



2009:20

Domstolarnas inre arbete

– en utvärdering





Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer. Statskontoret ska ge en samlad bild av hittills gjorda erfarenheter av de förändringar som de senaste tio åren har genomförts i den inre domstolsorganisationen.

I uppdraget ingår att ge en beskrivning av de olika arbetsformer och organisatoriska lösningar som valts av domstolarna och att analysera sambandet mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering* (2009:20).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Gunnar Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Gunnar Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Uppdraget	11
1.3	Avgränsningar	12
1.4	Genomförande	13
1.5	Disposition	16
2	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	19
2.1	Utgångspunkter	19
2.2	Organisatoriska enheter och beredningsorganisation	19
2.3	Delegering	30
2.4	Specialisering	32
2.5	Gemensamma rutiner	35
2.6	Ledning och styrning	38
2.7	Framtida utmaningar	41
3	Sveriges Domstolar – några utgångspunkter	43
3.1	Allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar	43
3.2	Verksamhet, verksamhetsmål och måluppfyllelse	47
3.3	Olika former för att organisera det inre arbetet vid domstolarna	52
3.4	Domstolsverket och dess roll	56
3.5	Reform- och utredningsarbete	58
4	De allmänna domstolarna	63
4.1	Tingsrätter	63
4.2	Hovrätter	79
5	De allmänna förvaltningsdomstolarna	85
5.1	Länsrätter	85
5.2	Kammarrätter	99

6	Den inre organisationens betydelse för effektivitet och kvalitet	105
6.1	Inre organisation och effektivitet	106
6.2	Inre organisation och ändringsfrekvens	119
6.3	Vad krävs för att domstolarna ska uppnå verksamhetsmålen?	120

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	129
2	Externa aktörers kommunikation med domstolarna	133
3	Kategorisering av tingsrätter och länsrätter	143
4	Deskriptiv statistik och statistisk analys	147

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en övergripande utvärdering av domstolarnas inre organisation och arbetsformer. Syftet är att ge en samlad bild av hittills gjorda erfarenheter av de förändringar som genomförts under de senaste tio åren. I uppdraget ingår också att analysera sambandet mellan en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv.

Statskontoret kan konstatera att förändringstakten vid domstolarna har varit hög under 2000-talet. De flesta domstolar har genomfört någon förändring av den inre organisationen. Ett stort antal domstolar har frångått en organisering av verksamheten i rotlar. Endast sju av 50 tingsrätter och mindre än en tredjedel av länsrätterna har kvar det traditionella rotelsystemet.

Den vanligaste organisationsformen vid domstolarna är en blandform eller en hybrid som för de allmänna domstolarna innebär att brottmålen hanteras gemensamt samtidigt som tvistemålen i någon bemärkelse handläggs domarbundet. För länsrätternas del innebär en sådan hybridorganisation att domare och notarier kan arbeta rotelbundet samtidigt som föredragande och domstolssekreterare arbetar gemensamt mot flera rotlar.

Övergången från rotlar till större enheter eller hybrider innebär också att beredningen i större utsträckning sker gemensamt på enhetsnivå eller för hela domstolen.

De flesta domstolar har någon form av specialisering av den dömande verksamheten. Hälften av länsrätterna och så många som 40 av 50 tingsrätter har dock inga planer på att utöka specialiseringen. Vidare värderar varken tingsrätter eller länsrätter specialisering högt som en faktor för att uppnå effektivitet.

Domstolarna delegerar i hög grad uppgifter från ordinarie domare till övrig personal. Samtidigt kan Statskontoret konstatera att det finns relativt stora skillnader beträffande delegeringsgrad mellan enskilda

domstolar. Statskontoret tolkar detta som att det vid vissa enskilda domstolar kan finnas ett utrymme för ytterligare delegering. Statskontorets analyser visar vidare att det finns ett samband mellan delegeringsgrad och effektivitet. Tingsrätter som har en hög delegeringsgrad visar sig nämligen ha kortare omloppstider för brottmål och tvistemål.¹

Statskontorets analys visar vidare att det för tingsrätterna inte går att påvisa att en viss organisationsform är mer effektiv än en annan. Det finns däremot ett samband mellan en tingsrätts storlek och dess effektivitet, i termer av omloppstider och styckkostnader, så till vida att mindre tingsrätter har kortare omloppstider. Samtidigt är dock styckkostnaderna för dessa tingsrätter högre. Medelstora och stora tingsrätter visar sig ha längre omloppstider men kostar mindre.

Det tycks också finnas ett samband mellan NMI (Nöjd Medarbetar Index) och effektivitet. Tingsrätter där personalen har ett stort förtroende för ledningen tenderar att ha kortare omloppstider. Detsamma gäller tingsrätter där personalen har god kännedom om verksamhetens mål.

Statskontorets bedömning är att de organisationsförändringar som genomförts, tillsammans med en ökad delegering av frågor som rör personalfrågor, verksamhetsplanering och uppföljning av verksamhetens resultat, har skapat bättre förutsättningar för domstolarna att fokusera på styrnings- och ledningsfrågor. Detta förhållande stärks av att flertalet domstolar idag har en ledningsgrupp och en administrativ direktör eller motsvarande. Statskontorets bedömning är dock att styrnings- och ledningsfrågor fokuseras i olika utsträckning vid domstolarna.

De organisationsförändringar som ägt rum ställer enligt Statskontoret nya krav på såväl personal som ledning vid domstolarna. Det är därför viktigt för domstolsledningen att fånga upp konsekvenser av genomförda organisationsförändringar vid den egna domstolen.

Statskontorets utvärdering visar att en engagerad och delaktig personal är en viktig faktor för att åstadkomma en effektiv verksamhet vid domstolarna. En utmaning ligger därför också i att skapa en organisation

¹ Statskontorets analyser av samband mellan organisationsform och effektivitet och kvalitet omfattar endast tingsrätter

med ett fokuserat och tydligt ledarskap. Ett ledarskap som gör att medarbetarna känner sig delaktiga och har ett förtroende för domstolens ledning.

En generell bedömning är att förändringar av det inre arbetet och den inre organisationen vid domstolarna är en omfattande process och att det finns en mängd faktorer som kan förklara varför en domstol inte uppnår regeringens verksamhetsmål. Merparten av dessa faktorer omfattas inte av Statskontorets utvärdering. Det är enligt Statskontoret viktigt att påpeka att en förändring av indelning i organisatoriska enheter inte är tillräcklig för att skapa en effektiv verksamhet vid domstolarna. En omorganisation kan i sämsta fall innebära att en domstol endast lyfter in gamla arbetssätt och rutiner i en ny organisation. Mot den bakgrunden är det enligt Statskontoret viktigt att domstolarna tar vara på den potential som de genomförda organisationsförändringarna innebär bl.a. genom ett fortsatt arbete med att även utveckla arbetsformer och rutiner.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under ett antal år har det vid Sveriges Domstolar bedrivits ett utvecklingsarbete i syfte att skapa moderna och mer effektiva arbetsplatser med verksamhet av hög kvalitet. Ansvar för utvecklingsarbetet har i det enskilda fallet vilat på domstolschefen som tillsammans med personalen har bedrivit arbetet. Samverkan har ofta skett med Domstolsverket. Genom bestämmelser i domstolarnas instruktioner har domstolarna givits utrymme att i större utsträckning själva besluta om hur det inre arbetet ska organiseras. Detta har i många fall lett till organisatoriska förändringar samt till att möjligheterna att delegera vissa beredningsuppgifter har ökat.

De flesta domstolar har under senare år genomfört någon form av förändring av den inre organisationen och det är relativt stora skillnader mellan domstolarnas arbetsformer.

Arbete med att utveckla domstolarnas inre organisation ska ses som ett led i den reformering av rättsväsendet som pågått sedan millennieskiftet. En del i denna reformering är att även utveckla domstolarnas yttre organisation genom att skapa större domstolar med en större administrativ och judiciell bärkraft. Utvecklingen av domstolarnas inre organisation och arbete ska, enligt regeringen, vidare ske bl.a. genom att skapa förutsättningar för domstolarna att ha en stärkt beredningsorganisation och en mer långtgående specialisering i dömandet.

Enligt regeringen finns det nu skäl att genomföra en övergripande utvärdering av de senaste årens förändringar av domstolarnas inre organisation och arbetsformer.

1.2 Uppdraget

Statskontoret har av regeringen givits i uppdrag² att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer.

² Se bilaga 1.

Statskontoret ska ge en samlad bild av hittills gjorda erfarenheter av de förändringar som de senaste tio åren har genomförts i den inre domstolsorganisationen. I uppdraget ingår att ge en beskrivning av de olika arbetsformer och organisatoriska lösningar som valts av domstolarna.

Vidare ska Statskontoret analysera sambandet mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet om att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Vid bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet kan, enligt uppdraget, hänsyn tas till faktorer såsom antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål, omloppstider och balansernas åldersstruktur samt överklagande- och ändringsfrekvenser. Såväl en övergripande undersökning av en vid krets av domstolar som en djupare analys av ett begränsat antal domstolar kan, enligt uppdraget, genomföras.

Vid bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet kan även beaktas hur externa aktörer såsom åklagare, advokater samt företrädare för Skatteverket och andra myndigheter uppfattat att genomförda förändringar i den inre organisationen har påverkat domstolarnas kommunikation med aktörerna.

Vidare kan hänsyn tas till hur personalen har upplevt att genomförda förändringar har påverkat arbetsmiljön.

Uppdraget omfattar tingsrätt, hovrätt, länsrätt och kammarrätt, dvs. sammanlagt drygt 80 domstolar.

1.3 Avgränsningar

1.3.1 Avgränsningar

Projektet är inriktat mot domstolarnas inre arbete och avser primärt en analys av organisation och arbetsformer. Det innebär att andra delar av reformeringen av Sveriges Domstolar kommer att exkluderas. Det gäller exempelvis frågor som avser yttre organisation, processuella förfaranden, domstolarnas tillgänglighet, kompetensutveckling, rekrytering etc.

1.3.2 Centrala begrepp

Effektivitet och kvalitet

Som framgår ovan utgör en del av Statskontorets uppdrag att belysa domstolarnas förmåga att uppnå målet om att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Det finns dock, vad Statskontoret erfar, ingen entydig definition av effektivitet och kvalitet inom domstolsväsendet.

I denna studie har vi, för att belysa eventuella samband mellan en domstols inre organisation och effektivitet respektive kvalitet, valt att fokusera på effektivitet i bemärkelsen måluppfyllelse i förhållande till regeringens verksamhetsmål. Kvalitet belyser vi bl.a. genom en analys av tingsrätternas ändringsfrekvenser.

Kvalitet i termer av brukarupplevd sådan belyser vi i första hand genom en analys av hur advokater, åklagare och några statliga myndigheter upplever att kommunikationen med domstolarna påverkats av de organisationsförändringar som genomförts. Därutöver för vi, utifrån våra domstolsbesök, intervjuer och analyser, allmänna resonemang kring frågor med koppling till effektivitet och kvalitet.

1.4 Genomförande

Utvärderingen baseras i huvudsak på fyra enkäter som gått ut till samtliga domstolar, på verksamhetsstatistik från Domstolsverket, på besök och intervjuer vid 16 domstolar och på telefonintervjuer med ett antal externa aktörer.

1.4.1 Enkät till samtliga domstolar

Statskontoret har tillsänt enkäter³ riktade till samtliga allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar i första och andra instans. Syftet med enkäterna är att erhålla en bild av hur domstolarna valt att organisera sig beträffande verksamhetens indelning i organisatoriska enheter (rotlar, större enheter eller motsvarande) samt hur beredningen av mål och ärenden i övrigt är organiserad. Enkäterna innehåller vidare

³ Statskontorets enkäter finns att hämta på www.statskontoret.se

frågor om bl.a. former för beredning och delegering av beredande och dömande uppgifter, förekomsten av specialisering samt former för ledning och styrning av verksamheten.

1.4.2 Statistisk analys

Statskontoret har utifrån befintlig verksamhetsstatistik från Domstolsverket genomfört ett antal statistiska analyser. Dessa syftar till att belysa (eventuella) samband mellan olika valda organisationslösningar och utfall beträffande omloppstider, kostnader för avgjorda mål, ändringsfrekvenser m.m.

1.4.3 Besök vid 16 domstolar

Inom ramen för uppdraget har vi besökt 16 domstolar:

- *Sju tingsrätter:* Borås tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Luleå tingsrätt, Nacka tingsrätt, Norrköpings tingsrätt och Södertörns tingsrätt.
- *Fem länsrätter:* Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Vänersborg, Länsrätten i Västerbottens län och Länsrätten i Östergötlands län.
- *Två hovrätter:* Hovrätten för Västra Sverige och Hovrätten för Övre Norrland.
- *Två kammarrätter:* Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall.

I upptakten av projektet genomfördes även ett besök vid Uppsala tingsrätt och Länsrätten i Uppsala län. Urvalet av domstolar har gjorts i samråd med Domstolsverket. En ambition vid urvalet har varit att få en viss spridning såväl geografiskt som när det gäller domstolarnas storlek (både beträffande årsarbetskrafter och antal mål och ärenden). Urvalet ska också spegla skillnader i organisations- och arbetsformer samt resultat.

Det primära syftet med våra domstolsbesök är att erhålla en djupare bild av motiv och erfarenheter kring valda organisationslösningar. Ett syfte är också att erhålla olika personalkategoriernas syn på och erfaren-

heter av det inre arbetet och hur genomförda förändringar påverkat arbetsmiljön. Vid våra besök vid domstolarna har vi träffat och intervjuat följande personalkategorier: 1) lagman eller president, 2) ordinarie och icke-ordinarie domare, enhetschef eller motsvarande 3) chefsadministratör eller motsvarande 4) notaries 5) föredragande eller beredningsjurister samt 6) domstolssekreterare. Sammanlagt har vi samtalat med omkring 250 personer.

1.4.4 Intervjuer med externa aktörer

Enligt uppdraget kan externa aktörers uppfattning av hur genomförda förändringar i domstolarnas inre organisation har påverkat domstolarnas kommunikation med aktörerna vara relevant vid bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet. Vi har därför genomfört telefonintervjuer med ett tjugotal aktörer såsom åklagare, advokater samt företrädare för Skatteverket och Försäkringskassan.

1.4.5 Projektgrupp

Utvärderingen har genomförts av en projektgrupp bestående av Gunnar Gustafsson (projektledare), Martin Johansson och Michiko Muto. Malin Persson har bistått projektet med statistiska analyser. Under vårterminen 2009 har Erika Johansson medverkat som praktikant i projektgruppens arbete.

1.4.6 Referenspersoner

Till projektet har knutits ett antal referenspersoner med lång erfarenhet av Sveriges Domstolar. Dessa har faktagranskat delar av utkast och bistått Statskontoret med synpunkter i övrigt. Dessa personer är:

- Claes Tidånå, Domstolsverket
- Dan Töllborn, Domstolsverket
- Mari Andersson, lagman vid Länsrätten i Stockholms län.
- Stefan Strömberg, lagman vid Göteborgs tingsrätt.

Statskontoret har under arbetets gång haft kontinuerlig kontakt med Justitiedepartementet.

Det är dock Statskontoret som ansvarar för innehållet i denna rapport.

1.4.7 Domstolsverket

Statskontoret har under projektets gång haft löpande kontakter med Domstolsverket som även bistått projektet med bl.a. urval och verksamhetsstatistik. Ungefär samtidigt som Statskontoret påbörjade detta projekt initierade Domstolsverket ett projekt med syfte att dokumentera och analysera det utvecklings- och förändringsarbete som skett vid tingsrätterna under de senaste tre till fem åren. Statskontoret har under arbetets gång haft kontakt med Domstolsverkets projekt. Vidare har den enkät som tillsänts samtliga tingsrätter samordnats mellan Domstolsverket och Statskontoret.

1.5 Disposition

I kapitel 1 redovisas Statskontorets uppdrag, arbetets inriktning och genomförande m.m.

I kapitel 2 redovisas Statskontorets sammantagna iakttagelser samt bedömningar och slutsatser. Kapitlet följer samma struktur som kapitel 4 och 5.

Kapitel 3 innehåller en kortfattad beskrivning av olika domstolsslag samt en översiktlig redogörelse för domstolarnas verksamhet, verksamhetsmål och måuppfyllelse. Vidare beskrivs kortfattat olika former för att organisera det inre arbetet vid domstolarna samt Domstolsverkets roll och uppgifter. Kapitlet avslutas med en kort redogörelse av det reform- och utredningsarbete som vi bedömer vara relevanta för frågeställningarna i denna rapport.

I kapitel 4 och 5 redovisas resultatet av Statskontorets enkätundersökning per domstolsslag. Detta kompletteras med iakttagelser utifrån våra domstolsbesök. Kapitlet syftar till att ge en beskrivning av de arbetsformer och organisatoriska lösningar som valts vid domstolarna.

I kapitel 6 redovisas Statskontorets analys av samband mellan en domstols inre organisation och arbetsformer och dess förmåga att uppnå

målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv.

I bilaga 2 redovisas Statskontorets intervjuer med ett antal advokater och åklagare samt med företrädare för Skatteverket och Försäkringskassan.

Statskontorets enkäter till domstolar finns att hämta på www.statskontoret.se

2 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

2.1 Utgångspunkter

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att genomföra en övergripande utvärdering av domstolarnas inre organisation och arbetsformer. Syftet är att erhålla en samlad bild av hittills gjorda erfarenheter av de förändringar som de senaste tio åren genomförts i den inre domstolsorganisationen. Statskontoret konstaterar att begreppen inre organisation och arbetsformer inte är entydiga. Statskontoret har valt att analysera domstolarnas inre organisation och arbetsformer genom att främst fokusera på verksamhetens indelning i organisatoriska enheter, domstolarnas beredningsorganisation, delegering av uppgifter, inslag av specialisering, förekomst av gemensamma rutiner samt former för ledning och styrning.

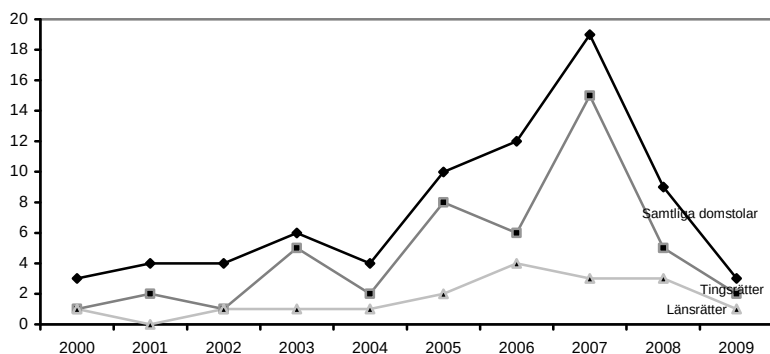
2.2 Organisatoriska enheter och beredningsorganisation

2.2.1 Statskontorets iakttagelser

Intensivt förändringsarbete vid domstolarna under 2000-talet

Det har sedan millennieskiftet skett ett omfattande arbete inom Sveriges Domstolar med avsikt att förändra domstolarnas inre organisation. Av diagrammet nedan framgår att intensiteten var som högst mellan åren 2005 och 2007 då drygt ett fyrtiotal domstolar genomförde någon form av förändring av den inre organisationen.

Diagram 1.1 Organisationsförändringar mellan 2000–2009. Samtliga domstolar (antal organisationsförändringar).



Källa: Statskontorets enkät

Samtliga domstolar i första instans, utom tre tingsrätter och sex länsrätter, har genomfört någon form av förändring av den inre organisationen i termer av förändringar av indelningen i organisatoriska enheter under perioden.⁴ Samtliga hovrätter och kammarrätter har genomfört sådana förändringar. Vidare planerar ungefär hälften av domstolarna att inom de närmaste 1–2 åren genomföra ytterligare förändringar av den inre organisationen.

Statskontorets iakttagelse är att det finns ett samband mellan de sammanslagningar av tingsrätter som genomförts under perioden och förändringar av den inre organisationen. Det finns således anledning att anta att länsrättsreformen kommer att generera ytterligare förändringar av den inre organisationen vid många av länsrätter. Ett sådant antagande stöds också av den enkät som Statskontoret har skickat ut till samtliga länsrätter.

⁴ Att notera är att de organisationsförändringar som här inkluderats även innefattar "mindre" förändringar, t.ex. ett ökat samarbete mellan rotlar vid arbetstoppar eller dylikt.

De flesta domstolar har gått ifrån rotelsystemet

Ett stort antal domstolar har under den undersökta perioden gått från en organisering i rotlar till att organisera verksamheten i större enheter eller motsvarande. Samtidigt har många domstolar valt att på annat sätt justera sin organisation. En del tingsrätter har t.ex. återgått till att handlägga tvistemål domarbundet samtidigt som brottmålen handläggs gemensamt. Många länsrätter har valt att organisera sig så att domare och även notarier kan arbeta rotelbundet samtidigt som föredragande och domstolssekreterare arbetar i team eller grupper. Tingrätter och länsrätter med en sådan organisation benämns i det följande hybridorganisationer.

Mest markant är övergången från rotlar till annan organisationsform vid tingsrätterna där rotelbaserad organisation, från att ha varit den dominerande organisationsformen, endast förekommer vid sju av 50 tingsrätter. När det gäller förvaltningsdomstolarna är utvecklingen inte riktigt lika dramatisk. Sju av 23 länsrätter är organiserade i traditionella rotlar.

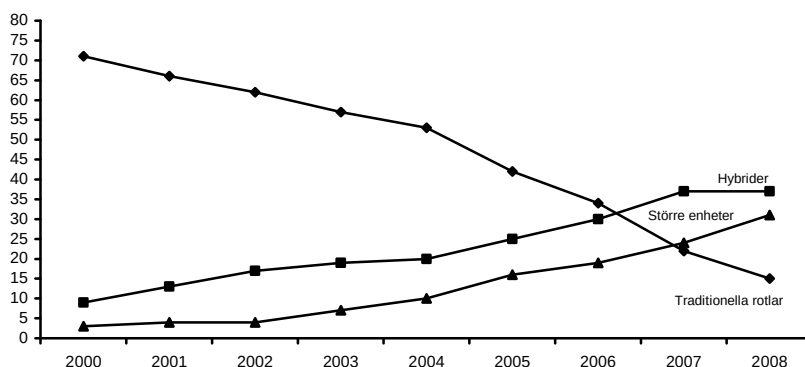
Den vanligaste organisationsformen bland tingsrätterna är den form av hybrid som beskrivs ovan. 23 tingsrätter har en sådan organisation och 20 tingsrätter är organiserade i större enheter inom vilka både brottmål och tvistemål handläggs gemensamt.

Även bland länsrätterna är hybridorganisationen den vanligast förekommande organisationsformen. Nio av 23 länsrätter har denna organisationsform medan sju länsrätter är organiserade i större enheter.

Också vid hov- och kammarrätter har utvecklingen inneburit att rotelsystemet har frångåtts till förmån för en organisering i större enheter. I stort sett samtliga hov- och kammarrätter är organiserade i större enheter.

I diagrammet nedan visas hur antalet domstolar som är organiserade i rotlar, större enheter eller motsvarande eller hybridorganisation har utvecklats under perioden 2000–2008.

Diagram 1.2 Domstolarnas inre organisation. Utveckling under perioden 2000–2008. Samtliga domstolar (antal domstolar)



Källa: Statskontorets enkät

Stor mångfald av organisationslösningar

Vår undersökning visar på en stor mångfald när det gäller domstolarnas inre organisation och arbetsformer och det är heller inga vattentäta skott mellan olika organisationsformer. Vid de tingsrätter som fortfarande är organiserade i rotlar finns t.ex. inslag av stöd mellan rotlar, viss gemensam beredning, särskild organisation för beredning av förutsmål m.m.

Motiv till organisationsförändringar

Regeringen har på olika sätt uttryckt en ambition om att arbetet vid Sveriges Domstolar ska bedrivas mer effektivt. Detta ska åstadkommas bl.a. genom en ökad renodling av dömandet, genom att skapa förutsättningar för domstolarna att stärka sin beredningsorganisation och genom att skapa förutsättningar för ett ökat inslag av specialisering. Genom förändringar i regelverket har domstolarna också givits möjlighet att själva besluta om domstolens indelning i enheter eller avdelningar. Domstolsverket har på olika sätt, bl.a. genom tilldelning av resurser, verkat för att utveckla domstolarnas inre organisation. Våra intervjuer vid ett femtontal domstolar pekar på en positiv inställning till att utveckla den egna verksamheten, men också på att man upplever ett starkt tryck på att verksamheten ska utvecklas i en viss riktning.

De motiv och syften till de genomförda organisationsförändringarna som lyfts fram av domstolarna är förmågan att bättre kunna hantera arbetstoppar och frånvaro, att minska omloppstider i balanserade mål samt att öka effektiviteten, att minska sårbarheten samt att kunna utnyttja resurserna bättre. Många länsrätter har även lyft fram möjligheter till specialisering som en orsak till att förändra den inre organisationen.

Vi kan också konstatera att merparten av domstolarna bedömer att målen med de genomförda organisationsförändringarna helt eller delvis har uppnåtts.

Vi har tidigare nämnt att det finns ett samband mellan förändringar av tingsrätternas inre organisation och de sammanslagningar av tingsrätter som ägt rum under perioden. En bidragande orsak till att omorganisera verksamheten vid några domstolar har också varit att domstolen tilldelats nya måltyper såsom migrations- eller fastighetsmål. Vi har också iakttagit att byte av ledning vid domstolar i många fall har följts av omorganisationer. Det finns exempel på att täta byten av lagmän eller presidenter har genererat frekventa förändringar av den inre organisationen.

Statskontoret kan även konstatera att domstolar har olika förutsättningar för att bedriva ett förändringsarbete. Det finns exempel på större domstolar som har avsatt betydande resurser, och anställt särskild personal, för att fokusera på förändringar av den inre organisationen. Mindre domstolar kan vanligtvis inte göra detta i samma utsträckning.

Iakttagelser om olika organisationsformer

Nedan sammanfattar vi våra iakttagelser, utifrån våra domstolsbesök, om personalens syn på organisationsformer och arbetssätt. Noterbart är att den höga förändringstakten vid domstolarna innebär att många av de anställda har erfarenhet av att arbeta i såväl rotlar som större enheter eller hybridorganisationer.

En organisering i större enheter kan leda till ett bättre resursutnyttjande...

En synpunkt som framförts vid våra domstolsbesök är att en övergång till större enheter kan leda till en ökad flexibilitet och bättre förutsätt-

ningar att utnyttja befintliga resurser. Det gäller t.ex. möjligheterna att flytta resurser inom domstolen. Dessutom menar ett antal av de intervjuade att en organisation i större enheter leder till förbättrade möjligheter att fördela om mål. Detta antas i sin tur leda till en jämnare arbetsbelastning inom domstolen. En övergång från traditionella rotlar kan också uttryckas som att man inom ett rotelsystem fördelar mål medan man inom en organisation baserad på större enheter fördelar arbete.

I sammanhanget bör även påpekas att en övergång till större enheter upplevs ha minskat sårbarheten vid frånvaro pga. semester eller sjukdom, men även vid arbetstoppar och i samband med att personal slutar och i väntan på att ny personal rekryteras.

Att arbeta i större enheter innebär bl.a. att det inte finns några ”rotelgränser” som måste överträdas vilket gör att det är möjligt att undvika de inlåsnings effekter som ibland kan uppstå inom en traditionell rotelorganisation. En ytterligare konsekvens av en organisering i större enheter är att en större insyn och transparens skapas vilket minskar risken för att mål blir liggande.

En utbredd uppfattning är också att arbete i större enheter skapar bättre förutsättningar för personalen att känna och ta ett gemensamt ansvar för verksamheten och verksamhetens mål. En synpunkt som framförts av ett flertal av de intervjuade är också att en övergång till större enheter har medfört att lednings- och styrningsfrågor kan prioriteras på ett annat sätt än tidigare, bl.a. genom en ökad delegering av personalansvar, och att verksamhetsplanering och resultatuppföljning därmed kan fokuseras i högre utsträckning än tidigare. Enligt våra intervjuer kan detta leda till ett ökat tryck på målavverkning och ett ökat fokus på balansernas åldersstruktur.

En ytterligare synpunkt som framförts vid några domstolar, och som också angivits som ett motiv för att genomföra organisationsförändringar av många tingsrätter i vår enkät, är att en omorganisation till större enheter skapar förutsättningar för att skapa mer intressanta och stimulerande arbetsuppgifter för vissa personalkategorier.

... men kan också innebära otydlig ansvarsfördelning och sämre överblick

Att organisera verksamheten i större enheter kan emellertid även leda till att fördelningen av ansvar upplevs som mindre tydlig av personalen. En synpunkt som framkommit under vår utvärdering är att kontrollen och överblicken över domstolens, avdelningens eller enhetens mål kan försämrats vid en övergång till större enheter. Domare kan t.ex. uppleva att det traditionella rotelsystemet ger en god överblick över målen och att det personliga ansvaret för domaren är tydligt utpekat. Även domstolssekreterare kan lyfta fram rotelorganisationens fördelar när det gäller att ha koll på de mål som ligger på roteln. Eftersom domstolssekreterarna har målen från början till slut känner de också till vad som har hänt tidigare i ett mål, vilket minskar risken för att misstag begås under beredningen.

Denna synpunkt har även framförts av de advokater, åklagare m.fl. som Statskontoret har intervjuat. Många av dessa menar t.ex. att det på en domstol med ett traditionellt rotelsystem finns en ansvarig domare för ett mål direkt från det att målet kommer in till domstolen. För advokater kan detta vara av betydelse eftersom de då vet vem de ska vända sig till i varje enskilt mål. Samtidigt finns det de som menar att rotelsystemet har sina brister eftersom det bara finns en eller två kontaktpersoner per mål medan det i en organisation med större enheter finns fler personer att vända sig. En förutsättning för att detta ska vara möjligt är dock, enligt de intervjuade aktörerna, att domstolens organisation är tydlig och kommunicerad utåt.

Utifrån ett notarieperspektiv kan den traditionella rotelorganisationen med närheten till *en* domare skapa goda förutsättningar för domstolen att erbjuda notarierna adekvat handledning och utbildning. På vissa domstolar som frångått en traditionell rotelorganisation upplevs notarieutbildningen kunna bli lidande eftersom notarierna där arbetar gentemot ett flertal domare under en kort tidsperiod. Det kan därför uppstå problem med att göra en samlad bedömning som grund för notariernas vitsord. Det kan emellertid också vara problematiskt för en notarie att enbart arbeta mot en domare om personkemin mellan notarie och domare inte fungerar.

En annan synpunkt som framkommit i vår utvärdering är att arbetet i en organisation med större enheter kan leda till att arbetet upplevs som mer stressande och att de möjligheter att "arbeta undan" som fanns i en organisation med traditionella rotlar inte finns i samma utsträckning i den nya organisationen.

Väl fungerande rotlar kan vara effektiva

En återkommande synpunkt är att arbete i rotel kan vara effektivt när det fungerar väl. Problemet är att det samtidigt kan innebära stora problem om samarbetet inom en rotel inte fungerar. Andra problem med rotelsystemet som lyfts fram är att det kan bidra till att det utvecklas olika arbetssätt på olika rotlar. En annan svaghet är att tempot och prioriteringarna på de olika rotlarna kan skilja sig åt, vilket i sin tur kan leda till att balanserna blir olika stora på rotlarna.

Ett ökat inslag av gemensam beredning

En konsekvens av att flertalet domstolar är organiserade i större enheter är att beredningen i större uträkning sker gemensamt. För en stor del av domstolarna sker beredningen således på enhetsnivå eller motsvarande. För vissa domstolar sker den gemensamt för flera enheter eller för hela domstolen.

Stor variation beträffande hur beredningsarbetet är organiserat

En iakttagelse är att det finns en stor variation beträffande hur beredningsarbetet vid domstolarna är organiserat. På vissa domstolar finns ett utpekat samordningsansvar för beredningen. Ett sådant ansvar kan ligga på en ordinarie domare, på en fiskal eller, i förekommande fall, på en eller flera föredragande eller beredningsjurister. Det förekommer också att domstolssekreterare tilldelas ett ansvar för att samordna ett kansli eller motsvarande.

Vid hovrätter och kammarrätter är det vanligt att ett hovrättsråd, kammarrättsråd eller en assessor har ett utpekat ansvar som berednings-samordnare.

Gemensam beredning för flera enheter eller motsvarande sker vid vissa domstolar i ett gemensamt kansli för domstolssekreterarna med rotation mellan olika arbetsstationer.

Svårt att behålla föredragande och beredningsjurister

Föredragande och beredningsjurister har vid vissa domstolar en viktig, och ibland samordnande, roll i beredningsarbetet. Ett problem som påtalats vid våra besök är dock att domstolarna ofta har svårt att behålla föredragande och beredningsjurister eftersom en sådan befattning inte alltid erbjuder professionell utveckling över tid.

Fungerande beredningsorganisation är en viktig faktor för att uppnå hög effektivitet

Ett effektivt och fungerande kansli eller beredningsorganisation upplevs av många av de intervjuade vara en mycket viktig faktor för en domstols effektivitet. Vår iakttagelse är också att vissa domstolar arbetar strategiskt för att stärka sin beredningsorganisation. Detta kan åstadkommas på flera sätt, t.ex. genom satsningar på kompetensutveckling för sekreterare och en ökad delegering till notarier, föredragande och beredningsjurister. Vi har också sett exempel på att domstolar med vakanta domartjänster väljer att satsa på att förstärka beredningsorganisationen istället för att återbesätta domartjänster.

