

Domstolkommisjonen

Vedlegg del VI

Delutredning I

1	FREMTIDIG SAKSINNGANG OG BEHOV FOR ANSATTE	3
2	FREMTIDIGE BEMANNINGSKOSTNADER	5
3	TAP I VERDISKAPING SOM FØLGE AV REISE	6

1 Fremtidig saksinnngang og behov for ansatte

Dette delkapittelet redegjør for metoden som er anvendt i forbindelse med fremskrivingen av saksinngangen til tingrettene. Den fremtidige saksinngangen for hver domstol er fremskrevet på bakgrunn av det historiske forholdet mellom antall innkomne saker til domstolen og innbyggertallet i rettskretsen til domstolen. Innbyggertallet (B) i rettskretsen (R) til domstol D i år t er summen av innbyggerne i kommunene (Bk) som inngår i domstolens rettskrets. For en rettskrets som består av N kommuner, beregnes innbyggertallet i rettskretsen som

$$(1) B_t^{R,D} = \sum_{i=1}^N Bk_{i,t}^{R,D}.$$

Hver sakstype er fremskrevet separat for den enkelte tingrett. For en bestemt sakstype (j) beregnes først innkomne saker per innbygger i rettskretsen for alle år i perioden 2010–2018. Gjennomsnittsverdien (γ^j) er brukt som en indikator for hvordan antall innkomne saker avhenger av innbyggertallet i rettskretsen. Hvis $s_t^{j,D}$ angir antall innkomne saker til domstol D innen sakstype j , beregnes gjennomsnittsverdien som

$$(2) \gamma^{j,D} = \frac{1}{9} \sum_{t=2010}^{2018} \frac{s_t^{j,D}}{B_t^{R,D}}$$

Likning (1) og (2) er brukt til å anslå hvor mange saker innen en gitt sakstype som vil komme inn til domstolen fremover i tid. For årene 2020–2040 beregnes saksinngangen som

$$(3) s_t^{j,D} = \gamma^{j,D} B_t^{R,D}, t = 2020, 2021, \dots, 2040,$$

der innbyggertallet i årene 2020–2040 hentes fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Den totale saksinngangen til domstolen i et gitt år, SI_t^D , beregnes ved å summere antall innkomne saker innen hver sakstype:

$$(4) SI_t^D = \sum_{j=1}^N s_t^{j,D}.$$

For å kunne anslå hvor mange ansatte den enkelte domstol vil ha behov for fremover i tid, er det tatt utgangspunkt i den historiske sammenhengen mellom innkomne saker og antall ansatte ved domstolen. En utfordring er imidlertid at den typiske arbeidsbelastningen som knyttes til saker, kan variere på tvers av sakstyper. For å ta hensyn til dette er sakene vektet i henhold til prinsippene i ressursfordelingsmodellen til Domstoladministrasjonen. Den totale saksinngangen i tidligere år er beregnet som en vektet sum av antall innkomne saker innen hver sakstype:

$$(5) \hat{SI}_t^D = \sum_{j=1}^N \omega^j s_t^{j,D},$$

der vekten (ω) for sakstype j (ω^j) er uavhengig av året saken kom inn til domstolen, og vekten er lik for alle domstoler. Vekten for hver sakstype er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1.1 Saksvekter

Sakstype	ω
Tvistesaker	1,00
Enedommersaker	0,13
Meddommersaker	0,50
Skjønssaker	2,25
Tvangssalg (boret og fast eiendom)	0,16
Tvangssalg (øvrige tvangssalg)	0,27
Midlertidig sikring	0,42
Dødsfallbehandling	0,08
Skifte (felleseie, dødsbo og øvrige skiftesaker)	0,27
Testamentoppbevaring	0,02
Konkurssak og gjeldsforhandling	0,15
Tvangsoppløsning og avvikling	0,15
Gjeldsordningssak	0,31
Annet	0,27

Ved å bruke den vektete saksinngangen i (5) for hver domstol og antall ansatte i domstolen kan det beregnes historiske produktivetsindikatorer for den enkelte domstol.

