BUDGET-
DEPARTEMENTET

ÖKAD PRODUKTIVITET I OFFENTLIG SEKTOR

– en studie av de allmänna domstolarna

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds B 1982: 11

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981: 03) under budgetdepartementet. Dess uppgift är att bredda och fördjupa underlaget för framtida budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.

Expertgruppen har utgett följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982: 3)
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982: 7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1 (Ds B 1982: 9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982: 10)

BUDGET-
DEPARTEMENTET

ÖKAD PRODUKTIVITET I OFFENTLIG SEKTOR

– en studie av de allmänna domstolarna

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds B 1982: 11

DEPARTEMENTENS REPROCENTRAL
Stockholm 1982

ISBN 91-38-07300-5

FÖRORD

Det statsfinansiella läget ställer stora krav på rationalisering inom förvaltningen. Alla myndigheter har ålagts att bidra till en bättre hushållning med resurserna. Förutsättningarna är dock olika. På vissa områden finns goda möjligheter till effektivisering, på andra avsevärt mindre. Att mäta produktivitetsutvecklingen är också förknippat med många problem. Kvalitativa förändringar är svåra att fånga med kvantitativa mått.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har bl.a. i uppdrag att belysa frågor som gäller den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. I föreliggande rapport till expertgruppen från domstolsverket redovisas den utveckling som skett vid de allmänna domstolarna under perioden 1975/76 till 1980/81. Antalet avgjorda mål och ärenden ökade under denna period med 26 procent medan de reala resurserna ökade med endast 2 procent. Enligt undersökningen uppgick den årliga produktivitetsökningen således till närmare 4 procent.

Hur har detta gått till? I rapporten pekar domstolsverket på några viktiga förutsättningar. En är att tillströmningen av ärenden hela tiden har ökat. Det har således funnits ett konstant "efterfrågetryck". En annan är att verksamheten kunnat fortgå i relativt stabila former. Några organisatoriska förändringar har inte vidtagits under perioden. En viktig förklaring till produktivitetsvinsterna är vidare den höga flexibiliteten inom och mellan domstolarna. När belastningen förändrats har man i relativt stor utsträckning kunnat disponera om

resurserna efter de nya behoven.

De allmänna domstolarna utgör en liten del av den offentliga verksamheten. De erfarenheter som belyses i rapporten bör emellertid ha intresse även för förvaltningsmyndigheter med rättstillämpande uppgifter. Vi hoppas att det material och de synpunkter som redovisas i rapporten ska kunna bidra till att stimulera diskussionen om produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn.

EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI

Daniel Tarschys

INNEHÅLL

		Sid
1	INLEDNING	1
1.1	Uppdraget	1
1.2	De allmänna domstolarnas organisation	2
1.3	Produktivitetsbegreppet	2
2	VERKSAMHETSUTVECKLINGEN VID DE ALLMÄNNA DOMSTOLARNA 1975-1981	4
2.1	Utvecklingen av domstolarnas arbetsbelastning	4
2.2	Arbetsbördans utveckling i övrigt	6
2.3	Resurstilldelningen under perioden 1975-1981	8
2.4	Resultatanalys	9
3	ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖRBÄTTRA RESURSANVÄNDNINGEN VID DOMSTOLARNA	11
3.1	DVs rationaliseringsarbete	11
3.2	Resursdimensioneringen centralt inom domstolsväsendet	12
3.3	Resursfördelningen inom domstolarna	13
3.4	Balansläget betydelse	15
4	ANDRA FÖRHÅLLANDEN AV BETYDELSE FÖR PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN	17
4.1	Flexibilitet i organisationen	17
4.2	Stabilitet i organisationen	18
5	PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN VID ENSKILDA DOMSTOLAR	20
6	SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER	21

Bilagor

1 Utdrag ur verksamhetsstatistik för de allmänna domstolarna 1975-1981

2 Beräkningsmetod för uppgift om samlad volymsutveckling för de allmänna domstolarna 1975-1981

3 Domstolsverkets dimensioneringsarbete och principer för fördelning av personal mellan de allmänna domstolarna

PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN INOM DE ALLMÄNNA DOMSTOLARNA

1. INLEDNING

1.1 Uppdraget

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) avser att i flera studier belysa produktivitetsutvecklingen inom olika delar av den offentliga sektorn. Som ett led i detta arbete har ESO funnit det lämpligt att studera produktivitetsutvecklingen inom domstolsväsendet. Expertgruppen hemställde därför i maj 1982 om domstolsverkets (DV) medverkan i en sådan studie.

DV har med anledning härav sammanställt följande rapport vars syfte har varit att

- beskriva produktivitetsutvecklingen 1975-1981 inom de allmänna domstolarna
- förklara och ange olika faktiska och tänkbara orsaker till förändringar i produktiviteten.

Omfattningen av studien har begränsats i enlighet med ESOs önskemål om att rapporteringen borde kunna ske tämligen snabbt. Studien har därför begränsats till en analys av utvecklingen vid tingsrätterna och i någon mån vid hovrätterna. Med hänsyn till att tingsrätterna resursmässigt är helt dominerande ägnas i studien särskild uppmärksamhet åt deras verksamhet. Utvecklingen vid enskilda domstolar kan behandlas endast i en väsentligt mer omfattande studie än den nu aktuella.

1.2 De allmänna domstolarnas organisation

Allmänna domstolar är tingsrätter, hovrätter och högsta domstolen.

Tingsrätt är allmän underrätt. Antalet tingsrätter var under perioden 1975-1981 100 stycken. Tingsrätts domkrets omfattar en eller flera kommuner. Tingsrätternas storlek och organisation varierar avsevärt. Den största tingsrätten, Stockholms tingsrätt, har cirka 600 anställda medan de minsta har omkring tio anställda. 16 tingsrätter är avdelningsindelade.

Hovrätt är överrätt i mål som fullföljs från tingsrätt. Även mål från andra underinstanser kan fullföljas till hovrätt. Hovrätterna är sex stycken.

Högsta domstolen är slutinstans i mål som fullföljs från hovrätter.

Cirka 75 % av domstolarnas anslag anvisas för lönekostnader.

Antalet tjänster vid de allmänna domstolarna har under perioden varit cirka 4 300. Av löneanslaget för domstolarna åtgår 83 % för tingsrätterna, 13 % för hovrätterna och 4 % för högsta domstolen. Övriga kostnader fördelas i ungefär samma proportion.

1.3 Produktivitetsbegreppet

I det följande används - i enlighet med vad som anges i uppdraget - ett produktivitetsbegrepp som avser relationen mellan resursinsatsen i form av av personal, lokaler, förbrukningsmateriel m m och resultatet i form av volymen avgjorda mål och ärenden.

Med hänsyn till de viktiga kvalitativa aspekterna, bl a rättssäkerheten, är begreppet effektivitet mer heltäckande som mått på resultatet av domstolarnas verksamhet. Enligt medbestämmandeavtalet för den statliga sektorn är en myndighet effektiv om den når målen för sin verksamhet

- under god hushållning med resurserna
- med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven
- och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling.

Begreppet produktivitet, så som det används i det följande, avser främst resurshushållningen. Då det gäller de båda andra punkterna förutsätts ambitionsnivån vid de allmänna domstolarna under den aktuella perioden ha varit minst oförändrad eller ha utvecklats normalt i nivå med de ökade krav som ställts på statliga myndigheter i allmänhet.