2.2.2 Statskontorets bedömningar och slutsatser

Det finns inget samband mellan inre organisation och effektivitet

Enligt uppdraget ska Statskontoret undersöka om de senaste årens förändringar av domstolarnas inre organisation lett till en förbättrad effektivitet. Våra analyser visar att det inte tycks finnas något samband mellan organisationsform och effektivitet uttryckt i omloppstider och styckkostnader. Det går således inte att påvisa att tingsrätter med en verksamhet organiserad i större enheter eller motsvarande är mer effektiva än tingsrätter med traditionella rotlar. Det är snarare så att tingsrätter med traditionella rotlar eller hybridorganisation har kortare omloppstider när det gäller brott- och tvistemål. Det bör dock poängteras att det rör sig om små skillnader i genomsnittlig omloppstid, vilket gör att det inte går att påvisa ett statistiskt samband mellan organisation och effektivitet.

Våra analyser visar dock att det finns ett samband mellan antalet inkomna mål per år vid en domstol och omloppstider respektive styckkostnader så till vida att små tingsrätter i genomsnitt har kortare genomsnittliga omloppstider än medelstora och stora tingsrätter. Den

genomsnittliga styckkostnaden är dock högre för små tingsrätter. Små tingsrätter tenderar således att vara snabba men mer kostsamma medan medelstora och stora tingsrätter har något längre omloppstider men är istället mindre kostsamma.

Tingsrätter med större enheter och hybridorganisation har en lägre genomsnittlig ändringsfrekvens

Våra analyser tyder vidare på att det finns ett svagt samband mellan inre organisation och ändringsfrekvens. Tingsrätter med större enheter och tingsrätter med en hybridorganisation har en något lägre genomsnittlig ändringsfrekvens än tingsrätter med traditionell rotelorganisation. I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att det rör sig om så små skillnader att det inte är möjligt att tala om ett statistiskt säkerställt samband.

Många domstolar har justerat sin organisation

Vår bedömning är att många tingsrätter under perioden har gått från att organisera verksamheten i rotlar till att bedriva den i större enheter eller motsvarande för att därefter efterhand justera organisationen. Vid många tingsrätter har erfarenheter visat att det för tvistemålen behövs en större kontinuitet i handläggningen och att dessa mål därför bör handläggas domarbundet i någon form. Detta samtidigt som brottmålen handläggs gemensamt.

För länsrätterna har verksamheten dock inte primärt omorganiserats utifrån olika måltyper utan snarare utifrån olika personalkategoriers behov. Kännetecknande för vissa länsrätter är att domare och notarier i många fall arbetar på rotlar medan beredningen är gemensam med föredragande och domstolssekreterare som arbetar mot flera eller samtliga rotlar. Anledningen till att denna modell i stor utsträckning tillämpas på länsrätterna är att en gemensam beredningsorganisation lämpar sig väl för länsrätternas verksamhet som kännetecknas av ett begränsat inslag av muntlig förhandling, en stor andel mål som kan avgöras ”på handling” och föredragande som i stor utsträckning utarbetar domförslag.

Vår bedömning är vidare att många domstolar arbetar medvetet med att hitta rätt balans i beredningsorganisationen. Det kan röra sig om allt från att hitta rätt balans när det gäller delegering av beredande uppgif-

ter, dvs. på vilken nivå som en viss uppgift bör utföras så att domstolens resurser och kompetens utnyttjas på bästa sätt, till att hitta rätt avvägning när det gäller relationen mellan beredning och dömande. Utifrån våra domstolsbesök kan vi t.ex. konstatera att det finns domstolar som har fått problem med flaskhalsar efter att domstolen har satsat på att förstärka sin beredningsorganisation. Problem som har tagit sig uttryck i att den dömande delen av verksamheten inte hinner med att döma av mål i samma takt som beredningsorganisationen färdigställer mål för avgörande. I vissa fall har vi emellertid sett prov på det omvända, dvs. att beredningsorganisationen inte hinner med att färdigställa mål för avgörande i samma takt som domstolens domare dömer av mål.

Det finns ingen ”bästa” organisationslösning

Den stora mångfald av organisationslösningar som vi iakttagit indikerar att det inte finns något givet svar på vilken organisationsform som är optimal för en enskild domstol. Vår bedömning är att utvecklingen av den inre organisationen har skett utifrån varje domstols specifika förutsättningar och behov.

Vår bedömning är vidare att det förändringsarbete som genomförts vid domstolarna har varit värdefullt i den bemärkelsen att det har inneburit att diskussioner om arbetssätt och inre organisation har lyfts fram. Domstolarna värderar själva delaktig personal som en viktig faktor för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Vårt intryck är också personalen i de flesta fall har involverats i förändringsarbetet.

De intervjuer som Statskontoret genomfört med advokater, åklagare och företrädare för statliga myndigheter om deras kommunikation med domstolarna, visar att kommunikationen i huvudsak upplevs som god. Kommunikationen anses inte heller ha påverkats nämnvärt av de organisationsförändringar som genomförts.

2.3 Delegering

2.3.1 Statskontorets iakttagelser

Delegering utnyttjas i hög grad...

Regeringens ambition är att skapa förutsättningar för att renodla dömandet vid domstolarna. Detta förutsätter bl.a. att det sker en ökad delegering av uppgifter från ordinarie domare till övrig personal.

Vår enkät visar att domstolarna i stor utsträckning delegerar uppgifter. Enligt lagmännen delegeras beredande uppgifter vid länsrätterna så gott som fullt ut till notarier och föredragande. Även dömande uppgifter delegeras, där så är möjligt, i mycket stor utsträckning.

Tingsrätterna delegerar i mycket hög utsträckning beredande uppgifter vad gäller notariemål, övriga brottmål och förenklade tvistemål. Även när det gäller dömande uppgifter delegeras notariemål så gott som fullt ut. För övriga brottmål och övriga tvistemål är delegeringen dock mer begränsad vilket inte heller är överraskande med tanke på dessa måls karaktär.

... men det är skillnader i delegeringsgrad mellan enskilda tingsrätter

Det är dock relativt stora skillnader mellan enskilda domstolar beträffande i vilken utsträckning uppgifter för enskilda måltyper delegeras. När det gäller delegering av beredande uppgifter för t.ex. brottmål och övriga tvistemål finns det tingsrätter som tillämpar full delegation för dessa uppgifter medan man vid andra tingsrätter överhuvudtaget inte delegerar beredande uppgifter. Det finns även liknande skillnader mellan tingsrätterna när det gäller tvistiga familjemål och förenklade tvistemål.

Orsaker till att delegering inte utnyttjas fullt ut

Möjligheter att delegera beredande och dömande uppgifter skiljer sig åt mellan domstolarna. För hov- och kammarrätter är möjligheterna att delegera uppgifter t.ex. mer begränsade.

Vid våra intervjuer med olika personalkategorier vid ett antal domstolar framkommer att inställningen till delegering i huvudsak är positiv.

Det förekommer dock att övrig personals bedömningar skiljer sig från lagmännens, både när det gäller i vilken utsträckning uppgifter de facto är delegerade och huruvida möjligheterna att delegera uppgifter utnyttjas fullt ut. En lagman kan t.ex. ge uttryck för åsikten att domstolssekreterare och/eller föredragande inte vill ta på sig vissa uppgifter. Samtidigt kan vi få en annan bild vid intervjuer med berörda personal-kategorier. En orsak till att uppgifter inte delegeras fullt ut kan vara att domstolssekreterare inte alltid är benägna att ta på sig ytterligare uppgifter. Detta kan till viss del vara en generationsfråga men också en lönefråga. Vi har emellertid även stött på fall där domstolssekreterare velat men inte fått ta på sig ytterligare uppgifter. Vid sidan av ett visst motstånd mot att ta på sig uppgifter har vi även stött på fall där domare motsatt sig delegation till domstolssekreterare.

I samband med besök vid domstolar har vi även sett exempel på situationer där en viss personalkategori formellt har delegering men där delegeringen i praktiken inte utnyttjas alls eller endast i begränsad utsträckning på grund av att vederbörande inte hinner med dessa uppgifter.

En orsak till att delegering inte nyttjas fullt ut är vidare att notarier och notariemeriterade föredragande måste ha nämnd för att döma, vilket innebär ökade kostnader. Även krav på effektivitet kan vara en orsak till att delegering inte nyttjas fullt ut. Om det t.ex. tar längre tid i anspråk för en notarie eller en sekreterare att handlägga vissa uppgifter kan krav på effektivitet leda till att målen handläggs av domare.

En orsak till skillnader i delegeringsgrad kan också vara den personalsammansättning som finns vid enskilda domstolar. Vår iakttagelse är t.ex. att vissa domstolar medvetet satsar på att stärka sin beredningsorganisation framför att anställa flera domare vid t.ex. vakanser. Detta bör rimligen påverka delegeringsgraden.

Små risker med delegering

Det finns en risk för att kvaliteten försämras till följd av delegering genom att vissa fel uppstår i handläggningen. Våra intervjuer pekar dock på att de brister som eventuellt kan uppstå snarast är marginella och inte påverkar kvaliteten i dömandet.

2.3.2 Statskontorets bedömningar och slutsatser

Tingsrätter med en hög grad av delegering har kortare omloppstider

Vår analys visar att den utsträckning en tingsrätt väljer att utnyttja möjligheten att delegera beredande uppgifter från domare till notarier och beredningsjurister samt domstolssekreterare har betydelse för omloppstiderna. Tingsrätter med en långtgående delegering av beredande uppgifter har kortare genomsnittliga omloppstider än tingsrätter som har en lägre grad av delegering. Detta gäller för både brott- och tvistemål.

Det finns utrymme för ytterligare delegering

Vi har tidigare konstaterat att domstolarna i hög utsträckning utnyttjar möjligheterna att delegera uppgifter. Samtidigt finns det för vissa måltyper avsevärda skillnader i delegeringsgrad mellan olika domstolar. Enligt Statskontoret är en rimlig tolkning av detta förhållande att det vid enskilda domstolar finns ett utrymme att delegera ytterligare uppgifter.

2.4 Specialisering

2.4.1 Statskontorets iakttagelser

De flesta domstolar har någon form av specialisering

Regeringens ambition är att skapa förutsättningar för en ökad specialisering vid domstolarna. Vår undersökning visar att dessa tankar har fått stort genomslag. Idag har huvuddelen av tings- och länsrätterna samt samtliga hov- och kammarrätter någon form av specialisering av den dömande verksamheten.

För tingsrätterna är de vanligaste områdena för specialisering konkurser och ekobrott och för länsrätterna skatte- och socialförsäkringsmål.

För att specialisering ska vara möjlig krävs ett visst målunderlag. Våra analyser visar också att det är vanligare att större domstolar har någon form av specialisering av den dömande verksamheten än mindre domstolar.

Fler länsrätter än tingsrätter planerar för ytterligare specialisering

Det är en viss skillnad mellan tings- och länsrätter beträffande i vilken utsträckning planer finns att införa eller utöka specialiseringen av den dömande verksamheten. Hälften av länsrätterna har sådana planer medan 68 procent av tingsrätterna inte planerar att införa eller utöka specialiseringen.

Specialiseringens olika dimensioner

Specialisering är olika omfattande vid domstolarna och kan innebära olika saker. En viktig distinktion är huruvida specialiseringen grundar sig på enskilda domares önskemål att handlägga vissa mål utifrån ett specialintresse eller på att domstolen, utifrån ett verksamhetsperspektiv, anser sig behöva bygga upp särskild kompetens på vissa målområden.

Skillnader kan också föreligga beträffande huruvida en viss domare uteslutande handlägger en viss måltyp eller om måltypen endast utgör en begränsad del av de mål som domaren handlägger.

Förutom specialisering på olika målområden finns det enskilda länsrätter där vissa domare handlägger snabba mål och andra långsamma mål. Till de senare räknas framför allt skattemål.

Specialisering förekommer inte enbart på domarnivå. Även föredragande och beredningsjurister kan vara specialiserade på vissa måltyper. Det förekommer t.ex. att grupper av föredragande vid länsrätter specialiserat sig på vissa typer av mål.

Specialisering kan också återspeglas i en domstols organisation så till vida att verksamheten är organiserad i enheter utifrån olika mål- eller ärendetyper. Det gäller för vissa länsrätter som är organiserade i avdelningar eller enheter för skatte- och socialförsäkringsmål. Även bland tingsrätterna finns exempel på att domstolar är organiserade utifrån olika måltyper.

En synpunkt som framkommit i samband med våra domstolsbesök är att målens komplexitet sannolikt kan komma att bidra till ökade krav på specialisering.

En nackdel med specialisering är dock att, framför allt att mindre domstolar, kan bli sårbara vid sjukdom samt att ett personberoende kan uppstå. Det kan även finnas en motsättning mellan å ena sidan ett behov av fördjupning och specialisering och å andra sidan värdet av att varje enskild domare behärskar samtliga eller många typer av mål.

En risk med specialisering är vidare att enskilda domare kan komma att sätta praxis för domstolen i vissa måltyper vilket är problematiskt. En annan iakttagelse är att domare, bl.a. av karriärskäl, kan föredra att vara generalister.

Vi kan också konstatera att Statskontorets intervjuer med advokater, åklagar och företrädare för ett par statliga myndigheter visar att så gott som samtliga intervjuade efterfrågar en ökad specialisering vid domstolarna.

2.4.2 Statskontorets bedömningar och slutsatser

Specialisering har olika innebörd vid olika domstolar

Vår bedömning är att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser om specialiseringens betydelse för att utveckla det inre arbetet vid domstolarna. Detta eftersom specialiseringen är olika utvecklad vid enskilda domstolar och också har mycket olika innebörd; allt ifrån att ett fåtal domare har en något högre tilldelning av vissa mål utifrån ett specialintresse till en långtgående specialisering som genomsyrar verksamheten och också avspeglas i domstolens organisation.

Ingen entydig bild av specialiseringens betydelse för effektivitet

Vår generella bedömning att specialisering, jämfört med andra faktorer, inte har någon framträdande roll i domstolarnas arbete med att utveckla den inre organisationen. Vår enkät ger heller inte någon entydig bild av vilken betydelse domstolarna tillmäter specialiseringen för att öka verksamhetens effektivitet och kvalitet. Sammantaget rangordnar tingsrätterna möjligheter till specialisering lägst av nio angivna framgångsfaktorer. Det tycks dock råda viss oenighet mellan tingsrätterna när det gäller nyttan av en ökad specialisering. Sju tingsrätter framhåller specialisering som den viktigaste faktorn medan det stora flertalet, 29 tingsrätter, rangordnar specialisering lägst av samtliga faktorer. Länsrätterna rangordnar möjligheter till specialisering något högre

än vad tingsrätterna gör, men även här hamnar specialisering långt ned i listan över framgångsfaktorer.

Det ska dock beaktas att de flesta domstolar redan har infört någon form av specialisering av den dömande verksamheten. Det faktum att hälften av länsrätterna, men något färre tingsrätter, planerar för att påbörja eller ytterligare utöka specialiseringen inom den närmaste tiden talar för att många domstolar bedömer att specialisering i framtiden kan bidra till att utveckla verksamheten.

2.5 Gemensamma rutiner

2.5.1 Statskontorets iakttagelser

En allmän iakttagelse är att framtagandet av gemensamma rutiner vid domstolarna kan skapa förutsättningar för en större enhetlighet vid utformning av domar och ett mer enhetligt agerande gentemot domstolens brukare. Vidare kan förutsättningar skapas för att ta till vara domstolens resurser på ett bättre sätt, t.ex. vid sjukdom och frånvaro. Detta genom att ett enhetligt arbetssätt gör det möjligt för personal att i större utsträckning täcka upp för varandra vid sjukdom och röra sig över enhetsgränser eller mellan rotlar. Gemensamma rutiner kan också skapa förutsättningar för att i större utsträckning utnyttja möjligheter till delegering av uppgifter.

Det är relativt vanligt med gemensamma rutiner

Brottmål är det område inom vilket tingsrätterna i störst utsträckning har tagit fram gemensamma rutiner. För en majoritet av tingsrätterna är gemensamma rutiner för brottmål helt dokumenterade. Vår enkät visar vidare att samtliga hovrätter, helt eller delvis, har tagit fram gemensamma rutiner i någon form. Mot bakgrund av att brottmålen till sin karaktär generellt sett är mer likartade – och i jämförelse med tvistemålen lättare att skapa standardiserade rutiner för – är resultatet kanske inte så förvånande.

Vår enkät ger dock endast svar på frågan om huruvida de allmänna domstolarna har eller inte har gemensamma rutiner och i vilken utsträckning dessa är dokumenterade. Enkäten ger inte någon kvalitativ information om hur omfattande eller genomarbetade rutinerna är. Det

är inte heller möjligt att bedöma i vilken utsträckning rutinerna faktiskt kommer till användning i den dagliga verksamheten.

Vårt intryck är, utifrån våra domstolsbesök, att det finns en spännvidd beträffande hur enskilda domstolar arbetar med gemensamma rutiner. En del domstolar har överhuvudtaget inte sett behov av att utveckla gemensamma rutiner. Andra domstolar har valt att utarbeta rutiner för en begränsad del av verksamheten. Vi har också stött på domstolar med en omfattande dokumentation av ett stort antal handläggningsrutiner och där rutinerna också i hög grad förefaller användas i verksamheten.

Det finns dock gränser för vad som kan omfattas av gemensamma rutiner

Vårt intryck är att domstolssekreterare, notarier, föredragande och beredningsjurister överlag är positivt inställda till gemensamma rutiner men att det finns en viss tveksamhet hos vissa domare. En grundläggande fråga för domarna är framför allt vilka aspekter som kan och bör omfattas av gemensamma rutiner. Flera domare påtalar att det är svårt att reducera en komplex materia – mål och ärenden ser så olika ut – till förenklade riktlinjer eller rutiner och att man i alla fall måste anpassa handläggningen till det enskilda fallet och att gemensamma rutiner därför endast i begränsad utsträckning leder till en effektivare handläggning.

En synpunkt som påtalats är vidare att det finns en gräns för hur stor enhetlighet i handläggningen som är möjlig eller ens önskvärd att eftersträva. Detta då olika enheter måste få färgas av individuella skillnader vad gäller ledarstil och enskilda domares arbetssätt.

Vidare kan kravet på självständighet i dömandet innebära en begränsning för hur långt en domstol kan nå vad gäller enhetlighet i beredningen. Våra domstolsbesök pekar också på att det finns olika syn på var gränsen rimligen går mellan självständighet i dömandet och administrativ styrning.

Gemensamt för flera domstolar som aktivt arbetar med gemensamma rutiner tycks vidare vara att behovet av att utveckla dessa har accentue-

rats i samband med att domstolen omorganiserats och infört någon form av gemensam beredning.

2.5.2 Statskontorets bedömningar och slutsatser

Olika grad av fokus på rutiner vid olika domstolar

Vår bedömning är att behoven av gemensamma rutiner är olika för olika domstolar. Vi har t.ex. sett exempel på domstolar där rutiner inte är dokumenterade i någon större uträkning, men där personalen ändå upplever sig arbeta enhetligt. Det gäller t.ex. domstolar vid vilka beredande personal arbetat ihop under mycket lång tid och upplever sig som samspelade.

Rutiner har dock knappast något värde om de inte förmedlas till och efterlevs av personalen. Vår bedömning är att det finns påfallande skillnader beträffande vilken vikt gemensamma rutiner tillmäts.

Vår bedömning är också att gemensamma rutiner underlättar arbetet för framför allt domstolssekreterare, notarier, föredragande och beredningsjurister. Att en domstol skapar enhetlighet kring hur beredningsarbetet bedrivs minskar risken för onödigt arbete för handläggarna och underlättar introduktionen av nyanställda. En annan aspekt av att utarbeta gemensamma rutiner är de positiva effekter dessa förefaller ha för arbetsmiljön. Utifrån våra intervjuer med handläggare gör vi bedömningen att gemensamma rutiner ökar t.ex. notariers och föredragandes trygghet i beredningsarbetet.

Vår analys visar att domstolarna själva placerar gemensamma rutiner tämligen långt ner på listan över faktorer som är viktiga för effektiviteten. Tingsrätterna rangordnar gemensamma rutiner som nummer sju av nio möjliga faktorer medan länsrätterna rangordnar dem som nummer sju av åtta möjliga faktorer.

Kan gemensamma rutiner bidra till en ökad och effektivitet?

I sammanhanget kan det vara intressant att lyfta fram det samband som redovisas i kapitel fem, nämligen att tingsrätter med en hög andel inkommande brottmål tenderar att ha kortare handläggningstider för såväl brott- som tvistemål.

Vår undersökning visar att brottmål är det område inom vilket tingsrätterna i störst utsträckning har utarbetat gemensamma rutiner. En hypotes är att sambandet mellan andelen inkomna brottmål och brott- och tvistemålen omloppstider kan förklaras av att domstolar som har en hög andel brottmål också har utvecklat gemensamma rutiner för att hantera denna måltyp. Därmed skulle domstolen också klara av att avverka tvistemålen på kortare tid. Förekomsten av gemensamma rutiner för brottmål skulle således kunna bidra till att frigöra mer tid för hantering av tvistemål.

Det finns ett värde i diskussioner om behovet av rutiner

Vår bedömning är att det finns ett egenvärde i att domstolar diskuterar och reflekterar över sitt arbetssätt och behovet av gemensamma rutiner. Det förändringsarbete och de omorganisationer som genomförts under 2000-talet har enligt vår bedömning också bidragit till att dessa frågor har lyfts fram och diskuterats vid många domstolar.

2.6 Ledning och styrning

2.6.1 Statskontorets iakttagelser

Många domstolar har i dag en ledningsgrupp...

Statskontorets utvärdering visar att samtliga hov- och kammarrätter har en ledningsgrupp. När det gäller läns- och tingsrätter har hälften av länsrätterna och merparten av tingsrätterna en ledningsgrupp. Vi kan också konstatera att samtliga hov- och kammarrätter, i stort sett samtliga länsrätter och nästan samtliga tingsrätter har en chefsadministratör eller en administrativ direktör.

... och en långtgående delegation av personalansvar

Av Statskontorets enkät framgår att samtliga hov- och kammarrätter, i stort sett samtliga länsrätter och nästan samtliga tingsrätter har delegerat ett ansvar för personalfrågor till chefsadministratörer, chefsrådmän eller enhetschefer. I det delegerade personalansvaret ingår i första hand ansvar för utvecklingssamtal, lönesättande samtal och arbetsmiljöfrågor.

Ett outvecklat ledarskap kan leda till problem

I samband med vår utvärdering och våra domstolsbesök har det framkommit synpunkter på att ledarskapet vid domstolarna är relativt outvecklat. Anledningen till detta skulle vara att man tidigare vid tillsättningen av lagmän och chefsrådmän fokuserat på ledaregenskaper i allt för liten grad. Det ska samtidigt poängteras att det finns en rad faktorer som påverkar möjligheterna för en lagman att styra och leda en domstol. Våra domstolsbesök visar bl.a. att det inte alltid är helt enkelt för en domstolsledning att genomföra de omorganisationer som man anser krävs för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet. I enskilda fall har vi t.o.m. sett prov på domstolar där man har avstått från att genomföra organisationsförändringar eller där resultatet har blivit en ”blandad” organisation på grund av motstånd från personalen.

En bra chef bör vara en bra jurist

Vi har även sett prov på att det är viktigt att lagmän och enhetschefer åtnjuter legitimitet bland de övriga domarna på domstolen. Vissa ordinarie domare har t.ex. uttryckt en viss tveksamhet angående lämpligheten i att ”styras av en kollega”, vilket blir fallet vid de domstolar som använder sig av enhetschefer tillsatta av lagmannen. I samband med utvärderingen har det bl.a. framkommit att det är viktigt att en lagman, chefsrådmannan eller enhetschef även är med och drar sitt strå till stacken när det gäller det praktiska arbetet med målavverkning.

Vikten av delaktighet och engagemang

En allmän iakttagelse utifrån våra domstolsbesök är att en domstols funktionssätt och effektivitet i hög grad är kopplat till frågor om delaktighet och engagemang hos personalen. Kännetecknande för domstolar med en hög grad av måluppfyllelse tycks vara en god arbetsmiljö och en kultur där alla blir sedda och upplever att de bidrar till verksamhetens resultat. Det gäller också vikten av kännedom om verksamhetens mål och viljan att ta ett gemensamt ansvar för verksamheten.

2.6.2 Statskontorets bedömningar och slutsatser

Det finns ett samband mellan förtroende för ledningen och effektivitet

Vår analys visar att det finns ett samband mellan medarbetarnas förtroende för domstolsledningen och omloppstider. Tingsrätter där med-

arbetarna har ett högre förtroende för ledningen har kortare omloppstider för brott- och tvistemål. Även kännedom om domstolens verksamhetsmål tycks ha betydelse för effektiviteten, uttryckt i omloppstider för brott- och tvistemål. Att notera är också att målkännedomen är högre vid de små domstolarna.

Det faktum att huvuddelen av domstolarna idag är organiserade i mål-enheter eller hybridorganisationer, att merparten av domstolarna har en ledningsgrupp samt att en långtgående delegering av lednings- och styrningsfrågor till chefsadministratörer och/eller enhetschefer sker vid många domstolar, har enligt vår bedömning skapat bättre förutsättningar för att leda och styra verksamheten. Detta bl.a. genom att förutsättningar har skapats för domstolschefer att på ett annat sätt än tidigare fokusera på lednings- och styrningsfrågor.

Skillnader beträffande i vilken utsträckning ledningsfrågor fokuseras

Frågan är då om lednings- och styrningsfrågor fokuseras i tillräckligt stor utsträckning. Statskontorets bedömning, utifrån våra domstolsbesök, är att det finns uppenbara skillnader mellan olika domstolar när det gäller denna fråga. Det finns t.ex. skillnader beträffande vilken vikt som domstolsledningen tillmäter lednings- och styrningsfrågor. Vi har också kunnat konstatera att det finns skillnader när det gäller hur domstolarna arbetar med verksamhetsmål samt planering och uppföljning av verksamheten.

Olika sätt att tillsätta mellanchefer

Statskontoret kan konstatera att domstolarna till viss del har valt olika tillvägagångssätt när det gäller tillsättning av mellanchefer. En del domstolar har valt att använda sig av chefsrådmän, vilka utses av regeringen. Andra domstolar har istället valt att tillsätta enhetschefer vilka utses av lagmannen på tidsbegränsade förordnanden. Enligt vår bedömning påverkar detta val domstolschefens förutsättningar att leda och styra verksamheten. Det är t.ex. möjligt att tänka sig att en bättre balans inom en ledningsgrupp skapas vid en domstol med chefsrådmän som mellanchefer. Dessutom innebär en lösning med chefsrådmän, med tanke på anställningsformen, rimligen en större långsiktighet än en lösning med enhetschefer. Mot detta ska emellertid ställas det faktum att en lösning med enhetschefer innebär att ett större handlings-

utrymme skapas för lagmannen. Det är också rimligt att hävda att en lösning med chefsrådmän som mellanchefer i viss mening kan bidra till att cementera rådande förhållanden vid domstolen. Till viss del är denna fråga kopplad till domstolens storlek då större domstolar vanligtvis har avdelningar och därmed chefsrådmän medan mindre domstolar kan använda sig av enheter och enhetschefer.

Viktigt med legitimitet för chefer

Så vitt Statskontoret kan bedöma är det viktigt att en domstols lagman, chefsrådmän och enhetschefer åtnjuter legitimitet bland övriga domare vid domstolen. Det gäller t.ex. för lagmän, chefsrådmän och enhetschefer att hitta en balans mellan chefsrollen och domarrollen. Det måste finnas utrymme för båda rollerna för att undvika problem med legitimiteten.

2.7 Framtida utmaningar

En generell bedömning är att förändringar av det inre arbetet och den inre organisationen vid domstolarna är en lång och omfattande process. Statskontorets utvärdering skulle kunna tolkas som att de senaste årens organisationsförändringar inom Sveriges Domstolar inte har lett till en mer effektiv verksamhet. Statskontoret menar dock att en sådan tolkning inte är rimlig då det finns en mängd faktorer som kan förklara varför en domstol inte uppnår regeringens mål för verksamheten. Merparten av dessa faktorer har dock inte omfattats av Statskontorets uppdrag, t.ex. attityd till arbetsuppgifter och de mål som regeringen och den egna domstolen ställer upp för verksamheten. Till saken hör också att i stort sett samtliga domstolar som Statskontoret besökt i samband med utvärderingen upplevt att verksamheten blivit mer effektiv efter en övergång från traditionella rotlar till större enheter eller hybridorganisationer.

Enligt Statskontorets bedömning ställer de organisationsförändringar som ägt rum under den undersökta perioden nya krav på såväl personal som ledning vid domstolarna. Det är därför viktigt för domstolsledningen att söka identifiera och fånga upp vilka konsekvenser som följer av organisationsförändringar vid den egna domstolen.

Statskontorets utvärdering visar att en engagerad och delaktig personal värderas högt som en faktor för att åstadkomma en effektiv verksamhet. En stor utmaning för många domstolar ligger därför enligt Statskontoret i att skapa en organisation med ett fokuserat, enhetligt och tydligt ledarskap. Ett ledarskap som i sin tur kan bidra till att skapa en kultur och ett klimat som gör att domstolens medarbetare känner sig engagerade och delaktiga samt har ett förtroende för domstolens ledning.

Statskontorets bedömning är att en förändrad indelning i organisatoriska enheter inte är tillräcklig för att åstadkomma en effektiv verksamhet. För detta krävs att även arbetssätt och arbetsrutiner förändras. Med arbetssätt menar vi i detta sammanhang att nya verksamhetsstöd samt delegering utnyttjas till fullo och att arbetet i ökad utsträckning sker utifrån gemensamma rutiner etc. Att man vid en domstol genomfört en organisationsförändring behöver således inte innebära att arbetet bedrivs på ett mer effektivt och enhetligt sätt. En omorganisation kan i sämsta fall innebära att en domstol endast lyfter in gamla arbetssätt och rutiner i en ny organisation. Det är mot den bakgrunden enligt Statskontoret viktigt att domstolarna tar vara på den potential som de genomförda organisationsförändringarna innebär bl.a. genom ett fortsatt arbete med att utveckla arbetsformer och rutiner.

3 Sveriges Domstolar – några utgångspunkter

Domstolarna är en del av rättsväsendet. Med rättsväsendet menas vanligtvis de myndigheter som ansvarar för rättssäkerhet och rättstrygghet. Domstolarna utgör stommen i rättsväsendet. Till rättsväsendet räknas också de brottsförebyggande och utredande myndigheterna, dvs. polisen och Brottsoffermyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt Kriminalvården.

Ur bl.a. ett effektivitetsperspektiv talar man om den s.k. rättskedjan. För att effektivitet ska kunna uppnås i rättskedjan i sin helhet fordras att alla delarna fungerar optimalt utan att suboptimeringar uppstår. Det är också så att förändringar i en del i kedjan får konsekvenser för andra delar. Om polisen (genom exempelvis lagändring eller ändrade prioriteringar) i större uträkning kommer att åtgärda en viss typ av brott så kommer detta att påverka tillströmningen av brottmål vid tings- och hovrätter.

3.1 Allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar

3.1.1 De allmänna domstolarna

Tingsrätten är första instans vid de allmänna domstolarna. Det finns idag cirka 50 tingsrätter. Antalet tingsrätter har genom sammanslagningar minskat till dagens antal från att som flest ha varit ett drygt 90-tal. Tingsrätterna varierar i storlek från flera hundra till ett tiotal anställda. Andra instans vid de allmänna domstolarna är hovrätten. Det finns sex hovrätter. I allmänhet står det allmän part fritt att överklaga tingsrättens avgörande till hovrätten. För att hovrätten ska ta upp ett mål till full prövning krävs i de flesta fall att domstolen först meddelar ett prövningstillstånd. Högsta domstolen är högsta instans vid de allmänna domstolarna. Högsta domstolens främsta uppgift är pröva mål som kan ha betydelse för rättsutvecklingen, dvs. att skapa prejudikat.

De allmänna domstolarna handlägger brottmål och tvistemål. Brottsmål är de mål där någon står åtalad misstänkt för att ha begått brott. Tvistemål är mål där någon är oense med någon annan om exempelvis innehållet i ett köpeavtal, ett arv eller vårdnaden om ett barn. De grundläggande bestämmelserna om förfarandet i tvistemål och brottmål finns i rättegångsbalken.

Tingsrätternas och hovrätternas verksamhet regleras i förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion respektive förordning med hovrättsinstruktion (1996:379). För tingsrättens del framgår av instruktionen att det vid varje tingsrätt ska finnas en lagman som är administrativ chef för domstolen. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Vidare framgår att tingsrätten själv får besluta att domstolen skall vara indelad i avdelningar eller andra enheter. I instruktionen finns också bestämmelser om vilka typer av mål och ärenden som får delegeras och till vilken personalkategori. Motsvarande bestämmelser finns också för hovrätterna. Närmare bestämmelser om verksamheten finns i respektive domstols arbetsordning.

Chef för en tingsrätt är, som tidigare nämnts, en lagman. Därutöver finns vid domstolen rådmän och domstolssekreterare anställda. Vid vissa tingsrätter finns även s.k. beredningsjurister anställda. För den administrativa verksamheten ansvarar vanligtvis en chefsadministratör. Vid många större tingsrätter tjänstgör ett antal chefsrådmän som avdelningschefer. Vidare får tingsrätterna sig tilldelade ett antal notarier. Tingsrätten har ett utbildningsansvar för sina notarier. De stannar vid tingsrätten i två år och kan därefter söka in som fiskal vid hovrätt eller kammarrätt.

Chef för en hovrätt är en hovrättspresident. Vid hovrätterna finns därutöver ett antal lagmän, hovrättsråd och domstolssekreterare anställda. Dessutom finns ett antal icke-ordinarie domare.

