

## Domstolenes økonomi fra 2019 og frem

30. oktober 2018

### Problem

Der skal tages stilling til bevillingsniveauet for domstolene fra 2019 og frem i forbindelse med ÆF19, som led i en ny administrativ flerårsaftale for domstolene.

### Baggrund

Med henblik på at udarbejde en ny flerårsaftale for domstolenes økonomi fra 2019 og frem besluttede ØU i juni 2018 at igangsætte en analyse af domstolene. Analysen, der blev foretaget af konsulentfirmaet Struensee & Co., blev forankret i en styregruppe med deltagelse af Domstolsstyrelsen, Justitsministeriet og Finansministeriet.

Analysen tog udgangspunkt i en målsætning om at identificere et bruttokatalog med realiserbare og implementerbare effektiviseringer for domstolene med henblik på at kunne udmønte effektiviseringer på *minimum* 1,2 pct. årligt, *jf. praksis fra indværende aftale*. Dette svarer til 22,7 mio. kr. i 2019 stigende til 89,2 mio. kr. i 2022. Samtidigt blev der afsat en reserve på § 35 på 16,1 mio. kr. i 2019 stigende til 57,8 mio. kr. i 2022 til at finansiere forskellen mellem omprioriteringsbidraget på 2 pct. på FFL19 og et effektiviseringskrav på ca. 1,2 pct. Det blev på ØU desuden besluttet, at der ved afrapporteringen af analysen skal tages stilling til den endelige bevillingsprofil og indholdet af en ny administrativ flerårsaftale, herunder nye initiativer på domstolenes område og finansiering heraf.

Analysen er færdiggjort primo oktober og anviser et samlet potentiale for effektiviseringer på 86,6-110,5 mio. kr. ved fuld indfasning i 2022, *bilag 1*.

#### *Særligt vedr. it-udfordringer i domstolene*

Undervejs i analysen er det blevet afdækket, at der er betydelige udfordringer med domstolenes ældre DSI-systemer, der omfatter straffe-, skifte- og tvangsauktions-systemerne, samt ved det relativt nye Civilsystem, *jf. bilag 2*. Det er den umiddelbare vurdering, at DSI-systemerne kan fortsætte med rimelig driftsstabilitet som minimum frem til 2. kvartal 2022, såfremt systemerne indkapsles eller lignende. Der tegner sig således et billede af, at domstolenes it-systemer inden for de næstkommende år vil skulle gennemgå betydelige ændringer, der kan medføre væsentlige omkostninger på kort sigt, men som også forventes at kunne medføre betydelige gevinster på længere sigt.

### Løsning

Der lægges op til, at domstolene i en kommende flerårsaftaleperiode (2019-2022) gennemfører effektiviseringer på ca. 1,2 pct. årligt svarende til 23,0 mio. kr. i 2019 stigende til 90,5 mio. kr. i 2022. Effektiviseringsniveauet er fastsat på baggrund af den gennemførte analyse, men der er samtidig bl.a. taget højde for de udfordringer, som Domstolene står overfor i de kommende år med it-udfordringer mv. Effektiviseringerne vil som udgangspunkt kunne udmøntes med afsæt i effektiviseringsforslagene fra den gennemførte analyse, *jf. bilag 1*. Domstolene vil dog også kunne gennemføre effektiviseringerne ved brug af andre initiativer.

Derudover lægges der op til, at reserven på § 35.11.71 *Reserve til domstole* på 16,1 mio. kr. i 2019 stigende til 57,8 mio. kr. i 2022 udmøntes til domstolene ved ÆF19.

Endelig lægges der op til, at der afsættes midler til følgende konkrete initiativer, *jf. også bilag 3*:

- *Styrket sikkerhed i retsbygninger.* Der afsættes 13,7 mio. kr. i 2019 og 25,3 mio. kr. årligt i 2020-2022 til fast adgangskontrol ved Østre Landsret og de syv byretter, hvor sikkerhedsniveauet vurderes at skulle være højest. Derudover afsættes 4,8 mio. kr. i 2020 og 8,9 mio. kr. årligt i 2021 og 2022 til yderligere vagter ved alle retter. Endelig afsættes 4,1 mio. kr. i 2020, 9,7 mio. kr. i 2021 og 7,4 mio. kr. i 2022 til bygningsmæssig sikring af retterne.
- *Hurtigere behandling af straffesager.* Der afsættes 6,0 mio. kr. i 2019, 12,0 mio. kr. årligt i 2020-2021 og 16,0 mio. kr. i 2022 til at styrke sagsbehandlingen af straffesager.