2 VERKSAMHETSUTVECKLINGEN VID DE ALLMÄNNA DOMSTOLARNA 1975-1981

2.1 Utvecklingen av domstolarnas arbetsbelastning

Antalet avgjorda mål och ärenden utgör ett väsentligt mått på utfallet eller resultatet av domstolsverksamheten. En sammanfattning av domstolsstatistiken för den aktuella perioden redovisas i bilaga 1.

Vid högsta domstolen ökade antalet avgjorda mål från 1975 till 1981 med drygt 50 %.

Vid hovrätterna ökade antalet avgjorda mål under samma period med nära 40 %.Den ökade belastningen på hovrätterna beror dels på målökningen i tingsrätterna, dels på att andelen fullföljda mål från tingsrätterna har ökat.

Också vid tingsrätterna ökade i allt väsentligt antalet avgjorda mål och ärenden under perioden 1975-1981. Förändringarna för de olika mål- och ärendegrupperna framgår av följande sammanställning.

	Förändring i antal avgjorda mål och ärenden mellan 1975 och 1981	Andel av tingsrätternas samlade personalresurser räknat i årsarbetskrafter 1981
Tvistemål (utom gemensamma ansökningar)(T)	+40 %[4]	
Gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad	-12 %	46 %
Brottmål (utom notariemål)(B)	- 1 %	
Notariemål[1]	-60 %	
Fastighetsdomstolsmål(F)	+29 %	2 %
Lagsökningar och betalningsföreläggande	+130 %	9 %
Konkurser	+41 %	3 %
Ärenden vid inskrivningsmyndighet	+ 5 %	19,5 %
Övriga mål och ärenden[2]	—	11,5 %
Gemensamma funktioner[3]	—	9 %
		100 %

Den samlade ökningen i antalet inkommande mål och ärenden var något större än antalet avgjorda. En viss ökning av målbalanser och expeditionstider har därför skett. I stort sett höll emellertid antalet avgjorda mål och ärenden jämna steg med tillströmningen.

1) Enbart notariemålen och gemensamma ansökningar beräknas kräva cirka 3 % av resurserna.
2) Innefattar bl a vattenmål, boupptecknings, domstolsärenden m m.
3) Innefattar bl a vaktmästeri, kassa, arbete i telefonväxel, personalredogörare samt viss arbetsledning.
4) Vid beräkningen av denna siffra har beaktats att vissa domstolsärenden genom en lagändring under 1979 övergick till att handläggas som tvistemål. Förändringen innebar ingen förändring av arbetsbördan.

Under 1976-1977 skedde en viss tillfällig nedgång av antalet avgjorda brottmål och tvistemål vid tingsrätterna. Under åren 1978 och 1979 ökade antalet ärenden vid inskrivningsmyndigheterna för att åter minska under 1980.

Jämfört med 1975 var under 1981 den samlade volymen avgjorda mål och ärenden vid tingsrätterna cirka 23 % större. Vid de allmänna domstolarna sammantagna ökade volymen avgjorda mål och ärenden med drygt 26 %. Vid beräkningen av denna uppgift har respektive mål- och ärendekategoris andel av resurserna använts som vägningstal. Den använda metoden beskrivs närmare i bilaga 2.

2.2 Arbetsbördans utveckling i övrigt

Under perioden 1975-1981 har vissa arbetsuppgifter tillkommit för domstolarna.

Vid DVs inrättande 1975 överfördes ett antal administrativa arbetsuppgifter från domstolarna till verket. Lönemedel motsvarande de borttagna arbetsuppgifterna avräknades samtidigt från domstolarnas löneanslag. Efter 1975 har de administrativa arbetsuppgifterna både vid DV och vid domstolarna ökat bl a genom tillkomsten av medbestämmandelagen och olika ledighetsreformer. Sistnämnda reformer har bl a ökat arbetet med rekrytering och tillsättning av vikarier. Huvuddelen av detta arbete sker lokalt vid domstolarna.

Genom förändringar i rättshjälpslagstiftningen under 1980 överfördes flertalet beslut i rättshjälpsärenden från rättshjälpsnämnderna till de allmänna domstolarna. Fr o m 1980 ökade även tingsrätternas arbetsuppgifter vid handläggning av konkurser. Även i övrigt har lagstiftningsarbetet under perioden varit intensivt. Avkriminaliseringen av vissa förseelser har dock inneburit en viss avlastning av domstolarna bl a genom att antalet notariemål har minskat väsentligt.

Utvecklingen kvalitativt sett av mål och ärenden är också av betydelse i sammanhanget. Bedömningsunderlaget är här mera begränsat. Av DVs statistik framgår att uppgifter, bl a om antalet häktningsförhandlingar, andelen mål med tolk, antalet tilltalade per mål och genomsnittlig förhandlingstid per mål, endast indikerar små förskjutningar uppåt i den genomsnittliga arbetsbördan per mål.

Åtskilliga domare anser emellertid att målen genomsnittligt sett blivit tyngre att handlägga. Bakom uppgiften om i stort sett oförändrad förhandlingstid per mål kan således ligga en utveckling mot tyngre mål, som genom rationalisering i form av bättre förberedelser och bättre processledning kunnat handläggas med oförändrad förhandlingstid.

Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att domstolarna inte själva kan påverka sin arbetsbörda t ex genom att variera noggrannheten i handläggningen. Domstolsarbetet i ett mål påverkas i hög grad av parterna och av detaljerade handläggningsregler, bl a i rättegångsbalken. Däremot finns skillnader i olika domares sätt att leda domstolsprocessen och i formerna för domskrivningen, vilket kan påverka den genomsnittliga tid som domaren ägnar åt målen. Det är icke känt om några betydande förändringar härvid skett under senare år. Nya regler om förenklad domskrivning infördes dock 1982.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den beskrivna siffermässiga ökningen i antalet avgjorda mål och ärenden ger en rättvisande bild av hur den reella belastningen på domstolarna har utvecklats. Med hänsyn tagen till kvalitativa faktorer kan den samlade ökningen i arbetsprestationen vara något större än vad som direkt framgår av mål- och ärendestatistiken.

2.3 Resurstilldelningen under perioden 1975-1981

Vid högsta domstolen har personalresurserna under perioden varit i stort sett oförändrade.

Hovrätterna har successivt förstärkts med enstaka tjänster vilket sammanlagt motsvarar en resursökning på cirka 2 % under den aktuella perioden.

Personalresurserna vid tingsrätterna ökade med några tiotal tjänster under 1976-1977. Genom de indragningar av ca 60 tjänster, som skedde under budgetåret 1979/80, var det totala antalet tjänster vid tingsrätterna något lägre 1981 än 1975.

Under budgetåret 1977/78 ökade löneanslaget för de allmänna domstolarna med 1 % som kompensation för arbetskraftsbortfall i samband med införande av bl a ökad föräldraledighet.

Domstolarnas tekniska utrustning har förbättrats under perioden genom utbyte av föråldrade skrivmaskiner och kopieringsapparater. Det viktigaste tillskottet av tekniska hjälpmedel för tingsrätterna är övergången till det ADB-baserade fastighetsdatasystemet vid inskrivningsmyndigheterna. Omläggningen inleddes i större skala under 1979 och omfattade i slutet av 1981 cirka 15 % av landets fastigheter. Genom omläggningen har under åren 1979-1981 cirka 25 tjänster för notarier och biträden kunnat omfördelas till andra arbetsuppgifter inom tingsrätterna. Driftskostnaderna för den tekniska utrustningen har ej belastat domstolsanslagen. Medel för omläggning av fastighetsböckerna till ADB har däremot tillförts anslaget.

