

RAPPORT

ANALYSE AV STYKKPRIS OG MEDGÅTT TID

For utbetaling av salær til advokater



MENON-PUBLIKASJON NR. 5/2019

Foto: Ben Rosett, Unsplash

Av
Menon Economics: Kristoffer Midttømme, Kristina Wifstad, Per Fredrik Forsberg Johnsen, Peter Aalen og Gjermund Grimsby
Oxford Research: Tor Egil Viblemo



Forord

På oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet har Menon Economics og Oxford Research analysert bruken av stykkpris og salær for utbetaling av honorar til advokater. Formålet har vært å vurdere om man bruker stykkpriser i de rette situasjonene, og om dagens stykkpriser er satt på et hensiktsmessig nivå.

Prosjektet har vært ledet av Kristoffer Midttømme (Menon), med Per Fredrik Forsberg Johnsen (Menon), Kristina Wifstad (Menon), Peter Aalen (Menon) og Tor Egil Viblemo (Oxford) som prosjektdeltakere. Olaf Halvorsen Rønning (UiO) har vært faglig sparringspartner og bidragsyter. Gjermund Grimsby (Menon) har kvalitetssikret.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Justis- og beredskapsdepartementet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Januar 2019

Kristoffer Midttømme
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING OG MANDAT	6
1.1 Stykkpris og salær	6
1.2 Mandat og evalueringsspørsmål	6
1.3 Kort om metode	7
2 DET PRINSIPIELLE BEHOVET FOR ORDNINGENE	8
2.1 Behovet for rettsikkerhet	8
2.1.1 Rettsikkerhet	8
2.1.2 Stykkpris og rettsikkerhet	9
2.2 Informasjonsproblemer og behovet for insentivordninger	11
2.2.1 Det foreligger to typer informasjonsproblemer	12
2.2.2 Kontraktene må nødvendigvis være ufullstendige	13
2.2.3 Mottakeren har få insentiver til å begrense bistanden	13
2.3 Avveininger i valget mellom stykkpris og medgått tid på kort sikt	13
2.4 Mulige virkninger på lengre sikt	14
3 STYKKPRISER OG TIDBRUK	17
3.1 Det er stor variasjon i tidsbruken	17
3.1.1 Det er stor variasjon i tidsbruk innad i en sakstype	17
3.1.2 Mye av variasjonen kan forklares av forskjeller mellom ulike advokater	18
3.1.3 Men tidsbruken varierer også over tid for den samme advokaten	19
3.2 Stykkprisene påvirker tidsbruken	19
3.2.1 Eksempler fra fritt rettsråd på at stykkprisene påvirker timebruken	20
3.2.2 Svar fra advokatene i spørreundersøkelsen	21
3.3 Hva skal en stykkpris dekke, og hvor burde terskelen for overgang fra stykkpris til medgått tid settes?	22
3.3.1 Teori	22
3.3.2 Empiriske funn fra fritt rettsråd	24
4 FUNN KNYTTET TIL DE ULIKE STYKKPRISENE	26
4.1 Fritt rettsråd	26
4.1.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser på enkelte av sakstypene?	26
4.1.2 Er dagens stykkpriser satt på et hensiktsmessig nivå?	28
4.2 Fri sakførsel i fylkesnemndene	31
4.2.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser ved personlig oppmøte i forhandlingsmøter?	32
4.2.2 Er stykkprisen ved personlig oppmøte i forhandlingsmøter satt på et hensiktsmessig nivå?	32
4.2.3 Bør man innføre stykkpriser for andre oppgaver utført i tilknytning til fylkesnemndene?	33
4.3 Straffesaker	35
4.3.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser i enkelte situasjoner i straffesaker?	35
4.3.2 Bidrar stykkprisene til at færre advokater ønsker å påta seg offentlige forsvareropdrag?	37
4.4 Fri sakførsel i sivile saker	38
4.4.1 Bør det innføres stykkpris for barnevernssaker i tingretten?	38
5 KONTROLLFUNKSJONENE	41
5.1 Kontrollfunksjonen i domstolen fungerer dårlig	41
5.2 Ordningen med utvidet bevilling hos Fylkesmannen fungerer ikke godt nok	46
6 ANBEFALINGER	49
6.1 Kontrollfunksjonen i domstolene bør styrkes	49

6.2	Søknadsprosessen for utvidet bevilling på fritt rettsråd bør forenkles	49
6.3	Ingen forslag til stykkpriser som bør tas vekk	50
6.4	Forslag til nye stykkpriser	51
6.4.1	Barnevernssaker i tingretten	51
6.5	Forslag til endringer i konkrete stykkpriser	51
6.6	For å kunne finjustere stykkprisene bedre må datagrunnlaget styrkes	52
	REFERANSELISTE	54
	VEDLEGG A: DE ULIKE STYKKPRISENE	55
	Straffesaker	55
	Sivile saker	57
	VEDLEGG B: REGISTERDATA FRA DOMSTOLADMINISTRASJONEN	59
	Saksdata/ LOVISA saksregister	59
	Regnskapsdata	59
	Fremgangsmåte for beregninger	60
	Variasjon i tidsbruk for barnevernssaker i tingretten	60
	VEDLEGG C: REGISTERDATA FRA RETTSRÅD.NO	62
	Variasjon i tidsbruk	63
	Tabeller over tidsbruk	65
	Anslag på kostnader ved foreslåtte endringer	71
	VEDLEGG D: DATA FRA SENTRALENHETEN FOR FYLKESNEMNDENE	72
	VEDLEGG E: SPØRREUNDERSØKELSER	73
	Forsvars-, bistandsadvokater og advokater i sivile saker	73
	Dommere	75
	Særlige spørreundersøkelser knyttet til fylkesnemndene	75
	VEDLEGG E: INTERVJUUNDERSØKELSER	77

Sammendrag

I rapporten analyserer vi dagens bruk av stykkpriser og medgått tid for utbetaling av salær til advokater som yter rettshjelp betalt av staten. Det er først og fremst forsvars- og bistandsadvokatoppdragene, og saker under fritt rettsråd, som er underlagt stykkpriser i dag. Vi vurderer om man bruker stykkpris i de rette situasjonene, og om dagens stykkpriser er satt på et hensiktsmessig nivå. Hensynet fra oppdragsgiver er å få mest mulig rettssikkerhet per krone.

Vår gjennomgang av teori og litteratur viser at stykkpriser egner seg best til oversiktlige, gjentakende oppdrag: Der hvor rettshjelpsmottakerens behov, og den nødvendige arbeidsmengden, er forutsigbar, der ytterligere advokatbistand på marginen gir relativt liten gevinst for mottakeren, og der hver advokat over tid utfører mange like oppdrag. I disse tilfellene ville administrativ behandling av salæroppgaver gitt unødvendige kostnader og lave gevinster for mottakeren. Som en sikkerhetsventil i saker der særlige forhold tilsier tidsbruk utover stykkprisen, er det mulig å søke om utvidet bevilling/honorering etter medgått tid. For at denne ordningen skal fungere, er det avgjørende at kontrollfunksjonen sikrer at advokatene i disse tilfellene faktisk søker og får innvilget medgått tid, men at søknadene avslås/avskjæres dersom en slik tidsbruk ikke er rimelig og nødvendig.

Våre empiriske analyser viser at

- **Tidsbruken varierer systematisk – både for hver advokat og mellom advokater.** Det er stor variasjon i hvor lang tid advokater rapporterer å bruke på å løse ulike saker, både ved at hver advokat har noen saker der han bruker lang tid og andre der han bruker kort tid, men også at noen advokater systematisk bruker mer tid enn andre på ellers like oppdrag.
- **Høyere stykkpris fører til økt timebruk.** Nivået på de stykkprisene man velger, vil påvirke hvor mye tid advokatene bruker på å løse oppdragene, også på kort sikt.
- **Høyere stykkpris gir lavere variasjon i tidsbruk.** Den relative variasjonen i tidsbruk ser ut til å være fallende i stykkprisens størrelse. Tersklene for omgjøring til medgått tid burde derfor være lavere (målt i prosent) for høye stykkpriser enn for lave – i tråd med dagens forskjeller mellom fritt rettsråd (lave stykkpriser, terskel på tidsbruk lik dobbel stykkpris) og straffesaker (høyere stykkpriser, terskel lik halvannen stykkpris).
- **Dommerne bruker lite tid på å kontrollere salæroppgaver i straffesaker.** I spørreundersøkelsene svarer dommerne at de bruker lite tid på å kontrollere, og sjelden avskjærer, salæroppgavene. De oppgir at de har lite tid og mangler forutsetninger for å foreta gode rimelighetsvurderinger av tidsbruken. Advokatene opplever også at salæroppgavene sjelden settes ned i disse sakene.
- **Advokatene vegrer seg for å søke Fylkesmannen om utvidet bevilling under fritt rettsråd.** Saksbehandlerne hos fylkesmennene rapporterer å ha tilstrekkelig tid til kontroll, men avslår mange søknader og rapporterer at søknader om utvidet bevilling ofte ikke er tilstrekkelig dokumentert. Derfor søker advokater ikke alltid om utvidet bevilling når de går over terskelen: Vi finner at kun 40 prosent søker når de går over terskelen for stykkpriser på to timer, og 60 prosent søker når de går over terskelen ved stykkpriser på tre timer. Dette indikerer tydelig at de opplever søknadsprosessen som tidkrevende, og at innvilgelsessannsynligheten er lav. Dette vises også i svarene deres i spørreundersøkelsen.

Vi anbefaler ingen endringer med hensyn til hvilke oppgaver som er underlagt stykkpris. Hvis man likevel ønsker å gjennomføre endringer, er det tre områder som peker seg ut som særlig aktuelle for endring:

- **Ekteskaps- og familiesaker etter punkt a, b, og c fremstår minst egnet for stykkpris.** Tidsbruken for disse sakene utviser stor variasjon, hver advokat kan ikke regne med å ha veldig mange av disse sakene

hvert år, og disse trekkes frem av flest advokater som minst egnet for stykkpris. Gjennomsnittlig tidsbruk for disse sakene ligger likevel omtrent på stykkprisen, slik at det å heve stykkprisen ikke fremstår som en god løsning på dagens situasjon. Stykkpriser innebærer en rekke fordeler, herunder premiering av effektivitet og stimulering til spesialisering. Vi anbefaler derfor at man først forsøker å forenkle søknadsprosessen for utvidet bevilling, herunder dokumentasjonskravene for at det foreligger særlige omstendigheter i disse sakene, før man unntar disse sakene fra stykkprisordningen.

- **Stevning av barnevernssakene til tingretten er trukket frem av mange som egnet for stykkpris.** Argumentet er gjerne at man frykter at advokatene har økonomiske insentiver for å bringe saken inn for tingretten – altså at advokater i dag får betalt for tidsbruk som ikke er rimelig og nødvendig. Våre analyser viser at gjennomsnittlig tidsbruk per rettsmøtetime i disse sakene er vesentlig høyere enn stykkprisen på straffesaker, og varierer betydelig. Hvis tidsbruken i dag er urimelig høy, vil det ikke være hensiktsmessig å forankre en ny stykkpris i dagens tidsbruk – den må da forankres i noe annet. Samtidig vil en stykkpris, på grunn av variasjonen i tidsbruk, nødvendigvis innebære økt betaling til noen som ellers ville ha brukt lite tid. Etter vår vurdering er det derfor bedre å styrke dommerens muligheter til å avskjære unødvendig og urimelig tidsbruk enn å innføre stykkpris i dag.
- **Tidsbruken i klagesaker for fylkesnemndene utviser lite variasjon.** Disse kan være godt egnet for stykkpris. I disse klagesakene har det utviklet seg en fast praksis der sakene generelt betales med 10-15 timer, og ofte med 12 timer. Vi har ikke fått tak i oppdaterte tall for tidsbruken, men en tidligere undersøkelse har funnet at variasjonen i salær oppgavene på klagesakene er lavere enn for saker med tilsvarende omfang som allerede er stykkprisbelagt under fritt rettsråd. Dette betyr isolert sett at sakene er godt egnet for stykkpris.

Empiriske vurderinger av enkeltstykkpriser krever detaljert data av høy kvalitet. Datatilgangen har vist seg utfordrende, særlig på straffesaker og i fylkesnemndene. For fritt rettsråd har vi fått tak i svært gode data. Basert på våre analyser av de konkrete stykkprisene anbefaler vi følgende endringer i stykkpriser under fritt rettsråd:

- Stykkprisen *Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker* på to timer, anbefales hevet til tre timer.
- Stykkprisen *Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)* på tre timer, anbefales hevet til 3,5 timer.
- Stykkprisen *Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.* på tre timer, anbefales hevet til 3,5 timer.
- Stykkprisen *Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet* på tre timer, anbefales hevet til fire timer.
- Stykkprisen *Personlig frammøte i Utlendingsnemnda* på fem timer, anbefales hevet til ti timer.

Samlet kostnadsøkning for disse fem forslagene anslås til 4,2 millioner kroner i året.

Til sist anbefaler vi at kontrollfunksjonen i domstolene styrkes, og at man forsøker å forenkle søknadsprosessen for utvidet bevilling under fritt rettsråd. Staten vil ikke ha tilstrekkelig kontroll på kostnadene der advokater honoreres etter medgått tid, hvis ikke kontrollfunksjonen er god nok. Under fritt rettsråd velger mange advokater å yte rettshjelp godt utover stykkprisen selv om de ikke får betalt for det. En kan ikke forvente at advokater over tid skal yte denne rettshjelpen hvis de ikke får innvilget utvidet bevilling der dette er nødvendig.

1 Innledning og mandat

1.1 Stykkpris og salær

To kompensasjonsordninger eksisterer for å betale ut salær til advokater som yter rettshjelp betalt av det offentlig, enten i straffesaker eller i sivile saker.

En **stykkepris** innebærer at den oppnevnte advokaten får godtgjort for et fast angitt antall timer per oppgave som utføres (f.eks. per oppmøte i kontrollkommisjonen, eller per times hovedforhandling), til en på forhånd fastsatt timespris. Advokaten vil da få høyest timelønn om han utfører oppgaven på kortest mulig tid. Saker etter stykkpris kan konverteres til medgått tid, dersom tidsbruken overstiger en terskelverdi, dersom «det foreligger særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en slik timebruk».¹ I så fall vurderes det om tidsbruken er «rimelig og nødvendig», jamfør salærforskriften, se under.² For straffesaker er terskelen 50% over stykkprisen, og domstolene behandler søknaden. For stykkpriser under fri rettshjelp er terskelen 100% over stykkprisen, og det er Fylkesmannen som behandler søknaden. Unntaket er fri sakførselsaker i fylkesnemndene, der terskelen er 50%.

Fakturering etter **medgått tid** innebærer at advokaten løser oppgaven og presenterer en timesoppgave til fakturering i etterkant. Advokaten skal da få betalt for medgått tid i den grad saksbehandleren finner denne «rimelig og nødvendig». Advokaten har da en forhåndsdefinert timelønn. Salærutbetaling etter medgått tid reguleres av salærforskriften.

1.2 Mandat og evalueringsspørsmål

I mandatet heter det at Justis- og beredskapsdepartementet ønsker «at det gjennomføres en evaluering av regelverket knyttet utbetaling salær til advokater og forsvarere i straffe- og fri rettshjelpsaker. Evalueringen skal kunne gi departementet, regjeringen og stortinget et grunnlag for å vurdere hvorvidt regelverket fungerer etter hensiktene, hvorvidt de er effektive nok og hvorvidt det bør gjøres endringer i loven.»

Videre ønsker departementet «bedre innsikt hva gjelder effekten av at det er valgt medgått tid i noen tilfeller og stykkpris i andre, samt hvorfor saker der hvor fri rettshjelp innvilges, gjennom fri sakførsel og/eller fritt rettsråd, er unnlatte stykkprisregelverket. Videre ønsker departementet bedre kjennskap til hvor godt stykkprisene treffer i de enkelte sakstypene.»

Vi har konkretisert oppdraget i følgende evalueringsspørsmål:

Hvilken tidsbruk skal stykkprisen dekke?

Vi argumenterer for at stykkprisen skal dekke gjennomsnittlig tidsbruk i de sakene der man får betalt stykkpris. Det vil si at de tilfellene der man går over terskelen for omgjøring til medgått tid ikke skal telle med i grunnlaget for beregningen av stykkprisen. Dette behandles i kapittel 3.3

¹ Jamfør henholdsvis stykkpris- og rettshjelpsforskriften (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442> og <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1443>)

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-12-03-1441>

Hvordan vil rettssikkerheten påvirkes av valg mellom stykkpris og medgått tid?

Dette er et komplisert spørsmål å adressere. Det foreligger noe internasjonal forskning på temaet, men vi kjenner ikke til norsk forskning på feltet. Vi drøfter spørsmålet i kapittel 2.

Bør stykkprisforskriften utvides til å dekke saker som i dag dekkes av medgått tid?

I tillegg til den prinsipielle drøftingen i kapittel 2, undersøker vi dette empirisk for utvalgte sakstyper, der datagrunnlaget har vært tilstrekkelig. Vi gjør en særskilt vurdering av barnevernssakene etter tvistelovens kapittel 36 i kapittel 4.4 og av saker for fylkesnemnda i kapittel 4.2.

Det å stykkprisregulere bistandsadvokatoppdraget i etterforskningsfasen, og å gjøre endringer i spesifiseringen av bistandsadvokatoppdraget under hovedforhandling, har av flere interessenter blitt trukket frem som mulige, og gode tiltak. For å kunne adressere disse spørsmålene direkte, kreves en bedre innsikt i bistandsadvokatenes oppgaver, og samfunns- og brukereffektene av bistandsadvokatenes virke. Dette blir adressert i den pågående evalueringen av bistandsadvokatordningen (Oxford Research og Menon Economics, 2019). Vi har ikke funnet grunnlag for å vurdere disse to spørsmålene før denne evalueringen foreligger.

Bør noen saker som i dag er underlag stykkprisforskriften heller dekkes av medgått tid?

I tillegg til den prinsipielle drøftingen i kapittel 2, undersøker vi dette empirisk for utvalgte sakstyper, der datagrunnlaget har vært tilstrekkelig. Vi adresserer fritt rettsråd i kapittel 4.1 og sakene med forhandlingsmøte i fylkesnemnda i kapittel 4.2.

Der man har, og skal fortsette med stykkpriser, er dagens stykkpriser satt på et hensiktsmessig nivå?

Her har datagrunnlaget vist seg svært krevende. Vi har kun funnet grunnlag for å vurdere stykkprisene empirisk for saker under fritt rettsråd. Disse er behandlet i kapittel 4.1.

Hvordan bør terskelen for overgang fra stykkpris til medgått tid settes?

Dette adresseres i kapittel 3.3, sammen med spørsmålet om hvilken tidsbruk stykkprisen skal dekke. Vi drøfter det først på et prinsipielt grunnlag, deretter illustrerer vi dette empirisk basert på dataene fra fritt rettsråd.

1.3 Kort om metode

I prosjektarbeidet har vi samlet inn omfattende datasett fra tre ulike saksbehandlingssystemer, gjennomført spørreundersøkelser mot advokater og dommere, og intervjuet dommere, advokater, fageksperter og saksbehandlere hos fylkesmennene. Datakildene sier likevel lite om rettssikkerhetsgevinsten ved den jobben advokatene gjør, og kun for fritt rettsråd opplever vi at datakildene gir et bilde av tidsbruken i den enkelte sak som egner seg for å vurdere de konkrete stykkprisene.

2 Det prinsipielle behovet for ordningene

Formålet med ordningene er å gi rettshjelpsmottakeren tilstrekkelig rettshjelp. Vi drøfter først rettshjelpsmottakerens behov for rettshjelp og rettssikkerhet, hva som kjennetegner god og mindre god rettssikkerhet, og hvordan advokatene påvirker rettssikkerheten. Deretter drøfter vi de utfordringene som oppstår som følge av mangelfull informasjon, når staten ønsker å betale for at utvalgte grupper skal motta rettshjelp. Til sist plasserer vi stykkpris og medgått tid i dette rammeverket, og drøfter avveininger mellom de to.

2.1 Behovet for rettssikkerhet

2.1.1 Rettsikkerhet

I juridisk teori finnes hovedsakelig to hovedbetydninger av «rettsikkerhet». Den første knytter rettsikkerhetsbegrepet til rettsriktige avgjørelser. Høy rettsikkerhet betyr i denne betydningen at man har regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». Regler om prosessuelle og institusjonelle forhold som skal sikre slike rettsriktige avgjørelser, kalles rettsikkerhetsgarantier. I juridisk teori har også rettsikkerhet blitt knyttet til konkrete krav til lovgivningen om rettigheter, altså materielle krav til rettsordens innhold. Dette omtales også som materielle og prosessuelle krav til rettsikkerhet.

En ting er å ha rett, en annen ting er å få rett. For å sikre sine rettigheter må borgeren ha adgang til upartiske domstoler som ivaretar en forsvarlig judisiell (rettslig) prosess. Dersom staten ikke er forpliktet til å følge rettsregler er det stor fare for at borgerne blir behandlet ulikt, at staten for eksempel uten lov og dom fengsler eller henretter dem som sittende statsmakt misliker.

Samtidig vil viktige rettigheter og plikter for borgerne være avhengig av kvalifisert juridisk veiledning. Dette har flere grunner, men bl.a. at selv om lovspråket gjøres så klart som mulig, vil likevel regelverket kunne være komplekst grunnet sammenheng mellom ulike lovtekster i loven og i andre lover. I praksis vil trolig de færreste kunne forstå og forutberegne sin rettsstilling basert på å lese lovtekstene.

Kjernen i et advokatoppdrag er å ivareta klientenes interesser. Vi kan se på advokaten som agent og klienten som prinsippal. I denne relasjonen kan det oppstå flere informasjonsproblemer og insentivutfordringer (beskrevet generelt i kapittel 2.2). Når det gjelder advokatoppdrag eller sakstyper som dekkes av offentlig salær, er ofte rettssikkerhetshensynene særlig tungtveiende og/eller klientene er i en utsatt posisjon. Vi kan derfor i mange tilfeller forvente at klientene i liten grad har mulighet til å vurdere kvaliteten på advokatens arbeid. Det blir derfor viktig at innretningen av stykkpriser/medgått tid er utformet slik at de i størst mulig grad bidrar til høy kompetanse hos advokaten og at advokaten utfører de oppgaver som han/hun bør gjøre i den konkrete saken. Det er selvsagt mange andre faktorer som påvirker kvaliteten på advokaten og dennes arbeid i den konkrete saken og mer generelt. Samtidig skal vi i det følgende kort skissere hvordan stykkpriser kan påvirke tre viktige kvalitetsdimensjoner for klientenes rettssikkerhet.

I denne rapporten legger vi til grunn et formelt rettssikkerhetsbegrep. Vi vektlegger at rettsikkerhet betyr rettsriktige avgjørelser til rett tid. Juridisk bistand gjennom advokat er imidlertid en viktig *forutsetning* for å kunne sikre sine rettigheter gjennom de rettsikkerhetsgarantier som forvaltningsklage og domstolsbehandling gir.

2.1.2 Stykkpris og rettsikkerhet

Det er grunn til å anta at aktørene i rettssystemet blir påvirket av de økonomiske rammevilkårene. En viktig del av det som styrer advokatutgiftene er stykkprissystemet. Robberstad (2009) skriver at stykkprisreglene i praksis spiller en meget stor rolle for omfanget av det arbeidet advokaten kan nedlegge i en sak. Fenn med flere (2007) fant at stykkpriser påvirket advokater i Storbritannia.

Økonomisk incentivteori tilsier at advokatene vil påvirkes av belønninger og sanksjoner. Kontrollmulighetene vil være sentrale for hvordan incentivene slår ut i praksis. Analytisk kan vi anta at de økonomiske rammevilkårene får betydning for den enkelte sak og for bruker- og samfunnseffekter. Hvor økonomisk lønnsom ulike saker og rettsområder er, kan tenkes å ha betydning for hvilke typer advokater som jobber med slike saker, hvem som ønsker å arbeide med slike typer saker, hvor mye arbeid og hvilken kvalitet som legges ned i den enkelte sak av advokaten.

Analytisk kan en sette opp en virkningskjede med fire hoveddimensjoner: *Input, prosess, output og outcomes*. I vårt perspektiv blir det også viktig å knytte kvalitetsdimensjonene til i hvilken grad stykkpriser påvirker de ulike elementer av kvalitet. Generelt bør vi anta at det er mange andre faktorer som påvirker kvaliteten enn stykkpriser.

Med input mener vi hva slags *kompetanse* advokaten i saken har. På samfunnseffektnivå er det interessante hvilken kompetanse og ferdigheter advokatene innenfor dette rettsområdet eller saksområdet generelt har. Denne delen av kvalitet eller forutsetning for rettsikkerhet er mulig å måle. En kan undersøke alder, erfaring og eventuell faglig spesialisering. En kvalitativ vurdering av kompetanse er imidlertid vanskeligere å undersøke. Faglig nivå gjennom ulike faglige rangeringer eller karakternivå kunne også i prinsippet være mulig å undersøke, om praktisk vanskelig. Det er grunn til å anta at stykkpriser/medgått tid kan påvirke input-kvaliteten, for eksempel gjennom at sakstypene tiltrekker seg en viss type advokater grunnet konkurranse og advokatmarked. Det kan være terskelen for å få slike oppdrag er lavere enn for andre oppdrag eller eventuelt motsatt. Krav til kompetanse og faste lister vil i enda større grad direkte kunne påvirke input- kvaliteten.

Med prosess som kvalitet menes hvilke *aktiviteter* advokaten gjør i saken. Dette vil typisk være møter og kommunikasjon med klienten og arbeid i saken av rettslig og faktisk karakter. Det er krevende å måle hva advokaten faktisk gjør. Det er imidlertid mulig dersom man får tilgang til å studere timelister og regnskapsdata, kombinert med gode casestudier. Det viktige spørsmålet i vårt perspektiv er i hvilken grad advokatenes aktiviteter blir påvirket av stykkpris. I en ren økonomisk modell vil argumentet være at advokatene påvirkes. Det er samtidig rimelig å legge til grunn at virkningen av stykkpris/medgått tid er *kontekstuell*. I hvilken grad den økonomiske godtgjørelsen gir faktiske incentiver til å legge mer eller mindre arbeid i en sak, vil avhenge av hvor mye den enkelte advokat har å gjøre, alternativ bruken av tiden og forholdet til klienten. Advokatens rolleforståelse og advokatetikken kan moderere de økonomiske incentivene. Advokatens faglige interesse og preferanser for inntekt kan også være en faktor. Hypotesen er derfor at stykkpris kan påvirke hva advokatenes faktisk gjør i den enkelte sak, men at virkningen av stykkpris er avhengig av en rekke andre kontekstuelle faktorer (Tata og Frank 2006).

Fenn med flere (2007) studerte reformen i det britiske systemet for rettshjelp, da det ble innført stykkpriser (*standard fees*) for flere oppgaver som tidligere ble honorert etter medgått tid. De fant at advokatene i stor grad oppførte seg i henhold til de teoretiske antakelsene og prediksjonene. De fant at advokatene i gjennomsnitt la ned færre timer, og mindre innsats, i de samme oppgavene, etter at de ble bragt inn under stykkprisregimet. Stykkprisen motiverte altså advokatene til å legge ned færre timer i gjennomsnitt. Videre, der en sak både bestod av oppgaver som ble bragt inn under stykkprisregimet, og oppgaver som fortsatt ble kompensert etter faktiske

utgifter, fant de at advokatene vred innsatsen sin fra stykkprisoppgavene mot de oppgavene der de fikk dekket hele kostnaden sin. Forfatterne konkluderer med at «*We find that lawyers' responses were consistent with theory*».

Det finnes så vidt vi vet ikke empirisk forskning fra Norge om stykkprisenes påvirkning på advokatenes aktiviteter. Hvis advokaten må kutte tid, kan det være advokaten kutter aktiviteter som ikke er pålagte eller som ikke kan ses. Ut fra faglige standarder og advokatetikken burde selvsagt advokaten ikke kutte aktiviteter som er viktige for klienten. Den internasjonale forskningen tyder på at det er risiko for advokaten kutter i kommunikasjonen med klienten dersom det ikke er økonomisk dekning for timebruken, men at virkningen av stykkpris er avhengig av en rekke andre kontekstuelle faktorer (Tata og Frank 2006, Welsh 2017). Det er samtidig indikasjoner på at det ofte nettopp er tilgjengelighet og kommunikasjon som er subjektivt viktig for klientene.

Med output menes det antall faktiske timer som advokatens faktisk legger ned i saken. Videre legger vi til grunn at ulike skriftlige produkter fra advokaten også regnes som output. Output-kvaliteten er som prosesskvalitet forholdsvis vanskelig å måle. Det faktiske antall timer er mulig å undersøke dersom en får tilgang til troverdige rapporteringer eller interne timelister. Skriftlige produkter kan i prinsippet vurderes på et faglig grunnlag, men det er ressurskrevende. Det metodisk største problemet er også her å etablere en sannsynlig sammenheng mellom stykkpris og antall timer som advokaten legger ned i saken. Videre må det sannsynliggjøres at stykkprisen på en eller annen måte også påvirker omfanget av og/eller kvaliteten i skriftlige produkter som advokaten produserer i saken.

Outcomes er relativt lett å definere teoretisk. Det er resultatet i saken. Det er heller ikke vanskelig å måle. Saksstatistikken er tilgjengelig. Problemet er imidlertid å etablere en sammenheng mellom stykkpris som påvirker advokatens handlinger og resultatet i saken. En viss sammenheng kan det tenkes å være i tvilsomme saker. Jo mer tid og jo bedre jobb advokaten har mulighet til å gjøre, desto større sannsynlighet for en god opplyst sak og at klientens perspektiver og interesser kommer frem. Det skulle øke sannsynligheten for et rettsriktig resultat. I praksis vil det være store metodiske utfordringer med å sannsynliggjøre en slik sammenheng.

Kvalitetsdimensjon / rettssikkerhet	Brukereffekter i den enkelte saken	Samfunnseffekter (generelle mer langsiktige virkninger)	Kommentarer
Input	Hvilken kompetanse har advokaten i saken? Indikatorer: -Erfaring -Faglig kompetanse og spesialisering	Hvilken kompetanse har advokater i dette rettsområdet eller i denne sakstypen? Indikatorer som for brukereffekter -Markedsvirkninger og rekruttering -Hvem ønsker flere/færre oppdrag -Hvem går ut av stykkprisoppdrag -Hvem ønsker seg inn i slike stykkprisoppdrag	Det er mulig å måle kompetanse både i den enkelte saken og generelt. Mulige markedsvirkninger og virkninger for marked og rekruttering, kan også være mulig å måle. Det kan være mulig å sannsynliggjøre at stykkprisen påvirker kompetanse (hvilke advokater som jobber med stykkprissaker) og marked

Prosess	Hva gjør advokaten/hva gjør de ikke? Indikatorer: -Møter og kommunikasjon med klienten -Kontakt med aktuelle aktører -Arbeid i saken (rettslig og faktisk)	Tilsvarende som aktiviteter i den enkelte saken, men her generelt for advokatene innenfor dette rettsområdet eller sakstypen Kvalitet	Det er krevende å måle hva advokatene faktisk gjør i sakene. Det er videre særdeles krevende å knytte aktivitetene til påvirkning fra stykkpris Den beste metoden ville være intensive studier med studier av timelister og regnskapsdata, kombinert med casestudier
Output	Antall timer og skriftlige produkter fra advokaten Indikatorer: -Antall timer -Skriftlige produkter	Tilsvarende som for brukereffekter, men her generelt	Som over – metodisk krevende Kvaliteten skriftlige produkter fra advokaten og aktiviteter i hovedforhandling, kan vurderes fra et faglig ståsted
Outcomes	Resultatet i den konkrete saken (medhold/ikke medhold) Indikatorer: -Utfall i saken	Resultatene i en viss type saker Indikatorer: -Saksstatistikk om utfall	Saksstatistikk er tilgjengelig. Problemet er å sannsynliggjøre at sakens utfall er avhengig av advokatens arbeid og videre at advokatens arbeid og aktiviteter som påvirker resultatet i saken igjen er påvirket/forårsaket av stykkpris.

