



Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp

Endelig rapport fra Oxford Research og professor Kristian Andenæs, april 2013



Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Forsidebilde: <http://www.flickr.com/photos/controlarms/5861481206/>.

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp
Undertittel:	Endelig rapport
Oppdragsgiver:	Justis- og beredskapsdepartementet
Prosjektperiode:	Juli 2012 – april 2013
Prosjektleder:	Dag Ellingsen
Forfattere:	Dag Ellingsen, Kristine Torgersen, Fredrik L. Ellingsen, André Flatnes, Arngrim Hunnes, Bjørn Brastad og Kristian Andenæs
Kort sammendrag:	Denne sluttrapporten belyser advokatene, brukerne og involverte ansatte i kommunene sine erfaringer med pilotprosjektet om førstelinje rettshjelp. Vi belyser tilbudet som velferdstilbud og rettshjelpstilbud for bredere grupper. Vi ser på forskjellige organisasjonsmodeller for tjenesten og hvordan disse når forskjellige grupper. Viktige problemstillinger er også hva slags bistand som ytes, hvor lang tid konsultasjonen bør ta, og hva som påvirker brukernes tilfredshet og valg av modell. Til slutt vurderer vi kostnader og samfunnsnytte ved tiltaket.

Forord

Justis- og beredskapsdepartementet har som en del av oppfølgingen av rettshjelpsmeldingen etablert et pilot-prosjekt som prøver ut førstelinjetjenesten, med gratis førstekonsultasjon på inntil én time for alle, uavhengig av inntekt.

Piloten om førstelinjerettshjelp blir evaluert av Oxford Research AS. Denne sluttrapporten oppsummerer hoved erfaringene fra perioden 1.1.2011 til 31.12.2012. Det ble levert en delrapport i november 2012, og denne sluttrapporten inneholder først og fremst en oppdatering av denne, samt et nytt kapittel om prosjektets økonomiske nytte og kostnader. Vår tilnærming har vært å benytte kvalitative og kvantitative metoder for å analysere prosjektets måloppnåelse, resultater og organisering.

Arbeidet med evalueringen har vært utført av senioranalytiker Dag Ellingsen (prosjektleder), researcher Kristine Torgersen, senioranalytiker André Flatnes, og master i rettsvitenskap Fredrik L. Ellingsen. Den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 8 er skrevet av førsteamanuensis Arngrim Hunnes ved Universitetet i Agder og senioranalytiker Bjørn Brastad i Oxford. Researcher Ingrid Landsverk har bistått med databearbeiding. Professor Kristian Andenæs UiO har gjennomlest og kommentert utkast til rapporten, det har også senioranalytiker Tor Egil Viblemo i O.R.

Underveis i evalueringen har vi hatt en god dialog med oppdragsgiver, med mange leveranser av aktuelt grunnlagsmateriale, mange takk! Vi vil også takke alle som har stilt opp til intervjuer. Til sammen er det en lang rekke personer som har bidratt med informasjon og synspunkter som evalueringen bygger på.

Kristiansand, 23.april 2013



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Sammendrag	9
1.1	Problemstillinger.....	9
1.2	Metode	9
1.3	Sentrale funn.....	9
1.4	Konklusjon og nye innspill	10
Kapittel 2.	Bakgrunn og omfang.....	11
2.1	Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009).....	11
2.2	Rettsliggjøring	11
2.3	Oversikt og terminologi	12
2.4	Pilotprosjekt i tre regioner	12
2.5	Erfaringer fra tidligere pilotprosjekt – gratis rettshjelp på offentlige servicekontorer	13
Kapittel 3.	Problemstillinger.....	14
3.1	Overordnet problemforståelse.....	14
3.2	Problemstillinger.....	14
3.2.1	Problemløsningen skal være effektiv og riktig for den enkelte og samfunnet	14
3.2.2	Pilotprosjektet som velferdstilbud/lavterskeltilbud	15
3.2.3	Tids-/stykkbegrensning for konsultasjon	15
3.2.4	Ulike former for bistand/hjelp	16
3.2.5	Antallet henvendelser og ressursbehovet	16
3.2.6	Førstelinjens forhold til den øvrige fri rettshjelpsordningen (andrelinjen) og tredje sektor	16
3.2.7	Organiseringen av førstelinjen – ulike modeller og forholdet mellom stat og kommune	16
3.2.8	Andre problemstillinger	17
Kapittel 4.	Metode.....	18
4.1	Advokatskjemaene	18
4.2	Bruerskjemaene	18
4.3	Frafallsproblematikk	19
4.3.1	Antall advokatskjema og antall konsultasjoner fra kommunale årsrapporter	19
4.3.2	Antall brukerskjema og advokatskjema.....	20
4.4	Advokatenes halvårsrapportering	21
4.5	Kommunenes halvårsrapportering	21
4.6	Kvalitative intervjuer i casestudier	21
4.6.1	Lindesnesregionen.....	22
4.6.2	Stavangerregionen.....	22
4.7	Departementets underveisevaluering	22
Kapittel 5.	Tilgjengelighet, velferd og lavterskel	23

5.1	Brukerfrekvens	23
5.1.1	Brukerfrekvens og kommunestørrelse.....	24
5.2	Overordnet inntrykk	25
5.3	Tilgjengelighet	27
5.3.1	Brukergrupper.....	27
5.3.2	Innvandrere: Lave inntekter og andre sakstyper	33
5.4	Opplevd velferd	34
5.5	Lavterskel	34
5.5.1	Markedsføring.....	35
	Dekker tjenesten et latent udekket rettsbehov?.....	37
Kapittel 6.	Tid og stykkbegrensning	39
6.1	Tidsbegrensning	39
6.1.1	Løsningsgrad.....	39
6.1.2	Faktisk varighet på konsultasjonen	39
6.1.3	Tidsbruk og løsningsgrad	40
6.1.4	Brukertilfredshet	42
6.1.5	Forsvarlig bistand innen tidsbegrensningen	42
6.1.6	Erfaringer med 60 minutters konsultasjoner	43
6.2	Stykkbegrensning	43
6.3	Mer om brukertilfredshet.....	44
6.4	Foreløpig oppsummering.....	45
Kapittel 7.	Type bistand	46
7.1	Type bistand.....	46
7.1.1	Oftest muntlig rådgivning i en enkelt sak.....	46
7.1.2	Mer omfattende bistand med AK-modellen	46
7.1.3	Tjenesten genererer klienter til advokatene	47
7.1.4	Lengre konsultasjon gir mer hjelp og flere løste saker	48
Kapittel 8.	Ressursbehov og samfunnsøkonomi	49
8.1	Kostnadsanalyse	49
8.1.1	Kostnadsgruppering	49
8.2	Tilbudsmodeller – AK, OSK eller hybrid	49
8.2.1	ANALYSE AK OG OSK	50
8.2.2	Hybridmodellen.....	51
8.2.3	Utbygging av pilot i full skala	51
8.2.4	Administrasjonskostnader	52
8.3	Nytten av ordningen	52
8.3.1	Nytteeffekter av fri rettshjelp.....	53
8.3.2	Fordelingsmessige konsekvenser	54

Kapittel 9.	Forhold til øvrig fri rettshjelp, andrelinje, tredje sektor	55
9.1	Hvorvidt ordningen kan begrense behovet for fri rettshjelp.....	55
9.2	Omfanget ved obligatorisk førstelinje for rett til fri rettshjelp	56
9.2.1	Generelle betraktninger.....	56
9.3	Omfanget dersom øvrige endringer innføres	56
9.4	Fylkesmennenes statistikk over fri rettshjelp.....	57
9.4.1	Behovsprøvede saker	57
9.4.2	Saker uten behovsprøving	57
9.4.3	Vurdering og konklusjon.....	57
Kapittel 10.	Organisering av tjenesten	58
10.1	De ulike modellene.....	58
10.1.1	Lokalisering av modellene.....	58
10.1.2	Bivariate analyser av brukergrupper og modell.....	58
10.1.2.1	Er det noen advokatterskel?	59
10.1.2.2	Advokatdekning er viktig	60
10.2	Bemanning utenom advokater	60
10.3	Enkeltengasjement eller større avtaler.....	60
10.4	Hvordan sikre optimal kvalitet	61
10.4.1	«Klientkapring»	62
10.4.2	Kompetansekrav	62
10.4.3	Kontroll	62
10.4.4	Klientlojalitet, uavhengighet mm	62
10.5	Interkommunalt samarbeid.....	62
10.6	Fylkesmannens rolle	63
10.6.1	Statens representant.....	63
Kapittel 11.	Det offentlige veiledningsplikt	64
11.1	Advokatenes oppfatning.....	64
11.1.1	Advokatskjemaene	64
11.1.2	Advokatrapportene	64
11.1.3	Intervjuene i Lindesnesregionen	64
11.1.4	Stavanger	64
11.2	Oppsummering.....	65

Tabelliste

Tabell 1: Antall brukere per periode.	23
Tabell 2: Brukerfrekvens i promille og gjennomsnittlig antall innbyggere i kommunen	24
Tabell 3: Brukerfrekvens per 1000 innbygger i kommuner med og uten advokatdekning.	24

Tabell 4: Brukerfrekvens per 1000 innbygger etter kommunesentralitet.....	25
Tabell 5: Fødested blant brukere og befolkningen i sin helhet. Prosent.....	28
Tabell 6: Aldersfordeling blant brukerne og i befolkningen i sin helhet. Prosent.....	29
Tabell 7: Inntektskilde: Brukere og hele befolkningen i pilotkommunene. Prosent.....	30
Tabell 8: Totalkostnad per bruker. Kroner.....	50
Tabell 9: Kostnad per time og modell. Kroner.....	50
Tabell 10: Kostnad per time og tid til rådighet. Kroner.....	51
Tabell 11: Kostnad beregnet etter brukerfrekvens.....	51
Tabell 12: Administrasjonskostnader. Summen av driftsutgifter og annonseringsutgifter.....	52
Tabell 13: Administrasjonskostnader fordelt på modell.....	52
Tabell 12: Samlet vurdering av nyttekomponentene.....	53
Tabell 13: Brukere som ble henvist til ytterligere juridisk bistand. Prosent. N=1742.....	55
Tabell 16: Valg av modell og inntektskilde. Drammen, Sandnes og Stavanger-.....	59