Produktivetsindikatoren er i denne sammenheng forholdet mellom antall behandlede saker til domstolen og antall ansatte i domstolen (A_t^D):

$$(6) \quad P_t^D = \frac{\hat{S}_t^D}{A_t^D}.$$

Det er beregnet produktivetsindikatorer for hver domstol for alle år i perioden 2008–2018, det vil si elleve indikatorer for hver domstol. For hver domstol rangeres produktivetsindikatorerne fra høyeste til laveste verdi:

$$P^D := \{P_1^D, P_2^D, P_3^D, \dots, P_{11}^D\} \quad , \quad P_1^D > P_2^D > \dots > P_{11}^D.$$

Videre brukes de tre høyeste verdiene for å beregne *produktivetspotensialet* til den enkelte domstol, det vil si:

$$(7) \quad \overline{P^D} = \frac{P_1^D + P_2^D + P_3^D}{3}.$$

I relasjonen ovenfor angir $\overline{P^D}$ implisitt behovet for ansatte i den enkelte domstol for en gitt mengde saker. For den enkelte domstol er behovet for ansatte (A) et gitt år frem i tid beregnet ved

$$(8) \quad A_t^D = \frac{\hat{S}_t^D}{\overline{P^D}}.$$

I likning (8) er \widehat{SI}_t^D den anslåtte saksinngangen til domstolen for alle år fra 2020 til 2040. Saksinngangen er vektet etter samme prinsipp som i likning (5). For hvert år er det anslåtte årsverksbehovet rundet av til nærmeste halve årsverk. Videre er det antatt at den fremtidige fordelingen mellom stillingsgrupper i den enkelte domstol skal være som i 2018. For et gitt år frem i tid betyr det at

$$(9) A_t^D = \delta^{2018,D} Dom_t^D + \vartheta^{2018,D} Domfull_t^D + [1 - \delta^{2018,D} - \vartheta^{2018,D}] Saksbeh_t^D,$$

der $\delta^{2018,D}$ og $\vartheta^{2018,D}$ angir henholdsvis andelen dommere (*Dom*) og dommerfullmektiger (*Domfull*) i domstol *D* i 2018. Det fremtidige samlede årsverksbehovet i tingrettene er for det enkelte år beregnet ved å summere det anslåtte behovet i hver tingrett.

I beregningene av behovet for ansatte i flertallets strukturforslag er produktivitetspotensialet til de ansatte i de nye tingrettsorganisasjonene oppjustert i henhold til estimatene i modell 8 i produktivitetsanalysen.¹

2 Fremtidige bemanningskostnader

Lønnsatsene fra tabell 2.1 er brukt som utgangspunkt for hva et dommerårsverk koster det offentlige. Tabellen oppgir bruttolønn for dommere, og lønnsatsene avhenger av om dommeren har personalansvar, og hvor mange medarbeidere dommeren eventuelt har ansvar for. Datamaterialet som er anvendt i analysen, er detaljert nok til at det er mulig å skille mellom domstolledere, avdelingsledere og ordinære dommere i samtlige tingretter. Det er foretatt kontrollsjekker opp mot domstolenes regnskaper.

Tabell 2.1 Lønnsatser til tingrettsdommere

Stilling	Lønn pr. 01.10.2018 (kr)
T0 – Tingrettsdommer (basislønn)	1 148 000
T1 – Domstolleder (1–9,9 årsverk)	1 263 000
T1 A – Avd.leder/nestleder (1–9,9 årsverk)	1 229 000
T2 – Domstolleder (10–24,9 årsverk)	1 342 000
T2 A – Avd.leder/nestleder (10–24,9 årsverk)	1 270 000
T3 – Domstolleder (25–49,9 årsverk)	1 389 000
T3 A – Avd.leder/nestleder (25–49,9 årsverk)	1 310 000
T4 – Domstolleder (50–99,9 årsverk)	1 472 000
T5 – Domstolleder (100 årsverk eller mer)	1 573 000
Fast årlig tillegg, domstolledere med felles ledelse	80 000

Bruttolønnen til dommerfullmektiger og saksbehandlere avhenger av stillingskategori og ansiennitet. For alle som ikke har personalansvar, er det brukt gjennomsnittsverdier på tingrettsnivå, både for dommerfullmektiger og saksbehandlere. Enkelte saksbehandlere har imidlertid personalansvar. Bruttolønnen til disse personene er identifisert i regnskapsdataene til domstolene. Bruttolønnen til samtlige ansatte er realprisjustert. Det er antatt at reallønnen øker med 1,5 prosent i året.