2.2 Informasjonsproblemer og behovet for insentivordninger

I boken *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, trekker Laffont og Tirole (1993) frem tre ulike begrensninger offentlige myndigheter støter på når de skal gjøre anskaffelser, eller regulere økonomisk aktivitet. Det er informasjonsbegrensninger, transaksjonsbegrensninger og administrative, eller politiske, begrensninger. Helt sentralt i utformingen av ordningene med stykkpris og salær for utbetaling av honorar til advokater, står informasjons- og transaksjonsbegrensningene.

Staten ønsker å betale for rettshjelp for utvalgte grupper i samfunnet. Dette gjelder fornærmede og pårørende gjennom bistandsadvokatordningen, det gjelder tiltalte gjennom forsvarsadvokatene, og det gjelder ulike grupper gjennom ordningen med fri rettshjelp. Rettshjelpsordningen er regulert i rettshjelploven og gir fri

rettshjelp i en del typer sivile saker. Offentlig juridisk bistand er regulert i straffeprosessloven kap. 9 og 9 a, og gjelder for personer som har status som siktet eller tiltalt, fornærmet, fornærmedes pårørende eller etterlatte i en straffesak. Problemet som oppstår er at mens staten ønsker å betale for disse tjenestene, for å sikre at alle får den samme tilgangen på rettshjelp, er ikke staten i stand til å observere behovet for bistand i den enkelte sak, og kan kun ved å pådra seg betydelige saksbehandlings- og administrasjonskostnader kontrollere at bistand er ytt i det omfanget det kreves kompensasjon for, eller av tilstrekkelig kvalitet. Det foreligger altså et *informasjonsproblem*.

For å forstå informasjonsproblemene som danner bakgrunnen for ordningene, kan en først stille seg det følgende retoriske spørsmålet: Hvorfor kan ikke staten i hver enkelt sak bestemme hvor mange timer advokaten skal yte bistand til den rettshjelpstrengende? Svaret på det er at staten verken kjenner den rettshjelpstrengendes unike behov, eller vet hvor lang tid advokaten trenger for å tilfredsstille det behovet. Staten mangler informasjon.

Det neste retoriske spørsmålet er: Hvorfor kan ikke staten la rettshjelpsmottakeren selv definere behovet, og advokaten vurdere hvor mange timer som behøves for å tilfredsstille det behovet? Svaret på det er at mottakeren da ikke har økonomiske insentiver til å begrense behovet, mens advokaten ikke har økonomiske insentiver til å begrense bistanden. Staten og partene kan ønske å nå ulike mål.

Videre ligger det også sterke transaksjonsbegrensninger på staten, ved at det ikke er mulig å spesifisere opp fullstendige avtaler som regulerer hvor mye tid advokatene skal bruke, og få betalt for, i enhver tenkelig situasjon. Det vil kun være mulig å spesifisere opp en avgrenset gruppe av situasjoner der innsatsen reguleres eksplisitt. Kontraktene vil altså være ufullstendige og må derfor spesifisere hvem som har residual beslutningsmyndighet, altså hvem som kan foreta beslutninger om å yte videre innsats, og hvem som i så fall bærer kostnadene ved denne.

2.2.1 Det foreligger to typer informasjonsproblemer

Vi deler gjerne informasjonsproblemer inn i to grupper.

Skjult kunnskap

Skjult kunnskap foreligger der den enkelte advokat, og den enkelte mottaker av rettshjelp, vet mer om behovet for bistand og hvor mye arbeid som må legges ned for å yte den nødvendige bistanden, enn det staten gjør. Selv for straffesaker som ligner hverandre, med tiltalte eller fornærmede med relativt like objektive kjennetegn, vil det kunne være store variasjoner i behovet for bistand. Tilsvarende vil det kunne være egenskaper ved den enkelte advokat, som bidrar til at ulike advokater er ulikt egnet til å løse ulike oppgaver. Dette er det ikke mulig for staten å observere.

Skjulte handlinger

Skjulte handlinger foreligger der arbeidsinnsatsen som er lagt ned ikke er direkte observerbar for den som betaler, og målsetningen til den som utøver arbeidsinnsatsen og den som betaler for den er forskjellig. Staten ønsker gjerne å minimere utgiftene, så fremt det ytes tilstrekkelig bistand, mens statens utgifter jo er advokatens inntekter. Advokaten har også gjerne tydelige faglige og etiske synspunkt knyttet til hvordan den enkelte oppgave burde løses. Det er derfor klart at advokaten og staten kan ha ulike målfunksjoner. Til sist er ikke advokatens tidsbruk, eller kvaliteten på det arbeidet som utføres, direkte observerbar for staten, utover selvrappoterings gjennom salær oppgavene. Gjennomgang og godkjenning av disse krever imidlertid at staten bruker tid, og kan innebære betydelige administrasjonskostnader.

2.2.2 Kontraktene må nødvendigvis være ufullstendige

I rettsprosessen kan det inntreffe en rekke ulike hendelser, og alle saker har sine særegenheter. Som en følge av dette, vil det ikke være mulig å på forhånd spesifisere opp kontrakter og avtaler som regulerer alle eventualiteter. Kontraktene er ufullstendige. Det vil derfor være behov for å allokere den residuale beslutningsmyndigheten, altså myndigheten til å fatte beslutninger om hvor mye rettshjelp som skal ytes i ulike situasjoner, til enten staten eller til advokaten. Vi har over argumentert for at det er advokaten som best kjenner behovet for bistand i den enkelte sak. Det er derfor advokaten som burde sitte på denne beslutningsmyndigheten. Dette er også tilfellet, både ved medgått tid og ved stykkpriser. De to ordningene er likevel ikke like, ved at de innebærer ulik allokering av kostnadene mellom partene. Ved stykkpriser er det advokaten som selv bærer kostnaden ved at det ytes ytterligere bistand, mens det ved medgått tid er staten som bærer kostnaden. Staten kan likevel gjennom kontroll, avskjære betalingen, dersom man finner at tidsbruken overstiger det som er «rimelig og nødvendig».

2.2.3 Mottakeren har få insentiver til å begrense bistanden

I tillegg til insentivproblemene mellom staten og advokaten, er det også insentivproblemer mellom staten og mottakeren av rettshjelpen. Insentivproblemene diskutert over vil være tilstede også når private aktører hyrer advokat på egen regning, men kjøperen av tjenestene bærer da den fulle kostnaden ved bruken, og har en sterk egeninteresse i å begrense et eventuelt overforbruk. Situasjonen vi analyserer her er imidlertid kjennetegnet ved at mottakeren av tjenesten ikke er den som betaler. Dette skaper ytterligere utfordringer.

Helt generelt er det slik at effektiv ressursbruk i samfunnet kjennetegnes ved at marginalkostnaden ved å fremskaffe en vare eller tjeneste skal være lik marginalgevinsten eller -nytten når den blir konsumert. Slik effektivitet vil for eksempel realiseres i et marked med full informasjon og under fullkommen konkurranse. Når noen aktører kan benytte seg av tjenester uten å måtte betale den fulle kostnaden ved å fremskaffe dem, slik som ved statlig betalte advokattjenester, har de insentiver til å forbruke mer enn det som er effektivt. Det samme problemet oppstår for eksempel når befolkningen har fri tilgang til helsetjenester. Nettopp derfor har vi egenandelen ved legebesøk, som er ment å gi folk insentiver til å moderere bruken av de kostbare helsetjenestene. Det er derfor også egenandel ved bruk av fri rettshjelp. Selv om fri tilgang på advokattjenester er ønsket av hensyn til rettsikkerheten, er overforbruk altså en mulig kostnad ved ordningene.

Problemet med overforbruk kan bli ekstra stort når vi både har skjulte handlinger og fri tilgang, da verken brukeren eller tilbyderen bærer kostnadene ved bruken. I et slikt tilfelle vil derfor brukerne ha insentiver til å overbruke tjenesten, og advokatene kan ha insentiver til å legge ned mer arbeid enn det staten ønsker å betale for. I tillegg vil det være vanskelig for staten å vurdere om tidsbruken er hensiktsmessig, da det er brukeren som best kjenner nytten ved å vinne frem og advokaten som best kjenner det reelle behovet for tidsbruk.

For å kunne tilby rettssikkerhet til innbyggerne og beholde en viss kontroll med kostnadene, har derfor staten innrettet seg med ulike kompensasjonsordninger for advokattjenestene, gitt ved stykkprisordningen og ordningen med medgått tid.

2.3 Avveininger i valget mellom stykkpris og medgått tid på kort sikt

I valget mellom ulike kompensasjonsformer, står en overfor noen avveininger. For det første kan en, i henhold til teorien, forvente at gjennomsnittlig tidsbruk per oppgave er lavere, når oppgaven er underlagt

stykkprisregimet. Dette fordi advokaten selv bærer kostnaden ved å bruke flere timer,³ og dermed har sterkere insentiver til å begrense tidsbruken ved stykkpris. Det er også dokumentert empirisk belegg for denne teoretiske mekanismen, i en studie fra Storbritannia, se kapittel 2.1.2.

Tanken bak stykkprisordningen er at advokatene over tid skal få betalt for den tiden de i gjennomsnitt bruker. Det vil si at man bruker tiden man opparbeider seg til gode på de enkle sakene, til å finansiere ekstra innsats i mer krevende saker: Advokatene skal utøve sitt skjønn til å bruke mest tid på de krevende sakene der gevinsten for rettshjelpsmottakeren er størst. I den britiske studien fant Fenn med flere (2007) akkurat dette. De fant at advokatene, selv etter at stykkpriser ble innført for flere oppgaver, fortsatt brukte vesentlig mer tid, og utførte flere oppgaver, på mer krevende saker (blant annet saker med flere tiltalte, flere forhandlinger, eller saker der klienten kjente seg ikke skyldig). Stykkprisen motiverer derfor til å bruke mindre innsats, men man kan regne med at advokatene selv klarer å regulere hvilke saker som krever mye tid, og hvilke som krever lite tid, sammenlignet med den gjennomsnittlige stykkprisen.

Videre vil stykkpriser premiere effektive og erfarne advokater. Vi kan forutsette at erfarne advokater, som kjenner saksfeltet godt, og har hatt mange lignende saker, kan yte tilsvarende rettshjelp på kortere tid enn det ferske og mindre erfarne advokater kan. Dette innebærer at stykkpriser gir insentiver til spesialisering og effektivisering, på en helt annen måte enn det honorering etter medgått tid gjør. I Tabell 1 på side 24 viser vi hvordan den gjennomsnittlige timebetalingen avhenger av hvor mye tid man bruker. Her kommer det tydelig frem at advokater som over tid løser saker raskere enn andre, vil få betydelig bedre betalt per time de jobber.

Stykkpriser egner seg derfor godt der hvor rettshjelpsmottakerens behov, og den nødvendige arbeidsmengden, er forutsigbar, og der ytterligere advokatbistand på marginen gir relativt liten gevinst for mottakeren – slik at behandling av salær oppgaver ville ha innebåret unødvendige kostnader og lave gevinster for mottakeren. I tilfeller med svært uforutsigbare behov, og der ytterligere innsats fra advokaten kan tilføre klienten stor nytte, vil stykkpriser enten innebære at advokaten velger å jobbe mye gratis, eller den vil kunne legge unødvendige begrensninger på advokatens innsats – og medgått tid vil kunne være mer egnet. Samtidig vil en i disse tilfellene også legge all risikoen på advokaten. Dersom saksvolumet er stort, vil de store talls lov sikre at advokaten over tid får betalt for den tiden som brukes. Dersom saksvolumet er lite, kan ikke advokaten regne med at individuelle aspekter ved sakene rekker å jevne seg ut over tid. Dette gjelder særlig dersom fordelingen av tidsbruk per sak er såkalt høyreskjev, hvor noen enkeltsaker krever en tidsbruk som ligger vesentlig over tidsbruken på en «typisk sak». Stykkpriser er derfor mer egnet for de sakstypene der hver advokat over karrieren kan regne med å ha mange «like» saker, slik at overskridelser i enkeltsaker spiller liten rolle for samlet inntjening. I alle tilfeller er kostnadene ved å honorere etter medgått tid lavere, desto lettere det er å bedømme kvaliteten på det arbeidet som er lagt ned, og tidsbrukens rimelighet og nødvendighet.

2.4 Mulige virkninger på lengre sikt

Markedsfokus og rekruttering

Litteraturen om virkninger av stykkpris/økonomisk godtgjørelse er forholdsvis rik teoretisk, men det er i liten grad empiriske studier (Fenn med flere (2007)). De empiriske studier som foreligger er i stor grad fra England og Skottland (Tata og Frank 2006, Welsh 2017).

³ På engelsk sier man at advokaten er «residual claimant».

Litteraturen gir ikke sikre holdepunkter for slutninger om virkninger på markedsfokus for advokatbransjen i Norge, siden markedsfokuset vil være avhengig av en rekke kontekstfaktorer. I henhold til en økonomisk rasjonell modell, vil advokater søke oppdrag som er mest mulig økonomisk gunstige. Advokatmarkedet i Norge har de siste 20-30 årene blitt stadig mer differensiert og spesialisert. Det har vært betydelige strukturendringer med fremveksten av store forretningsfirmaer. Det har vært stor vekst i den totale omsetning innenfor advokattjenester (Bransjeundersøkelsen Advokatforeningen 2017). Samtidig er det flere indikasjoner på økende konkurranse innenfor advokatmarkedet, særlig i Oslo-området. Fremveksten av store advokatfirmaer med høye krav til inntjening og fokus på forretningsjus, har medført markedsendringer. De store firmaene fokuserer i mindre grad på oppdrag etter offentlig salærsats. Samtidig er det fortsatt mange mindre firmaer. Disse har i større grad en bred portefølje, med saker for offentlig salær kombinert med diverse rettsområder med private oppdrag.

Advokater med ulik grad av ledig kapasitet vil finne ulike ordninger attraktive. Dette påvirker hvilken type advokater slike offentlig betalte oppdrag tiltrekker seg. Små advokatfirmaer med halvfulle ordrebøker og store advokatfirmaer med stor kø av interesserte klienter ser ulikt på ulike salærordninger. Gray med flere (1999) sammenligner advokatselskaper i ulike regioner i England og Wales, og viser at advokatselskaper yter flere timer offentlig betalt rettshjelp, jo færre andre inntjeningsmuligheter de har – slik at de økonomiske vilkårene ser ut til å styre advokatenes tidsbruk til en viss grad. Advokater med færre alternative inntjeningsmuligheter ser derfor ut til å respondere sterkere på de økonomiske insentivene som følger med de ulike salærordningene.

Barnerett og barnevernsrett er blitt forholdsvis store rettsområder med tilhørende marked. Det er indikasjoner på at noen firmaer spesialisere seg på slike advokatoppdrag. Disse rettsområdene har også fått økt fokus som rettslige disipliner og i dag er det årlige kurs for bistandsadvokater, barnevernsadvokater og innenfor barneretten. Forsvarerne er en gruppe som i lang tid har vært forholdsvis spesialiserte og ofte arbeidet betydelig.

Innføring av faste lister, som fast forsvarer og fast bistandsadvokat, har også kunnet hatt markedsmessig betydning. Intervjuer Oxford Research/Menon har gjort i forbindelse med denne utredningen av stykkpris/bistandsadvokatordningen, tyder på at tilgangen til nok oppdrag etter offentlig salær i realiteten er viktigere for mange mindre advokatfirmaer enn selve stykkprisen. Dersom oppdragene automatisk tikker inn, opplever flere at disse oppdragene kan være økonomisk interessante.

Kvalitet

Den internasjonale forskningen tyder på at advokater i mindre grad yter service og kommunikasjon til klientene dersom de opplever å arbeide under stykkpriser som medfører konflikt mellom hva de selv mener de burde gjøre og det de får betalt for å gjøre (Tata og Frank 2006, Welsh 2017). De internasjonale studiene diskuterer også mulige virkninger av mindre kommunikasjon og service til klientene. En åpenbar effekt er at behovet til klientene for service og kommunikasjon i mindre grad blir dekket. Den subjektive opplevelsen av advokatenes kommunikasjon og service er i utgangspunktet ikke en særlig presis indikator for kvalitet. Samtidig er det i kjernen av opplevd rettsikkerhet og viktig i relasjonen mellom advokat og klient. Stykkpris kan altså få betydning for *klientfokuset og brukerkvaliteten*.

Noen av studiene argumenter også for at mindre service, møter og kommunikasjon fra advokaten til klienten også kan ha betydning for rettsikkerhet som *rettsriktige vedtak/dommer*. Poenget er at mindre kommunikasjon og kontakt med klienten kan ha betydning for klientenes tillit til advokaten. Det kan medføre at opplysninger og fakta som klienten har, ikke kommer frem. Dette kan være svært betenkelig i forsvareroppgaver og ellers advokatoppdrag der klienten sitter på viktig informasjon. Det er derfor mulig at også selve rettsikkerheten som rettsriktige dommer kan bli påvirket av stykkpris/økonomisk godtgjørelse. Om og i hvilken grad dette er tilfelle

er imidlertid vanskelig å undersøke empirisk. Trolig vil også hvem klientene er ha betydelig innvirkning på den mulige effekten av mindre interaksjon med advokaten.

Advokatetikk, omdømme og konkurranse

Den klassiske advokatrollen var en profesjonsautonom rolle, der advokaten selv definerte hva som var godt nok arbeid, med godtgjørelse etter medgått tid, eller i praksis et skjønnspreget salær. I lang tid var det heller ikke tradisjon i norsk advokatbransje for å skrive timelister. Samtidig var det mindre internt press om fakturering enn i dag. Advokatetikken vil kunne være en modererende faktor når det gjelder mulige virkninger av stykkpris. En mulighet er at advokatene arbeider mer enn de får betalt for. En annen mulighet er at de kutter aktiviteter eller endrer arbeidsprosesser på en måte som i størst grad er forenlig med advokatetikken. Vi vet imidlertid ikke hva som faktisk er tilfellet. Det største presset mot profesjonsetikken (advokatetikken/regler om god advokatskikk) er kanskje ikke stykkpris, men strukturelle endringer i bransjen hvor advokatene i større grad er blitt underlagt stramme faktureringskrav og målstyring.

Som nevnt er det skjedd store endringer i advokatmarkedet. I utgangspunktet er det betydelig konkurranse i advokatmarkedet. Når det gjelder konkurransen for offentlige oppdrag, påvirkes den bla. av faste lister. Det er ellers grunn til å anta at omdømme og tillit hos politi, rettsvesen, forvaltning og i advokatbransjen i alminnelighet er av betydelig verdi. Dette impliserer at advokatene har insentiv til å i alle fall levere tjenester på et nivå som ikke blir reagert på. Vesentlige avvik fra hva som regnes som normalt kan med andre ord være risikofullt av hensyn til omdømme og tillit hos de profesjonelle aktører.

3 Stykkpriser og tidsbruk

Vi viser først at det er stor variasjon i hvor mye tid advokater rapporterer at de bruker på en sak. Variasjonen skyldes både forskjeller mellom advokater, og variasjon i tidsbruk for den enkelte advokat. Dette antas å gjelde også for de sakstyper der vi ikke har like detaljert data. Deretter viser vi at det nivået man setter på stykkprisene vil påvirke hvor mye tid som brukes på oppdraget, også på kort sikt. Begge funn er viktige når man skal vurdere om stykkpriser er egnet, og hvor høye de burde være.

3.1 Det er stor variasjon i tidsbruken

Variasjon i tidsbruk vil være med å avgjøre hvorvidt stykkpriser er et egnet virkemiddel. Vi viser at variasjonen i tidsbruk er relativt stor fra sak til sak. Vi peker på to årsaker, som begge er viktige. For det første er det variasjon mellom ulike advokater, ved at noen advokater systematisk rapporterer å bruke mer tid enn andre. For det andre er det variasjon i tidsbruken mellom saker også for den samme advokaten. Denne variasjonen antas å være generell, og gjeldende også for de typer saker der vi ikke har like detaljert data.

3.1.1 Det er stor variasjon i tidsbruk innad i en sakstype

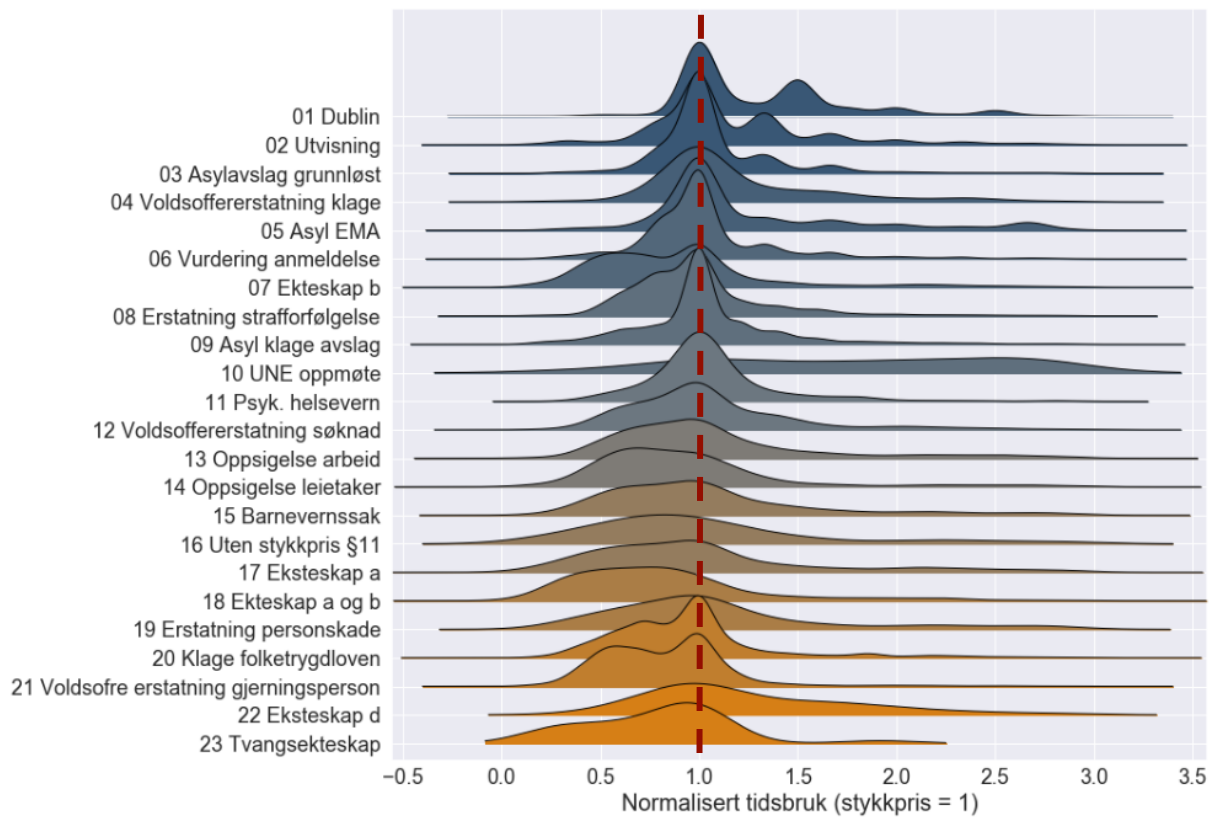
Under fritt rettsråd er det mange ulike sakstyper, med ulike stykkpriser. Stykkprisene varierer fra to ganger den offentlige salærsats til tolv ganger, hvilket understreker at ulike saker typisk vil kreve ulik juridisk bistand. Registerdataene vi har samlet inn om fritt rettsråd, fra rettsråd.no, tillater oss å vurdere variasjonen i tidsbruk på saksnivå, se «Vedlegg C: Registerdata fra rettsråd.no». Ved innrapportering av egeninnvilget fritt rettsråd, og ved søknad om utvidet bevilling, rapporterer advokaten egen tidsbruk. Dette gir oss et rikt datasett for dette saksfeltet, og gode muligheter til å vurdere ulike egenskaper ved tidsbruken og stykkprisene. Det at tidsbruken i disse dataene er selvrapportert, innebærer at de kan avvike fra faktisk tidsbruk, for eksempel som følge av at man har rapportert før arbeidet er helt ferdigstilt,⁴ at man ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på egne timelister, eller av strategiske hensyn. Det er også en viss fare knyttet til at kun en andel av rapporteringen skjer via rettsråd.no. Øvrige saker rapporteres inn på papir. Se «Vedlegg C: Registerdata fra rettsråd.no».

Datasettet viser at det er stor variasjon i tidsbruken innad i den enkelte sakstype. Den mest naturlige hypotesen for å forklare dette, er at ulike saker innenfor en sakstype har ulikt behov for juridisk bistand. En annen hypotese er at ulike advokater bruker ulik mengde tid på hver sak de har, og at variasjonen i tidsbruken innad i en sakstype skyldes variasjon i advokattyper. Begge disse faktorene vil bidra til variasjon i tidsbruk for de enkelte sakstypene. Figur 1 viser fordelingen av normalisert tidsbruk, altså tidsbruk relativt til stykkprisen, for hver enkelt sakstype på den vertikale akse.⁵

⁴ Advokatforeningen (2017) skriver (side 4) at «Det er også fare for at advokater søker om fritt rettsråd før en sak er avsluttet og fører inn stykkprisens størrelse i mangel av kunnskap om den medgåtte tid.»

⁵ Normalisert tidsbruk vil si at den faktiske tidsbruken er delt på stykkprisen. En normalisert tidsbruk på 1, vil derfor si at man har brukt så mange timer som stykkprisen tilsier. En normalisert tidsbruk på 2, vil si at man har brukt dobbelt så mange timer som stykkprisen tilsier.

Figur 1: Fordelingen av normalisert tidsbruk på de ulike sakstypene. Sakstypene er sortert stigende etter størrelsen på stykkprisen, slik at sakene med høyest stykkpris ligger øverst i figuren. Den røde stiplede linjen, viser tidsbruken som tilsvarer stykkprisen i den enkelte sak. Grunnlaget er alle saker rapportert via rettsråd.no i perioden 2015-2017.



Som vi ser av Figur 1, er det betydelig spredning i normalisert tidsbruk for de fleste sakstyper. For noen sakstyper er tidsbruken spredt jevnt utover, mens for andre er den konsentrert rundt én eller flere toppe. Denne informasjonen finnes også i tabellform, i Tabell 7 på side 68. Forekomsten av toppe kan skyldes at sakene som oftest krever et heltall antall timer å løse, men det er mer tilforlatelig å tro at toppene kommer av hvordan advokatene rapporterer tidsbruken sin. For eksempel kan noen rapportere at de har brukt tid lik stykkprisen, uavhengig av faktisk tidsbruk. Videre finner vi at sakstypene med høyere stykkpriser har mindre spredning, relativt til stykkprisen. Dette indikerer at det å bruke dobbelt så lang tid som stykkprisen tilsier, blir mindre vanlig desto høyere stykkprisen er i utgangspunktet. Dette støtter opp under dagens ordninger, der terskelen for omgjøring til medgått tid er lavere i straffesaker, hvor stykkprisen ofte er høyere.

3.1.2 Mye av variasjonen kan forklares av forskjeller mellom ulike advokater

Når vi bryter ned variasjonen i tidsbruk til variasjon mellom ulike advokater, ser vi at variasjonen er stor. Selv når vi begrenser utvalget til advokater som i datasettet har gjennomført over 100 saker innen en sakstype, finner vi flere eksempler på advokater som rapporterer å i gjennomsnitt ha brukt to og tre ganger så mye tid per sak som sine kolleger, se Figur 23 på side 63. Dette saksantallet er tilstrekkelig til at variasjon som skyldes den enkelte sak ikke vil påvirke gjennomsnittet. Dette er derfor en sterk indikasjon på at advokatene har stor autonomi med hensyn til hvor lang tid de velger å bruke på å løse et oppdrag, og at det finnes ulike advokattyper. Det kan likevel være tilfelle at enkelte advokater tiltrekker seg mer kompliserte saker enn andre, for eksempel gjennom henvisninger fra interesseorganisasjoner. Tallene sier heller ingenting om hvorvidt advokatene som har mindre timebruk er mer effektive, utfører færre oppgaver eller om de leverer arbeid med lavere kvalitet.

3.1.3 Men tidsbruken varierer også over tid for den samme advokaten

Eksemplene i kapittel 3.1.2 viser at ulike advokater kan ha vesentlig forskjellig gjennomsnittlig tidsbruk på den samme sakstypen. I tillegg til variasjonen mellom advokater, er det også betydelig variasjon i tidsbruk innad i en sakstype, for den samme advokaten. En kunne kanskje forvente at advokater som har hatt svært mange saker av samme sakstype, som regel vil bruke like mye tid fra gang til gang. Våre analyser viser imidlertid at det er betydelig variasjon i medgått tid for saker med samme advokat og sakstype. I «Vedlegg C: Registerdata fra rettsråd.no» viser vi fordelingen av tidsbruk for de fem advokatene med flest saker innen en sakstype der stykkprisen er tre timer og innen en annen sakstype der stykkprisen er syv timer. Der viser vi at noen advokater ser ut til å rapportere tidsbruk lik stykkprisen hver gang, mens andre advokater utviser større variasjon. Alle advokatene har imidlertid brukt så få timer som halvparten av stykkprisen ved enkelte anledninger, og så mange som det dobbelte av stykkprisen ved andre anledninger.

Det fremstår derfor tydelig at variasjonen i tidsbruk ikke utelukkende kan tilskrives forskjeller mellom ulike advokater, men også skyldes selve saken. Saker innad i en sakstype har ulik grad av kompleksitet og dermed ulikt behov for juridisk bistand. Det varierer fra advokat til advokat hvor mye de tilpasser bistanden til behovet i hver enkelt sak. Til tross for at advokatoppdragene under fritt rettsråd er stykkprisregulert tilpasser mange advokater den juridiske bistanden til behovet og sakens kompleksitet. Det er en forutsetning for stykkpriser at advokater er villig til å gi «nødvendig og rimelig» bistand, også i de tilfeller hvor det innebærer at man bruker mer tid enn stykkprisen tilsier. Basert på data fra rettsråd.no har vi indikasjoner på at dette er tilfellet for en del av advokatene.

Vi har ikke disse detaljerte dataene for andre sakstyper enn fritt rettsråd. Vi vurderer likevel at de mønstrene vi ser over, også vil være gjeldende for andre sakstyper – herunder straffesaker og fri sakførsel. Det er ikke spesielle egenskaper ved fritt rettsråds sakene som fører til variasjon. Tvert i mot er det snarere grunn til å forvente at tidsbruken i sakene under fritt rettsråd utviser mindre variasjon enn i andre saker, da sakstypene under fritt rettsråd er svært spesialiserte og innebærer avgrensede arbeidsoppgaver med lavt timetall. For straffesaker, for eksempel, vil man etter noe tid i retten ha stykkpriser som er mer enn dobbelt så høye som de høyeste stykkprisene under fritt rettsråd, samtidig som denne stykkprisen skal gjelde for et bredt sett av straffebud. Begge deler taler for større variasjon i tidsbruken enn under fritt rettsråd.

3.2 Stykkprisene påvirker tidsbruken

Våre analyser viser at de stykkprisene som settes, vil påvirke hvor mye tid advokatene bruker på en sak, også på kort sikt. Dataene fra fritt rettsråd viser at rapportert tidsbruk følger stykkprisen til en viss grad, også når denne endres. I spørreundersøkelsene svarer advokatene at stykkprisen påvirker tidsbruken deres, til en viss grad også der det går utover det juridisk forsvarlige.