Figurliste

Figur 1: Det offentlig tilgjengelige rettshjelpstilbudet.....	12
Figur 2: Advokatskjemaer og kommunale rapporteringer. Utvalg kommuner fra 2011.....	20
Figur 3: Antall brukere per mnd. N=4775.....	24
Figur 4: Brukernes helhetsinntrykk av tjenesten. Rangering fra 1 (svært dårlig) til 6 (svært bra). Prosent. Alle brukere 2011 og 2012 (N=4528).....	25
Figur 5: Brukernes oppfatning av om de fikk svar. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4528.....	26
Figur 6: Vil bruker oppsøke annen hjelp i saken (y-aksen) ut i fra om bruker fikk svar på det han/hun lurte på (x-aksen). Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4471.....	26
Figur 7: Advokatenes svar på om saken ble løst. Prosent. N=4775.....	27
Figur 8: Brukernes sivilstatus etter kjønn. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4775.....	28
Figur 9: Sivilstatus blant brukere og befolkningen i sin helhet. Prosent Hele perioden 2011-2012. N brukere = 4775, N befolkning = 486.452.....	28
Figur 10: Utdanningsnivå blant brukere og befolkning som helhet. Prosent. N brukere = 4775 og N befolkning = 486.452.....	29
Figur 11: Bruttoinntekt blant brukere og i befolkningen som helhet. Prosent. 1000 kroner. N brukere = 4775 og N befolkning = 486.452.....	31
Figur 12: Saker fordelt etter saksforhold. Antall.....	32
Figur 13: Brukernes inntekt etter fødested. Prosent. N=4775.....	33
Figur 14: Sakstyper etter fødested. Prosent. N= 4775.....	34
Figur 15: Andel av kommunene som har gjennomført de ulike markedsføringstiltakene. Prosent. N=36.....	36
Figur 16: Antall markedsføringstiltak/kanaler og gjennomsnittlig besøkende per 1000 innbygger. N=36.....	36
Figur 17: Brukernes kilde til kjennskap om ordningen. Prosent. N=4528.....	36
Figur 18: Faktisk tidsbruk etter tid til rådighet. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4775.....	39
Figur 19: Faktisk tidsbruk OSK- og AK-modell 30 min. Prosent. N OSK-modell = 2428, N AK-modell = 1093.....	40
Figur 20: Faktisk tidsbruk OSK- og AK-modell 60 min. Prosent. N OSK-modell = 655, N AK-modell = 250.....	40
Figur 21: Advokatenes opplevelse av hvorvidt klientens sak(er) ble løst under konsultasjonen etter tidsbegrensning i ordningen. Prosent. N 30 min = 3521, N 45 min = 331 og N 60 min = 915.....	41
Figur 22: Advokatenes opplevelse av hvorvidt klientens sak(er) ble løst under konsultasjonen etter tidsbegrensning i ordningen og kontortype. Prosent. N OSK 30 min = 2528, N AK 30 min = 1093, N OSK 60 min = 655 og AK 60 min = 260.....	41
Figur 23: Brukerfrekvens i forhold til antall innbyggere over 16 år. Tre kommuner med ubegrenset antall og alle kommuner.....	44
Figur 24: Bistand, tid og kontortype. Prosent. N OSK 30 min = 2528, N AK 30 min = 1093, N OSK 60 min = 655 og AK 60 min = 260.....	47

Kapittel 1. Sammenheng

Justis- og beredskapsdepartementet har som en del av oppfølgingen av rettshjelpsmeldingen etablert et pilotprosjekt som prøver ut førstelinjetjenesten. Tilbudet er gratis juridisk førstekonsultasjon med advokat på inntil én time for alle, uavhengig av inntekt. Pilotprosjektets formål er å prøve ut og evaluere ulike måter å organisere førstelinjerettshjelpen på.

Pilotprosjektet foregår i Buskerud, Rogaland og Lindesnesregionen. Totalt deltar 40 kommuner i ordningen.

1.1 Problemstillinger

Problemstillingene vi skal belyse i denne sluttrapporten er:

- Fungerer ordningen som et velferdstilbud som både treffer bredt i befolkningen, men også omfatter grupper med særlige velferdsbehov?
- Hvordan fungerer de ulike måtene å organisere prosjektet på, både hva angår tidsbegrensning og lokaliseringsmodell (på et advokatkontor –AK- eller på et offentlig servicekontor - OSK)? Får man senket «advokat-terskelen»?
- Hvilken lokaliseringsmodell når flest?
- Hvilke bistandstyper fungerer best?
- Avhjelper ordningen et ellers udekket rettshjelpsbehov?
- Hvilke kostnader medfører ordningen? Hvilken samfunnsnytte har den? Hva er nytten for den enkelte bruker?

1.2 Metode

Vår metodiske framgangsmåte har bestått i analyser av skjemaer som advokater og brukere har fylt ut og sendt inn etter hver konsultasjon. Vi har også analysert halvårsrapporter fra advokater og medvirkende kommuner. Det er gjort case-studier i Lindesnesregionen, Stavanger og Forsand¹, med intervjuer av brukere, advokater og kommuneansvarlige. En representant for Fylkesmannen i Rogaland ble også intervjuet.

¹ Her ble det ikke gjennomført intervju med brukere.

I tillegg har det blitt foretatt økonomiske og rettsso-
siologiske analyser av ordningen.

1.3 Sentrale funn

I denne rapporten ønsker vi å poengtere en serie funn som synes godt fundert ut fra grunnlagsmaterialet. Vi peker også på noen problemstillinger for videre avveining:

- Ordningen har i snitt nådd mellom 6 og 7 per 1000 av befolkningen i de kommunene som har vært omfattet av ordningen, noe som er en lavere frekvens enn det man hadde satt som mål, og de erfaringer man har fra Finland. Vi antar imidlertid at en landsomfattende ordning hadde kunnet vært markedsført med større tydelighet og gitt høyere brukerfrekvens.
- Brukerne er svært begeistret og ofte takknemlige. Mange forteller uoppfordret at de har kommet over en vanskelig terskel.
- Tilbudet når en bred brukergruppe, på mange måter ganske lik snittet av den norske befolkning hva gjelder inntekt, utdanning og alder.
- Man kontakter advokatene med saker som inneholder mye hverdagsjus: Samboerkontrakter, testamenter, nabostrider. Men også slike saker kan inneholde elementer som dekker betydelige velferdsbehov både materielt og mer rettet mot livskvalitet.
- Samtidig når man en overvekt av mennesker i aldersgruppene over 50 år, enslige kvinner, trygdete og flere som er i kontakt med NAV og andre offentlige etater. Det siste antyder at ordningen dekker særlige velferdsbehov.
- Tjenesten når også en del andre grupper med større velferdsbehov og da særlig innvandrere. Her er det også mange med svært svake inntekter og med en annen og mer velferdsorientert saksammensetning, blant annet med mer arbeidsrett.
- Bistanden er i overveiende grad gitt som rådgivning, men i noen tilfeller bistår man med utfylling av dokumenter og skjemaer etc.
- Offentlig servicekontor – OSK-modellen - er den mest populære, men noen overrasken-

de grupper med lav utdanning søker mot AK - advokatkontormodellen. Man skulle normalt forvente at lavt utdannete hadde høyest terskel for å velge advokatkontoret.

- Ordningen dekker åpenbart et nokså omfattende behov for rettshjelp som ellers ikke hadde blitt dekket
- Sentralitet, kommunestørrelse og mangel på advokatdekning betyr mer enn modell (OSK og AK). Små, mindre sentrale kommuner har helt andre brukerfrekvenser (15-30 promille per år) enn de større byene (4,5-7 promille).
- Det er vanskelig å konkludere med hva slags markedsføring som fungerer best for en ordning som dette, dertil er empirien for svak.
- Tids- og stykkbegrensning har mindre å si for utbyttet av ordningen, men mange vil kanskje ikke klare seg med rådgivning og trenger hjelp «helt i mål» med saken. Dette tilsier 30 minutter som norm, men med mulighet for utvidelse ved særlige behov, eventuelt at klientene betaler for mer.
- De fleste indikatorer peker i retning av at ordningen i beskjeden grad vil redusere etterspørselen etter fri rettshjelp
- Det er noen indikasjoner på at ordningen blir brukt i stedet for den offentlige veiledningsplikten for eksempel i trygdesaker. Men mange brukere uttrykker behov for å konsultere en mer «nøytral» instans i saker der det offentlige oppleves som en motpart.
- Samtidig er det mange av advokatene som beskriver pilotklientene som en helt annen og mer ressurssterk gruppe enn klientene til fri rettshjelp.
- Mange advokater får nye klienter gjennom ordningen, noe som i utgangspunktet er uproblematisk. Men det ligger her en risiko for misbruk.
- Samlet kostnad for ordningen som landsdekkende vil variere sterkt av valg av modell og selvfølgelig i forhold til antatt forbruk av tjenestene. Modellen med offentlig servicekontor er vesentlig dyrere enn advokatkontormodellen, i hovedsak på grunn av økte reisekostnader for advokatene når de må forlate kontoret. Et middelalternativ tilsier en årlig kostnad i størrelsesorden litt over 100 millioner kroner.

- Nyten for den enkelte klient er åpenbart stor, mens samfunnsnyten er vanskeligere å måle. Vi vektlegger imidlertid betydningen for bedret livskvalitet, muligheten til å forsere advokat-terskelen og at ordningen dekker et nokså omfattende behov for rettshjelp som ellers ikke hadde blitt dekket.

1.4 Konklusjon og nye innspill

I sum oppfatter Oxford Research det slik at prosjektet har effekter for brukere og samfunn som tilsier videre utprøving i noe større skala. Vi vil imidlertid peke på noen problemstillinger som må drøftes tydeligere i det videre arbeidet:

- Hvordan markedsfører man best ordninger som dette? Er man avhengig av at ordningen blir landsdekkende for at markedsføringen skal bli tilfredsstillende?
- Må man nå brede befolkningsgrupper for samtidig å nå dem med størst velferdsbehov?
- Kan behovet for rettshjelp bedre forstås som først og fremst en allmenn ordning for å gi de fleste sosiale lag en form for forbrukerrettighet i forhold til å kvalitetssikre behovet for juridiske tjenester, dernest som et velferdsgode for mer utsatte grupper?
- Er det slik at det å overkomme en terskel for å kontakte advokat gjelder flere enn sosialt svakere grupper? Er det en egen «byterskel» for dem som må reise langt for å finne advokat?
- Det er et interessant spørsmål om begrepet advokat-terskel også kan handle om ubehaget ved å ta opp sakene som skal forelegges advokaten. Temaer som arv, skifte, barnefordeling eller samboerkontrakt kan for mange utløse ubehagelige diskusjoner om for eksempel fordelinger, og ubehagelige temaer som samlivsbrudd eller dødsfall.
- Hvordan kan man kontrollere at ikke enkelte advokater bringer ordningen i vanry ved å bruke den til klientinnhenting? Bør advokatene for eksempel ha rapporteringsplikt hver gang en klient fra førstelinjeordningen faktureres videre for mer enn et gitt antall timer?

Kapittel 2. Bakgrunn og omfang

Dette kapittelet beskriver bakgrunnen for iverksettelsen og omfanget av pilotprosjektet.

2.1 Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009)

Viktigheten av offentlig rettshjelp i et moderne velferdssamfunn har i de senere årene fått stadig større politisk fokus. I Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009) foreslås det å etablere en ny førstelinjetjeneste innen rettshjelp. Målsettingen for førstelinjeordningen er å bistå de i befolkningen som har behov for juridisk hjelp. Man skal løse problemer på en best mulig måte, til fordel for klienten selv og samfunnet.

Stortingsmeldingen fremsetter i hovedtrekk fire overordnede forslag til endringer av dagens lov om fri rettshjelp:

- De økonomiske vilkårene for fri rettshjelp skal endres. Inntektsgrensene skal oppjusteres, og fradrag for barn og sykdom vurderes innført. Videre skal det innføres en egenandel etter finsk modell.
- Departementet ønsker en kvalitetssikring hos tilbyderne av rettshjelp. Dette skal gjøres ved å bedre organiseringen av tilbyderne samt innskrenke kretsen av advokater som skal kunne tilby hjelp.
- Departementet ønsker å videreføre subsidiaritetsprinsippet slik at det fortsatt gis rettshjelp i både behovsprøvde/ikke-behovsprøvde saker innenfor rettsområder i andrelinjen. Man ønsker imidlertid å endre det saklige dekningsområdet noe.
- Departementet ønsker å få i stand en permanent førstelinjetjeneste der man skal gi gratis rettshjelp inntil en time, uavhengig av inntekt og saksområde. Førstelinjetjenesten skal imidlertid ikke erstatte forvaltningens veiledningsplikt.

Hovedformålet med førstelinjen skal være å fylle tomrommet i dagens offentlige rettshjelpstilbud. Videre er det et overordnet mål å redusere antall konflikter i rettsapparatet ved at konflikter løses på et tidligere tidspunkt og at unødvendige saker i mindre grad havner i rettssystemet. Departementet

legger til grunn at mange juridiske og ikke-juridiske problemer kan føres inn på rett spor ved hjelp av en slik tjeneste, og kan medføre rask avklaring av hvorvidt vedkommende har et juridisk problem.

