

**DAs rapportserie 2/08**

# **KVALITETSARBEID**

**I**

**DOMSTOLENE**



## **Rapport fra studiepermisjon**

Sørenskriver Kari Johanne Bjørnøy  
Tingrettsdommer Ivar Oftedahl  
**2008**

## **Forord**

Vi har hatt et halvt års studiepermisjon for blant annet å studere kvalitetsarbeid i domstolene. I vår jakt på relevante modeller og prosjekter har vi besøkt og på annen måte kommunisert med domstoler og sentrale domstolsmyndigheter i flere europeiske land. Det har vi hatt stort faglig utbytte – og også mye personlig glede – av. Med dette avlegger vi rapport fra studiepermisjonen, men begrenser oss til det faglig relevante.

Vi arbeider i hver vår tingrett, hhv Aust-Agder og Kristiansand tingrett. Ivar Oftedahl har dessuten erfaring som lagdommer i Frostating. Rapporten er i stor grad viet faktisk informasjon om kvalitetsprosesser og – prosjekter som er innhentet under besøkene utenlands, men vi har også ubeskjedit tillatt oss å tilføre en del vurderinger og synspunkter for egen regning.

Selv om vi primært har hatt fokus på tingrettene, håper vi at rapporten også kan være til nytte for lagmannsrettene. Foruten å kvittere for vår disponering av studiepermisjonen i det forløpne år, er meningen med rapporten å gi innspill og inspirasjon til tiltak som kan kvalitetsutvikle domstolene ytterligere i forhold til faglige og andre kvalitetskriterier som gjelder for domstolenes virksomhet.

Lillesand, november 2008

Kari Johanne Bjørnøy

Ivar Oftedahl

**INNHold:**

<b>I</b>	<b>INNLEDNING</b>	side 4
	Kvalitet og anvendelsen av kvalitetsbegrepet i domstolene .....	side 4
	Kvalitetsevaluering, kvalitetsindikatorer, kvalitetsmåling og kvalitetsverktøy .....	side 6
	Krav og forventninger om domstolskvalitet i lovgivningen og andre kilder.....	7
	Domstolenes idè- og verdigrunnlag .....	side 8
	Kvalitetsarbeid i norske domstoler .....	side 9
	Kvalitetsarbeid i utenlandske domstoler .....	side 10
	Nødvendigheten av systematisk kvalitetsarbeid i domstolene .....	side 10
	Fordeler med et felles kvalitetsutviklingssystem .....	side 11
	Kvalitetsvurdering av hele virksomheten eller en light-versjon for eksempel begrenset til kjernevirksomheten .....	side 12
<b>II</b>	<b>EVALUERINGSVERKTØY</b>	side 13
	CAF .....	side 13
	SWOT .....	side 15
	ROS .....	side 16
	Kvalitetshjulet eller kvalitetssirkelen .....	side 17
<b>III</b>	<b>KVALITETSARBEID I ANDRE LAND</b>	side 17
	USA .....	side 17
	Finland .....	side 18
	Danmark .....	side 23
	Nederland .....	side 27
	Sverige .....	side 29
	Overnasjonalt samarbeid om kvalitet i domstolene .....	side 31
<b>IV</b>	<b>ORGANISERING AV KVALITETSARBEIDET</b>	side 33
	Valg av egnevalueringssystem .....	side 33
	Overordnet organisering av kvalitetsarbeid i domstolene .....	side 34
	Er det behov for å organisere pilotprosjekter .....	side 35
	Organisering av lokal egnevaluering .....	side 36
	Andre evalueringsinstrumenter .....	side 37
	Iverksettelse av tiltak på grunnlag av egnevaluering .....	side 38
	Sluttord .....	side 39

## I INNLEDNING

### Kvalitet og anvendelsen av kvalitetsbegrepet i domstolene

**Substantivet kvalitet** betyr egenskap, beskaffenhet eller verdi. Det er verdinøytralt, i den forstand at begrepet ikke sier noe om egenskapens, beskaffenhetens og verdiens positive eller negative nivå eller tilstand. Til det trengs hjelpeord i form av adjektiver som god, dårlig, høy, lav og lignende. Når begrepet anvendes uten sammenheng med et verdibeskrivende adjektiv, uttrykker det likevel i dagligtale god eller høy kvalitet. Også i domstolene er kvalitet synonymt med god eller høy kvalitet når kvalitetsbegrepet anvendes uten et tilknyttet adjektiv. Det gjelder for eksempel når det erklæres at for mye fokus på saksbehandlingstid og effektivitet ”går på bekostning av kvaliteten”.

Kvalitet er et relevant verdibegrep på alle livsområder. I industrien og i næringslivet for øvrig er det for lengst utviklet kvalitetsstyrings- og kvalitetssikringssystemer både for produksjons- og logistikkprosessen, og for de varer og tjenester som utgjør sluttproduktet. Det gjelder ved masseproduksjon, hvor det er tale om å holde jevn kvalitet uten feil og brister basert på et kvalitetsnivå som tilsvarer kundenes forventninger. Og det gjelder ikke mindre ved utvikling og anvendelse av avansert teknologi, hvor konsekvensene av feil og brister kan være katastrofale.

Det kvalitetsbegrep og de kvalitetssystemer som anvendes i næringslivet – herunder også i servicevirksomhet – kan ikke kritikkløst og uten tilpasninger introduseres i offentlige tjenesteytende organisasjoner. Det gjelder særlig i forhold til domstolenes dømmende kjernevirksomhet som er strengt lovregulert, hvor hver sak er unik og hvor vurderingen av kvaliteten ikke bare kan baseres på hvor tilfredse eller misfornøyde brukerne er.

Domstolene er profesjonelle offentlige kunnskaps- og kompetansevirksomheter uten slik bunnlinje som gjelder for private servicebedrifter. Andre offentlige organisasjoner har heller ingen bunnlinje, men det er likevel ikke slik at domstolenes kvaliteter i alle henseende vil være de samme, eller vektet og prioriteres som i andre offentlige tjenesteytende virksomheter. Kvaliteter som uavhengighet og rettssikkerhet har for eksempel en særlig mening og betydning i domstolene.

Også innenfor domstolene kan det være ulike meninger om hvordan kvalitetsbegrepet nærmere skal defineres, beskrives og anvendes i forhold til den virksomheten som domstolene driver. Det gjelder også kvalitetenes rangering og vektning, og overhodet hvor tjenlig det er å innføre verktøy og system for å evaluere kvalitet og kvalitetsutvikling i domstolene. Tvil om behovet og nytteverdien uttrykkes gjerne ved å henvise til den kvalitetssikring som ivaretas ved at avgjørelsen og enkelte sider ved rettergangen kan evalueres av minst én instans etter anke.

Et forskningsprosjekt som i 2001-2003 ble gjennomført av 11 europeiske land og Quebec i Canada med sikte på å beskrive og sammenligne kvalitetsarbeidet i de respektive lands domstoler, konkluderte med at kvalitet i domstolssystemene overordnet sett dreier seg om fire kategorier:

- **Konstitusjonell eller forfatningsmessig kvalitet**

- **Strukturell kvalitet**
- **Ledelsesmessig kvalitet**
- **Prosedyremessig kvalitet**

**Konstitusjonell kvalitet** handler i følge studien om domstolenes forhold til de øvrige statsmakter, og særlig forholdet til den utøvende myndighet. Det dreier seg om kvalitet i form av domstolenes selvstendighet og uavhengighet i maktfordelingen. Slik sett representerer opprettelsen av Domstoladministrasjonen en forbedring av den konstitusjonelle kvalitet, selv om det gjenstår noen grep før vi skårer optimalt (for eksempel sammensetningen av styret, hvordan styreleder utnevnes, hvordan dommernes lønn fastsettes og hvordan dommere utnevnes).

**Strukturell kvalitet** gjelder kvaliteten i selve domstolsstrukturen – herunder for eksempel antall domstoler, endring i oppgaver, domstolenes størrelse, arrondering av embetsgrenser, sammenslåing, art og grad av spesialdomstoler, domstollignende organ og lignende. Det erklærte formålet med slikt strukturelt endrings- og utviklingsarbeid vil alltid være å oppnå kvaliteter som større effektivitet og kostnytte, høyere kompetanse, mindre sårbarhet og lignende. Eksempler på strukturelt kvalitetsarbeid er den fortsatt pågående sammenslåingsprosessen og utfasingen av tinglysingen.

**Ledelsesmessig kvalitet** gjelder kvalitetsaktiviteter som inngår i ledelse og styring av domstolene. Den ledelsesmessige kvaliteten beror blant annet på i hvilken grad det satses på profesjonelt lederskap, på myndighetsfordeling mellom en sentral domstolsadministrasjon og domstolene – herunder hvilken myndighet som betros domstolleder, på oppgradering av ledelseskompetansen, på intern delegasjon og for øvrig på at lederen anvender moderne og anerkjente ledelsesprinsipper. KUL kan være et eksempel på ledelsesmessig kvalitetsutvikling.

**Prosedyremessig kvalitet** handler om kvaliteten ved den måten hvorved det tilrettelegges for sakenes behandling i domstolene. Den prosedyremessige kvaliteten utvikles blant annet ved endringer i prosesslovgivningen, ved initiativ, innspill og bistand fra sentrale myndigheter (eksempelvis utvikling av saksbehandlingssystemer, innføring av moderne hjelpemidler, utredninger som LOK-programmet og lignende), og ved domstolenes eget interne kvalitetsarbeid. I denne overordnede kategoriseringen er den prosedyremessige kvalitet begrenset til det som har direkte betydning for domstolenes kjernevirksomhet - rettergangen og avgjørelsene.

For et lands domstolsorganisasjon dreier det seg uansett om kvalitet på makro-, mellom- og mikronivå. Denne rapporten befatter seg ikke med makronivået - konstitusjonell og strukturell kvalitet, og for de øvrige to kategorier bare ved kvalitetsutviklingsarbeid som forutsettes å skje i den enkelte domstol, altså på mikronivå. Også for domstolsintern kvalitetsutvikling opereres det i utlandet med et flersidig kvalitetsbegrep, beroende på sider ved - og på perspektiv eller fokus i - kvalitetsarbeidet, for eksempel:

- **Faglig kvalitet**
- **Brukeropplevd kvalitet**
- **Operasjonell kvalitet**
- **Organisatorisk kvalitet**

som forutsettes å dekke domstolenes hele virksomhet. Egenevaluering står sentralt i kvalitetsutviklingsarbeidet i utenlandske domstoler, men det fokuseres i stadig større grad på brukernes forventninger og opplevelse av kvalitet. Det er således ikke alltid symmetri mellom kvalitet sett innenfra og sett utenfra, eller mellom profesjonell og brukeropplevd kvalitet.

I domstolene gjelder en rekke kvalitetstandarder og kvalitetskriterier, som for eksempel rettssikkerhet, rettferdighet, upartiskhet, uavhengighet, integritet, rettsenhet, tilgjengelighet, åpenhet, verdighet, respekt, hederlighet, likhet, pålitelighet, troverdighet, tillit, proporsjonalitet, effektivitet, rettidighet, hurtighet osv. Slike kvaliteter er akseptert felleseie og de har sine kilder i lovgivningen (for eksempel EMK art. 6 og tvisteloven), i sentralpolitiske styringsdokumenter for domstolene, i domstolenes Idè- og verdigrunnlag, i (foreløpig) uskrevne etiske regler og i kultur, tradisjon og sunn fornuft.

Noen kvaliteter er viktigere enn andre og må prioriteres sterkere i domstolenes kvalitetsarbeid og vektet tyngre i en kvalitetsmåling. For eksempel må rettssikkerhet, rettferdighet, uavhengighet og upartiskhet veie tyngre enn mange andre kvaliteter dersom de er konkurrerende. Rettssikkerhet er for eksempel viktigere enn effektivitet og hurtighet, og som i vegtrafikken må den rettslige kjørefarten avpasses rettssikkerhetshensyn "så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade", som skrevet står.

I de tilfeller hvor kvaliteter konkurrerer eller er motstridende, er det en selvstendig kvalitet å finne riktig balansepunkt som hensyntar relativ viktighet. Det stadig gjentatte utsagn om at farts- og effektivitetsjaget "går ut over kvaliteten", er uttrykk for frustrasjon og uenighet mht hvor det kvalitetsmessige riktige balansepunkt befinner seg. Slike utsagn tildekker eller underslår for øvrig det faktum at hurtighet, effektivitet og produktivitet også er viktige kvaliteter. Kvantitet er således også en kvalitet, selv om volum kan representere en utfordring for andre kvaliteter.

Også i domstolene gjelder for øvrig ordtaket om at det beste kan være det godes verste fiende. I forhold til de kvaliteter som gjelder for domstolenes virksomhet handler det derfor ikke om å nå helt inn i himmelen, men om å gjøre det godt nok.

### **Kvalitetsevaluering, kvalitetsindikatorer, kvalitetsmåling og kvalitetsverktøy**

Noen kvaliteter ved domstolenes virksomhet kan evalueres og avleses objektivt og direkte i forhold til angitte kvalitetsmål. Det gjelder for eksempel saksbehandlingstid, rettsmøtetid, ventetid ved personlig oppmøte eller svartid ved telekommunikasjon, restanser, antall velbegrunnede anker og klager, sykefravær, turnover, treff på eget nettsted, antall forsinkelser og utsettelse som har sin årsak i domstolen. For de fleste kvalitetene er imidlertid ikke det mulig. Det lar seg for eksempel ikke gjøre å kvalitetsvurdere og måle rettssikkerhet, rettferdighet og dommeres uavhengighet ved telling, målestokk eller termometer.

For å evaluere og måle slike kvaliteter ved domstolenes organisasjon og virksomhetsområder, er det derfor nødvendig å gå mer indirekte frem. Det skjer ved å identifisere et varierende antall indikatorer, egenskaper eller faktorer som det er omforent at hver for seg og sammen har betydning for kvaliteten på det angjeldende område. Disse indikatorene kan i sin tur gjøres til gjenstand for en objektiv og konkret evaluering eller gi grunnlag for et subjektivt,

men fortrinnsvis velinformert og velbegrunnet skjønn. Kvalitetsnivået kan deretter måles gjennom å vekte de relevante kvalitetsindikatorerne ved graderte numeriske poeng.

Det er ikke mulig å måle eller verdsette objektivt og direkte kvaliteten ved den måten hvorpå profesjonelle aktører, parter, vitner og andre blir behandlet av dommere i rettsmøter og ellers. Kvaliteten på dommernes profesjonelle opptreden i retten må derfor beregnes ved å identifisere, evaluere og måle arten og graden av iverksatte aktiviteter, ordninger og rutiner som det er omforent at beforder en enhetlig og kvalitetsmessig god dommeropptreden.

Adekvate indikatorer eller faktorer som kvalitetsutvikler dommeradferden kan være egenutvikling i form av kollegaobservasjon og –overhøring, videoopptak av dommeropptreden, intervju og annen innhenting av tilbakemeldinger fra profesjonelle og andre medvirkende i rettsforhandlinger, og i utarbeidelse av adferdsstandarder og -mønstre, rutinebeskrivelser og sjekklister m.m. Kvalitetsnivået bestemmes ut fra hvor omfattende og systematisk slike aktiviteter anvendes, og ikke ut fra en individuell vurdering av dommeradferden.

