



Rapport 2020/04 | For Justis- og beredskapsdepartementet



## Evaluering av endring i godtgjøringsreglene ved reisefravær

Reduksjon i offentlige kostnader med størst betydning for distriktene

Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen

# Dokumentdetaljer

<b>Tittel</b>	Evaluering av endring i godtgjøringsreglene ved reisefravær
<b>Rapportnummer</b>	2020/04
<b>ISBN</b>	978-82-8126-459-5
<b>Forfattere</b>	Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen
<b>Prosjektleder</b>	Ingeborg Rasmussen
<b>Kvalitetssikrer</b>	Sidsel Sverdrup
<b>Oppdragsgiver</b>	Justis- og beredskapsdepartementet
<b>Dato for ferdigstilling</b>	24.februar 2020
<b>Tilgjengelighet</b>	Offentlig
<b>Nøkkelord</b>	Evaluering, salærforskriften, fraværsgodtgjørelse, offentlige budsjetter, rettssikkerhet, effektivitet, fordeling

## Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

# Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert virkninger av endring i salærforskriften. Det overordnede målet for evalueringen har vært å gi en vurdering av måloppnåelsen, dvs. bruken av det offentlige ressurser. Videre ønsket departementet en redegjørelse for andre effekter som følger av regelendringen, både tilsiktede og utilsiktede.

Evalueringen er basert på analyser av registerdata innhentet fra Domstolsadministrasjonen, spørreundersøkelser rettet mot et utvalg sakkyndige og et utvalg advokater, intervjuer med tingretter og advokater, sentrale styringsdokumenter og markedsdata. Spørreundersøkelsene er gjennomført av TNS Gallup i samarbeid med Advokatforeningen mens utformingen og analysene i sin helhet er gjennomført av Vista Analyse. Advokatforeningen har bidratt med kontaktinfo og koordinering av spørreundersøkelsene. Spørreundersøkelsene er gjennomført under Advokatforeningens avtale med TNS Gallup. En stor takk til Advokatforeningen og TNS Gallup for et konstruktivt samarbeid på denne delen av informasjonsinnhenting.

Vi retter også en stor takk til alle som har stilt opp til intervjuer og som har besvart evalueringens undersøkelser. Deres svar er helt avgjørende for evaluering.

En takk også til våre kontaktpersoner i Justis- og beredskapsdepartementet, Maren Nyström Baksaa, Anne Guro Dimmen og Sven Olav Gunnerud for et spennende oppdrag og en god dialog underveis i oppdraget.

Evalueringen er gjennomført av Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen. Sidsel Sverdrup har vært kvalitetssikrer, og også bidratt som metoderådgiver i evalueringens undersøkelser.

Oppdraget er gjennomført i perioden juni 2019 til februar 2020.

24.februar 2020

***Ingeborg Rasmussen***

Partner

Vista Analyse AS

# Innhold

Sammendrag og konklusjoner .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Evalueringens mandat og evalueringsspørsmål	12
1.2 Rapportens oppbygging	12
<b>2 Evalueringsdesign og metode .....</b>	<b>13</b>
2.1 Bakgrunn og formål	13
2.2 Utgangspunkt i tre evalueringsmodeller	14
2.3 Evalueringsdesign og evalueringens empiriske grunnlag	16
<b>3 Rammebetingelser, marked og tilpasninger .....</b>	<b>21</b>
3.1 Om salærforskriften	21
3.2 Fri rettshjelp er advokatbistand	22
3.3 Sakkyndige og tolker	24
3.4 Markedsmekanismer og salæroppdragenes markedsandel for advokater	25
3.5 Advokatenes økonomiske situasjon og insentiver	30
3.6 Sakkyndige opererer også i flere markeder	31
3.7 Markedet for tolketjenester	32
3.8 Hvorfor reiser advokater, sakkyndige og tolker?	33
3.9 Saksbehandling og rettssikkerhetskrav til domstolene	36
3.10 Høringsnotat og hørings svar før endringen ble iverksatt	36
3.11 Erfaringer og debatten etter endringen ble iverksatt	37
<b>4 Funn fra evalueringens undersøkelser .....</b>	<b>40</b>
4.1 Registerdata	40
4.2 Intervjuer	53
4.3 Spørreundersøkelser	64
<b>5 Evaluering og konklusjoner .....</b>	<b>78</b>
5.1 Måloppnåelse	78
5.2 Berøres forskriftens mål og formål? Påvirkes rettsikkerheten?	79
5.3 Har endringen påvirket tilbudssiden?	79
5.4 Har endringen påvirket kvaliteten på tjenesten?	82
5.5 Har endringen hatt effekter for utnyttelsen av offentlige ressurser	83
5.6 Oppsummering	87
<b>Referanser .....</b>	<b>88</b>
A Vedlegg: Sakstype og reisefravær	91
<b>Figurer</b>	
Figur 2.1	Oversikt over evalueringsdesign, evalueringsmodeller og empirisk grunnlag .....17
Figur 3.1	Antall advokater per fylke og per 10 000 innbygger (Fylker 2017) .....26
Figur 3.2	Timepris fordelt på kundesegment og lagretter. Figur hentet fra notat fra Advokatforeningen, datert 3.desember 2018 .....28
Figur 4.1	Reisefraværsutgifter ifm. straffesaker i domstolene (kap. 466) .....42
Figur 4.2	Utviklingen i reisefravær ift. honorarutgifter .....43

Figur 4.3	Høyeste, laveste og median reisekostnadsandel innenfor hvert lagdømme. Vektet gjennomsnitt for advokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige for hver tingrett i 2018.....	47
Figur 4.4	De alminnelige domstolene: 63 tingretter og 6 lagmannsretter per desember 2018. Kilde: domstol.no.....	48
Figur 4.5	Gjennomsnittlig andel reisefraværsgodtgjørelse for advokater i 2018 blant saker med reisefravær .....	50
Figur 4.6	Gjennomsnittlig prosentandelen reisefravær for advokater i hver tingrett i 2018..	52
Figur 4.7	Kart over reiserute fra Alta til hhv. Tromsø, Hammerfest og Vadsø .....	61
Figur 4.8	Kart over reiserute fra Førde til hhv. Ålesund, Vik, Bergen og Flora .....	61
Figur 4.9	Fem utsagn om effekter av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen, besvart på en skala fra 1-5, der 1 betyr «stemmer i svært liten grad» og 5 betyr «stemmer i svært stor grad». Gjennomsnitt av respondentenes svar.....	66
Figur 4.10	Respondentenes svar på to utsagn om effekter av redusert reisefraværsgodtgjørelse .....	66
Figur 4.11	De færreste arbeider mer på reisene etter endringen, og ingen i usentrale strøk..	67
Figur 4.12	Nesten ingen kompenserer for tapt reisegodtgjørelse gjennom arbeid under reisen .....	67
Figur 4.13	Respondentene med 20-29 års erfaring vrir seg mest bort fra fri rettshjelpsoppdrag .....	68
Figur 4.14	Mener du at noen typer oppdrag får dårligere behandling/oppfølging på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen? .....	68
Figur 4.15	Ni utsagn om effekter av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen (gjennomsnitt)	73
Figur 4.16	De tar færre oppdrag med lang reisevei, men noen dropper også kortere turer....	73
Figur 4.17	Mange sakkyndige avslår oppdrag de før ville tatt og svært få arbeider mer på reise .....	74
<b>Tabeller</b>		
Tabell 4.1	Fri rettshjelp ifm. særskilte straffesaker (kap. 466) og sivile saker (kap. 470) .....	40
Tabell 4.2	Antall saker med honorar og reisefravær under kap. 466 og kap. 470 i DAs regnskap .....	41
Tabell 4.3	Reisefravær totalt, delt på hhv. antall saker og honorarutgifter (saker i DAs regnskap) .....	43
Tabell 4.4	Fri rettshjelp og reisefravær under fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker..	44
Tabell 4.5	Gjennomsnittlig godtgjørelse, basert på alle saker med reisefravær i DAs regnskap .....	49
Tabell 4.6	Tolkers gjennomsnittlige godtgjørelse og reisefravær, basert på DAs regnskap .....	53
Tabell 4.7	Eksempler på reiser advokat-informantene foretar .....	60
Tabell 4.8	Bakgrunnsdata til respondentene av spørreundersøkelsen til advokater .....	64
Tabell 4.9	Hvilke typer oppdrag får eventuelt dårligere behandling på grunn av endringen? ..	69
Tabell 4.10	Hva er grunnene til at du mener at noen saker får dårligere oppfølging som en konsekvens av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen? .....	70
Tabell 4.11	Bakgrunnsdata til respondentene av spørreundersøkelsen til sakkyndige .....	71
Tabell 4.12	Arbeidssted til respondentene av undersøkelsen til sakkyndige .....	72
Tabell 4.13	Respondentenes vurdering av konsekvenser av redusert reisefraværsgodtgjørelse .....	75
<b>Tekstrammer</b>		
Tekstramme 2.1	Lov om fri rettshjelp: § 1. Lovens formål .....	14

Tekstramme 3.1 Retten til representasjon og prinsippet om fritt forsvarervalg .....	22
Tekstramme 3.2 Sakkyndige i barnelovsaker og barnevernssaker .....	25
Tekstramme 3.3 Forutsetningene bak regneeksempelet med timelønnen til advokater .....	31
Tekstramme 3.4 Eksempler på reise og reisefraværsgodtgjørelse (hentet fra FAQ Oslo tingrett ).....	35

# Sammendrag og konklusjoner

*Denne evalueringen viser at halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen i salærforskriften har gitt en innsparing på anslagsvis i størrelsesorden 90 mill. kroner årlig. Men endringen har ikke stimulert advokater og sakkyndige til å reise mindre og arbeide mer i reisetiden, slik intensjonen var. Forutsetningene for at satsreduksjonen skulle kunne ha en slik stimulerende effekt ser ikke ut til å være til stede; mulighetene for arbeid under reise er fremdeles begrenset for aktørene som omfattes av salærforskriften. De fleste advokater og sakkyndige har dessuten en høy marginalinntekt, og derfor allerede økonomiske insentiver til å redusere reising og utnytte reisetiden så effektivt som mulig.*

*Vi har ikke avdekket at endringen i reisefraværsgodtgjørelsen har hatt konkrete konsekvenser for rettsikkerheten. Derimot finner vi flere utilsiktede virkninger. Den viktigste er at enkelte tingretter erfarer at satsendringen har forverret utfordringen med å få tak i sakkyndige. Blant disse er det også noen som oppgir at situasjonen er kritisk. For andre tingretter er situasjonen uendret. Lavere godtgjørelse for reise har ført til at mange, men ikke alle, advokater og sakkyndige velger å redusere sin reisevirksomhet. Følgelig påvirker reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen hvilke advokater og sakkyndige som tar disse sakene. Satsendringen risikerer derfor å redusere tilgangen på visse typer kompetanse i områder der reiseavstandene er store. For brukere som trenger advokathjelp, vil tilgangen til lokale advokater i områder med store reiseavstander og lav advokattetthet kunne reduseres. Totalt sett er det tilstrekkelig advokatdekning til å dekke salæroppdragene, men satsendringen synes å ha gitt vridninger i hvilke advokater som tar oppdrag og oppgaver med mye reisefravær.*

## Bakgrunn og formål

Salærforskriften regulerer godtgjørelsen til advokater som yter fri rettshjelp og til sakkyndige og tolker oppnevnt av retten. For tre år siden ble reisefraværsgodtgjørelsen i salærforskriften halvert. Intensjonen var å effektivisere og tilpasse regelverket til et mer digitalt samfunn. Lavere sats for reise og reisefravær skulle stimulere advokater og sakkyndige til å reise mindre og arbeide mer i reisetiden, ved at de da kan fakturere full sats for tiden de arbeider, mot kun halv sats for reise og reisefravær. Endringen skulle også frigjøre offentlige midler til andre formål.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Vista Analyse evaluert satsendringen og undersøkt dens tilsiktede og utilsiktede effekter. Satsreduksjonen innebærer at staten frigjør midler til andre formål, som er et legitimt hensyn og opp til politikerne å prioritere. Den årlige besparelsen er anslagsvis i størrelsesorden 90 mill. kroner. Vi finner imidlertid at halvering av reisefraværsgodtgjørelsen er et lite treffende virkemiddel for å stimulere til mer arbeid i reisetiden og at satsreduksjonen har uheldige utilsiktede effekter.

## Lite treffende som virkemiddel for å redusere reising og stimulere til arbeid under reise

For at advokater og sakkyndige skal kunne redusere sin reisevirksomhet og i større grad erstatte fysiske møter med videokonferanser, må forholdene ligge til rette for dette. Selv om bruk av fjernmøteteknikk er på vei til å bli mer utbredt i domstolene, varierer det i hvilken grad tingrettene har tatt dette i bruk og det er fremdeles i mange sammenhenger nødvendig med fysisk oppmøte. Fjernmøteteknikk benyttes blant annet i saksforberedende møter og ifm. vitneforklaringer under hovedforhandlinger (fjernavhør). Fysisk oppmøte regnes som nødvendig i noen sammenhenger. Eksempelvis har Høyesterett som praksis at sentrale vitner, herunder den fornærmede, normalt ikke skal

avhøres ved fjernavhør (NOU, 2019:17). Domstolkommisjonen (NOU, 2019:17) viser et betydelig teknologisk etterslep i domstolene. Fra spørreundersøkelsene med advokatene og sakkyndige, og intervjuene med advokatene, kommer det tydelig frem at de mener fysiske møter er viktige og at det kan gå utover kvaliteten å erstatte møter med telefon.

Forutsetningene for at reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelse skal være et godt virkemiddel for å stimulere til mer arbeid i reisetiden, er ikke til stede. De fleste advokater og sakkyndige har høy marginalinntekt og derfor allerede økonomiske insentiver til å utnytte reisetiden så effektivt som mulig. På gruppenivå er det derfor lite treffende med ytterligere økonomiske insentiver for å stimulere til mer arbeid under reise. Det er andre grunner enn manglende insentiver til at advokater og sakkyndige ikke arbeider mye på reise. Til tross for at den teknologiske utviklingen har gjort det betydelig enklere å arbeide utenfor kontoret, er det mange reisesituasjoner som ikke kan utnyttes til arbeid, eksempelvis bilkjøring og reiser med stadige avbrudd, forflytninger, køer mv. I tillegg innebærer hensynet til konfidensialitet en klar begrensning for hvilke arbeidsoppgaver advokater og sakkyndige kan gjøre på offentlige steder tett på folk, som på fly og tog. Departementet har argumentert for at reisetiden kan benyttes til administrasjon og faglig oppdatering, men det er begrenset hvor mange timer i uka som kan brukes til denne typen, ofte ikke-fakturerbare, aktiviteter. De fleste fakturerbare arbeidsoppgavene til advokater og sakkyndige kan ikke gjøres på reise. Dette innebærer at reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen representerer et inntektskutt for aktørene med en del reisefravær i forbindelse med offentlig salæroppdrag fordi det ikke vil være mulig for dem å arbeide nok på reise til å kompensere for satsreduksjonen.

### Satsendringen har vridningseffekter mtp. hvilke aktører som vil ta sakene

Redusert reisefraværsgodtgjørelse gjør at den totale godtgjørelsen for salæroppdrag med reise går ned, og særlig reduseres godtgjørelsen der reise utgjør en relativt stor del av oppdraget. Dette gjør det mindre attraktivt å ta offentlige salæroppdrag som innebærer reisefravær. Allerede før reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen, var timeprisen for salæroppdrag lavere enn for en del andre oppdrag advokater og sakkyndige kunne ta. Salærsatsen ligger under gjennomsnittlig timesats for advokater, og sakkyndige forteller at de får bedre betalt for oppdrag for barnevernet enn sakkyndige oppdrag på salærsats. Tross lavere timelønn enn andre oppdrag, kan offentlig salæroppdrag være attraktive fordi aktørene trenger å få nok oppdrag til å fylle opp arbeidsuka, eller de eksempelvis er spesielt interessert i saksfeltet. Det er store geografiske variasjoner i advokaters salærsatser, og det store inntektsforskjeller og timepriskostnader på tvers av ulike advokat kategorier. Dette har betydning for hvor prisfølsomme ulike advokater vil være på en endring i reisefraværsgodtgjørelsen, og dermed også hvilke advokater som er aktuelle for oppgaver og oppgaver som krever en stor andel reisefravær.

For tolketjenester ligger godtgjørelsen ved salæroppdrag høyt sammenliknet med en del andre oppdrag. Tilgangen til kvalifiserte tolker er generelt sett god, men tingretter i distriktene gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få tolker på høyeste nivå. Dette var etter det vi har fått opplyst, også tilfelle før endringen i reisefraværsgodtgjørelsen trådte i kraft.

### Mer utfordrende å få tak i sakkyndige i enkelte områder

Den største risikoen virker å være tilgangen på sakkyndige. Fra intervjuer med tingrettsdommere og fra spørreundersøkelse til sakkyndige kommer det frem at noen domstoler bruker lengre tid enn før på å få tak i sakkyndige, og at de noen ganger ender opp med en sakkyndig som har dårligere kompetanse på området enn man ville fått før. Informantene erfarer at det blir vanskeligere å få tak i



spisskompetanse og sakkyndige med klinisk erfaring. Av habilitetshensyn kan det også være uheldig at noen få sakkyndige blir gjengangere hos sin nærmeste tingrett. Små tingretter som dekker store områder og som i utgangspunktet har få sakkyndige i nærområdet, er særlig sårbare for endringer som gjør oppdrag under salærforskriften mindre attraktive.

I de tilfellene der det har blitt vanskeligere å få ta i sakkyndige, rapporteres det om flere uheldige og utilsiktede virkninger. Domstolene må i disse tilfellene bruke mer tid og ressurser på å få tak i sakkyndige, enkelte opplyser at de i større grad enn tidligere må samle saker og tilpasse rettsmøtekalenderen for å få sakkyndige til å ta saker. Dette bidrar til lengre saksgang og tid før en sak kan behandles. Det kan være belastende for private parter og i sin ytterste konsekvens påvirke rettsikkerheten. Så langt vurderer ingen av våre informanter at saker er forskjøvet så mye at det har gått ut over rettssikkerheten, men flere viser til risikoen for at dette kan skje dersom tilgangen til sakkyndige forverres ytterligere. Stortinget har fastsatt mål for domstolenes saksbehandlingstid. Større utfordringer med å tilpasse rettsmøtekalenderen og mindre tilgang sakkyndige i deler av landet, virker i motsatt retning. Mange sakkyndige er også bekymret for at kvaliteten svekkes av at de sakkyndige har fått sterkere økonomiske insentiver til å gjennomføre utredningen på kort tid og redusere ned på antall fysiske møter, eventuelt erstatte fysiske møter med telefon og Skype.

### En tendens til at de mest erfarne advokatene tar færre oppdrag med reisefravær

Også advokatene mener at satsendringen er et så sterkt disinsentiv til å reise at fysiske møter noen ganger kuttes selv om det går utover kvaliteten av behandlingen av noen saker. Videre har over halvparten av advokatene som har svart på spørreundersøkelsen svart at de tar færre oppdrag med reisefravær og færre fri rettshjelpsoppdrag. Det er en tendens til at særlig de med lengre erfaring og de med liten andel offentlig salæroppdrag har vridd porteføljen sin bort fra fri rettshjelpssaker etter endringen. Dette stemmer med responsen man teoretisk ville forventet å finne; erfarne advokatene kan lettere vri porteføljen sin og fremdeles ha nok oppdrag, og er derfor mer prissensitive. Advokater med færre oppdrag forventes å være mindre prissensitive og kan ende opp med å reise mer når andre reduserer sin reisevirksomhet.

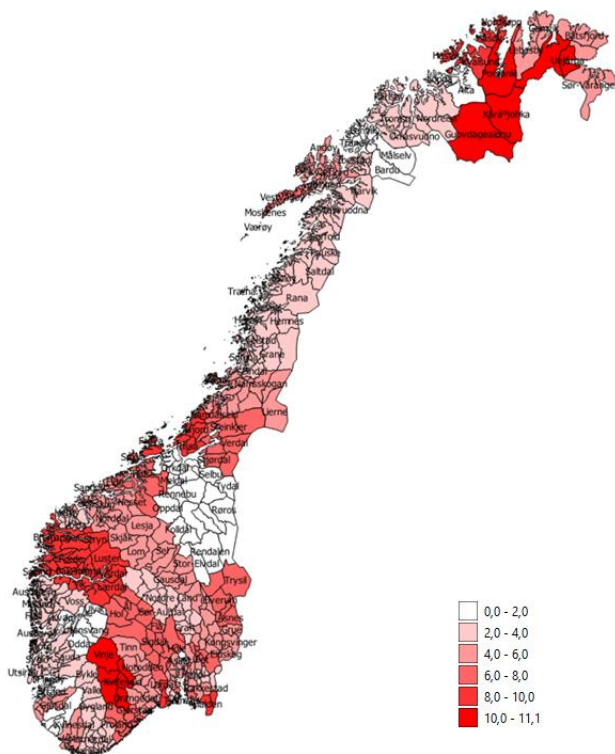
Siden mange advokater, særlig erfarne, ser ut til å være mer selektive med hvilke oppdrag de tar og har redusert reisevirksomheten, kan det ha betydning for tilgangen på erfarne advokater med riktig kompetanse lokalt, selv om tilgangen på advokater totalt sett er tilstrekkelig. Konkurransen i advokatmarkedet er stor, og det er en konsentrasjon av advokater og advokatfullmektiger i Oslo. Dette tilsier at det trolig fortsatt vil være nok advokater tilgjengelig i markedet. Spørsmålet er om det nødvendigvis vil gi mindre reisevirksomhet om en større andel av salæroppdragene betjenes av advokatbedrifter i Oslo, og hvilke advokater som settes på oppdragene med lengste reiser.

### Stor geografisk variasjon i betydningen av reisefraværsgodtgjørelsen

Reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen slår ulikt ut forskjellige steder i landet fordi reiseavstanden og behovet for å tilreisende kompetanse varierer. For å få tilgang til den riktige kompetansen enkelte steder er det behov for at advokater og sakkyndige reiser en del, mens i Oslo og andre store byer har man tilgang på kompetansen innenfor en liten radius. Ved noen tingretter er reisefraværsgodtgjørelse en betydelig andel av den totale godtgjørelsen i over halvparten av sakene godtgjort etter salærforskriften, mens andre tingretter sjeldent utbetaler reisefraværsgodtgjørelse i forbindelse med disse sakene. Kartet under illustrerer den geografiske variasjonen i behovet for reising for advokatene i forbindelse med salæroppdrag, ved å vise gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelsesandel ved hver tingrett i 2018. Tingrettene Indre Finnmark, Vest-Telemark og Sogn og Fjordane er noen av de

som peker seg ut med gjennomsnittlig reisefraværsandel på ca. 10 prosent, mens Sør-Trøndelag og Nord-Østerdal tingrett er blant tingrettene med under 2 prosent gjennomsnittlig reisefraværsandel.

For advokater og sakkyndige som reiser mye i forbindelse med oppdrag på offentlig salær har halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen stor økonomisk betydning. For en advokat som kun tar saker på offentlig salær oppdrag og mottar reisefravær tilsvarende snittet for alle saker i Indre Finnmark tingrett, kan satsendringen innebære en lønnsreduksjon på 20 prosent, slik dette er redegjort for i rapporten. På steder med lange reiseavstander, der reise utgjør en stor andel av arbeidshverdagen, er



det følgelig blitt mindre attraktivt å etablere advokatkontor etter endringen. Over tid kan det få betydning for advokattilbudet i distriktene. Områder med lav advokattetthet vil også være mer sårbare for endringer i advokatenes tilbøyelighet til å ta oppdrag med reisefravær som følge av at det er færre å overføre oppdragene til innenfor rettskretsen eller naborettskretsen. Vi finner at en del sakkyndige og advokater allerede har tilpasset seg endringen i reisefraværsgodtgjørelsen ved å redusere hvor mye de reiser. Det påvirker tilgangen på advokater og sakkyndige med riktig kompetanse de stedene der man er avhengig av en del reise for å kunne utføre oppdraget med ønsket kvalitet. Dataene tenderer til at reisefraværet på akkumulert nivå har økt svakt, noe som tyder på at flere advokater/fullmektiger i større grad enn tidligere, hentes fra de større advokatmarkedene.

## Oppsummering og konklusjon

Halveringen i reisefraværsgodtgjørelsen har gitt en direkte budsjettvirkning på anslagsvis i størrelsesorden 90 mill. kroner årlig. Satsreduksjonen har dermed frigjort midler til andre formål og dermed realisert deler av formålet med endringen. Satsendringen har ikke stimulert til en mer ressurseffektiv atferd som kan observeres i data. Derimot har endringen medført noe høyere transaksjonskostnader. Nivået på disse økningen er ikke kartlagt, men er uansett ubetydelig sammenliknet med den direkte budsjettbesparelsen. Endringen har hatt vesentlige utilsiktede negative effekter, med store geografiske fordelingsvirkninger. Vi har ikke avdekket at endringen har hatt konkrete konsekvenser for rettsikkerheten i noen saker, eksempelvis ved at en privatperson ikke har fått tak i advokat eller at retten ikke har fått tak i sakkyndig eller tolk. Knapphet på sakkyndige og økte utfordringer med å få tak i sakkyndige, er identifisert som en vesentlig risikofaktor i flere områder med store geografiske avstander og lav befolkningstetthet.

# 1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet forvalter en rekke ordninger som skal sikre rettsikkerheten til individer og grupper, herunder rettshjelpsordningen og juridisk bistand i straffesaker. Rettshjelpsordningen er regulert i Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven) og gir fri rettshjelp i en del typer sivile saker. Formålet med ordningen er å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Staten dekker også utgifter til juridisk bistand til personer som har rett til advokatbistand etter straffeprosessloven kap. 9 og 9 a. Dette er personer som har status som siktet eller tiltalt, fornærmet, fornærmedes pårørende eller etterlatte i en straffesak. Ordningene belastes kap. 466 og 470 i statsbudsjettet. Postene er regelstyrte overslagsbevilgninger, og det utbetales om lag 1,7 milliarder kroner hvert år.

Fastssettelse av salær til advokater og andre som lønnes av det offentlige reguleres i *Forskrift om salær fra det offentlige til advokater mv. (salærforskriften)*. Salærberettigede er bl.a. forsvarere og bistandsadvokater, advokater/rettshjelpere som yter fri rettshjelp, sakkyndige og tolker; nærmere definert i forskriftens § 1. Godtgjørelse for fravær reguleres i § 8. Fra januar 2017 ble godtgjøring for reisefravær for salærberettigede halvert. Endringen ble omtalt på følgende måte i statsbudsjettet for 2017:

«Dagens regel for fraværs godtgjørelse er utformet slik at det forutsettes at advokater og sakkyndige ikke har anledning til inntektsgivende arbeid under reise. Den teknologiske utviklingen gjør at dette nå er mulig i langt større grad enn tidligere. Samfunnet har gjennom de siste tiårene opplevd en stor utvikling i digitalisering og bruk av elektroniske arbeidsplattformer uavhengig av geografisk plassering. Regjeringen vil endre regelen for fraværs godtgjørelse i salærforskriftens § 8 for advokater og sakkyndige fra full til halv salærsats. Dette vil tydeliggjøre skillet mellom salærets størrelse der salæret er kompensasjon for utført arbeid, og der det utbetales som fraværs godtgjørelse. Ved å halvere satsen for fraværs godtgjørelse gis det et større incitament til å arbeide i reisetiden i de tilfellene der det er mulig. Regelverket blir med dette mer effektivt og tilpasset endringer i tiden.» (Prop. 1 S, (2016-2017)).

I 2019 var timesatsen for salær på 1040 kroner mens den fra 1.1.2020 er på 1060 kroner. Før halveringen av reisefraværet ble det ifølge Justis- og beredskapsdepartementet (JD) utbetalt om lag 130 mill. kroner årlig til fraværs godtgjørelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). I statsbudsjettet for 2017 ble bevilgningene knyttet til fraværs godtgjørelse redusert med 17 mill. kroner for kapittel 470 Fri rettshjelp og 51 mill. kroner for kapittel 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m. grunnet halveringen av satsen for reisefraværs godtgjørelse (Prop. 1 S, (2016-2017)).

Drøye to år etter endringen trådte i kraft ønsket Justis- og beredskapsdepartementet en evaluering av endringene i salærforskriften §8 begrunnet i *Reglement for økonomistyring i staten* (Finansdepartementet, 2019) og Stortingets anmodningsvedtak nr. 276, 16. desember 2016:

«Stortinget ber regjeringen evaluere endringen av salærforskriften hva gjelder godtgjørelse ved reisefravær i løpet av tre år og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

## 1.1 Evalueringens mandat og evalueringsspørsmål

Formålet med endringen i salærforskriften er å oppnå en mer effektiv ressursbruk samtidig som rettssikkerheten ivaretas. Ifølge oppdragsbeskrivelsen er det overordnede målet for evalueringen å få en vurdering av måloppnåelsen, dvs. bruken av det offentlige ressurser. Videre ønsker departementet en redegjørelse for andre effekter som følger av regelendringen, både tilsiktede og utilsiktede. Med utgangspunkt i evalueringens formål har vi formulert følgende overordnede problemstilling for evalueringen:

**Har endringen stimulert til en mer ressurseffektiv atferd og redusert det offentlige kostnader knyttet til lov om fri rettshjelp?**

- *Hvordan har endringen påvirket det offentlige kostnader knyttet til ordning om fri rettshjelp?*
- *Har advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker blitt mer ressurseffektive i gjennomføringen av oppdrag?*

Oppdragsbeskrivelsen spesifiserer noen evalueringsspørsmål som ønskes besvart. Vi har gruppert disse spørsmålene under fem hovedspørsmål. Underspørsmål i kursiv er tilleggsspørsmål utover de som er spesifisert i oppdragsbeskrivelsen.

### Evalueringsspørsmål:

- Berøres forskriftens mål og formål?
  - Har endringen påvirket rettssikkerheten?
- Har endringen i salærforskriften påvirket tilbudssiden (dvs. de som omfattes av forskriften)?
  - Har endringen påvirket tilgangen på advokater i enkelte områder?
  - Hvordan har endringen påvirket etterlevelsen av bostedsforbehold?
  - Har endringen påvirket antallet, og type (kjønn, alder, geografisk plassering, store/små kontorer) som påtar seg oppdrag etter salærsatsen?
  - Er domstolenes tilgang til gode tolketjenester og sakkyndige påvirket av endringen?
- Har endringen påvirket kvaliteten på tjenesten?
  - Har endringen påvirket kvaliteten på tjenestene, eksempelvis ved at enkelte advokater ikke lenger eller i mindre grad påtar seg oppdrag etter salærsats?
- Har endringen hatt effekter for utnyttelsen av offentlige ressurser
  - Hvordan har endringen påvirket utbredelsen av dobbel fakturering for samme tid?
  - *Har endringen hatt effekter for andre offentlige budsjetter/aktiviteter?*

## 1.2 Rapportens oppbygging

Vi starter med å presentere opplegget for evalueringen, hvilke undersøkelser som er gjennomført og evalueringens teoretiske og empiriske grunnlag (kapittel 2). Kapitlet drøfter også usikkerhet og robustheten i evalueringgrunnlaget. I kapittel 3 går vi gjennom hvilke effekter endringen i fraværs-godtgjørelsen skulle føre til. Vi går også gjennom formålet med retthjelpsloven og øvrige mål og rammebetingelser. Dette for å ha et grunnlag for å kunne vurdere betydningen av eventuelle utilsiktede effekter. Deretter ser vi på markedsbetingelsene for aktørene som berøres av ordningen, relevante funn fra andre undersøkelser og innspill til endringen gitt i høringsrunden og debatten som har vært etter endringen trådte i kraft. I kapittel 4 presenterer vi funn fra evalueringens undersøkelser. I kapittel 5 svarer vi ut evalueringens problemstillinger, oppsummerer og konkluderer.

## 2 Evalueringsdesign og metode

Målet med endringen i fraværsgodtgjørelsen var å redusere den offentlige ressursbruken (jf. kapittel 1.1). I denne evalueringen skal vi i tillegg til å se på den direkte effekten på ressursbruken, også undersøke eventuelle andre tilsiktede og utilsiktede effekter. For å kunne vurdere utilsiktede effekter vil vi vurdere virkningen på overordnede mål og hensyn som begrunner lov om fri rettshjelp.

Formålet bak forskriftsendringen og rettshjelploven legger sammen med evalueringens mandat, rammer for det som omtales som evalueringsdesignet for evalueringen. Evalueringsdesignet viser hvordan evalueringen er gjennomført, hvilke metoder som er brukt, samt hvilke undersøkelser som er utført, og hvilket empirisk, så vel som teoretisk, grunnlag evalueringen bygger på. Vi redegjør kort for formålet med forskriftsendring og evalueringens faglige forankring, før vi presenterer evalueringens designet. Kapitlet avslutter med en drøfting av kvalitetene på evalueringgrunnlaget, usikkerhet og evalueringens robusthet.

### 2.1 Bakgrunn og formål

Endringen i salærforskriften er å betrakte som et tiltak for å påvirke forsvarere og bistandsadvokater, advokater/rettshjelpere som yter fri rettshjelp, sakkyndige og tolker, til en mer ressurseffektiv atferd, for derigjennom å redusere det offentliges kostnader knyttet til lov om fri rettshjelp. Formålet med loven ligger fast; *å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning*. Begrunnelsen for fri rettshjelp framgår av NOU (1976:38) der det blant annet står:

«Justisdepartementet ser det som meget viktig at den enkelte borger blir sikret tilstrekkelig rettshjelp. Det er av den største betydning at en har gode lover og en god rettspleie, men skal en kunne sikre rettferdige forhold i samfunnet, må det også være mulig for den enkelte å få den rett og beskyttelse vedkommende skal ha etter lover og forskrifter»

Ot.prp. nr.91 (2003-2004) understreker at økonomiske, sosiale og geografiske forskjeller ikke bør være avgjørende for enkeltmenneskers muligheter for å få juridisk bistand og informasjon om sine rettigheter på områder som er viktige for den enkelte. Av forarbeidene til rettshjelploven, herunder NOU (1976:38), framgår det at det er en bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne. Det er også enighet om at verken økonomiske, sosiale eller geografiske forskjeller bør være avgjørende for enkeltmenneskers muligheter for å få juridisk bistand og informasjon om sine rettigheter på områder som er viktige for den enkelte. Ordningen fremmes som et tiltak som skal bidra til å fjerne ulikheter mellom borgere, og omtales også som en sosial støtteordning.

### Tekstramme 2.1 Lov om fri rettshjelp: § 1. Lovens formål

Fri rettshjelp etter denne lov er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Fri rettshjelp etter denne lov betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr, jf. kapittel II, III og IV

Hva som er nødvendig juridisk bistand, følger ikke av lovformuleringen. Dette er blant spørsmålene rettshjelputvalget skal vurdere. Utvalget skal etter planen levere sin innstilling innen 1.mai 2020.

Rettshjelploven angir ikke nærmere lovens formål og de hensyn som begrunner ordningen utover det som framgår av formålsparagrafen vist i tekstrammen. For å kunne evaluere endringen i fraværs-godtgjørelsens eventuelle utilsiktede effekter på lovens mål og formål, må vi derfor støtte oss på forarbeidene til loven og regelverk for bruk av offentlige ressurser og tilskuddsordninger. Dette er særlig viktig for kunne belyse evalueringsspørsmålene om rettssikkerhet og kvalitet. Vurderinger av endringer rettssikkerhet og kvalitet i straffeprosesser og øvrige prosesser der rettshjelploven gjelder, er i stor grad normative. Det er derfor nødvendig å forankre vurderinger av eventuelle virkninger på disse områdene i overordnede styringsdokumenter, fastsatte mål og politiske føringer. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

## 2.2 Utgangspunkt i tre evalueringsmodeller

Vi har tatt utgangspunkt i tre evalueringsmodeller for å studere virkninger av lover, utviklet av Sverdrup (1997). Modellene betegnes lov- og regelverksbasert, målgruppebasert og kontekstbasert evalueringsmodeller. Modellene er senere videreutviklet og anvendt i en rekke evalueringer (se blant annet Sverdrup & Rasmussen (2009), Sverdrup (2014) og Vista Analyse (2014)). I denne evalueringen har vi forenklet og tilpasset modellene noe. Videre i dette avsnittet gir vi en overordnet beskrivelse av modellene slik de er brukt i denne evalueringen.

### 2.2.1 En lov- og regelverksbasert evalueringsmodell

Modellen bygger på prinsipper for målevaluering. Den fokuserer på loven (forskriften) som sådan, samt praktiseringen av den. Dette forholdet blir behandlet som et «lukket» forhold i den forstand at påvirkninger fra aktører eller mekanismer ikke blir inkludert. Sammenlikning skjer på (minst) to tidspunkt, slik at endringer kan registreres.

Det empiriske grunnlaget for modellen finnes i ulike typer registre eller i annet tallmateriale. I denne evalueringen har vi fått data fra Domstoladministrasjonen (DA) over utbetalinger over ordningen knyttet til saker i domstolene.

Det har gått knappe tre år fra endringene i reisefraværs-godtgjørelsen ble iverksatt. Det vil derfor være vanskelig trekke ut informasjon av registerdataene som sier noe om utviklingen over tid og forventede tilpasninger framover. Denne type spørsmål vil derfor belyses gjennom en kontekstbasert evalueringsmodell (jf. avsnitt 2.2.3). Registerdataene er i første rekke brukt til å registrere situa-

sjonen før endringen fant sted, og i de to første årene etter endringen trådte i kraft, herunder omfanget av reisefravær totalt og blant aktører i ulike deler av landet. Denne delen av analysen forteller oss dermed noe objektivt og kvantitativt om hvordan mottakerne av salær har tilpasset seg, og hvordan tilskuddsgiver har håndtert ordningen, før og etter endringen. I tillegg får vi tall om den direkte økonomiske budsjettvirkningen for fraværsgodtgjørelse. For å vurdere eventuelle virkninger for bruken av offentlige midler på andre områder, må vi supplere med data fra andre kilder. Dette kommer vi tilbake til i beskrivelsen av de to neste evalueringsmodellene.

## 2.2.2 En målgruppebasert evalueringsmodell

Den andre modellen har fått betegnelsen en målgruppebasert evalueringsmodell. Den har et annet perspektiv enn den lov- og regelverksbaserte modellen, og er opptatt av forhold som ligger utenfor selve praktiseringen og håndhevingen av en regelverksendring. Den fokuserer snarere på *sentrale forutsetninger som må være til stede for at virkninger skal oppnås*. Den målgruppebaserte modellen har analytisk utgangspunkt i hvordan regelverksendringen påvirker de aktører og målgrupper som omfattes av dem. Spørsmålene som belyses er om en påvirkningsprosess på en bestemt målgruppe har vært vellykket eller ikke.

Om påvirkningen har vært vellykket eller ikke må vurderes med utgangspunkt i den faktiske atferdsendringen som har funnet sted, og hvilke effekter denne eventuelt har hatt for domstolene og andre berørte aktører. Dersom endringen kun har påvirket hvorvidt de som mottar fraværsgodtgjørelse arbeider på reise, eller at det blir mindre press på bostedsforbeholdet, vil effektene for øvrige målgrupper/sekundærgrupper være neglisjerbare. Det samme gjelder dersom de som mottar fraværsgodtgjørelse arbeider mer hjemmefra, dvs. reduserer reisevirksomheten uten at det påvirker kvaliteten på rettshjelpen som gis. Dersom endringen påvirker de som mottar fraværsgodtgjørelse på andre måter, så vil dette være å betrakte som utilsiktede effekter av endringen. Denne type effekter kan være både positive og negative, og ha betydning for om målgruppene for rettshjelploven berøres i positiv eller negativ retning. Denne type sammenhenger er i vår evaluering belyst gjennom bruk av den kontekstbaserte evalueringsmodellen (jf. avsnitt 2.2.3).

I den målgruppebaserte delen evalueringen har vi tatt utgangspunkt i evalueringsspørsmålene som retter seg mot tilbudssiden og kvaliteten i tjenesten som ytes. Primærmålgruppen for endringen i godtgjørelsen er de som *mottar* salær og reisegodtgjørelse. Det er de som skal påvirkes til å endre atferd, blant annet som følge av et større insitamant til å arbeide i reisetiden (jf. sitat fra Prop.1 S (2016-2017) gitt på side 11). Endringen kan også ha påvirket tilbøyeligheten til å ta oppdrag utenfor egen rettskrets, noe som i tilfelle kan ha betydning på etterlevelsen av bostedsforbeholdet. Reduksjonen i fraværsgodtgjørelsen vil også kunne ha betydning for tilbøyeligheten til å ta oppdrag med reise, noe som igjen vil kunne få konsekvenser for hvem, og hvor mange som er tilgjengelige for oppdrag.