Domstolarnas lokalbestånd har förbättrats väsentligt. Under perioden 1975-1981 flyttade 23 allmänna domstolar, cirka 1/4 av samtliga, in i nya eller väsentligt moderniserade lokaler. De nya lokalerna har underlättat arbetet bl a genom att domstolarnas verksamhet, som i flera fall varit spridd till olika lokaler, kunnat samlas.

Domstolarna har också under senare år erhållit ett resurstillskott - uppskattningsvis några tiotal årsarbetskrafter per år - i form av anställda med lönebidrag från AMS och beredskapsarbetare. En successiv ökning av detta resurstillskott har skett under perioden.

De allmänna domstolarnas samlade resurser under 1980/81 var reellt cirka 2 % större än under 1975/76. I denna ökning har inräknats en standardökning för nya domstolslokaler. Resurstillskottet antas vara jämnt fördelat på vart och ett av åren under den aktuella perioden.

2.4 Resultatanalys

Vid de allmänna domstolarna har under perioden 1975-1981 verksamhetsvolymen, mätt i avgjorda mål och ärenden, sammanlagt ökat med 26 %. För enbart överrätterna är ökningen väsentligt större. Samtidigt har resurserna ökat något, men i långt mindre grad än vad som motsvarar ökningen i verksamhetsvolymen. Produktiviteten kan därför under perioden beräknas ha ökat med cirka 4 % (3,8 %)per år. Med oförändrad produktivitet under perioden skulle 1975/76 års organisation vid de allmänna domstolarna successivt ha behövt förstärkas med nya tjänster m m. Den ytterligare kostnaden härför skulle under budgetåret 1981/82 ha uppgått till cirka 190 milj kronor.

Under den här aktuella perioden har antalet inkomna och antalet avgjorda mål och ärenden ökat i ungefär samma takt. Detta förhållande skulle kunna tolkas så att det vid periodens början funnits en betydande överkapacitet vid domstolarna och att produktivitetsökningen i praktiken endast inneburit att denna kapacitet tagits i anspråk.

En viss överkapacitet har sannolikt funnits vid ett antal domstolar. Flera förhållanden talar emellertid för att överkapacitet inte utgör någon väsentlig förklaring till produktivitetsförbättringen. Flertalet domstolar uppvisar i stort sett samma utvecklingstendens. Även åtskilliga domstolar, som redan vid periodens början ansågs vara hårt belastade, har haft en med övriga domstolar i stort sett jämförbar produktivitetsförbättring. De besök som DVs personal gjorde vid domstolarna under de första åren efter verkets inrättande, gav heller inte underlag för bedömningen att arbetsbelastningen generellt sett skulle ha varit låg vid domstolarna.

Enligt DVs bedömning är den betydande produktivitetsförbättringen i allt väsentligt resultatet av en rad åtgärder för att tillvarata resurserna. I det följande redovisas de åtgärder och förhållanden i övrigt som bedöms ha haft störst betydelse i sammanhanget.

3 ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖRBÄTTRA RESURSANVÄNDNINGEN VID DOMSTOLARNA

3.1 DVs rationaliseringsarbete

DV inrättades 1975. Bland motiven för verkets inrättande var att man ville uppnå en effektiv planering och samordning av resurserna inom domstolsväsendet. Den nya förvaltningsmyndigheten avsågs också leda och samordna den administrativa verksamheten, bl a rationaliseringsarbetet, inom domstolsväsendet.

DVs rationaliseringsarbete innefattar användning av flertalet gängse metoder och tekniker inom det administrativa området såsom införande av ADB-system, organisationsundersökningar, utformning av handböcker, förändring av arbetsrutiner, blankettutformning m m. Det stora antalet tingsrätter och enhetligheten i arbetsformerna gör förutsättningarna för rationaliseringsarbete särskilt goda vid dessa domstolar.

Verket disponerar också särskilda resurser för information och personalutbildning. Verkets administrativa service, bl a administrativ rådgivning, löneadministration och redovisningsarbete, åt domstolarna medför naturligtvis också en avlastning av dessa.

De administrativa hjälpmedel, kurser m m, som DV medverkat i utvecklingen av, har införts successivt sedan 1975. De först införda versionerna har, efter gjorda erfarenheter, ofta kunnat vidareutvecklas. De samlade effekterna av verkets arbete får därför också antas ha ökat gradvis sedan 1975.

DVs utvecklingsarbete och administrativa service i övrigt har otvivelaktigt bidragit till domstolarnas produktivitetsförbättring. Någon samlad beräkning av DVs bidrag härvidlag kan dock inte redovisas. En utvärdering av verkets arbete redovisas emellertid i en nyligen framlagd utredning, som på regeringens uppdrag följt upp effekterna av 1975 års administrationsreform (Ds Ju 1982:3).

3.2 Resursdimensioneringen centralt inom domstolsväsendet

Helt avgörande för domstolarnas möjlighet att tillvarata sina resurser är att dessa är väl dimensionerade med hänsyn till arbetsbördan.

DV förfogar över ett mycket kraftfullt instrument att påverka resursanvändningen med, genom att befogenheten att inrätta tjänster vid domstolarna i hög grad ankommer på verket. Inom DV tillmäts metoderna för resursfördelningen och för personaldimensioneringen mycket stor betydelse. Metoderna för dimensionering av tingsrätternas personal redovisas i bilaga 3. Denna ingick i DVs anslagsframställning för budgetåret 1983/84.

I samband med det årliga budgetarbetet inom DV sker en noggrann genomgång av domstolarnas samlade resursbehov. Resultatet av denna genomgång ligger till grund för den resurstilldelning som fastställs för varje domstol i juni inför det kommande budgetåret. Under budgetårets gång görs sedan mindre justeringar i resurstilldelningen i anslutning bl a till växlingar i domstolarnas arbetsläge.

Resursdimensioneringen - särskilt personaltilldelningen - bedöms ha påverkat domstolarnas produktivitetsutveckling främst på följande sätt.

Om man jämför med situationen före DVs tillkomst har redan det förhållandet att i grunden samma dimensioneringsprinciper tillämpas på samtliga tingsrätter respektive hovrätter, medfört en rättvisare resursfördelning. Den större enhetligheten i dimensioneringsmetoderna gjorde att vissa särskilt uppenbara ojämnheter i resursfördelningen kunde rättas till redan under de första åren efter DVs tillkomst.

Under de senaste åren har årligen 20-30 tjänster omfördelats till de mest arbetsbelastade domstolarna. Den årliga genomgången av domstolarnas resursbehov ger automatiskt en uppföljning av föregående års resursförändringar. Indragning av tjänster är av uppenbara skäl en känslig åtgärd. Indragning av tjänst sker enligt en handläggningsordning som successivt har utvecklats under senare år.

Även fördelningen mellan personalkategorierna domare, föredragande (gäller hovrätter), notarier (gäller tingsrätter) och biträdespersonal ses över i det årliga budgetarbetet. Eftersom dessa personalkategorier har skilda kompetensområden och befogenheter är avvägningen mellan kategorierna väsentlig. De allmänna domstolarna har drygt 700 domartjänster på rådsnivå och högre. Den mycket kvalificerade och dyrbara resurs, som domarkåren utgör, ställer krav på god assistans från den övriga personalen. Under de senaste åren har också biträdestjänsterna särskilt prioriterats i DVs budgetarbete.

