

Jesper Wittrup

Kolde hænder eller køligt overblik? En analyse af konsekvenserne af „bureaukrati“ ved domstolene¹

Hvad er effekterne af bureaukrati målt som ressourceforbrug på ledelse administration? I denne artikel undersøges spørgsmålet på baggrund af data fra de danske byretter for henholdsvis 2001 og 2004 (før domstolenes strukturreform). Som afhængig variabel anvendes en indikator for byretternes sagsbehandlingstid. Resultaterne tegner et flertydigt billede af effekterne af bureaukrati. For 2001 peger analysen på, at embeder med et relativt højt ressourceforbrug på ledelse og administration (høj bureaukratigrad) har leveret bedre resultater end embeder med et lavere forbrug på ledelse og administration. For 2004 tegner sig samme billede for de byretter, der ikke har været udsat for nedskæringer i perioden fra 2001 til 2004. Til gengæld peger disse data også på, at embeder med en høj bureaukratigrad har været væsentligt dårligere end andre til at klare de udfordringer, som de forudgående personalenedskæringer har medført.

Er domstolene for bureaukratiske? Det spørgsmål er kompliceret at besvare, ikke mindst fordi der jf. indledningsartiklen til dette temanummer er forskellige opfattelser af, hvad bureaukrati og bureaukratisering er. Hvis vi primært forstår bureaukrati ud fra antallet og kompleksiteten af de formelle procedurer, borgerne må følge, når de gør brug af domstolene, er der allerede foretaget opsigtsvækkende forskning. Den påpeger, at domstolssystemer, der i denne forstand er bureaukratiske, leverer markant dårligere resultater end mere fleksible og uformaliserede systemer (Djankov et al., 2003, 2007).²

En anden form bureaukrati knytter sig imidlertid til den interne ledelse og administration. En central påstand bag diverse New Public Management-moderniseringsprogrammer er, at offentlige organisationer ved at eliminere unødvendige eller kontraproduktive interne administrative procedurer og funktioner kan mindske de administrative omkostninger, samtidig med at kvaliteten af de leverede ydelser øges (Osborne og Plastrik, 1997). Succesfuld „afbureaukratisering“ kan da bestå i at flytte ressourcer fra ledelse og administration ud i den borgernære „produktion“ i overensstemmelse med det kendte slogan om at erstatte kolde hænder med varme.

De danske domstole før domstolsreformen i 2007 giver et godt grundlag for en undersøgelse af effekterne af bureaukrati i denne sidstnævnte betydning. De 82 retskredse,³ der eksisterede før 2007, udførte ensartede opgaver på forholdsvis ensartede vilkår, men som det skal vise sig nedenfor, gjorde de det med betydelige forskelle i det relative ressourceforbrug på ledelse og administration. Nærværende artikel undersøger, hvorvidt disse forskelle giver

sig udslag i forhold til de enkelte domstoles resultater i form af sagsbehandlingstider.

Efter at have kridtet banen op teoretisk gennemgår artiklen datamaterialet. Herefter følger tre analyseafsnit, hvoraf de to første fokuserer på størrelse og normering, mens det tredje undersøger den kontrollerede effekt af bureaukrati for domstolens sagsbehandling. Endelig diskuterer konklusionen resultaterne og redegør for deres begrænsninger.

Teoretiske betragtninger

En del af den empiriske forskning, der beskæftiger sig med administrativt ressourceforbrug i den offentlige sektor, går mere eller mindre eksplicit ud fra, at et relativt højt administrativt forbrug er udtryk for spild, der potentielt og uden videre negative effekter kan elimineres. Ud fra en teoretisk betragtning er situationen imidlertid mere kompliceret. Spørgsmålet vedrørende mulige positive eller negative effekter af bureaukrati kan med fordel knyttes til diskussionen om effekterne af organisatorisk *slack*⁴ i og med, at udgifter til ledelse og administration kan betragtes som en central indikator for omfanget af organisatorisk *slack* (Bourgeois, 1981).