3.1.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Länsrätten är första instans vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det finns idag 23 länsrätter. Regeringen har dock beslutat att minska antalet länsrätter. Från och med den 15 februari 2010 ska antalet läns-

rätter uppgå till 12 stycken. Kammarrätterna är andra instans. Det finns fyra kammarrätter. I de flesta fall krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp ett mål till fullständig prövning. Regeringsrätten är högsta instans.

De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger mål som rör tvister mellan det allmänna och enskilda. Detta innebär att de har till uppgift att handlägga mål rörande en mängd olika frågor. Några vanliga måltyper är återkallelse av körkort, skattemål, rätt till olika förmåner enligt socialförsäkringen, tvångsvård av barn och ungdomar eller missbrukare, psykiatrisk tvångsvård samt rätt till ekonomiskt bistånd. Huvudreglerna för förfarandet finns i förvaltningsprocesslagen samt i speciallagar som t.ex. taxeringslagen.

Mål i länsrätten inleds vanligtvis med att en enskild överklagar en myndighets beslut. Förfarandet är skriftligt, dvs. domstolen avgör målet efter skriftväxling mellan parterna. Muntlig förhandling kan dock vara ett komplement till det skriftliga förfarandet.

Verksamheten vid länsrätterna och kammarrätterna regleras i förordning med länsrättsinstruktion (1996:382) respektive förordning med kammarrättsinstruktionen (1996:380). På samma sätt som för de allmänna domstolarna innehåller instruktionerna bestämmelser om domstolens ledning, indelning i enheter och om delegering av vissa uppgifter. Även för länsrätter och kammarrätter gäller att närmare bestämmelser om verksamheten ska finnas i varje domstols arbetsordning.

Chef för en länsrätt är en lagman och för en kammarrätt en kammarrättspresident. Vid länsrätterna finns ett antal föredragande anställda med viktiga uppgifter vad gäller beredningen av mål. Även vid läns- och kammarrätt finns ett antal domstolssekreterare. Vid kammarrätterna finns därutöver ett antal kammarrättsråd samt ett antal icke-ordinarie domare.

Kammarrätten behandlar överklagade tvister från länsrätten mellan enskilda personer eller företag och myndigheter, både statliga och kommunala. För att kammarrätten ska ta upp ett överklagande krävs oftast prövningstillstånd. De vanligaste målen är skattemål och socialförsäkringsmål. Kammarrätten prövar också som första domstols-

instans överklaganden av beslut som gäller frågan om någon har rätt att ta del av en allmän handling, s.k. sekretessmål.

3.1.3 Särskilda domstolar

Vid sidan av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det ett antal särskilda domstolar och nämnder som är inrättade för att pröva vissa typer av mål och ärenden.

Av landets tingsrätter utgör 25 fastighetsdomstolar. Fastighetsdomstolarna handlägger fastighetsbildningsmål, expropriationsmål, tomt-rättsmål och vissa övriga mål med fastighetsrättslig anknytning. Mål enligt miljöbalken handläggs av fem miljödomstolar.⁵ De regionala miljödomstolarna är en del av tingsrätten och har bland annat jurist-domare och miljøråd anställda. Mål enligt sjölagen handläggs av sju tingsrätter som är sjörättsdomstolar.⁶

Tre länsrätter⁷ är migrationsdomstolar. Migrationsdomstolarna överprövar beslut meddelade av Migrationsverket i utlännings- och medborgarskapsärenden. Migrationsöverdomstolen är slutinstans.

Andra särskilda domstolar är Arbetsdomstolen som handlägger tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, Marknadsdomstolen som bl.a. handlägger tvister enligt konkurrenslagen och marknadsföringslagen samt Patentbesvärsrätten som handlägger överklaganden av Patent- och registreringsverkets beslut om bland annat patent, varumärken och mönster.

För vissa typer av hyres- och arrendetvister finns det hyresnämnder och arrendenämnder. Dessa är inte särskilda domstolar i egentlig mening utan brukar beskrivas som domstolsliknande nämnder.

⁵ Regionala miljödomstolar finns i Umeå, Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö. Miljödomstolen i Umeå har verksamhet också i Luleå.

⁶ Sjørättsdomstolar finns vid tingsrätterna i: Göteborg, Kalmar, Karlstad, Luleå, Malmö, Stockholm och Sundsvall.

⁷ Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg.

3.1.4 Resursfördelning

För närvarande pågår ett arbete med att införa en ny resursfördelningsmodell för tingsrätter, hovrätter, länsrätter och kammarrätter. Med den nya modellen ska budgeten för respektive domstol beräknas utifrån det genomsnittliga antalet inkomna mål under de två senaste åren. För länsrätter och tingsrätter sker även en uppdelning av inkomna mål på olika målkategorier. Domstolar med en mer resurskrävande målstruktur än genomsnittet får på så sätt kompensation för detta och vice versa. För tingsrätter och hovrätter grundar sig budgeten också på hur stor andel förtursmål och hur stor andel mål med en huvudförhandlingstid överstigande tolv timmar respektive domstol har.

Av Domstolsverkets verksamhetsplan för 2009 framgår att budgetfördelningen mellan domstolarna även genomförs utifrån en dialog och diskussion med domstolarna kring frågor som rör organisation, ledning och styrning, arbetsformer, personalfrågor m.m.

3.2 Verksamhet, verksamhetsmål och måluppfyllelse

3.2.1 Verksamhetens omfattning

Verksamhetens kostnader

Inom verksamhetsområdet Sveriges Domstolar fanns det 2008, exklusive migrationsdomstolarna, 4 534 årsarbetskrafter vid domstolarna. De samlade kostnaderna för verksamheten uppgick till 6,4 miljarder kronor. Under den senaste treårsperioden har kostnaderna för Sveriges Domstolar ökat årligen. Mellan 2006 och 2008 ökade kostnaderna med mer än en miljard kronor.

Tabell 3.1 Verksamhetens omfattning 2006–2008 (tkr)

	2006	2007	2008
Verksamhetsgrenen Dömande, beslutande och rättsvårdande verksamhet (domstolarna)	3 901 640	4 367 492	4 533 414
Verksamhetsgrenen Övergripande administration, resursfördelning och reformarbete (Domstolsverket)	137 331	139 824	147 231
Rättshjälp, offentligt försvar, målsägandebiträde, konkursförvaltare, tolk m.m.	1 345 162	1 506 626	1 719 721
Sveriges Domstolar totalt	5 384 133	6 013 942	6 400 366

Källa: Sveriges Domstolar Årsredovisning 2008.

3.2.2 Verksamhetsmål

Övergripande mål

Det övergripande målet för Sveriges Domstolar är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

I årsredovisningen för 2009 anger Domstolsverket att en tänkbar definition för ett rättssäkert avgörande är att det är korrekt, dvs. att utgången överensstämmer med givna författningar och övriga rättskällor, att lika fall ska ha avgjorts lika och att avgörandet skett inom rimlig tid samt att skälen för avgörandet är begripliga. Vidare kan effektiviteten bedömas genom att relatera antalet avgjorda mål och ärenden till insatta resurser. Enligt Domstolsverket måste dock även kvalitetsaspekten vägas in i bedömningen.⁸

Omloppstider och balanser

För verksamhetsgrenen dömande, beslutande och rättsvårdande verksamhet ställer regeringen krav på att balanserna och omloppstiderna ska minska väsentligt. För att mäta om målet uppnås används en modell där regeringen anger mål för hur många månader som det maximalt bör ta att avgöra 75 procent av målen, det vill säga omloppstiden. Av regleringsbrevet för 2009 för Sveriges Domstolar framgår att

⁸ Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2008, s. 13.

inriktningen för de kommande åren bör vara att 75 procent av brottmålen (exklusive förtursmål) avgörs inom fem månader, att 75 procent av tvistemålen (exklusive gemensam ansökan om äktenskapsskillnad) avgörs inom sju månader och att huvuddelen av målen i läns- och kamrarrätt (exklusive förturs- och migrationsmål) avgörs inom 6 månader.⁹

En analys genomförd av Domstolsverket visar att det finns ett tydligt linjärt samband mellan omloppstider och andel mål i balans. Under 2007 togs en beräkningsmodell fram för att dela upp domstolarnas totala målbalans i arbetsbalanser respektive överbalanser. Med arbetsbalans avses det antal mål i balans som är förenligt med en normal handläggning av målen och som innebär att regeringens verksamhetsmål uppnås. Det antal mål som överstiger arbetsbalansen definieras som överbalans och är problematiskt. En målsättning har varit att överbalanserna (37 000 mål) ska vara avarbetade den 31 december 2008).¹⁰

Domstolarnas egna verksamhetsmål

Domstolarna ska varje år, i samråd med Domstolsverket, själva sätta sina verksamhetsmål efter en modell som Domstolsverket fastställer. Det primära syftet med att sätta egna verksamhetsmål är att de ska vara ett redskap för domstolarnas interna styrning. Domstolarnas egna mål avser medianomloppstiden, omloppstiden för 75 percentilen och antalet avgjorda mål för flera olika målkategorier.

Särskilda balansavarbetningsinsatser

Sedan 2006 har domstolar och nämnder tillförts extra medel för tillfälliga insatser i syfte att minska målbalanserna. Bakgrunden var att antalet balanserade mål hade ökat kontinuerligt sedan 2002. Satsningarna har i huvudsak varit inriktade mot att i förtid generationsväxla personal genom dubblering av anställda under en period. Domstolsverket upprättar kontrakt innehållande bland annat målsättning och plan för de domstolar som får särskilda medel för balansavarbetningsprojekt. För 2006 tilldelades domstolar och nämnder totalt 26 mnkr, under 2007

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges Domstolar

¹⁰ Sveriges Domstolar, budgetunderlag 2009-2011, s. 18f. Sveriges Domstolar, årsredovisning för år 2007, s. 16.

ytterligare 74 mnkr och för 2008 utgick 88 mnkr för detta ändamål.¹¹ Ytterligare medel kommer att tilldelas under 2009 i syfte att bl.a. minska balanserna.

Sedan ett par år tillbaka finns det även en förstärkningsstyrka bestående av domare från både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol som ska kunna hjälpa till vid tillfälliga balansavarbetningsinsatser vid olika domstolar.¹² Förstärkningsstyrkan används även som vikarier vid domstolar som skickar anställda på kurs.

3.2.3 Måluppfyllelse

Omloppstider

Under 2008 förbättrade samtliga domstolsslag sina omloppstider. Inget domstolsslag uppfyllde dock något av regeringens fastställda verksamhetsmål. Som förklaring anges bl.a. att flertalet domstolar haft relativt stora balanser.

Tabell 3.2 Uppfyllelsen av regeringens verksamhetsmål exkl. migrationsmål (månader)¹³

Domstolsslag/målkategori	Mål	Resultat		
		2006	2007	2008
Tingsrätter				
– Tvistemål exkl. gem. ansökan om äktenskapsskillnad	7,0	9,5	9,3	8,6
– Brottmål exkl. notariemål och förtursmål	5,0	5,6	6,0	5,5
Hovrätter				
– Tvistemål	7,0	10,7	10,0	9,7
– Brottmål exkl. förtursmål	5,0	9,2	9,6	8,5
Länsrätter				
– Samtliga mål exkl. förtursmål	6,0	9,1	9,7	8,7
Kammarrätter				
– Samtliga mål exkl. förtursmål	6,0	10,9	10,8	10,0

Källa: Sveriges Domstolar Årsredovisning 2008.

¹¹ Sveriges Domstolar Budgetunderlag 2009–2011, s. 18.

¹² Sveriges Domstolar Årsredovisning 2007, s. 16.

¹³ Omloppstid i månader för avgjorda mål, 75 percentilen

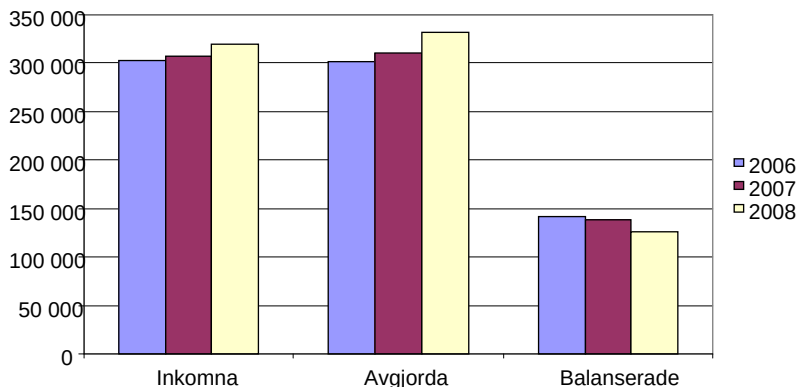
Inkomna, avgjorda och balanserade mål

Under 2008 ökade det totala antalet *inkomna mål* för samtliga domstolsslag (exklusive migrationsmål) utom för länsrätterna.¹⁴ I jämförelse med föregående år inkom det 11 374 fler mål, vilket motsvarar en ökning på fyra procent. Vid tingsrätterna ökade antalet mål med nio procent, vid hovrätterna och kammarrätterna med sex procent vardera.

Samtliga domstolsslag *avgjorde* fler mål 2008. Under året avgjordes 21 553 fler mål än under 2007, vilket motsvarar en ökning med 7 procent. Vid tingsrätterna var ökningen av antalet avgjorda mål 10 procent, vid hovrätterna 9 procent, vid kammarrätterna 7 procent och vid länsrätterna 2 procent.

Ökningen av antalet avgjorda mål bidrog till minskade *balanser* vid domstolarna. Det totala antalet balanserade mål exklusive migrationsmål minskade med 13 125 mål eller nio procent under 2008. Minskningen var störst vid länsrätterna som minskade sina balanser med 26 procent. Vid hovrätterna minskade balanserna med sju procent och vid kammarrätterna med fem procent. Vid tingsrätterna ökade däremot balanserna med 1 procent, vilket förklaras av stor målökning.¹⁵

Diagram 3.1 Den totala målutvecklingen exkl. migrationsmål samtliga domstolsslag (antal mål)



Källa: Sveriges Domstolar Årsredovisning 2008.

¹⁴ Minskningen av antalet inkomna mål vid länsrätterna 2008 var sex procent.

¹⁵ Sveriges Domstolar Årsredovisning 2008, s. 15f.

3.3 Olika former för att organisera det inre arbetet vid domstolarna

3.3.1 Organisatoriska enheter

Den organisationsform som av tradition har varit dominerande vid domstolarna är en organisering enligt en rotelindelning där mål lottas på respektive rotel och där domare, föredragande, notarie och domstolssekreterare ansvarar för respektive mål under hela beredningsprocessen. Det förekommer också att domstolar har rotelgrupper med en viss samverkan mellan befintliga rotlar, t.ex. vid arbetstoppar. Andra domstolar har frångått detta system för att organisera verksamheten i storrotlar, målenheter eller motsvarande inom vilka målen vanligtvis lottas på respektive enhet och där beredningen är gemensam för flera rotlar.

3.3.2 Beredning av mål och ärenden

Vid domstolar med en traditionell rotelindelning bereds målen i alla sina delar inom den enskilda roteln. Inom denna organisationsform kan det förekomma att två eller fler rotlar bildar en mer eller mindre löst sammansatt organisation för stöd och samordning av beredningsarbetet eller ett ökat samarbete mellan rotlar vid sjukdom och arbetstoppar. Vidare kan en viss omfördelning av beredande uppgifter och mål ske mellan rotlar i en s.k. rotelgrupp.

Vid domstolar som är organiserade i större enheter, målenheter, storrotlar eller motsvarande lottas och bereds målen oftast på respektive enhet och fördelas vanligen på domare inom enheten av en enhetschef. Enhetens mål bereds inom en beredningsorganisation där domare, föredragande, notarier och domstolssekreterare i olika utsträckning deltar i beredningsarbetet. Till enheten finns i vissa fall ett målkansli eller en särskild samordningsfunktion knuten. I vissa fall har föredragande, beredningsjurister eller ordinarie domare ett samordnande ansvar för beredningen av mål och ärenden. Kännetecknande är att domaren inte, såsom i fallet med traditionell rotelindelning, följer målen hela vägen, utan tar del av dem först då kvalificerade juridiska bedömningar måste göras eller inför huvudförhandling.

Kännetecknande för de allmänna förvaltningsdomstolarna är att förfarandet är skriftligt och att få mål avgörs efter muntlig förhandling. Föredragande vid de allmänna förvaltningsdomstolarna har vidare en central roll i beredningsarbetet ända fram till det att målen har föredragits för ansvarig domare. Vid allmänna domstolar med traditionell rotelorganisation är domstolssekreterare och notarier vanligtvis knutna till en domare. Vid allmänna förvaltningsdomstolar arbetar dock domarna, oavsett om domstolen är organiserad i rotlar eller indelad i större enheter, ofta mot flera föredragande. Detta innebär att kopplingen mellan organisationsform och former för beredning inte är lika stark vid förvaltningsdomstolarna som vid de allmänna domstolarna.

3.3.3 Delegering av uppgifter

Förutom utveckling av den inre organisationen och formerna för beredning, är en ökad renodling av den dömande verksamheten, enligt regeringen viktigt för att skapa en stärkt beredningsorganisation vid domstolarna. Möjligheterna att renodla dömandet förutsätter i sin tur att arbetsuppgifter kan delegeras från ordinarie domare till andra personalkategorier. Regler om detta finns i domstolarnas instruktioner.

Traditionellt bereds målen av domstolssekreterare, notarier, fiskaler, föredragande och beredningsjurister samt i viss utsträckning av icke-ordinarie och ordinarie domare. Föredragande och beredningsjurister kan ha en viktig roll i beredningsarbetet. Om målen till allra största delen bereds av t.ex. sekreterare och notarier är det således möjligt att renodla domarens roll, så att den i större utsträckning kommer att bestå av förhandling, domskrivning och mer kvalificerade juridiska bedömningar. Detta leder i sin tur till att den enskilde domaren kan avsätta mer tid till att avgöra mål.

Enligt domstolarnas instruktion ska det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. För t.ex. tingsrätterna gäller detta dock inte mål och ärenden som tingsnotarier, tingsmeriterade beredningsjurister eller andraanställda handläggare med stöd av 17 och 18 §. För sådana mål eller ärenden ansvarar den förordnade. Den närmare ansvarsfördelningen ska framgå av tingsrättens arbetsordning. Motsvarande bestämmelser finns även för övriga domstolar.

En lagman får vidare förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en domstol att vidta åtgärder för beredningen av mål och ärenden samt åtgärder som åligger rätten efter målets eller ärendets avgörande.

Möjligheterna att delegera uppgifter från ordinarie domare till övrig personal påverkas av målets karaktär. Vissa mål, t.ex. vissa brottmål och skattemål, är mindre komplexa vilket innebär att domstolssekreterare kan bereda huvuddelen av målen fram till förhandling. För andra mål, t.ex. mål med frihetsberövade och för ungdomsmål vid tingsrätterna, föreligger vissa tidsfrister vilket gör att de måste prioriteras. För andra mål, t.ex. vissa tvistemål och skattemål, måste mer kvalificerade bedömningar göras. För dessa mål kan det finnas ett behov av kontinuitet i beredningen.

Möjligheterna att delegera uppgifter påverkas även av andra faktorer som domstolarna endast delvis kan påverka själva. Exempel på sådana faktorer är hur ansträngt arbetsläget är beträffande balanser och mål som måste prioriteras, tillgången till icke-ordinarie domare och deras kompetens samt inställningen och kompetensen hos enskilda domstolssekreterare.

En mycket viktig faktor är också enskilda domares benägenhet att delegera uppgifter. I och med att domstolarnas inre organisation utvecklas får dock enskilda domares inställning i detta avseende inte lika stort genomslag.

3.3.4 Specialisering

Enligt regeringen kan domstolar organisera verksamheten så att mål som kräver fördjupade kunskaper fördelas mellan domare och andra medarbetare.

I en förstudie av Domstolsverket identifieras tre olika huvudtyper av specialisering.¹⁶ Den första typen är den specialisering som förekommer inom särskilda domstolar och nämnder. Exempel på detta är arbetsdomstolen, marknadsdomstolen, hyres- och arrendenämnderna

¹⁶ Specialisering. En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund, Domstolsverkets rapport 2003:3

m.fl. Den andra typen av specialisering sker, enligt studien, genom att vissa måltyper koncentreras till någon eller några domstolar. Exempel på detta är att vissa tingsrätter utsetts till fastighetsdomstolar, miljödomstolar och sjörättsdomstolar för att döma i särskilda måltyper.

Den tredje typen av specialisering är att domstolar väljer att internt fördela målen på ett sådant sätt att vissa domare handlägger och dömer vissa typer av mål. Till skillnad från de två första typerna av specialisering, som är reglerade, sker denna specialisering på domstolens eget initiativ. Det är också möjligt att göra en åtskillnad mellan faktisk specialisering på person och olika sätt att påverka arbetsfördelningen organisatoriskt, t.ex. genom en koncentration av vissa mål- eller ärendetyper till vissa rotlar eller enheter. Faktisk specialisering syftar främst till att öka kvaliteten i verksamheten (och förutsätter därför ofta kompetenshöjning och renodling av domarens uppgifter). Syftet med specialisering utifrån behovet av arbetsfördelning kan primärt vara att jämna ut arbetsbelastning eller att uppnå ökad enhetlighet i dömandet snarare än att fördjupa kunskaperna inom ett visst rättsområde.

Specialisering kan vara kopplat till ett särskilt intresse för vissa rättsområden hos enskilda domare. Den kan dock även utgå från en uppfattning om att domstolen bör hålla specialkunskap i ett visst ämne. Det är också möjligt att särskilja specialisering utifrån måltyper respektive utifrån funktioner. En specialisering utifrån funktioner kan t.ex. avse att en domare specialiserar sig på bevisföring när det gäller utsagor av barn eller funktionshindrade eller på förhandling.

Det är vidare möjligt att göra en åtskillnad mellan en specialisering som innebär att specialisten i fråga endast hanterar de mål som ingår i specialiteten å ena sidan, och å andra sidan en specialisering som innebär att specialisten hanterar samtliga förekommande mål och kompletterar detta med att åta sig vissa speciella mål.

3.3.5 Ledning och styrning

Enligt domstolarnas instruktioner är lagmannen administrativ chef och ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Lagmannen ansvarar också för att domstolen hushåller väl med statens medel.

Genom försöksförfordningar har ett större utrymme för den enskilda domstolen att på egen hand bestämma över arbetsformer och strukturen av den inre organisationen skapats.¹⁷ Då utfallet av försöksverksamheten var övervägande positivt kom försöksförfordningarna att ersättas av nya bestämmelser i domstolarnas instruktioner. Genom en sådan bestämmelse i domstolarnas instruktion har lagmannen givits rätt att besluta om att domstolen ska vara indelad i avdelningar eller andra enheter.

En lagman har också möjlighet att uppdra åt en avdelning eller någon annan som är anställd vid domstolen att avgöra administrativa ärenden.

Kraven på domstolarnas och domarnas oavhängighet kommer till uttryck genom grundläggande bestämmelser i regeringsformen. Det finns också olika internationella bestämmelser som behandlar frågor om domstolars och domares självständiga ställning. Den administrativa styrningen av en domstol är således annorlunda än den som gäller för andra organisationer, exempelvis statliga förvaltningsmyndigheter.

3.4 Domstolsverket och dess roll

3.4.1 Uppdrag

Domstolsverket ska ge stöd och service till domstolarna...

Domstolsverket är en statlig myndighet under regeringen och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna. Verket har dock ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet eller deras domslut.

Enligt instruktionen är Domstolsverkets uppgift att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Vidare ska Domstolsverket i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt.

¹⁷ Se exempelvis Förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna

... och vara drivande och stödjande i domstolarnas utvecklingsarbete

Domstolsverkets uppgift är att skapa förutsättningar för domstolarna att uppfylla målen för verksamheten. I det ligger inte enbart att löpande ge stöd och service utan även att vara drivande och stödjande i reform- och förändringsarbeten inom domstolarna. Av regleringsbrevet för 2009 framgår att Domstolsverket – med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan domstolarna, Domstolsverket och andra myndigheter – ska bistå domstolarna genom

- att åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
- att ge administrativt stöd och service,
- att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbetet,
- att arbeta för en ökad tillgänglighet och information avseende Sveriges Domstolars verksamhet,
- att arbeta för en ökad samverkan inom Sveriges Domstolar samt
- att arbeta för att öka samverkan mellan domstolar och andra berörda myndigheter.

Organisation och arbetsformer är prioriterade utvecklingsområden

Organisation och arbetsformer är ett av Domstolsverkets sex prioriterade utvecklingsområden.¹⁸ Det är den enskilde domstolschefen som ansvarar för arbetet med utveckling av domstolarnas interna arbetsformer och organisation. I Domstolsverkets uppgifter ingår dock att bistå domstolarna med metoder och kompetens för att utveckla organisation och arbetsformer och medverka till att kunskaper, erfarenheter och idéer sprids mellan domstolarna.¹⁹

Domstolsverket har som mål att organisationen för Sveriges Domstolar ska vara långsiktigt hållbar samt ha effektiva arbetsformer som främjar rättssäkerhet, kvalitet och en god arbetsmiljö. Detta ska uppnås genom att Domstolsverket ska

¹⁸ De övriga är Ledning och styrning, Verksamhetsstöd, Kompetensförsörjning, Information och Säkerhet.

¹⁹ Verksamhetsplan 2009 s. 21.

- medverka till att domstolarna är av sådan storlek att förutsättningar skapas för en effektiv organisation
- medverka till en geografisk samordning av myndigheterna inom rättsväsendet
- verka för en effektivare beredning, delegering samt ökad specialisering
- ta initiativ till utveckling av arbetsformerna vid domstolarna
- tillhandahålla metoder och kompetens för utvecklingsarbete
- verka för ett ökat erfarenhetsutbyte mellan domstolarna

3.5 Reform- och utredningsarbete

3.5.1 Reformering av Sveriges Domstolar

Utvecklingen på rättsområdet under de senaste åren har bl.a. inneburit att Sveriges Domstolar ställts inför mer omfattande och komplicerade mål. Samtidigt möter domstolarna ökade krav från medborgarna på en snabb och ändamålsenlig hantering av ärenden och mål. I syfte att möta dessa krav inledde regeringen runt millennieskiftet en reformering av Sveriges Domstolar.²⁰ Det övergripande syftet med reformarbetet är att utveckla effektiviteten och kvaliteten i domstolsverksamheten. En utgångspunkt är de berättigade krav medborgarna ställer på snabbhet, kvalitet och service. Reformarbetet syftar bl.a. till att renodla och säkerställa kvaliteten i den dömande verksamheten och att skapa en organisation som garanterar hög kompetens i dömandet. För att åstadkomma detta ska reformarbetet inriktas på att

- ge domstolarna förutsättningar att ha en beredningsorganisation med notarier, föredragande och beredningsjurister och domstolssekreterare,
- öka kompetensutvecklingen för all personal,
- ge förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter,
- bredda rekryteringen av domare,

²⁰ Se regeringens skrivelse skr.1999/2000:106

- förenkla förfarandet i såväl underrätterna som överrätterna,
- utveckla domstolarnas teknikstöd,
- skapa förutsättningar för samverkan mellan domstolar.²¹

Reformarbetet omfattar en utveckling av domstolarnas inre och yttre organisation. Enligt regeringen krävs det att domstolarna har ett visst målunderlag och en viss storlek för att kunna uppnå en viss administrativ och judiciell bärkraft. Detta är en utgångspunkt för de sammanläggningar av tingsrätter som påbörjades 1999.²² Vidare har riksdagen beslutat att antalet länsrätter skall minska från 23 till 12 stycken.

3.5.2 En modern rättegång, EMR

Från och med den 1 nov 2008 har bestämmelser införts vid de allmänna domstolarna som innebär förändringar av det processuella regelverket. Vidare har möjligheterna att utnyttja modern teknik utvidgats. Bland annat kan berättelser som vittnen och andra lämnar i bevissyfte dokumenteras med videoteknik.

För att åstadkomma en ökad flexibilitet och därmed i större omfattning kunna anpassa handläggningen av ett mål till vad som behövs i det enskilda fallet har uppmjukningar av kravet på muntlighet samt enhetligare regler för sammanträden införts. Ett syfte med de nya bestämmelserna är också att betona parternas ansvar för att mål drivs framåt.

För att skapa en mer ändamålsenlig hovrättsprocess har systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta flertalet slag av tvistemål och domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt. Vidare har hovrätten givits möjligheter att i större utsträckning grunda sin prövning på samma material som legat till grund för tingsrättens avgörande. Därmed förutsätts det faktum att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans förtydligas.

²¹ Se skr.1999/2000:106

²² Se regeringens skrivelse Skr.1999/2000:106

3.5.3 Förtroendeutredningen

Förtroendeutredningen har haft i uppdrag att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar. I uppdraget har också ingått att överväga hur denna kommunikation kan utvecklas.

Utredaren konstaterar att förtroendet för Sveriges Domstolar vid en internationell jämförelse är högt. Av en enkätundersökning som utredaren har låtit Statistiska centralbyrån (SCB) genomföra framgår att sex av tio personer har ett stort eller mycket stort förtroende för domstolarna. SCB:s enkätundersökning, samt en ytterligare undersökning bland advokater och åklagare som genomförts, visar att det framför allt är förtroendet för domstolarnas förmåga att handlägga målen i rimlig tid som brister hos såväl medborgare som advokater och åklagare. Även förtroendet för att det som rapporteras i medierna stämmer överens med vad som faktiskt sägs och händer i domstolarna är lågt.

Utredaren anser vidare att domstolarnas arbete med kvalitetsfrågor måste prioriteras och framhåller att ett systematiskt kvalitetsarbete bör bedrivas vid samtliga domstolar. Vidare förslår utredaren att det tas fram en strategi för domstolarnas kontakter med media.

3.5.4 Statskontorets utvärdering av sammanslagna tingsrätter

Statskontoret genomförde år 2007 en utvärdering av hur sammanläggningarna av tingsrätterna förhåller sig till de uppställda målen. Statskontorets rapport visade att vissa mål för tingsrättssammanslagningarna har uppfyllts i större utsträckning än andra samt att graden av måluppfyllelse varierade mellan olika tingsrätter. Statskontoret framhöll svårigheten med att finna generella förklaringar till varför vissa tingsrätter bedriver en mer effektiv verksamhet än andra och menade att regeringen därför i ökad utsträckning borde följa upp och utvärdera verksamhetens effektivitet vid enskilda tingsrätter.²³

²³ Se Statskontorets rapport Sammanslagna tingsrätter – en utvärdering (2007:9)

3.5.5 Utredningen om förtursförklaring

Utredningen om förtursförklaring har under år 2008 avlämnat rapporten Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16). Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga domstolschefers skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning av mål och ärenden i domstol. Enligt utredaren är domstolschefens ansvar i detta avseende omfattande. Så länge det föreligger ett behov av åtgärder finns det få begränsningar i domstolschefens skyldighet att agera.

För att ge enskilda parter en möjlighet att kunna påskynda handläggningen i ett pågående mål har regeringen i en proposition lämnat förslag om förtursförklaring i domstol. En ansökan om förtursförklaring föreslås kunna göras beträffande alla typer av mål och ärenden i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och de särskilda domstolarna. Ärenden om förtursförklaring ska avgöras av domstolschefen och prövningen ske i en instans. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

3.5.6 Länsrättsreformen

Riksdagen har beslutat att länsrättsorganisationen ska förändras. De nuvarande 23 länsrätterna läggs samman till 12 s.k. förvaltningsrätter. Syftet är att skapa en organisation som långsiktigt ska kunna garantera en hög kvalitet och effektivitet i den dömande verksamheten. Utgångspunkten är att skapa domstolar som är tillräckligt stora för att ge goda möjligheter till specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation. För att åstadkomma detta anses länsrätterna behöva ha ett större målunderlag än vad många länsrätter har idag. 20 av dagens 23 länsrätter berörs av sammanläggningarna som genomförs den 15 februari 2010.

4 De allmänna domstolarna

Detta avsnitt bygger på en enkät om tingsrätternas inre organisation som gått ut till, och besvarats av, samtliga allmänna domstolar i första och andra instans. Vidare bygger avsnittet på iakttagelser utifrån Statskontorets besök och intervjuer vid sju tingsrätter och två hovrätter.

4.1 Tingsrätter

4.1.1 Organisatoriska enheter och beredningsorganisation

Merparten av tingsrätterna har förändrat sin inre organisation under 2000-talet

Statskontorets enkät visar att tingsrätterna under 2000-talet i stor utsträckning har arbetat med att utveckla sin inre organisation. Av de 50 tingsrätter som har besvarat enkäten har 46 genomfört någon förändring av domstolens inre organisation, dvs. indelning och utformning av enheter och rotlar eller motsvarande, sedan millennieskiftet.