Til bruk i tjenesteytende offentlige virksomheter er det utviklet egne modeller, system eller verktøy for å evaluere og måle organisasjonens kvalitetsnivå og kvaliteten på de tjenestene som organisasjonen leverer. Slike verktøy er introdusert i mange offentlige virksomheter i utlandet, herunder også innenfor politi, påtalemyndighet og domstolsorganisasjoner. Innenlands er slike verktøy tatt i bruk for eksempel i helsevesenet og skolevesenet.

Felles for slike systemer, enten de tar sikte på å kvalitetsforbedre hele eller deler av virksomheten, er at de som beskrevet foran identifiserer kvalitetsaspekter og kvalitetskriterier som er gjenstand for evalueringen, for deretter å utskille et (fortrinnsvis begrenset) antall slike kvalitetskjennetegn, faktorer eller indikatorer som bidrar til å bestemme kvalitetsnivået for vedkommende kriterium. Kvalitetsnivået måles ved at disse indikatorene hver for seg og i sum gis poeng, fortrinnsvis basert på syklusen i kvalitetssirkelen. Dvs. avledet av i hvilken grad eller hvor gjennomgående regelmessig, organisert og systematisk slike aktiviteter og virkemidler som indikatorene representerer, blir benyttet til å øke kvaliteten på vedkommende område.

Slike system eller verktøy er nærmere beskrevet i punkt II og III i rapporten, og et for domstolene forsiktig tilpasset eksempel følger som vedlegg.

### **Krav og forventninger om domstolskvalitet i lovgivningen og andre kilder**

Foran er nevnt en del kvalitetsstandarder og kvalitetskriterier som gjelder for domstolenes virksomhet, og også noen kilder som de har sitt utgangspunkt i. Disse kvalitetsstandardene og deres kilder er ikke bare en påminnelse. De representerer også krav, forutsetninger, mål og forventninger om kvalitet i domstolenes organisasjon og tjenesteyting.

Krav om kvalitet i domstolenes dømmende virksomhet følger for eksempel av EMK art. 6 – Right to a fair trial, hvor de kvalitetsmessige stikkordene er **rettferdige** og **åpne** rettsforhandlinger innen **rimelig tid** ledet av **uavhengige** og **upartiske** dommere. Et annet eksempel er tvisteloven. Foruten fanebestemmelsen i § 1-1 som krever at behandlingen av rettsvister skal skje **rettferdig, forsvarlig, raskt, effektivt** og **tillitskapende** ved **offentlig**

rettergang for **uavhengige** og **upartiske** domstoler, inneholder loven en rekke bestemmelser om hvordan domstolen og dommerne kvalitativt skal forholde seg for å oppfylle kravene.

Andre kilder som angir forutsetninger m.v. om kvalitet og kvalitetsutvikling i domstolenes virksomhet er sentrale styringsdokumenter (herunder for eksempel hovedutfordringene og hovedmålene for domstolene i den årlige St.prp. nr. 1). Viktige signaler gis også i Domstoladministrasjonens årlige disponeringsskriv. De etiske regler for dommere, som nå er under utarbeidelse, vil i sin helhet representere en kvalitetskodex. Saker som behandles av Tilsynsutvalget for dommere gjelder påståtte brudd på skrevne eller uskrevne kvalitetsregler om dommeroppføringen og dommerforsømmelser, og avgjørelsene skaper presedens.

Sentrale forutsetninger og mål vedrørende kvalitet og kvalitetsutvikling i domstolene er inntatt i domstolenes Idè- og verdigrunnlag, eller visjonen. Foruten at kvalitet i seg selv er rangert først blant verdiene i visjonen, består selve visjonen, verdiene og de overordnede mål utelukkende av kvalitetsløfter fra domstolene. For så vidt som visjonen konsentrert og konsist angir de omforent viktigste kvaliteter som gjelder for domstolenes virksomhet, gjengis den i sin helhet her:

## **Domstolenes idé- og verdigrunnlag**

### **UAVHENGIGHET – RETTSSIKKERHET – TILLIT**

Domstolene skal være uavhengige. De skal sikre og fremme rettssikkerheten og verne om rettssamfunnet. Domstolene skal til enhver tid ha høy tillit i samfunnet.

### **VERDIER**

Arbeidet i domstolene skal være preget av:

- Kvalitet
- Integritet
- Respekt
- Service
- Åpenhet
- Effektivitet

### **OVERORDNEDE MÅL**

#### **Kvalitet**

- Arbeidet i domstolene skal utføres grundig og samvittighetsfullt og være preget av høy kvalitet i alle ledd
- Domstolene skal til riktig tid, etter en tillitskapende behandling, sørge for at tvister blir løst på en hensiktsmessig måte og treffe avgjørelser som er velbegrunnede og forståelige
- Domstolene skal være attraktive arbeidsplasser med dyktig ledelse og kvalifiserte og motiverte medarbeidere
- Domstolenes medarbeidere skal til enhver tid ha den kompetanse som er nødvendig for å løse oppgavene

#### **Integritet**

- Arbeidet i domstolene skal utføres med integritet og redelighet

#### **Respekt**

- Domstolene skal møte alle med respekt og vise nødvendig forståelse for den enkeltes situasjon og bakgrunn
- Domstolene skal ha en verdig ytre ramme rundt sin virksomhet



**Service**

- Domstolene skal yte profesjonell service av høy kvalitet
- Domstolenes medarbeidere skal være gode representanter for domstolene og vise imøtekommenhet

**Åpenhet**

- Domstolene skal være åpne og tilgjengelige for alle
- Domstolene skal arbeide for økt kunnskap om rettssamfunnet og sin virksomhet og herunder delta i den rettspolitiske debatt om domstolsfaglige spørsmål
- Domstolene skal utvise åpenhet om alle sider ved sin virksomhet for å opprettholde tilliten i samfunnet

**Effektivitet**

- Domstolene skal ha en forsvarlig og effektiv saksavvikling
- Domstolene skal til enhver tid ha rutiner og arbeidsformer som sikrer en god og effektiv ressursutnyttelse

**Kvalitetsarbeid i norske domstoler**

Det har alltid vært drevet og drives mye og godt kvalitetsmessig reform- og utviklingsarbeid i norske domstoler, enten iverksatt på initiativ fra sentrale domstolsmyndigheter, fra Dommerforeningen, fra domstolledere og fra domstolenes øvrige personale. Som eksempel på det første kan nevnes Visjonsprosjektet, LOK-programmet, KUL-programmet, opprettelsen av kompetanseutvalgene, Tilsynsutvalget og Innstillingsrådet, Service-prosjektet og senest de pågående Spesialiserings- og Vitnestøtteprosjekter. Dommerforeningen har blant annet vært arkitekt for prosjektet Aktiv dommerstyring i straffesaker.

Domstolsinternt kvalitetsarbeid har hittil som regel vært initiert og gjennomført av ledelsen, riktignok ved at medarbeiderne har vært trukket inn i prosessene. Det har utvilsomt skjedd en betydelig heving av kvaliteten i domstolene som følge av domstolenes egen innsats. Særlig hva gjelder effektiviteten og hurtigheten i den dømmende virksomheten, som imidlertid derfor av noen er opplevd som en trussel i forhold til andre og vel så viktige kvaliteter. Uansett er det ikke til å komme forbi at kvalitetsarbeidet i domstolene i stor grad er ad hoc preget, gjelder avgrensede kvalitetsaspekter og i vesentlig grad har vært styrt ovenfra og ned i organisasjonen.

Det er først helt nylig at noen få domstoler har innledet et mer helhetlig og systematisk kvalitetsarbeid basert på en evaluering av alle virksomhetsområder, og slik at evalueringen involverer medarbeiderne nedenfra og opp i organisasjonen. Det gjelder Frostating lagmannsrett, Aust-Agder tingrett, Kristiansand tingrett og Nordhordland tingrett.

**Kvalitetsarbeid i utenlandske domstoler**

Som nevnt er det tatt initiativ til og blir drevet kvalitetsutviklingsarbeid i og for justisvesenet, herunder også domstolene, i en rekke land. Det gjelder formelle fellesorgan og uformelle nettverk på ulike nivå i de 47 landene i Europa, innenfor og utenfor EU, og det gjelder innenfor domstolsvesenet i enkelte land. Eksempler på overnasjonale fellesorgan og på nasjonale domstolsorganisasjoner og nettverk som er engasjert i kvalitetsarbeid for domstolene, er nærmere beskrevet i punkt III i rapporten.

Selv om tilnærmingen og gjennomføringen kan være ulik, er det et fellestrekk ved de kvalitetsutviklingstiltak som det samarbeides om og arbeides med i utlandet, at det handler om å utvikle og forbedre konsepter og verktøy for et planmessig og systematisk kvalitetsarbeid i domstolene. Et annet fellestrekk er at de nasjonale domstolsorganisasjoner som arbeider med systematisk kvalitetsutvikling, legger opp til at alle domstolene i landet så vidt mulig anvender et felles system og verktøy ved evalueringen.

Et tredje felles trekk er at kvalitetsutviklingsarbeidet er koordinert, og et fjerde (med unntak for Sverige) at det systematiske kvalitetsarbeidet først og fremst baseres på egevaluering nedenfra og opp i organisasjonen. I tillegg anvendes også andre instrumenter i form av mer og mindre omfattende brukerundersøkelser, fokus- eller panelintervju, trivselsundersøkelser, ekstern og intern revisjon, statistikk og annen intern dokumentasjon.

### **Nødvendigheten av systematisk kvalitetsarbeid i domstolene**

Selv om det neppe er noen domstolsansatt som mener at kvalitetsarbeid i domstolene er unødvendig, kan det (helt teoretisk) tenkes domstolledere som vil hevde at de har lederkompetanse av tilstrekkelig høy kvalitet, at de kjenner virksomhetens sterke og mindre sterke sider, at de vet hvordan de skal angripe utfordringene uten at det derved er nødvendig å iverksette et planmessig evalueringsarbeid, og at en slik analyse ikke vil bidra til annet enn å bekrefte det de visste fra før.

Det kan også (fortsatt helt teoretisk) tenkes dommere som kan hevde at de har tilstrekkelig kompetanse, ferdigheter og erfaring til å utføre sin dommergjerning med høy kvalitet og til alles tilfredshet, og at de verken vil ha personlig utbytte av eller noe å bidra med i et planmessig kvalitetsarbeid i domstolene. Fra alle kategorier sterkt belastede ansatte i domstolene kan det (mindre teoretisk) innvendes at helhetlig og systematisk kvalitetsutviklingsarbeid vil være et uforholdsmessig arbeidskrevende og belastende tillegg til det daglige arbeidspresset. Dommerne kan dessuten føle bekymring for at så vel evalueringene som de tiltak som måtte følge av dem, vil kunne anfekte deres uavhengighet og selvstendighet.

Det er for det første opplagt at planmessig og strukturert kvalitetsarbeid i domstolene ikke kan eller skal berøre dommernes uavhengighet og selvstendighet, og at evalueringene selvfølgelig må innrettes deretter. Det er domstolen og ikke individuelle dommere, eller for den saks skyld individuelle saksbehandlere, som er gjenstand for kvalitetsevalueringer som ledd i et systematisk kvalitetsarbeid. Hensynet til dommernes uavhengighet har da heller ikke representert noe uoverstigelig hinder for det systematiske kvalitetsutviklingsarbeid som drives i domstoler i andre land.

Det er også en erfaring at god kvalitet er mindre ressurskrevende og belastende enn dårlig kvalitet. Arbeidet med å utvikle mer enn spares inn ved at kvalitetsmessig negative faktorer og friksjoner blir fjernet. Selv om det skulle være slik at lederen mener å eie de svarene kvalitetsundersøkelsen skal avdekke, er det viktig og i samsvar med allment akseptert organisasjonsteori og – erfaring at dette eierskapet må forankres hos alle i organisasjonen ved at medarbeiderne gjennom deltakelse og involvering er med på å finne og formulere svarene. Og en dommer som ikke har noe å lære, har gjerne noe å lære bort.

At arbeidet i domstolene skal være preget av kvalitet, følger som nevnt av lov, sentrale domstolpolitiske styringssignaler, Idè- og verdigrunnlaget m.m. Den innsikt og erfaring som er grunnlaget for at domstoler i andre land er kommet til at forutsatt og forventet kvalitetsnivå best oppnås gjennom systematisk kvalitetsarbeid, er overførbar til norske domstoler. I denne henseende befinner vi oss på den samme kloden og har de samme utfordringene, uansett om rettssystemene er ulikt organisert i andre demokratiske land i og utenfor Europa.

Nødvendigheten av et systematisk kvalitetsarbeid har også sitt grunnlag i stadig økende krav og forventninger fra borgerne og fra borgernes lovgivende og bevilgende representanter om at også domstolene arbeider effektivt, produktivt og kvalitetsmessig. Og ikke minst grunnlag i en forventning om at domstolene er i stand til å dokumentere kvaliteten og kvalitetsutviklingen i det arbeidet og de ytelsene som leveres. God, troverdig og åpen kvalitetsdokumentasjon og kvalitetsinformasjon vil dessuten bidra til å fastholde og øke offentlighetens tillit til domstolene og de bevilgende myndigheters tillit til at domstolene forvalter ressurstildelingen optimalt.

Domstolenes uavhengige og selvstendige stilling, og fraværet av en overordnet instruksjonsmyndighet, forsterker forventningen om og nødvendigheten av kvalitetsmessig utvikling og dokumentasjon. Dvs forventninger om at domstolene i planer og budsjettforslag oppstiller konkrete kvalitetsmål og rapporterer måloppfyllelse internt i årsrapport og eksternt i årsberetning, hjemmeside og på andre måter.

Domstolene selv har også fordeler av et planmessig og strukturert kvalitetsarbeid i forhold til at slikt arbeid fortsatt skjer ad hoc og stykkevis og delt. Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling kan implementeres i en dynamisk rutine som ledd i domstolens øvrige plan- og rapporteringsarbeid og i den løpende driften av domstolen. Det betyr også at man kan ta i bruk evalueringsverktøy som nettopp er utviklet med sikte på planmessig og strukturert kvalitetsarbeid i profesjonelle offentlige organisasjoner.

Den omstendighet at det i slike evalueringsverktøy er de ansatte som selv nedenfra og opp utfører analysen, stiller diagnosen og foreslår og prioriterer kvalitetsforbedrende tiltak, både involverer, bevisstgjør og sikrer en god forankring blant medarbeiderne. Det utvikler og styrker deres tilknytningsforhold og deres opplevelse av egen rolle og betydning i domstolen og i utviklingen av den. En annen sak er at en vellykket evaluering har som absolutt forutsetning at lederen tar initiativ og med aktiv entusiasme støtter kvalitetsarbeidet.