Begrebet organisatorisk *slack* blev oprindeligt introduceret af Cyert og March (1963), der betragtede organisationer som koalitioner af resourceejere. De definerede *slack* som forskellen mellem organisationens ressourcer og de ressourcer, der var absolut nødvendige for at holde koalitionen sammen her og nu. Cyert og March så en vis mængde af organisatorisk *slack* som nødvendig for sikring af organisationens overlevelse på sigt. Senere bidrag har præciseret betydningen af organisatorisk *slack* som udgørende en pude af faktiske eller potentielle ressourcer, der tillader en organisation med succes at håndtere internt og eksternt pres for forandring samt at udforme fremadrettede strategier (Bourgeois, 1981). Succesfulde organisationer er ud fra denne betragtning karakteriseret ved at besidde en betydelig mængde organisatorisk *slack*.

I modsætning hertil har organisatorisk *slack* i *public choice*-litteraturen fået en klart negativ betydning, idet *slack* (forstået som forskellen mellem de faktiske ressourcer og de ressourcer, der er absolut nødvendige for at producere de ydelser, politikerne forventer) ses som forårsaget af bureaukraternes private nyttemaksimering (Migué og Bélanger, 1974; Wyckoff, 1990). Ud fra denne betragtning tjener organisatorisk *slack* i offentlige organisationer ikke noget samfundsmæssigt formål, men er derimod til for at tilfredsstille de offentligt ansattes præference for lav arbejdsbelastning.

De to forskellige opfattelser af organisatorisk *slack* kan oversættes til forskellige forventninger til effekten af administrativt ressourceforbrug. Med udgangspunkt i den første opfattelse vil vi forvente, at domstole med et re-

lativt højt administrativt ressourceforbrug er sundere organisationer, der på langt sigt leverer bedre resultater. Bureaukratiet er her udtryk for det nødvendige kølige overblik, der blandt andet via bedre planlægning, koordination og overvågning af de faglige aktiviteter sikrer en bedre og mere holdbar opgaveløsning.

Med udgangspunkt i den anden opfattelse må vi derimod forvente, at et relativt højt ressourceforbrug på ledelse og administration er udtryk for et unødvendigt ressourcepild. Bureaukratiet er da kendetegnet ved „kolde hænder“, der kunne spares væk eller udnyttes bedre ude i „produktionen“.

Nærværende analyses bidrag til den mere generelle debat mellem de to skoler skal ses i relation til domstolenes særlige karakteristika. Ovenstående debat tager således ikke højde for variationer i bureaukraternes nyttefunktioner. Det teoretiske udgangspunkt for *public choice*-forventningen er, at bureaukraterne efterspørger et højt administrativt tidsforbrug, men denne antagelse er muligvis problematisk i organisationer med en stærkt fagligt forankret ledelse. Ved domstolene er domstolens øverste chef per definition selv dommer, og denne vil eventuelt foretrække at bruge sin egen og sit domstolspersonales tid på de aktiviteter, jurauddannelsen og dommeruddannelsen har målrettet hende eller ham imod, hvorved de administrative og ledelsesmæssige aktiviteter kan blive nedprioriteret. I så tilfælde vil dommernes private nyttemaksimering snarere give sig udslag i for lidt end i for meget bureaukrati. I og med, at fagligt forankrede ledelser er et udbredt fænomen i den danske offentlige forvaltning, er det meget relevant at undersøge, om sådanne organisationer bruger for lidt eller for meget tid på bureaukrati.

Data

Efter etableringen af Domstolsstyrelsen i 1999 blev der taget flere initiativer til at modernisere og forbedre den økonomiske styring på domstolsområdet. Et centralt tiltag var udformningen af et årligt „embedsregnskab“ for hver domstol. Disse regnskaber redegjorde i detaljer for det enkelte embedes ressourceforbrug og resultatopnåelse, og den følgende analyse baserer sig på byretternes embedsregnskaber for henholdsvis 2001 og 2004.

Hvis vi skal gøre os håb om at måle effekten af bureaukrati, må vi have et relevant effektmål. I relation til domstolene er det mest oplagt at tage udgangspunkt sagsbehandlingstiderne. Der er stor offentlig interesse og bevågenhed omkring byretternes sagsbehandlingstider, og emnet fylder også særdeles meget i domstolenes tilbagevendende årsberetninger og årsrapporter.