I henhold til teorien presentert i kapittel 2, vil en rasjonell advokat som får betalt stykkpris og kun bryr seg om egen inntjening, forsøke å legge ned så lite arbeid som mulig i saken. Dette gjelder uavhengig av stykkprisens nivå. Endringer i stykkprisen skulle da ikke påvirke advokatens tidsbruk på kort sikt. Over tid må en likevel forvente at dersom en senker en stykkpris, vil gjennomsnittlig tidsbruk falle: Dersom stykkprisene blir vesentlig lavere enn tiden en advokat i gjennomsnitt bruker på saken, må en forvente at advokaten enten slutter å ta denne typen saker, eller over tid velger å løse oppgaven annerledes, slik at betalingen står mer i stil med innsatsen.

Dette innebærer for det første et ansvar for den som setter stykkpriser, ved at stykkprisene har direkte konsekvenser for den rettshjelpen mottakerne får. For det andre innebærer det at observert tidsbruk i seg selv ikke er tilstrekkelig til å vurdere stykkprisenes egnethet – i og med at observert tidsbruk er påvirket av stykkprisen, ikke kun av rettshjelpsbehovet til mottakeren. Når tidsbruken påvirkes av stykkprisen kan en for eksempel observere empirisk at en reduksjon i stykkprisen fører til redusert tidsbruk hos advokatene. Hvis man ikke samtidig kan måle hvorvidt dette også innebar en rettshjelpsreduksjon for mottakeren, kan en da feilaktig slutte at det å redusere stykkprisen var riktig. En kan også for eksempel finne at en økning i stykkprisen fører til økt observert tidsbruk, uten at dette nødvendigvis gir den rettshjelpsgevinsten en ønsket.

Våre empiriske undersøkelser gir imidlertid en klar indikasjon på at man også på kortere sikt må forvente at stykkprisene som settes vil påvirke hvor mye tid advokatene bruker, og hvilke oppgaver de løser når de påtar seg saker som er underlagt stykkpriser. Dette gjelder også der advokatene selv mener at dette går på bekostning av det de oppfatter er forsvarlig juridisk bistand.

3.2.1 Eksempler fra fritt rettsråd på at stykkprisene påvirker timebruken

1. januar 2015 ble stykkprisen for bistand til søknad om erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3, senket fra åtte til fem timer. Endringen medførte ingen endringer i de arbeidsoppgavene advokatene er forventet å utføre. Datasettet vårt inkluderer 33 saker etter gammel stykkpris og 1 499 saker etter ny stykkpris. Dette tillater oss å estimere hvilken effekt endringen i stykkprisen hadde på rapportert tidsbruk. Det er svært få saker etter gammel stykkpris. Vi har derfor estimert gjennomsnittlig tidsbruk med ny og gammel tidsbruk ved hjelp av en konservativ statistisk metode, som korrigerer for at det er svært få observasjoner etter gammel stykkpris.⁶

Rådataene tilsier et gjennomsnitt på 6,43 timer etter gammel stykkpris og 5,1 timer etter ny stykkpris. Det modellestimerte gjennomsnittet er på henholdsvis 6,3 timer og 5,1 timer. Vi estimerer derfor at endringen i stykkprisen reduserte gjennomsnittlig rapportert tidsbruk med 1,2 timer, altså én time og tolv minutter. Endringen er statistisk signifikant ved alle konvensjonelle signifikanstestene. Dette viser at stykkprisen påvirker rapportert tidsbruk i relativt stor grad.⁷

At stykkprisene påvirker rapporteringen kan også sees i Figur 24 og Figur 25 på side 64 og 65. Der ser vi at flere advokater rapporterer tidsbruk lik stykkprisen, og tidsbruk i hele timer, sammenlignet med det en skulle ha forventet om rapporteringen av tid var kontinuerlig fordelt.

⁶ Modellen er en hierarkisk bayesiansk modell, der vi har antatt at tidsbruk med ny og gammel stykkpris, trekkes fra den samme underliggende statistiske fordelingen. Det at vi har mange saker etter ny stykkpris bidrar derfor til å trekke ned estimert gjennomsnittlig tidsbruk etter gammel stykkpris. Dette er kjent som «shrinkage» i litteraturen, og gjør estimatet mindre sårbart for ekstremobservasjoner når vi har lite data.

⁷ Erstatning etter urettmessig straffeforfølgning er en sakstype der det gjerne er den samme advokaten som var forsvarer i straffesaken, som søker erstatning. Det er derfor mulig at denne sakstypen skiller seg ut ved at advokaten ved redusert stykkpris lettere kan skyve arbeidsoppgavene over på forsvareroppdraget enn det som er mulig i andre saker, der oppdraget i større grad er enkeltstående. I så fall vil størrelsen på den estimerte effekten kanskje ikke være overførbart til andre sakstyper. Som et argument mot dette igjen, kan det innvendes at advokaten alltid vil få best betalt hvis flest mulig av arbeidsoppgavene skyves over på et forsvareroppdrag som er honorert etter medgått tid. Stykkprisens størrelse burde ikke ha noen innvirkning på denne beslutningen.

3.2.2 Svar fra advokatene i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen rettet mot advokatene ble de spurt om stykkprissatsen påvirker kvaliteten på bistanden de yter klienten, sammenlignet med hva som er «rimelig og nødvendig» arbeid i saken. 80 prosent av advokatene svarer at kvaliteten på bistanden som ytes blir påvirket av stykkprissatsen. Dette må forstås som at stykkprisen implisitt påvirker timebruken. Dersom en stykkpris settes ned mener advokatene at dette vil påvirke timebruken, og dermed kvaliteten på bistanden. 34 prosent mener at kvaliteten påvirkes til en viss grad, på kanten av det som er forsvarlig juridisk bistand. Stykkprissatsen påvirker kvaliteten på bistand i så stor grad at det er vanskelig/umulig å yte forsvarlig juridisk bistand, ifølge 17 prosent av advokatene.

Figur 2; I hvilken grad påvirker stykkprissatsen kvaliteten på bistanden du yter klienten, sammenlignet med hva som er «rimelig og nødvendig» arbeid i saken? N=340



Når stykkprisen motiverer advokatene til å bruke mindre tid på en sak, er det først og fremst gjennomgangen av rettspraksis og av sakens dokumenter/faktiske side som svekkes, ifølge advokatene. Begge er faktorer som kan påvirke kvaliteten på den juridiske bistanden. Svarene avviker noe fra funn i britisk forskning, der man fant at advokatene ved overgang til stykkpris prioriterte ned kommunikasjon og prosess mot klienten, se kapittel 2.1.2.

Figur 3: Hvis stykkprisen påvirker hva som er «rimelig og nødvendig» arbeid i saken, hvilke utslag vil det typisk få for ditt arbeid? N=258



3.3 Hva skal en stykkpris dekke, og hvor burde terskelen for overgang fra stykkpris til medgått tid settes?

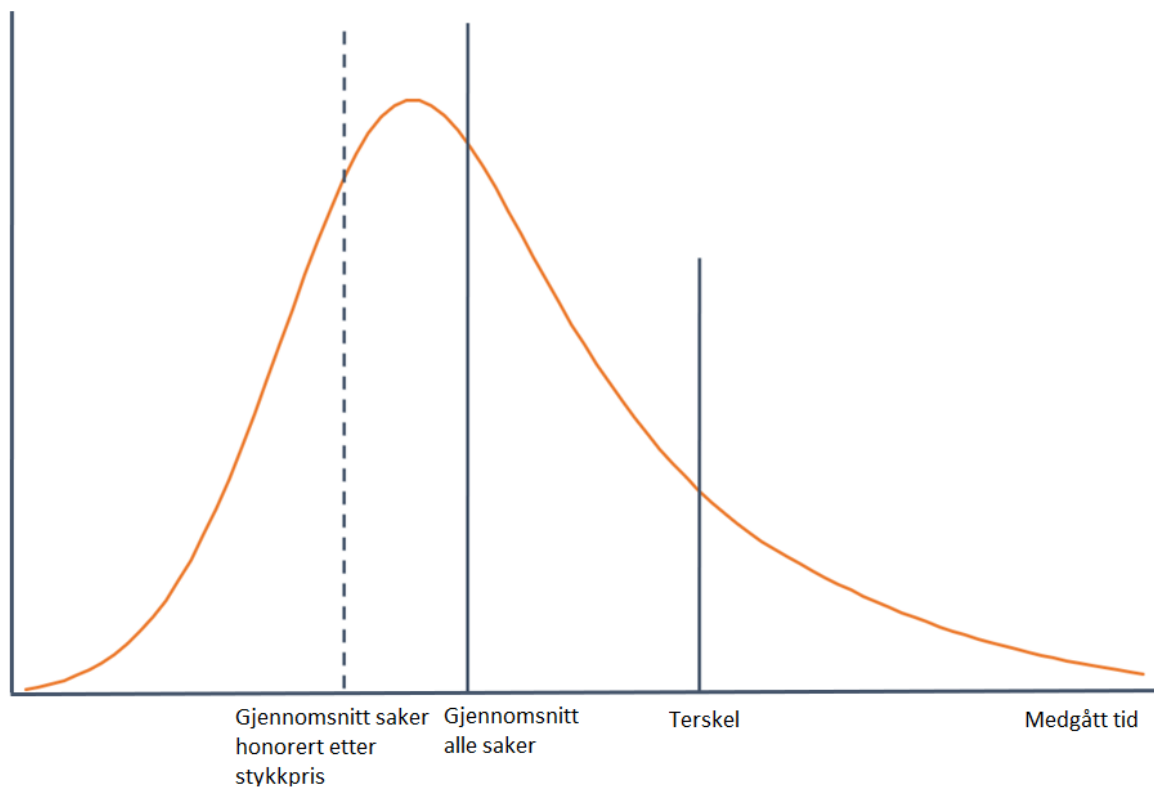
Vi argumenterer for at stykkprisen burde reflektere gjennomsnittlig tidsbruk for de som får betalt stykkprisen. Dette innebærer at stykkprisen og terskelen for omgjøring må sees i sammenheng, ved at optimal stykkpris er lavere, desto tettere på stykkprisen terskelen ligger.

3.3.1 Teori

I følge SRFs rundskriv om fri rettshjelp (Statens sivilrettsforvaltning, 2017), skal en stykkpris «i utgangspunktet være tilstrekkelig til å dekke nødvendig juridisk arbeid i en gjennomsnittlig sak på det aktuelle saksfeltet» (s. 48). For å sikre at klienter med særlig krevende saker likevel skal motta tilstrekkelig rettshjelp, og for å sikre advokatene mot urimelig lav timespris, inkluderer stykkprisreglementet en terskelverdi som muliggjør honorering etter medgått tid ved særlig krevende saker. Terskelverdien er uttrykt som andelen timer man må bruke utover stykkprisen før man får rett til konvertering til medgått tid. Terskelen er på 50 prosent overskridelse for straffesaker og fri sakførsel, og på 100 prosent overskridelse for fritt rettsrådssaker.

Ordlyden i setningen fra SRFs rundskriv er imidlertid upresis med tanke på hva man skal definere som en *gjennomsnittlig sak*. Vi forstår det som at det ikke menes gjennomsnittlig tidsbruk per sak, men tidsbruk i typiske saker. En ønsker ikke å bruke stykkprisen til å kompensere for at enkelte saker innimellom tar uforholdsmessig lang tid, dette skal gjøres gjennom omgjøring til medgått tid. Stykkprisen skal heller reflektere gjennomsnittlig tidsbruk på de sakene som betales med stykkpris, forutsatt at det ytes rettshjelp på et hensiktsmessig nivå. Slik vil ikke svært tidkrevende enkeltsaker trekke stykkprisen opp. Figur 4 under illustrerer poenget.

Figur 4: Illustrasjon på forskjellen mellom gjennomsnittlig tidsbruk på alle saker, og for de saker som honoreres med stykkpris



Dersom den statistiske fordelingen av tidsbruken er høyreskjev, som i figuren, innebærer det at noen saker krever vesentlig høyere tidsbruk enn de «normale» sakene. Flere av disse spesielle sakene betales etter medgått tid. Det betyr videre at gjennomsnittlig tidsbruk *for de sakene som honoreres med stykkprisen* er lavere enn gjennomsnittlig tidsbruk *for alle saker*, nettopp fordi de mest tidkrevende sakene honoreres etter medgått tid. For at advokatene i snitt skal bli betalt for de timene de arbeider, må stykkprisen settes slik at den representerer gjennomsnittlig tidsbruk på de sakene som honoreres med stykkpris, og ikke lik gjennomsnittlig tidsbruk for alle saker. Dette betyr at jo tettere terskelen ligger på stykkprisen (for eksempel 50 prosent over heller enn 100 prosent over), desto lavere kan stykkprisen være, fordi flere av sakene med særlig lang tidsbruk vil betales etter medgått tid. Optimal stykkpris henger altså sammen med hvilken terskel for omgjøring man setter.

Gevinsten ved terskelen er dels å sikre at klienten får nødvendig bistand, og dels å sikre at advokaten får betalt, også i de tilfellene der nødvendig tidsbruk overstiger stykkprisen svært mye. Uten terskelen vil advokaten ha to valg i saker som krever «unormalt» lang tid:

- 1) Begrense timebruken mer enn hva som hensiktsmessig for å tilby klienten god rettshjelp
- 2) Jobbe gratis og håpe å få tatt igjen overskytende tid på fremtidige og «enklere» saker.

En kan ikke med rimelighet forvente at advokatene over tid vil være villige til å velge det andre, derfor forventer vi at utfallet gjerne blir det første.

Ulempen med slike terskler er dels at de fører med seg et behov for dokumentasjons- og saksbehandlingskostnader, og dels at de gir en uheldig insentivvirkning. Den uheldige insentivvirkningen ved terskelen oppstår, da den implisitte timelønnen for advokatene gjør et stort hopp i det øyeblikket tidsbruken blir

høy nok til å kvalifisere for medgått tid. Den siste timen arbeid blir derfor svært lønnsom, og advokatene har få insentiver til å holde igjen på arbeidstiden. Tabell 1 under illustrerer poenget.⁸

Tabell 1: Illustrasjon på ikke-lineariteten som introduseres i den implisitte timebetalingen ved terskler for konvertering til medgått tid. Eksemplet tar utgangspunkt i en stykkpris på 4 timer, en terskel på 8 timer, og en salærsats på 1000,-.

Timer arbeidet	2	3	4	5	6	7	8
Honorarregime	Stykkpris	Stykkpris	Stykkpris	Stykkpris	Stykkpris	Stykkpris	Medgått tid
Totalbetaling	4 000,-	4 000,-	4 000,-	4 000,-	4 000,-	4 000,-	8 000,-
Implisitt timebetaling	2 000,-	1 333,33	1 000,-	800,-	666,67	571,43	1 000,-
Implisitt betaling for siste arbeidstime	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-	4 000,-

En advokat som jobber utover terskelen uten å få innvilget søknaden om medgått tid, vil imidlertid få enda dårligere betalt per time enn dersom han ikke hadde jobbet de ekstra timene. Kontrollfunksjonen ved søknad om omgjøring, utgjør derfor en viktig motvekt for å balansere ut de uheldige insentivene som oppstår når man bruker slike terskler.

En optimalt satt terskel bør balansere advokatens insentiv til å bruke nok til tid å yte god retts hjelp, og insentivene til å bruke ekstra tid for komme over terskelen til medgått tid. Isolert sett taler dette for at terskelen for omgjøring burde være høyere, relativt til stykkprisen, i følgende situasjoner:

- Der hver advokat har mange saker som teller mot den samme stykkprisen, slik at hver advokat har mange saker å spre usikkerheten over
- Der stykkprisen er lav, slik at man unngår kostbart byråkrati for saker der man kun har gått en time eller to utover stykkprisen
- Der kontroll av salæroppgaver er særlig krevende eller dyrt, slik at man unngår kostbart byråkrati.

I tillegg taler hensynet til minst mulig byråkrati, og enklest mulig regler, for at det burde være få terskler. Det å for eksempel operere med ulike terskler for de ulike stykkprisene under fritt rettsråd, fremstår derfor uhensiktsmessig.

3.3.2 Empiriske funn fra fritt rettsråd

For saker under fritt rettsråd, vil advokaten ha rett til betaling etter medgått tid dersom faktisk tid brukt er mer enn dobbelt så mye som den inkludert i stykkprisen. Når vi ekskluderer søknader om omgjøring, er det en svært liten andel av sakene som overgår eller grenser mot terskelen for omgjøring til medgått tid. Som nevnt i kapittel 3.1.1 finner vi også en tydelig negativ sammenheng mellom andel saker hvor medgått tid er mindre enn

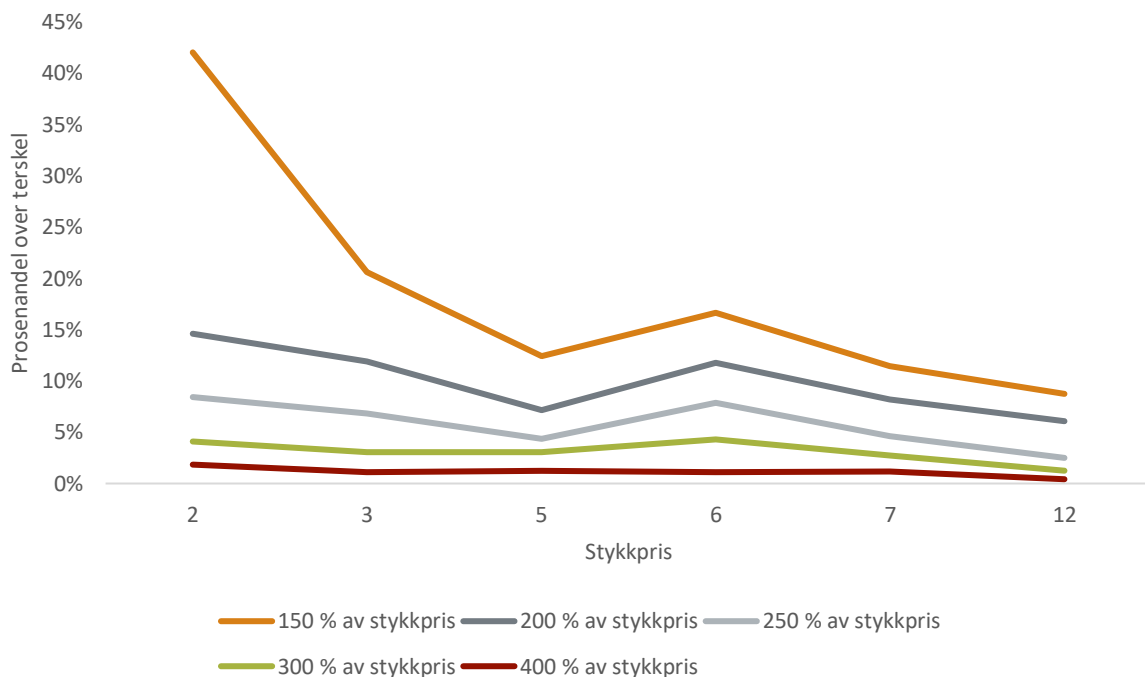
⁸ Merk at både det å yte færre timer enn retts hjelpsmottakerens behov tilsier, og det å yte flere timer enn behovet tilsier, kun for å få bedre betalt, begge deler er uetisk og ulovlig. Poenget her er å vise at regelverket skaper insentiver til denne typen adferd.

stykkeprisen og nivået på stykkprisen. For sakstyper med stykkpris mindre enn seks timer, er under 50 prosent av sakene under stykkprisen. For sakstyper med stykkpris større eller lik seks timer, er i all hovedsak over 50 prosent av sakene under stykkprisen.

For å kunne vurdere konsekvensene av valg av terskelverdier har vi beregnet andelen saker hvor innrapportert tid er lavere enn X prosent av tiden som ligger til grunn i dagens stykkpris. Resultatet er gjengitt i Tabell 8 på side 69 i vedlegget. Her har vi inkludert alle saker med unntak av tilfeller hvor det er søkt om omgjøring til medgått tid før terskelen er nådd. Disse tilfellene er ekskludert da innrapportert tid her ikke er reell tidsbruk, i og med at søknaden viser at man forventer å gå over terskelen når arbeidet er utført, mens tidsbruken på søknadstidspunktet foreløpig ligger under terskelen. Beregningene viser at det er stor variasjon mellom sakene. Andelen som går over terskel for omgjøring til medgått tid varierer fra tre til 84 prosent, og man går over terskelen for i gjennomsnitt ti prosent av sakene. Den sakstypen der man oftest går over terskelen, er ved personlig oppmøte i Utlendingsnemnda. Den sakstypen der man sjeldnest går over terskelen er klage over avslag på asyl – åpenbart grunnløs asylsak.

I Figur 5 under, har vi samlet denne informasjonen for saker med samme stykkprissats. Figuren illustrerer sammenhengen mellom stykkprissatsen og andelen saker som overskrider hypotetiske terskler for omgjøring. Det er en tydelig fallende sammenheng mellom andelen og stykkprisen til sakene. For de fleste stykkprisene er det et jevnt fall i andel over terskelen jo høyere terskel man betrakter. Dette betyr igjen for eksempel at det er mindre vanlig å bruke dobbelt så lang tid når stykkprisen er høyere, enn når den er lav. Dette indikerer tydelig at det er riktig at terskelen for omgjøring til medgått tid ligger tettere på terskelen (altså 50% over sammenlignet med 100% over) der selve stykkprisen er høyere.

Figur 5: Prosentandel saker som går over terskel for utvidet bevilling etter stykkpris, for ulike terskler. Tilfeller hvor det er søkt om utvidet bevilling før terskelen er nådd er ekskludert. Grunnlaget er alle saker rapportert via rettsråd.no i perioden 2015-2017.



4 Funn knyttet til de ulike stykkprisene

I dette kapitlet vurderer vi de enkelte stykkprisenes treffsikkerhet, og om man burde gjøre endringer med hensyn til hvilke ordninger som er underlag stykkpris. Vi anbefaler justeringer i noen stykkpriser.

4.1 Fritt rettsråd

Saker som gjelder foreldreansvar og økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap skiller seg ut med stor variasjon i tidsbruken og få saker per advokat. Disse sakene trekkes også frem av advokatene i spørreundersøkelsen som minst egnet for stykkpriser. Stykkprisene fremstår for knappe for noen av sakene med lav stykkpris i dag, og for saker med personlig oppmøte i Utlendingsnemnda.

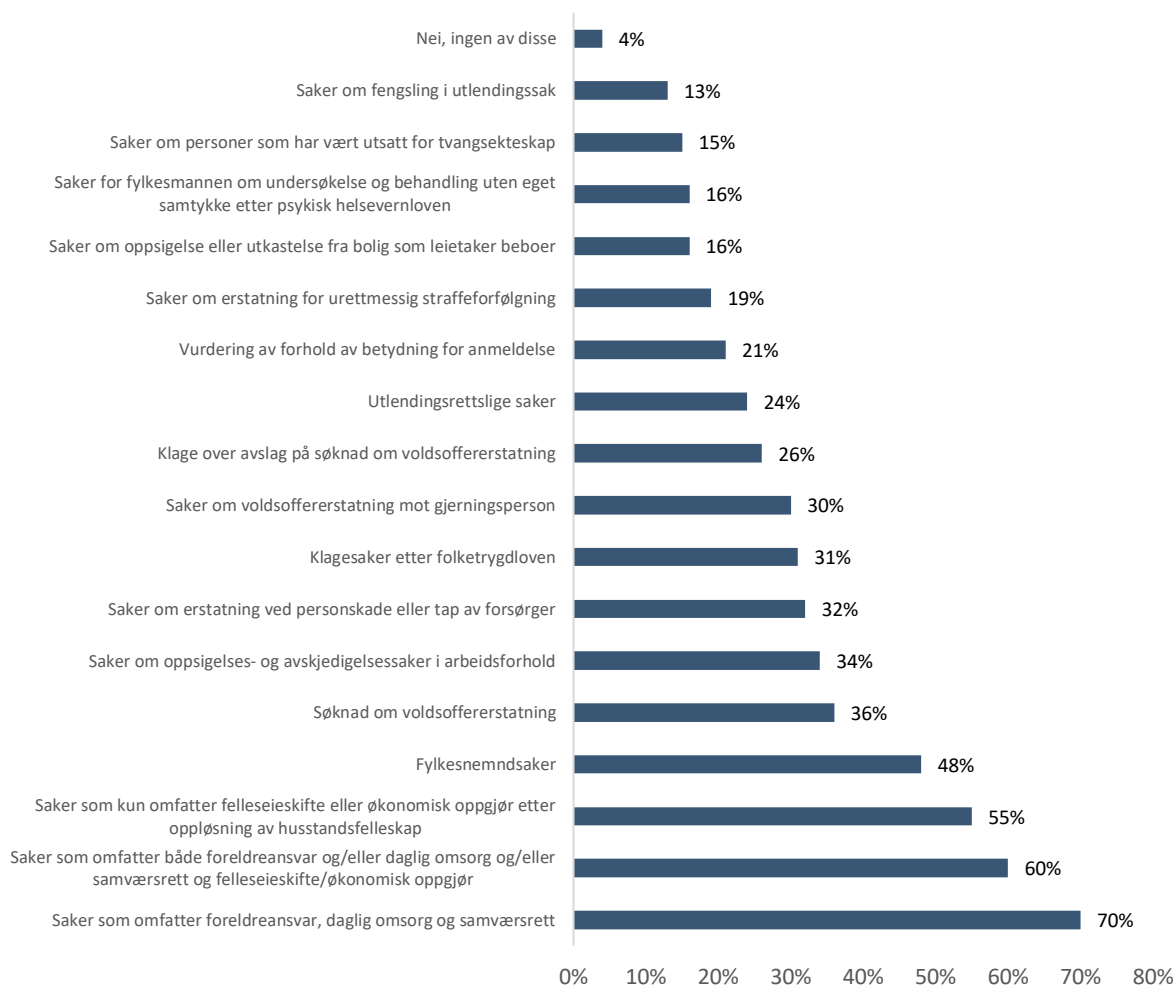
4.1.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser på enkelte av sakstypene?

I kapittel 3.1.1 dokumenterer vi variasjonen i tidsbruk i saker under fritt rettsråd. Størst variasjon i tidsbruk, målt ved standardavviket, finner vi for saker med personlig oppmøte i UNE, ved erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 og ved familie- og ekteskapsaker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap (se Tabell 6 side 66). Videre finner vi at hver advokat kan regne med å ha få av disse sakene hvert år, median og gjennomsnitt er mellom to og tre saker av hver type per advokat i perioden 2015 til og med 2017, altså om lag én i året. Dette betyr at hver advokat har få muligheter til å ta igjen særlig høy tidsbruk i enkeltsaker gjennom fremtidige saker med særlig lav tidsbruk. Dette taler isolert sett for at sakene er blant de minst egnede for stykkpris, blant sakene under fritt rettsråd.

Dersom stykkprisene står i veien for at det ytes god rettshjelp på noen saker under fritt rettsråd, kan det innebære unødvendig mange saker for domstolene, med tilhørende personlige ulemper, og store samfunnsøkonomiske kostnader. Syv av ti av de spurte advokatene mener at man i stor, eller svært stor grad, kan forvente redusert behov for rettshjelp på sakførselsstadiet dersom man sikrer økt bistand på rettsrådsstadiet.

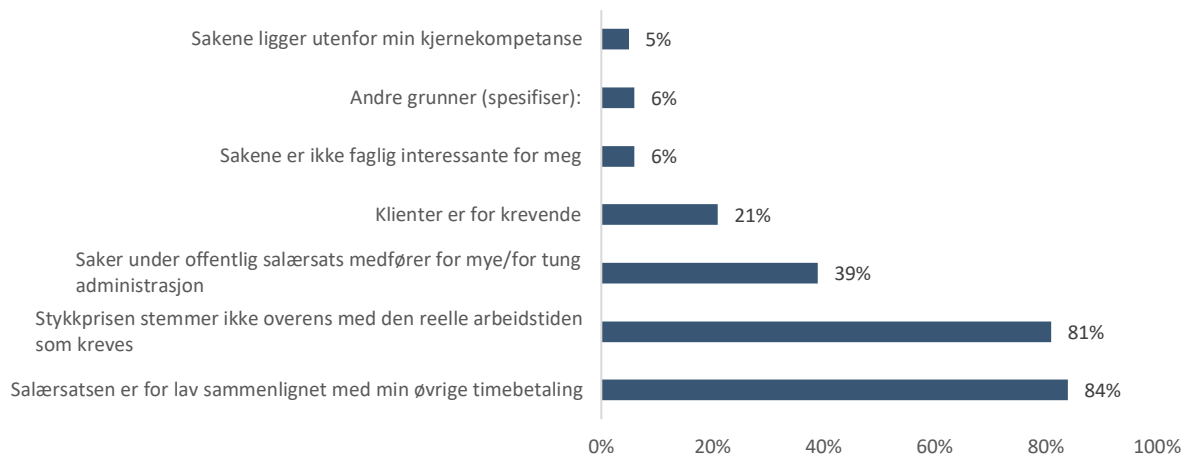
I spørreundersøkelsen rettet mot advokatene, spurte vi hvilke saker som i dag er underlagt stykkpris, de mener heller burde ha vært dekket av medgått tid. Det er to typer saker som skiller seg ut ved at en særlig høy andel advokater mener de heller burde ha vært dekket av medgått tid. Det gjelder saker for fylkesnemnda (dekkes i neste kapittel, 4.2), og de sakene som gjelder familieoppløsning, altså foreldreansvar og felleseieskifte/økonomisk oppgjør.

Figur 6: Spørsmål stilt i advokatundersøkelsen: Hvilke av følgende sakstyper under stykkprisordningen i sivile saker mener du burde dekket av medgått tid istedenfor? N=324



Når vi i spørreundersøkelsen spør de advokatene som i dag tar sivile oppdrag dekket av offentlig salærsats om de kunne tenke seg å ta flere slike oppdrag, svarer 43 prosent at de ønsker å ta færre slike oppdrag, og 42 prosent at de ønsker å fortsette på samme nivå som nå. Kun fem prosent svarer at de kunne tenke seg å ta flere slike saker. Årsakene som oppgis av de som ønsker å ta færre oppdrag, domineres av at stykkprisene ikke stemmer overens med den reelle arbeidstiden som kreves, og at salærsatsen er for lav sammenlignet med deres øvrige timebetaling. Se Figur 7. Over 80 prosent av de spurte peker på disse årsakene. Utover at dette er en høy andel, viser dette at det er vanskelig å skille stykkprisenes størrelse fra salærsatsen, når en skal vurdere hvilken effekt kompensasjonssystemet har på advokatene.

Figur 7: Spørsmål i advokatundersøkelsen: Du svarte at du ønsker å ta færre advokatoppdrag (i sivile saker) godtgjort med offentlig salærsats, hvorfor det? N=140



Vi har også gjennomført en intervjurunde med fylkesmennene. I den intervjurunden er det ikke uttrykt konkrete eksempler på saker som ikke burde omfattes av stykkpriser. Det er nevnt at noen unntakssaker mulig kunne vært unntatt stykkpriser, men det trekkes ikke frem spesifikke sakstyper.

4.1.2 Er dagens stykkpriser satt på et hensiktsmessig nivå?

Vi vurderer at korrekt stykkpris vil være satt slik at den over tid kompenserer gjennomsnittlig tidsbruk for *de som får betalt stykkprisen*, jmfør diskusjonen i kapittel 3.3. Når en så skal vurdere hvorvidt stykkprisene er satt på et hensiktsmessig nivå, må en se hele regelverket i sammenheng. I dette kapittelet tar vi derfor det øvrige regelverket for gitt, det vil si at disse sakene er underlagt stykkpris, dagens kontrollfunksjoner, og terskler for å utløse utvidet bevilling.