Samlet medfører det et merbevillingsbehov på ca. 20 mio. kr. i 2019 stigende til ca. 58 mio. kr. i 2022. Der lægges op til, at merbevillingsbehovet søges finansieret af forhandlingsreserven ifm. finanslovsforhandlingerne om finansloven for 2019, alternativt af regeringsreserven.

Domstolenes bevilling udgør således 1.906,7 mio. kr. i 2019 faldende til 1.877,1 mio. kr. i 2022 svarende til bevillingsfald på ca. 33 mio. kr. ift. 2018-niveauet.

**Tabel 1**  
Fastlæggelse af domstolenes bevillinger i 2019-2022

(mio. kr., 2019-pl)	2018	2019	2020	2021	2022
FFL19-bevilling (§ 11.)	1.910,0	1.870,9	1.834,1	1.797,6	1.761,7
Reserve til domstolene (§ 35)		16,1	30,1	44,1	57,8
<b>FL19-bevilling (før nye initiativer)</b>		<b>1.887,0</b>	<b>1.864,2</b>	<b>1.841,7</b>	<b>1.819,5</b>
<i>Difference ift. 2018-bevilling. (Effektiviseringskrav på ca. 1,2 pct.)</i>		-23,0	-45,8	-68,3	-90,5
Nye initiativer		19,7	46,2	55,9	57,6
- Styrket sikkerhed i retsbygninger		13,7	34,2	43,9	41,6
- Hurtigere sagsbehandling af straffesager		6,0	12,0	12,0	16,0
<b>FL19-bevilling (evt. efter nye initiativer)</b>		<b>1.906,7</b>	<b>1.910,4</b>	<b>1.897,6</b>	<b>1.877,1</b>
<i>Bevillingsudvikling 2018-2022</i>		-3,3	0,4	-12,4	-32,9

#### *Særligt vedr. proces for it-udfordringer ved domstolene*

Der lægges op til en proces for tilpasning og udskiftning af DSI-systemerne samt udbedring af Civilsystemet. Det er forventningen, at der kan være behov for særskilt finansiering til indkapsling, håndtering og udvikling af systemerne, men at de nye straffe- og skiftesystemer kan medføre effektiviseringer i næste aftaleperiode.

Det **indstilles**, at:

- Domstolene gennemfører effektiviseringer på ca. 1,2 pct. årligt svarende til 23,0 mio. kr. i 2019 stigende til 90,5 mio. kr. i 2022.
- Reserven på § 35.11.71 *Reserve til domstole* på 16,1 mio. kr. i 2019 stigende til 57,8 mio. kr. i 2022 overføres til domstolene.
- ØU tiltræder, at man søger at få nye initiativer til domstolene finansieret af forhandlingsreserven ifm. finanslovsforhandlingerne for finansloven 2019, alternativt at initiativerne finansieres af regeringsreserven.
- Der igangsættes et arbejde med henblik på at forberede udskiftning af DSI-systemerne samt udbedring af Civilsystemet.

## Bilag 1. Analyse af domstolene – potentialeoversigt

30. oktober 2018

Der er gennemført en analyse af domstolene fra juni-oktober 2018 med eksternt konsulentbistand fra Struensee og Co.

Analysen viser et samlet nettopotentiale i størrelsesordenen 86,6-110,5 mio. kr. ved fuld indfasning i 2022 inkl. potentiale for benchmark af de 24 retter til medianen og 62,7-86,6 mio. kr. ved fuld indfasning i 2022 ekskl. potentiale for benchmark til median, *jf. tabel 1*.

Nedenfor er de enkelte analysespor kort gennemgået.