### **Fordeler med et felles kvalitetsevalueringssystem**

Forutsatt at det er enighet om nødvendigheten av at kvalitetsarbeidet også i norske domstoler bør skje planmessig og systematisk, blir spørsmålet om hver enkelt domstol skal overlates til seg selv med hensyn til å velge og utvikle en lokal evalueringsvariant eller om det er mer hensiktsmessig å anvende et felles system og verktøy. Et tilknyttet spørsmål blir om det felles evalueringssystem som i tilfelle velges også bør samkjøres i den forstand at kvalitetsarbeidet koordineres for alle domstolene. Som nevnt har flere domstolsorganisasjoner i utlandet som driver systematisk kvalitetsarbeid, valgt en felles modell og en koordinert prosess omfattende alle domstolene i landet, for så vidt uavhengig av domstolenes størrelse.

Det er ikke lett å finne argumenter for at den tilnærming som er valgt for andre lands domstoler ikke også vil være den riktige hos oss. I denne henseende er det i prinsippet uten avgjørende betydning at domstolsvesenet og domstolene utenlands kan være noe annerledes organisert og at utenlandske domstoler gjennomgående er større enn våre mindre og mellomstore førsteinstansdomstoler. Riktignok vil både behovet for – og de nødvendige ressursene til – å gjennomføre systematisk kvalitetsarbeid være størst i våre mellomstore og store domstoler, men på den annen side vil arbeidet bli langt mer begrenset i de minste og mer oversiktlige domstolene.

Et felles og samkjørt kvalitetsevalueringssystem betyr ikke at hele kvalitetsforbedringsarbeidet utføres likt og samtidig ved alle domstolene. Det er bare selve evalueringssystemet og evalueringprosessen som med fordel kan være felles, og domstolene velger selv når det er hensiktsmessig å starte en evaluering. De kvalitetstiltakene som foreslås og prioriteres etter en evaluering vil selvfølgelig bero på den enkelte domstols tilstand, utfordringer og ressurser, og bestemmes av domstolen selv. Det må videre presiseres at et felles og samkjørt evalueringssystem ikke innebærer at et sentralt organ som DA på noen måte overtar styringen av kvalitetsutviklingsarbeidet i domstolene utover å tilrettelegge, motivere og støtte.

Et felles kvalitetsevalueringssystem vil innebære at evalueringen ved alle domstolene kan gjennomføres i et felles språk og på grunnlag av et felles sett av kriterier. En slik standardisering betyr at noen (for eksempel Kompetanseenheten i DA) kan gis ansvar for å introdusere evalueringssystemet i domstolene og bistå med implementeringen, og for å foreta en systematisk videreutvikling og tilpasning. Et felles system betyr også at det gir grunnlag for sammenligning (benchmarking) og utveksling domstolene imellom med hensyn til kvalitetsnivå, og ikke minst legger fellesskapet til rette for utvikling av elektroniske, tekniske og andre fellesløsninger som forenkler og letter det operasjonelle evalueringssystemet.

### **Kvalitetsevaluering av hele virksomheten eller en light-versjon for eksempel begrenset til kjernevirksomheten**

Det vil som nevnt aldri være snakk om at alle domstoler skal gjennomføre samme kvalitetsutviklingsarbeid, bare at evalueringen bør skje over en felles lest. Hvor omfattende kvalitetsarbeidet for øvrig legges an vil bero på domstolens kvalitetsnivå og på hvilke og hvor mange kvalitetsforbedringstiltak den enkelte domstol har kapasitet og ressurser til å iverksette i første og senere runder.

Et sentralt spørsmål vil imidlertid være om et felles systematisk evalueringssystem skal omfatte hele domstolen eller om det er mer hensiktsmessig med en light-versjon, for eksempel begrenset til kjerneområdet – den dømmende virksomheten. Begrunnelsen for en slik begrensning må i tilfelle være at en fullstendig og helhetlig analyse av alle domstolens virksomhetsområder vil kreve uforholdsmessig mye tid og arbeidsinnsats og/eller omfatte områder som har underordnet betydning eller som er tilstrekkelig kvalitetssikret allerede.

Til det er å bemerke at en helhetlig kvalitetsevaluering er anbefalt begrenset til 5 halve møtedager for de som deltar, i tillegg til den tid en evalueringsleder anvender til forberedelser og etterarbeid. Og både for de mindre viktige og de allerede kvalitetssikrede virksomhetsområdene i domstolen, kan evalueringssystemet begrenses til et minimum. En helt annen sak er at det for betydelig større virksomheter enn de norske domstolene kan være hensiktsmessig å gjøre en avdeling eller annen enhet til et selvstendig evalueringssystem.

Ulempen ved å introdusere en light-versjon bare for den dømmende virksomheten, er at de foreliggende og for domstolene antatt mest relevante evalueringsverktøy gjelder for alle sider ved virksomheten i vedkommende organisasjon. En grunn til det er at alle kvalitetsområder og – aspekter i domstolene henger sammen på en direkte eller indirekte måte i forhold til hovedoppgavene. Det vil derfor være uhensiktsmessig å begynne i én ende for senere å utvide. En begrensning til bare å evaluere kjernevirksomheten innebærer ekskludering av et stort antall medarbeidere fra å delta i kvalitetsutviklingsarbeidet og en nedvurdering av deres rolle i organisasjonen.

Et forslag til hvordan et systematisk, felles og helhetlig kvalitetsarbeid kan organiseres og gjennomføres er nærmere beskrevet i punkt IV.

## II EVALUERINGSVERKTØY

Det foreligger flere kvalitetsmodeller og – verktøy som anvendes ved evalueringen av private og offentlige organisasjoner. I fleng kan nevnes CAF, Six Sigma Model, Balanced Scorecard Principle, Quality Management System, SWOT, ROS og PDCA-sirkelen. I det følgende gis en beskrivelse av de system som anses mest relevante ved arbeidet med å kvalitetsutvikle domstolene.

### CAF

CAF (Common Assessment Framework) er et strukturert og formelt kvalitetsverktøy som brukes i arbeidet med å brukerrete og utvikle offentlige virksomheter i de fleste land i Europa. Verktøyet benyttes også til å måle og dokumentere resultatene av igangsatt forbedringsarbeid. Verktøyet er inspirert og avledet av det langt mer omfattende EFQM's (European Foundation for Quality Management) Excellence model, som også anvendes av organisasjoner i næringslivet.

CAF er et resultat av et europeisk samarbeid. Verktøyet er utviklet av representanter for landene i EU og andre europeiske land, inklusive Norge, på oppdrag fra EUPAN (European Public Administration Network). Arbeidet med å utvikle CAF ledes av EIPA. EIPA har kontakter i de fleste land i Europa. Gudrun Vik i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi – tidligere Statskonsult) er for tiden norsk kontakt. Hennes mailadresse er [gudrun.vik@difi.no](mailto:gudrun.vik@difi.no).

En pilotversjon av CAF ble presentert i 2000, etterfulgt av en første revisjon i 2003 og en foreløpig siste versjon i 2006. EIPA har tatt sikte på at 2.000 offentlige virksomheter i Europa skal anvende CAF som kvalitetsutviklingsverktøy innen utgangen av 2008. En engelskspråklig versjon av CAF kan hentes fra [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu) eller [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl). En oversatt og noe bearbeidet versjon som er inspirert av en dansk variant og tilpasset norsk forvaltningskultur er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT og kan hentes på direktoratets hjemmeside [www.difi.no](http://www.difi.no) under fanen Publikasjoner og deretter under "Veiledninger, temahefter og håndbøker".

CAF er et helhetlig egenvurderingsinstrument som forutsettes anvendt med jevne mellomrom. Det betyr at verktøyet analyserer og måler alle sider ved virksomheten på et gitt tidspunkt og at denne evalueringen blir gjennomført av de ansatte selv. Evalueringen skjer på grunnlag av fakta som foreligger i virksomhetens statistikker og annen dokumentasjon, eller på

velbegrunnet skjønn basert på aksepterte kvalitetsegenskaper der objektive fakta ikke er tilgjengelige. CAF virker dynamisk, ved at de tiltak som identifiseres ved evalueringen må iverksettes for at resultatet ved neste CAF-gjennomgang skal bli bedre.

Det er et viktig poeng ved CAF at selve evalueringen ikke er styrt av ledelsen, men skjer nedenfra og opp i organisasjonen ved at et antall utpekte medarbeidere vurderer virksomheten og stiller en diagnose som identifiserer status, utviklings- og forbedringsområder. Det er også et poeng at CAF forutsettes anvendt lojalt uten permanente eller løpende endringer i verktøyets sentrale elementer, slik at det er mulig å sammenligne med andre virksomheter av samme type, å måle egen kvalitetsutvikling fra gang til gang og å anvende felles elektroniske og andre hjelpemidler i det operasjonelle evalueringsarbeidet.

En sentral side ved CAF er at evalueringen skal gjennomføres åpent og transparent og i utstrakt grad involvere medarbeiderne, slik at kvalitetsutviklingsarbeidet blir forankret i hele virksomheten. Det er understreket at regelmessige CAF-evalueringer vil bidra til

- **læring, bevisstgjøring og felles virksomhetsforståelse**
- **bedre bruk av ressurser**
- **bedre resultater**
- **større troverdighet og tillit**

Det er ingen nødvendighet for anvendelsen av CAF at det i tillegg til virksomhetens egnevaluering også innhentes kriterier og indikatorer av betydning for kvalitetsvurderingen eksternt og fra andre. At virksomheten innhenter og implementerer konstruktive og kritiske tilbakemeldinger fra brukerne er imidlertid en kvalitetsindikator i seg selv, og for selve kvalitetsmålingens verdi vil det være av betydning at det med noen års mellomrom gjennomføres mer eller mindre spissede undersøkelser blant virksomhetens eksterne aktører og brukere, gjerne i form av dialogbaserte fokusintervju hos brukerne og trivselsundersøkelser hos egne ansatte.

CAF er bygget opp omkring 9 kriterier som i sum omfatter alle virksomhetsområdene i offentlige organisasjoner, herunder både virkemidler og resultat. For hvert kriterium er det formulert et antall spørsmål, til sammen 28, som representerer elementer i hvert enkelt kriterium. Svarene gis i form av en poengsetting for hvert spørsmål og et tverrsnitt for hvert kriterium, ledsaget av en verbal tekst som begrunnelse for poengsettingen.

Til hjelp i evalueringen er det under hvert enkelt spørsmål angitt en rekke kvalitetsindikatorer som representerer egenskaper og faktorer ved – eller eksempler på – aktiviteter, tiltak og resultater av betydning for kvalitetsnivået under hvert enkelt kriterium. Selve målingen er basert på kvalitetssirkelens systematikk (jfr. nedenfor) og et poengsystem i en skala fra 0-5 (noen velger skala fra 0-100), der 0 innebærer at intet er gjort eller oppnådd og 5 betyr optimal innsats eller oppfyllelsesnivå.

Det sentrale ved CAF er, foruten den lærings- og bevisstgjøringsverdi selve evalueringprosessen har for virksomhetens medarbeidere, den identifisering av forbedringsområder som avspeiles i poengsettingen ledsaget av den verbale begrunnelsen. Evalueringen munner derfor ut i forslag om forbedringstiltak oppover i organisasjonen, gjerne prioritert og begrenset til et overkommelig antall tiltak. Det er en naturlig og nødvendig oppfølging av forslagene at de inntas i en årlig handlings- eller virksomhetsplan for

organisasjonen. Ved ledelsens gjennomføring av de foreslåtte tiltakene vil kvalitets sirkelen være et velegnet instrument – også med henblikk på etterfølgende CAF-evalueringer.

En CAF-evaluering er ikke spesielt innviklet og arbeidskrevende, forutsatt at de som deltar først gis en god innføring, at det tilrettelegges praktisk for gjennomføringen, og at prosessen for øvrig forberedes grundig. Nærmere retningslinjer om organisering og fremgangsmåten er inntatt i forannevnte CAF-rapport fra Difi.

### **SWOT**

SWOT-analyse er et effektivt verktøy for å få en rask oversikt over indre og ytre styrker og svakheter i virksomheten. De fire bokstavene «SWOT» representerer forbokstaven i de engelske ordene **S**trengths (styrker), **W**eaknesses (svakheter), **O**pportunities (muligheter) og **T**hreats (trusler).

SWOT-analyse gir et godt utgangspunkt for å ta viktige beslutninger for virksomheten, og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring.

Man kan bruke SWOT-analyse

- For å kartlegge og analysere organisasjonens status som del av en plan- og strategiprosess.
- For å kartlegge og analysere styrkene og svakheter ved prosesser og prosjekter.
- For å kartlegge og analysere styrkene og svakheter ved et tiltak før beslutning om iverksetting.
- Sammen med andre verktøy for å identifisere forbedringsområder i organisasjonen.

SWOT-analysen grupperer nøkkelinformasjon i to hovedkategorier:

- Interne faktorer
  - Potensielle interne **sterke** sider. Sterke sider eller styrker er positive egenskaper, noe organisasjonen er god til og som kan gi trygghet internt i organisasjonen i forhold til måloppnåelse.
  - Potensielle interne **svakheter**. Svakheter er det organisasjonen mangler eller utfører dårlig i forhold til måloppnåelsen.
- Eksterne faktorer
  - Potensielle eksterne muligheter som bør ivaretas i framtiden.
  - Potensielle eksterne trusler eller hindringer som organisasjonen kan støte på hvis man søker å realisere foreliggende muligheter.

Målet for en SWOT-analyse er å identifisere de viktigste interne og eksterne faktorene som er avgjørende for å nå organisasjonens mål. De samme faktorene som i forhold til ett sett mål kan representere styrker eller muligheter, vil i en annen sammenheng kunne fremstå som svakheter eller trusler.

Man kan lete etter mulige interne *svakheter* og *sterke* sider bl.a. ved å fokusere på:

- Ressurser: finansielle, kompetansemessige eller bygningsmessige
- Verdiforankring

- Visjoner
- Metoder
- Service
- Materiell
- Effektivitet
- Tilgjengelighet
- Kvalitet
- Ansatte/personell
- Ledelse
- Ventetid
- Kapasitet
- Informasjon
- Endringsevne/-vilje
- Omdømme

Man kan lete etter ytre *muligheter eller trusler* bl.a. ved å fokusere på:

- Politiske og lovmessige rammer og betingelser
- Økonomiske rammer
- Utviklingsmuligheter, for eksempel tilgang på prosjektmidler
- Forventninger fra samarbeidsparter
- Teknologiutvikling
- Brukernes behov/etterspørsel
- Arbeidsmarkedet
- Befolkningens forventninger
- Andre organisasjoner eller avdelingers handlinger

Se [www.ogbedreskaldetbli.no](http://www.ogbedreskaldetbli.no) for ytterligere informasjon om metoden. Nettstedet er utviklet av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, GRUK, Seksjon for kvalitetsutvikling. Dette er et ledd i gjennomføringen av Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring.