3.3 Resursfördelningen inom domstolarna

Inom de personalramar som DV fastställer är det en intern ledningsfråga för respektive domstol att fördela personalen på de olika arbetsuppgifterna inom domstolen. Arbetsfördelningen inom domstolarna har tidigare varit ganska fast. En viktig förklaring särskilt till att tingsrätterna förhållandevis väl lyckats bemästra den ökande arbetsbördan är sannolikt att arbetsfördelningen inom domstolarna blivit flexiblare både mellan arbetsuppgifter och mellan personalkategorierna. Flera faktorer har medverkat till denna utveckling.

Tingsrätterna har under de senaste åren fått vidkännas särskilt snabba och omfattande belastningsökningar bl a då det gäller ärenden vid inskrivningsmyndigheterna (1978-79) och mål om lagsökning och betalningsföreläggande (1979-80). Den hastiga försämringen av arbetsläget inom dessa båda områden gjorde behovet av hjälp från tingsrätternas övriga personal uppenbart.

Försämringen av arbetsläget bl a för betalningsförelägganden har nödvändiggjort improvisationer och aktivering av arbetsledningen. En lagman skriver till DV: "Ibland fick samtliga assistenter vid tingsrätten åta sig att dagligen utöver sina normala arbetsuppgifter 'skriva' ett visst antal betalningsförelägganden innan man fick gå hem för dagen." Andra domstolar nämner som exempel att även personal med tämligen specialiserad inriktning i bl a vaktmästeri och telefonväxel, tagits i anspråk för nya arbetsuppgifter.

Tillfällig omdisponering av personalen har underlättats bl a av att den hittills mest expansiva måltypen - betalningsföreläggande - är förhållandevis enkel att handlägga. Den interna befordringsgången vid domstolen gör också att biträdespersonalen i sin tidigare tjänstgöring ofta har erfarenhet av flera olika arbetsuppgifter. DVs handböcker, som under senare år utvecklats inom allt fler områden, har också underlättat för notarier och biträden att växla arbetsuppgifter. Genom DVs utbildningsverksamhet har åtskilliga domstolsbiträden under senare år fått utbildning i annan befattning än den egna.

Tingsrätternas åtgärder för att möta den kraftiga ökningen av mål om betalningsföreläggande under 1979-1980 krävde en viss omställningstid. Under 1981 lyckades tingsrätterna sänka den genomsnittliga omloppstiden för sådana mål, trots att tillströmningen ökade kraftigt även under detta år.

I takt med den ökade arbetsbelastningen har arbetsledningen vid domstolarna fått allt större betydelse. Detta har framkommit bl a vid de konferenser för domstolarnas chefspersonal som hållits under 1978 och senare. En viss betydelse kan i detta sammanhang också tillmätas DVs åtgärd under 1979 att slopa detaljföreskriften i personalplanerna om biträdespersonalens fördelning på arbetsområden inom tingsrätterna.

Även arbetsfördelningen mellan tingsrätternas personalkategorier har av tradition varit ganska fast. Här har dock vissa förändringar skett under senare år. Den 1 januari 1981 infördes nya regler om att vissa beslut i inskrivningsärenden får delegeras till biträdespersonal. De nya reglerna föregicks av en försöksverksamhet. Även notariernas befogenheter har ökat under senare år. En förändring i arbetsfördelningen har också utvecklats genom att biträdande personal i ökad utsträckning sätter upp förslag till beslut.

De beskrivna åtgärderna har understrukit arbetsledningsfrågornas vikt och sannolikt bidragit till en ändrad inställning hos biträdespersonalen till att växla arbetsuppgifter.

Det kärvare arbetsläget vid domstolarna anses ha inverkat på personalens arbetsförhållanden också på andra sätt.

Åtskilliga tingsrätter framhåller att notariernas utbildning vid domstolarna försämrats under senare år. Allt mindre tid har kunnat avdelas t ex för utbildning i domskrivning.

Från åtskilliga domstolar och dess personalföreträdare har framhållits att arbetsmiljön har försämrats bl a genom ökad stress i arbetet.

3.4 Balanslägets betydelse

Antalet icke avgjorda mål och ärenden (balansen) vid domstolarna har betydelse för domstolarnas arbetssituation. En viss arbetsbalans är nödvändig för att domstolen skall kunna planera sin verksamhet rationellt. Balansen får å andra sidan inte vara för stor. Ur rättssäkerhetssynpunkt är långa väntetider för mål och ärenden en väsentlig nackdel. Att administrera en stor mål- och ärendebalans innebär också ett merarbete för domstolen.

De allmänna domstolarnas verksamhet berör ofta för allmänheten helt vitala rättsförhållanden. Medvetenheten om detta inom domstolarna och ibland klagomål utifrån på långa handläggningstider, medför en särskild press på domstolarna att undvika balansökningar.

Under perioden 1977-1981 ökade, som tidigare nämnts, mål- och ärendebalansen successivt. Ökningen i den genomsnittliga omloppstiden för tvistemål och brottmål har dock varit begränsad. Särskilt under de senaste åren har emellertid svårigheterna blivit uppenbara, särskilt vid tingsrätterna, genom att stadgade expeditionstider i många fall inte kunnat hållas. Väntetiden för de icke prioriterade målen (dispositiva tvistemål) vid tingsrätterna överstiger numera ofta ett år.

De växande balanserna har nödvändiggjort för domstolarna att mer ingående prioritera olika delar av sin verksamhet med hänsyn till väntetiderna. Studier av utvecklingen vid enskilda domstolar skulle sannolikt visa att verksamhetsplaneringen har ökat i betydelse.

4 ANDRA FÖRHÅLLANDEN AV BETYDELSE FÖR PRODUKTIVITETS-UTVECKLINGEN

4.1 Flexibilitet i organisationen

Arbetsbelastningen vid domstolarna varierar både kortsiktigt och över längre perioder. Det är inte möjligt att vid varje tidpunkt och vid varje domstol ha en fast organisation som är rätt dimensionerad efter behovet. Inom ramen för reglerna om anställningsskydd behöver det därför finnas en möjlighet att variera personalinsatsen vid domstolarna.

Förutsättningar för att anpassa personalinsatsen till växlingar i arbetsläget är förhållandevis goda vid domstolarna. Utan denna flexibilitet hade sannolikt den betydande produktivitetsförbättringen under senare år inte varit möjlig. Förutsättningarna har inte förändrats under perioden men möjligheterna till ändringar i personalinsatsen har utnyttjats mer under senare år.

Domarinsatsen kan varieras i flera avseenden. Vid tingsrätterna är normalt minst en domartjänst inrättad för tingsfiskal (icke ordinarie domare). Genom att fiskalernas växeltjänstgöring mellan hovrätt och tingsrätt är obligatorisk, kan fiskalstjänsterna vid tingsrätterna omprövas relativt ofta. Tingsfiskalerna har i ökad omfattning givits tjänstgöringsskyldighet i annan tingsrätt än den egna. På så sätt kan två närbelägna tingsrätter "dela" på en fiskalstjänst om behovet vid båda inte motsvarar en hel tjänst. Hovrätterna tillhandahåller i betydande grad fiskaler och assessorer åt tingsrätterna som tillfällig domarförstärkning eller för vikariat. Även hovrätterna får därigenom möjlighet att variera sin personalstyrka.