Registrert tidsbruk på rettsråd.no

Datasettet fra fritt rettsråd inneholder både tilfeller der advokaten har egeninnvilget stykkpris, og der advokaten har søkt om utvidet bevilling. Gjennomsnittlig tidsbruk når vi inkluderer både egeninnvilgede og søknader om utvidet bevilling, er vesentlig høyere enn når man kun ser på de egeninnvilgede.

Tabell 2 oppsummerer statistikk for de ulike sakstypene under fritt rettsråd fra 2017. Tabellen viser antall saker, andel saker som overskrider terskelen, stykkpris og medgått tid. Vi ser fra tabellen at flere av sakstypene har gjennomsnittlig tid brukt over stykkprisen, mens når vi trekker vekk sakene der det er søkt om utvidet bevilling, er gjennomsnittlig tidsbruk stort sett lavere enn stykkprisen. I «Vedlegg C: Registerdata fra rettsråd.no» drøfter vi om det er rimelig å anta at dataene fra rettsråd.no er representative for alle saker under fritt rettsråd. Våre intervjuer og analyser tyder på at de er tilstrekkelig representative.

Tabell 2: Tidsbruk på saker under fritt rettsråd i 2017. I den siste kolonnen har vi ekskludert de tilfellene der advokaten har søkt om utvidet bevilling, enten etter at terskelen er nådd, eller i forkant, før denne terskelen er nådd. Kilde: rettsråd.no, og Menons beregninger.

Sakstype	Sakskode	Antall	Andel over terskel	Stykkpris	Gjennomsnittlig tidsbruk	Gjennomsnittlig tidsbruk ekskludert søknader
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	416	19 %	2	3,1	2,7
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	25	36 %	3	5,2	3,8
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakecall av gitt tillatelse	UB_80	1 704	23 %	3	3,8	3,5
Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	178	12 %	3	3,2	3,2
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	76	16 %	3	3,7	3,3
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	1 443	43 %	3	5,1	4,9
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelploven § 11 nr. 6	UB_60	985	11 %	3	3,3	3,1
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	568	5 %	5	5,2	5,0
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	1 382	16 %	5	5,7	5,2
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	116	88 %	5	13,3	9,4
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	197	9 %	5	5,3	5,1
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	303	15 %	5	5,7	5,1
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	729	18 %	6	7,2	5,8
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	364	15 %	6	6,4	5,4
Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	375	28 %	7	8,3	6,5
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	52	58 %	7	7,8	5,7
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	MB_20_A	638	34 %	7	9,2	6,3
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	1 453	20 %	7	7,0	6,0
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	185	34 %	7	9,8	6,7
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	2 137	11 %	7	7,0	6,4
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	537	4 %	7	6,0	5,8
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	372	23 %	12	11,1	9,6
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	6	17 %	12	11,7	9,4
Totalt (vektet)	-	14 241	20 %	5,31	6,0	5,3

Vår oppfatning er at det er den siste kolonnen som er relevant å vurdere når man skal vurdere stykkprisenes treffsikkerhet, jamfør diskusjonen i kapittel 3.3. I de tilfellene advokaten søker om utvidet bevilling, er dette enten tidsbruk som blir godkjent og honorert etter medgått tid, og hvor det dermed foreligger «særlige

omstendigheter ved oppdraget» som begrunner høy timebruk, eller det er tidsbruk som ikke vurderes å være rimelig og nødvendig, og således heller ikke burde telle med i vurderingen av stykkprisens nivå.

Av tabellen ser vi at sakene med lav stykkpris som oftest har gjennomsnittlig tidsbruk over stykkprisen. Ikke for noen av sakene med stykkpris under fem timer, er gjennomsnittlig rapportert tidsbruk under stykkprisen. De sakene der gjennomsnittlig tidsbruk ligger lengst over stykkprisen er Dublin-sakene, ekteskaps- og familiesaker etter bokstav d (disse er det dog svært få av), og søknader fra enslige mindreårige asylsøkere. Saker med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda skiller seg også ut, med gjennomsnittlig tidsbruk som er dobbelt så høy som stykkprisen.

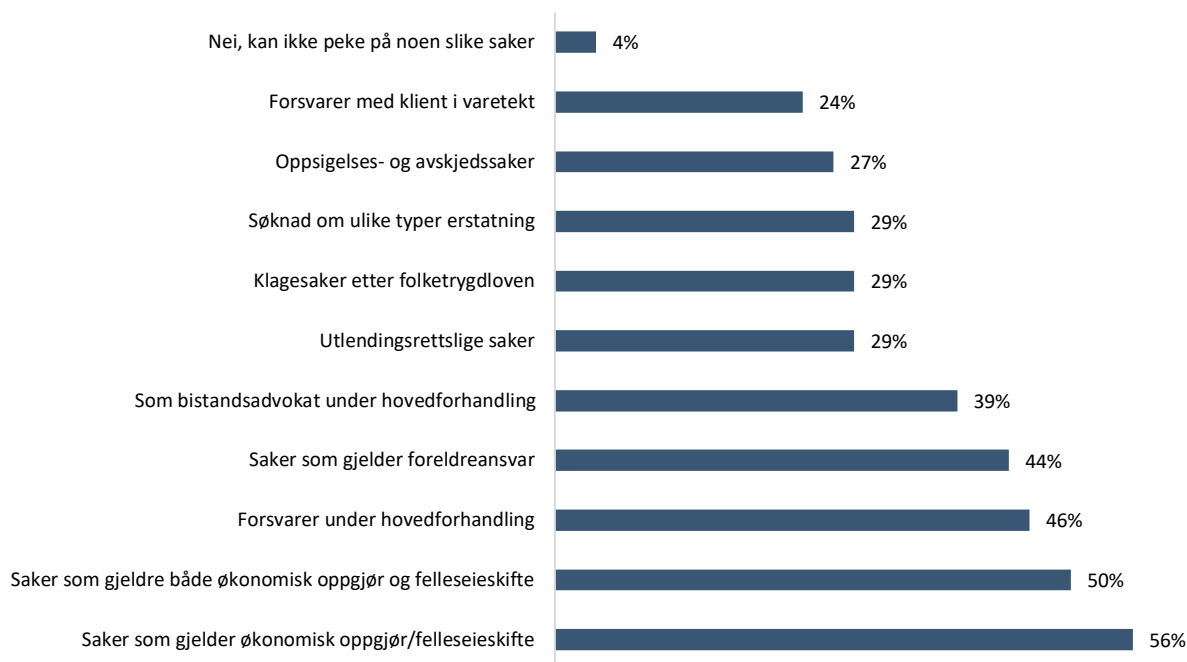
I Tabell 9 på side 70 i vedlegget, viser vi de økonomiske implikasjonene av korreksjonen i tabellen over. Der har vi beregnet differansen mellom stykkprisutbetalingen og det salæret advokaten hadde fått dersom han fikk betalt for den rapporterte tidsbruken etter medgått tid. I de tilfellene der gjennomsnittlig tidsbruk for alle saker er høyere enn stykkprisen, mens gjennomsnittet når søknader ekskluderes er lavere, vil advokaten i det ene tilfellet komme bedre ut økonomisk, mens han i det andre vil komme dårligere ut økonomisk.

Spørreundersøkelse mot advokater

For å supplere registrert tidsbruk fra rettsråd.no, har vi spurt advokatene direkte i spørreundersøkelsen om det er stykkpriser de mener er romslige eller for lave, «også når du ser tidsbruken som et gjennomsnitt over lengre tid». Her er det viktig å merke seg at advokatenes økonomiske insentiver trekker i retning av at de ønsker seg rausere stykkpriser.

Spørreundersøkelsen dekker bredere enn kun fritt rettsråd, disse øvrige saksområdene behandles i senere kapitler. Vi ser av Figur 8 at alle saksområdene oppleves å ha stykkpriser som er for lave, av minst 24 prosent av respondentene. De sakene under fritt rettsråd som skiller seg ut, er saker som gjelder foreldreansvar, økonomisk oppgjør og felleseieskifte. Dette er de samme sakene der advokatene mente at stykkpriser i liten grad var egnet. Vi så i kapittel 4.1.1 at tidsbruken i disse sakene ikke utviste spesielt stor variasjon, målt ved standardavviket. De skiller seg heller ikke nevneverdig ut hva gjelder gjennomsnittlig tid brukt, jamfør Tabell 2.

Figur 8: Spørsmål i advokatundersøkelsen: Kan du peke på type saker der du opplever at stykkprisene er for lave, også når du ser tidsbruken som et gjennomsnitt over lengre tid? Flere svar mulige. N=353



Med unntak av bistandsadvokater under hovedforhandling, kan advokatene i svært liten grad peke på områder der de opplever at stykkprisene er for romslige.

I intervjuene med fylkesmennene trekkes særlig stykkprisen på fem ganger den offentlige salærsats ved personlig fremmøte i Utlendingsnemnda frem som knapp. Tall fra UNE⁹ viser at møtene i 2017 i snitt tok 6 timer og at de i 2018 tok 6,2 timer. I tillegg gir møtene merarbeid for advokatene utover selve møtet. Stykkprisen trekkes frem som svært knapp av flere. Dette gjenspeiles i data fra rettsråd.no hvor hele 87 prosent av sakene gikk over terskelen på to ganger stykkpris og/eller søkte om utvidelse av salæret. Når det gjelder ekteskaps- og familiesakene, er vårt inntrykk fra intervjuene at saksbehandlerne hos fylkesmennene opplever at advokatene i for liten grad evner å dokumentere hvorfor man i noen tilfeller bruker svært lang tid på disse sakene. Det nevnes at høyt konfliktnivå i seg selv ikke er tilstrekkelig grunnlag, og at det må fremvises annen dokumentasjon.

Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12 blir nevnt som raus av flere aktører. Samtidig ser andre på denne som for knapp, særlig i uføresaker.

4.2 Fri sakførsel i fylkesnemndene

I fylkesnemndene er saker med personlig oppmøte i forhandlingsmøter stykkprisregulert, mens klagesaker, samtalemøter og ordinære vedtakssaker med forenklet skriftlig behandling honoreres etter medgått tid. Datagrunnlaget for saker behandlet i fylkesnemndene er relativt tynt, og vi har ikke grunnlag for å anbefale endringer i dagens organisering.

⁹ E-post til Per Fredrik F. Johnsen i Menon av 29. januar 2019

4.2.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser ved personlig oppmøte i forhandlingsmøter?

Fri sakførsel i særlige forvaltningsorganer dekkes av medgått tid, med unntak av forhandlingsmøte med oppmøte i fylkesnemnda. Der er stykkprisen 2,75 ganger offentlig salærsats per forhandlingsmøtetime de to første dagene. I påfølgende dager er den 2,4 ganger offentlig salærsats per forhandlingsmøtetime. For disse sakene har vi dessverre ikke data på mikronivå. Datasettet vi har fått tilgang på dekker utgiftene knyttet til salær til advokater i fylkesnemndene, se «Vedlegg D: Data fra Sentralenheten for fylkesnemndene». Disse dataene rapporteres samlet for hver fylkesnemnd, og vi er kun i stand til å se andelen salær som er utbetalt etter stykkpris og medgått tid, per sakstype (stykkepriser forekommer i dag kun i saker med forhandlingsmøte). Her er vi ikke i stand til å observere utbetalinger på saksnivå, slik at vi kan se tidsbruken i den enkelte sak. Det betyr at vi ikke er i stand til å vurdere variasjonen i tidsbruk mellom saker.

Vi har imidlertid de samlede advokatutgiftene utbetalt etter forhandlingsmøter i den enkelte nemnd, fordelt på stykkpriser og medgått tid, se Tabell 11 side 72. Dette er data Sentralenheten for fylkesnemndene begynte å samle inn 1. januar 2018, slik at vi kun har seks måneders data. Dataene gir et bilde av variasjonen, men kun mellom fylkesnemndene, ikke mellom saker innad i den enkelte nemnd. Vi registrerer stor variasjon i andelen utbetalinger etter medgått tid mellom fylkesnemndene. Det er mulig at variasjonen vil falle etterhvert som Sentralenheten får samlet inn data over en lengre tidsperiode. Våre intervjuer har ikke forklart variasjonen mellom nemndene. Utbetalingene i forbindelse med forhandlingsmøter utgjør majoriteten av utbetalingene fra fylkesnemndene.

48% av de advokatene som har svart på spørreundersøkelsen, trekker frem fylkesnemndssakene som saker som ikke burde dekkes av stykkpris, se Figur 6 på side 27.

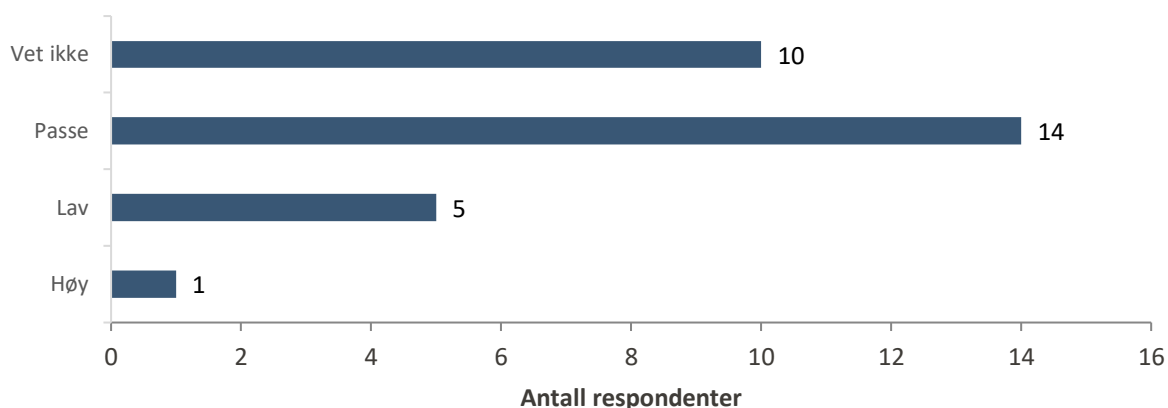
Samlet sett vurderer vi at datagrunnlaget ikke er tydelig nok til at vi kan anbefale at man slutter å bruke stykkpriser ved personlig oppmøte i forhandlingsmøter i fylkesnemnda.

4.2.2 Er stykkprisen ved personlig oppmøte i forhandlingsmøter satt på et hensiktsmessig nivå?

Som nevnt er stykkprisen 2,75 timer per forhandlingsmøtetime de to første dagene, og 2,4 ganger offentlig salærsats per time påfølgende dager. Gjennom en spørreundersøkelse sendt ut til advokater har vi fått innblikk i tidsbruken i saker i fylkesnemndene, se «Vedlegg E: Spørreundersøkelser». Advokatene blir spurt om hvor mye tid de som regel bruker i forbindelse med henholdsvis forarbeid og forberedelse, selve møtet og etterarbeid med møtet. Til forberedelser oppgir de at det som regel går med 18 timer. Varighet på selve møtet anslås til 12 timer, og etterarbeid 2 timer. Dette summerer til 32 timer tilknyttet en sak i snitt. Hvis man legger til grunn stykkprisen på 2,75 ganger offentlig salærsats per forhandlingsmøtetime, så tilsvarer dette 33 timer for en sak med 12 timer forhandlingsmøte. Dette gir oss en pekepinn på at stykkprisen i snitt treffer relativt bra. Det er imidlertid verdt å påpeke at det er et stort sprik mellom advokatene som oppgir lavest og høyest tidsbruk i de ulike fasene tilknyttet forhandlingsmøter.

Gjennom spørreundersøkelser til fylkesnemndslederne har vi stilt spørsmål om de opplever stykkprisen i fylkesnemnda som for lite raus, passe eller for raus. Vårt overordnede inntrykk fra fritekstsvarene gjenspeiles i Figur 9. De fleste synes stykkprisen ved forhandlingsmøter er på et hensiktsmessig nivå. Det er noen unntak som mener at stykkprisen er på et nivå som ikke sikrer rettshjelpmottakerne tilstrekkelig bistand. Eksempler som nevnes er at knapp stykkpris forhindrer at flinke advokater tar disse takene. Andre konsekvenser som trekkes frem er at privat parts advokat ikke er godt nok forberedt.

Figur 9: Kategoriserte svar fra fylkesnemndslederne på spørsmålet: Opplever du at stykkprisen for advokater i forhandlingsmøter i fylkesnemnda er for lite raus, passe, eller for raus? Kilde: Spørreundersøkelse til fylkesnemndslederne i regi av Oxford Research. N=30



Svarene fra majoriteten av fylkesnemndslederne, samt selvrapportert gjennomsnittlig tidsbruk fra advokatene som har hatt saker i fylkesnemnda, gir et inntrykk av at stykkprisene treffer relativt godt i gjennomsnitt.

4.2.3 Bør man innføre stykkpriser for andre oppgaver utført i tilknytning til fylkesnemndene?

Gjennom spørreundersøkelsen til fylkesnemndslederne har vi stilt spørsmål om det finnes oppgaver i tilknytning til fylkesnemndene som honoreres etter medgått tid i dag, som kunne vært egnet for stykkprisregulering. Her trekkes klagesaker (ved akuttvedtak) hyppig frem som en kandidat. 12 av 30 respondenter foreslår klagesaker som en sakstype som kunne vært egnet for stykkprisregulering.

Varighet på møter i forbindelse med klagesaker vurderes å være ganske forutsigbar, og vedtak må fattes innen en uke etter kommunens midlertidige vedtak. Dette vil naturlig begrense omfanget av arbeidet som legges ned. Statens sivilrettsforvaltning¹⁰ viser til at det har utviklet seg en fast praksis der klagesaker generelt betales med 10-15 timer, og ofte med 12 timer. De viser videre til tall fra Sentralenheten som høsten 2016 samlet inn 30 salæroppgaver fra hver nemnd. De fant da at det i 72% av klagesakene ble utbetalt mellom ni og 15 timer. Gjennomsnittet var tolv timer og median tidsbruk var elleve timer. Dette tilsier et standardavvik på om lag tre timer, noe som er vesentlig lavere enn standardavviket for de to sakstypene under fritt rettsråd hvor stykkprisen er 12 timer, se Tabell 6 side 66.¹¹ Hvis dette fortsatt gjelder, er altså variasjonen i tidsbruk vesentlig lavere for klagesakene i fylkesnemndene, og denne sakstypen er derfor isolert sett bedre egnet for stykkpris enn de to eksemplene fra fritt rettsråd – som altså er underlagt stykkpris i dag. Uten å kunne gjøre egne analyser på et oppdatert tallgrunnlag, finner vi likevel ikke grunnlag for å anbefale å innføre stykkpris her nå.

I tillegg foreslår fire av 30 respondenter at samtalemøtene kunne ha vært dekket av stykkprisregulering. Det pågår en evaluering av forsøksordningen med samtaleprosesser i regi av Oxford Research. I og med at

¹⁰ E-post til Kristoffer Midttømme i Menon fra Justisdepartementet av 9. januar 2019

¹¹ Henholdsvis Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2 med et standardavvik på 7,0 timer og Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7 med et standardavvik på 4,3 timer.

samtaleprosessene er på forsøksstadiet, og evalueringen ikke er ferdigstilt, finner vi ikke grunnlag for å ta stilling til en eventuell stykkpris her.

Vi har ingen registerdata som dokumenterer tidsbruk, og variasjonen i tidsbruk, på saksnivå. Det er derfor svært vanskelig å vurdere hvorvidt disse sakstypene er egnet for stykkpris.

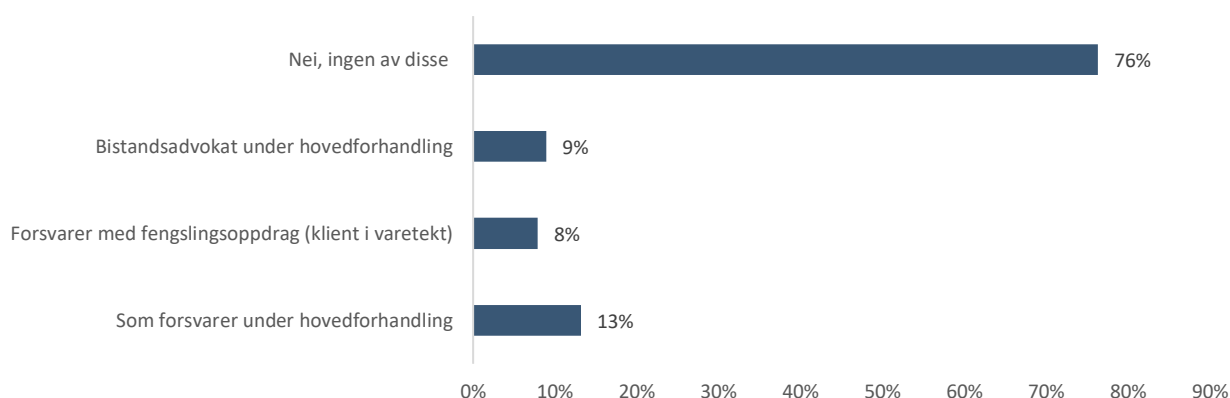
4.3 Straffesaker

Straffesaker er det området vi i minst grad har klart å belyse ved hjelp av de innsamlede registerdataene.¹² Analysene og vurderingene av stykkpriser for straffesaker, både for forsvars- og bistandsadvokater, er derfor basert på de gjennomførte spørreundersøkelsene mot dommere og advokater. Forsvareroppgavet under hovedforhandling er den sakstypen som av flest trekkes frem som et eksempel på hvor stykkprisene er for lave, hvor det kan gå på bekostning av rettssikkerheten og hvor medgått tid kunne ha vært bedre egnet.

4.3.1 Bør man slutte å bruke stykkpriser i enkelte situasjoner i straffesaker?

Vi har i spørreundersøkelsene til både advokater og dommere,¹³ stilt spørsmål om hvorvidt det er oppgaver som er underlagt stykkpris i dag som heller burde ha vært dekket av medgått tid. Mer enn tre av fire dommere mener at ingen av de foreslåtte oppgavene som er underlagt stykkpris, heller burde ha vært dekket av medgått tid. Om lag ti prosent av de spurte dommerne mener at bistandsadvokatoppdraget under hovedforhandling, forsvarsadvokatoppdraget med klient i varetekt og forsvarsadvokatoppdraget under hovedforhandling, burde ha vært dekket av medgått tid.

Figur 10: Spørsmål i dommerundersøkelsen: Hvilke av følgende saker under stykkprisordningen i straffesaker mener du at heller burde dekkes av medgått tid? N=190



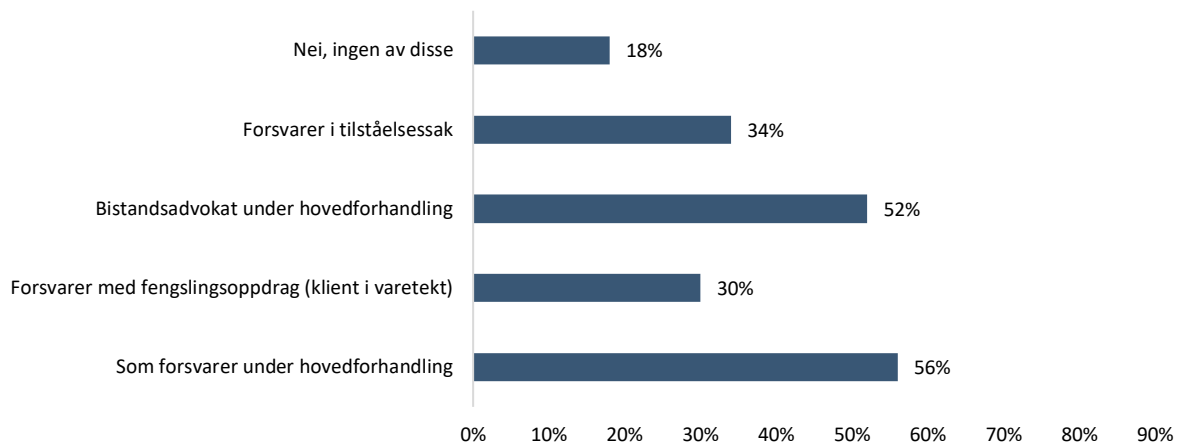
Ikke overraskende er det en større andel av advokatene som mener det hadde vært hensiktsmessig å innføre betaling etter medgått tid for disse sakene. Over 50 prosent av de spurte advokatene mener at bistandsadvokatoppdraget under hovedforhandling, og forsvarsadvokatoppdraget under hovedforhandling, burde ha vært underlagt medgått tid.

¹² Se «Vedlegg B: Registerdata fra Domstoladministrasjonen

Vedlegg A: De ulike stykkprisene». For eksempel vil en advokat etter en straffesak, kanskje få noen timer dekket etter medgått tid i fasen før varetektsfengsling, deretter noen timer dekket etter stykkpris per døgn i varetekt, og til sist en god del timer dekket for hovedforhandlingen. Uten at vi kan observere enkeltkomponentene som utgjør samlet honorar, er vi ikke i stand til å vurdere treffsikkerheten ved den enkelte stykkprisen.

¹³ Se «Vedlegg E: Spørreundersøkelser»

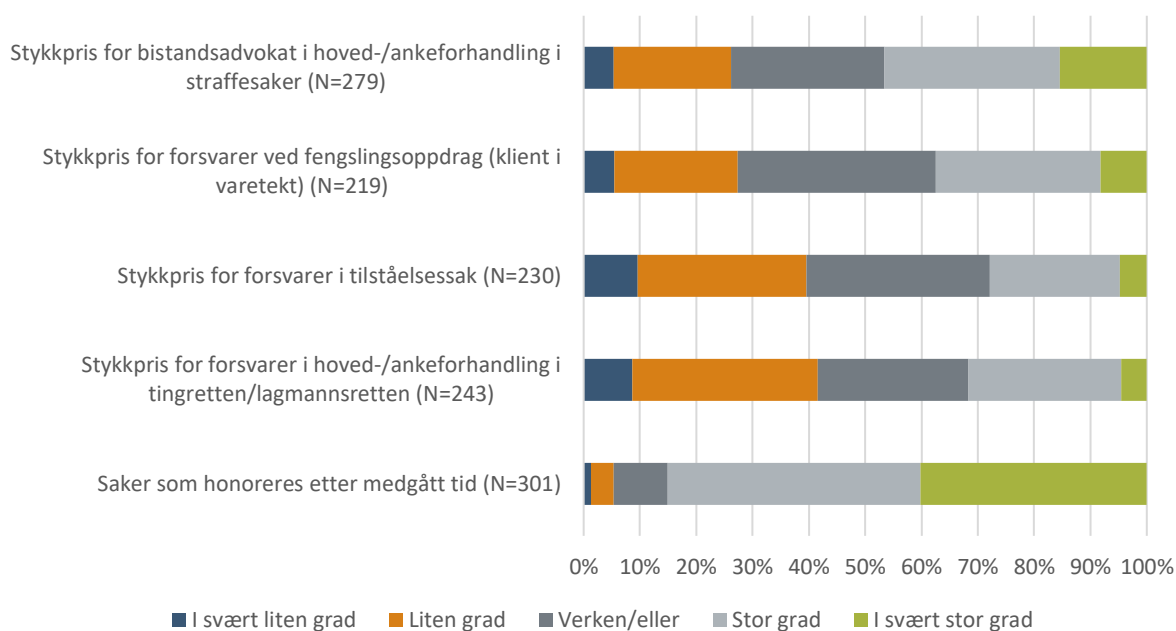
Figur 11: Spørsmål i advokatundersøkelsen: Hvilke av følgende sakstyper under stykkprisordningen i straffesaker mener du heller burde dekkes av medgått tid? N=322



I kapittel 4.1.2 dokumenterer vi hva advokatene svarer når de direkte blir spurt om noen av dagens stykkpriser oppleves romslige eller for lave. I Figur 8 på side 31 ser vi at stykkprisen for forsvarere med klienter i varetekt er den stykkprisen som færrest opplever at er for lav (24 prosent av respondentene), mens flest mener at stykkprisen for forsvarere under hovedforhandling er for lav (46 prosent av respondentene). Det er kun stykkprisene for saker med økonomisk oppgjør/felleseieskifte hvor flere av respondentene mener at stykkprisene er for lave. Med unntak av bistandsadvokater under hovedforhandling, kan advokatene i svært liten grad peke på områder der de opplever at stykkprisene er for romslige.

Når vi spør i hvilken grad de mener at klientens behov for rettssikkerhet blir ivaretatt i situasjoner med ulike kompensasjonsmodeller, ser vi at advokatene i større grad mener at dette blir ivaretatt ved honorering etter medgått tid, og at det er som forsvarer i tilståelsessaker og ved hoved- og ankeforhandlinger at dette behovet i minst grad blir ivaretatt, se Figur 12 under.

Figur 12: I hvilken grad mener du at klientens behov for rettssikkerhet blir ivaretatt i saker hvor det offentlige betaler salæret i henhold til salærforskriften og/eller stykkprisforskriften i straffesaker?



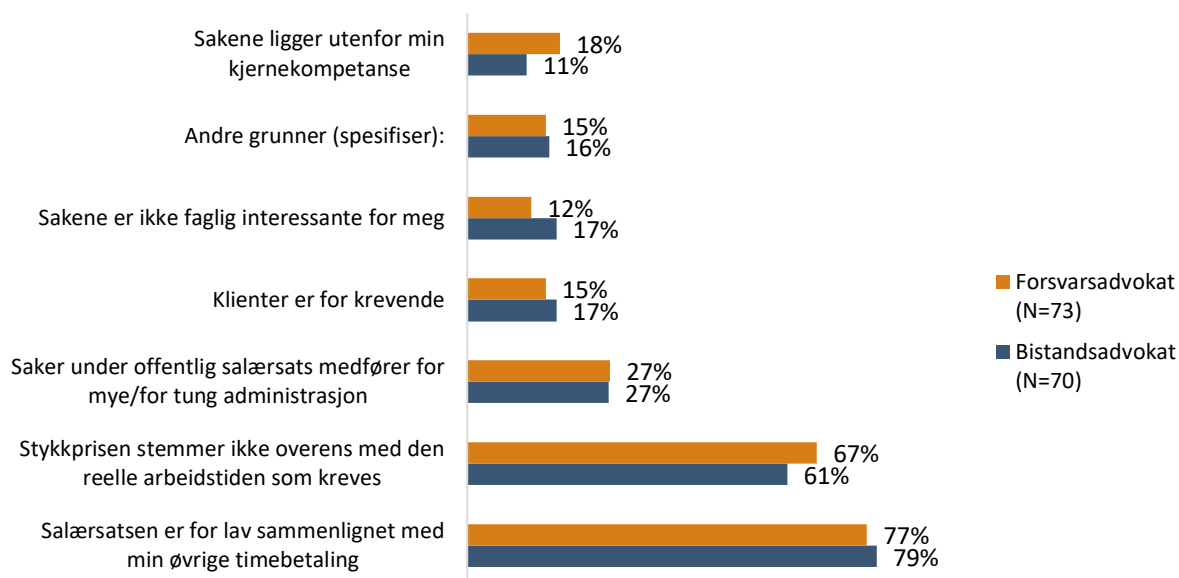
I kapittel 3.1 og i kapittel 4.1 om fritt rettsråd dokumenterer vi stor variasjon i tidsbruken mellom ulike advokater og mellom ulike saker for den samme advokaten over tid. For straffesaker tillater ikke registerdataene oss å vurdere variasjonen i tidsbruk på oppgavenivå, men vi har likevel grunn til å tro at variasjonen i tidsbruk er minst like stor her. Under fritt rettsråd er den enkelte stykkpris tilpasset én bestemt sakstype. For straffesaker gjelder stykkprisene en bestemt oppgave, uten at det differensieres med hensyn til hvilket saksområde saken gjelder. Sammenlignet med fritt rettsråd, innebærer dette at det introduseres enda en dimensjon som kan bidra til variasjon i tidsbruken: I tillegg til variasjon i tidsbruk for den samme advokaten over tid, og mellom ellers like saker, kan tidsbruken på straffesaker også variere mellom svært forskjellige saksområder. Denne variasjonen bidrar isolert sett til at stykkpriser er mindre egnet. Samtidig vil variasjon med hensyn til saksområdene, gi enda større insentiver til spesialisering hos advokatene – noe som er en gevinst ved stykkprisene. Selv om 40 prosent av respondentene mener at klientenes rettssikkerhet blir ivaretatt i liten eller svært liten grad ved stykkpris under hovedforhandling, er det vanskelig å konkludere med dette uten ytterligere data for å dokumentere manglende ivaretagelse av rettssikkerheten.