## **ROS**

ROS-analyse står for Risiko- Og Sårbarhetsanalyse. Ved å kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser, som for eksempel strømbrydd, feilmedisinering, personellmangel, kan man prioritere risikoområder og planlegge tiltak for å forhindre dem eller redusere konsekvensen av dem dersom de skulle oppstå.

ROS-analysen er i hovedsak en kvalitativ risikovurdering, bygget på faglig skjønn og erfaring. Det er et effektivt verktøy for å definere forbedringsområder.

### Begreper

- *Risiko* er et uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø og materielle verdier. Risikoen uttrykkes ved sannsynlighet for og konsekvensene av de uønskede hendelsene.
- *Sårbarhet* er et uttrykk for et systems evne til å fungere og oppnå sine mål når det utsettes for påkjenninger.



Etter vår vurdering passer denne type analyse ikke så godt på domstolene, men bedre på virksomheter som sykehus og lignende.

Se [www.ogbedreskaldetbli.no](http://www.ogbedreskaldetbli.no) for ytterligere informasjon om metoden.

### **Kvalitetshjulet eller kvalitetssirkelen**

PDCA-sirkelen eller Kvalitetshjulet er en kjent metode for å arbeide systematisk med forbedringer.

<b>Plan</b>	-	planlegge
<b>Do</b>	-	gjennomføre
<b>Check</b>	-	evaluere
<b>Act</b>	-	forbedre

Gjennom regelmessige gjennomganger av virksomheten, hvor det gjøres opp status for innsats og resultater, vil man etter hvert få en kultur for å arbeide etter PDCA-sirkelens metodikk. Sirkelen blir således ikke bare brukt ved evaluering og måling, men også som fremdrifts- og milepælplan ved gjennomføring av tiltak. Fokus vil da hele tiden rettes mot hvordan virksomheten planlegger, gjennomfører, evaluerer og forbedrer sitt arbeid og sine tjenester.

## **III KVALITETSARBEID I ANDRE LAND**

### **USA**

Systematisk og helhetlig kvalitetsutvikling og kvalitetsmåling i domstolene anses for å ha startet i USA ved utviklingen av Trial Court Performance Standards (TCPS) på midten av 1990-tallet. Med utgangspunkt i domstolenes fundamentale formål og oppgaver introduserer TCPS et felles redskap for domstolene til å kvalitetsvurdere egne tjenester, og til å fungere som en sentral del av domstolenes styringssystem.

Kvalitetsvurderingssystemet besto opprinnelig av 5 utvalgte målområder:

- **Tilgang til rettstjenester (Access to Justice)**
- **Rettergangens hurtighet og rettidighet (Expedition and Timeliness)**
- **Likhet, rettferdighet og integritet (Equality, Fairness and Integrity)**
- **Uavhengighet og ansvarlighet (Independence and Accountability)**
- **Allmennhetens tillit og tiltro (Trust and Confidence)**

I hvert målområde inngår 22 standarder eller vurderingskriterier, og for hver standard er det oppstilt egenskaper eller underkriterier – til sammen 68. De instrumenter eller metoder som systemet benytter er observasjon, simulering, fokusintervju, brukerundersøkelser, egenvurderinger, statistikk og annen dokumentasjon, og inspeksjoner eller visitasjoner.

Det viste seg raskt at systemet var vel omfattende og komplisert, og at bare et sterkt begrenset antall domstoler var i stand til å gjennomføre en full evaluering. Blant annet derfor fikk ikke systemet særlig gjennomslag i de amerikanske domstolene.

Kvalitetsvurdering og måling ved domstolene i USA fikk ny aktualitet ved introduksjonen av det noe enklere Court Tools i 2005, som integrerer de fundamentale målområdene i TCPS med de generelle kvalitetsvurderingssystemene Balanced Scorecard og Baldrige Quality Award. Modellen omfatter 12 domstolsrelevante målindikatorer som er innbyrdes forbundet og som vektes i 4 kvadranter gjennom et såkalt Framework for Court Performance Measurement som fortsatt er under utvikling. Essensen i rammeverket er at velfungerende domstoler oppnår høyest skår i alle 4 kvadrantene.

## **Finland**

I Finland ble et mer systematisk, helhetlig og langsiktig kvalitetsutviklingsarbeid innledet ved at Justisministeriet nedsatte en resultatstyringsarbeidsgruppe i begynnelsen av 1998. Arbeidsgruppen avga i desember samme år betenkningen "Kvalitet och fremgangsrikhet i domstolarna". I betenkningen ble kvalitetsfaktorene inndelt i grupper, basert på om de gjelder

- **Rettergangsprosessen**
- **Avgjørelsene**
- **Service**
- **Organisasjonen**

**Rettergangsprosessen**s kvalitetsfaktorer er likeverdig og god behandling av partene, effektivitet og målrettethet, rimelig behandlingstid, åpenhet og kostnadsbegrensning.

**Avgjørelsene**s kvalitetsfaktorer er rettsenhet, samsvar med alminnelig rettsoppfatning, tilstrekkelige og tydelige begrunnelser, drøftelse av alle påstandsgrunnlagene, forståelighet, formell og innholdsmessig konsistens, korrekt språk og forutsigbarhet.

**Service**s kvalitetsfaktorer er veiledning og styring, sakkunnskap, god og saklig behandling, tjenestevillighet, service på brukernes eget språk, informasjon og tilgang til tjenester.

**Organisasjonens** kvalitetsfaktorer er målrettet ledelse, hvordan organisasjonens virksomhet fungerer, velfungerende arbeidsprosesser, klar ansvarsfordeling, yrkesmessig skikkethet og utdanning, intern informasjon og godt arbeidsmiljø.

Resultatstyringsarbeidsgruppens betenkning er etterfulgt av ulike andre utredninger m.m. som fremhever betydningen av kvalitetsarbeid i domstolene, herunder en komitèutredning i 2003 som konstaterte at arbeidet med kvalitetsutvikling i domstolene bør intensiveres.

Utredningen forutsetter at det blir utviklet egne vurderings- og målesystemer. Av særlig betydning for kvalitetsarbeidet i finske domstoler er for øvrig den reviderte budsjettordningen fra 2004, som innebærer at domstolene skal oppstille kvalitetsmål for sin virksomhet og følge opp om målene nås.

En vurdering av kvaliteten og kvalitetsutviklingen i de finske domstolene skjer i dag nærmest som en del av deres resultatstyringssystem, som blant annet går ut på at det hvert år føres

direkte resultatforhandlinger mellom Justisministeriet og hver enkelt domstol. I disse forhandlingene gjøres det avtaler om resultatmål og ressurser og det foretas en vurdering av fremgangen og måloppfyllelsen siste år. Tradisjonelt vurderes også virksomhetsutviklingen ved tingrettene gjennom inspeksjonsbesøk som lagmannsrettene foretar.

### ***Kvalitetsprosjektet i Rovaniemi lagdømme***

I 1999 startet de 9 domstolene i Rovaniemi lagdømme (8 tingretter og lagmannsretten) et prosjekt med sikte på å kvalitetsforbedre den dømmende virksomheten innenfor lagdømmet. Det erklærte formålet med prosjektet var å understøtte domstolenes grunnleggende arbeid og å utvikle det videre slik at rettsprosessene oppfyller kravet om fair trial, slik at avgjørelsene er riktige og velbegrunnede, og slik at domstolenes tjenester er tilgjengelig for brukerne – også med hensyn til prosesskostnadene.

Et hovedelement i prosjektet fra starten går ut på å oppstille årlige kvalitetsutviklingstema, som dommerne selv velger i en dialog med hverandre og andre aktører. For det formål organiseres hvert år fire arbeidsgrupper bestående av dommere fra alle tingrettene og lagmannsretten. Også representanter fra påtalemyndighet, politi og advokater inviteres til å delta som medlemmer i arbeidsgruppene. En av tingrettsdommerne utpekes årlig som kvalitetskoordinator, med oppgave å støtte arbeidsgruppene og å skrive en sluttrapport. Det er et grunnleggende prinsipp at alle dommerne i lagdømmet deltar i arbeidsgruppene.

Valget av de fire kvalitetsutviklingstema skjer i et årlig kvalitetsmøte der dommerne og representanter fra de andre aktørene deltar. Hver av arbeidsgruppene tildeles et tema som gruppene utreder, også med hensyn til å harmonisere eventuell varierende praksis innenfor lagdømmet. Gruppene fremkommer med forbedringsforslag og forslag om en enhetlig behandlingsmåte, samt forslag om hvordan kvalitetsmålene kan oppnås. Gruppens forslag presenteres og diskuteres i kvalitetsmøtet, som på det grunnlag oppstiller kvalitetsmålene for kommende år.

Arbeidet i kvalitetsutviklingsprosjektet styres av en utviklingsarbeidsgruppe som velges for tre år av gangen. I gruppen deltar førstelagmannen, en sorenskriver, tre tingrettsdommere, to advokater, en representant fra påtalemyndigheten, og en etterforskningsleder.

Som ledd i dette kvalitetsutviklingsprosjektet ble det i 2003 besluttet å innføre et sett av standardverdier som grunnlag for å vurdere og forbedre kvaliteten på domstolenes dømmende virksomhet innenfor lagdømmet. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som fremkom med forslag, og etter en omfattende høringsrunde ble det i 2005 besluttet å starte et pilotprosjekt høsten 2006 med formål å teste de kvalitetsmålene som var utviklet og valgt. En beskrivelse av kvalitetsprosjektet i svensk versjon foreligger i publikasjonen ”Bedömning av kvaliteten på rättskipningen i domstolarna”, som er tilgjengelig på [www.oikens.fi](http://www.oikens.fi) (og på Aust-Agder tingretts hjemmeside).

I prosjektet er kvalitetsmålingen basert på valg av 6 kvalitetsmålingsområder, som har direkte betydning for kvaliteten ved domstolenes kjernevirksomhet, dvs. rettergangsprosessen og avgjørelsene. For hvert kvalitetsmålingsområde er det oppstilt et antall kvalitetskriterier eller –indikatorer, til sammen 40. For hvert kriterium er det dessuten angitt en rekke egenskaper og eksempler på hvordan kriteriene oppfylles. I de tilfeller hvor kvalitetskriteriene og

egenskapene er motstridige, vil høy kvalitet bety at de balanseres og oppfylles så langt som mulig.

Kvalitetsmålingsområdene er:

- Rettergangsprosessen (9 kvalitetskriterier)
- Avgjørelsene (7 kvalitetskriterier)
- Behandlingen av rettergangsdeltakere og almenheten (6 kvalitetskriterier)
- Effektivitet (4 kvalitetskriterier)
- Dommernes kunnskap og skikkethet (6 kvalitetskriterier)
- Organisering og ledelse av domstolene (8 kvalitetskriterier)

Kvalitetskriteriene under hvert målområde er:

**1 Rettergangsprosessen**

- Rettergangen er gjennomført åpent og transparent i forhold til partene
- Dommeren har vært uavhengig og upartisk i rettergangen
- Rettergangen har vært organisert på en effektiv måte
- Domstolen har aktivt, men uten å presse partene, tilstrebet forlik
- Dommerens prosessledelse (både formelt og materielt) har vært effektiv og aktiv
- Rettergangen har vært organisert og gjennomført slik at den har påført partene og andre aktører så lite kostnader som mulig
- Rettergangen har vært gjennomført smidig
- Rettergangen har vært gjennomført med kontradiksjon

**2 Avgjørelsene**

- Avgjørelsen er riktig i henhold til lov og rettspraksis
- Begrunnelsen er slik at både partene og sakkyndige opplever den som riktig
- Begrunnelsen er åpen
- Begrunnelsen er grundig og konsekvent
- Begrunnelsen er forståelig
- Avgjørelsen har en tydelig struktur og er språklig og ortografisk riktig
- Avgjørelsen er forkynt/gjort kjent på en forståelig måte

**3 Behandlingen av rettergangsdeltakere og allmennheten**

- Rettergangsaktørene og allmennheten har blitt møtt med respekt for menneskeverdet
- Rettergangsaktørene har fått saklig rådgivning uten at dette har gått på bekostning av domstolens upartiskhet og likebehandling
- Informasjon og rådgivning for de som deltar i rettergang har vært ivaretatt før de kommer til tinghuset
- All nødvendig informasjon om rettergangen har vært gitt til rettergangsdeltakerne
- Domstolen har ved behov gitt informasjon om sin virksomhet
- Ulike kundegruppers spesialbehov er ivaretatt i domstolens venterom

**4 Effektivitet**

- Sakene har vært behandlet innenfor en optimal saksbehandlingstid tatt hensyn til sakens karakter
- Sakens betydning for partene og hvor lang prosess som allerede har pågått tas i betraktning ved fastsettelsen av saksbehandlingstidsplanen
- Partene har opplevd at saken er behandlet raskt
- Bestemte eller avtalte tidsfrister er overholdt

**5 Dommernes kunnskap og skikkethet**

- Dommerne har selv sørget for å vedlikeholde sine kunnskaper og skikkethet
- Dommerne har regelmessig deltatt i kompetanseutvikling
- I de årlige utviklingssamtalene har man blitt enige om dommernes deltakelse i kompetanseutvikling

- I domstolen finnes dommere som spesialisere seg på forskjellige fagområder
- Partene og profesjonelle aktører har opplevd at dommeren har forberedt seg godt og behersker saken
- Dommeren har regelmessig og aktivt deltatt i dommermøter, kvalitetsmøter og kvalitetsarbeidsgrupper

#### 6 *Organisering og ledelse av domstolene*

- Organiseringen og ledelsen av domstolen har vært ivaretatt på en slik måte at det støtter opp om den dømmende virksomheten
- Saksfordelingen utføres planmessig og på en tillitvekkende måte
- Dommernes spesialisering utnyttes ved saksfordelingen
- Domstolen er organisert slik at det ved behov er mulig å bruke utvidet sammensetning av retten
- Det gjennomføres årlige utviklingssamtaler med dommerne
- Domstolen har et system for å følge med på saksutviklingen og reagere på for sen saksbehandling
- Rettergangsdeltakernes og medarbeidernes sikkerhet er ivaretatt
- Ved ledelsen av domstolen har man sørget for at dommeren og det øvrige personalet ikke overanstrenger seg på grunn av for stor arbeidsbelastning

Det vil føre for langt å gjengi kvalitetsegenskapene under hvert enkelt kriterium, men som eksempel hitettes de egenskapene som er oppstilt under kvalitetskriteriet ”Rettergangen er gjennomført åpent og transparent i forhold til partene”:

- Partene har kunnet forutse de ulike stadiene i rettergangsprosessen
- Partene har gjennom hele prosessen vært klar over på hvilket stadium saken befinner seg og hvordan behandlingen av saken vil skride frem
- Rettens formann har effektivt gjennom en informativ prosessledelse redegjort for rettergangsprosessens forløp til partene og andre som deltar i saken
- Partene har hatt anledning til å fremføre sine påstander, grunnlag og bevis
- Partene har hatt mulighet til å uttale seg i anledning motpartens påstander, grunner og bevis
- Partene har hatt mulighet til å uttale seg i anledning det materiale som domstolen har innhentet i anledning saken

Kvalitetskriteriene bedømmes ved hjelp av en numerisk poengskala fra 0-5 ledsaget av verbale vurderinger som begrunner poengsettingen. Poengskalaen ser slik ut:

Intet gjort	0
Til en viss grad	1
Passelig	2
Bra	3
Prisverdig	4
Utmerket	5

Det foran beskrevne kvalitetsmålingsprosjektet ble gjennomført 2006/2007. Alle domstolene i Rovaniemi lagdømme deltok i implementeringen, som i praksis ble styrt av kvalitetskoordinatoren i samarbeid med kontaktpersoner ved hver domstol. I prosjektet er det forutsatt at alle domstolene skal gjenta kvalitetsmålingen basert på de nevnte kvalitetsområder og kvalitetskriterier hvert 3.-5. år.