For å forklare eventuelle atferdsendringer, tilsiktede som utilsiktede, er det sentralt å vurdere forutsetningene for endringer, og hvordan disse eventuelt varierer mellom bakgrunnsvariabler som geografi, kjennetegn ved mottaker, oppdragstype, behov for fysisk tilstedeværelse mv.

Det empiriske grunnlaget for denne modellen er som regel spørreundersøkelser og/eller kvalitative intervjuer der forutsetninger for endringer, tilpasninger, konsekvenser og vurderinger fra de som berøres, er temaet. Grupper som kommer dårligere ut økonomisk som følge av halveringen i fraværsgodtgjørelsen har en egeninteresse i saken som kan påvirke svarene og vurderingene som gis i

spørreundersøkelsen og intervjuer. Dette tas hensyn til gjennom å kontrollere svarene som oppgis mot andre kilder. Registerdata, vurderinger fra andre parter og sekundærlitteratur brukes for å kontrollere funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsene så langt dette er mulig. I den samlede evalueringen (kapittel **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**) analyserer vi resultatene fra samtlige undersøkelser i sammenheng.

### 2.2.3 En kontekstbasert evalueringsmodell

Den tredje modellen har fått betegnelsen en kontekstbasert modell. Som navnet antyder er den opptatt av forhold som i en viss forstand ligger utenfor loven, men som gir noen av de rammevilkår og den kontekst loven fungerer i. Kontekstbaserte variable kan defineres vidt, og kan prinsipielt inkludere alt fra forhold vedrørende politiske og samfunnsmessige institusjoner på makronivå til aktør-orienterte forhold på mikronivå. Modellen kan også fokusere på forholdet mellom loven og andre målgrupper enn den primære, nemlig såkalt sekundære målgrupper. Dette er målgrupper som omfattes av konsekvensene av en lov- eller regelverksendring, men som ikke selv er direkte underordnet den.

Til forskjell fra de to andre modellene, retter denne modellen søkelyset på samspillet mellom loven og den kontekst den opererer innenfor og de sammenhenger den er en del av. I evalueringer av regelverksendringer som retter seg mot markeder og reguleringer av markeder, er markedsbetingelsene og ytre betingelser som påvirker tilbud og etterspørselssiden sentralt for å kunne forstå og evaluere effekter av en regelverksendring.

Modellen studerer noen forutsetninger på strukturnivå (herunder fra samfunnet, politikk eller sekundære målgrupper) og samspillet mellom disse og loven. I denne evalueringen har vi konsentrert oss om markedet de ulike aktørene opptre i, og overordnede betingelser som følger av rettshjelp-loven og de hensyn denne er ment å regulere.

## 2.3 Evalueringsdesign og evalueringens empiriske grunnlag

I evalueringen er samtlige av de tre evalueringsmodellene tilpasset og brukt. For å svare på evalueringens problemstillinger gjøres det en samlet analyse av resultatene fra hver av de tre evaluering-faglige tilnærmingene.

Vi baserer oss på følgende undersøkelser og kilder:

- Primærkilder der vi som en del av evalueringen har gjennomført følgende undersøkelser:
  - Intervjuundersøkelse med et utvalg advokater og representanter fra et utvalg tingretter (kapittel 4.2)
  - Spørreundersøkelse mot et utvalg advokater som har mer enn 10 prosent av sin omsetning fra offentlige salæroppdrag. Undersøkelsen ble sendt til 660 advokater, hvorav 241 advokater (28 prosent) har svart (kapittel 4.3.1).
  - Spørreundersøkelse mot et utvalg sakkyndige. Vi har valgt å fokusere på sakkyndig i barne- og familiesaker, som er en stor og viktig gruppe sakkyndige. Undersøkelsen er sendt til 207 eposter samt til foreningen sakkyndige psykologer som innebar ytterligere 57 personer utover de som er registrert i registeret over sakkyndige i denne type saker. Totalt har 256 fått

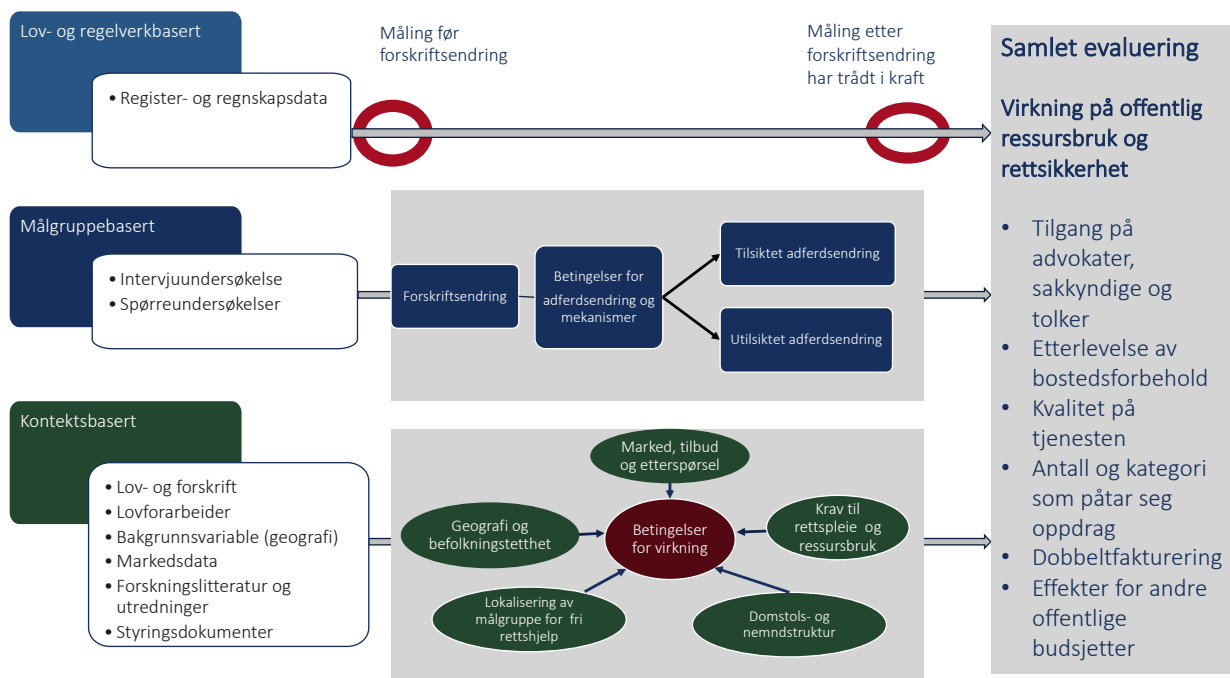


tilsendt spørreundersøkelsen, hvorav 163 (62 prosent) har svart på undersøkelsen (kapittel 4.3.2).

- Registerdata og statistikk
  - Register- og regnskapsdata fra Domstolsadministrasjonen
  - Statistikk og oversikter fra fylkesnemda fra for barnevern og sosiale saker
- Sekundærkilder
  - Resultater fra andre undersøkelser hentet fra offentlig tilgjengelige kilder
- Styringsdokumenter og litteratur
  - Offentlige utredninger (NOU), meldinger og proposisjoner
  - Lovdokumenter med forarbeider og høringer
  - Annen litteratur

Figur 2.1 gir en oversikt over evalueringsdesignet, hvordan de tre evalueringsmodellene er brukt samt det empiriske grunnlaget evalueringen er basert på. I den samlede evalueringen bruker vi resultatene fra samtlige modeller og undersøkelser der vi ser funn og delanalyser i sammenheng. Hvert av evalueringsspørsmålene belyses således med utgangspunkt i mer enn én undersøkelse (metode-triangulering).

Figur 2.1 Oversikt over evalueringsdesign, evalueringsmodeller og empirisk grunnlag



Kilde: Vista Analyse, 2019

### 2.3.1 Evalueringens robusthet

#### Analyser basert på objektive registerdata for over 80 prosent av utgiftene til fri rettshjelp

Dataene fra Domstoladministrasjonen gir en fullstendig oversikt over utgiftene knyttet til saker i domstolen utbetalt under kap. 466, 470 og 414. Disse dataene gir informasjon om brorparten av de samlede budsjettkostnadene ved rettshjelpsordningen før og etter endringen, siden sakene i domstolene utgjør 83 prosent av utgiftene under kap. 466 og kap. 470. De resterende utgiftene er hovedsakelig til fri rettshjelp utbetalt av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og fritt rettsråd utbetalt av fylkesmannsembetene. Disse utgiftene har vi kun begrenset statistikk om, og ikke registerdata; fra fylkesnemnda har vi fått statistikk for deres totale utbetalinger til fri rettshjelp og utbetalingene til reisegodtgjørelse til advokater; utgiftene til reisefravær utbetalt av fylkesmennene vet vi ikke, da de to fylkesmennene vi har vært i kontakt med oppgir at de ikke har anledning til å skille ut reisefraværsgodtgjørelse fra øvrige salærutgifter i sine regnskaper. Det er derfor en viss usikkerhet i våre anslag for totale utgifter til reisefravær og effekten av endringen i salærsatsen, men da først og fremst knyttet til utgiftene til fritt rettsråd utbetalt av fylkesmennene som utgjør 7 prosent av utgiftene til fri rettshjelp under kap. 466 og 470.

Registerdataene fra Domstolsadministrasjonen er objektive data som viser hvordan målgruppen for endringen i fraværsgodtgjørelsen på aggregert nivå har tilpasset seg før og etter endringen i denne. Det er begrensninger i datasettet med hensyn til hvilke variabler som inngår, og hvor stor grad av dekomponering av datasettet som er mulig. Dette setter rammer for hvilke analyser som kan gjøres, og hvor detaljerte svar som kan avledes fra dataene. Eksempelvis gir dataene ikke muligheter til å koble godtgjørelse til unike advokater. Det er dermed ikke mulig å følge enkeltadvokaters tilpasning over tid. Vi har heller ikke fått karakteristika som kjønn, alder, bosted eller andre bakgrunnsvariabler på de som mottar godtgjørelse. Følgelig får vi ikke studert hver persons individuelle tilpassing eller undersøkt om det er systematiske forskjeller mellom aktørene basert på for eksempel antall års erfaring eller bosted. Med dataene fra Domstolsadministrasjonen kan vi imidlertid undersøkt endringer i reisefraværet før og etter satsreduksjonen på aggregert nivå. Resultatene fra denne delen av analysen er robust, med etterprøvbare og transparente analyser.

#### Metodetriangulering for å kontrollere for informantgrupper med egeninteresse

Den målgruppebaserte evalueringsmodellen baserer seg på vurderinger og informasjon om tilpasninger etter satsendringen fra målgruppen for endret atferd: advokater, sakkyndige og tolker. Disse gruppene har insentiver til å svare strategisk for å påvirke godtgjørelsen som følger med oppdrag under rettshjelpsordningen. For å veie opp for mulige strategiske svar er det også hentet inn vurderinger fra et utvalg tingretter. Tingrettene vil merke mulige tilpasninger og atferdsendringer, og da kanskje særlig utilsiktede atferdsendringer. Observasjoner og vurderinger fra tingrettene vil dermed kunne bidra til å korrigere for eventuelle strategiske svar fra målgruppene. Et utvalg på seks tingretter kan synes lite for å korrigere for eventuelle strategiske svar fra et stort antall mottagere som må forventes å ha egeninteresse i svarene som gis. Det er derfor helt avgjørende at tilpasningene også kontrolleres mot register- og regnskapsdata der dette er mulig. Tingrettene i utvalget representerer ulike geografiske områder, størrelse og sentralitet. Samlet sett gir de derfor et godt bilde av observerte tilpasninger som sammen med registerdataene fungerer som en kvalitetssikring og korrektiv på oppgitte svar fra grupper som har fått redusert sine salær som følge av endringen i reisefraværsgodtgjørelsen.

Kombinasjonen spørreundersøkelser og intervjuer gir også kvantitativ kunnskap om tendenser i tilpasningen for et stort antall aktører, samtidig som vi får kvalitativ informasjon om årsakssammenhenger og hvorfor de ulike gruppene tilpasser seg som de gjør, og konsekvensene av disse tilpasningene. Samlet sett gir de ulike undersøkelsene i denne delen av evalueringen et solid evalueringsgrunnlag. For at resultatene skal gi et mest mulig riktig bilde, er det likevel viktig at alle undersøkelsene analyseres i sammenheng. Jo større samsvar det er mellom resultatene i de ulike undersøkelsene, dess mer robust er det mulig å konkludere fra denne delen av evalueringen.

### Fokuserer på advokater og én stor gruppe sakkyndige. Ingen egne undersøkelser mot tolker

I undersøkelsene mot sakkyndige har vi rettet oss mot sakkyndig i barnevern- og barnelovsaker. Dette er gjort fordi denne type saker representerer en stor andel av de sakene der sakkyndige brukes og det kom frem i pre-samtaler med blant annet tingrettsdommere at det er utfordrende for retten å få tak i denne typen sakkyndige. Det var også praktiske årsaker til at vi valgte å fokusere på én gruppe sakkyndige; for å gjennomføre spørreundersøkelser trenges tilgang på epostadresser, som kan være både utfordrende og tidkrevende å skaffe. Vi tok derfor utgangspunkt i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker samt medlemmer av Foreningen for sakkyndige psykologer (FOSAP) der kontaktinformasjon var lett tilgjengelig. Det er dermed både en faglig og praktisk begrunnelse for dette utvalget av sakkyndige.

Resultatene kan imidlertid ikke nødvendigvis generaliseres til å gjelde alle typer sakkyndige. Sakkyndige i barnevernssaker har ofte muligheter til å påta seg andre oppdrag som til en viss grad kan konkurrere med oppdrag under rettshjelpsordningen. Hvorvidt andre sakkyndige har bedre eller dårligere muligheter til å påta seg andre oppdrag, vil trolig variere. Sakkyndige i barnevernssaker representerer uansett en stor gruppe sakkyndige; over 40 prosent av bevilgningen på kap. 470 Fri retts hjelp er utbetalt til sakkyndige knyttet til saker etter barneloven. Tilpasningene i denne gruppen er derfor viktig, uavhengig av om gruppen er representativ for øvrige grupper av sakkyndige. For øvrige sakkyndige har vi noe informasjon fra tingrettene som er intervjuet, i tillegg til det som framkommer fra registerdataene fra Domstoladministrasjonen. Tingrettene har vært mest opptatt av sakkyndige de opplever at det er knapphet på, og tilpasninger tingrettene har måtte gjøre for å imøtekomme denne knappheten. Det er i denne gruppen det i første rekke kan forekomme utilsiktede negative virkninger. Evalueringsgrunnlaget gir således et rimelig grunnlag for å kunne vurdere utilsiktede tilpasninger blant sakkyndige selv om vi kun har egne undersøkelser mot én stor gruppe sakkyndige.

Innenfor rammene av prosjektet har vi prioritert å fokusere på advokater, fordi de er den største gruppen mottakere av reisefraværsgodtgjørelse, og sakkyndige, fordi det tidlig fremkom at tilgangen på sakkyndige var en potensiell utfordring. Vi har ikke gjennomført egne undersøkelser mot tolker. Tingrettenes vurdering av knapphet, og konsekvenser for en eventuell knapphet, kombinert med skriftlige kilder fra den kontekstbaserte delen av evalueringen, og registerdata, danner evalueringsgrunnlaget for å vurdere tilsiktede og eventuelle utilsiktede virkninger for denne gruppen. Det er ikke mulig innenfor rammene for dette prosjektet å analysere kvaliteten på tolketjenester og eventuelle endringer i kvaliteten som følge av endringen, utover å lene oss på de andre aktørenes opplevelser av eventuelle endringer i tilgangen på tolker etter halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen.

### Til sammen gir de tre evalueringsmodellene et robust evalueringsgrunnlag

Den kontekstbaserte evalueringsmodellen er basert på sekundærkilder, forskningslitteratur, teori, forarbeider til rettshjelploven, markedsdata og styringsdokumenter. Vi har lagt vekt på å begrunne kildene bak denne delen av evalueringen for derigjennom å bidra til transparens og etterprøvbarhet. Resultatene fra de to foregående modellene settes inn i en større kontekst der formålet er å få et grunnlag for å kunne vurdere forutsetningene for å kunne realisere formålet med endringen i salærforskriften, og hvordan ytre betingelser virker sammen med, eller mot, de virkningene som ønskes oppnådd. Denne delen av evalueringen er egnet til å styrke eller svekke funnene fra de to øvrige evalueringsmodellene, og bidrar også med forklaringer for hvorfor ønskede endringer finner sted, eventuelt ikke finner sted. Sist, men ikke minst, gir denne evalueringsmodellen kunnskap om virkninger på berørte målgrupper, dvs. de som mottar fri rettshjelp, og samfunnet for øvrig, herunder rettsvesenet og hensynet til rettspleie.

Til sammen gir de tre evalueringsmodellene med tilhørende empiriske grunnlag og analyser et robust evalueringsgrunnlag for å kunne besvare evalueringsspørsmålene som er reist innledningsvis.

## 3 Rammebetingelser, marked og tilpasninger

Vi starter med å beskrive salærforskriften og lovene forskriften er forankret i. Deretter går vi gjennom rammebetingelser og ytre faktorer som har betydning for hvordan aktørene forskriftsendringen er rettet mot tilpasser seg. Gjennomgangen inkluderer funn fra relevante styringsdokumenter og undersøkelser, herunder Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsretten og staffeprosessutvalgets utredning (NOU 2016:24).

Kapitlet danner grunnlaget for den kontekstbaserte delen av evalueringen (jf. kapittel 2.2.3), og for å kunne vurdere eventuelle utilsiktede effekter av endringen. Kapitlet avslutter med en oppsummering av hørings svar fra før endringen ble satt i verk, og erfaringer som er fremmet og diskutert etter iverksettelsen.

### 3.1 Om salærforskriften

Salærforskriften er hjemlet i straffeprosessloven og lov om fri rettshjelp. Den gjelder for fastsettelse av salær til offentlig oppnevnt forsvarer, privat antatt forsvarer som tilkommer offentlig salær og oppnevnt advokat for fornærmede i straffesaker. Den gjelder også for advokater uten fast lønn fra det offentlige som gjør tjeneste som aktor samt advokat/prosessfullmektig og andre som yter rettshjelp etter lov om fri rettshjelp.

Forskriften gjelder også salær til oppnevnte sakkyndige og rettstolker i saker for andre domstoler enn Høyesterett, sakkyndige/institusjoner og tolker som gjør tjeneste for påtalemyndigheten samt til sakkyndige, tolker eller andre som yter bistand etter lov om fri rettshjelp.

Forskriften gjelder videre for helsepersonell som utfører kroppslig undersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 157 og fengselsloven § 30a.

#### 3.1.1 Timebetaling, reisekostnader og fraværs godtgjørelse

Advokater som yter fri rettshjelp eller som er forsvarere eller bistandsadvokater i straffesaker, betales av det offentlige, enten basert på medgått tid eller stykkpris, dvs. et fast angitt antall timer per oppgave. Salærsatsen, dvs. timesatsen advokater får når de yter fri rettshjelp betalt av det offentlige, var på 1040 kroner i 2019. I 2020 er timesatsen økt til 1060 kroner. For evalueringen er det timesatsen i evalueringsperioden som er relevant.

Den ordinære salærsats er ment å dekke utgifter til kontorhold og selvpensjonering. Kontorhold omfatter utgifter til husleie, kopiering, porto, telefon, skrivehjelp og innkjøp av litteratur mv.

I tillegg til honorar for medgått arbeidstid, gis godtgjøring for reisetid. I tidsrommet kl. 08:00-16:00 på hverdager gis godtgjøring også for annet fravær. Godtgjøring gis kun for sammenhengende fravær ut over 30 minutter. I 2017 ble reisefraværs godtgjørelsen redusert fra hel til halv salærsats. Det er denne endringen denne evalueringen tar for seg.

Utgifter som påløper i forbindelse med fravær, f.eks. utgifter til reise, opphold osv., skal ikke honorerer etter salærforskriften, men utbetales i henhold til satsene i statens reiseregulativ.

Sakkyndige som har stilling i det offentlige og tolker godtgjøres med 4/5 av salærsatsen.

### 3.1.2 Bostedsforbehold

Etter rettshjelploven § 3 tredje ledd dekker ikke det offentlige merutgifter som følge av at det i saker for domstolene er valgt advokat med kontor utenfor rettskretsen.

I andre saker betales ikke merutgifter som følge av at det er valgt en advokat eller rettshjelper utenfor rimelig nærhet av rettshjelpsmottakerens bopel eller oppholdssted, jfr. forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v § 9 - om bostedsforbehold.

Den salærfastsettende myndighet kan etter søknad oppheve bostedsforbeholdet, jf. rettshjelploven § 3 siste ledd og salærforskriften § 9 tredje ledd.

## 3.2 Fri rettshjelp er advokatbistand

Fri rettshjelp er advokatbistand som helt eller delvis dekkes av staten. Fri rettshjelp omfatter både fritt rettsråd og fri sakførsel. Fritt rettsråd er veiledning og hjelp i juridiske spørsmål utenfor rettergang. Fri sakførsel er rettshjelp i saker som går for domstolene. Hensikten med ordningen med fri rettshjelp er å bidra til å ivareta rettssikkerheten til borgerne. Det varierer om personen som mottar fri rettshjelp må betale egenandel, samt om retten til fri rettshjelp er behovsprøvd eller gjelder uavhengig av personens inntekt og formue. Det kan blant annet gis behovsprøvd fri rettshjelp ifm. skilsmisse/samlivsbrudd, barnefordelingssaker, klage på vedtak fra NAV, oppsigelse av arbeidsforhold, oppsigelse av boligleiekontrakt mv. Uavhengig av inntekt og formue kan det eksempelvis gis fri rettshjelp til voldsofre i erstatningssak mot gjerningsperson, ifm. barnevernssaker for Fylkesnemnda for sosiale saker eller hjelp til å anmelde seksuelle overgrep (for fullstendig oversikt, se Fylkesmannen.no<sup>1</sup>).

Prinsippet om retten til å forsvare seg og til selv å kunne velge andre til å utføre forsvaret er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti som står sterkt i gjeldende lov. Ifølge straffeprosessloven har en mistenkte rett til å la seg bistå av forsvarer på alle trinn av i en straffesak.

### Tekstramme 3.1 Retten til representasjon og prinsippet om fritt forsvarervalg

Retten til representasjon og prinsippet om fritt forsvarervalg utgjør vesentlige rettssikkerhetsgarantier for mistenkte. Forsvarerens rolle er å beskytte mistenktes interesser i rettergangen. Den som er mistenkt, er ofte ukjent med loverket, juridisk språk og hvordan man bør opptre. Dette medfører et representasjonsbehov i en situasjon der også presset som følger med anklagen, kan være stort.

Kilde: NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov

Straffeprosessloven krever at det skal være et utvalg av faste offentlige forsvarere. Når en mistenkt ikke selv fremmer et ønske om en bestemt advokat eller advokatfirma, vil det oppnevnes en forsvarer fra den gjeldende rettskretsens liste.

<sup>1</sup> <https://www.fylkesmannen.no/nb/Folk-og-samfunn/Fri-rettshjelp/>

### 3.2.1 Faste lister over forsvarsadvokater og bistandsadvokater

Rettskretsene knytter til seg forsvarere og bistandsadvokater gjennom åremålsstillinger. Oppnevnelser foregår etter utlysning av verv, der antagelse skjer på åremål for 6 år med adgang til gjenoppnevning.

Forsvarere og bistandsadvokater knyttes til rettskretsen. Vervet, som er personlig, innebærer plikt til å inngå i turnusordningen for faste forsvarere og faste bistandsadvokater ved den aktuelle tingretten, også i ferieperioder. I utlysninger fra 2019 framgår det at det legges vekt på at den faste forsvareren/bistandsadvokaten har kontorsted i rettskretsen. Det legges vekt på relevant praksis, faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet.

**Forsvareren** bistår siktede eller tiltalte i straffesaken. Den som er siktet eller tiltalt velger selv hvem som skal være forsvareren i en sak. Hvis han eller hun ikke har noe bestemt ønske, vil domstolen oppnevne en. Vanligvis er forsvareren en advokat, men tiltalte kan også velge en person uten dette yrket. I slike tilfeller må retten godkjenne valget. I de fleste saker dekkes utgiftene til denne av det offentlige. Der den tiltalte ikke har egen advokat, oppnevnes en advokat fra listen over offentlige forsvarere.

Listen over forsvarsadvokater, datert 18.10.2019, viser at de aller minste tingrettene kun har én advokat på listen, mens den største tingretten har 31 advokater på listen. Advokater i de store byene, og da særlig Oslo, tilhører gjennomgående større advokatkontorer/firmaer enn advokatene på listene i mindre tingretter. Dette speiler advokatmarkedet der det naturlig nok etableres større selskaper i store markeder, mens det i mindre byer er færre advokater med mindre advokatkontorer, eventuelt enepraksis eller topersonpraksiser.

Det er til sammen i underkant av 200 advokater på listene over offentlige forsvarere. Med 6 års åremål med adgang til gjenoppnevning, vil det variere hvor mange nye advokater som kommer til per år. Listen over forsvarere er ikke fullstendig mht registrering av når åremålet startet, det framgår også av listen at ikke alle som er registrert på listen er på åremål. Listen er ikke egnet til å vurdere hvorvidt endringer i salærforskriften har påvirker turnover eller søkere til å stå på en slik liste.

**Bistandsadvokatene** skal ivareta rettighetene til fornærmede og etterlatte i en straffesak. Det gjelder både på etterforskningsstadiet og i rettsforhandlingene. Både de som har vært utsatt for en straffbar handling (fornærmede) og etterlatte kan ha krav på bistandsadvokat. For eksempel har fornærmede i saker om visse typer seksuelle overgrep krav på bistandsadvokat. Det samme har etterlatte i saker hvor en person under 18 år er død som følge av en straffbar handling. Retten kan også oppnevne bistandsadvokat i andre tilfeller når særlige forhold gjør at det er behov for det (domstol.no).

Hovedregelen er at den som har rett til bistandsadvokat fritt kan velge advokat etter eget ønske, uansett hvor langt saken har kommet. For rettsoppnevnte bistandsadvokater som skal betales av det offentlige er det likevel noen begrensninger. Domstolene har som nevnt, egne lister over faste bistandsadvokater som det fritt kan velges fra innenfor den enkelte rettskrets. Dersom det ikke fremmes et eget ønske om en bestemt advokat, velger retten en advokat fra listen over faste bistandsadvokater. Det er adgang til å velge advokater som ikke står på rettens liste, men det kan kreves at oppnevningen ikke fører til at saken blir vesentlig forsinket. Vanligvis må det også velges en advokat innenfor egen rettskrets (bostedsforbehold).

Listen over bistandsadvokater, datert 26.06.2019 viser at de minste tingrettene kun har én bistandsadvokat på listen, mens den størst tingretten har 18 advokater på listen. Det er også en sammenheng mellom tingrettens størrelse og størrelsen på advokatfirmaene bistandsadvokatene tilhører. Listen over bistandsadvokater teller mellom 160 og 170 advokater.

### 3.3 Sakkyndige og tolker

Dersom domstolen eller fylkesnemnda har behov for å få vite mer om et faglig spørsmål i en sak, kan den oppnevne en eller flere sakkyndige som har spesiell kompetanse på fagfeltet. Sakkyndige kan eksempelvis være psykologer, psykiatere eller leger. Sakkyndige kan brukes både i straffesaker og sivile saker. Retten kan eksempelvis oppnevne rettsmedisinske sakkyndige i forbindelse med en erstatningssak eller for å vurdere tilregnelighet i en straffesak.

Salærforskriften gjelder også salær til oppnevnte sakkyndige og rettstolker i saker for andre domstoler enn Høyesterett, sakkyndige/institusjoner og tolker som gjør tjeneste for påtalemyndigheten samt til sakkyndige, tolker eller andre som yter bistand etter lov om fri rettshjelp.

Sakkyndige lønnes etter salærforskriften, som denne evalueringen handler om, når vedkommende oppnevnes som sakkyndig av retten. Som meddommer lønnes sakkyndige etter *Rettsgebyrforskriften*. Dersom den sakkyndige oppnevnes av fylkesnemnda som fagkyndig medlem, lønnes personen etter «*Retningslinjer for godtgjøring og for dekning av reiseutgifter for fagkyndige medlemmer, alminnelige medlemmer og talspersoner*». På oppdrag for barneverntjenesten avtales avlønningen med kommunen. Avlønningen varierer med type oppdrag og oppdragsgiver, og det er også ulike regler for offentlige ansatte og privatpraktiserende sakkyndige. Dersom det er en del av vedkommendes tjenesteplikt å utføre oppdraget som rettsoppnevnt sakkyndig, har personen ikke krav på særskilt godtgjørelse for dette. Det fremgår av salærforskriften at sakkyndige som har stilling i det offentlige godtgjøres med 4/5 av full salærsats, med mindre de kan dokumentere utgifter til kontorhold og selvpensjonering som utgjør minimum 1/3 av næringsinntekten.

Rettskretsene har ikke avtaler med sakkyndige på samme måte som de har med forsvarsadvokater. Derimot er den rettsmedisinske kommisjon pålagt å etablere en oversikt over aktuelle sakkyndige i straffesaker. Kommisjonen gir kun opplysninger om navn på sakkyndige og deres formelle kompetanse, ikke råd om hvilke sakkyndige rekvirenten bør velge. I straffesaker er det opp til retten og påtalemyndigheten å vurdere om det er behov for, og i tilfelle engasjere, sakkyndige med relevant kompetanse for den enkelte sak og de forhold som søkes utredet (sivilrett.no). Det er også opprettet en enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet (NERS). Enheten er lokalisert i sengepostområdet til Regional Sikkerhetsavdeling på Brøset (St.Olavs Hospital, Trondheim). Sakkyndige som inngår i en oversiktsliste under NERS kan motta observand i lokalene til NERS. Enheten ble opprettet som pilot i 2015 og er videreført. Det oppgis at det er innmeldt 106 sakkyndige i oversiktslisten. Per 28.11.2018 hadde NERS mottatt og behandlet 1124 rekvisisjoner fra påtaleenheter fra oppstarten i 2015.

Sakkyndige psykologer benyttes blant annet i barnelovsaker og barnevernssaker. I barnelovsaker/foreldretvister kan domstolen oppnevne sakkyndige til å bistå under saksforberedende møter, mekle mellom foreldrene og gjøre undersøkelser. I barnevernssaker arbeider sakkyndige ofte på oppdrag for barnevernstjenesten, men private parter (foreldrene) har også anledning til å engasjere en sakkyndig for å få en annen vurdering. Fylkesnemnda og domstolen kan også velge å oppnevne en sakkyndig. Sakkyndige psykologer lønnes etter Salærforskriften når de er sakkyndig i retten, enten



i barnelovsak eller barnevernssak. Sakkyndige i barnevernssaker kan velges fra en liste, men kan også hentes på andre måter. Agenda Kaupang (2017) dokumenterer at også «vanlige» psykologer og andre yrkesgrupper, som ikke har gjennomført programmet, benyttes som sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven i dag.

For å stå på listen over sakkyndige i barne- og familiesaker, kreves som hovedregel autorisasjon som psykolog eller lege og fullført utdanningsprogram for sakkyndige. I tillegg kreves det 45 timer veiledning i sakkyndigsaker, og kandidaten skal ha gjennomført minimum tre sakkyndigutredninger<sup>2</sup>. Det er i overkant av 200 sakkyndige i registeret på denne listen. Dette er den største gruppen sakkyndige.

### Tekstramme 3.2 Sakkyndige i barnelovsaker og barnevernssaker

En sakkyndig er en person som i «kraft av utdanning, oppøvde ferdigheter eller erfaring forventes å ha kunnskap på et spesifikt fagområde ut over det som kan regnes som allmennkunnskap, og tilstrekkelig til at systemet, offisielt/rettslig, har tillitt til den sakkyndiges faglig funderte mening om et forhold eller faktum innen sitt ekspertområde.»

kilde: Barne- og likestillingsdepartementet (2009), punkt 3.2.

## 3.3.1 Tolker

Domstoladministrasjonen samarbeider med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om kvalitetssikring av tolkingen. Dette organiseres av IMDi gjennom opptaksprøver til tolkeutdanning og kurs i tolkens ansvarsområde. Det er opprettet et nasjonalt tolkeregister (tolkeportalen.no) over kvalifiserte tolker. Tolkene er inndelt i fem kategorier hvor tolker i kategori 1 er de høyest kvalifiserte. Listen omfatter tolker for mer enn 60 språk. Tolkene er konsentrert med bostedsadresser rundt de store byene, men en stor andel av tolkene oppgir at de er tilgjengelige for oppdrag for store deler av landet. Fra tolkeportalen framgår det at tolker stort sett tilbyr fjerntolkning over skjerm. Dette er etter det vi har fått opplyst i liten grad tatt i bruk for oppdrag som dekkes av salærforskriften. Begrensningene for bruk av skjermtolker synes å ligge på bestillers side, ikke hos tolkene som skal utføre oppdraget.

## 3.4 Markedsmekanismer og salæroppdragenes markedsandel for advokater

For å kunne forstå virkningsmekanismene i advokatmarkedet og advokatenes tilpasninger før og etter endringen i fraværsgodtgjørelsen, er det nødvendig med noe bakgrunnsinformasjon om advokatmarkedet. Vi har vist foran at tingrettene sikrer seg advokater gjennom å oppnevne faste forsvarere som plikter å stille opp i en form for turnusordninger. For advokatene som oppnevnes gir dette en sikker tilgang til oppdrag innenfor de områdene som omfattes av rettshjelpsordningen. Dette gir rom for spesialisering og en sikker inntekt for en del av virksomheten. Samtidig gir listesystemet en viss sikkerhet for at de som oppnevnes som offentlige forsvarere har relevant kompetanse og erfaring fra straffesaker. For borgere som ikke selv velger advokat, må det kunne forventes at den offentlig oppnevnte forsvareren er kompetent og også har relevant erfaring. Dette for å kunne ivareta

<sup>2</sup> <https://www.psykologforeningen.no/publikum/sakkyndiglisten>.

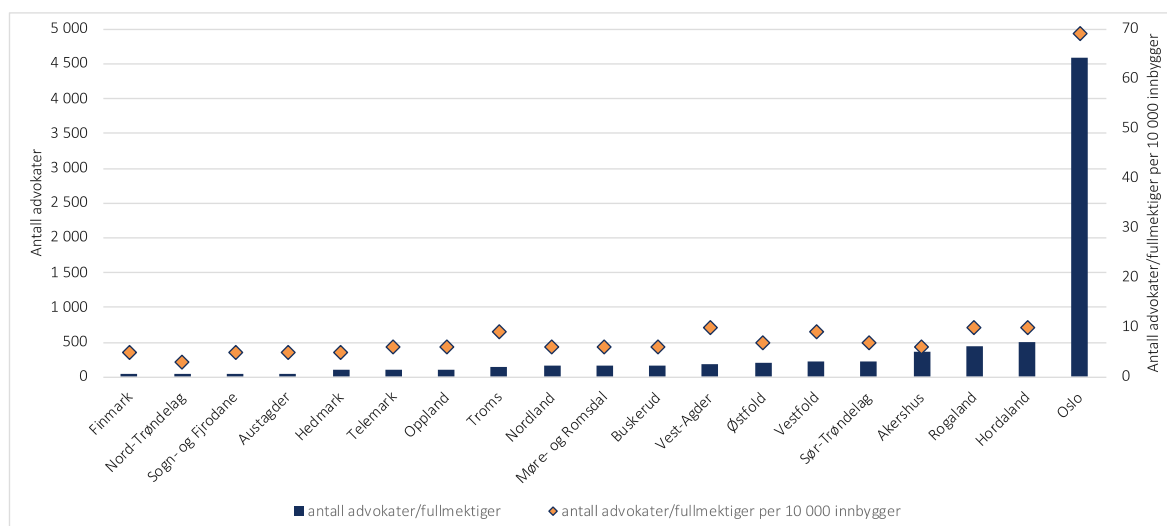
prinsippet om partslikhet best mulig. Partslikhetsprinsippet går ut på at partene skal ha samme stilling med hensyn til å fremføre sin sak, begrunne sitt syn og til å imøtegå den annen parts argumentasjon. Forsvareren har en viktig rolle for å sikre en partsdrevet prosess og ivaretagelsen av prinsippet om partslikhet.

### 3.4.1 Konkurransen i advokatmarkedet

Copenhagen Economics (2019) viser i en analyse av det norske advokatmarkedet at det er store geografiske variasjoner når det gjelder antall advokater i norske fylker. Det er langt flere advokater per innbygger i Oslo, sammenliknet med de andre norske fylkene. Undersøkelsen viser at det er 69 advokater per 10 000 innbygger i Oslo, mens fylkene med nest flest advokater per innbyggere har 10 advokater per 10 000 innbygger (Vest-Agder, Hordaland og Rogaland), mens Nord-Trøndelag har færrest advokater per innbygger med 3 per 10 000 innbygger. De konkluderer med at det er virksom konkurranse i advokatmarkedet. Den geografiske variasjonen i antall advokater og fullmektiger vil likevel ha betydning for tilgangen på advokattjenester ut fra hvor i landet man befinner seg.

I Figur 3.1 viser vi antall advokater/fullmektiger totalt og per 10 000 innbygger fordelt på fylkene i 2017. Antall advokater er hentet fra Advokatforeningenes bransjeundersøkelse fra 2017. Advokatene er fordelt der hovedkontoret er lokalisert. Oslo er dermed overrepresentert i figuren i og med de fleste store advokatkontorer med lokaliseringer i flere byer har hovedkontor i Oslo. Copenhagen Economics (2019) baserer sine analyser på det samme tallgrunnlaget. På tross av denne feilkilder gir figuren et godt bilde av geografiske variasjoner i advokattetthet.

Figur 3.1 Antall advokater per fylke og per 10 000 innbygger (Fylker 2017)



Kilde: SSB og Advokatforeningen (2018 c)

Advokatforeningens bransjeundersøkelser (2018 c) viser at det i løpet av de siste årene har vært en høy vekst i den totale omsetningen innenfor advokattjenester. Det har også over tid vært til dels store endringer i markedet med en framvekst av store advokatbedrifter og en stadig større grad av spesialisering. Store advokatbedrifter kan også høste stordriftsfordeler, blant annet gjennom å bruke fullmektiger med lavere timelønn til deler av oppdragene, og som følge av flere hoder å dele faste kostnader på. Det har også vært en framvekst av små, og mer spesialiserte advokatkontorer som

retter seg mot spesifikke nisjer, samtidig har mange små firmaer beholdt en bred portefølje med oppdrag fra ulike rettsområder, herunder offentlige salæroppdrag.

Blant de spesialiserte advokatkontorene er det også noen som har rettet seg mot offentlig salæroppdrag, samtidig som vi finner eksempler på offentlige forsvarere som tilhører advokatkontor med forretningsjus som spesialitet. Konkurransen i Oslo-markedet synes å være økende. Med 94 søkere til seks verv som fast forsvarer i Oslo, er dette en klar indikasjon på sterk konkurranse om denne type oppdrag i Oslo-markedet<sup>3</sup>. Andre steder i landet kan det være tynt med advokater og svakere konkurranse, men også lav etterspørsel etter advokattjenester. For advokater med virksomheter i områder med lav etterspørsel etter advokattjenester, eller som opplever høy konkurranse og perioder med mye ledig kapasitet, vil det kunne være attraktivt å stå på en liste over offentlige forsvarere eller faste bistandsadvokater. Dette sikrer et minimum av oppdrag, og det gir også muligheter for spesialisering over perioden som fast forsvarer. For advokater som opererer i tynt befolkede områder med lav etterspørsel etter advokattjenester, kan offentlig salæroppdrag være avgjørende for å sikre en tilfredsstillende inntjening på kontoret. Godt etablerte og erfarne advokater i disse områdene vil i mange tilfeller kunne ha alternative oppdrag, og vil da kunne velge bort oppdrag med en stor andel reisefravær. I motsetning til de store advokatkontorene og områder med høy advokattetthet, vil oppdraget ikke nødvendigvis kunne utføres av en advokat fra samme kontor eller samme geografiske område. Alternativet for vedkommende som har behov for advokathjelp, vil da kunne være å hente en advokat fra større advokatmarkeder.

