

[Skriv inn tekst]



DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN

Sluttrapport

Fremtidig domstolstruktur i Oslo-regionen

Oppdragsgiver: DAs direktør
Utarbeidet av: Styringsgruppen i prosjektet Fremtidig domstolstruktur i
Oslo-regionen
Dato: 25. juni 2014
Arkiv nr.: 201100100

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Forutgående arbeid	4
2	Sammendrag.....	5
3	Organisering av arbeidet	8
4	Mandatet for arbeidet.....	11
5	Beskrivelse av domstolene i Oslo-regionen.....	13
5.1	Asker og Bærum tingrett	13
5.2	Follo tingrett.....	13
5.3	Nedre Romerike tingrett.....	14
5.4	Oslo byfogdembete	14
5.5	Oslo tingrett	14
5.6	Øvre Romerike tingrett.....	15
6	Andre pågående arbeid og prosesser i justissektoren	16
7	Kunnskapsinnhenting og erfaringer fra lignende prosesser i andre land	18
7.1	Politiet.....	18
7.2	Strukturelle endringer i Stockholms län	18
7.3	Strukturendringer i og rundt København.....	21
7.4	Det nederlandske domstolsystemet og foreslåtte endringer	23
7.5	Oppsummering erfaringer og kunnskap fra andre land og virksomheter	25
8	Anslag på fremtidig saksmengde og bemanningsbehov.....	26
8.1	Innledning	26
8.1.1	Bakgrunn og formål	26
8.1.2	Avgrensning.....	26
8.1.3	Metode.....	26
8.2	Datagrunnlag.....	27
8.2.1	SSBs befolkningsstatistikk og prognoser for befolkningsutvikling.....	27
8.2.2	DAs saksavviklingsstatistikk.....	28
8.3	Beregninger.....	31
8.3.1	Beregning av rater som beskriver saksmengde per 1000 innbygger.....	31
8.3.2	Anslag på framtidig saksmengde	36
8.3.3	Anslag på framtidig bemanningsbehov.....	38
9	Vurdering av hensiktsmessig domstolstørrelse	41

9.1	Innledning	41
9.2	Doktoravhandling ved Uppsala universitet: "Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur og ideal"	41
9.3	Ekstern bistand til vurdering av spørsmål knyttet til hensiktsmessig størrelse og betydning av størrelse i forhold til ledelse og styring	42
9.3.1	Hovedkonklusjoner fra AFFs rapport	43
9.4	Styringsgruppens vurderinger av hensiktsmessig domstolstørrelser.....	45
10	Prinsipper og kriterier for framtidig inndeling.....	47
10.1	Prinsipper.....	47
10.2	Kriterier.....	47
11	Ulike alternative modeller for inndeling.....	49
11.1	Innledning	49
11.2	Mulige modeller	49
11.2.1	Én stor domstol for hele regionen (alt. 4).....	49
11.2.2	Domstoler av mer lik størrelse (alt.5)	50
11.2.3	De tre mest aktuelle modellene	51
11.3	Grunnlagsdata, analyser og forutsetninger ved utforming av alternative modeller	51
11.4	Beskrivelse av alternative modeller	53
11.5	Konsekvenser for brukene av de ulike modellene	63
11.6	Økonomiske og administrative konsekvenser av alternative modeller for fremtidig inndeling.....	64
11.6.1	Økonomiske og administrative konsekvenser for domstolene.....	64
11.6.2	Mulige økonomiske og administrative konsekvenser for brukere av domstolene	66
11.6.3	Konsekvenser for arbeidsmiljø og trivsel i berørte domstoler av alternative modeller	66
11.7	Andre spørsmål og utfordringer ved de alternative modellene for endret inndeling av rettskretsene	67
12	Vedlegg.....	70
13	Kilder	70

1 Innledning

Oslo-regionen forventes få den sterkeste befolkningsveksten i landet de nærmeste 20–30 årene. SSBs prognoser viser en forventet befolkningsvekst i regionen på om lag 30 % fram mot år 2030.

Domstolene i regionen er i dag velfungerende, og møter de mål for saksbehandlingstid som er satt for de ulike sakstypene.

Den forventede befolkningsveksten vil gi en betydelig saksvekst i årene framover og Domstoladministrasjonen (DA) har satt i gang en bred og prinsipiell vurdering av framtidig domstolstruktur i første instans i Oslo-regionen for å vurdere hvordan en best mulig kan møte den ventede utviklingen.

De domstoler som omfattes av dette arbeidet er Oslo tingrett, Oslo byfogdembete, Asker og Bærum tingrett, Follo tingrett, Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett med tilhørende kommuner.

Det ble innledningsvis foretatt en vurdering av hvorvidt også Drammen tingrett burde omfattes av prosjektet. Etter samtaler mellom domstolleder og DA, og samtaler i styringsgruppen kom en fram til at det var mer naturlig å se Drammen tingrett i sammenheng med en framtidig utvikling i Buskerud og ikke i Akershus.

For å bistå DA i dette arbeidet ble det i 2. halvår 2011 etablert et prosjekt med representasjon fra alle berørte domstoler, arbeidstakerorganisasjonene og Den norske Dommerforening, samt hovedverneombud for de alminnelige domstolene.

1.1 Forutgående arbeid

Det kan orienteres om at forut for dette arbeidet sendte DA i 2010 ut på høring "Forslag til endring i domstolstrukturen i Oslo", hvor det ble foreslått å slå sammen Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Høringsinstanser var, foruten de berørte domstolene, tjenestemannsorganisasjonene, Dommerforeningen og Advokatforeningen. Av de vel 20 som innga høringsuttalelse gikk nær alle mot forslaget om sammenslåing, herunder Oslo byfogdembete og dets brukere, alle de tillitsvalgte, Dommerforeningen og Advokatforeningen.

Det ble særlig pekt på at det ikke var foretatt en ekstern utredning av konsekvensene ved en sammenslåing, herunder tap av spisskompetanse. Flere tok også til orde for å se strukturendringene i Oslo i sammenheng med regionen for øvrig, blant annet i lys av den forventede befolkningsveksten i området.

2 Sammendrag

For å møte de mulige utfordringer som en betydelig befolkningsvekst i Oslo-regionen vil kunne gi, har det vært foretatt en vurdering av framtidig domstolstruktur i regionen. De domstoler som har vært omfattet av arbeidet har vært Oslo tingrett, Oslo byfogdembete, Asker og Bærum tingrett, Follo tingrett, Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett med tilhørende kommuner. Arbeidet har vært organisert som et prosjekt hvor domstollederne i berørte domstoler, samt representanter for arbeidstakerorganisasjoner, Den norske Dommerforening og hovedverneombud for domstolene har vært sentrale aktører.

Det er i særlig grad saksveksten som følge av den forventede befolkningsveksten i regionen som vil kunne utfordre dagens rettskretsinnndeling. I rapportens kap. 8 er det utarbeidet et anslag på framtidig saksmengde og estimater for framtidig bemanningsbehov i regionen fram mot 2030.

Utviklingen i domstolenes arbeidsmengde avhenger av en rekke faktorer, og anslag for framtidig saksmengde vil være preget av en viss usikkerhet. Ved utarbeidelse av prognoser er det antatt at saksinngangen til en domstol i stor grad avhenger av antall innbyggere i rettskretsen. SSBs befolkningsprognoser fra 2012 er lagt til grunn når det gjelder framtidig antall innbyggere i de ulike delene av regionen. Nye prognoser publisert i juni 2014 viser kun mindre endringer i forventet befolkningsvekst, jf pkt. 8.2.1.

Basert på anslagene for framtidig saksmengde for de ulike sakstypene er det utarbeidet estimater for framtidig bemanningsbehov i 2030. Dersom saksinngangen faktisk blir slik anslagene tilsier vil domstolene i regionen ha et samlet bemanningsbehov i 2030 på nærmere 550 stillinger; en økning på 45 % fra 2013.

Et sentralt element i diskusjonene i dette arbeidet har vært hvorvidt det er slik at det er en øvre grense for hvor stor en domstol bør være i forhold til mulige utfordringer ved ledelse av store organisatoriske enheter og særlig knyttet til ledelse av medarbeidere som er uavhengige i sin faglige utøvelse. Siden en av domstolene i regionen vil bli en meget stor domstol etter norske forhold, var det naturlig å trekke inn utenforstående og uavhengig ekspertise for å få en faglig vurdering av disse spørsmålene. Det ble foretatt en vurdering av spørsmålet ved hjelp av Administrativt forskningsfond (AFF) som er tilknyttet Norges Handelshøyskole.

Dersom avdelingsledende dommere også i framtiden skal delta i dømmende virksomhet og inngå i domstolens ledergruppe, kan en basert på AFFs anbefalinger utlede at en domstol i regionen kan vokse opp mot 300 medarbeidere uten store problemer i relasjon til disse spørsmålene.

Før styringsgruppen tok stilling til hvilke alternative modeller for inndeling som kan bidra til å løse utfordringene den forventede saksveksten vil kunne gi, ble det drøftet hvilke prinsipper og kriterier som bør legges til grunn for framtidig inndeling. Styringsgruppen er av den oppfatning at hensiktsmessig domstolstørrelse bør være et av de prinsipper som vektlegges og mener at en eventuell endret rettskretsinnndeling bør gi mulighet for domstoler av en noe mindre størrelse enn hva opprettholdelse av dagens inndeling vil gi. Hensynet til brukerne vil dessuten være sentralt. Videre har styringsgruppen lagt til grunn at hovedregelen er at domstolene skal være fullfaglige og at dette prinsippet kun skal fravikes dersom det er særlige grunner til det.

Ved en eventuell endret geografisk inndeling av rettskretsene anbefaler styringsgruppen for Oslo vedkommende at en følger bydelsinndelingen. Dette anses som det mest stabile kriteriet over tid. Styringsgruppen er også opptatt av at en eventuell ny inndeling ikke skal gi en for skjev sakssammensetning rettskretsene i mellom. Det er viktig at dette hensynet vektlegges når rettskretser endres eller nye etableres.

Styringsgruppen fremmer ikke forslag om hvordan en eventuelt ny inndeling bør være, men har utredet tre prinsipielt ulike modeller for inndeling av førsteinstansdomstolene i regionen.

Uansett hvilke endringer som foretas i rettskretsene anser styringsgruppen det som svært viktig at ressursene følger sakene. Overføring av saker fra en rettskrets til en annen må følges av overføring av ressurser.

De foreslåtte modellene er:

1. Opprettholdelse av dagens inndeling
2. Etablering av en ny rettskrets i Oslo, slik at dagens rettskrets deles i to
3. En reduksjon av Oslo rettskrets ved at en overfører bydeler til omliggende rettskretser

Det er ulike synspunkter i styringsgruppen når det gjelder hvordan byfogdoppgavene i Oslo best kan ivaretas i modell 2. Det skisseres derfor ulike løsninger for dette spørsmålet. Et alternativ er å dele rettskretsen i Oslo for alle sakstyper, det andre er at dagens rettskrets for Oslo tingrett deles, mens rettskretsen for byfogdsakene beholdes uendret. Med utgangspunkt i prosjektets mandat foretas det ingen rangering eller anbefalinger med hensyn til løsninger. Uttalelser i rapporten er heller ikke ment å gi føringer for en framtidig organisering. Styringsgruppen forutsetter at det gjennomføres en mer formell høring før en eventuell beslutning om ny inndeling foreligger. Her vil berørte domstoler og brukere kunne gi uttrykk for sitt syn.

Konsekvenser av de ulike modellene både når det gjelder hvordan de ivaretar brukernes behov og økonomiske og administrative kostnader er vurdert i kap. 11.

De profesjonelle brukerne som er hørt i prosessen uttrykte tilfredshet med domstolene i Oslo og så ikke at det er behov for større endringer.

Styringsgruppen anbefales ikke at det foretas større endringer i regionen enn nødvendig og mener de tre alternative modellene som er utredet er godt egnet til å møte de framtidige utfordringene i regionen. Styringsgruppen anbefaler således ikke at det etableres en stor tingrett for Oslo og Akershus, eller mer omfattende endringer i Akershus.

Basert på anslagene for saksvekst og bemanningsbehov er det foretatt analyser av hvordan dagens retts- og kontorlokaler kan møte den forventede veksten og hvilke muligheter det er for utvidelse av eksisterende lokaler. Konklusjonen er at samtlige domstoler i regionen allerede nå nærmer seg en kapasitetsgrense både når det gjelder kontorer og rettslokaler og at samtlige domstoler uavhengig av en eventuell endret inndeling vil ha behov for tilleggslokaler, enten i form av utvidelser eller nybygg. Den største veksten i befolkning og saksmengde forventes å komme i de nærmeste årene, for deretter å flate ut. Det betyr at behovet for tilleggslokaler eller nybygg vil kommelant tidligere enn i 2030.

Merutgifter til bemanning er uavhengig av hvilken modell en velger for framtidig inndeling, med unntak av eventuelle økte utgifter til ledelse og administrasjon i modell 2. Når det gjelder merutgifter til husleie og investeringer i inventar og utstyr vil kostnadene variere noe de ulike modellene i mellom. Modell 2 som innebærer etablering av et nytt tinghus i Oslo er det alternativet som vil få den største økningen i kostnader. Dette skyldes primært at kvadratmeterprisen for lokaler er høyere i Oslo enn i randsonen, der de øvrige domstolene i regionen er lokalisert.

Modell 3 gir av samme grunn de laveste merutgiftene.

Styringsgruppen vil påpeke at uavhengig av valg av framtidig modell for inndeling i denne regionen står domstolene foran store utfordringer knyttet til en framtidig saksvekst. Det vil, om prognosene for befolkning og saksvekst slår til, være behov for en betydelig bemanningsøkning. Det er viktig å være oppmerksom på at om en velger å opprettholde dagens rettskretsinnndeling vil den estimerte bemanningsøkningen gi domstoler av en slik størrelse at det vil være behov for interne organisasjonsendringer eller – tilpasninger og etablering av tilleggslokaler/nybygg.

Styringsgruppen ser også grunn til å understreke at selv om det er en viss usikkerhet knyttet til hvor stor befolkningsvekst regionen vil få i årene framover, gir selv de laveste anslagene en betydelig vekst som vil få store konsekvenser for saksmengden i de berørte domstolene. Det at en så stor andel av veksten skyldes innvandring, er også med på å øke omfanget og tidsbruken i sakene for domstolene, da behovet for bruk av tolk med videre øker.

Alle de skisserte modellene vil innebære endring og eller omstilling for medarbeiderne i regionen. Det er viktig at det rettes oppmerksomhet rundt de konsekvenser de foreslåtte modellene vil ha for den enkelte medarbeider og for arbeidsmiljøet i domstolene.

Mens styringsgruppen har arbeidet har Politiet utredet en ny politireform og spørsmål om evaluering av domstolstruktur og en mulig opprettelse av særdomstoler er satt på den politiske dagsorden. Her i rapporten er det ikke foretatt noen konkret vurdering eller beregning av eventuelle konsekvenser av disse spørsmålene. Dersom det besluttes etablering av særdomstoler eller at oppgaver overføres fra eller til domstolene i regionen vil det få konsekvenser for framtidig saksmengde og i neste omgang bemanningsbehov.

3 Organisering av arbeidet

Arbeidet er organisert som et prosjekt med følgende roller og deltakere:

Oppdragsgiver: Direktør, Domstoladministrasjonen

Prosjektleder: Ingrid Olsen, Domstoladministrasjonen

Styringsgruppe:

Styringsgruppen består av domstollederne ved de berørte domstolene, Domstoladministrasjonen, representanter for arbeidstakerorganisasjonene og Den norske dommerforening og hovedverneombudet i de alminnelige domstolene.

Inger Myhr (leder fram til november 2012)	Follo tingrett
Bernt Bahr (leder fra november 2012)	Nedre Romerike tingrett
Helge Ståland (fra november 2012)	Follo tingrett
Kristin Jahre Ramm	Asker og Bærum tingrett
Inga Merethe Vik	Oslo byfogdembete
Geir Engebretsen	Oslo tingrett
Randi Haukebø	Øvre Romerike tingrett
Øystein Brevik	Hovedverneombud
Håvard Holm	Den norske Dommerforening
Anders Flock Bachmann/ Eldbjørg Håkonsen Martinsen/ Jon Sverdrup Efstad	Dommerfullmektigforeningen
Berit Opedal Windheim	Parat domstolene
Odd Frantzen	NTL domstolene
Jann Ola Berget	Domstoladministrasjonen
Anne Mari Borgersen	Domstoladministrasjonen

Styringsgruppens har hatt det overordnede ansvaret for at prosjektet leverer i tråd med de mål og resultatkrav som framgår av mandatet. Styringsgruppen har gjennom arbeidet hatt en svært aktiv rolle og har løpende tatt beslutninger av betydning for arbeidets innhold og fremdrift.

Styringsgruppen har siden oppstarten gjennomført ca. 15 møter og har hatt omfattende dialog både skriftlig og muntlig utover disse møtene.

Referansegruppe:

Det er etablert en referansegruppe bestående av medarbeidere som representerer de ulike gruppene medarbeidere i de berørte domstolene.

Asker og Bærum tingrett:

Kirsten Bleskestad, repr. for dommerne

Betty Rødsten Gilde (fram til mars 2013) repr. for saksbehandlerne

Line Merete Haug (fra mars 2013), repr. for saksbehandlerne

Nedre Romerike tingrett

Ellen Nyhus, repr. for dommerne

Siv Johansen (fram til september 2012), repr. for saksbehandlerne

Anne Venke Petterson (fra september 2012), repr. for saksbehandlerne

Øvre Romerike tingrett:

Karen Wendel Sandaa, repr. for dommerne

Mona Skøien, repr. for saksbehandlerne

Ingeborg, Gjølstad (fram til august 2012), repr. for dommerfullmektigene

Oslo tingrett:

Dagfinn Grønvik, repr. for dommerne

Kristin Joakimsen (fram til mars 2013) repr. for saksbehandlerne

Siv Johansen (fra mars 2013), repr. for saksbehandlerne

Ola Berg Lande (fram til mars 2013), repr. for dommerfullmektigene

Hallvard Haneborg Finne (fra april 2013) repr. for dommerfullmektigene

Oslo byfogdembete:

Tove Merete Voldbæk, repr. for dommerne

Eivind Greni (fram til september 2012), repr. for saksbehandlerne

Gaute Solheim (fra september 2012), repr. for saksbehandlerne

Follo tingrett:

Eirik Vikanes, repr. for dommerne

Britt Bergmann Johansen, repr. for saksbehandlerne

Inger Jensen (fram til nov 2012), repr. for dommerfullmektigene

På enkelte møter har medlemmer i referansegruppen vært forhindret fra å møte og andre medarbeidere fra samme stillingsgruppe har stilt i deres sted.

Referansegruppen ble nedsatt for å bidra til at alle medarbeiderne i de berørte domstoler fikk informasjon om arbeidet, og for å kunne drøfte viktige spørsmål og problemstillinger knyttet til arbeidet og slik få viktige synspunkter og innspill fra domstolenes medarbeidere.

Referansegruppen har hatt 8 møter med prosjektets ledelse, i hovedsak prosjektleder og styringsgruppens leder. I tillegg har de kommet med flere skriftlige innspill som styringsgruppen har vurdert underveis.

Referansegruppen har kun bidratt med innspill og synspunkter overfor prosjektet, og i hovedsak styringsgruppen og har ikke noe ansvar for den sluttrapport som foreligger.

Arbeidsgruppe:

I DA har arbeidet vært utført av en arbeidsgruppe bestående av:

Ingrid Olsen (leder), enhet for organisasjons- og personalutvikling

Jon Steinar Bjørgum, enhet for organisasjons- og personalutvikling

Inger-Anne Fånes Sætermo/

Baard Marstrand, enhet for økonomi og eiendom
Roar Bakås, enhet for økonomi og eiendom
Hilde Enger/
Gunvor Løge, juridisk enhet

Arbeidsgruppen har sammen med prosjektleder gjennomført analyser, utviklet modeller, foretatt beregninger og ellers forberedt ulike spørsmål forut for styringsgruppens behandling.

4 Mandatet for arbeidet

Ved etablering av prosjektet ble det utarbeidet et mandat i samråd med de berørte. Et utkast ble diskutert på møter med styringsgruppen og referansegruppen høsten 2011. Endelig mandat forelå i januar 2012.

Det følger av mandatet at:

Hensikten med prosjektet er å foreta en bred og prinsipiell vurdering av fremtidig domstolstruktur i førsteinstans i Oslo-regionen. I denne sammenheng vil det sees nærmere på domstolstørrelse og ledelse av større organisatoriske enheter. Oslo-regionen defineres i denne sammenheng til å omfatte domstolene Oslo tingrett, Oslo byfogdembete, Asker og Bærum tingrett, Follo tingrett, Nedre Romerike Tingrett og Øvre Romerike tingrett.

Resultatmål

- *Anslå forventet saksutvikling frem mot 2030 i Oslo-regionen, med utgangspunkt i prognoser for forventet befolkningsvekst fra SSB. Dette arbeidet må resultere i beregninger på forventet saksutvikling i de ulike kommunene fordelt på sakstype.*
- *Vurdere bemanningsbehov med utgangspunkt i forventet fremtidig saksinngang.*
- *Vurdere hensiktsmessig domstolstørrelse, bla i lys av ledelsesmessige utfordringer ved ledelse av store organisatoriske enheter og eventuelle særlige utfordringer ved ledelse av medarbeidere som er uavhengige i utøvelse av sitt fag, slik dommere er i den dømmende funksjon. Det forutsettes at prosjektet bringer inn ekstern kompetanse til å bistå med vurderingene i dette punktet.*
- *Foreslå prinsipper og kriterier for fremtidig sogneinndeling i Osloregionen, samt eventuelt foreslå alternative modeller for inndeling.*
Vurdere konsekvenser av eventuell endringer for brukerne, samt økonomisk og administrative konsekvenser.
- *Vurdere konsekvenser for arbeidsmiljø og trivsel i de berørte domstoler.*

Følgende avgrensning for arbeidet var foretatt:

Prosjektet skal ikke ta stilling til en eventuell sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Spørsmålet om en eventuell sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil først komme til vurdering i en fase 2.

Prosjektet skal heller ikke ta stilling til eventuelle endringer i lagdømmene Borgarting og Eidsivating. Forslagene fra prosjektet vil kunne medføre geografiske endringer i rettskretser og dermed påvirke dagens lagdømmeinndeling. En vurdering av dette ligger utenfor dette prosjektet.

Det ble gitt en tidsramme for arbeidet som forutsatte at arbeidet skulle planlegges slik at arbeidet kunne avsluttes i løpet av 2012 og sendes på høring før jul 2012.

Etter et møte i styringsgruppen i februar 2012, hvor en diskuterte en tentativ fremdriftsplan for arbeidet besluttet styringsgruppen å be om at fristen for å avslutte arbeidet ble utsatt til 15. juni 2013. Grunnet tidsbruk knyttet til innhenting av ekstern bistand, herunder en anskaffelsesprosess og

behovet for å gjøre mer omfattende analyser av datamateriale ble fristen utsatt ytterligere og en ble enige om å avslutte arbeidet medio mai 2014.

Mandatet følger vedlagt som vedlegg 1.

5 Beskrivelse av domstolene i Oslo-regionen

De domstoler som omfattes av dette arbeidet er Oslo tingrett, Oslo byfogdembete, Asker og Bærum tingrett, Follo tingrett, Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett med tilhørende kommuner.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av domstolene som omfattes av arbeidet.

Tabellen nedenfor viser antall medarbeidere i domstolene i Oslo-regionen i 2013.

Tabell 5-1 Oversikt over antall medarbeidere i domstolene i Oslo-regionen

Domstol	Bemanning i 2013
Nedre Romerike tingrett	27,3
Follo tingrett	23
Asker og Bærum tingrett	37,5
Øvre Romerike tingrett	15,5
Oslo tingrett	193
Oslo byfogdembete	59
Sum	355,3

5.1 Asker og Bærum tingrett

Asker og Bærum tingrett er en av landets største domstoler, og er en fullfaglig domstol. Asker og Bærum tingrett behandler sivile tvistesaker, straffesaker, tvangs- og gjeldssaker, konkurs- og dødsfallsbehandling og utfører oppgaver som Notarius Publicus, for eksempel vigsler. Rettskretsen omfatter kommunene Asker og Bærum.

Tingretten ledes av sorenskriver Kristin Jahre Ramm, og har 13 dommere, to dommerfullmektiger, administrasjonssjef, 20 saksbehandlere og rettsbetjent. Tingretten er organisert med to rettsavdelinger og en administrasjonsavdeling.

Anker behandles av Borgarting lagmannsrett.

Tingretten er lokalisert sentralt i Sandvika.

5.2 Follo tingrett

Follo tingrett er en fullfaglig domstol, og behandler sivile tvistesaker, straffesaker, tvangs- og gjeldssaker, konkurs- og dødsfallsbehandling og utfører oppgaver som Notarius Publicus, for eksempel vigsler. Rettskretsen omfatter kommunene Ski, Oppegård, Frogn, Nesodden, Ås, Vestby og Enebakk.

Tingretten ledes av sorenskriver Trine Standal og har i tillegg 7 dommere, 2 dommerfullmektiger, 1 administrasjonssjef og 13 saksbehandlere.

Anker behandles av Borgarting lagmannsrett.

Tingretten har lokaler i Ski, rett overfor Follo politistasjon.