Innehavarna av de ordinarie domartjänsterna har ingen motsvarande förflyttningsskyldighet som den för fiskalerna och assessorerna. Även på ordinarie tjänster för rådman och högre tjänster sker normalt en viss rörlighet bl a i samband med rekryteringen till chefsdomartjänster. Även ordinarie domartjänster kan därför i inte obetydlig omfattning omprövas (vakanthållas, dras in eller växlas ner mot fiskalstjänst) om arbetsunderlaget viker. Under senare år har detta också skett i ett stort antal fall.

Tingsnotarierna, ca 600 st, förordnas på begränsad tid, högst två och ett halvt år. Detta underlättar både omprövning av notarietjänster och att notarieinsatsen kan varieras genom tillfällig dubblering eller vakanthållning.

Den helt övervägande delen av domstolarnas biträdespersonal har tillsvidareanställning. Tidsbegränsningskungörelsen är emellertid ofta direkt tillämplig vid anställning av biträden på begränsad tid vid arbetstoppar. Vid domstolarna finns ofta sådana skrivgöromål där tillfälligt anställd personal förhållandevis snabbt kan komma in och göra god nytta. Sådana anställningar har kommit att användas av domstolarna i särskilt besvärliga arbetslägen.

4.2 Stabilitet i organisationen

En tänkbar förklaring till att domstolarna förhållandevis väl lyckats bemästra situationen är att belastningsökningen visserligen har varit ojämn men samtliga domstolar och flertalet funktioner inom dessa har drabbats. Uppkomna rationaliseringsvinster har därigenom omedelbart kunnat nyttiggöras i form av en ökad verksamhetsvolym. Organisationen har därigenom successivt kunnat växa in i en större verksamhetsvolym.

De yttre organisatoriska förändringarna har varit få. Större organisationsreformer för de allmänna domstolarna inträffade före 1975. Den enhetlighet i organisationen, som 1971 års tingsrättsreform medförde, kan ha haft positiv betydelse för verksamhetsresultatet även efter 1975.

Väsentligt för utvecklingen under den aktuella perioden har varit att domstolarnas samlade anslag behållits på i stort sett oförändrad nivå. De rationaliseringsvinster som åstadkommits har sålunda tillförts verksamheten. Detta har sannolikt medverkat till att bibehålla en hög arbetsmotivation bland domstolspersonalen.

Om de allmänna domstolarnas resurser under de senaste åren hade minskats med 2 % per år, i likhet med vad skett vid flertalet andra statliga myndigheter, hade cirka 80 tjänster per år behövt dras in utöver den normala omfördelning av tjänster som skett. Omorganisationer inom domstolarna till följd av en sådan tjänsteindragning och den oro som därvid ofta uppkommer samt ökade balanser hade hämmat verksamheten. Volymen avgjorda mål och ärenden per år hade därför sannolikt understigit den faktiska med långt mer än 2 %. En ökad verksamhetsvolym med oförändrade resurser kan därför vara lättare att bemästra än om verksamheten varit oförändrad men resurserna minskats.

5 PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN VID ENSKILDA DOMSTOLAR

I det föregående har verksamhetsutvecklingen behandlats på grundval av sammanlagda uppgifter för hovrätter respektive tingsrätter. Denna redovisningsmetod ger visserligen en förenklad men ändå en rättvisande bild av produktivitetsutvecklingen, eftersom denna har varit så stark och entydig. Utvecklingen vid flertalet enskilda domstolar överensstämmer, trots vissa variationer, i huvudsak med den samlade utvecklingen.

Då man bedömer utvecklingen vid de enskilda domstolarna måste också beaktas att dessa arbetar under skilda förutsättningar. Sådana förutsättningar beaktas så långt möjligt i resurstilldelningen. Exempel på förhållanden som kan tynga arbetet är följande.

De minsta tingsrätterna måste ofta ha domarhjälp från annan domstol för att kunna döma i vissa tvistemål (tredomarmål). Norrlandsdomstolarna får i vissa fall en extrabelastning genom långa reseavstånd till tingsställena. Personalen kan ha en sådan åldersfördelning som tidvis medför att antalet tjänstledigheter och därmed antalet vikarier, blir större än genomsnittligt. Domstolsarbetet på vissa orter tyngs i särskilt hög grad av delgivningssvårigheter. För de mindre tingsrätterna kan ett enstaka mycket stort mål rubba domstolens planering. Sådana förhållanden som tynger arbetet hindrar naturligtvis inte att domstolen utifrån sina förutsättningar kan ha en både god resurshushållning och en positiv utveckling av denna.

Ytterligare information om produktivitetsutvecklingen kan uppnås genom fördjupade studier vid enskilda domstolar. Utifrån uppgifter om antalet avgjorda mål och ärenden kan man få fram vilka domstolar som - utifrån sett - haft den mest respektive minst gynnsamma utvecklingen. En fördjupad studie skulle kunna ske vid sådana domstolar - förslagsvis högst 5-6 stycken - genom besök och intervjuer med domstolens personal. Härigenom skulle man bl a kunna få bättre kunskap om sådana förhållanden av betydelse för produktiviteten som sett ur domstolens synpunkt varit opåverkbara.

6 SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

Den redovisade verksamhetsutvecklingen vid domstolarna är resultatet både av ett intensivt rationaliseringsarbete och en allt aktivare resursomfördelning både inom och mellan domstolarna. Den ökade vikt som domstolarna måst lägga vid arbetsledning och planering har sannolikt medverkat till den förbättrade resurshushållningen. Genom DVs inrättande 1975 kom ökad vikt att läggas vid domstolarnas administrativa metodfrågor.

En rad faktorer har samverkat på ett för domstolarna gynnsamt sätt. DVs personalutbildning, handböcker och andra åtgärder för att öka framför allt biträdespersonalens kompetens, har genomförts under en tid av allmänt ökat intresse för breddade och mer varierande arbetsuppgifter. Verksamhetsvolymen har ökat. Den ökade arbetsbördan har också varit förhållandevis jämnt fördelad på domstolarna. Arbetsbetingelserna har varit relativt stabila genom att de organisatoriska reformerna varit få och genom att anslaget för domstolarna i stort sett fått bibehållas på oförändrad nivå.

Produktivitetsutvecklingen ger inte en fullständig bild av det samlade verksamhetsresultatet. En viss sänkning av servicenivån, bl a i form av förlängda handläggningstider, har inte kunnat undvikas. Inom åtskilliga domstolar ser man med oro på arbetsläget.

Besparingskraven i statsförvaltningen har gällt också domstolarna även om deras resurser i stort sett varit oförändrade. Den produktivitetsförbättring som redovisats för de allmänna domstolarna - cirka 4 % - är väsentligt högre än de 2 % per år som ofta förutsätts gälla generellt för statsförvaltningen. Sett i det perspektivet har rationaliseringsarbetet vid domstolarna varit framgångsrikt.