Den vesentlige del av målingen skjer ved hjelp av en internet-applikasjon (Webropol), som kan anvendes av de som deltar via egen pc. Programmet summerer resultatene og lager

sammendrag og rapporter på grunnlag av de svar som legges inn av deltakerne. Kvalitetsmålingene er basert på:

- **Dommernes egnevaluering av egen domstol**
- **Omfattende brukerundersøkelser**
- **Brukerundersøkelse i forhold til profesjonelle og andre aktører**
- **Domstolens egen statistikk og annen objektiv dokumentasjon**
- **Vurderinger foretatt av en ekstern sakkyndig-gruppe**

Den vesentligste forskjellen mellom Rovaniemi-prosjektet og CAF synes å være at sistnevnte går ut på en helhetlig kvalitetsmåling av organisasjonens alle virksomhetsområder basert på egnevaluering, mens førstnevnte har fokus på dommerne og begrenser målingen til - og går mer i dybden på - virksomhetsområder som har direkte innflytelse på domstolens dømmende virksomhet. Det bemerkes i denne forbindelse at kvalitetsmålingsområdene, kvalitetskriteriene og kvalitetsegenskapene i Rovaniemi-prosjektet, med fordel kan anvendes innenfor et mer helhetlig og domstolstilpasset evalueringsverktøy.

Det er i prosjektet sterkt understreket at det er domstolen og ikke den enkelte dommers kvalitet som evalueres og måles, og at kvalitetsmålingen respekterer og hensyntar dommernes uavhengighet og selvstendighet. Den fremstår derfor ikke som noe overvåkingssystem i forhold til den enkelte dommer, men som et redskap for stadig å utvikle og forbedre domstolens rettergangsprosess og dommernes kompetanse og ferdigheter.

I prosjektet er det erfart at selve evalueringsprosessen har stor verdi som redskap til rettslig trening både for dommerne og andre aktører, og som et incitament til å vurdere og forbedre eget arbeid og egen arbeidsmåte. Det er videre fremholdt at kvalitetsmålingen innebærer identifikasjon, øvelse og utbredelse av Best Practices i domstolene, og at målingen åpner for utenforståendes innsyn i domstolenes kvalitetsutviklingsarbeid og for økt tillit til domstolenes virksomhet.

Det er hittil rapportert gode resultater fra pilotprosjektet, særlig hva angår dommernes egen deltakelse og egnevaluering. Som negativ erfaring rapporteres at de profesjonelle aktørenes deltakelse i spørreundersøkelser var overraskende lav (15%) og brukernes (partenes) deltakelse bare var på noen få prosent. Prosjektet synes å vise at undersøkelser hos samarbeidende aktører og brukerundersøkelser i større grad bør gjennomføres i form av dialogbaserte intervju.

Prosjektet i Rovaniemi er ikke enestående i Finland. Tilskyndet av sentrale myndigheter og inspirert av Rovaniemi er det innledet kvalitetsutviklingsarbeid også innenfor de øvrige lagdømmene i Finland. Rovaniemi-prosjektet er belønnet med flere priser. Det er av deltakerne og andre vurdert som vellykket, men anses for å være et skritt på veien i en fortsatt utviklings- og forbedringsprosess.

Den finske regjering har nylig innledet et reformprogram for all offentlig administrasjon som også omfatter reformer i domstolene. I planene inngår blant annet 1) rendyrking av domstolenes kjernefunksjoner – avgjøre tvister og straffesaker, 2) reduksjon av antall tingretter fra 54 til 26, samt reduksjon av antall ansatte med 500 årsverk i løpet av 5 år, 3) innføring av mer fleksibel prosesslovgivning og 4) å vektlegge betydningen av lederskap og kvalitetsforbedringer.

## Danmark

I Danmark er det nylig gjennomført en omfattende domstolsreform basert på følgende målsettinger:

- **Kortere saksbehandlingstid**
- **Mindre sårbare og mer effektive domstoler**
- **Større vektlegging på lederskap og administrativ styring**
- **Større rettsenhet basert på kunnskapsdeling og spesialisering**

Som ledd i reformen er antallet tingretter i 2007 redusert fra 82 til 24, samtidig som prosessreglene er endret, særlig med sikte på en strammere, men likevel mer fleksibel prosessledelse. Med få unntak må nå alle saker prøves i tingretten som førsteinstans.

Målsettingen i reformen anses for å samsvare med en visjon og et sett av verdier som ble vedtatt i 2001:

### *Visjon*

Danmarks domstoler er en høyt respektert og tillitskapende organisasjon, som løser sine oppgaver med høyeste kvalitet, service og effektivitet.

Danmarks domstoler verner om rettssamfunnet og er det tidssvarende og primære forum for konfliktløsning.

### *Verdier*

Det enkelte menneskes rett til respektfull behandling.

Uavhengighet i den dømmende funksjon av hensyn til rettssikkerheten.

Ansvarlighet og troverdighet i alle henseende.

Åpenhet, dialog og samarbeid.

Som ledd i implementeringen av visjonen og verdiene utarbeider så vel Domstolsstyrelsen som de enkelte domstolene en handlingsplan for hvert år basert på fokusområder som er fastsatt av Domstolsstyrelsens styre. Fokusområdene i 2008 er reform av tinglysingssystemet, redusert saksbehandlingstid, kvalitet og Bedste praksis, samt kompetanseheving.

Domstolene i Danmark har som ambisjon i løpet av fire år å kunne dokumentere at det danske domstolssystemet er blant de beste i Europa. For å nå dette kvalitetsmålet og for å kunne måle kvalitetsutviklingen og sammenligne med andre, har domstolene i Danmark introdusert CAF-verktøyet i en dansk versjon kalt KVIK (KvalitetsVerktøy til utvikling av Innovasjon og Kompetanse), foreløpig ved at modellen er gjort kjent for alle domstolsansatte og ved at alle rettspresidentene i samarbeid med Domstolsstyrelsen har gjennomført en egnevaluering.

KVIK ble først utviklet i 2004 av sentrale myndigheter i Danmark i samarbeid med Statens Center for Kompetanse og Kvalitetsutvikling (SCKK). En oppdatert utgave ble utarbeidet i 2006 som følge av at CAF ble revidert samme år. For å ha en felles ramme for kvalitetsmessig utvikling og sammenligning for offentlig sektor innen EU fremstår KVIK

nærmest som en ren oversettelse av CAF, dog slik at det i eksemplene er implementert dansk tradisjon, særegenheter og erfaringer fra tidligere kvalitetsutviklingsinitiativ.

Ettersom KVIK er en dansk versjon av CAF, er det her ikke nødvendig å gå nærmere inn på den danske modellen. Det kan imidlertid nevnes at det i tillegg til en veileder for selve modellen også er utarbeidet en god egenevalueringsguide som lett tilgjengelig beskriver fremgangsmåten ved anvendelsen av verktøyet. Det er SCKK som står for introduksjon og utbredelsen av KVIK i offentlig sektor i Danmark, og organet tilbyr i den forbindelse en rekke arrangementer, kurs og andre støttefunksjoner til de virksomheter som tar verktøyet i bruk. Modellen og guiden kan lastes ned fra [www.sckk.dk](http://www.sckk.dk).

Et arbeidsutvalg nedsatt av Domstolsstyrelsen igangsatte våren 2004 et pilotprosjekt ved Københavns byret, med oppdrag å oppstille og utprøve kvalitetsindikatorer. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å følge pilotprosjektet og å drøfte problemstillinger knyttet til kvalitetsutvikling i domstolene, herunder hvordan kvalitetssikringen - med respekt for den judicielle uavhengighet – kunne understøttes ved oppstilling av kvalitetsmål og måling av resultatene.

Pilotprosjektet begrenset seg til en kvalitetsmåling vedrørende avgjørelsene og rettsmøteledelsen. Til bruk ved kvalitetsvurderingen av *avgjørelsene* ble det utarbeidet et måleskjema med følgende målepunkter:

- **Sakens fremstilling**
- **Premissene, de avgjørende faktiske omstendigheter**
- **Premissene, de avgjørende rettslige omstendigheter**
- **Domsslutningen**
- **Dommens språklige forståelighet**
- **Den ”gode” dom**

Målepunktene ved kvalitetsvurderingen av *rettsmøteledelsen* var følgende:

- **Veiledning av parter og vitner**
- **Overholdelse av tidsplanen**
- **Dommerens fremtreden (nøytral, vennlig, myndig, lyttende)**
- **Avklaring av tvilsspørsmål**
- **Nødvendige pauser**
- **Service**
- **Forliksmekling**
- **Språk**
- **Den ”gode” rettsledelse**

Kvalitetsmåling av avgjørelsene skjedde ved gjennomgåelse av et antall dommer i tviste- og straffesaker, og av rettergangen ved at dommerne observerte hverandre i rettsmøtene. For hvert målepunkt ble det oppstilt en rekke momenter eller egenskaper som kan inngå i vurderingen, og den samlede vurderingen under hvert målepunkt ble gitt 5 tallverdier fra 0-8, ledsaget av verbale kommentarer.



Også arbeidsgruppen valgte å fokusere på rettergangsprosessen og avgjørelsen i tvister og straffesaker. Det ble oppstilt en rekke kvalitetsindikatorer av særlig betydning for kvalitetsvurderingen:

- 1 **Avgjørelse av høy kvalitet**
  - Kjennskap til og riktig anvendelse av lovgivning
  - Kjennskap til og riktig anvendelse av rettspraksis
  - Forberedelse
  - Gode begrunnelser og gjengivelser i skriftlige arbeider
  - Sikring av ensartet rettsanvendelse lokalt
- 2 **Respektfull behandling**
  - Omgangstone (vennlig, saklig)
  - Tid til å lytte og tid til å forklare
- 3 **Upartiske dommere og dommerintegritet**
  - Opptreden (nøytralitet i ord, handling og kroppsspråk)
  - Rettledelse (autoritet, kompetanse)
  - Inhabilitet
- 4 **Hurtig og effektiv saksbehandling**
  - Saksbehandlingsfrister
  - Berammingsfrister
  - Svarfrister
  - Oppfølging og purreprosedyrer
- 5 **Muntlig og skriftlig fremstilling**
  - Språk
  - Forståelighet
  - Samsvar med de danske domstolenes språkpolitikk

Kvalitetsindikatorerne bygger på egevaluering og brukerundersøkelser. De blir inndelt i nivåer der laveste nivå angir det minst tilfredsstillende resultat. På grunnlag av erfaringene fra pilotprosjektet i København fant arbeidsgruppen at det foreløpig ikke vil være forsvarlig å oppstille en numerisk poengskala. I stedet ble det operert med blant annet en verbal skala for egevalueringen, og en skala i forhold til brukerundersøkelser basert på brukernes tilbakemelding med hensyn til tilfredshetsgrad, og i hvilken grad brukerne var enige eller uenige i et kvalitetsrelatert utsagn.

Så vel pilotprosjektet som arbeidsgruppen fremholder i sine konklusjoner viktigheten av en kvalitetsmålingsprosess med hensyn til læring og bevisstgjøring. Det anbefales at domstolene iverksetter kvalitetsarbeid ved å gjennomgå egne avgjørelser og overvære hverandres rettsmøter, samt at det etableres prosedyrer for kunnskapsdeling og –spredning. Det anbefales også iverksatt fortsatte prosjekter med sikte på å prøve de foreslåtte kvalitetsindikatorerne og å utvikle et poengsystem. Videre anbefales at det arbeides med å utvikle en holdbar modell for kvalitetsmåling, samt at domstolenes arbeid med kvalitetsutvikling og måling tas med i årsrapportene og at det etableres et sentralt innberetningssystem.

Arbeidsgruppens rapport ”Dokumentation og måling af kvalitet ved domstolene” fra juni 2005 finnes på [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk). Rapporten fra pilotprosjektet ved Københavns byret er vedlagt arbeidsgruppens rapport. Oppfølgingen av anbefalingene i rapporten ble imidlertid satt noe på vent, som følge av arbeidet med den omfattende domstolsreformen.

For øvrig har det vært drevet og drives kvalitetsarbeid på flere områder i de danske domstoler. Det opereres med og rapporteres kvalitetsmål for saksbehandlingstider i tvister og straffesaker, og produktivitet måles og rapporteres som en funksjon av antall saker og antall ansatte ved domstolene. Alle rettspresidentene har møter med Domstolsstyrelsen 8 ganger i året for å diskutere lederskap og styring. Ved domstolene gjennomføres årlige medarbeidersamtaler med alle ansatte, unntatt dommerne.

Regelmessig gjennomføres også brukerundersøkelser og undersøkelser hos samarbeidende aktører og interessenter med noen års mellomrom. Undersøkelsene er landsomfattende og utvikles i løpet av en uke eller to i regi av et privat selskap. I 2006 ble det opprettet en komitè bestående av dommere og profesjonelle aktører. Komitèen arbeider med å forbedre arbeids- og samarbeidsrutiner og metoder, og det er i den anledning opprettet flere arbeidsgrupper. Det kan også nevnes at det er opprettet et Bedste praksis-team bestående av kvalifiserte domstolsansatte. Teamet bistår domstolene blant annet med å innhente og utbre informasjon om kvalitetsutviklingstiltak.

Etter at den nye domstolsstrukturen nå er etablert har Domstolsstyrelsen igjen satt fokus på den faglig definerte og brukeropplevde kvalitet i domstolene. Det er innledet et kvalitetsprogram, som gjennom flere prosjekter skal avdekke hvor domstolsorganisasjonen befinner seg i dag og på hvilke områder det er utviklings- og forbedringspotensiale. I programmet er kvaliteten i domstolenes ytelser plassert i sentrum for det kommende års utvikling av domstolenes tjenester og arbeidsformer.

Den første fasen i programmet løper fra juni 2008 til sommeren 2009. Fokus i denne fasen er å skape en felles forståelse for kvalitetsarbeidet og behovene for løpende kvalitetsutvikling på alle nivå, og mer spesifikt å identifisere innsatsområder og å utprøve metoder til å utvikle kvaliteten i en etterfølgende fase.