5.3 Nedre Romerike tingrett

Nedre Romerike tingrett er en fullfaglig domstol og behandler sivile tvistesaker, straffesaker, tvangs- og gjeldssaker, konkurs- og dødsfallsbehandling og utfører oppgaver som Notarius Publicus, for eksempel vigsler. Rettskretsen omfatter kommunene: Fet, Aurskog-Høland, Sørums, Skedsmo, Rælingen, Nittedal, Gjerdrum og Lørenskog.

Tingretten ledes av sorenskriver Bernt Bahr, og har 7 tingrettsdommere, 4 dommerfullmektiger, en administrasjonssjef, 16 saksbehandlere og 2 deltidsengasjementer som rettsbetjenter.

Anker behandles av Eidsivating lagmannsrett.

Tingretten ligger sentralt i Lillestrøm, kun noen minutters gange fra Lillestrøm stasjon/bussterminal. Tinghuset ligger i samme bygningskompleks som Romerike politidistrikt.

5.4 Oslo byfogdembete

Oslo byfogdembete er en spesialdomstol, den eneste av sitt slag i landet. Den er landets tredje største førsteinstansdomstol. Rettskretsen dekker Oslo kommune.

Domstolen ledes av sorenskriver Inga Merethe Vik, og har 13 dommere, 2 dommerfullmektiger, direktør og 42 saksbehandlere. Oslo byfogdembete er organisert i to rettsavdelinger og en administrasjonsavdeling.

Domstolens saksområder dekker i hovedsak midlertidig forføyning og arrest, konkurs, gjeldsordning, felleseie- og dødsboskifter og tvangssaker. I tillegg utfører domstolen vigsler og notarialbekreftelser, og tar i mot testamenter for oppbevaring. Når det gjelder saker om midlertidig forføyning og arrest, som har et særlig hastepreg, behandler Oslo byfogdembete en betydelig del av landets saker.

Oslo byfogdembete fungerer også som et kompetansesenter for øvrige førsteinstansdomstoler på sine fagområder og bidrar med brukerhåndbøker, rutinebeskrivelser, kurs og opplæring innen egne saksområder.

Anker behandles av Borgarting lagmannsrett.

Oslo byfogdembete er lokalisert i Oslo tinghus sammen med Oslo tingrett.

5.5 Oslo tingrett

Oslo tingrett er landets klart største domstol. Oslo tingrett behandler straffesaker og sivile tvistesaker. Rettskretsen dekker Oslo kommune. Oslo tingrett er også tvungent vernet for visse saker.

Domstolen ledes av sorenskriver Geir Engebretsen, og har 78 dommere, 24 dommerfullmektiger, direktør og om lag 90 saksbehandlere. Domstolen er delt inn i åtte rettsavdelinger og en administrasjonsavdeling. Tinghusadministrasjonen knyttet til Oslo tinghus ligger også her. Den utgjør i dag om lag 20 medarbeidere.

Anker behandles av Borgarting lagmannsrett.

Oslo tingrett holder til i Oslo tinghus, midt i Oslo sentrum.

5.6 Øvre Romerike tingrett

Øvre Romerike tingrett er en fullfaglig domstol, og behandler sivile tvister, straffesaker, tvangs- og skiftesaker og forestår vigsler. Rettskretsen omfatter kommunene Eidsvoll, Ullensaker, Nannestad, Hurdal og Nes.

Tingretten ledes av sorenskriver Randi Haukebø, og har 4 dommere, 2 dommerfullmektiger, administrasjonssjef og 8 saksbehandlere.

Anker behandles av Eidsivating lagmannsrett.

Tinghuset er lokalisert ved Vormå i Eidsvoll sentrum.

6 Andre pågående arbeid og prosesser i justissektoren

Mens arbeidet i prosjektet har pågått har det vært igangsatt omfattende arbeid for å vurdere behovet for endringer i justissektoren. Arbeidet av størst omfang har vært Politianalysen – "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer". Et utvalg ble satt ned i november 2012 og avga sin utredning i juni 2013.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres to reformer i norsk politi; en strukturreform og en kvalitetsreform, herunder en endret organisering med færre og større politidistrikter og en reduksjon i antallet tjenestesteder. Utvalget anbefaler seks politidistrikter som hovedalternativ, mot dagens 27.

Styringsgruppen har drøftet hvilken betydning disse forslagene har for prosjektets arbeid, herunder om det er forslag som gjør noen av våre alternative modeller mer eller mindre aktuelle, eller om det er andre problemstillinger dette arbeidet reiser og som styringsgruppen må ta hensyn til. Det ble framhevet at alle de tre forslagene til ny politidistriktsinndeling medfører en sterk konsentrasjon i forhold til i dag. Forslagene innebærer at alle politidistriktene i landet vil måtte forholde seg til flere domstoler, dette blir derfor hovedregelen også i hovedstadsregionen. Styringsgruppen er av den oppfatning at de enkelte domstoler ikke opplever det som problematisk å måtte forholde seg til flere politidistrikter. Det vil eventuelt kunne medføre et behov for omlegging av rutiner, samt at det vil kunne gi en viss grad av usikkerhet med hensyn til hvilken domstol politiet vil fremme en sak for, der det er mulig å velge verneting. Styringsgruppen mener imidlertid ikke forslagene, slik de foreligger, svekker de modeller som skisseres i denne rapporten.

Det ble fra styringsgruppen pekt på at dersom den endelige behandlingen av Politianalysen medfører at politiets sivile oppgaver og forvaltningsoppgaver overføres til andre, kan det åpne for en ny debatt om domstolenes ikke-dømmende oppgaver. Dersom en slik eventuell debatt medfører at oppgaver tas ut av domstolene vil det påvirke de alternative modellene som skisseres.

Det har over noe tid vært flere utenfor domstolene som har tatt til orde for at det bør etableres barnedomstoler for saker etter barneloven. Enkelte har også ment at disse bør behandle straffesaker hvor barn er part i saken. DA og flere representanter fra domstolene har gitt uttrykk for at barna og disse sakene best ivaretas ved at domstolene behandler dem slik som i dag, og peker på ulike tiltak som best kan sikre barna innenfor dagens system. Eksempelvis pekes det på kompetanseutvikling i forhold til dommerne, muligheten til moderat spesialisering innenfor domstolene, bruk av sakkyndige og styrking av familievernkontorene, samt omfanget av obligatorisk meglings.

Høsten 2013 fikk Norge ny regjering. I regjeringsplattformen er det uttalt at regjeringen skal evaluere domstolstrukturen, evaluere fylkesnemndene, utrede særdomstoler for saker knyttet til barn og familie, og utrede etablering av hurtigdomstoler innenfor avgrensede områder.

Dette er politiske signaler som vil kunne få vesentlig betydning for denne regionen om de skulle føre fram til politiske beslutninger om å opprette særdomstoler eller lignende.

Basert på en henvendelse fra Justis- og beredskapsdepartementet ble det i februar 2014 rettet en henvendelse til alle landets domstoler for å innhente synspunkter på sammenslåing eller samlokalisering av domstoler. Samtlige av landets domstoler besvarte henvendelsen, også de som inngår i den regionen som omhandles her.

Arbeidet med å se på en mulig alternativ inndeling i Oslo-regionen ble påstartet senhøsten 2011 og mandatet er avgrenset til å gjelde denne regionen. Styringsgruppen har ikke vurdert slike endringer som omhandles i regjeringsplattformen. Styringsgruppen finner det imidlertid riktig å peke på den betydning eventuelle politiske beslutninger om endringer i oppgaveportefølje og opprettelse av særdomstoler vil kunne ha for de alternative modeller for inndeling i Oslo-regionen som skisseres i denne rapporten. Dette omhandles i pkt. 11.7.

7 Kunnskapsinnhenting og erfaringer fra lignende prosesser i andre land

Styringsgruppen benyttet 2012 til å bestemme hvilke faktorer det var naturlig å legge til grunn ved utarbeidelse av modeller for framskriving av saksmengde. Det ble blant annet, tidlig etablert en dialog med politiet for å få mer kunnskap om hvordan politiet så på utviklingen og nærmere om innholdet i meldingen *Politiet mot 2020*. Det ble innhentet kunnskap om og erfaringer med struktur og organisering av domstolene i Stockholm, København og Nederland ved at representanter for disse deltok på møter med styringsgruppen.

7.1 Politiet

Meldingen *Politiet mot 2020* er et resultat av politiets *Bemanningsprosjekt* og beskriver bemanningsbehovet i politiet fram mot 2020 sett i lys av befolknings- og samfunnsutvikling og forventet kriminalitetsutvikling. Meldingen ble framlagt 30. mai 2008.

Med utgangspunkt i forventet samfunnsutvikling og kriminalitetsutvikling anbefales det i meldingen at politiets bemanning må øke fra dagens 1,8 årsverk per 1 000 innbyggere til minimum 2,0 årsverk per 1 000 innbyggere.

Seniorrådgiver Robert Lalla var invitert til et møte med styringsgruppen for å gjøre nærmere redegjøre for innholdet i politiets analyser og hvilke beregninger disse bygget på.

I hans presentasjon framkom det at politiet har bygd på prognoser og forventninger om befolkningsutvikling og befolknings sammensetning utarbeidet av SSB ved Brunborg og Texmoen¹. Det er også foretatt analyser av samfunnsutviklingen generelt og kriminalitetsutviklingen spesielt.

Ved beregning av framtidig bemanningsbehov foreligger det imidlertid ikke beregninger eller modeller hvor en har framskrevet kriminalitetsutvikling, sakstyper eller lignende. Beregningene bygger på en antagelse av at politiet i årene fremover må kunne takle en utvikling hvor politiet enten skal gjøre mer av det samme, mer av noe annet, det samme et annet sted eller noe annet på andre steder.

Økningen i anbefalt dekningsgrad bygger på hva en anser som teknisk mulig, hva den er i sammenlignbare land, samt hva en antar det er politisk vilje til å få gjennom.

Bemanningsbehovet i årene framover er en direkte sammenheng mellom anbefalt dekningsgrad og prognoser for forventet befolkning i de enkelte årene fram til 2020.

Økende dekningsgrad, sammen med et nytt straffesakssystem vil forhåpentligvis gi økt oppklaringsprosent og et økende antall saker som fremmes for domstolene.

Etter at vi hadde besøk fra Politidirektoratet ble arbeidet med politianalysen påbegynt. Politianalysens relevans for vårt arbeid er omtalt over i punkt 6.

7.2 Strukturelle endringer i Stockholms län

I april 2007 ble det innført en ny domstolstruktur i Stockholmsregionen.

Den nye strukturen innebar at Stockholms tingsrätt ble delt ved at saker fra västerort ble overført til Solna og fra söderort til Södertörn, samt at "miljö- och fastighetsdomstolarna" och

¹ Brunborg og Texmoen er analytikere i SSB og forfattere av flere kjente økonomiske analyser.

"utsøkningsmålen" ble overført til Nacka tingsrätt. Stockholms tingsrätt ble bestående av de sentrale delene av Stockholms kommune samt Lidingö kommune som har blitt overført fra tidligere Södra Roslags tingsrätt.

Södertörns tingsrätt er dannet gjennom en sammenslåing med Huddinge og Handens tingsrätter (eksklusive Tyresö og Salems kommuner) samt med söderort fra Stockholms tingsrätt.

Nacka tingsrätt har fått overført nevnte sakstyper fra Stockholms tingsrätt samt Tyresö kommune. Attunda tingsrätt er dannet gjennom en sammenslåing av Sollentuna og Södra Roslags tingsrätter med unntak av Lidingö kommune som er overført til Stockholm.

Södertälje tingsrätt har fått tilført Salems kommune. Norrtälje tingsrätt ble ikke berørt av endringene.

Styringsgruppen innhentet et omfattende skriftlig materiale i form av de utredninger som forelå i forkant av regjeringens beslutning og evalueringer foretatt i etterkant av strukturendringene.

For å få mer inngående kunnskap om hvordan domstolene selv hadde opplevd prosessen og de vurderinger som lå til grunn for den endelige inndelingen, ble representanter for berørte domstoler invitert til et av styringsgruppens møter.

Lagmann Alf Andersson og administrerende direktør Katharina Gren fra Södertörn tingsrätt deltok på ett av styringsgruppens møter i januar 2012.

Bakgrunnen for den initierte strukturendringen i Stockholms län var at Stockholm tingsrätt over tid ikke hadde nådd sine mål, og det ble igangsatt et arbeid for å se på organisering, ledelse og styring i Stockholm tingsrätt. Det ble imidlertid åpnet for at en kunne se på organiseringen i hele Stockholms län. Det var et uttalt ønske at alle medborgere skulle få samme kvalitet og service uavhengig av hvilken domstol i Stockholm de besøkte eller var brukere av.

Domstolene i Sverige har en annen inndeling enn i Norge, i tillegg til tingsrättene har man blant annet forvaltningsdomstoler og spesialdomstoler. Et av elementene som ble vurdert i prosessen fram mot strukturendringene var å regionalisere konkurs, det vil si legge disse sakene til en domstol i regionen. En slik løsning ble imidlertid ikke funnet hensiktsmessig blant annet fordi konkurs- og bobestyrere mente reiseavstandene ville bli for store (17-18 min med tog/bane).

Etter strukturendringen har alle tingsrättene i Stockholms-området alle sakstyper som ligger til tingsrättene, med unntak av mark- og miljødomstolene som er lagt til Nacka tingsrätt. Stockholm tingsrätt er også tvungent verneeting i visse saker.

Etter at utredningsarbeidet var avsluttet forelå det to alternative forslag. Det var lokalpolitiske prosesser som styrte den endelige løsningen og ikke prinsipper, kriterier eller samlet virksomhetsnytte. Gitt de politiske føringene ble det foretatt vurderinger når det gjelder størrelse på tingrettene, geografiske avstander, kommunikasjon og pendlermønster med videre som grunnlag for den endelige inndelingen.

Ved inndelingen har man fulgt inndelingen for politi/påtalemyndigheten, med unntak for Nacka hvor det ikke er en egen påtalemyndighet. Ved inndelingen i de nye rettskretsene er kommuner delt. Inndeling følger menighetsgrensene.

Det ble pekt på at det har vært uproblematisk å dele kommuner mellom ulike rettskretser. Det er gode transport- og kommunikasjonsmuligheter i regionen, og hele området anses som ett arbeidsmarked. For brukerne har også denne inndelingen vært uproblematisk.

Ressursfordeling til og inndelingen i de nye enhetene var basert på saksmengde på overføringstidspunktet. Regionen har imidlertid hatt en enorm saksvekst etter tidspunktet for sammenslåing.

Resultatet er at det er ulik fordeling mellom straffesaker og sivile saker mellom de forskjellige domstolene (Södertörn tingsrätt har en større andel straffesaker mens Stockholm tingsrätt har en større andel sivile saker ved at de i hovedsak har Stockholm City i rettskretsen), og at de nyetablerte lokalene allerede er for små og utbygd flere ganger.

Representantene fra Stockholm pekte på at det burde vært gjort grundige analyser av sakssammensetning og prognoser for saksutvikling.

Det er etablert et godt og formelt samarbeid mellom de 5 tingrettene i regionen. Det er inngått en formell samarbeidsavtale om blant annet ressurser og felles budsjett. Domstolene i regionen har også felles controller, personalkonsulent, sikkerhetssjef, bibliotekar med videre. Stockholm tingsrätt er vertsdomstol for disse. Det er videre etablert et dommernetverk og man driver regional kompetanseutvikling for saksbehandlere mv.

Den indre organiseringen varierer i de ulike tingrettene i Stockholms län og er opp til den enkelte domstol. Domstolene er enten inndelt i enheter eller avdelinger. Stockholm tingsrätt er inndelt i avdelinger ledet av en chefsrådmann som er utnevnt på vanlig vis², mens Södertörn tingsrätt er inndelt i enheter ledet av en enhetsleder som er utpekt av domstolen selv. Oppdraget kunngjøres internt for 3 år, lagmannen utpeker deretter de enkelte enhetslederne. Funksjonen og ansvaret er det samme som for chefsrådmenn.

Det er foretatt en utredning av hvorvidt en slik prosess hvor enhetslederne pekes ut er i strid med grunnloven. Konklusjonen på utredningen er at det ikke strider mot grunnloven.

I Södertörn tingsrätt var det på tidspunktet for besøket ca 190 medarbeidere. Det var 8 enheter med 19 medarbeidere på hver av enhetene (4 rådmän, 1 fiskal, 6 notarier og 8 sekreterare), samt en administrativ stab. Domstolene i Stockholms län vokser. Andersson og Gren ga uttrykk for at de mente hver enhet fortsatt kunne vokse noe, men at "smerteterskelen" når det gjelder størrelse på hver enhet ligger på 24-25 medarbeidere. Dersom saksmengden fortsetter å vokse, må enkelte kommuner overføres til Nacka tingsrätt. De mente at dersom en ser 20-30 år fram i tid, vil det kunne være nødvendig å etablere ytterligere én domstol i Stockholms län. Södertörn tingsrätt med sine 190 medarbeidere bør ikke bli særlig mye større (tall for 2012). Samlet antall medarbeidere i januar 2014 er på om lag 210.

Befolkningsgrunnlaget for rettskretsen til Södertörns tingsrätt er i dag på om lag 630 000 innbyggere.

For sammenligningens skyld bemerkes at Stockholm tingsrätt har en samlet bemanning på 250 medarbeidere og et befolkningsgrunnlag i rettskretsen på 377 000 innbyggere.

² Utnevning av chefrådmenn foretas av regjeringen etter forslag fra Domarnämnden.

Gevinster av reformen har vært at domstolene har fått nye lokaler som gir grunnlag for et godt arbeidsmiljø med stor grad av sikkerhet, og som samtidig sikrer god service og større åpenhet ift brukerne.

7.3 Strukturendringer i og rundt København

Strukturendringene som er gjennomført i Danmark er ledd i en større reform innenfor rettspleien, herunder både politiet og domstolene.

Domstolenes strukturkomisjon stilte en rekke krav som en ny struktur skulle innfri. For å innfri kravene kom man til at hver byrett som et minimum måtte ha 6-8 utnevnte dommere. Kommissjonen la samtidig til grunn at rettskretsene ikke skulle være større enn det de øvrige hensynene tilsa, slik at man opprettholdt fordelene ved å løse oppgavene tett på bruker.

Viktige prinsipper som lå til grunn for kommisjonens forslag til inndeling var; nærhet til brukeren, nye rettskretser skulle som et utgangspunkt følge kommuneinndelingen, de nye rettskretsene skulle følge andre offentlige inndelinger i landet, herunder politikretser og amtskretser. Amtsgrensene ble imidlertid fraveket for å få hensiktsmessige enheter og mulighet for å følge politikretsene. For å sikre nærhet til brukeren ble det åpnet for at man ved noen av de nye byrettene har et hovedtingssted, samt avdelingskontor(er). Endelig beslutning om dette ble foreslått lagt til domstolleder i dialog med Domstolstyrelsen.

Med utgangspunkt i dette foreslo kommisjonen 25 rettskretser. Resultatet av den politiske behandlingen ble at dette ble redusert til 24 byretter. Det ble lagt til grunn at en kommune ikke bør deles i flere rettskretser og at hovedtingsstedet burde plasseres slik at det ga geografisk balanse ift. befolkningsgrunnlag, hovedferdselsårer og bygningsmessige forhold.

Konkret når det gjaldt rettskretsene i og rundt København ble det som en følge av strukturendringene etablert to nye rettskretser, mot tre tidligere. København byrett ble delt i to. 41 % av rettskretsen ble ført til København Vest, lokalisert ved Frederiksberg og 59 % til tidligere Tårnby, lokalisert til København med avdelingskontor i Tårnby.

Kommisjonen ga uttrykk for at de ikke ønsket å etablere domstoler som var større enn den eksisterende Københavns byret.

I tillegg til byrettene har man i Danmark Sjø- og Handelsretten³. Som et ledd i reformen ble Tinglysingsretten etablert, denne er nasjonal. Byrettene er fullfaglige ut over dette.

Nye København byrett ville få 45-50 dommere, mens København Vest ville ha omtrent 15 dommere (foreslått i 2001) i tillegg til rettsassessorer, dommerfullmektiger og øvrige medarbeidere. I dag består København byret av rettspresidenten, 61 jurister herav 41 er dommere, 21 rettsassessorer og 20 dommerfullmektiger. I tillegg kommer ytterligere 150 medarbeidere (kontorfunksjonærer, vaktmestre, portnere, servicemedarbeidere, IT-medarbeidere, elever og

³ Sjø- og Handelsretten i København behandler saker om ervervsmessige forhold. Domstolen dekker bla konkurs, gjeldsordning og tvangsoppløsning for stor-København og f.eks. patentsaker, konkurransesaker og markedsføringssaker for hele landet.

jobbtrenere). Frederiksberg byrett består av rettspresidenten, 24 jurister herav 17 dommere og 7 rettsassessorer og dommerfullmektiger, i tillegg kommer byrettens øvrige medarbeidere (tall fra domstolenes egne hjemmesider).

Befolkningsgrunnet for de to rettskretsene er på henholdsvis 400 000 og 295 000 innbyggere⁴.

Endringene trådte i kraft i januar 2007.

President Søren Axelsen og representant for dommerne, Lone Nielsen fra Københavns Byret, ble invitert til et møte med styringsgruppen i mai 2012 for å orientere om endringene som ble gjennomført i og rundt København og hvilke erfaringer man hadde gjort seg så langt. Axelsen og Nielsen var opptatt av å formidle viktige erfaringer fra endringsprosessen.

De pekte på at det er avgjørende at ressurser følger de saker som overføres mellom de nye rettskretsene, og at det derfor er viktig å kartlegge antallet saker fra ulike områder/bydeler. I København ble politiets statistikk over anmeldelser fordelt på de enkelte bydeler for å kunne se hvilke områder som genererer ulike sakstyper. Da først vil det være mulig å overføre ressurser fra en domstol til en annen i tråd med den saksmengde som overføres.

De pekte også på at det var viktig at det var transparens i hvilke vurderinger som ble lagt til grunn og dernest til den konkrete fordelingen av ressurser, slik at ingen tror de er snytt for ressurser.

Når det gjaldt bemanningen av de nye domstolene fikk medarbeiderne i stor grad selv velge hvilken domstol de ville arbeide ved etter strukturendringen.

Det medførte at domstoler som lå i områder med høye boligkostnader mistet svært mange medarbeidere til fordel for de som lå i områder med lavere boligkostnader. En annen faktor var at strukturendringen ble gjennomført på et tidspunkt hvor det var høykonjunktur i Danmark, og mange medarbeidere forlot domstolene til fordel for privat sektor. Domstolene opplevde derfor et stort kapasitets- og kompetansetap i denne perioden.

Det vil ved fremtidige endringer være avgjørende å sikre en kontinuitet og kompetanse for alle enheter.

Domstollederene ved de nye domstolene ble utpekt sommeren 2006, kun 6 måneder før ikrafttreden, og etter at de fleste av de øvrige medarbeiderne var overflyttet. Dette opplevdes som uheldig.

Axelsen ga uttrykk for at det var viktig med klare nye rettsgrenser og at IKT-systemer må støtte den nye inndelingen, slik at en sikrer at sakene kommer inn til riktig domstol. De anbefalte at det bør være en kobling mot politidistrikter/-kretser.

Styringsgruppen har vært opptatt av betydningen av en domstols størrelse på organisering og eventuell påvirkning på dommerens selvstendighet. Styringsgruppen fikk derfor en orientering om organiseringen av nye København Byret.

⁴ København kommune har pr 1.1.2013 om lag 560 000 innbyggere.

I København byret er det fire seksjoner i tillegg til en avdeling for fogderett, en for skifterett og en avdeling for bøtesaker.

- Hver seksjon har 10 dommere
- Hver seksjon har en administrativ dommer
- Hver seksjon har en avdelingsleder (leder saksbehandlerne)
- Den enkelte seksjon har enkelte områder som de er spesialisert på.
- Samlet antall medarbeidere er 25 i hver seksjon

Alle dommerne rapporterer til presidenten, ikke til administrativ dommer i den enkelte seksjon. I realiteten er det få problemstillinger som løftes til Presidenten, de fleste håndteres i den enkelte seksjon. Alle dommerne har en årlig samtale med Presidenten.

Administrativ dommer utnevnes blant dommerne i København byret. Den som er best egnet velges og utpekes av Presidenten etter at han har rådført seg med et "råd" bestående av seks dommere/kolleger. De utpekes for en periode på fire år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år.

De enkelte roller er klart fastsatt i instruksjer, herunder regler om fordeling av saker, og nedfelt i en "Dreiebok". Dreieboken er drøftet og vedtatt på dommermøte i København Byret. Dommermøte har ingen formell myndighet ihht. loven, denne er tillagt Presidenten. Men man har ved København Byret ment at dette er viktig for å sikre dommernes uavhengighet. Axelsen ga uttrykk for at det hadde vært viktig å sikre dommernes uavhengighet og reell innflytelse på embetets beslutninger i den nye strukturen. Det var derfor etablert ulike møter og fora hvor viktige spørsmål drøftes, og eventuelt vedtas.

Axelsen trakk også frem at det kan være sentralt å sette fokuset på spesialisering i en slik prosess. I København byret har man mild spesialisering, men dommerne er fortsatt generalister innenfor domstolens fagområder. Dommerne skifter spesialfelt hvert femte år.

7.4 Det nederlandske domstolsystemet og foreslåtte endringer

Frans van Dijk, Director Strategy and Development ved Council of the Judiciary i Nederland var invitert av styringsgruppen for å orientere om det nederlandske domstolsystemet og de endringer som var planlagt gjennomført pr 1. januar 2013. Van Dijk deltok på møte med styringsgruppen i september 2012.