I dette ligger muligheten til å henvise kompliserte saker til riktig instans, og førstelinjen kan få klientene på rett spor ved å informere om tilgjengelige tilbud og alternative strategier. Det eksisterer i dag et stort rettshjelpstilbud på landsbasis, men systemet er dels uoversiktlig, og dels kan det være en høy terskel for den enkelte til å oppsøke tilbudet.

2.2 Rettsliggjøring

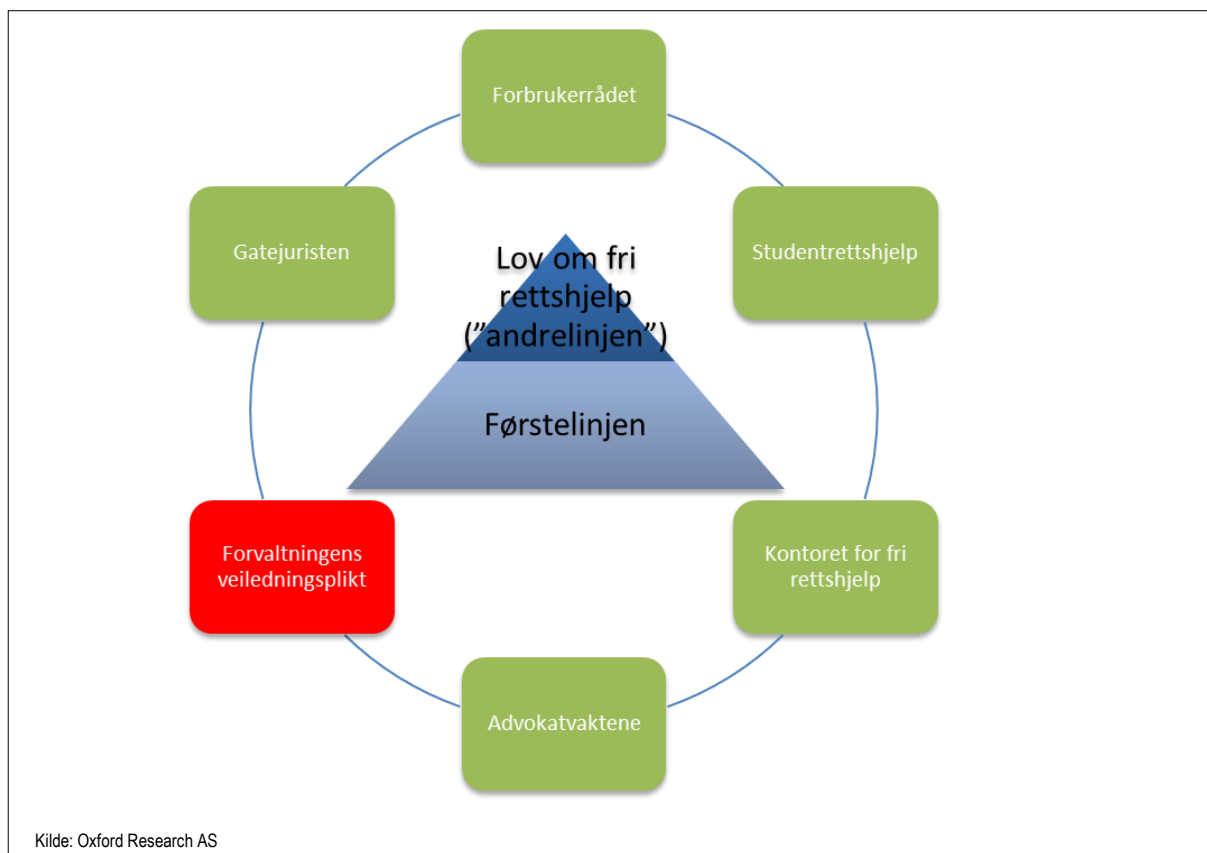
Begrepet «rettsliggjøring» defineres slik i NOU 2003: 19 «Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen», kapittel 6:

«Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.»

Maktutredningen peker blant annet på at rettsliggjøringen har flyttet tidligere politiske interessekamper over på domstolenes arena. Rettsliggjøringen medfører at befolkningen i økende grad har grunnlag for å prøve sine rettigheter for domstolene, fordi lovfestingen av disse rettighetene gir borgerne et rettskrav som etter tvisteloven kan gi grunnlag for domstolsprøvelse.

Samtidig svekkes borgernes mulighet til å kjempe for sine rettigheter på andre arenaer. Domstolsprøvelse er i sin alminnelighet svært kostbart, særlig med hensyn til utgifter til advokat og risikoen for å måtte betale motpartens saksomkostninger. Utviklingen kan således medføre at kun de mest ressurssterke når frem med sine krav og rettigheter, mens ressurs-svake taper fordi de ikke er økonomisk rustet til å gå gjennom en rettssak.

Figur 1: Det offentlig tilgjengelige rettshjelpstilbudet



Førstelinjetjenesten slik den er utformet vil kunne avdekke latente rettshjelpsbehov, herunder skape bevissthet om rettigheter og adgangen man har til domstolsprøvelse av disse. Samtidig vil ressursvake personer fremdeles være avhengig av at det eksisterer et tilbud om fri sakførsel dersom tvisten skal bringes for domstolene.

2.3 Oversikt og terminologi

Rettshjelpstilbudet i Norge er omfattende og dels fragmentarisk oppbygget. Den eksisterende lov om fri rettshjelp skiller mellom behovsprøvde og ikke-behovsprøvde saker etter inntekt, og gir krav på fri rettshjelp innenfor et varierende spekter av saker og rettsområder dersom nærmere vilkår er oppfylt. I dette tilbudet vil rettshjelplovens system omtales som \"andrelinjen\".

I tillegg til andrelinjen kommer den såkalte \"tredje sektor\" som består av en omfattende og heterogen gruppe organisasjoner som yter rettshjelp innenfor spesifikke saksområder eller til spesielle grupper i

befolkningen. Disse er ikke en del av det offentlige rettshjelpssystemet, men er i stor grad finansiert over statsbudsjettet.

Den foreslåtte førstelinjen skal eksistere uavhengig av andrelinjen og tredje sektor, og skal i tillegg ikke erstatte forvaltningens generelle veiledningsplikt. Samtidig er det et ønske om at samspillet mellom førstelinjen, andrelinjen og tredje sektor er optimalt, og at ansvarsfordelingen i praksis medfører at man unngår unødvendige kostnader og dobbeltbehandling.

2.4 Pilotprosjekt i tre regioner

Justis- og beredskapsdepartementet har som en del av oppfølgingen av rettshjelpsmeldingen etablert et pilotprosjekt som prøver ut førstelinjetjenesten, med gratis førstekonsultasjon på inntil én time for alle, uavhengig av inntekt.

Tilbudet gjelder uavhengig av sakstype, med unntak av straffesaker og saker som har sitt utspring i egen

næringsvirksomhet. Tilbudet skal ikke erstatte forvaltningens veilednings- og opplysningsplikt, men komme i tillegg til det øvrige rettshjelpstilbudet. Pilotprosjektets formål er å prøve ut og evaluere ulike måter å organisere førstelinjerettshjelpen på.

Pilotprosjektet foregår i Buskerud, Rogaland og Lindesnesregionen. Totalt deltar 40 kommuner i ordningen; 19 (av 26) kommuner i Rogaland fylke og 16 (av 21) kommuner i Buskerud fylke. Lindesnesregionen består av fem kommuner. Dette innebærer at prosjektet dekker ca. 88 % av befolkningen i Rogaland og ca. 72 % av befolkningen i Buskerud. Pilotprosjektet har pågått i to år, fra 1. januar 2011 til 31. desember 2012. Noen kommuner har imidlertid kommet i gang til dels vesentlig senere enn 1. januar 2011 med tilbudet.

Kjernen i prosjektet er at det tilbys gratis rettshjelp på inntil én time til innbyggerne i de kommunene som deltar. Tjenesteyterne er enten advokater eller rettshjelpere.

2.5 Erfaringer fra tidligere pilotprosjekt – gratis rettshjelp på offentlige servicekontorer

Det har tidligere vært gjennomført forsøksordninger med offentlig rettshjelp i utvalgte kommuner i regi av Justisdepartementet. Statskonsults rapport fra 2004 (Statskonsult notat 2004: 4) gir en oppsummering av erfaringene med en prøveordning for fri juridisk bistand i fem kommuner i Østlandsområdet. Forsøkene ble organisert og administrert i tilknytning til servicekontorene i de respektive kommunene og foregikk i perioden høsten 2002 – høsten 2003.

Statskonsult peker på enkelte begrensninger i overføringsverdien av forsøksprosjektet. Dette skyldes blant annet det lave antall kommuner som deltok, begrensningen i geografisk spredning og et relativt lavt antall saker i dokumentanalysen. Likevel er hovedtrekkene følgende:

- Prøveordningen med gratis rettshjelp på servicekontorer i kommunene har vist at ca. 2/3 av sakene avsluttes etter første konsultasjon uten å henvises videre.
- Forsøket har klart å fange opp den ønskede målgruppen både med tanke på inntekt og hvilke saksområder som er mest etterspurt. Brukerne av tjenesten hadde en gjennomsnittsinntekt som lå godt under snittet i den enkelte kommune. Omtrent halvparten av dem hadde en bruttoinntekt under 200 000,- kroner. Tar man ut de relativt få personene med inntekter på mer enn 400 000-500 000,- kroner, nærmer de fleste av brukerne seg inntektskravet i fri rettshjelpsordningen.
- På sakstypene har man også truffet godt, med områdene familiesaker, ektefelle, samboer, arv og skifte som de klart mest etterspurte.
- En viktig erfaring gjelder tidsbruken per klient. Det ser ut som om de fleste sakene kan avklares i løpet av en halv times tid. Kommunene som startet opp med en konsultasjonstid på tre kvarter til en time gikk fort over til halvtimesintervall.

Tilbakemeldingene tyder altså på at 30 minutter er nok tid for de fleste typer av konsultasjoner og to av tre saker avsluttes etter første konsultasjon og uten å henvises videre. Tallene varierer imidlertid noe fra kommune til kommune.

Halvparten av klientene opplyser at de ikke ville oppsøkt advokat hvis dette tiltaket ikke hadde eksistert. Dette tilsier at ordningen avhjelper et latent udekket rettshjelpsbehov i befolkningen. Videre viser rapporten at terskelen for å oppsøke juridisk bistand er lavere når rettshjelp ytes fra et offentlig servicekontor i motsetning til fra et advokatkontor.

Kapittel 3. Problemstillinger

Evalueringen av pilotprosjektet vil være en sentral del av beslutningsgrunnlaget for om førstelinjerettshjelpen skal gjøres til et landsdekkende tilbud og hvordan utvidelsen i tilfelle bør organiseres. I dette kapittelet presenteres evalueringens problemstillinger.

Oxford Research er kjent med at pilotprosjektet med førstelinje rettshjelp ikke er tenkt videreført i statsbudsjettet for 2013. Dette vil kunne ha konsekvenser for evalueringens anvendelse, men dette aspektet vil ikke trekkes inn i denne rapporten. Det må også bemerkes at det finnes muligheter for de kommuner som ønsker det til å viderefinsiere prøveordningen i 2013, noe en del kommuner har benyttet seg av.