Copenhagen Economics (2019) viser til at en høy geografiske konsentrasjon av advokater og advokatfullmektiger i Oslo, kan bety at det for eksempel finnes mer konkurranse blant advokater i hovedstaden, så lenge man antar at advokater som regel konkurrerer om kunder i sitt eget fylke. Videre peker de på at teknologi og kommunikasjon over internett kan medføre at advokaters beliggenhet ikke nødvendigvis har stor betydning for den lokale konkurransen, ettersom de enklere kan tilby tjenester til kunder i andre fylker. Utover teknologiske løsninger vil også noen advokater tilby juridisk rådgivning i omkringliggende fylker ved å reise dit fysisk. Dersom vi tar hensyn til feilkilden som følger av at advokatene er plassert der hovedkontoret er registrert, er konsentrasjonen i Oslo lavere enn det Copenhagen Economics (2019) legger til grunn, med en påfølgende større tetthet i andre store byer enn det som framgår av Figur 3.1. En annen faktor som er relevant, er at store advokatkontor som hovedregel har betydelig flere fullmektiger og advokater på fastlønn enn mindre advokatkontorer i distriktene og advokatkontorer i mindre byer. Advokatforeningen (Advokatforeningen, 2018 c) viser at gjennomsnittsinntekten til advokatfullmektiger i 2017 var 612 000 kroner, mot 3,1 millioner kroner for partnere i advokatfirmaer. Eiere i enkeltpersonselskaper og ansatte advokater var på hhv 1 million kroner og 913 000 kroner. Salgsinntektene som dekker lønn og faste kostnader vil derfor variere betydelig innad på et kontor, mellom kontorer og geografisk. Dette vil også ha betydning for hvilke advokater som tar oppdrag med en stor andel reisefravær.

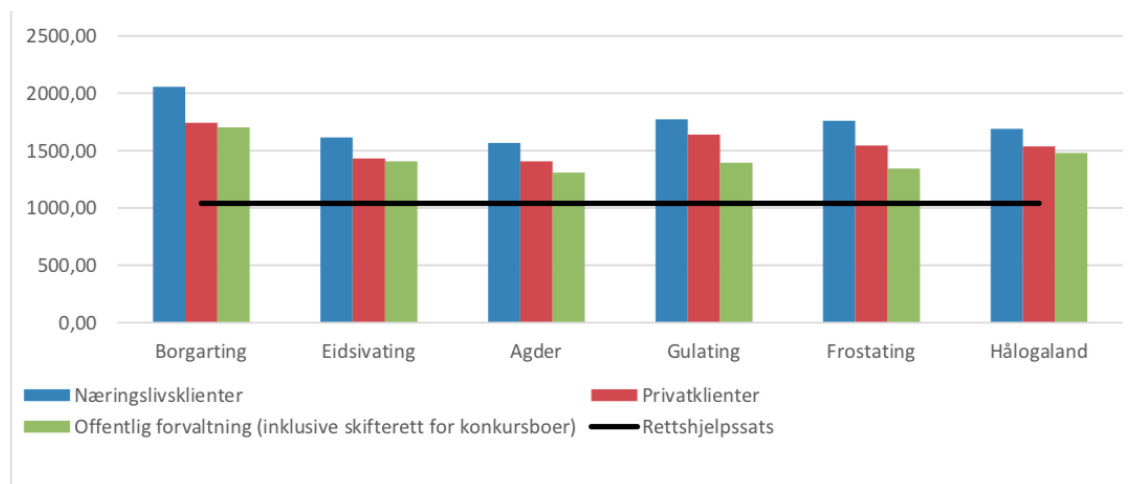
### 3.4.2 Konkurransesituasjon og tilpasninger i markedet for offentlig salæroppdrag

Advokatforeningen undersøker jevnlig utviklingen i timepriser. Resultatene fra bransjeundersøkelsen 2017/2018 er vist i på side 9 i et notat fra Advokatforeningen som innspill til statsbudsjettet 2020 (Advokatforeningen, 2018 b). Advokater har rapportert inn timesatsene de tar ifm. oppdrag knyttet

<sup>3</sup> søkelisten for seks verv som fast forsvarer for en periode på seks år for Borgarting lagmannsrett og Oslo tingrett i november 2019

til ulike kundesegmenter. Det er også skilt mellom lagretter. Figuren viser at salærsatsen (i figuren kalt rettshjelpssatsen) ligger under timeprisen advokatene krever i andre sammenhenger. Vi har gjengitt figuren fra advokatforeningen i Figur 3.2. Fraværsgodtgjørelsen ble som nevnt halvert fra 2017 og er i dag halv sats av rettshjelpssatsen.

Figur 3.2 Timepris fordelt på kundesegment og lagretter. Figur hentet fra notat fra Advokatforeningen, datert 3. desember 2018



Kilde: Advokatforeningen (2018 b), side 9

Copenhagen Economics (2019) finner at prisforskjellen mellom fylket med lavest timepris, Aust-Agder, og fylket med høyest timepris, Oslo, er på 48 prosent. En reduksjon i satsene for reisefravær godtgjørelsen vil ha størst virkning for advokater med mye reiser i forbindelse med offentlige salær oppdrag. Prisforskjellene mellom kundesegment og lagretter speiler til dels konkurransesituasjon, og dels at det er flere faktorer enn timepris som hensyntas i en advokats oppdragsportefølje. Vi viste foran at tingrettene oppnevner offentlige forsvarere og inngår avtaler med advokater som kan oppnevnes til oppdrag der en person ikke selv velger forsvarer.

Det å stå på en liste har noen markedsmessige fordeler. Dette drøftes blant annet i Straffeprosesslovutvalget (NOU, 2016:24). En del av utvalget argumenterer for at ordningen med faste forsvarere bør utvides betydelig i den forstand at flere advokater slipper til. Denne delen av utvalget legger vekt på at mange godt kvalifiserte advokater i dag holdes utenfor den faste forsvarerordningen, og at det er forhold som indikerer at en del faste forsvarere ikke alltid selv utfører de oppdrag som tildeles gjennom ordningen. De argumenterer for at en utvidelse av ordningen kan avbøte på det de oppfatter som uheldige konkurransevridende virkningen av ordningen, og mener at dette vil kunne motvirke uheldige aktiviteter for å sikre seg klienter fra forsvarere utenfor ordningen. Den andre delen av utvalget mener at dagens ordning fungerer og at de uheldige virkningene som er observert der oppnevnte forsvarere overdrar oppdrag til andre i samme bedrift første rekke er et Osloproblem. Denne delen av utvalget legger vekt på mengdetrening, og at dette ofte er en forutsetning for å utføre både forsvarer- og bistandsadvokatoppdrag på en betryggende måte. En utvidelse av ordningen vil ifølge denne delen av utvalget, ikke ivareta dette hensynet på en god nok måte. Videre viser de til at det er konkurranse om å komme på en liste over forsvars- og bistandsadvokater, og at dagens ordning sikrer at oppnevnte advokater har de nødvendige kvalifikasjonene til å utføre denne type oppdrag.

Diskusjonen i utvalget bekrefter at det regnes som attraktivt å være fast forsvarer og bistandsadvokat. Videre følger det av diskusjonen at mengdetrening i mange tilfeller vurderes som viktig for kvaliteten i tjenesten. Den observerte tilpasningen i Osloområdet der oppdrag overføres til andre advokater på kontoret, viser også at offentlige salæroppdrag kan brukes til å fylle ledig kapasitet i en advokatbedrift. Når man først er kommet på en liste, vil det komme oppdrag «av seg selv», noe som gir en form for sikkerhet for deler av virksomheten. Undersøkelsene det refereres til fra Oslo tingrett, bekrefter også at Oslo-markedet skiller seg fra resten av landet. Med store geografiske variasjoner i markedssituasjonen og tilpasninger i advokatmarkedet, er det rimelig å forvente at en endring i offentlig salær og reisefraværsgodtgjørelse vil slå forskjellig ut i ulike geografiske områder. Store inntektsforskjeller innad i en advokatbedrift vil også gi sterke insentiver til å bruke den billigste arbeidskraften på oppdrag, eller de delene av et oppdrag med lavest timegodtgjørelse (inkludert fraværsgodtgjørelse).

### 3.4.3 Offentlig salæroppdrag utgjør om lag 10 prosent av advokatmarkedet

Ifølge en bransjeundersøkelse gjennomført av Advokatforeningen utgjorde offentlig salæroppdrag om lag 10 prosent av den totale omsetningen i advokatbransjen i perioden 2013-2018 (advokatforeningen.no). Det finnes ingen statistikk for hvilke typer advokater som tar offentlige salæroppdrag og hvor stor andel av omsetningen slike oppdrag typisk utgjør, men fra diverse spørreundersøkelser og intervjuer gjennomført av blant annet Advokatforeningen, vet vi at andelen salæroppdrag kan variere fra ingen slike oppdrag til opp mot nesten 100 prosent.

Ifølge Advokatforeningens rapporter Salærrapport 2017 (Advokatforeningen, 2017) og Rettshjelpsalær 2019 (Advokatforeningen, 2018 b), er det en tendens til at advokater med en høy andel offentlig salæroppdrag i gjennomsnitt tjener mindre enn advokater med en mindre andel slike oppdrag. Funnene er basert på utvalgsundersøkelser blant advokater. Svarprosenten på undersøkelsene er imidlertid ikke veldig høy, slik at resultatene må tolkes med varsomhet. Når det tas utgangspunkt i gjennomsnittet og korrigeres for andel advokater i de ulike stillingskategoriene i undersøkelsen vs. i bransjen totalt, viser Kantar TNS' beregninger at advokater som håndterer saker på offentlig salærsats så ut til å tjene rundt 62 prosent av snittet i bransjen i 2015 og rundt 65 prosent av snittet i bransjen i 2016. Selv om det tas hensyn til mulige feilkilder i datagrunnlaget, kan det slås fast at advokater med en stor andel offentlig salæroppdrag vil ha en lavere inntekt enn advokater som retter seg mot andre markeder. Dette er en naturlig følge av at timeprisene varierer mellom ulike kundesegment (jf. Figur 3.2).

### 3.4.4 Konkurransesituasjonen og etterspørsel har betydning for tilpasningen

Oppsummert konkluderer vi med at konkurransesituasjonen og etterspørselen etter advokattjenester har betydning for hvordan advokatene tilpasser seg, og dermed også hvor interessert de vil være i å påta seg offentlige salæroppdrag. Det at oppdragene kommer inn av seg selv, gir en sikkerhet for dekning av deler av et advokatkontors faste kostnader. Disse fordelene har en verdi som kommer i tillegg til timeprisen som vises i Figur 3.2. Hvor stor denne tilleggsverdien vurderes å være, vil variere geografisk og på tvers av advokater og advokatkontorer. Straffeprosessutvalget (NOU 2026:24) er som vist foran opptatt av konkurransevidringer i markeder, der en del av utvalget ønsker å slippe til flere som offentlig oppnevnte forsvarere for å motvirke det de oppfatter som uheldige konkurran-

sevringer som følge av dagens praksis med lister over faste forsvarere. Dette bekrefter at oppdragene oppfattes som attraktive på tross av at salærsatsen er lavere enn det som kan oppnås i andre oppdrag. Sikkerheten som følger med å få et verv som fast oppnevnt forsvarer, kan være avgjørende for å få advokater til å etablere seg i områder som følge av lav befolkningstetthet også har lav etterspørsel etter advokattjenester. Overdragelse av oppdrag som fast forsvarer til andre advokater i samme bedrift forekommer. Straffeprosessutvalget viser også til at den oppdeling av oppdragene på flere kan svekke informasjonsgrunnlaget og føre til en pulverisering av ansvar.

## 3.5 Advokatenes økonomiske situasjon og incentiver

For å vurdere hvilke konsekvenser reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen har, er det sentralt å forstå advokatenes økonomiske situasjon og hvor mye reisefraværsgodtgjørelsen utgjør av advokatenes inntekter. Videre er det viktig å se på hvilke økonomiske incentiver advokatene står overfor, blant annet basert på de ulike timeprisene i advokatmarkedet og tilgangen på oppdrag.

### 3.5.1 Hva skal salærsatsen og reisefraværsgodtgjørelsen dekke?

Advokatenes salgsinntekter skal dekke både driftsutgifter og lønn. Ikke alle timer advokater arbeider vil være fakturerbare timer. For at virksomheten skal gå rundt må advokaten tilpasse driftsutgifter, timesatser og antall fakturerbare timer slik at timesatsene ganget med antall fakturerbare timer er nok til å dekke faste kostnader, i tillegg til rimelig lønn for timene advokaten arbeider, både fakturerbare og ikke-fakturerbare timer.

Salærsatsen, akkurat som timepriser for advokatbistand for privatkunder, skal altså dekke både driftskostnader og lønn til advokaten. Ifølge Advokatforeningens rapport Rettshjelpssalæret 2019 (Advokatforeningen, 2019) og Salærrapport 2017 (Advokatforeningen, 2017) går i gjennomsnitt 46 prosent av salærsatsen til å dekke driftsutgifter. Med en salærsats på 1040 kroner (sats i 2019, satsen i 2020 er p.t 1060 kroner) betyr det driftsutgifter på ca. 480 kroner timen. I så fall innebærer det at timelønnen til en advokat er henholdsvis 560 kroner per time med salærsats på 1040 kroner og 40 kroner per time med reisefraværsgodtgjørelse til halv salærsats. Til sammenlikning vil timelønnen være 1020 kroner per time om advokaten fakturerer en privatkunde 1500 kroner timen og 1520 kroner per time om timeprisen er 2000 kroner timen. Dette er et illustrerende regneeksempel. I praksis varierer driftskostnadene mellom virksomheter; store bedrifter har eksempelvis i snitt lavere kostnader per ansatt enn små bedrifter. Enkelte driftskostnader kan være lavere i distriktene enn i de store byene, men det er færre kontorer i distriktene med vesentlige stordriftsfordeler. På tross av denne type forskjeller sier beregningene likevel noe om nivået på timesatsen som skal til for at advokatene skal kunne dekke sine driftskostnader. Regneeksempelen som er lagt til grunn er forklart i Tekstramme 3.3. Det er tatt utgangspunkt i at advokaten skal dekke sine driftskostnader uten å arbeide overtid og med en faktureringsgrad på ca. 73 prosent. Siden en stor del av driftskostnadene er faste kostnader, som løper uavhengig av hvor mange timer i året advokaten arbeider, vil en stor andel av timesatsen gå til å dekke driftskostnader dersom advokaten arbeider få timer. Jo flere timer advokaten arbeider, dess mindre andel av timesatsen går til å dekke driftskostnader. Advokatens marginalinntekt er derfor høy.

En advokat som lønnes etter salærforskriften, får 1040 kroner per time personen arbeider med saken og 520 kroner per time reising, uansett tidspunkt. Kun på hverdager mellom kl 8-16 kan advokaten

få reisefraværsgodtgjørelse for ventetid, for eksempel ventetid mellom rettsmøtet og en tog- eller flyavgang. Dette er kompensasjon for at ventetiden er til hinder for annet inntektsgivende arbeid i kontortiden.

### Tekstramme 3.3 Forutsetningene bak regneeksempelet med timelønnen til advokater

Regnestykket baserer seg på at advokaten arbeider et normalt årsverk uten overtid (1695 timer på ett år) og har en faktureringsgrad på 72,8 prosent, slik at antall fakturerbare timer blir 1234 timer i året. Reise og reisefravær er inkludert i de fakturerbare timene. En estimert salgsinntekt per advokat beregnes deretter ut ifra salærsatsen på 1020 kroner i 2018 ganget med antall timer offentlig salæroppdrag, pluss gjennomsnittlig timepris for privatkunder ganget med 1234 minus antall timer offentlig salæroppdrag. Timeprisen lagt til grunn for privatkunder varierer mellom 1470 og 1700 kroner, og er høyere jo mindre andel av omsetningen som er offentlig salæroppdrag. Den estimerte brutto salgsinntekten per advokat i 2018-priser varierer mellom 1,3 mill. kroner for en advokat med rundt 90 prosent offentlig salæroppdrag til 2 mill. kroner for en advokat med rundt 10 prosent salæroppdrag, dersom man legger til grunn at personen ikke har reisefravær. Med 90 prosent salæroppdrag, hvorav 20 prosent av timene er reisefravær, blir salgsinntekten 1,2 mill. kroner, altså 100 000 kroner lavere.

Videre benyttes informasjon fra bransjeundersøkelser Advokatforeningen jevnlig gjennomfører og regnskaps-tall fra Brønnøysundregisteret til å beregne gjennomsnittlig driftskostnader utenom lønn i prosent av driftsinntektene for grupper med ulik andel offentlig salæroppdrag, basert på 2018-tall. Driftskostnadene utenom lønn er om lag på størrelse med 1/3 av salgsinntektene. Ut ifra dette estimeres driftskostnadene per advokat ved å gange den estimerte salgsinntekten med forholdstallet mellom driftskostnadene og salgsinntektene. Igjen skilles det mellom grupper med ulik andel offentlig salæroppdrag. Til slutt beregnes gjennomsnittlig driftskostnader utenom lønn per time ved å dele de estimerte driftskostnadene på 1234, som er antallet fakturerbare timer lagt til grunn. De beregnede gjennomsnittlige driftskostnadene per time varierer mellom knappe 300 kroner timen til knappe 540 kroner timen, og ligger i gjennomsnitt på ca. 470 kroner timen, dvs. 46 prosent av salærsatsen i 2018 og 579 980 kroner i året. Basert på disse beregningene ville en advokat med gjennomsnittlige driftsutgifter og 90 prosent salæroppdrag, hvorav 20 prosent av timene er reisefravær, i 2018 ha en lønn på 735 000 kroner dersom reisefraværsatsen var lik salærsatsen og 621 000 kroner gitt halv reise-fraværsats. Gjennomsnittlig reisefravær utgjør ca. 20 prosent av timene blant saker i Indre Finnmark tingrett, som er blant tingrettene med høyest reisefraværsandel (jf. 4.1.2).

## 3.6 Sakkyndige opererer også i flere markeder

Denne evalueringen handler om salærforskriften og omhandler altså kun de oppdragene sakkyndige gjør for domstolene som sakkyndig i retten. Tilsvarende som for advokatene er det imidlertid relevant hva sakkyndige tjener i sine alternative beskjeftigelser.

Fagpersonene som tar oppdrag som sakkyndige for retten kan ha sakkyndighetsarbeid som en bibe-skjeftigelse i tillegg til å være ansatte i det private eller i det offentlige, eksempelvis som psykologspesialist ved et universitetssykehus, i Bufetat eller BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk), som vitenskapelig ansatte ved et universitet eller forskningssenter mv. Fagpersonene kan også være selvstendig næringsdrivende som enten hovedsakelig tar sakkyndige oppdrag eller som har klinisk praksis som hovedstilling, for eksempel en avtalespesialist. Avtalespesialister er praktiserende spesialister, leger eller psykologer, som får driftstilskudd fra staten.

Selvstendig næringsdrivende er avhengig av godtgjøring for arbeid som krever fravær fra egen praksis for å kunne dekke driftsutgifter og tap av inntekt som de ellers kunne hatt. At den sakkyndige er aktiv i et klinisk fagmiljø skal sikre at personen har oppdatert faglig kunnskap om diagnostikk og behandling. I en del saker vil klinisk erfaring være viktig for kvaliteten i den sakkyndiges arbeid. Situasjonen for selvstendig næringsdrivende er omtrent som beskrevet for advokatene, jf. avsnitt 3.5.

Sakkyndige i offentlige stillinger som tar oppdrag under salærforskriften har andre incentiver og kan også ha ulike avtaler med arbeidsgiver om fravær i forbindelse med denne type oppdrag. Som vist foran varierer også satsene på dette område. Det er derfor ikke mulig å si noe generelt denne gruppens alternative inntjening.

### 3.7 Markedet for tolketjenester

Offentlig sektor er en stor bruker av tolketjenester. Domstolene, sammen med kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og politiet er de største brukerne av tolketjenester målt i kroner. Målt i andel oppdrag er domstolene mindre. Forskjellen mellom rangeringen målt i kroner og antall oppdrag tilskrives i hovedsak at oppdragenes lengde varierer mellom sektorer, men også prisen per tolketime bidrar til forskjellen (Oslo Economics og Agenda Kaupang, 2018). Ifølge Oslo Economics og Agenda Kaupang (2018) var offentlig sektors kostnader ved bruk av tolk på til sammen 829 mill. kroner i 2017. Av disse oppgis det at domstolenes kostnader for bruk av tolketjenester var på 147 mill. kroner, noe som tilsvarer omlag 19 prosent av offentlig sektors bruk av tolker. Domstolenes andel målt i oppdrag er på kun 2 prosent. Dette reflekterer at tolkeoppdrag for domstolene både er av lengre varighet enn gjennomsnittet, og bedre betalt. Domstolene oppgis også å være den tolkebestillerne med flest høyt kvalifiserte tolker, der nesten halvparten av tolkeoppdragene gjennomføres med tolker med kvalifikasjonsnivå 1 eller 2. Dette bidrar også til høyere kostnader per tolketime enn gjennomsnittet for offentlig sektor. Fri rettshjelpssaker representerer en stor andel av domstolenes bruk av tolketjenester (se kapittel 4 for en oversikt over bruk av tolk under rettshjelpordningen).

NOU (2014:8) anslår at om lag 5 500 tolker tar oppdrag for offentlig sektor. Flere tolker tar oppdrag som selvstendig næringsdrivende. Enkelte etater har tolketjenester med fast ansatte tolker. Ifølge IMDi og NHO Service og Handel (2018) kjøper domstolene hovedsakelig tjenestene direkte fra tolker oppført i eget register. Dette i motsetning til kommune- og spesialisthelsetjenesten som skaffer flest tolketjenester fra private leverandører.

Tolking kan foregå ved fremmøte, teleon eller ved hjelp av skjerm. Domstolene bruker i hovedsak fremmøte. Domstoladministrasjonen skriver i sitt høringssvar på forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), at en hyppigere bruk av fjerntolking vil bidra til en kvalitetsheving, blant annet fordi flere domstoler vil få tilgang til de best kvalifiserte tolkene. Det understrekes imidlertid at dette krever at nødvendig utstyr for skjermtolking er tilgjengelig. Ifølge Domstoladministrasjonen er ikke norske rettsaler utrustet slik at dette er praktisk mulig, uten betydelige oppgraderinger (Domstolsadministrasjonen, 2019).

IMDi og NHO Service og Handel (2018) referer til en spørreundersøkelse blant leverandører av tolketjenester som ble gjennomført i februar 2018. På et åpent spørsmål om utfordringer i arbeidet med å levere gode tolketjenester, er ett av svarene at varierende oppdragsmengde og ugunstige vilkår gjør at kvalifiserte tolker velger bort tolkeyrket til fordel for annen fast inntekt. IMDi har også



kartlagt hvor mye de kvalifiserte tolkene arbeider. Resultatene viser at kun én av ti kvalifiserte tolker jobber fulltid som tolk. Tre av ti jobber halvtidsstilling som tolk, mens seks av ti jobber mindre enn dette. IMDi finner videre at halvparten av de kvalifiserte tolkene takker nei til oppdrag på grunn av dårlige lønns- og arbeidsbetingelser. Omtrent 40 prosent av tolkene som besvarte undersøkelsen, ønsker å jobbe fulltid som tolk. IMDi finner også en dårlig kapasitetsutnyttelse der kun 57 prosent av kapasiteten til kvalifiserte tolker benyttes.

Så vidt vi er kjent med er det kun domstolene og deler av justissektoren, fylkesnemnda for barnevernssaker og enkelte etater med fast ansatte tolker som opererer med standardiserte takster. Med timelønner som varierer fra 100 til 1000 kroner timen og dårlig kapasitetsutnyttelse, kan det ikke sies å være en generell knapphet på tolker. Retthjelpsoppdrag framstår som økonomisk konkurransedyktig i et marked med overkapasitet. Alternative oppdrag vil ofte være av kortere varighet og dårligere betalt. Det vil likevel kunne oppstå knapphet på tolketjenester på enkelte språk og tolker med høyt kvalifikasjonsnivå. En stor andel av de kvalifiserte tolkene er geografisk plassert i Osloområdet. Det er geografiske variasjoner med hensyn til antall kvalifiserte tolker på ulike språk. Med halveringen i reisefraværgodtgjørelsen har tingretter som er avhengig av å hente tolker utenfor eget geografiske område fått svekket konkurransekraft mot tingretter med tilgang til kvalifiserte tolker i eget området. Dette vil kun ha betydning i tilfeller der det er knapphet på ønskede kvalifikasjoner knyttet til nivå og språk.

### 3.8 Hvorfor reiser advokater, sakkyndige og tolker?

Noe av begrunnelsen for å redusere fraværsgodtgjørelsen var å gi insentiver til mindre unødvendig reising. Det er derfor relevant å se nærmere på hvorfor advokater på offentlige salæroppdrag reiser. Advokatforeningen (2018 a) oppgir følgende årsaker til at advokater reiser:

- Besøk hos klient i varetekt
- Fylkesnemndsaker
- Saker i kontrollkommisjonen i det psykiske helsevernet
- Hovedforhandlinger i straffesaker
- Avhør av barn i barnehus

Når det gjelder besøk hos klient i varetekt vil dette ofte medføre reise. Det er Kriminalomsorgen som beslutter hvilket fengsel en varetektsfange skal plasseres i. Fengselskapasiteten i Norge er bygd ut i løpet av de seneste årene. Med bedre kapasitet i Kriminalomsorgen vil det til en viss grad være mulig å ta hensyn til geografisk plassering der nærhet til tingretten vedkommende tilhører kan vektlegges. Kriminalomsorgen må veie flere hensyn når de plasserer varetektinnsatte og straffedømte. Fengslene har også ulike ansvarsområder som legger rammer for hvor ulike innsatte kan plasseres. Forsvareren har liten innflytelse over hvor klienten plasseres, og i den grad forsvareren har innflytelse, vil det være utfra hensyn til den innsatte. Skype og telefon vil i noen grad kunne erstatte fysiske besøk hos klienten, men vil neppe kunne erstatte alle fysiske møter. Dette vil avhenge av sakens art og klientens forfatning. I noen tilfeller vil besøk hos klient i varetekt medføre en svært lang reise, mens det i andre tilfeller kan være innenfor et par timer eller kortere reisetid. Straffeprosessutvalget peker på at mistenkte i en straffesak kan være i en svært vanskelig situasjon og i en dårlig forfatning. I tillegg til at dette begrunner at den siktede bør få slippe å forholde seg til flere personer, tilsier dette at det også kan være påkrevd med fysiske møter og at forsvareren er til stede ved avhør og fengslingsmøter,

og også selv møter klienten direkte. Hvorvidt reising er påkrevd avhenger også av hvilke teknologiske muligheter som finnes der klienten oppholder seg.

Det er i dag 12 fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker. Selv om bostedsforbeholdet håndheves strengt tilsier lokaliseringen av fylkesnemndene at reising må påregnes i en stor andel av sakene. Pasienter som klager på vedtak om tvunget psykisk helsevern har krav på advokatbistand som en del av fri rettshjelpsordningen. Sakene behandles i kontrollkommisjonen. Disse er spredt over hele landet og krever dermed også ofte at advokaten må reise.

Hovedforhandlinger i straffesaker krever reiser dersom advokatene ikke bor der forhandlingene finner sted. Hensynet til fritt forsvarervalg kan føre til at bostedsforbeholdet oppheves. Det kan også være store geografiske avstander som krever til dels lange reiser innenfor hver enkelt rettskrets.

Med 11 regionale barnehus vil avhør i barnehus i svært mange saker kreve at advokat/bistandsadvokat reiser. Utover disse nevnte områdene vil utlendings saker med møter i utledningsnemnda og rettsmøter kreve tilstedeværelse og reiser.

Domstolkommisjonen (NOU, 2019:17) viser et betydelig teknologisk etterslep i domstolene, og at ikke alle domstolene kan gi brukerne det samme digitale tilbudet. Dette kan ha betydning for hvilke reelle muligheter som er tilgjengelig for å eventuelt kunne bruke teknologiske løsninger som alternativ til reise. De samme begrensningene vil også gjelde for fengsler, helsevesenet og andre steder hvor vedkommende som har behov for advokat befinner seg.

Domstolkommisjonen legger også vekt på geografisk nærhet til tingretten, og at dommere med en viss forståelse for dagliglivet i området kan være viktig for opplevd tilgjengelighet. Det vises til at lange reiser kan medføre praktiske vanskeligheter, være belastende og kostnadskrevede. I sitt forslag til ny domstolstruktur er det lagt til grunn at kun 5 prosent av befolkningen vil ha mer enn to timers reisetid til nærmeste rettssted. I anbefalingen er det sett hen til at belastningen ved å reise kan reduseres ved bruk av fjernmøteteknikk, nettbaserte løsninger eller mer mobile dommere. Vi tilføyer at opplevd tilgjengelighet og en viss forståelse for dagliglivet i nærområdet til en klient, trolig også er viktig for forsvars- og bistandsadvokater.

Kommisjonen har lagt til grunn at kravet til fysisk oppmøte er det samme fremover i tid som i dag. Samtidig viser de til at det må kunne antas at det i fremtiden vil bli mindre behov for fysisk oppmøte i tingrettene som følge av digitalisering. Med et stort teknologisk etterslep synes det å være begrensede muligheter for å erstatte fysisk oppmøte på kort sikt.

Sakkyndige må nødvendigvis oppsøke eller møte personene de eventuelt skal vurdere, og i tillegg møte opp i de instanser som behandler sakene. Dette kan være både i hovedforhandlinger i straffesaker, nemndsbehandlinger, kommisjoner mv.

For tolker er tilstedeværelse nødvendig i en stor andel oppdragene under rettshjelpordningen i dag. Domstoladministrasjon viser til at det er avgjørende at tolken kan se alle aktørene som deltar, og dette stiller krav til utstyret, for eksempel til utplassering av kamera og lydutstyr i salen. Dette mangler i norske rettsaler i dag (Domstolsadministrasjonen, 2019). Fra tolkeportalen.no framgår det at en stor andel av tolkene tilbyr skjermtolking og andre former for fjerntolkning. Når tolker likevel reiser, vil dette i stor grad skyldes bestillingen og ønske om tilstedeværelse fra oppdragsgivers side.

Tekstramme 3.4 viser eksempler på reise- og reisefraværsgodtgjørelse hentet fra Oslo Tingrett. I tillegg til å illustrere situasjoner der forsvarer/bistandsadvokater reiser som en del av oppdraget, er

eksemplene egnet til å gi et bilde av hvordan deler av reisefraværsgodtgjørelsen håndteres og hva som kan dekkes og vanligvis ikke dekkes.

#### Tekstramme 3.4 Eksempler på reise og reisefraværsgodtgjørelse (hentet fra FAQ Oslo tingrett )

**Spørsmål:** Forsvareren tilhører rettskretsen, men siktede sitter i varetekt utenfor rettskretsen. Kan en forsvarer kreve dekket utgifter til reise, kost- og fraværsgodtgjøring når siktede sitter varetektsfengslet utenfor rettskretsen?

**Svar:** Ja, det tilstås fraværsgodtgjøring for den reisetiden som medgår for forsvarer til å oppsøke siktede i fengsel til nødvendige samtaler selv om siktede sitter varetektsfengslet utenfor rettskretsen, jf. salærforskriften § 8 første ledd. Utgifter som påløper ved slikt fravær, f.eks. utgifter til reise, overnatting og kostgodtgjørelse, skal ikke honoreres etter salærforskriften, men utbetales i henhold til statens reiseregulativ, jf. salærforskriften § 8 femte ledd. I statens reiseregulativ pkt 9.2.9 § 9 heter det at kostgodtgjørelse ikke tilstås for reiser under 15 km. Når det ikke er mulig/hensiktsmessig – med bakgrunn i oppdragets karakter – å innta måltidet på eget arbeidssted, kantine, personalrom, spiserom og lignende, kan legitimerede utgifter til kost likevel dekkes etter tidsintervallene og satsene i statens reiseregulativ.

**Spørsmål:** En advokat med kontor i Oslo er oppnevnt som forsvarer i fengslings sak i Stavanger tingrett. Bostedsforbeholdet er ikke opphevet. Kan forsvarer kreve fraværsgodtgjøring for den reisetid som medgår til å oppsøke siktede i fengsel i Stavanger?

**Svar:** Hvis bostedsforbeholdet ikke er opphevet, regnes fraværsgodtgjøring og dekning av reiseutgifter som om advokaten hadde hatt kontorsted på "rettsstedet", dvs. domstolens faste rettssted, jf. Rt-1994-1160 og Rt-1996-1770. Bakgrunnen er at det offentlige ikke skal bære merutgiften ved at det velges en advokat utenfor rettskretsen. Oslo-advokaten likestilles med en Stavanger-advokat hva gjelder dekning av reiseutgifter og fraværsgodtgjøring til fengsel utenfor rettskretsen. Dette innebærer altså at: Der bostedsforbeholdet ikke er opphevet, regnes reisefraværet fra rettskretsen til fengselet – enten fengselet ligger innenfor eller utenfor rettskretsen til advokatens kontorsted.

Fra 1. januar 2017 er det halv salærsats for reise- og annet fravær (f.eks. pauser i retten og ventetid ifm. fengselsbesøk).

**Spørsmål:** En tolk/advokat beregner god tid gjennom sikkerhetskontrollen i tinghuset eller tar en tidlig trikk slik at han/hun er i tinghuset kl. 0845. Skal tiden fra advokaten/tolken ankommer rettslokalet og til rettsmøtet starter medregnes som reisetid?

**Svar:** Nei. Ventetiden etter ankomst reise målet er "annet fravær", jf. kommentaren til salærforskriften § 8 første ledd første punktum. Slikt fravær kan honoreres. I så fall må samlet reise- og ventetid overstige 30 minutter hver vei for å gi krav på salær. Oslo tingrett fører en restriktiv praksis.

**Spørsmål:** En advokat som skal besøke klient som sitter i varetekt i et fengsel i Oslo-område bruker drosje fra sitt kontor til fengselet. Kan han kreve dette dekket?

**Svar:** Utgifter til reise ved slike besøk godtgjøres etter reglene i statens reiseregulativ, jf. salærforskriften § 8 femte ledd. Det følger av pkt 9.2.3 § 3 at reisen skal foretas - etter en totalvurdering – på den for staten hurtigste og billigste måte. I pkt 9.2.5 § 5 heter det at det som hovedregel skal innhentes forhåndssamtykke, dersom f.eks. drosje skal brukes. Det er ikke vanlig praksis i Oslo tingrett å be om forhåndssamtykke. Drosje kan være det rimeligste alternativ for staten samlet sett, dersom det kan gjøre at advokaten ikke tilstås salær for reisefravær etter salærforskriften § 8. Dersom det er tale om fengselsbesøk til Bredtvedt eller Ila, vil drosje/egen bil gjerne være det hurtigste og rimeligste alternativ for staten. Dersom advokaten har med seg mange dokumenter, kan det være et argument for å honorere bruk av drosje.

**Spørsmål:** Forsvarer/bistandsadvokat innkalles til særskilt domsavsigelse i sak som var omfattet av stykkprisforskriften. Har vedkommende krav på særskilt salær for dette rettsmøtet?

**Svar:** Stykkprisforskriften § 7 femte ledd sier at forsvarer har krav på særskilt godtgjørelse etter salærforskriften. Bistandsadvokaten har ikke krav på særskilt godtgjørelse, jf. Rt-2011-1086. Høyesterett kom videre til at der bostedsforbeholdet er opphevet, vil bistandsadvokaten ha krav på fraværsgodtgjørelse og dekning av utgifter for å kunne delta på domskonferanse. Krav på dekning av slike kostnader skal ikke avgjøres etter stykkprisforskriften, men reguleres av salærforskriften §§ 8 og 9.

### 3.9 Saksbehandling og rettssikkerhetskrav til domstolene

Domstolene vil kunne bli berørt av eventuelle atferdsendringer som følge av reduksjonen i fraværs-godtgjørelse. Domstolene har som vist foran et ansvar for å oppnevne forsvarere og bistandsadvokater ved behov, og at saksbehandlingen holder ønsket kvalitet. Saksbehandlingstid inngår både som et kvalitets- og et rettssikkerhetskrav til domstolene. En mer effektiv straffesakskjede er også et overordnet mål for justis- og beredskapssektoren. Saksbehandlingstiden er videre avgjørende for hvordan brukerne opplever kvaliteten i domstolene (NOU, 2019:17). Riksrevisjonen (2019) viser at en vesentlig andel av domstolene ikke når de mål for saksbehandlingstid som Stortinget har fastsatt. I den samme undersøkelsen vises det til at sentrale aktører har fremhevet at lang saksbehandlingstid i domstolene kan svekke bevisførselen. Videre pekes det på at lang saksbehandlingstid i flere saker har medført redusert straff. Riksrevisjonen vurderer dette som svært alvorlig og mener dette kan få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også alvorlig sett ut fra kravene i Grunnloven § 95 og i den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 nr. 1 om at saker skal behandles innen rimelig tid.

Riksrevisjonen (2019) viser at hovedutfordringen med å beramme hoved- og ankeforhandlinger innen rimelig tid i straffesaker og sivile saker, er å finne et tidspunkt som passer for domstolen og de ulike aktørene. Behandlingen av foreldretvister og en økning i antallet saker med strafferamme over seks års fengsel er en annen ekstern faktor som trekkes fram som forklaringsvariabel for at målene om saksbehandlingstid ikke overholdes. Det vises til at saksbehandlingstiden i disse sakstypene har økt over flere år, domstolene prioriterer dem og at de kan være krevende å behandle. Riksrevisjonen finner videre at bruken av både tolker, sakkyndige og bistandsadvokater øker. Fraværsgodtgjørelsen gjelder for både forsvarsadvokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker. Dersom endringen i reisefraværsgodtgjørelsen medfører atferdsendringer med konsekvenser for rettsadministrasjonen eller som risikerer å forsinke saksbehandlingstiden i domstolene, er det en risiko for at dette kan bidra til lengre saksbehandlingstid. Domstolenes kapasitet og saksbehandlingstid er en del av konteksten virkningene av endringer i fraværsgodtgjørelse må vurderes i. Saksbehandlingstiden varierer mellom tingrettene. Sårbarheten med hensyn til virkninger for rettssikkerheten av lengre saksbehandlingstid må derfor forventes å variere.

### 3.10 Høringsnotat og hørings svar før endringen ble iverksatt

Reduksjonen i fraværsgodtgjørelse var på høring før endringen ble iverksatt. I høringsnotatet understreker departementet at en ikke er berettiget til fraværsgodtgjørelse dersom en utnytter reisetiden til inntektsgivende arbeid. Arbeid som innebærer krav på godtgjørelse, gir full salærsats selv om dette arbeidet gjøres på reise.

Legeforeningen ytrer en bekymring for at redusert sats for reisetid kan føre til at færre sakkyndige er villig til å ta oppdrag i distriktene. Dette vil i tilfelle føre til en redusert kvalitet på de rettspsykiatriske vurderingene gjennom at domstolene får færre sakkyndige å velge iblant, samt økte utgifter til å fremstille observander for de sakkyndige på sakkyndiges kontorsted. Legeforeningen var derfor grunnleggende kritisk til de foreslåtte endringene i salærforskriften. De viser i stedet til andre tiltak som kan gi ressursbesparelser og som de mener bør vurderes før kutt i fraværsgodtgjørelse:

- Redusere lengden på erklæringene. De sakkyndiges erklæringer har de siste årene i mange tilfeller blitt unødvendig lange. Den rettsmedisinske kommisjon er av samme oppfatning, jfr. nyhetsbrev nr. 23. Kortere erklæringer vil i regelen føre til lavere salærutgifter.
- Retten bør være tydeligere ovenfor sakkyndige som har uforholdsmessig høye regninger. Det bør være mer tilbakemelding knyttet til regninger, tidsbruk osv.
- Det kan gjøres en bedre siling av sakene gjennom de foreløpige rettspsykiatriske undersøkelsene, slik at man kan unngå store omfattende utredninger der det ikke er behov.

Jæren tingrett påpeker at et kutt i fraværsgodtgjørelsen vil medføre merarbeid for domstolene, og lurer blant annet på om domstolene skal kontrollere at advokatene ikke har arbeidet på reisen. Tingretten er også bekymret for at dette kan gå utover tilgangen til sakkyndige.

Norsk Tolkeforening skriver i sin høringsuttalelse at tolker ikke har mulighet til å arbeide på reise, hverken gjennomføre tolkearbeid eller forberede seg. Videre påpeker foreningen at endringen kan gå utover tilgangen til kvalifiserte tolker utenfor storbyene.