Følgende momenter ble trukket frem som avgjørende for en ny struktur:

- Økte krav fra samfunnet – små domstoler klarer ikke å håndtere disse
 - Økt differensiering av sakene
 - Økt kunnskapsintensitet
 - Økte krav til kvalitet inklusive saksavvikling og saksbehandlingstid (timeliness)
- Støttefunksjoner er ikke effektive og i noen tilfeller ikke gode nok med bakgrunn i småskala (eks. kommunikasjonskompetanse)

- Ledelse er i noen tilfeller ikke så effektiv som ønskelig
 - For mange styremedlemmer
 - For begrensede ressurser til å lede og styre effektivt og hensiktsmessig

Intensjonen har også vært å sikre større robusthet, fleksibilitet, muligheter for spesialisering og et større fokus på kvalitet. Det er således primært en kvalitetsreform. Det er ikke forventet at kostnadene vil reduseres som følge av de foreslåtte endringene.

De foreslåtte endringene innebærer en reduksjon av antall tingretter fra 19 til 10/11. Disse foreslås lokalisert på 32 ulike lokaliteter i motsetning til de eksisterende 53. De enkelte tingrettene vil derfor, også etter at endringene eventuelt iverksettes, kunne ha flere rettslokaler.

Alle de tidligere 19 hovedsetene for de 19 tingrettene opprettholdes som rettssteder etter strukturendringen. I tillegg skal det legges rettslokaler/rettssteder i alle de ti største byene, og der det er store befolkningskonsentrasjoner, forutsatt at avstanden til hovedsetet er mer enn 15 km.

Etter at endringene er gjennomført, vil hver tingrett ha mellom 120 og 260 dommere, med et gjennomsnitt på ca 160 dommere. Totalt vil det være i overkant av 1600 dommere i Nederland.

Som prinsipper for saksfordeling gjelder det at sakene skal føres nært publikum/brukerne, en skal ta hensyn til reisetid og kostnader, behovet for spesialisering, organisering av påtalemyndigheten og andre profesjonelle aktører. I tillegg gjøres det vurderinger av effektivitet, tilgjengelige lokaler og kostnader for domstolen.

Domstolens størrelse og dens betydning for ledelse og styring med videre er som tidligere nevnt viktige spørsmål i arbeidet. Det var derfor viktig å få innblikk i hvordan domstolene i Nederland ledes og styres, i og med at alle domstolene er store enheter sammenlignet med domstolene i Norge.

Hver tingrett i Nederland ledes og styres av et styre (Board). Styret består av Presidenten, som er leder, en dommer og en representant for de øvrige ansatte. Styret er ansvarlig for domstolens virksomhet.

Hver tingrett har en avdeling for sivile saker, en avdeling for straffesaker og forvaltningsrett, samt en avdeling for servicefunksjoner. Hver avdeling er igjen inndelt i team.

Alle større prinsipielle beslutninger i The Judiciary på nasjonalt nivå tas av alle presidentene i fellesskap. For å få til et effektivt beslutningsorgan på nasjonalt nivå, har en sett behovet for å redusere antallet styrever og presidenter. Med de foreslåtte endringene vil det totale antallet styremedlemmer reduseres fra 95 til 30, og antallet presidenter fra 19 til 10/11.

Forslaget er kontroversielt både blant dommere og øvrige medarbeidere. Av ulemper trekkes det frem at forslaget vil innebære mer reising for dommere som ikke er tilknyttet en bestemt domstol, og at det ved større domstoler blir større opplevd avstand mellom styret og de øvrige ansatte. Det er

også motstand blant lokale myndigheter og politikere. Motstanden fra politikere og lokale myndigheter knytter seg til arbeidsplasser og bekymring for marginalisering av regionale sentra.

Erfaringer fra Nederland har vært at det er de største domstolene som er de mest effektive. En har derfor ikke vært bekymret for effektiviteten ved at domstolene blir så store som de foreslåtte enhetene.

Dommerne er også i Nederland i utgangspunktet generalister, men med et betydelig innslag av spesialisering. Spesialisering praktiseres etter en rotasjonsordning (5-7 år). Medarbeidere som har vært ved domstoler hvor det er større muligheter for spesialisering vil lettere få en stilling ved en andreinstans domstol. Det ble pekt på at det vurderes som avgjørende at dommerne spesialiserer seg dersom de ikke skal utkonkurreres av private aktører, eksempelvis voldgift.

De foreslåtte endringer som styringsgruppen fikk presentert ble senere vedtatt og innført 1. januar 2013. Resultatet ble 11 tingretter og 4 andreinstansdomstoler for sivile saker og straffesaker. Enkelte andre sakstyper har egne ankeordninger.

7.5 Oppsummering erfaringer og kunnskap fra andre land og virksomheter

I dialogen med Politidirektoratet var det viktig for styringsgruppen å få mer kunnskap om hva politiets analyser i rapporten *Politiet mot 2020* bygde på. Gjennom dialogen ble det bekreftet at deres estimater for fremtidig bemanningsbehov var sterkt forankret i SSBs prognoser for forventet befolkningsvekst. At det er en tydelig kobling mellom befolkningsvekst og fremtidig saksmengde i domstolene legger også styringsgruppen til grunn i sitt arbeid jmfør kap. 8.

Styringsgruppen var i møtene med representanter for domstolene i Sverige, Danmark og Nederland opptatt av å få belyst og drøftet spørsmål knyttet til ledelse og organisering, og vurderinger knyttet til hensiktsmessig domstol størrelse. Et annet aspekt som styringsgruppen var opptatt av å få svar på var hvordan brukerne hadde opplevd eventuelle endringer.

I møtene fikk styringsgruppen et inntrykk av at betydningen av ledelse var viktigere enn organisering både for å gjennomføre gode endringsprosesser, og for å ivareta hensynet til dommernes uavhengige stilling.

Både representantene for domstolene i Sverige og Danmark pekte på at de vurderte enheter/avdelinger med om lag 25 medarbeidere som en øvre grense for hva som var hensiktsmessig enhetsstørrelse. Ingen av disse representantene ga uttrykk for at de mente at det er en maksimal størrelse for hvor stor en domstol kan være.

Innenfor rammene for de respektive landenes domstolsystem er tingrettene i disse regionene fullfaglige.

Basert på de opplysninger som fremkom i møtene har brukerne tilpasset seg de endringene som er gjennomført, og ikke gitt uttrykk for problemer knyttet til disse.

8 Anslag på fremtidig saksmengde og bemanningsbehov

8.1 Innledning

8.1.1 Bakgrunn og formål

I prosjektet "framtidig struktur i Oslo-regionen" er det behov for anslag på saksmengde og resulterende bemanningsbehov i et utvalg domstoler i 2030.

8.1.2 Avgrensning

I prosjektet er Oslo-regionen avgrenset til et utvalg domstoler med tilhørende domssogn. En oversikt over disse er i tabellen nedenfor:

Tabell 8-1 Domstoler i Oslo-regionen

Domstol	Kommuner i domssogn
Asker og Bærum tingrett	Asker og Bærum
Follo tingrett	Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås
Nedre Romerike tingrett	Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Fet, Aurskog-Høland, Sørum, Gjerdrum og Nittedal
Oslo byfogdembete	Oslo
Oslo tingrett	Oslo
Øvre Romerike tingrett	Eidsvoll, Ullensaker, Nannestad, Hurdal og Nes

Det ble innledningsvis foretatt en vurdering av hvorvidt også Drammen tingrett burde omfattes av prosjektet. Etter samtaler mellom domstolleder og DA, og samtaler i styringsgruppen, kom en frem til at det var mer naturlig å se Drammen tingrett i sammenheng med en fremtidig utvikling i Buskerud, og ikke i Akershus.

8.1.3 Metode

Utviklingen i domstolenes arbeidsmengde avhenger av en rekke ytre faktorer, og anslag på framtidig saksmengde vil være preget av en viss usikkerhet. Ved utarbeidelse av prognoser er det antatt⁵ at saksinngangen til en domstol i stor grad avhenger av antallet innbyggere i domssognet. For hver av domstolene i prosjektet er det beregnet rater som beskriver antall saker per 1000 innbygger. Ratene multipliseres med anslag på framtidig befolkningsmengde. Resultatet av dette gir et tall på forventet framtidig saksmengde.

Domstoladministrasjonens ressursmodell benyttes til å beregne hvor stor bemanning domstolene vil ha behov for for å håndtere en slik saksmengde.

⁵ Støttes av figurer i pkt. 7.3.1 som viser at antall saker pr 1000 innbygger er relativt stabil over tid, med unntak for ENE-saker som viser en økende tendens.

8.2 Datagrunnlag

8.2.1 SSBs befolkningsstatistikk og prognoser for befolkningsutvikling

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer befolkningstall og utarbeider befolknings-framskrivninger. Framskrivningene viser hvordan befolkningen endrer seg under gitte forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innenlands mobilitet, og nettoinnvandring. Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i disse fire faktorene, utarbeides alternative befolkningsframskrivninger med ulike kombinasjoner av forutsetninger. De ulike forutsetningene betegnes L (lavt), M (mellomnivå) og H (høyt).

Hvert beregningsalternativ beskrives ved fire bokstaver, i denne rekkefølgen: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og nettoinnvandring. Navnet MMMM angir at mellomnivået er brukt for alle komponentene. Det omtales ofte som referansealternativet og anses av SSB som å ha en noe høyere sannsynlighet for å bli realisert enn de andre.

SSBs befolkningsframskrivninger for hele Norge fram mot 2100 publisert i 2012 er lagt til grunn for anslagene på framtidig saksmengde i dette prosjektet. I juni 2014 publiserte SSB nye prognoser. Disse viser en svakt lavere vekst og befolkningsprognosen for 2030 ligger 1,4 % lavere enn i tabellen nedenfor.

Ifølge SSBs hovedalternativ MMMM vil folketallet vokse i alle landets fylker fram mot 2040. Veksten forventes å bli sterkest i Oslo, Akershus og Rogaland. Når det gjelder Oslos bydeler forventes den største veksten i Bjerke og Game Oslo, med en økning på 40-50 % fra 2013 til 2024. Anslagene er usikre, spesielt omfanget av innvandring er vanskelig å anslå. Oslo kommune publiserer egne prognoser for Oslo kommune, og deres prognoser publisert i mai 2014, viser en svakt høyere vekst og ligger 2,7 % høyere enn tilsvarende tall for 2012.

Endringene er så vidt begrenset, og trekker i begge retninger, slik at styringsgruppen har valgt å benytte tallmaterialet fra 2012.

Befolkningsveksten for regionen samlet og for de enkelte bydeler i Oslo finnes i vedlegg 2.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over befolkningen i dagens situasjon og horisontåret 2030 for domstolene i Oslo-regionen.

Tabell 8-2 befolkningstall for rettskretser i Oslo-regionen (kilde: Statistikkbanken, SSB)

Domstol	Historikk folkemengde pr 1/1-2012	Framskrevet befolkningsmengde 2030	Forventet befolkningsvekst i perioden
Asker og Bærum tingrett	170 936	198 193	27 257 (16 %)
Follo tingrett	130 367	166 594	36 227 (28 %)
Nedre Romerike tingrett	168 805	222 951	54 146 (32 %)
Oslo byfogdembete	613 285	784 842	171 557 (28 %)
Oslo tingrett	613 285	784 842	171 557 (28 %)
Øvre Romerike tingrett	86 146	120 561	34 415 (40 %)
Regionen samlet	1 169 539	1 493 141	323 602 (28 %)

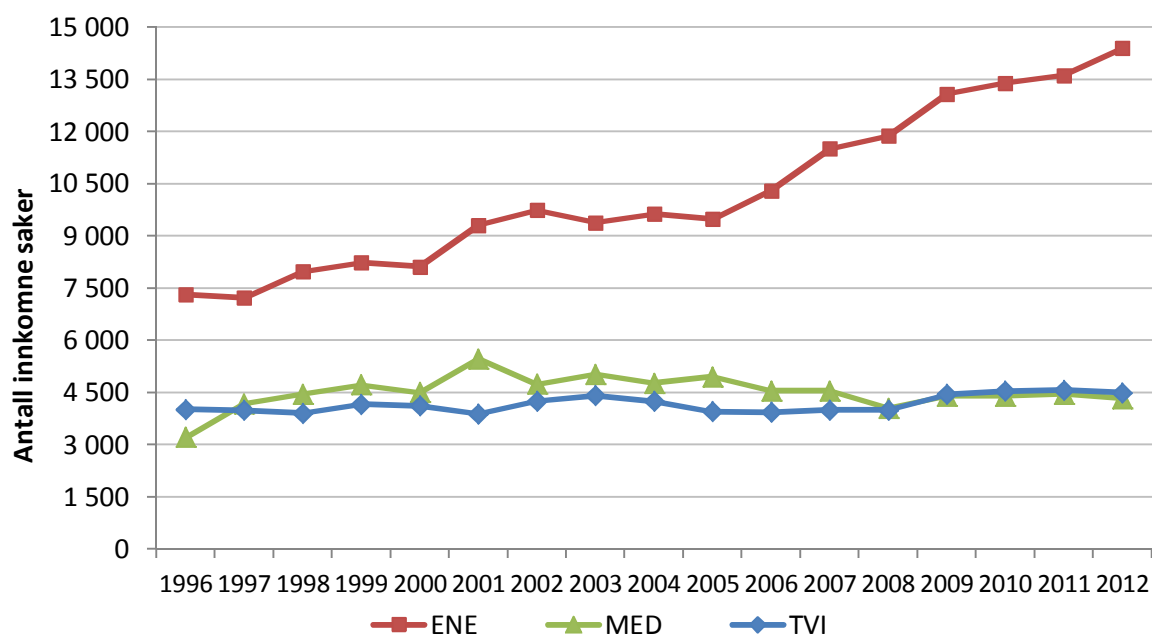
Fra 2012 til 2030 forventes denne regionen å få en befolkningsvekst på 28 %, mens landet for øvrig forventes å få en vekst på 19 %.

8.2.2 DAs saksavviklingsstatistikk

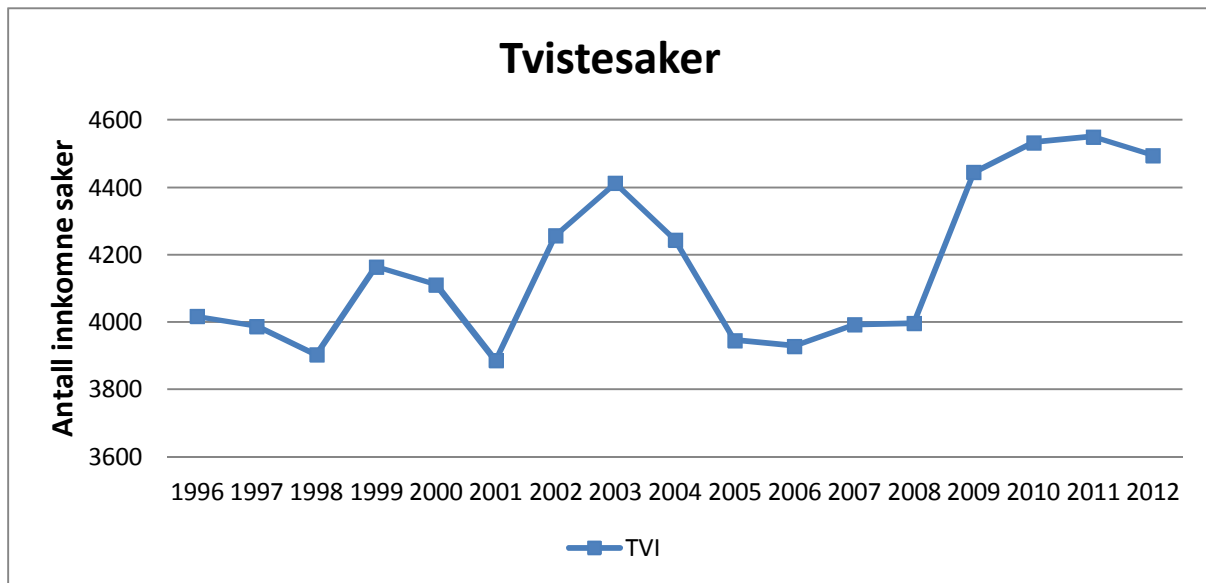
Domstoladministrasjonen publiserer hvert halvår nøkkeltall som beskriver saksavviklingen i hver enkelt domstol. Denne saksavviklingsstatistikken er i første rekke fokusert på sakstyper hvor det finnes normtall for mål på saksbehandlingstid, dvs tvistesaker, enedommersaker og meddomsrettssaker, men i de siste årene er også saksinngang for andre sakstyper publisert.

I dette prosjektet er det tatt utgangspunkt i saksavviklingsstatistikk for de siste 15 årene. De 6 domstolene som i denne sammenheng utgjør Oslo-regionen mottar nesten 30 % av alle tvistesaker, enedommersaker og meddomsrettssaker som kommer inn til landets førsteinstansdomstoler. Utviklingen i saksinngang for de seks domstolene er vist i figurene nedenfor.

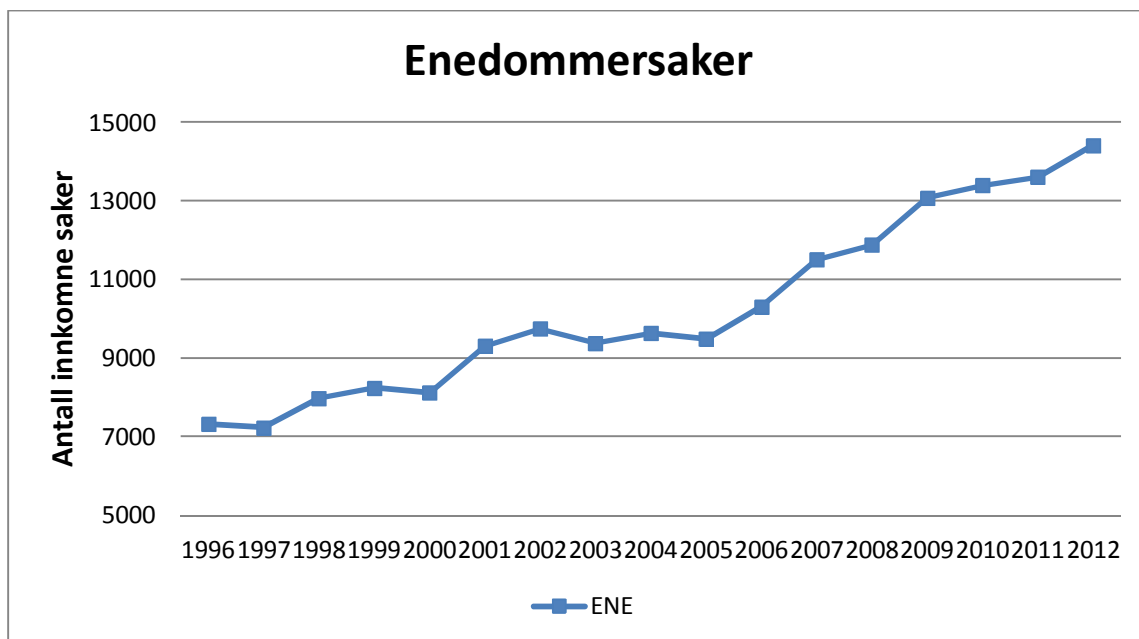
Figur 8-1 Utvikling i saksinngang, samlet for domstolene i Oslo-regionen



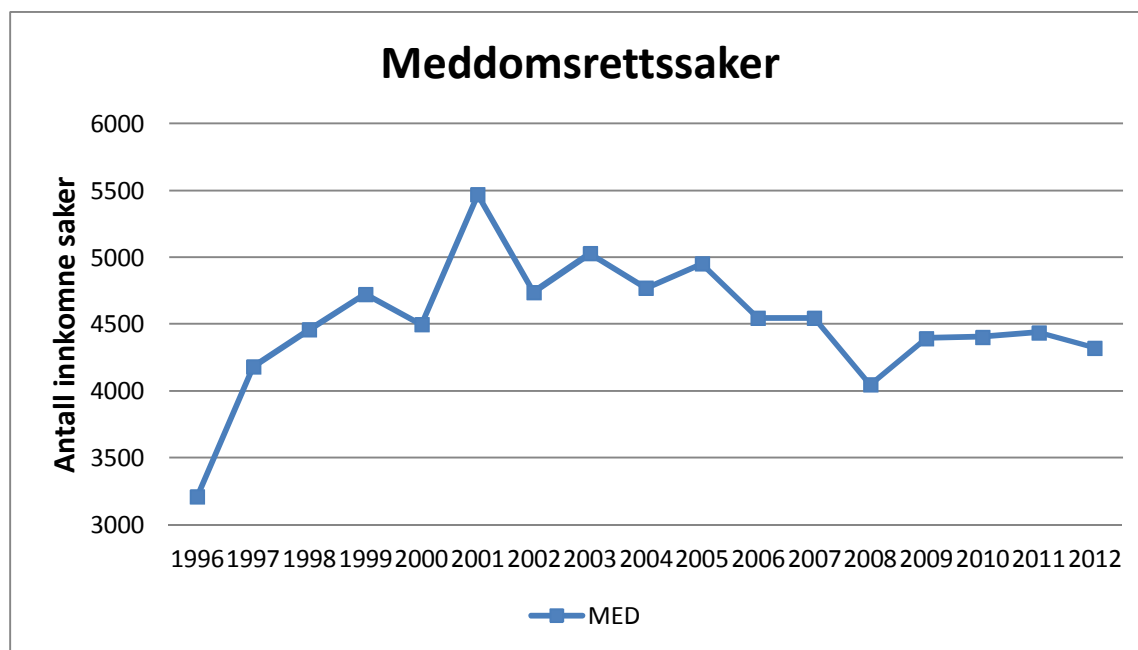
Figur 8-2 Saksinnngang tvistesaker for domstolene i Oslo-regionen samlet



Figur 8-3 Saksinnngang enedommersaker for domstolene i Oslo-regionen samlet



Figur 8-4 Saksinngang meddomsrettsaker for domstolene i Oslo-regionen samlet



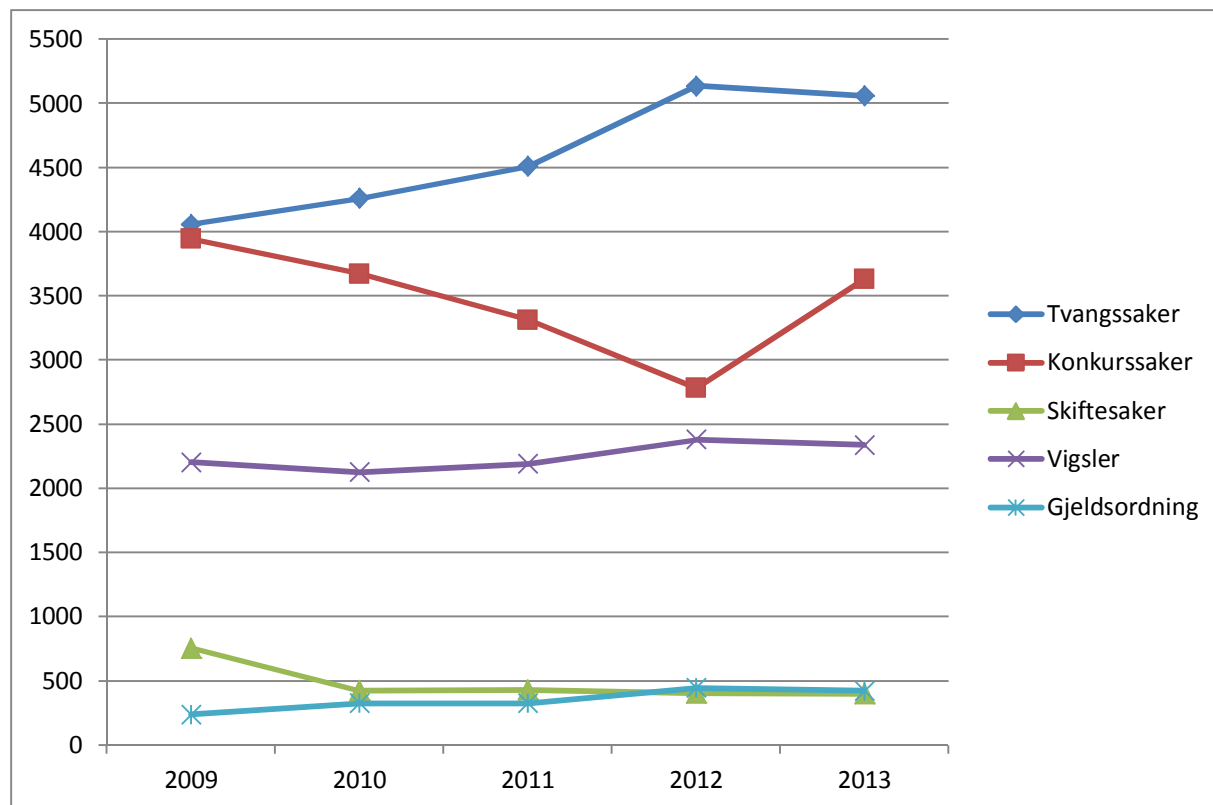
I perioden som datagrunnlaget er hentet fra er det gjennomført strukturendringer i flere av domstolene som inngår i beregningsgrunnlaget. Statistikken som er brukt som basis for estimatene er så langt det er mulig korrigert for dette. Nærmere redegjørelse er gitt i vedlegg 3.