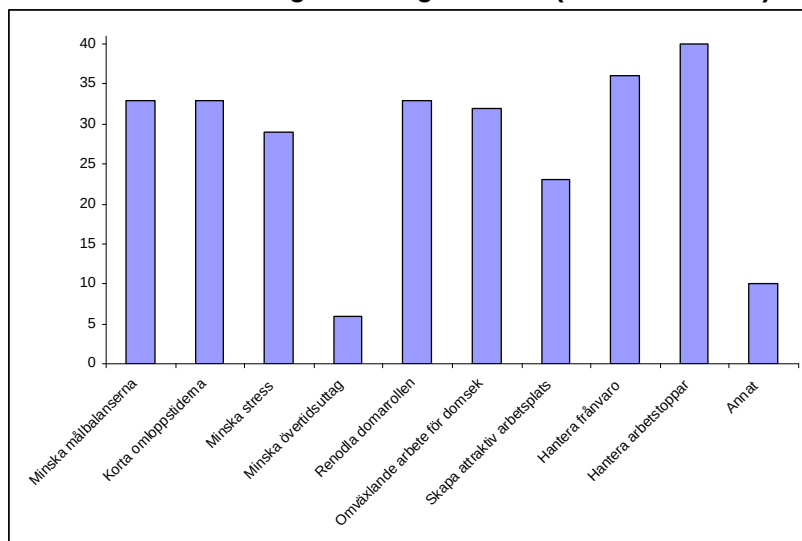
Intensiteten i förändringsarbetet har varit som högst år 2007. Även år 2005 och år 2006 genomförde många tingsrätter någon form av organisationsförändring. Under perioden har ett stort antal tingsrätter varit föremål för sammanslagningar. Förändringar av den inre organisationen har för dessa tingsrätter ofta ett samband med sammanslagningarna.

Det kan också konstateras att närmare hälften av tingsrätterna, 23 tingsrätter, planerar att genomföra någon förändring av den inre organisationen inom de närmaste 1–2 åren.

Förmågan att hantera arbetstoppar har varit ett viktigt syfte med förändringarna

Det syfte med organisationsförändringarna som anges av flest tingsrätter är förmågan att bättre kunna hantera arbetstoppar. 40 tingsrätter har angett att detta.

Diagram 4.1 Huvudsakligt syfte med genomförda organisationsförändringar vid tingsrätterna (antal domstolar)



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Förmågan att bättre kunna hantera frånvaro värderas också högt av många tingsrätter. Även förmågan att minska målbalanser, att korta omloppstiderna i balanserade mål, att minska stressen bland personalen, att skapa förutsättningar för ökad renodling av domarrollen och att göra arbetet för domstolssekreterarna mer omväxlande är syften som har värderas högt. Förmågan att minska övertidsuttaget och skapa en attraktiv arbetsplats värderas inte lika högt som de andra angivna alternativen.

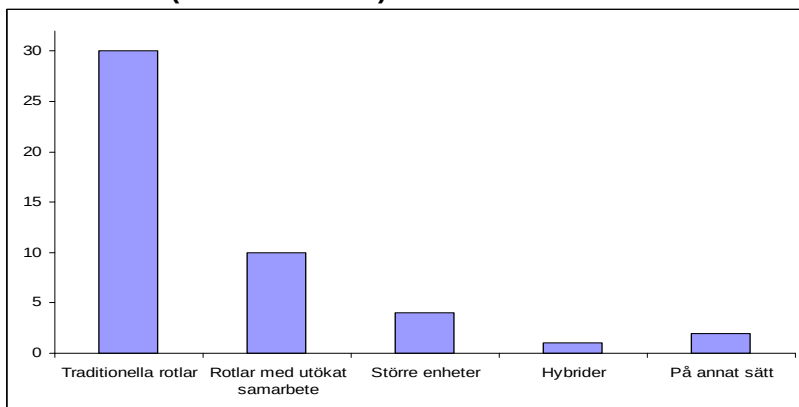
Målen med organisationsförändringarna bedöms i stor utsträckning ha uppnåtts

Tingsrätterna har också tillfrågats om huruvida de genomförda förändringarna har lett till att de mål som ställdes upp i samband med organisationsförändringarna har uppnåtts. Av svaren framgår att 14 tingsrätter anser att målen helt har uppnåtts och att 31 tingsrätter anser de delvis har uppnåtts.

Traditionella rotlar var tidigare dominerande

I Statskontorets enkät anmodades tingsrätterna att, om de har ändrat sin organisation sedan millennieskiftet, ange vilken organisation domstolen hade innan den genomförda organisationsförändringen.

Diagram 4.2 Organisationsform innan genomförd förändring (antal domstolar)²⁴



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Av tabellen framgår att traditionella rotlar var den dominerande organisationsformen innan de organisationsförändringar som ägt rum under 2000-talet genomfördes. Huvuddelen av tingsrätterna, 40 tingsrätter, var innan de genomförda organisationsförändringarna organiserade i traditionella rotlar eller rotlar med ett utökat samarbete mellan dessa.

Kategorisering av tingsrätter utifrån typ av organisation

En analys av våra enkätsvar visar att relativt många tingsrätter anger svarsalternativet ”på annat sätt” för att beskriva den inre organisationen. I många fall är dessa svar dock enligt vår bedömning möjliga att hänföra till något av de övriga angivna svarsalternativen. Vi har också gjort den bedömningen, utifrån tingsrätternas kommentarer och beskrivningar i enkäten, att flera domstolar kan kategoriseras som hybrider. Kategoriseringen bygger på den organisation domstolen har för allmänna mål och ärenden. Vi har således inte tagit hänsyn till hur tingsrätterna valt att organisera verksamheten för t.ex. miljö- och/eller

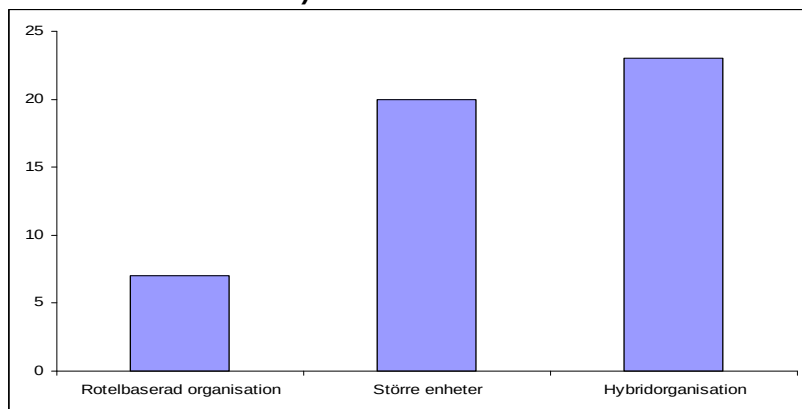
²⁴ 47 tingsrätter har besvarat frågan.

fastighetsmål. För en mer noggrann redovisning av utgångspunkterna för vår indelning av tingsrätterna i olika organisationsformer hänvisas till bilaga 3.

Flertalet tingsrätter har frångått en organisering i rotlar

Av tabellen nedan framgår att ett stort antal tingsrätter under 2000-talet har gått från att organisera verksamheten i rotlar till att i större utsträckning arbeta i större enheter eller motsvarande. Endast sju tingsrätter har idag en verksamhet som för både brottmål och tvistemål är organiserad i rotlar. På motsvarande sätt har antalet tingsrätter, för vilka all verksamhet är organiserad i större enheter eller motsvarande, ökat markant. Det gäller också de domstolar vars organisation vi här kallar hybridorganisation, dvs. domstolar vid vilka brottmål handläggs gemensamt medan tvistemål handläggs domarbundet.

Diagram 4.3 Tingsrätternas nuvarande organisationsform (antal domstolar)



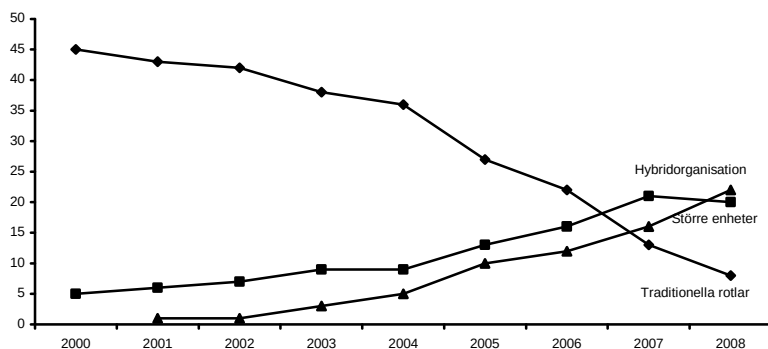
Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

En återgång från större enheter till hybridorganisation har skett vid vissa tingsrätter

Kommentarer i enkätsvaren samt våra besök vid ett antal tingsrätter indikerar att ökningen av antalet tingsrätter med en hybridorganisation kan förklaras av att ett antal tingsrätter under 2000-talet har gått från traditionell rotelindelning eller rotelgrupper till större enheter. Därefter har de valt att justera sin organisation så till vida att en återgång skett

till att arbeta domarbundet vad gäller tvistemål med ett utpekat ansvar för en domare att bereda eller överse beredningen av dessa mål.

Diagram 4.4 Tingsrätternas organisationsformer åren 2000 och 2008 (antal domstolar)



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Av diagrammet ovan framgår att antalet tingsrätter med traditionell rotelindelning har minskat kraftigt under perioden. Samtidigt har antalet tingsrätter som är organiserade i större enheter eller motsvarande eller med en hybridorganisation ökat markant. Hybridorganisation är idag den vanligast förekommande organisationsformen vid tingsrätterna.

Inga vattentäta skott mellan olika organisationsformer

En iakttagelse utifrån vår enkät är att det inte är några vattentäta skott mellan olika organisationsformer. Vissa av de tingsrätter som fortfarande arbetar med en rotelbunden organisation har i någon bemärkelse justerat eller utvecklat denna organisationsform. Borås tingsrätt har t.ex. skapat en särskild organisation för förtursmål som innebär att två av domstolens domare varje vecka är frikopplade från den ordinarie roteln och istället handlägger domstolens samtliga förtursmål. Vid domstolen finns också ett system med stödrotlar. Syftet med denna ordning är att rotlarna ska kunna täcka upp för varandra vid sjukdom och arbetstoppar. Vid tingsrätter med rotelbunden organisation förekommer också avsteg så till vida att beredningen i viss utsträckning

sker gemensamt för flera av rotlarna. Vid Östersunds tingsrätt arbetar domare och notarier i traditionella rotlar vilka är indelade i två rotelgrupper. Domstolssekreterarna är indelade på rotelgrupperna och roterar på olika arbetsuppgifter inom rotelgruppen.

Det förekommer också att olika organisationsformer existerar parallellt. Vid t.ex. Kalmar tingsrätt är huvuddelen av verksamheten organiserad i enheter eller team. Vid sidan av dessa finns dock ett antal domare som har fortsatt att arbeta i rotlar. Vid Linköpings tingsrätt är verksamheten organiserad i två målenheter, en enhet där målen lottas enbart på enheten och bereds av en rådman som är beredningschef och en enhet där målen lottas på rotlar men där brottmålen handläggs gemensamt. Vid Norrköpings tingsrätt är verksamheten organiserad i två enheter som brutit upp rotlarna samt en enhet som arbetar rotelbundet.

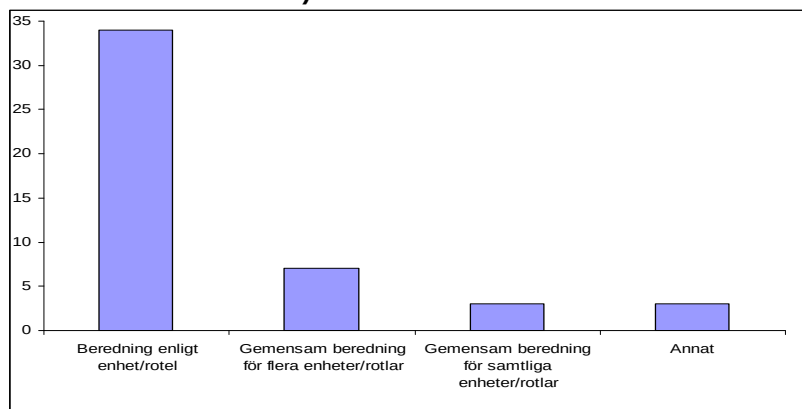
Vid Lunds tingsrätt är verksamheten indelad i tre tvistemålsenheter, en brottmålsenhet samt en serviceenhet. På serviceenheten lottas alla mål och expedieras alla domar och beslut.

Även beredningen sker i större utsträckning gemensamt

För de tingsrätter som är organiserade i rotlar sker beredningen av mål vanligtvis inom respektive rotel. För tingsrätter med större enheter eller motsvarande sker beredningen enhetsvis, för flera enheter eller för hela domstolen.

Vår enkät visar att huvuddelen av tingsrätterna, 34 tingsrätter, har en beredningsorganisation som följer den enhets- eller rotelindelning som angivits. Därutöver har tio tingsrätter en beredningsorganisation som är gemensam för flera enheter eller som är gemensam för hela domstolen i form av ett gemensamt målkansli eller motsvarande.

Diagram 4.5 Organisering av beredningsarbetet (antal domstolar)²⁵



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Av de 34 tingsrätter som anger att beredningen följer domstolens indelning i enheter eller rotlar utgörs 13 av tingsrätter med större enheter eller motsvarande och 16 av tingsrätter med det vi kallar hybridorganisation. Vi kan också konstatera att tre tingsrätter med traditionell rotelorganisation har en beredning som är gemensam för flera rotlar. Detta betyder att det även beträffande beredning av mål och ärenden har skett en förändring så till vida att beredningen för merparten av tingsrätterna idag sker gemensamt för flera rotlar eller enheter.

Det förekommer också att beredningen är gemensam endast för vissa typer av mål. Så är fallet vid Nyköpings tingsrätt som har en gemensam beredning för konkurs-, registrerings-, godmans- och förmynderskapsärenden. I övrigt är beredningen vid domstolen rotelbunden.

För vissa tingsrätter med flera kansliorter, t.ex. Skaraborgs tingsrätt, sker beredningen i Mariestad gemensamt för flera rotlar medan den vid kansliorterna Skövde och Lidköping sker rotelbundet.

Vid Lycksele tingsrätt, en liten domstol med två domare, arbetar domstolssekreterarna med full delegation och domarna kommer endast i

²⁵ 47 tingsrätter har besvarat denna fråga.

undantagsfall i kontakt med brottmålen före huvudförhandling. Tvistemål bereds dock av ordinarie domare.

Vid Skellefteå tingsrätt är notarierna indelade rotelvis vid beredningen medan domstolssekreterarna arbetar i en grupp utan bundenhet till rotlar.

För domstolar där beredningen sker gemensamt förekommer att den är organiserad i kanslier som servar hela eller delar av domstolen. Ett exempel på detta är Blekinge tingsrätt där verksamheten (i Karlskrona) är organiserad i två målenheter. Notarierna arbetar i team och ett gemensamt målkansli finns vilket leds av en kanslisamordnare.

Vid Södertörns tingsrätt lottas målen först in till ett gemensamt målkansli där de registreras och lottas på enhet. Därefter fördelas de på domstolssekreterare på respektive enhet.

Nacka tingsrätt har under lång tid arbetat efter ”beredningsorganisationsprincipen”. Målen lottas in på respektive enhet. Där tas de om hand av en beredningsorganisation som består av ett antal domstolssekreterare med full delegation, ett antal notarier samt en beredningschef. Den senare har ett övergripande ansvar för beredningsarbetet. Det är således först när målen sätts ut till förhandling som domarna får dem. Detta arbetssätt gäller dock inte utskökningsmål som bereds av jurister och dispositiva tvistemål som lottas direkt på domare.

Luleå tingsrätt är ett exempel på en domstol som för beredningen har utsett två domare till beredningschefer. Domstolen är organiserad i två enheter med ett gemensamt målkansli.

Många tingsrätter har beredningsjurister

Vid 19 tingsrätter finns en eller flera beredningsjurister anställda av vilka merparten är notariemeriterade. Det är vanligt att beredningsjuristerna har ett samordnande eller övergripande ansvar för beredningen. Vanliga uppgifter för beredningsjurister är att handlägga mål och ärenden med stöd i tingsrättsinstruktionen, att tjänstgöra som protokollförare, att delta som tredjeman i s.k. tresitsar samt att skriva domförslag.

Inställningen till behovet av beredningsjurister tycks variera mellan olika tingsrätter. En tingsrätt anger att behovet av beredningsjurister är begränsat då brottmålen omhändertas av domstolens kansli och att tvistemålen bör handläggas av ordinarie domare. Andra tingsrätter framhåller beredningsjuristernas betydelse för beredningsarbetet.

4.1.2 Delegering av uppgifter

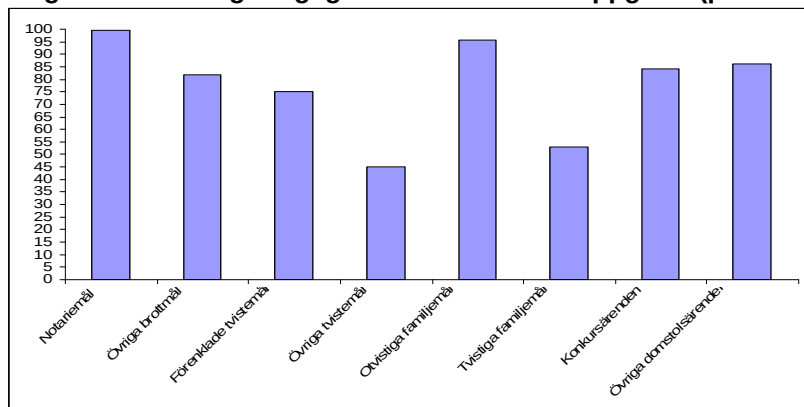
Förutom utveckling av den inre organisationen och formerna för beredning är en ökad renodling av den dömande verksamheten, enligt regeringen, en viktig faktor för att skapa en stärkt beredningsorganisation. Möjligheterna att renodla dömandet förutsätter i sin tur att arbetsuppgifter kan delegeras från ordinarie domare till andra personalkategorier vid tingsrätterna.

Grad av delegering av uppgifter

I Statskontorets enkätundersökning ställdes ett antal frågor om i vilken grad tingsrätterna delegerar beredande och dömande uppgifter för ett antal olika måltyper och till olika personalkategorier.

När det gäller delegering av beredande uppgifter framgår av svaren att möjligheterna att delegera beredande uppgifter utnyttjas i hög grad. Den måltyp för vilken beredande uppgifter delegeras i högst grad är notariemål. För i genomsnitt 99,8 procent av dessa mål delegeras beredande uppgifter. För övriga brottmål är motsvarande siffra 82 procent och för förenklade tvistemål 74 procent. För övriga tvistemål, vilka kan vara av mer komplicerad karaktär, delegeras beredande uppgifter i genomsnitt till 45 procent. För konkursärenden och övriga domstolsärenden är delegeringsgraden relativt hög; 84 respektive 86 procent.

Diagram 4.6 Delegeringsgrad för beredande uppgifter (procent)

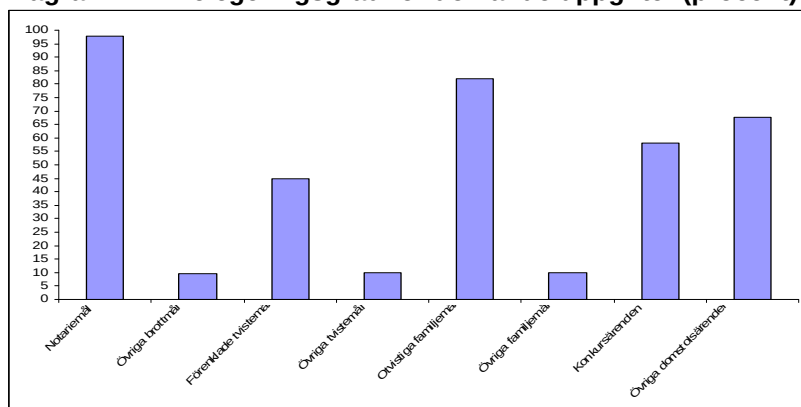


Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Vi kan också konstatera att det för många måltyper är en hög spridning beträffande delegeringsgrad mellan enskilda tingsrätter. Detta gäller dock inte notariemål och otvistiga familjemål vilka delegeras till minst 90 procent.

Beträffande dömande uppgifter kan vi konstatera att sådana uppgifter i stor utsträckning delegeras vad avser notariemål (97,8 procent). För övriga brottmål är dock delegeringsgraden begränsad. I genomsnitt 9,5 procent av dessa mål delegeras dömande uppgifter. När det gäller förenklade tvistemål delegeras dömande uppgifter till i genomsnitt 45 procent. Övriga tvistemål däremot delegeras inte i lika hög utsträckning (i genomsnitt till 10 procent). När det gäller familjemål delegeras otvistiga sådana i genomsnitt till 82 procent och övriga familjemål till i genomsnitt 10 procent. För konkursärenden är delegeringsgraden i genomsnitt 58 procent och för övriga domstolsärenden 67,5 procent.

Diagram 4.7 Delegeringsgrad för dömande uppgifter (procent)



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Vi kan också konstatera att det för samtliga måltyper, förutom notariemål, övriga brottmål, och till viss del övriga tvistemål, finns stora variationer mellan enskilda tingsrätter beträffande graden av delegering av dömande uppgifter.

4.1.3 Rutiner

Flertalet tingsrätter har enhetliga rutiner för hantering av brottmål...

I Statskontorets enkät tillfrågades tingsrätterna om huruvida enhetliga rutiner finns framtagna för olika måltyper. De måltyper som angavs i enkäten var:

- brottmål
- dispositiva tvistemål
- indispositiva tvistemål
- domstolsärenden

Av enkätsvaren framgår att brottmål är den måltyp för vilken enhetliga rutiner för handläggningen är vanligast. 37 tingsrätter anger att sådana rutiner helt finns och 11 tingsrätter att de delvis finns.

För dispositiva tvistemål är motsvarande siffra 13 respektive 28 tingsrätter. Vad gäller de indispositiva tvistemålen anger 20 tingsrätter att enhetliga rutiner helt finns och 23 att sådana rutiner delvis finns. För domstolsärenden (dvs. både allmänna ärenden och utskökningsärenden) anger 26 tingsrätter att rutiner helt finns och 20 tingsrätter att så delvis är fallet.

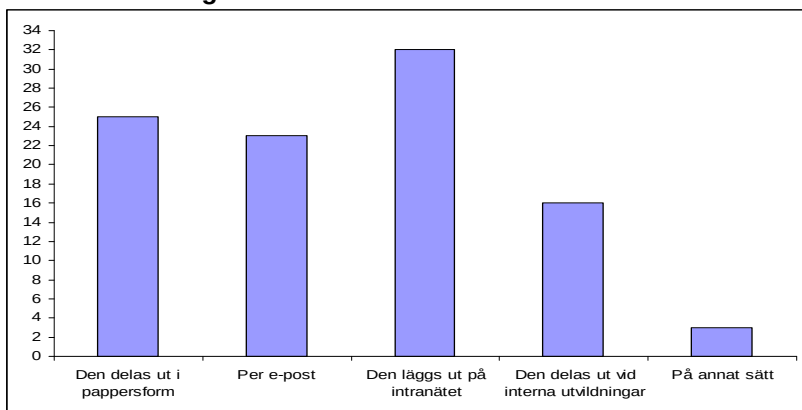
... och rutinerna är i stor utsträckning dokumenterade

En fråga ställdes också om huruvida rutinerna, i de fall enhetliga sådana finns framtagna, har dokumenterats. Av svaren framgår att 12 tingsrätter anger att rutinerna helt har dokumenterats. 31 tingsrätter anger att så delvis är fallet.

Intranätet ett viktigt verktyg för att förmedla framtagna rutiner

Statskontoret har även tillfrågat tingsrätterna hur rutinerna, om de finns dokumenterade, förmedlas till personalen. Av diagrammet nedan framgår att intranätet har en viktig betydelse för att förmedla information om rutiner.

Diagram 4.8 Hur skriftlig dokumentation av rutiner förmedlas till personalen (antal) Flera svarsalternativ möjliga att ange



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

I de fall där rutinerna *inte* är dokumenterade förmedlas informationen i de flesta fall genom muntlig tradition, dvs. från notarie till notarie, från

sekreterare till sekreterare osv. Informationen sprids därutöver också vid interna utbildningstillfällen.

4.1.4 Specialisering

Vad menar vi med specialisering?

Domstolar kan organisera verksamheten så att mål som kräver fördjupade kunskaper fördelas mellan domare och andra medarbetare. Med specialisering avser vi i detta sammanhang en specialisering av den dömande verksamheten på olika juridiska områden/rättsområden eller på olika typer av mål och ärenden.

Drygt sjuttio procent av tingsrätterna har någon form av specialisering

I Statskontorets enkät anmodades tingsrätterna att ange om någon specialisering av den dömande verksamheten förekommer. Vi har då exkluderat sådan specialisering som följer av reglering. Av svaren framgår att någon form av specialisering av den dömande verksamheten idag förekommer vid 36 tingsrätter, dvs. drygt 70 procent. Detta kan jämföras med Statskontorets utvärdering år 2007 som visade en motsvarande andel på 65 procent.²⁶ Inslaget av specialisering tenderar således att öka något över tid.

Specialisering kräver ett visst målunderlag

Vid våra besök på ett antal tingsrätter har framkommit att det finns en tydlig koppling mellan möjligheterna att specialisera verksamheten och domstolens målunderlag. Det behövs en viss frekvens av mål för att specialistdomare ska kunna uppnå nödvändig rutin och erfarenhet. Det måste också vara tillräckligt många mål för att det ska bli lönsamt att satsa på vidareutbildning.

Tingsrätterna gavs i Statskontorets enkät också möjlighet att ange orsakerna till att specialisering inte förekommer på domstolen. Den vanligaste orsaken anges vara att domstolen är för liten och att målunderlaget därmed inte är tillräckligt stort för att ligga till grund för specialisering. Av enkäten framgår även att det framför allt är de medelstora och stora tingsrätterna som har någon form av specialise-

²⁶ Sammanslagna tingsrätter – en utvärdering, Statskontorets rapport 2007:9

ring. Samtliga stora tingsrätter och i stort sett samtliga medelstora tingsrätter har någon form av specialisering medan endast hälften av de små tingsrätterna har detta.

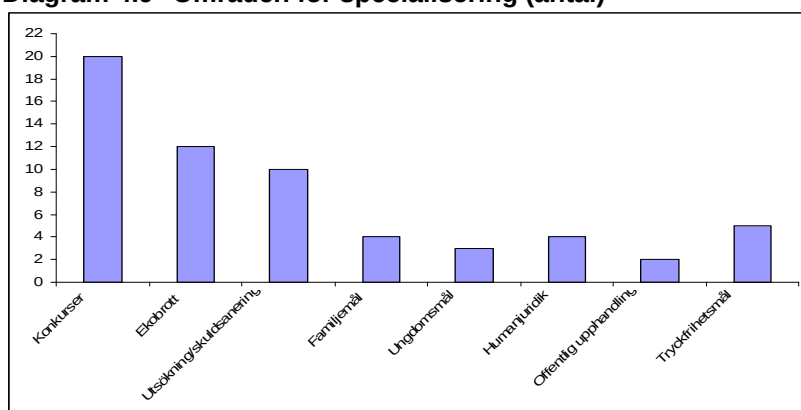
Flertalet tingsrätter ser inget behov av att utöka specialiseringen

På frågan om det finns ett behov att påbörja eller utöka specialiseringen inom den närmsta framtiden anger en majoritet av tingsrätterna, 34 tingsrätter, att så inte är fallet.

Konkurser, ekobrott och utsökningsärenden är de vanligaste områdena för specialisering

I enkäten anmodades tingsrätterna att ange inom vilka rättsområden eller för vilka måltyper specialisering förekommer.

Diagram 4.9 Områden för specialisering (antal)



Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Diagrammet visar att konkurser är det område inom vilket specialisering är vanligast förekommande. Andra områden är ekobrott och skuldsanering. Områden där specialisering förekommer vid enstaka tingsrätter är hyres- och arbetsrätt, djurskydd, arrendemål, mål från den internationella åklagarkammaren, mål angående rikets säkerhet, entreprenadmål, företagskonstruktioner, arbetsrätt, patent- och immaterialrätt och registreringsärenden.

Olika grad av och former för specialisering

Det kan också konstateras att specialisering tar sig olika uttryck vid tingsrätterna. Ett exempel på en tingsrätt som har en långtgående specialisering är Helsingborgs tingsrätt. Vid domstolen är verksamheten vid de fyra målenheterna organiserad utifrån följande rättsområden; arbetsrätt, ekobrott och miljömål, konkurs, tryckfrihet och yttrandefrihet samt mål med internationell anknytning

Vid Södertörns tingsrätt handläggs konkursärenden på en särskild enhet. Vidare ska det på varje enhet finnas en rådman som är specialiserad på bl.a. humanjuridik.

En typ av specialisering är att domare är specialiserade på brott- respektive tvistemål. Så är fallet vid bl.a. Halmstads tingsrätt där tre av domstolens domare huvudsakligen ägnar sig åt de dispositiva tvistemålen medan övriga fyra domare huvudsakligen ägnar sig åt brottmål. Vid Falu tingsrätt infördes vid en omorganisering för några år sedan en specialisering så till vida att huvuddelen av de dispositiva tvistemålen fördes till en av domstolens målenheter och brottmålen till de övriga två enheterna. Det finns emellertid också exempel på att domstolar på senare år har frångått en specialisering på brott- respektive tvistemål. Det gäller bl.a. Stockholms tingsätt.

Vid Borås tingsrätt fördelas mål som avser konkurser och förmynderskap till en viss rotel. Vidare handläggs mål om offentlig upphandling av en särskild rådman. Det finns även ett visst samarbete i regionen så till vida att den rådman som handlägger mål som avser lagen om anställningsskydd (LAS) står till tjänst även för andra domstolar.

Vid Kalmar tingsrätt lottas ungdomsmål och vårdnadsmål på enhet men handhas av särskilda domare.

4.1.5 Ledning och styrning

Flertalet tingsrätter har en ledningsgrupp

Av Statskontorets enkät framgår att 36 tingsrätter har en ledningsgrupp. Vidare framkommer att det vid huvuddelen av tingsrätterna, 41 tingsrätter, idag finns en chefsadministratör eller motsvarande. Bland chefsadministratörens uppgifter ingår, förutom att i förekommande fall

leda en administrativ enhet (vilket kan omfatta ett arbetsgivaransvar för enheten), att ansvara för administrativa frågor under lagmannen. Övriga uppgifter som har nämnts är att bereda ärenden avseende verksamhetsplanering, att lämna förslag till handlingsplaner, ekonomisk uppföljning, inköp, upphandling, säkerhetsfrågor och IT. Även utvecklings- och kvalitetsarbete samt kontakter med Domstolsverket är uppgifter som anges av någon tingsrätt.

Ansaret för personalfrågor är i stor utsträckning delegerat

I enkäten ställdes ett antal frågor i syfte att belysa i vilken utsträckning tingsrätterna har valt att delegera frågor kring ledning och styrning. För att erhålla en bild av detta ställdes frågor om i vilken utsträckning följande uppgifter är delegerade:

- ansvar för personalfrågor
- ansvar för verksamhetsplanering
- ansvar för uppföljning av verksamheten och dess resultat

Av svaren framgår att personalansvar är det område som i störst utsträckning är delegerat. 44 tingsrätter anger att de har delegerat ett personalansvar neråt i organisationen. Av dessa anger 23 tingsrätter att de har delegerat ett ansvar för personalfrågor till chefsrådman, enhetschef eller motsvarande och 36 tingsrätter att delegering av sådana frågor sker till chefsadministratör eller motsvarande. Tio tingsrätter anger att en delegering av ansvar för personalfrågor sker till annan personalkategori. Exempel på andra personalkategorier som har ett delegerat personalansvar är domstolssekreterare som fungerar som chef för en grupp sekreterare eller att en vis typ av frågor delegeras till domstolens service- och IT-chef. Det senare gäller för Stockholms tingsrätt.

25 tingsrätter anger att det delegerade personalansvaret omfattar utvecklingssamtal, 21 att det innefattar lönesättning och 17 tingsrätter att det innefattar arbetsmiljöfrågor. Andra uppgifter som nämns är anmälan till kurser, ansvar för kompetensutveckling och rekrytering.

Delegering av ansvar för verksamhetsplanering är inte lika vanligt förekommande. 31 tingsrätter anger att de har delegerat ett sådant ansvar. Här gäller att 17 tingsrätter har delegerat ett ansvar för verk-

samhetsplanering till chefsrådmän, enhetschefer eller motsvarande och vid 19 tingsrätter är ansvaret delegerat till chefsadministratör eller motsvarande. Det delegerade ansvaret kan t.ex. innefatta verksamhetsplanering för den egna enheten. För mindre tingsrätter ligger ansvaret dock företrädesvis på en chefsadministratör och innebär att denne tillsammans med lagmannen ansvarar för verksamhetsplanering och uppföljning av resultat.

Beträffande delegering av uppföljning av verksamheten och dess resultat anger 38 tingsrätter att de har delegerat ett sådant ansvar. Av dessa tingsrätter anger 16 att en delegering har skett till chefsrådmän, enhetschef eller motsvarande och 25 att en delegering har skett till chefsadministratör eller motsvarande. Uppgiften innebär i förekommande fall att följa upp och utvärdera enhetens eller avdelningens resultat i förhållande till verksamhetsplanen. Andra uppgifter som nämns är genomgång av arbets- och överbalanser.

4.2 Hovrätter

4.2.1 Organisatoriska enheter och beredningsorganisation

Flest organisationsförändringar genomfördes år 2001 och 2002

Samtliga hovrätter har under 2000-talet genomfört någon form av organisationsförändring. Förändringarna har i stor utsträckning genomförts år 2001 och år 2002.

Flertalet hovrätter arbetar idag icke rotelbundet

Av de sex hovrätterna anger Hovrätten för Nedre Norrland att den arbetar i en traditionell rotelorganisation med en viss samverkan mellan rotlarna. Övriga hovrätter anger svarsalternativet "annan organisation". Merparten av hovrätterna är dock organiserade i ett antal dömande enheter med gemensam beredning och där viss lottning på rotel kan förekomma.