3.1 Overordnet problemforståelse

Det heter i Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009) punkt 5.10: "Departementet meiner det kan vere føremålstenleg at førstelinjetjenesta først blir utprøvd systematisk i mindre skala, for eksempel i eit eller to fylke. Utprøvinga bør evaluerast løpande. Det kan vere aktuelt med ei gradvis opptrapping av tilbodet ettersom dei enkelte kommunane får etablert infrastruktur og inngått avtaler med advokatar og rettshjelparar."

Som nevnt i forrige kapittel er den overordnede målsetningen for rettshjelpsreformen at ordningen i best mulig grad skal treffe den gruppen mennesker som har størst behov for juridisk bistand, at bistanden skal gis på de saksområdene som er av størst velferdsmessig betydning og at den bidrar til å løse problemet effektivt og riktig for den enkelte og for samfunnet.

Før oppstarten av prosjektet ble det fastsatt ti målsetninger, som det er særlig sentralt å kartlegge:

- Pilotprosjektet og førstelinjetjenesten er et velferdstilbud, som bør omfatte alle befolkningsgrupper
- Pilotprosjektet skal prøve ut ulike former for praktisering av timegrensen, og undersøke om det er behov for å avgrense tilbudet ytterligere (pr. person, pr. måned/år)

- Pilotprosjektet skal undersøke hvilke bistandsformer det er mest behov for og hvilke som er mest praktiske
- Pilotprosjektet skal kartlegge antallet henvendelser til tjenesten, og ressursbehovet som dette utløser i form av advokat/rettshjelper-tjenester og administrasjon (salær til advokater/rettshjelpere/tolker, reiseutgifter, reisetid, utgifter til administrasjon av tilbudet)
- Pilotprosjektet skal undersøke hvem som benytter tilbudet og hvilke rettsområder/sakstyper som henvendelsene gjelder
- Pilotprosjektet skal undersøke hvor stort omfang en vil få dersom førstelinjetjenesten gjøres obligatorisk for rett til fri rettshjelp.
- Pilotprosjektet skal undersøke om førstelinjetjenesten påvirker etterspørselen etter fri rettshjelp
- Pilotprosjektet skal undersøke om førstelinjetjenesten avhjelper et ellers udekket rettshjelpsbehov
- Pilotprosjektet skal undersøke hvordan stat og kommune bør samarbeide med tanke på utbygging av førstelinjetjenesten
- Pilotprosjektet skal undersøke hvilke av de utprøvede modellene som bør benyttes for at førstelinjetjenesten skal nå flest mulig

Oxford Research AS tar utgangspunkt i ovennevnte målsettinger for vår evaluering av pilotprosjektet. I det følgende vil målsetningene utdypes og aktuelle underordnede problemstillinger drøftes.

3.2 Problemstillinger

3.2.1 Problemløsningen skal være effektiv og riktig for den enkelte og samfunnet

Den overordnede målsetningen for rettshjelpsreformen er at ordningen i best mulig grad skal treffe den gruppen mennesker som har størst behov for juridisk bistand, at bistanden skal gis på de saksområdene som er av størst velferdsmessig betydning og at den bidrar til å løse problemet effektivt og riktig for den enkelte og for samfunnet.

Oxford Research AS tar utgangspunkt i tilbakemeldingene fra både klienter («brukerskjemaet») og

advokater/rettshjelpere («advokatskjemaet») ved vurderingen av hvorvidt pilotprosjektet har medført en effektiv problemløsning og i spørsmålet om denne vurderes som riktig av klienter og advokater/rettshjelpere (se kapittel 4 for en mer detaljert presentasjon av innholdet i disse to skjemaene). Videre er problemstillingene gjenstand for analyse gjennom kvalitative dybdeintervjuer med både klienter, kommunale administratorer og advokater/rettshjelpere.

Disse problemstillingene belyses innledningsvis i kapittel 5 ved at vi gir et raskt overblikk over brukernes overordnede inntrykk av tjenesten og om de fikk svar på det de lurte på. Vi ser også på i hvilken grad advokatene mener saken(e) ble løst under konsultasjonen. I tillegg gir vi noen overordnede inntrykk fra våre mer kvalitative kilder.

3.2.2 Pilotprosjektet som velferdstilbud/lavterskeltilbud

Det er en uttalt målsetning at førstelinjetjenesten skal være åpen og tilgjengelig for alle. Samtidig vil måten førstelinjen organiseres på ha betydning for hvilke befolkningsgrupper som faktisk nås. Oxford Research AS har undersøkt hvilke befolkningsgrupper som oppsøker tilbudet, herunder forholdet til inntekt, markedsføring av førstelinjen og spesielle grupper. Sistnevnte kan for eksempel være funksjonshemmede, personer på institusjoner eller innvandrere som på grunn av manglende språkkunnskap og nettverk ikke har mulighet til å oppsøke førstelinjen eller tilstrekkelig kunnskap om tilbudet. Advokatskjemaets punkt 10 gir informasjon om dette spørsmålet hva gjelder innvandrere, mens det for funksjonshemmede og personer på institusjoner til en viss grad antakelig kan gjenspeiles i de aktuelle sakstyper fra samme skjema. I tillegg har dybdeintervjuene med advokater og kommunalt ansatte gitt noe relevant informasjon i denne sammenhengen.

Videre undersøker vi om ordningen med klientinntak, lokalisering av tilbudet og åpningstider påvirker tilgjengeligheten for befolkningen. Både brukerskjemaet og advokatskjemaet er relevante indikatorer på denne problemstillingen. I sammenheng med ovennevnte ser vi på om oppsøkende virksomhet kan være et alternativ for spesielle grupper. Her gir intervjuer med advokater og kommuneansatte informasjon om problemstillingen.

Om pilotprosjektet fungerer som velferdstilbud vil også analyseres i forhold til hvilke saker henvendelsene gjelder. Får førstelinjen henvendelser fra personer som har et stort velferdsmessig behov for

bistand innenfor det aktuelle saksområdet? Eller er det slik at tilbudet tiltrekker seg personer og saker som etter en behovsvurdering kunne vært rettet til for eksempel advokat for egen regning. Relevante indikatorer her er advokatskjemaets punkt 7, 8, 9, 12 og 14 som gir nøkkelvariabler med hensyn til utdanningsnivå, forsørgeransvar, inntektskilde, brutto inntekt og sakstype.

Videre undersøker vi om pilotprosjektet avhjelper et ellers udekket rettshjelpsbehov. Som det fremkommer av Statskonsults rapport fra prøveordningen i 2002-2003 opplyste halvparten av klientene at de ikke ville oppsøkt advokat hvis ikke dette tiltaket hadde eksistert. Dette tilsier at ordningen kan avhjelpe et latent udekket rettshjelpsbehov i befolkningen. Vi bruker opplysninger fra både brukerskjema og advokatskjema for å belyse denne problemstillingen.

Disse temaene analyseres også i kapittel 5.

Oxford Research undersøker også hvilke av de utprøvede modellene som bør benyttes for at førstelinjetjenesten skal nå flest mulig. Statskonsults rapport indikerer at terskelen for å oppsøke juridisk bistand er lavere når rettshjelp ytes fra et offentlig servicekontor i motsetning til fra et advokatkontor. Vi undersøker på bakgrunn av dette om tilsvarende erfaringer gjør seg gjeldende i pilotprosjektet. Dette gjør vi ved å sammenlikne datagrunnlaget fra kommuner med OSK-modellen og kommuner med advokatkontormodellen. Av særlig interesse er de tre kommunene Drammen, Stavanger og Sandnes der brukerne i prinsippet har hatt et fritt valg mellom de to modellene.

Disse temaene analyseres grundig i kapittel 10, men kommenteres også i kapittel 5.

3.2.3 Tids-/stykkbegrensning for konsultasjon

Det ligger en klar utfordring i spørsmålet om konsultasjonens lengde, samt hvorvidt det bør innføres maksimumsbegrensninger hva gjelder antall konsultasjoner for eksempel pr. år. Det må foretas en avveining av klientens behov for tilstrekkelig konsultasjon og rettsikkerhet opp mot økonomiske hensyn og muligheten for misbruk av ordningen.

Rapporten fra Statskonsult indikerer at 30 minutter er nok tid for de fleste typer av konsultasjoner, og at to av tre saker avsluttes etter første konsultasjon uten å henvises videre. Tallene varierer imidlertid noe fra kommune til kommune.

I pilotprosjektet prøver man ut forskjellige grenser for hvor lenge en konsultasjon kan vare, enten 30 minutter, 45 minutter eller 60 minutter. Det er flest steder hvor det er 30 minutter til rådighet. Det er totalt 27 kommuner som prøver ut et tilbud med 30 minutters konsultasjoner. Ti kommuner prøver ut varianten med 60 minutters konsultasjon, og fem kommuner prøver ut varianten med 45 minutters konsultasjon. Vi vurderer tilbakemeldingene fra både klienter og advokater/rettshjelpere opp mot konsultasjonens lengde i lys av ovennevnte hensyn.

De fleste steder er det innført en begrensning ved at den enkelte ikke kan oppsøke tilbudet mer enn én gang i året. Samtidig er det fem kommuner som prøver ut en løsning uten en slik begrensning. Hvor tilbudet er ubegrenset foreligger det en risiko for at enkeltpersoner med saker/problemstillinger av varierende relevans og tyngde fremmer disse gjentatte ganger, eller til stadighet fremmer saker/problemstillinger uten substans og/eller relevans for førstelinjen.

Her sammenlikner vi datagrunnlag fra begge løsningene og undersøker hvorvidt en slik begrensning er hensiktsmessig, eller om begrensningen i praksis medfører at klientene sitter igjen med et stort udekket rettshjelpsbehov. Både brukerskjemaet og advokatskjemaet innehar variabler som gir informasjon om problemstillingene nevnt i dette avsnittet.

Dette vil vi omtale i kapittel 6.

3.2.4 Ulike former for bistand/hjelp

Det er viktig å undersøke hvilke former for bistand som har vært aktuelle i pilotprosjektet. Eksempler på ulike bistandsformer er muntlig/skriftlig rådgivning, muntlig/skriftlig hjelp til å utforme brev etc., hjelp til å klage på vedtak, representasjon for klient mot tredjeparter etc. Tilbakemeldinger fra klient og advokat/rettshjelpere i brukerskjemaet og advokatskjemaet vil være sentrale i denne undersøkelsen.

Dette må igjen vurderes opp mot tidsrammen for konsultasjonen. Andre problemstillinger kan være spørsmålet om forberedelse hos advokat/rettshjelpere og klient og i hvilken grad den aktuelle bistandsformen har bidratt til å løse saken, eller om denne har blitt henvist videre til andrelinjen/tredje sektor. Også her vil brukerskjemaet og advokatskjemaet tjene som relevante kilder til informasjon.

Blant klienter og advokater/rettshjelpere bør det undersøkes om det kan tenkes andre tiltak enn kon-

sultasjon gjennom personlig fremmøte. Alternativer som hjelp til selvhjelp, rådgivning pr. telefon, e-post, internett og bruk av dette som informasjonskanal ovenfor potensielle rådsøkere bør vurderes i den grad dette er benyttet. Dybdeintervjuer med klienter og advokater/rettshjelpere vil være egnet for å belyse denne problemstillingen.

Denne delen av analysen presenteres i kapittel 7.

3.2.5 Antallet henvendelser og ressursbehovet

Disse problemstillingene blir belyst gjennom en økonomisk og samfunnsøkonomisk analyse i kapittel 8. Prosjektets kostnadsside er relativt grei å danne seg et bilde av, mens samfunnsnyttene er en mindre håndfast størrelse.