Figurene ovenfor viser den historiske utviklingen i tvistesaker og straffesaker.

Domstolene har imidlertid som referert til i kap. 5 en rekke andre sakstyper enn de som er beskrevet ovenfor. Disse utgjør om lag 18 % av virksomheten. Dette er saker som konkurs, tvang, midlertidig sikring, notarialbekreftelser, vigsel med videre. Oslo tingrett har ikke disse sakstypene. For Oslo byfogdembete utgjør dette hovedtyngden av saksporteføljen. I 2013 mottok byfogdembetet 66 % av konkurssakene i Oslo og Akershus, 62 % av tvangssakene, 76 % av begjæringene om midlertidig sikring og 70 % av vigslene. For disse sakene har vi statistikk som viser utviklingen i perioden 2009-2013. Når det gjelder saker om midlertidig sikring, er de under tvistesaker i figur 8-10 til 8-14 for 1994-2012.

Figuren nedenfor viser utviklingen i saksmengde for ulike sakskategorier for regionen samlet.

Figur 8-5 Saksinngang øvrige saker for domstolene i Oslo-regionen samlet



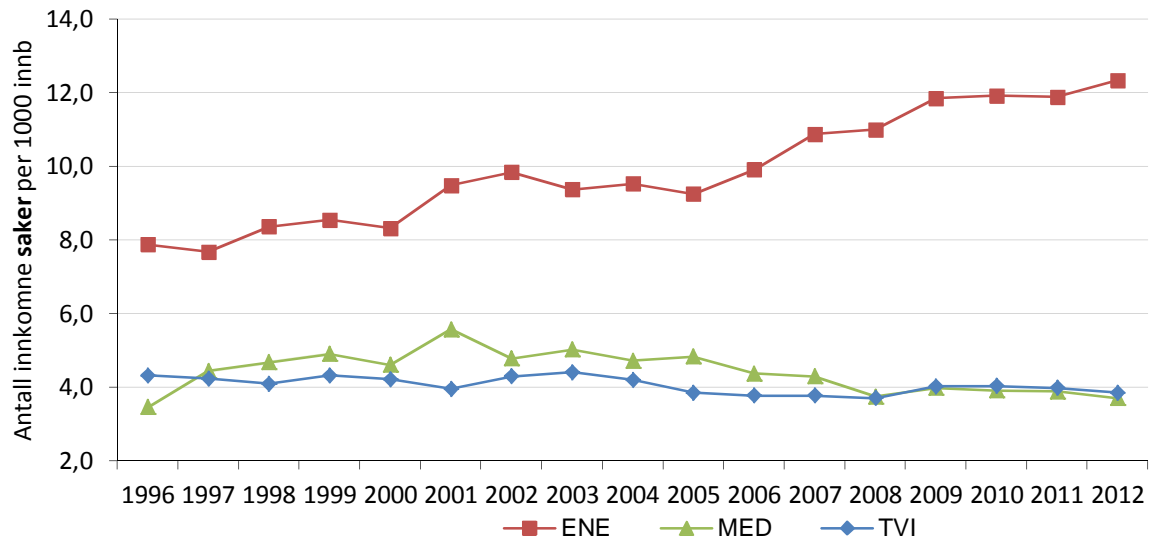
Figuren viser at det særlig er sakstyper som er konjunkturavhengige som har variert til dels mye over tid, og forventes å kunne gjøre det også i framtiden. Foreslåtte endringer i lovgivningen vil også kunne gi et endret bilde, blant annet gjelder det gjeldsordningssaker som det vil kunne forventes at Oslo byfogdembete får en økning av som følge av at også utenlandsboende nordmenn kan søke gjeldsordning. Disse skal behandles av Oslo byfogdembete.

8.3 Beregninger

8.3.1 Beregning av rater som beskriver saksmengde per 1000 innbygger

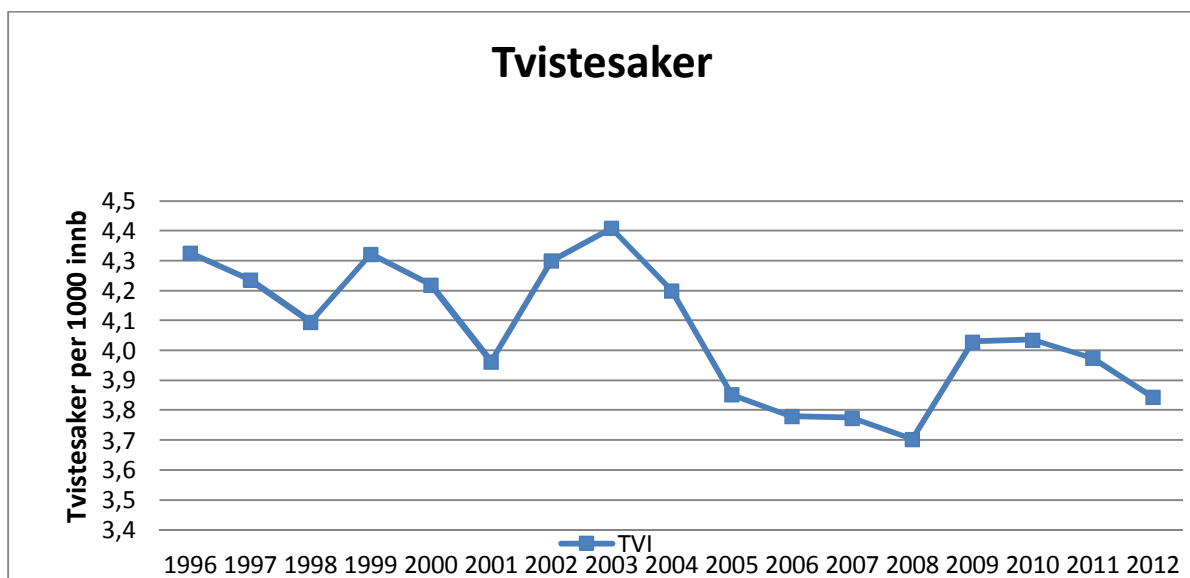
Figuren under viser sammenhengen mellom saksmengde og befolkning de siste årene. De tre kurvene viser antall innkomne tvistesaker, enedommersaker og meddomsrettssaker per 1000 innbygger for de seks domstolene i Oslo-regionen.

Figur 8-6 Utviklingen i saksmengde per 1000 innbygger for domstolene i Oslo-regionen

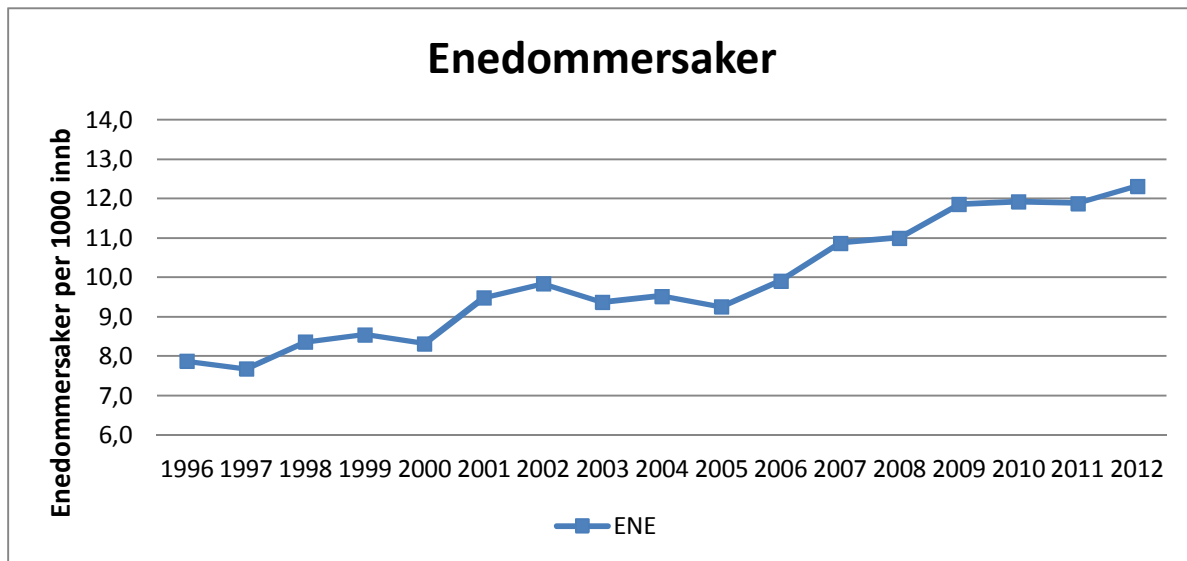


Figurer som viser saksmengde per 1000 innbygger for de enkelte sakstyper følger nedenfor:

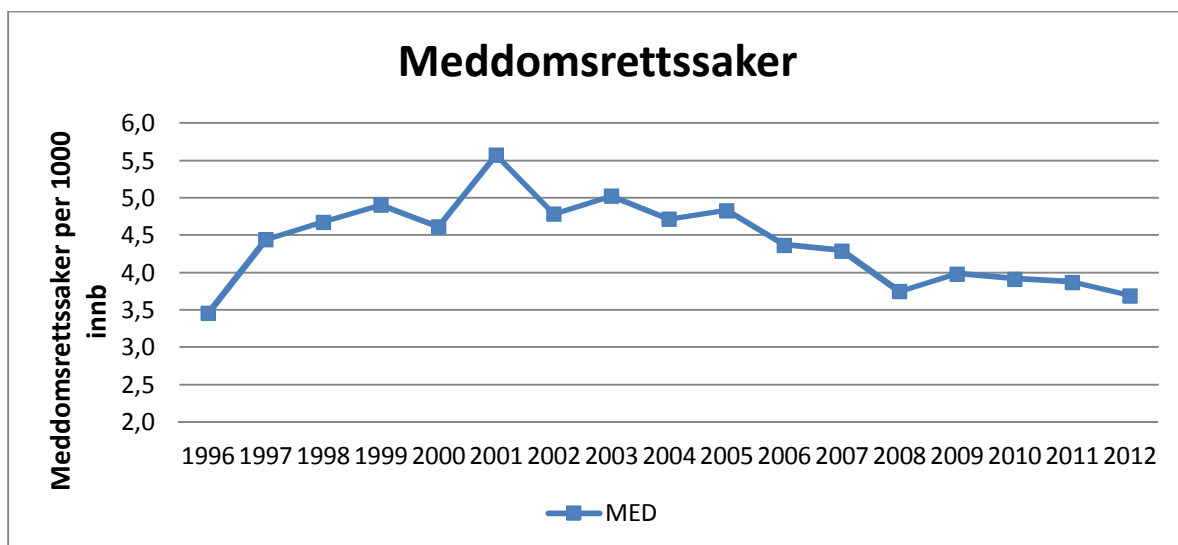
Figur 8-7 Tvistesaker per 1000 innbygger for domstolene i Oslo-regionen samlet



Figur 8-8 Enedommersaker per 1000 innbygger for domstolene i Oslo-regionen samlet



Figur 8-9 Meddomsrettsaker per 1000 innbygger for Oslo-regionen samlet

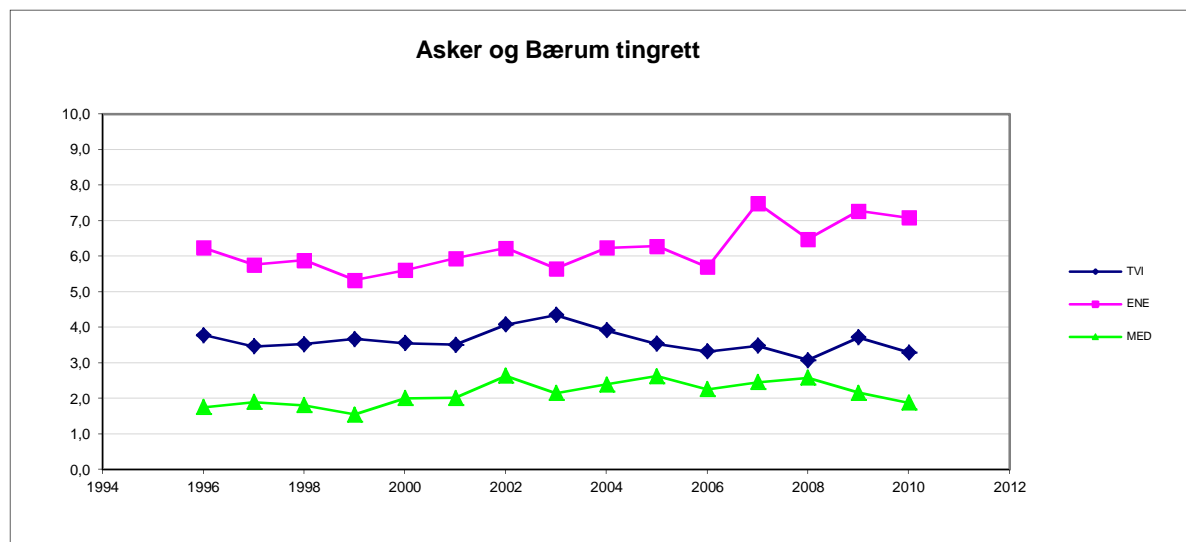


Antallet tvistesaker i forhold til innbyggertallet har vært forholdsvis stabilt i perioden. Antallet meddomsrettssaker har gått svakt ned de siste årene, mens antallet enedommersaker har hatt en økning i perioden.

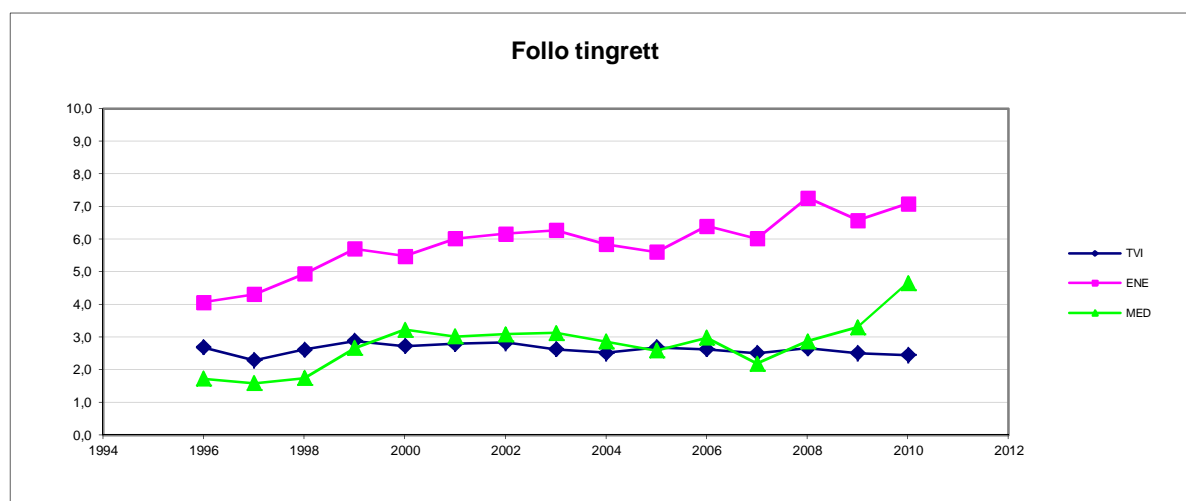
Analyser viser at det er til dels store forskjeller mellom domstolene når det gjelder antallet saker per 1000 innbygger. Både Oslo tingrett og Oslo byfogdembete ligger høyere enn de øvrige domstolene for alle saker.

Nedenfor følger derfor figurer som viser antallet saker per 1000 innbygger for de ulike domstolene i Oslo-regionen. I de videre beregningene er det benyttet domstolspesifikke rater som beskriver saksmengde per 1000 innbygger.

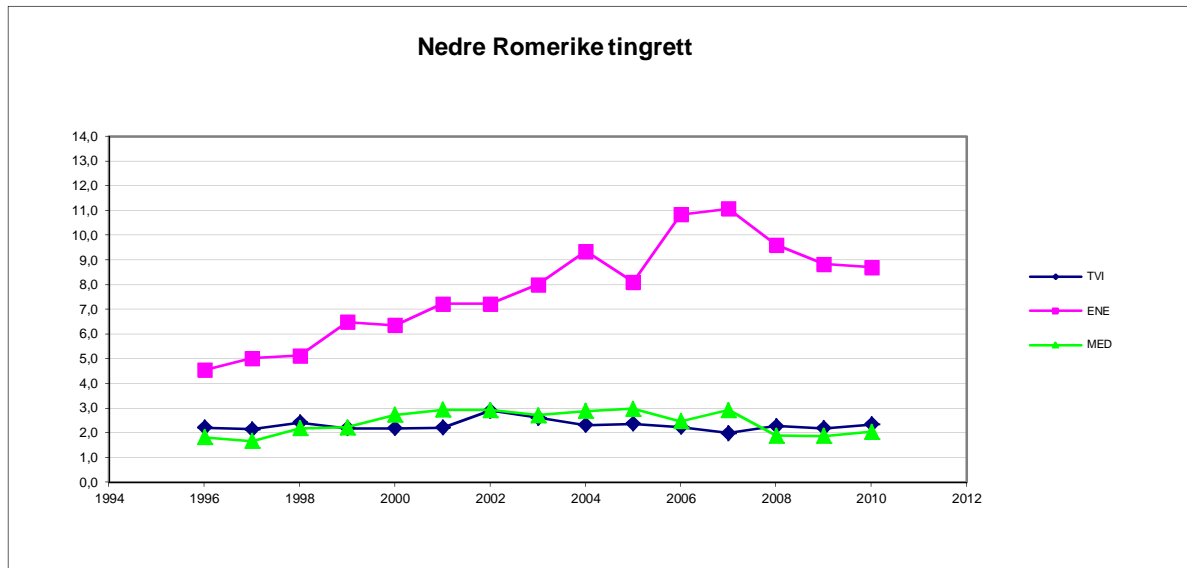
Figur 8-10 Antall saker per 1000 innbygger i Asker og Bærum tingrett



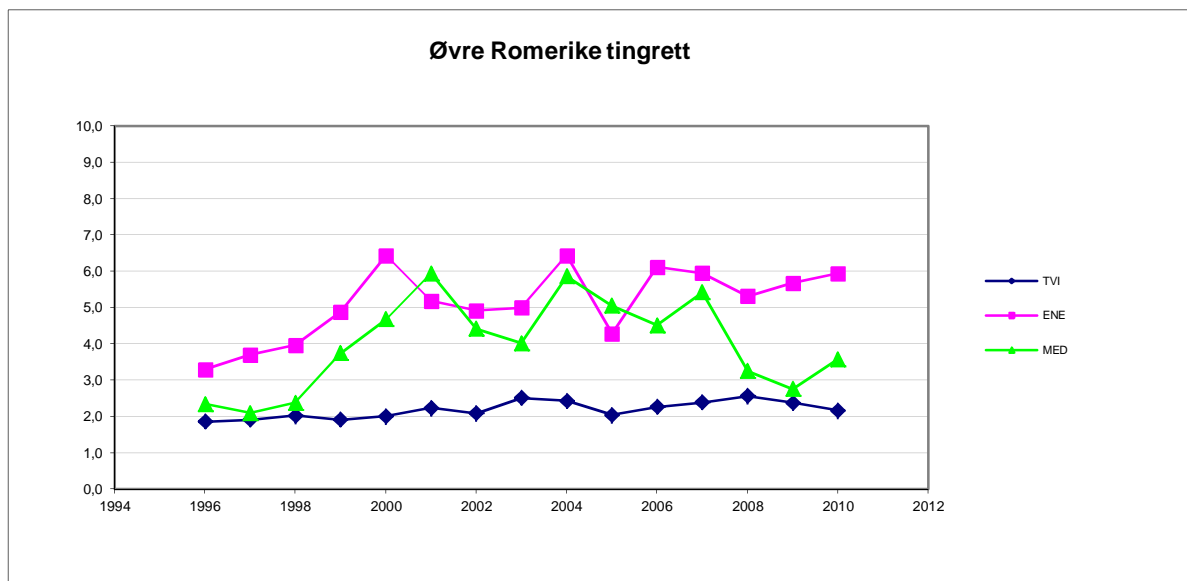
Figur 8-11 Antall saker per 1000 innbygger i Follo tingrett



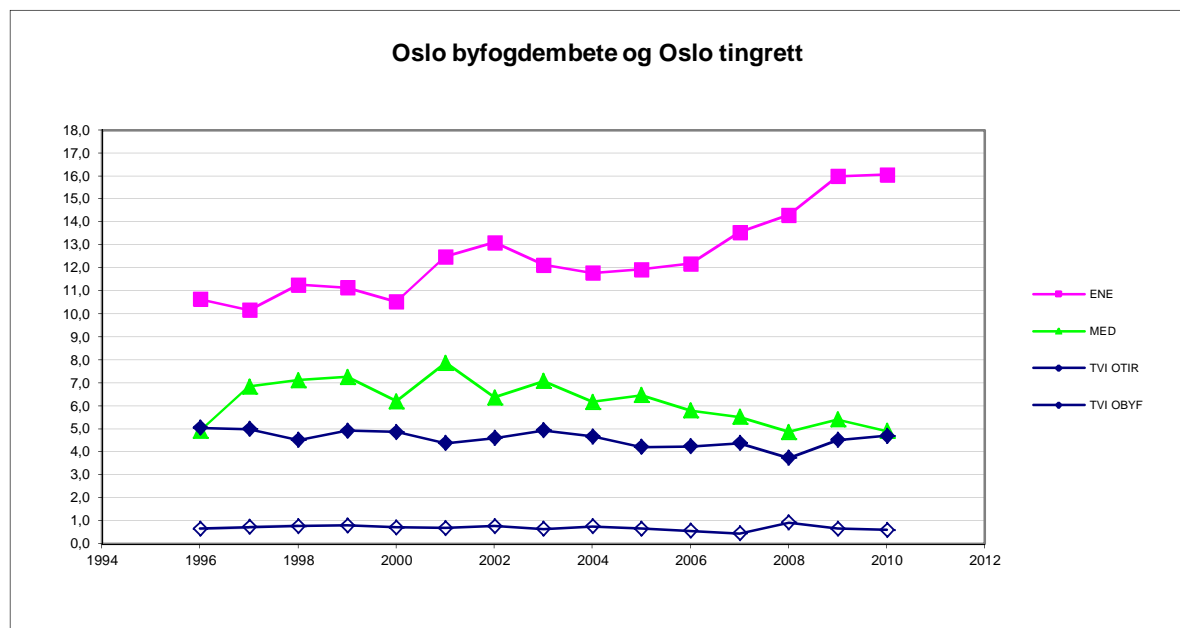
Figur 8-12 Antall saker per 1000 innbygger i Nedre Romerike tingrett



Figur 8-13 Antall saker per 1000 innbygger i Øvre Romerike tingrett



Figur 8-14 Antall saker per 1000 innbygger i Oslo byfogdembete og Oslo tingrett



8.3.2 Anslag på framtidig saksmengde

Den framtidige saksutviklingen vil være avhengig av flere forhold, blant annet lovendringer og den generelle utviklingen i samfunnet. På grunn av den store usikkerheten knyttet til denne typen vurderinger, understrekes det at prognosene for framtidig saksinnngang er svært usikre.

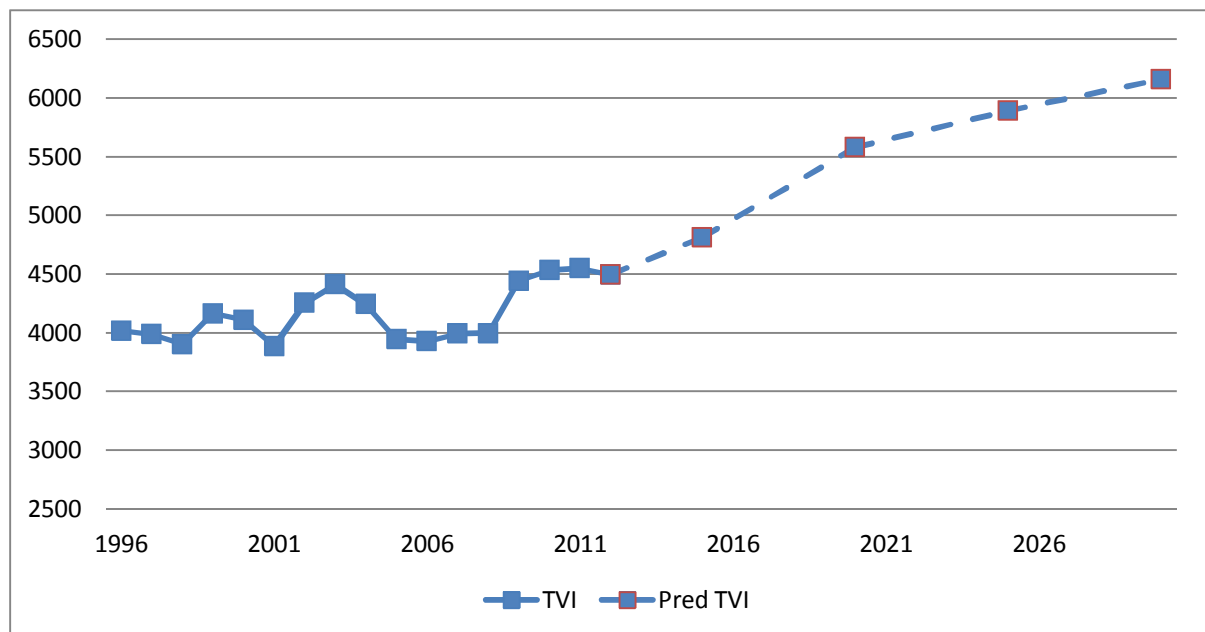
Metoden som er benyttet for å anslå framtidig saksmengde baserer seg på en sammenheng mellom befolkning og saksmengde. Basert på sammenhengen mellom befolkning og saksmengde for de ulike sakstypene gjennom de 10 siste årene, som vist ovenfor, er det utviklet rater for å kunne anslå framtidig saksmengde i de respektive rettskretsene i regionen. Anslagene for framtidig saksmengde baserer seg på SSBs befolkningsframskrivninger publisert i juni 2012.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvor sterk sammenheng det er mellom befolkningsvekst og saksvekst, særlig gjelder det for straffesakene. Det innebærer at det er en usikkerhet knyttet til anslag for framtidig saksmengde for de ulike sakstypene.