4.3.2 Bidrar stykkprisene til at færre advokater ønsker å påta seg offentlige forsvareropdrag?

Når vi spør om de ønsker å ta flere, færre eller fortsette å ta like mange oppdrag dekket av offentlig salær, svarer om lag tre av ti at de ønsker å ta færre slike oppdrag, og tre av ti at de ønsker å ta flere slike oppdrag. Om lag fire av ti svarer at de ønsker å fortsette med samme antall saker videre, som det de har nå. Når vi spør de som ønsker å ta færre slike saker om hvorfor, svarer nesten åtte av ti at salærsatsen er for lav sammenlignet med deres øvrige timebetaling, og mellom seks og syv av ti svarer at stykkprisen ikke stemmer overens med den reelle arbeidstiden som kreves, se Figur 13. Disse tallene ligner på tilsvarende tall for sivile saker (se kapittel 4.1), men noen færre peker på stykkprisene her. Det kan skyldes at færre av tilfellene er underlagt stykkpris her, enn på sivile saker. Selv om stykkprisene fremstår viktige for de advokatene som oppgir at de ønsker å ta færre oppdrag dekket av offentlig salær, viser svarene tydelig at stykkprisene alene ikke er årsaken til at færre ønsker disse

oppdragene. Fra svarene ser det ut til at det er den totale kompensasjonen som er viktigst, altså kombinasjonen av antall timer man får betalt, og betalingen per time.

Figur 13: Spørsmål i advokatundersøkelsen: Du svarte at du ønsker å ta færre saker som bistandsadvokat (eller forsvarsadvokat), hvorfor det?



De som i spørreundersøkelsen svarer at de ønsker å ta flere saker, svarer at det er fordi sakene oppleves som viktige for klientens rettsikkerhet, er faglig interessante og stemmer overens med deres kjernekompetanse. Dette viser at advokatenes motivasjoner er mangfoldige, og at det er mer enn stykkprisene som påvirker deres valg.

4.4 Fri sakførsel i sivile saker

Fri sakførsel i sivile saker er i dag ikke underlagt stykkpris. Gjennom analysene har det fremkommet flere forslag om å stykkprisregulere barnevernssaker i tingretten. Vi har identifisert disse sakene i datasettet fra Domstoladministrasjonen og regnet ut en eksempelstykkpris på 3,5 timer. Dommerne argumenterer imidlertid for at dagens tidsbruk er urimelig høy, og vi anbefaler derfor at det gjøres en tidsstudie.

4.4.1 Bør det innføres stykkpris for barnevernssaker i tingretten?

Barnevernssaker i tingretten har blitt trukket frem av flere som en kandidat for stykkprisregulering. I dommerundersøkelsen ytrer mange at barnevernssaker burde vært omfattet av stykkpris.¹⁴ Forslaget begrunnes gjerne med at advokaten allerede har forberedt seg til saken ved prøving av tvangsvedtaket i fylkesnemnda, og at det derfor ikke virker rimelig med omfattende forberedelser i tingretten.

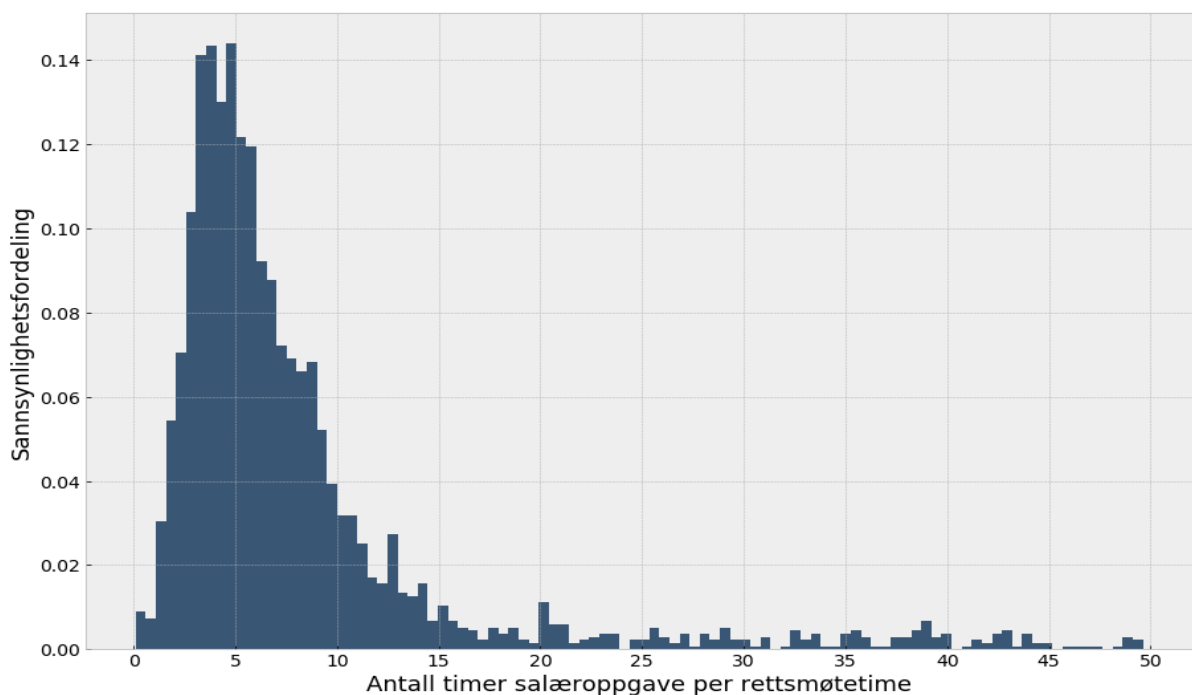
¹⁴ 24 av 39 dommere som benyttet seg av fritekstfeltet på spørsmål om «Er det enkelte sakstyper som i dag dekkes av medgått tid du mener kunne/burde hatt stykkpris i stedet? (både straffesaker og sivile saker) Skriv inn sakstype og begrunn svaret» nevnte barnevernssaker.

For å kunne stykkprisregulere disse sakene, må man enten spesifisere en total stykkpris som dekker hele oppdraget, eller spesifisere en stykkpris som avhenger av antall rettsmøtetimer. Alle andre stykkpriser under hovedforhandling er av det siste formatet, det er derfor dette alternativet vi har vurdert.

Barnevernssakene stevnes for retten under tvistelovens kapittel 36 om «rettslig prøving av administrative vedtak om tvang mot personer».¹⁵ Det er imidlertid ikke den eneste typen saker som faller under denne kategoriseringen i saksdataene vi har fått fra Domstoladministrasjonen. Saker som tvangsvedtak i helsesektoren og rusomsorgen faller også i denne kategorien.¹⁶ Oslo tingrett har imidlertid gjort en manuell sjekk for oss, og fant at 104 av 146 saker under tvisteloven kapittel 36 i Oslo tingrett i 2017, var barnevernssaker.

Ettersom vi ikke klarer å isolere kun barnevernssakene, har vi hentet tidsbruken for alle saker i tingrettene under tvistelovens kapittel 36. I Figur 14 har vi plottet fordelingen til tidsbruken per rettsmøtetime for advokatene i disse sakene. I «Vedlegg B: Registerdata fra Domstoladministrasjonen» har vi plottet den tilsvarende kumulative sannsynlighetsfordelingen.

Figur 14: Fordelingen av antall timer salær oppgave per rettsmøtetime. Salær oppgavene er beregnet på bakgrunn av gjeldende salærsats vedkommende år saken ble ført for retten. Utbetalingene er hentet fra registerdata fra Domstoladministrasjonen. Grunnlaget er alle saker i tingrettene under tvistelovens kapittel 36, og vi har ekskludert salær oppgaver med mer enn 50 timer per rettsmøtetime.



Figurene viser at tidsfordelingen er svært høyreskjev, ved at det i noen saker brukes svært mange timer per rettsmøtetime, mens det i de fleste saker brukes mellom tre og seks timer per rettsmøtetime. I gjennomsnitt

¹⁵ <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-90/§36-1>

¹⁶ Flere eksempler er tvangsvedtak overfor personer med psykisk utviklingshemning, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-12, tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-7, tvangsvedtak i barnevernssaker, jf. barnevernloven § 7-24 (tidligere § 7-6), tvangsvedtak i forbindelse med smittevern, jf. smittevernloven § 5-9, og vedtak om videre undersøkelse, etablering eller opprettholdelse av tvungent psykisk helsevern samt vedtak om overføring til døgnopphold i institusjon, jf. psykisk helsevernlov § 7-1 og klagevedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-7 jf. § 4A-10.

påløper det 8,2 timer per rettsmøtetime. Merk igjen at ikke alle sakene under tvistelovens kapittel 36 er barnevernssaker, og det kan hende at den lange halen skyldes andre saker under dette kapittelet. Øvrige stykkpriser i domstolene er på mellom to og tre timer per rettsmøtetime når man har passert den første halve rettsmøtedagen, det samme er stykkprisen for disse sakene i fylkesnemndene.

Dersom tidsbruken vi observerer her, representerer nødvendig og rimelig arbeid, har vi basert på timefordelingen i figuren regnet ut at en stykkpris på 3,5 timer vil være treffende, i betydningen at de som da får betalt etter stykkprisen, i snitt vil ha jobbet 3,5 timer per rettsmøtetime, og dermed over tid få betalt for akkurat den tiden de jobber. Variasjonen i tidsbruken er imidlertid stor. Dersom tidsbruken etter innføring av en stykkpris forblir slik den er i dag, vil alle som går over 5,25 timer per rettsmøtetime, eller om lag 59 prosent av sakene, kvalifisere for omgjøring til medgått tid, så fremt det foreligger særlige omstendigheter og tidsbruken er rimelig og nødvendig. Dette er svært høyt sammenlignet med det vi observerer under fritt rettsråd, se kapittel 3.3.

Det som kommer frem i dommerundersøkelsen og i dommerintervjuene, er imidlertid at dommerne mener at tidsbruken i dag ikke er rimelig. Det virker derfor lurt å forsøke å forankre en eventuell stykkpris i andre datakilder enn denne historiske tidsbruken. To alternativer som peker seg ut er stykkprisen for hovedforhandling i straffesaker og stykkprisen for disse sakene i fylkesnemnda. Det er imidlertid et åpent spørsmål om nødvendig tidsbruk i straffesaker er sammenlignbar med tidsbruken i barnevernssakene, og stykkprisen i fylkesnemndene er ment å også dekke tid til forberedelser som det kanskje ikke er nødvendig å gjenta når den samme saken skal opp for tingretten – jamfør svarene i spørreundersøkelsen rettet mot dommerne. Videre virker det sannsynlig at innføring av stykkpris i seg selv vil føre til at det utføres færre timeverk, se kapittel 2.3 og 3.2.

5 Kontrollfunksjonene

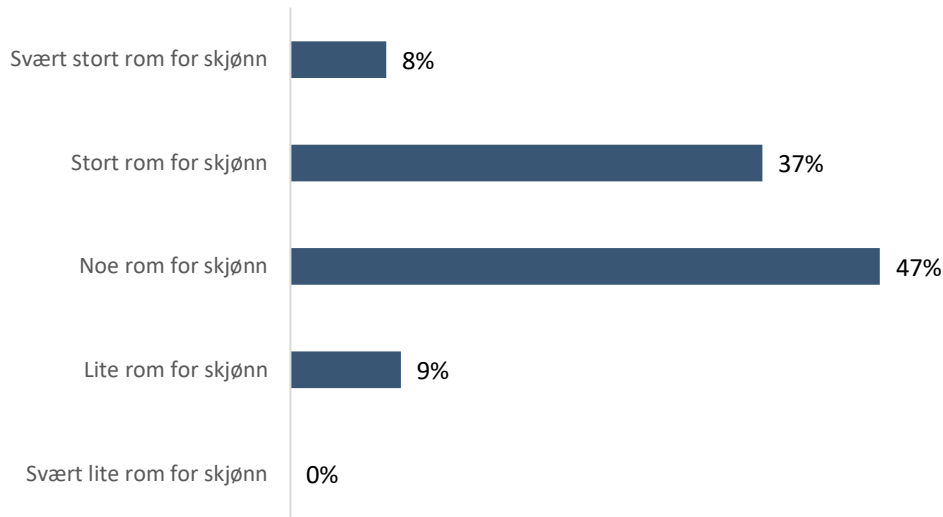
Våre analyser og funn tilsier at kontrollfunksjonene ikke fungerer optimalt. I domstolene ser problemet ut til å være at det er krevende å kontrollere salær oppgaver, og at man mangler tid og verktøy til å utføre jobben. Hos fylkesmennene ser problemet ut til å være for omfattende krav og søknadsprosesser, slik at advokatene ikke alltid søker når de går over terskelen for utvidet bevilling. Begge deler står i veien for et effektivt system for utbetaling av salær.

5.1 Kontrollfunksjonen i domstolen fungerer dårlig

Spørreundersøkelsene til advokater og dommere gir begge et inntrykk av en kontrollfunksjon med salær oppgaver som ikke fungerer optimalt. Dommerne og advokatene er enige om at salær oppgaver sjelden avvises. Dommerne rapporterer å bruke lite tid på å kontrollere salær oppgaver, og viser til tidspress og at det er krevende å kontrollere salær oppgavene.

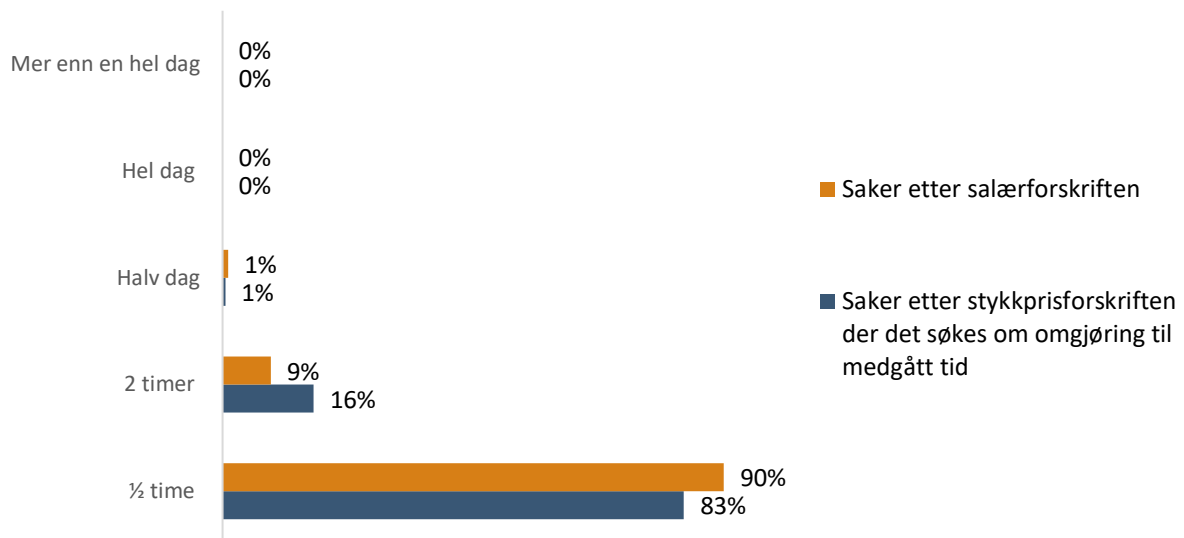
Et overveldende flertall av dommerne opplever at det er noe, eller stort, rom for skjønn fra den enkelte advokat med hensyn til hvor mye arbeid som skal utføres i hver sak. 45 prosent svarer at det er stort, eller svært stort, rom for skjønn, mens 47 prosent svarer at det er noe rom for skjønn. Kun ni prosent svarer at det er lite rom for at advokaten kan utøve skjønn med hensyn til hvor mye arbeid som skal utføres.

Figur 15: Spørsmål fra dommerundersøkelsen - Opplever du at det er rom for skjønn fra den enkelte advokat med hensyn til hvor mye arbeid som skal utføres i hver sak? N=172



Over 80 prosent av dommerne svarer at salær oppgaver tar en halv time å kontrollere, se Figur 16 under. Det går raskere å kontrollere salær oppgaver som uansett honoreres etter medgått tid, enn oppgaver som egentlig faller under stykkprisen, men der advokaten har søkt om å få dekket salæret etter medgått tid. Kun ti prosent av dommerne mener at sakene tar mer enn en halv time i det førstnevnte tilfellet, mens 17 prosent, nesten dobbelt så mange, mener de tar lengre tid i sistnevnte tilfelle.

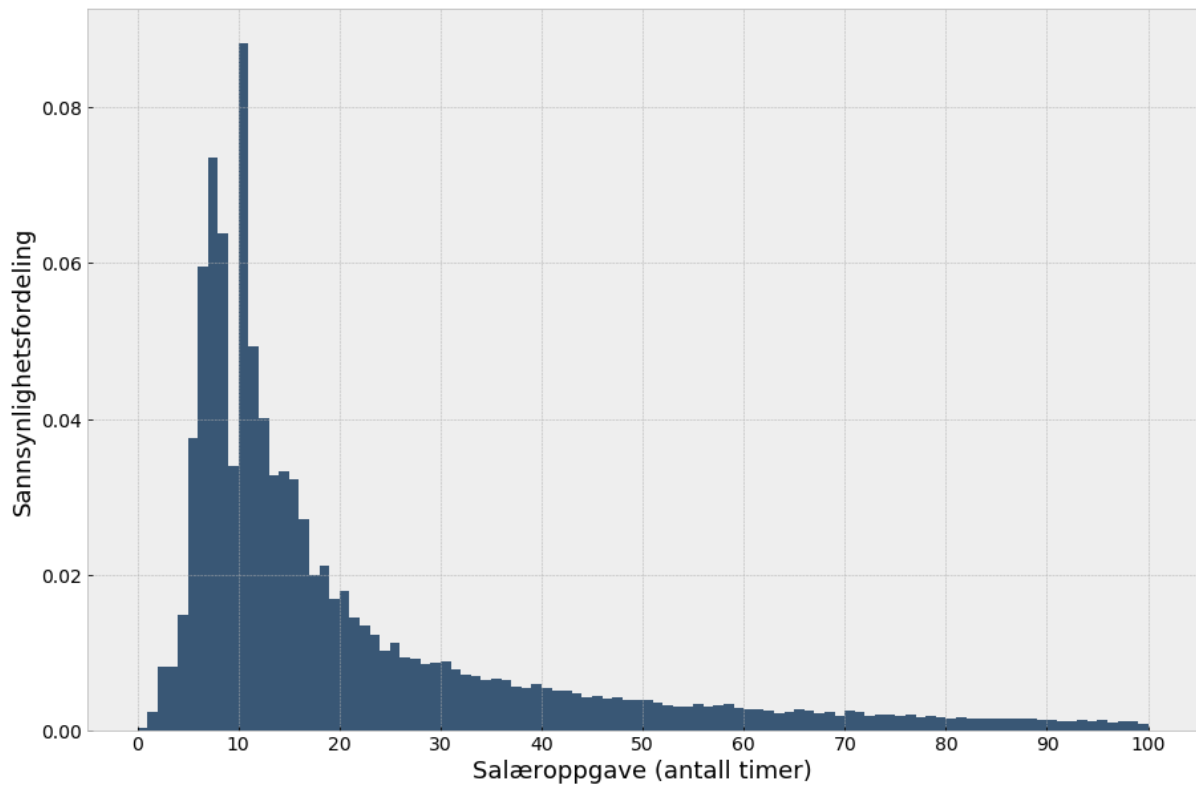
Figur 16: Spørsmål i dommerundersøkelsen: For saker som uansett honoreres etter medgått tid, hvor lang tid bruker du for å vurdere hvorvidt tidsbruken er rimelig og nødvendig? N=195



Gjennom intervjuene med dommerne, fremkommer det at det som ligger bak denne fordelingen av tid, antakelig er at de færreste salæroppgaver blir kontrollert, dermed tar jobben svært liten tid. Der dommerne først kontrollerer salæroppgaven, tar det lengre tid.

Den gjennomsnittlige tidsbruken er lav, sett i sammenheng med salæroppgavens størrelse. Som det fremkommer av Figur 17 under, er 20 prosent av salæroppgavene over 33 timer, og det er først og fremst de store salæroppgavene som søkes dekket etter medgått tid, og dermed blir underlagt kontroll. Det kan derfor være besparelser i å gjennomføre flere kontroller.

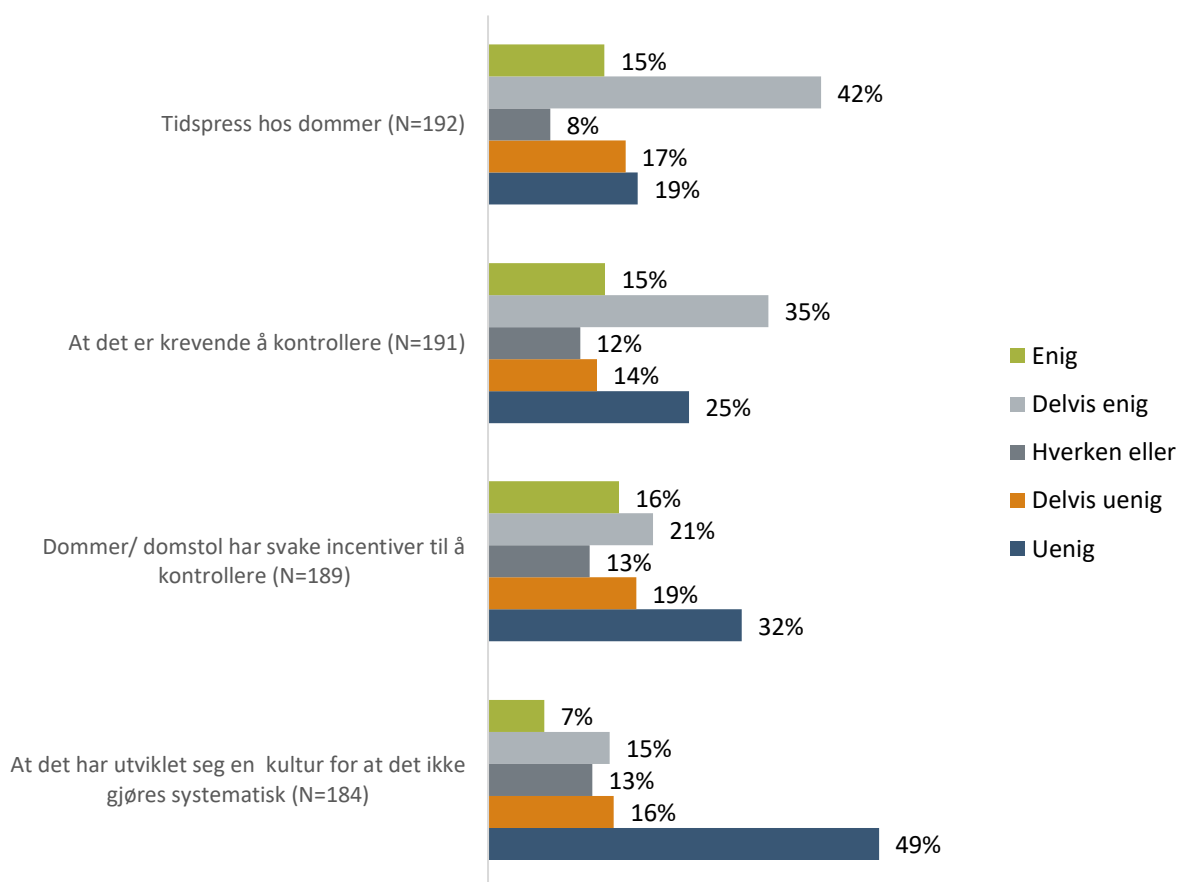
Figur 17: Fordelingen og kumulativ fordeling av timer per salærøppgave. Salærøppgaver på mer enn 100 timer er ekskludert. Kilde: Domstoladministrasjonen og Menons beregninger



Vi ber videre dommerne ta stilling til hvorvidt de er enige i at salærøppgavene ikke blir kontrollert, med bakgrunn i ulike årsaker, se Figur 18. Vi ser at nesten seks av ti dommere sier seg enig i at salærøppgaver ikke blir kontrollert på grunn av tidspress hos dommeren, og fem av ti i at det er krevende å kontrollere dem. Færre, men likevel mer enn én av tre dommere, sier seg enig i at salærøppgaver ikke blir kontrollert fordi dommerne og domstolene har svake insentiver til å gjøre det. Dommerne er i liten grad enig i at det har utviklet seg en kultur for ikke å kontrollere salærøppgavene.

Det er lite variasjon i svarene mellom små og store domstoler. Om noe, ser vi en tendens til at dommere i de små domstolene i mindre grad er enig i at salærøppgaver ikke kontrolleres som følge av tidspress og at jobben er krevende. Dommerne ved store og veldig store domstoler peker også i større grad på at både forsvars- og bistandsadvokater under hovedforhandling yter mindre rettshjelp enn det stykkprisen tilsier.

Figur 18: Spørsmål i dommerundersøkelsen: Hvor enig er du i påstanden - Salæroppgaver blir ikke kontrollert på grunn av?



I fritekstsvarene kommer det frem at dommerne mener det er vanskelig å kontrollere oppgavene i praksis, og at de skjønsmessige kriteriene er vanskelige å praktisere. Ved stort arbeidspress er kontrollering av salæroppgaver noe av det første man kutter tidsbruken på. I fritekstsvarene etterlyser de bedre verktøy for kontroll, og for å stramme inn betalingen ved overskridelse av stykkpris. Dommerne rapporterer at de setter ned salæret av og til (49%) eller sjelden eller aldri (til sammen 49%).

Som en del av prosjektet har vi gjennomført intervjuer med åtte dommere ved ulike domstoler, se «Vedlegg E: Intervjuundersøkelser» for en beskrivelse. I intervjuene fremkommer det at dommerne opplever at kontrollen med salæroppgavene tar særlig lang tid der de må innhente tilleggsopplysninger fra advokaten. Dommerne opplever videre at de i liten grad har forutsetninger for å vurdere salæroppgavene, herunder at de mangler verktøy og informasjon for å vurdere tidsbrukens rimelighet og nødvendighet. Konkrete verktøy vi har identifisert at dommerne ville kunne ha nytte av i salærfastsettelsen er:

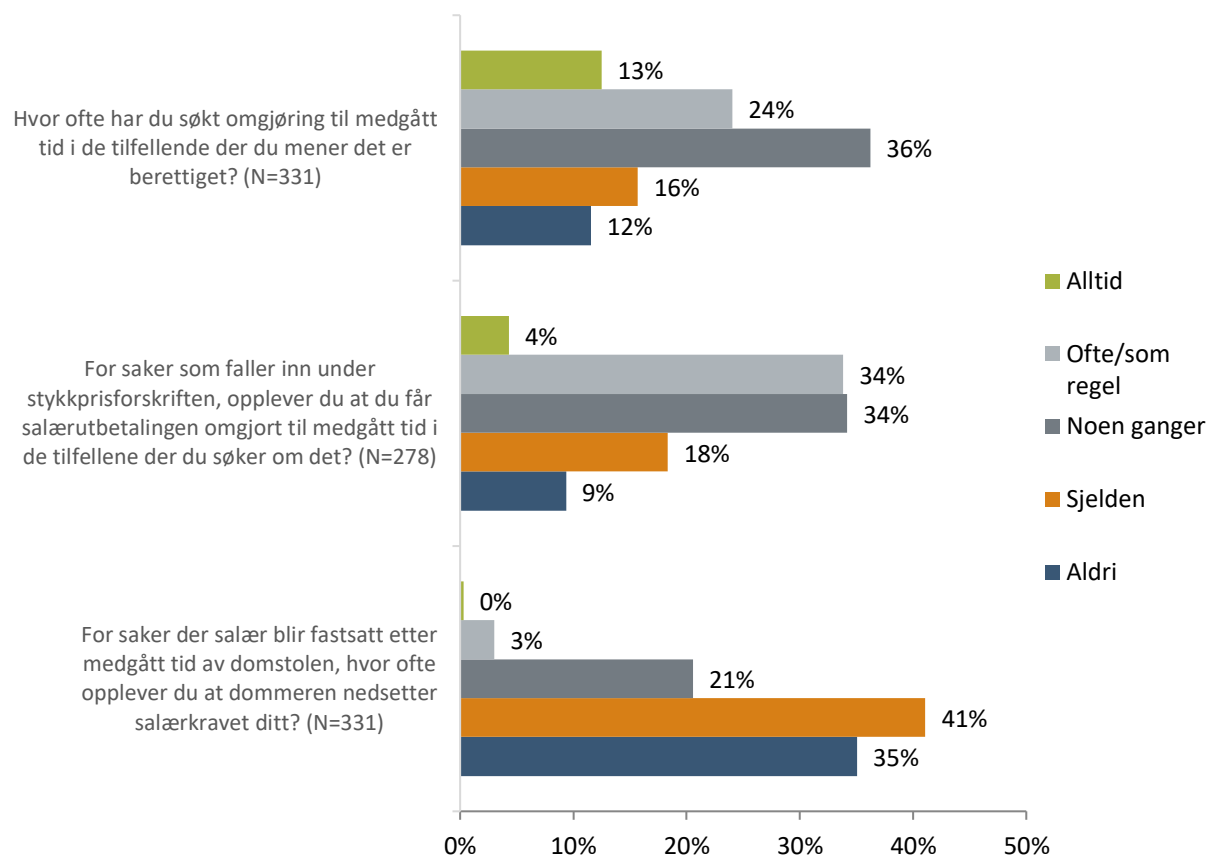
- 1) Verktøy som tillater dem å sammenligne søkerens tidsbruk i denne saken på tvers mot andre lignende saker, både ved egen og andre domstoler, og
- 2) Verktøy som tillater dem å se hvor mye tid den søkeren har brukt på denne saken (og med denne klienten/fornærmede også i andre saker) i tidligere instanser (herunder i fylkesnemndene i barnevernssaker i tingretten)

I sin mest utstrakte form innebærer dette at det må innføres nye systemer i Domstoladministrasjonen for å spore saker på tvers av instanser, da bruk av ulike saksnummer på samme sak i ulike instanser, ikke tillater sporing. Det

er imidlertid mulig å sammenstille denne informasjonen uten å strekke det så langt, ved å bruke informasjonen om advokatens navn og parten (enten den tiltalte eller den fornærmede) som allerede ligger i saksbehandlingssystemet Lovisa. Ved hjelp av denne informasjonen på anonymisert form, har vi i dette prosjektet vært i stand til å spore saker på tvers av instanser, og til å finne saker med den samme bistandsadvokaten og den samme fornærmede i andre domstoler. For å kunne følge tidsbruken i en sak så langt tilbake som fylkesnemndene, kreves mer omfattende systemer, eller rutiner for (manuell) oversending av informasjon.