3.2.6 Førstelinjens forhold til den øvrige fri rettshjelpsordningen (andrelinjen) og tredje sektor

Sentrale problemstillinger her er spørsmålet om i hvilken grad førstelinjen kan avhjelpe behovet for fri rettshjelp i behovsprøvde/ikke behovsprøvde saker etter rettshjelpsloven jf. rettshjelpsforskriften, og om dette på lang sikt kan redusere kostnadene for den øvrige rettshjelpsordningen. Advokatskjemaets punkt 12, 15, 19 og 23 gir et inntrykk av om saken i utgangspunktet var omfattet av tilbudet i andrelinjen (også mht. klientens inntekt vurdert opp mot inntektsgrensene etter lov om fri rettshjelp), i hvilken grad konsultasjonen i førstelinjen bidro til å avhjelpe behovet for rettshjelp gjennom andrelinjen og hvorvidt saken ble henvist etter endt konsultasjon.

Videre vil vi undersøke forholdet mellom førstelinjen og den såkalte "tredje sektor", det vil si de øvrige rettshjelpstiltak i samfunnet utover rettshjelplovens ytelser. Sentrale problemstillinger er arbeidsfordelingen mellom førstelinjen og tredje sektor, i hvilken grad disse har samarbeidet og i hvilken grad saker har blitt henvist fra konsultasjon i førstelinjen direkte til tredje sektor. Advokatskjemaets punkt 20 og 21 er relevante indikatorer på om saker har blitt henvist til tredje sektor fra førstelinjen.

Disse temaene blir belyst i kapittel 9.

3.2.7 Organiseringen av førstelinjen – ulike modeller og forholdet mellom stat og kommune

Pilotprosjektet prøver ut to hovedmodeller for hvor rettshjelpen tilbys, henholdsvis Offentlig servicekontor (OSK) -modellen og advokatkontormodellen (AK). I OSK-modellen tilbys rettshjelpen i et offentlig kontor, i de aller fleste tilfellene et offentlig servicetorg.

I denne modellen inngår kommunen avtale med én eller flere advokater, som er tilgjengelige til fastsatte tidspunkter. I advokatkontormodellen tilbys førstelinjerettshjelpen i ett eller flere advokatkontorer. Enten tar klienten direkte kontakt med et advokatkontor eller en advokat som er med i ordningen, eller klienten henvender seg til kommunen, som igjen deler ut en rekvisisjon som kan brukes på ett eller flere av de tilknyttede advokatkontorene.

Problemstillingene knyttet til valg av kontortype er særlig sentral ved evalueringen av pilotprosjektet. Vi søker å belyse hvilke modeller som bør benyttes for at førstelinjerettshjelpen skal nå flest mulig, hvem en da når, og hva dette vil koste. Aktuelle kilder her er brukerskjemaet, advokatskjemaet og dybdeintervjuer med begge grupper. Samtidig må problemstillingen ses i sammenheng med de tidligere nevnte problemstillinger. Vi vil også vurdere hvorvidt valget av kontor er en enten/eller problemstilling, eller om det snarere er slik at kontortypene bør supplere hverandre.

Som tidligere nevnt indikerer Statskonsults undersøkelse at lokaliseringen av rettshjelpen får betydning for hvem som oppsøker tilbudet. Rapporten gir uttrykk for at flere personer benytter seg av tilbudet der det ytes fra et kommunalt servicetorg fremfor fra lokalene til et advokatfirma. I denne sammenheng er det interessant å undersøke om terskelen for å oppsøke advokat/rettshjelper senkes ved bruk av OSK-modellen, eller om dette ikke har nevneverdig påvirkning i praksis. Dette analyserer vi med utgangspunkt i antall henvendelser, deres karakter og hvem som står bak henvendelsene (utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn).

Problemstillingene over vil som nevnt bli analysert flere steder i denne delrapporten, men altså særlig i kapittel 10.

Under dette punktet om organisering av tjenesten, er det aktuelt å belyse flere problemstillinger:

- Hvordan rettshjelpskontorene skal bemannes utover bruk av advokater og rettshjelpere
- Om det er hensiktsmessig med enkeltengasjement eller større avtaler med advokatfirmaer (rettshjelp gjennom anbudskonkurranse).
- Hvordan man kan sikre en optimal kvalitet på rettshjelpen, herunder spørsmålet om personvern, klientlojalitet og uavhengighet, habilitet for å unngå dobbeltrepresentasjon, hvorvidt det bør utarbeides et etisk regelverk, innføring av disiplinærsystem/kvalitetssikringsordning for offentlig rettshjelp, kompetansekrav ved rekruttering og faglig veiledning for rådgiverne.
- Det er flere interkommunale samarbeid i pilotprosjektet. Oxford Research AS vil i den forbindelse evaluere det interkommunale samarbeidet i lys av kriterier som tilgjengelighet, kvalitet og ressursbruk med tanke på mulighetene for å videreføre en slik interkommunal modell i det videre arbeidet med implementeringen av førstelinjetjenesten.
- Justisdepartementet har organisert prosjektet slik at det er Fylkesmennene i henholdsvis Buskerud og Rogaland som står for den daglige ledelsen av prosjektet, herunder kontakten med kommunene mv. Oxford Research vil undersøke om dette er en hensiktsmessig organisering av førstelinjetjenesten med tanke på hensynet til det kommunale selvstyret, hensynet til statlig styring og behovet for kontroll med førstelinjetjenesten, kommunenes og fylkesmennenes erfaringer med samarbeidet og om det finnes bedre alternativer til organiseringen på dette området.

3.2.8 Andre problemstillinger

Det er uttrykkelig presisert i Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009) at førstelinjetjenesten ikke skal overta oppgaver som i dag ligger under forvaltningens veiledningsplikt. Advokatskjemaets punkt 18 gir her en indikasjon på om saken burde vært dekket av det offentlige veiledningsplikt. Vi analyserer dette i kapittel 11.

Kapittel 4. Metode

Oxford Research har brukt flere metodiske tilnærminger i denne studien, både kvalitative og kvantitative. Den viktigste datatilgangen har vært kvantitativ, basert på skjemarapporteringer fra advokatene og brukerne. I tillegg har vi intervjuet representanter for de to gruppene, samt analysert halvårsrapporteringer fra advokatene og de deltakende kommunene. En representant for Fylkesmannen i Rogaland har blitt intervjuet.

4.1 Advokatskjemaene

Hver advokat som er med i ordningen skal for hver klient hun eller han har hatt, fylle ut et skjema med opplysninger om saken(e), klienten og relasjonen. Stikkordsmessig inneholder skjemaet:

- Opplysninger om kommunen der tjenesten blir levert og hvilken variant av organisasjon man har (OSK/AK)
- Bakgrunnsopplysninger om klienten (kjønn, sivilstatus, forsørgeransvar, utdanningsnivå, inntektskilde og inntektsstørrelse, fødested).
- Opplysninger om henvendelsen: En eller flere saker, juridisk forhold eller ei, rettsområde(r), krav på fri rettshjelp
- Opplysninger om bistanden (hva den besto i, om saken ble løst, om den burde vært løst som en del av det offentlige veiledningsplikt, om klienten ble henvist videre og eventuelt hvor, lengde på konsultasjonen og om det var nok tid)

Hvert skjema blir innrapportert elektronisk til Justisdepartementet gjennom det elektroniske surveyprogrammet «Questback». Vi antok i utgangspunktet at skjemaene lå til grunn for advokatenes salærberegninger, og regnet med 100 prosent innrapportering. Denne antagelsen viste seg å være feil. Vi presenterer og diskuterer dette frafallet seinere i dette kapitlet.

Det er imidlertid lite partielt frafall her, i det ingen spørsmål har mer enn 1 prosent «missing» - dvs manglende registrering av svar. Sagt på en annen måte: Når advokatene først har fylt ut et skjema om en sak og en bruker, er det få rubrikker som ikke er besvart.

Skjemaene er samlet levert oss som rådata og behandlet ved hjelp av formler i Excel. Vi har siden behandlet dem med statistikkprogrammet SPSS. Et problem som oppstod var at det behandlede data-

settet ikke passet overens med rådata. Det var derfor bare rådata som ble benyttet. I tillegg var det én kommune som var med i prosjektet, men som ikke kom frem i tabellen over kommuner. Det var også et par kommuner som var registrerte i advokatskjemaet, men som ikke var med i pilotprosjektet. Disse feilkildene var imidlertid ikke av et omfang som påvirker helheten i datatilfanget.

Advokatskjemaene er vurdert kvantitativt og har i den statistiske analysen blitt sammenlignet på tvers av periodene for å se om bildet har endret seg.

4.2 Bruerskjemaene

Etter at konsultasjonen er gjennomført, har hver bruker fått tildelt et rapporteringsskjema på papir. Skjemaet er etter utfylling blitt sendt til Justisdepartementet for elektronisk registrering. På skjemaet kan klientene rapportere om:

- Deres helhetsinntrykk av tjenesten
- De ville oppsøkt advokat uansett
- De fikk de svarene de trengte
- De ble vist videre og om de faktisk vil gå videre
- Relasjonen mellom dem og advokaten (tillit, kvalitet på råd, nok tid)
- Lokalenes kvalitet, ventetid
- Markedsføring (hvordan de fikk kjennskap til tilbudet)

I tillegg innehar skjemaet et åpent spørsmål/kommentarfelt til slutt. Dette gir et inntak til mer kvalitativ informasjon, og svært mange av klientene har noe «på hjertet» slik at dette er blitt et verdifullt inntak. Noen har kommet med svært personlige ytringer som vi av den grunn ikke bringer videre, men de fleste har gitt kommentarer av evaluerende karakter. Noen har også kommet med forslag til (oftest enkle) forbedringer. Noen av dem går på kontorlokalets beskaffenhet og andre lokale særegenheter, noe vi oppfatter som utenfor rammene for denne evalueringen.

Her er det heller ikke fullrapportering, noe vi diskuterer i neste underkapittel.

4.3 Frafallsproblematikk

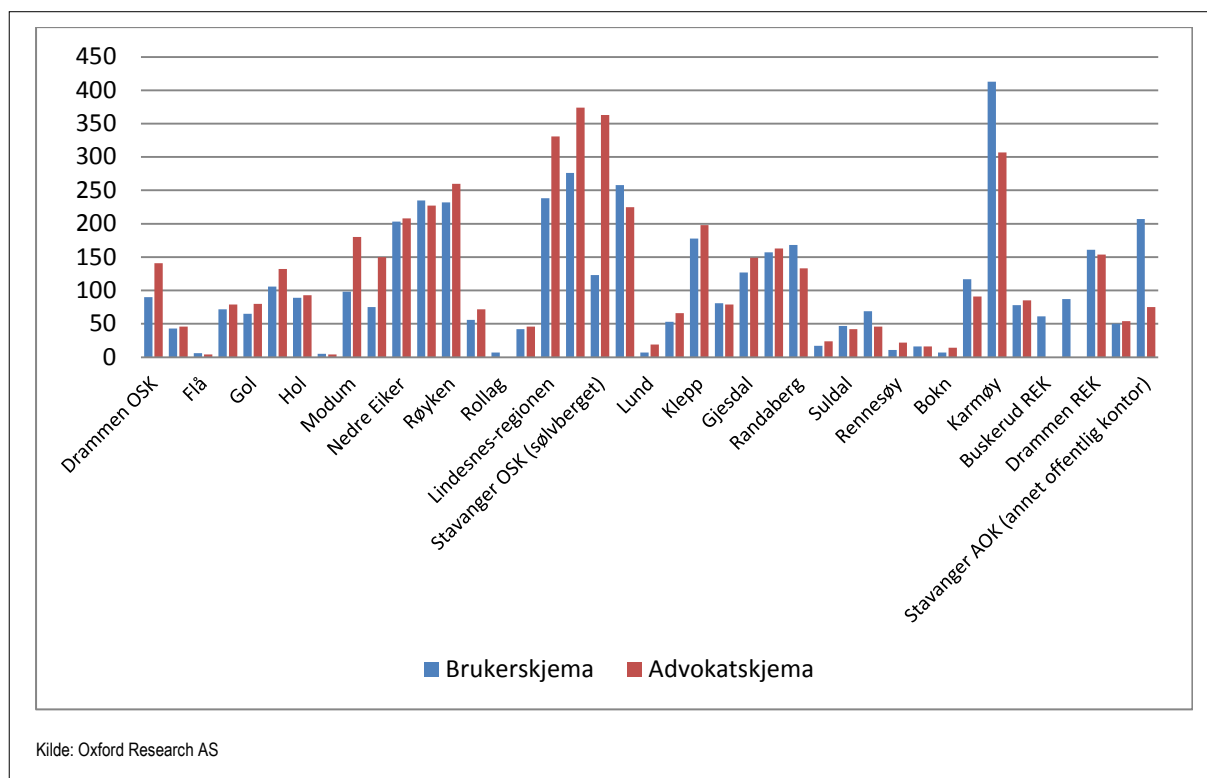
Vi har tre måter å måle antall brukere på: De kommunale rapportene, advokatskjemaene og brukerskjemaene. Som vi skal vise nedenfor er det frafallsproblematikk i flere ledd i datainnsamlingen.