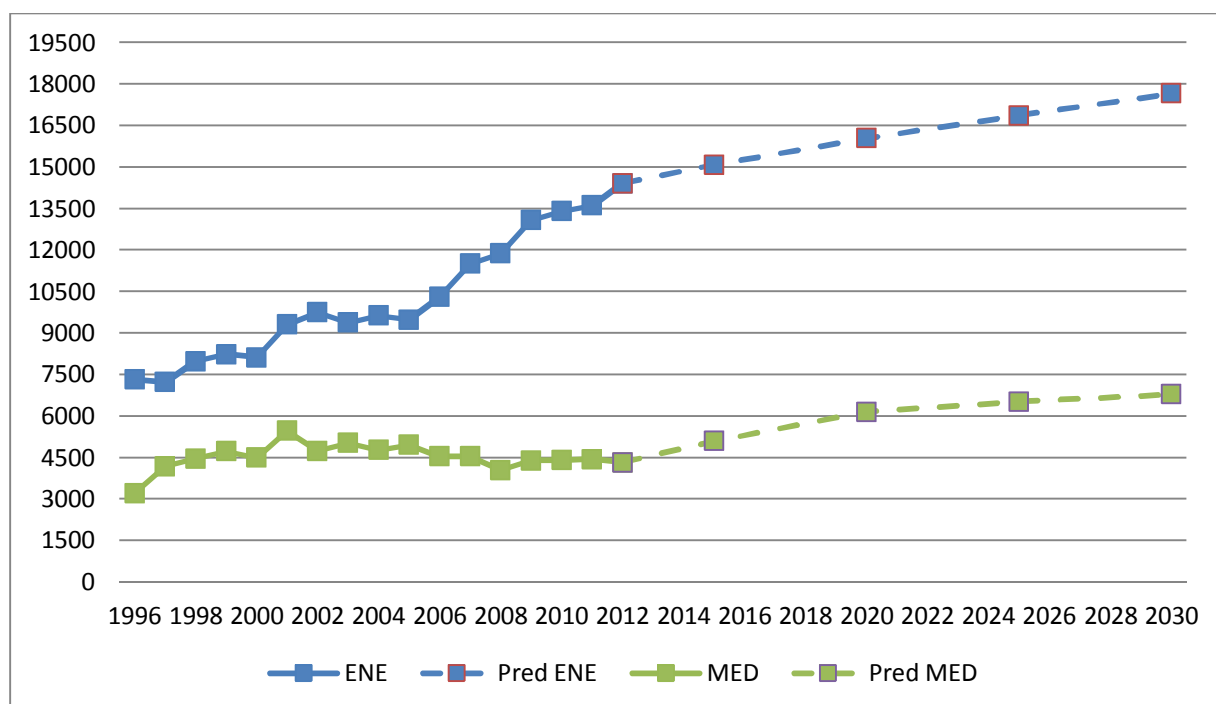
Nedenfor vises historisk utvikling i saksmengde til og med 2012 vist i heltrukken linje, og anslått utvikling fram mot 2030 for ulike sakstyper basert på de rater som er utviklet.

Figurene viser anslagene for domstolene i Oslo-regionen samlet, domstolspesifikke anslag finnes i vedlegg 4.

Figur 8-15 Tvistesaker-historisk utvikling fram til 2012 og anslag fram til 2030



Figur 8-16 straffesaker (ENE og MED) - historisk utvikling fram til 2012 og anslag fram til 2030



8.3.3 Anslag på framtidig bemanningsbehov

Basert på framtidig saksinnang som skissert i punkt 8.3.2 er Domstoladministrasjonens ressursfordelingsmodell benyttet til å anslå nødvendig bemanning for avvikling av denne saksmengden.

Tabellen nedenfor sammenstiller nøkkeltall fra framskrivningene med tilsvarende nøkkeltall for dagens situasjon.

Tabell 8-3 Anslag på totalt antall årsverk i hver av domstolene i Oslo-regionen i 2030

Domstol	Bemanning i 2013	Anslag 2030	Endring
Asker og Bærum	37,5	48	28 %
Follo	23	34	48 %
Nedre Romerike	27,3	45	65 %
Oslo byfogdembete	59	87	47 %
Oslo tingrett	213*	302*	42 %
Øvre Romerike	15,5	27	74 %
Sum:	375,3*	543*	45 %

* inkluderer 20 medarbeidere i tinghusadministrasjonen i 2013. Med en vekst på 42 % gir dette et bemanningsbehov knyttet til tinghusadministrasjon på 28 medarbeidere. Veksten i tinghusadministrasjonen vil imidlertid kunne variere noe ut fra hvordan det økte lokalbehovet dekkes.

I anslagene på framtidig bemanning er tyngdeparametre⁶ for 2011 benyttet. I ressursfordelingsmodellen beregnes det en basistid for hver sak.

I anslagene på framtidig bemanningsbehov er også ressurser til behandling av de øvrige sakene (eks. konkurs, tvang, notarial mv.) tatt med. I ressursfordelingsmodellen, som benyttes til å estimere bemanningsbehovet, utgjør disse sakene en fast andel av domstolenes samlede saker, i dag 18 %.

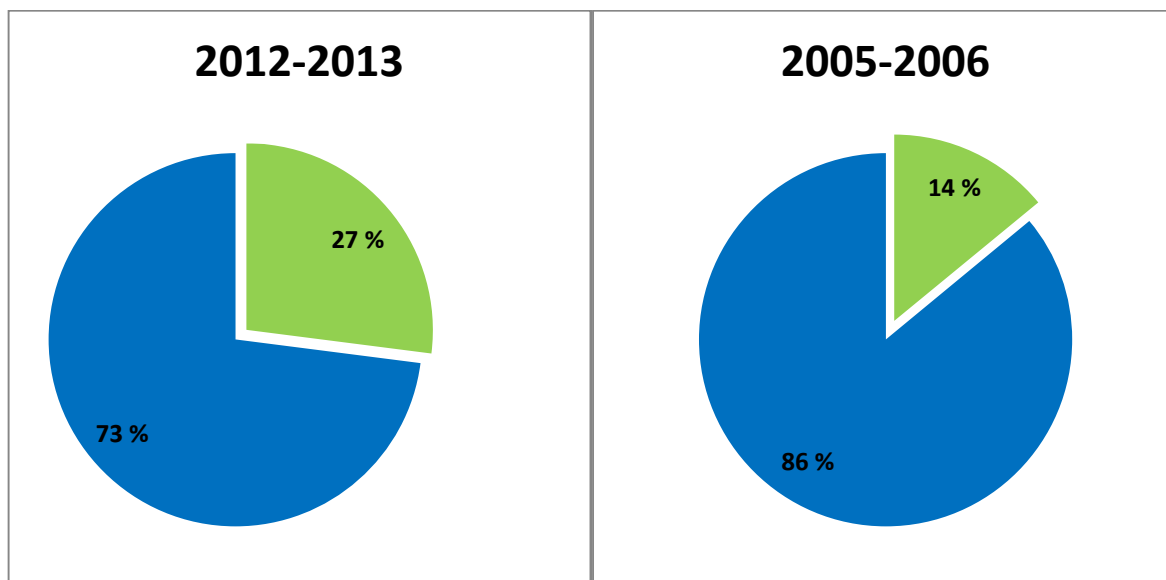
Det er antatt at forholdet mellom nødvendig bemanning til å håndtere disse sakene i forhold til tvistesaker, enedommersaker og meddomsrettssaker er det samme i 2030 som i dag. Det er en viss usikkerhet knyttet til denne antakelsen, idet det pågår diskusjoner om disse sakene fortsatt skal ligge i domstolene i framtiden.

Ressursfordelingsmodellen er utviklet med utgangspunkt i tidsstudier foretatt i 2005/2006. Det er en oppfatning blant mange domstoler at sakene i dag er tyngre og mer komplekse enn da modellen ble utviklet. Nye analyser utført av Oslo tingrett viser at det der er en større vekst i en del av de faktorene som har særlig betydning for sakskompleksiteten, enn veksten i antallet innkomne saker skulle tilsi. Den gjennomsnittlige sak blir altså stadig mer omfattende og kompleks for domstolen å behandle.

⁶ I ressursfordelingsmodellen beregnes det en basistid for hver sak. For tvistesaker (TVI) og meddomsrettssaker (MED) får domstolene i førsteinstans i tillegg et påslag for registrerte tyngdeparametre fra foregående år. Tyngdeparametre er egenskaper ved sakene som bidrar til at tidsbruken øker. En rekke tyngdeparametre ble studert, men kun effekten av tolker, vitner og sakkyndige viste seg å være statistisk signifikant i analysene Det Norske Veritas utførte ved etableringen av ressursfordelingsmodellen.

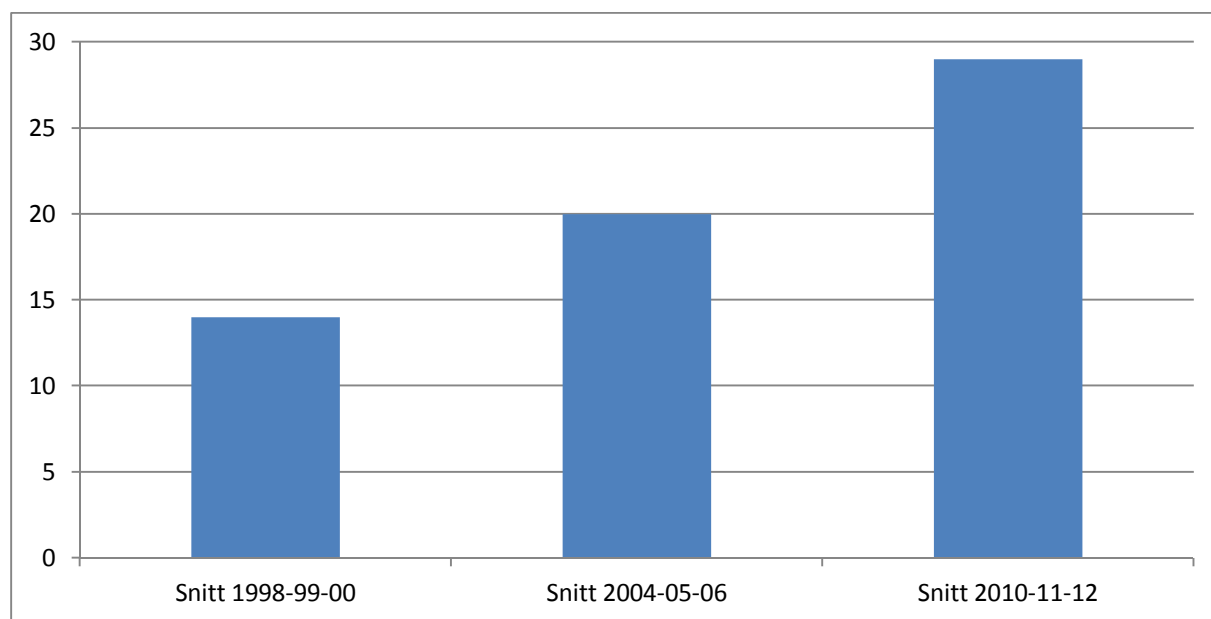
Bruken av tolk har økt betydelig de senere årene. Ikke minst gjelder det i de sivile tvistene, hvor Oslo tingrett opplever en enda sterkere vekst i tolkebruken enn i strafferettspleien. Økt tolkebruk er en naturlig følge av utviklingen i befolkningen i Osloregionen. En så sterk økning i tolkebruken påvirker hvor omfattende og komplekst domstolarbeidet med den enkelte sak er.

Figur 8-17 Andel saker med bruk av tolk i Oslo tingrett i 2005-2006, sammenlignet med 2012-2013



Antall vitner og antallet rettstimer i MED-sakene har økt jevnt i siste tiårs-periode. Antallet langvarige MED-saker (hovedforhandling over 10 dager) i Oslo tingrett har økt fra i underkant av 15 per år rundt tusenårsskiftet til nå om lag 30 per år, parallelt med at andelen kortvarige foreleggssaker er redusert. Snittet på sakenes kompleksitet øker derfor tydelig.

Figur 8-18 Utvikling i antall MED-saker i Oslo tingrett med hovedforhandling over 10 dager i perioden 1998-2012



Også arbeidet med hver enkelt TVI-sak blir mer krevende og omfattende. Antall rettstimer per TVI-sak har økt med 20 % siste ti år. Bruken av sakkyndige øker også. Andelen rettstimer med sakkyndig i TVI-saker i Oslo tingrett som ble behandlet med sakkyndig er økt med nesten 40 % i perioden.

Andelen TVI-saker hvor det er benyttet tolk viser sterk økning; fra ca 10 % til ca 35 % i løpet av siste ti årene. De regelstyrte utgiftene øker blant annet, som en følge av dette betydelig.

Disse nye undersøkelsene gjort av Oslo tingrett viser tendenser som antas å være gjeldende for hele regionen. De illustrerer en utvikling i domstolarbeidet som ikke uten videre reflekteres i ressursfordelingsmodellen eller tradisjonell tenkning om ressursbehov i domstolene. Denne utviklingen gir grunn til å anta at det faktiske bemanningsbehovet knyttet til forventet saksvekst vil bli høyere enn det estimatene basert på ressursfordelingsmodellen i dag viser.

9 Vurdering av hensiktsmessig domstolstørrelse

9.1 Innledning

Ett av de spørsmålene prosjektet er bedt om å vurdere, og eventuelt komme med anbefaling om, er hva som er å anse som hensiktsmessig domstolstørrelser i en framtidig domstolstruktur.

Hensiktsmessig domstolstørrelse skal blant annet vurderes i lys av utfordringer ved ledelse av store organisatoriske enheter, og eventuelle særlige utfordringer ved ledelse av medarbeidere som er uavhengige i utøvelse av sitt fag, slik dommere er i den dømmende funksjon.

DA og styringsgruppen for prosjektet har vært enige om at det er ønskelig med ekstern bistand til å bistå med disse vurderingene.

Det ble foretatt undersøkelser av om det eksisterte relevant forskning eller annet utredningsarbeid som kunne ha direkte relevans for vårt arbeid med spørsmålene i tilknytning til en organisasjons størrelse og betydningen for ledelse og styring av særlig selvstendige medarbeidere.

I den forbindelse ble vi kjent med et arbeid utført av Jur.dr Olof Wilske (nå ansatt ved Riksdagens utredningstjänst i Sverige). Olof Wilske hadde skrevet en doktoravhandling med tittelen "Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur og ideal".

9.2 Doktoravhandling ved Uppsala universitet: "Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur og ideal"

Avhandlingen inngikk i et tverrfaglig arbeid med fokus på demokrati og deprofesjonalisering i Sverige og hvor sentrale spørsmål var hvilken betydning profesjonene, deres struktur og ideal med videre har for offentlig forvaltning.

Doktoravhandlingen ble gjort tilgjengelig for samtlige medlemmer av styringsgruppen og Olof Wilske ble invitert og deltok på et møte med styringsgruppen i februar 2012.

Avhandlingen har undersøkt og drøfter uavhengigheten innenfor en administrativ ramme, lederens rolle og spørsmålet om hvorvidt lederen av en domstol må være dommer, intern organisering, utnevningssprosedyrer, saksfordeling, lønnsfastsetting med videre.

Med økende størrelse kan det være nødvendig å gjøre endringer i indre organisering. I Sverige har man gått fra å organisere arbeidet i rotler⁷, til at svært mange av domstolene nå er organisert i avdelinger/enheter. Domstollverket har et ønske om en organisering i avdelinger. Enkelte domstoler har nå en formell avdelingsinndeling og andre har en enhetsinndeling. De enkelte saker fordeles til avdelingene etter tilfeldighetsprinsippet, men slik at man innenfor den enkelte avdeling blir enige om hvem som skal ha hovedansvaret for en sak. Undersøkelsene til Wilske har vist at en erfarer at det personlige ansvaret kan bli utydelig ved denne form for organisering av arbeidet og saksfordeling.

⁷ En rotel er et arbeidslag bestående av dommer, notarie og sekretær

Den enkelte dommer føler ikke lenger et like stort personlig ansvar for saken, blant annet som følge av at den også kan overføres til andre om nødvendig.

På spørsmål om hvorvidt domstollederen må eller bør være dommer, er konklusjonen at lederen også bør være dommer. Dette er viktig for lederens legitimitet. Det er ulik praksis når det gjelder utnevning av ledere på enhets-/avdelingsnivå i Sverige i dag. Enhetsledere i enkelte domstoler utpekes av domstolleder blant domstolens dommere for en tidsbegrenset periode. I andre domstoler med Chefflagmenn utnevnes disse på samme måte som domstolleder⁸.

I undersøkelsen pekes det på at alle avdelings-/enhetsledere bør utnevnes på samme måte som domstolledere for øvrig.

Statskontoret⁹ har evaluert strukturendringene og finner at ledelse av den enkelte domstol er langt viktigere enn hvordan den er organisert.

Styringsgruppen var opptatt av om Wilske ut fra sitt arbeid hadde grunnlag for å si noe om hensiktsmessig domstollstørrelse. Wilske ga uttrykk for at det ikke er mulig å angi en bestemt størrelse som den mest hensiktsmessige, og at like mye avhenger av hvordan den indre organiseringen er. I Sverige går debatten i langt større grad rundt utfordringene ved for små domstoler og deres sårbarhet. Wilske hadde heller ikke noe synspunkt på hva som er en hensiktsmessig eller ideell størrelse på den enkelte enhet i en domstol.

9.3 Ekstern bistand til vurdering av spørsmål knyttet til hensiktsmessig størrelse og betydning av størrelse i forhold til ledelse og styring

Etter drøftinger i styringsgruppen og referansegruppen var en av den oppfatning at det fortsatt var viktig å få en uavhengig vurdering av spørsmål knyttet til hensiktsmessig størrelse og betydning av størrelse i forhold til ledelse og styring.

Det ble iverksatt en forenklet anskaffelsesprosess, og det ble inngått avtale med Administrativt forskningsfond, heretter omtalt som AFF.

AFF ble konkret bedt om å:

Foreta en vurdering av hva som ut fra ledelses- og organisatoriske forhold, samt hensynet til kvalitet og effektivitet i saksavvikling og alminnelig drift, anses som hensiktsmessige domstollstørrelser i Oslo og regionen for øvrig. Et sentralt punkt vil være å peke på eventuelle kritiske faktorer og/eller forutsetninger som den enkelte domstol bør vurdere i forbindelse med den indre organiseringen, avhengig av enhetens størrelse. Størrelsens eventuelle betydning for arbeidsmiljø og trivsel skal også vurderes.

Vurderingen skal bygge på kjent organisasjonsteori og forskning, og en "praktisk vurdering" av organisasjonsstørrelsens betydning for ledelse og styring av norske domstoler (domstolene i den angitte regionen). Det skal i vurderingen rettes et særlig fokus på betydningen av dommernes uavhengighet og særlige selvstendige stilling.

⁸ Utnevnes av regjeringen etter forslag fra Domarnämnden.

⁹ Domstolenes inre arbeid – en utvärdering (Statskontoret 2009:20)

AFF startet sitt arbeid i januar 2013, og deltok på møte med styringsgruppen 30. januar 2013. AFF leverte sin rapport 6. mars 2013, og presenterte den for styringsgruppen 12. mars 2013. Rapporten ble også framlagt og diskutert med referansegruppen i møte 13. mars 2013. Rapporten ligger ved som vedlegg 5.

9.3.1 Hovedkonklusjoner fra AFFs rapport

Nedenfor følger et utdrag fra rapporten hvor en oppsummerer hovedpunktene og AFFs konklusjoner.

"Størrelse har ulike virkningsmekanismer på en domstol, og mange av disse er til stede samtidig. Det vil også være nokså forskjellige mekanismer som er i sving i store og små domstoler. Generelt vil vi forvente mer formalisering av domstolen etter hvert som størrelsen øker. Domstolen vil bli mer strukturert, enhetene i domstolen vil bli større og det vil bli mer formalisering i form av roller og prosedyrer.

Ulike faktorer ved arbeidsmiljø blir i varierende grad påvirket av domstolstørrelse:

- *Med størrelse på domstolen varierer også størrelse på det sosiale arbeidsfellesskapet og sammensetningen av funksjoner og kompetanse*
- *I en liten domstol vil det i større grad enn i en stor domstol være mulighet for åpen og direkte kommunikasjon, og direkte involvering av de ansatte. I en stor domstol vil det sosiale fellesskapet i større grad være knyttet til enhet eller avdeling hvor man vil ha mer involverende og åpen kommunikasjon. Kommunikasjon med toppledelse vil i større grad gå gjennom avdelingsleder og ulike informasjonssystemer*
- *En liten domstol vil i større grad være sårbar ved fravær, stor arbeidsmengde og faglig kompleksitet og når medarbeidere eller ledere ikke fungerer. I forhold til positive sosiale relasjoner som arbeidsmiljøfaktor er trolig størrelse på arbeidsfellesskapet og muligheter for samhandling og støtte viktigere enn domstolens totale størrelse. Her vil også lederadferd til nærmeste leder være av større betydning enn størrelse på selve domstolen*
- *Faglige og karrieremessige utviklingsmuligheter er trolig størst i en stor domstol. Både fordi mangfoldet i oppgaver og funksjoner er større, samtidig som man trolig har mer struktur og systemer for fag- og kompetanseutvikling i en stor domstol enn i en liten. I en liten domstol kan det samtidig være rom for et bredere spekter av arbeidsoppgaver fordi man er færre hoder og hender å fordele oppgavene på*

Effektivitet og kvalitet gir ulike utfordringsbilder og kapasiteter når vi sammenlikner relativt sett små og store domstoler.