<b>Tabel 1</b>				
<b>Potentialeoversigt – Analyse af domstolene</b>				
<b>(mio. kr.)</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
A) IT-drift	0,9	1,4	1,4	1,4
B) Udbetalinger	-	-	-	-
C) Effektiviseringer af Indkøb	2,3-3,6	3,6-6,1	4,9-8,7	6,2-11,2
D) Benchmark og bedste praksis	6,3	12,6	18,9	25,2
E) Åbningstider og berømmelse	-	-	-	-
F) Effektivisering af straffesagsgang	3,3-5,2	9,3-11,8	10,2-12,7	14,0-16,5
G) Effektivisering af konkurskarantæne	(0,1)	0,0-0,1	0,1-0,2	0,1-0,2
H) Effektiviseringer af skiftesagsgange	0,5-0,9	6,4-8,5	11,3-14,8	11,3-14,8
I) Videre udvikling af fogedsystem	0,2-0,8	18,7-24,4	27,0-36,3	32,9-46,7
J) Nyt straffesystem	-	-	-	-
K) Betalingspåkrav i civilsystem	0,0	(2,1)-(1,9)	5,4-8,2	11,7-17,1
Subtotal inkl. benchmark til median	13,4-17,5	49,9-62,9	79,3-101,2	102,7-133,0
Samlet korrektion for overlap	(1,7)-(1,4)	(10,4)-(7,6)	(15,7)-(11,2)	(21,6)-(15,2)
Tværgående omkostninger	(0,6)	(0,7)	(0,9)	(0,9)
<b>Total inkl. benchmark til median</b>	<b>11,3-15,2</b>	<b>41,5-51,8</b>	<b>67,1-84,5</b>	<b>86,6-110,5</b>
<b>Total ekskl. benchmark til median</b>	<b>5,0-8,9</b>	<b>28,9-39,2</b>	<b>48,2-65,6</b>	<b>62,7-86,6</b>

Anm.: Negativ nettopotentiale for året er angivet med parentes.

Kilde: Analyse af domstolene, endelig afrapportering oktober 2018, Struensee & Co.

- A) IT-drift

Analysen belyser effektiviseringspotentialet ved at overdrage domstolens basale IT-drift til Statens IT (SIT) og muligheden for at effektivisere systemdriften, som varetages af eksterne leverandører. Samlet identificerer analysen et potentiale på 1,4 mio. kr. årligt fuld indfaset ved samling af systemdrift hos én leverandør. Analysen af evt. overdragelse af domstolens basale IT-drift til Statens IT (SIT) viser, at dette ikke vurderes at indebære et potentiale.

- B) Udbetalinger  
Sporet blev droppet pga. begrænset baseline.
- C) Effektiviseringer af indkøb  
Der er gennemført en benchmark-analyse af retternes indkøb, der viser et potentiale på 5,2-10,2 mio. kr. årligt ved fuld indfasning, afhængig af om der benchmarkes til 1. kvartil eller gennemsnit ift. gennemsnitlige omkostninger per årsværk eller antal vægtede sager i perioden 2015-2017. Der identificeres især potentialer ift. IT-varer, føde- og drikkevarer, møbler og inventar samt porto, fragt og forsendelse.
- D) Benchmark  
Analysen tager afsæt i de meget betydelige produktivitetsforskelle, der ses på tværs af retterne. Et helt overordnet benchmark af enhedsomkostningerne per vægtet sag (dvs. korrigeret for kompleksitet) viser en forskel på 26 pct. mellem den ret, der har den højeste og laveste enhedsomkostning (ekskl. outliers). Analysen viser således et potentiale på 25,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset ved at reducere enhedsomkostningerne pr. vægtet sag for de retter, der ligger under medianen, til medianniveau.

Det bemærkes, at analysen af benchmark har en anden karakter end de øvrige dele af analysen, hvilket er baggrunden for, at der i analysen er en total inkl. benchmark til median og en total uden benchmark til median. Der er således på den ene side identificeret en betydelig variation i retternes produktivitet, der kan begrunde et benchmarkpotentiale (herunder særligt i lyset af retternes betydelige frihedsgrader), ligesom der er identificeret en række 'gode praksisser', der kan anvendes som løftestænger til at indfri et sådant potentiale. På den anden side er der kun identificeret en begrænset sammenhæng mellem de gode praksisser og variationen i retternes produktivitet, og der er ikke på samme måde som i de øvrige analyser en klar sammenhæng mellem løftestænger og potentiale, og der er således ikke peget på, hvordan potentialet i benchmarkanalysen konkret skal udmøntes.