Fem av hovrätterna uppger att de innan den huvudsakliga omorganisationen arbetade i traditionella rotelorganisationer, varav en av dessa

med ett visst samarbete mellan rotlarna. Vid en av hovrätterna var verksamheten organiserad i mindre enheter än vad som är fallet idag.

Hovrätten för Nedre Norrland arbetar i en traditionell rotelorganisation med ett utökat samarbete i grupper av rotlar vid sjukdom och arbetstoppar. Domstolen gick, vid en situation med stora målbalanser, över från en renodlad rotelorganisation till en ganska renodlad beredningsorganisation, närmast att betrakta som en hybridorganisation. Då förändringen inte ledde till önskat resultat återgick domstolen emellertid till den tidigare organisationsmodellen som dock successivt har jämkats genom större inslag av delegation, arbetsbyte mellan rotlar m.m.

Hovrätten för Västra Sverige har fyra dömande enheter med lika fördelning av mål mellan dessa och med ett nära samarbete mellan enheterna. Målområdesansvariga domare bereder tvistemålen och domstolssekreterare bereder de flesta brottmålen. Till varje enhet är ett kansli knutet. Utöver de fyra avdelningarna finns en s.k. specialgrupp som fungerar som en avarbetningsstyrka.

Göta hovrätt arbetar med ett antal dömande avdelningar. Inom varje avdelning finns en beredningsorganisation. För varje avdelning finns en beredningschef (ett hovrättsråd) som är ansvarig för alla mål som är under beredning. När målen är klara för avgörande övergår ansvaret till det hovrättsråd som ska vara referent i målet.

Vid Hovrätten över Skåne och Blekinge fördelas målen på rotlar. En beredningschef (ett hovrättsråd) ansvarar i princip för beredningen av alla målen på avdelningen. Domarna handlägger dock målen för avgörande oberoende av rotel.

Hovrätten för Övre Norrland är organiserad i en dömande avdelning som i sin tur är indelad i två schemagrupper. I avdelningen ingår en beredningsenhet som leds av två beredningschefer (hovrättsråd). Målen fördelas utifrån rotlar men bereds dock av beredningsorganisationen.

Svea hovrätt är organiserad i nio dömande avdelningar av vilka sex är allmänna avdelningar. De allmänna avdelningarna handlägger brottmål, tvistemål och övriga mål och för varje avdelning finns en beredningsorganisation. Viss begränsad lottning på rotel förekommer dock.

Övriga avdelningar är s.k. specialavdelningar, vilka arbetar med en rotelorganisation med viss specialisering (speciallottning) på immaterialrättsliga mål, skiljemannarätt och hyresmål.

Ökad effektivitet ett viktigt motiv för organisationsförändringar

Flertalet av hovrätterna anger att syftet med omorganisationen har varit att öka effektiviteten samt att minska sårbarheten. Några anger att syftet har varit att åstadkomma en renodling av domarrollen samt att inrätta speciella grupper för exempelvis balansavarbetning. Även ekonomiska faktorer har av någon hovrätt angivits som ett motiv till att förändra den inre organisationen.

Fem hovrätter bedömer att målen helt eller delvis har uppnåtts

I Statskontorets enkätundersökning ställdes frågan huruvida syftena med omorganisationen har uppnåtts. Fyra av hovrätterna anger att syftena delvis har uppnåtts, medan de återstående hovrätterna bedömer att dessa uppnåtts helt eller inte alls. Vid den hovrätt som uppger att syftena med omorganisationen inte alls har uppnåtts innebär förändringen av den inre organisationen att hovrättens arbetssituation förvärrades. Två av hovrätterna svarar att omorganisationen har följts av mindre justeringar.

Tre av hovrätterna planerar att genomföra ytterligare förändringar av den inre organisationen inom de närmaste 1–2 åren. Som anledning till ytterligare organisationsförändringar anger en hovrätt att domstolen kommer att behöva göra organisatoriska anpassningar till följd av att nya måltyper kommer att tillföras (mål enligt plan- och bygglagen). En hovrätt anger att EMR-reformen kommer att innebära förändringar, både avseende personresurser och arbetssätt.

Gemensam beredning dominerar

Vid tre av hovrätterna följer beredningen den indelning i enheter eller rotlar som finns vid domstolen. Detta innebär att beredningen genomförs på respektive enhet. För en av hovrätterna är beredningen gemensam för flera enheter och för en hovrätt är den gemensam för samtliga enheter. Vid en av hovrätterna sker beredningen inom en gemensam beredningsorganisation för en avdelning medan den för övriga avdelningar är rotelbunden.

Beredningsjurister finns vid fem hovrätter

Vid fem av hovrätterna finns en eller flera beredningsjurister. Deras huvudsakliga uppgifter är att bereda och föredra mål. Huruvida beredningsjuristerna arbetar med flera måltyper eller med en specifik måltyp vid hovrätterna framgår inte av Statskontorets enkätundersökning. Dock framgår att beredningsjuristerna vid en av hovrätterna arbetar med beredning av miljö- och hyresmål.

4.2.2 Delegering av uppgifter

Fem av de sex hovrätterna har besvarat frågan i enkäten om i vilken utsträckning delegering av beredande uppgifter sker till olika personalkategorier.²⁷

Vid fyra av dessa hovrätter utför lagmän och hovrättsråd beredande uppgifter avseende brottmål till 20-30 procent. Resterande andel av de beredande uppgifterna delegeras till övrig personal. Vid en av hovrätterna utför hovrättsråd dock 90 procent av de beredande uppgifterna vad avser brottmål.

När det gäller förenklade tvistemål utförs beredande uppgifter vid fyra av hovrätterna till mellan 20 och 50 procent av domare och råd. För en hovrätt anges denna andel till 100 procent. För tvistiga familjemål är spridningen vad avser delegeringsgrad relativt stor. Beredande uppgifter för dessa mål utförs av lagmän och råd till i genomsnitt 54 procent med en spridning på mellan 20 till 90 procent. Även vad gäller delegering av beredande uppgifter avseende övriga tvistemål är spridningen stor. Dessa mål bereds i genomsnitt till 46 procent av lagmän och råd med en spridning på mellan 10 och 90 procent.

4.2.3 Rutiner

Enhetliga rutiner finns i stor utsträckning...

Av enkäten framgår att samtliga hovrätter helt eller delvis har tagit fram enhetliga rutiner för handläggning av olika måltyper. Tre hovrätter anger att sådana rutiner helt finns och övriga att de delvis finns.

²⁷ En hovrätt har angivit att frågan inte är möjlig att besvara, bl.a. av det skälet att avdelningarnas rutiner delvis skiljer sig åt och beroende på att flera personalkategorier normalt är inblandade i beredningen av ett mål.

Exempel på vad rutinerna avser är checklistor för handläggning, åtgärdsblad för målhantering och lathund för tryckskrivning i brottmål.

Hovrätterna tillfrågades även om enhetliga rutiner finns på andra områden. Svaren visar att sådana rutiner i varierande utsträckning finns vid samtliga hovrätter. Områden som nämns är protokollföring, användning av VERA, fiskalutbildning, arkivrutiner, behandling av förturnsmål, auktariekontorets arbete, expeditivsakernas arbete.

... och är i stor utsträckning dokumenterade

Tre av hovrätterna anger att förekommande rutiner helt är dokumenterade och tre att så delvis är fallet. De vanligast förekommande sätten att förmedla rutinerna är genom att dela ut dem i pappersformat samt att göra dem tillgängliga på domstolens intranät. Information vid interna utbildningar samt via e-post är andra vanligt förekommande sätt att förmedla rutiner till personalen. I de fall rutinerna inte är dokumenterade förmedlas de vid interna möten samt genom muntlig tradition, dvs. från notarie till notarie, från sekreterare till sekreterare, etc.

4.2.4 Specialisering

Specialisering förekommer vid samtliga hovrätter

Det förekommer någon form av specialisering av den dömande verksamheten vid samtliga hovrätter. Det är främst avseende ekobrott som specialisering förekommer. Majoriteten av hovrätterna är dock specialiserade på mer än en måltyp. Andra områden inom vilka specialisering förekommer är sekretess, immaterialrätt samt humanjuridik.

Hälften av hovrätterna uppger att det finns ett behov av att utöka specialiseringen vid domstolen inom den närmaste framtiden. De flesta av dessa hovrätter anger att rättsutvecklingen kan komma att kräva specialisering på fler områden än i dagsläget.

4.2.5 Ledning och styrning

Samtliga hovrätter har en ledningsgrupp

Vid samtliga hovrätter finns en ledningsgrupp. De vanligast förekommande personalkategorier som ingår i ledningsgruppen är president,

lagmän och administrativ direktör. I ledningsgruppen behandlas bl.a. personalfrågor, enhetliga rutiner och verksamhetsplanering. Andra frågor som behandlas i ledningsgrupperna vid flertalet hovrätter är uppföljning och frågor rörande ekonomi och budget.

Vid samtliga hovrätter finns en administrativ direktör som främst leder och samordnar arbetet på den administrativa enheten samt ansvarar för säkerhetsfrågor. Vid några hovrätter ansvarar den administrativa direktören även för budget- och personalfrågor.

Samtliga hovrätter har delegerat ett ansvar för personalfrågor, verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning. Delegeringen sker vanligtvis till den administrativa direktören samt till hovrättslagmän, hovrättsråd eller motsvarande. Det delegerade personalansvaret innefattar vanligtvis utvecklingssamtal, arbetsmiljö och lönesättning.

5 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Detta avsnitt bygger på en enkät som gått ut till och besvarats av samtliga förvaltningsdomstolar i första och andra instans. Vidare bygger kapitlet på iakttagelser utifrån Statskontorets besök och intervjuer vid fem länsrätter och två kammarrätter.

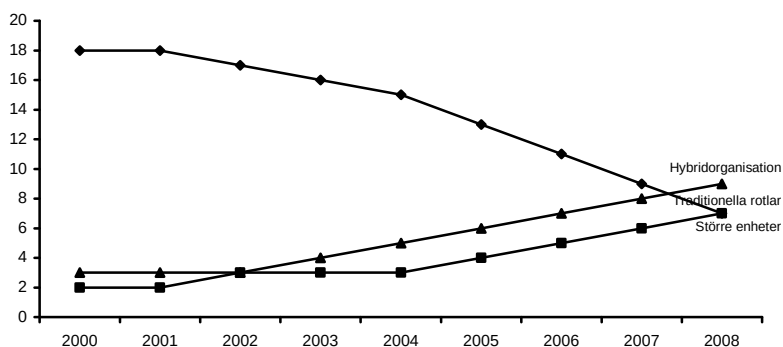
5.1 Länsrätter

5.1.1 Organisatoriska enheter och beredningsorganisation

De flesta länsrätter har förändrat sin inre organisation och fler organisationsförändringar är på gång

Statskontorets enkätundersökning visar att en stor majoritet av länsrätterna, 18 länsrätter, har ändrat sin inre organisation sedan millennieskiftet. De flesta organisationsförändringar har skett under de senaste tre åren med en toppnotering år 2006 då fem länsrätter anger att den huvudsakliga omorganisationen genomfördes.

Diagram 5.1 Länsrätternas organisationsformer åren 2000 och 2008, samtliga länsrätter (antal domstolar)



Källa: Statskontorets länsrättsenkät

Enkätsvaren visar vidare att drygt hälften av länsrätterna, 13 länsrätter, planerar för förändringar av domstolens inre organisation inom de närmaste 1–2 åren, medan tio länsrätter anger att de inte har några sådana planer. Av de 13 länsrätter som anger att de planerar att genomföra en förändring av den inre organisationen hänvisar åtta till att organisationsförändringar anses påkallade på grund av länsrättsreformen. Av enkätsvaren framgår att flera länsrätter anser att de på grund av kommande förändringar i den yttre organisationen avser genomföra förändringar av domstolens inre organisationen men att det vid tidpunkten för enkäten inte var möjligt att ange på vilket sätt organisationen skulle behöva förändras.²⁸

Kommentarerna till enkätsvaren är dock för få för att vi ska kunna utläsa någon trend när det gäller i vilken riktning länsrätterna kommer att organiseras framöver. Av de länsrätter som aviserar någon konkret förändring av den inre organisationen anges omorganisationer av olika slag. Länsrätten i Västernorrlands län anger att man eftersträvar mer specialisering för domarna för tunga målgrupper såsom skattemål och socialförsäkringsmål. Andra länsrätter hänvisar till pågående interna diskussioner. Det gäller exempelvis Länsrätten i Norrbottens län som för ett par år sedan fick ett stort inflöde av socialförsäkringsmål och därför inrättade en särskild beredningsrotel med föredragande för skatte- och socialförsäkringsmål. Idag finns inte längre behov av en sådan rotel varför en arbetsgrupp har tillsatts för att utarbeta förslag till ny lösning.

Att många länsrätter är och har varit föremål för omorganisationer framkommer även tydligt vid våra besök vid ett antal länsrätter. Arbetet med att utveckla den inre organisationen beskrivs på flera domstolar som ett ständigt pågående arbete och den inre organisationen anses behöva justeras kontinuerligt.

Många länsrätter har gått ifrån den traditionella rotelorganisationen

De flesta länsrätter som ändrat sin inre organisation anger att de innan de genomförde organisationsförändringarna hade en traditionell rotelorganisation. 13 av 18 länsrätter anger att så var fallet. Fyra länsrätter anger svarsalternativet ”annan organisation”. Av enkätsvaren framgår

²⁸ När vår enkät skickades ut hade inte riksdagen fattat beslut i frågan.

att det t.ex. kan innebära att domstolen kontinuerligt ändrat sin inre organisation under perioden. Endast en länsrätt anger att den innan omorganisationen var organiserad i större enheter eller motsvarande. (Länsrätten i Hallands län hade tidigare två dömande avdelningar men är nu organiserad i en stor avdelning).

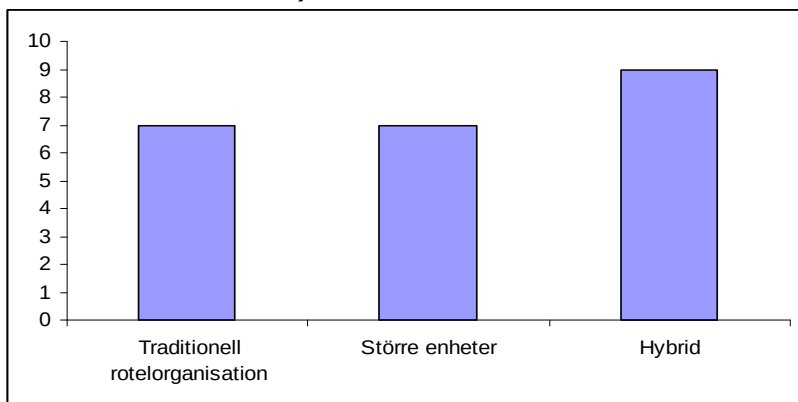
I enkätundersökningen har länsrätterna givits möjlighet att ange orsakerna till att domstolen har förändrat sin inre organisation. Den mest förekommande orsaken anges vara att skapa möjligheter till specialisering eller att utöka specialiseringen. Sex länsrätter uppger detta. Två av de länsrätter som anger specialisering som en orsak avser specialisering för fördraganden. Fyra länsrätter uppger att ett skäl till omorganisationen var att minska sårbarheten. Tre länsrätter anger även att en orsak var att kunna effektivisera verksamheten.

Några länsrätter för fram yttre faktorer, såsom förändringar av inflödet av mål eller att domstolen fått nya målgrupper, som orsaker till organisationsförändringarna.

Det är nu lika vanligt med större enheter och hybridorganisation som med rotlar

På frågan *"I vilka organisatoriska enheter arbetar domstolen idag?"* anger tio länsrätter svarsalternativet "annan organisation". För att kunna kategorisera länsrätterna har vi genomfört en närmare analys av enkätsvaren. I något fall har vi även studerat länsrätternas arbetsordningar. Vi har då funnit tre huvudtyper av organisationslösningar. Utöver traditionell rotelorganisation och större enheter eller motsvarande förekommer även en grupp länsrätter som vi kategoriserar som "hybrider". Länsrätter med en sådan organisation kännetecknas av att de har domare och ibland även notaries som är organiserade i rotlar samtidigt som föredragande och domstolssekreterare arbetar i team mot flera eller samtliga rotlar. Exempel på länsrätter som har denna typ av hybridorganisation är Länsrätten i Mariestad och Länsrätten i Västmanlands län. För en mer utförlig redovisning av utgångspunkterna för vår kategorisering hänvisas till bilaga 3.

Diagram 5.2 Länsrätternas organisatoriska enheter (antal domstolar)



Källa: Bearbetning av Statskontorets länsrättsenkät

Med vår kategorisering av länsrätterna får vi följande fördelning: sju länsrätter med traditionell rotelorganisation, sju länsrätter med större enheter eller motsvarande och nio länsrätter med hybridorganisation. Hybridorganisation är således den vanligaste organisationsformen.

Inga skarpa gränser mellan olika organisationslösningar

Det finns inga skarpa gränser mellan de tre olika organisationsformer-na. Det finns t.ex. länsrätter som har en traditionell rotelorganisation där samarbetet mellan rotlarna har utvecklats. Ett exempel på detta är Länsrätten i Östergötlands län som har ett system med stödrotlar, där två rotlar arbetar mot varandra för att täcka upp och hjälpa till vid frånvaro eller arbetstoppar.

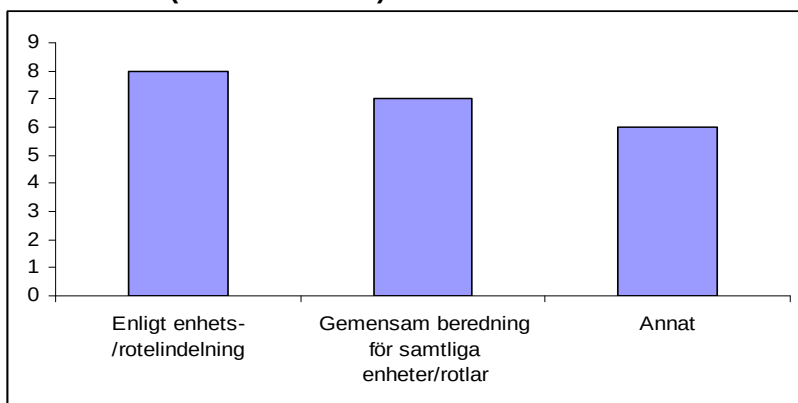
Det är vanligt att beredningen är gemensam för flera enheter eller rotlar

I vår enkät har länsrätterna anmodats att ange huruvida beredningen är organiserad utifrån domstolens indelning i rotlar eller enheter eller om den sker gemensamt för flera eller samtliga rotlar eller enheter. Vi kan konstatera att det är stora variationer beträffande hur beredningsarbetet vid länsrätterna är organiserat. En länsrätt med traditionella rotlar kan t.ex. ha gemensam beredning endast för vissa måltyper. Vi har i detta

sammanhang klassificerat länsrätterna utifrån det sätt huvuddelen av målen bereds.

Hur länsrätterna valt att organisera beredningsarbetet framgår av diagrammet nedan.

Diagram 5.3 Hur är beredningsarbetet vid domstolen organiserat (antal domstolar)?²⁹



Källa: Statskontorets länsrättsenkät

En generell iakttagelse är att det finns stora variationer inom de olika valda alternativen beträffande hur beredningen är organiserad.

Beredning enligt enhets- eller rotelindelning

Av enkätundersökningen framgår att beredningen på åtta länsrätter sker enligt den enhets-/rotelindelning som domstolen har.³⁰ I denna grupp återfinns de sju länsrätter som har traditionell rotelorganisation, dvs. länsrätter där beredningen sker inom respektive rotel. Vidare ingår två länsrätter som är organiserade i större enheter. Av enkätsvaren framgår dock att det inom denna grupp finns skillnader i hur beredningen är organiserad. På Länsrätten i Västerbottens län bereds målen t.ex. på tre kanslier medan Länsrätten i Hallands län har ett kansli.

²⁹ Ingen länsrätt har valt svarsalternativet att beredningen är gemensam för flera enheter/rotlar.

³⁰ Om vi även inkluderar en länsrätt som visserligen inte har svarat på denna fråga men där det av enkätsvaret från domstolen framgår att beredningsarbetet ligger på rotelinnehavare blir antalet nio länsrätter.

Länsrätten i Vänersborg har tre specialiserade team av domare, föredragande och notarier samt ett team med domstolssekreterare.

Gemensam beredning för samtliga enheter/rotlar

Sju länsrätter anger att de har gemensam beredning för samtliga enheter eller rotlar. Dessa länsrätter sammanfaller delvis med de länsrätter som vi ovan kategoriserat som ”hybrider”.

Ett exempel på en domstol som har gemensam beredning för hela domstolen är Länsrätten i Mariestad, där domare och notarier är indelade i rotlar, föredragande arbetar i ett team mot samtliga rotlar och domstolssekreterarna i ett målkansli. Ett annat exempel är Länsrätten i Värmlands län som har en dömande enhet och en beredningsenhet som är indelad i tre arbetsgrupper utifrån olika målkategorier.

Andra beredningslösningar

Bland de sex länsrätter som i enkäten anger svarsalternativet ”annat” finns länsrätter som rymmer flera olika beredningslösningar. En domstol kan t.ex. ha både rotlar och avdelningar, med rotelbunden beredning på rotlarna och enhets/avdelningsbunden beredning på avdelningarna. Det finns även exempel på länsrätter där vissa avdelningar har gemensam beredning för hela avdelningen medan andra avdelningar endast har gemensam beredning för vissa ämnesgrupper. Så är fallet vid Länsrätten i Skåne län. Andra exempel på beredningslösningar är att vissa måltypen bereds på rotel medan andra måltypen bereds av föredragande med särskilt sakområdesansvar för samtliga rotlar där denna måltyp förekommer. Det sistnämnda gäller exempelvis Länsrätten i Västmanlands län och Länsrätten i Dalarnas län. Vid Länsrätten i Dalarnas län finns vid sidan av rotelsystemet tre föredragande som arbetar mot alla rotlar vad gäller mål som avser socialförsäkring och tre föredragande som arbetar mot alla rotlar vad gäller skattemål.

Drygt hälften av länsrätterna har utsett en samordningsansvarig för beredningsarbetet

Drygt hälften av länsrätterna (14 av 23 länsrätter) anger att de har en person som ansvarar för att samordna beredningsarbetet vid domstolen.

Av enkätsvaren framgår att såväl antalet samordningsansvariga som deras befattning varierar. Vid Länsrätten i Kalmar län har en föredragande ett samordnande ansvar och vid Länsrätten i Skåne län har fem s.k. beredningssamordnare, vilka utgörs av befordrade föredragande, ett ansvar för att samordna beredningsarbetet. Länsrätten i Vänersborg har en organisation med tre avdelningar/grupper med olika ansvarsområden/måltyper där varje avdelning har en samordnande domare och alla domare ett sakområdesansvar eller ett ansvar för vissa måltyper.³¹ Den sakområdesansvarige domaren ansvarar för riktlinjer för beredningen av vissa måltyper medan den samordningsansvarige i varje grupp ansvarar för arbetsfördelningen inom gruppen, som också sköter beredningen. Vid Länsrätten i Jönköpings län har chefsadministratören ett ansvar för att samordna arbetet vid målkansliet. Därutöver fungerar en föredragande som samordnare för föredragandegruppen.

Flera länsrätter har föredragande som är specialiserade på vissa måltyper, exempelvis på skattemål och socialförsäkringsmål. Det gäller exempelvis för länsrätterna i Västerbottens län, Hallands län och Skåne län. På Länsrätten i Västerbottens län arbetar specialiserade föredragande inom en eller flera arbetsgrupper. Här kan vi notera vissa skillnader i arbetssätt. Vid Länsrätten i Skåne län vet de föredragande vilken domare som ska avgöra målen medan föredragande vid Länsrätten i Hallands län inte vet detta. Vid Länsrätten i Hallands län finns en särskild föredragande som bereder skattemål medan en annan föredragande ansvarar för övriga måltyper.

Domstolssekreterarnas arbetsformer varierar

I samband med våra besök vid ett antal länsrätter har vi kunnat konstatera att domstolssekreterarnas arbetsformer i stor utsträckning varierar.

I en traditionell rotelorganisation utformas och anpassas domstolssekreterarnas uppgifter och arbetsformer till stor del av rotelinnehavaren. Även vid länsrätter som har gemensam beredning och/eller är organiserade i avdelningar kan domstolssekreterarnas arbetsformer variera. En grundläggande skillnad gentemot arbete i rotelorganisation

³¹ I sakområdetsansvaret ingår att se till att mål avgörs i rätt ordning och inte blir liggande, ta fram underlag för uppföljning, ge nya föredragande/notarier introduktion inom sitt sakområde, se till att checklistor tas fram och är aktuella m.m.

är dock att domstolssekreterarna arbetar mot flera domare. Det är även vanligt att domstolssekreterarna är organiserade i kanslier.

Länsrätten i Hallands län har gått från ett system med domstolssekreterare specialiserade på vissa måltyper till ett rotationssystem där alla sekreterare gör allt. Idag har länsrätten fem domstolssekreterare som roterar på fem stationer/ansvarsområden och som byter station var 14:e dag. En målsättning med förändringen var att minska sårbarheten i samband med semestrar och annan frånvaro. Liknande system finns även vid t.ex. Länsrätten i Mariestad där arbetsuppgifterna (registrering, kommunikering, jourmål, expediering m.m.) alternerar månadsvis.

Ett annat sätt att fördela arbetet återfinns vid Länsrätten i Skåne län. Länsrätten, som är organiserad i större avdelningar, har valt att lotta målen (exklusive migrationsmålen) på sekreterare.

5.1.2 Delegering av arbetsuppgifter

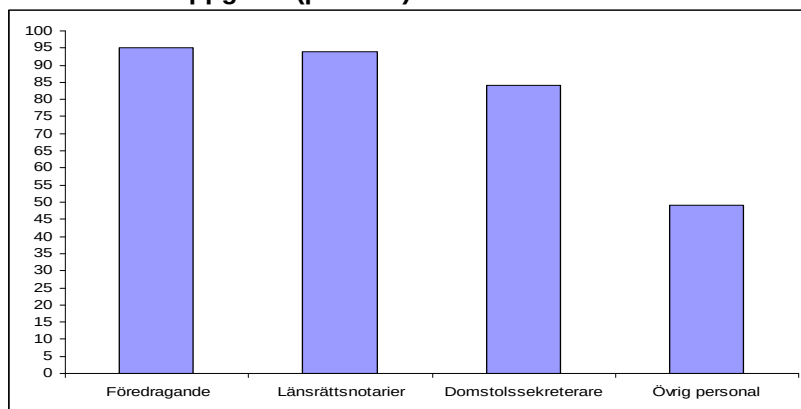
Genom att delegera uppgifter från domare till annan personal vid domstolen kan en renodling av den dömande verksamheten och domarrollen åstadkommas. I syfte att skapa möjligheter för en ökad delegering beslutades i början av 2000-talet om att införa en försöksförordning som numera omfattar 19 av de 23 länsrätterna.³²

Delegering av beredande uppgifter

I Statskontorets enkätundersökning ställdes frågan om i vilken utsträckning de möjligheter till delegering av beredande uppgifter som ges i försöksförordningen utnyttjas. Svaren visar att möjligheterna att delegera beredande uppgifter i genomsnitt utnyttjas i mycket hög grad för föredragande (95 procent) och för länsrättsnotarier (94 procent). Även till domstolssekreterare delegeras beredande uppgifter i stor omfattning (i genomsnitt till 84,5 procent).

³² Förordning (2001:989) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid länsrätter.

Diagram 5.4 Genomsnittlig grad av delegering av beredande uppgifter (procent)

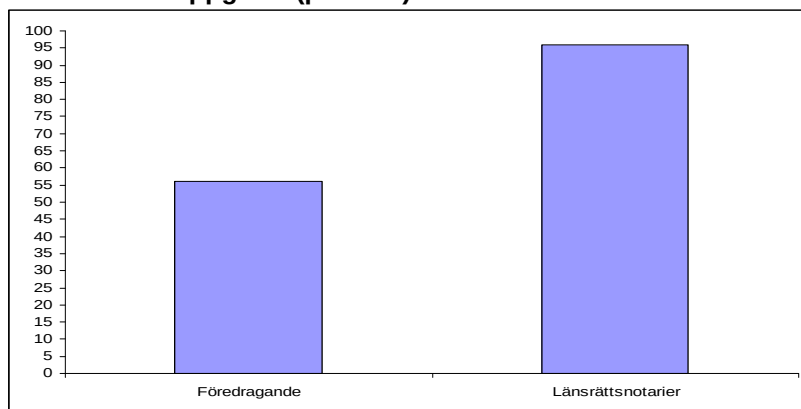


Källa: Statskontorets länsrättsenkät

Delegering av dömande uppgifter

I enkäten efterfrågades även i vilken omfattning möjligheterna till delegering av dömande uppgifter som ges i försöksförordningen utnyttjas. Av enkätsvaren framgår att möjligheterna att delegera dömande uppgifter till länsrättsnotarier utnyttjas i stor utsträckning (i genomsnitt 96,5 procent). Möjligheterna till delegering av dömande uppgifter till notariemeriterade föredragande utnyttjas i mindre omfattning (i genomsnitt 56 procent).

Diagram 5.5 Genomsnittlig grad av delegering av dömande uppgifter (procent)



Källa: Statskontorets länsrättsenkät

Orsaker till varför delegeringen inte utnyttjas fullt ut

I Statskontorets enkät kunde länsrätterna ange orsaker till att möjligheterna till delegering inte utnyttjas fullt ut. De länsrätter som omfattas av försöksförordningen anger att de främsta orsakerna till att möjligheterna till delegering inte utnyttjas fullt ut är att notarier och notarie-meriterade föredragande måste ha nämnd för att döma, vilket skapar större kostnader och merarbete, samt att alla medarbetare inte i samma utsträckning är benägna att ta på sig delegerade uppgifter eller utnyttja sin delegation. Andra anledningar som nämns är bl.a. effektivitets- och utbildningsskäl. Det tar längre tid för uppgifter som delegeras att bli utförda. Om uppgifter delegeras i för stor utsträckning bedöms det vidare finnas en risk för att notarierna inte får en mångsidig utbildning.

5.1.3 Specialisering

Framför allt domstolar med större målunderlag kan organisera verksamheten så att den möjliggör för domare och andra medarbetare att specialisera sig på mål som kräver fördjupade kunskaper. Med specialisering avser vi här en specialisering av den dömande verksamheten på olika rättsområden eller på olika typer av mål.

Det är mycket vanligt med någon form av specialisering

Vår enkätundersökning visar att det är mycket vanligt med någon form av specialisering av den dömande verksamheten. Så många som 19 av 23 länsrätter anger att det förekommer någon form av specialisering vid domstolen. Av de fyra länsrätter som saknar specialisering anger tre att länsrätten är för liten för specialisering. Samtliga länsrätter som anger att de saknar specialisering har en till fem ordinarie domare. Bland de länsrätter som har specialisering finns det dock många med fyra till fem domare.

Skattemål är den måltyp som flest länsrätter har specialiserat sig på. Detta gäller för elva länsrätter medan åtta länsrätter anger specialisering på socialförsäkringsmål. Sex länsrätter har en specialisering av den dömande verksamheten när det gäller mål rörande offentlig upphandling. Utöver dessa områden förekommer även specialisering på andra områden vid enstaka länsrätter. Exempel på sådana områden är psykiatri, vård enligt lagen om vård av unga (LVU) samt vård enligt lagen om vård av missbrukare (LVM).

Specialiseringen återspeglas vidare i domstolarnas organisation genom att vissa domstolar har en specialisering på avdelningsnivå, t.ex. för skatte- och socialförsäkringsmål. Det förekommer emellertid också specialisering på individnivå utifrån enskilda domares specialintresse för vissa typer av mål. Det ena behöver dock inte utesluta det andra utan domstolar med specialisering på avdelningsnivå kan inom sig ha ytterligare specialisering på enskilda domare och föredragande. Ett exempel på detta är Länsrätten i Skåne län som har en specialisering på avdelningsnivå för bl.a. skatte- och socialförsäkringsmål.

I samband med våra länsrättsbesök har vi även sett exempel på andra utgångspunkter för specialisering. En sådan är att skilja på mål med lång handläggningstid, såsom skattemål, och mål som i regel inte är lika tidskrävande. De argument som förs fram för detta är bl.a. att domare med en blandad ”målportfölj” tenderar att bli avbrutna av korta, snabba mål medan domare med en renodlad portfölj kan koncentrera sig och inte får lika lång ”startsträcka” när han eller hon ska återuppta arbetet med t.ex. ett skattemål.

Det förekommer också att länsrätter gör en distinktion mellan specialisering på s.k. massmål, t.ex. skatt eller socialförsäkring, respektive på mål som är mer ovanligt förekommande.

Hälften av länsrätterna ser ett behov av ytterligare specialisering

Av enkätundersökningen framgår inte hur utvecklad specialiseringen är vid domstolarna. På frågan om det finns behov av att påbörja en specialisering eller att ytterligare utöka den inom den närmaste framtiden svarar dock hälften av länsrätterna instämmande.

Fyra länsrätter anger socialförsäkring som det område där det finns behov av att påbörja/utöka specialiseringen. Lika många länsrätter nämner skatt och två länsrätter lyfter fram mål rörande offentlig upphandling. Tre länsrätter uppger att påbörjad eller utökad specialisering kan bli aktuellt när länsrätterna blir större till följd av länsrättsreformen. De måltyper som här lyfts fram är skattemål, socialförsäkringsmål, laglighetsprövning och mål rörande offentlig upphandling.