- *Når vi ser på kvalitetsarbeid, så synes det som om det foregår en del kvalitetsarbeid i norske domstoler, men i mindre grad enn i store domstoler i andre land. Trolig vil systematisk kvalitetsarbeid primært utvikles i mellomstore og store domstoler, både fordi behovet trolig vil være størst i større domstoler og fordi det også er ressurskrevende å drive kvalitetsarbeid. Store domstoler vil i større grad kunne utvikle og drive dette arbeidet selv, mens mindre domstoler har et større behov for støtte fra DA og erfaringsutveksling med andre domstoler*

Oppsummering størrelse, ledelse og styring:

- *Størrelse har stor forklaringskraft når det gjelder omfanget av styringsverktøy som forvaltningen tar i bruk. Men selv med betydelig vekst vil domstoler som i dag har 20-35 ansatte fremdeles befinne seg så vidt over grensen til å være et mellomstort offentlig forvaltningsorgan. Det er altså grunn til å tro*

at selv om domstoler går fra 30 til 60 ansatte, så vil størrelsesfaktoren ha liten selvstendig betydning for omfanget av ledelses- og styringsverktøy, både innenfor rammene av og i tillegg til DAs sentrale verktøyportefølje

- Dersom domstolen kommer opp i over 200 ansatte, blir den å regne som et stort offentlig forvaltningsorgan og vi må forvente et større innslag av verktøy og systemer for styring og støtte. Da vil det være avgjørende at systemene bidrar til å styrke de gode interne arbeidsprosessene og ivaretar hensynet til kompetanseutvikling og -deling. Det gjelder både internt og på tvers av enheter. Ledergruppen må utgjøre et felles lederskap, som tydeliggjør både felles mål og verdier for enkeltmedarbeidere, grupper og enheter og for domstolen som helhet
- Samordning og ledelse av interne arbeids- og utviklingsprosesser blir både viktigere og mer krevende etter hvert som størrelsen vokser. Det er mer snakk om glidende overganger mot større kompleksitet og krav til ledelse etter hvert som størrelsen øker, enn absolutte grenser for når domstolens kvalitet blir utfordret
- Gjennomsnittlig bruker et forvaltningsorgan seks ulike styrings- og ledelsesverktøy. 69% av forvaltningsorganene bruker mellom fire og ni verktøy. Det kan være nyttig for domstolene å tilpasse diskusjonen om ledelse og styringsverktøy i forhold til slike antall, uansett hvor stor domstolen er og selv om mengden av styringsverktøy skulle øke
- Det er innslaget av ulike former for kvalitetsverktøy og ytelsesmålinger som øker med økende størrelse på forvaltningsorganene. Det finnes domstoltilpassede kvalitetsverktøy både i Norge og internasjonalt. Noe av dette er på vei inn i norske domstoler. Det er grunn til å tro at økning i domstolstørrelse vil stimulere ytterligere til dette. Her vil det også være avgjørende at ulike verktøy tilpasses domstolens størrelse og kompleksitet
- Størrelsens betydning for organisasjon og ledelse har endret seg lite fra 1996 til 2006. De ordningene som har utbredt seg mest i perioden er bruk av tildelingsbrev, brukermedvirkning, lederutvikling, kunnskapsbasert ledelse etiske retningslinjer og klarere skiller mellom roller
- Store organisasjoner velger styringsverktøy mer aktivt enn mindre organisasjoner. De mindre responderer i større grad på ytre pålegg om å ta i bruk verktøy og systemer. Dette vil ventelig også gjelde for domstoler, på de områder der de kan utøve selvstendighet.
- Verktøy og metoder som anvendes i domstolene og som er initiert via DA eller DA-forankrede prosjekter, synes å være relativt "myke" i sin utforming. Med det menes at de er dialog- og medvirkningsbaserte og med stor grad av tilpasningsmuligheter til den enkelte domstols hverdag og sammensetning

Oppsummering størrelse og dommeres uavhengighet:

- Domstolstørrelsen kan forventes å ha betydning for dommernes uavhengighet via omfanget av administrative verktøy i domstolen og hvordan verktøyene utformes og brukes. Det gjelder både antall verktøy, innslag av kvalitetsstandarder og bruk av systematiske sammenligninger. På denne måten blir størrelse mer et potensial både for indirekte påvirkning av dommere og også for å sikre uavhengigheten, enn en absolutt faktor
- Fordi store domstoler har større administrativ kapasitet enn mindre, forventes de å kunne velge ut og prege styringsverktøy så vel til fordel som til ulempe for dommernes uavhengighet. Domstolledelsen får en viktig rolle i valg av verktøy og i å sikre tilstrekkelig dommermedvirkning i verktøybruken
- Det kan forventes mer sammenligninger eller beste praksismetode i store domstoler
- Tillit skapes på andre måter i store enn i små domstoler. Det kan tenkes at tilliten til administrative verktøy som beskrevet varierer både innenfor og mellom domstoler. Det kan ha betydning om initiativet til bruken av verktøy ligger utenfor eller i domstolen og hva som er dommerkorpsets påvirkning når verktøyene utformes

- *Både DA gjennom direktør og domstolene i Norge er ledet av dommere. Det er trolig at dette har betydning for i hvilken grad det implementeres styringsverktøy som vil utfordre dommerens uavhengighet i domstoler i Norge. Trolig vil en dommer i en lederrolle være særs forsiktig med å iverksette tiltak som vil true dommerens faglige uavhengighet*

Ved bruk av sammenligninger bør det diskuteres om sammenligningen skal identifisere enkeltdommere eller skje på organisatorisk nivå i domstolen. Det vil også være en fordel å klargjøre hva koblingen skal være til eventuelle incitamenter for dommere eller domstoler. Linjeledelsens rolle i forbindelse med sammenligninger er et annet område som domstolene bør diskutere. Her vil domstolleders bruk av resultater fra sammenligninger kunne bli del av en diskusjon om dommernes uavhengighet. Et annet tema er om og hvordan resultatene av sammenligninger skal offentliggjøres og eventuelle konsekvenser for dommere eller domstoler. Det kan også forventes diskusjon om resultatene skal brukes til styringsformål eller læringsformål

Når vi vurderer de ulike drøftingene i rapporten peker det seg ut noen viktige hensyn ved organisering og ledelse av domstoler når størrelsen øker.

Organisering

- *Samordning av målprosessene på organisasjonsnivå med mål på avdelings- og individnivå*
- *Utvikle rammer og praksis for samhandling mellom enhetene*
- *Vurdere størrelsen på enhetene*
- *Vurdere sammensetningen av og organiseringen av enhetene*
- *Vurdere grad av spesialisering i de saksforberedende funksjonene og blant dommerne*

Ledelse

- *Øke ledelseskapasitet og utvikle ledelseskompetanse*
- *Ledergruppen må utgjøre et felles lederskap og bør ikke overstige 10-12 ledere*
- *For at lederne både skal kunne ivareta hensynet til faglig og personalmessig ledelse, bør trolig ikke kontrollspennet til leder/avdelingsleder overstige 20 dommere*

Domstolstørrelse

Med de hensyn som er beskrevet over mener vi at en domstol kan fungere med en ledermodell med to nivå (for dommerne) med opp til 400-500 medarbeidere totalt, avhengig av sammensetningen av dommere, dommerfullmektige, saksbehandlere og andre. Blir domstolen større enn dette, bør man trolig dele domstolen i underliggende enheter med klart avgrensede ansvar, eksempelvis etter geografiske inntak, funksjon eller annet. Det vil medføre at det opprettes et ekstra ledernivå under domstolleder bestående av to eller flere ledere som igjen leder sin ledergruppe bestående av avdelingsledere.

Etter AFFs vurderinger betyr dette at alle domstoler i Oslo-regionen har et vesentlig rom for å bli større, også Oslo tingrett som i dag er den største domstolen i regionen. Det avgjørende vil være at man tar hensyn til og ivaretar de utfordringer og muligheter som knyttes til organisatorisk vekst og størrelse."

9.4 Styringsgruppens vurderinger av hensiktsmessig domstolstørrelser

Styringsgruppen har med utgangspunkt i kap. 7 og 9 drøftet betydningen av en domstols størrelse og hva som er hensiktsmessige domstoler i regionen.

Ingen av de som styringsgruppen har hatt dialog med angir noen ideell domstolstørrelse, eller et absolutt maksimalt antall ansatte. I samtaler både med Sverige og Danmark pekes det på at antall medarbeidere per avdeling eller enhet ikke bør bli særlig høyere enn 25. Disse ligger i dag like under dette. De største domstolene i Stockholmsregionen og København har et samlet antall ansatte per domstol på mellom 210 og 250, og mener de ikke bør bli særlig større enn dette. Da vil det være mer aktuelt å opprette nye domstoler i regionen, eller overføre deler av rettskretsen/kommuner til andre.

AFF peker i sin rapport, og i den presentasjon de holdt for styringsgruppen, på at antall dommere i en avdeling trolig ikke bør overstige 15-20 dommere, dersom avdelingslederne også skal ha kapasitet til å gå i retten. De peker på at en ledergruppe må utgjøre et fellesskap og bør da ikke overstige 10-12 ledere.

Forholdstallet mellom saksbehandlere og dommere er i dag ca 0,52 i rettsavdelingene i Oslo tingrett.

Dersom en legger til grunn et dommerantall på 15-20 per avdeling, gir det et behov for 8-10 saksbehandlere, det vil si om lag 25-30 medarbeidere per avdeling basert på AFFs anbefalinger. I tillegg vil alle domstoler av en så vidt stor størrelse ha en utbygd administrasjon og fellestjenester.

Dette samsvarer godt med de signaler styringsgruppen har fått fra Sverige og Danmark når det gjelder størrelse på den enkelte avdeling eller enhet.

Dersom en skal begrense antallet i ledergruppen oppad til 10-12 ledere, og alle avdelingslederne inngår i ledergruppen, begrenser det domstolens totale størrelse. Basert på AFFs anbefalinger kan domstoler vokse opp mot 300 medarbeider uten store problemer.

Oslo tingrett som er den største av domstolene i regionen har i dag 12-13 dommere per avdeling og opplever selv at det med et slikt antall dommere er en utfordring for den avdelingsledende dommeren å balansere mellom å utøve ledelse og delta i den dømmende virksomheten. Det er imidlertid rom for at avdelingene kan bli noe større, og det vil være mulig å etablere en eller to nye rettsavdelinger. Oslo tingrett kan dersom dette legges til grunn vokse noe og nærme seg 300 medarbeidere uten problemer.

Dersom bemanningsbehovet blir som estimert i pkt. 8.3.3, vil Oslo tingrett, som den største tingretten i regionen, ha behov for en samlet bemanning i 2030 på om lag 300 medarbeidere. Dette er i det øvre sjiktet av hva som kan anses å være en hensiktsmessig domstolstørrelse og vil gi begrensede muligheter for ytterligere vekst i perioden etter 2030.

Styringsgruppen mener derfor det vil være ønskelig/hensiktsmessig å se på løsninger som gir domstoler av en noe mindre størrelse.

De øvrige domstolene i regionen vil vokse betydelig. Domstolene utenfor Oslo, vil dersom det ikke gjøres endringer i rettskretsene, ha en bemanning på mellom 27-48 medarbeidere.

Det har vært drøftet og pekt på at det vil kunne være fordeler ved at flere av domstolene ble å betrakte som store domstoler. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kap. 11.

10 Prinsipper og kriterier for framtidig inndeling

Styringsgruppen har drøftet hvilke prinsipper som skal legges til grunn for framtidig inndeling. Styringsgruppen er av den oppfatning at hensiktsmessig domstolstørrelse bør være et av de prinsipper som vektlegges ved en framtidig inndeling. En eventuell endret framtidig inndeling bør gi mulighet for domstoler av noe mindre størrelse enn hva en opprettholdelse av dagens inndeling vil gi.

Foruten domstolstørrelse vil hensynet til brukerne være sentralt. Hvordan ulike alternative inndelinger påvirker tilbudet til brukerne, både det generelle rettssøkende publikum og de profesjonelle brukerne, er viktig og er tillagt vekt ved vurderinger av hvilke modeller som er egnet til å møte utviklingen i årene framover.

De alminnelige domstolene i Norge er som hovedregel fullfaglige. Spørsmålet om hvorvidt dette skal være en hovedregel har vært vurdert i forbindelse med flere utredninger de senere årene. I tilknytning til disse er det uttalt at man ønsker å holde fast ved dette prinsippet og at det kun skal fravikes dersom det er særlige grunner til det. Dette har styringsgruppen lagt til grunn for sitt arbeid.

Andre prinsipper som har vært diskutert omtales i pkt. 10.1.

Styringsgruppen anbefaler at en følger bydelsinndelingen i Oslo kommune som kriterium ved en eventuelt endret inndeling i og i tilknytning til Oslo. Dette anses som det mest stabile kriteriet over noe tid. Oslo kommune har siden 2004 vært inndelt i 15 bydeler, hver med egne bydelsforvaltninger. Det forutsettes kjent for de aller fleste innbyggere i Oslo hvilken bydel de bor i.

Styringsgruppen har også vært opptatt av at en eventuell ny inndeling ikke skal gi en for skjev sakssammensetning rettskretsene i mellom. En svært skjev sakssammensetning domstolene i mellom vil kunne medføre at enkelte domstoler vurderes som mindre attraktive i rekrutteringssammenheng.

Nærmere omtale og drøfting følger nedenfor i pkt. 10.2.

10.1 Prinsipper

Andre prinsipper som har vært diskutert er:

- hvorvidt dagens antall domstoler i regionen skal være førende
- om utnyttelse av eksisterende rettslokaler skal være avgjørende
- om det skal være et førende prinsipp at en domstol kun skal ha én fysisk beliggenhet hvor alle medarbeidere og rettslokaler er samlet, eller om en åpner en for at det kan være mulig med "avdelingskontorer"

10.2 Kriterier

Ved vurdering av hvilke kriterier som eventuelt bør legges til grunn ved utforming av alternative modeller for inndeling har også disse kriteriene vært vurdert:

- bydeler
- politidistrikt eller politistasjoner
- postdistrikter eller postnummer
- kirkesogn
- kommuner

- vernetingsregler
- bosteds- eller næringsområder
- kollektivtrafikk/ -knutepunkt
- Reiseavstand for brukere og ansatte (nærhet for bruker)
- Sakssammensetningen i de ulike domstolene i regionen

Fra Danmark og Sverige er det opplyst at man der i det vesentlige hadde lagt grensene for kirkesognene til grunn ved endringer i rettskretsene. Det er en geografisk inndeling som svært få har et aktivt forhold til i Norge i dag. I et flerkulturelt miljø som i Oslo, hvor mange ikke er medlemmer av den norske statskirke, finner vi ikke det naturlig.

Det har også vært diskutert hvorvidt det for domstolene selv eller ulike brukere vil oppleves som problematisk at rettskretsene ikke samsvarer med kommunegrensene. Dette kriterier kan også knyttes opp mot reiseavstand og spørsmålet om hvor førende prinsippet om nærhet til bruker skal være. Det rettsøkende publikum skal oppleve åpne og serviceinnstilte domstoler de får, eller den ene gangen, de er i kontakt med domstolen. Det rettsøkende publikum vil mest sannsynlig oppleve behovet for nærhet som størst knyttet til domstolenes forvaltningsoppgaver og de tjenester de kan få utført. På sikt må en imidlertid kunne anta at digitale løsninger vil kunne redusere behovet for fysisk oppmøte i domstolen.

Nærhet vil være en viktig faktor. I en region som Oslo er avstandene imidlertid forholdsvis korte, sammenlignet med andre deler av landet, og kommunikasjonsmulighetene gode. I forbindelse med endringene i organiseringen av sykehustilbudet i Oslo og Akershus opplevde flere at de etter endringen tilhørte et sykehus i en annen kommune enn den de var bosatt i. Det ser ut til at brukerne/innbyggerne har tilpasset seg dette. Det er imidlertid avgjørende at brukeren/publikum ikke er i tvil om hvilken domstol de sogner til, og nettstedet og systemer må på en meget enkel måte veilede den enkelte til rett domstol. Styringsgruppen er av den oppfatning at avstandene i regionen er overkommelige for det rettsøkende publikum, så lenge tilbudet til brukerne for øvrig er godt.

For de profesjonelle aktørene som politi, påtalemyndighet og advokater med videre er utfordringene noe annerledes. De er hyppige brukere av domstolen, og vil ha saker som i dag går i Oslo, som vil kunne bli ført i en av de omliggende domstolene.

Politiet står foran betydelige endringer som følge av politianalysen. Ennå er det ikke avklart hvilken inndeling politidistriktene får. Avhengig av hvilken organisering som velges kan endringer i rettskretsene medføre noe økt reiseavstand og behov for å planlegge virksomheten. Påtalearbeidet ved Oslo politidistrikt er fra januar 2014 desentralisert til i alt 11 enkeltavsnitt eller politistasjonene; Sentrum, Grønland, Majorstua, Manglerud, Stovner, Vold og sedelighet, Finans og miljø, Utlending, Trafikk, Org.krim og VIC. Oslo politidistrikt har gitt uttrykk for at de vil kunne håndtere og tilpasse seg en ny inndeling på tingrettsnivå i regionen.

Enhver endret inndeling, uavhengig av hvilket kriterium som velges, vil medføre endringer for aktørene. Disse omtales nærmere i tilknytning til de enkelte alternative modellene for inndeling i pkt.11.3.

11 Ulike alternative modeller for inndeling

11.1 Innledning

Etter inngående analyser og drøftinger har styringsgruppen kommet fram til at modeller for en framtidig inndeling av rettskretsene i Oslo-regionen som et utgangspunkt skal bygge på at prognosene for befolkningsvekst er en av de sikreste indikatorene for saksutvikling samlet sett. Det er tatt høyde for den usikkerhet som ligger i prognosene for framtidig befolkningsvekst og sammensetningen i denne, jf pkt 8.2.1. En ser videre at det vil være nødvendig å utøve et skjønns når det gjelder forventet saksutvikling både med hensyn til mengde og sammensetning av sakstyper knyttet til faktorer som framtidig næringsutvikling, lokalisering av hovedkontor til større virksomheter, boligbygging med videre i regionen. Dette er faktorer som er svært vanskelige å forutsi og dermed bygge inn i modellene.

Basert på beregningene av forventet saksvekst og bemanningbehov i 2030 har styringsgruppen diskutert hvilke alternative modeller for framtidig inndeling som vil kunne møte de utfordringer den store veksten vil kunne gi.

11.2 Mulige modeller

I de innledende drøftingene ble følgende modeller vurdert:

1. Opprettholde eksisterende inndeling
2. Dele opp Oslo rettskrets dvs. flere domstoler i Oslo domssogn – ingen endringer forøvrig
3. Redusere Oslo rettskrets ved å kanalisere veksten i Oslo til dagens omliggende domstoler
4. Én stor domstol i regionen med en eller flere lokaliteter
5. En gjennomgående endring av rettskretsene i regionen og eventuelt endring av antall rettskretser slik at en kan få domstoler av mer lik størrelse

Disse modellene ble vurdert opp mot de prinsipper som styringsgruppen har ment bør være førende, hvilke vurderinger og erfaringer land som Sverige, Danmark og Nederland har gjort seg, og kunnskap om endringsprosesser i andre sektorer og forskning.

11.2.1 Én stor domstol for hele regionen (alt. 4)

Styringsgruppen har vurdert om det er hensiktsmessig og ønskelig å etablere én stor domstol for regionen slik som en for eksempel ser i Nederland.

Fordeler med en slik modell er at domstolen vil ha stor fleksibilitet til å tilpasse seg endringer i saksmengde og sakstyper. Domstolen vil være så stor og ha et bredt fagmiljø som er godt egnet for ulike former for spesialisering. Det kan være grunn til å anta at brukerne i regionen får en mer ensartet behandling enn i dag.

Det vil være meget lett for både profesjonelle brukere og det øvrige rettssøkende publikum å vite hvor de skal henvende seg.

Dersom en legger til grunn at befolknings- og saksvekst i regionen vil kreve betydelig utbygging av eller etablering av nye rettslokaler, vil det være en samfunnsøkonomisk gevinst ved å etablere ett nytt stort rettslokale istedenfor flere mellomstore lokaler.

Etablering av en domstol i regionen som vil ha om lag 550 medarbeidere i 2030 vil imidlertid ha åpenbare svakheter. En så stor domstol vil kunne gjøre det nødvendig med ytterligere organisatoriske inndelinger, der det kan være mer utfordrende å skape en enhetlig kultur og fellesskapsfølelse.

Dersom den skal samlokaliseres, vil det være behov for et meget stort domstolbygg, både med hensyn til rettssalskapasitet, kontorplasser, publikumsareal, kantine, pausearealer, med videre. Det vil være mest naturlig å lokalisere en slik domstol i Oslo kommune. Det vil kunne være krevende å finne en stor nok tomt til et så stort tinghus sentralt i Oslo.

Enkelte miljøer har tidligere hevdet at det kan være uheldig dersom enkeltdomstoler er svært mye større enn andre. Det pekes på at det kan gi en ubalanse domstolene imellom.

Det er også mulig at brukerne vil oppleve at den naturlige geografiske avgrensingen mellom domssognene faller bort, og at de dermed mister sin naturlige tilhørighet.

Basert på de faglige vurderinger gjort av AFF med hensyn til domstolstørrelse, vurderinger og erfaringer fra Sverige og Danmark når det gjelder endringer i domstolstruktur og de utfordringer store fusjonsprosesser har hatt innenfor helsesektoren i Norge, mener styringsgruppen at det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig å etablere en stor domstol i regionen.

11.2.2 Domstoler av mer lik størrelse (alt.5)

Styringsgruppen har også vurdert om det vil være ønskelig og hensiktsmessig å gjøre mer gjennomgripende endringer av inndelingen i rettskretsene i regionen, enten ved å redusere antallet rettskretser eller ved å endre grensene også mellom rettskretsene til domstolene i randsonen til Oslo, og slik kunne få domstoler av mer lik størrelse.

Flere domstoler i regionen av en betydelig størrelse vil kunne gi grunnlag for et tettere samarbeid om organisasjons- og rutineutvikling, kvalitetsarbeid, med videre.

Med den forventede vekst i befolkning og saksmengde vil imidlertid den eksisterende inndelingen gi domstoler av en betydelig størrelse i norsk sammenheng. Domstolene i regionen vil variere fra om lag 30 til 300 medarbeidere, med flere domstoler opp mot 50 medarbeidere i 2030. Denne størrelsen vil være tilstrekkelig til å oppnå mange av de styrker som større domstoler vil kunne ha, slik som et bredt fagmiljø med mulighet for spesialisering, stor fleksibilitet, og en profesjonalisering av ledelse og administrasjon av virksomheten.

Dersom en velger å gjøre mer omfattende endringer i rettskretsene, og eventuelt redusere antallet rettskretser, vil det kunne innebære at medarbeidere vil få endret arbeidssted. Det er også en fare for at brukerne vil oppleve at endringene i den geografiske avgrensningen av rettskretsene medfører at den naturlige tilhørigheten faller bort.

Så vidt omfattende endringer vil også kreve betydelige endringer når det gjelder både kontor- og rettslokaler.

Etter en vurderinger har styringsgruppen kommet til at det ikke er argumenter som tilsier et behov for å gjøre så vidt omfattende endringer som ikke de tre andre modellene allerede vil kunne ivareta.

11.2.3 De tre mest aktuelle modellene

Basert på drøftingene over ser prosjektet derfor tre prinsipielt ulike modeller for en framtidig inndeling i Oslo-regionen, som på ulik måte vil kunne møte utfordringene i årene som kommer. Disse er:

1. Opprettholde eksisterende inndeling
2. Etablere en ny rettskrets i Oslo, slik at dagens Oslo rettskrets deles i to
 - a. To rettskretser for alle sakstyper
 - b. To rettskretser for tingrettens portefølje, og en rettskrets som i dag for byfogdens portefølje
3. Redusere Oslo rettskrets ved at en overfører bydeler i Oslo til omliggende rettskretser

De ulike alternativene beskrives i nærmere detalj i punkt 11.3.

11.3 Grunnlagsdata, analyser og forutsetninger ved utforming av alternative modeller

Som nevnt i kap 8. og i punkt 11.1 bygger de ulike modellene på at prognoser for befolkningsvekst gir grunnlag for å estimere framtidig saksutvikling og således et bemanningsbehov i årene framover.

Av mandatet følger det at prosjektet skal ta utgangspunkt i hvilke behov regionen vil ha i 2030. Domstolenes ressursfordelingsmodell er benyttet for å estimere framtidig bemanningsbehov.

Det innebærer at en har innarbeidet en del forutsetninger i modellen. Modellen baserer seg på følgende forutsetninger:

- Domstolene vil i 2030 ha de samme oppgaver som i dag. Det vil si at det ikke overføres oppgaver til andre eller at domstolene får tilført nye oppgaver.
- Det gjøres ikke endringer i dagens prosesslovgivning
- Normtallene for saksbehandlingstid for ulike sakstyper holdes fast
- Dagens fordeling mellom ulike sakstyper holder seg rimelig konstant
- De ulike alternativene nedenfor viser inndeling, bemanningsbehov og størrelse i 2030. Domstolenes estimerte størrelse i 2030 forutsetter at det gis budsjettmidler til å dekke bemanningsbehovet.

Det knytter seg usikkerhet til flere av disse punktene og det problematiseres nærmere særlig under punkt 11.7.

I de alternativene der en endrer dagens rettskretsinnndeling, vil den nye geografiske inndelingen følge bydelsgrensene i Oslo kommune, jamfør drøftingen av prinsipper og kriterier i kap. 10.

Erfaringene fra Stockholm tilsier at det er viktig å gjøre grundige analyser av ikke bare saksmengde, men også fordeling mellom sakstyper for å sikre at en overfører ressurser mellom de nye rettskretsene i tråd med faktisk saksfordeling.

Det har også vært viktig for styringsgruppen å ha kunnskap om hvorvidt de alternative modellene gir store utslag eller skjevheter i saksporteføljen mellom de ulike domstolene, og om det er store variasjoner mellom de ulike modellene når det gjelder tyngdepunkt mellom sivile saker og straffesaker.

Det ble derfor besluttet å gjennomføre en analyse av dagens saksmengde i Oslo og hvordan saksmengden knyttet til den enkelte sakstype fordeler seg mellom de ulike bydelene i et enkelt år (2012).

Det ble utviklet en metode for å fordele alle sakene i Oslo tingrett og Oslo byfogdembete på de ulike bydelene i Oslo. I domstolens saksbehandlingssystem, Lovisa, er alle parter registrert med en adresse. Ved å hente ut adresser til alle parter i alle saker, og koble disse adressene med informasjon fra Oslo kommune om hvilke bydeler de ulike adressene hører hjemme i, kunne saksporteføljene til Oslo domstolene fordeles på de ulike bydeler. Gjeldende vernetingsbestemmelser i de ulike sakstypene ble lagt til grunn da sakene ble plassert i de ulike bydelene. Det tas forbehold om at dagens vernetingsregler også inneholder stor grad av valgfrihet for partene i forhold til hvor søksmål anlegges. Det skaper en usikkerhet med hensyn til hvordan saksfordelingen i praksis kommer til å bli mellom domstolene. Det er naturlig å tenke seg at blant annet saksbehandlingstiden i domstolen vil påvirke valget.

Av ulike årsaker var det ikke mulig å fordele alle sakene per bydel, men rundt 90 % av sakene ble fordelt.¹⁰ Fordelingen av saker per bydel baserte seg på disse, og dannet grunnlaget for fordelingen per bydel av det faktiske antallet saker.

Alle saker ført for Oslo tingrett og Oslo byfogdembete i 2012 ble knyttet og fordelt til de respektive bydelene.

Ressursfordelingsmodellen for domstolene er deretter benyttet for å beregne bemanningsbehovet knyttet til den enkelte bydel i 2012. For å estimere bemanningsbehovet i 2030, som er prosjektets planleggingshorisont, ble bemanningsbehovet knyttet til den enkelte bydel justert for den gjennomsnittlige estimerte veksten i bemanningen for Oslo samlet fra 2013 og til 2030. Prognosene for befolkningsveksten i de enkelte bydelene varierer til dels mye, og prognosene utarbeidet av Oslo kommunes statistikkene har variert noe fra det ene året til det andre basert blant annet på vedtatte reguleringsplaner, boligbygging med videre. I og med den ikke ubetydelige usikkerheten er det brukt en gjennomsnittlig vekstrate, denne er beregnet til 33,2 %.