¹ Se vedlegg I–V pkt. 5.3.

For samtlige stillingsgrupper er det lagt til arbeidsgiveravgift, pensjonstrekk og gruppelebensforsikring samt sosiale kostnader. Det er tatt hensyn til at arbeidsgiveravgiften i Norge er geografisk differensiert. De anvendte satsene for arbeidsgiveravgift for den enkelte tingrett kan leses av i tabellen nedenfor.

Tabell 2.2 Arbeidsgiveravgift

Sone	Arbeidsgiveravgift	Domstoler
1	14,10 %	Tingretter ikke angitt under andre soner.
2	10,60 %	Fosen, Glåmdal, Hallingdal, Hardanger og Vest-Telemark
3	6,40 %	Nord-Gudbrandsdal, Nord-Østerdal og Valdres
4	5,10 %	Alstahaug, Brønnøy, Lofoten, Namdal, Ofoten, Rana, Senja, Trondenes og Vesterålen
4a	7,90 %	Nord-Troms og Salten
5	0,00 %	Alta, Hammerfest, Indre Finnmark og Øst-Finnmark

Når bemanningsbehovet fremover i tid øker, er det antatt at nytilsatte dommere har samme lønnsats som ordinære dommere, det vil si T0 i tabell 2.1. Nytilsatte dommerfullmektiger og saksbehandlere er priset med samme verdi som gjennomsnittet for stillingsgruppen i domstolen. Samme prinsipper er lagt til grunn når en tingrett får færre ansatte.

I flertallets strukturforslag er det antatt at de tilsatte beholder samme bruttolønn som de ville ha hatt dersom tingrettene ikke ble slått sammen. Arbeidsgiveravgiften som er anvendt i dette alternativet, følger lokasjonen til rettsstedet, ikke person. Når for eksempel Senja tingrett slås sammen med Nord-Troms tingrett, som har rettssted i Tromsø, anvendes arbeidsavgiften for Tromsø for alle ansatte i den nye tingretten.

3 Tap i verdiskaping som følge av reise

Dette delkapittelet forklarer metoden som er brukt til å estimere det fremtidige tapet i verdiskaping som vil følge av at personer må bruke tid på å reise til tingrettene. For å kunne foreta en slik beregning er det brukt historiske gjennomsnittsverdier for antall fremmøtte personer per sak, hvilken kommune de fremmøtte reiser fra, og hvor stor andel av personene som er bosatt i en kommune, som er sysselsatt. Disse størrelsene er sett opp mot den forespeilede saksinngangen til den enkelte tingrett.

Domstolkommisjonen har hatt tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som gir informasjon om den effektive kjøretiden og kjøredistanse fra den enkelte grunnkrets til alle av landets tingretter. Dataene inneholder også informasjon om hvor mange som er bosatt i hver grunnkrets. En grunnkrets er en mindre geografisk enhet som vanligvis brukes for å arbeide med og presentere regionalstatistikk. Det er rundt 14 000 grunnkretser i Norge.

Fordi det finnes lite annen statistikk på grunnkrets nivå, anvender analysen representative reisetider på kommunenivå. Reisetiden fra den enkelte kommune er beregnet ved å beregne et vektet gjennomsnitt av reisetiden fra hver grunnkrets i den enkelte kommune. Reisetiden fra den enkelte grunnkrets i kommunen er vektet proporsjonalt med andelen innbyggere som er bosatt i grunnkretsen. Spesifikasjonen nedenfor viser hvordan vekten til grunnkrets i lokalisert i kommune k er beregnet. BGK refererer til innbyggertallet i grunnkretsen:

$$(10) \quad \theta_i^k := \frac{BGK_i^k}{\sum_{i=1}^N BGK_i^k} \quad , \quad 0 \leq \theta_i^k \leq 1 \quad ,$$