5.1.4 Ledning och styrning

Hälften av länsrätterna har ledningsgrupp

Vid hälften av länsrätterna, tolv länsrätter, finns det en ledningsgrupp. Vilka personalkategorier som ingår i ledningsgruppen varierar. Vid de största länsrätterna ingår lagman, chefsrådmän och den administrativa direktören i ledningsgruppen. Vid en länsrätt ingår samtliga personalkategorier. Två av länsrätterna saknar ledningsgrupp, men anger att domarna träffas informellt samt att man emellanåt använder sig av ledningsgrupp. Vid två länsrätter är ledningsgruppen gemensam med tingsrätten på samma ort.

De frågor som behandlas i ledningsgruppen är främst personal- och organisationsfrågor samt frågor kring budget och ekonomi. I ett antal ledningsgrupper behandlas även frågor relaterade till planering av verksamheten.

Nästan alla länsrätter har en chefsadministratör

Av vår enkätundersökning framgår att i princip samtliga länsrätter har en chefsadministratör eller motsvarande. Endast en länsrätt svarar att domstolen saknar en sådan befattning.

Chefsadministratören är ofta chef för en organisatorisk enhet, ett kansli eller en administrativ avdelning eller motsvarande. Förutom att i förekommande fall leda kansliet eller enheten har chefsadministratören i regel även ett visst personalansvar för administrativ personal och i vissa fall även för domstolssekreterare. De vanligast förekommande uppgifterna för chefsadministratören är ansvar för budget- och personalfrågor. Andra uppgifter som anges av några länsrätter är att biträda lagmannen, att arbeta fram planer och scheman, rehabiliteringsutredningar samt att ansvara för arkivet och länsrättens lokaler.

Omfattande delegering av personalansvar

Nästan alla länsrätter har valt att delegera ett personalansvar. Endast två länsrätter anger att domstolen inte har någon sådan delegering. Vanligast är att ansvar för personalfrågor i någon form är delegerat till chefsadministratören. Så är fallet för 20 av de 23 länsrätterna. Fem länsrätter anger att personalansvaret är delegerat till chefsrådmän, enhetschef eller motsvarande. Delegering av personalansvar förekommer även till andra personalkategorier. Exempelvis har lagmannen vid Länsrätten i Skåne län delegerat ett personalansvar för domstolssekreterare till beredningssamordnarna vilket bl.a. innebär att dessa håller utvecklings- och lönesamtal med domstolssekreterarna.

I enkätundersökningen har länsrätterna även givits möjlighet att ange vad som ingår i det delegerade ansvaret för personalfrågor. 13 länsrätter anger att de har delegerat ett ansvar för utvecklingssamtal. För något färre länsrätter, tio länsrätter, ingår lönesamtal i det delegerade personalansvaret. Åtta länsrätter har delegerat ett ansvar för arbetsmiljöfrågor. Andra områden som anges är beviljande av ledigheter, säkerhetsfrågor och kompetensutvecklingsinsatser.

Hälften av länsrätterna har delegerat ett ansvar för verksamhetsplanering

Drygt hälften av länsrätterna anger att de har delegerat ett ansvar för verksamhetsplanering. Vanligast är att detta ansvar i någon mån är delegerat till chefsadministratören. Det gäller för tio länsrätter. Det förekommer dock även att ansvaret är delegerat till chefsrådmän, enhetschefer eller motsvarande. Fem länsrätter anger att så är fallet. Det förekommer även att ansvar för verksamhetsplanering delegeras till flera personalkategorier. Vid de tre största länsrätterna; Länsrätten i

Skåne län, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Stockholms län, har lagmannen delegerat ett ansvar för verksamhetsplanering till både chefsrådmän/enhetschef eller motsvarande och chefsadministratören. Vid Länsrätten i Skåne län sköts verksamhetsplaneringen på avdelningsnivå av avdelningschef och medarbetarna medan ledningsgruppen ansvarar för den övergripande verksamhetsplaneringen. Vid Länsrätten i Västerbottens län är ansvaret för verksamhetsplanering delegerat till både domare och chefsadministratör.

Elva länsrätter anger att de inte har delegerat något ansvar för verksamhetsplanering. Vid dessa länsrätter ansvarar lagmannen i flera fall för verksamhetsplaneringen med stöd av eller i samråd med chefsadministratör och ledningsgrupp. I något fall beskrivs verksamhetsplaneringen som en process där alla personalkategorier är delaktiga, men att den hålls samman av lagmannen.

I enkäten har länsrätterna givits möjlighet att utveckla vad som ingår i det delegerade ansvaret för verksamhetsplanering. Av enkätsvaren framgår att det kan handla om att sätta upp övergripande mål för verksamheten eller för vissa delar av den, skriva verksamhetsplan, budgetplanering, kompetensutveckling och utvecklingsinsatser.

En majoritet delegerar ett ansvar för verksamhetsuppföljning

En majoritet av länsrätterna har delegerat ett ansvar för uppföljning av verksamheten och dess resultat. Vid åtta av länsrätterna sker ingen sådan delegering. Vanligast är att ansvaret för uppföljning delegeras till chefsadministratören. Det gäller för elva länsrätter. Sex länsrätter har delegerat detta ansvar till chefsrådmän, enhetschef eller motsvarande. Vid Länsrätten i Göteborg och vid Länsrätten i Skåne län är ansvaret delegerat till chefsrådmän, enhetschef eller motsvarande och till chefsadministratören. Vid Länsrätten i Stockholms län är ansvaret för verksamhetsuppföljning delegerat till såväl chefsrådmän och administrativ direktör som till beredningschefer, personalchef, servicechef och registrator.

Ett exempel på hur ansvar för verksamhetsuppföljning kan fördelas är att domare ges ansvar för uppföljningen av den dömande verksamheten medan chefsadministratören ansvarar för uppföljningen av övrig verksamhet. Så är fallet vid t.ex. Länsrätten i Västerbottens län.

I enkäten har länsrätterna också givits möjlighet att utveckla vad som ingår i det delegerade ansvaret för verksamhetsuppföljning. Vanligast är att det innefattar att genomföra uppföljningar av mål samt att göra budgetuppföljningar.

5.2 Kammarrätter

I Sverige finns fyra kammarrätter som vardera tar emot ärenden från mellan fem och sju länsrätter inom sitt upptagningsområde.

I detta avsnitt presenterar vi resultatet av enkätundersökningen, som samtliga fyra kammarrätter besvarat, samt vissa iakttagelser från våra besök vid Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall.

5.2.1 Organisatoriska enheter och beredningsorganisation

Samtliga kammarrätter har förändrat sin inre organisation

Samtliga kammarrätter har sedan millenniumskiftet genomfört någon förändring av den inre organisationen. Kammarrätterna i Jönköping och Stockholm genomförde en omorganisation under år 2006. De övriga två kammarrätterna, kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, genomförde en förändring av den inre organisationen under år 2004 respektive år 2007.

Vid två av kammarrätterna planeras ytterligare förändringar av den inre organisationen. Vid Kammarrätten i Sundsvall handlar det om mindre åtgärder som kommer att vidtas fortlöpande. Kammarrätten i Stockholm slutför en omorganisation i september år 2009.

Kammarrätterna har valt olika organisationsformer för sin verksamhet

Vår enkätundersökning visar att kammarrätterna har valt skilda organisationslösningar. På frågan om i vilka organisatoriska enheter domstolen arbetar anger tre av kammarrätterna "annan" organisation. I kommentarer till frågan har de svarande haft möjligheten att utveckla sina svar. Dessa visar att det vid Kammarrätten i Sundsvall finns en dömande avdelning och en beredningsorganisation med fyra enheter.

Kammarrätten i Stockholm är indelad i sju dömande avdelningar som i sin tur är indelade i ämnesrotlar. Kammarrätten i Göteborg är organiserad i en stor avdelning och Kammarrätten i Jönköping är indelad i avdelningar som i sin tur är indelade i rotelgrupper. Vid domstolen finns även en fristående beredningsgrupp för skattemål.

Samtliga kammarrätter har innan de genomförda organisationsförändringarna haft någon typ av rotlar. Exempelvis hade Kammarrätten i Sundsvall tidigare traditionella rotlar med specialisering på ledamöter och inte på föredragande/beredning som i den nuvarande organisationen.

Orsaker till förändring

Två av kammarrätterna anger att syftet med omorganisationen var att få till stånd ett bättre utnyttjande av domstolens resurser och kompetens. Andra orsaker som anges är att kunna öka specialiseringen, skapa en mer effektiv hantering av enklare mål samt att tillskapa en specialiserad beredning och ett generellt dömande. Vid en kammarrätt låg migrationsreformen till grund för omorganisationen då den syftar till att successivt integrera migrationsmålen på samtliga avdelningar.

Samtliga kammarrätter har en beredning som följer enhets-/rotelindelningen

Samtliga kammarrätter anger att beredningen är organiserad enligt den enhets-/rotelindelning som finns vid domstolen samt att det finns en person med ansvar för samordning av beredningsarbetet vid domstolen.

Kammarrätten i Sundsvall har fyra beredningschefer varav tre är vice ordförande och en är kammarrättsråd. Presidenten är chef över beredningsorganisationen. Beredningscheferna har det övergripande ansvaret för att mål som lottats på enheterna blir avgjorda och är ansvarig till dess att målen är färdigkommunicerade. Därefter övergår ansvaret till ämnesansvarig³³ fram till dess att målet är föredraget då ansvaret över-

³³ På Kammarrätten i Sundsvall är alla kammarrättsråd ämnesansvariga för något område, exempelvis livräntor, arbetsskador eller sjukpenning. Detta ansvar omfattar dels att vara ansvarig domare från det att målet är klart för avgörande till att målet föredras, dels att vara den som har mest kunskaper på ämnesområdet. Kammarrättsråden ska dock kunna döma i samtliga mål.

går till en referent. Vidare finns ett gemensamt kansli som arbetar mot alla domare.

Vid Kammarrätten i Göteborg är en ordinarie domare ansvarig för beredningsarbetet för respektive målområde inom sin avdelning.

Kammarrätten i Jönköping har ett kammarrättsråd med ansvar för samordningen av beredningsarbetet på varje sakrotel. Även inom beredningsgruppen för skattemål finns en sådan person.

Vid Kammarrätten i Stockholm finns vid varje avdelning en avdelningschef och en biträdande avdelningschef som har ett samordningsansvar för beredningsarbetet på respektive avdelning.³⁴

5.2.2 Delegering och gemensamma rutiner

Mycket delegation till domstolssekreterare

I enkäten ställdes frågan om i vilken utsträckning domstolen utnyttjar de möjligheter som ges i kammarrättsinstruktionen att delegera beredande uppgifter. Enkätsvaren visar att möjligheterna att delegera beredande uppgifter i störst utsträckning utnyttjas för domstolssekreterare. En kammarrätt anger att möjligheterna utnyttjas till 50 procent, två kammarrätter att det sker till 70 procent och en kammarrätt anger att möjligheten att delegera beredande uppgifter till sekreterare utnyttjas fullt, dvs. till 100 procent.

Det är dock skillnader mellan enskilda kammarrätter beträffande i vilken utsträckning de delegerar beredande uppgifter till föredragande. Två kammarrätter anger att de inte alls utnyttjar möjligheten att delegera beredande uppgifter till föredragande, medan övriga kammarrätter anger att de utnyttjar denna möjlighet till 50 respektive 80 procent.³⁵

Gemensamma rutiner

I Statskontorets enkät tillfrågades kammarrätterna om domstolarna har tagit fram gemensamma rutiner för handläggning av olika måltyper. Samtliga kammarrätter anger att sådana rutiner finns. Vid en av kam-

³⁴ Vid kammarrättens prejudikatavdelning har en lagman detta ansvar.

³⁵ Den stora spridningen vad avser delegeringsgrad kan enligt vår bedömning bero på att kammarrätterna har tolkat frågan olika

marrätterna finns gemensamma rutiner helt för handläggning av samtliga måltyper. Övriga kammarrätter anger att det delvis finns rutiner av detta slag.

De gemensamma rutinerna omfattar bl.a. handläggning av skattemål, socialförsäkringsmål, upphandlingsmål och mål om tvångsvård.

Vid samtliga kammarrätter finns även gemensamma rutiner för andra områden i form av bl.a. mallsamlingar för domar och beslut, riktlinjer för användning av Vera, administrativa frågor, rekrytering och introduktion av nyanställda.

De gemensamma rutinerna har vid två av kammarrätterna helt dokumenterats skriftligen, medan de vid de övriga två kammarrätterna delvis har dokumenterats skriftligen. De främsta sätten att förmedla de gemensamma rutinerna till personalen vid kammarrätterna är via e-post och intranät. Andra metoder som används för att föremedla rutinerna är muntlig tradition, det vill säga från notarie till notarie, sekreterare till sekreterare, etc., samt vid personalmöten på domstolen.

5.2.3 Specialisering

Samtliga kammarrätter har specialisering

Samtliga kammarrätter har någon form av specialisering av den dömande verksamheten. Ingen av kammarrätterna ser dock ett behov av att utöka specialiseringen inom den närmaste framtiden.

Specialiseringen vid kammarrätterna avser framförallt skatte- och socialförsäkringsmål. Andra områden för specialisering som anges är bl.a. offentlig upphandling, sekretessmål och tvångsvårdsmål.

Kammarrätten i Sundsvall hade tidigare en organisation med en långt gången specialisering i dömandet. Numera har länsrätten dock en beredningsorganisation som är specialiserad och en dömande avdelning där domarna är generalister.

Vid Kammarrätten i Göteborg finns tre lika stora avdelningar. Lottning sker jämt mellan avdelningarna. Vidare finns domare med ämnesansvar och en långt driven specialisering.

Kammarrätten i Jönköping har två avdelningar och specialiseringen är långt driven. Vidare har beredningen av skattemål brutits ut och handläggs för sig. Dessutom finns en chefsföredragande för skattemål.

Vid Kammarrätten i Stockholm finns inom varje avdelning viss specialisering inom olika ämnesgrupper. Mål av känslig art eller mål som är särskilt krävande är speciallottade på en eller ibland flera avdelningar. Mål enligt lagen om elektronisk kommunikation och migrationsmål, i vilka prövningstillstånd har meddelats, avgörs av prejudikatavdelningen.

5.2.4 Ledning och styrning

Alla kammarrätter har en ledningsgrupp...

Samtliga kammarrätter uppger att de har en ledningsgrupp. Gemensamt är även de personalkategorier som ingår i ledningsgruppen, nämligen president, lagman och administrativ direktör/kanslichef. Andra personalkategorier som kan ingå i ledningsgruppen är beredningschef och vice ordförande. Frågor som hanteras i ledningsgrupperna är främst verksamhetsplanering samt uppföljning och arbetsläget.

... och en administrativ direktör

Samtliga kammarrätter har en administrativ direktör eller motsvarande. Genomgående har den administrativa direktören ett övergripande ansvar för eller leder den administrativa enheten. Vanligt är även att den administrativa chefen har centrala uppgifter när det gäller verksamhetsplanering och uppföljning samt utvecklingsarbete. Vid två kammarrätter biträder den administrativa direktören presidenten i ledningen av domstolen.

... och ett delegerat personalansvar

Vid samtliga kammarrätter delegeras ett personalansvar till lagman, kammarrättsråd eller motsvarande samt till den administrativa direktören eller motsvarande. En av kammarrätterna delegerar utöver detta ett ansvar för personalfrågor till servicechefen.

Gemensamt för samtliga kammarrätter är att det i det delegerade personalansvaret ingår medarbetarsamtal och lönesättande samtal. Andra

vanligt förekommande uppgifter som ingår i personalansvaret är arbetsmiljöansvar samt beslut om semestrar.

Delegerat ansvar för verksamhetsplanering

Vid tre av kammarrätterna delegeras ansvar för verksamhetsplanering till den administrative direktören eller motsvarande samt till lagman, kammarrättsråd eller motsvarande medan det vid en av kammarrätterna inte sker någon sådan delegering.

I ansvaret för verksamhetsplanering ingår framför allt att upprätta verksamhetsplaner för den egna avdelningen. Hur verksamhetsplanerna upprättas eller används skiljer sig åt. På en kammarrätt tar avdelningens verksamhetsplanering sin utgångspunkt i domstolens gemensamma verksamhetsplan, medan det vid en annan kammarrätt är avdelningens verksamhetsplan som utgör underlag för den gemensamma planen.

Delegering av ansvar för uppföljning

Vid tre av kammarrätterna sker en delegering av ansvaret för uppföljning av verksamheten och dess resultat till administrativ direktör eller motsvarande eller till lagman, kammarrättsråd eller motsvarande samt till den administrative direktören. Den kammarrätt som inte har någon delegering av detta ansvar uppger att domstolen är för liten för att det ska vara nödvändigt.

I ansvaret för verksamhetsuppföljning ingår redovisning av arbetsresultatet i förhållande till verksamhetsplaneringen. Hur ofta detta sker varierar mellan kammarrätterna, vanligen sker det dock månadsvis.

6 Den inre organisationens betydelse för effektivitet och kvalitet

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa och analysera eventuella samband mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Vi kan konstatera att sådana samband är mycket komplexa och att det finns en rad faktorer som kan ha betydelse för en domstols möjligheter till måluppfyllelse. En domstols möjlighet att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas effektivt och med hög kvalitet påverkas bland annat av rådande balanssituation, måltillströmning, målens komplexitet, möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal, vakanser m.m. I samband med våra domstolsbesök har vi dessutom noterat att det kan finnas en mängd förklaringar till varför omloppstiderna för vissa måltyper varierar över tid vid enskilda domstolar. Varje enskild lagman eller president som vi har intervjuat har kunnat påvisa en förklaring till varför domstolen under en viss tidsperiod eller vid ett visst år inte uppnått regeringens eller domstolens egna verksamhetsmål. Mot den bakgrunden är det inte sannolikt att en sambandsanalys kommer att visa på några entydiga och tydliga samband mellan inre organisation och effektivitet respektive kvalitet.

I den följande analysen redogör vi för de samband som vi har kunnat finna mellan inre organisation och domstolarnas effektivitet och kvalitet.

De analyser som redovisas i avsnittet omfattar i vissa delar enbart tingsrätterna. Anledningen till detta är att övriga domstolsslag utgör för små populationer för att det ska vara möjligt eller meningsfullt att genomföra statistiska analyser.

6.1 Inre organisation och effektivitet

6.1.1 Det finns inget samband mellan inre organisation och effektivitet...

En fråga är om det finns någon faktisk skillnad vad det gäller genomsnittliga styckkostnader och omloppstider för brott- och tvistemål mellan tingsrätter med olika organisationsform. Är t.ex. omloppstider kortare och styckkostnader lägre vid tingsrätter organiserade i större enheter respektive hybridorganisationer än vid tingsrätter med traditionella rotlar? För att besvara denna fråga har Statskontoret genomfört en analys av tingsrätternas omloppstider och styckkostnader för år 2008.³⁶ I tabell 6.1 redovisas styckkostnad respektive omloppstider uppdelat på tingsrätter med olika organisationsform.³⁷

³⁶ Anledningen till att ett mått som antal avgjorda mål per domare inte används i analysen är att detta mått är mer instabilt i och med att antalet anställda domare vid en domstol kan variera mycket över tid. Som ett exempel på detta kan nämnas att de uppgifter som Statskontoret fick tillgång till i månadsskiftet mars/april betraktades som inaktuella i slutet av augusti.

³⁷ Det är här viktigt att påpeka att vi i denna tabell och i samtliga efterföljande tabeller och analyser av omloppstider avser omloppstiden för den 75 percentilen. Populationen består av tingsrätter och inte mål. Medelvärden har beräknats utifrån varje enskild tingsrätts genomsnittliga styckkostnad respektive omloppstid vid 75 percentilen, inte utifrån den totala mängden mål.

Tabell 6.1 Tingsrätter. Styckkostnader och omloppstider för brott- och tvistemål fördelat på organisationform (medelvärden)

		Styckkostnad 2008 (tkr)	Genomsnittlig omloppstid för brottmål 2008 (månader)	Genomsnittlig omloppstid för tvistemål 2008 (månader)
Traditionell rotelorganisation	Medelvärde	8,38	4,6	7,7
	Antal	7	7	7
Större enheter	Medelvärde	8,68	5,4	8,4
	Antal	20	20	20
Hybridorganisationer	Medelvärde	9,07	4,7	8,2
	Antal	22	22	22
Totalt	Medelvärde	8,81	4,98	8,23
	Antal	49 ³⁸	49	49

Källa: Bearbetning av Statskontorets tingsrättsenkät och Domstolsverkets verksamhetsstatistik.

Av tabell 6.1 framgår att *styckkostnaden per mål* i genomsnitt var något högre vid tingsrätter organiserade i större enheter (8,68 tkr) och vid tingsrätter med en hybridorganisation (9,07 tkr) jämfört med vid tingsrätter med traditionella rotlar (8,38 tkr). Det bör dock framhållas att det rör sig om små skillnader som inte är möjliga att statistiskt säkerställa³⁹. Det går således inte att med säkerhet säga att styckkostnaden per mål faktiskt är högre vid tingsrätter med större enheter respektive hybridorganisation jämfört med tingsrätter som har traditionell rotelindelning då de uppmätta skillnaderna kan bero på slumpmässig variation.

Av analysen framgår också att genomsnittlig *omloppstid för brottmål* var längre vid tingsrätter med större enheter (5,4 månader) jämfört med tingsrätter med traditionella rotlar (4,6 månader). Genomsnittlig skillnad mellan tingsrätter med hybridorganisation (4,7 månader) och tingsrätter med traditionella rotlar är endast marginell. Tingsrätter med tra-

³⁸ I analysen saknas Skaraborgs tingsrätt eftersom Statskontoret, med anledning av sammanslagningen av tingsrätterna i Lidköping, Mariestad och Skövde, saknar styckkostnad och omloppstider för tingsrätten.

³⁹ Skillnaden anses här vara statistiskt säkerställd om den är signifikant skild från noll på 5-procentsnivå.

ditionella rotlar eller med en hybridorganisation tycks i denna bemärkelse således vara något effektivare än tingsrätter med större enheter. Det är dock viktigt att påpeka att det är fråga om så små skillnader i genomsnittlig omloppstid för brottmålen att de inte är statistiskt säkerställda.⁴⁰

Även genomsnittlig *omloppstid för tvistemål* var år 2008 kortare vid tingsrätter med traditionella rotlar (7,7 månader) än vid tingsrätter med större enheter och tingsrätter med en hybridorganisation. För tingsrätter med större enheter var den genomsnittliga omloppstiden 8,4 månader och för tingsrätter med hybridorganisation var den 8,2 månader. Det rör sig dock även här om så små skillnader i genomsnittliga omloppstider mellan tingsrätter med olika organisationsform att det inte är möjligt att fastställa något statistiskt säkerställt samband mellan inre organisation och omloppstid för tvistemål.⁴¹

6.1.2 ... men däremot mellan en tingsrätts storlek och dess effektivitet

Det tycks dock finnas ett samband mellan en tingsrätts storlek och organisationsform. Tingsrätter organiserade i större enheter är vanligare bland de allra största tingsrätterna (tingsrätter med mer än 6 000 inkomna mål per år) än vid de riktigt små tingsrätterna (tingsrätter med mindre än 1 500 inkomna mål per år).⁴² Mot denna bakgrund har Statskontoret genomfört en analys där hänsyn har tagits till tingsrätternas storlek. Genom en sådan analys kan vi belysa hur eventuella samband mellan inre organisation och effektivitet påverkas av en tingsrätts storlek. I tabell 6.2 redovisas relationen mellan domstolsstorlek och effektivitet.

⁴⁰ Se bilaga 4, tabell 8

⁴¹ Se bilaga 4, tabell 11

⁴² Se bilaga 4, tabell 5

Tabell 6.2 Tingsrätter. Styckkostnad och omloppstider för brott- och tvistemål fördelat på domstolsstorlek (medelvärden)⁴³

		Styckkostnad 2008 (tkr)	Genomsnittlig omloppstid för brottmål 2008 (månader)	Genomsnittlig omloppstid för tvistemål 2008 (månader)
<1500 mål	Medelvärde	10,25	4,0	7,7
	Antal	10	10	10
1500-6000 mål	Medelvärde	8,48	4,9	8,2
	Antal	32	32	32
>6000 mål	Medelvärde	8,76	6,8	9,3
	Antal	7	7	7
Totalt	Medelvärde	8,82	5,0	8,2
	Antal	49	49	49

Källa: Bearbetning av Statskontorets tingsrättsenkät och Domstolsverkets verksamhetsstatistik.

Som framgår av ovanstående tabell är det de medelstora tingsrätterna som har den lägsta genomsnittliga styckkostnaden (8,48 tkr) medan det är de allra minsta tingsrätterna som har den lägsta genomsnittliga omloppstiden för brottmål (4,0 månader) och tvistemål (7,7 månader). De allra minsta tingsrätterna har dock också den högsta genomsnittliga styckkostnaden (10,25 tkr). En eventuell förklaring till att mindre tingsrätter har kortare omloppstider och högre styckkostnader är att dessa tingsrätter till viss del är överkompenserade i resurshänseende. Vid de allra största tingsrätterna är den genomsnittliga styckkostnaden (8,76 tkr) och de genomsnittliga omloppstiderna för brott- (6,8 månader) och tvistemål (9,3 månader) högre än vid de medelstora tingsrätterna.

Analysen visar således att det inte finns något säkerställt samband mellan en tingsrätts inre organisation och styckkostnad. Däremot finns ett säkerställt samband mellan en tingsrätts storlek, uttryckt i antal inkomna mål per år, och styckkostnad. Detta visar att medelstora och stora tingsrätter är mer kostnadseffektiva än små tingsrätter. I jämförelse med de medelstora tingsrätterna var den genomsnittliga styckkostna-

⁴³ Omloppstider för brott- och tvistemål vid 75 percentilen.

den cirka 1 800 kronor högre vid de minsta tingsrätterna. Skillnaden i genomsnittlig styckkostnad mellan de allra största tingsrätterna och de medelstora är dock så liten att det inte går att säga att dessa är mer kostnadseffektiva än de medelstora.⁴⁴

Det finns således ett samband mellan en tingsrätts storlek (mätt i antal inkomna mål per år) och effektivitet. Enligt Statskontorets analyser har de största och de minsta tingsrätterna statistiskt säkerställda skillnader i genomsnittlig omloppstid för brottmål i förhållande till de medelstora tingsrätterna. Vid de största tingsrätterna är omloppstiden i genomsnitt cirka 1,9 månader längre och vid de minsta tingsrätterna är den cirka 0,9 månader kortare.⁴⁵ De största tingsrätterna har dessutom en högre genomsnittlig omloppstid för tvistemål i förhållande till de medelstora tingsrätterna.^{46 47}

6.1.3 Organisationsförändringar kan påverka styckkostnader och omloppstider negativt

En tänkbar förklaring till att styckkostnaderna tycks vara högre och omloppstiderna längre vid tingsrätter organiserade i större enheter eller med en hybridorganisation är att många av dessa tingsrätter relativt nyligen har genomfört någon form av omorganisation. Av vår enkät framgår att ett tjugotal tingsrätter har genomfört någon form av organisationsförändring under åren 2006 och 2007. Dessa organisationsförändringar kan rimligtvis påverka hur väl en domstol fungerar och således påverka utfallet för efterföljande år (år 2008). Statskontoret har därför genomfört en analys av sambanden mellan inre organisation och styckkostnad respektive omloppstid där förändringar av den inre organisationen under det senaste året kontrolleras för. Av denna analys framgår att sambanden inte förändras i någon större bemärkelse.⁴⁸

⁴⁴ Se bilaga 4, tabell 7

⁴⁵ Skillnaden för de små tingsrätterna är dock endast signifikant på 10-procentsnivån.

⁴⁶ Denna skillnad är dock endast statistiskt signifikant på 10-procentsnivån.

⁴⁷ Se bilaga 4, tabell 8-13

⁴⁸ Se bilaga 4, tabell 14-16

6.1.4 Ökad delegering har en koppling till kortare omloppstider

I samband med de domstolsbesök och intervjuer som Statskontoret genomfört under våren 2009 har det framkommit ett antal synpunkter på vad som kan förklara att vissa domstolar lyckas uppnå regeringens mål för verksamheten medan andra domstolar inte gör det. En synpunkt som framförts vid ett flertal intervjuer är att en hög grad av delegering av beredande uppgifter från ordinarie domare till annan personal kan förklara att vissa domstolar har t.ex. kortare omloppstider.

För att pröva denna hypotes har Statskontoret genomfört en analys som fokuserar på skillnader i delegeringsgrad och styckkostnader respektive omloppstider för brott- och tvistemål.⁴⁹ Frågan är om en långtgående delegering faktiskt leder till en effektivare verksamhet.

Vår analys visar att tingsrätter med en högre delegeringsgrad också har kortare omloppstider för brottmål. Vid tingsrätter med t.ex. 10 procentenheter högre delegeringsgrad är omloppstiderna cirka 0,3 månader kortare än vid tingsrätter som inte delegerar beredande uppgifter. Delegeringsgraden skiljer sig inte mellan tingsrätter av olika storlek och kontroller för tingsrätternas storlek har mycket liten inverkan på sambandet mellan delegeringsgrad och omloppstider.⁵⁰

Det förefaller dessutom vara så att en långtgående delegering av beredande uppgifter för brottmål har ett samband med omloppstider för tvistemål.^{51 52} Vi kan inte säga vad det beror på. En möjlig tolkning är dock att de tingsrätter som har en hög delegeringsgrad för brottmål också tenderar att ha en hög grad av delegering för tvistemål eller att en långtgående delegering på brottmålssidan frigör resurser som kan tillvaratas inom ramen för arbetet med tvistemålen.

I sammanhanget bör det även poängteras att det finns en hög korrelation mellan omloppstider för brottmål och omloppstider för tvistemål,

⁴⁹ I analysen har delegeringsgraden skalats om så att den går från noll till ett (istället för noll till 100).

⁵⁰ Se bilaga 4, tabell 17-18

⁵¹ Detta är dock endast statistiskt signifikant på 10-procentsnivån.

⁵² Se bilaga 4, tabell 19

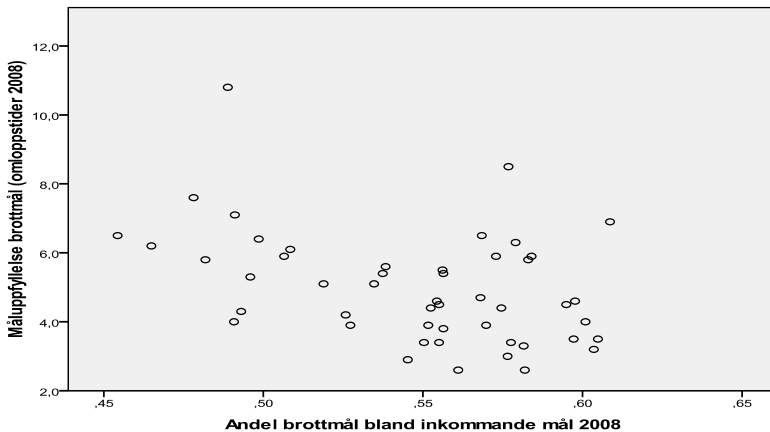
vilket innebär att tingsrätter som lyckas hålla nere omloppstider för den ena måltypen ofta också håller nere omloppstiderna för den andra måltypen.

Delegeringsgraden för beredning av brottmål har däremot inte något samband med styckkostnader.⁵³ I styckkostnaden ingår också tvistemål vilket gör att delegeringsgraden för brottmål endast kan ha en begränsad inverkan på styckkostnaden.

6.1.5 Andel brottmål kan ha betydelse för effektiviteten

En hypotes som har framförts i samband med våra intervjuer är att tingsrätter med en hög andel brottmål har svårare att uppnå regeringens verksamhetsmål än tingsrätter som har en hög andel tvistemål. I analysen av detta antagande har Statskontoret valt att utgå från andelen brottmål som inkommer under ett år. I figuren nedan redovisas översiktligt tingsrätternas måluppfyllelse i relation till andelen inkomna brottmål år 2008.

Diagram 6.1 Fördelning omloppstid för brottmål och andel brottmål av inkommande mål år 2008



Källa: Bearbetning av Statskontorets tingsrättsenkät och Domstolsverkets verksamhetsstatistik.

⁵³ Se bilaga 4, tabell 20

Som framgår av figuren ovan förefaller andelen brottmål ha en viss betydelse för brottmålsens omloppstider. Om andelen brottmål ökar med tio procentenheter innebär det att omloppstiderna i genomsnitt minskar med 1,6 månader. Detta kan tyda på att tingsrätter som har en hög andel brottmål också har rutiner för att kunna avverka dessa mål snabbare. En annan förklaring till sambandet skulle kunna vara att tingsrätter med en hög andel brottmål också har en högre andel ”enkla-re” brottmål. Sambandet kvarstår vid kontroll för tingsrättens storlek även om det blir betydligt svagare.⁵⁴

Det tycks dessutom vara så att det finns ett visst samband mellan en hög andel brottmål och kortare omloppstider för tvistemål. Det ska dock poängteras att sambandet inte är statistiskt säkerställt. Sambandet blir dessutom mindre tydligt vid kontroll för tingsrättens storlek. De största tingsrätterna har en lägre andel brottmål och längre omloppstider vilket till viss del verkar förklara utfallet.⁵⁵

Andelen brottmål av inkomna mål förefaller däremot inte ha något samband med styckkostnaden.⁵⁶

Avslutningsvis kan det tilläggas att det även vid en analys av förändring i andel brottmål mellan två år och förändringar i omloppstider mellan dessa år finns ett fortsatt samband avseende omloppstiden för brottmål. Vid en sådan analys försvinner dock sambandet mellan andelen brottmål och omloppstiden för tvistemål. En ökad andel brottmål mellan två år ger alltså inte minskade omloppstider för tvistemål. Det kan dock vara så att tingsrätter med en konstant hög andel brottmål har ett arbetssätt som gör att de även håller nere omloppstiderna för tvistemålen.