Bilaga 1

Utdrag ur verksamhetsstatistik för de allmänna domstolarna 1975-1981

Avgjorda mål och ärenden

Tingsrätterna	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Tvistemål (utom gem.ans.)	34 460	33 553	33 359	36 024	41 798	46 389	50 491
Gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad	21 098	20 133	18 456	18 301	18 455	18 327	18 593
Brottmål (utom notarimål)	67 801	66 479	64 687	64 217	63 416	64 491	67 343
Notariemål	32 626	31 104	23 052	18 273	11 671	11 744	11 367
Fastighetsdomstolsmål	3 935	3 992	4 306	4 844	4 514	5 274	5 152
Lagsökningar och betalningsföreläggande	226 285	248 905	276 133	323 759	393 067	463 157	524 156
Konkurser	4 305	4 145	4 218	4 212	4 290	4 671	5 953
Ärenden vid inskrivningsmyndighet	2 474 528	2 608 000	2 394 218	2 653 820	2 799 503	2 584 870	2 591 866

Hovrätterna	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Avgjorda mål	11 375	12 528	12 701	13 102	13 670	14 624	15 868

Högsta domstolen	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Avgjorda mål	2 042	2 522	2 371	2 398	2 696	2 992	3 262

Bilaga 2

Beräkningsmetod för uppgift om samlad volymsutveckling för de allmänna domstolarna 1975-1981

	Förändring x resursandel (se tabell i avsnitt 2.1)	= viktad volymsändring %
Tvistemål (utom gem. ans.)	(40 % x 0,20)	+ 8,0
Gemensamma ansökningar och brottmål	(uppskattad volymsändring x 0,26)	-1,0
Fastighetsdomstolsmål	(29 % x 0,02)	+0,6
Lagsökningar och betalningsföreläggande	(130 % x 0,09)	+11,7
Konkurser	(41 % x 0,03)	+1,2
Inskrivningsmyndighetsärenden	(5 % x 0,2)	+ 1,0
Gemensamma funktioner	(20 % x 0,09)	+ 1,8
	Sammanvägd volymsändring för tingsrätterna	23,3 %

Tvistemålen utgör cirka 42 % av sammanlagda antalet brottmål och tvistemål (utom gemensamma ansökningar och notariemål). Om tvistemål och brottmål överslagsmässigt räknas som lika tunga kräver tvistemålen cirka 20 % av tingsrätternas totala resurser (42 % av 46 %, se tabell på sid 5). Av tingsrätternas totala volymökning utgör därför tvistemålsökningen 8 procentenheter (40 % x 20 %). Denna uppgift har baserats på årsarbetskrafter. Omräknat i pengar skulle ökningen för tvistemålen bli större eftersom dessa kräver en förhållandevis stor domarinsats. Kostnaden för en årsarbetskraft är väsentligt högre för domarna än för övrig personal.

De gemensamma funktionerna (vaktmästeri, telefonväxelarbete m m) kräver cirka 9 % av tingsrätternas resurser. En belastningsökning för den övriga verksamheten drabbar även dessa funktioner. Med en genomsnittlig belastningsökning för tingsrätterna på cirka 20 % bidrar de gemensamma funktionerna med 1,8 procentenheter (20 % x 9 %) till den samlade belastningsökningen. Kategorin övriga mål och ärenden med en vikt 0,1 har uteslutits här.

Beräkningen av den samlade volymsökningen för samtliga allmänna domstolar har skett genom viktning med respektive domstolskategoris andel av hela anslaget (se avsnitt 1.2) enligt följande:

Tingsrätterna (23,3 % x 0,83)	= +19,3 %
Hovrätterna (40 % x 0,13)	= +5,2 %
Högsta domstolen (50 % x 0,04)	= +2,0 %
Volymsändring samtliga allmänna domstolar	+26,5 %

Användningen av 1981 års uppgifter som vägningstal för resursfördelningen vid tingsrätterna har övervägts. Ur metodsynpunkt hade det varit en fördel om motsvarande uppgifter för vart och ett av de aktuella åren hade varit tillgängliga. Resursomfördelningar under verksamhetsåren kan antas ha ökat i omfattning under senare år. Resursfördelningen sett som årsgenomsnitt bedöms däremot ha varit mera stabil. En viss omfördelning av personal har sannolikt skett för att klara den ökade belastningen i fråga om lagsökningar och betalningsföreläggande. Möjligheterna till sådan omfördelning begränsas dock av att belastningsökningen i den övriga verksamheten är större än vad som framgår av mål- och ärendesifforna, bl a genom att nya arbetsuppgifter har tillkommit i samband med rättshjälp och konkurser. De använda vägningstalen har mot denna bakgrund bedömts vara användbara som genomsnittstal för perioden 1975-1981.

En beräkning har gjorts av hur volymen avgjorda mål och ärenden har utvecklats under vart och ett av åren 1975-1981.

Enligt beräkningen har verksamhetsvolymen - och produktiviteten - ökat särskilt starkt under åren 1978-1981. De i rapporten beskrivna åtgärderna för att förbättra effektiviteten har sannolikt haft störst genomslagskraft under senare delen av den aktuella perioden. Förskjutningar kan emellertid uppstå mellan åren bl a genom förändringar i balansernas sammansättning och den mängd arbete som finns nedlagt i balanserade mål och ärenden. Vidare var tillströmningen under 1976 och 1977 delvis vikande. Sådana variationer i arbetsbelastningen är normala i domstolarnas verksamhet. En genomsnittssiffra för produktiviteten under en följd av år har därför bedömts ge mer rättvisande information om verksamhetsutvecklingen än produktivitetstal för enskilda år.

Bilaga 3

Domstolsverkets dimensioneringsarbete och principer för fördelning av personal mellan de allmänna domstolarna

Frågan om beräkning av personalbehovet i domstolarna har i takt med ett alltmer ansträngt statsfinansiellt läge där statsmakterna visar stor återhållsamhet i resurstilldelningen fått en ökad betydelse. Utredningen angående domstolsadministrationen tar i sitt betänkande (DsJu 1982:3) i ett särskilt avsnitt upp frågan om underlag för dimensioneringsbedömningar. I syfte att tillgodose önskemål från främst tingsrättshåll om en allsidig information i dessa frågor lämnas i det följande en redogörelse för dimensioneringsarbetet avseende dessa domstolar.

Allmänt

En utgångspunkt för DVs engagemang är att verket enligt sin instruktion har *till uppgift bl a att inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten* bedrivs effektivt. En huvuduppgift är sålunda att se till att resurserna utnyttjas på bästa sätt samt att de fördelas med beaktande av de krav som ställs på de enskilda myndigheternas verksamhet. Inom regeringens bemyndigande har DV det yttersta ansvaret för de medel som har anslagits för hela verksamhetsområdet och dispositionen av befintlig personal mellan olika myndigheter.

DVs dimensioneringsarbete måste ses mot bakgrund av hur stora resurser som sammantaget ställts till domstolarnas förfogande av statsmakterna. Verket har särskilt i senare års anslagsframställningar haft anledning att framhålla den resursknapphet som råder på området. Det är alltså inte - och det finns anledning att betona detta särskilt - fråga om att fördela vad som kan anses vara tillräckliga resurser mellan tingsrätterna. I stället gäller det att fördela resurserna så att bördan blir jämnt fördelad mellan domstolarna.

När DV övertog dessa uppgifter i samband med administrationsreformen 1975 förelåg stora skillnader mellan personalresurserna vid tingsrätterna inom de olika hovrättsområdena både sammantaget sett och i fråga om fördelningen mellan olika personalkategorier. Genom de ökade möjligheterna till total överblick över alla domstolar som följer av DVs ställning som centralmyndighet har skillnaderna efterhand kunnat jämnas ut. Dimensioneringsarbetet har blivit svårare som en följd av att allt fler domstolar har berättigade anspråk på resursförstärkning utan att någon av dem kan anses ha ett avgjort försteg före de andra. Vid diskussionen om var ytterligare förstärkningar skall läggas ut har avgörandet inte sällan gällt domstolar i vitt skilda delar av landet. Ett inslag att notera i arbetet är också de bestämda krav som framställs från fackligt håll på att myndigheter med förhållandevis mycket personal skall avstå resurser till förmån för mindre väl tillgodosedda myndigheter. Tanken bakom detta är uppenbarligen att det gentemot personalen vid de mest ansträngda myndigheterna inte är försvarligt att andra myndigheter tillåts ha personalresurser som är betydligt mindre ansträngda.