$$\sum_{i=1}^{N_k} \theta_i^k = 1,$$

der N_k er antall grunnkretser i kommune k . Videre er reisetiden fra kommunen til en bestemt domstol, $RTK^{k,D}$, beregnet etter spesifikasjonen i (11). I spesifikasjonen angir $RTGK_i^{k,D}$ reisetiden fra grunnkrets i lokalisert i kommune k til domstol D :

$$(11) \quad RTK^{k,D} = \sum_{i=1}^{N_k} \theta_i^k RTGK_i^{k,D}.$$

Data fra domstolenes saksbehandlingssystem LOVISA er brukt for å beregne hvor mange vitner og parter som i gjennomsnitt har møtt i hver tingrett over perioden 2010–2017. Personer som møter i retten i egenskap av sitt yrke,² inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Dataene gir informasjon om hvor mange vitner og parter som har møtt i den enkelte sak i perioden. Det er beregnet spesifikke gjennomsnitt for enedommersaker, meddommersaker og tvistesaker for hver tingrett. For de øvrige sakstypene, hvor det er langt færre besøkende, er det beregnet et felles gjennomsnitt for hver tingrett.

For sakstype j i domstol D er gjennomsnittlig antall fremmøtte per sak beregnet etter spesifikasjonen i (12). Her refererer $P^{j,D}$ til hvor mange som har møtt i gjennomsnitt i domstolen i forbindelse med en sak innen en gitt sakstype i perioden. Videre refererer $s_t^{j,D}$ til antall saker innen sakstype j som kom inn til domstolen i år t , mens $parter_t^{j,D}$ og $vitner_t^{j,D}$ refererer til henholdsvis totalt antall parter og vitner som møtte fysisk i domstolen i år t :

$$(12) \quad \overline{P^{j,D}} = \frac{\sum_{t=1}^T [parter_t^{j,D} + vitner_t^{j,D}]}{\sum_{t=1}^T s_t^{j,D}}$$

Data Domstolkommisjonen har hatt tilgang til, angir postnummeret til alle som har møtt fysisk i en tingrett i perioden 2008–2018. Disse dataene er brukt til å beregne gjennomsnittlige besøksandeler fra hver kommune i rettskretsen til domstolen. Andelene er beregnet som forholdet mellom hvor mange som har reist fra kommune k til en spesifikk domstol D i sakstype j , og hvor mange som totalt har reist til domstolen innen den samme sakstypen i tidsperioden. I spesifikasjoner som presenteres lenger nede, er andelen reisende fra kommune k til domstol D i sakstype j angitt som $\overline{\mu_k^{j,D}}$.

Noen saker går over flere dager, og de som møter i en sak, må derfor møte i retten flere ganger. Ettersom dette også vil være tilfelle fremover i tid, er det beregnet en korrigeringsfaktor som tar hensyn til dette. Korrigeringsfaktoren er ment å fange opp hvor mange ganger en person må møte i domstolen i gjennomsnitt i forbindelse med en sak. Ettersom dette kan variere, både på tvers av domstoler og sakstyper, er det beregnet spesifikke korrigeringsfaktorer for hver sakstype og domstol. Tabellen nedenfor viser antagelsene som ligger til grunn for beregningene.

² For eksempel aktører fra påtalemyndigheten, politi, sakkyndige og tolker.

Tabell 3.1 Tidsintervaller til beregning av korrigeringsfaktorer

Tidsintervall: TI_i	Rettsmøtetimer (RMT)	Antall turer (én vei)
TI_1	$0 \leq \text{RMT} \leq 5$	1
TI_2	$5 < \text{RMT} \leq 10$	2
TI_3	$10 < \text{RMT} \leq 15$	3
TI_4	$15 < \text{RMT} \leq 20$	4
TI_5	$20 < \text{RMT} \leq 25$	5
TI_6	$25 < \text{RMT} \leq 30$	6
TI_7	$30 < \text{RMT} \leq 35$	7
TI_8	$35 < \text{RMT}$	8

Som tabellen viser, antas det at personer som har møtt i en sak med fem eller færre rettsmøtetimer, besøker domstolen én gang i forbindelse med en sak (tur/retur), mens personer som har møtt i en sak på mellom fem og ti timer, møter to ganger. Tilsvarende tolkninger kan gjøres for de øvrige spesifikasjonene i tabellen.