4.3.1 Antall advokatskjema og antall konsultasjoner fra kommunale årsrapporter

Det er ikke alle kommuner som har rapportert antall konsultasjoner. I tillegg er det flere kommuner som har rapportert antall konsultasjoner i 2011 (24) enn i 2012 (7). Vi har derfor valgt å sammenligne antall advokatskjema med kommunalt registrerte konsultasjoner fra 2011. Dette året var det totalt 1587 advokatskjemaer registrert i de kommunene² som også har rapportert antall konsultasjoner. Antall konsultasjoner var 2241. Som vi ser av figur 2 er det i enkelte kommuner et stort gap mellom antall registrerte advokatskjema og antall konsultasjoner oppgitt i rapportene fra kommunene.

² Disse kommunene er: Drammen, Holde, Nes, Gol, Ål, Hol, Sigdal, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Stavanger, Sandnes, Bjerkreim, Klepp, Time, Randaberg, Forsand, Rennesøy, Karmøy og Vindafjord.

Figur 2: Advokatskjemaer og kommunale rapporteringer. Utvalg kommuner fra 2011.



Basert på denne gjennomgangen er det bare fylt ut advokatskjemaer for 70 % av konsultasjonene. Underrapporteringen er relativt lik mellom de to kontortypemodellene. AK-modellen har en underrapportering på 29 %, mens OSK-modellen har en underrapportering på 31 %³. Det er likevel slik at i noen kommuner er det overrapportering av advokatskjema i forhold til antall registrerte konsultasjoner, og det er derfor vanskelig å si noe helt presist om brukerfrekvensen.

Det er heller ikke gitt at underrapporteringen er så stor som 30 prosent: Fra årsrapporten til Stavanger kommune kan vi lese at det er registrert 650 konsultasjoner mot at det faktisk er levert 220 advokatskjema, noe som betyr en underrapportering på 66 %. Men man kan ikke vite med sikkerhet om alle registrerte konsultasjoner faktisk ble benyttet. Man vet for eksempel ikke om de som fikk rekvisisjon faktisk benyttet seg av denne. På den annen side er det blitt kommentert av advokater at når konsultasjonen hadde en varighet på 30 min ble det for liten tid til å fylle ut skjemaet. Vi vet med andre ord at det er underrapportering, men omfanget er usikkert.

Fra intervjuene med advokatene i Forsand kommune fikk vi høre at de til en viss grad opplevde problemer med registrering av advokatskjemaene. Noen ganger ble registreringen avbrutt og det var usikkert hvorvidt skjemaet hadde blitt registrert. Det ble kommentert at en form for kvittering på levert skjema ville vært en fordel.

I årsrapporten fra Stavanger i 2011 bemerker de at levering av advokatskjema fungerer bra på service-torget, men ikke så bra på bibliotek og fra egne kontor.

Det er altså vanskelig å gi noen entydig forklaring på avstanden mellom advokatskjemaer og rapporterte konsultasjoner fra kommunene, men det er åpenbart at vi står overfor et frafall av betydning. Ettersom det er stor forskjell mellom antall advokatskjema og rapporterte konsultasjoner vil det være vanskelig å si konkret hvor høy brukerfrekvensen har vært. Dette kommer vi inn på i kapittel 5.

4.3.2 Antall brukerskjema og advokatskjema

Totalt tilsier advokatskjemaene at 4 775 brukere har benyttet seg av ordningen, mens det bare finnes 4 528 utfylte brukerskjemaer. Dette frafallet på 5 prosent kan ikke betegnes som stort, og kan skyldes en

³ I denne beregningen er Sandnes tatt ut ettersom det ikke går frem hvor mange av konsultasjonene registrert som er fordelt på de to ulike modellene som kommunen prøvde ut.

rekke årsaker: Forglemmelser mht. utdeling av skjemaet, og tilsvarende forglemmelser mht. til innrapportering. Videre kan man tenke seg at noen ikke ønsker å fortelle om sine erfaringer, eller ikke har prioritert dette. Det er også overrapportering i enkelte kommuner som kommer av at det har vært flere brukere på samme konsultasjon som har sendt inn brukerskjema. Vi kan imidlertid ikke knytte disse dublettene til kommune eller andre bakgrunnsvariabler for respondentene, idet man ikke skal opplyse dette på brukerskjemaene.

Legger vi imidlertid til at advokatskjemaene er færre enn de faktiske konsultasjonene, blir frafallet av brukerskjemaer også vesentlig høyere. I 2011 har vi 2381 konsultasjoner rapportert i kommunenes årsrapport. Det er bare 26 kommuner som har rapportert antall konsultasjoner, så totalt er tallet høyere. Men sammenligner vi antall rapporterte konsultasjoner fra kommunene og antall brukerskjema i 2011 får vi et frafall på 57 %. Antall brukerskjema er 1029 fra de kommunene som også har rapportert antall konsultasjoner. Det er imidlertid ikke mulig å koble brukerskjemaer og advokatskjemaer, slik at det kan tenkes brukerskjemaer som rapporterer om advokatbesøk som ikke er rapportert på advokatskjemaer, og selvfølgelig vice versa.

For 40-50 % av konsultasjonene stiller to personer til konsultasjon, men det har ikke blitt delt ut to brukerskjemaer i disse tilfellene etter det vi får opplyst i de kommunene der vi har intervjuet kommunalt ansatte.

Samlet gir skjemaene – som vi skal se - et veldig positivt bilde av møtet mellom advokat og klient og utfallet av dette. Kan dette skyldes en skjevrapportering, slik at de mindre positive har avstått fra å melde tilbake? Generelt er dette ikke en sannsynlig hypotese. En dårlig opplevelse skulle gi like gode insentiver til å rapportere som en god, det er vel snarere nøytralitet eller likegyldighet som kan gi størst grunnlag for ikke å rapportere. Det kan imidlertid tenkes at noen opplever det som urimelig å stille seg negativ til en tjeneste som de har fått gratis, og som de normalt skulle ha betalt for.

Brukerskjemaene har imidlertid et problem med et stor partielt frafall på nettopp spørsmålet om tilfredshet: 805 av 4528 skjemaer er ikke utfylt på dette punktet. Det er også et visst frafall (drøye 4 prosent) på spørsmålet «Hvordan ble du behandlet».

Frafallet vil bli diskutert i avsnittet om overordnede inntrykk i kap. 5.⁴

4.4 Advokatenes halvårsrapportering

Undersøkelsen av advokatrapportene er basert på innsendte halvårsrapporter fra advokater tilknyttet ordningen. Pr. 1. november 2012 hadde Oxford Research AS mottatt 118 slike rapporter fra 2011 og 2012 fordelt på 81 advokater. Tilsynelatende mangler det en del rapporter for at utvalget skal være komplett. Dette kan imidlertid skyldes at kommunene har byttet advokater i løpet av pilotperioden eller har økt eller redusert antall advokater i løpet av perioden. Til sluttrapporten (per mars 2013) er det bare kommet inn 34 rapporter fra advokatene og samtlige av disse er fra Rogaland og Lindesnes-regionen.

Justisdepartementet har formulert en liste over mulige problemstillinger som ønskes besvart i rapportene, samtidig som man ønsker en helhetsvurdering med egne innspill og kommentarer. Mange advokater har kun besvart henvendelsen med et «ja» eller «nei» til Justisdepartementets spørsmål. Andre har utfyllende svar til hvert spørsmål i tillegg til egne bemerkninger basert på deres erfaringer.

Halvårsrapportene er vurdert kvalitativt og vil være med for ytterligere å belyse det som kommer frem fra den statistiske analysen.

4.5 Kommunenes halvårsrapportering

De involverte kommunene er pålagt å rapportere til departementet hvert halvår. Den faktiske rapporteringen varierer noe, og særlig i omfanget og detaljeringsgrad på det som omtales i rapportene. Rapportene inneholder en del økonomiske nøkkeltall, antallet brukere, praktisk organisering, markedsføring, osv. Disse rapportene er lagt til grunn i den økonomiske kost/nytte-analysen i kapittel 8.

4.6 Kvalitative intervjuer i casestudier

Oxford Research har i dette prosjektet valgt ut flere områder for casestudier, der det gjennomføres intervjuer med kommune/servicekontor, involverte

⁴ Et annet problem som dukket opp med brukerskjemaene var at kommunens servicetorg ble omtalt som AOK-modell (annet offentlig kontor), mens Sølvberget (biblioteket i Stavanger) ble omtalt som OSK-modellen. Etter hva vi har erfart fra samtaler med de kommunalt ansvarlige i tillegg til rapporter, så er det Sølvberget som er OSK, mens Sølvberget er AOK. Vi har derfor byttet om på disse modellene i filen som vi fikk fra Justisdepartementet.

advokater og brukere av ordningen. Intervjuene var semi-strukturerte, det vil si at en intervjuguide var utarbeidet på forhånd og at vi innhentet svar på alle spørsmålene, men ikke nødvendigvis i den rekkefølgen spørsmålene var satt opp. På denne måten blir samtalen mellom evaluator og informant mindre rigid. Informantene mottok intervjuguiden før intervjuene.

4.6.1 Lindesnesregionen

Totalt ti intervjuer er foretatt i Lindesnesregionen, og også rapportert i delrapporten fra november 2012. Casestudien i Lindesnesregionen bestod av et plenumsintervju med involverte kommunalt ansatte i Mandal, samt en representant for regionsamarbeidet. To analytikere fra Oxford Research var tilstede for å sikre at alle opplysninger ble notert. Til sammen fire personer deltok i dette intervjuet, som varte i 90 minutter.

Videre gjennomførte vi intervjuer med fire brukere. Intervjuene varte i om lag 30 minutter. Servicekontoret valgte ut informantene og organiserte intervjuene. Flere brukere takket nei til å bli intervjuet. Data fra disse intervjuene supplerer og utfyller øvrige innsamlede data, men kan ikke betraktes som representative. Bruerskjemaene hensyntar imidlertid behovet for representativitet i større grad.

Mandal kommune tilrettela for intervjuer med fem av de totalt seks advokatene som fungerer i ordningen i Lindesnesregionen. Advokaten som ikke ble intervjuet var forhindret av praktiske årsaker. Hvert intervju varte i om lag 60 minutter.

4.6.2 Stavangerregionen

Til sluttrapporten har det i tillegg blitt gjennomført en tilsvarende casestudie i Rogaland, med særlig

fokus på Stavanger (storby) og Forsand (liten kommune).