Målet for første fase i programmet med tilhørende prosjekter er å:

- **skape gode rammer for kvalitet og utvikling ved de enkelte domstoler**
- **inndra alle medarbeidere i dette arbeidet**
- **undersøke flere ulike veier til å oppnå en enda høyere kvalitet på domstolens ytelser**

Mer spesifikt er formålene i programmets første fase å:

- **sikre at systematisk arbeid med kvalitet og utvikling blir en naturlig og fast del av arbeidet på alle virksomhetsområder i domstolene**
- **utvikle en felles referanseramme for arbeidet med kvalitet i domstolene med utgangspunkt i og inspirasjon fra KVIK-modellen**
- **etablere en kunnskapsbase som innsamler erfaringer og resultater fra kvalitetsprosjektene, og som sikrer at disse kommer hele organisasjonen til gode**

I programmet er det fastlagt overordnede rammer som skal sikre at det er en rød tråd gjennom hele forløpet. Det er 6 prosjekter i programmet, dels slike som har til formål å identifisere de viktigste innsatsområdene, og dels slike som har til formål å avprøve metoder for utvikling av

organisasjonen og kompetanse. Programmet er bygget opp omkring KVIK-modellen, men med mulighet for tilpasning til domstolenes særlige forhold:

**Prosjekt 1 er en egnevaluering** etter KVIK-modellen. Med bistand fra Domstolsstyrelsen og eksterne konsulenter tilbys alle domstolene å gjennomføre en egnevaluering. Med utgangspunkt i den søker man i et felles seminar å enes om hvilke initiativ domstolene skal prioritere å arbeide videre med.

**Prosjekt 2 er en trivselsundersøkelse**, som også omfatter en lederevaluering og en arbeidsplassvurdering. Undersøkelsen kobles til handlingsplaner innenfor ledelse og medarbeiderutvikling (KVIK tema 1 og 3).

**Prosjekt 3 er en brukerundersøkelse** som grunnlag for å identifisere forbedringsinnsatser i forhold til domstolens brukere og samarbeidspartnere (KVIK tema 2 og 4).

**Prosjekt 4 er en dokumentasjon av faktisk kvalitet** ved domstolene. Med utgangspunkt i den forannevnte rapporten fra 2005 skal det gjennomføres et prosjekt som beskriver hvordan prosessene for å dokumentere faglig kvalitet kan tilrettelegges og bygges opp for å bli målbare og sammenlignbare domstolene imellom.

**Prosjekt 5 er ledelse gjennom andre.** Ved et mindre antall domstoler skal man avklare mellomledernes rolle og spillereglene for ledelse i den nye organisasjonen, herunder deres rolle i den faglige og organisatoriske kvalitetsutvikling i domstolene (KVIK tema 1 og 5).

**Prosjekt 6 er kollegacoaching og feedback.** Ved et mindre antall domstoler skal man gjennom utvikling av deltakernes kommunikative evner og med fokus på økt anvendelse av sparring og tilbakemelding i det daglige arbeidet, understøtte etableringen av en felles referanseramme for arbeidet med kvalitet og utvikling (KVIK tema 1, 3 og 5).

I tillegg til disse kjerneprosjekter vil det også bli trukket inn arbeid med å forbedre metoder og arbeidsprosesser, samt teknologiutvikling i form av video, lydopptak, talegjenkjennelse, digitalisering og nye saksbehandlingssystem (KVIK tema 5).

Programmet har sitt utgangspunkt i Domstolsstyrelsen, men styringen og gjennomføringen av programmet og prosjektene er sterkt forankret i domstolene, hos dommerne og de øvrige domstolsansatte. Det er etablert en organisasjon for programmet med styringsgrupper og det er også utarbeidet en fremdrifts- og milepælplan for gjennomføringen frem mot en konkluderende konferanse sommeren 2009.

## **Nederland**

I perioden 1998-2002 ble det gjennomført et omfattende reformprogram for domstolsvesenet i Nederland i regi av justisdepartementet og domstolene selv. Det ble i anledning reformen opprettet en egen programorganisasjon som utviklet en rekke innovasjonsprogrammer og prosjekter på nasjonalt nivå, og som koordinerte implementeringen av prosjektene på lokalt nivå. Et av prosjektene som ble utviklet i den perioden var et kvalitetsprosjekt.

I anledning kvalitetsprosjektet ble det opprettet et team (Prisma), bestående av dommere og andre ansatte ved domstolene, representanter for departementet, samt eksterne eksperter. Teamet fikk i oppdrag å analysere domstolenes strategier, personalpolitikk, brukervennlighet m.m., og å utvikle et system for å måle kvalitet og kvalitetsutvikling i domstolene. Prisma er etter reformprogrammet opprettholdt som et selvstendig og uavhengig kompetanseorgan, som bistår domstolene i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Som en følge av reformprogrammet ble administrasjonen av domstolene i januar 2002 flyttet over fra departementet til en nyopprettet domstolsadministrasjon utenfor forvaltningen. Innenfor domstolsadministrasjonens avdeling for reform og utvikling er det opprettet et eget kvalitetskontor som tar initiativ, koordinerer, overvåker og bistår domstolene i kvalitetsarbeidet.

Som et felles grunnlag for kvalitetsvurderingen i domstolene tok man tidlig i bruk EFQM/CAF-modellen i en modifisert form tilpasset domstolene, kalt INK. Modellen ble senere erstattet av et ytterligere oppdatert og tilpasset kvalitetsvurderingssystem kalt RechtspraakQ. Systemet er fortsatt basert på de 9 kriteriene og indikatorene i CAF, men slik at det er innført et 10. kriterium "Innovasjon og forbedring".

RechtspraakQ er et helhetlig, strukturert og felles egevalueringssystem, som dekker alle virksomhetsområder i domstolene. Tingrettene i Nederland (19) er meget store sett i forhold til norske førsteinstansdomstoler, og de er derfor organisert i avdelinger basert på de ulike sakstypene. Alle domstolene gjennomfører en egevaluering hvert annet år, for hele domstolen sett under ett og for hver avdeling. I systemet er det lagt vekt på å finne en riktig balanse mellom kvantitet (mengde, hurtighet, produktivitet) og andre kvaliteter ved domstolenes virksomhet.

I RechtspraakQ inngår et system med aktiviteter for kollegaobservasjon som særlig fokuserer på dommernes interaksjon med aktørene og brukerne i rettsmøtene og med dommerkolleger og andre ansatte, men også på avgjørelsens kvalitet. Også en felles prosedyre for å motta, registrere og følge opp klager er implementert i RechtspraakQ.

Som ledd i RechtspraakQ og som ledd i den løpende kvalitetsutviklingen foretas det hvert fjerde år brukerundersøkelser og trivselsundersøkelser ved de enkelte domstolene. Prisma har utarbeidet et felles konsept som anvendes, og det er Prisma som forestår gjennomføringen av undersøkelsene. I løpet av en fire års periode foretar dessuten en komitè, gjerne bestående av en professor, en advokat og en representant fra påtalemyndigheten, såkalte visitasjoner ved hver enkelt domstol. Visitasjonene er positivt preget og fremstår ikke som noen slags inspeksjoner.

Prisma bistår også domstolene (og påtalemyndigheten) med i forlengelsen av brukerundersøkelser å gjennomføre såkalte fokusintervju som er basert på en mer direkte dialog i panel omfattende et begrenset antall (inntil 20) aktører og andre brukere. Teamet besøker domstoler som ber om det og alle i løpet av tre år, og teamet har også utarbeidet en sjekklister for interaktiv dommervurdering. I tillegg gjennomfører domstolene selv interne revisjoner som instrument for å sjekke tilstanden og å innsamle data av betydning for kvalitetsmålingen.

Kvalitetsmålingen i de nederlandske domstolene er med utgangspunkt i EMK art. 6 særlig konsentrert om virksomhetsområder som har direkte betydning for den dømmende kjernevirksomheten. Det er i den anledning utvalgt og implementert fem slike områder i RechtspraakQ:

- **Dommernes upartiskhet og integritet**
- **Dommernes kompetanse og ekspertise**
- **Dommernes opptreden i forhold til partene**

- **Konsistens og ensartethet i avgjørelsene**
- **Hurtighet og rettidighet i saksbehandlingen**

For disse målområdene er det oppstilt i alt 40 indikatorer av betydning for kvalitetsmålingen. Det er tilstrebet å bruke så få indikatorer som mulig uten at det skjer på bekostning av kvalitetsmålingens verdi, for at ikke systemet skal oppleves som for omfattende, tungvint og arbeidskrevende. De resultatene som måles ved anvendelsen av RechtspraakQ inngår i et felles It-system, noe som er mulig ettersom kriteriene og indikatorene er felles og standardisert for alle domstolene. Fellesskapet og standardiseringen gjør det også mulig å sammenligne kvalitetsnivået domstolene imellom.

Målingene er basert på et numerisk poengsystem fra 1-5, der 5 representerer høyeste skår. Resultatene presenteres ved farger, der rødt tilsvarende 1-2 poeng, gult tilsvarende 3 poeng og grønt tilsvarende 4-5 poeng. Hensikten med fargene er å gjøre det visuelt lett å få et overblikk over status med hensyn til kvaliteten.

Det arbeides stadig med å utvikle og forbedre RechtspraakQ, særlig med oppdatering av kvalitetsindikatorerne og med hensyn til anvendelsen av It i gjennomføringen. Utover å medvirke ved implementeringen, utvelgelsen av indikatorene, utforming og drift av It-systemet og annen bistand, spiller domstolsadministrasjonen en tilbaketrasket rolle ved gjennomføringen av kvalitetsmålingen ved den enkelte domstol.

Ikke alle domstolene i Nederland er kommet like langt i kvalitetsarbeidet, men de viderekomne rapporterer at anvendelsen av RechtspraakQ er et godt og nyttig verktøy i domstolens styrings- og informasjonssystemer, som både involverer, bevisstgjør og medfører læring uten å være uforholdsmessig arbeidsbelastende internt, og som skaper åpenhet, troverdighet og tillit eksternt.

En del av innvendingene mot et formelt og strukturert kvalitetssystem som RechtspraakQ går i korthet ut på at systemet lett kan bli et mål i seg selv og et utstillingsvindu for imaginære forbedringer. Videre at det har en tendens til å utvikle frustrerende mye byråkrati og papirarbeid, og at det i for liten grad har vektlagt lederskap og lederskapets avgjørende betydning for kulturen i domstolene. Endelig at samarbeid, effektiv kommunikasjon og handlekraft er undervurdert og at det å utvikle en profesjonell organisasjon som domstolene krever mer enn et poengbasert diagnostisk kontrollsystem.

## **Sverige**

I Sverige ble en mer dyptgående diskusjon om hva kvalitet i domstolene betyr, innledet ved avholdelsen av to seminar i 1997, der blant annet profesjonelle aktører deltok sammen med dommere fra ulike domstoler og domstolsnivå. Seminarene munnet ut i rapporten "Kvalitet i domstolsverksamhet" samme år. Rapporten inndeles de viktigste kvalitetsfaktorene i fire grupper:

- **Kvalitetsfaktorer som gjelder avgjørelsene**
- **Kvalitetsfaktorer som gjelder saksbehandlingstiden**
- **Kvalitetsfaktorer som gjelder behandlingen av brukerne**
- **Kvalitetsfaktorer som gjelder dommerne og det øvrige personalets utdanning og yrkesskikkethet**

Under hver av de fire faktorene ble det oppstilt en rekke kriterier av betydning for kvaliteten, som det vil føre for langt å gjengi her. Rapporten konstaterer at det er mulig å måle saker som innkommer og avgjøres i domstolene, ankefrekvens og endringsprosent, samt saksbehandlingstiden, men at det bare ut fra slike parametre kan være vanskelig å beskrive og måle kvaliteten i domstolen. For å få et mer presist bilde enn det som fremkommer gjennom statistikk, blir det i rapporten anbefalt å gjennomføre brukerintervju og interne evalueringer.

Fra 1999 er det i Sverige drevet et svært omfattende reformarbeid som fortsatt pågår, blant annet med hensyn til selve domstolsstrukturen – herunder også sammenslåinger og andre organisatoriske endringer, endringer i arbeidsmetoder, utvikling av moderne saksbehandlingssystem, innføring av ny teknologi osv, som alt anses å bidra til å høyne kvaliteten i hele det svenske domstolsvesenet. For en rekke slike felles reform- og moderniseringstiltak er Domstolsverket drivkraften, på oppdrag fra de sentrale myndighetene.

Etter en del spredte kvalitetsutviklingsinitiativ i 2002 og 2003, ble det i 2004 også startet et prosjekt med sikte på å innlede et mer systematisk kvalitetsutviklingsarbeid i de svenske domstolene. Det skjedde ved opprettelsen av en bredt sammensatt arbeidsgruppe.

Arbeidsgruppens oppdrag var å legge frem forslag om hvordan kvalitetsarbeidet i domstolene skulle innrettes i fremtiden, herunder strategi og metode for kvalitetsarbeide, samt forslag om hvordan arbeidet med kvalitetsutvikling kan implementeres i domstolene. Arbeidsgruppen avga rapporten ”Att Arbeta med Kvalitet i Domstolsväsenet” i 2005, som blant annet behandler spørsmålet om hvordan kvalitet i domstolene skal defineres, hvorfor det er nødvendig å drive systematisk kvalitetsarbeid og på hvilken måte kvalitetsarbeidet kan gjennomføres. I bunnen lå en enighet om at innenfraperspektivet inntil da hadde vært for dominerende i kvalitetsarbeidet.

Arbeidsgruppens rapport understreker at kvalitet i domstolssammenheng er et mangesidig begrep, avhengig blant annet av virksomhetsområder og perspektiv – herunder hvorvidt det dreier seg om kvalitet i domstolenes hoved- eller støtteprosesser. Det skilles mellom profesjonell kvalitet og brukeropplevd kvalitet, og fremheves at kvalitetsbegrepet i domstolene alltid må relateres til de interessenter som virksomheten er til for eller som på annen måte blir påvirket eller er avhengig av virksomheten. Av den grunn må kvalitetsutviklingen i domstolene baseres på en dialog med ulike brukergrupper, og ikke bare på egne forestillinger om hva brukerne forventer.

Som grunnprinsipper i kvalitetsarbeidet fremhever rapporten viktigheten av

- **et utenfraperspektiv**
- **et engasjert lederskap**
- **involvering av medarbeiderne**
- **kompetanseutvikling**
- **innovativ langsiktighet**
- **samfunnsansvar**
- **proessorientering**
- **raskere saksbehandling**
- **samarbeid i rettergangen**

Som kvalitetsområder i hovedprosessen (dvs. den dømmende virksomheten i vid forstand) identifiseres saksforberedelsen, forhandlingen og avgjørelsen, med en rekke kvalitetskriterier for hvert område. Kvalitetsområder i støtteprosessene er organisering, styring og lederskap, kommunikasjon – trivsel og arbeidsmiljø, utdanning og kompetanse, ressursutnyttelse, tillit og delaktighet. I tillegg opererer rapporten med de kvalitetsmessige krav og forventninger som domstolenes oppdragsgivere og allmennheten stiller.