Det er foretatt beregninger hvor det er brukt andre tidsintervaller enn hva som er oppgitt i tabellen ovenfor. Dette er gjort for å undersøke i hvilken grad tapet i verdiskaping avhenger av verdiene som er oppgitt i tabellen. Valg av verdier har svært liten innvirkning på resultatene. Dette skyldes hovedsakelig at det er relativt få saker som er registrert med et stort antall rettsmøtetimer, og at det i hovedsak er de større tingrettene som har de mest tidkrevende sakene. Sistnevnte moment har betydning fordi flertallet i Domstolkommisjonen har anbefalt å opprettholde driften ved de større tingrettene i sitt strukturforslag.

I beregningen av korrigeringsfaktoren er det først beregnet hvor stor andel av sakene som historisk sett har hatt en varighet innen hvert tidsintervall i tabellen ovenfor. Korrigeringsfaktoren for den enkelte domstol for en gitt sakstype er deretter beregnet som et vektet snitt, hvor andelen for det enkelte tidsintervall er brukt som vekter. I spesifikasjoner som presenteres senere i dette vedlegget, er korrigeringsfaktoren for domstol D i sakstype j angitt som $\overline{\delta^{j,D}}$.

Måten korrigeringsfaktoren er beregnet på, åpner for at tapet i verdiskaping som følge av reising til domstolen kan være overestimert. Beregningsmetoden antar implisitt at også vitner møter flere ganger i saker som går over flere dager, noe som ikke nødvendigvis trenger å være tilfelle. At det ikke er foretatt justeringer for dette, skyldes at datamaterialet ikke er detaljert nok. Det bør likevel påpekes at beregningsmetoden trolig har liten innvirkning på resultatene, ettersom de fleste saker har mindre enn fem registrerte rettsmøtetimer.

Alternativkostnadsprinsippet er lagt til grunn ved verdsetting av tidsbruk. I analysen anvendes estimater fra en verdsettingsstudie utarbeidet av Transportøkonomisk institutt til å verdsette reisetid.³ Rapporten oppgir ulike verdier, avhengig av om reisen er på over eller under 70 kilometer, og om reisen foretas i yrkessammenheng eller ikke. Verditalleene er oppgitt i løpende priser fra 2009 og er derfor oppjustert med Statistisk sentralbyrås priskalkulator til 2018-nivå. Deretter er det foretatt en realprisjustering, der det antas at prisnivået vil øke med 1,5 prosent i året. De ulike tidsverdiene kan leses av i tabellen nedenfor. Verdiene angir verdien av én times reise og er oppgitt i 2019-kroner.

³ Transportøkonomisk institutt, 2015. TØI-rapport 1389/2015. Verdsetting av tid, pålitelighet og komfort tilpasset NTM6.

Tabell 3.2 Verdsetting av én times reise

	Tjenestereise	Privat reise
Lange reiser (mer enn 70 km)	465	172
Korte reiser (mindre enn 70 km)	465	88

Rettsforhandlinger foregår typisk i normal arbeidstid, men alle norske borgere er ikke sysselsatt. Det er tatt hensyn til dette i analysen ved å bruke sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå. Statistikken angir hvor stor andel av personer mellom 15 og 74 år som var sysselsatt i den enkelte kommune i 2018.⁴ Kommune refererer her til bosted og ikke kommunen hvor personen har sitt arbeidssted. En times reise for personer som er i jobb, er verdsatt til 465 2019-kroner, uavhengig av reisens lengde. Reisetiden til andelen som anslås å være utenfor arbeid, er verdsatt i henhold til tidsverdiene for privat reise.