Der er dog også visse problemer forbundet med at anvende sagsbehandlingstiderne som resultatindikatorer. For det første vil faktorer, der er uden for embedets kontrol (fx ressourcer og travlhed hos anklagemyndighed og forsvarsadvokater), kunne have indflydelse på resultaterne. Sådanne fakto-

rer forventes imidlertid ikke at hænge systematisk sammen med embedernes relative ressourceforbrug på ledelse og administration, og den undersøgte sammenhæng skulle derfor ikke være påvirket heraf.

For det andet risikerer vi at overse, at der kan være forskelle i kvaliteten af de leverede ydelser, hvis vi udelukkende fokuserer på, hvorvidt retterne opnår kortest mulige sagsbehandlingstider. I princippet kan hurtig sagsbehandling ske på bekostning af en ringere kvalitet af afgørelserne, hvilket der ikke direkte er mulighed for at kontrollere for, idet der ikke p.t. eksisterer kvantitative målinger af kvaliteten af retternes afgørelser. Det er imidlertid almindeligt ved analyse af domstole at antage, at de overordnede retter udfører en form for kvalitetskontrol, der i væsentligt omfang begrænser kvalitetsforskelle. Svage afgørelser vil alt andet lige have en større sandsynlighed for at blive anket til landsretten og blive omgjort, hvilket man fra byrettens side må antages at være meget lidt interesseret i. Antagelsen om fravær af kvalitetsforskelle er dog ikke helt uproblematisk (Wittrup, 2008), og det må betragtes som en af svaghederne ved en analyse som denne.

En komplicerende faktor, når byretternes samlede resultatopnåelse skal opgøres, er endvidere, at retterne beskæftiger sig med en bred vifte af opgaver. Ud over at behandle straffesager og civile sager behandler de danske byretter også fogedsager, skiftesager, notarialforretninger og tinglysningsforretninger. I embedsregnskaberne for 2001 og 2004 er der udelukkende oplysninger om sagsbehandlingstiden vedrørende straffesager, civile sager og tinglysningsforretninger. Disse tre områder udgør dog de ressourcemæssigt tungeste, og dette forhold forventes derfor ikke nævneværdigt at forvride analysen.

I embedsregnskaberne for 2001 og 2004 optræder i alt syv indikatorer for embedernes sagsbehandlingstid. Disse indikatorer angiver, hvor stor en andel af årets afsluttede sager inden for et givet sagsområde, der er afsluttet inden for en given tidsfrist. Embedets samlede resultatopnåelse er til brug for analysen i denne artikel målt som summen af disse andele delt med syv. Den anvendte indikator for resultatopnåelse kan dermed potentielt variere fra 0 til 1. De faktiske tal varierer fra 0,39 til 0,86 i 2001 og fra 0,35 til 0,94 i 2004. Der er således betydelige forskelle på embedernes resultatopnåelse i relation til sagsbehandlingstiden.⁵ Den gennemsnitlige resultatopnåelse steg fra 0,62 i 2001 til 0,68 i 2004.

Den centrale uafhængige variabel i denne undersøgelse måler embedets relative ressourceforbrug på ledelse og administration. Med udgangspunkt i de enkelte medarbejders tidsregistrering, der følger Økonomistyrelsens retningslinjer herom, opgør embedsregnskabet, hvor mange årsværk de forskellige personalegrupper (jurister, kontorpersonele og øvrigt personale) bruger på generel ledelse og administration.⁶ Det er værd at bemærke, at tidsregistreringen i sagens natur er forbundet med en vis usikkerhed.⁷

I denne undersøgelse beregnes embedets samlede ressourceforbrugsandel på ledelse og administration ved at vægte personalegruppernes tidsforbrug med den enkelte personalegruppes gennemsnitsløn.⁸ Målt på denne vis varierer byretternes relative ressourceforbrug på ledelse og administration (de kolde hænder) fra 11 pct. til 37 pct. i 2001 og fra 11 pct. til 28 pct. i 2004. Også her er der altså tale om betydelige forskelle mellem embederne.⁹ Det er vigtigt at bemærke, at opgørelserne af ressourceforbrug ikke direkte kan sammenlignes mellem de to år, da principperne for embedernes tidsregistrering blev ændret med virkning fra 2002.¹⁰

Når vi ser på sammenhængen mellem bureaukrati og resultatopnåelse er det endvidere relevant at tage højde for mindst to kontrolvariable: embedets størrelse og embedets personalenormering i forhold til sagsmængden. De næste afsnit diskuterer, hvordan analysen tager højde for disse, hvorefter vi vender os mod den egentlige bureaukratianalyse.