Tabeller som viser fordelingen av sakene per bydel og beregnet bemanningsbehov knyttet til den enkelte bydel følger som vedlegg 6.

Estimater for bemanningsbehovet knyttet til den enkelte bydel er benyttet i de alternative modellene hvor vi foreslår endringer i eksisterende rettskretser.

Dette materialet har også gitt styringsgruppen mulighet til å se hvordan ulike alternative inndelinger av rettskretsene påvirker sammensetningen av saksporteføljen til den enkelte domstol, slik at en har hatt et godt grunnlag for eventuelt å vurdere betydningen av dette, opp mot andre viktige faktorer.

Dette omtales nærmere ved beskrivelsen av de alternative modellene.

¹⁰ En av hovedårsakene til at det ikke er mulig å fordele alle adresser på bydeler, er at det er flere ulike måter å stove et gatenavn; For eksempel Haakon den 7. gate, Håkon d7s gt, Haakon 7. gate, Håkon den sjuendes gate.

11.4 Beskrivelse av alternative modeller

1. Opprettholde dagens inndeling

En opprettholdelse av dagens inndeling vil innebære at alle domstoler i regionen opprettholdes som i dag. Domstolene vil imidlertid vokse betydelig.

Tabellen nedenfor viser estimert bemanning for de respektive domstoler i 2030.

Tabell 11-1 Estimert bemanning for domstolene i Oslo-regionen i 2030

Domstol	Bemanning i 2013	Estimert bemanning 2030	Prosentvis økning
Nedre Romerike tingrett	27,3	45	65
Follo tingrett	23	34	48
Asker og Bærum tingrett	37,5	48	28
Øvre Romerike tingrett	15,5	27	74
Oslo tingrett	213*	302*	42
Oslo byfogdembete	59	87	47
Sum	375,3	543	45

*inkluderer 20 medarbeidere i tinghusadministrasjonen i 2013. Med en vekst på 42 % gir dette et bemanningsbehov knyttet til tinghusadministrasjon på 28 medarbeidere. Veksten i tinghusadministrasjonen vil imidlertid kunne variere noe ut fra hvordan det økte lokalbehovet dekkes.

Beregningene viser at samtlige domstoler i regionen står overfor store endringer, selv om rettskretsinnndelingen ikke endres. En opprettholdelse av dagens inndeling vil på lik linje med andre alternativer kreve at det gjøres betydlige endringer og investeringer. Dette gjelder bla. bemanning, organisasjonsutvikling og lokaler.

Oslo tingrett vil, dersom det ikke gjøres endringer i rettskretsindelingen, bli en domstol med om lag 300 medarbeidere. Basert på vurderingene i kap. 9 er dette i det øvre sjiktet av hva som er hensiktsmessig størrelse, og rommet for å vokse også i tiden etter 2030 er begrenset. Det vil være behov for å gjøre organisasjonsmessige grep for at domstolen skal kunne fungere optimalt. Oslo tinghus vil ikke ha tilstrekkelig kapasitet til Oslo tingretts og Oslo byfogdembetes lokalbehov. Selv om Oslo byfogdembete ble flyttet ut i egne lokaler, vil likevel ikke Oslo tinghus ha tilstrekkelig kapasitet til Oslo tingrett. Allerede i tidsperioden 2020-2024 vil Oslo tinghus, etter de beregninger som er foretatt, bli for lite også for Oslo tingrett alene. Beregninger som viser dette følger i vedlegg 7.

Domstoler som Asker og Bærum tingrett og Nedre Romerike vil bli på nærmere 50 medarbeidere. Det vil være naturlig å se på domstolenes organisering og arbeidsprosesser når de blir så store. I dag er Asker og Bærum tingrett inndelt i avdelinger, men ikke Nedre Romerike tingrett.

Den domstolen som får den største prosentvise veksten er Øvre Romerike tingrett, som vil vokse fra en bemanning på 15,5 medarbeidere til 27 medarbeidere; en vekst på 74 %. Dette innebærer en

svært stor endring for denne domstolen, og det vil være nødvendig å ha betydelig fokus på organisasjons- og kulturutvikling.

Forutsatt den skisserte veksten vil samtlige domstoler ha behov for en utvidelse av dagens lokaler. Dette vil måtte skje ved utvidelse av eksisterende lokaler eller etablering av nye.

Konsekvenser av modell 1 opprettholdelse av dagens inndeling

Dersom en opprettholder dagens inndeling, vil en sikre Oslos befolkning tjenester innenfor kommunen og det må antas kun å bli mindre endringer i tjenestetilbudet. De styrker som brukerne i dag opplever ved tjenestene fra Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil opprettholdes. Videre vil den spisskompetanse som Oslo byfogdembete har, som spesialdomstol og kompetansesenter, opprettholdes.

Dersom dagens inndeling opprettholdes, skjer det ingen endringer med hensyn til hvor ankebehandling vil foregå.

Domstolene i randsonen til Oslo vil med prognoser for befolkningsvekst og estimert saksvekst bli relativt mye større enn i dag. Domstolene vil være av en størrelse som gir et godt grunnlag for både en profesjonell ledelse, organisasjons- og kompetanseutvikling, herunder spesialisering.

Veksten i bemanning og saksmengde vil imidlertid kunne bli en utfordring når det gjelder Oslo tingrett. Den skisserte bemanningen vil kunne gi utfordringer med hensyn til den framtidige organiseringen av Oslo tingrett. Med en slik vekst vil Oslo tingrett få en størrelse som vil gjøre det vanskelig for avdelingslederne å delta i særlig grad i det dømmende arbeidet.

Alle domstolene i regionen vil med den beregnede veksten ha behov for utvidelse av lokalene. I Oslo tinghus er kapasiteten allerede i dag fullt utnyttet. Oslo tingrett vil ha behov for å etablere både kontorer og rettslokaler utenfor tinghuset, og det rettsøkende publikum og parter vil måtte forholde seg til en domstol lokalisert flere steder i Oslo sentrum også ved dette alternativet. Dette gir en tilsvarende situasjon som forelå i Oslo før domstolene i førsteinstans ble samlet i Oslo tinghus. Enkelte peker på at det er mest nærliggende at Oslo byfogdembete først flytter ut til andre lokaler, og at tingretten skaffes tilleggslokaler når kapasiteten i tinghuset er utnyttet.

For de øvrige domstolenes vedkommende er det mer nærliggende å se for seg alle kontorer og rettslokaler samlet på ett sted. Det antas konkret å bety utvidelser av eksisterende lokaler for Follo tingrett og Øvre Romerike tingrett, leie av tilleggslokaler for Asker og Bærum tingrett, og nybygg for Nedre Romerike tingrett. Situasjonen i regionen er at alle domstolene er i ferd med å nå en kapasitetsgrense i eksisterende lokaler, og at det kun er svært begrenset mulighet til å øke bemanningen uten en utvidelse av lokalene.

Netto nåverdi av investeringer og årlige merutgifter til husleie og vedlikehold vil i modell 1 være på om lag 900 mill. kr dersom en legger en 20-årig leieperiode¹¹ til grunn. Merutgiftene til bemanning vil i år 2030 være på ca 112 mill. kr. Dersom en velger å utvide lokalene i flere omganger ved at en først

¹¹ I beregningene legges det til grunn et 20 års perspektiv på husleiekontrakter. Særlig for nye rettsbygg vil det være naturlig å bruke en slik tidshorisont. Husleiekontrakter (særlig større kontrakter) med private utleiere inngås gjerne for 10 år eller mer, og gjerne med opsjoner på forlengelser av kontrakten.

flytter ut Oslo byfogdembete for deretter å leie tilleggslokaler til Oslo tingrett når kapasiteten i tinghuset blir utnyttet, vil de økte kostnadene i 2030 være noe mindre. Hvor mye vil avhenge av i hvilken grad en kan dra nytte av fellesfunksjoner knyttet til drift av bygg med videre. Det laveste anslaget i 2030 er en kostnadsøkning på ca 186 mill. kr. Det vises til nærmere omtale av økonomiske og administrative beregninger i pkt. 11.6.

Det er fra enkelte pekt på at det vil kunne være riktig å beholde dagens inndeling så lengde det pågår et arbeid vedrørende opprettelse av særdomstoler og strukturendringer for hele landet med videre.

Som vist i kap. 8 er det forventet at den største befolkningsveksten i regionen kommer fram mot 2024 og deretter flater mer ut. Det betyr at domstolene flere år før dette vil ha vokst ut av sine eksisterende lokaler. Styringsgruppen peker på at det er viktig å vurdere framtidig inndeling selv om det foreligger uavklarte politiske spørsmål.

2. Etablering av en ny rettskrets i Oslo, slik at dagens rettskrets deles i to

2 a. Rettskretsen deles i to for hele oppgaveporteføljen

Et alternativ til å opprettholde dagens inndeling er en modell hvor en deler Oslo rettskrets i to, slik at det etableres en ny rettskrets. Det gjøres for øvrig ingen andre endringer av rettskretser i regionen.

Som redegjort for i kap. 9 velger styringsgruppen å legge bydelsgrensene i Oslo kommune til grunn ved eventuelle endringer av Oslo rettskrets.

En har ved den foreslåtte inndeling sett på størrelsene på de respektive domstoler og hvordan sakssammensetningen blir i de enkelte domstolene. En annen faktor som også er tillagt vekt er betydningen av å utnytte eksisterende lokaler i Oslo tinghus. Oslo tinghus er et forholdsvis moderne domstolbygg som sto ferdig i 1994, og ligger meget sentralt plassert i Oslo sentrum. Sist, men ikke minst, har en forsøkt å legge opp til en geografisk inndeling av rettskretsene som er mest naturlig ut fra et brukerperspektiv, dersom det først gjøres endringer.

Etter å ha vurdert 3 ulike inndelinger er en kommet til at følgende inndeling best ivaretar alle disse hensynene der rettskretsen deles i 2 for alle sakstyper:

Rettskrets A består av følgende bydeler:

- Østensjø
- Nordstrand
- Søndre Nordstrand
- Frogner
- Gamle Oslo
- Grünerløkka
- Sentrum
- St.Hanshaugen
- Sagene

Rettskrets B består av følgende bydeler:

- Stovner
- Grorud
- Alna
- Bjerke
- Nordre Aker
- Vestre Aker
- Ullern

Tabellen nedenfor viser estimert bemanning i 2030 i domstolene i disse to rettskretsene:

Tabell 11-2 Estimert bemanning i domstolene i Oslo ved en deling av Oslo rettskrets (alt. 2a)

Domstol	Bemanning 2013*	Estimert bemanning i 2030
Rettskrets A		
Oslo tingrett	180	230
Oslo byfogdembete	38	50
Rettskrets B		
Ny fullfaglig domstol	76	109
Sum Oslo rettskretser	294	389

*viser bemanningen i de respektive nye rettskretsene om endringen hadde vært gjennomført i 2013 med dagens saksmengde.

Domstolarbeidet i rettskrets A lokaliseres til Oslo tinghus, mens det må etableres nye lokaler for de som skal utføre domstolarbeidet i rettskrets B.

Rettskretsene i Oslo skal ivareta både tingrettens og byfogdens oppgaveportefølje. Det ligger ikke til styringsgruppens mandat å ta stilling til en sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. I rettskrets A vil det ved en slik oppdeling være en tingrett og et byfogdembete. I den nye rettskretsen foreslås det i dette alternativet å etablere en ny fullfaglig domstol, mens en i alternativ 2 b opprettholder Oslo byfogdembete som i dag. Enkelte framholder at det å foreslå en fullfaglig domstol i rettskrets B i fase 1 er i strid med styringsgruppens mandat, hvor det er fastsatt at prosjektet ikke skal ta stilling til eventuell sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Det spørsmålet vil først komme til vurdering i fase 2.

De øvrige rettskretser blir som i alternativ 1 og innebærer betydelige endringer både når det gjelder bemanning, organisering og behov for lokaler.

2 b. Etablering av en ny rettskrets i Oslo for tingrettens oppgaver

Et annet alternativ er at Oslo rettskrets deles i to med en tingrett i hver av rettskretsene, mens Oslo byfogdembete blir værende udelt og dekker begge rettskretser. Det betyr at prinsippet om fullfaglige domstoler fortsatt fravikes i Oslo.

Dersom beslutningstaker kommer til at det er ønskelig å beholde en spesialdomstol for byfogdsaker i Oslo, kan Oslo byfogdembete bestå med dagens rettskrets, mens rettskretsen til dagens Oslo tingrett deles i to. Det betyr at innbyggerne i Oslo og domstolenes brukere vil forholde seg til avvikende rettskretsinndeling avhengig av sakstype.

Ved en vurdering av hvilke bydeler som skal inngå i den nye rettskretsen for tingrettens oppgaver er det lagt vekt på samme faktorer som i alternativ 2 a. Kapasiteten i tinghuset og ulik

stillingssammensetning i de respektive domstolene gjør at det er behov for en noe annen inndeling for å få domstoler med en hensiktsmessig størrelse.

Basert på denne vurderingen mener styringsgruppen følgende inndeling best ivaretar dette:

Rettskrets A består av følgende bydeler:

- Frogner
- Gamle Oslo
- Grünerløkka
- Sentrum
- St.Hanshaugen
- Sagene

Rettskrets B består av følgende bydeler:

- Stovner
- Grorud
- Alna
- Bjerke
- Østensjø
- Nordstrand
- Søndre Nordstrand
- Nordre Aker
- Vestre Aker
- Ullern

Oslo byfogdembetes rettskrets deles ikke og opprettholdes som i dag.

Tabell 11-3 Estimert bemanning i 2030 for domstolene i Oslo dersom rettskretsen deles for Oslo tingrett, mens rettskretsen til Oslo byfogdembete beholdes som i dag (alt. 2b)

Domstol		Bemanning 2013*	Estimert bemanning i 2030
Oslo tingrett	Rettskrets A	150	198
Ny tingrett	Rettskrets B	85	104
Oslo byfogdembete	Oslo (én rettskrets)	59	87
Sum Oslo rettskretser		294	389

*viser bemanningen i de respektive nye rettskretsene om endringen hadde vært gjennomført i 2013 med dagens saksmengde.

I Oslo tinghus lokaliseres Oslo tingrett, rettskrets A og Oslo byfogdembete, mens det etableres nytt lokale for Oslo tingrett i rettskrets B.

De øvrige rettskretser blir som i alternativ 1 og innebærer betydelige endringer både med hensyn til bemanning, organisering og behov for lokaler.

Konsekvenser av en deling av Oslo rettskrets

Oslo tingrett vil bli en domstol på mellom 200 og 230 medarbeidere avhengig av om en velger alternativ 2a eller 2b, en ny domstol vil i begge alternativene bli på om lag 100 medarbeidere.

I alternativ 2a, hvor en deler rettskretsen i Oslo for alle sakstyper, vil Oslo byfogdembete i 2030 bli en domstol på størrelse som i dag, med i underkant av 60 medarbeidere. Dersom en velger avvikende rettskretser, ved at rettskretsen til Oslo byfogdembete beholdes uforandret, vil denne domstolen i 2030 bli på i underkant av 90 medarbeidere.

Dersom en velger å dele rettskretsen i Oslo i to, enten for alle sakstyper, eller kun for tingrettens oppgaveportefølje, vil en kunne håndtere den beregnede saksveksten i lang tid fremover. Det vil bli etablert et nytt stort domstolmiljø i Oslo og det oppleves som en styrke. Ved at det etableres flere større enheter vil de kunne samarbeide om utviklingen av domstoler av en slik størrelse, det gjelder eksempelvis ift organisering og arbeidsprosesser, kompetanseutvikling, rutineutvikling med videre. De organisatoriske utfordringene som ble skissert for Oslo tingrett i modell 1 vil ikke være de samme i modell 2. En oppnår imidlertid ikke en like stor effekt som en inndeling som gir flere store domstoler i regionen, jamfør modell 3.

Oslo byfogdembete fungerer i dag som kompetansesenter for alle tingrettene i landet. Oslo byfogdembete, som kompetansesenter, bør uavhengig av en eventuell deling av rettskretsen videreutvikles.

I dialogmøte med brukerne ble det gitt uttrykk for at Oslo byfogdembete bør bestå som en enhet, og ikke deles opp eller slås sammen med Oslo tingrett. De har en annen type saker enn de som går for tingretten, og har en spesialisert fagkompetanse.

Det er delte meninger i styringsgruppen om virkningene for Oslo byfogdembete og deres oppgaver i modell 2 a. Det vil i modellen bli etablert ytterligere en domstol hvor disse sakene inngår i Oslo. Etter beregningene vil Oslo byfogdembete i 2030 ha en størrelse tilnærmet som i dag. Enkelte av styringsgruppens medlemmer uttrykker bekymring for at det fram mot 2030 vil bli en bemanningsreduksjon og svekkelse av fagmiljøet som vil være vanskelig å bygge opp igjen.

To medlemmer framholder at alle de foreslåtte modellene vi gi en størrelse på bemanningen knyttet til "byfogdsaker" som gir grunnlag for å opprettholde og videreutvikle kompetansen som i dag er i Oslo byfogdembete. Disse medlemmene vil også påpeke at erfaringene viser at kompetanse kan opprettholdes og videreutvikles med godt resultat innenfor ulike organisatoriske rammer.

Det er enighet i styringsgruppen om at en ved valget mellom de ulike modellene blant annet vil måtte vurdere om modellen ivaretar den eksisterende kompetansen og gir tilstrekkelig fagmiljø for byfogdsaker, også i nasjonal sammenheng.

Erfaring fra tidligere sammenslåinger til fullfaglige domstoler i Stavanger, Bergen og Trondheim viser at mange har valgt en eller annen form for spesialisering når det gjelder disse fagområdene. Det vil være naturlig å vurdere det også i en eventuelt ny fullfaglig domstol i Oslo. Erfaringsrapport følger vedlagt som vedlegg 8. Enkelte viser til at en begrenset spesialisering ikke vil gi grunnlag for å opprettholde og utvikle samme grad av spisskompetanse som Oslo byfogdembete.

Etter modell 2b vil Oslo byfogdembete som kompetansesenter opprettholdes som egen domstol og ikke bli delt eller redusert. Enkelte av medlemmene framholder at dette alternativet ikke har de samme negative følgene som modell 2a, fordi byfogdembetet opprettholdes som en egen domstol og ikke blir redusert eller delt.

Ved en deling av rettskretsen til Oslo forblir rettsgrensene for de øvrige domstolene i regionen uforandret. Det betyr stor grad av stabilitet for brukerne av disse domstolene.

Dette alternativet innebærer heller ingen endringer med hensyn til hvor ankebehandling vil foregå.

Både i modell 2a og 2b får Oslo kommunes innbyggere utført alle tjenester innenfor egen kommune. De vil imidlertid måtte forholde seg til to tingretter. Bydelen hvor en innbygger eller part har bostedsadresse, hovedkontor eller hvor en straffbar handling er begått, vil være styrende for hvilken av disse domstolene som skal behandle saken. Det antas at den enkelte innbygger ikke vil ha noe problem med å forholde seg til dette, så lenge nettsider med videre på en enkel måte veileder den enkelte til riktig domstol. I de tilfeller vernetingsreglene åpner for valgt verneting kan det være vanskelig å forutse hvor den enkelte part velger å anlegge sak. Det er fra enkelte i styringsgruppen og blant noen av brukerne uttrykt en bekymring for at en kan komme til å få en skjevfordeling mellom de ulike sakstypene domstolene i mellom. Andre er imidlertid av den oppfatning at domstolenes saksbehandlingstid er en særlig relevant faktor ved valget av hvor en velger å anlegge sak, og at fordelingen av saker mellom domstolene vil jevne seg ut over tid.

Det er i dag ett forliksråd i Oslo. Overprøvingen av forliksrådets avgjørelser vil, dersom dette alternativet velges, skje i to ulike domstoler avhengig av bostedsadresse. Styringsgruppen anser ikke dette som problematisk da vernetingsreglene vil være styrende for hvilken domstol som skal overprøve avgjørelsene.

Advokater, politi og påtalemyndighet vil i modell 2a og b måtte forholde seg til tre domstoler i førsteinstans i Oslo, mot dagens to. Dersom en ny domstol blir lokalisert utenfor sentrum vil dette kunne medføre noe økt tidsbruk og koordinering av deres virksomhet. Oslo politidistrikt har imidlertid for sin del gitt uttrykk for at de vil kunne innrette seg etter dette.

Som i modell 1 vil det være behov for omfattende utvidelser når det gjelder kontorer og rettslokaler. Dersom det etableres en ny domstol i Oslo, enten den er fullfaglig eller ikke, vil det måtte etableres et nytt tinghus. De øvrige domstolene vil ha de samme behov som i modell 1.

Dersom en velger å dele Oslo rettskrets vil det av hensyn til domstolens medarbeidere og brukere være nødvendig å gjennomføre denne endringen på et gitt tidspunkt. Det bør fortrinnsvis tilpasses det tidspunktet det står ferdig nye rettslokaler for den nye domstolen. Størrelsen på den nye domstolen og behovet for lokaler må basere seg på prognoser for saksmengde og bemanning. Det betyr at dette alternativet vil gi mindre fleksibilitet enn modell 3, som åpner for at endringene gjøres over tid og kan tilpasses den faktiske veksten i større grad.

Netto nåverdi av investeringer og årlige merutgifter til husleie og vedlikehold vil i modell 2a være på om lag 1060 mill. kr dersom en legger en 20-årig leieperiode til grunn. Merutgiftene til bemanning vil i år 2030 være på ca 112 mill. kr. For modell 2b vil kostnadene til økt husleie ligge noe høyere da det at det er flere tingrettsdommere som skal over i nytt hus gir noe større arealbehov.

Nettonåverdiberegningen i modell 2b er på om lag 1100 mill. kr. Det vises til nærmere omtale av økonomiske og administrative beregninger i pkt. 11.6.

3. En reduksjon av Oslo rettskrets ved at en overfører bydeler i Oslo til omliggende rettskretser

Et tredje alternativ er å redusere Oslo rettskrets ved at grensene mellom dagens rettskretser endres. Konkret foreslås dette gjort ved at det overføres bydeler fra Oslo til omliggende rettskretser. Antallet domstoler i regionen holdes da fast. Oslo rettskrets vil da få et mindre befolkningsgrunnlag og dermed en mer moderat vekst i saksmengde og fremtidig bemanning. De øvrige domstolene rundt Oslo vil, med unntak av Øvre Romerike tingrett, vokse mer enn om dagens rettskretsinndeling opprettholdes.

Ved vurderingen av hvilke bydeler som skal overføres fra Oslo til omliggende rettskretser har en, som i alternativet over, sett hen til hvilken størrelse de ulike domstolene vil få, hvordan sakssammensetningen blir i de enkelte domstoler, utnyttelse av eksisterende lokaler og utvidelsesmuligheter og hvilke geografiske områder som er naturlig å knytte sammen. Ved den endelige vurderingen av hvilke bydeler som kan overføres vil konsekvenser for brukerne veie tungt.

Beregningene er basert på at følgende bydeler overføres:

Stovner, Grorud og Alna	➡	Nedre Romerike tingrett
Søndre Nordstrand og Østensjø	➡	Follo tingrett
Vestre Aker og Ullern	➡	Asker og Bærum tingrett

Tabellen nedenfor viser estimert bemanning i 2030 i domstolene i disse rettskretsene:

Tabell 11-4 Estimert bemanning ved samtlige domstoler i Oslo-regionen i 2030 dersom bydeler i Oslo rettskrets overføres til omliggende rettskretser (modell 3)

Domstol	Overføring av bydeler fra Oslo 2013	B 2013*	Anslag på bemanning i 2030
Nedre Romerike tingrett	30	64	85
Follo tingrett	18	44	58
Asker og Bærum tingrett	25	67	81
Øvre Romerike tingrett	0	17	27
Oslo tingrett	-51	184**	227
Oslo byfogdembete	-22	36	58
Sum	0	412	535

*viser bemanningen i de respektive nye rettskretsene om endringen hadde vært gjennomført i 2013 med dagens saksmengde.

**inkl. tinghusadministrasjon i Oslo tinghus som i dag.

Dersom den estimerte veksten slår til og fordelingen av saker fra de ulike bydelene holder seg rimelig konstant, vil Nedre Romerike tingrett og Asker og Bærum tingrett få overført en saksmengde tilsvarende mellom 24 og 30 årsverk, mens Follo tingrett får overført en saksmengde tilsvarende ca 18 årsverk fra Oslo tingrett. Domstoler som Nedre Romerike tingrett og Asker og Bærum tingrett vil med dette alternativet bli domstoler med mellom 80 og 90 medarbeidere, og vil bli å betrakte som store domstoler. Oslo tingrett vil i 2030 få en størrelse på rundt 230 årsverk, kun en marginal økning ift i dag og Oslo byfogdembete vil i størrelse bli tilsvarende det den er i dag.

Det er i dette alternativet lagt til grunn at alle sakstyper fra de aktuelle bydelene overføres til de omliggende domstolene.

Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil gitt dette alternativet også i 2030 ha tilstrekkelig lokalkapasitet i Oslo tinghus. Alle de øvrige domstolene vil ha behov for en utvidelse av eksisterende lokaler. Dette må enten skje ved leie av tilleggsklokaler eller i form av nybygg.