6.1.6 Nöjda medarbetare – kortare omloppstider

En synpunkt som framförts vid våra intervjuer är att det bör finnas ett samband mellan en domstols NMI (nöjdmedarbetarindex) och graden av måluppfyllelse. Vi har därför valt att pröva även denna hypotes i vår analys.

⁵⁴ Se bilaga 4, tabell 21-22

⁵⁵ Se bilaga 4, tabell 23-24

⁵⁶ Se bilaga 4, tabell 25

Av vår analys framgår att det finns ett samband mellan NMI och omloppstider för brott- respektive tvistemål, men inte med styckkostnader. Analysen visar att tingsrätter med ett högre totalt NMI har kortare omloppstider för brott- och tvistemål.⁵⁷

Då NMI är ett sammansatt mått som ska fånga in en mängd aspekter är det svårt att säga något om sambandets riktning. Har domstolar med högt NMI kortare omloppstider för att trivseln är god eller är det de korta omloppstiderna som bidrar till ett högt NMI? Ett rimligt antagande är att det här rör sig om ett ömsesidigt beroende mellan de två faktorerna.

I analysen har vi även provat att bryta ut och för sig analysera särskilda aspekter som ryms i indexet för NMI och då med särskilt fokus på frågor som berör medarbetarnas syn på domstolens ledarskap, nöjdhet med domstolens ledning och kännedom om verksamhetsmålen. Vår analys visar här att det finns tecken på ett visst samband mellan nöjdhet med domstolens ledarskap och kortare omloppstider för brottmål. Även omloppstiderna för tvistemål visar sig vara kortare vid tingsrätter där medarbetarna är mer positiva till domstolens ledarskap. Vid tingsrätter med tio procentenheter högre index för NMI avseende ledarskap var omloppstiden för tvistemålen cirka 0,4 månader kortare. Detta resultat förändras inte vid kontroll för faktorer som organisationsform och domstolsstorlek.⁵⁸

Ett liknande samband finns även mellan förtroende för domstolsledningen och omloppstider för brott- respektive tvistemål. Sambandet visar att tingsrätter där medarbetarna känner större förtroende för sina närmaste chefer också har kortare omloppstider.⁵⁹

Det bör tilläggas att vi inte har funnit något samband mellan NMI avseende ledarskap respektive förtroende för domstolsledningen och styckkostnad.⁶⁰

⁵⁷ Se bilaga 4, tabell 36-38

⁵⁸ Se bilaga 4, tabell 26-27

⁵⁹ Se bilaga 4, tabell 29-30

⁶⁰ Se bilaga 4, tabell 28

Statskontorets analys av relationen mellan nöjdmedarbetarindex (NMI) och effektivitet visar även att ”målkännedom”, dvs. att personalen på tingsrätten känner till verksamhetens mål, har stor betydelse för omloppstiderna för brott- respektive tvistemål. Sambandet minskar något men är fortsatt säkerställt om vi kontrollerar för organisationsform och storlek. Även här bör det poängteras att vi inte funnit något samband mellan kännedom om verksamhetsmålen och styckkostnader. I sammanhanget bör även nämnas att ”målkännedomen” är högre vid de riktigt små tingsrätterna än vid de medelstora och riktigt stora tingsrätterna.⁶¹

6.1.7 Få tingsrätter uppnår regeringens mål för tvistemålen

Enligt Domstolsverkets verksamhetsstatistik för år 2008 var det endast elva tingsrätter som uppnådde regeringens verksamhetsmål för tvistemål.⁶² Statskontoret har därför valt att genomföra intervjuer med tre av de tingsrätter⁶³ som uppnådde regeringens mål under år 2008. Av dessa intervjuer framgår att samtliga dessa tingsrätter arbetar i en s.k. hybridorganisation där brottmålen bereds i en gemensam beredningsorganisation medan tvistemålen, med undantag av de förenklade tvistemålen, bereds domarbundet.⁶⁴ Samtliga intervjuade lagmän menar att en sådan organisation och beredningslösning krävs för att handläggningen av tvistemålen ska bli effektiv. En sådan lösning kan även avhjälpa problem med att brottmål tränger undan tvistemål som många tingsrätter upplever.⁶⁵ En beredning där de enskilda tvistemålen är bundna till en rådman leder, enligt de intervjuade, till att tvistemålen får samma prioritet som brottmålen.⁶⁶

⁶¹ Se bilaga 4, tabell 31-32

⁶² Åren 2006 och 2007 var det fyra respektive sex tingsrätter som uppnådde regeringens verksamhetsmål.

⁶³ I denna avgränsade delstudie av uppdraget har vi genomfört intervjuer med lagmännen vid Linköpings tingsrätt, Norrköping tingsrätt och Östersunds tingsrätt.

⁶⁴ Vid Linköpings tingsrätt gäller detta endast för en av tingsrättens två enheter. Vid den andra enheten sker beredningen gemensamt även för tvistemålen men vid denna enhet finns en beredningschef (en rådman) som inledningsvis ser över inkomna tvistemål.

⁶⁵ Domstolsverkets rapportserie (2008:3) Tvistemålshantering.

⁶⁶ En förklaring till detta som en av de intervjuade lagmännen framförde var att den gemensamma beredningen av brottmålen frigör tid och resurser som kan ägnas åt tvistemålen.

En lösning där tvistemålen knyts direkt till en rådman antas även skapa möjligheter för en mer individuell beredning av tvistemålen. Detta kan t.ex. vara betydelsefullt i mer komplicerade tvistemål men det kan även ge en tingsrätt bättre förutsättningar för att arbeta med riktade förelägganden, förlikningsförsök och att tillämpa de bestämmelser för en effektiv handläggning som anges i rättegångsbalken.

Två av de intervjuade lagmännen anger även att tingsrätten arbetar medvetet med att utarbeta rutiner tillsammans med kommunernas socialnämnder. I detta arbete ingår även att tingsrätten eftersträvar att ge socialnämnderna extra tid till s.k. snabbutredningar i familjemålen. Detta för att utredningarna ska bli något mer omfattande och fungera bättre som beslutsunderlag för tingsrätten.

De tre tingsrätterna arbetar också medvetet med att inte ”agera brevlåda” för parterna i ett tvistemål. Det vill säga tingsrätterna försöker att undvika onödig skriftväxling. Vidare tillämpar tingsrätterna en viss strikthet vad det gäller anstånd till parterna och i vilken utsträckning ett mål ska avgöras av en eller tre domare.⁶⁷ Dessutom eftersträvar de tre tingsrätterna att tvistemålen ska sättas ut till muntlig förberedelse så snart som möjligt efter att de har inkommit till tingsrätten.

6.1.8 Inre organisation, styckkostnader och omloppstider för länsrätterna

För att ytterligare belysa relationen mellan inre organisation och effektivitet har vi valt att avslutningsvis även redogöra för hur detta förhållande ser ut när det gäller länsrätterna. Eftersom länsrätterna är så pass få till antalet och den föreliggande länsrättsreformen kommer att leda till att de blir ännu färre har vi inte genomfört några statistiska analyser på denna del av materialet. I tabell 6.3 ges en översiktlig bild av genomsnittlig styckkostnad och omloppstider för länsrätterna för år 2008.

⁶⁷ Linköpings tingsrätt har dock valt en annan lösning när det gäller tresits så till vida att tingsrätten har en flexibel organisation med förbestämda tresitsar vilket gör att det vanligtvis är enkelt för tingsrätten att få till en tresits i de mål som kräver det.

Tabell 6.3 Länsrätter. Styckkostnad och omloppstid för samtliga mål exklusive förturs- och migrationsmål⁶⁸ fördelat på organisationstyp

		Genomsnittlig styckkostnad 2008 (tkr)	Genomsnittlig omloppstid samtliga mål exkl. förturs- och migrationsmål 2008 (månader)
Traditionell rotelorganisation	Medelvärde	5,48	8,2
	Antal	7	7
Större enheter	Medelvärde	5,78	8,1
	Antal	7	7
Hybridorganisationer	Medelvärde	5,99	9,2
	Antal	9	9
Totalt	Medelvärde	5,77	8,7
	Antal	23	23

Källa: Bearbetning av Statskontorets länsrättsenkät och Domstolsverkets verksamhetsstatistik

Som framgår av ovanstående tabell rör det sig om mycket små skillnader i *genomsnittlig styckkostnad* mellan länsrätter med olika organisationsform. Den lägsta genomsnittliga styckkostnaden för år 2008 finner vi bland de länsrätter som arbetar i en traditionell rotelorganisation (5,48 tkr) medan den högsta genomsnittliga styckkostnaden återfinns inom gruppen länsrätter med hybridorganisation (5,99 tkr). Detta medan länsrätter som arbetar i större enheter har en genomsnittlig styckkostnad (5,78 tkr) som ligger i nivå med medelvärdet för länsrättsgruppen (5,77 tkr) som helhet.

Även när det gäller de *genomsnittliga omloppstiderna* handlar det om små skillnader mellan de olika organisationstyperna. I det här fallet är det länsrätter med en traditionell rotelorganisation (8,2) och större enheter (8,1) som uppvisar kortast genomsnittliga omloppstid medan gruppen länsrätter med hybridorganisation (9,2) har en något längre genomsnittlig omloppstid för år 2008.

⁶⁸ Omloppstider för samtliga mål exklusive förturs- och migrationsmål vid 75 procentilen

Om vi sedan fortsätter vår analys med att belysa hur det ser ut när det gäller skillnader mellan domstolar med olika storlek och styckkostnader respektive omloppstider kan vi se att det, precis som i fallet med tingsrätterna, är de största länsrätterna (4,98 tkr) som har lägst genomsnittlig styckkostnad och de små länsrätterna (6,07) som har högst genomsnittlig styckkostnad. Det skiljer nästa 1 100 kronor mellan dessa två grupper. I jämförelse med de största länsrätterna har även de medelstora länsrätterna (5,85 tkr) en hög genomsnittlig styckkostnad.

Tabell 6.4 Länsrätter. Styckkostnad och omloppstid för samtliga mål exklusive förturs- och migrationsmål⁶⁹ fördelat på domstolsstorlek (medelvärden)

		Genomsnittlig styckkostnad 2008 (tkr)	Genomsnittlig omloppstid samtliga mål exkl. förturs- och migrationsmål 2008 (månader)
<1500 mål	Medelvärde	6,07	10,2
	Antal	4	4
1500-6000 mål	Medelvärde	5,85	7,9
	Antal	16	16
>6000 mål	Medelvärde	4,98	9,5
	Antal	3	3
Totalt	Medelvärde	5,77	8,7
	Antal	23	23

Källa: Bearbetning av Statskontorets länsrättsenkät och Domstolsverkets verksamhetsstatistik

När det gäller de genomsnittliga omloppstiderna är det de medelstora länsrätterna (7,9) som har kortast omloppstid år 2008. De små och stora länsrätterna har dock avsevärt längre genomsnittliga omloppstider. Den genomsnittliga omloppstiden inom gruppen små länsrätter är över tio månader (10,2) medan den är något kortare inom gruppen stora länsrätter (9,5). Vi kan således konstatera att det samband som vi fann mellan antalet inkomna mål per år och omloppstider hos tingsrätterna inte ser ut på samma sätt när det gäller länsrätterna. Inom tingsrättsgruppen var det de små tingsrätterna som hade kortast genomsnitt-

⁶⁹ Omloppstider för samtliga mål exklusive förturs- och migrationsmål vid 75 percentilen

lig omloppstid för brott- och tvistemål medan det för länsrätterna är de medelstora länsrätterna som har kortast genomsnittlig omloppstid.

6.2 Inre organisation och ändringsfrekvens

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa sambandet mellan domstolarnas inre organisation och verksamhetens kvalitet. Tillgången till användbar och tillförlitlig statistik är dock bristfällig. Vi har t.ex. inte haft tillgång till överklagandefrekvens för tingsrätterna utan fått bygga vår analys på hovrätternas ändringsfrekvens för år 2008.⁷⁰

Frågan om kvalitet inom domstolsväsendet är komplex och det finns vad Statskontoret erfar ingen entydig definition på området. Det råder vidare delade meningar om hur tillgänglig statistik kan eller bör användas och tolkas. I våra intervjuer med ett femtontal domstolar har det också uttryckts en viss oro över vad som egentligen ryms i måttet ”ändringsfrekvens”. Vissa intervjupersoner har t.ex. påpekat att en hög andel av överrätternas ändringar kommer sig av att det tillkommit ny information i ett mål, dvs. information som inte fanns tillgänglig när målet prövades i första instans. Analysen av sambandet mellan inre organisation och kvalitet bör därför tolkas med försiktighet.

Då ändringsfrekvensen för år 2008 bygger på de ärenden som avgjorts i hovrätten under år 2008 (dessa mål kan ha avgjorts vid tingsrätten under år 2007) har vi valt att främst analysera sambandet med tingsrätternas organisationsform år 2007.

Analysen tyder på att det finns ett svagt samband mellan inre organisation och ändringsfrekvens. Enligt vår analys har tingsrätter med större enheter och tingsrätter med en hybridorganisation en något lägre genomsnittlig ändringsfrekvens än tingsrätter med en traditionell rotelorganisation. Det rör sig dock om så små skillnader mellan de olika organisationstyperna att det inte är möjligt att tala om ett statistiskt säkerställt samband.

Analysen tyder också på att det inte finns något samband mellan en tingsrätts storlek och ändringsfrekvens. Små tingsrätter har en något

⁷⁰ Anledningen till att så är fallet är att Domstolsverket för tillfället inte tillhandahåller sådan statistik. Detta eftersom denna statistik inte har efterfrågats av tingsrätterna.

högre genomsnittlig ändringsfrekvens än stora tingsrätter men skillnaden är så liten att den inte är säkerställd och inte heller har någon betydelse.

6.3 Vad krävs för att domstolarna ska uppnå verksamhetsmålen?

6.3.1 Rangordning av framgångsfaktorer

I Statskontorets enkät har domstolarna ombetts att rangordna ett antal faktorer efter deras betydelse för domstolens möjlighet att uppnå regeringens verksamhetsmål. Vad som presenteras i följande redovisning är alltså hur domstolarna själva värderar olika faktorer som t.ex. *”en fungerande organisation”*, *”utnyttjande av möjligheter till delegering”* och *”en engagerad och delaktig personal”*, och inte faktorernas faktiska betydelse för domstolens måluppfyllelse.

För de allmänna domstolarna rör det sig om nio faktorer medan de allmänna förvaltningsdomstolarna enbart fått rangordna åtta faktorer.⁷¹ Av tabell 6.5 framgår hur läns- och tingsrätter värderar dessa faktorer. När det gäller hov- och kammarrätter finns det dess värre ett visst svarsbortfall vilket gör att dessa inte redovisas i tabellform.

⁷¹ De faktorer som ingår i enkätundersökningen är inspirerade av en tidigare enkät som Domstolsverket genomförde där domstolarna själva fick ange förklaringar till varför man inte uppnådde verksamhetsmålen. Statskontoret har utifrån detta material utformat nio faktorer för de allmänna domstolarna och åtta faktorer för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Tabell 6.5 Domstolarnas rangordning av åtta respektive nio framgångsfaktorer (medelvärden och placering)

	Tingsrätt		Länsrätt	
En fungerande organisation	3,69	2	3,05	2
Utnyttjande av delegering	5,78	8	6,52	8
Förmåga att sätta ut mål till förhandling	5,44	6	7 ⁷²	-
Ledning, styrning och uppföljning	4,96	4	3,9	4
Gemensamma rutiner	5,75	7	5,9	6
Specialisering	7,15	9	6,1	7
Engagerad och delaktig personal	3,23	1	2,38	1
Tillräckliga resurser	4,15	3	3,62	3
Rekrytera och behålla personal	5,17	5	4,48	5

Källa: Statskontorets länsrätts- och tingsrättsenkät

Som framgår av den ovanstående tabellen finns det en relativt stor samstämmighet mellan läns- och tingsrätter vad det gäller rangordningen av faktorerna. De båda domstolsslagens rangordning avviker från varandra först när vi når den sjätte faktorn. När det gäller rangordningen av *"engagerad och delaktig personal"* (1), *"en fungerande organisation"* (2), *"tillräckliga resurser"* (3), *"en fungerande ledning, styrning och uppföljning av verksamheten"* (4) och *"förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal"* (5) är läns- och tingsrätterna helt samstämmiga.

Det bör dock poängteras att det av vår enkät framgår att ett antal läns- (7) och tingsrätter (9) anser att det är nästintill omöjligt att rangordna faktorerna. De menar att samtliga faktorer bidrar till domstolens förmåga att uppfylla regeringens mål om att verksamheten ska bedrivas effektivt. Lagmännens problem kan illustreras med följande citat "Det är svårt att rangordna dessa nio faktorer då samtliga är viktiga för en effektiv organisation som uppfyller regeringens verksamhetsmål." Dessutom är faktorerna olika viktiga för olika måltyper. En av de lagmän som besvarat enkäten menar t.ex. att förmåga att snabbt sätta ut mål till förhandling är den enskilt viktigaste faktorn när det gäller omloppstider för brottmål men att denna faktor inte är lika avgörande när det gäller verksamhetsmålet för tvistemål.

⁷² Svarsalternativet fanns inte med i enkäten till kammar- och länsrätter.

En synpunkt som framförts i samband med våra intervjuer är att faktorerna inte är ömsesidigt uteslutande utan i många fall förutsätter varandra. För att illustrera problematiken kan man tänka sig att en domstols tillgång till resurser och en fungerande organisation skapar förutsättningar för domstolen att rekrytera och behålla kompetent personal. Detta skulle i sin tur kunna tänkas påverka domstolens förmåga att snabbt sätta ut brottmål till förhandling vilket påverkar omloppstiderna för tingsrättens brottmål. Det kan därför finnas anledning att se på dessa faktorer som en sambandskedja där en förändring i ett led påverkar efterföljande led. Rangordningen av faktorerna bör därför betraktas och användas med viss försiktighet.

6.3.2 Tingsrätterna värderar en engagerad personal, en fungerande organisation och tillräckliga resurser högt

Enligt tingsrätterna är det i första hand tillgång till *”engagerad och delaktig personal”*, *”en fungerande organisation”* och *”tillräckliga resurser”* som krävs för att domstolen ska ha en möjlighet att uppnå målen för verksamheten. Denna slutsats stärks också av Statskontorets intervjuer där merparten av de intervjuade lag- och rådmännen lyft fram just personalens betydelse för domstolens förmåga att uppnå regeringens verksamhetsmål.

Det tycks framförallt handla om att det är viktigt att domstolens personal känner till regeringens och domstolens mål för verksamheten och att de anställda känner ett gemensamt ansvar för verksamheten. Flera av intervjupersonerna menar att domstolar som förmår att skapa ett sådant klimat har goda förutsättningar att uppnå en verksamhet med hög effektivitet och kvalitet. Andra värden som kommit upp till diskussion är betydelsen av teamkänsla och engagemang.

En annan faktor som tingsrätterna fäster stor vikt vid är *”en fungerande ledning, styrning och uppföljning av verksamheten”*. Även i samband med Statskontorets intervjuer har det påtalats att en domstols ledning och styrning har stor betydelse för domstolens möjlighet att uppnå verksamhetsmålen. Detta då ledning och styrning påverkar flera av de övriga faktorer som anses ha betydelse för domstolens måluppfyllelse.

En förklaring till låg effektivitet som framförts i samband med våra domstolsbesök, och som är närbesläktad med frågan om ledning och styrning, är uppföljning. Enligt flera av de intervjuade är det inte ovanligt att ledningen för en tingsrätt brister i noggrannhet och målmedvetenhet när det kommer till just uppföljning av resultat.

I samband med våra domstolsbesök har vi också kunnat notera skillnader mellan tingsrätter vad gäller uppföljning. Vid ett par av tingsrätterna sker uppföljning med kontinuerliga intervall där lagmannen och anställda går igenom t.ex. omloppstider för brott- och tvistemål samt balansernas åldersstruktur. Vid andra tingsrätter tycks sådan uppföljning ske mer sällan.

Avslutningsvis kan även rangordningen av faktorn ”*möjligheter till specialisering*” kommenteras då den rymmer en relativt stor spridning i tingsrätternas svar. Ett fåtal tingsrätter, sju tingsrätter, framhåller ”*möjligheter till specialisering*” som den viktigaste faktorn medan det stora flertalet, 29 tingsrätter, rangordnar ”*möjligheter till specialisering*” lägst av samtliga faktorer. Det tycks med andra ord råda en viss oenighet bland tingsrätterna beträffande nyttan av specialisering.

6.3.3 Skillnader mellan stora och små tingsrätter

Det finns även vissa intressanta skillnader mellan små och stora tingsrätter. I tabell 6.6 redovisas hur rangordningen av faktorerna förändras om man delar upp tingsrätterna i små, medelstor och stora tingsrätter.⁷³

⁷³ Grupp 1 (små tingsrätter) – tingsrätter som har ett målunderlag som är mindre än 1 500 inkomna mål per år (11 tingsrätter). Grupp 2 (medelstora tingsrätter) – tingsrätter som har ett målunderlag mellan 2 000–6 000 inkomna mål per år (32 tingsrätter). Grupp 3 (stora domstolar) tingsrätter som har ett målunderlag på över 6 000 inkomna mål per år (7 tingsrätter)

Tabell 6.6 Tingsrätternas rangordning av framgångsfaktorer fördelat efter storlek (medelvärden och antal inkomna mål)⁷⁴

	Domstolens storlek (antal inkomna mål 2008)						Total
	<1500 mål		1500-6000 mål		>6000 mål		
En fungerande organisation	5,0	4	3,62	2	1,66	1	3,69
Utnyttjande av delegering	6,18	9	5,72	7	5,33	5	5,78
Förmåga att snabbt sätta ut mål	5,27	5	5,32	5	6,33	8	5,44
Ledning, styrning & uppföljning	5,54	6	4,84	4	4,5	3	4,96
Tydliga & gemensamma rutiner	6,1	8	5,52	6	6	7	5,75
Möjligheter till specialisering	6,09	7	7,29	8	8,66	9	7,15
Engagerade & delaktig personal	3,56	1	3,42	1	1,66	1	3,23
Tillräckliga resurser	4,2	3	4,06	3	5	4	4,15
Rekrytera & behålla personal	3,7	2	5,52	6	5,83	6	5,17
Antal domstolar	11		32		6		49

Källa: Statskontorets tingsrättsenkät

Större tingsrätter tenderar t.ex., till skillnad från de mindre tingsrätterna att betona *”en fungerande organisation”* som en viktig faktor för att uppnå regeringens verksamhetsmål. Tingsrätter som har ett målunderlag större än 6 000 mål per år rangordnar faktorn *”en fungerande organisation”* (1), tillsammans med faktorn *”engagerad och delaktig personal”* (1), som den viktigaste faktorn medan tingsrätter som har en målunderlag mindre än 1 500 mål per år placerar *”en fungerande organisation”* (4) först på fjärde plats över de viktigaste faktorerna för att uppnå regeringens verksamhetsmål. Även de medelstora tingsrätterna tenderar att rangordna *”en fungerande organisation”* (2) högt.

Det finns två tänkbara förklaringar till detta utfall, som också finner stöd i våra besök vid ett antal tingsrätter. För det första har större tingsrätter (med ett målunderlag större än 6 000 inkomna mål per år) en stor personalstyrka. Därmed blir också frågan om tingsrättens organisation viktig. Frågor om hur stora avdelningar och enheter ska vara samt hur beredningsarbetet ska organiseras blir viktiga frågor med betydelse för tingsrättens funktionssätt. Det tycks dessutom vara så att större tings-

⁷⁴ Källa Statskontorets enkät

rätter har bättre förutsättningar och kan avsätta resurser för att arbeta med organisations- och verksamhetsutveckling än mindre tingsrätter.

När det gäller de allra största domstolarna (de med ett målunderlag större än 6 000 mål per år) kan det även konstateras att de tenderar att värdera *"möjligheter till delegering"* (5) högre än medelstora (7) och små tingsrätter (9). Anledningen till detta är rimligen att behoven av delegering är större på större tingsrätter. Det är vidare intressant att notera att samtliga tingsrätter, oavsett storlek, rangordnar *"möjligheter till delegering"* som en mindre viktig faktor. Detta med tanke på att Statskontorets analys indikerar att utnyttjandet av möjligheter till delegering och delegeringsgrad har betydelse för omloppstider för brott- och tvistemål.

Små tingsrätter rangordnar dessutom *"förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal"* högt till skillnad från medelstora och riktigt stora tingsrätter. En möjlig förklaring till detta är att små tingsrätter ofta är lokaliserade på mindre orter där rekryteringsunderlaget är mer begränsat än i större städer.

6.3.4 Även länsrätterna värdesätter en engagerad personal, en fungerande organisation och tillräckliga resurser

Precis som i fallet med tingsrätterna lyfter länsrätterna fram *"engagerad och delaktig personal"* (1), *"en fungerande organisation"* (2), *"tillräckliga resurser"* (3), *"en fungerande ledning, styrning och uppföljning av verksamheten"* (4) och *"förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal"* (5) som de mest betydelsefulla faktorerna för att uppnå regeringens verksamhetsmål. Länsrätterna placerar dock *"gemensamma rutiner"* (6) och *"möjligheter till specialisering"* något högre än vad tingsrätterna gör.

Även när det gäller länsrätterna finns det ett par intressanta skillnader mellan länsrätter av olika storlek. Av tabell 6.7 framgår hur svaren skiljer sig åt mellan små, medelstora och stora länsrätter.

Tabell 6.7 Länsrätternas rangordning av framgångsfaktorer fördelat efter storlek (genomsnitt och antal inkomna mål)⁷⁵

	Domstolens storlek (antal inkomna mål 2008)						Total
	<1500 mål		1500-5000 mål		>5000 mål		
En fungerande organisation	4,0	4	2,93	2	4,33	5	3,05
Utnyttjande av delegering	7,0	8	6,28	8	7,0	7	6,52
Ledning, styrning & uppföljning	2,0	1	4,43	5	4,0	4	3,9
Tydliga & gemensamma rutiner	5,0	5	5,78	6	7,67	8	5,9
Möjligheter till specialisering	6,67 ⁷⁶	7	5,93	7	6,33	6	6,1
Engagerade & delaktig personal	2,25	2	2,43	1	2,33	1	2,38
Tillräckliga resurser	3,0	3	3,93	3	3,0	2	3,62
Rekrytera & behålla personal	6,0	6	4,29	4	3,33	3	4,48
Antal domstolar	4		14		3		21

Källa: Statskontorets länsrättsenkät

Den stora skillnaden mellan länsrätter med olika stort målunderlag är rangordningen av faktorn *”en välfungerande ledning, styrning och uppföljning”* där små länsrätter rangordnar faktorn som den enskilt viktigaste faktorn för att verksamheten ska bedrivas effektivt medan medelstora (5) och stora länsrätter (4) rangordnar denna faktor något lägre. Något som blir extra intressant om man återkopplar till tingsrättsenkäten där det var de största domstolarna som rankade *”en välfungerande ledning, styrning och uppföljning”* högst.

Medelstora länsrätter tenderar dessutom att rangordna *”en fungerande organisation”* något högre än små och riktigt stora länsrätter medan stora länsrätter tenderar att värdera *”förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal”* högre än övriga länsrätter. Återigen gäller alltså det omvända förhållandet mot tingsrättsenkäten där det var de riktigt små domstolarna som värderade förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal högt. En rimlig förklaring till att det är de tre stora länsrätterna som värderar *”förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal”* högt är att det är dessa länsrätter som blivit migrations-

⁷⁵ Källa Statskontorets enkät.

⁷⁶ Endast tre av fyra domstolar inom kategorin har besvarat frågan

domstolar vilket medfört ett stort rekryteringsbehov vad det gäller t.ex. föredragande.

När det gäller övriga faktorer är skillnaderna mellan länsrätterna mer marginella vilket skulle kunna vara ett utfall av att observationerna är så få till antalet.

6.3.5 Övriga faktorer som kan påverka domstolarnas måluppfyllelse

Vikten av ett fungerande kansli

Ett flertal av de personer som Statskontoret intervjuat framhåller betydelsen av ett fungerande kansli som en viktig faktor för att nå regeringens verksamhetsmål. Vid en stor del av de domstolar som vi besökt sker i dagsläget ett generationsskifte på kanslisidan vilket under kortare perioder har lett till längre handläggnings- och omloppstider. Enligt ett antal av de intervjuade lagmännen medför ett kansli där arbetsbelastningen tillåter att kansliet kontinuerligt hinner med att utfärda stämningar, hantera kallelser och sätta ut mål till förhandling att verksamheten flyter. Enligt en av de intervjuade lagmännen kan en domstol under dessa förutsättningar uppnå åtminstone 75 procent av målen.

Socialtjänstens utredning tar tid

När det gäller tingsrätternas förmåga att nå regeringens verksamhetsmål för tvistemålen är det många domstolar som framhåller att det framförallt är familjemålen som leder till långa handläggningstider. Framför allt rör det sig om att kommunernas vårdnadsutredningar tar tid. Många domstolar får leva med det faktum att den genomsnittliga tiden för dessa utredningar är sex månader och att det i enstaka fall kan ta så pass lång tid som ett år. Ett flertal av de intervjuade domstolarna arbetar tillsammans med kommunerna med att få ner tiderna för vårdnadsutredningar.

Samordningsansvariga domare

En faktor som har lyfts fram när det gäller möjligheten att effektivisera framförallt länsrätternas verksamhet är införandet av någon form av ”grindvakt”. Enligt en av de intervjuade lagmännen skulle detta kunna vara en rådman som hade till uppgift att bevaka länsrättens inkommande mål för att sedan fördela ut dessa i organisationen. I dagsläget kom-

mer det vanligtvis in ett antal mål som tämligen omgående är klara för avgörande. Dessa mål avgörs dock inte direkt utan går ut i organisationen där de blir till balanser. Det rör sig i första hand om mål där det inte finns något behov av kommunikering eller utredning innan målet avgörs. En grindvakt med samordningsansvar skulle kunna avgöra dessa mål tämligen omgående utan att de gick in i organisationen.

Bilaga 1

Statskontorets uppdrag



Regeringsbeslut I:5
2008-12-11 Ju2008/10399/DOM

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET	
Dnr	2009/5-5
Ink.	2009-01-12
Avd.	/
Beslut	58
Sign	/

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer.

Statskontoret ska ge en samlad bild av hittills gjorda erfarenheter av de förändringar som de senaste tio åren har genomförts i den inre domstolsorganisationen. I uppdraget ingår att ge en beskrivning av de olika arbetsformer och organisatoriska lösningar som valts av domstolarna och att analysera sambandet mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. I uppdraget ingår även att belysa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av valda arbetsformer och organisatoriska lösningar.

Uppdraget omfattar tingsrätt, hovrätt, länsrätt och kammarrätt. Uppdraget ska påbörjas den 1 februari 2009 och redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 16 oktober 2009. Domstolsverket ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Ärendet

Under ett antal år har det i domstolarna bedrivits ett utvecklingsarbete i syfte att skapa moderna och effektiva arbetsplatser med verksamhet av hög kvalitet. Ansvar för förändringsarbetet har i de enskilda fallen vilat på domstolschefen som tillsammans med sin personal har bedrivit arbetet. Samverkan har ofta skett med Domstolsverket. I vissa fall har utomstående konsulter anlitats.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonbärf 08-405 10 00	E-post: registrator@justice.ministry.se
Besöksadress Rosenbad 4	Telefax 08-20 27 34	Telex 178 20 PREMIER S

Utrymme för att utveckla domstolarnas arbetsformer och organisation skapades till en början genom försöksverksamhet av olika slag. Sådan försöksverksamhet har bland annat bedrivits med stöd av förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna och förordningen (2001:989) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid länsrätt.

Utfallet av försöksverksamheten blev övervägande positivt, vilket resulterade i att försöksförordningarna ersattes respektive kompletterades av nya bestämmelser i domstolarnas instruktioner. Genom dessa bestämmelser ges utrymme för domstolarna att i större utsträckning själva besluta hur det inre arbetet ska organiseras. Det har i många fall lett till en övergång från traditionell rotelindelning till rotelgrupper eller storrotlar. Ansvar för ett mål eller ärende har frikopplats från indelningen i organisatoriska enheter och kan under handläggningen ligga hos olika personer. Vidare har möjligheterna till delegering av vissa beredningsuppgifter från ordinarie domare till andra personalkategorier utökats. Detta har skapat förutsättningar för fortsatt renodling av domarrollen.

De flesta av landets domstolar har under senare år genomfört någon form av förändring av den interna organisationen och det är relativt stora skillnader mellan domstolarnas arbetsformer. Uppföljningar och utvärderingar av tidigare gjorda förändringar av arbetsformerna har genomförts, både internt inom domstolarna och av Domstolsverket. Utbyte av erfarenheter har även skett genom seminarier inom respektive domstolskategori. Domstolsverket har vidare på uppdrag av regeringen i oktober 2008 presenterat rapporten 2008:3 Tvistemålshanteringen – en kartläggning, i vilken man bland annat undersökt hur skillnader i domstolarnas organisation och arbetsformer påverkar hanteringen av tvistemål i domstolarna.