Betydningen af størrelse

En af de analytiske fordele ved at fokusere på domstolene i en undersøgelse som denne er som nævnt, at de løser meget ensartede opgaver på meget ensartede vilkår. Domstolene anvender identiske regelsæt, har ansat samme type personale og løser samme typer opgaver, idet omfanget af specialisering er meget begrænset.¹¹ Et punkt, hvor de adskiller sig markant fra hinanden, er dog ved deres størrelse. Før reformen i 2007 var de mindste byretter meget små (to jurister og fem-syv kontoransatte), mens Københavns Byret som den største havde omkring 60 juristårsværk og ca. 150 kontorårsværk. Det er ikke urimeligt at forvente, at embedets størrelse kan have en indflydelse på såvel embedets resultatopnåelse som dets relative ressourceforbrug på ledelse og administration, hvorfor størrelsen er en relevant kontrolvariabel.

Et embedes størrelse måles i det følgende ved embedets vægtede årsværksforbrug. Det er fremkommet ved, at årsværksforbruget for de enkelte personalegrupper er vægtet med gennemsnitslønnen for den pågældende gruppe. Som man kunne forvente, viser der sig at være en negativ sammenhæng mellem størrelse og relativt forbrug på ledelse og administration. De mindste embeder har således generelt et større relativt forbrug på ledelse og administration, jf. tabel 1. For såvel 2001 og 2004 tyder en visuel inspektion af sammenhængen (ikke vist) på, at der er en negativ lineær sammenhæng mellem logaritmen til embedets vægtede årsværksforbrug og det relative ressourceforbrug på ledelse og administration.

Sammenhængen mellem størrelse og resultatopnåelse viser sig også at være negativ, jf. tabel 2. De mindre embeder har generelt bedre sagsbehandlingstider end de større. Igen tyder en visuel inspektion (ikke vist) på, at der er tale om negativ lineær sammenhæng mellem logaritmen til de vægtede årsværk

Tabel 1. Gennemsnitlig bureaukratigrad for byretter grupperet efter størrelse

Årsværk (vægtede) ^a	Registreret forbrug på ledelse og administration i 2001 (pct.)	Registreret forbrug på ledelse og administration i 2004 (pct.)	Antal byretter
Under 12	23,8	19,8	34
12 til 20	21,8	17,6	22
Mere end 20	20,5	16,6	26
Alle	22,2	18,2	82

a. Årsværksforbruget er her opgjort på baggrund af 2001-data.

Tabel 2. Gennemsnitlig resultatopnåelse for byretter grupperet efter størrelse

Årsværk (vægtede) ^a	Resultatopnåelse i 2001 (skala fra 0 til 100)	Resultatopnåelse i 2004 (skala fra 0 til 100)	Antal byretter
Under 12	65,1	71,2	34
12 til 20	61,1	69,8	22
Mere end 20	58,0	61,2	26
Alle	61,8	67,8	82

a. Årsværksforbruget er her opgjort på baggrund af 2001-data.

og resultatopnåelsen. I analyserne af sammenhængen mellem bureaukrati og sagsbehandlingstid inddrages logaritmen til embedets vægtede årsværksforbrug derfor som kontrolvariabel

Betydningen af normering

Byretternes evne til at præstere hurtige sagsbehandlingstider må endvidere antages at være påvirket af deres normering set i forhold til den mængde af sager, de skal behandle. Relativt overnormerede embeder må alt andet lige forventes at have bedre muligheder end relativt undernormerede byretter. Som mål for byretternes relative normeringsgrad sammenlignes i denne undersøgelse byretternes faktiske (vægtede) årsværksforbrug med et ideelt relativt årsværksforbrug, fastsat ud fra summen af uafsluttede sager ved årets begyndelse og mængden af indkommende sager i årets løb. Der tages ved beregning af den samlede sagsmængde højde for forskelle i sagernes kompleksitet ved at gøre brug af de relative sagsvægte, som Domstolsstyrelsen har anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af embedsregnskaberne.¹² Målt på denne vis varierer byretternes normeringsgrad fra en relativ undernormering på 22 pct. til en overnormering på 35 pct. i 2001, og fra en relativ undernormering på 26 pct. til en overnormering på 40 pct. i 2004.