Advokatene opplyser at de i straffesaker etter stykkprisforskriften ofte, men ikke alltid, søker om omgjøring til medgått tid der de mener at det er berettiget, se Figur 19. De ser ut til å søke vesentlig oftere for straffesaker, enn for saker under fritt rettsråd, se kapittel 5.2. Dette kan sees i sammenheng med at de oftere opplever å få medhold der de søker omgjøring til medgått tid, at de sjelden eller aldri opplever at dommeren setter salæret ned, og at det som regel er snakk om mye større salær oppgaver i straffesaker enn under fritt rettsråd.

Figur 19: Spørsmål i advokatundersøkelsen knyttet til søknad om omgjøring til medgått tid.



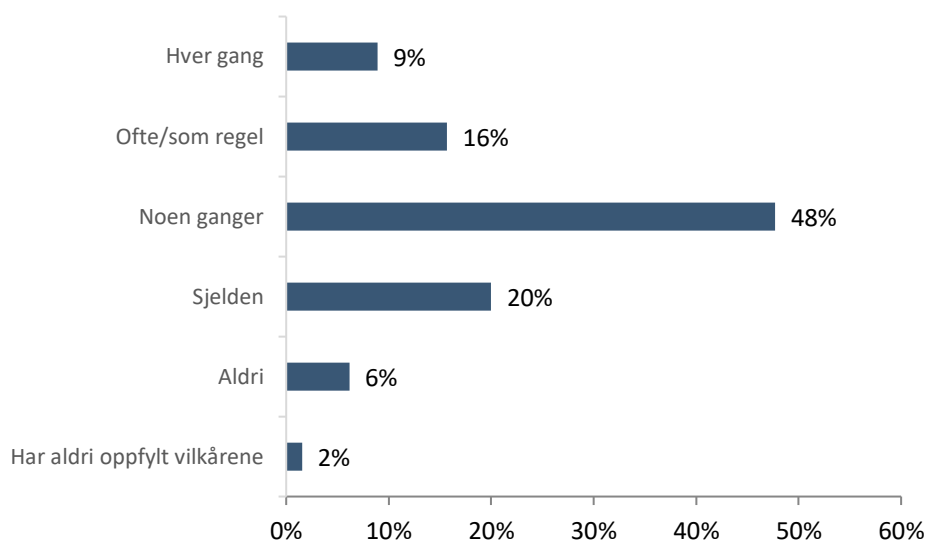
Mellom fire og fem av ti advokater opplever at det i stor, eller svært stor grad, er ulik praksis blant salærfastsettende myndighet (dommere og fylkesmenn) med hensyn til hvor ofte man får godkjent søknad om omgjøring til medgått tid, og hvor ofte man får nedsatt salæret sitt.

5.2 Ordningen med utvidet bevilling hos Fylkesmannen fungerer ikke godt nok

Våre undersøkelser viser at denne ordningen med søknad om utvidet bevilling i de sakene stykkprisene under fritt rettsråd ikke er tilstrekkelige, ikke fungerer så godt som den kunne, eller burde.

Advokatene rapporterer i spørreundersøkelsen at de søker om utvidet bevilling når de går over terskelen, sjeldnere enn det de gjør når de går over terskelen for omgjøring til medgått tid i straffesaker, jamfør Figur 20. To av tre advokater søker kun noen ganger, sjelden eller aldri.

Figur 20: Spørsmål i advokatundersøkelsen: Hvor ofte har du søkt om utvidelse av rettshjelpsbevillingen når du selv mener at du har oppfylt vilkårene? N=325



Når vi spør advokatene om hvorfor de ikke alltid søker om utvidet bevilling når de går over terskelen, svarer én av to at det er for lav sannsynlighet for å få medhold, og nesten fire av ti svarer enten at det er for arbeidskrevende å søke, eller at de ikke har tid. Dette finner vi også igjen i dataene fra rettsråd.no. Tabell 3 bekrefter at advokatene er mindre tilbøyelige til å søke om utvidelse av salæret for de lavere stykkprisene. Det søkes om utvidet bevilling i om lag halvparten av sakene der man går over terskelen ved stykkpris lik to eller tre ganger offentlig salærsats. For stykkpriser større eller lik fem søker over 90 prosent av advokatene om utvidelse av salæret dersom de overskrider terskelen, eller de velger å søke på forhånd.

Tabell 3: Saker hvor det søkes om utvidelse av salær som prosent av alle saker som har gått over terskel eller hvor det er søkt om utvidelse.

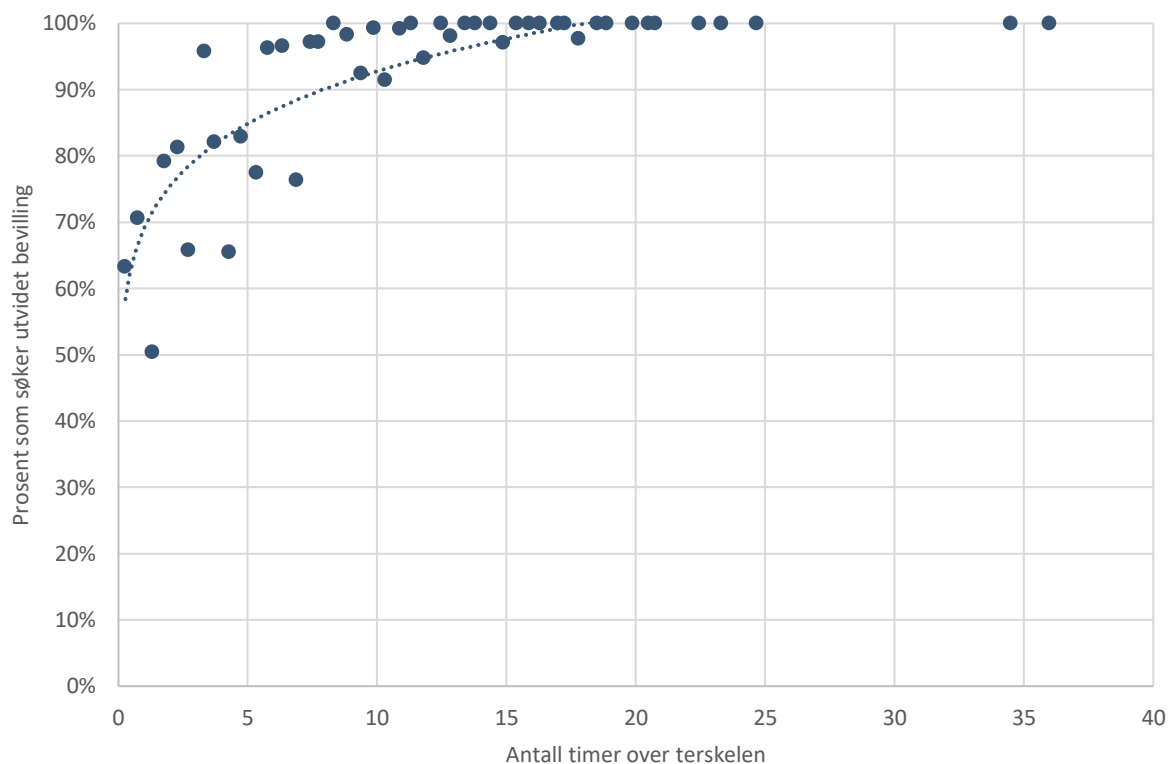
Stykkpris	Antall søknader eller saker med tidsbruk over terskel	Andel av de som går over terskelen for omgjøring til medgått tid som velger å søke om utvidet bevilling
2	495	39 %
3	2 929	61 %
5	1 044	90 %
6	577	92 %
7	2 763	97 %

12	292	98 %
Totalt	8 100	79 %

En annen måte å se tallene på, er å se i hvor stor andel av sakene det søkes om utvidet bevilling, avhengig av hvor mange timer man har brukt utover terskelen for mulighet til å søke utvidet bevilling. Årsaken til at færre søker om utvidet bevilling når de har gått over terskelen ved lave stykkpriser, enn ved høyere stykkpriser, er antakelig at man har jobbet færre timer man ikke har fått betalt for når man har jobbet på saker med lav stykkpris, enn på saker med høy stykkpris.

I Figur 21 under, viser vi andelen saker der advokaten har søkt om utvidet bevilling, avhengig av hvor mange timer tidsbruken overstiger terskelen med. Her ser vi at det søkes om utvidet bevilling i to tredeler av tilfellene der man går inntil fem timer over terskelen, mens man søker i tilnærmet 100 prosent av tilfellene når man nærmer seg ti timer over terskelen for utvidet bevilling. Dette indikerer at advokatene mener at det er en viss tidskostnad knyttet til det å søke, og at man ikke alltid kan regne med å få innvilget utvidet bevilling. Hadde man alltid fått innvilget utvidet bevilling, og tidskostnaden ved å søke hadde vært lav, ville det ha vært rasjonelt å alltid søke.

Figur 21: Andelen saker der advokaten har søkt om utvidet bevilling, avhengig av hvor mange timer tidsbruken overstiger terskelen med. Grunnlaget er kun de saker der tidsbruken er på, eller over, terskelen. Kilde: rettsråd.no og Menons beregninger.



Også fylkesmennene trekker frem at gevinsten ved å søke om utvidelse av salæret er liten, relativt til tidsbruken ved å fylle ut søknader, i saker med relativt lav stykkpris. Dersom stykkprisen tilhørende sakstypen er to, vil man veldig fort ha brukt tid tilsvarende stykkprisen bare ved å søke. Det tar tid å dokumentere at særlige omstendigheter ved saken begrunner høy timebruk. Også for saksbehandlerne hos fylkesmennene kan det kreve betydelige ressurser å innhente nødvendig dokumentasjon fra advokater, da dokumentasjonen i mange tilfeller

ikke er tilstrekkelig. Fylkesmennene opplever ikke at det er liten tid til å kontrollere salæroppgavene, og de opplever selv at de gjør det grundig.

Det at advokatene tydelig unnlater å søke om utvidet bevilling i en stor andel saker der stykkprisen er lav, innebærer at disse laveste stykkprisene ikke fungerer helt etter hensikten. Når ikke alle søker om utvidelse når de går over, vil man ikke over tid få betalt for all den tiden man jobber, selv om stykkprisen ellers skulle ha vært satt slik vi har drøftet i kapittel 3.3. Isolert sett taler dette for at terskelen for utvidet bevilling burde settes høyere for de laveste stykkprisene.

6 anbefalinger

6.1 Kontrollfunksjonen i domstolene bør styrkes

Dommere og advokater er enige om at de ofte får innvilget det de søker om. Salæroppgaver underlegges sjelden omfattende kontroll, og dommerne opplever at det er krevende å kontrollere, og at de har lite tid. Samtidig kommer det frem i intervjuene med dommerne at de mangler verktøy for å gjøre gode sammenligninger av tidsbruken på tvers av saker, og spore samlet tidsbruk gjennom hele saksforløpet.

Vi anbefaler at kontrollfunksjonene i domstolene styrkes. Den som kontrollerer salæroppgavene burde ha verktøy som gir et klart bilde av hvor mye tid advokater pleier å bruke i lignende saker, og hvilken tidsbruk som pleier å innvilges, og som gir et klart bilde av hvor mye tid advokaten har brukt på denne saken i tidligere instanser.

En bør også vurdere om det alltid er nødvendig at dommeren som administrerte saken også er den som kontrollerer salæroppgavene til advokatene på saken. At dommerne kontrollerer samsvarer med praksisen i kontrollkommisjonen og i fylkesnemndene, der den respektive lederen kontrollerer salæroppgavene. Det samsvarer imidlertid ikke med praksis under fritt rettsråd, der advokatene utfører oppgaver mot en rekke ulike instanser, herunder UDI, NAV, SRF og kontoret for voldsoffererstatning, mens det likevel er fylkesmannen som kontrollerer salæroppgavene.

Fylkesmennene opplever ikke at tidspress og oppgavens krevende natur hindrer dem fra å kontrollere søknader om utvidet bevilling på en god måte. Men både de og advokatene rapporterer om et omfattende dokumentasjonsbehov, som i mange tilfeller er så omfattende at advokaten heller velger å la være å søke. Dette dokumentasjonsbehovet kan være ulempen ved at salæroppgaven kontrolleres av noen andre enn saksbehandleren for det juridiske arbeidet som er utført.

Gevinsten ved å delegerer myndigheten, er at en frigjør dømmende årsverk til å gjøre andre oppgaver enn å kontrollere salæroppgaver, og noe av det tidspresset dommerne opplever kan kanskje reduseres dersom oppgaven legges til mer spesialisert personell. Dersom kontrolløren blir utstyrt med tilstrekkelige verktøy til å vurdere tidsbruken på langs og på tvers, reduseres også behovet for dommerens skjønn. Dette vil imidlertid kreve en lovendring.

Det primære argumentet som taler for at denne myndigheten fortsatt skal ligge hos dommeren, er at det er dommeren som har best kjennskap til saksforholdene, og dermed er best egnet til å vurdere tidsbehovet i den enkelte sak.

Våre analyser svarer ikke på hvilke av de to modellene som er best egnet, men det er ikke åpenbart at det eneste hensiktsmessige er at dommerne kontrollerer salæroppgavene.

6.2 Søknadsprosessen for utvidet bevilling på fritt rettsråd bør forenkles

For de lave stykkprisene, eller der advokaten bare går litt over terskelen for utvidet bevilling, ser vi at advokatene søker om utvidet bevilling i under halvparten av tilfellene. En må i dag gå flere timer over stykkprisen før dataene tydelig viser at de aller fleste velger å søke om utvidet bevilling. Dersom ikke advokatene kan regne med å få dekket inn egne merkostnader gjennom utvidet bevilling der dette er nødvendig, vil ikke stykkprisene over tid kompensere advokatene for all tiden de bruker.

Advokatene søker sjeldent fordi de ikke opplever å nå frem, og fordi søknadsprosessen er for komplisert. Samtidig opplyser fylkesmennene at søknadene er lettere å behandle, og at de oftere er komplette, når de leveres digitalt via rettsråd.no, enn på papir. En bør forsøke å få enda flere søknader enn dagens to tredeler inn digitalt, og bør vurdere om søknadsprosessen kan gjøres enda enklere enn den er i dag. Det vil både gjøre inntektene mer forutsigbare for advokatene, og redusere arbeidsbelastningen hos fylkesmennene.

Et alternativ, eller supplement til dette, er å heve noen av stykkprisene på fritt rettsråd, i kombinasjon med å heve terskelen for å søke utvidet bevilling. Et slikt grep vil gi advokaten bedre betalt der en får betalt etter stykkprisen, og samtidig redusere den byråkratiske byrden ved kontrollfunksjonen. Våre analyser indikerer imidlertid at en må forvente at tidsbruken på sakene stiger når en hever stykkprisen. Hvis dette ikke er en ønsket effekt, bør en være varsom med å heve stykkprisene.

Vi anbefaler derfor at man først forsøker å forenkle søknadsprosessen. Dersom dette ikke fører frem, eller dersom det ikke gir den tilsiktede effekten, kan en vurdere å heve de laveste stykkprisene, og terskelen for å søke utvidet bevilling på disse.

6.3 Ingen forslag til stykkpriser som bør tas vekk

Jamfør diskusjonen i kapittel 2.3, er medgått tid bedre egnet der den nødvendige arbeidsmengden er uforutsigbar, der rettshjelpsmottakeren på marginen har stor nytte av bistanden og der hver advokat ikke kan regne med å ha mange like saker i løpet av karrieren. En bør derfor vurdere å slutte å bruke stykkpriser for sakstyper der nødvendig tidsbruk varierer mye, og saksbehandling er krevende hos salærinnvilgende myndighet, eller dersom vi risikerer at advokaten ikke utfører rettssikkerhetsmessig viktig bistand. At gjeldende stykkpris ikke dekker gjennomsnittlig tidsbruk, er et argument for å heve stykkprisen, og er isolert sett ikke et argument for å slutte å bruke stykkpriser.

Basert på våre analyser, er det ekteskaps- og familiesaker etter punkt a, b, og c som fremstår minst egnet for stykkpris blant stykkprissakene. Tidsbruken for disse sakene utviser stor variasjon, hver advokat kan ikke regne med å ha veldig mange av disse sakene hvert år, og disse trekkes frem av flest advokater som minst egnet for stykkpris. Gjennomsnittlig tidsbruk for disse sakene ligger likevel omtrent på stykkprisen, slik at det å heve stykkprisen ikke fremstår som en god løsning på dagens situasjon.

Vår primære anbefaling er likevel ikke å unnta disse sakene fra stykkprisordningen. Stykkpriser innebærer en rekke fordeler, herunder premiering av effektivitet og stimulering til spesialisering. Vi anbefaler derfor at man først forsøker å forenkle søknadsprosessen for utvidet bevilling, herunder dokumentasjonskravene for at det foreligger særlige omstendigheter i disse sakene. Dersom denne søknadsprosessen hadde fungert enklere, slik at advokatene i større grad opplever å få innvilget utvidet bevilling der dette er riktig, til en tilstrekkelig lav tidskostnad for advokaten, vil advokaten få betalt for all rimelig og nødvendig tid som påløper. Dette innebærer igjen at de økonomiske kompensasjonsordningene ikke står i veien for at rettshjelpsmottakeren skal få den hjelpen de behøver.

6.4 Forslag til nye stykkpriser

6.4.1 Barnevernssaker i tingretten

Stevningen av barnevernssakene til tingretten er trukket frem av mange som egnet for stykkpris, fordi man frykter at advokatene har økonomiske insentiver for å bringe saken inn for tingretten, altså at advokater i dag får betalt for tidsbruk som ikke er rimelig og nødvendig.

Våre undersøkelser i kapittel 4.4.1 tilsier at en stykkpris på om lag 3,5 timer per rettsmøtetime vil dekke dagens tidsbruk for de som har tidsbruk under terskelen. De som da bruker tid mellom stykkprisen og terskelen vil da ikke få dekket denne tidsbruken, mens de som bruker tid utover terskelen vil kunne søke om omgjøring til medgått tid. Slik fordelingen er per i dag, vil en stykkpris på 3,5 timer per rettsmøtetime tilsi at 59 % går over terskelen, noe som er uhensiktsmessig høyt.

Det er imidlertid ikke åpenbart at en stykkpris vil redusere den økonomiske gevinsten for advokater som bistår foreldre i å stevne barnevernssaker inn for tingretten. For det første er det kun tidsbruken mellom stykkprisen og terskelen for omgjøring som automatisk vil falle bort. Tidsbruk som i fremtiden faller over terskelen vil kunne søkes omgjort og bli underlagt kontroll av dommeren, *på samme måte som i dag*. For å redusere den mest omfattende tidsbruken er man altså avhengig av at dommerne klarer å avskjære salær oppgaver der tidsbruken ikke er rimelig og nødvendig.

En stykkpris vil imidlertid innebære at man gjør saken økonomisk attraktiv for de som i dag ville ha brukt mindre tid enn det stykkprisen tilsier. En stykkpris vil derfor da redusere de økonomiske insentivene for de som ville ha brukt tid mellom stykkprisen og terskelen, og i dag får det godkjent, men vil gi sterkere insentiver til å trekke den inn for de som i dag bruker mindre tid enn den fremtidige stykkprisen tilsier. Det er derfor ikke åpenbart at summen av disse to effektene er å svekke de økonomiske insentivene til å trekke saker for retten.

Selv om barnevernssakene for tingretten i stor grad er lik sakene slik de ble behandlet i fylkesnemnda, utgjør likevel dette et eksempel på en sak med svært sårbare parter. Dersom en stykkpris skulle ha bidratt til å redusere advokatens tidsbruk på en slik måte at barnet eller familien blir skadelidende, vil det være særlig uheldig.

Slik vi ser det, hviler ønsket om å svekke de økonomiske insentivene gjennom å innføre en stykkpris, implisitt på en antakelse om at dommerne ikke klarer å avskjære urimelig og unødvendig tidsbruk i dag. Hvis denne antakelsen stemmer, er vår vurdering at det er bedre å erkjenne dette, og styrke domstolens evne til å utføre kontroller, heller enn å stykkeprisregulere denne oppgaven. Våre forslag i kapittel 6.1 og 6.6 vil bidra til å styrke denne kompetansen.

6.5 Forslag til endringer i konkrete stykkpriser

Ettersom vi ikke har noen gode metoder å måle rettsikkerhet på, er det vanskelig å vurdere for hvilke saker rettsikkerheten blir skadelidende som følge av for knappe stykkpriser. Det våre analyser viser, er at når stykkprisen heves, vil det brukes mer tid. Da vil trolig også rettsikkerheten øke. Hvis man har indikasjoner på at rettsikkerheten er for dårlig bør man således heve stykkprisen.¹⁷

¹⁷ En kan alternativt heve salærsatsen, da dette også vil gi advokatene bedre betaling for arbeidet som utføres. Endringer i salærsatsen treffer imidlertid bredere, og koster mer, enn å justere enkeltstykkpriser der rettsikkerheten vurderes å være dårlig ivaretatt. Det å vurdere salærsatsen er ikke en del av mandatet for denne utredningen.

Basert på våre analyser av de konkrete stykkprisene, se kapittel 4.1.2, anbefaler vi endringer i noen stykkpriser under fritt rettsråd:

Stykkprisen *Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker* på to timer, anbefales hevet til tre timer. Her er gjennomsnittlig tidsbruk 2,7 timer, selv når vi ekskluderer de sakene der advokatene har søkt om utvidet bevilling. Denne stykkprisen er så lav at advokatene svært sjelden søker utvidet bevilling når de går over, så her bør stykkprisen heves for å kompensere advokatene for det merarbeidet som legges ned. Vi beregner at forslaget vil koste det offentlige 1,2 millioner kroner per år.

Stykkprisen *Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)* på tre timer, anbefales hevet til 3,5 timer. Her er gjennomsnittlig tidsbruk over fire timer før ekskludering av søknadene om utvidet bevilling, mens den er 3,6 timer når vi har ekskludert søknadene. Vi beregner at forslaget vil koste det offentlige 0,1 millioner kroner per år.

Stykkprisen *Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.* på tre timer, anbefales hevet til 3,5 timer. Her er gjennomsnittlig tidsbruk 3,5 timer før ekskludering av søknadene om utvidet bevilling. Vi beregner at forslaget vil koste det offentlige 0,6 millioner kroner per år.

Stykkprisen *Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningsstatus kan bli utfallet* på tre timer, anbefales hevet til fire timer. Her er gjennomsnittlig tidsbruk 4,0 timer, selv når vi ekskluderer de tilfellene der advokaten søker om utvidet bevilling. Vi beregner at forslaget vil koste det offentlige 2,3 millioner kroner per år.

Stykkprisen *Personlig frammøte i Utlendingsnemnda* på fem timer, anbefales hevet til ti timer. Møtene i UNE tar i gjennomsnitt 5,5 timer (Advokatforeningen, 2017), og det må gjøres for- og etterarbeid. Gjennomsnittlig tidsbruk for alle saker er 13,6 timer, mens gjennomsnittlig tidsbruk for de som ikke har søkt om utvidet bevilling er 7,7 timer. Her er imidlertid dagens stykkpris så langt under gjennomsnittlig tidsbruk, at tidsbruken for de som ikke søker utvidet bevilling er mindre relevant for å vurdere hva som er optimal stykkpris. Dette er således den anbefalte justeringen der vi har svakest empirisk forankring av det konkrete tallet. Vi beregner at forslaget vil koste det offentlige 0,6 millioner kroner per år.

Samlet kostnadsøkning for disse fem forslagene anslås til 4,2 millioner kroner i året. Kostnadsanslagene er dokumentert i Tabell 10 på side 71.

6.6 For å kunne finjustere stykkprisene bedre må datagrunnlaget styrkes

Vår analyse er basert på et omfattende og relativt komplett datasett som dekker saker under fritt rettsråd. Tilsvarende analyser har ikke latt seg gjøre for straffesaker, da datagrunnlaget fra Domstoladministrasjonen i liten grad egner seg til å svare på spørsmålene Justisdepartementet stilte i konkurransegrunnlaget. Der har vi kun kunnet basere oss på spørreundersøkelsene, som ikke gir et tilstrekkelig bilde av situasjonen. Fremtidige analyser av stykkpriser og medgått tid i straffesaker må basere seg på andre datakilder. Det foretrukne alternativet fra analytikere ståsted er at en forsøker å lagre flere opplysninger hos Domstoladministrasjonen, herunder maskinlesbare salær oppgaver, detaljert oversikt over hvilke stykkpriser hver salær oppgave utbetales mot, og krav om innrapportering av tidsbruk fra advokaten også der man kun søker om å få dekket stykkprisen. Dette krever en del tilrettelegging, og muligens noen flere ulemper for advokatene, men innebærer at fremtidige analyser blir enklere å gjennomføre, og vil holde høyere kvalitet. Alternativet til dette er å basere fremtidige vurderinger av stykkpris og medgått tid på tidsstudier, enten manuelle eller studier basert på innsamlede

timelister fra frivillige advokatselskaper. Dette innebærer ingen investeringskostnader i dag, men er svært arbeidskrevende og innebærer store kostnader hver gang man skal gjennomføre analyser.

Vi anbefaler også at rapporteringen av data til, og fra, Sentralenheten for fylkesnemndene styrkes. Bak hver utbetaling til advokat og sakkyndige ligger en salæroppgave. Denne skal, og bør, være knyttet til en konkret sak, med et saksnummer. Det bør samles inn opplysninger om antall timer utbetalt per sak, og dette må sees i sammenheng med antall timer møte i fylkesnemnda. Slik kan man i fremtiden gjøre bedre studier av tidsbruken i fylkesnemnda, og dermed være bedre i stand til å vurdere konkrete stykkpriser på de sakstypene som ikke er underlagt stykkpris i dag. Et slikt styrket datagrunnlag vil også være til stor hjelp for dommerne i deres kontrollarbeid i tingrettene, se kapittel 6.1 og 6.4.1. Vi finner ikke grunnlag for å anbefale nye stykkpriser i fylkesnemndene basert på vårt datagrunnlag.

Referanseliste

Advokatforeningen (2017). *Forslag til endringer i salær- og stykkprisforskriftene. Notat til Justisdepartementet* av 9. Oktober 2017. Dok. Nr. 244411

Advokatforeningen (2017): *Bransjeundersøkelsen*

Fenn, P., Gray, A. and Rickman, N., 2007. *Standard fees for legal aid: an empirical analysis of incentives and contracts*. Oxford Economic Papers, 59(4), pp.662-681.

Gray, A., Rickman, N. and Fenn, P., 1999. *Professional autonomy and the cost of legal aid*. Oxford Economic Papers, 51(3), pp.545-558.

Laffont, J. J., & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press.

Statens Sivilrettsforvaltning (2017). *Rundskriv om fri rettshjelp*. SRF-1/2017

Tata, C. , Stepen F. , 2006. "Swings and roundabouts": *Do changes to the structure of legal aid remuneration make a real difference to criminal case management and case outcomes*. Crim. L.R. 2006AUG, 722-741.

Welsh, L. , 2017. *The Effects of Changes to Legal Aid on lawyers Professional Identity and Behaviour in Summary Criminal Cases: A Case Study*

Vedlegg A: De ulike stykkprisene

Kartleggingen tar utgangspunkt i de eksisterende reglene for utbetaling av honorar til advokater. De ulike ordningene presenteres i dette vedlegget.

Straffesaker

Part	Innvilger	Del av prosessen	Type tjeneste	Salærordning	Utbetaler
Siktete	Domstolen (eller Påtalemyndighet)	Arrest 24-72 timer uten avgjørelse	Forsvarsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Etterforskninger uten varetekt	Forsvarsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Varetekt	Forsvarsadvokat	Stykkpris	Domstolen
		Hovedforhandlinger	Forsvarsadvokat	Stykkpris. Varer rettsaken over 5 dager eller vilkårene i stykkprisforskriften §11 er oppfylt, går det over til medgått tid.	Domstolen
Fornærmede	Domstolen	Arrest 24-72 timer uten avgjørelse	Bistandsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Etterforskninger inkl. varetekt	Bistandsadvokat	Medgått tid	Domstolen
		Hovedforhandlinger	Bistandsadvokat	Stykkpris. Varer rettsaken over 5 dager går de over til medgått tid	Domstolen

<i>Forsvarer i hovedforhandling i tingretten/lagmannsretten</i>	Hoved-/ankeforhandling		6 ganger salærsats inntil 2 timer	
			8 ganger salærsats inntil 3,5 timer	
			2,25 ganger salærsats per time etter 3,5 timer første dag	
			2 ganger salærsats per time følgende dager	
	Ankeforhandling i lagmannsretten med samme forsvarer som i tingretten		2 ganger salærsats per time første dag	
			1,75 ganger salærsats per time følgende dager	
Dersom en omfattende sak er forent med en sak som forutsettes å kreve lite saksforberedelse, kan retten beslutte at salæret til forsvareren i den siste saken skal fastsettes etter reglene i salærforskriften		Medgått tid		
Hoved-/ankeforhandling med varighet utover fem dager			Hele salæret fastsettes etter medgått tid	
Dersom hoved-/ankeforhandlingene ikke blir holdt			Hele salæret fastsettes etter medgått tid	
Forberedende rettsmøte, bevisopptak, rettslig avhør eller særskilt domsavsigelse			Medgått tid	
<i>Forsvarer i tilståelsessak</i>	Rettsmøte		4,5 ganger salærsats inntil 1,5 timer	
			0,75 ganger salærsats for hver halvtime etter dette	
	Bistand ved skriftlig ankeerklæring eller støtteerklæring		0,5 ganger salærsats	
<i>Forsvarer i fengslingsoppdrag</i>	Bistand ved førstegangsfengsling	ved	5 ganger salærsats for rettsmøte med inntil 1 time varighet	
			0,5 ganger salærsats per halvtime utover 1 times varighet	
	Bistand ved fengslingsforlengelse	ved	2 ganger salærsats for rettsmøte med inntil 1 times varighet	
			0,5 ganger salærsats per halvtime utover 1 time	
	Hvis de to overnevnte omfatter utferdigelse av skriftlig ankeerklæring eller støtteskriv til anke			0,5 ganger salærsats
	Per dag i varetektperioden			0,15 ganger salærsats
	Bistand ved fengselsbesøk			Medgått tid, men maks 1 time for hver påbegynt periode á 14 dager
	bistand i fengselsbesøk hvor siktede er underlagt brev- og besøksforbud			Medgått tid, men maks 2 timer for hver påbegynt periode á 14 dager
	Bistand i politiavhør			Medgått tid

<i>Fornærmedes advokat i hoved-/ankeforhandling i straffesaker</i>	Ved hoved-/ankeforhandling i ting/lagmannsretten	2 ganger salærsats per time som medgår første dag
		1,75 ganger salærsats per time som medgår følgende dager
	Ankeforhandling i lagmannsretten hvor med samme advokat som i tingretten	1,75 ganger salærsats per time som medgår første dag
		1,6 ganger salærsats per time som medgår påfølgende dager
	Bistand fra fornærmedes advokat i tidsrommet før dato for tiltalebeslutning	Medgått tid
Ved hoved-/ankeforhandling med varighet utover 5 dager	Alt fastsettes etter medgått tid	
Dersom hoved-/ankeforhandlingene ikke blir holdt	Alt fastsettes etter medgått tid	

Sivile saker

Underkapittel	Merknad	Innvilger	Salærordning	Stykkpriser
70 - fri sakførsel i særskilte forvaltningsorganer	Uten økonomisk behovsprøving	Fylkesnemndene	Stykkpris og medgått tid	2,75 ganger salærsats per time første to dager i forhandlingsmøte. 2,4 ganger salærsats per time følgende dager
	Uten økonomisk behovsprøving - psykisk helsevern	Kontrollkommisjonen	Medgått tid	
70 - fri sakførsel i sivile saker i domstolene	Prioriterte saker med og uten behovsprøving	Domstolene	Medgått tid	
	Uprioriterte saker med økonomisk behovsprøving	Fylkesmannen	Medgått tid	
71 - fritt rettsråd	Prioriterte saker med og uten økonomisk behovsprøving og uprioriterte saker	Fylkesmannen	Stykkpris og salær fastsatt etter medgått tid	Se Tabell 4 under

Tabell 4: Oversikt over sakstyper og tilhørende stykkpriser ved fritt rettsråd

Sakstype	Sakskode	Stykkpris
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	2
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	3
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	UB_80	3
Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	3
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	3
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	3
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	UB_60	3
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	5
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	5
Personlig frammøte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	5
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	5
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	5
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	6
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	6
Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	7
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	7
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap	MB_20_A	7
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	7
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	7
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	7
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	7
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	12
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	12

Vedlegg B: Registerdata fra Domstoladministrasjonen

Saksdata/ LOVISA saksregister

LOVISA er domstolenes saksregister over alle saker under kapittel 466 (særskilte straffesaksutgifter), 414 (forliksråd og andre domsutgifter) og 470 (fri rettshjelp) i statsbudsjettet. Ved opprettelse av en sak genereres det automatisk et saksnummer på 9 siffer og tre bokstaver som identifiserer type sak. Her føres sakstype, saksområde, kravtype, saksbehandlingstid, rettsmøtetid- og rettsmekletid per sak, samt at det er et fritekstfelt. I analysen har vi brukt data for avgjørelsesrapporter for perioden 2005-2017. Til sammen utgjør dette 2 518 121 observasjoner, fordelt på 980 021 saker. Hver oppføring representerer utfallet for en part i en sak ved en domstol. Det betyr at for eksempel det vil være minimum to observasjoner i en straffesak hvor du har en siktet og påtalemyndighet. Noen saksnumre som knytter seg til hemmelige saker er ekskludert før vi fikk datasettet tilsendt, det gjelder særlig saker knyttet til kommunikasjonskontroll.