Det bör slutligen framhållas att dimensioneringen grundas på jämförelser mellan domstolar av samma slag. Några beräkningsgrunder som kan utgöra underlag för avvägning av arbetskraftsbehov mellan tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen finns inte.

Formerna för dimensioneringsarbetet

Dimensioneringsfrågorna kommer varje år upp under våren i samband med den del av DVs budgetarbete som tar sikte på medelsfördelningen inför det närmast kommande budgetåret. Resultatet av arbetet konkretiseras i de personalplaner och budgetramar som är fogade till verkets föreskrifter i anslutning till regeringens regleringsbrev för D 2-anslaget samt i anslagsframställningen för det därefter följande budgetåret. Under ett budgetår förekommer dessutom en löpande dimensionering vilken ofta föranletts av framställningar om förstärkningar från domstolarna. Det föreligger ett mycket nära samband mellan det årliga och det löpande dimensioneringsarbetet. Personalbehov som av olika skäl inte kunnat beaktas i samband med budgetarbetet kan komma att tillgodoses under året genom tillfälliga förstärkningar. Det är därvid givetvis angeläget att samma dimensioneringsprinciper kommer till användning. En sådan ordning är ägnad att öka möjligheterna till en enhetlig bedömning av domstolarnas resursbehov.

Det årliga budgetarbetet sker inom verket under överinseende av en ledningsgrupp bestående av DVs fyra enhetschefer. Chefen för organisationsenheten har ett samordningsansvar för beredningsarbetet. Arbetet med att ta fram underlag för ledningsgruppens ställningstaganden utförs av en särskild arbetsgrupp vari ingår flertalet av de tjänstemän som under året bereder ärenden om tillfälliga resursförstärkningar. Beredningsarbetet sker i nära samarbete med arbetstagarorganisationerna i den s k anslagsgruppen. Formerna för detta samarbete har reglerats i ett särskilt avtal.

Anslagsarbetet påbörjas under januari med en genomgång av de skrivelser som tillsänds myndigheterna med begäran om anslagsframställning. Ledningsgruppen anger vidare ekonomiska förutsättningar och övriga riktlinjer, däribland dimensioneringsprinciper, för arbetet i arbetsgruppen. Arbetet med att ta fram statistiskt underlag påbörjas så snart verksamhetsstatistiken för föregående år föreligger. Under april görs sammanställningar av denna statistik och dimensioneringsberäkningar för varje enskild domstol. Samtidigt inhämtas hovrätternas yttranden över tingsrätternas yrkanden. Under maj och juni sker fortlöpande beredning i ledningsgruppen och anslagsgruppen. Vidare förs så långt tiden medger en dialog med främst hovrätterna om myndigheternas yrkanden. Viktigare frågor som därvid kommer upp behandlas efterhand av DVs styrelse eller generaldirektören. Arbetet i anslagsgruppen avslutas med en formell MBL-förhandling om förslaget till föreskrifter i anslutning till regleringsbrev. Föreskrifterna fastställs slutligen av generaldirektören. Anslagsframställningen beslutas definitivt av DVs styrelse i slutet av augusti och överlämnas till justitiedepartementet före den 1 september.

Prövningen av framställningar från tingsrätterna om förstärkningar under löpande budgetår sker i första hand i en grupp sammansatt av företrädare för som regel organisations-, ekonomi- och personalenheterna. Vid enighet inom gruppen meddelas beslutet i ärendet av chefen för personalenheten eller chefen för allmänna sektionen vid denna enhet. Vid oenighet behandlas frågan av berörda byråchefer. Först i sista hand förs frågan upp till verkschefen.

Dimensioneringsfrågor av mer omfattande natur som kommer upp under året skall behandlas i den ordning som gäller för det årliga budgetarbetet. Ett exempel på en fråga av denna karaktär är den fördelning av lönemedel med anledning av handräckningslagen som skedde under hösten 1981.

Arbetsmaterial

Som underlag för dimensioneringen av tingsrätterna (bortsett från Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter) sammanställs i samband med det årliga anslagsarbetet ett grundmaterial som i viss utsträckning även kan utgöra ett underlag för den löpande dimensioneringen under året. Detta material är följande.

- personalplan, yrkanden
- enkel verksamhetsstatistik för de två senaste åren och dimensioneringsberäkningar med utgångspunkt från normtalen (se nedan)
- fyraårsstatistik över målutveckling och målstruktur i tingsrätten
- redovisning av omloppstider och balansens ålderssammansättning.

Ett förslag till behandling av respektive myndighets yrkanden används som utgångspunkt för anslagsgruppens arbete. Dessutom används sammanställningar av domstolarnas yrkanden, särskilda s k sammanställningslistor (jämförelser av måltillströmning m m i storleksmässigt jämförbara tingsrätter) avseende domare, notarier, biträden och expeditionsvakter samt fastighetsdomstolar. Lokalsektionen inom DV kompletterar jämförelsematerialet med bedömningar av olika tingsrätters lokalsituation. Rapporter och minnesanteckningar från besök i domstolarna finns tillgängliga under arbetet.

Dimensioneringsprinciper

Som tidigare framhållits har dimensioneringsarbetet huvudsakligen inriktats på att skapa en jämnare arbetsbelastning mellan domstolarna. Detta medför att fördelningen av resurser i huvudsak kan grundas på relativa jämförelser mellan olika myndigheters arbetsbörda. Den genomsnittliga arbetsbelastningen för myndigheterna utgör därvid en utgångspunkt för

dimensioneringen. Denna belastning anges i vissa dimensioneringstal eller normtal. Normtalen utgår i princip endast från antalet handlagda mål eller ärenden per anställd vid tingsrätterna under föregående år. Talen är således inte ett uttryck för vad DV anser att någon skall prestera utan ett mått på vad man faktiskt har presterat.

Utöver de dimensioneringsberäkningar som görs utifrån normtalen tillkommer vad som närmast kan kallas lokala faktorer. Dessa faktorer, som ofta i praktiken kan ha en stor betydelse för den faktiska resursfördelningen, är av skiftande slag. Här kan nämnas målstrukturen, balanser, omloppstider, förekomsten av tingsställen och annan reseverksamhet, personalens kvalifikationer, domstolens lokalsituation och befolkningsstrukturen inom domsagan. DV försöker också genom besök och studier vid domstolarna skapa sig ett kunnande om de lokala förhållandena. Sammanfattningsvis bör alltså betonas att normtalen inte är avgörande utan att även andra faktorer tillmäts stor vikt.

I det följande anges de normtal som använts vid jämförelser mellan tingsrätterna bortsett från Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter. För hovrätterna finns inte några motsvarande tal. Resursfördelningen till hovrätterna grundas främst på helhetsjämförelser mellan hovrätterna.