I Stavanger gjennomførte vi intervjuer med seks advokater og hvert intervju varte i 60 minutter. Også her ble det arrangert et plenumsintervju med de kommunalt ansatte i Stavanger som hadde vært involvert. De som deltok på intervjuet var arbeidsleder for Servicetorget, prosjektleder Servicetorget, leder for faktabiblioteket, leder kulturhuset/bibliotek og rådgiver for innkjøp. Intervjuet varte i 90 minutter.

Kommunen hadde på forhånd lagt til rette for intervju med tre brukere på kommuneservicetorget, i tillegg ble en liste over klienter og telefonnummer delt ut. Totalt ble det gjennomført 15 intervjuer av brukere i Stavanger. Intervjuene varte i underkant av 30 minutter og litt kortere der hvor det ble benyttet telefonintervju.

Til slutt gjennomførte vi intervjuer i Forsand kommune. Her intervjuet vi lederen for kommuneservicetorget. Intervjuet varte i rundt 60 minutter. Vi fikk også snakket med to av tre advokater som har vært tilknyttet til tjenesten i denne kommunen. De to advokatene ble intervjuet sammen, og intervjuet hadde en varighet på rundt 90 minutter.

4.7 Departementets underveisevaluering

Justisdepartementet har foretatt en underveisevaluering av pilotprosjektet per utgangen av 2011. Denne evalueringen baserer seg på mange av de kildene og problemstillingene som vi anvender i denne rapporten. Vi vil i noen sammenhenger henvise til noen av denne evalueringens funn.

Kapittel 5. Tilgjengelighet, velferd og lavterskel

I dette kapittelet ser vi først på prosjektets oppslutning totalt. Deretter presenterer vi klientenes og advokatenes overordnede inntrykk av tjenesten, før det gis en fremstilling av pilotprosjektets tilgjengelighet målt etter hvilke grupper som har oppsøkt tjenesten. Dette belyser også problemstillingene rundt tjenesten som et velferdstilbud med lavterskelprofil. Fremstillingen bygger på advokatskjemaer, advokatrappporter, brukerskjemaer og intervjuer.

5.1 Brukerfrekvens

Det er totalt 40 kommuner i henholdsvis Rogaland, Buskerud og Lindesnesregionen som har takket ja til å delta i pilotprosjektet. Det bodde 486.452 innbyggere over 16 år totalt i disse kommunene per 2011⁵.

Tabell 1: Antall brukere per periode.

	Total antall brukere	Brukerfrekvens per 1000
1.Periode: 01.01/30.06-2011	1032	2,12
2.Periode: 01.07/31.12-2011	1100	2,26
Total 2011	2132	4,38
3.Periode: 01.01/30.06-2012	1453	2,99
4.Periode: 01.07/31.12-2012	1190	2,45
Total 2012	2643	5,43
Totalt:	4775	9,82

Kilde: Oxford Research AS

Som man ser av tabellen over (tabell 1), økte brukerfrekvensen gradvis fram til utgangen av første halvår 2012, deretter gikk frekvensen noe ned. En årsak til at brukerfrekvensen økte, er at ikke alle kommunene hadde kommet i gang med tilbudet i første periode av 2011. Nedgangen i annet halvår 2012 skyldes antagelig en blanding av at juli gir lav aktivitet, samt at det i oktober 2012 ble varslet i statsbudsjettet at ordningen ikke skulle fortsette i 2013.

Siden ordningen ikke var kommet fullt i gang i 2011, må den samlede brukerfrekvensen i 2012 på nesten 5,5 promille regnes som det mest dekkende bildet av forbruket av tjenesten. Dette forbruket er imidlertid estimert ut fra advokatskjemaene. Antakelig gir denne datakilden en underrapportering på mellom 20 og 30 prosent, noe som skulle gi en samlet brukerfrekvens i 2012 på rundt 6,5 promille.

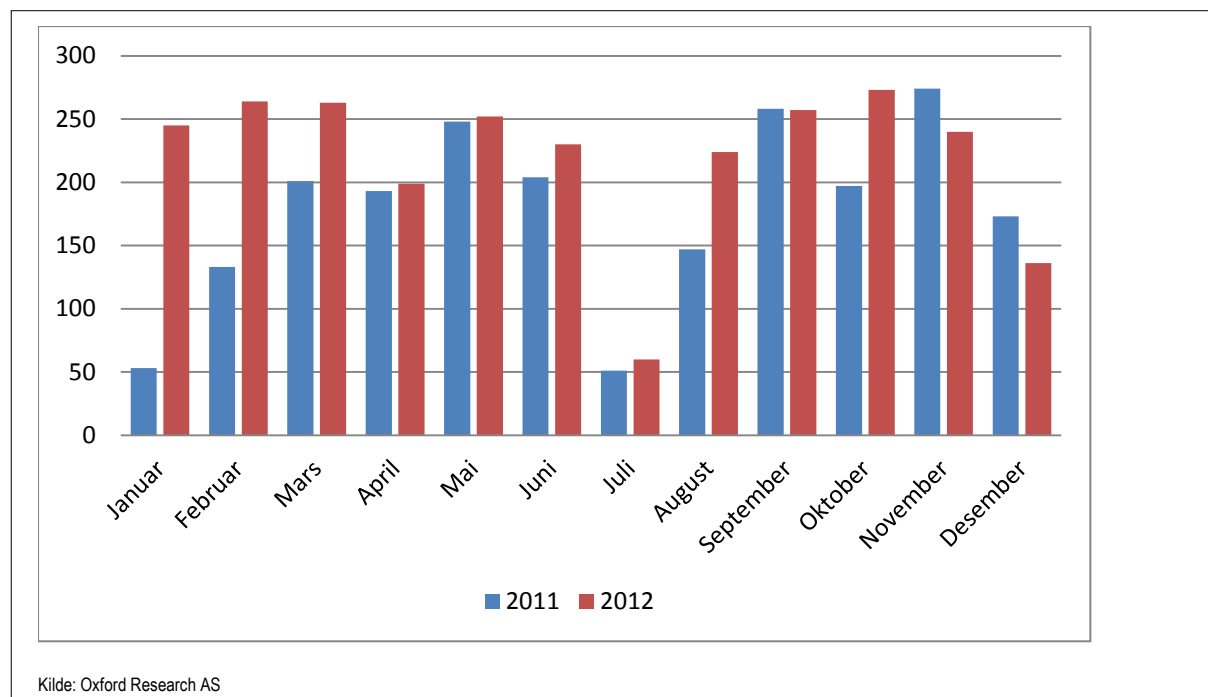
Til tross for dette ligger brukerfrekvensen godt under de mål man satte seg i utgangspunktet (15 per 1000) og de frekvenser man har sett for tilsvarende ordning i Finland (12 per 1000)⁶. Vi tror imidlertid at brukerfrekvensen kunne høynes betraktelig hvis ordningen a) ble landsomfattende, b) ble markedsført bedre (delvis som funksjon av a) og c) hadde vært i virksomhet lengre.

Nedenfor ser vi hvordan besøktallet har endret seg gjennom månedene tilbudet har vært aktivt.

⁵ <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> - Emne: 02 Befolkning, tabell: 09502: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder (K) (B).

⁶ Muntlige opplysninger fra oppdragsgiver

Figur 3: Antall brukere per mnd. N=4775



Som vi ser av figur 3 varierer besøksantallet særlig de første månedene tilbudet ble gitt. Dette forklares igjen med at ikke alle kommunene hadde kommet i gang med tilbudet i løpet av de første månedene i 2011. Et spesielt eksempel her er Hole kommune som ikke kom i gang før desember 2011⁷ Videre ser vi at særlig juli er en måned med lave besøkstall. Under intervjuene med kommunalt ansvarlig i Forsand kommune fikk vi høre at advokathjelp ble ikke tilbudt i denne feriemåneden. Dette skyldtes lave tall på timebestilling. Det som også kommer frem etter intervjuet med leder for servicetorget på Forsand, er at tilbudet ikke behøver å gå for fullt hele året. Dette var også oppfatningen i Lindesnes-regionen. Pågangen er svært liten om sommeren.

Av figur 3 over ser vi også en tydelig nedgang i brukere i november og desember 2012 sett i forhold til tilsvarende tall for 2011. Det er rimelig å se dette i forhold til den bebudete avviklingen av prøveordningen i statsbudsjett som ble publisert i oktober 2012.

5.1.1 Brukerfrekvens og kommunestørrelse

Et av de klareste funnene er at kommunestørrelse er en sentral faktor for brukerfrekvens.

⁷ <http://www.hole.kommune.no/tilbud-om-foerstelinerettshjelp-prosjekt-avsluttes-5147855.html>

Tabell 2: Brukerfrekvens i promille og gjennomsnittlig antall innbyggere i kommunen

	2011	2012
> 10 ‰	2062 (N=7)	4624 (N=9)
5 ‰ <x> 10 ‰	10851 (N=13)	11279 (N=16)
<5 ‰	25055 (N=13)	26322 (N=10)

Kilde: Oxford Research AS

I tabell 2 ser vi at gjennomsnittlig innbyggertall i kommuner med over 10 ‰ av befolkningen som har benyttet tilbudet, er betraktelig høyere enn kommuner hvor under 10 ‰ har benyttet seg av tilbudet.

Tabell 3: Brukerfrekvens per 1000 innbygger i kommuner med og uten advokatdekning.

	2011	2012
Advokatdekning	9,5 (N=12)	9,5 (N=14)
Ikke advokatdekning	6 (N=20)	7,7 (N=20)

Kilde: Oxford Research AS

Vi ser i tabell 3 at kommuner hvor det ikke er tilbud om advokat har en mye høyere brukerfrekvens enn i kommuner hvor det er tilgang til advokat. I en av kommunene, Forsand, som har hatt svært høy bru-

kerfrekvens gjennom ordningen, er det ikke advokatdekning. I intervjuet med leder for prosjektet i Forsand ble det kommentert at tidligere måtte innbyggere ut av kommunen for å oppsøke advokat, mens nå var det tilgjengelig på kommunehuset. Dette kan antakelig forklare noe av den høye brukerfrekvensen.

Tabell 4: Brukerfrekvens per 1000 innbygger etter kommunesentralitet.

	2011	2012
0	9,1(N=7)	12,2 (N=8)
1	3,6 (N=1)	4,1 (N=1)
2	7,4 (N=5)	8,6 (N=5)
3	6,5 (N=20)	6,9 (N=21)

Kilde: Oxford Research AS

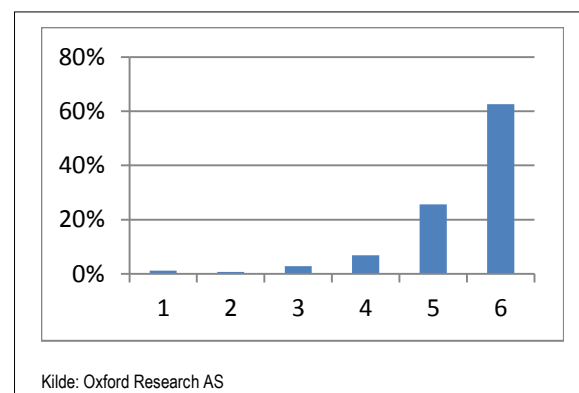
Som man ser av tabell 4, faller brukerfrekvensen med økende sentralitet, med et klart unntak for den nest laveste sentralitetsgraden. Her er imidlertid bare en kommune representert, så det er vanskelig å utlede noe mer av dette. Samvariasjonen i forhold til kommunestørrelse (målt i antall innbyggere) og advokatdekning er tydeligere

5.2 Overordnet inntrykk

Er brukerne fornøyd med den tjenesten de har mottatt? Svaret er nærmest et rungende ja skal vi dømme etter hvordan brukerne besvarer spørsmålet: «Hvordan er ditt helhetsinntrykk av denne tjenesten?». De blir bedt om å rangere på en skala fra 1 til 6, der 6 er «svært bra» og 1 er «svært dårlig». Av de som svarer gir nesten to av tre brukere «toppkarakteren» 6, mens en fjerdedel velger den nest beste karakteren 5. Dette gir et snitt på tilfredshet på 5,43, som må sies å være svært høyt. Av figuren under ser vi også at andelen «stemmer» faller jo nærmere vi kommer bunnkarakteren 1, med et minimalt unntak for andelen som stemmer 1 i forhold til 2. Det er altså ikke mulig å påpeke noen vesentlig polarisering blant brukerne.