For tvistesaker og enedommersaker er det ikke obligatorisk å føre saksområde/type lovbrudd i registeret, og 73 prosent av tvistesakene og 23 prosent av enedommersakene er derfor ikke direkte identifiserbare på saksområde. Samlet har vi område for 70 prosent av sakene. En sak kan ha opptil flere områder, slik at en straffesak som omhandler flere lovbrudd av ulik art vil ha flere saksområder.

Ved hjelp av anonymiserte løpenumre for både parter og advokater har vi mulighet til å følge både parter og advokater på tvers av saker. Dette tillater oss å se på utbetalinger/timebruk til advokater på tvers av saker og hvor mange parter og advokater som er involvert i hver enkelt sak.

Regnskapsdata

Alle utgifter i forbindelse med en sak blir registrert i domstolenes regnskap, ved saksnummer fra LOVISA. Vi har regnskapsdata for perioden 2008-2017. Saksnummer føres manuelt inn i regnskapet, slik at vi ser at det er noen saksnummer med feil format, som gjør at vi ikke klarer å koble alle sakstyper mot regnskapsdata. I tillegg føres bruk av kommunikasjonskontroll og skyggeadvokat uten saksnummer fordi disse ikke skal kunne identifiseres. De enkelte domstolene kan i tillegg ha egne ordninger som gjør at de fører enkelte kostnader uten saksnummer.

Vi har regnskapsdata for 52 prosent av sakene fra saksregisteret. I øvrige saker foreligger det ikke regnskapsdata. Dette kan for eksempel være fordi det ikke knytter seg relevante utgifter til saken (der ingen av partene har offentlig betalte advokater, for eksempel). I tvistesaker har vi regnskapsdata for 30 prosent av sakene, for enedommersaker 59 prosent og for meddommersaker 82 prosent av sakene. I saker som omhandler anker over kjennelser og beslutninger i straffesaker avgjøres saken som hovedregel ut i fra saksdokumenter, så i disse sakene har vi kun regnskapsdata for fire prosent av sakene.

Vi har regnskapsdata for perioden 2008-2017. Totalt 2 338 425 regnskapsoppføringer i hele perioden, fordelt på 481 934 unike saker/saksnummer. Domstoladministrasjonen skiftet kontoplan f.o.m. 2014, og konto tilknyttet ulike parter og ulike type utgifter endret seg. Gjennom en konvertering har vi konvertert de aller fleste observasjonene i perioden 2014-2017 til den gamle kontoplanen. Vi har dato for utbetaling, saksnummer, kontogruppe (post over statsbudsjettet), aktivitet (hvem utbetalingen går til) og konto (hva utbetalingen gjelder).

Fremgangsmåte for beregninger

Saksområdet er i utgangspunktet svært finmasket, med 1 420 ulike områder. Det er mer hensiktsmessig med mer overordnede områder, og vi har derfor aggregert opp på område ved hjelp av metadata. Vi har aggregert opp på følgende områder:

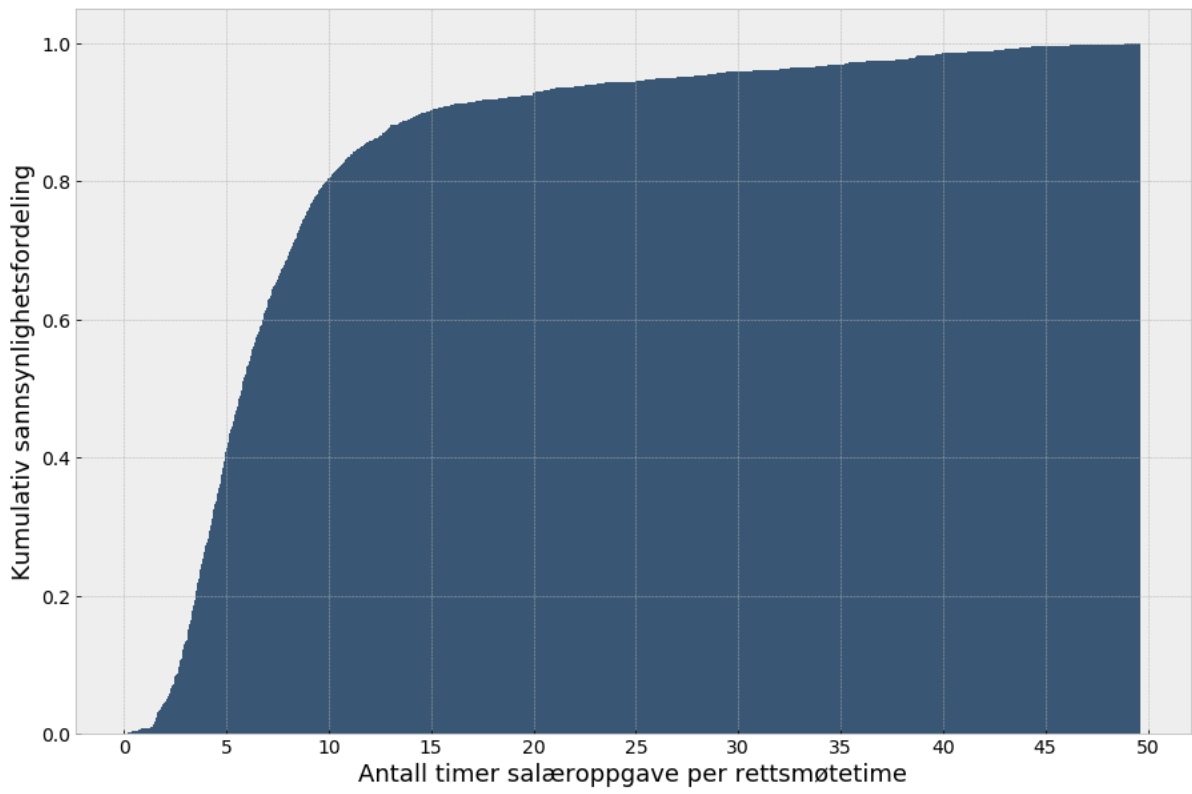
Aggregert område	Antall forekomster
Narkotika	135 906
Vold og frihetsberøvelse	118 294
Alkohol og ordensforstyrrelse	111 099
Vinning og våpen	88 975
Trafikk	73 871
Økonomisk	56 833
Sedelighet	25 856
Sak etter barneloven (sivil)	19 644
Utlendingslov og menneskesmugling	18 762
Annet (sivil)	17 829
Familie	15 897
Annet	14 066
219-saker	13 216
Tvunget psykisk helsevern	9 843
Etterforskning	9 562
Eiendom (sivil)	7 031
Erstatning	6 820
Arbeid (sivil)	5 847
Familie (sivil)	3 027
Arbeid	2 307
Oppnevning av bistandsadvokat	2 197
Overprøving ved tvangsvedtak (sivil)	1 652
Sosial (sivil)	621

Saksopplysninger fra saksregisteret er koblet sammen med regnskapsdata ved hjelp av saksnummeret. Videre har vi koblet på advokat-id og parts-id for å kunne følge advokater (og parter) på tvers av saker. Vi har ikke mulighet til å koble de ulike utbetalingene fra regnskapsdataene til en bestemt advokat i tilfeller med flere advokater tilknyttet en sak. Likevel har vi mulighet til å identifisere hvilken, og hvor mange advokater (representert ved det anonymiserte løpenummeret), som har mottatt honorar i vedkommende sak. Ved å se på salær/honorar utbetalt i en sak, kan vi ved hjelp av daværende salærsats beregne antall timer i tilknytning til saken som er dekket. Dette gjøres ved å dele utbetalt salær på den relevante salærsatsen vedkommende år.

Det er viktig å påpeke at vi som en følge av salæroppgavens struktur, ikke kan knytte utbetalingene til ulike faser av saken. I de fleste tilfeller blir det utbetalt ett salær for hele saken, som ofte kan inkludere salær både for varetektsfasen og hovedforhandling. Vi kan derfor ikke observere begrunnelsen til de ulike timene som er påløpt.

Variasjon i tidsbruk for barnevernssaker i tingretten

Figur 22: Den kumulative fordelingen av antall timer salæroppgave per rettsmøtetime for alle saker i tingrettene under tvistelovens kapittel 36. Salæroppgavene er beregnet på bakgrunn av gjeldende salærsats vedkommende år saken ble ført for retten. Utbetalingene er hentet fra registerdata fra Domstolsadministrasjonen.



Vedlegg C: Registerdata fra rettsråd.no

Registerdataene fra rettsråd.no inneholder saker innvilget som fritt rettsråd fra i perioden 2015 til og med 2017. Datasettet dekker alle saker hvor det er rapportert inn elektronisk og omfatter over 51 000 saker. Ved saker gitt som fritt rettsråd er advokaten påkrevd å rapportere medgått tid i salær oppgaven, selv om saken dekkes av stykkpris. Sakstypen og stykkprisen forbundet med sakstypen rapporteres, samt om advokaten søker om utvidet bevilling. Dette er det søkt om i 17 prosent av sakene. Dataene inneholder et unikt løpenummer per advokat, som tillater oss å følge advokater på tvers av saker. Totalt har 1 269 unike advokater rapportert inn saker elektronisk, og i perioden har hver advokat i snitt hatt 40,6 saker. I tillegg er året for salær oppgaven til vedkommende sak rapportert.

«Statistikkskjema for fri rettshjelp» viser at det totalt ble innvilget fritt rettsråd i 19 144 saker i 2017. Fra rettsråd.no har vi 14 241 saker, datagrunnlaget vårt utgjør altså 75 prosent av sakene i 2017. Fra statistikkskjemaet kan vi lese at 7 prosent av alle saker ble innvilget «uten eller utover stykkpris» i 2017, men det foreligger ikke opplysninger om innvilgelse i vårt datasett. Samtidig foreligger det heller ikke statistikk på ikke-innvilgede søknader i statistikkskjemaet. Det er derfor krevende å vurdere om dataene fra rettsråd.no er representative.

For å belyse representativiteten har vi intervjuet saksbehandlere ved ulike fylkesmannsembeter. De er av den oppfatning at andelen søknader via rettsråd.no er representativ også for papirsøknadene. Den er 17 prosent på rettsråd.no, og vil i så fall også være det for papirsakene. I tabellen under har vi fylt ut de kjente opplysningene om antall saker, søknader om utvidelse og innvilgelser. De røde tallene er estimert ved å anta at andelen søknader om utvidelse, og andelen innvilgelser blant disse, er lik på papir og via rettsråd.no. Den like innvilgelsesandelen er estimert til å være 42 prosent (7 prosent delt på 17 prosent). Dersom andelen søknader om utvidet bevilling på papir skulle vise seg å være vesentlig høyere enn via rettsråd.no, må andelen innvilgede søknader samtidig være vesentlig lavere.

	Totalt	Søkt utvidet	Innvilget utvidet
Papir	4 903	784	326
Rettsråd.no	14 241	2 231	928
Alle søknadsformer	19 144	3 015	1 254

Forskjellen mellom papir og rettsråd.no er, slik vi forstår det, først og fremst knyttet til hvor arbeidskrevende man selv opplever at det er å registrere saken, og å legge ved nødvendig dokumentasjon dersom man søker utvidet bevilling. Dokumentasjonskravene for å få utbetalt midler under fritt rettsråd avhenger ikke av hvor mye tid man har brukt, kun av hvorvidt man søker utvidet bevilling. Vi ser derfor ikke gode grunner til å forvente at de som melder inn egeninnvilget fritt rettsråd på nett systematisk har brukt lavere tid enn de som melder inn på papir.

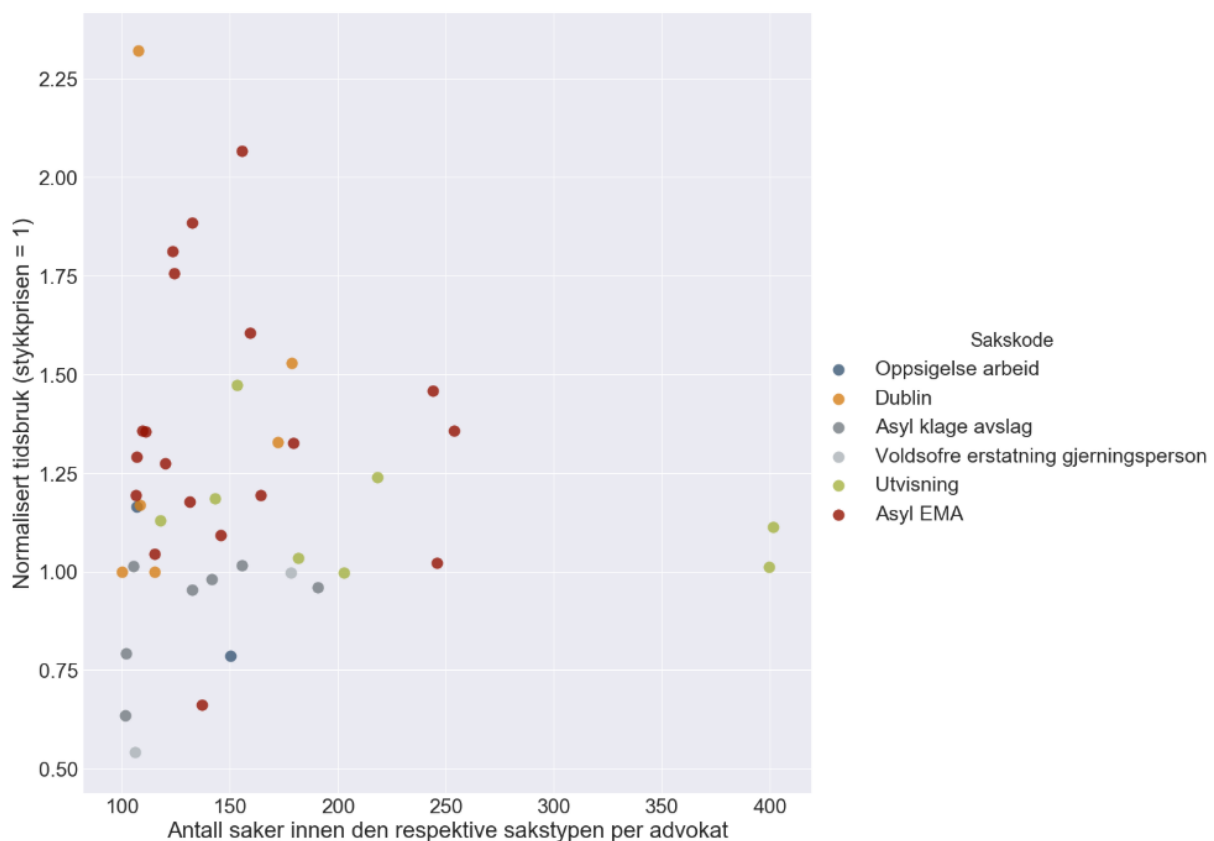
Når vi analyserer dataene, forholder vi oss primært til tidsbruken i de sakene der man ikke har søkt om utvidet bevilling. I den grad det eksisterer forskjeller mellom papirsaker og saker via rettsråd.no, og denne forskjellen knytter seg til andelen søknader om utvidet bevilling, vil ikke denne skjevheten påvirke disse analysene. Dersom det i stedet er systematiske forskjeller i rapportert tidsbruk mellom papirsaker og rettsråd.no, for de søkerne som *ikke* søker utvidet bevilling, vil dette kunne medføre skjevheter og unøyaktigheter i våre analyser. Dersom det for eksempel er slik at de som egeninnvilger fritt rettsråd via papir systematisk har brukt lenger tid på arbeidet enn de som egeninnvilger via rettsråd.no, vil våre analyser vise for lav tidsbruk på den enkelte stykkpris, og

anbefalingene våre om utvidede stykkpriser kan være for konservative. Hvorvidt tallene våre er representative er det ikke mulig å se ut fra det omtalte statistikkjemaet, men vi har som nevnt ikke fått noen indikasjoner fra våre informanter om at dataene fra rettsråd.no ikke skal være representative.

Variasjon i tidsbruk

Når vi bryter ned variasjonen i tidsbruk til variasjon mellom ulike advokater, ser vi at variasjonen er stor. I 63 under, representerer den vertikale posisjonen til hvert punkt gjennomsnittlig tidsbruk for en advokat på saker av én bestemt type (for eksempel klager på avslag på asylsøknader), mens den horisontale posisjonen representerer antall saker den respektive advokaten har hatt av den sakstypen. Vi har begrenset utvalget til advokater med mer enn 100 saker av den gjeldende typen. Som det fremkommer, er variasjonen i gjennomsnittlig tidsbruk stor også mellom advokater med mye erfaring innen en gitt sakstype. Vi ser for eksempel at en advokat med om lag 140 saker av den røde typen, har brukt 0,7 ganger stykkprisen i gjennomsnitt, mens noen av hans kolleger, med omtrent like mange saker, har brukt omtrent to ganger stykkprisen i gjennomsnitt.

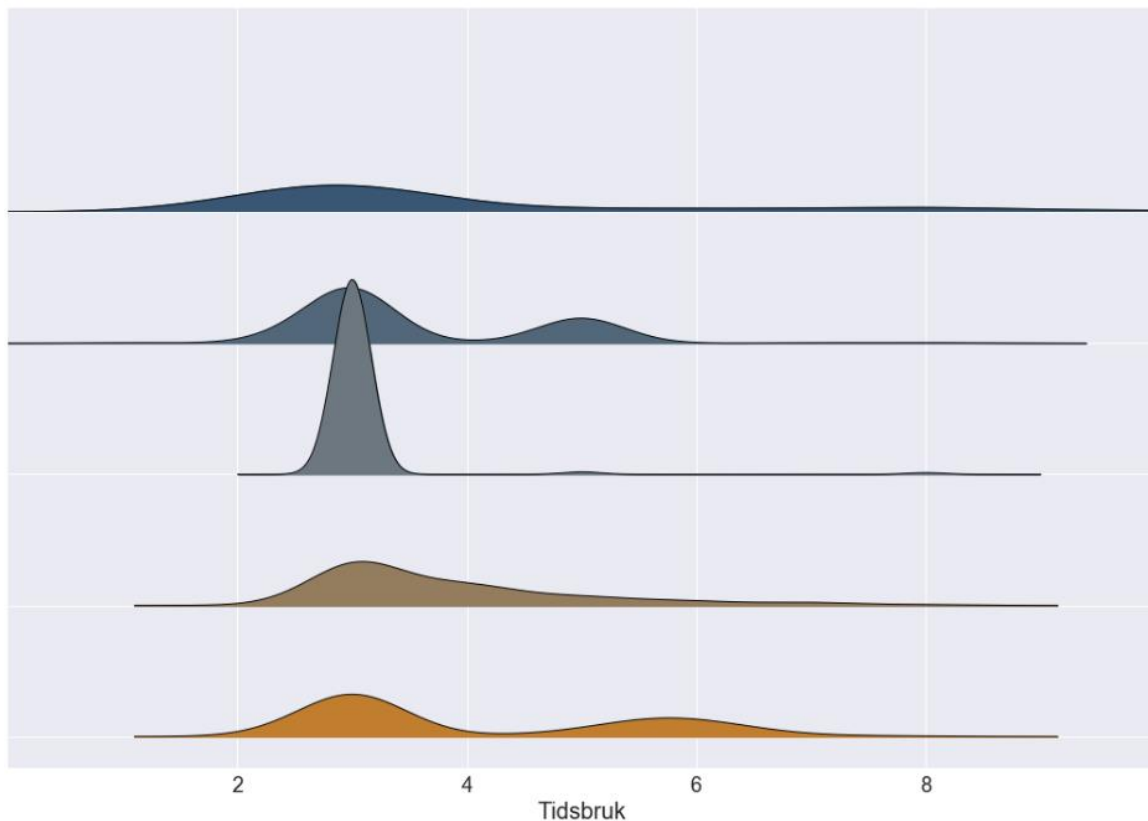
Figur 23: Variasjon i (normalisert) tidsbruk mellom advokater. Hver markør/prikk representerer en advokat og hver farge representerer en sakstype. Utvalget er begrenset til advokater som har minimum 100 saker innenfor en sakstype. Grunnlaget er alle saker rapportert via rettsråd.no i perioden 2015-2017.



150 saker er tilstrekkelig mange til at variasjon som skyldes den enkelte sak ikke vil påvirke gjennomsnittet. Dette er derfor en sterk indikasjon på at advokatene har stor autonomi med hensyn til hvor lang tid de velger å bruke på å løse et oppdrag, og at det finnes ulike advokattyper. Det kan likevel være tilfelle at enkelte advokater tiltrekker seg mer kompliserte saker enn andre, for eksempel gjennom henvisninger fra interesseorganisasjoner. Tallene sier heller ingenting om hvorvidt advokatene som har mindre timebruk er mer effektive, utfører færre oppgaver eller om de leverer arbeid med lavere kvalitet.

Vi kan også se på variasjonen i tidsbruk mellom saker, for en enkelt advokat. Figur 24 viser fordelingen av tidsbruk for de fem advokatene med flest saker innen en sakstype der stykkprisen er tre timer. Den ene advokaten ser ut til å rapportere tidsbruk lik stykkprisen hver gang, mens de øvrige advokatene utviser større variasjon. Alle advokatene har imidlertid brukt så få som to, og så mange som åtte timer, på enkelte saker.

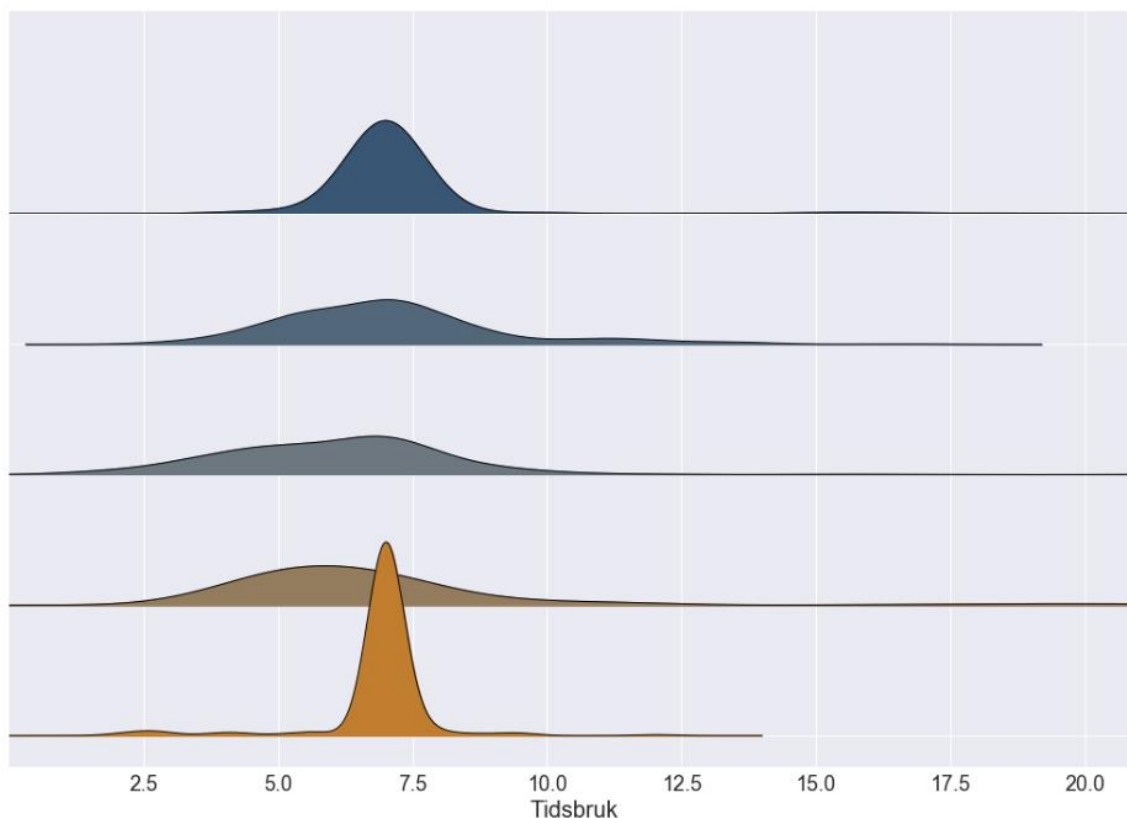
Figur 24: Fordelingen av tidsbruk for de fem advokatene med flest saker innenfor en sakstype med stykkpris lik tre ganger offentlig salærsats.



Av Figur 24 kan vi se at rapportert tidsbruk varierer mellom de fem advokatene med flest saker. Tidsbruken til den midterste advokaten er veldig sentrert rundt stykkprisen på tre timer. De andre advokatene har mer variasjon i tidsbruken. To av advokatene har to topper i tidsbruken, først rundt stykkprisen, deretter ved henholdsvis fem og seks timer.

Figur 25 viser fordelingen av tidsbruk for de fem advokatene med flest saker innen en sakstype der stykkprisen er syv timer. Den har mange fellestrekk med Figur 24. Den ene advokaten ser ut til å rapportere tidsbruk lik stykkprisen hver gang, mens de øvrige advokatene utviser større variasjon. Alle advokatene har imidlertid brukt så få som to og en halv time, og så mange som tolv og en halv timer, på enkelte saker.

Figur 25: Fordelingen av tidsbruk for de fem advokatene med flest saker innenfor en sakstype med stykkpris lik syv ganger offentlig salærsats. Nummereringen på y-aksen henviser til anonymisert advokat-id.



Samlet viser Figur 24 og Figur 25 at variasjonen i tidsbruk ikke utelukkende kan tilskrives forskjeller mellom ulike advokater, men også skyldes selve saken. Saker innad i en sakstype har ulik grad av kompleksitet og dermed ulikt behov for juridisk bistand. Det varierer fra advokat til advokat hvor mye de tilpasser bistanden til behovet i hver enkelt sak. Dette er representert ved svært ulike fordelinger i tidsbruk i de to figurene for de ulike advokatene. Noen advokater har stor variasjon i tidsbruk, mens andre rapporterer mer eller mindre samme tidsbruk i alle saker innenfor en sakstype.¹⁸ Til tross for at advokatoppdragene under fritt rettsråd er stykkprisregulert tilpasser mange advokater den juridiske bistanden til behovet og sakens kompleksitet. Det er en forutsetning for stykkpriser at advokater er villig til å gi «nødvendig og rimelig» bistand, også i de tilfeller hvor det innebærer at man bruker mer tid enn stykkprisen tilsier. Basert på data fra rettsråd.no har vi indikasjoner på at dette er tilfellet for en del av advokatene.

Tabeller over tidsbruk

Tabell 5: Data fra fritt rettsråd 2015-2017

Sakstype	Sakskode	Antall	Andel over terskel	Stykkpris	Medgått tid	Medgått tid
----------	----------	--------	--------------------	-----------	-------------	-------------

¹⁸ Rapportering av tidsbruk som samsvarer med stykkprisen, kan selvfølgelig være utslag av selektiv rapportering, uten at det nødvendigvis representerer den faktiske tidsbruken.

						ekskludert søknader
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	2 997	17 %	2	2,8	2,7
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	83	27 %	3	4,3	3,6
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	UB_80	5 235	21 %	3	3,7	3,4
Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	1 069	12 %	3	3,2	3,2
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	287	14 %	3	3,9	3,5
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	5 981	24 %	3	4,1	4,0
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	UB_60	2 724	9 %	3	3,2	3,0
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	1 498	4 %	5	5,1	4,9
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	5 103	11 %	5	5,4	5,1
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	287	87 %	5	13,6	7,7
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	197	9 %	5	5,3	5,1
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	936	14 %	5	5,5	5,0
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	2 314	18 %	6	7,1	5,7
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebod, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	1 239	13 %	6	6,0	5,2
Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	1 144	27 %	7	8,2	6,3
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	156	50 %	7	8,1	5,7
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	MB_20_A	2 124	31 %	7	8,8	6,0
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	5 229	16 %	7	6,5	5,7
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	589	34 %	7	9,4	6,5
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	5 824	10 %	7	6,8	6,3
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	1 613	4 %	7	5,9	5,6
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	1 392	21 %	12	10,3	8,7
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	28	18 %	12	9,4	8,4
Totalt (vektet)	-	48 049	17 %	5,1	5,6	4,9

Tabell 6: Antall saker totalt, standardavviket for tidsbruken og antall saker per advokat innenfor den enkelte sakstypen. Alle tall er beregnet på perioden 2015 til og med 2017 med data fra rettsråd.no.

Sakstype	Sakskode	Antall saker	Stykkpris	Standardavvik til tidsbruk	Gjennomsnitt antall saker per advokat	Antall unike advokater	Median antall saker per advokat
----------	----------	--------------	-----------	----------------------------	---------------------------------------	------------------------	---------------------------------

Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	2 997	2	1,4	24,2	124	4
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	83	3	2,5	1,4	60	1
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	UB_80	5 235	3	1,9	14,2	368	2,5
Klage over avslag på søknad om asyl - åpenbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	1 069	3	1,1	12,4	86	3
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	287	3	2,1	2,2	132	1
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	5 981	3	2,2	51,1	117	31
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	UB_60	2 724	3	1,4	7,1	386	2,5
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	1 498	5	2,3	5,4	277	2
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	5 103	5	2,5	27,0	189	14
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	287	5	6,4	3,0	96	2
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	197	5	1,8	3,2	62	1
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	936	5	2,9	3,0	312	1
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	2 314	6	4,5	5,8	400	2
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	1 239	6	4,1	3,5	354	2
Børnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	1 144	7	5,6	3,2	357	2
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	156	7	6,1	1,6	97	1
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	MB_20_A	2 124	7	7,1	3,4	621	2
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	5 229	7	4,0	6,8	770	4
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	589	7	7,1	3,2	185	2
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	5 824	7	3,5	11,9	491	3
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	1 613	7	2,7	6,3	255	2
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	1 392	12	7,0	3,3	420	2
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	28	12	4,3	1,5	19	1

Tabell 7: Andel saker under fritt rettsråd hvor rapportert tidsbruk er lavere enn ulike verdier. Saker hvor det er søkt om omgjøring til medgått tid er ekskludert. Grunnlaget er alle saker rapportert via rettsråd.no i perioden 2015-2017.