Statens sivilrettsforvaltning bemerker at forslaget også vil få betydning for betaling av tid som medgår til forsinkelser, pauser og ventetid i tilknytning til et rettsmøte eller nemndsmøte. Det vises til stykkprisforskriften § 4 der det fremgår at pauser under rettsmøte som ikke er av mindre varighet (30 minutter) ikke skal medtas i beregningsgrunnlaget for stykkprisen, men eventuelt dekkes etter salærforskriften § 8. Forslaget vil følgelig innebære at det får enda større betydning enn i dag, om slike forsinkelser mv. tas inn i beregningsgrunnlaget og betales i form av en stykkpris eller om det holdes utenfor og betales time for time.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker skriver i sin høring at de opplever stor pågang fra advokater som begjærer bostedsforbeholdet opphevet. De viser til at det gis en uforholdsmessig stor økonomisk fordel der dette oppheves sammenliknet med de som gis avslag. Det sies videre at ønsket om å påta seg saker utenfor eget kontorsted selv om bostedsforbeholdet ikke oppheves, framstår like fullt som stort på fylkesnemndenes saksfelt. Det vises til at en del arbeidsoppgaver vanskelig lar seg gjennomføre på offentlige kommunikasjonsmidler, for eksempel arbeid med taushetsbelagte dokumenter eller vurderinger som krever stor konsentrasjon. Videre sies det at de fleste vil ha en lang rekke med anonyme eller mer rutinepregede oppgaver som lar seg utføre med litt planlegging.

Oppsummert går høringssvarene i begge retninger. De viktigste skillelinjene går på vurderinger av i hvilken grad det er mulig å arbeide mer på reise, geografiske fordelingsvirkninger og hvorvidt tilgangen til rettshjelpere og sakkyndige vil berøres. Enkelte tar også opp spørsmål om ressursbruk andre steder i systemet som følge av en endring i fraværsgodtgjørelsen.

### 3.11 Erfaringer og debatten etter endringen ble iverksatt

Endringen i salærsatsen ved reisefravær har virket i knappe tre år. Det er derfor begrenset hva som foreligger av skriftlig dokumentasjon av erfaringer og eventuelle konsekvenser av endringen. Advokatforeningen har utarbeidet en konsekvensutredning; Reisefravær til besvær (Advokatforeningen, 2018 a) der de blant annet viser at endringen gjør at flere advokatfirmaer, spesielt firmaer i distriktene, i større omfang prioriterer andre oppdrag enn fri rettshjelpsaker. Advokatforeningen hevder dermed at det vil bli vanskeligere for de gruppene som faller inn under den offentlige rettshjelpsord-

ningen, å få hjelp av advokat. Vurderingen er basert på en undersøkelse der 55 prosent av advokatene som har besvart undersøkelsen, oppgir at de i mindre grad enn tidligere påtar seg slike saker. Advokatforeningen viser til at det ofte vil være praktisk umulig for advokater å jobbe på reise, og at kun 13 prosent av advokatene klarer å jobbe mer i reisetiden etter omleggingen. Advokatforeningen er å anse som en interessent eller part i saken. Vi har derfor lagt mindre vekt på denne undersøkelsen og i stedet gjennomført egne undersøkelser av hvordan advokater og sakkyndige har tilpasset seg etter endringen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Av andre skriftlige kilder finner vi et brev fra Sogn og Fjordane tingrett der det redegjøres for konsekvensene av endringen i fraværsgodtgjørelsen<sup>4</sup>. I dette brevet vises det til Jæren tingrett, Den rettsmedisinske kommisjon og Norsk Psykologforening sine høringssvar. Samtlige viser til bekymring for tilgangen til sakkyndige og at endringen kan gjøre det vanskeligere å få rekruttert sakkyndige. Sogn og Fjordane tingrett skriver at de erfarer at bekymringene som ble fremmet har materialisert seg. De erfarer en redusert tilgang på sakkyndige med tilhørende lengre saksbehandlingstid. Dette gir særlig utfordringer i saker som trenger spesialkompetanse som eksempelvis saker med problemstillinger knyttet til fremmedkulturelle forhold, alvorlige seksuelle overgrep osv. Tingretten erfarer at psykologer i nabofylkene i økende grad takker nei til oppdrag. En forsvarlig gjennomføring av oppdrag vil ofte kreve møte med familier og barn i hjemmene/fosterhjem. Med en spredt befolkning og store geografiske reiseavstander, er det ikke en uvesentlig del av tiden som går til reiser. Det pekes på at sakkyndige som tar oppdrag for det kommunale barnevernet ikke er underlagt salærforskriften og dermed også får bedre godtgjøring. Flere sakkyndige har gitt uttrykk for at de derfor foretrekker oppdrag denne type oppdrag framfor oppdrag for domstolene.

### 3.11.1 Et innblikk i debatten om fraværsgodtgjørelsen

Endringer i fraværsgodtgjørelsen er særlig debattert i Advokatbladet, men har også vært diskutert i andre medier. Vi gjengir kort de hyppigst debatterte temaene og synspunkter som har vært fremmet.

I en artikkel i Advokatbladet 25.oktober 2016 uttaler daværende statssekretær i Justis- og beredskapsdepartementet, Vanebo, at ikke alt arbeid som utføres av salærberettigede er taushetsbelagt, og at arbeid på reise kan håndteres med litt planlegging. Han viser til hjelpemidler for å sikre at taushetsbelagt informasjon ikke kommer på avveie, for eksempel bruk av filmbelegg som legges på PC-skjermen og lignende. Det understrekes at det ikke legges opp til unntak ved bilkjøring, og Vanebo uttaler at det nettopp er manglende mulighet til inntjening fraværsgodtgjørelsen er ment å dekke. Arbeid som gjøres på reise skal, ifølge Vanebo, få full salærsats. Videre uttaler han at departementet ser at advokater i distriktene kan bli sterkere berørt av redusert fraværsgodtgjørelse, men at dette ikke tilsier at en skal gi full salærsats. Hensynet til at enkelte ikke vil ha mulighet til å arbeide, fremmes også som begrunnelsen for at en fortsatt har fraværsgodtgjørelse. Et sterkere insentiv til å arbeide på reise sies å være nødvendig for å sikre effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Han uttaler videre at advokater i distriktene gjennomgående vil ha lavere utgifter til kontorhold enn i de store byene mens salærsatsene er de samme over hele landet.

Påstanden om lavere utgifter til kontorhold avvises i en senere artikkel i samme blad (20.februar 2018) der advokat Eli Anne Krystad peker på at det nok er «lavere kvadratmeterpris i Rørvik enn i

---

<sup>4</sup> Brev til Justiskomiteen fra Sogn og Fjordane tingrett, datert 6.10.2017

*Trondheim, men det må tas i betraktning at jeg er alene om å dekke min husleie, og at det er nødvendig med funksjoner som venterom, kopi/arkiv, og eget kontor for å gi mine klienter et tilfredsstillende tilbud. Jeg har undersøkt litt, og min erfaring er at jeg ligger noen over i husleie sammenlignet pr. hode med større firmaer i byene». Samme synspunkt fremmes av Lilli Marie Brimi som representerer Trøndelag og Møre og Romsdal kretser i Advokatforeningens hovedstyre. Hun hevder at mange advokater driver alene, og derfor har høye kontorkostnader. Hun avviser dermed et brev fra daværende statssekretær Vidar Brein-Karlsen der det påpekes at advokater i distriktene har lavere kontorkostnader enn advokater i byene. I det samme brevet vises det til at advokater i større grad enn tidligere har mulighet til inntektsgivende arbeid under reise. I brevet framgår det også at departementet ikke enig i at halv fraværsgodtgjørelse gir lavere rettsikkerhet; «At advokatene håndterer taushetsbelagt informasjon betyr ikke at det ikke kan jobbes med andre type saker, administrasjon eller faglig oppdatering på reise».*

Vanebo peker på en økning i timeprisene til advokatene, og at staten vanskelig kan betale en sammenlignbar pris. Han understreker at fri rettshjelpsoppdrag er en trygg inntektskilde for mange, og at det nok også vil være det i fremtiden.

Fra andre artikler i Advokatbladet hevdes det at kuttet gjør det vanskelig å bruke egen bil, og at advokater heretter må bruke offentlige transportmidler for å kunne jobbe med andre saker på reise. Hvis dette ikke er mulig, hevdes det at de ikke tar det aktuelle oppdraget. Det vises til at advokater i Nord-Norge ofte har to til syv timers kjøring per dag og da taper mellom femten og tretti prosent av en dagsinntekt på sju tusen kroner. I en artikkel fra 8.oktober 2018 gis det et konkret eksempel på et oppdrag for Indre Finnmark tingrett i Tana, der forsvareren hadde et reisefravær på 11,5 timer for en sak som ble behandlet på fem timer. Deler av reisetiden var på søndag, og bare to av timene var i kontortiden.

## 4 Funn fra evalueringens undersøkelser

I dette kapitlet presenteres resultatene fra evalueringens undersøkelser. Vi starter med analysene av registerdataene som ligger til grunn for den lov- og regelbaserte evalueringsmodellen presentert i kapittel 2.2.1. I analysene av registerdata har vi også trukket på elementer fra den kontekstbaserte delen av evalueringen (jf. kapittel 2.2.3) ved at vi har brukt bakgrunnsvariabler og funn fra relevant sekundærlitteratur i analysene. Deretter retter vi oss mot undersøkelsene fra den målgruppebaserte delen av evalueringen (jf. kapittel 2.2.2). Resultatene fra intervjuundersøkelsen presenteres i kapittel 4.2, mens resultatene fra evalueringens spørreundersøkelser presenteres i kapittel 4.3.

### 4.1 Registerdata

I forbindelse med evalueringen har vi mottatt regnskapstall fra Domstoladministrasjonen (DA) for årene 2015-2018, som viser domstolenes utgifter per sak, inndelt etter tingrett, typen aktør og utgiftsformål. Først viser vi utviklingen i utgiftene til reisefravær i statsbudsjettet etter satsreduksjonen og drøfter effekten av satsendringen. Deretter går vi nærmere inn på de økonomiske konsekvensene av halvering av reisefraværsgodtgjørelsen for aktørene og hvordan disse varierer mellom ulike deler av landet.

#### 4.1.1 Utviklingen i utgifter til reisefraværsgodtgjørelse i statsbudsjettet

Fri rettshjelpsordningene belastes kap. 466 og kap. 470 i statsbudsjettet. Postene er regelstyrte overslagsbevilgninger, og det utbetales om lag 1,7 milliarder kroner hvert år. Tabell 4.1 viser historiske utgifter over statsbudsjettet til fri rettshjelp i forbindelse med hhv. straffesaker (kap. 466) og sivile saker (kap. 470). Tabellen synliggjør også hvor stor del av utgiftene til fri rettshjelp som er i forbindelse med saker i domstolen («kun DAs regnskap»). I denne evalueringen har vi fått tilgang til Domstoladministrasjonens (DA) regnskap. Derfor er analysene av reisefraværsgodtgjørelsen til advokater, sakkyndige og tolker basert på sakene i domstolen, som utgjør 83 prosent av utgiftene under kap. 466 og kap. 470. Under kap. 466 utgjør disse sakene hele 98 prosent av utgiftene i 2018, mens under kap. 470 utgjør sakene i domstolen 55 prosent. De øvrige 45 prosent (270 mill. kroner i 2018) av utgiftene under kap. 470 knytter seg til fri sakførsel i saker for særskilte forvaltingsorgan, som fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (148 mill. kroner i 2018) og trygderetten (4,6 mill. kroner i 2018), og fritt rettsråd (117 mill. kroner i 2018 utbetalt av fylkesmannsembetene).

Tabell 4.1 Fri rettshjelp ifm. særskilte straffesaker (kap. 466) og sivile saker (kap. 470)

	Regnskap 2015 (mill. kroner)	Regnskap 2016 (mill. kroner)	Regnskap 2017 (mill. kroner)	Regnskap 2018 (mill. kroner)
<b>Fra statsbudsjettet</b>				
Kap. 466, post 1	1 046	1 110	1 119	1 057
Kap. 470, post 1	646	682	612	605
<b>Totalt</b>	<b>1 691</b>	<b>1 792</b>	<b>1 731</b>	<b>1 662</b>
<b>Kun DAs regnskap</b>				
Kap. 466, post 1	1 032	1 095	1 104	1 040



Kap. 470, post 1	349	365	330	335
<b>Totalt DA</b>	<b>1 380</b>	<b>1 459</b>	<b>1 434</b>	<b>1 375</b>

I 2018 ble det utbetalt reisefraværsgodtgjørelse i 31 prosent av sakene i Domstoladministrasjonens regnskap under kap. 466 og kap. 470. Advokater mottok reisefraværsgodtgjørelse i 32 prosent av sakene under kap. 466 i 2018, bistandsadvokater i 24 prosent, sakkyndige i 60 prosent og tolker i 63 prosent. Tabell 4.2 viser antall saker med honorar og antall saker med reisefraværsgodtgjørelse under kap. 466 og kap. 470 i Domstoladministrasjonens regnskap, samt antall saker med reisefravær delt på antall saker med honorar. Det er inndelt i typen aktør som har mottatt godtgjørelse ifm. saken; kun advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker er synliggjort separat i tabellen; også andre aktører inngår i totaltallet.

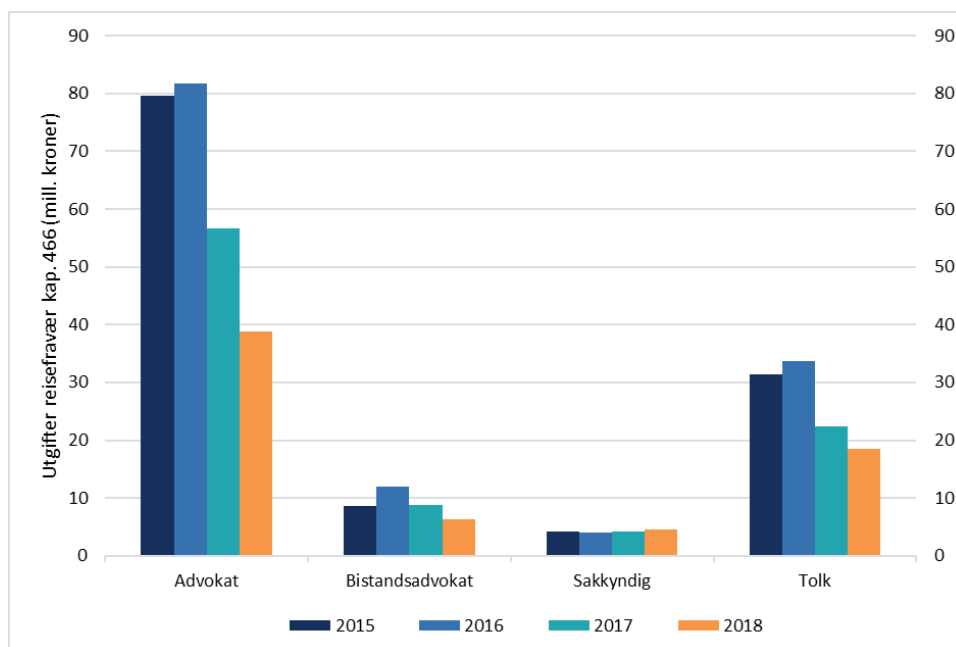
Tabell 4.2 Antall saker med honorar og reisefravær under kap. 466 og kap. 470 i DAs regnskap

	2016	2017	2018
<b>Antall saker honorar</b>	<b>51 786</b>	<b>51 187</b>	<b>49 163</b>
Kap. 466, post 1			
- Advokat	- 34 307	- 33 025	- 32 303
- Bistandsadvokat	- 9 173	- 9 610	- 9 312
- Sakkyndig	- 1 092	- 1 201	- 1 339
- Tolk	- 11 579	- 11 066	- 9 460
Kap. 470, post 1			
- Advokat	- 5 005	- 4 481	- 4 375
- Bistandsadvokat	- 33	- 29	- 20
- Sakkyndig	- 1 383	- 1 243	- 1 401
- Tolk	- 673	- 656	- 721
<b>Antall saker reisefravær</b>	<b>20 062</b>	<b>19 701</b>	<b>18 598</b>
Kap. 466, post 1			
- Advokat	- 11 387	- 10 991	- 10 409
- Bistandsadvokat	- 2 238	- 2 422	- 2 222
- Sakkyndig	- 413	- 582	- 801
- Tolk	- 7 561	- 7 087	- 5 979
Kap. 470, post 1			
- Advokat	- 1 226	- 1 137	- 1 196
- Bistandsadvokat	- 2	- 6	- 3
- Sakkyndig	- 484	- 651	- 874
- Tolk	- 449	- 414	- 498
<b>Andel saker reisefravær</b>	<b>39 %</b>	<b>39 %</b>	<b>38 %</b>
Kap. 466, post 1			
- Advokat	- 33 %	- 33 %	- 32 %
- Bistandsadvokat	- 24 %	- 25 %	- 24 %
- Sakkyndig	- 38 %	- 48 %	- 60 %
- Tolk	- 65 %	- 64 %	- 63 %
Kap. 470, post 1			
- Advokat	- 24 %	- 25 %	- 27 %
- Bistandsadvokat	- 6 %	- 21 %	- 15 %
- Sakkyndig	- 35 %	- 52 %	- 62 %
- Tolk	- 67 %	- 63 %	- 69 %

I forbindelse med endringen i salærforskriften la Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at det ble utbetalt om lag 130 mill. kroner årlig til fraværsgodtgjørelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). På grunn av halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen i salærforskriften ble bevilgningen på kap. 470 Fri rettshjelp redusert med 17 mill. kroner og kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m. redusert med 51 mill. kroner i statsbudsjettet for 2017, altså totalt en anslått utgiftsreduksjon på 68 mill. kroner (Prop. 1 S, (2016-2017)).

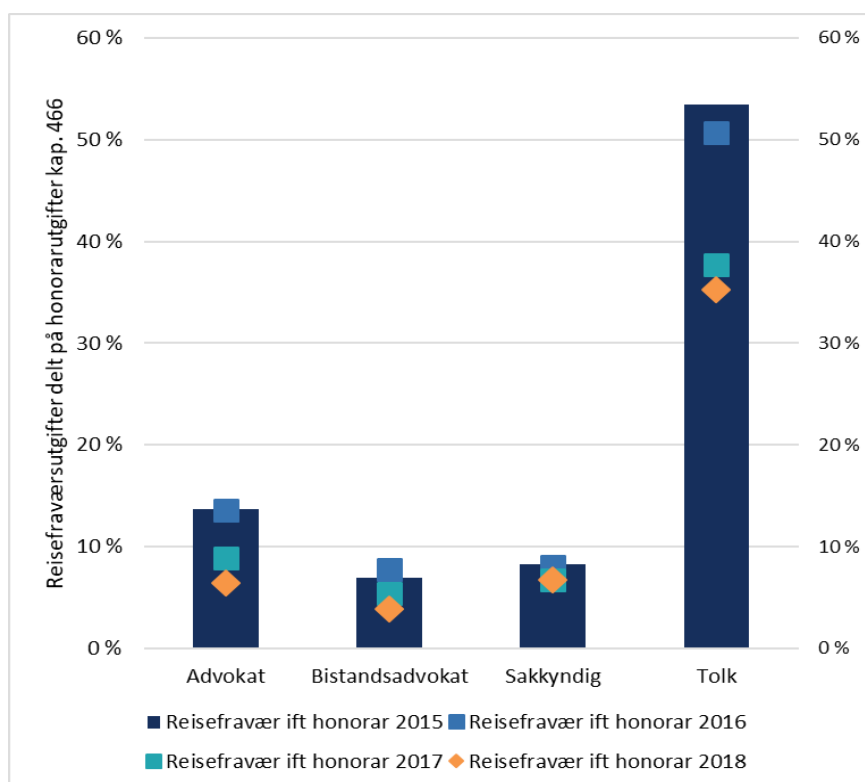
Utgiftene til reisefravær ser ut til å ha falt omtrent som forventet. Figur 4.1 viser utgiftene til reisefravær knyttet til saker under kap. 466 i domstolene for årene 2015-2018. Hver stolpe viser utgiftene til reisefravær ett år målt i mill. kroner, inndelt etter aktør. Reisefraværsutgiftene til sakkyndige har imidlertid så vidt økt i perioden, til tross for halveringen av satsen, som betyr at antall timer reisefravær har økt. Andel saker med reisefravær for sakkyndige har i samme tidsrom økt fra under 40 prosent til over 60 prosent (Tabell 4.2).

Figur 4.1 Reisefraværsutgifter ifm. straffesaker i domstolene (kap. 466)



Også målt i forhold til honorarutgiftene har utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse falt (Figur 4.2, Tabell 4.3). Reisefraværsutgiftene delt på honorarutgiftene til advokater ifm. straffesaker for domstolene har falt fra 14 prosent i 2016 til 6 prosent i 2018. For tolker utgjør reisefravær en mye større del av godtgjørelsen. Nedgangen i reisefraværsandelen har derfor vært noe svakere; 51 prosent i 2016 og ned til 35 prosent i 2018. Antakelig skyldes dette at timesatsen for tolker ikke helt har blitt halvert, men falt fra 4/5 sats til halv sats (dvs. fra 832 kroner til 520 kroner i 2019, altså en satsreduksjon på 38 prosent). For sakkyndige har reisefraværsutgiftene delt på honorarutgiftene kun falt fra 8 prosent til 7 prosent, som viser at antall timer reisefravær har økt i forhold til antall timer arbeidet ifm. sakene totalt for denne gruppen.

Figur 4.2 Utviklingen i reisefravær ift. honorarutgifter



Tabell 4.3 viser utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse, utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse delt på antall saker med reisefravær og utgiftene til reisefravær delt på utgiftene til honorarer beregnet basert på samtlige saker i domstolene.

Tabell 4.3 Reisefravær totalt, delt på hhv antall saker og honorarutgifter (saker i DAs regnskap)

	2016	2017	2018
<b>Sum reisefraværsgodtgjørelse (mill. kroner)</b>	<b>154</b>	<b>109</b>	<b>84</b>
<b>Kap. 466, post 1</b>			
- Advokat	- 82	- 57	- 39
- Bistandsadvokat	- 12	- 9	- 6
- Sakkyndig	- 4	- 4	- 5
- Tolk	- 34	- 22	- 19
<b>Kap. 470, post 1</b>			
- Advokat	- 10	- 7	- 6
- Bistandsadvokat	- 0	- 0	- 0
- Sakkyndig	- 7	- 6	- 7
- Tolk	- 3	- 2	- 2
<b>Reisefraværsgodtgjørelse delt på antall saker med reisefravær (kroner)</b>	<b>7 661</b>	<b>5 711</b>	<b>4 532</b>
<b>Kap. 466, post 1</b>			
- Advokat	- 7 173	- 5 156	- 3 737
- Bistandsadvokat	- 5 389	- 3 599	- 2 826
- Sakkyndig	- 9 938	- 7 145	- 5 791
- Tolk	- 4 447	- 3 163	- 3 102

	2016	2017	2018
<b>Kap. 470, post 1</b>			
- Advokat	- 8 445	- 6 482	- 4 695
- Bistandsadvokat	- 4 365	- 3 171	- 8 245
- Sakkyndig	- 15 160	- 9 700	- 7 775
- Tolk	- 7 417	- 5 346	- 4 987
<b>Utgift reisefravær delt på honorar</b>	<b>13 %</b>	<b>9 %</b>	<b>7 %</b>
<b>Kap. 466, post 1</b>			
- Advokat	- 14 %	- 9 %	- 6 %
- Bistandsadvokat	- 8 %	- 5 %	- 4 %
- Sakkyndig	- 8 %	- 7 %	- 7 %
- Tolk	- 51 %	- 38 %	- 35 %
<b>Kap. 470, post 1</b>			
- Advokat	- 4 %	- 3 %	- 3 %
- Bistandsadvokat	- 1 %	- 3 %	- 5 %
- Sakkyndig	- 12 %	- 11 %	- 11 %
- Tolk	- 39 %	- 30 %	- 30 %

### Statistikk fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har vi mottatt statistikk for utviklingen i reisefraværet. Tabell 4.4 viser kostnad til fri rettshjelp, hvor mye fraværsgodtgjørelsen til advokater utgjør, antall utbetalinger totalt og antall utbetalinger med fraværsgodtgjørelse i perioden 2015-2019. Tolkere kan også kreve fraværsgodtgjørelse knyttet til fri rettshjelp. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker oppgir at den årlige kostnaden til fraværsgodtgjørelse for tolkere har vært ca. 100 000 kroner de siste årene. For saker i fylkesnemnda blir ikke kostnader til sakkyndige dekket over fri rettshjelp-posten. Sakkyndige utredninger blir dekket av kommunene, mens fylkesnemndene kun dekker sakkyndige i samtaleprosess, noe som blir ført på driftsposten.

Vi ser at reisefraværsgodtgjørelse til advokater som andel av de totale utgiftene til fri rettshjelp har halvert seg i fylkesnemnda etter endringen i salærforskriften, i tråd med effekten man skulle forvente når satsen ble halvert. Andelen saker med reisefravær har holdt seg stabil.

Tabell 4.4 Fri rettshjelp og reisefravær under fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total beløp fri rettshjelp (mill. kroner)</b>	139	138	128	148	140
<b>Reisefravær advokater (mill. kroner)</b>	13,3	14,8	8,4	7,2	7,1
<b>Andel reisefravær av totalt beløp</b>	<b>10 %</b>	<b>11 %</b>	<b>7 %</b>	<b>5 %</b>	<b>5 %</b>
<b>Antall saker totalt</b>	6 786	6 385	5 981	6 147	5 809
<b>Antall saker reisefravær advokat</b>	2 539	2 599	2 406	2 411	2 300
<b>Andel reisefravær av alle saker</b>	<b>37 %</b>	<b>41 %</b>	<b>40 %</b>	<b>39 %</b>	<b>40 %</b>

## Anslag for budsjetteffekten av statsreduksjonen

De totale utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse under kap. 470 og kap. 466 var anslagsvis ca. 100 mill. kroner i 2018. Dette er 6 prosent av den totale bevilgningen på 1 662 mill. kroner til fri rettshjelp. Det er beregnet ved å summere sammen reisefraværsgodtgjørelsen ifm. saker i domstolene (84 mill. kroner) og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (7 mill. kroner) samt legge til anslått reisefraværsgodtgjørelse under fylkesmannsembetene, trygderetten mv. (6-9 mill. kroner). Vi har ikke fått tak i informasjon om reisefraværsutgiftene under fylkesmannsembetene, trygderetten mv., men dersom andel reisefravær av totale utgifter til fri rettshjelp er den samme som under fylkesnemnda (5 prosent) eller ifm. straffesakene i domstolen under kap. 466 (7 prosent), så er utgiftene til reisefravær fra disse instansene mellom 6-9 mill. kroner (altså 5-7 prosent av 122 mill. kroner).

Dersom vi antar at satsendringen ikke har medført atferdsendringer, ville utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse til advokater over statsbudsjettet vært dobbelt så høye uten halveringen av satsen, og utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse til tolker ville vært ca. 60 prosent høyere (siden reisefraværsatsen deres har falt 38 prosent). Reisefraværsgodtgjørelsen til tolker utgjør omtrent en firedel av de totale reisefraværsutgiftene i 2018. Uten atferdsendringer ville reisefraværsutgiftene derfor vært ca. 190 mill. kroner i 2018 ( $75 \text{ mill.} * 2 + 25 \text{ mill.} * 1,6$ ). 90 mill. kroner er derfor et grovt anslag for budsjetteffekten av satsreduksjonen, som indikerer størrelsesorden på effekten.

Hvis aktørene påvirkes av satsreduksjonen, vil den faktiske effekten av satsendringen kunne være større eller mindre. Det er begrensede muligheter for å lage et godt estimat for den faktiske effekten. Dette skyldes at endringen ble innført i hele landet samtidig og at det ikke finnes en god måte å kontrollere for underliggende utviklingstrekk og ev. endringer som inntraff samtidig som satsendringen, men som ikke er forårsaket av satsendringen.

## Antall timer reisefravær har økt i forhold til antall timer fri rettshjelp

Dersom satsreduksjonen i tråd med intensjonen fører til redusert reiseaktivitet og mer arbeid under reise, skulle utgiftene til reisefravær, alt annet likt, blitt redusert med mer enn 50 prosent for advokater og sakkyndige som honoreres til full sats for arbeid, og mer enn 38 prosent for tolker og sakkyndige som honoreres 4/5 sats for arbeid. Dette ser imidlertid ikke ut til å ha skjedd. Utgiftene til reisefravær for advokater og sakkyndige er redusert med mindre enn 50 prosent og for tolker mindre enn 38 prosent, målt i forhold til utgiftene til honorar. Det betyr at antall timer reisefravær har økt i forhold til antall timer fri rettshjelp. Det er særlig blant sakkyndige reisefraværsgodtgjørelsen ikke er blitt halvert i forhold til honorarutgiftene. Det skyldes at sakkyndige reiser ifm. en større andel av sakene enn før. Dersom man ser på reisefraværsgodtgjørelsen delt på antall saker med reisefravær har den falt med 42 prosent ifm. straffesaker (kap. 466) og 49 prosent ifm. andre fri rettshjelpssaker (kap. 470) for de sakkyndige. For tolker har andelen saker med reisefravær holdt seg konstant, mens reisefraværet delt på antall saker med reisefravær har falt med om lag en tredel. Dette indikerer noen flere reisefraværstimer enn før i gjennomsnitt ifm. sakene med reisefravær til tolker. Tilsvarende for advokater har utgiftene til reisefravær delt på antall saker med reisefravær falt med hhv. 48 prosent under kap. 466 og 44 prosent under kap. 470, altså litt i underkant av de 50 prosentene man kunne forvente dersom alt annet var likt før og etter satsendringen.

Økningen i antall reisefraværstimer i forhold til timer arbeidet med fri rettshjelp kan være en utvikling som har skjedd uavhengig av satsendringen. Men det kan også skyldes utilsiktede virkninger av satsendringen. Informanter blant sakkyndige og advokater har vært delt i om satsendringen gjør at

de reduserer sin reisevirksomhet. En årsak til at reisefraværsgodtgjørelsen faller mindre enn 50 prosent kan være at det ikke systematisk er de med minst reisefravær som tar saker, men at noen av de som ikke lenger tar sakene faktisk ville hatt mindre reisefravær ifm. saken enn personen som nå tar saken. Fra intervjuene har vi hørt enkeltteksempler på dette både når det gjelder advokater og sakkyndige. Vi har imidlertid ikke registerdata til å undersøke dette systematisk fordi vi ikke kan følge aktørene over tid eller kjenner deres tilholdssted. Vi kan derfor ikke si med sikkerhet om økningen i antall reisefraværstimer i forhold til timer med honorar for arbeid henger sammen med satsendringen eller andre forhold.

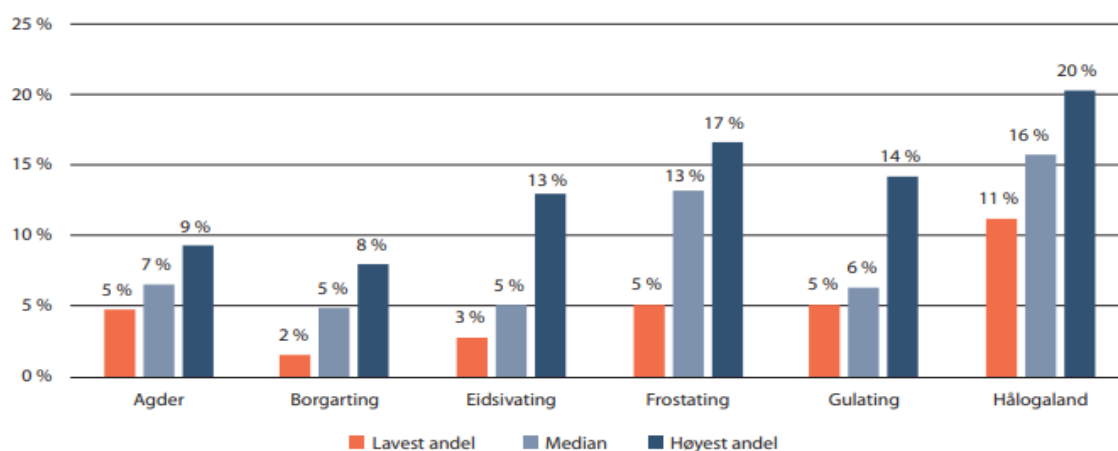
Utgiftene til reisefravær på aggregert nivå har falt med 45 prosent fra 2016 til 2018, samtidig som utgiftene til reisefravær delt på utgiftene til honorarer har falt med 45 prosent, utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse delt på antall saker med reisefravær har falt med 41 prosent og andelen saker med reisefravær har holdt seg konstant. Disse forholdene indikerer at det på aggregert nivå ikke har vært veldig store vridninger i atferden og at de totale innsparingene som følge av satsendringen har vært om lag 90 mill. kroner. Overordnet viser disse beregningene at halvingen av reisefraværsgodtgjørelsen har hatt omtrent forventet effekt på den offentlige ressursbruken.

#### 4.1.2 Geografisk variasjon i økonomiske konsekvenser av redusert reisefraværssats

Ved hjelp av regnskapstallene fra Domstolsadministrasjonen, som viser domstolenes utgifter per sak, inndelt etter tingrett, typen aktør og utgiftsformål, synliggjør vi den økonomiske betydningen for advokater, sakkyndige og tolker av halvingen av reisefraværsgodtgjørelsen. Det viktigste funnet er den store geografiske variasjonen i de økonomiske konsekvensene. Før oss har Domstolkommisjonen (NOU, 2019:17) sett på hvor stor andel av det aktørene fakturerer, som kan tilskrives reisevirksomhet når advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker gjør oppdrag som godtgjøres av det offentlige. Hvis en aktør har fakturert 10 000 kroner i en sak, og 1 000 kroner kan tilskrives reise (dvs. både reisekostnader og reisefravær), er ifølge deres definisjon reisekostnadsandelen 10 prosent.

Figur 4.3 viser variasjonen i reisekostnadsandeler for faste brukere i 2018 i ulike deler av landet. For hver tingrett er det beregnet et vektet gjennomsnitt av reisekostnadsandelene til advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker og figuren viser medianen, den høyeste og laveste andelen innen hvert lagdømme. Vi ser at median reisekostnadsandel i Hålogaland, det nordligste lagdømme, er ca. tre ganger så høy som i Borgarting, Eidsivating og Gulating lagdømme. Tingretten med den laveste gjennomsnittlige reisekostnadsandelen i Hålogaland lagdømme har høyere andel enn tingrettene med høyest andel i både Agder og Borgarting lagdømme. Figur 4.4 viser et kart over tingrettenes lokalisering.

Figur 4.3 Høyeste, laveste og median reisekostnadsandel innenfor hvert lagdømme. Vektet gjennomsnitt for advokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige for hver tingrett i 2018.

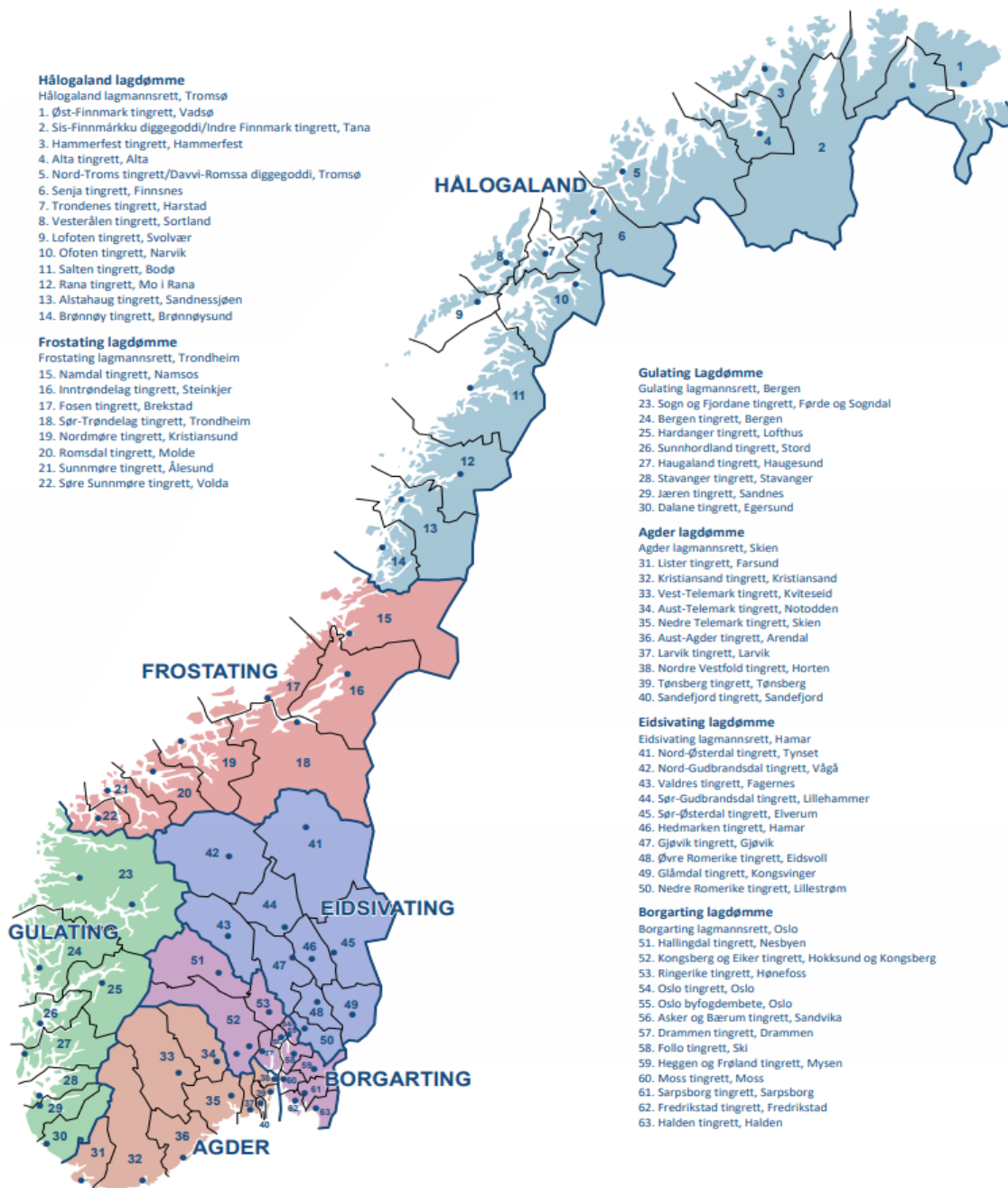


Kilde: Domstolkommisjonen (NOU, 2019:17)

Figur 4.3 illustrerer den store geografiske variasjonen i behovet for reising i forbindelse med saker i retten for de faste aktørene. Siden denne evalueringen handler om endringen i reisefraværs godtgjørelsen, ikke andre reisekostnader som aktørene kan få refundert, fokuserer vi i det videre på andelen reisefraværs godtgjørelse av total godtgjørelse, og holder reisekostnader utenfor. Slik synliggjør vi den økonomiske betydningen for advokater og sakkyndige av halvingen av reisefraværs godtgjørelsen.

Figur 4.4

De alminnelige domstolene: 63 tingretter og 6 lagmannsretter per desember 2018. Kilde: domstol.no





## Andel reisefraværsgodtgjørelse per sak per aktør

Basert på regnskapstall fra Domstoladministrasjonen (DA) har vi beregnet hvor stor andel reisefraværsgodtgjørelsen utgjør per sak per aktør. I 2018 inneholdt 36 prosent av sakene med godtgjørelse til advokater utgifter til reisefraværsgodtgjørelse. Det er stor variasjon mellom tingrettene, fra at én tingrett som ikke har regnskapsført utgifter til reisefraværsgodtgjørelse i løpet av 2015-2018, til at seks tingretter hadde utgifter til reisefraværsgodtgjørelse ifm. over 50 prosent av sakene i 2018.

Tabell 4.5 viser utviklingen i gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse utbetalt av domstolene per sak for henholdsvis advokater og sakkyndige. Videre viser tabellen hvor stor andel av den totale godtgjørelsen fra domstolen reisefraværet utgjør per sak i gjennomsnitt. Kun saker med reisefraværsgodtgjørelse er inkludert. I 2015 og 2016 utgjorde reisefraværsgodtgjørelsen i gjennomsnitt 25 prosent av den totale godtgjørelsen fra domstolen per sak for advokatene. Gjennomsnittlig totalgodtgjørelse fra domstolen per sak for advokater var ca. 43 200 kroner i 2016 blant sakene med reisegodtgjørelse, mens gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse var ca. 7 300 kroner. I 2018 hadde den gjennomsnittlige reisefraværsandelen til advokater falt til 14 prosent av total godtgjørelse fra domstolen, beregnet ut ifra sakene med reisefraværsgodtgjørelse. Reisefraværsgodtgjørelsesandelen til sakkyndige har hatt samme utvikling som advokatene, fra i overkant av 20 prosent av total godtgjørelse før satsendringen, til 13 prosent i 2018. Den gjennomsnittlige reisefraværsgodtgjørelsen for sakkyndige per sak med reisefravær har falt fra ca. 11 000 kroner før endringen til 6 500 kroner i 2018. Gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse blant saker med reisefravær har fra 2016 til 2018 falt med hhv. 48 prosent for advokater og 43 prosent for sakkyndige.