Det bemærkes desuden, at benchmarkanalysen *ikke* forudsætter forbedringer i flerårsaftaleperioden for de 12 retter, der ligger over medianen.

- E) Berømmelse og åbningstider  
Analysen af berømmelse og åbningstider afdækker retternes praksis ift. retstid og berømmelsesopgaven. Analysen viser overordnet, at der er betydelige forskelle med hensyn til antal retsdage og antal retstimer per dag. Således varierer den daglige retstid blandt retterne fra 4,75 til 6,5 timer. Antallet af retsdage varierer ligeledes fra 4,1-3,3 dage, svarende til en procentuel forskel på 27 pct. Samlet set indebærer det, at variationen i dommernes formelle retstid per dag set på tværs af retterne varierer med op til 61 pct. Det bemærkes tilmed, at der baseret på den indsamlede stikprøve synes at være en sammenhæng mellem formel og faktisk retstid. Der er imidlertid ikke vist en sammenhæng mellem den formelle eller faktiske retstid og retternes produktivitet. Der er på

den baggrund ikke fundet et selvstændigt potentiale ved denne del af analysen. De identificerede gode praksisser vedrørende retstid og berømmelse er i stedet afspejlet i det generelle bruttokatalog for løftestænger i analysespor D.

- F) Effektiviseringer af straffesagsgange  
Analysen belyser muligheder for at optimere straffesagsgangen i kontekst af den eksisterende systemunderstøttelse (DSI Straffe). Analysen identificerer tre forbedringsforslag med fokus på øget digitalisering. Samlet set estimeres et potentiale på 14,0-16,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset. Forbedringsforslagene forudsætter, at der sker it-udvikling på domstolenes DSI-systemer, der inden for de kommende år forventes at blive udskiftet.
- G) Effektivisering af konkurskarantæne  
Analysen belyser muligheden for at effektivisere behandlingen af konkurskarantænesager, der håndteres i kontekst af civilsystemet for både byretterne og Sø- og Handelsretten. Analysen identificerer to forbedringsforslag med et samlet potentiale på 0,1-0,2 mio. kr. årligt.
- H) Effektivisering af skiftesagsgang  
Analysen belyser kortsigtede forbedringsforslag for insolvens- og dødsboskifter og identificerer ni forbedringsforslag med et samlet potentiale på 11,3-14,8 mio. kr. årligt, hvoraf 8,3-11,0 mio. kr. drives af et forbedringsforslag om automatiseret håndtering af kreditorers krav på dødsboskifteområdet. Forbedringsforslagene forudsætter, at der sker it-udvikling på domstolenes DSI-systemer, der inden for de kommende år forventes at blive udskiftet.
- I) Videreudvikling af fogedsystem  
Analysen belyser potentialet for indfrielse af effektiviseringer gennem videreudvikling af fogedsystemet, der er et af de nyeste systemer ved retterne. Fogedsystemet er ikke omfattet af udfordringen vedrørende end-of-extended-support på domstolenes DSI-systemer. Analysen har identificeret fire forbedringsforslag der vedrører øget digitalisering af sagsgangene. Analysen identificerer et samlet potentiale på 32,9-46,7 mio. kr. årligt ved fuld indfasning.
- K) Betalingskrav i civilsystem  
Analysen undersøger potentialet ved integration af betalingspåkrav i civilsystemet, og der identificeres et potentiale på 11,7-17,1 mio. kr. årligt ved fuld indfasning. Det bemærkes, at dette potentiale afhænger af driftsstabilisering af civilsystemet, og at det desuden er fuldt overlappende med potentialet ved etablering af en fuld digital sagsgang for betalingspåkrav i fogedsystemet, der indgår som en del af analyse I), idet betalingspåkrav i dag varetages i fogedsystemet. Det forudsættes derfor i potentialeoversigten, at effektiviseringspotentiale for betalingspåkrav i stedet indfries i kontekst af fogedsystemet.