Tapet i verdiskaping i forbindelse med reisevirksomhet til domstolen er beregnet ved å ta utgangspunkt i relasjonen spesifisert i likning (13). Dette er det samlede tapet i verdiskaping i kommune k i et bestemt år t når de reisende besøker domstol D i forbindelse med en sak innen en gitt sakstype j .

$$(13) \quad VT_{t,k}^{j,D} = \rho^k \left[s_t^{j,D} * \overline{P^{j,D}} * \overline{\mu_k^{j,D}} * \overline{\delta^{j,D}} * pris^\rho * 2RTK^{k,D} \right] \\ + (1 - \rho^k) \left[s_t^{j,D} * \overline{P^{j,D}} * \overline{\mu_k^{j,D}} * \overline{\delta^{j,D}} * 2RTK^{k,D} \right] [dK * pris^{kort} + dL * pris^{Lang}]$$

Ettersom uttrykket er relativt langt, forklares den første linjen i uttrykket først. Det er hensiktsmessig å begynne forklaringen med det som står i klammeparentesen. Produktet $s_t^{j,D} * \overline{P^{j,D}} * \overline{\mu_k^{j,D}}$ leses som «antall innkomne saker i år t av type j til domstol D ganget med gjennomsnittlig antall fremmøtte per sak av type j ganget med andelen reisende til domstol D i sakstype j som er bosatt i kommune k ». Dette er det samme som antall personer som reiser fra kommune k til domstol D et gitt år i forbindelse med en bestemt sakstype. Uttrykket justeres deretter med antall reiser (tur/retur) som foretas i gjennomsnitt til domstolen i forbindelse med en enkeltsak. Til sammen blir produktet $s_t^{j,D} * \overline{P^{j,D}} * \overline{\mu_k^{j,D}} * \overline{\delta^{j,D}}$ totalt antall reiser som foretas fra kommunen til domstolen i forbindelse med en bestemt sakstype et gitt år. Når dette multipliseres med reisetiden frem og tilbake fra kommunen til domstolen, $2RTK^{k,D}$, finner man den totale reisetiden for personene i kommunen.

Den totale reisetiden, målt i timer, multipliseres deretter med timesatsen for personer som er sysselsatt ($pris^\rho$), og andelen personer i kommunen som er sysselsatt (ρ^k). Til sammen utgjør dette tapet i verdiskaping som fremkommer av at sysselsatte personer reiser fra kommunen til domstolen i forbindelse med en bestemt sakstype et gitt år.

Den andre delen av uttrykket (linje 2) fanger opp tapet i verdiskaping til personer i kommunen som ikke er sysselsatt. Andelen personer i kommunen som ikke er sysselsatt, er angitt ved $1 - \rho^k$. Forskjellen fra den første delen av uttrykket er at det her skilles mellom lange og korte reiser. I uttrykket er dK og dL binære variabler som tar verdien 1 eller 0, avhengig av om reiseavstanden fra kommunen til domstolen er over eller under 70 kilometer.

⁴ Statistisk sentralbyrå, 2019. Kildetabell 11615: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, kjønn, alder, fagfelt og utdanningsnivå. 4. kvartal (K) 2000–2018.

Spesifikasjonen i likning (13) gir bare tapet i verdiskaping for én kommune i et bestemt år, og bare for en bestemt sakstype. For å beregne det totale tapet i verdiskaping brukes spesifikasjonene (14) – (17). Den første av disse, (14), gir det totale verdiskapingstapet til alle kommunene i rettskretsen til domstol D et gitt år, men bare for en sakstype j . Spesifikasjonen i (15) gir tilsvarende, men for alle sakstyper. Den nest siste spesifikasjonen, (16), gir det totale verdiskapingstapet som kan knyttes til en bestemt domstol over tid. Den siste spesifikasjonen, (17), gir det totale verdiskapingstapet til alle domstoler over tid.

$$(14) \quad VT_t^{j,D} = \sum_k^K VT_{t,k}^{j,D} ,$$

$$(15) \quad VT_t^D = VT_t^{1,D} + VT_t^{2,D} + \dots + VT_t^{Nj,D} ,$$

$$(16) \quad VT^D = VT_t^D + VT_{t+1}^D + \dots + VT_T^D ,$$

$$(17) \quad VT = VT^1 + VT^2 + \dots + VT^N .$$

Det er foretatt beregninger for dagens tingrettsstruktur og for Domstolkommisjonens alternativ. Begge beregninger følger metodikken som er presentert i dette delkapittelet.