Tabell 4.5 Gjennomsnittlig godtgjørelse, basert på alle saker med reisefravær i DAs regnskap<sup>5</sup>

År	Reisefraværsgodtgjørelse per sak		Totalgodtgjørelse fra domstolen per sak		Prosentandel reisefraværsgodtgjørelse av total	
	Advokat	Sakkyndig	Advokat	Sakkyndig	Advokat	Sakkyndig
2015	6 900	10 700	39 000	61 700	25 %	21 %
2016	7 300	11 400	43 200	65 800	25 %	22 %
2017	5 300	8 000	43 300	66 100	18 %	15 %
2018	3 800	6 500	40 600	61 400	14 %	13 %

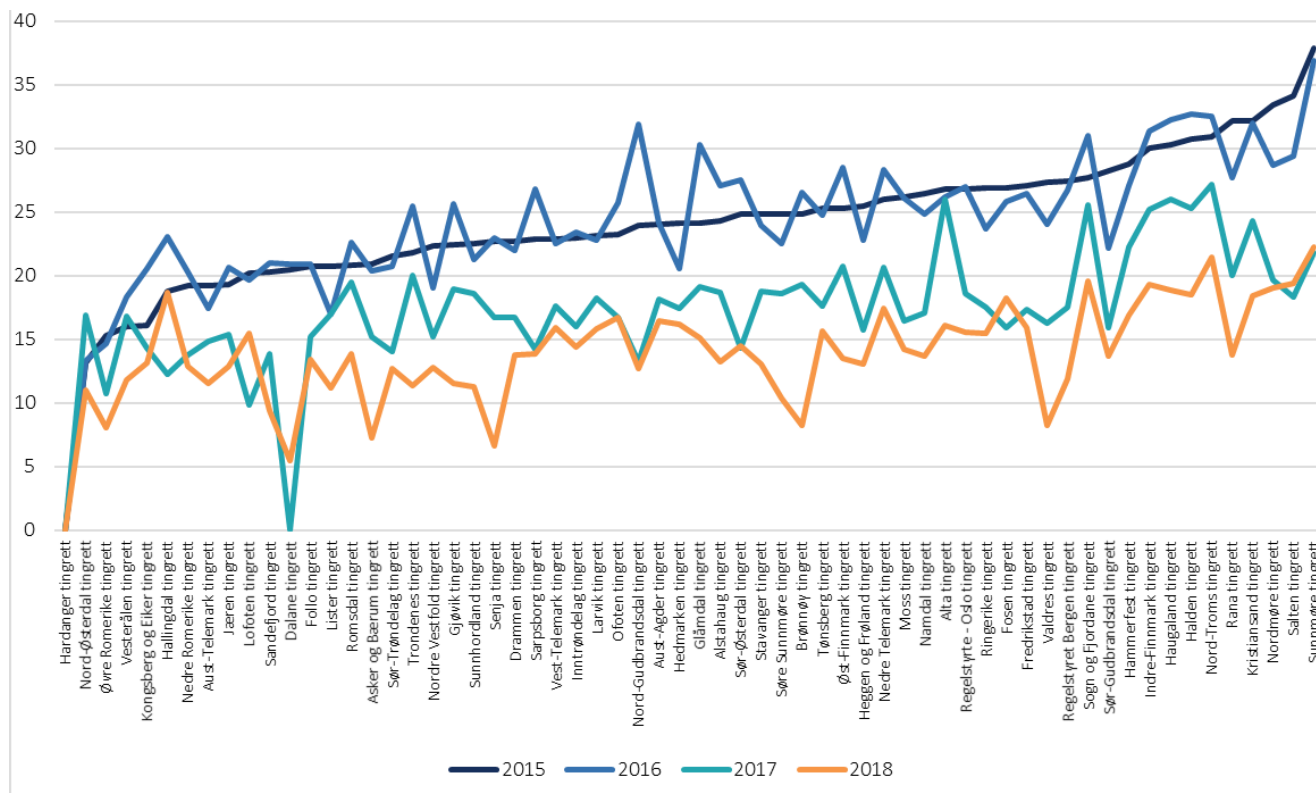
Det er betydelige geografiske variasjoner i hvor hyppig advokater og sakkyndige mottar reisefraværsgodtgjørelse i forbindelse med saker godtgjort av domstolen og hvor stor andel av advokatens og de sakkyndiges godtgjørelse reisefraværsgodtgjørelsen utgjør. Både Figur 4.5 og Figur 4.6 illustrerer på ulike vis den geografiske variasjonen. I det følgende tar vi utgangspunkt i advokatenes reisefravær og økonomiske situasjon.

Figur 4.5 viser gjennomsnittlig andel reisefravær for advokater i hver tingrett for hvert år 2015-2018, der tingrettene er sortert fra tingretten med lavest andel reisefraværsutgifter per sak og til høyest, og det er en linje for hvert år. Figuren illustrerer for det første at reisefraværsandelen har gått betydelig ned etter regelverksendringen og at det tok noe tid før innfasingen hadde full effekt, i og med at andelen i 2018 er lavere enn 2017, da endringen ble innført. For det andre illustrerer figuren at det er tydelige forskjeller mellom tingrettene over tid, selv om andelen per tingrett kan variere noe fra år til år. Blant tingrettene med en relativ lav andel reisefraværsgodtgjørelse til venstre i figuren

<sup>5</sup> Her inngår utgifter til reisefravær ifm. saker i domstolen under kap. 466, 470 og 414.

finner vi for eksempel Øvre Romerike tingrett, som hadde en gjennomsnittlig reisefraværsandel på 15 prosent i 2015 og 2016, 11 prosent i 2017 og 8 prosent i 2018. I motsatt ende finner vi eksempelvis Kristiansand tingrett, som hadde en gjennomsnittlig reisefraværsandel på 32 prosent i 2015 og 2016, 24 prosent i 2017 og 18 prosent i 2018. Igjen er gjennomsnittet beregnet basert på sakene med reisefraværsgodtgjørelse til advokater, ikke samtlige saker.

Figur 4.5 Gjennomsnittlig andel reisefraværsgodtgjørelse for advokater i 2018 blant saker med reisefravær



### Halvt reisefravær kan bety inntektsreduksjon på over 20 prosent for de mest eksponerte

For å illustrere den økonomiske betydningen endringen i reisefraværsgodtgjørelsen kan ha for advokater med en stor andel offentlig salær oppdrag, tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse ved to ulike tingretter før og etter satsendringen, hhv. Indre Finnmark tingrett, som er blant tingrettene med høy andel reisefravær, og Lister tingrett i Agder, som er blant tingrettene med lav andel reisefravær. Vi benytter samme regnemetode og forutsetninger som i avsnitt 3.5. For å vurdere hvilke konsekvenser reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen har, er det sentralt å forstå advokatenes økonomiske situasjon og hvor mye reisefraværsgodtgjørelsen utgjør av advokatenes inntekter. Videre er det viktig å se på hvilke økonomiske insentiver advokatene står overfor, blant annet basert på de ulike timeprisene i advokatmarkedet og tilgangen på oppdrag.

I Indre Finnmark tingrett mottok advokaten reisefraværsgodtgjørelse for mellom 60-70 prosent av sakene der domstolen betalt godtgjørelse til advokat i årene 2015-2018. Blant disse sakene var i gjennomsnitt ca. 30 prosent av godtgjørelsen til advokatene reisefraværsgodtgjørelse før halvering av satsen, og 19 prosent i 2018 etter halvering av satsen for reisefravær. Beregnes gjennomsnittet for alle sakene, også de uten reisefraværsgodtgjørelse, har reisefraværsandelen falt fra 22 prosent i gjennomsnitt i 2015 og 2016 til 11 prosent i 2018. Dersom en advokat kun tok offentlig salær oppdrag,

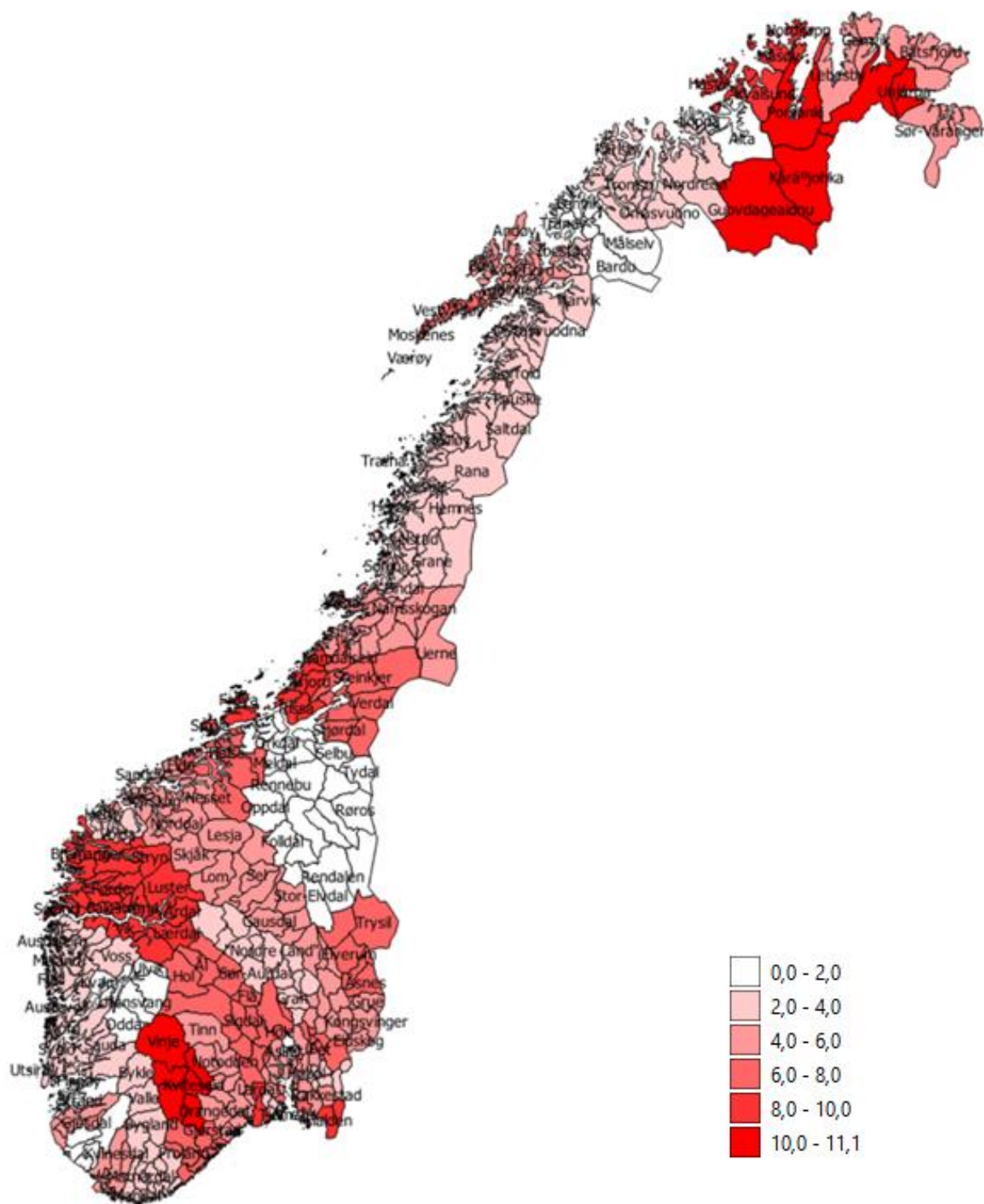
og som i eksempelet i Tekstramme 3.3 hadde en faktureringsgrad på ca. 73 prosent og ikke arbeidet overtid, ville personen før satsendringen ha salgsinntekt på 1 283 360 kroner (1234 timer \* 1040 kroner timen). Dersom driftsutgiftene utgjør 46 prosent av dette, gir det en lønn på 693 014 kroner. Om vi legger til grunn at advokaten mottok reisefravær tilsvarende snittet for alle saker i Indre Finnmark tingrett før satsendringen på 22 prosent, så vil satsendringen innebære at 271 timer godtgjøres med halv sats etter endringen. Halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen medfører altså en inntektsreduksjon på 141 167 kroner og en lønnsreduksjon på 20 prosent, alt annet likt. Dersom advokaten reiste mer enn gjennomsnittsadvokaten til Indre Finnmark tingrett, og i stedet mottok reisefraværsgodtgjørelse tilsvarende gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse blant sakene med reisefravær, dvs. 30 prosent, ville 370 timer godtgjøres med halv sats etter endringen. Det gir en inntektsreduksjon på 192 504 kroner og en lønnsreduksjon på 28 prosent.

I Lister tingrett mottok advokater reisefraværsgodtgjørelse i ca. 30 prosent av sakene der domstolen betalte godtgjørelse til advokat i årene 2015-2018, altså en betydelig lavere andel enn i Indre Finnmark tingrett der andelen var over 60 prosent. Andelen reisefravær i snitt for alle saker er naturlig nok også lavere, ca. 4-5 prosent i Lister tingrett før satsendringen, mot 22 prosent i Indre Finnmark tingrett. Også blant sakene med reisefraværsgodtgjørelse er imidlertid andelen lavere enn blant sakene til Indre Finnmark tingrett; i 2015 var andelen 21 prosent før satsendringen mot 30 prosent i Indre Finnmark. Dersom en advokat mottok reisefraværsgodtgjørelse tilsvarende gjennomsnittlig andel reisefravær for alle saker i Lister tingrett på 4 prosent, vil satsendringen innebære at 50 timer godtgjøres med halv sats etter endringen, som tilsvarer en inntektsreduksjon på 25 667 kroner og en lønnsreduksjon på knappe 4 prosent.

Finnmark har lange reiseavstander. Domstoladministrasjonens regnskapstall viser at det er store lokale forskjeller også der; Alta tingrett skiller seg betydelig fra Indre Finnmark tingrett i andelen saker med reisefraværsgodtgjørelse, hhv. 10 prosent av sakene ved Alta tingrett og 58 prosent ved Indre Finnmark tingrett. Figur 4.6 viser et Norgeskart fargekodet etter advokatenes gjennomsnittlige reisefraværsandel i hver tingrett i 2018, beregnet fra alle saker der advokat godtgjøres av domstolen. Siden gjennomsnittet inkluderer saker uten reisefravær denne gangen, i motsetning til i Figur 4.5, er andelen en del lavere. Mens gjennomsnittlig reisefraværsandel blant saker med reisefravær forteller en del om hvor viktig reisefraværsgodtgjørelsen er for advokatene som er tilreisende, er gjennomsnittlig reisefraværsandel av alle saker og andelen saker med reisefraværsgodtgjørelse en illustrasjon på i hvor stor grad tilreisende kompetanse benyttes i tingretten.

I tillegg til Indre Finnmark tingrett skiller tingrettene Vest-Telemark, Hammerfest, Sogn og Fjordane, Fosen, Halden og Vestfold seg ut med høy andel reisefravær av total godtgjørelse. Alle har andeler på over 8 prosent i 2018 og minst 44 prosent av sakene som godtgjøres av disse tingrettene har innebåret reisefravær. Blant tingrettene på motsatt enda av skalaen, med gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelsesandel på under 2 prosent, finner vi tingrettene Hardanger, Dalane, Senja, Sør-Trøndelag, Nord-Østerdal, Alta, Stavanger og Asker og Bærum. Disse tingrettene er betydelig mindre avhengig av tilreisende advokater, da andelen saker med reisefraværsgodtgjørelse blant dem stort sett ligger rundt 15 prosent.

Figur 4.6 Gjennomsnittlig prosentandelen reisefravær for advokater i hver tingrett i 2018



For tolkene utgjør reisefraværsgodtgjørelsen en større andel av den totale godtgjørelsen enn for advokater og sakkyndige. Den totale godtgjørelsen til tolker er en god del mindre i gjennomsnitt, mens reisefraværsgodtgjørelsen ligger i snitt bare litt under advokatenes (Tabell 4.6). Tolker har reisefravær i forbindelse med en større andel saker enn advokatene, omtrent på nivå med de sakkyndige. Andelen saker med reisefraværsgodtgjørelse har ligget stabilt på litt over 60 prosent for tolker. Gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse har falt med ca. 30 prosent, mens reisefraværsraten for tolker har falt med 38 prosent, som betyr at gjennomsnittlig antall timer reisefravær i saker med reisefravær har økt.

Tabell 4.6 Tolkers gjennomsnittlige godtgjørelse og reisefravær, basert på DAs regnskap<sup>6</sup>

År	Total godtgjørelse (alle saker)	Reisefraværsgodtgjørelse (saker med reisefravær)	Andel reisefraværs-godtgjørelse (alle saker)	Andel reisefraværs-godtgjørelse (saker med reisefravær)
2015	10 000	4 500	26 %	41 %
2016	11 600	4 800	27 %	41 %
2017	10 300	3 400	21 %	33 %
2018	10 800	3 400	20 %	32 %

Også når det gjelder tolker er det betydelige geografiske variasjoner i reisefraværet mellom tingrettene. I 37 av 61 tingretter i 2018 mottok tolken reisefraværsgodtgjørelse i minst 50 prosent av sakene med tolk, mens andelen var under 30 prosent ved 9 tingretter og over 80 prosent i 6 tingretter. I 41 tingretter utgjorde reisefraværsgodtgjørelsen over 30 prosent av den totale godtgjørelsen til tolken i gjennomsnitt basert på sakene med reisefravær, mens i 3 tingretter utgjorde reisefraværsgodtgjørelsen under 15 prosent i gjennomsnitt og i 2 tingretter over 40 prosent. Antall fri rettshjelpssaker med tolk varierer også; 12 tingretter hadde under 20 saker i 2018, mens 4 tingretter hadde over 500 slike saker.

## 4.2 Intervjuer

### 4.2.1 Utvalg og gjennomføring

Vi har gjennomført en rekke presamtaler med advokater og sakkyndige, Advokatforeningen og tingrettsdommere for å utvikle en best mulig intervjuguide. Basert på denne har vi gjennomført 13 semistrukturerte telefonintervjuer; 6 intervjuer med advokater, 6 intervjuer med tingretter<sup>7</sup> samt 1 intervju med en fylkesnemnd. Totalt tok vi kontakt med 10 tingretter, hvorav 6 var villig til å delta i et intervju. I utvelgelsen av informanter blant advokater og tingretter har vi lagt vekt på geografisk spredning og variasjon i sentralitet, siden dette gjerne har betydning for reiseavstand og transportmiddel. Tingrettene er av ulik størrelse målt i antall saker og antall saker med fri rettshjelp. Videre kommer advokatene fra firmaer med ulik størrelse, det er spenn i antall års erfaring og de har spesialisert seg på forskjellige sakstyper. Alle advokatene med unntak av én, har en portefølje bestående av minst 50 prosent offentlig salæroppdrag og tre av dem 90 prosent eller mer. Unntaket har en portefølje med om lag 30 prosent offentlig salæroppdrag.

<sup>6</sup> Her inngår utgifter til reisefravær ifm. saker i domstolen under kap. 466, 470 og 414.

<sup>7</sup> Informantene var i hovedsak sorenskrivere og tingrettsdommere. Ved ett tilfelle en saksbehandler i tingretten.

Informantene blant advokatene holder til i henholdsvis Oslo, Hordaland (Bergen), Østfold, Vest-Agder, Sogn og Fjordane (Førde) og Finnmark (Alta). Vi intervjuet to tingretter i Borgarting lagdømme, to i Agder lagdømme og én i hvert av henholdsvis Gulating, Frostating og Hålogaland lagdømme (Finnmark). Figur 4.4 viser kart over lagdømmene og tingrettene i Norge.

Informantene er lovet anonymitet i tråd med GDPR-direktivet. Derfor er intervjuene og resultatene presentert i en form som innebærer at det ikke skal være mulig å identifisere hvem som har sagt hva.

Intervjuene gir nyttig innsikt i hvordan ulike aktører på forskjellige steder berøres. Intervjuer med kun 6 av 63 tingretter gir informasjon om forskjeller og årsakssammenhenger, og kan ikke generaliseres. Utvalget er heller ikke representativt. Det samme gjelder advokatene. Kvalitative data som disse intervjuene er med på å belyse årsakssammenhenger og fylle ut bildet de kvantitative dataene (registerdata og spørreundersøkelser) gir. Sett i sammenheng med de andre informasjonskildene vi benytter i evalueringen, gir informantenes erfaringer nyttig innsikt som er med på å gi forståelse for konsekvensene av endringen i salærforskriften. Informantenes erfaringer kan imidlertid ikke generaliseres og vil ikke nødvendigvis deles av alle, ei heller alle i sitt geografiske område. Registerdataene viser at det er betydelige geografiske variasjoner med hensyn til virkninger av salærforskriften. Intervjuer med representanter fra ulike deler av landet gir kvalitativ informasjon om erfaringer som kan kobles til registerdataene og bidrar dermed med mer utdypende kunnskap om årsaker til observerte variasjoner.

## 4.2.2 Tingrettene

Tingrettsdommerne og sorenskriverne ble spurt om de hadde merket endringer som følge av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen. Tema som ble belyst var tilgang på advokater, sakkyndige og tolker, håndhevelse av bostedsforbeholdet samt kontroll med fakturering i sakene der domstolen betaler godtgjørelsen.

### Endringen har skapt problemer for tingretter i noen områder, mens andre er upåvirket

Tre av informantene svarte at de ikke har merket endringer etter reisefraværsgodtgjørelsen ble halvert i 2017, verken i tilgangen eller kvaliteten på advokater, sakkyndige eller tolker. De resterende tre informantene fortalte om tydelige endringer som har ført til utfordringer for tingretten. Det gjelder først og fremst at det har blitt mer utfordrende å få tak i sakkyndige i barnevern- og barnelovsaker og konsekvensene det fører med seg. De gav uttrykk for at færre med klinisk praksis tar sakkyndige oppdrag. Noen nevnte også at færre sakkyndige vil være meddommere.

### Tilgangen på sakkyndige

Fire av seks informanter er tydelige på at det er vanskelig å få tak i sakkyndige og tre av disse mener det har forverret seg som følge av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen i 2017. De tre beskriver at flere sakkyndige har gitt tilbakemelding om at de ikke lenger tar slike oppdrag etter endringen fordi det er for lite lønnsomt. En tingrett opplyser at de nå har kun to sakkyndige med barnefaglig kompetanse å spille på, etter at over 10 sakkyndige ikke lenger tar oppdrag for dem.

Det er særlig sakkyndige med spisskompetanse innen barnelov og barnevern alle informantene trekker frem at det er utfordrende å få tak i, men også kompetanse på flerkulturelle forhold, samisk språk og kultur, små- og spedbarn og alvorlig seksuelle overgrep nevnes. Videre presiserer en informant at

det er særlig sakkyndige med klinisk erfaring som er en utfordring, da disse taper inntekt fra egen praksis når de tar sakkyndige oppdrag, i motsetning til fast ansatte.

Informanten som svarte at det hele tiden har vært vanskelig å få tak i sakkyndige, mener utfordringen skyldes at de sakkyndige som retten foretrekker har sprenget kapasitet. Vedkommende har ikke oppfattet at noen av de sakkyndige som retten benytter ikke lenger tar oppdrag for retten etter satsendringen.

En av informantene som svarer at tingretten ikke har problemer med å få sakkyndige, fortalte at det er én sakkyndig som har gitt tilbakemelding om at personen ikke lenger tar oppdrag etter endringen, men altså at dette ikke har medført problemer for tingretten. Fra DAs regnskapstall fremgår det at denne tingretten har under 10 saker årlig der domstolen betaler godtgjørelse til sakkyndig, som er svært få sammenliknet med gjennomsnittet for tingrettene på ca. 70 slike saker.

### Tingrettenes erfaringer vurdert mot andre kilder

En sammenlikning av gjennomsnittlig andel reisefraværs-godtgjørelse hos de ulike tingrettene for sakkyndig, indikerer at tingrettenes ulike erfaringer delvis kan forklares av reiseavstandene i området.<sup>8</sup> Den sakkyndige mottar reisefraværs-godtgjørelse i over halvparten av sakene der domstolen godtgjør sakkyndig hos de tre tingrettene som har merket endringer, i likhet med over 70 prosent av tingrettene i 2018. Videre utgjør i snitt reisefraværs-godtgjørelse over 10 prosent av utbetalingen til sakkyndige hos disse tingrettene, som er tilfellet for ca. 45 prosent av tingrettene i 2018. Begge deler er imidlertid også tilfellet for en av tingrettene som ikke har utfordringer med å få tak i sakkyndige etter endringen. Informanten fra denne tingretten forteller at reisefravær utgjør en liten del av den sakkyndiges godtgjørelse fra deres tingrett. I absolutte kroner viser regnskapstall at informanten har rett i at reisefraværs-godtgjørelsen i snitt er lav ved denne tingretten, sammenliknet med de andre informantenes. Gjennomsnittlig reisefraværs-godtgjørelse til sakkyndige var ca. 6 000 kroner i 2015 ved denne tingretten, mot over 14 000 kroner hos de tre tingrettene som svarte at endringen hadde gjort det vanskelige for dem å få tak i sakkyndige.

Transportmiddel og om reisen foregår innenfor eller utenfor kontortid kan også ha betydning for hvordan endringen i reisefraværs-godtgjørelsen påvirker tingrettens tilgang på sakkyndige, siden ventetid utenfor kontortid ikke godtgjøres. Hyppighet på flyavganger og reiseavstand vil følgelig påvirke om den sakkyndige må forvente en del ulønnede timer. Slike ikke godtgjorte timer er en kostnad for den sakkyndige som ikke synes i regnskapstallene og gjør at en ren sammenlikning av reisefraværs-andelen i ulike områder ikke fanger hele bildet av reisebelastningen til de som godtgjøres av tingretten.

Forholdet mellom tilbudet og etterspørselen etter sakkyndige med riktig kompetanse i området vil også ha betydning for hver tingretts tilgang på sakkyndige. Sakkyndige tjener mer på oppdrag for den kommunale barnevernstjenesten enn for domstolen.

### Konsekvenser for tingrettene av større utfordringer med å få tak i sakkyndige

Konsekvensene av at tingretten har fått større utfordringer med å få tak i sakkyndige er, ifølge våre tre informanter, for det første at saker forskyves ut i tid; det tar lengre tid å få oppnevnt sakkyndig og beramme rettsmøtet. Dessuten beskriver to av dem at domstolens kalender må tilpasses den

---

<sup>8</sup> Beregnet basert på regnskapstall fra Domstoladministrasjonen (DA).

sakkyndige i mye større grad enn før, blant annet ved å samle mange saker den sakkyndige skal delta i til samme tur. Det innebærer at det medgår mer ressurser i domstolen enn før til administrasjon i forbindelse med å få tak i sakkyndig og tilpasse rettsmøtekalenderen. En av de tre informantene mener at om lag en firedel av sakene med sakkyndige tar en firedel lengre tid å få startet opp etter endringen i reisefraværsgodtgjørelsen, fordi tingretten får flere negative svar fra sakkyndige på forespørsel om å ta oppdrag enn før.

Enda en konsekvens som nevnes er at utfordringen med å få tak i sakkyndige med spisskompetanse på noen områder og klinisk erfaring har økt. Alle informantene sier tingretten har lyktes med å få sakkyndige i alle saker, men i tillegg til at det tar lengre tid og krever mer ressurser å oppnevne en sakkyndig, så har det blitt endringer i hvilke sakkyndige de benytter. I Finnmark benyttes ofte sakkyndige fra Tromsø eller Oslo, men det er blitt færre sakkyndige fra Oslo som tar oppdrag der. Tingretten får ikke alltid tak i de sakkyndige med mest relevant erfaring. Erfaringer fra Gulating og Frostating lagdømme er at flere sakkyndige fra egen rettskrets ikke lenger vil ta oppdrag for dem, fordi det krever mye reising selv innad i rettskretsen. Reisetid på 4-6 timer tur/retur med bil er vanlig i området, enten den sakkyndige skal besøke barnet/familien eller reise til rettslokalet. Det fremgår at kort avstand fra tingrett til flyplass muliggjør at en av tingrettene klarer å få tak i sakkyndige fra Oslo.

### Tilgangen på advokater

Samtlige informanter mener det er vanskelig for tingretten å vurdere om tilgangen på kvalifiserte advokater endrer seg, fordi klienten selv finner advokat i sivile saker, og i straffesaker oppnevner tingretten en av de faste forsvarerne eller bistandsadvokatene. Både fra våre seks informanter og fra regnskapstallene ser vi at det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom tilgangen på sakkyndige og tilgangen på advokater i nærheten av tingretten, ei heller reiseavstanden til de sakkyndige og advokatene som benyttes. En av tingrettene med utfordringer med å få sakkyndige forteller om grei tilgang på advokater under 30 minutter fra tingretten. Men for mange tingretter ser det i regnskapstallene ut til å være en sammenheng mellom reisefraværsandelen til de to aktørene.

To av tingrettene forteller at advokatene ofte kommer fra egen rettskrets og er lokalisert nær tingretten. Regnskapstallene viser at advokatene ikke mottar reisefraværsgodtgjørelse i over 60 prosent av sakene i hver av de to tingrettene, som er tilfellet for 62 prosent av tingrettene i 2018. I sakene med reisefravær utgjorde det før satsendringen om lag 20 prosent av advokatens godtgjørelse i disse to tingrettene. En tredje informant sier at de har blitt strengere i håndhevelsen av bostedsforbeholdet de siste årene for at de lokale advokatene skal benyttes i større grad.

En av tingrettene har to advokater på rettsstedet, og utover dette er advokatene som benyttes hyppigst gjerne 1-3 timer unna med bil eller 4-5 timer unna med fly og bil. En annen tingrett opplyser at advokatene gjerne er 1-2 timer unna med bil.

**Konsekvensene** av satsendringen på tilgangen på advokater er informantene forsiktige med å slå fast. Tre av dem har fått kommentarer fra advokater om at de er misfornøyde med satsreduksjonen. En av dem forteller at det nå forekommer at fullmektigen drar på fengselsbesøk til varetektsfanger i stedet for den oppnevnte advokaten. Det kan svekke kvaliteten på saksopplysningen dersom den mindre erfarne fullmektigen enten får mindre informasjon fra den varetektsfengslede klienten eller dersom informasjon forsvinner i videreformidlingen til advokaten. Det kan også føre til flere advokatbytter dersom klienten føler seg mindre ivaretatt. Dette er problemstillinger som også drøftes av Straffeprosessutvalget (NOU, 2016:24).



En informant forteller at noen advokater ikke lenger vil ta rettsaker i lagmannsretten på mandager, dersom advokaten må reise til rettsstedet dagen før. Grunnen til dette er at reisegodtgjørelse for ventetid ikke gis i helgene, og de mener den samlede godtgjørelsen etter endringen er blitt for dårlig til å bruke helgen på å reise. Dette bekreftes også av en av advokatene vi intervjuet. En annen informant erfarer at advokatene tar saker uansett og har ikke hørt noen misnøye. Det er stort spenn i informantenes erfaringer og meninger om konsekvensene av endringen i reisefraværsgodtgjørelsen. Dette er en indikasjon på at konsekvensene av endringen varierer på tvers av tingrettene.

### Tilgangen på tolker

Informantene mener at tingretten har grei tilgang på tolker, og de har ikke erfart noen endring etter satsreduksjonen. To av informantene har inntrykk av at tolkene er ivrige etter å ta oppdragene og ikke har problematisert satsendringen. Tolkene i Nasjonalt tolkeregister er inndelt i fem nivåer. Ifølge en informant tilfredsstillende tolken alltid minimumsnivået retten ønsker og ligger aldri et nivå over. Dette indikerer at det ikke er mange tolker på de høyeste nivåene i forhold til etterspørselen etter tolketjenester. Generelt er oppdrag for domstolen relativt godt betalte tolkeoppdrag. Videre har reduksjonen i reisefraværsatsen vært mindre for tolker enn advokater og sakkyndige, siden tolker før endringen fikk 4/5 sats for alle timer, og etter endringen får 4/5 sats for arbeidstimer og halv sats for reisefravær. Flere forhold tilsier derfor at konsekvensene av satsreduksjonen for tilgangen på tolketjenester vil være mindre enn for tilgangen på sakkyndige og advokater.

### Håndhevelse av bostedsforbeholdet

Overordnet gir informantene inntrykk av at tingrettene håndhever bostedsforbeholdet passe strengt. Ingen mener endringen i reisefraværsgodtgjørelsen har påvirket hvor ofte bostedsforbeholdet oppheves. Flere av informantene påpeker at det kan være kortere reisetid for advokater fra nabokretsen enn den andre ytterkanten i egen rettskrets og at det er naturlig å oppheve bostedsforbeholdet i slike tilfeller. Også dersom klienten er fengslet utenfor rettskretsen der rettsaken skal finne sted, kan det ofte bli like mye reising enten advokaten holder til nær fengslet eller rettslokalet. Tingretten vil derfor ofte oppheve bostedsforbeholdet for advokater nær den fengslede.

Ved en av tingrettene har de, som nevnt, strammet inn håndhevelsen av bostedsforbeholdet for noen år siden av hensyn til lokale advokater. En informant forteller at tingretten regelmessig har internmøter for å passe på at alle dommerne er strenge nok i håndhevelsen av bostedsforbeholdet. En annen sier at de ofte ikke opphever bostedsforbeholdet for advokater fra Oslo fordi retten mener det finnes advokatkompetanse nærmere, av og til med vel så mye relevant erfaring. Advokatene får imidlertid dekket reisefravær som om personen har tilhold nærmeste sted det finnes advokater med riktig kompetanse. Det hevdes at en del av advokatene fra Oslo som tar eksempelvis barnevernssaker i deres tingrett markedsfører seg godt, men faktisk har lite erfaring i denne typen saker. Det reises spørsmål om at bruk av advokater fra Oslo når det finnes advokatkompetanse nærmere kan skyldes at klienten ikke får hyret advokater nærmere. Men dette har ikke vært benyttet som argument i søknad om opphevelse av bostedsforbeholdet.

### Kontroll med advokatens arbeidsoppgave og om advokater arbeider på reise

En del av dommerens oppgave er å gjennomgå og godkjenne advokatens arbeidsoppgave, som spesifiserer tidsbruken til advokaten i forbindelse med saken som skal godtgjøres etter salærforskriften, både med hensyn til arbeidstid og reisefravær. Kontrollarbeidet innebærer blant annet å vurdere om advokatens tidsbruk på å arbeide med saken er rimelig, om reisefraværet er rimelig, at riktig sats er

benyttet for de ulike oppgavene mv. Flere informanter forteller at de blant annet retter opp feil som for eksempel at timene med reisefravær i arbeidsoppgaven er satt til å godtgjøres med full sats. Det kan være vanskelig å oppdage der advokaten ikke følger malen, for eksempel om reisefraværstimene ikke er tydelig separert fra arbeidstimene i sammenstillingen. En annen utfordring kan være at arbeidsoppgavene er sparsomt spesifisert, både med hva som ble gjort og når. En informant påpeker at advokatene ikke er pliktig å legge frem tidsregistrering.

Det varierer hvor mye informantene går inn i hver oppgave. En av dem forteller at vedkommende er blant de som går mest inn i kontrollarbeidet og at ca. 20-30 prosent av arbeidsoppgavene til advokatene må korrigeres. Tingrettsdommeren får tilbakemelding fra advokater om at de er strengere enn nabo-tingretten.

Informantene gir uttrykk for at de har å ha god oversikt over reiseavstander og transportalternativer i sitt område og andre steder der advokatene som tar saker i deres tingrett gjerne kommer fra. Det er til god hjelp når dommeren skal gjøre en rimelighetsvurdering av reisefraværet. Det kan være ekstra tidkrevende og utfordrende å kontrollere arbeidsoppgaven dersom bostedsforbeholdet ikke oppheves og advokaten skal ha reisefraværsgodtgjørelse som om personen holdt til i et nærmere område, men like fullt et stykke fra rettslokalene.

Ingen av informantene tror advokatene arbeider i særlig grad på reise. Det fremgår i intervjusamtalene at arbeidsoppgavene typisk er for lite spesifiserte til at dommerne kan se om det er tilfellet, men samtlige informanter mener det er lite sannsynlig at advokatene får arbeidet i noe særlig omfang mens de mottar reisefraværsgodtgjørelse. Det påpekes at man ikke kan arbeide mens man kjører bil og det er vanskelig å nyttiggjøre seg buss-, tog-, fly- og flyplass-tid fordi det er lite sammenhengende tid og vanskelig å håndtere personsensitiv informasjon på offentlige steder. Flere påpeker at ingen reiser til dem med tog.

### Refleksjoner om salærsatsen og reisefraværsgodtgjørelsen til slutt i intervjuet

På spørsmål om tingrettsdommerne har merket endring i kvaliteten på advokatene som tar fri retts-hjelpssaker etter endringen, sier ingen av informantene at de har det inntrykket. Men to mener det kan være en bekymring over tid dersom totalgodtgjørelsen er for dårlig opp mot andre typer oppdrag. En av de som ikke hadde merket endringer etter satsreduksjonen, tror advokater rekrutteres fordi de er interessert i sakfeltet, for eksempel barnevern eller strafferett, og ikke ønsker å drive med forretningsjus, og at satsen ville måtte økes mye for å endre på rekrutteringen. Imidlertid trekker informanten frem at de som representerer kommunen i barnevernssaker ofte har mer mengdetrening enn familiens advokat. Eksempelvis kan bistandsadvokater av og til få barnelov- eller barnevernssaker i forlengelse av oppdraget som bistandsadvokat, selv hvis det er et sakfelt advokaten har begrenset erfaring på.

Fire av seks informanter påpeker at reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen har størst betydning i distriktene der aktørens reiseavstander vil være større. En av disse informantene sier at tingretten antakelig har merket lite til endringen nettopp fordi det er en liten rettskrets og det er grei tilgang til advokater og sakkyndige. Informanten mener endringen imidlertid kan være konkurransevridende bort fra advokater som bor langt unna tingretten. De andre tre beskriver at reisetid utgjør relativt mye av aktørens tidsbruk hos dem. De er bekymret for at det blir mindre attraktivt å ta arbeid i distriktene for sakkyndige og advokater, eksempelvis ved at sakkyndige heller tar oppdrag for barneverntjenesten, men også ved at advokater og sakkyndige i mindre grad vil reise fra andre steder for å ta saker hos dem. Det kan være nødvendig særlig der spesiell kompetanse kreves, eksempelvis

sakkyndige med spisskompetanse innen barnevern eller advokater med spesialisering innen straffere rett. To av informantene sier at deres utfordringer med å få tak i sakkyndige kan gå utover rettsikkerheten ved at sakene skyves utover i tid, som kan være problematisk i mange barnelov- og barnevernssaker, og ved at de risikerer ikke å få sakkyndige med tilstrekkelig spisskompetanse og klinisk erfaring i barnelov og barnevernssaker.

Informantene som mener satsendringen har ført til utfordringer hos dem, ble stilt spørsmål om det var rimelig at satsene var lavere for reise enn for arbeid. Alle tre resonnerer omtrent på samme måten: Lavere godtgjørelse for reise kunne kanskje være rimelig i seg selv, men i distriktene der avstandene er store, vil lavere sats for reisefravær ha større betydning for totalgodtgjørelsen enn andre steder. Derfor vil ulik sats for arbeid og reise gjøre det mindre attraktivt å ta oppdrag i distriktene, og dermed forsterke distriktenes rekrutteringsutfordringer.

### 4.2.3 Advokatene

Advokatene ble intervjuet om deres reiseaktivitet og muligheten for å arbeide på reise, betydningen av endringen i reisefraværsgodtgjørelsen for dem selv og hvilke konsekvenser de mener endringen vil ha for klientene og rettsikkerheten.