Tabel 3 undersøger effekten af normering og størrelse, der jf. ovenstående afsnit indgår som logaritmen af embedets vægtede årsværksforbrug. Den viser, at den negative sammenhæng mellem embedsstørrelse og resultatopnå-

Table 3. Regressionsanalyse af byretternes resultatopnåelse (skala fra 0-100) i 2001 og 2004. Ustandardiserede regressionskoefficienter

	2001	2004
Log. af vægtet årsværksforbrug	-4,69**	-4,80***
Normeringsgrad	13,69	22,43**
Konstant	60,8	57,49
R2	0,08	0,22
N	82	82

Note: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

else består for både 2001 og 2004, når vi kontrollerer for forskelle i normeringsgrad. Dette resultat stemmer overens med en tidligere undersøgelse, der har påvist, at små og mellemstore embeder var mere produktive end de større embeder (Domstolsstyrelsen, 2001).

Det fremgår endvidere af tabel 3, at normeringsgraden som ventet påvirker resultatopnåelsen positivt i 2004. Sammenhængen er imidlertid ikke signifikant i 2001. I lyset af den indsats for at effektivisere domstolene, som er ydet i perioden efter Domstolsstyrelsens etablering, er det interessant at konstatere, at det tilsyneladende er lykkedes at skabe en øget sammenhæng mellem ressourceindsats og leverede resultater. Som tabel 2 viser, har domstolene præsteret en væsentlig resultatforbedring fra 2001 til 2004. Dette skal endvidere sammenholdes med, at domstolenes bevillinger blev beskåret fra 2001 til 2004, hvilket indebar, at byretternes årsværksforbrug blev reduceret med ca. 3 pct. i perioden. Spørgsmålet er imidlertid, om der i et givent år kan identificeres effekter af graden af bureaukrati målt som det relative ressourceforbrug på ledelse og administration. Det er emnet for næste afsnit.

Betydningen af bureaukrati

Afsnittet her vedrører artiklens centrale spørgsmål om, hvad bureaukrati betyder for resultatopnåelsen (i denne sammenhæng sagsbehandlingstiderne). Hvis bureaukrati har en overvejende negativ indvirkning på resultatopnåelsen, vil det give sig udslag i, at embeder, hvor en højere andel af ressourcerne går til ledelse og administration, har længere sagsbehandlingstider, når vi kontrollerer for forskelle i embedsstørrelse og overnormeringsgrad.

Tablet 4 viser resultaterne af en regressionsmodel med resultatopnåelse som afhængig variabel samt bureaukratigrad, embedsstørrelse og normeringsgrad som uafhængige variable. I modsætning til forventningen om en negativ effekt af bureaukrati peger resultaterne for 2001 på, at andelen af ressourceforbrug på ledelse og administration har en positiv indvirkning på embedernes resultatopnåelse. Den positive sammenhæng er „kun“ signifikant på 0,05-niveau (P -værdi = 0,013), men den er alligevel bemærkelsesværdig

Table 4. Regressionsanalyse af byretternes resultatopnåelse (skala fra 0 til 100) som funktion af bureaukratigrad i 2001 og 2004. Ustandardiserede regressionskoefficienter

	2001	2004
Bureaukratigrad	82,86**	31,50
Log. af vægtet årsværksforbrug	-3,52*	-4,44**
Normeringsgrad	-6,41	17,05
Konstant	59,72	56,45
R2	0,17	0,23
N	82	82

Note: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

i og med, at den dominerende forventning var en signifikant negativ sammenhæng.

Modellen peger altså på, at embeder med en højere bureaukratigrad har en bedre resultatopnåelse, selv når der kontrolleres for embedsstørrelse og overnormeringsgrad. Set ud fra 2001-data synes byretterne altså at have gjort klogt i at satse på et relativt højt ressourceforbrug på ledelse og administration. Frem for at resultere i ineffektive kolde hænder synes ressourcerne til ledelse og administration at tilvejebringe embederne det kølige administrative overblik, der muliggjorde de bedre resultater.