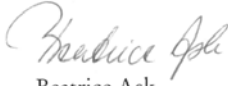
Närmare om uppdraget

Regeringen bedömer att det nu finns skäl att genomföra en övergripande utvärdering av de senaste årens förändringar av domstolarnas inre organisation och arbetsformer.

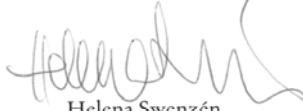
Vid bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet kan hänsyn lämpligen tas till faktorer som antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål, omloppstider och balansernas åldersstruktur samt överklagande- och ändringsfrekvenser. Såväl en övergripande undersökning av en vid krets av domstolar som en djupare analys av ett begränsat antal domstolar kan genomföras. Vid en sådan analys kan lämpligen en jämförelse göras mellan domstolar med skilda organisations- och arbetsformer. Vid bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet kan även beaktas hur externa aktörer såsom åklagare, advokater samt företrädare för Skatteverket och andra myndigheter

uppfattat att genomförda förändringar i den inre organisationen har påverkat domstolarnas kommunikation med aktörerna. Hänsyn kan vidare tas till hur domstolspersonalen har upplevt att genomförda förändringar påverkat arbetsmiljön.

På regeringens vägnar



Beatrice Ask



Helena Swenzén

Kopia till

Fi/BA

Fi/SF

Domstolsverket

Externa aktörers kommunikation med domstolarna

Av Statskontorets uppdrag framgår att externa aktörers uppfattning om hur genomförda förändringar av domstolarnas inre organisation har påverkat kommunikationen mellan domstolen och aktören kan beaktas i samband med bedömningen av verksamhetens kvalitet och effektivitet. För att belysa detta Statskontoret genomfört ett antal telefonintervjuer med advokater, åklagare och företrädare för Skatteverket och Försäkringskassan. Sammanlagt har fyra åklagare, sju advokater samt sju företrädare för statliga myndigheter intervjuats. Intervjuerna har genomförts på såväl central nivå som, i förekommande fall, på regional samt på lokal nivå.

Urvalet består av sex domstolar (tre tingsrätter och tre länsrätter). Ett kriterium för urvalet har varit att domstolarna ska ha genomfört en organisationsförändring under år 2006 eller år 2007. Ett kriterium vid urvalet har vidare varit att det ska finnas skillnader mellan domstolarna vad det gäller organisationsform, såväl innan som efter de genomförda omorganisationerna. Detta för att skapa möjligheter att belysa om en viss organisationsform tenderar att påverka kommunikationen mer än en annan. Då flera av de intervjuade uttryckt önskemål om att vara anonyma har vi valt att inte redovisa vilka domkretsar som ingår i urvalet.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten anser att kommunikationen och samarbetet mellan domstolar och åklagare skulle kunna utvecklas och förbättras, bl.a. i samband med utsättning av mål. Vidare har informationen från Domstolsverket och domstolarna i vissa fall varit bristfällig, bl.a. i samband med särskilda avarbetningsinsatser. För åklagarnas del har detta inneburit att de på förhand inte haft möjlighet att anpassa sig till en situation med fler förhandlingar än tidigare.

Dialogen mellan Åklagarmyndigheten och Domstolsverket anses dock fungera väl. Det är inte möjligt för Åklagarmyndigheten att föra dialoger om exempelvis önskvärda förändringar vid enskilda tingsrätter. Av denna anledning skulle Åklagarmyndigheten gärna se att Domstolsverket hade möjlighet att vara mer pådrivande i sådana frågor.

Åklagare på lokal nivå

Kommunikation

Samtliga åklagare som Statskontoret har intervjuat uppger att de blivit informerade av domstolen om aktuella organisationsförändringar. Vidare upplevs kommunikationen med domstolarna som välfungerande. De genomförda organisationsförändringarna anses dock inte ha medfört några större förändringar i kommunikationen mellan åklagare och domstolar.

Under någon intervju har det dock framkommit att omorganisationen medfört att de rutiner som tingsrätten och åklagarkammaren tidigare avtalat till viss del frångåtts. Enligt den intervjuade hade domstolen på ett tydligare sätt kunnat förmedla innebörden av den aktuella organisationsförändringen.

Samtliga intervjuade åklagarkammare har återkommande samverkansmöten och informationsträffar med ”sin” tingsrätt där chefer eller annan personal från respektive myndighet träffas. På dessa möten diskuteras såväl administrativa som organisatoriska frågor.

Utsättning av mål

En synpunkt som framförts är att det finns en risk att kommunikationen mellan domstol och åklagare brister i samband med att mål sätts ut till förhandling. Domstolen bör i dessa situationer ta större hänsyn till åklagarnas planering.

En bättre samordning när målen sätts ut till förhandling innebär att åklagarna i mindre utsträckning blir upplåsta i tingsrätten. En av de intervjuade åklagarna upplever att domstolens övergång till att hantera brottmål gemensamt och övriga mål rotelbundet har lett till att målen sätts ut mer samordnat samt att all personal har koll på samtliga mål. Samme person menar vidare att den traditionella rotelorganisationen kan skapa ”flera domstolar i domstolen”, vilket i sin tur kan leda till att

utsättningen av målen inte koordineras tillräckligt. Den övergripande bilden är dock att kommunikationen mellan domstol och åklagare vad gäller utsättning av mål fungerar väl.

Särskilda avarbetningsinsatser

För åklagarkammarna innebär domstolarnas satsningar på balans-avarbetning att den egna planeringen kan komma att påverkas. Våra intervjuer visar att domstolarnas information i samband med sådana insatser i vissa fall har varit bristfällig. Detta gäller dock inte alla domstolar som omfattas av undersökningen.

Vid en åklagarkammare innebär domstolens satsning att åklagarkammaren till slut inte hade möjlighet att täcka upp för de förhandlingar som domstolen satte ut. Vid en annan åklagarkammare föregicks dock insatsen av en diskussion mellan domstolen och kammaren där man från åklagarnas sida hade möjligheten att styra förhandlingarna till vissa dagar.

Specialisering

Av intervjuerna framkommer också att åklagarna efterfrågar mer specialisering vid domstolarna. Även om de intervjuade åklagarna anser att specialiseringen har ökat, anser de att det finns utrymme för ytterligare specialisering. En synpunkt som framförts är också att den specialisering med rotation mellan olika rättsområden som finns inom åklagarväsendet skulle kunna vara möjlig att införa även vid domstolarna.

För åklagarna innebär bristen på specialisering att de kan bli tvungna att anpassa sig efter kompetensnivån hos enskilda domare. Mer specifikt kan detta påverka hur åklagarna lägger upp processen för ett mål. En av de intervjuade åklagarna anser också att domstolens specialisering på olika måltyper har lett till att domarnas kompetens har ökat.

Advokatsamfundet

Advokatsamfundet för vanligtvis inte dialoger om förändringsarbete direkt med enskilda domstolar. Synpunkter angående organisation och arbetsformer framförs främst i dialog med Domstolsverket.

Den dialog som domstolarna för med advokater i samband med planering av den egna verksamheten bedöms vid de allra flesta domstolar och tillfällen som bra. Det har dock i samband med avarbetningsinsatser förekommit brister i kommunikationen, både från domstolarnas och från Domstolsverkets sida. Advokatsamfundet menar att det är av vikt att domstolarna inför denna typ av insatser informerar berörda parter samt att domstolarna i samband med planering och genomförande av liknade insatser visar en förståelse för övriga parter om hur insatserna kan påverka deras arbetssituation.

Det finns en långtgående specialisering inom advokatkåren. Enligt Advokatsamfundet skulle en likartad specialisering vara önskvärd även vid domstolarna.

Advokatsamfundet välkomnar de sammanslagningar av domstolar som sker inom Sveriges Domstolar då dessa, samt en övergång till större enheter, skapar möjligheter att åstadkomma en ökad kvalitet i verksamheten och ett mer effektivt resursutnyttjande. Detta samtidigt som en acceptabel tillgänglighet för brukarna kan bibehållas.

Advokater på lokal nivå

Kommunikation

Samtliga intervjuade advokater anser att kommunikationen med domstolarna fungerar väl. Ingen av de intervjuade har dock erhållit information från domstolen avseende genomförandet av de aktuella organisationsförändringarna. De intervjuade menar dock att omorganisationerna inte har påverkat kommunikation med domstolen.

Även i samband med utsättning av mål anses kommunikationen fungera väl. Enligt de intervjuade advokaterna visar domstolarna vanligtvis prov på flexibilitet när det gäller denna del av verksamheten. De framhåller dock att det händer att klienter drabbas i form av byte av före-

trädare när domstolar och advokater inte lyckas finna en lämplig tid för förhandling.

Organisationsform och kommunikation

Vid en av intervjuerna framkom att det traditionella rotelsystemet anses gynna kommunikationen med domstolen eftersom det i ett sådant system alltid står klart vem på domstolen som ansvarar för ett specifikt mål. I ett system med större enheter kan ansvarsfördelningen bli mer otydlig, vilket kan påverka kommunikationen mellan advokater och domstol.

En annan synpunkt som framförts är att det traditionella rotelsystemet kan vara negativt ur ett tillgänglighetsperspektiv då organisationsformen skapar ett större personberoende än andra organisationsformer. Ett system med större enheter är således att föredra eftersom det innebär en större flexibilitet och bättre tillgänglighet. Detta förutsätter dock att domstolens organisation är tydlig och kommunicerad utåt.

Även några av de intervjuade advokaterna efterfrågar en utökad specialisering vid domstolarna. De påpekar dock samtidigt att en utökad specialisering inte alltid är möjlig att genomföra på de domstolar de arbetar mot.

Elektronisk kommunikation

Vid några av de utvalda domstolarna sker domstolens information och kommunikation i varierande utsträckning via e-post. Det rör sig exempelvis om kommunicering om tidpunkter för huvudförhandling. Från advokaternas sida menar man att denna typ av kommunikation är positiv då det är ett mer effektivt sätt att kommunicera än exempelvis per telefon. Överlag anser de intervjuade att domstolarna kan bli bättre på att utnyttja elektronisk kommunikation och att domstolarna skulle kunna använda sig av detta kommunikationsmedel i högre utsträckning.

Återkommande dialoger

Endast en av de intervjuade advokaterna uppger att det förekommer återkommande möten mellan domstolen och advokater verksamma på orten. Domstolen kallar till dessa möten som vanligen innehåller information om nyheter i domstolsvärlden, men där utrymme även finns för

att hantera bl.a. administrativa frågor. Även om möten med domstolen upplevs som positivt finns det enligt någon av de intervjuade en risk för att ett alltför omfattande samarbete mellan domstol och externa aktörer kan skapa en misstro hos personer som exempelvis är parter i ett mål.

Skatteverket

Skatteverket anser att den ökade specialiseringen på domstolarna är positiv och ser gärna att domstolarna har särskilda avdelningar för skattemål.

Kontakten mellan Skatteverket och enskilda länsrätter sker på regional nivå.

Skattekontor

Kommunikation

Statskontorets intervjuer visar att ingen av de tillfrågade processförarna har emottagit någon information i samband med organisationsförändringar vid de domstolar de arbetar mot. Ingen av de intervjuade anser heller att omorganisationerna har påverkat kommunikationen mellan domstolen och det lokala skattekontoret. Dock framhålls att det faktum att en av domstolarna frångått renodlade skatterotlar ha inneburit att det inte är möjligt att kommunicera på samma sätt som tidigare då domarna inte längre har de kunskaper i skatterätt som de hade tidigare.

Samtliga tillfrågade uppger att kommunikationen med domstolarna fungerar väl. Det var tidigare vanligt med återkommande möten mellan domstolen och processförarna. Anledningen till detta var främst den omorganisation som genomförts inom Skatteverket som innebar att de administrativa rutinerna förändrades inom myndigheten. Mot bakgrund av detta genomfördes en rad möten mellan domstolar och skattekontor där bl.a. frågor kring rutiner diskuterades. I samband med dessa möten hanterades även andra frågor såsom domstolarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att författa akter samt information om planerade avarbetningsinsatser vid domstolarna.

Möten av denna typ förekommer fortfarande vid en av de berörda länsrätterna och syftar där främst till att se till att de administrativa rutiner

som Skatteverket och länsrätten tillsammans utarbetat fortsatt ska fungera.

Vid en av länsrätterna har de personer som är under utbildning till processförare på det lokala skattekontoret möjlighet att praktisera vid domstolen under tre till sex månader. Enligt den intervjuade fungerar detta utbyte väl och ger blivande processförare en ökad förståelse för domstolens arbetssätt.

Utsättning av mål

Kommunikationen i samband med utsättning av mål anses fungera väl. Vanligen för domstolen och processförarna en dialog kring datum för muntlig förhandling och kan då enas om en lämplig dag för förhandling.

Det händer dock emellanåt att domstolen endast skickar en kallelse eller att man inte lyckas hitta en passande dag. Vid sådana tillfällen tvingas den ansvarige processföraren lämna över ärendet till en kollega. Detta kan vara problematiskt då det kan röra sig om komplicerade mål som en och samme processförare har haft hand om under lång tid.

Avarbetningsinsatser

De intervjuade processförarna känner inte till huruvida det genomförts några avarbetningsinsatser vid domstolarna. En av de intervjuade menar dock att det inte är nödvändigt att skattekontoren informeras i samband med insatser av detta slag då den egna organisationen kan hantera situationer av plötslig tillströmning av mål.

Specialisering

Några av de intervjuade aktörerna framhåller att specialisering i form av renodlade skatterotlar på domstolarna är positivt för kontinuiteten i hanteringen av skattemålen. Att domare återkommande hanterar sådana typer av mål gör även att kommunikationen mellan processförare och domstol underlättas.

Elektronisk kommunikation

Det är idag inte tillåtet för domstolar och aktörer att kommunicera akter elektroniskt. En av de intervjuade menar att det finns effektivitetsvinster med att tillåta en sådan överföring av information. Akterna

sänds idag per post. Genom att tillåta elektronisk kommunikation skulle flera aktörer kunna få tillgång till akten samtidigt vilket skulle leda till minskad tidsåtgång. Vidare skulle risken för att akten kommer bort i posthanteringen kunna undvikas.

Försäkringskassan

De fyra processenheter vid Försäkringskassan som täcker samtliga länsrätter inrättades i januari år 2008 genom en omorganisation inom Försäkringskassan. I samband med omorganisationen förde Försäkringskassan dialoger med samtliga länsrätter för att erhålla dessas synpunkter på förändringsarbetet inom Försäkringskassan.

Processenheterna

Kommunikation

Då processenheterna inom Försäkringskassan endast funnits sedan januari år 2008 har det inte varit möjligt att erhålla synpunkter på huruvida omorganisationen haft någon inverkan på kommunikationen med domstolarna.

Kommunikationen med domstolarna uppfattas dock överlag som god. Försäkringskassans ambition är att årligen genomföra möten med samtliga länsrätter för att bl.a. diskutera de gemensamma rutiner som utarbetats av Försäkringskassan och Domstolsverket. Rutinerna omfattar bl.a. riktlinjer för hur Försäkringskassan önskar att domstolarna bör hantera akter och kontaktuppgifter.

Utsättning av mål

Den dialog som domstolarna och processenheterna för i samband med utsättning av mål anses fungera väl. Tidigare fanns dock problem med att domstolarna inte tog hänsyn till de stora geografiska avstånden mellan Försäkringskassans kontor och domstolarna när man satte ut mål. Efter dialog mellan Försäkringskassan och respektive länsrätt, där önskemål framfördes om hur mål ska sättas ut till förhandling, anses dock samarbetet fungera väl.

Specialisering

Försäkringskassan ser gärna att domstolarna specialiserar sig på socialförsäkringsmål. Specialisering anses skapa en ökad kvalitet i dom-

stolarnas verksamhet, bl.a. genom att rättstillämpningen blir mer enhetlig och att domskälen utvecklas. Specialisering kan även få effekter på själva processen genom att Försäkringskassan kan argumentera på ett mer sakligt sätt.

Sammanfattning

Statskontorets intervjuer visar att majoriteten av de intervjuade upplever att de har en god kommunikation med domstolarna samt att kommunikationen inte förändrats nämnvärt av de organisationsförändringar som genomförts vid domstolarna.

En återkommande synpunkt är dock att det i vissa fall har funnits brister i kommunikationen i samband med avarbetningsinsatser. De externa aktörerna anser att det är av vikt att domstolarna kommunicerar sådana insatser till aktörerna då de kan påverka den egna planeringen. Domstolsverkets och domstolarnas information om aktuella avarbetningsinsatser har i detta sammanhang ibland upplevts som bristfällig.

Ett flertal av de intervjuade anser att en ökad specialisering av domstolarnas verksamhet är önskvärd och att det positivt kan påverka kommunikationen mellan berörda aktörer och domstolarna.

Kategorisering av tingsrätter och länsrätter

Bakgrund

Som framgår av kapitel 4 och 5 är det förhållandevis många domstolar som i Statskontorets enkätundersökning angivit att de har en ”annan” organisation än de organisatoriska huvudtyper som gavs som svarsalternativ. För att kunna genomföra analyser utifrån enkäten har Statskontoret studerat svaren närmare och gjort en kategorisering av tingsrätter och länsrätter avseende organisationsform.

Vid kategoriseringen har vi utgått från hur domstolarna har beskrivit sin organisation i enkätsvaren. Om detta inte varit tillräckligt klargörande för att kunna kategorisera domstolarna har vi även studerat domstolens arbetsordning och i något fall även kontaktat domstolen.

För tingsrätterna innebär vår kategorisering att fler tingsrätter har kategoriserats som s.k. hybridorganisationer. Med hybridorganisation avses i detta fall att brottmål handläggs gemensamt samtidigt som tvistemål handläggs domarbundet i någon bemärkelse. För tingsrätterna har vi vidare slagit ihop svarsalternativen traditionell rotelorganisation och rotlar med viss samverkan mellan dessa. Argumentet för detta är att samtliga dessa domstolar i grunden kan betraktas som organiserade i rotlar. Vidare har samtliga domstolar som angivit svarsalternativet ”annan” förts till någon av de andra angivna kategorierna. Vår kategorisering innebär, i förhållande till de angivna enkätsvaren, att fler domstolar har kategoriserats som hybrider samt att något färre har kategoriserats som domstolar med traditionell rotelorganisation. Detta framgår av tabellen nedan.

Tabell 1 Tingsrätternas organisationsindelning

	Utfall enkätsvar (angivet svar)	Utfall av Statskontorets kategorisering
Traditionell rotelorganisation	2	7
Traditionell rotelorganisation med viss samverkan	8	
Större enheter, målenheter, storrotlar etc.	20	20
Hybridorganisationer	11	23
Annan organisation	9	-

Även för länsrätterna har domstolar som angivit svarsalternativet "annan organisation" förts till någon av de övriga kategorierna. Som framgår av kapitel 5 har vi i samband med kategoriseringen tillfört kategorin "hybrid", som inte fanns med som svarsalternativ i enkäten till länsrätterna. Hybridorganisation innebär för länsrätternas del en organisation där domare och notarier arbetar rotelbundet samtidigt som föredragande arbetar i team eller motsvarande och sekreterare i en gemensam beredningsorganisation. Som framgår av tabellen nedan innebär vår kategorisering, i förhållande till länsrätternas angivna enkätsvar, att många länsrätter har kategoriserats som hybrider samt att fler länsrätter har kategoriserats som länsrätter med större enheter. Vidare har antalet länsrätter med traditionell rotelorganisation blivit något färre.

Tabell 2 Länsrätternas organisationsindelning

	Utfall enkätsvar (angivet svar)	Utfall av Statskontorets kategorisering
Traditionell rotelorganisation	11	7
Större enheter målenheter, storrotlar etc.	2	7
Hybridorganisation	-	9
Annan organisation	10	-

Vägledande för vår kategorisering har varit domstolens huvudsakliga organisationsinriktning. Det gäller t.ex. för domstolar som inom sig har inslag av flera organisationsformer. Ett exempel på detta är domstolar där delar av verksamheten är organiserad i större enheter samtidigt som

andra delar är organiserad i rotlar. Ett exempel på detta är tingsrätten i Linköping.

I de fall det förekommer olika organisation för hantering av olika mål- eller ärendegrupper har vi låtit den organisationsform som är dominerande få styra kategoriseringen. Ett exempel på detta är Länsrätten i Norrbottens län som vi klassificerat som en hybridorganisation. Detta eftersom länsrätten har en gemensam beredningsrotel för skatte- och socialförsäkringsmål medan övriga mål lottas direkt på rotel.

Ett antal domstolar är även särskilda domstolar. Vid kategoriseringen har vi utgått från hur domstolen organiserat handläggningen av allmänna mål och ärenden. Exempelvis har vi kategoriserat Länsrätten i Göteborg som en domstol med traditionell rotelorganisation. Detta eftersom de allmänna avdelningarna har rotlar medan migrationsdomstolens två avdelningar arbetar rotellöst med en beredningsenhet på vardera avdelningen.

Vidare förekommer att domstolar med flera kansliorter har olika organisationsform vid dessa. Vid dessa domstolar har vi kategoriserat domstolen utifrån den organisationsform som är dominerande. Ett exempel på detta är Skaraborgs tingsrätt med kansliorter i Skövde, Lidköping och i Mariestad. Vi har klassificerat tingsrätten som traditionell rotelorganisation. Detta eftersom kansliorterna Skövde och Lidköping enbart arbetar i rotlar medan kansliorten i Mariestad har gemensam beredning för flera rotlar.

Till gränsdragningsproblematiken bidrar även en stor variation vad avser beteckningar för olika organisationslösningar. En domstol benämner t.ex. organisatoriska enheter för avdelningar medan det i praktiken rör sig om rotlar osv. Vår ambition har varit att utgå från vad som kännetecknar de organisatoriska enheter som domstolen arbetar i snarare än hur de benämns.

Bilaga 4

Deskriptiv statistik och statistisk analys

Tabell 1 Tingsrätter. Omloppstider brott- och tvistemål perioden 2000–2008 (månader)

	År/Tid i antal månader som det har tagit att avgöra 75 procent av målen								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brottmål	4,9	5,1	5,3	5,2	5,0	5,6	5,6	6,0	5,5
Tvistemål	9,6	9,3	9,3	8,9	8,8	9,1	9,5	9,3	8,6

Tabell 2 Hovrätter. Omloppstider brott- (exkl. notarie- och förtursmål) och tvistemål) perioden 2000–2008

	År/Tid i antal månader som det har tagit att avgöra 75 procent av målen								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brottmål	7,0	7,2	7,5	8,4	7,8	9,3	9,2	9,6	8,5
Tvistemål	13,4	12,7	12,6	12,1	11,6	11,0	10,7	10,0	9,7

Tabell 3 Länsrätter. Omloppstid samtliga mål (exklusive förtursmål) perioden 2000–2008

	År/Tid i antal månader som det har tagit att avgöra 75 procent av målen								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Samtliga mål	19,4	16,6	14,9	14,1	15,1	14,3	9,1	9,7	8,7

Tabell 4 Kammarrätter. Omloppstid samtliga mål (exklusive förtursmål) perioden 2000–2008

	År/Tid i antal månader som det har tagit att avgöra 75 procent av målen								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Samtliga mål	18,0	18,6	18,4	16,1	13,3	12,8	10,9	10,8	10,0

Tabell 5 Tingsrätter. Organisationstyp och storlek (antal inkomna mål per år)

			Domstolens organisation 2008 (Statskontorets kategorisering)			Total
			Traditionell rotelorganisation	Större enheter	Hybridorganisation	
Domstolens storlek 2008 (antal inkomna mål)	<1500 mål	Antal	1	3	6	10
		Procent	10	30	60	100
	1500- 6000 mål	Antal	6	10	16	32
		Procent	19	31	50	100
	>6000 mål	Antal	0	7	0	7
		Procent	0	100	0	100
Total		Antal	7	20	22	49
		Procent	14	41	45	100

Tabell 6 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,383	,498	,000
Större enhet	,300	,579	,607
Hybridorganisation	,690	,572	,234

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad vid tingsrätter med traditionell rotelorganisation. Parametrarna för större enhet respektive hybridorganisation visar genomsnittlig skillnad vid tingsrätter med dessa organisationsformer i förhållande till tingsrätter med traditionell rotelorganisation.

Tabell 7 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,122	,426	,000
Större enhet	,099	,524	,851
Hybridorganisation	,453	,487	,357
<1500 mål	1,825	,407	,000
>6000	,536	,531	,319

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad vid medelstora tingsrätter (1500-6000 inkommande mål 2008) med traditionell rotelorganisation.

Tabell 8 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	4,557	,603	,000
Större enhet	,888	,700	,211
Hybridorganisation	,138	,692	,842

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid tingsrätter med traditionell rotelorganisation.

Tabell 9 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	4,689	,545	,000
Större enhet	,224	,672	,741
Hybridorganisation	,258	,624	,681
<1500 mål	-,920	,521	,084
>6000	1,916	,681	,007

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter (1500-6000 inkommande mål 2008) med traditionell rotelorganisation.

Tabell 10 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 vid tingsrätter av olika storlek (antal inkomna mål 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	4,888	,248	,000
<1500 mål	-,898	,508	,084
>6000	1,941	,585	,002

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter (1500-6000 inkommande mål 2008).

Tabell 11 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,714	,603	,000
Större enhet	,676	,700	,340
Hybridorganisation	,540	,692	,439

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid tingsrätter med traditionell rotelorganisation.

Tabell 12 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,798	,592	,000
Större enhet	,252	,730	,731
Hybridorganisation	,616	,678	,368
<1500 mål	-,583	,566	,309
>6000	1,222	,740	,106

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter (1500–6000 inkommande mål 2008) med traditionell rotelorganisation.

Tabell 13 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 vid tingsrätter av olika storlek (antal inkomna mål 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,184	,271	,000
<1500 mål	-,524	,556	,351
>6000	1,087	,641	,097

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter (1500–6000 inkommande mål 2008).

Tabell 14 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008) och organisationsförändring

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,121	,430	,000
Större enhet	,098	,530	,854
Hybridorganisation	,503	,513	,332
<1500 mål	1,834	,412	,000
>6000	,538	,537	,322
Organisationsförändring mellan år 2007 och 2008	-,187	,541	,731

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad vid medelstora tingsrätter med traditionell rotelorganisation som inte har genomfört någon organisationsförändring mellan år 2007 och 2008.

Tabell 15 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008) och organisationsförändring

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	4,693	,546	,000
Större enhet	,226	,673	,738
Hybridorganisation	,089	,651	,893
<1500 mål	-,951	,523	,076
>6000	1,909	,682	,008
Organisationsförändring mellan år 2007 och 2008	,636	,687	,360

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter med traditionell rotelorganisation som inte har genomfört någon organisationsförändring mellan år 2007 och 2008.

Tabell 16 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 vid tingsrätter med olika organisationstyp med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål 2008) och organisationsförändring

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,803	,591	,000
Större enhet	,256	,728	,727
Hybridorganisation	,396	,704	,577
<1500 mål	-,623	,566	,277
>6000	1,212	,738	,108
Organisationsförändring mellan år 2007 och 2008	,825	,743	,273

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter med traditionell rotelorganisation som inte har genomfört någon organisationsförändring mellan år 2007 och 2008.

Tabell 17 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och delegeringsgrad inom beredning av brottmål

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,363	1,164	,000
Delegeringsgrad	-2,863	1,388	,045

Kommentar: Delegeringsgrad mäts på en skala från noll till ett, där värdet ett avser full delegering. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna inte delegerat beredande uppgifter av brottmål. Den genomsnittliga delegeringsgraden var ca 82 procent och alla tingsrätter hade någon delegering. Om delegeringsgraden ökar med 10 procentenheter innebär det en minskad omloppstid med nästan 0,3 månader.

Tabell 18 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och delegeringsgrad inom beredning av brottmål med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,066	1,023	,000
Delegeringsgrad	-2,641	1,207	,034
<1500 mål	-,876	,520	,100
>6000	1,894	,575	,002

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter om tingsrätterna inte delegerat beredande uppgifter av brottmål.

Tabell 19 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och delegeringsgrad inom beredning av brottmål

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	10,381	1,147	,000
Delegeringsgrad	-2,583	1,367	0,065

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna inte delegerat beredande uppgifter av brottmål.

Tabell 20 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 och delegeringsgrad inom beredning av brottmål

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	9,112	,987	,000
Delegeringsgrad	-,340	1,177	,774

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad om tingsrätterna inte hade delegerat beredande uppgifter av brottmål.

Tabell 21 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och andel inkomna brottmål

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	13,971	2,872	,000
Andel brottmål av inkomna mål 2008	-16,416	5,230	,003

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna bara hade haft tvistemål.

Tabell 22 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och andel inkomna brottmål med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål år 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	10,166	3,070	,002
Andel brottmål av inkomna mål 2008	-9,512	5,515	,091
<1500 mål	-,877	,497	,085
>6000	1,425	,646	,033

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter om tingsrätterna bara hade haft tvistemål.

Tabell 23 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och andel inkomna brottmål

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	13,135	3,011	,000
Andel brottmål av inkomna mål 2008	-8,952	5,485	,109

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna bara hade haft tvistemål.

Tabell 24 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och andel inkomna brottmål med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål år 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	10,949	3,450	,003
Andel brottmål av inkomna mål 2008	-4,982	6,198	,426
<1500 mål	-,513	,559	,363
>6000	,817	,726	,266

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig omloppstid vid medelstora tingsrätter om tingsrätterna bara hade haft tvistemål.

Tabell 25 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 och andel inkomna brottmål med kontroll för domstolsstorlek (antal inkomna mål år 2008)

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	6,305	2,450	,013
Andel brottmål av inkomna mål 2008	3,780	4,401	,395
<1500 mål	1,839	,406	,000
>6000	,401	,490	,417

Kommentar: Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad vid medelstora tingsrätter om tingsrätterna bara hade haft tvistemål.

Tabell 26 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och NMI avseende medarbetarnas nöjdhet med domstolens ledning

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	6,530	1,067	,000
NMI Nöjdhet med domstolens ledning	-,026	,018	,144

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna gett högre betyg avseende domstolens ledning. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 27 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och NMI avseende medarbetarnas nöjdhet med domstolens ledning

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	10,595	1,011	,000
NMI Nöjdhet med domstolens ledning	-,040	,017	,021

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna gett högre betyg avseende domstolens ledning. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 28 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 och NMI avseende medarbetarnas nöjdhet med domstolens ledning

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,905	,892	,000
NMI Nöjdhet med domstolens ledning	-,002	,015	,919

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna gett högre betyg avseende domstolens ledning. Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 29 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och NMI avseende förtroende för domstolens ledning

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	7,364	1,352	,000
NMI Förtroende för domstolens ledning	-,037	,021	,080

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna har gett högre betyg avseende förtroende för domstolens ledning. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 30 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och NMI avseende förtroende för domstolens ledning

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	11,358	1,289	,000
NMI Förtroende för domstolens ledning	-,049	,020	,018

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna har gett högre betyg avseende förtroende för domstolens ledning. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 31 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och NMI avseende medarbetarnas kännedom om verksamhetsmålen

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	10,731	1,524	,000
NMI Kännedom om verksamhetsmålen	-,086	,023	,000

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna anser sig ha större kännedom om domstolens och de egna arbetsuppgifternas mål. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 32 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och NMI avseende medarbetarnas kännedom om verksamhetsmålen

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	13,765	1,502	,000
NMI Kännedom om verksamhetsmålen	-,082	,022	,001

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna anser sig ha större kännedom om domstolens och de egna arbetsuppgifternas mål. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 33 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och ingående balanser år 2008

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	-2,007	,601	,002
Ingående balans år 2008	17,793	1,502	,000

Kommentar: Ingående balanser år 2008 avser ingående balans i antal mål vid årsskiftet 2007/08 i förhållande till antal inkommande mål under år 2008. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om denna kvot vore noll.

Tabell 34 Tingsrätter. Omloppstid för tvistemål (månader) år 2008 och ingående balanser år 2008

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	2,589	,825	,003
Ingående balans år 2008	14,369	2,061	,000

Kommentar: Ingående balanser år 2008 avser ingående balans i antal mål vid årsskiftet 2007/08 i förhållande till antal inkommande mål under år 2008. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om denna kvot vore noll.

Tabell 35 Tingsrätter. Styckkostnad (tkr) år 2008 och ingående balanser år 2008

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	9,233	,979	,000
Ingående balans år 2008	-1,063	2,446	,666

Kommentar: Ingående balanser år 2008 avser ingående balans i antal mål vid årsskiftet 2007/08 i förhållande till antal inkommande mål under år 2008. Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad om denna kvot vore noll.

Tabell 36 Tingsrätter. Omloppstid för brottmål (månader) år 2008 och sammanvägd NMI

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,406	1,444	,000
Sammanvägd NMI	-,054	,023	,020

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna har angett högre betyg avseende hur nöjda de är sammantaget med sin arbetssituation. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 37 Tingsrätter. Sammanvägd NMI och omloppstid för tvistemål (månader) år 2008

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	11,502	1,420	,000
Sammanvägd NMI	-,052	,022	,024

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna har angett högre betyg avseende hur nöjda de är sammantaget med sin arbetssituation. Konstanten visar genomsnittlig omloppstid om tingsrätterna haft ett NMI på noll.

Tabell 38 Tingsrätter. Sammanvägd NMI och styckkostnad (tkr) år 2008

	B	Standardfel	Signifikans
Konstant	8,711	1,251	,000
Sammanvägd NMI	,002	,020	,933

Kommentar: NMI mäts på en skala från noll till hundra, där högre värden visar att medarbetarna har angett högre betyg avseende hur nöjda de är sammantaget med sin arbetssituation. Konstanten visar genomsnittlig styckkostnad om tingsrätterna haft ett NMI på noll.