Sakstype	Sakskode	Antall	Stykkpris	Andel under 50 % av stykkpris	Andel under 75 % av stykkpris	Andel under stykkpris	Andel under 125 % av stykkpris	Andel under 150 % av stykkpris	Andel under 200 % av stykkpris
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	2 803	2	0 %	1 %	2 %	53 %	61 %	89 %
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	66	3	0 %	8 %	23 %	59 %	73 %	92 %
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	UB_80	4 358	3	3 %	6 %	19 %	66 %	85 %	95 %
Klage over avslag på søknad om asyl - åpenbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	955	3	1 %	4 %	20 %	83 %	93 %	99 %
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	265	3	0 %	2 %	18 %	72 %	81 %	94 %
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	5 424	3	1 %	3 %	14 %	66 %	74 %	84 %
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	UB_60	2 531	3	2 %	9 %	35 %	84 %	92 %	98 %
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	1 451	5	1 %	20 %	45 %	87 %	94 %	99 %
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	4 576	5	4 %	15 %	27 %	85 %	93 %	99 %
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	44	5	7 %	16 %	23 %	64 %	68 %	82 %
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	181	5	1 %	10 %	28 %	87 %	93 %	99 %
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	827	5	2 %	21 %	42 %	82 %	92 %	97 %
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	1 925	6	2 %	28 %	51 %	84 %	92 %	99 %
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	1 097	6	7 %	40 %	63 %	90 %	95 %	98 %
Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	842	7	7 %	39 %	55 %	86 %	95 %	100 %
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	78	7	14 %	53 %	60 %	92 %	97 %	100 %
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	MB_20_A	1 477	7	16 %	43 %	59 %	88 %	94 %	99 %
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	4 409	7	15 %	46 %	62 %	92 %	97 %	99 %
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	391	7	7 %	31 %	49 %	87 %	95 %	99 %
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	5 232	7	7 %	34 %	53 %	90 %	95 %	100 %
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	1 560	7	11 %	46 %	66 %	96 %	99 %	100 %
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	1 110	12	25 %	53 %	78 %	93 %	97 %	100 %
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	23	12	26 %	43 %	74 %	100 %	100 %	100 %
Totalt (vektet)	-	41 625	5,08	6 %	22 %	38 %	80 %	88 %	96 %

Tabell 8: Andel saker der advokaten ville ha gått over terskelen for omgjøring til medgått tid, ved ulike valg av terskler. På Fritt rettsråd er terskelen i dag gitt ved 200% av stykkprisen. Tilfeller hvor det er søkt om omgjøring før terskelen er nådd er ekskludert, da disse ikke er reell tidsbruk. Saker der advokaten har søkt om omgjøring, og der hvor rapportert tidsbruk overskrider terskelen, er inkludert her. Grunnlaget er alle saker rapportert via rettsråd.no i perioden 2015-2017.

Sakstype	Sakskode	Antall saker	Stykkpris	150 % av stykkpris	200 % av stykkpris	250 % av stykkpris	300 % av stykkpris	400 % av stykkpris
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	UB_100_DUB	2 930	2	42 %	15 %	8 %	4 %	2 %
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	MB_10	74	3	35 %	18 %	9 %	7 %	4 %
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakecall av gitt tillatelse	UB_80	4 607	3	19 %	10 %	5 %	3 %	2 %
Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	UB_100_OGA	971	3	8 %	3 %	2 %	1 %	0 %
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.	MB_100	282	3	24 %	12 %	5 %	4 %	2 %
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	UB_90	5 596	3	28 %	18 %	11 %	4 %	1 %
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 nr. 6	UB_60	2 601	3	10 %	5 %	2 %	1 %	0 %
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 3	UB_30	1 483	5	8 %	3 %	2 %	1 %	1 %
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	UB_100_OS	4 737	5	10 %	5 %	2 %	1 %	1 %
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	UB_NEMD	232	5	87 %	84 %	72 %	54 %	23 %
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8	UB_70	185	5	9 %	3 %	1 %	1 %	0 %
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 6	MB_90	876	5	13 %	8 %	3 %	2 %	1 %
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 5	MB_80	2 197	6	20 %	14 %	9 %	5 %	1 %
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 4	MB_70	1 175	6	11 %	8 %	6 %	3 %	1 %
Barnevernssak, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2	UB_10	976	7	18 %	14 %	9 %	5 %	2 %
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettshjelpsloven § 11 første eller annet ledd	MB_110	100	7	24 %	22 %	12 %	6 %	5 %
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	MB_20_A	1 825	7	24 %	20 %	13 %	9 %	4 %
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	MB_20_B	4 704	7	9 %	7 %	3 %	1 %	1 %
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	MB_60	494	7	25 %	21 %	16 %	10 %	5 %
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 7	MB_50	5 479	7	9 %	5 %	2 %	1 %	0 %
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 4	UB_20	1 581	7	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettshjelpsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	MB_20_C	1 178	12	9 %	6 %	3 %	1 %	0 %
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 7	UB_50	23	12	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalt (vektet)	-	44 306	5,11	17 %	10 %	6 %	3 %	1 %

Tabell 9: Beregnet differanse i utbetaling per sak mellom stykkprisen og salær tilsvarende rapportert tidsbruk. I første kolonne ser vi kun på saker som betales etter stykkpris, altså saker hvor tidsbruk er under terskelen og advokaten ikke har søkt om utvidet bevilling. I andre kolonne bruker vi alle saker. For saker over terskelen og saker hvor det er søkt om utvidelse er tidsbruken satt til terskelen (to ganger stykkprisen). Alle tall er beregnet med data fra rettsråd.no fra 2015-2017.

Sakstype	Antall saker totalt	Antall saker etter stykkpris	Stykkpris	Differanse for alle saker	Differanse for saker etter stykkpris
Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker	2 997	2 502	2	-832	-388
Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)	83	61	3	-1 256	-418
I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse	5 235	4 149	3	-700	-258
Klage over avslag på søknad om asyl - openbart grunnlaus asylsak	1 069	942	3	-245	-93
Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettsbistandsloven § 11 annet ledd nr. 6.	287	248	3	-884	-272
Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet	5 981	4 567	3	-1 083	-241
Vurdering av forhold av betydning for anmeldelse, jf. rettsbistandsloven § 11 nr. 6	2 724	2 483	3	-207	28
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning, jf. rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 3	1 498	1 433	5	-99	236
Klage over avslag på søknad om asyl - ordinær sats	5 103	4 522	5	-397	8
Personlig fram møte i Utlendingsnemnda	287	36	5	-8 542	-233
Saker for fylkesmannen, psykisk helsevernloven, jf. rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 8	197	180	5	-352	-95
Søknad om voldsoffererstatning, jf. rettsbistandsloven §11 annet ledd nr. 6	936	806	5	-541	137
Oppsigelses- og avskjedigelsessak i arbeidsforhold, jf. rettsbistandsloven § 11 annet ledd nr. 5	2 314	1 899	6	-1 122	388
Saker om oppsigelse eller utkastelse fra bolig som leietaker bebor, jf. rettsbistandsloven § 11 annet ledd nr. 4	1 239	1 077	6	-42	978
Barnevernssak, jf. rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 2	1 144	839	7	-1 201	752
Bistand i sak som ikke omfattes av egen stykkpris, men som likevel innvilges etter rettsbistandsloven § 11 første eller annet ledd	156	78	7	-1 045	1 313
Ekteskaps- og familiesaker, a) - Saker som kun omfatter felleseieskifte eller økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfelleskap	2 124	1 460	7	-1 789	1 121
Ekteskaps- og familiesaker, b) - Saker som omfatter foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett	5 229	4 383	7	461	1 327
Erstatning ved personskade eller tap av forsørger, jf. rettsbistandsloven § 11 annet ledd nr. 3 (gjelder ikke søknad om billighetserstatning)	589	388	7	-2 366	605
Klagesaker etter folketrygdloven § 21-12, (NAV) jf. rettsbistandsloven § 11 annet ledd nr. 7	5 824	5 214	7	173	740
Voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, jf. rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 4	1 613	1 554	7	1 118	1 403
Ekteskaps- og familiesaker, saker som omfatter både punkt a) og b), jf. rettsbistandsloven §11 annet ledd nr. 1 og 2	1 392	1 105	12	1 652	3 333
Personer som har vært utsatt for tvangsekteskap, jf. rettsbistandsloven § 11 første ledd nr. 7	28	23	12	2 518	3 595
Totalt (vektet)	48 049	39 949	-	-433	431

Anslag på kostnader ved foreslåtte endringer

I Tabell 10 under har vi anslått økningen i offentlige utgifter knyttet til forslagene til justerte stykkpriser. Anslagene er basert på en antakelse om at 70 prosent av sakene under fritt rettsråd kommer inn via rettsråd.no, at andelen saker som utbetales etter stykkpris holdes konstant, og at salærsatsen er på 1040 kroner.

Tabell 10: Anslåtte økte offentlige utgifter som følge av forslag til justeringer av stykkpriser. Kilde: rettsråd.no og beregninger av Menon Economics.

Stykkpris	Antall saker rettsråd.no gjennomsnitt 2015-2017	Anslått antall saker totalt	Anslått andel saker der man utbetaler stykkpris	Dagens stykkpris	Foreslått ny stykkpris	Økning i antall timer utbetalt etter stykkpris	Anslått økning i samlede årlige utbetalinger, millioner kroner
<i>Klage over avslag på søknad om asyl - Dublin II forordninga eller 1.asyllandsaker</i>	999	1 427	83 %	2	3,0	1 185	1,23
<i>Ekteskaps- og familiesaker, d) - Øvrige saker som ikke faller inn under bokstav a)-c)</i>	28	40	73 %	3	3,5	15	0,02
<i>Klage over avslag på søknad om voldsoffererstatning, jf. rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr. 6.</i>	96	137	86 %	3	3,5	59	0,06
<i>Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningsstatus kan bli utfallet</i>	1 994	2 849	76 %	3	4,0	2 165	2,25
<i>Personlig fram møte i Utlendingsnemnda*</i>	96	137	80 %	5	10,0	549	0,57

* For saker med personlig oppmøte i UNE har vi anslått en fremtidig andel saker etter stykkpris til 80%, som er gjennomsnittet av de andre sakstypene. Dagens andel på 13% er ikke representativ for en fremtid der stykkprisen er doblet.

Vedlegg D: Data fra Sentralenheten for fylkesnemndene

Sentralenhetene for fylkesnemndene har data på fordelingen av utbetalinger til advokater fra og med 2018, fordelt på fylkesnemndene. Første halvår 2018 er det registrert 669 saker, og gjennomsnittlig utbetaling per sak er 94 781 kr. Vi har fått oppgitt at gjennomsnittlig varighet på samtalemøter i fylkesnemnda er 12 timer. Utgiftene til advokater er fordelt på salær, fraværsgodtgjørelse og reiseutgifter i forbindelse med fri sakførsel i fylkesnemndene. Videre er utbetalingene i forbindelse med forhandlingsmøter fordelt på stykkpris og medgått tid.

Tabell 11: Utbetalinger av salær ved fylkesnemndene, fordelt på relevante poster. Salær i forbindelse med forhandlingsmøter er fordelt etter om de er utbetalt etter stykkpris eller medgått tid. Datagrunnlaget dekker perioden 1.1.2018-30.06.2018. Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene.

Fylke	Salær utbetalt ved stykkpris i forhandlingsmøter	Salær utbetalt ved medgått tid i forhandlingsmøter	Andel etter medgått tid i forhandlingsmøter	Salær i forbindelse med klagesaker	Salær i forbindelse med samtalemøte
Agder	1 853 713	677 792	27 %	178 704	-
Buskerud og Vestfold	3 817 402	270 810	7 %	402 390	-
Hordaland og Sogn og Fjordane	2 296 246	665 478	22 %	518 262	1 491 145
Møre og Romsdal	1 785 443	38 760	2 %	320 229	1 110 693
Nordland	1 873 740	236 742	11 %	178 755	-
Oppland og Hedmark	3 470 562	605 166	15 %	607 920	-
Oslo og Akershus	6 070 605	1 183 965	16 %	1 826 534	1 092 964
Rogaland	3 137 312	1 004 348	24 %	616 871	1 170 317
Telemark	1 508 299	36 720	2 %	165 240	-
Troms og Finnmark	2 803 139	121 890	4 %	372 402	-
Trøndelag	2 321 032	585 868	20 %	475 206	2 286 797
Østfold	2 298 647	451 095	16 %	435 209	-
Totalt	33 236 140	5 878 634	15 %	6 097 721	7 151 916

Vedlegg E: Spørreundersøkelser

En viktig datakilde i evalueringene har vært spørreundersøkelser. Det har blitt sendt ut to separate spørreundersøkelser, en til advokater og en til dommer i tingrettene. Spørreundersøkelsene er utarbeidet av Oxford Research og Menon Economics i felleskap. Spørreundersøkelsen rettet mot dommere ble distribuert av Oxford Research, mens undersøkelsen rettet mot advokater er sendt ut av Kantar AS, med respondentlister utarbeidet med utgangspunkt i Advokatforeningens medlemslister.

Dette prosjektet har løpt parallelt med «Evaluering av bistandsadvokatordningen», som Oxford Research og Menon har gjennomført på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Det har muliggjort å sende ut spørreundersøkelser med spørsmål som berører begge oppdragene i en og samme undersøkelse.

Noen respondenter har kun besvart deler av undersøkelsene. I presentasjon av surveyresultater har vi lagt til grunn alle svar som forelå på det aktuelle spørsmålet, uavhengig av om hele eller deler av undersøkelsen var besvart. Videre var spørreskjemaet tilpasset den enkelte ved at respondenten basert på tidligere svargivning ble rutet videre til relevante spørsmål. Av den grunn presenterer vi antallet respondenter som N, i forbindelse med hver figur.

I tillegg til en rekke lukkede spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer ble det også stilt flere åpne spørsmål. I de åpne spørsmålene fikk respondentene mulighet til å utdype med tekstlig besvarelse.

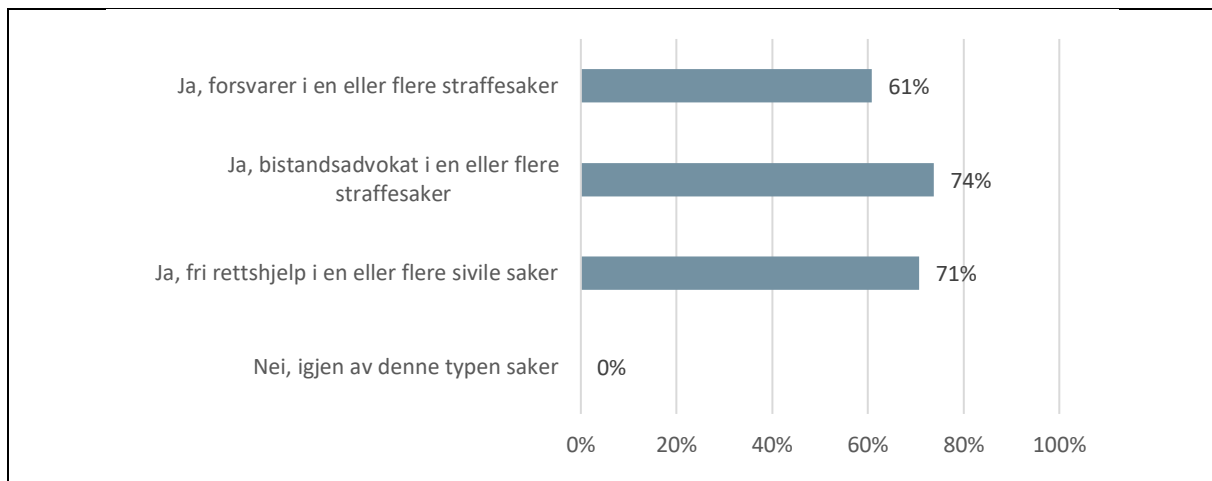
Forsvars-, bistandsadvokater og advokater i sivile saker

Spørreundersøkelsen til advokater ble som nevnt distribuerte av Kantar AS. Målgruppen for undersøkelsen var forsvarsadvokater, bistandsadvokater og advokater med erfaring fra saker med fri rettshjelp.

I utgangspunktet bestod utvalget av 3426 respondenter, men ble supplert med ytterligere 119 i løpet av feltperioden. Det presiseres at utvalget er trukket bredt, dvs. hvis minst en advokat i virksomheten ble vurdert å være i målgruppen, ble undersøkelsen sendt til alle advokatene i den samme virksomheten. Det er derfor grunn til å anta at deler av utvalget hadde liten eller ingen erfaring fra sakstyper med offentlig salær.

Undersøkelsen er besvart av 355 respondenter. I figuren under fremkommer fordelingen av sakserfaringen som advokatene hadde. De fleste som har svart, har erfaring fra flere av sakskategoriene som fremkommer i figuren. Det vil si at de både er forsvarer, bistandsadvokat og/ eller har arbeidet med saker etter fri rettshjelp.

Figur 26: Stemmer det at du har jobbet med noen av følgende typer saker i 2017 eller så langt i år? (N=355)

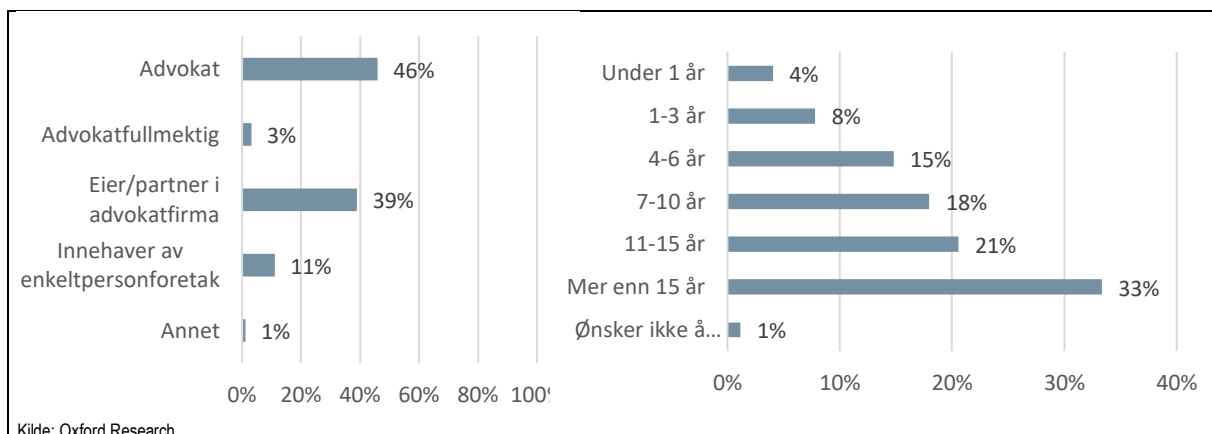


Av de 355 respondentene som har svart på undersøkelsen svarer 262 at de har erfaring som bistandsadvokat, 216 svarer at de har erfaring som forsvarsadvokat, mens 251 svarer at de har erfaring fra fritt rettsråd. I tabellen under fremkommer en oversikt over fordelingen hvor verdiene er kryssset med hverandre. 155 (44 prosent) svarer at de har erfaring som både bistandsadvokat og forsvarer. 194 (55 prosent) svarer at de har erfaring som bistandsadvokat og fritt rettsråd. 151 (43 prosent) har erfaring som både forsvarsadvokat og med fritt rettsrådsaker, mens 126 (35 prosent) har erfaring fra alle tre kategorier. Det er 93 (26 prosent) av respondentene som ikke har erfaring som bistandsadvokat.

Det at det er få unike respondenter i hver av de ulike kategoriene gjør det mindre hensiktsmessig å bryte opp å analysere forskjeller i svargivning mellom gruppene. Dette gjøres imidlertid enkelte tilfeller, hvor det klart vil fremkomme i den empiriske fremstillingen.

I figurene under fremkommer respondentenes tittel i virksomheten de representerer og hvor mange år de har jobbet som advokat. Det er i hovedsak erfarne advokater som har svart på undersøkelsen.

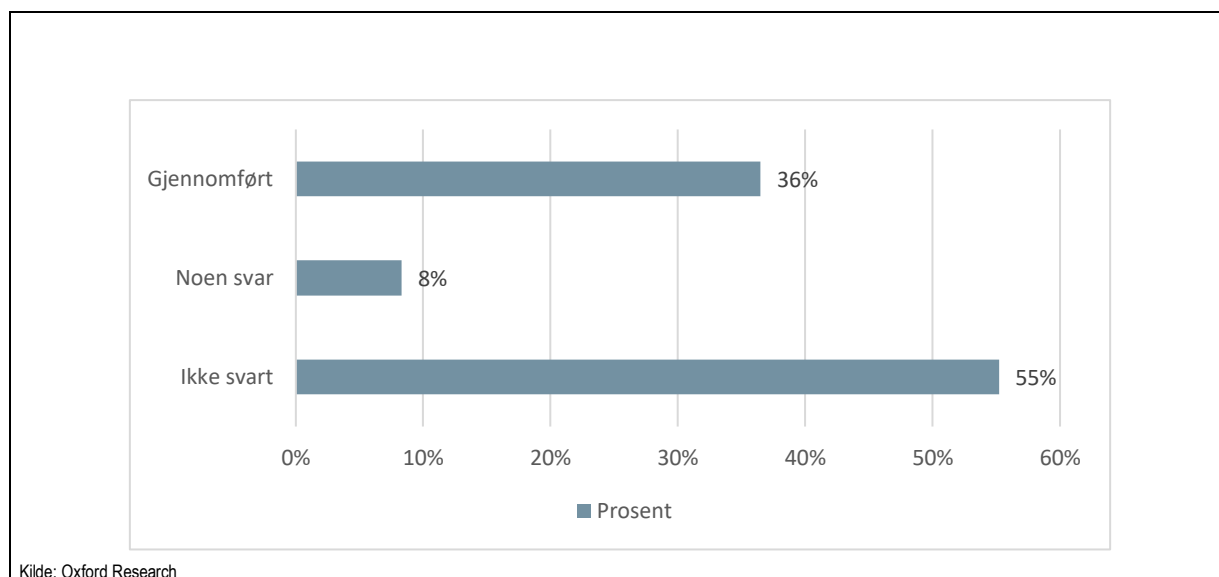
Figur 27: Tittel i virksomheten (N= 355) og erfaring som advokat (antall år) (N=345)



Dommere

Dommerundersøkelsen ble sendt per e-post til samtlige dommere i landets tingretter. Totalt ble den distribuert til 547 e-postadresser, 18 av respondentene ble frafalt, grunnet inaktiv adresse eller lengre tids permisjon. 189 respondenter besvarte undersøkelsen i sin helhet (35 prosent), mens 44 respondenter svarte på deler av undersøkelsen (8 prosent). E-postadressene til respondentene ble overlevert evalueringsteamet av Domstoladministrasjonen. Spørreundersøkelsen ble først sendt ut via e-post, deretter ble det sendt e-postpåminnelse to ganger. I Figuren nedfor fremkommer svarprosenten.

Figur 28: Svarprosent – dommerundersøkelse (N=529)



Særlige spørreundersøkelser knyttet til fylkesnemndene

I anledning evalueringen av samtaleprosessene i fylkesnemndene gjennomførte Oxford Research tre web-baserte spørreundersøkelser, rettet mot nemndledere, sakkyndige og advokater som har deltatt i samtaleprosess. Spørreundersøkelsene er gjennomført i perioden august-oktober 2018. Undersøkelsene ble lansert på epost med to ukers svarfrist, og ble fulgt opp med to purringer på epost.

Tabell 12: Deltakelse i spørreundersøkelsene rettet mot nemndsledere. Kilde: Oxford Research

	Nemndsledere
Populasjon	40
Nekt	0
Antall mulige deltakere	40
Antall besvarelser (helt eller delvis)	32
Svarprosent (populasjon, fratrukket nekt)	80 %

Evalueringsteamet har kvalitetssikret spørreskjemaene internt og eksternt. Sistnevnte ved hjelp av noen få sakkyndige, advokater og nemndledere som testet spørreskjemaene og som ga innspill til forbedring.

Spørreskjemaene for de tre undersøkelsene bygger i all hovedsak på de samme spørsmålene, slik at det er mulig med sammenlikning på tvers. Svaralternativene på enkelte spørsmål er delt inn i en 9-punktskala. Disse

spørsmålene likner på eller er identiske med spørsmålene advokatene og partene besvarer i fylkesnemndenes egne evalueringsskjemaer etter samtalemøtene. Bruk av like skalaer vil gjøre det lettere å sammenlikne besvarelsene fra spørreundersøkelsene og evalueringsskjemaene i etterkant.

Vedlegg E: Intervjuundersøkelser

Kvalitative intervjuer har vært en sentral datakilde for å forstå og forklare advokatenes aktiviteter og tidsbruk. Intervjuene har hatt som formål og gi data på flere av problemstillingene, i tillegg fungere som supplement til registerbasert data. Flere av målsettingene og virkningene med ordningen er vanskelig å måle, kvalitative intervjuer har bidratt med innsikt på slike variabler, utover survey og registerdata.

På samme måte som i spørreundersøkelsen ble det tatt opp spørsmål knyttet til begge oppdragene samtidig, der det var relevant. Informantene representerer en bredde av interessenter. Det har bidratt til å belyse problemstillingen fra forskjellige ståsteder og synspunkter. Det sikrer at mangfoldet av oppfatninger, erfaringer og meninger er belyst.

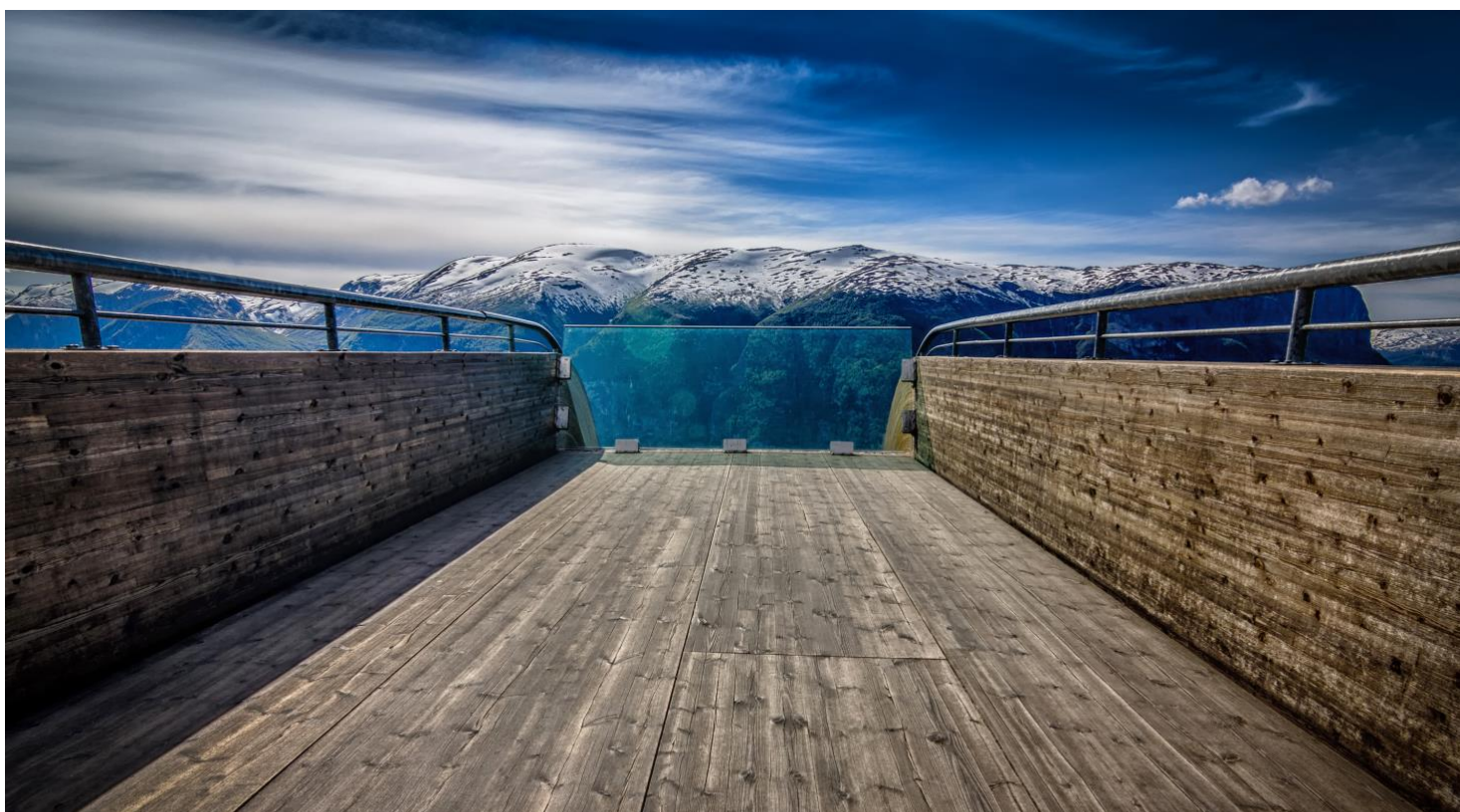
Det er foretatt en strategisk utvelgelse av informanter, hvor det er lagt vekt på å rekruttere informanter med egenskaper og kvalifikasjoner som er viktig med tanke på å besvare oppdragets problemstillinger. Utvalget baserer seg også på et tilgjengelighetsutvalg, det vil si de som hadde både mulighet og vilje til å stille. Slik data kan være subjektive oppfatninger, mulig også strategisk besvart. Det er informanter som snakker om sitt eget arbeid og som dermed rettferdiggjør hva de gjør, det er ikke uten betydning. Samtidig er det denne gruppen som er egnet til å gi relevante informasjon.

Som forventet, eksistere det et stort meningsspenn blant ulike aktører som har ulike interesser og normative begrunnelser knyttet til aktiviteter og tidsbruk som gir seg utslag i svarene. Videre kan det tenkes at både advokater og dommere som har særlige positive eller negative oppfatninger knyttet til salærordningene har valgt å bidra i datainnsamlingen, mens advokater og dommere uten sterke oppfatninger ikke har valgt å bidra. Det kan gi skjevheter i datamaterialet, men er imidlertid vanskelig å kontrollere for. Særlig kan forskjellen være stor mellom oppfatningene til en advokat som typisk tar forsvareropdrag og en som typisk tar bistandsadvokatoppdrag. Dette er forskjeller som er tydelig i intervjuene. Både spørreundersøkelsen og intervjuene bør dermed anses som uttrykk av meningene til dem som har deltatt, og ikke for populasjonen som helhet.

Alle intervjuene har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer, de fleste over telefon. Det er til sammen gjennomført 29 intervjuer med følgende aktører:

- A. Tilgrensede/andre ordninger, slik som brukerorganisasjoner/ offeromsorg (8 intervjuer)
- B. Fageksperter (2)
- C. Dommere – utvalgte domstoler (8 intervjuer)
- D. Advokater som er/har vært bistandsadvokater, forsvarer og oppdrag etter fritt rettsråd (11 intervjuer)

For saker på fritt rettsråd har Fylkesmannen kontrollfunksjon av salær oppgaver, både ved søknader om utvidet bevilling og ved innvilgelse av fritt rettsråd. Vi har gjennomført kvalitative intervjuer over telefon for å belyse spørsmål knyttet til kontrollfunksjonen, og stykkprisene. Det er gjennomført intervju med saksbehandlere hos sju av 16 fylkesmenn. I tillegg har saksbehandlere hos to av fylkesmennene svart på spørsmålene skriftlig. Hovedfokuset i intervjuene var kontrollfunksjonen tilknyttet søknader om utvidet bevilling og hvordan denne fungerer i praksis. I tillegg ble det stilt spørsmål tilknyttet stykkprisene og deres nivå.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no