Vender vi derimod blikket mod data for 2004, viser det sig, at ovenstående resultat ikke genfindes. I 2004 er der ikke længere en signifikant sammenhæng mellem byretsembedernes grad af bureaukrati (et højt relativt forbrug på ledelse og administration) og grad af resultatopnåelse.

Hvordan kan vi fortolke denne ændring fra 2001 til 2004? En mulig forklaring kan findes i den ændring af principperne for byretternes tidsregistrering, der gennemførtes i 2002. Den væsentligste ændring var i den forbindelse, at embedernes medarbejdere ikke længere kunne registrere ledelse og administration, der alene knyttede sig til et af de seks sagsområder, som „generel ledelse og administration“. De skulle derimod efter ændringen registrere det pågældende tidsforbrug på det enkelte sagsområde. Konsekvensen heraf var, at den samlede mængde af registreret tid på ledelse og administration faldt markant fra 2001 til 2002.

Det er derfor muligt, at den positive effekt fra bureaukrati i 2001 specifikt skyldes medregningen af denne „sagsområderelaterede“ ledelse og administration. I så fald vil det være udtryk for, at ledelse og administration på mellemlederniveau, som vil komme mere til udtryk på specifikke sagsområder, er afgørende for den positive effekt. Det er en mulighed som de tilgængelige data imidlertid ikke giver mulighed for at undersøge nærmere.

Tabel 5. Regressionsanalyse af byretternes resultatopnåelse (skala fra 0 til 100) i 2004 med inklusion af interaktionsled mellem nedskæringer og bureaukrati. Ustandardiserede regressionskoefficienter

Bureaukratigrad (2004)	1611,05***
Log. af vægtet årsværksforbrug (2004)	-5,72***
Normeringsgrad (2004)	12,61
Nedskæringsomfang (2001-2004)	318,62***
Nedskæring * bureaukratigrad	-1550,09***
Konstant	-259,73
R ²	0,32
N	82

Note: * p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01.

Det er endvidere interessant at bemærke, at der synes at være en vis interaktion mellem bureaukrati- og normeringsgrad, idet den signifikant positive effekt af sidstnævnte variabel bortfalder, når vi i 2004 kontrollerer for bureaukratigrad. Som nævnt var disse år for byretterne præget af nedskæringer, der har ændret normeringerne. Gennemsnitligt reduceredes retternes (vægtede) årsværksforbrug med ca. 3 pct. i perioden, men dette gennemsnit dækker over betydelige forskelle, idet nogle embeders årsværksforbrug blev reduceret med op til 15 pct., mens andre fik tilført ekstra ressourcer. Det er ikke urimeligt at antage, at nedskæringens omfang kan have en selvstændig indflydelse på resultatopnåelsen i 2004.

Nedenfor konstrueres følgelig en udvidelse af regressionsmodellen, der inkluderer en variabel, der måler den procentvise årsværksreduktion (fra 2001 til 2004) for det enkelte embede, samt en variabel for interaktionen mellem nedskæringer og bureaukratigrad.¹³ Modelresultaterne kan aflæses af tabel 5.

Det fremgår, at der er en stærk og signifikant negativ effekt fra interaktionen mellem nedskæringer og bureaukrati på resultatopnåelsen i 2004. Jo højere et embedes bureaukratigrad er, des mere negativ har den resultatmæssige effekt af nedskæringerne altså været. Embeder med et højt forbrug på ledelse og administration synes med andre ord at have været dårligere til at håndtere omstillingen som følge af personaletilpasningen.