## Bilag 2. Særligt vedr. it-mæssige udfordringer i domstolene

30. oktober 2018

---

Undervejs i analysen er det blevet afdækket, at den underliggende teknologi til domstolenes DSI-systemer, der omfatter straffe-, skifte- og tvangsauktionssystemerne, fra januar 2020 ikke længere supporteres af leverandøren. Det er den umiddelbare vurdering, at it-systemerne i byretterne og de overordnede retter, som anvender systemerne, kan indkapsles, så driften kan fortsætte med rimelig driftsstabilitet som minimum frem til 2. kvartal 2022. Struensee & Co. har på det foreliggende grundlag estimeret, at indkapslingen vil medføre udgifter på 7,2-16,0 mio. kr. Det er dog vurderingen, at der er behov for at igangsætte forberedelserne af nye systemer hurtigst muligt.

Derudover har det – uden tilknytning til analysen – hen over sommeren også vist sig, at der er udfordringer med domstolenes it-system til behandling af civile sager. Civilsystemet har vist sig at have kapacitetsmæssige udfordringer, som betyder lange svartider. Der er nedsat en task force med ekstern bistand til at klarlægge udfordringerne frem mod november 2018 samt kvalificere tiltag for udbedring, herunder den forudsatte økonomi.

Der tegner sig således et billede af, at domstolenes it-systemer inden for de næstkommende år vil skulle gennemgå betydelige ændringer, der kan medføre væsentlige omkostninger på kort sigt, men som også forventes at kunne medføre betydelige gevinster på længere sigt.

## Bilag 3. Nye initiativer for domstolene i flerårsaftaleperioden

30. oktober 2018

Som et led i den administrative aftale om domstolenes økonomi for perioden 2019-2022 lægges der op til at prioritere midler til nye initiativer om sikkerhed i retsbygningerne og hurtigere behandling af straffesager ved domstolene. De foreslåede initiativer er en del af flere initiativer, som Domstolsstyrelsen har peget på.

### *Sikkerhed i retsbygninger*

Der er i dag uhindret adgang til de fleste retsbygninger, hvilket benyttes af borgere og medier mv. til at følge retsplejen ved de danske domstole. Dette afspejler det helt grundlæggende princip i dansk retspleje, at offentligheden som udgangspunkt har fri adgang til at overvære retsmøder. Samtidig har sikkerhed været et tilbagevendende emne ved domstolene i de senere år, og der har været stort fokus på at sikre trykke og sikre rammer for sagens parter og vidner mv.

Efter en skudepisode i 2014 i Københavns Byret kortlagde Domstolsstyrelsen retternes ønsker til sikkerhed. Kortlægningen viste, at medarbejderne i de seneste år i stigende grad har følt sig utrygge i deres daglige arbejde, og at nogle medarbejdere har oplevet situationer, hvor de har følt sig direkte truet. Tendensen understøttes af de data, som Domstolsstyrelsen årligt indsamler om sikkerhedsepisoder ved retterne. Dertil kommer, at antallet af alvorlige straffesager med relation til rocker- og bandemiljøet er stærkt stigende, og at der i disse sager er et særligt behov, herunder håndtering af utrygge vidner og lægdommere.

Der lægges derfor op til tre initiativer for at højne sikkerheden ved retterne, som samlet medfører merudgifter på 13,7 mio. kr. i 2019, 34,2 mio. kr. i 2020, 43,9 mio. kr. i 2021 og 41,6 mio. kr. i 2022.

**Tabel 1**  
**Sikkerhedsinitiativer til retterne**

(mio. kr., 2019-pl)	2019	2020	2021	2022
<b>I alt</b>	<b>13,7</b>	<b>34,2</b>	<b>43,9</b>	<b>41,6</b>
Permanentliggørelse og udvidelse af ordning med fast adgangskontrol	13,7	25,3	25,3	25,3
Yderligere vagter ved retterne	-	4,8	8,9	8,9
Bygningsmæssig sikring af retterne	-	4,1	9,7	7,4

Kilde: Domstolsstyrelsen

- *Permanentliggørelse og udvidelse af ordning med fast adgangskontrol.* Der er på nuværende tidspunkt etableret fast adgangskontrol ved fem byretter (København, Frederiksberg, Glostrup, Aalborg og Aarhus) bl.a. som følge af skudepisoden i 2014. Udgifterne hertil, der årligt har været på 13,7 mio. kr. er siden etableringen i 2015 blevet finansieret ved anvendelse af domstolenes opsparring. Med det nye initiativ lægges således op til, at adgangskontrollen gøres permanent ved de fem byretter, og at ordningen i 2020 udvides til at omfatte

Odense, Kolding og Østre Landsret. Udgifterne hertil er på 13,7 mio. kr. i 2019 og 25,3 mio. kr. årligt i 2020-2022.