Arbeidsgruppen foreslo at alle domstolene umiddelbart innleder et systematisk kvalitetsarbeid med støtte fra Domstolsverket, blant annet ved opprettelse av en kvalitetsgruppe og – koordinator i hver domstol eller i et samarbeid mellom flere domstoler. Det ble også foreslått å fastsette felles kvalitetskriterier for alle domstolene og å innføre en måleskala for god og dårlig kvalitet – innledningsvis relatert til behandlingstiden, måten brukerne blir behandlet på, tilgjengelighet og informasjon.

Som et første skritt i et systematisk kvalitetsarbeid ble det anbefalt å velge ut noen kvalitetsområder som domstolene skulle konsentrere seg om. Dernest å starte en dialog med domstolens brukere for å kartlegge hvordan de opplever domstolens arbeid. Brukerdialogene har karakter av kvalitative og kvantitative undersøkelsesmetoder. En kvalitativ undersøkelse bygger på toveis-kommunikasjon i form av intervjuer, fokusgrupper eller samrådsgrupper. En kvantitativ undersøkelse er en enveis-kommunikasjon i form av enketer og paneler.

Etter at resultatene fra brukerdialogen vedrørende de utvalgte kvalitetsområdene foreligger og på grunnlag av dem, iverksetter domstolen sitt kvalitetsarbeid i en sirkulær prosess uten ende – gjerne basert på kvalitetshjulet. Målingen av kvalitet kan skje på grunnlag av brukerdialoger, også slik at det ved gjentatte brukerdialoger vil være mulig å måle kvalitetsutviklingen over tid. Som alternativ til brukerdialoger peker rapporten på at kvalitet i domstolene kan måles ved hjelp av egnevalueringer, for eksempel basert på CAF-modellen.

I rapporten anviser arbeidsgruppen hvorledes kvalitetsutviklingsarbeidet kan organiseres sentralt i og med støtte fra Domstolsverket, og i den enkelte domstol. Kvalitative og kvantitative brukerdialoger er anbefalt som evalueringsverktøy, og som grunnlag for kvalitetsutvikling på utvalgte virksomhetsområder i domstolene.

Organiseringen og gjennomføringen av kvalitetsarbeidet i de svenske domstolene er i stor grad preget av anbefalingene og forslagene i rapporten fra 2005. Dvs. at kvalitetsutviklingen konsentreres om utvalgte kvalitetsområder, på grunnlag av angitte kvalitetskriterier og dessuten basert på dialog med brukerne som evalueringsverktøy. Det er med andre ord foreløpig ikke tatt i bruk slike mer helhetlige og felles egnevalueringssystem som er implementert i danske og nederlandske domstolers kvalitetsarbeid.

### **Overnasjonalt samarbeid om kvalitet i domstolene**

EUPAN (EUropean Public Administration Network – [www.eupan.eu](http://www.eupan.eu)) er et uformelt nettverk som består av ministre og de administrative ledere i departementer med ansvar for offentlig administrasjon i EU-landene, samt EU-kommisjonen. Norge deltar som assosiert medlem. Nettverket er organisert på tre nivå: 1) ministrene, 2) de øverste administrative lederne og 3) i alt fire arbeidsgrupper som hver har ansvar for å kvalitetsforbedre sider ved offentlig administrasjon gjennom å sette borgerne i sentrum og å utvikle større effektivitet og brukerorientering i de offentlige tjenestene. En av arbeidsgruppene er IPSG (Innovativ Public

Service Group) med ansvar for forbedring og fornyelse, som har tatt initiativ til en rekke kvalitetsutviklende aktiviteter og prosjekter. Herunder utarbeidelsen av et kvalitetsverktøy og en europeisk håndbok for å måle og utvikle brukertilfredshet.

**EIPA** (European Institut of Public Administration – [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu)) er et eget ressurscenter i Maastricht som er opprettet av EU-landene og som bistår medlemslandene med å kvalitetsutvikle offentlig administrasjon og tjenesteproduksjon – herunder også å introdusere kvalitetsutviklingsverktøyet CAF i medlemslandene. Norge har inntil nylig vært medlem i EIPA. Instituttet er organisert i flere avdelinger og har også underavdelinger eller såkalte ”antennar” i flere land, hver med ansvar for ulike sider ved offentlig administrasjon. Underavdelingen som befatter seg med rettsvesenet – herunder domstolene – er etablert i Luxembourg. Som ledd i introduksjonen av kvalitetsarbeid i medlemslandene arrangerer EIPA konferanser, seminarer og kurs, og bistår på annen måte.

**CEPEJ** (European Commission for the Efficiency of Justice – [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)) er et organ omfattende alle 47 statene i Europa, som på oppdrag fra Europarådets ministerkomité løpende vurderer effektiviteten i medlemslandenes rettssystem og som foreslår praktiske hjelpemidler og målesystem i arbeidet med å kvalitetsutvikle rettslig service overfor borgerne. Norge er representert ved Domstoladministrasjonen.

Oppdraget til CEPEJ er å fremkomme med forslag til konkrete løsninger med hensyn til å fremme en effektiv implementering av eksisterende instrumenter relatert til rettslig organisering, å sikre at offentlige myndigheters innretning av domstolene hensyntar brukernes behov, og å hjelpe til med å redusere en opphopning av saker i Menneskerettsdomstolen ved å tilby effektive løsninger i forkant, samt å forebygge brudd på EMK art. 6. CEPEJ utgir regelmessig rapporter som sammenligner utviklingen av rettsvesenet i de europeiske land.

**ENCJ** (European Network of Councils for the Judiciary – [www.encj.nl](http://www.encj.nl)) er et nettverk bestående av de sentrale domstolsmyndighetene i EU's medlemsland, som er selvstendige og uavhengige av utøvende og lovgivende myndigheter, og som har ansvar for å bistå domstolene i den dømmende virksomheten. Nettverket er organisert med en generalforsamling, en president og en generalsekretær, som sammen med minst fire andre medlemmer utgjør en styringsgruppe. Sekretariatet er lagt til domstoladministrasjonen i Nederland ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)). Det er tatt initiativ til at Norge skal få observatørstatus.

Innenfor nettverket er det opprettet en rekke arbeidsgrupper som særlig har til oppgave å overføre og utbre kunnskaper om Best Practices i deltakerlandene. Samarbeidet i nettverket og i arbeidsgruppene bidrar til en bedre forståelse og gjensidig tillit i tillegg til utvikling og kunnskapsdeling. Resultatet av arbeidet i arbeidsgruppene rapporteres i generalforsamlingens årlige møte. Blant emner som arbeidsgruppene har behandlet er:

- **Domstolenes oppgaver, visjon og strategi**
- **Rettsaksbehandlingen**
- **Domstolene og media**
- **Dommeradferd**
- **Evaluerings av dommere**



En av arbeidsgruppene har ansvar for kvalitetsutvikling i domstolene, og befatter seg blant annet med introduksjon av helhetlige kvalitetssystem, lederskap og styring, felles prosedyrer for klagebehandling, overhøring og observasjon fra dommerkolleger, sammenheng og språk i avgjørelsene, saksbehandlingstid og arbeidsmetode, rettsenhet, kompetanseutvikling, kvalitetsmåling, bruker- og medarbeiderundersøkelser.

**CCJE** (Consultative Council of European Judges – [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)) er et rådgivende organ under Europarådet, som befatter seg med kvaliteter som dommernes uavhengighet, upartiskhet og kompetanse. Norge er representert ved Dommerforeningens leder. Etter sitt møte i november 2007 utga CCJE på oppdrag fra Ministerkomiteen en rapport om kvaliteten ved de rettslige avgjørelsene i de europeiske land.

Av andre overnasjonale samarbeidsorgan som befatter seg med kvalitet i domstolene kan nevnes:

- HELP (European Program on Human Rights for Legal Professionals) – kunnskap om rettspraksis og standarder i EMK.
- EJTN (European Judicial Training Network) – utdanning og etterutdanning av dommere
- Lisboa-nettverket – kompetanseutvikling
- IACA (International Association for Court Administration) – administrasjon og ledelse
- IAJ (International Association of Judges)
- SEND (Samarbeidsorgan for Etterutdanning av Nordiske Dommere)

#### **IV ORGANISERING AV KVALITETSARBEIDET**

Det legges uten videre til grunn at det både i og utenfor domstolene hersker unntaksfri enighet om at kvalitetsarbeid i domstolene er viktig og nødvendig, særlig fordi møtet med og avgjørelsene i domstolsapparatet gjerne griper sterkt inn i borgernes liv. I det følgende legges også til grunn at det ikke er avgjørende prinsipielle innvendinger mot at kvalitetsarbeidet i domstolene

- **gjennomføres planmessig og systematisk**
- **baseres på en felles evalueringsplattform**
- **omfatter hele domstolen**
- **gjennomføres ved at egenevalueringen skjer nedenfra og opp i organisasjonen**

og at rasjonelle motforestillinger i hvert fall kan imøtekommes gjennom tilpasninger i organiseringen og gjennomføringen av kvalitetsarbeidet.

#### **Valg av egenevalueringssystem**

Det har verken vært ressurser eller særlig foranledning til å søke etter og fordype seg i andre kvalitetsevalueringsverktøy som oppfyller de foran nevnte for domstolene relevante kriterier enn CAF. Så vidt vites foreligger det ikke i Europa alternative helhetlige og for domstolene velegnede kvalitetsutviklingssystem enn det mer omfattende EFQM, som CAF er en enklere

utgave av. CAF anvendes i dag av et meget stort antall offentlige virksomheter i Europa, formentlig betydelig flere enn de snart 2.000 som er registrert, ettersom flere slike virksomheter har utviklet en egen tilpasset variant med utgangspunkt i CAF og derfor ikke teller med.

Det gjelder som nevnt domstolsvesenet i Danmark og Nederland. Det finske kvalitetsprosjektet, som foreløpig er regionavgrenset og begrenset til de aktuelle domstolenes kjernevirksomhet, inneholder også evalueringselementer bygget opp på tilsvarende måte ved anvendelse av målingsområder, kvalitetsindikatorer og kvalitetsegenskaper.

CAF har dessuten den fordel at verktøyet forvaltes, utbres og videreutvikles i regi av et eget europeisk kompetanseinstitutt, EIPA, som blant annet utgir publikasjoner, gjennomfører seminarer og yter annen bistand. Som det fremgår foran er CAF også representert i Norge ved en kompetanseperson i et direktorat under Fornyingsdepartementet. Derigjennom er det utarbeidet en oversatt versjon av CAF tilpasset norsk forvaltningstradisjon og kultur, og derfra kan det uten kostnad hentes bistand ved introduksjonen i norske domstoler.

Dersom det besluttes å implementere et helhetlig og felles kvalitetsutviklingssystem i norske domstoler, fremstår CAF etter dette som et riktig valg. Dette desto mer som valget gjør det mulig å ta utgangspunkt i eller å adoptere domstolsrelaterte tilpasninger og operasjonelle løsninger som allerede er utviklet for eksempel i den danske og den nederlandske domstolsorganisasjon. Som nevnt kan slike tilpasninger med hensyn til kjernevirksomheten også hentes fra Rovaniemi-prosjektet.

Et kvalitetsverktøy som CAF er ikke magi. Det er en kvalifisert sjekklister eller et kart som er tegnet for å dekke hele det offentlige landskapet, men hvor ikke alle kryssende veier mot høyden er like relevante for domstolsansatte trafikanter. Anvendt med ubyråkratisk og fleksibel fornuft tilpasset domstolenes ferdselsbehov, vil en reise i kvalitet uansett være lettere med enn uten et slikt kart eller med et kart som bare fragmentarisk fremstiller terrenget.

Poenggingen i målesystemet er heller ingen tallmagisk og nødvendig avstandsmåler. Formålet med poengsettingen er bare å innføre internt og eksternt sammenlignbare kotereferanser som bekrefter hvor høyt man har klatret siden sist, og i forhold til andre domstoler. Den energi som brukes i talløvelsene kan derfor begrenses.

### **Overordnet organisering av kvalitetsarbeid i domstolene**

Organisasjonskartet for domstolnorge er enkelt og oversiktlig, med Domstoladministrasjonen (DA) som en administrativ fellesenheter for et (i forhold til landets størrelse) stort antall domstoler, hvorav de fleste er små eller mellomstore. DA er også sekretariat for flere selvstendige utvalg og råd, og deltar sammen med representanter for domstolenes ansatte i formelle samarbeidsorgan og i mer uformelle fora. Ved introduksjon og implementering av et felles kvalitetsutviklingssystem i domstolene vil DA, som eneste felles multiplum, være en naturlig og nødvendig aktør.

Det er i denne sammenheng ingen oppfordring til å gå inn på diskusjonen om hvor langt DA's administrative styringsmyndighet rekke i forhold til domstolene. Liksom organisasjonsteori og –erfaring for øvrig tilsier at vellykket domstolsintern kvalitetsevaluering skjer nedenfra og

opp, er det uansett viktig at et felles kvalitetssystem ikke påføres domstolene ved styring eller mild tvang fra DA. Det har DA ingen foranledning til, og formentlig heller ikke ønske eller ambisjon om.

Selv om et felles og systematisk kvalitetsarbeid må forankres i domstolene er det likevel ikke tvilsomt at DA som eneste fellesnevner og allerede i kraft av sine service-, samordnings- og utviklingsoppgaver må spille en sentral rolle som pådriver og støttespiller i forhold til domstolene. Slik DA for tiden er organisert, fremstår det som naturlig og hensiktsmessig at en slik rolle i hvert fall initialt ivaretas av den nyopprettede Kompetanseenheten, ettersom det i oppstarten vesentlig vil handle om å tilføre, overføre og utveksle kvalitetsutviklingskompetanse.

Dersom det besluttes å implementere systematisk og felles kvalitetsarbeid i domstolene vil DA's styre ha oppfordring til å legitimere ved å gi signaler om prioriteringen (hvilket styrets leder allerede har gjort i domstolleder- og dommermøter). For DA vil oppgaven bestå i å introdusere, tilrettelegge, motivere og bistå ressursmessig, samt å koordinere implementeringen. Dessuten å videreutvikle det felles systemet, samt å utvikle for eksempel elektroniske løsninger og standarder eller mønster for bruker- og trivselsundersøkelser og lignende, som letter det operasjonelle arbeidet for domstolene og som gjør det mulig å sammenligne. Videre å innsamle og utbre beste praksis, samt identifisere fellestrekk ved velfungerende domstoler og domstoler som sliter.

DA har kompetanse i så vel permanent som prosjektbasert endrings- og utviklingsarbeid i samarbeid med domstolene. I stor skala og omfattende alle domstolene skjedde det sist ved opplæring i tvisteloven. Hvorvidt og hvordan et felles kvalitetssystem bør introduseres via en tilsvarende enkel prosjektorganisasjon blir et hensiktsmessighetsspørsmål. I første omgang blir det uansett aktuelt å arrangere kurs og seminar for domstolsledere basert på egen og annen innenlandsk og utenlandsk kvalitetsutviklingskompetanse, og eventuelt også å initiere lokale eller regionale utviklingsprosjekter.