Det skal i øvrigt holdes for øje, at i regressionsmodeller med multiplikative termer kan signifikans for en koefficient for et af de konstitutive led udelukkende fortolkes som signifikans under betingelse af, at koefficienten for det andet konstitutive led har værdien 0 (Braumoeller, 2004; Brambor et al., 2006). Ovenstående peger følgelig på, at bureaukrati i sig selv har en (stærk) positiv effekt for embeder med uændrede personalenormeringer, hvilket dermed er i overensstemmelse med resultatet fra 2001-modellen.¹⁴

Konklusion

Det ses ikke sjældent, at bureaukrati i form af ressourceforbrug på ledelse og administration i offentligt (og også privat) regi stilles i et entydigt negativt lys. Et eksempel er forrige valgkampes paroler om at flytte ressourcer fra kolde til varme hænder i den offentlige sektor. Virkeligheden er dog efter alt at dømme mere nuanceret end som så. Analysen af domstolsdata for 2001 peger således på, at embeder med et højt relativt ressourceforbrug på ledelse og administration opnåede bedre resultater end embeder med et lavere relativt forbrug. På dette tidspunkt var byretterne ifølge nogle iagttagere karakteriseret ved en betydelig grad af ressourcerigelighed (Rigsrevisionen, 2000), hvorfor fortolkningen kan være, at de embeder, der brugte denne ressourcerigelighed til en ledelsesmæssig og administrativ indsats, stod sig bedre end de, der blot lod ressourcerne tilflyde den almindelige sagsbehandling.

Billedet er imidlertid noget anderledes, når vi ser på data for 2004, efter at byretterne har været udsat for nedskæringer. Disse data peger fortsat på, at embeder, der ikke forudgående har været udsat for nedskæringer, har klaret sig bedre, hvis de har en relativ høj bureaukratigrad. Til gengæld er det også tydeligt, at embeder med et højt ressourceforbrug på ledelse og administration har haft sværere ved at håndtere nedskæringer i personaleforbruget med en markant negativ effekt på resultatopnåelsen til følge.

Resultaterne kan ses i sammenhæng med den diskuterede teoretiske divergens i opfattelserne af organisatorisk *slack*. Forventningen vedrørende effekten af *slack* ud fra *public choice*-teorien finder ikke støtte i undersøgelsen. Det er i god overensstemmelse med den positive behavioralistiske forståelse af *slack*, at en central indikator for organisatorisk *slack*, som ressourceforbrug på ledelse og administration er, i 2001 korrelerer positivt med resultatopnåelsen. Derimod er det i direkte modstrid med selvsamme teori, at domstole med en høj bureaukratigrad har haft relativt vanskeligst ved at omstille sig i lyset af nedskæringer. Den traditionelle opfattelse har jo netop været, at organisatorisk *slack* ville stille organisationer bedre i forhold til håndtering af pres og forandringer. Resultaterne giver således ikke entydig støtte til den behavioralistiske teori.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på analysens begrænsninger. Foruden de forbehold, der må tages grundet datamæssige usikkerheder vedrørende fx den tilgrundliggende tidsregistrering, var de fleste domstole før 2007 meget små organisationer. De er desuden kendetegnet ved at have en stærkt fagligt forankret ledelse, der muligvis kan have præferencer for at nedprioritere aktiviteter relateret til ledelse og administration. Disse forhold skal holdes *in mente*, når det overvejes, hvilke offentlige organisationer der kan generaliseres til. Ud over at give empirisk indsigt i betydningen af bureaukrati i denne specielle type organisationer, bidrager analysen også til at ad-

vare mod, at bureaukrati og administrative udgifter per automatik tillægges en negativ effekt. De kolde hænder kan tilsyneladende i nogle tilfælde give det nødvendige kølige overblik.