- *Yderligere vagter ved retterne.* Det er PET's overordnede anbefaling, at retterne som i dag bør vurdere trusselsniveauet konkret fra sag til sag og fortsat skrue op og ned for sikkerhedsniveauet i retsbygningen efter behov. For at imødekomme denne anbefaling og i højere grad end i dag kunne håndtere behovet for at kunne skrue op og ned for sikkerhedsniveauet, vurderer Domstolsstyrelsen, at der er behov for at tilføre hver af lands- og byretterne i Danmark yderligere en sikkerhedsmedarbejder, så der nu i alt er afsat midler til minimum to dedikerede medarbejdere, som varetager sikkerhedsopgaver. Tilførsel af yderligere sikkerhedsmedarbejdere vil desuden give retterne bedre mulighed for at lade en sikkerhedsmedarbejder følge med på udkørende fogedforretninger. Udgifterne hertil er på 4,8 mio. kr. i 2020 og 8,9 mio. kr. årligt i 2021 og 2022.
- *Bygningsmæssig sikring af retterne.* Der er i forbindelse med gennemgang af retsbygningerne på baggrund af PET's retningslinjer konstateret et behov for opgradering og/eller etablering af en række bygningsmæssige installationer. Opgradering og udvidelse af retternes sikringsanlæg (tyveri- og overfaldsalarmer, videoovervågning mv.) er nødvendig for at sikre et ensartet og fremtidssikret sikkerhedsniveau i alle retter. Tidsplanen for opgradering af de tekniske installationer vil være flerårig, og med en igangsættelse af projektet primo 2020 vil samtlige arbejder kunne være udført ultimo 2022. Udgifterne hertil er på 4,1 mio. kr. i 2020, 9,7 mio. kr. i 2021 og 7,4 mio. kr. i 2022.

#### *Hurtigere behandling af straffesager*

Der er for tiden stort fokus på bandekriminalitet og terror. Dette har medført et betydeligt antal større sagskomplekser ved domstolene, som typisk er kendetegnet ved flere tiltalte i sagerne, behandling af sagerne over flere retsdage med medvirken af mere end én dommer og typisk også stor mediemæssig bevågenhed og behov for et særligt sikkerhedsmæssigt set-up.

I de senere år er der endvidere gennemført en række straffeskærpelser, bl.a. vedrørende våbensager og voldtægt, der isoleret set medfører, at domstolene modtager flere nævningsager, der er den mest ressourcekrævende sagstype at behandle på straffesagsområdet. Hertil kommer, at der er blevet gennemført en række ændringer af straffeloven og øvrige love, der har medført flere tunge straffesager ved domstolene. Sædvanligvis er der ikke fulgt ekstra bevillinger med til at behandle disse sager, idet det ofte er blevet lagt til grund, at merudgiften har kunnet holdes inden for domstolenes eksisterende økonomiske rammer.

Endelig er der for tiden også stor opmærksomhed vedrørende målsætningerne om sagsbehandlingstider ved behandling af sager om vold, voldtægt og våben (vuv-sager). Der er bl.a. i forbindelse med en ændring af retsplejeloven, der er vedtaget i maj 2018, sket en revision af definitionen af vuv-sager, hvilket forventes at få den betydning, at domstolene vil skulle prioritere ca. 2.000 vuv-sager årligt mod de tidligere ca. 800 vuv-sager, der årligt skulle prioriteres.

Der lægges på den baggrund op til at prioritere 6,0 mio. kr. i 2019, 12,0 mio. kr. årligt i 2020 og 2021 og 16,0 mio. kr. i 2022 til at håndtere de mange større sagskomplekser i f.eks. bandesager og til at medvirke til hurtigere sagsbehandling i vuv-sager. Midlerne vil kunne udmøntes til de enkelte retter via domstolenes ressourcefordelingsmodeller.