Domarpersonal

Med utgångspunkt från 1981 års verksamhetsstatistik kan bl a följande normtal framräknas

-	inkomna T-, B- och F-mål (exkl notariemål och gemensamma ansökningar) per domare	225
-	genomsnittlig förhandlingstid per domare	160 tim
-	utgående målbalans per domare	75

Fördelningen av domarresurser för fastighetsdomstolarna har i huvudsak skett med utgångspunkt från de uppgifter tingsrätterna angivit på blankett D i anslagsframställningen. Inbördes jämförelser mellan fastighetsdom-

stolarna har också gjorts. Resursbehovet för vattendomstolarna har bedömts med utgångspunkt från en särskild utredning om vattendomstolarnas organisation och personalbehov (DV Rapport 1981:11).

Önskemål har i olika sammanhang framförts om att till dimensioneringstalet för mål per domare foga särskilda koefficienter för olika förhållanden (förhandlingstider, häktningsframställningar, andelen ordinära dispositiva mål m m) och härigenom matematiskt utforma jämförelsetal som tillåter jämförelser mellan tingsrätter som markant skiljer sig åt i dessa avseenden. Bl a arbetsbelastningsutredningens undersökningar från 1976 visar osäkerheten vid tillämpningen av sådana koefficienter i praktiken. Om antalet domare i enskilda tingsrätter fördelades enbart med utgångspunkt t ex från förhandlingstiderna i tingsrätterna skulle personaltilldelningen i många fall strida mot de gängse uppfattningarna om arbetsbelastningen i tingsrätterna. I det praktiska dimensioneringsarbetet måste därför i avvaktan på att bättre metoder erhålls från fall till fall göras en sammantagen bedömning av samtliga tillgängliga faktorer som har betydelse för resursdimensioneringen.

Notarier

Tidigare år har DV vid bedömningen av notariebehovet vid tingsrätterna utgått från följande principer

- varje rotel skall ha en protokollförare, antingen notarie eller icke rättsbildad protokollförare

- inskrivningsmyndigheten skall förses med en notarie per 20 000 inskrivningsärenden (tidigare 15 000 ärenden)

- tingsrätter med betydande antal lagsökningar och betalningsföreläggande (i det närmaste heltidssyssla för en notarie) förses med en extra notarie

- övriga arbetsuppgifter för notarierna förutsätts kunna utföras av rotelnotarierna.

Vissa svagheter med dessa principer har visat sig alltefter som mål- och ärendetillströmningen ökat i tingsrätterna. Hänsyn har inte tagits till att såväl själva rotelarbetet som övriga arbetsuppgifter kontinuerligt ökat. Detta har i praktiken lett till att alltfler tingsrätter låter notarier uteslutande arbeta med s k massärenden (undantaget inskrivningsmyndighetsärenden). Normen beträffande inskrivningsmyndigheterna överensstämmer inte heller alltid med den verkliga bemanningen.

Delegationen på IM och de ökande sidouppgifterna för rotelnotarierna även i de små tingsrätterna är huvudskälen till att detta år på försök ett alternativt beräkningssätt använts vid bedömning av tingsrätternas notariebehov. Med hjälp av material från den s k arbetsbelastningsutredningen (jfr DVs PM 1979-10-24 Arbetsbelastningen i tingsrätterna) och tingsrätternas egna uppgifter i blankett D för förra budgetåret har följande normtal utarbetats.

Arbetsuppgift	Norm
Rotelarbete (B-, T- och F-mål)	0,8/rotel [1]
Lagsökningar och betalningsföreläggande	9 000/notarie och år
Bouppteckningsprotokollet och förmynderskapsärenden	1 500 bouppteckningar/ notarie och år
IM-ärenden	som tidigare med viss hänsyn till delegation
Övrigt (konkurser, domstolsärenden m m)	se tabell nedan

[1] Antalet rotlar reduceras härvid med antalet tjänster för icke-rättsbildad protokollförare

Antal domare	< 2	2,5-3	4-5	5-7	> 7
Notarieårsarbets-krafter för "övrigt"	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5

Det nya beräkningssättet belyser bättre än det gamla sättet resursbehovet i en mindre tingsrätt. Av det tidigare beräkningssättet framgår t ex inte att notariernas arbete med massärendena numera inte sällan har samma omfattning som själva rotelarbetet. Det finns däremot anledning att vara tveksam till de exakta nivårnera för var och en av normtalen. Beräkningssättet bygger inte heller på hur notariernas arbetsuppgifter praktiskt kan fördelas i en tjänstgöringsplan.

För varje tingsrätt har båda beräkningssätten använts och det slutliga notariebehovet har bedömts utifrån en kombination av resultaten och vad som i övrigt är känt om arbetsbördan i tingsrätten.

Vid dimensioneringen har liksom under tidigare år hänsyn inte tagits till att notariernas arbetsuppgifter varierar i olika tingsrätter.

Biträdespersonal

Normtalen för biträdespersonal som mestadels bygger på arbetsbelastningsutredningens undersökningar har i stort sett varit desamma under ett flertal år.

Arbetsuppgifter	Norm
B-, T- och F-mål (exkl gemensamma ansökningar och notariebrottmål)	1,25 biträde/rotel (avser allt kansliarbete i målen)
Gemensamma ansökningar	600/biträde
Notariemål	700/biträde
Domstolsärenden	1 100/biträde
Konkurser	250/biträde

Arbetsuppgifter	Norm
Lagsökningar	1 200/biträde
Bouppteckningar	1 200/biträde
Övriga ärenden i bouppteckningsprotokollet och förmynderskapsärenden	1 700/biträde
IM-ärenden (ej fastighetsdatamyndigheter)	5 000/biträde
Betalningsföreläggande	2 500/biträde

Här kan särskilt framhållas att särskilda överväganden görs vid bedömningen av biträdesbehovet för B-, T- och F-mål. Hänsyn tas bl a till rotlarnas storlek och sammansättningen av målbördan samt antalet tjänster för icke rättsbildade protokollförare.

Resursbehovet för de administrativa funktionerna (administrativt biträde, kassa/expedition, televäxel m m) har i huvudsak beräknats efter följande regel.

Antal rotlar	1	2	2,5	3	4	5	6	7-8	> 9
Årsarbetskrafter för administrativa funktioner	0,5	0,75	1	1,25	1,5	2	2,5	3	3-4

En individuell bedömning görs därefter med hänsyn till

- måltillströmning
- inskrivningsmyndighetens storlek
- förekomsten av fastighetsdata
- om tingsrätten är vattendomstol

Regeln beträffande de administrativa funktionerna är delvis nyskapad.

Källorna för normtalen är liksom för notarierna delvis kvalitetsmässigt bristfälliga, bl a varierar sättet att mäta resursfördelningen mellan de olika normtalen. Det kan också konstateras att mål- och ärendeutvecklingen under senare år lett till att en del tal börjar bli något inaktuella. Inte heller här torde emellertid bristerna i dimensioneringstalen skapa några påtagliga orättvisor mellan tingsrätterna.

Avslutande synpunkter

Det framgår av ovanstående redogörelse för dimensioneringsprinciperna att DV inte företar någon kvalitativ värdering av tingsrätternas arbetsprestationer. De farhågor som flera domstolar uttalat för att bristande resurstilldelning går ut över säkerheten i dömandet vidareför DV till regeringens kännedom för beaktande vid prövningen av det totala medelsbehovet för domstolarna.

Det bör också framhållas att DV betraktar varken former eller principer för dimensioneringsarbetet som låsta. Tvärtom pågår ständigt övervägande av möjligheterna att förfina mätmetoder m m. En viktig uppgift i sammanhanget är att utveckla dialogen med myndigheterna i dimensioneringsfrågor.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07300-5