Konsekvenser av modell 3 overføring av bydeler fra Oslo til omliggende rettskretser

Med modell 3 får man en mulighet for en gradvis reduksjon av rettskretsen til Oslo, slik at saksveksten og i neste omgang størrelsen på Oslo tingrett blir mer hensiktsmessig. Både Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil ha størrelser i 2030 som er svært nær den de har i dag. Det betyr at veksten i seg selv, ikke vil nødvendiggjøre organisatoriske tiltak. Samtidig vil en få flere domstoler av en betydelig størrelse i Norge. Dette vurderes som en styrke med hensyn til å kunne samarbeide om utvikling, beste praksis mv i mer sammenlignbare domstoler enn i dag. Det oppleves som positivt for domstolene generelt om en i Oslo-regionen fikk mulighet til å bygge opp flere store domstoler. Domstoler av denne størrelsen vil ha et betydelig potensial for mer systematisk erfaringsutveksling og mulighet for å praktisere moderat spesialisering.

Oslo byfogdembete vil i modell 3 i 2030 ha en størrelse om lag som i dag, og en kan anta at den spisskompetanse og deres funksjon som kompetansesenter vil kunne opprettholdes og videreutvikles også innenfor modell 3. I de omliggende domstoler vil omfanget av både disse og andre oppgaver øke vesentlig og det vil være naturlig å vurdere endringer i organisering og/eller former for spesialisering.

Enkelte mener det etter modell 3 ikke er realistisk at Oslo byfogdembete frem mot 2030 vil kunne opprettholde og videreutvikle sin spesialkompetanse. Det skal gjennomføres en trinnvis prosess, over lengre tid, som bla. skal tilpasses ferdigstilling av tilleggsklokaler eller nybygg. Dette vil skape utfordringer og usikkerhet for domstolen og dens medarbeidere knyttet til saksmengde, bemanningssituasjon og arbeidsmiljø. Enkelte mener også det bør foretas en konsekvensutredning før det tas standpunkt til modeller som kan innebære en reduksjon av byfogdens spisskompetanse.

To medlemmer vil fremheve de gode forutsetningene alternativ 3 vil gi for å opprettholde og utvikle kompetansen innenfor alle saks kategorier i de berørte domstolene, herunder byfogdsakene. Endringene kan også i dette alternativet i større grad enn i de øvrige alternativer tilpasses den faktiske saksveksten. På denne måten vil dette alternativet også kunne gi færre konsekvenser for nåværende medarbeidere sammenlignet med andre alternativer.

I dialogmøte med brukerne ble det gitt uttrykk for at Oslo byfogdembete bør bestå som en enhet, og ikke deles opp eller slås sammen med Oslo tingrett. De har en annen type saker enn det som går for tingretten og har en spesialisert fagkompetanse.

Rettskretsene vil i dette alternativet bryte med kommunegrensene. Den bydelen hvor man har bostedsadresse, hovedkontor eller hvor en straffbar handling er begått vil være styrende for hvilken av disse domstolene som er vernet. Innbyggere og parter i Oslo vil måtte fremme eller få sin sak behandlet i Nedre Romerike tingrett, Asker og Bærum tingrett eller Follo tingrett. For enkelte av domstolens brukere vil det kunne medføre noe økt reisetid ved fysisk oppmøte enn om en skulle møtt i Oslo tinghus. For det alminnelige rettssøkende publikum antas det at behovet for fysisk oppmøte er begrenset til et svært lite omfang. For andre som er hyppige brukere av domstolene vil det kunne gi noe økt reisetid og behov for koordinering av aktiviteten der vernetingsreglene ikke åpner for valg av vernet.

For å sikre at en sak fremmes for riktig domstol, er det avgjørende at brukerne gjennom nettsider mv veiledes til riktig domstol. Det vises også til domstolenes veiledningsplikt som følger av Tvistelovens §4-7.

I de tilfeller vernetingsreglene åpner for valgt vernet kan det være vanskelig å forutse hvor den enkelte part velger å anlegge sak. Det antas at domstolenes saksbehandlingstid er en særlig relevant faktor ved valget av hvor en velger å anlegge sak.

Saksbehandlingstiden i 2. instans vil også kunne ha betydning for valg av vernet. I modell 3 vil saker fra bydelene overført til Nedre Romerike tingrett, og som tidligere ble anket til Borgarting lagmannsrett, få Eidsivating lagmannsrett som ankeinstans.

Når det gjelder hyppige brukere som advokater, politi og påtalemyndighet vil endringer i rettskretsene som nevnt ovenfor kunne medføre noe økt reiseaktivitet og behov for å planlegge og koordinere virksomheten. Erfaringene viser imidlertid at advokater i Oslo allerede i dag ofte har saker i de omliggende domstolene, og at dette praktisk er mulig å tilrettelegge for.

Regionen er for øvrig i stor grad å anse som ett arbeidsmarked hvor befolkningen bor og har sin arbeidsplass i hele regionen.

Det er også grunn til å tro at det at det etableres flere store domstolmiljøer i regionen vil virke positivt i rekrutteringssammenheng. Dersom det etableres store domstolmiljøer både på Lillestrøm, Sandvika og Ski vil det kunne bli naturlig for flere større advokatkontorer å legge kontorsteder til disse stedene, slik at det gir en positiv effekt gjennom økt aktivitet i de juridiske miljøene her.

I modell 3 vil Oslo tingrett og Oslo byfogdembete også i fremtiden kunne være lokalisert til Oslo tinghus. Samtlige andre domstoler i regionen vil uansett alternativ ha behov for nybygg eller tilleggslokaler. Dersom modell 3 velges for å møte de utfordringer veksten i regionen gir vil utvidelsene av eksisterende lokaler bli tilpasset forventet saksmengde og bemanning i 2030 og fremover.

Det antas at modell 3 vil kunne gjennomføres trinnvis og det kan utarbeides en plan for gjennomføringen som tilpasses tidspunkt for ferdigstilling av nye lokaler i de omkringliggende

domstolene. En slik trinnvis overføring gir også en stor grad av fleksibilitet, dersom det skulle vise seg at prognosene for befolkningsvekst og estimater for saksvekst enten er for høye eller for lave.

Det er erfaringsmessig økonomisk gunstigere å bygge nye domstolbygg eller leie tillegglokaler utenfor Oslo .

Nettonåverdi av investeringer og årlige merutgifter til husleie og vedlikehold vil i modell 3 være på om lag 800 mill. kr dersom en legger en 20-årig leieperiode til grunn. Merutgiftene til bemanning vil i år 2030 være på ca 112 mill. kr. Det vises til punkt 11.6 for ytterligere detaljer.

11.5 Konsekvenser for brukene av de ulike modellene

Konsekvensene for sentrale brukere av domstolene i regionen er viktig ved vurderingen av de ulike alternativene.

Styringsgruppen har gjennomført et møte med representanter for sentrale brukergrupper av domstolene i regionen. Møtet ble gjennomført i november 2013 i Oslo. På forhånd hadde deltakerne fått tilsendt en kort orientering om bakgrunnen for arbeidet og de alternativene som styringsgruppen diskuterte. Følgende var representert på møtet:

- Oslo politidistrikt v/ påtaleleder Lars Kruse
- Politidirektoratet v/prosjektleder Knut Kværner og seniorrådgiver Asbjørn Gran
- Oslo statsadvokatembeter v/ embetsleder Jørn S. Maurud og førstestatsadvokat Olav H. Thue
- Kommuneadvokaten i Oslo v/ ass. kommuneadvokat Ola Rømo og advokat Irene Sogn
- Advokatforeningen v/ Merete Smith (generalsekretær), advokat Anders Chr. Ryssdal (lovutvalget for sivilprosess og voldgift), advokat Siv Sandvik (lovutvalget for konkurs, akkord, panterett, tvangsfullbyrdelse og inkasso), advokat Mette Yvonne Larsen (Forsvarergruppen)
- Regjeringsadvokaten, v/advokat Christian Reusch

Intensjonen med dialogmøte var å få synspunkter på og få synliggjort konsekvenser for brukerne av de ulike alternative modellene for inndeling i Oslo-regionen.

Deltakerne på møtet ga uttrykk for at de er tilfredse med hvordan både Oslo tingrett og Oslo byfogdembete fungerer i dag. Hovedsignalet var at flertallet av disse brukergruppene ønsker dagens inndeling opprettholdt. Politiet ga imidlertid uttrykk for at de ville kunne tilpasse seg alle de modeller som var skissert, og at inndelingen som sådan ikke er avgjørende for dem.

Kommuneadvokaten ga uttrykk for at en ikke bør foreslå løsninger hvor befolkningen i Oslo vil måtte forholde seg til en domstol utenfor kommunens grenser.

Flere ga uttrykk for at en i vurderingen av fremtidige løsninger burde ha et bredere fokus, ved at en ikke kun så på geografiske endringer, men også utredet og vurderte opprettelse av særdomstoler mv, eventuelt en annen organisering av arbeidet i Oslo tingrett. Særlig Advokatforeningen ga uttrykk for at det ikke bør fattes en beslutning om en løsning basert på geografi før de andre spørsmålene er utredet, jamfør regjeringens ønske om å vurdere både særdomstoler og forvaltningsdomstoler.

Prosjektet har også mottatt et skriftlig innspill fra Advokatforeningen etter møtet. Advokatforeningen uttaler der at av de tre skisserte alternativene er modell 3 den minst hensiktsmessige løsningen. De argumenterer med at flere av domstolene vil få plassproblemer og nye utfordringer. For advokater som brukere av domstolene vil spredning av klienter på flere domstoler være byrdefullt.

Referat fra møtet og skriftlig innspill fra Advokatforeningen følger som vedlegg 9.

Styringsgruppen mener man i det foreliggende prosjektarbeidet ikke kan unnlate å foreta vurderinger, selv om det er uavklarte spørsmål i forhold til de forslag som nå ligger i regjeringsplattformen når det gjelder særdomstoler, forvaltningsdomstoler med videre.

Styringsgruppen har ved beskrivelsen av de alternative modellene og konsekvenser av disse i pkt. 11.4 forsøkt å ivareta de spesifikke synspunkter som framkom.

11.6 Økonomiske og administrative konsekvenser av alternative modeller for fremtidig inndeling

Det er foretatt beregninger eller vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser ved de ulike alternative modellene. Det er foretatt beregninger av økonomiske konsekvenser for domstolene og vurderinger av ulike administrative konsekvenser eller spørsmål som er av betydning. Det pekes på mulige økonomiske eller administrative konsekvenser for brukerne av domstolene i regionen.

11.6.1 Økonomiske og administrative konsekvenser for domstolene

Det samlede estimerte bemanningsbehovet for regionen er tilnærmet likt uavhengig av hvilket alternativ man velger.

Det er estimert at bemanningsbehovet i 2030 for regionen samlet sett vil medføre en økning i bemanningen med 54 dommere, 16 dommerfullmektiger og 88 saksbehandlere, samt en økning i antall ansatte i tinghusadministrasjon. Med dagens lønnsnivå inklusive sosiale kostnader (ferielønn og arbeidsgiveravgift) utgjør denne veksten kr 112 mill. Det er lagt til grunn en lønnskostnad på kr 1 150 000,- til dommere, kr 500 000,- til dommerfullmektiger og kr 450 000 til saksbehandlere.

I det alternativet som innebærer etablering av en ny rettskrets vil det påløpe ekstra kostnader knyttet til ledelse og administrasjon i denne rettskretsen. Dette utgjør om lag kr 5 mill. Disse er lagt til under merutgifter husleie i tabell 11-5 nedenfor.

De ulike alternativene vil medføre et noe ulikt arealbehov. Dette er knyttet til arealutnyttelsen i eksisterende lokaler og hvorvidt det er mulig å utvide eksisterende lokaler eller om det må etableres helt nye lokaler. Det framtidige arealbehovet er beregnet ut fra hvilke behov de ulike stillingsgruppene har for ulike type areal, og det estimerte antall medarbeidere i de ulike stillingsgruppene i de enkelte domstolene i de ulike modellene.

Kostnadene ved leie av eller nybygg varierer avhengig av om de ligger sentralt i Oslo eller i de tilgrensende områdene. Kostnad pr km² varierer derfor.

Tabeller som viser beregningen av arealbehovet og kostnader knyttet til det økte arealbehovet og inventar/utstyr for de ulike alternativene følger som vedlegg 10.

Det er foretatt en analyse av de samlede merkostnader for domstolene ved de alternative modellene. Kostnadene består av økte lønnsutgifter som følge av det økte bemanningsbehovet, investeringskostnader og årlige drifts- og vedlikeholdskostnader. Merutgiftene til bemanning er uavhengig av hvilken modell en velger for fremtidig inndeling, med unntak av eventuelle økte utgifter til ledelse og administrasjon i modell 2. For investeringskostnader og årlige leie og vedlikeholdskostnader er det foretatt en nettonåverdiberegning (NNV)¹², basert på at en 20-årig leiekontrakt.

Tabell 11-5 Oversikt over økonomiske konsekvenser av de ulike alternativene

Alternativ	Merutgift (husleie)	Inventar/utstyr	NNV 20-årig perspektiv	Økte lønnsutgifter
Opprettholde dagens inndeling	55	23,9	904	112
Opprettholde dagens inndeling, med OBYF i nye lokaler	53,4	23,9	894	112
Deling i 2 rettskretser i Oslo (modell 2a)	63,7	21,9	1060	112
Deling i rettskretser i Oslo for tingrettens oppgaver, byfogden beholdes som i dag (modell 2b)	66	23,3	1099	112
Overføre bydeler fra Oslo til omliggende domstoler (modell 3)	47,8	24,3	803	112

I de alternativene som innebærer etablering av en ny domstol i Oslo, herunder etablering av et nytt tinghus, vil det sannsynligvis være behov for å etablere en tinghusadministrasjon på samme måte som for Oslo tinghus. Det alternativet som innebærer en overføring av bydeler til de omliggende, vil også på sikt kunne medføre økt behov for ressurser til administrasjon og ledelse.

Det vil imidlertid være naturlig å se for seg at alle domstolene i Oslo kan samarbeide om og etablere en del fellesløsninger/-tjenester. Sentralbord, byggforvaltning, likedan vil en del IKT-funksjoner kunne etableres/driftes i fellesskap. Andre funksjoner som sikkerhetspersonell, kantine, bibliotek mv er det behov for i tilknytning til de enkelte bygg. Hvor stor tinghusadministrasjonen vil måtte være vil derfor avhenge av graden av sambruk og fellestjenester domstolene i mellom.

Med økende krav til bygg og personellsikkerhet vil etablering av nye bygg medføre vesentlige investeringer. Domstolene i Stockholms-regionen har et utstrakt samarbeid med fellesfunksjoner på

¹² Nettonåverdiberegning gjør det mulig å sammenlikne nytte- og/eller kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkt. Anslåtte virkninger neddiskonteres til samme tidspunkt ved å benytte en kalkulasjonsrente. Bruken av kalkulasjonsrenten reflekterer at framtidig nytte og kostnader ikke verdsettes like høyt som nytte og kostnader i dag. I henhold til retningslinjer fra Finansdepartementet, settes kalkulasjonsrenten til 4 % for offentlige prosjekter. Dersom et offentlig tiltak er skattefinansiert, bør det i en samfunnsøkonomisk analyse legges til en skattekostnad. Det er forbundet kostnader med å kreve inn skatter, både i form av rene administrative kostnader, og fordi en skatteøkning gir et effektivitetstap knyttet til at ressursbruken påvirkes. Finansdepartementet har beregnet en skattekostnad på 20 øre per krone for alle offentlige tiltak som skattefinansieres.

flere områder, slik som informasjon, HR, økonomi mv. Denne formen for samarbeid kan etableres i Oslo eller for hele regionen. Et slik samarbeid og mulig effektivisering av administrative funksjoner er imidlertid ikke innarbeidet i de økonomiske beregningene.

Andre omstillingskostnader

I tillegg til de beregnede kostnadene som vises i tabellen ovenfor og de merknader som følger til disse, vil de skisserte alternativene i varierende grad innebære en omstilling av virksomheten. I omstillingsprosesser er det viktig at det settes av tilstrekkelig tid både til planlegging, gjennomføring og evaluering. Erfaringer viser at det vil kunne forekomme et midlertidig effektivitetstap som følge av dette.

Omstillingene er ellers så vidt begrenset at det i svært begrenset grad vil påløpe kostnader knyttet til individuelle omstillingstiltak for medarbeidere.

11.6.2 Mulige økonomiske og administrative konsekvenser for brukere av domstolene

For det rettsøkende publikum og parter vil konsekvensene av modell 2 og 3 kunne medføre noe lengre avstand mellom hjem, virksomhet og rettslokalet. Hvorvidt dette vil medføre en økt kostnad for den enkelte er vanskelig å anslå, dette vil kunne avhenge av pris-soner på kollektivtrafikk, bompenger med videre. Likeledes vil valg av lokalisering av eventuelle nye rettslokaler ha betydning. Den eventuelle økte reiseavstanden vil være relativt beskjeden, da regionen har et godt utbygd vei- og kollektivnett. Avhengig av hvordan dette slår ut vil en kunne få en økning eller reduksjon i advokatsalærene.

Alternativ 1 vil også medføre behov for nye eller utvidede lokaler, og kan således også få konsekvenser for kostnader og tidsbruk for bruker.

Som påpekt under modell 2 og 3 vil disse løsningene kunne medføre økte reiseavstander og tidsbruk for advokater, politi og påtalemyndighet ift dagens inndeling.

Å foreta en beregning av hva en eventuelt endret inndeling vil kunne medføre av økte kostnader og tidsbruk for sentrale brukergrupper er svært vanskelig. Hvor de enkelte advokater har sitt kontor, men også sitt hjem, i dag og i framtiden vil i stor grad påvirke dette. Utbygging av kollektivtilbudet og veinettet i regionen vil også ha betydning. Den fremtidige organiseringen av påtalemyndigheten er ennå ikke avklart.

11.6.3 Konsekvenser for arbeidsmiljø og trivsel i berørte domstoler av alternative modeller

Uansett valg av modeller for framtidig inndeling i regionen, vil det være behov for organisasjonsendringer eller tilpasninger av ulikt omfang.

Organisasjonsendringer og omstillinger åpner opp for at medarbeidere kan få nye arbeidsoppgaver, noen utvider sin kompetanse og det etableres større faglige og sosiale miljøer. Faktorer som håndtert på en god måte, er en styrke i utviklingen av domstolene og de enkelte medarbeidere. Mulige konsekvenser for arbeidsmiljøet skal vurderes i tilknytning til omstilling, og det vil være behov for og nødvendig å gjøre en konsekvensanalyse i de berørte domstoler, herunder en risikoanalyse. Slike endringer kan føre til utvikling og utvidelse av den enkelte medarbeideres perspektiv. Det vil også

medføre endringer i organisasjonen. Dette vil ofte oppleves som positivt. Imidlertid kan det få uheldige virkninger dersom det ikke tas tilstrekkelig hensyn til at den enkelte medarbeider kan føle en utrygghet, frykt for ikke å strekke til med videre.

Ledelsen har et hovedansvar for å legge til rette for en god og betryggende prosess. Arbeidsmiljøarbeid er en kontinuerlig prosess på linje med det løpende systematiske HMS-arbeidet, og er helt sentralt under organisasjonsendringer og omstilling.

Informasjon og medvirkning er faktorer som er svært viktige å ivareta. Tydelighet i informasjon om mål, tidsfrister og ansvar er sentralt for å sikre en god prosess.

Selv om arbeidsgiver har hovedansvaret, har alle en medvirkningsplikt. I de forestående prosesser er det viktig å rette fokus på gjennomføringen av endringer, bakgrunnen for disse og hva en kan oppnå gjennom de foreslåtte endringer, og ikke kun endringens innhold. Fokus på samarbeid og medvirkning er av avgjørende betydning for kvaliteten på selve endringsprosessen.

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at et arbeidsmiljø skal gi grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Loven stiller spesifikke krav om tiltak ved omstillinger. De ulike modeller krever ulik oppfølging i forhold til arbeidsmiljø. Det skal gjennomføres prosesser som vil gå over noe tid og som vil skape arbeidsmiljømessige utfordringer. Det er viktig at de prosesser og tiltak som gjennomføres for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø og for å ivareta den enkelte medarbeider står i forhold til omfanget av endringen.

11.7 Andre spørsmål og utfordringer ved de alternative modellene for endret inndeling av rettskretsene

Usikkerhet knyttet til befolkningsvekst og sammensetning av befolkningen

Som nevnt i kap. 8 bygger modeller for fremskriving av saksmengde og i neste omgang bemanning seg på prognoser for befolkningsvekst utarbeidet av SSB. Det er usikkerhet knyttet til prognoser som går så vidt langt fram i tid. I modellene er det lagt til grunn det som av SSB betegnes som hovedalternativet og den bygger på middelverdier for relevante faktorer. Det er imidlertid slik at selv om en hadde lagt de laveste anslagene til grunn forventes Oslo og regionen å få en betydelig befolkningsvekst som basert på erfaring vil påvirke saksmengden i domstolene.

Omfanget av innvandring og sammensetningen av befolkningen vil imidlertid kunne påvirke hvilke bydeler som vil få den største befolkningsveksten, sammensetningen av domstolenes saksportefølje, omfanget av tolkebruk med videre vil også naturlig påvirkes.

Nærings- og boligutvikling

Befolkningveksten i regionen og i de enkelte bydeler i Oslo vil påvirkes av både boligbygging og næringsutvikling. Næringsutviklingen vil også ha vesentlig innvirkning på omfanget av enkelte sakstyper og hvordan sakssammensetningen blir i de enkelte domstolene. Modellene som er

utarbeidet bygger på dagens fordeling og innebærer således en forenkling i forhold til en mer usikker framtid.

Budsjettsituasjonen

Estimatene for framtidig bemanningsbehov, og som en konsekvens av dette størrelsen på domstolene i framtiden, bygger på forutsetninger som at prosessreglene ligger fast, tilsvarende at målene for saksbehandlingstid blir som i dag også i årene fremover. Det estimerte bemanningsbehovet er stort og vil kreve betydelig økning av domstolenes budsjetttrammer. Modellene og kostnadsberegningene bygger på at forholdet mellom ulike stillingsgrupper holdes fast. Endringer i oppgaver og arbeidsformer slik som eksempelvis digitale løsninger vil kunne påvirke arbeidsflyten og endre sammensetningen av bemanningen.

Kap. 8 viser hvordan saksmengden for ulike sakstyper har utviklet seg fra 1996 og frem til i dag. Estimatene for framtidig bemanningsbehov bygger på fremskrivninger av saksmengde. Det er en kjennsgjerning at bevilgninger og bemanning historisk ikke har vokst i takt med saksveksten.

Lokalsituasjonen og etablering av nye lokaler/tilleggslokaler

Som pekt på i kap. 11.4 viser beregninger av utviklingen i denne regionen at samtlige domstoler vil ha behov for utvidelser av sine lokaler i årene frem mot 2030. Dette enten i form av nybygg eller tilleggslokaler. En gjennomgang av domstolenes eksisterende lokaler viser at kapasiteten er utnyttet, og at det er lite rom for å vokse.

Befolkningsveksten i regionen er på det største i de nærmeste årene og frem til om lag 2020-2024. Det innebærer at domstolene i regionen i løpet av kort tid vil ha behov for utvidelse av dagens lokaler eller etablering av nybygg. Denne form for prosesser tar lang tid fra beslutning til lokaler kan tas i bruk. Det er derfor avgjørende at det snarlig tas stilling til hvordan saksveksten i regionen skal håndteres.

Basert på tidsaspektet ved lokalprosjekter ser styringsgruppen at det vil bli behov for å etablere midlertidige løsninger for å dekke lokalbehovet.

Lagdømmeinndelingen

Borgarting lagmannsrett har i flere år hatt utfordringer med lang saksbehandlingstid og restanser. Det oppfattes primært å være et kapasitetsproblem. Det ble i 2011 drøftet ulike alternative løsninger som blant annet omfattet endringer i lagdømmegrensene. Det ble imidlertid besluttet å avvende eventuelle forslag fra dette arbeidet, da en eventuelt endret inndeling i førsteinstans også ville kunne få konsekvenser for andreinstans.

Av de skisserte alternativene er det kun modell 3 hvor Oslo rettskrets reduseres ved at deler av rettskretsen overføres til de omliggende domstoler, som vil få direkte betydning for lagdømmene Borgarting og Eidsivating. Slik forslaget foreligger vil saker fra bydelene i Oslo som overføres til Nedre Romerike tingrett i fremtiden ankebehandles i Eidsivating lagmannsrett istedenfor Borgarting lagmannsrett. De øvrige alternativene vil ikke redusere antallet saker med Borgarting som ankeinstans.

Konsekvenser av eventuelle endringer i hvilke oppgaver domstolene skal løse og mulig etablering av særdomstoler

Grunnlaget for styringsgruppens beregninger og skisser til alternativ inndeling bygger på beregnet framtidig saksvekst og estimert bemanningsbehov for regionen samlet sett og for de enkelte domstolene.

Beregningene av forventet saksvekst bygger på at domstolene innenfor vår planhorisont skal ha de oppgaver som de har i dag, tilsvarende at dagens prosesslovgivning ikke endres.

Dersom det besluttes etablert særdomstoler som innebærer at enkelte oppgaver overføres fra de alminnelige domstolene til disse, noen oppgaver overføres til andre organer eller prosesslovgivning endres vil det ha betydning for våre vurderinger. Avhengig av andelen av disse sakene, vil det antall saker som skal behandles av de alminnelige domstolene i regionen reduseres i større eller mindre grad.

12 Vedlegg

13 Kilder