#### Reiseaktivitet, transportmiddel og avstander

Advokatene beskriver en arbeidshverdag med en del reising, ofte for å besøke klienter i varetektsfengsel og i forbindelse med møter i retten og fylkesnemnda, men også for å delta i avhør hos politiet og avhør av barn i barnehus. Advokaten som har minst reising holder til i en stor by og foretar minimum én utenbystur per uke, vanligvis grunnet et rettsmøte eller for å besøke en varetektsfengslet. Tre av advokatene reiser ca. 7-10 timer i uka, eksempelvis på ett fengselsbesøk med 3 timer bilkjøring hver vei pluss enten et avhør hos politiet med 1 time bilkjøring hver vei, eller et tingrettsmøte med 2 timer bilkjøring hver vei.

Som Tabell 4.7 gir inntrykk av er bil det vanligste fremkomstmiddelet for advokater på reise de fleste steder i landet. I Nord-Norge er fly også ofte aktuelt, mens tog kan være et alternativ først og fremst på Østlandet. Ingen av våre sju informanter nevner at de reiser med buss. Én presiserer at dette i praksis ikke er et alternativ som følge av få avganger på tidspunkt som ikke gjør det mulig å komme tur/retur i løpet av arbeidsdagen. Vedkommende oppgir dessuten det ofte er nødvendig å starte klokken 6.30 om morgenen for å eksempelvis rekke et rettsmøte med oppstart klokken 09:00. Skulle reise med buss eller annen offentlig transport vært et alternativ, måtte reisen ha startet dagen før, med tilhørende overnatting.

Informantene sier at de stort sett får opphevet bostedsforbeholdet. En informant forteller at en tingrett i Nord alltid opphever bostedsforbeholdet i barnevernssaker i erkjennelse av mangel på lokal kompetanse. Informanten bruker selv 6-7 timer til denne tingretten. Tingretten er blant de med høyest andel saker der advokaten mottar reisefraværsgodtgjørelse, om lag 60 prosent. En annen peker på at det kan være nærmeste advokat selv om saken tilhører «nabotingretten».

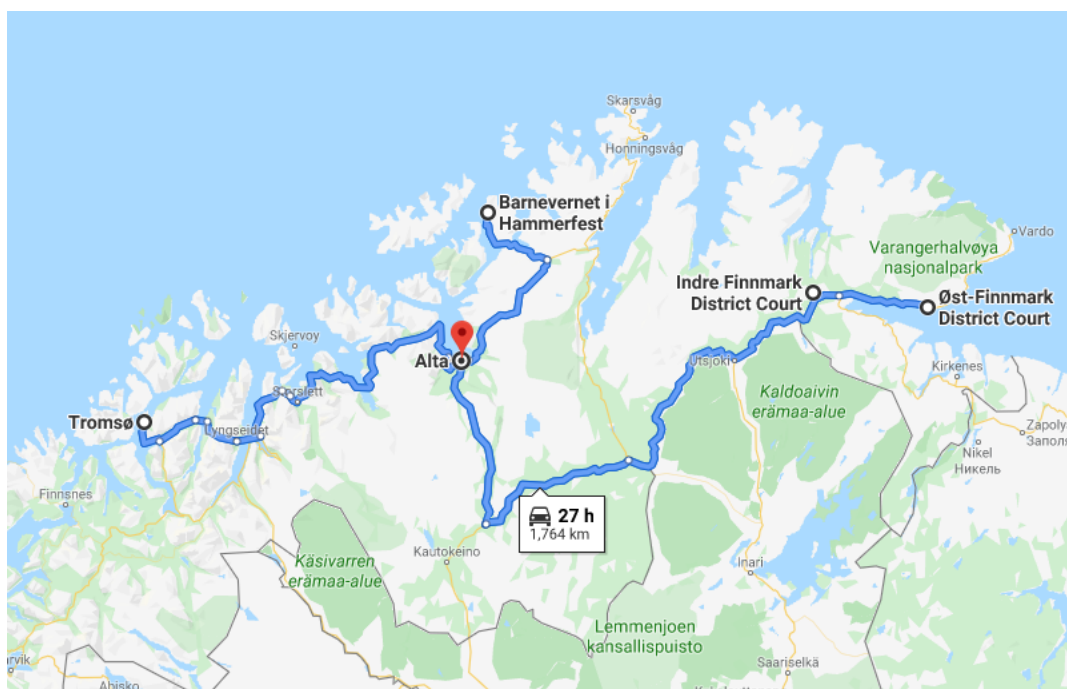
Dersom bostedsforbeholdet ikke oppheves, tar informantene i varierende grad sakene likevel. Det fremstår blant annet som et kostnadsspørsmål, idet en informant forteller at personen kun har sagt fra seg oppdrag etter avslag på opphevelse av bostedsforbehold fordi utgiftene til hotell osv. ble for

mye for et lite firma som deres. At bostedsforbeholdet ikke oppheves betyr dessuten ikke nødvendigvis ingen reisefraværsgodtgjørelse; advokaten får godtgjørelse som om personen holder til der tingretten vurderer at nærmeste advokatkompetanse finnes. Flere påpeker også at en del av reisefraværet skyldes varetektsfengslinger utenfor rettskretsen eller lange avstander i rettskretsen, altså reisefravær i forbindelse med saker som ikke krever opphevelse av bostedsforbeholdet.

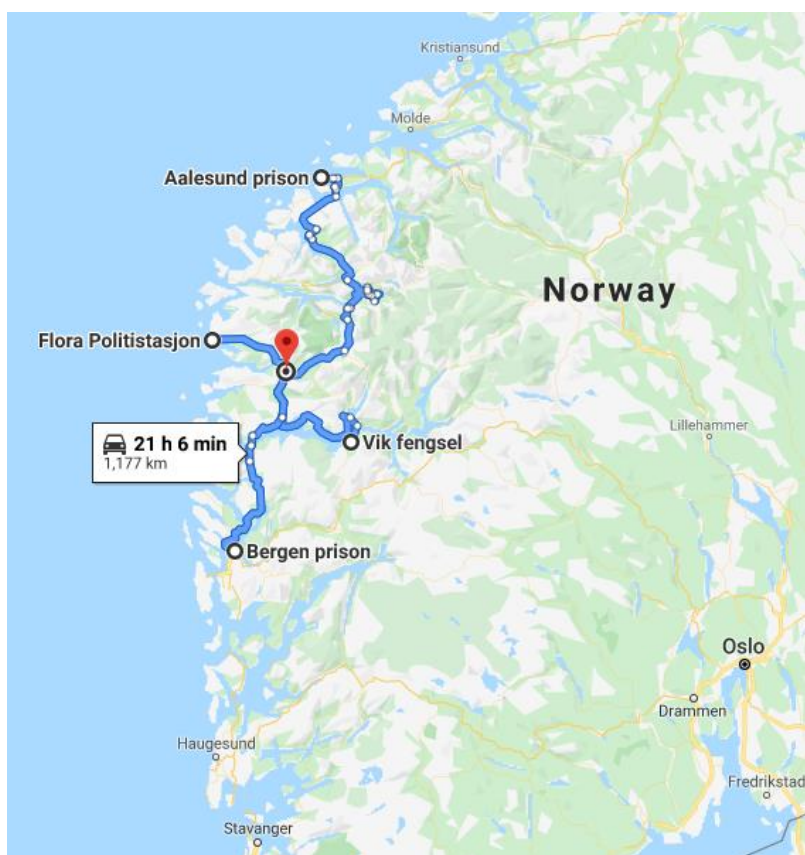
Tabell 4.7 Eksempler på reiser advokat-informantene foretar

Advokatens tilholdssted	Reiser til	Tidsbruk én vei	Transportmiddel
Alta	Hammerfest (tingrett, barnevernstjenesten mv.)	2 timer	Bil
	Indre Finnmark tingrett i Tana	5 timer / 3 timer	Bil / fly + drosje
	Øst-Finnmark tingrett i Vadsø	6 timer / 2 timer	Bil / fly
	Tromsø (fylkesnemnda for barnevernsaker, tingrett, lagmannsrett mv.)	5,5 timer / 1,5 timer	Bil / fly
	Salten tingrett i Bodø	4 timer	Fly
	Alta tingrett	Under 30 min	Gå
Førde	Bergen (fengsel, lagmannsrett, barnehus mv.)	3 timer	Bil
	Vik fengsel	2,5 timer	Bil
	Ålesund fengsel	4,5 timer	Bil
	Flora politistasjon	1 time	Bil
	Sogn og Fjordane tingrett	Under 30 min	Gå
Oslo	Halden fengsel	1,5 timer / 2 timer	Bil / tog
	Gjøvik fengsel	2 timer / 2,5 timer	Bil / tog
	Lillehammer (barnevernssaker)	2,5 timer	Bil eller tog
	Hammerfest tingrett (barnevernssaker)	5-7 timer	Fly + tog
	Fylkesnemnda for sosiale saker i Østfold	1 time	Bil, tog eller buss

Figur 4.7 Kart over reiserute fra Alta til hhv. Tromsø, Hammerfest og Vadsø



Figur 4.8 Kart over reiserute fra Førde til hhv. Ålesund, Vik, Bergen og Flora



## Svært begrensede muligheter for arbeid på reise

Advokatene vi har intervjuet opplyser at de ikke arbeider på reise og at det heller ikke er mulig. Reisene foregår som oftest med bil, og da kan de verken lese, ta notater eller se på saksdokumenter, slik de er avhengige av. Hensynet til konfidensialitet trekkes også frem som begrunnelse for at de ikke kan arbeide på fly, tog, buss eller på flyplass. I tillegg nevnes det at stadige avbrekk og forflytninger gir lite rom for effektivt arbeid. Ingen av informantene har lange togturer med få passasjerer som reiseform. På spørsmål om det ikke av og til er lange ventetider, eksempelvis før en flyavgang, svarer de at dette omtrent ikke er tilfellet innenfor kontortiden (som er da det gis godtgjørelse for ventetid), fordi retten forsøker å tilpasse møtekalenderen til flyavganger der det er få avganger. Dette bekrefter også noen av informantene blant tingrettsdommerne.

En informant forteller at personen avslår forespørsler om å ta oppdrag som forsvarer/bistandsadvokat og delta i tilrettelagte avhør i Barnehuset i Tromsø fordi personen ville måtte dra hjemmefra i seks-tiden og dessuten risikerer ikke å være tilbake før midnatt, fordi det er så få flyavganger. Kun de to timene et avhør tar vil være lønnet med full sats. Om personen ikke rekker flyet i tre-tiden, risikerer vedkommende at neste fly først går i ti-tiden på kvelden. Dette innebærer mange timers venting uten å få reisefraværsgodtgjørelse. Bare unntaksvis er det mulig å benytte ventetiden til arbeid fordi vedkommende da har holdt på med reising og arbeid i ti timer i strekk på forhånd. Dessuten gjenstår det å reise en del timer igjen og å komme hjem ved midnatt.

Informantene er generelt kritiske til argumentasjonen fra departementet i forbindelse med endringen om at reduksjonen skal stimulere til mer arbeid på reise. Samtlige sier de at de ikke har begynt å arbeide mer på reise etter satsreduksjonen. De mener det ikke er mulig å arbeide på reise slik at det kompenserer for reduksjonen i godtgjørelse. Enkle telefonsamtaler for å koordinere møtetidspunkt eller liknende kan forekomme, men ikke arbeid av noe omfang. En informant viser til at det også før halveringen av fraværsgodtgjørelse var kostnader ved å være borte fra kontoret, og at vedkommende derfor alltid har forsøkt å utnytte ledig tid til arbeid. Vedkommende understreker at det verken er insentivene eller viljen til å arbeide på reise som er begrensningen, men derimot mulighetene til å utnytte hele reisetiden til arbeid.

## Betydningen av endringen for informanten selv

Alle informantene har en høy andel offentlig salæroppdrag, fra ca. 30 prosent til nesten 99 prosent. Kun en av informantene arbeider på fastlønn og berøres følgelig ikke direkte av endringen. De andre merker endringen i reisefraværsgodtgjørelsen direkte på salgsinntektene sine. Dersom de ikke endrer atferd, vil satsreduksjonen nødvendigvis medføre at de taper inntekt på endringen. Dette er tilfellet for fem av de seks vi har intervjuet som ikke har fastlønn. Som fast offentlig forsvarer slår halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen direkte ut på bunnlinja, og har dermed stor betydning for inntjeningen. Én har sendt oss dokumentasjon som viser at vedkommendes årlige samlede reisefraværsgodtgjørelse har falt med nesten 200 000 kroner fra 2016 til 2018. En annen anslår å ha tapt opp mot 300 000 kroner, mens andre anslår tapet i størrelsesorden 50 000-150 000 kroner for egen del. I sistnevnte kategori inngår en fra et lite advokatkontor. Vedkommende forteller at dette inntektstapet medvirket til at det ble nødvendig å si opp en sekretær.

De fleste svarer at de ikke tar færre fri rettshjelpssaker etter endringen. Begrunnelsene som går igjen er blant annet at de er fast forsvarere eller bistandsadvokater eller at de har spesialisert seg på denne typen saker (barnevern, strafferett mv.). Én oppgir at vedkommende tidligere tok forsvareroppdrag i tillegg til de som kommer i vervet som fast forsvarer, men at disse nå takkes nei til med mindre der

er en tidligere klient. Den samme personen tok også noen barnevernoppdrag tidligere, men forsøker nå å vri seg unna disse dersom det medfører reisetid på mer enn 2-3 timer.

En informant forteller imidlertid at inntjeningen har gått opp etter endringen fordi personen vrir oppdragsporteføljen bort fra reiser og tar færre salæroppdrag. Advokaten sier videre nei til at saker i lagmannsretten starter opp på en mandag, fordi vedkommende ikke lenger aksepterer å reise på søndager etter at godtgjørelsen ble redusert.

To av informantene som har tapt økonomisk på endringen, forteller at de har gjort endringer med hensyn til hvilke saker som prioriteres etter reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen. Nå avslås alle oppdrag med reising som ikke knytter seg til jobben som fast forsvarer. En annen av informantene sier vedkommende tar de fleste reiseoppdragene uansett, men ikke lenger oppdrag som innebærer lange reiser, som for eksempel fra Oslo eller Bergen til Kirkenes.

### Refleksjoner rundt konsekvensene for klienten, samfunnet og rettsikkerheten

Informantene mener de selv ikke reiste unødvendig da satsen for arbeid og reise var lik. De har heller ikke inntrykk av at andre gjorde det. Besøk hos varetekstfengslede eller reise ut til klienter som ikke selv kan reise inn til dem, trekkes frem som viktige aktiviteter som kan bli skadelidende som følge av endringen i reisefraværsgodtgjørelsen. Færre besøk hos varetekstfengslede kan føre til at saker forberedes og opplyses dårligere og at klienter hyppigere velger å bytte advokat. Det påpekes at begge deler er uheldig for klienten.

Alle tror satsreduksjonen fører til dårligere tilgang på erfarne og spesialiserte advokater i distriktene. Fire av dem har konkrete eksempler på kollegaer og andre advokater som har vridd porteføljen sin bort fra fri rettshjelpssaker med reising. Eksempelvis nevner flere at de tror det vil være vanskelig for klienter å få erfarne strafferettsadvokater til saker som faller utenfor fast forsvarer-rollen, da faste forsvarere ofte har mer enn nok saker. En av distriktsinformantene forteller at de faste forsvarerne antakelig tar 90 prosent av straffesakene i området. Siden mange advokater reduserer reisevirksomheten, blir de resterende sakene tatt av advokater som kun har hatt noen få straffesaker. Informantene tror at det er vanskeligere å få tak i advokater med spisskompetanse på barnevern og barnerett i distriktene etter endringen. Årsaken er at advokater velger å reise mindre. En av våre informanter som er fast forsvarer og som tidligere tok en del barnevernssaker oppgir å ha vridd seg unna salæroppdragene. Kommunen oppgis å betale bedre når de hyrer inn advokater i barnevernssaker. Det pekes på at dette kan gi en ubalanse over tid der man starter på den ene siden av bordet og går over til den andre siden etter hvert som man har fått den nødvendige mengdetreningen på saksfeltet.

Flere er inne på at effekten kan forventes å bli større over tid, etter hvert som advokatene tilpasser seg og ved at saksfeltene med fri rettshjelpsoppdrag kan bli mindre attraktive for yngre advokater når forskjellen i inntektsmuligheter er så stor. Videre kan det over tid bli færre som etablerer seg som advokat i distriktene, siden innteksgrunnlaget er dårligere der ettersom en god del av porteføljen da er offentlig salæroppdrag, og mer tid må gå med til reising i distriktene enn i mer sentrale strøk.

## 4.3 Spørreundersøkelser

### 4.3.1 Spørreundersøkelse advokater

En kort spørreundersøkelse ble sendt ut til et målrettet utvalg advokater, som alle tar offentlig salær oppdrag. Utvalget var basert på informasjon fra Advokatforeningen (AF) som årlig gjennomfører lønnsundersøkelser. Spørreundersøkelsen ble gjennomført av TNS og sendt ut elektronisk til samtlige advokater som tidligere har oppgitt i AFs lønnsundersøkelser at over 10 prosent av sin omsetning er på offentlig salær, totalt 660 advokater. 28 prosent besvarte undersøkelsen. I tillegg kunne undersøkelsen besvares via en lenke publisert på Advokatforeningens nettsider. Totalt har 241 advokater besvart undersøkelsen.

Tabell 4.8 Bakgrunnsdata til respondentene av spørreundersøkelsen til advokater

Beskrivelse	Antall respondenter	Andel	Kommentar
Alle respondentene <sup>9</sup>	241	100%	Undersøkelsen ble sendt til 660 advokater.
Kjønn: kvinne/mann	107/132	44%/55%	
/ønsker ikke svare	/2	/1%	
<b>Andel offentlig salær-oppdrag</b>			Målgruppe: over 10 pst. off. salær oppdrag. «Ukjent andel» gjelder de som har svart i åpen lenke, men også enkelt av advokatene med over 10 pst. offentlig salær oppdrag.
- Mer enn 50%	- 78	- 32%	
- Mellom 20-50%	- 35	- 15%	
- Mellom 10-20%	- 41	- 17%	
- Ukjent andel	- 87	- 36%	
<b>Tittel</b>			
- Eier/partner i firma	- 100	- 41%	
- Advokat	- 89	- 37%	
- Enkeltmannsforetak	- 27	- 11%	
- Advokatfullmektig	- 24	- 10%	
- Annet	- 1	- 0%	
<b>Antall års erfaring</b>			Gjennomsnitt 11 år
- 0-2	- 40	- 17%	
- 3-5	- 33	- 14%	
- 5-9	- 52	- 22%	
- 10-19	- 74	- 31%	
- 20-29	- 23	- 10%	
- 30 og over	- 19	- 8%	
<b>Arbeidssted</b>			Respondenter fra alle fylker utenom Aust-Agder. Sett opp mot innbyggertall er Finnmark
- Oslo	- 87	- 36%	
- Bergen	- 16	- 7%	
- Stavanger	- 12	- 5%	

<sup>9</sup> 58 av 241 advokat-respondenter svarte via den åpne lenken. I tillegg besvarte 7 sakkyndige undersøkelsen via den åpne lenken. Disse er ekskludert fra analysen om advokater, men sett hen til i analysen om sakkyndige.

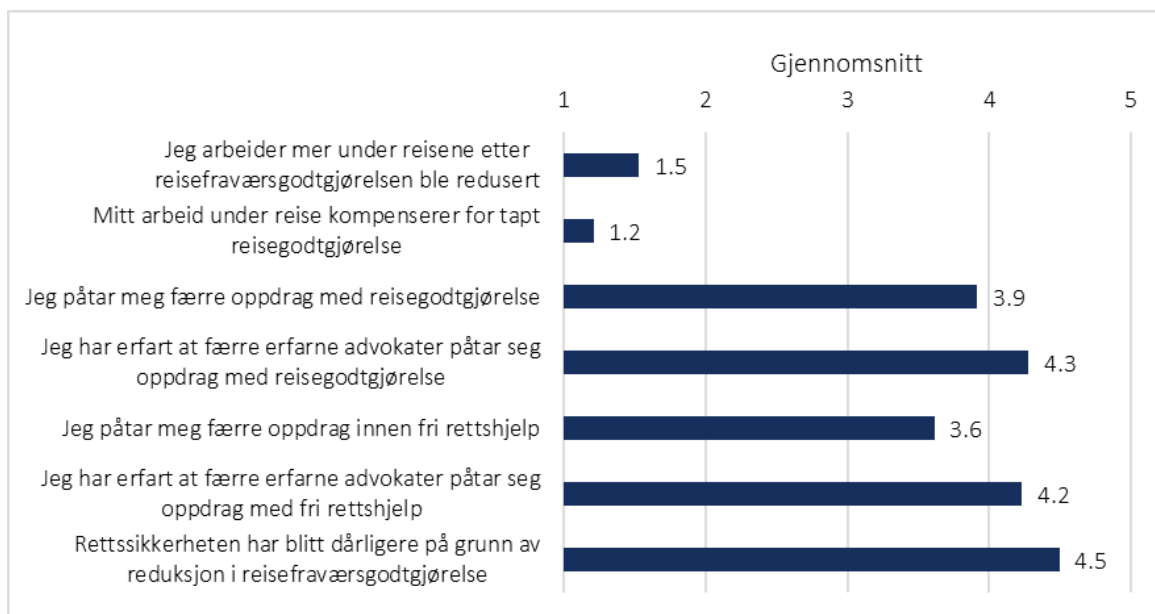


-	Tromsø	-	6	-	2%	og Sogn og Fjordane overrepresentert.
-	Trondheim	-	3	-	1%	
-	Annet (fritekstfelt)	-	117	-	49%	
<b>SSBs sentralitetsindeks</b>						Respondenter fra alle sentralitetsgrupper utenom gruppe 6, dvs. de minst sentrale kommunene. Sett opp mot innbyggertall er sentralitetsgruppe 4 og 5 overrepresentert.
-	1 (Oslo og omegn)	-	94	-	39%	
-	2	-	49	-	20%	
-	3	-	48	-	20%	
-	4	-	31	-	13%	
-	5	-	7	-	3%	
-	6 (minst sentrale)	-	0	-	0%	

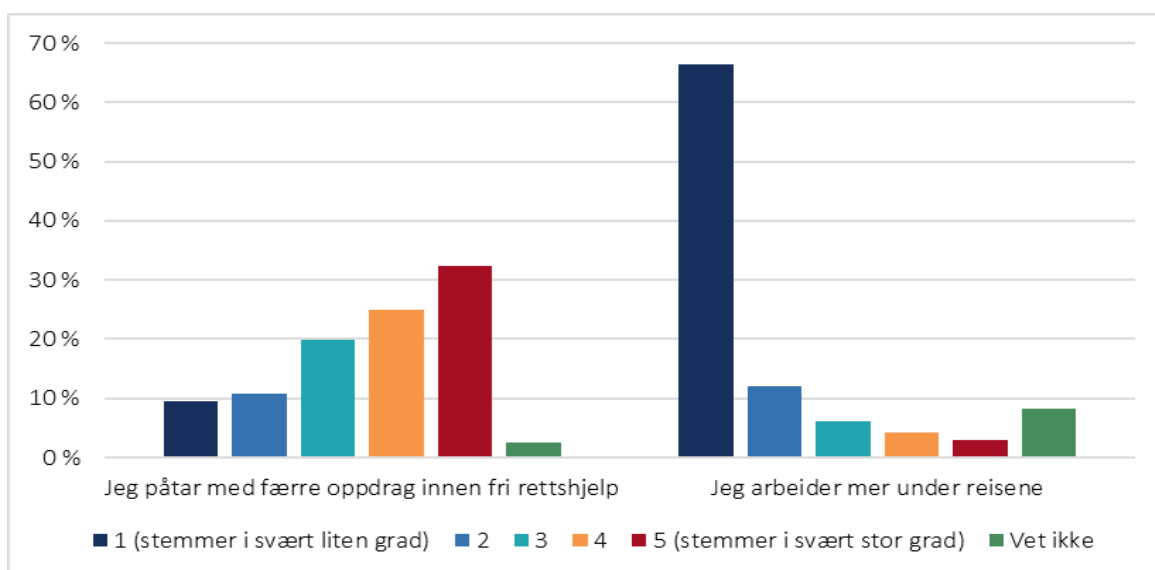
I spørreundersøkelsen ble advokatene spurt om sine vurderinger av effekter av at reisefraværsgodtgjørelsen for advokater som yter fri rettshjelp ble redusert til halvparten av full salærsats fra 1. januar 2017. De ble bedt om å ta stilling til fem utsagn ved å svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr «stemmer i svært liten grad» og 5 betyr «stemmer i svært stor grad». Som det fremgår av Figur 4.9 og Figur 4.10 mener de fleste respondentene i svært liten grad at det stemmer at de arbeider mer under reisene etter reisefraværsgodtgjørelsen ble redusert (gjennomsnitt 1,5). Videre sier kun to respondenter at det stemmer at deres arbeid under reise kompenseres for tapt reisegodtgjørelse; 83 prosent gir uttrykk for at de er uenige i påstanden (gjennomsnitt 1,2).

Flertallet oppgir at det i stor eller svært stor grad stemmer at de tar på seg færre oppdrag innen fri rettshjelp (gjennomsnitt 3,6), og enda flere svarer at de påtar seg færre oppdrag med reisegodtgjørelse (gjennomsnitt 3,9). Respondentene er også spurt om de har erfart at færre erfarne advokater påtar seg slike oppdrag. Sammenliknet med utsagnene om egen atferdsendring er det enda flere som mener det stemmer i stor eller svært stor grad at erfarne advokater påtar seg færre oppdrag med reisegodtgjørelse og færre oppdrag innen fri rettshjelp (gjennomsnitt hhv. 4,3 og 4,2). Hele 85 prosent av advokatene som har svart på undersøkelsen sier det stemmer i stor eller svært stor grad at rettsikkerheten har blitt dårligere på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen; kun 3 prosent mener dette stemmer i liten eller svært liten grad.

**Figur 4.9** Fem utsagn om effekter av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen, besvart på en skala fra 1-5, der 1 betyr «stemmer i svært liten grad» og 5 betyr «stemmer i svært stor grad». Gjennomsnitt av respondentenes svar.



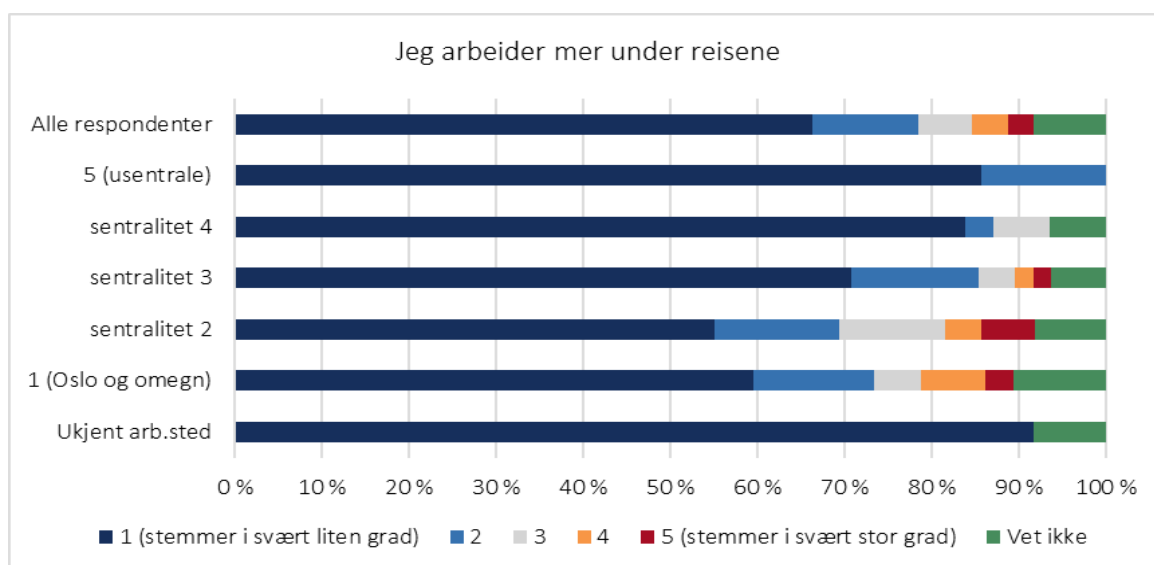
**Figur 4.10** Respondentenes svar på to utsagn om effekter av redusert reisefraværsgodtgjørelse



Regresjonsanalyser av respondentenes svar indikerer noen systematiske forskjeller i svarene basert på respondentenes tittel og antall års erfaring, hvor stor andel av omsetningen som er offentlig sælørpdrag og om advokaten arbeider i en sentral kommune eller i distriktet.

På spørsmål om advokaten arbeider mer under reisene enn før, finner vi en statistisk signifikant forskjell mellom respondentene ut ifra sentralitet. Ingen respondenter i de mindre sentrale kommunene (sentralitetsgruppe 4 og 5) mener at det stemmer at de arbeider mer på reisene. Blant advokatene i de mest sentrale kommunene (sentralitetsgruppe 1 og 2) sier ca. 10 prosent seg enig i at de arbeider mer under reisene enn før endringen i reisefraværsgodtgjørelsen (Figur 4.11).

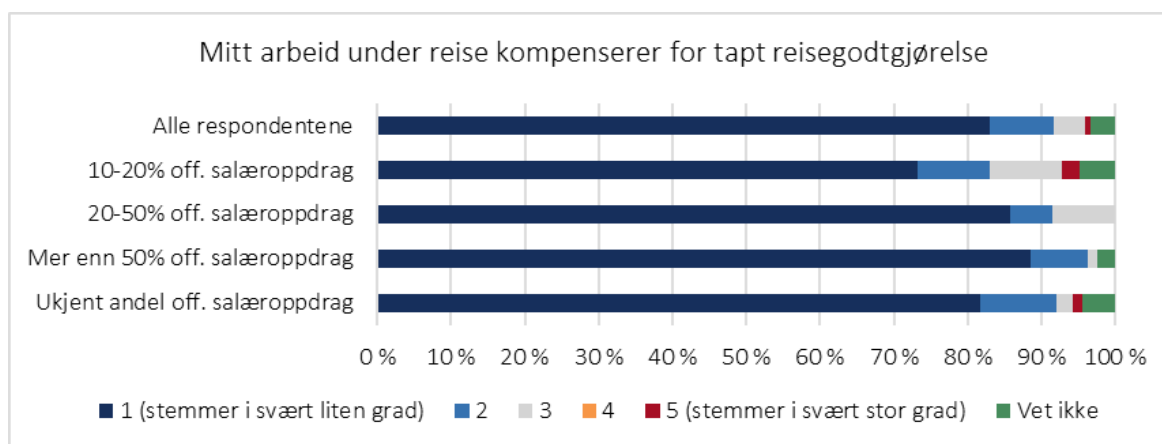
Figur 4.11 De færreste arbeider mer på reisene etter endringen, og ingen i usentrale strøk



Advokatfullmektiger oppgir også i signifikant større grad at de arbeider mer på reisene enn før, sammenliknet med de andre.

Respondentene er ganske entydige på at de ikke arbeider (nok) under reise til å kompensere for tapt reisegodtgjørelse (Figur 4.12). Det er likevel signifikant forskjell ut ifra hvor stor andelen av oppdragene til advokaten som er på offentlig salær. Blant advokatene med en liten andel offentlig salæroppdrag, dvs. 10-20 prosent, er noen flere åpne for at deres arbeid under reise kan kompensere for tapt reisegodtgjørelse, da 10 prosent svarer 3 (verken stemmer/stemmer ikke), 5 prosent svarer vet ikke. Kun 2 respondenter svarte at det stemmer i stor eller svært stor grad at deres arbeid under reise kompenserer for tapt reisegodtgjørelse. Disse to har hhv. lav andel og ukjent andel salæroppdrag.

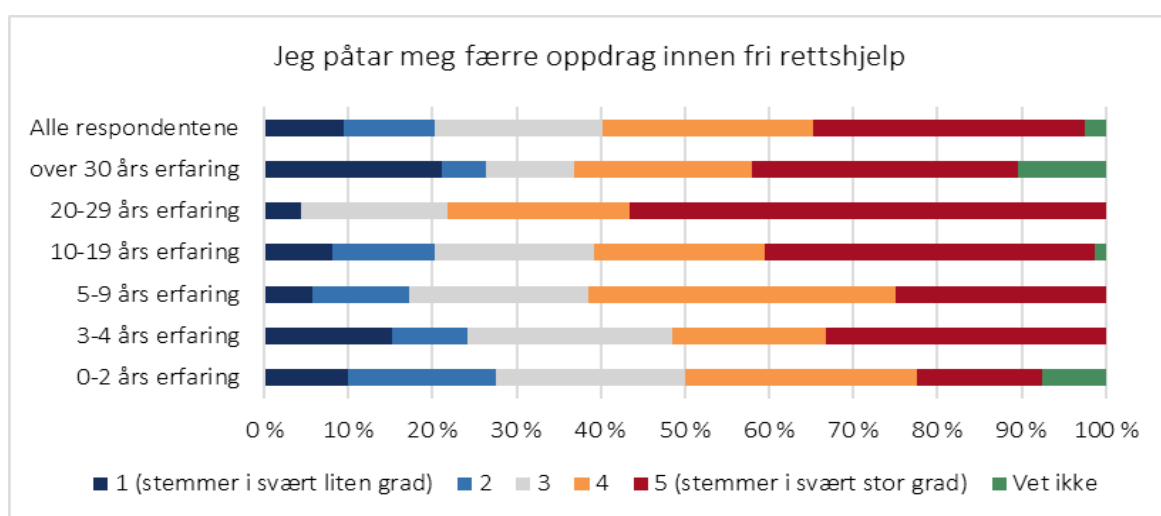
Figur 4.12 Nesten ingen kompenserer for tapt reisegodtgjørelse gjennom arbeid under reisen



Advokatene er delte i sitt syn på om reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen har ført til at de selv påtar seg færre oppdrag innen fri rettshjelp, men flertallet mener det er tilfellet. Det er signifikant flere med lav andel offentlig salæroppdrag som oppgir å ta færre slike oppdrag. Videre er det signifikant flere partnere i advokatfirmaer som oppgir at de vrir porteføljen bort fra fri rettshjelpssaker, sammenliknet med advokater og advokatfullmektiger.

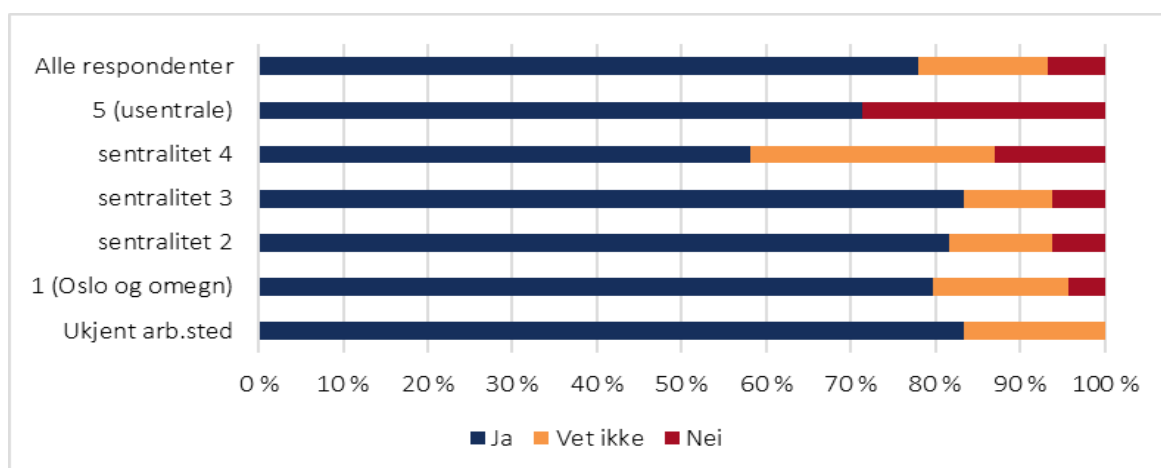
Som vi ser av Figur 4.13 svarer over 50 prosent at det stemmer i stor eller svært stor grad at de påtar seg færre fri rettshjelpsoppdrag innen nesten alle kategorier av erfaring. Eneste unntak er de med under 3 års erfaring, der en noe lavere andel svarer at de tar færre fri rettshjelpsoppdrag etter endringen. Det er særlig en betydelig andel av respondentene med 20-29 års erfaring som svarer at de påtar seg færre slike oppdrag (78 prosent svarer at dette stemmer i stor eller svært stor grad). Advokatene med over 30 års erfaring er mye mer delt, med hele 26 prosent som oppgir at det stemmer i liten eller svært liten grad at de tar færre fri rettshjelpsoppdrag etter endringen. Til tross for blandede svar blant de med over 30 års erfaring, er det en signifikant forskjell i svarene basert på antall års erfaring, der de med lengre erfaring i større grad oppgir å ha vridd porteføljen sin bort fra fri rettshjelpssaker.

Figur 4.13 Respondentene med 20-29 års erfaring vrir seg mest bort fra fri rettshjelpsoppdrag



Advokatene ble spurt om de mener noen typer oppdrag får dårligere behandling eller oppfølging på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen. 78 prosent av dem svarte «ja» på dette; kun 7 prosent svarte «nei» og 15 prosent «vet ikke» (Figur 4.14). Det er ingen signifikante forskjeller i svarene basert på antall års erfaring, tittel, kjønn, andel offentlig salæroppdrag eller sentralitet.

Figur 4.14 Mener du at noen typer oppdrag får dårligere behandling/oppfølging på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen?



Respondentene som svarte «ja» på at de mener at noen typer saker får dårligere behandling enn før, ble videre spurt om hvilke typer oppdrag dette i hovedsak gjelder, fra en liste med seks alternativer. Over 60 prosent krysset av for henholdsvis barnevern, straffesaker og besøk hos klient i varetekt (Tabell 4.9). Også de som svarte «nei» eller «vet ikke» på spørsmålet om de mener noen typer saker får dårligere behandling, fikk spørsmål om å ta stilling til spørsmålet på nytt knyttet til listen med konkrete sakstyper. Halvparten av de som svarte nei, bekrefter dette valget igjen, mens 38 prosent krysser av på at det går utover besøk hos klient i varetekt (Tabell 4.9). Videre svarer 38 prosent at en årsak til dårligere behandling er «færre fysiske møter», mens 19 prosent svarer at «færre erfarne advokater tar oppdraget».

Tabell 4.9 Hvilke typer oppdrag får eventuelt dårligere behandling på grunn av endringen?

Svaralternativer (flere svar mulig)	Andel av de 188 som svarte «Ja»	Andel av de 16 som svarte «Nei»	Andel av de 37 som svarte «Vet ikke»
Barnevern	62 %	6 %	46 %
Fylkesnemndsaker	54 %	0 %	35 %
Avhør av barn i Barnehus	31 %	13 %	24 %
Straffesaker	61 %	13 %	27 %
Hovedforhandlinger i straffe- saker	33 %	0 %	16 %
Besøk hos klient i varetekt	61 %	38 %	41 %
Andre typer oppdrag (fritekst)	14 %	-	-
Nei, trolig ingen av disse	-	50 %	27 %

25 respondenter benyttet fritekstfeltet til å utdype hvilke typer saker de mener får dårligere behandling på grunn av endringen; 12 nevner hhv. barnelovsaker, barnefordelingssaker og/eller foreldretvister, fem nevner utlendingssaker, herunder internering og nemndsmøter, to nevner kontrollkommisjonen, tre nevner sakkyndige utredninger og fire skriver at alle saker med fri rettshjelp/fritt rettsråd berøres.

Respondentene ble spurt om hva som er grunnene til at de mener at noen saker får dårligere behandling som følge av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen.<sup>10</sup> 77 prosent svarte at «færre fysiske møter» er en av årsakene og 69 prosent at «færre erfarne advokater påtar seg oppdraget» (Tabell 4.10). 45 prosent svarte at en av grunnene til dårligere behandling er at «mindre tid brukes pr sak» som følge av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen og 25 prosent at «mer telefonkontakt/Skype» er en av grunnene. 15 respondenter benyttet fritekstfeltet, hvorav flere kommentarer understøtter de overnevnte svaralternativene. Igjen nevner tre stykker at det er utfordringer med å få sakkyndige.

Flere utdyper at mindre tid brukes per sak og at det blir færre fysiske møter. En skriver at ting man ville gjort før prioriteres bort og at man tar seg mindre tid til det lille ekstra, for eksempel et ekstra eller dypere søk i rettspraksis. En annen skriver at personen deltar ikke nødvendigvis lenger i avhør og kortere rettsmøter uten avgjørende betydning for saken.