Det sier seg for så vidt selv, og bekreftes av utenlandske erfaringer, at et felles og systematisk kvalitetsarbeid i domstolene verken fortsetter å gå på egne ben eller videreutvikles uten at det foreligger en sentral støtte-, pådriver- og utviklingsenhet. En slik funksjon har som nevnt de respektive reform- og utviklingsenhetene i den danske og nederlandske domstolsadministrasjon, i tillegg til at det for Nederlands vedkommende er opprettet et utenforstående Prisma kompetanseteam. En tilsvarende sentral enhet vil det være behov for også hos oss, uten at det dermed er nødvendig å foreta noen sentral administrativ omorganisering.

### **Er det behov for å organisere pilotprosjekter**

Som foran nevnt er det i flere år drevet et pilotprosjekt i Finland omfattende alle domstolene innenfor et lagdømme. Det dreier seg om et selvstendig, originalt og relativt byråkratisk organisert og krevende utviklingsarbeid. Noen tilsvarende årelang utprøving er neppe aktuell hos oss dersom det besluttes å legge til grunn en domstolstilpasset CAF. På den annen side har vi tradisjon for at viktige endrings- og utviklingstiltak i domstolene utprøves i pilotprosjekter.

Introduksjon av CAF i norske domstoler kan således skje ved at en regional pilot (for eksempel omfattende domstolene i et lagdømme) påtar seg å anvende, utprøve og konvertere systemet, eller ved at noen individuelle domstoler gjør det, eventuelt i samarbeid seg i mellom. Behovet og tradisjonen for slik pilotutprøving må imidlertid antas langt på vei ivaretatt allerede ved at en lagmannsrett og tre tingretter hittil har innledet kvalitetsarbeid basert på CAF.

De nevnte domstolene vil i løpet av noen måneder ha høstet kunnskap og erfaringer som det kan trekkes på ved introduksjon av verktøyet for de øvrige domstoler. Det betyr at det vil være mulig å introdusere CAF for samtlige domstolledere allerede i forbindelse med domstolledermøtet 2009, som innledning til en mulig organisert utbredelse. Deretter er det for domstolene bare å gå i gang, slik de fire nevnte allerede har gjort.

### **Organisering av lokal egevaluering**

Domstollederen har ansvaret for lokal kvalitetsutvikling. Ansvaret ivaretas mest hensiktsmessig ved at det løpende kvalitetsarbeidet blir implementert i ledergruppens alminnelige planleggings-, styrings- og rapporteringssystem. Bortsett fra slike grupper som ad hoc opprettes for å foreta egevaluering og eventuelt bruker- og arbeidsmiljøundersøkelser, burde det således ikke være behov for å utpeke et kvalitetsutvalg eller en kvalitetskoordinator med permanent ansvar for det rullende kvalitetsarbeid i domstolen.

Det er domstollederne som må beslutte en egevaluering, og det er nødvendig at lederne selv ser og formidler nytteverdien, samt viser et oppriktig engasjement som vekker medarbeidernes interesse og positive innstilling. Det er viktig at alle domstolens medarbeidere er informert om formål, innhold og fremdriften i evalueringen. Domstollederen skal ikke selv delta i evalueringen, men må ha satt seg godt inn i hva det hele går ut på, og det er en ubetinget fordel at lederen har gjennomgått et CAF-kurs eller -seminar.

Domstollederen utpeker en av de ansatte med prosjektledererfaring som leder for evalueringsgruppen, og utpeker også de øvrige deltakerne i gruppen med mindre det overlates til gruppelederen. Det er nødvendig at gruppelederen og deltakerne i gruppen også er gitt anledning til å sette seg godt inn i evalueringssystemet på forhånd, og det er en ubetinget fordel at gruppelederen og gjerne hele gruppen har gjennomgått CAF-kurs eller -seminar. Domstollederen må også sørge for at det avsettes uforstyrret tid til gruppens arbeid.

Gruppen som utpekes til å gjennomføre egevalueringen bør så vidt mulig dekke de viktigste virksomhetsområder og –nivå, men likevel begrenses mest mulig for å være effektiv. Avhengig av domstolens størrelse kan gruppen med fordel begrenses til 4-7 deltakere. For våre domstoler bør det (kanskje med unntak av Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett) være tilstrekkelig med én arbeidsgruppe. Ved valg av gruppedeltakere kan det også være tjenlig å legge vekt på personlige egenskaper, innstilling til evalueringen og interesse for å delta.

Gjennomføringen av en CAF egevaluering består av 3 hovedaktiviteter:

- **Planlegging, tilrettelegging og forberedelse av evalueringsprosessen**
- **Individuell evaluering**
- **Felles evaluering**

som det her ikke gås nærmere inn på, ettersom innholdet i hovedaktivitetene er utfyllende beskrevet i den norske versjonen av CAF. En utmerket kilde til informasjon om gjennomføringen er også den veiledning og selvevalueringsguide som til sammen danner den danske KVIK-versjonen.

Det er imidlertid grunn til å understreke at gruppelederens tilrettelegging, planlegging og annen forberedelse er svært viktig for at de etterfølgende individuelle og felles egnevalueringene kan gjennomføres effektivt og smidig. Således må det legges en fremdrifts- og møteplan, gjerne omfattende fem halve dager i løpet av en 4-5 ukers periode.

Før møtevirksomheten starter bør dessuten gruppelederen sørge for at all relevant statistikk og annen dokumentasjon er tilgjengelig for deltakerne og i møtene, herunder virksomhetsplan og andre planer, budsjettforslag, årsrapport, årsberetning, visjon, hjemmeside, pågående prosjekter, rutinebeskrivelser, Lovisa-rapporter og annet statistikkmateriale. Det er i det hele tatt en fordel om egnevalueringen i størst mulig grad kan baseres på slike objektive og dokumenterbare fakta og minst mulig på deltakernes subjektive skjønn.

I første møte kan det være hensiktsmessig å definere begrepene i CAF og få en felles forståelse av – og tilnærming til – hvordan kriteriene, spørsmålene og eksemplene i CAF generelt kan leses og besvares relatert til egen virksomhet. De følgende tre møtene kan anvendes til en mer konkret gjennomgåelse og diskusjon for hvert kriterium som grunnlag for den individuelle vurderingen av sterke sider og forbedringsområder. Herunder også å avklare hvilke av spørsmålene og eksemplene i CAF som er lite relevante og hvilke alternativer som treffer bedre i domstolene.

Fellesvurderingen foretas i det femte og siste møtet etter at alle deltakerne har nedtegnet (poengsatt og verbalt begrunnet) sin individuelle vurdering. Gruppelederen har før siste møte mottatt kopi av de individuelle vurderingene og sammenfattet dem i et skjema som utleveres til deltakerne i møtet som grunnlag for fellesevalueringen. Det vil innebære en operasjonell oversikt og forenkling dersom individuelt, felles og sammenfattet resultatskjema kan utfylles elektronisk – også slik at verbal begrunnelse for poengsettingen inntas under hvert spørsmål i de elektroniske skjemaene. For domstolenes eget forbedringsbehov vil den verbale begrunnelsen være viktigere enn poengsettingen.

I tillegg til den læring og bevisstgjøring som oppnås ved egnevalueringen, er hele formålet med øvelsen de styrker og særlige forbedringsområder i domstolene som fremkommer i fellesvurderingen. Denne fellesvurderingen, eventuelt ledsaget av en egen vurderingsrapport, overlates til ledelsen, som deretter vedtar, prioriterer og iverksetter forbedringstiltak, fortrinnsvis som ledd i en virksomhetsplan. Med sikte på gjentatt egnevaluering med noen års mellomrom (gjern 2 år), kan det for øvrig være tjenlig at rapporten fra evalueringsgruppen også fremkommer med forslag om rutiner for registrering av interne objektive fakta og innhenting av eksterne subjektive vurderinger som ikke var tilgjengelige ved den første egnevalueringen.

### **Andre evalueringsinstrumenter**

For å få et mest mulig korrekt bilde av domstolens kvalitetsmessige tilstand kan det som ledd i eller i tillegg til egnevalueringen innhentes subjektive tilbakemeldinger fra brukerne og

internt fra domstolens egne ansatte, for eksempel ved å gjennomføre bruker- og trivselsundersøkelser. I forhold til profesjonelle og andre aktører som faktisk bruker domstolene har erfaring vist at undersøkelsene fortrinnsvis bør skje ved spissede og dialogbaserte panel- og fokusintervjuer.

Trivselsundersøkelsene kan gjennomføres gjennom helhetlige arbeidsmiljøundersøkelser eller ved å sammenfatte tilbakemeldinger fra medarbeidersamtaler.

De profesjonelle aktørene vil være advokater, politi- og påtalemyndighet, meddommere, rettsvitner, tolker, sakkyndige, media og vitnestøtter. Ved å etablere eller bruke etablerte samarbeids- og møtearenaer har domstolene mulighet for å innhente løpende tilbakemelding fra slike aktører. Medarbeidersamtaler forutsettes gjennomført årlig. Mer omfattende bruker- og trivselsundersøkelser kan foretas med for eksempel 2 års mellomrom noen tid før egevalueringene, og gjerne med bistand fra DA eller andre. En sentral enhet kan også bistå ved gjennomføringen av slike undersøkelser lokalt, økonomisk og ved å utarbeide felles spørreskjema og veiledende rutiner.

For dommerne kan det innrettes et system for gjensidig kollegaevaluering, hvoretter dommerne parvis eller vekslende skygger hverandre med hensyn til å observere kvaliteten i hverandres personlige opptreden og profesjonelle behandling av aktørene og øvrige brukere i rettsmøter, rettsmekling og andre møter. En slik strukturert skygging kan også omfatte at dommerne leser og evaluerer kvaliteten i hverandres avgjørelser. Tilbakemelding gis muntlig i konstruktivt preget samtale. I lagmannsretten kan slik mer strukturert og gjensidig evaluering enkelt baseres på at flere dommere regelmessig opptrer og avgjør sammen.

Som ledd i egevalueringen kan det foretas løpende registrering av klager og anker, og for eksempel en årlig evaluering av klage- og ankeavgjørelsene. Innhenting av data fra sammenlignbare domstoler kan videre være et parameter for vurderingen av eget kvalitetsnivå på vedkommende område. Et annet relevant instrument kan være å registrere ventetid, svartid, forsinkelser og utsettelse. Generelt vil en slik systematisk innsamling av objektive data og fakta være et viktig instrument i egevalueringen.

I våre domstoler er det ikke aktuelt med inspeksjoner og inspeksjonspregede visitasjoner utover de besøk Riksrevisjonen avlegger år om annet. Det er imidlertid ikke noe i veien for at domstolene for eksempel foranlediger etablert eller bruker en etablert møtearena med lagmannsretten til å etterspørre andre tilbakemeldinger av betydning for kvaliteten enn de som kommer til uttrykk ved ankeavgjørelsene. Domstolene kan også kjøpe ekstern ekspertkompetanse til å evaluere mer enn bare det fysiske arbeidsmiljøet.

### **Iverksettelse av tiltak på grunnlag av evaluering**

En evaluering er i seg selv et kvalitetsutviklende tiltak. Anvendelsen av egevaluering og andre evalueringsinstrumenter representerer således tiltak som har direkte betydning for kvalitetsnivået i domstolene, og bidrar dessuten til at den neste evalueringsprosessen får et bredere, mer objektivt og for øvrig kvalitetsmessig bedre grunnlag. Tiltak som foreslås kan nettopp gå ut på at en gjentatt egevaluering blir foretatt og når, og at det blir tatt i bruk andre evalueringsinstrumenter.

De tiltak som ledelsen beslutter iverksatt etter en egnevaluering, vil rimeligvis bero på relativ grad og alvorhet i de svakheter og forbedringsutfordringer som evalueringen har avdekket, men også på hvilke ressurser som er tilgjengelige og hvilken innsats som kreves. Uansett må utvalget begrenses og prioriteres til et antall aktiviteter og tiltak som realistisk kan gjennomføres.

Et både nødvendig og hensiktsmessig verktøy for gjennomføring av de tiltak som besluttes vil være å utarbeide en årlig virksomhets- eller handlingsplan, eventuelt også en egen kompetanseutviklingsplan i de domstoler som ikke allerede har slike planer. Ved utarbeidelsen av planene for så vidt gjelder de valgte tiltak, kan syklusen i kvalitetssirkelen anvendes som en milepælplan for gjennomføring og kvalitetssikring av tiltakene.

Selv i domstoler med gjennomgående høy kvalitet vil det være et stort antall kvalitetsmessige utfordringer som refererer seg til alt fra bygningsmessige forhold til infrastruktur, tekniske og elektroniske hjelpemidler, logistikk, service, ekstern og intern informasjon og kommunikasjon, rutiner og prosesser, ledelse av domstolen og ledelse av rettsmøter og andre møter, faglig kompetanse, avgjørelsene, sosiale og profesjonelle ferdigheter, psykososialt arbeidsmiljø osv. Innenfor hvert område vil det være et utall forbedringstiltak som kan iverksettes.

Tiltakene kan gå ut på å lette tilgjengeligheten og trygge tilstedeværelsen for brukerne, å gjøre hjemmesiden mer informativ, oversiktlig og brukervennlig, å utvikle ekspedisjon og sentralbord til en bedre førstelinje, å begrense antall hender på hver sak, å iverksette ordninger for å oppnå lokal rettsenhet og enhetlig behandlingsmåte, å øke de ansattes ferdigheter i Lovisa og Outlook samt dommernes evne til å søke i og bruke rettskildedatabasene, og å fastsette i en kompetanseplan at dommere og andre medarbeidere skal ha et minste antall timer i året til kompetanseutvikling.

Videre kan tiltakene gå ut på å utarbeide og innta rutinebeskrivelser og eksempler på avgjørelser i typetilfeller (for eksempel forsvarerbytte, bostedsforbehold og lignende) i en oversiktlig og lett tilgjengelig intranet-meny, å etablere faste samhandlings- og tilbakemeldingsarenaer, å skape arenaer for etisk refleksjon og diskusjon, å skape kultur for å gi og tåle konstruktiv kritikk, å gi utstrakt delegasjon til saksbehandlerne, blant annet mht. å skrive utkast, samt utvikle en egen mediestrategi for blant annet å takle kritikk mot individuelle dommere og avgjørelser osv.

## **Sluttord**

I bunnen for ethvert seriøst kvalitetsarbeid i domstolene ligger det alltid en evalueringsinnsats som kartlegger selvpoplevd og brukeropplevd kvalitet. Både fordi domstolene må tilpasse seg endringer i omgivelsene og fordi domstolene selv har behov for å få bekreftet og sammenlignet positiv eller negativ utvikling i kvalitetsnivået, gjentas slike evalueringer med års mellomrom. Mellom evalueringene og basert på dem, skjer det egentlige kvalitetsarbeidet. Kvalitetsarbeid handler følgelig ikke om å stoppe opp og løfte seg en gang for alle eller en gang imellom, men om den uendelige kvalitetsreisen.