Noter

1. Afdelingen for Offentlig Forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet samt to anonyme referees takkes for nyttige og konstruktive kommentarer til tidlige udkast af denne artikel.
2. Såfremt analysen begrænses til at omfatte europæiske lande, synes der dog ikke at være en signifikant effekt (Wittrup, 2008)
3. Nogle få retskredse var administrativt delt mellem en civilret og en kriminalret, der i varierende omfang samarbejdede med hinanden. I den følgende analyse benyttes imidlertid udelukkende retskredsene som analyseenhed, hvilket for de delte embeder indebærer, at kriminalrettens og civilrettens tal er lagt sammen.
4. En nogenlunde tilsvarende problemstilling findes i forbindelse med fortolkningen af såkaldt „teknisk ineffektivitet“ i produktivitsanalyser. Se Bogetoft og Hougaard (2003)
5. Standardafvigelsen er 0,11 i 2001 og 0,10 i 2004.
6. I tallet indgår endvidere et mindre ressourceforbrug på „hjælpfunktioner“.
7. Der er ikke fra Domstolsstyrelsen udstedt fælles retningslinjer for, hvorvidt den enkelte medarbejder skal opgøre tidsforbruget dagligt, ugentligt eller månedligt. Det er op til den enkelte embedschef at sikre, at tidsregistreringen foretages på en måde, der giver et retvisende billede af embedets ressourceforbrug.
8. Vægtningen følger modellen, der beskrevet i Domstolsstyrelsen (2001).
9. Standardafvigelsen er 0,05 i 2001 og 0,04 i 2004.
10. Jf. også diskussionen nedenfor. Den væsentligste ændring bestod i, at embedernes medarbejdere ikke længere kunne registrere ledelse og administration, der alene knyttede sig til et af de seks sagsområder, som „generel ledelse og administration“, men skulle registrere det pågældende tidsforbrug på det enkelte sagsområde. Konsekvensen heraf var, at den samlede mængde af registreret tid på ledelse og administration faldt markant fra 2001 til 2002.
11. En undtagelse hertil er, at de sjællandske byretter har færre skiftesager end de øvrige som følge af, at en del af sjællandske sager behandles af Sø- og Handelsretten.
12. Domstolsstyrelsen har siden ca. 2000 målt sagskompleksiteten for primært forskellige typer af straffesager og civile sager ved opstilling af vægte, der tilnærmevis antages at afspejle den relative gennemsnitlige arbejdsbyrde for de pågældende sagstyper. Modellen er beskrevet i Domstolsstyrelsen (2001), men er i hovedsagen baseret på arbejde gennemført i Justitsministeriets regi (Justitsministeriet, 1998). Det har ikke været muligt at anvende sagsvægtene direkte på uafsluttede og indkomne sager. I stedet er vægtningen foretaget ud fra den antagelse, at sagskompleksiteten for uafsluttede og indkomne sager for de enkelte embeder er identisk med sagskompleksiteten for afsluttede sager i året.
13. Koefficienterne i tabel 5 er fremkommet ved brug af bureaukratiseringsgraden for 2004. Man kunne argumentere for, at bureaukratiseringsgraden for 2001 burde indgå i stedet. Dette giver dog ikke væsentlige ændringer i forhold til det samlede resultat.

14. Hvorimod det ikke giver mening at fortolke på modelkoefficienten for nedskæringer, idet det ikke er realistisk at forestille sig en bureaukratiseringsgrad på 0.

Litteratur

- Bogetoft, Peter and Jens L. Hougaard (2003). „Rational inefficiencies“, *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 20, pp. 243-271.
- Bourgeois, L.J. (1981). „On the Measurement of Organizational Slack“, *Academy of Management Review*, Vol. 6, pp. 29-39.
- Brambor, Thomas, William Roberts Clark and Matt Golder (2006). „Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses“, *Political Analysis*, Vol. 14, pp. 63-82.
- Braumoeller, Bear F. (2004). „Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms“, *International Organization*, Vol. 58, pp. 807-820.
- Cyert, Richard M. and James G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer (2003). „Courts“, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, pp. 453-517.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh and Andrei Shleifer (2007). „Private Credit in 129 Countries“, *Journal of Financial Economics*, Vol. 84, pp. 299-329.
- Domstolsstyrelsen (2001). *Rapport om økonomistyringen på domstolsområdet*. Publiceret på www.domstol.dk
- Justitsministeriet (1998). *Delberetning om domstolens sagsbehandlingstider m.v., indførelse af mål- og resultatstyring ved domstolene*, København: Justitsministeriet
- Miguér, Jean-Luc and Gérard Bélanger (1974). „Toward a General Theory of Managerial Discretion“, *Public Choice*, Vol. 17:1 pp. 27-43.
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy*, Reading: Addison Wesley.
- Rigsrevisionen (2000). *Beretning om retternes produktivitet m.v.*, København: Rigsrevisionen.
- Wittrup, Jesper (2008). *Economic Approaches to Institutional Design: The Case of Judicial Administration*, Århus: Forlaget Politica.
- Wyckoff, Paul G. (1990). „The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy“, *Public Choice*, Vol. 67, pp. 35-47.