Stor forskjell i inntektene fra fri rettshjelpsoppdrag med reise sammenliknet med andre typer oppdrag utdypes av flere som begrunnelse for hvorfor færre erfarne advokater påtar seg oppdraget. To forteller at de vanligvis fakturerer 2 000 kroner timen for andre oppdrag, så oppdrag på salærsats

<sup>10</sup> De 18 personene (7 pst) som svarte at ingen av disse sakstypene får dårligere behandling, ble ikke stilt dette spørsmålet.

var halvparten så godt betalt før reise godtgjørelsen ble redusert, og forskjellen er enda større etter endringen. Gjennomsnittssatsen for advokater varierer mellom 1 300 kroner og 2 000 kroner for ulike kundesegmenter og i ulike geografiske områder, jf. avsnitt Figur 3.2. En skriver at et vanlig fengselsbesøk for vedkommende innebærer 1,5 timer reising hver vei på halv sats og 1 time besøk til full sats, totalt 2 500 kroner for 4,5 timer. Til sammenlikning var godtgjørelsen for dette 4 500 kroner før endringen, og for andre oppdrag vil godtgjørelsen bli mellom 6 000 og 9 000 kroner dersom timeprisen er mellom 1 300 kroner og 2 000 kroner.

Tabell 4.10 Hva er grunnene til at du mener at noen saker får dårligere oppfølging som en konsekvens av reduksjonen i reisefraværs godtgjørelsen?

Svaralternativer (flere svar mulig)	Andel av respondentene <sup>11</sup>
Mindre tid brukes pr sak	45 %
Færre erfarne advokater påtar seg oppdraget	69 %
Mer telefonkontakt/Skype	25 %
Færre fysiske møter	77 %
Andre grunner	7 %

### 4.3.2 Spørreundersøkelse sakkyndige

Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker (207 epost-adresser) samt medlemmer av Foreningen for sakkyndige psykologer (FOSAP) (som innebar ytterligere 57 personer utover de i registeret). Totalt 265 sakkyndige fikk tilsendt undersøkelsen. Hele 163 respondenter besvarte undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 62 prosent. Blant disse er 142 i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker, som vil si en svarprosent blant de sakkyndige i registeret på 69 prosent.

Oss bekjent finnes det ikke tilsvarende statistikk over alle sakkyndige i registeret for barne- og familiesaker. Vi vet derfor ikke i hvor stor grad bakgrunnsdataene til respondentene (Tabell 4.7) er representative for de sakkyndige i Norge som tar sakkyndighetsoppdrag for domstolene. Man kan tenke seg at personer med høy andel av inntjeningen sin fra sakkyndighetsoppdrag og høy andel oppdrag etter salærforskriften kan være mer motivert til å svare på undersøkelsen enn sakkyndige som i liten grad tar salæroppdrag og følgelig ikke berøres så mye av satsendringen. Med en svarprosent på 62 prosent er det imidlertid ingen tvil om at undersøkelsen belyser responsen til en betydelig del av de sakkyndige i barne- og familiesaker. Den geografiske fordelingen til respondentene stemmer dessuten godt med fordelingen i registeret (Tabell 4.12), som betyr at undersøkelsen har fanget opp synspunkter fra sakkyndige i hele landet.

For nesten halvparten av respondentene utgjør sakkyndighetsoppdrag over 75 prosent av deres totale inntjening og hele 26 prosent svarer at 100 prosent av inntjeningen deres kommer fra sakkyndighet (Tabell 4.7). Kun når sakkyndige oppnevnes av retten godtgjøres de etter salærforskriften. Andre forskrifter og retningslinjer gjelder som nevnt dersom sakkyndige tar oppdrag for fylkesnemnda eller er meddommere. Dersom sakkyndige engasjeres av barneverntjenesten eller private parter avtales avlønningen mellom partene. 28 prosent av respondentene oppgir at 100 prosent av

<sup>11</sup> Andel av de 223 respondentene som svarte at noen typer oppdrag får dårligere behandling, altså ekskludert de 18 respondentene som ikke fikk spørsmålet.

deres sakkyndige arbeid er oppdrag etter salærforskriften og ca. like mange oppgir at andelen er mellom 75-99 prosent. Kun for 18 prosent av respondentene utgjør oppdrag etter salærforskriften under 50 prosent av deres sakkyndige arbeid.

Tabell 4.11 Bakgrunnsdata til respondentene av spørreundersøkelsen til sakkyndige

Beskrivelse	Antall respon- denter	Andel
Utsendt til / besvart av	265/163	62%
Kjønn: kvinne/mann /ønsker ikke svare	89 /73 /1	55% /45% /1%
<b>Andel sakkyndighet av total inntjening</b>		
- < 25%	- 21	- 13%
- 25-49%	- 16	- 10%
- 50-74%	- 27	- 17%
- 75-99%	- 32	- 20%
- 100%	- 43	- 26%
- Ukjent andel	- 24	- 15%
<b>Andel offentlig salær-oppdrag av sakkyndighetsarbeidet</b>		
- < 25%	- 13	- 8%
- 25-49%	- 17	- 10%
- 50-74%	- 24	- 15%
- 75-99%	- 44	- 27%
- 100%	- 45	- 28%
- Ukjent andel	- 20	- 12%
<b>Antall års som sakkyndig</b>		
- 2-5	- 10	- 6%
- 6-9	- 32	- 20%
- 10-19	- 49	- 30%
- 20-29	- 35	- 21%
- 30 og over	- 34	- 21%
- Ukjent	- 3	- 2%
<b>Antall års arbeidserfaring</b>		
- 8-14	- 6	- 4%
- 15-19	- 32	- 20%
- 20-29	- 37	- 23%
- 30 og over	- 82	- 50%
- Ukjent	- 6	- 4%

Tabell 4.12 viser den geografiske fordelingen til de sakkyndige som har besvart undersøkelsen. Med ett unntak er samtlige fylker representert. Det fremgår at 27 prosent av respondentene arbeider i Oslo. Det stemmer godt overens med andelen sakkyndige i Oslo i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker, som er 28 prosent. Kolonnen lengst til høyre viser antall sakkyndige i hvert fylke i registeret per september 2019. Totalt er det 208 personer i registeret, men ca. 20 stykker er oppført i flere fylker. Den geografiske fordelingen til respondentene sammenliknet med registeret støtter opp under undersøkelsens representativitet.

Tabell 4.12 Arbeidssted til respondentene av undersøkelsen til sakkyndige

Arbeidssted	Antall respondenter	Andel av alle respondenter	Antall sakkyndige i registeret per september 2019
Akershus	11	7 %	19
Aust-Agder	0	0 %	1
Buskerud	6	4 %	14
Finnmark	1	1 %	1
Hedmark	2	1 %	1
Hordaland	14	9 %	22
Møre og Romsdal	7	4 %	7
Nord-Trøndelag	1	1 %	2
Nordland	7	4 %	5
Oppland	4	2 %	5
Oslo	44	27 %	65
Rogaland	11	7 %	15
Sogn og Fjordane	4	2 %	4
Sør-Trøndelag	10	6 %	16
Telemark	4	2 %	6
Troms	5	3 %	4
Vest-Agder	6	4 %	10
Vestfold	17	10 %	21
Østfold	8	5 %	14
Ukjent	1	1 %	-
<b>Totalt</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>	<b>232 (208 personer)</b>

De sakkyndige ble spurt om sine vurderinger av effekter av at reisefraværsgodtgjørelsen i salærforskriften ble redusert til halvparten av full salærsats fra 1. januar 2017. De ble bedt om å ta stilling til ni utsagn ved å svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr «stemmer i svært liten grad» og 5 betyr «stemmer i svært stor grad». Gjennomsnittet av respondentenes svar fremgår av Figur 4.15.

Overordnet svarer mange sakkyndige at de har vridt porteføljen sin som følge av endringen i reise-godtgjørelsen. 74 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad at de avslår sakkyndige oppdrag de tidligere ville tatt om reisefraværsgodtgjørelsen ikke var redusert (Figur 4.17). En del tar færre oppdrag for domstolene; 50 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad at de påtar seg færre sakkyndige oppdrag for domstolen.

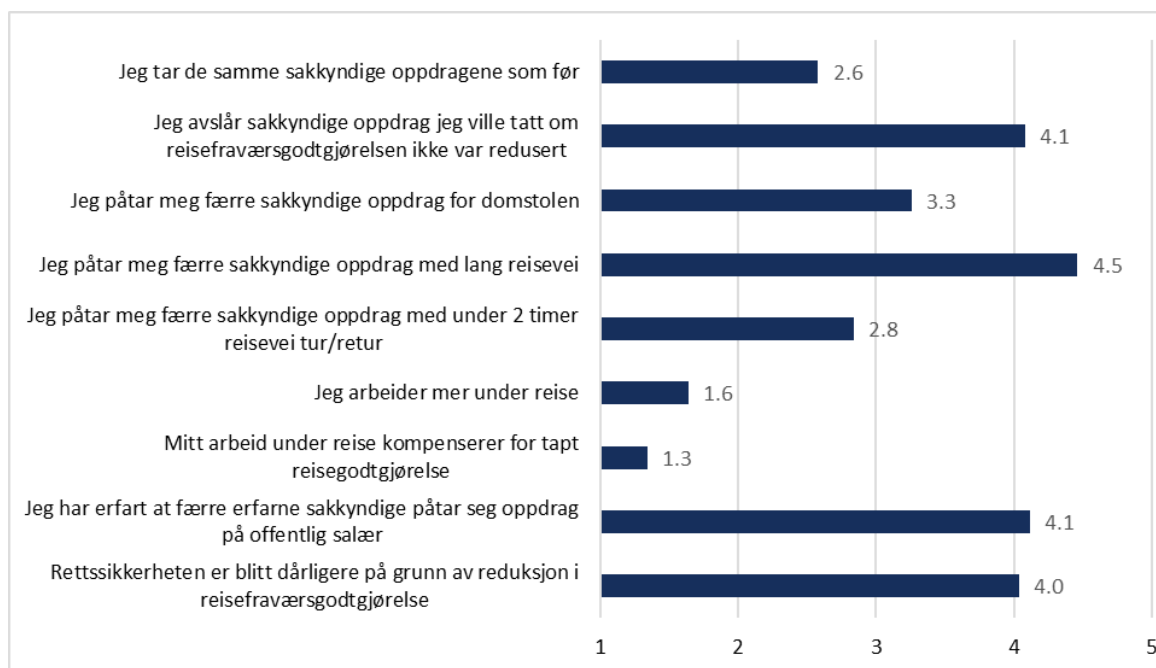
Ikke alle har endret atferd; 28 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad at de tar på seg de samme sakkyndige oppdragene som før. Over halvparten (57 prosent) svarer imidlertid at det i liten eller svært liten grad stemmer at de tar de samme oppdragene som før endringen.

Over halvparten har erfart at færre erfarne sakkyndige påtar seg oppdrag på offentlig salær enn før endringen, da 56 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad. Videre mener like mange at rettsikkerheten er blitt dårligere på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen. På begge



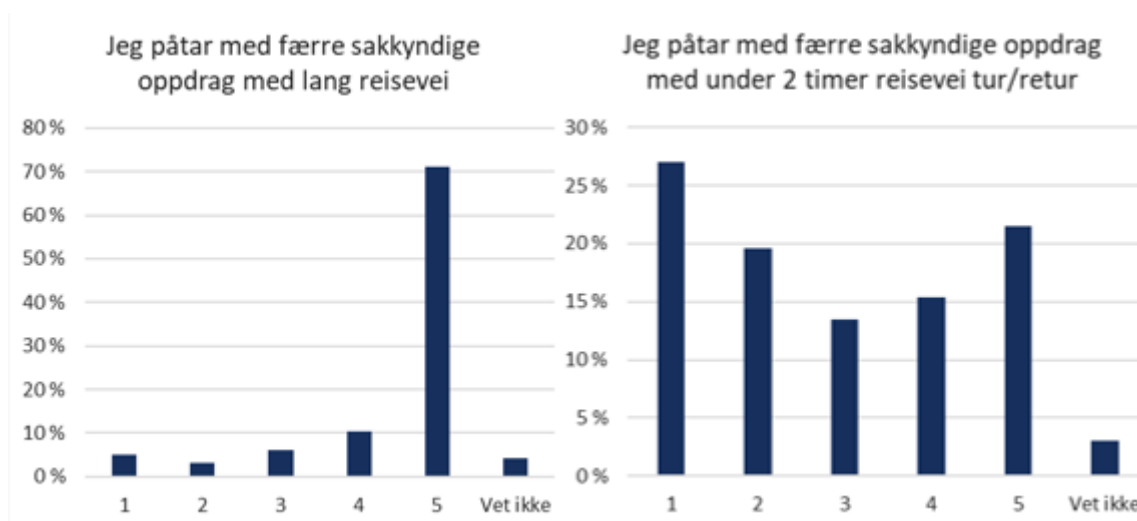
de sistnevnte spørsmålene svarer en firedel «vet ikke» på spørsmålet. Kun hhv. 9 og 15 respondenter mener disse to påstandene stemmer i liten eller svært liten grad.

Figur 4.15 Ni utsagn om effekter av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen (gjennomsnitt)

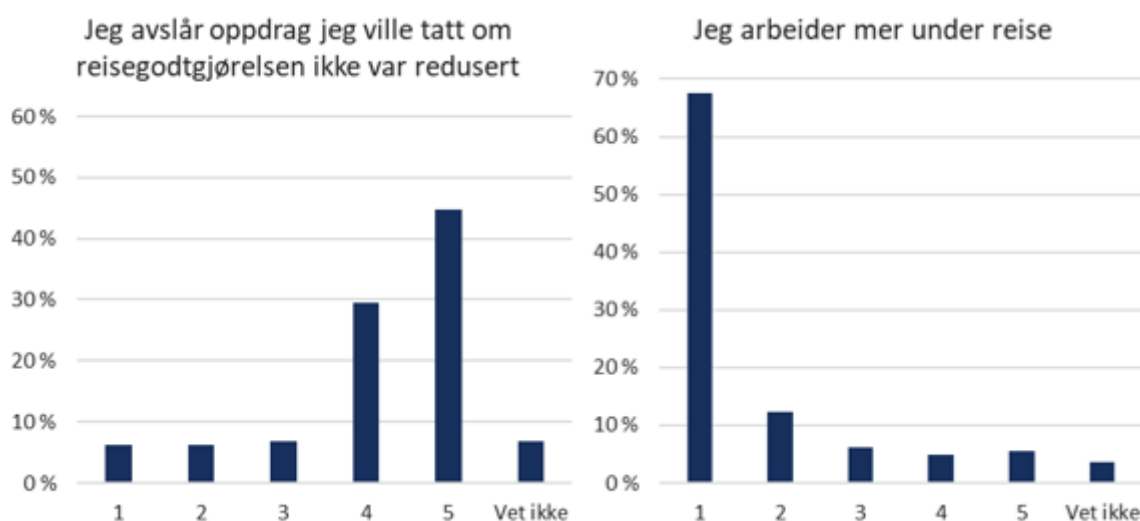


Det er særlig oppdrag med lang reisevei de sakkyndige vrir porteføljen sin bort fra (Figur 4.16); 82 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad at de påtar seg færre sakkyndige oppdrag med lang reisevei. En del tar også færre kortere turer; 37 prosent svarer at det stemmer i stor eller svært stor grad at de påtar seg færre sakkyndige oppdrag med under 2 timer reisevei tur/retur. Nesten halvparten (47 prosent) svarer derimot at det stemmer i liten eller svært liten grad at de påtar seg færre såpas korte turer.

Figur 4.16 De tar færre oppdrag med lang reisevei, men noen dropper også kortere turer



Figur 4.17 Mange sakkyndige avslår oppdrag de før ville tatt og svært få arbeider mer på reise



Det respondentene er mest omforente om blant spørsmålene i undersøkelsen er at de ikke arbeider mer på reise enn før og at deres arbeid på reise ikke kompenserer for tapt reisegodtgjørelse. 80 prosent svarer at det stemmer i liten eller svært liten grad at de arbeider mer under reise (Figur 4.17). Og hele 90 prosent svarer at det stemmer i liten eller svært liten grad at arbeid på reise kompenserer for tapt reisegodtgjørelse. Kun 8 respondenter svarer at dette stemmer i stor eller svært stor grad.

17 respondenter svarer at de arbeider mer på reise (altså at det stemmer i stor eller svært stor grad). Basert på lineær regresjonsanalyse finner vi at de sakkyndige med lav andel salæroppdrag i noe større grad er enig i at de arbeider mer på reise. Utover dette finner vi ingen systematisk sammenheng i hvem som svarer dette, hverken med tanke på geografi eller antall års erfaring.

Over halvparten av de sakkyndige som svarte på undersøkelsen mener at noen oppdrag får dårligere behandling på grunn av reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen (Tabell 4.13). Hele 34 prosent svarer at de ikke vet, mens kun 9 prosent svarer at de ikke tror det er tilfellet. De som svarte ja, fikk oppfølgingsspørsmål om grunnene til at noen saker får dårligere oppfølging. Fem svaralternativer ble presentert. I tillegg var det mulig å skrive inn egne forslag. De to grunnene flest oppga at færre erfarne sakkyndige påtar seg oppdraget (78 prosent) og færre fysiske møter (68 prosent). Over halvparten mente også at behandlingen av saker drar ut i tid fordi det tar tid å få tak i sakkyndige. Om lag 30 prosent svarte at mer telefonkontakt var årsaken til dårligere oppfølging og like mange svarte at mindre tid brukes per sak.

Tabell 4.13 Respondentenes vurdering av konsekvenser av redusert reisefraværsgodtgjørelse

Mener du at noen oppdrag får dårligere behandling/oppfølging på grunn av reduksjon i reisefraværsgodtgjørelsen?	Antall respondenter (prosent)
- Ja	- 91 (56 %)
- Nei	- 15 (9 %)
- Vet ikke / kan ikke svare	- 57 (34 %)
<b>Oppfølgingsspørsmål hvis «Ja»: Hva er grunnene? (flere svar mulig)</b>	91 (100 %)
Mindre tid brukes pr sak	26 (29 %)
Behandling av saker drar ut i tid fordi det tar tid å få tak i sakkyndige	48 (53 %)
Færre erfarne sakkyndige påtar seg oppdraget	71 (78 %)
Mer telefonkontakt/Skype	28 (31 %)
Færre fysiske møter	62 (68 %)
Andre grunner (fritekstfelt)	7 (8 %)

Syv av respondentene benyttet fritekstfeltet til å utdype. En skriver at observasjoner og samtaler som krever reising prioriteres ned, eller erstattes av telefonsamtaler, noe som reduserer informasjonstilfanget. En annen er bekymret for at andre yrkesgrupper enn psykologer brukes som sakkyndige. Tre kommentarer handler om at endringen påvirker hhv. distriktene, små domstoler og domstolene i Nord fordi mange sakkyndige med base i storbyer ikke lenger ønsker å reise dit. To kommentarer går på at sakkyndige ikke vil ta oppdrag med lang reisevei; en skriver at personen kjenner til at enkelte sakkyndige som nå kun reiser lokalt.

#### At de ikke kan arbeide på reise fremheves i de sakkyndige respondentenes sluttkommentarer

Hele 72 av respondentene har benyttet fritekstfeltet til slutt i undersøkelsen. 29 kommenterer at de ikke kan arbeide på reise. Denne meningen ytres av respondenter over hele landet, også av flere sakkyndige i Oslo og omegn. Mange gir også uttrykk for at reise ofte utgjør en stor del av oppdraget.

Det kommer tydelig frem at bil er det vanligste framkomstmidlet; mange skriver at det er umulig å arbeide mens man kjører. Videre kommenterer flere at det er uforvarsilig å arbeide på offentlig transport av hensyn til konfidensialitet. En skriver at om man tar oppdrag i nord innebærer det store reiseavstander, ofte med forsinkelser grunnet dårlig vær. Personen mener det er opplagt at sakkyndige kvier seg for å ta oppdrag utenfor de større byene.

#### Endringen berører særlig distriktene og Nord-Norge

19 forteller at de tar færre oppdrag enn før. Flere beskriver en betydelig vridning av oppgaveporteføljen, blant annet at de tar færre oppdrag med lang reisevei; at de ikke lenger reiser Østlandet-Finnmark nevnes av flere, mens andre sier de nå holder seg innenfor eget fylke. 13 personer trekker frem at endringen spesielt berører distriktene og/eller Nord-Norge. En av de sakkyndig fra Østlandet som har sluttet å ta oppdrag i Finnmark etter reisegodtgjørelsen ble halvert, skriver at det er stor mangel på fagfolk i barnevern og psykiatri i hele Nord-Norge, og at det er en fare for rettsikkerheten til barna som berøres. Også en sakkyndig fra Nordland/Troms forteller at personen har gitt beskjed til Indre Finnmark tingrett om at vedkommende ikke tar oppdrag for dem lenger «*pga. reisetid på ca. 12 timer hver vei for halv pris, og uten at det er mulig å arbeide på reisen*». Det er ikke bare Nord-

Norge som berøres. En påpeker at selv i Vestfold og Telemark er det ofte lang reisevei. Satsreduksjonen har medført at personen undersøker reiseveien før han/hun aksepterer et oppdrag, noe vedkommende aldri gjorde tidligere. En sakkyndig fra Bergen sier at både Haugaland tingrett og Sogn og Fjordane tingrett har fått beskjed om at vedkommende ikke tar oppdrag for dem på grunn av satsendringen. Vi finner at kommentarene av denne typen fra respondentene stemmer godt overens med informasjon fra tingrettsdommerne vi har intervjuet.

### Tar heller oppdrag for barneverntjenesten enn domstolen

En annen type porteføljevridning som tas opp av 8 respondenter er at de etter endringen i større grad tar oppdrag for barneverntjenesten i stedet. Flere oppdrag som meddommer i retten og fylkesnemnden nevnes også som erstatning for sakkyndige oppdrag for domstolen av enkelte.

En skriver at hun/han har redusert andelen oppdrag for domstolene fra 70 prosent til 40 prosent og fyller kalenderen med oppdrag for kommunen/barnevernet. Vedkommende har nå strengere geografisk begrensning på de resterende oppdragene for domstolen. En annen begynte å ta oppdrag for barnevernet først etter satsendringen. Personen forteller at satsendringen ga et betydelig inntektsfall og at vedkommende holder på å vri porteføljen sin bort fra offentlig salæroppdrag.

Flere er inne på forskjellen i timepris mellom oppdrag for barnevernet og domstolene. En skriver: *«Jeg tar primært saker for barneverntjenesten, og ikke for domstolene, ettersom de er for dårlig betalt både mhp salær, men særlig pga. inntjening for reisetid. Jeg tar over hodet ikke saker med lang reisetid for eksempel i Finnmark.»* En annen skriver at vedkommende som en konsekvens av satsendringen tar færre salæroppdrag enn før og *«... fyller opp kalenderen først med oppdrag for kommuner hvor jeg selv setter prisen, og så blir oppdrag for domstolen "full" i kalenderen.»*

### Erfarne ut og dårligere rekruttering

15 kommentarer handler om at de ser at erfarne sakkyndige i mindre grad tar oppdrag og at det blir vanskeligere å få tak i spisskompetanse og sakkyndige med klinisk erfaring. En rapporterer om stort press fra domstolen om å påta seg oppdrag denne høsten. Flere uttrykker bekymring for at domstolene ikke alltid får spisskompetansen de trenger. En skriver at vedkommende er *«kjent med at de [domstolene] bruker sakkyndige som ikke blir ansett som fullt ut kompetente av oss kollegaer.»*

En annen argumenterer for at sakkyndighetsarbeid blir bedre når den sakkyndige også arbeider klinisk. Vedkommende forteller at avlønningen er betydelig bedre for overtidsarbeid i en klinisk hovedstilling enn det som betales for sakkyndighetsarbeid. Personen er bekymret for at for lav godtgjørelse for salæroppdrag gjør at det i større grad blir rene sakkyndighetspsykologer som ikke arbeider klinisk og at deres sakkyndighetsarbeid blir dårligere desto mer tid det går fra at de sist arbeidet klinisk.

Fem kommenterer at satsreduksjonen påvirker rekrutteringen av sakkyndige negativt. En skriver at gode medarbeidere ser etter alternative jobber. En annen forteller at personen ser at flere yngre kolleger, som har hatt lyst til å arbeide som sakkyndige og som har kvalifisert seg til å jobbe som sakkyndige ved å følge program og veiledning, blir demotivert av endringene i salærforskriften (og salærets størrelse generelt). De opplever endringene som en nedvurdering av arbeidet og ser seg om etter andre «mer oppmuntrende» arenaer å bruke sin kompetanse på.

## Relativt dårlig betalt – det er reisesatsen som først og fremst gjør oppdragene lite attraktive

Flere påpeker at de tjener mye bedre på andre typer oppdrag enn oppdrag for domstolen, det være seg oppdrag for barnevernet eller klinisk arbeid. Enten implisitt eller eksplisitt fremgår det av flere kommentarer at halv sats for reisegodtgjørelse i salærforskriften er en viktig del av inntektsforskjellen. Som nevnt gir mange uttrykk for at reising ofte utgjør en stor del av arbeidet som sakkyndig for domstolen, og kanskje mer reising enn ifm. andre oppdrag.

En sakkyndig skriver at «*Fravær i tiden 8-16 på hverdager og lørdager og søndager bør honoreres fullt ut!*» En annen respondent gjør en sammenlikning mellom sakkyndige og offentlig ansatte som reiser i arbeidstiden, for eksempel barnevernsansatte, og mener det fremstår som rart at sakkyndige skal godtgjøres med halv sats når det hadde vært uaktuelt for de offentlig ansatte.

En forteller at personen synes oppdrag med lange reiser er slitsomme og lite lønnsomme og at personen tar færre av dem enn før. Samtidig har vedkommende en spisskompetanse som etterspørres. Dersom oppdrag med reise tas, forsøker hun/han å arbeide intensivt og samle utredningsarbeidet på to dager for å slippe flere turer. En todagerstur Oslo-Stavanger innebærer 5 timer reise hver dag, som gir reisegodtgjørelse på ca. 5 000 kroner. Personen forteller at vedkommende arbeider 13 timer i tillegg i løpet av disse to dagene, dvs. i snitt 11,5 timer arbeid pluss reise per dag. Totalt gir det en godtgjørelse på ca. 18 000 kroner. For å tjene like mye hjemme/på kontoret må vedkommende arbeide 9 timer arbeid per dag (tusen kroner timen i snitt), altså 2,5 timer mindre per dag.

En annen forteller at halvering av satsen har gjort at inntekten knyttet til flere saker nesten halveres. Dersom reisefravær utgjør mer enn 4 timer per 1 arbeidstime, så vil halvering av reisefraværgodtgjørelsen innebære at total godtgjørelse reduseres med 40 prosent. Sakkyndighetsarbeid utgjør om lag en firedel av inntjeningen til personen, men vedkommende tar ikke lenger sakkyndige oppdrag for retten etter satsreduksjonen.

## Kvaliteten – mindre hjemmebesøk, for presset på tid, habilitet

Tre nevner at de er bekymret for at kvaliteten svekkes fordi det gjøres færre hjemmebesøk, og observasjoner og at fysiske møter erstattes av telefonsamtaler.

En er bekymret for at kvaliteten svekkes som følge av at sakkyndige forsøker å gjøre ferdig utredningen på to dager for å unngå flere reiser, dersom reiseveien er lang. En annen forteller nettopp at personen forsøker å få gjort unna utredningen på to dager og at dette er veldig slitsomt og gjør at personen ikke ønsker å ta mange slike oppdrag.

To trekker frem at det av habilitetshensyn kan være uheldig at sakkyndige kun rekrutteres lokalt og at de samme sakkyndige benyttes igjen og igjen.

## 5 Evaluering og konklusjoner

I dette kapittelet oppsummeres og tolkes resultatene av våre kvalitative og kvantitative undersøkelser presentert i de tidligere kapitlene. Ved hjelp av metodetriangulering, der informasjonen fra ulike kilder analyseres i sammenheng, besvarer vi evalueringsspørsmålene gitt i oppdragsbeskrivelsen (jf. kapittel 1.1).

Formålet med endringen i reisefraværsgodtgjørelsen, var som nevnt innledningsvis, [å stimulere til en mer effektiv ressursbruk og reduserte kostnader over offentlige budsjetter](#). Det overordnede målet for evalueringen er, ifølge mandatet, å få en vurdering av måloppnåelse. Kapitlet starter derfor med en vurdering av om formålet med endringen i reisefraværsgodtgjørelsen er realisert.

I tillegg ønsket departementet en redegjørelse for andre effekter som følger av regelendringen, både tilsiktede og tilsiktede. Evalueringen skulle også svare på noen konkrete evalueringsspørsmål gjengitt i kapittel 1.1. Evalueringsspørsmålene besvares under de fire angitte hovedspørsmålene angitt innledningsvis. Ved å svare på evalueringsspørsmålene belyses også sammenhenger som har betydning graden av måloppnåelse samtidig som tilsiktede og utilsiktede vurderes. Kapittel 5.2- til 5.5 gir dermed også grunnlaget for vurderingen av måloppnåelse. Kapitlet avslutter med en kort oppsummering (5.6).

### 5.1 Måloppnåelse

Overordnet viser våre beregninger at halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen har hatt omtrent forventet effekt på den offentlige ressursbruken etter at timesatsen for reisefravær for advokater og sakkyndige ble halvert, og reisefraværsatsen for tolker ble redusert med ca. 40 prosent. Siden reisefravær til tolker utgjør om lag en firedel, vil man forvente at satsendringen reduserte reisefraværsutgiftene over statsbudsjettet med 47 prosent, dersom ingen aktører endret atferd.

Intensjonen med reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen var, i tillegg til å redusere utgiftene over statsbudsjettet, å stimulere aktørene til å bli mer ressurseffektive, ved å redusere unødvendig reising og arbeide mer på reise. Altså var intensjonen også at aktørene skulle endre atferd. Dette ville i så fall gjort at utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse falt med mer enn satsreduksjonen, fordi antall timer reisefravær ville gått ned i forhold til honorartimer.

Våre beregninger viser at utgiftene til reisefravær på aggregert nivå har falt med 45 prosent fra 2016 til 2018. Samtidig har utgiftene til reisefravær delt på utgiftene til honorarer falt med 45 prosent, utgiftene til reisefraværsgodtgjørelse delt på antall saker med reisefravær har falt med 41 prosent og andelen saker med reisefravær har holdt seg konstant. Dette til sammen indikerer at det på aggregert nivå ikke har vært store vridninger i atferden. De totale innsparingene som følge av satsendringen var i størrelsesorden 90 mill. kroner i 2018.

I det følgende belyser vi evalueringsspørsmålene gitt i kapittel 1.1, og viser samtidig det vi vurderer som de viktigste forklaringsfaktorene bak manglende måloppnåelse på delmålet *ressurseffektiv gjennomføring av fri rettshjelpsoppdragene*.

## 5.2 Berøres forskriftens mål og formål? Påvirkes rettsikkerheten?

Reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen til advokater, sakkyndige og tolker som tar offentlig salær-oppdrag berører ikke salærforskriftens formål direkte, men endringen har noen utilsiktede indirekte effekter som potensielt kan påvirke rettsikkerheten. Vi har imidlertid ikke avdekket at endringen har hatt konkrete konsekvenser for rettsikkerheten, eksempelvis ved at en privatperson ikke har fått tak i advokat eller at retten ikke har fått tak i sakkyndig eller tolk. Men evalueringens undersøkelser viser at satsreduksjonen gir en økt risiko for at advokater, sakkyndige og tolker med etterspurt spesialkompetanse blir mindre tilgjengelige enkelte steder. Grunnen er at satsreduksjonen er et sterkt disinsentiv til å reise. Våre undersøkelser viser at sakkyndige og advokater har begynt å vri porteføljen sin bort fra reiseoppdrag. Endringen i salærforskriften er slik med på å forsterke forskjellen i tilgangen på riktig kompetanse mellom by og distrikt. Dette stemmer dårlig overens med forarbeidene til retts-hjelploven der det fremgår at verken økonomiske, sosiale eller *geografiske forskjeller bør være avgjørende* for enkeltmenneskers muligheter for å få juridisk bistand, og at ordningen med fri retts hjelp skal bidra til å fjerne ulikheter mellom borgere.

Halvering av reisefraværsgodtgjørelsen har svekket insentivet til å reise og dermed påvirket advokater og sakkyndiges prioriteringer, som særlig har materialisert seg som konsekvenser i de områdene der reiseavstandene er store og man er avhengig av tilreisende kompetanse.<sup>12</sup> Sakkyndig kompetanse finnes hovedsakelig i større byer, og i de tilfellene der det kreves spisskompetanse, kan det være behov for å engasjere sakkyndige fra et helt annet sted i landet. Enkelte tingretter forteller at de har store utfordringer med å få tak i sakkyndige. Det ser ut til at retten oftere enn før ikke får tak i sakkyndige med mye relevant erfaring. Den sakkyndig vil i mange saker ha stor betydning for utfallet, så dersom manglende kompetanse hos den sakkyndige gjør at kvaliteten på den sakkyndige utredningen svekkes, er det en økt risiko for at rettsikkerheten kan svekkes i enkelte tilfeller. Der tingrettenes utfordringer med å få tak i sakkyndige har økt, har dette også ført til at saker i noen tilfeller skyves ut i tid. Det kan være ressurskrevende for domstolen og belastende for den private part. I verste fall kan lang ventetid før den sakkyndig er på plass, også risikere å svekke rettsikkerheten slik riksrevisjonens undersøkelse omtalt i kapittel 3.9 viser. Ifølge tingrettene vi har intervjuet er det så langt ingen av deres saker som har blitt forsinket så mye at det har gått utover rettsikkerheten. Hvorvidt tilgangen til sakkyndige er påvirket i så stor grad at det fører til lengre saksbehandlingstid, synes å være geografisk betinget. Vi har ikke hatt muligheter innenfor rammen av denne evalueringen å kartlegge omfanget av tingretter der saksbehandlingstiden har økt som følge av mindre tilgjengelige sakkyndige.

## 5.3 Har endringen påvirket tilbudssiden?

Reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen ser som vist over ut til å ha hatt en negativ påvirkning på domstolens tilgang på sakkyndige flere steder, men ikke overalt. På sikt er det gode teoretiske argumenter for at endringen også risikerer å gå utover tilgangen på advokater med ønsket kompetanse noen steder. Tilgangen på tolker ser ikke ut til å ha endret seg som følge av satsendringen. Vi finner at offentlige salæroppdrag er blant de best betalte tolkeoppdragene, og at det også er god tilgang på kvalifiserte tolker.

<sup>12</sup> I begrepet «tilreisende kompetanse» inkluderer vi også advokater og sakkyndige innenfor rettskretsen, all den tid reiseavstandene er så store at man må reise langt for å dekke hele sin rettskrets.

Redusert reisefraværsgodtgjørelse gjør at den totale godtgjørelsen for salæroppdrag med reise går ned, og særlig reduseres godtgjørelsen der reise utgjør en relativt stor del av oppdraget. Dette kan påvirke tilbudet av aktører som vil ta offentlig salæroppdrag og hvor mye reising aktørene er villige til å foreta seg. Hvor prissensitive aktørene er, avhenger blant annet av deres muligheter for andre oppdrag og prisdifferansen mellom oppdragene. Allerede før reduksjonen i reisefraværsgodtgjørelsen var timeprisen for salæroppdrag lavere enn for en del andre oppdrag advokatene og de sakkyndige har tilgang til (jf. Figur 3.2). Tross lavere timelønn enn andre oppdrag, kan offentlig salæroppdrag være attraktive fordi aktørene trenger å få nok oppdrag til å fylle opp bundet kapasitet, eller de eksempelvis er spesielt interessert i saksfeltet. Våre undersøkelser viser imidlertid at både sakkyndige og advokater ønsker å ta færre salæroppdrag med reisefravær etter endringen, og at mange allerede er i ferd med å vri porteføljen sin bort fra oppdrag med reising. Konkurransen i advokatmarkedet er stor, og det er en konsentrasjon av advokater og advokatfullmektiger i Oslo. Dette tilsier at det trolig fortsatt vil være nok advokater tilgjengelig i markedet. Spørsmålet er om det nødvendigvis vil gi mindre reisevirksomhet om en større andel av salæroppdragene betjenes av advokatbedrifter i Oslo, og hvilke advokater som settes på oppdragene med lengst reiser.

### Tilgangen på sakkyndige

Hele 69 prosent i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker har besvart vår spørreundersøkelse og over halvparten av respondentene svarer at de påtar seg færre sakkyndige oppdrag for domstolen etter endringen. Over 80 prosent svarer at de tar færre oppdrag med lang reisevei, og 37 prosent svarer at de også tar færre oppdrag med under 2 timer reisevei tur/retur. At så stor andel av de sakkyndige har begynt å vri porteføljen sin bort fra salæroppdrag og bort fra oppdrag med reising, vil nødvendigvis ha betydning for domstolens tilgang på sakkyndige enkelte steder, noe vi også finner. Registerdataene viser at sakkyndige har reisefravær ifm. en større andel av sakene i domstolen nå enn før, en økning fra under 40 prosent i 2016 til over 60 prosent i 2018. Dette kan skyldes at de sakkyndige som fremdeles tar saker oftere må reise et stykke, fordi andre sakkyndige har trukket seg ut, slik noen informanter forteller om. Det kan også skyldes helt andre forhold som er uavhengige av satsendringen og som vi ikke har hatt muligheter til å kontrollere for.

Allerede før satsendringen opplevde flere tingretter at det kunne være utfordrende å få tak i sakkyndige. Noen tingretter opplever at tilgangen på sakkyndige har blitt betydelig forverret etter satsendringen, mens andre ikke har opplevd noen endring. Det er særlig sakkyndige med spisskompetanse innen barnelov og barnevern som blir trukket frem av tingrettsdommerne som utfordrende å få tak i, men også kompetanse på flerkulturelle forhold, samisk språk og kultur, små- og spedbarn og alvorlig seksuelle overgrep nevnes. Også sakkyndige med klinisk erfaring fremheves som viktige, men som det er blitt mer utfordrende å få tak i.

De sakkyndige forteller at de får bedre betalt for oppdrag for barnevernet enn sakkyndige oppdrag på salærsats. I lys av at det finnes alternative oppdrag de sakkyndige kan ta til bedre timebetaling og at det allerede var knapphet på sakkyndige før endringen, er det som forventet at noen tingretter erfarer større utfordringer med å få tak i sakkyndige etter satsreduksjonen.

### Tilgangen på advokater

Tilgangen på advokater er noe vanskeligere å bedømme, i og med at det er klientene som selv som i hovedregel skal finne sine advokater, ikke domstolen. Der domstolene oppnevner forsvarer eller bistandsadvokat henter de fra en liste over advokater som har søkt dette vervet med de forpliktelser



dette innebærer. I spørreundersøkelsen svarer over halvparten av advokatene at de tar færre fri rettshjelpsoppdrag. Det er en tendens til at særlig de med liten andel offentlig salæroppdrag og de med lengre erfaring svarer dette. Prisdifferansen mellom salæroppdrag og andre oppdrag er antakelig større for advokater enn sakkyndige, som alt annet likt skulle tilsi at advokater i enda større grad ville vri porteføljen sin bort fra salæroppdrag enn sakkyndige. Basert på intervjuene med tingsrettsdommerne og advokatene ser det imidlertid ut til at tilgangen på advokater som tar fri rettshjelpsoppdrag ikke har endret seg veldig mye foreløpig. Flere av advokatene oppgir at de ikke tar færre fri rettshjelpsoppdrag. Begrunnelsene som går igjen er blant annet at de er faste forsvarere eller bistandsadvokater, eller at de har spesialisert seg på denne typen saker (barnevern, strafferett mv.). Advokater som har en stor portefølje med god tilgang til oppdrag, ser ut til å være mer selektive med hvilke oppdrag de tar, og flere har også redusert reisevirksomheten. Dette kan ha betydning for tilgangen på advokater lokalt, selv om tilgangen totalt sett er tilstrekkelig.

Fra spørreundersøkelsen finner vi at advokater med liten andel oppdrag på salærsats i større grad har vridd porteføljen sin bort fra fri rettshjelpsoppdrag. Antakelig er det lettere for dem å erstatte salæroppdragene med andre oppdrag enn det ville vært for en advokat som har spesialisert seg på barnelov, barnevern eller strafferett. Vi finner også at advokater med mange års erfaring i større grad vrir porteføljen bort fra fri rettshjelpsoppdrag. Unntaket er de med over 30 års erfaring, der en firedel ikke tar færre slike oppdrag. Videre er det signifikant flere partnere i advokatfirma som oppgir at de vrir porteføljen bort fra fri rettshjelpssaker, sammenliknet med advokater og advokatfullmektiger. At de mest erfarne advokatene i størst grad unngår reiseoppdrag, mens mange advokatfullmektiger fremdeles tar slike oppdrag, stemmer overens med hypotesen om at det er advokatene med nok andre oppdrag som lettest vrir porteføljen sin bort fra fri rettshjelpsoppdrag med reising etter disse oppdragene har blitt mindre lønnsomme. Denne tendensen til endring i sammensetning av advokater som tar fri rettshjelpsoppdrag kan være uheldig for kvaliteten på fri rettshjelpstilbudet på steder og i saker som krever en del reising. Straffeprosessutvalget viser til krevende saker som krever mengdetrening. En vridning der de erfarne advokatene tar oppdrag med lite reise, og fullmektiger og mindre erfarne advokater tar oppdrag med en stor andel reisefravær, vil gi noen geografiske fordelingsvirkninger. Dersom mengdetrening har betydning for kvalitet, så er det uheldig dersom noen områder i større grad enn andre får de minst erfarne advokatene. Vi anbefaler at utviklingen på dette området følges over tid.

Fra intervjuene har vi ikke fått inntrykk av at størrelsen på kontoret har stor betydning for hvordan atferden deres påvirkes av endringen i reisefraværsgodtgjørelsen. Det er først og fremst i større byer det finnes store advokatkontor, mens i distriktene er kontorene som oftest små. Vi finner ikke statistisk signifikante forskjeller mellom advokatene i sentrale og mindre sentrale kommuner i om de svarer at de tar færre fri rettshjelpsoppdrag etter endringen. Derimot vil områder med få advokater være mer sårbare for endringer i tilpasningene enn områder med mange advokater og et større antall advokater per innbygger.

Offentlig salæroppdrag kan som nevnt være attraktivt for å få nok oppdrag. Men hvis prisforskjellen mellom saker med reise og andre saker blir for stor, risikerer man at det først og fremst er de som trenger å fylle ordrebøkene sine som er villig til å ta saker med lang reisevei. I og med at endringen i reisefraværsgodtgjørelsen kan medføre inntektsreduksjon for advokater i størrelsesorden 200 000 kroner, er det sannsynlig at mange av advokatene velger å gjøre tilpassinger om de kan, ved å ta færre salæroppdrag med reising. Det er en risiko for at tilgangen på spisskompetanse og advokater med mye relevant erfaring blir dårligere i områder med lav advokattetthet. Dette fordi disse vil ha

nok å gjøre selv om de vrir seg bort fra oppdrag med mye reisefravær. Resultatet kan da bli redusert valgmulighet i det lokale markedet for personer som bor på steder med lav advokattetthet.

På sikt ligger det i teorien en risiko for at tilgangen på advokater som spesialiserer seg innen barnevern, strafferett og andre områder der fri rettshjelpsoppdrag dominerer, vil bli dårligere dersom inntjeningsmulighetene på disse områdene er veldig mye dårligere enn for advokattjenester på andre områder. Dette vil imidlertid avhenge av mange faktorer, ikke bare reisefraværsgodtgjørelsen. For Oslo-advokater vil reisefraværsgodtgjørelsen antakelig ikke være en viktig faktor for om fri rettshjelpssaker er attraktive oppdrag. Men i områder med mye reising har halveringen av reisefraværsgodtgjørelsen stor økonomisk betydning for advokatene. Regneeksemplene presentert i kapittel 3.5 viste at for en advokat som kun tar saker på offentlig salæroppdrag og mottar reisefravær tilsvarende snittet for alle saker i Indre Finnmark tingrett, innebærer satsendringen en lønnsreduksjon på 20 prosent, alt annet likt. Særlig der reiseavstandene er lange, slik at reise utgjør en stor del av arbeids hverdagen, kan det være ekstra lite attraktivt å etablere advokatkontor etter endringen, når reisefraværsgodtgjørelsen er mye lavere enn timelønnen advokater ellers tjener. På sikt kan det påvirke rekrutteringen av advokater til distriktene fordi reisefraværsgodtgjørelsen, som ligger betydelig under timesatsen for andre oppdrag, på steder med mye reising, faktisk har en del betydning for inntjeningsmulighetene.

#### Etterlevelsen av bostedsforbeholdet er ikke berørt

I oppdragsbeskrivelsen var det spesifisert at vi som en del av evalueringen skulle undersøke hvordan endringen har påvirket etterlevelsen av bostedsforbehold. Det ser ikke ut til at etterlevelsen av bostedsforbeholdet er påvirket, verken i den ene eller annen retning. Tingrettene mener de håndhever bostedsforbeholdet passe strengt og at det i mange tilfeller er hensiktsmessig å oppheve bostedsforbeholdet for advokater fra naborettskretsen, fordi reiseveien er kortere for vedkommende enn advokater i andre ytterkant av egen rettskrets.

## 5.4 Har endringen påvirket kvaliteten på tjenesten?

Det er en risiko for at endringen kan ha påvirket kvaliteten på tjenesten på flere måter. Det skyldes at halv reisefraværsgodtgjørelse i en del tilfeller blir et for sterkt disinsentiv til å reise.

Den største risikoen virker å være tilgangen på sakkyndige. Fra intervjuer med tingrettsdommere og fra spørreundersøkelsen til sakkyndige, kommer det frem at enkelte domstoler bruker lengre tid enn før på å få tak i en sakkyndig, og noen ganger ender opp med en sakkyndig som har dårligere kompetanse på området enn man ville fått før. Informantene erfarer at det blir vanskeligere å få tak i spisskompetanse og sakkyndige med klinisk erfaring.

I tillegg er mange sakkyndige bekymret for at kvaliteten svekkes av at de sakkyndige har fått sterkere økonomiske insentiver til å gjennomføre utredningen på kort tid og redusere ned på antall fysiske møter, eventuelt erstatte dem med telefon, selv der dette går utover kvaliteten. En informant oppgir at endringen blant annet har ført til økt bruk av fullmektiger til å besøke varetekstfengslede o.l., og at det kan gå utover informasjonstilgangen til advokaten som skal føre saken for retten. Dette kan ha betydning for den siktedes opplevde kvalitet, selv om kvaliteten som sådan ikke nødvendigvis vil svekkes.

Utfordringer med å få tak i sakkyndige kan føre til at saker forskyves i tid. Det kan være belastende for den private part. Ifølge Riksrevisjonen kan lang saksbehandlingstid i domstolene svekke bevisførselen, og lang saksbehandlingstid har i flere saker medført redusert straff (Riksrevisjonen, 2019). Vi har ikke avdekket at satsreduksjonen har gitt forsinkelser som har gitt denne type konsekvenser. Flere av informantene har imidlertid ytret en bekymring, og pekt på risikoen dersom tilgangen på sakkyndige forverres ytterligere.

## 5.5 Har endringen hatt effekter for utnyttelsen av offentlige ressurser

I statsbudsjettet begrunnes endringen i reisefraværsgodtgjørelsen med at regelverket blir mer effektivt fordi insentivet til å arbeide i reisetiden styrkes. Det er åpenbart at en viktig motivasjon også er å frigjøre offentlige midler til andre formål. Fra diskursen rundt endringen kan man i tillegg lese ett ytterligere argument, nemlig å svekke insentivet til å reise (unødvendig).

Funnene fra våre undersøkelser viser at forutsetningene for at redusert reisefraværsgodtgjørelse skal være et godt virkemiddel for å stimulere til mer arbeid i reisetiden og mindre unødvendig reising, ikke er tilstede. Endringen frigjør offentlige midler ved å betale advokatene, de sakkyndige og tolkene en lavere timesats, men ser i liten grad ut til å ha ført til høyere effektivitet blant advokater og sakkyndige godtgjort etter salærforskriften, eller mer effektiv ressursbruk i forbindelse med fri retts-hjelpssaker. Faktisk finner vi at endringen i salærforskriften kan ha ført til mindre effektiv ressursbruk for noen domstoler; noen tingrettsdommere oppgir at de må bruke mer tid på å få tak i sakkyndige og må tilpasse rettsmøtekalenderen i større grad til sakkyndige. I tillegg viser tingrettsdommerne til at det er et ekstra element å kontrollere at advokatene faktisk benytter forskjellig sats for arbeidstid og reisefravær. Innenfor rammene av dette oppdraget har vi ikke fått kvantifisert disse effektene og vet derfor ikke hvor mange tingretter som etter endringen må gjøre slike tilpassinger, og ressursbruken som går med til dette arbeidet hos de tingrettene dette gjelder.

I det følgende begrunner vi for hvorfor redusert reisefraværsgodtgjørelse ikke er et godt virkemiddel for å stimulere til mer arbeid i reisetiden og mindre unødvendig reising.

### Lite potensiale for inntektsgivende arbeid på reise mange steder

Fra intervjuer og spørreundersøkelse fremgår det at advokater og sakkyndige mener de har svært liten mulighet til å arbeide på reise og svært få svarer at de arbeider mer som følge av endringen. De fleste tingrettsdommerne, som kjenner reisemønstrene i sitt område og i alle fall advokatenes arbeidshverdag, tror heller ikke at advokater og sakkyndige kan arbeide i reisetiden i særlig grad.

En del av en målgruppebasert evalueringsmodell innebærer å se på *hvilke forutsetninger* som må være til stede for at virkningen skal oppnås. En avgjørende forutsetning for at ønsket virkning skal oppnås er at reisene må være av en sånn art at det er mulig å arbeide. Videre må det være oppgaver som det går an å gjøre i den situasjonen man befinner seg på reisen der noe arbeid i teorien kan utføres.

Advokatene og sakkyndige bruker i stor grad bil som transportmiddel. Av hensyn til trafikksikkerhet og med tanke på retningslinjene i veitrafikkloven, er mulighetene for å arbeide mens man kjører svært begrenset. Det må være i andre reisesituasjoner myndighetene ønsker å stimulere til arbeid.

På kollektivtransport, det være seg tog, buss eller fly, kan det i teorien være mulig å arbeide under transporten. I tillegg kan det være mulig å arbeide dersom det er ventetid mellom ankomst til møtestedet og møtet begynner og tilsvarende i etterkant av møtet, eksempelvis på en flyplass. Advokatene og de sakkyndige mener det i svært få tilfeller er mulig å arbeide på offentlige steder i forbindelse med reising av konfidensialitetshensyn. Ifølge informantene er de fleste reisesituasjoner deres så tett på folk at det er risiko for at andre ser dokumentene deres eller overhører samtaler. I tillegg kreves det for mange oppgaver sammenhengende arbeidstid, mens reisene deres ofte innebærer veksling mellom korte sittende etapper og avbrudd med forflytninger. Mange er enige i at noe arbeid kan gjøres på en lengre togtur med få passasjerer, men blant våre informanter gir ingen inntrykk av at de har noe særlig slike reiser.

Videre virker det ikke som venting før eller etter møter utgjør en særlig stor del av reisefraværet. Der transportmiddelet er bil er dette forståelig. Siden dette er det klart dominerende transportmidlet, er omfanget av ventetid der advokater og sakkyndige på salæroppdrag ev. kan jobbe, ikke så omfattende. Dersom en skal reise fra et sted der det er få flyavganger, skulle man imidlertid anta at det kan være en del ventetid. I og med at reisefraværs-godtgjørelse kun gis for ventetid innenfor kontortiden, er det kun ventetid mellom personen ankommer, tidligst klokken 08, og møtet begynner eller møtet slutter og personer reiser, senest klokken 16, som eventuelt gir godtgjørelse. Innimellom klokken 08 og klokken 16 skal også møtet eller hensikten med reisen foregå. Det teoretiske mulighetsrommet for ventetid som advokaten eller den sakkyndige burde utnytte, virker således relativt begrenset. Dette bekreftes også i våre undersøkelser.

Det er en svak tendens til at advokatene i de mest sentrale kommunene er noe mer tilbøyelig enn advokater i andre områder til å svare at de arbeider mer på reise etter endringen. Antakelig skyldes dette blant annet at disse advokatene har noen togturer der muligheter for arbeid er til stede, mens tog sjeldent er et alternativ for advokater i mindre sentrale kommuner.

I tillegg til at reisen må ha de riktige forholdene for å arbeide, må det som nevnt også finnes arbeidsoppgaver som passer til disse forholdene. Som en del av begrunnelsen for endringen i reisefraværs-godtgjørelsen i statsbudsjettet står det at den teknologiske utviklingen gjør arbeid på reise mulig i langt større grad enn tidligere. Antakelig siktes det blant annet til bærbare pc'er, internett, sharepointløsninger mv. Som nevnt er konfidensialitetshensyn og stadige avbrudd relevante begrensinger. Fra spørreundersøkelsen fant vi at de advokatene med minst andel offentlig salæroppdrag er noe mer tilbøyelig til å åpne for at arbeid på reise kan kompensere for tapt reisegodtgjørelse. Det kan skyldes at det finnes noen aktiviteter som advokatene kan gjøres på reise, eksempelvis administrative oppgaver, å lese og besvare enkle eposter og ha korte telefonsamtaler av kun praktisk art som å avklare møtetidspunkt, men at disse aktivitetene utgjør en liten del av arbeidsuka, slik at de med mye reisefravær ikke vil kunne fylle store deler av reisetiden med dette. Dersom det er tilfellet at kun få oppgaver kan gjøres på reise, er det ikke nok arbeid til at dette kan kompensere for mange timer med halv reisefraværs-godtgjørelse for de som har mange timer reising i uka ifm. oppdrag på offentlig salær.

For at satsreduksjonen skal kunne sies å lykkes i å stimulere til arbeid på reise er spørsmålet ikke bare om advokatene og de sakkyndige kan arbeide noe på reise, men også om endringen i reisefraværs-godtgjørelsen stimulerer til **mer** arbeid på reise. Tanken er at vedkommende vil ønske å arbeide på reisen for å få full sats for arbeidet, i stedet for halv sats i reisefraværs-godtgjørelse. Antakelig vil imidlertid mange advokater og sakkyndige uavhengig av de økonomiske insentivene forsøke å få

unna litt eposter osv. om de kan, fordi arbeidshverdagen generelt er travel. Som selvstendig næringsdrivende med høy marginalinntekt, vil advokatene ha sterke økonomiske insentiver til å få gjort så mye som mulig på den tiden de har til rådighet. Derfor er potensialet for ytterligere stimulans gjennom halvering av reisefraværsgodtgjørelsen lite. I samsvar med dette resonnementet finner vi at våre informanter fra intervjuene forteller at de arbeider akkurat like mye og lite på reise før som nå. Problemet er som nevnt at de erfarer at det er svært få oppgaver de kan gjøre på reise.

### Insentivene til dobbeltfakturering er ikke endret, men konsekvensene begrenses

I forbindelse med endringen ble det presisert at det ikke er anledning til å fakturere både for arbeid og reise for samme tidsrom. En del av evalueringsoppdraget har vært å se på dobbeltfakturering, dvs. å fakturere både for arbeid på reisen og reisefravær for samme tidsrom. Vi har ikke funnet noe som tilsier at dobbeltfakturering er et utbredt problem. Halvering av reisefraværsgodtgjørelsen har redusert hvor mye man kan tjene på en time, dersom man brøt regelen og fakturerte både for arbeid og reisefravær samtidig; før kunne man tjene to ganger salærsatsen, mens nå maks halvannen gang salærsatsen. Insentivet til **dobbeltfakturering** når man først er på reise har imidlertid ikke endret seg som følge av satsreduksjonen. Som nevnt har de fleste advokater høy marginal inntekt, som gir sterke insentiver til å arbeide når de kan, inkludert på reise dersom det er mulig. Den direkte økonomiske gevinsten ved å arbeide og fakturere for dette, når man er på reise og fakturerer for det, er timelønnen for en times arbeid, som ikke er endret. Satsreduksjonen er følgelig ikke et egnet virkemiddel for å redusere insentivet til å dobbeltfakturere, men det begrenser hvor mye man kan tjenes per time på en eventuell dobbeltfakturering, dersom det skulle forekomme.

Vår vurdering er imidlertid at det er lite sannsynlig at dobbeltfakturering er et omfattende problem, rett og slett fordi det er lite sannsynlig at det arbeides på reise i særlig omfang. Men det er en praktisk og teoretisk mulighet for at dobbeltfakturering forekommer. Og tingrettsdommerne, som skal kontrollere arbeidsoppgavene til advokatene, har liten mulighet til å undersøke om det skjer. Strengere krav til timesdokumentasjon i advokatenes arbeidsoppgaver samt digital innrapportering og kontroll, er sannsynligvis et godt virkemiddel dersom myndighetene ønsker mer kontroll med ressursbruken i forbindelse med fri rettshjelp. På sikt vil det antakelig være ressursbesparende for domstolene som har i oppgave å kontrollere advokatenes og de sakkyndiges salær-fakturering.

Basert på informasjonen fra informantene, både de som er berørt av endringen, men også tingrettsdommerne som en nøytral informant i denne sammenheng, finner vi at endringen ikke ser ut til å ha påvirket advokater og sakkyndige etter hensikten, i alle fall i svært liten grad. De arbeider lite på reise og svært få arbeider noe mer enn før. Informasjonen fra advokatene og sakkyndige holder ikke alene, men sammen med andre informasjonskilder og teoretiske betraktninger som støtter opp om aktørenes beskrivelser, er dette et funn som står støtt. Forholdene ser ikke ut til å ligge til rette for at redusert reisefraværsgodtgjørelse skal stimulere til mer arbeid på reise i noe særlig grad.

### Svekker insentivet til all reising – ikke et målrettet virkemiddel mot unødvendig reising

Et annet argument for halvering av reisefraværsgodtgjørelsen er som nevnt å svekke insentivet til å reise for å redusere unødvendig reising. I teorien kan det finnes ulike typer unødvendig reising: at advokater/sakkyndige tar oppdrag langt borte som andre nærmere kunne tatt, at de ikke samler flere oppdrag inn på samme tur og at de tar fysiske møter når telefon og Skype hadde vært bra nok.

Det er så vidt vi vet ikke dokumentert at unødvendig reising av noen av disse typene forekommer i særlig omfang. Det er imidlertid verdt å gå igjennom teorien for hvordan redusert reisefraværsgodtgjørelse eventuelt skal være et virkemiddel for å redusere denne uønskede reisingen, altså om forutsetningene ligger til rette for at virkemidler skal kunne fungere etter hensikten.

I teorien kunne en advokat med for lite å gjøre økt sin inntjening en uke ved å eksempelvis insistere på fysiske møter selv om en telefon hadde vært tilstrekkelig, fordi advokaten da får betalt for både møtetiden og reisetiden, eller besøke en varetektsfange på mandag og en annen varetektsfange i samme fengsel på tirsdag, som igjen gir flere timer godtgjørelse enn om de to ble slått sammen til en tur. Som langsiktig strategi virker det imidlertid mer fornuftig å bruke tiden på kontoret på en måte som kan skaffe større sakstfang og høyere inntektsgrunnlag på sikt. Dessuten er det mange advokater som har mer enn nok av oppdrag og høy marginalinntekt. De fleste andre oppdrag lønnes bedre enn salæroppdrag, slik at det er bedre å gjøre salæroppdragene så effektivt som mulig – i eksempelet over vil det si å samle de to besøkene dersom det er mulig – og ha mer tid igjen til andre typer oppdrag. Altså, advokater med nok å gjøre har allerede økonomiske insentiver til ikke å reise unødvendig, selv til 1 000 kroner timen.

Inntrykket fra advokatene vi intervjuet var at de har liten påvirkning på hvor deres klienter varetektsfengsles og når rettsmøter finner sted, som indikerer at det ikke er deres økonomiske insentiver myndighetene bør fokusere på dersom de vil effektivisere advokatenes reisetid ifm. offentlige salæroppdrag. Noen av tingrettsdommerne ga uttrykk for at retten tilpasset møtekalenderen for å få tak i sakkyndige og samlet deres oppdrag. På den måten har satsreduksjonen ført til mindre reising for sakkyndige noen steder. Ulempen ved dette er at domstolen, som nevnt, bruker ekstra tid på å tilpasse møtekalendere og at det kan være uheldig for den private part at deres sak forskyves i tid. Det kan også gjøre det mer krevende for domstolene å nå målene Stortinget har satt for saksbehandling. Riksrevisjonen (2019) viser at målet i liten grad innfris. Flere bindinger i form av oppsamling av flere saker for enkelte sakkyndige, eller mindre fleksibilitet med hensyn til når enkelte saker kan berammes, virker ikke i ønsket retning på saksbehandlingstiden.

Fra spørreundersøkelsene med advokatene og sakkyndige, og intervjuene med advokatene, kommer det tydelig frem at de mener fysiske møter er viktige og at det kan gå utover kvaliteten å erstatte møter med telefon. Eksempelvis nevnes advokatens besøk hos varetektsfengslede og sakkyndiges hjemmebesøk og observasjoner i forbindelse med arbeidet med sakkyndige utredninger. Fysiske møter kan være viktig for å skape tillitsfulle relasjoner, noe både advokatene og de sakkyndige ofte er avhengige av for å få informasjonen de trenger, og utføre sin oppgave på en god måte. Det kan også være vanskeligere å danne seg et inntrykk av hvordan personens utsagn skal forstås, vedkommendes oppriktighet mv. Kvaliteten på videosamtalen vil antakelig ha betydning for i hvilken grad dette kan erstatte møter ansikt til ansikt, i og med at noe av utfordringen med telefonmøter er at man ikke oppfatter ikke-verbale signaler og derfor oftere misforstår hverandre samt mindre effektivt deler informasjon og finner konsensusløsninger mv. (Sellen, 1995) (Cramton, 2001). Det er også pekt på opplevd rettssikkerhet. Mistenkte i straffesaker og kan være i en dårlig forfatning, og oppleve sine muligheter til å få en rettferdig rettsprosess som svekket dersom de ikke får muligheter til å møte sin forsvarer.

For at advokater og sakkyndige skal kunne redusere sin reisevirksomhet og i større grad erstatte fysiske møter med videokonferanser, må forholdene ligge til rette for dette. Selv om bruk av fjernmøteteknikk er på vei til å bli mer utbredt i domstolene, varierer det i hvilken grad tingrettene har

tatt dette i bruk og det er fremdeles i mange sammenhenger nødvendig med fysisk oppmøte. Domstolkommisjonen (NOU, 2019:17) viser et betydelig teknologisk etterslep i domstolene. Fjernmøte-teknikk benyttes blant annet i saksforberedende møter og ifm. vitneforklaringer under hovedfor-handlinger (fjernavhør). Fysisk oppmøte regnes som nødvendig i noen sammenhenger. Eksempelvis har Høyesterett som praksis at sentrale vitner, herunder den fornærmede, normalt ikke skal avhøres ved fjernavhør (NOU, 2019:17).

### Bostedsforbeholdet håndheves og kan begrense unødvendig reising

Bostedsforbeholdet er ment å skulle begrense reiseutgifter ved at advokater ikke får godtgjort for ekstra lang reisevei dersom kompetansen finnes nærmere. Det er et mer treffsikkert virkemiddel enn reduksjon i reisefraværsgodtgjørelsen. Halv reisefraværsgodtgjørelse svekker incentivet til å ta salær oppdrag med mye reising, men det er lite målrettet for å skille mellom unødvendig reising og de gangene det er behov for tilreisende kompetanse. De fleste sakkyndige er tilknyttet større utdanningsinstitusjoner, øvrige forskningsmiljøer og sykehus og tolkevirksomheter holder i all hovedsak til i Oslo, Bergen, Bodø, Stavanger og Tromsø (NOU, 2019:17). Det kan derfor slå uheldig ut å svekke incentivet til å reise mye eller ta oppdrag med lange reiser.

## 5.6 Oppsummering

Oppsummert finner vi at redusert reisefraværsgodtgjørelse et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere unødvendig reising; all reising blir mindre attraktivt, også nødvendig reising, som det er en del av, særlig i områder der reiseavstandene er store. Det vil være mer treffsikkert å fokusere på en streng, men pragmatisk, håndhevelsen av bostedsforbeholdet, kombinert med over tid å legge mer til rette for bruk av fjernmøteteknikk, slik at det så godt som mulig tilrettelegges for å erstatte reiser med virtuelle møter der dette kan være hensiktsmessig.

Halveringen i reisefraværsgodtgjørelsen har gitt en direkte budsjettvirkning på anslagsvis i størrelsesorden 90 mill. kroner årlig. Satsreduksjonen har dermed frigjort midler til andre formål. Svært lav godtgjørelse for reise risikerer imidlertid å ha utilsiktede effekter som ikke er ubetydelige, med store geografiske fordelingsvirkninger.

# Referanser

Advokatforeningen. (2017). *Salærrapport 2017. Oktober 2017.*

Advokatforeningen. (2018 a). *Reisefravær til besvær.*

[https://www.advokatforeningen.no/globalassets/advokatforeningen\\_reisefravaer\\_web\\_enkeltside.pdf](https://www.advokatforeningen.no/globalassets/advokatforeningen_reisefravaer_web_enkeltside.pdf).

Advokatforeningen. (2018 b, desember). *Advokatforeningens forslag til endring i salærsatsen (rettshjelpssatsen). Notat til Justis- og beredskapsdepartementet, 3. desember 2018.* Hentet fra <https://www.advokatforeningen.no/contentassets/5ee181577b1347e4bfb0248afe5ae83e/advokatforeningens-forslag-til-endring-i-rettshjelpssatsen.pdf>

Advokatforeningen. (2018 c). *Bransjeundersøkelse 2017.*

Advokatforeningen. (2019). *Rettshjelpssalæret 2019 – utviklingstrekk og sammenligninger .*

Agenda Kaupang. (2017). *Evaluering av utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige.*

Copenhagen Economics. (2019). *Analyse av endringer i norsk advokatregulering. Vurdering av de konkurransemessige effektene som følge av endringer i (i) reguleringen av adgangen til å yte juridiske tjenester og (ii) eierskapsreguleringen for advokatforetak .*

Cramton, C. D. (2001, 12). The mutual knowledge problem and its consequences for dispersed collaboration. . *Organizational Science* , ss. 346–371.

Domstolsadministrasjonen. (2019, 06 07). *Svar på høring - Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/196a85d67d594c18bed817df80ceb31d/domstoladministrasjonen.pdf?uid=Domstoladministrasjonen>

Finansdepartementet. (2019). *Reglement for økonomistyring i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019.*

IMDi og NHO Service og Handel. (2018). *Behovet for tolk i 2017 Rapport fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NHO Service og Handel.*

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016, 05 25). *Høring - Forslag til endring i forskrift om salær til advokater mv. (2016).* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endring-i-forskrift-om-salar-til-advokater-mv/id2501543/?expand=horingsnotater>

NOU. (1976:38). *Fri rettshjelp i Norge.*

NOU. (2014:8). *Tolking i offentlig sektor Tolking i offentlig sektor — et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.*

NOU. (2016:24). *Ny straffeprosesslov.*

NOU. (2019:17). *Domstolstrukter.*



Oslo Economics og Agenda Kaupang. (2018). *Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven*.

Ot.prp. nr.91. (2003-2004). *Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.*

Prop. 1 S. ((2016-2017)). *Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet*. Hentet fra [https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2017/dokumenter/pdf/jd.pdf](https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/jd.pdf)

Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*. Riksrevisjonen: Dokument 3:3 (2019–2020).

Sellen, A. (1995, 10). Remote conversations: The effects of mediating talk with technology. . *Human–Computer Interaction* , ss. 401–441.

Sverdrup, S. (1997). *Evaluering av lovers tilsiktede virkninger: En case-studie av markedsføringsloven. Dr.polit.-avhandling*. . Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Sverdrup, S. (2014). *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Gyldendal.

Sverdrup, S., & Rasmussen, I. (2009). *Evaluering av lover*. Vista Analyse/UDI.

Vista Analyse. (2014). *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*. Vista Analyse, rapport 2014-30. Av Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup og Vibeke Wøien Hansen.



# A Vedlegg: Sakstype og reisefravær

Kappost	Sakstype/Beskrivelse	Fri netthjelp		Reisefravær		Utgifter til reisefravær (krone 2018)				Reisefravær delt på honorarutgifter			
		totalt (2018)	totalt (2018)	Advokat	Bistandsd	Sakkyndig	Tolk	Advokat	Bistands	Sakkyndig	Tolk		
46601	Ukjent	333,376,594	22,857,513	13,289,654	1,915,809	1,444,339	6,133,421	7%	4%	7%	37%		
46601	Ene-dommersak - Ikke fengsling	215,207,290	8,244,183	2,906,690	2,130,549	1,851,553	1,349,446	3%	3%	5%	42%		
46601	Vanlig straffesak	162,620,740	7,183,268	3,288,270	621,412	334,765	2,844,709	3%	4%	12%	33%		
46601	Fengsling	124,063,737	18,380,477	13,583,777	13,770	18,360	4,752,074	16%	3%	2%	58%		
47001	Ukjent	112,011,003	5,169,661	1,812,644	7,140	2,312,928	767,826	2%	4%	13%	32%		
46601	Sak med straff eramme over 6 år	107,380,777	5,377,717	2,605,167	853,728	475,527	1,407,774	4%	5%	13%	20%		
47001	Sak etter barne-loven	94,269,054	5,072,470	1,436,332	-	2,832,783	812,789	3%	-	11%	44%		
47001	Overprøving ved tvangsvedtak (tvisteloven kap. 36)	83,607,398	3,604,753	1,646,338	6,630	1,042,665	493,067	3%	6%	8%	21%		
41401	Ukjent	66,207,234	3,783,992	12,812	2,550	2,200,433	1,375,543	1%	6%	10%	25%		
41401	Sak etter barne-loven	59,593,748	4,729,238	31,097	4,437	3,768,165	911,052	3%	8%	8%	25%		
46601	Lagrettsak	39,496,449	3,020,232	1,655,706	361,967	196,684	794,840	8%	8%	13%	21%		
41401	Vanlig straffesak	23,954,872	374,629	2,040	-	37,485	143,999	2%	-	18%	26%		
41401	Overprøving ved tvangsvedtak (tvisteloven kap. 36)	16,488,571	1,390,175	45,135	-	523,655	569,082	6%	-	8%	23%		
47001	Anke over dom	15,932,553	866,655	393,958	10,965	317,299	109,862	4%	36%	11%	18%		
46601	Meddomsrettsak - bevisanke (gammel ordning)	15,384,372	960,225	486,106	142,545	45,135	280,739	6%	6%	8%	32%		
46601	Meddomsrettsak - bevisanke over 6 år	15,353,240	911,312	380,202	143,565	81,983	298,453	5%	6%	15%	14%		
41401	Lagrettsak	12,525,862	318,579	-	-	12,174	58,443	-	-	4%	23%		
41401	Alminnelig tvistesak	10,631,187	95,258	-	-	12,785	71,808	-	-	60%	42%		
47001	Alminnelig tvistesak	9,260,816	306,764	48,928	-	131,115	106,356	1%	-	9%	36%		
47001	Anke etter barne-loven	6,242,840	254,873	89,072	-	100,266	51,255	2%	-	9%	23%		
47001	Arbeidsrett - privat og off. arb. og tjenesteforhold (aml § 15-7)	6,150,476	142,690	65,536	-	-	71,123	1%	-	-	35%		
41401	Alminnelig tvistesak	4,736,351	533,838	6,120	-	41,220	486,498	2%	-	9%	21%		
46601	Fagdommersak	4,125,410	315,957	197,965	30,294	24,582	63,116	7%	8%	22%	40%		
46601	Meddomsrettsak - bevisanke under 6 år	4,076,942	188,655	87,739	33,660	17,952	49,304	4%	5%	9%	35%		
46601	Sak etter barne-loven	4,024,273	204,517	39,729	6,528	65,433	91,808	1%	7%	12%	37%		
46601	Meddomsrettsak - begrenset anke	3,816,222	251,242	156,022	22,440	36,893	32,487	7%	6%	6%	27%		
41401	Meddomsrettsak - bevisanke (gammel ordning)	3,741,603	48,100	-	-	-	45,050	-	-	-	35%		
46601	Sak der tiltalte ikke har krav på forsvarer	3,666,916	280,524	57,783	-	-	222,241	3%	-	-	37%		
46601	Overprøving ved tvangsvedtak (tvisteloven kap. 36)	3,566,574	147,340	61,965	-	19,636	60,435	3%	-	4%	31%		
41401	Ene-dommersak - Ikke fengsling	3,543,794	155,885	1,500	3,570	57,651	63,116	23%	6%	5%	42%		
41401	Meddomsrettsak - bevisanke over 6 år	2,865,504	20,567	7,140	-	-	13,427	7%	-	-	9%		
41401	Anke over dom	2,079,945	260,139	-	-	125,771	127,488	-	-	14%	23%		
41401	Arbeidsrett - privat og off. arb. og tjenesteforhold (aml § 15-7)	1,706,215	172,913	-	-	-	172,913	-	-	-	20%		
47001	Fratakelse av rettslig handleevne etter ygml. kap. 9	1,397,138	54,362	12,617	-	41,745	-	1%	-	-	18%		

Kappost	Saksstype/Beskrivelse	Fri retts hjelp		Reisefravær		Utgifter til reisefravær (kroner 2018)				Reisefravær delt på honorarutgifter	
		totalt (2018)	totalt (2018)	Advokat	Bistandsad	Sakkyndig	Tolk	Advokat	Bistandsad	Sakkyndig	Tolk
46601	Anke etter barnevernloven	1,147,131	83,931	57,630	-	2,805	22,746	9%	3%	126%	
41401	Sak der tiltalte ikke har krav på forsvarer	1,125,655	12,125	-	-	-	10,375			32%	
46601	Anke over dom	1,054,641	75,226	18,615	-	21,675	34,936	5%	17%	23%	
41401	Meddomsretts sak - bevisanke under 6 år	860,676	7,890	-	-	-	7,140			22%	
47001	Offentlig skifte - begj av ektefelle § 53 nr 1	718,866	4,080	4,080	-	-	-	1%			
41401	Meddomsretts sak - begrenset anke	659,222	8,910	-	-	-	6,120			21%	
47001	Tvangsfullbyrdelse av samværs sak	617,364	25,754	24,224	-	1,530	-	4%	4%		
47001	Sak etter ekteskapsloven	599,300	26,214	26,214	-	-	-	5%			
46601	Anke over kjennelse/beslutning i straffesak	375,631	20,438	5,100	-	-	15,338	2%		29%	
46601	Anke i straffesak	328,249	1,530	-	-	-	1,530			11%	
46601	Alminnelig tvistesak	320,485	35,598	5,100	-	-	30,498	2%		21%	
47001	Mildertidig forføyning	286,880	10,710	9,435	-	-	1,275	4%		6%	
41401	Fratakelse av rettslig handleevne etter vgmil. kap. 9	282,084	11,679	-	-	6,885	-			7%	
41401	Fengsling	265,976	49,062	6,375	-	-	42,687	68%		31%	
47001	Eredommersak - ikke fengsling	264,926	6,120	1,020	-	5,100	-	1%	6%		
41401	Færskap (barnel. kap. 4)	224,319	4,080	-	-	-	4,080			7%	
41401	Sak etter ekteskapsloven	188,496	20,145	-	-	-	20,145			46%	
41401	Tilbakelevering av barn til utlandet	182,643	14,281	-	-	2,550	11,731		7%	17%	
47001	Færskap (barnel. kap. 4)	182,267	6,780	-	-	-	6,780			22%	
47001	Foreldreansvar etter dødsfall (barnel. § 38)	182,192	2,040	-	-	-	2,040			38%	
47001	Ankesum under 125.000,-	177,318	9,435	9,435	-	-	-	6%			
41401	Tvangsfullbyrdelse av samværs sak	177,234	22,150	-	-	12,876	9,274		13%	30%	
46601	Anke over kjennelse/beslutning i sivil sak	150,059	6,885	2,550	-	-	4,335	2%		106%	
47001	Vanlig straffesak	149,541	10,965	5,355	-	-	5,610	7%		20%	
47001	Fagdommersak	145,968	7,905	7,905	-	-	-	6%			
46601	Mildertidig forføyning	141,437	12,444	765	-	-	10,965	3%		13%	
47001	Skiftetakst med dommer	139,715	24,123	13,260	-	-	2,550	24%		20%	
41401	Anke etter barnevernloven	136,956	1,530	-	-	-	1,530			2%	
41401	Fagdommersak	122,702	5,151	-	-	-	4,335			133%	
46601	Ankesum under 125.000,-	118,999	3,634	1,020	1,594	-	1,020	2%	4%	18%	
41401	Konkurs ved offentlig rekvirent	108,517	28,050	-	-	-	28,050			42%	
47001	Lagrettesak	88,753	6,120	-	-	-	6,120			36%	
41401	Foreldreansvar etter dødsfall (barnel. § 38)	87,849	11,730	-	-	1,530	10,200		4%	49%	
47001	Konkurs ved offentlig rekvirent	82,245	23,843	-	-	-	23,843			112%	

Kapport	Sakstype/Beskrivelse	Fri retts hjelp totalt (2018)	Reisefravær totalt (2018)	Utgifter til advokat	Bistandsad	Sakkyndig	Tolk	Reisefravær delt på honorarutgifter			
				Advokat	Bistandsad	Sakkyndig	Tolk	Advokat	Bistandsad	Sakkyndig	Tolk
46601	Arbeidsrett - privat og off. arb. og tjenesteforhold (aml § 15-7)	82,053	8,160	-	-	-	8,160				17 %
47001	Fengsling	81,751	5,100	4,080	-	-	1,020	6 %			125 %
47001	Andre rettergangsskritt (fri sakførsel u/sak, oppn. av mekler tvl)	81,685	2,550	2,550	-	-	-	3 %			
47001	Møddomsretts sak - bevisanke over 6 år	77,750	765	765	-	-	-	1 %			
47001	Anke i straffesak	75,278	1,530	1,530	-	-	-	2 %			
46601	Konkurs ved offentlig rekvirent	73,404	21,929	-	-	-	21,929				63 %
47001	Arbeidstvst (arb. tvstl: § 7 nr 3 og 4, jf § 26B og tj. tvstl: § 24)	62,429	4,080	-	-	-	4,080				23 %
41401	Midlertidig forføyning	57,384	7,650	-	-	510	7,140			2 %	46 %
46601	Fratakelse av rettslig handleevne etter vgml. kap. 9	56,024	1,020	-	-	1,020	-			3 %	
41401	Bevisopptak	51,355	8,925	-	-	-	8,925				47 %
47001	Sak med strafferamme over 6 år	46,492	9,180	-	-	-	9,180				43 %
47001	Testament til oppbevaring	46,058	8,925	-	-	8,925	-			24 %	
47001	1. instanssak i lagmannsrett	45,104	2,805	-	-	-	2,805				14 %
41401	Anke over kjennelse/beslutning i sivil sak	41,776	11,220	-	-	1,020	10,200			100 %	139 %
41401	Rettsfastsettende sak	39,384	1,142	-	-	-	1,142				3 %
46601	Offentlig skifte - begj. av ektefelle § 53 nr 1	34,414	4,692	-	-	-	4,692				36 %
46601	Etterfølgende muntlig forhandling av midlertidig forføyning	32,232	1,632	1,632	-	-	-	5 %			
41401	Offentlig skifte - begj. av ektefelle § 53 nr 1	30,845	2,805	-	-	-	2,805				19 %
47001	Konkurs ved arbeidstaker	19,972	5,865	-	-	-	5,865				96 %
47001	Rettsfastsettende sak	17,100	1,020	-	-	1,020	-			14 %	
41401	Klage over verdssetting i gjeldsordning	16,826	7,140	-	-	-	7,140				875 %
46601	Privat straffesak	13,201	1,020	1,020	-	-	-	9 %			
41401	Konkurs ved arbeidstaker	12,512	1,530	-	-	-	1,530				15 %
46601	Twist i bo uten søkmåls former	12,447	1,020	-	-	-	1,020				10 %
46601	Begj. om dødsformodningskjennelse	10,682	2,365	-	-	-	2,365				34 %
46601	Konkurs ved arbeidstaker	7,357	2,039	-	-	-	2,039				45 %
41401	Begjæring om endring/opphevelse av gjeldsordning	7,184	2,295	-	-	-	2,295				141 %
41401	Etterfølgende muntlig forhandling av midlertidig forføyning	7,047	765	-	-	-	765				13 %
46601	Dødsfallsbehandling	6,814	3,060	3,060	-	-	-	100 %			
41401	Annen tvangsfullbyrdelse	6,409	1,530	-	-	1,530	-			33 %	
41401	Oppbud	3,633	1,785	-	-	-	1,785				146 %
46601	Tilbakelevering av barn til utlandet	2,868	766	-	-	-	766				38 %
46601	Begjæring om tvungen gjeldsordning	2,317	1,530	-	-	-	1,530				375 %



Vista Analyse AS  
Meltzersgate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[www.vista-analyse.no](http://www.vista-analyse.no)