Det er imidlertid som nevnt mange som ikke har svart på dette spørsmålet i brukerskjemaet. Vi finner imidlertid ikke noe grunnlag for å tro at dette er en gruppe som avviker fra det bildet vi generelt får. På mange andre spørsmål som måler tilfredshet er det minimalt frafall, men like høy tilfredshetsskår. Vi finner også at tilfredsheten ikke varierer nevneverdig og systematisk mellom kommuner med høyt og lavt frafall

Figur 4: Brukernes helhetsinntrykk av tjenesten. Rangering fra 1 (svært dårlig) til 6 (svært bra). Prosent⁸. Alle brukere 2011 og 2012 (N=4528)



Kilde: Oxford Research AS

Brukernes positive inntrykk av tjenesten forsterkes og utdypes av de kommentarene mange har i den åpne spalten til slutt i skjemaet. En svært høy andel av kommentarene er på den positive siden. Veldig mange uttrykker (til dels stor) takknemlighet, noen eksempler:

Jeg er veldig takknemlig og glad for denne tjenesten

Utrolig bra tilbud

Topp tiltak!

Det var en fantastisk opplevelse som hjalp mye!

Dette var noe som det bør satses videre på. Jeg ble i godt humør etter samtalen, for advokaten forstod med en gang min sak. Meget godt opplegg dette. Reiser fra kontoret med et kjempegodt inntrykk og at min sak kan og skal bli ordnet.

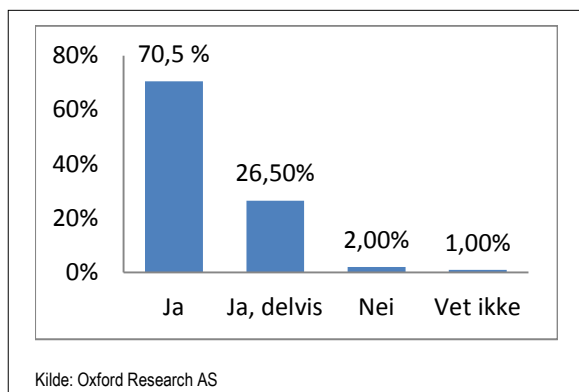
Dette tilbudet er viktig å gi til brukere som ikke har økonomi til å betale for slike tjenester selv. Fortsett med dette. Advokatene har en positiv innstilling, det hjelper.

Mange andre føyer til at de håper tjenesten kan fortsette, og at flere burde benytte seg av den.

Også de kommunalt ansvarlige vi har intervjuet er positive til tilbudet og mener det burde fortsatt. Av selve brukerskjemaet ser vi også at det store flertallet, foruten 3 %, mener at de helt eller delvis fikk svar på det de lurte på, se figur 5.

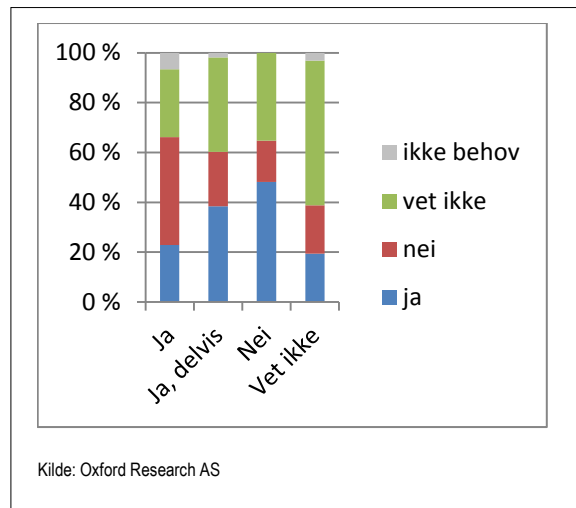
⁸ 805 brukere valgte og ikke svare på dette spørsmålet.

Figur 5: Brukernes oppfatning av om de fikk svar. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4528



I figur 6 ser vi at det er langt flere som sier at de ønsker å oppsøke annen hjelp i saken i de tilfellene der de ikke har fått svar på det de lurte på. Blant dem som ikke føler de har fått svar i det hele tatt, eller bare delvis, er det nokså høye andeler som sier de vil oppsøke annen hjelp i saken. Men særlig førstnevnte gruppe er svært liten. Dette er en av de få gruppene som har tydelig avvikende brukertilfredshet (snittskår 3,4). De som bare delvis har fått svar er imidlertid rimelig godt fornøyde (5,0).

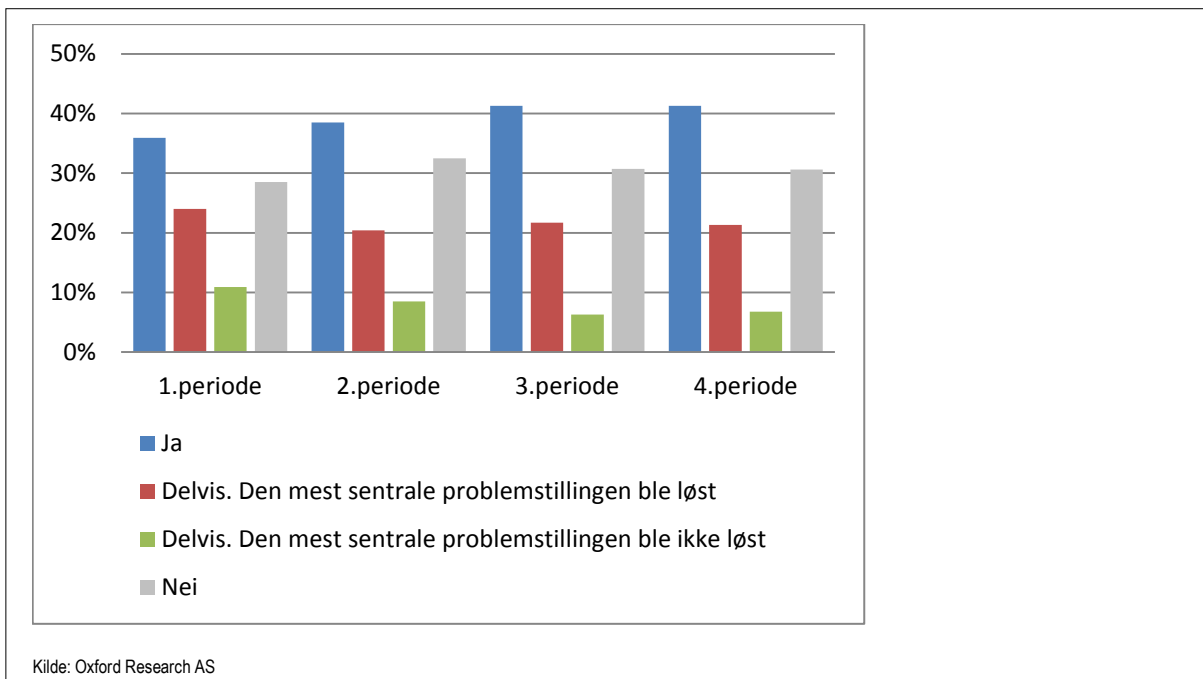
Figur 6: Vil bruker oppsøke annen hjelp i saken (y-aksen) ut i fra om bruker fikk svar på det han/hun lurte på (x-aksen). Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4471



Det vil ikke være et poeng å sammenligne inntrykkene fra brukerskjemaene over tid. Dette fordi det er store forskjeller i tidsforskyvning på innsending av skjema. Et eksempel på dette er brukerskjema for 2011 og 2012. Fra advokatskjemaene ser vi at de har registrert 2132 brukere i 2011, mens det bare ble levert 1246 brukerskjema. I 2012 var det på den andre siden 2643 registrerte advokatskjema og hele 3259 registrerte brukerskjema. Brukerne sender inn skjema til kommunen etter endt konsultasjon, men datoene som kommer frem i skjemaet er datoen for når disse kom inn til Justisdepartementet. Det vil altså ikke være et poeng å sammenligne perioder når tidsangivelsene er så usikre, samtidig som det overordnede inntrykket av tilfredshet er så tydelig.

Videre svarte advokatene på om saken(e) hadde blitt løst, se figur 7.

Figur 7: Advokatenes svar på om saken ble løst. Prosent. N=4775



Som vi ser av figuren er det lite som endrer seg over de fire periodene når det kommer til om saken ble løst eller ikke. Det generelle bildet viser at rundt 40 % av konsultasjonene endte i at saken/e ble løst. Omtrent 30 % av sakene ble ikke løst i følge advokatene. Av figur 3 og 4 ser vi altså at sakene ofte ikke ble løst, til tross for at hele 97 % av brukerne svarer at de fikk svar. Det rapporteres også om stor grad av tilfredshet selv om ikke saken ble løst. Fra intervjuer med advokater ble det bekreftet at flere brukere benyttet seg av tjenesten for å høre om de i det hele tatt hadde en sak, andre igjen ønsker råd om veien videre. Det tyder dermed på at tjenesten har fungert som en ren rådgivningstjeneste for mange og at brukerne er fornøyd med det.

5.3 Tilgjengelighet

En av hovedmålsettingene var at førstelinjetjenesten skulle være et tilgjengelig velferdstilbud og dermed skulle omfatte alle befolkningsgrupper. Det vil derfor først bli gitt en oversikt over hvilke grupper som oppsøker tilbudet for å gi et bilde over brukergruppene. Er bildet av brukerne mer eller mindre likt et gjennomsnitt av norske borgere? Er det noen grupper som er over- eller underrepresenterte? Vi ser på enkle bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, sysselsetting, utdanning med mer.

På den annen side innebærer velferdsprofilen et ønske om at tilbudet også når grupper med et stort velferdsmessig behov innen det aktuelle saksområde

det, og ikke i høy grad grupper som kunne dekket sitt rettshjelpsbehov ved å bruke advokat for egen regning. Vi vil derfor også se på om tilbudet når sosiodemografisk svakstilte grupper og/eller om typen sak indikerer et særlig velferdsbehov.

Til slutt vil vi se på hvordan markedsføringen av tilbudet påvirker tilgjengeligheten, og om ordningen dekker et ellers udekket rettshjelpsbehov.

Tilgjengeligheten for befolkningen vil gjerne være påvirket av åpningstider. For advokatmodellen er det opp til advokaten selv å bestemme hvilket tidspunkt det er passende at brukeren kommer. Ved offentlig servicekontormodellen har flere kommuner forholdsvis begrensede åpningstider. Av de 26 kommunene som tilbyr tjenesten på offentlig servicekontor, er tilbudet åpent til etter 15:00, men stenger før 17:00. 10 av disse kommunene stenger før 15:00. Åpningstidene kan påvirke tilgjengeligheten etter som flere kommuner kun tilbyr tjenesten i vanlig arbeidstid. Vi har imidlertid ikke tilfredsstillende data for å gå videre på dette.

5.3.1 Brukergrupper

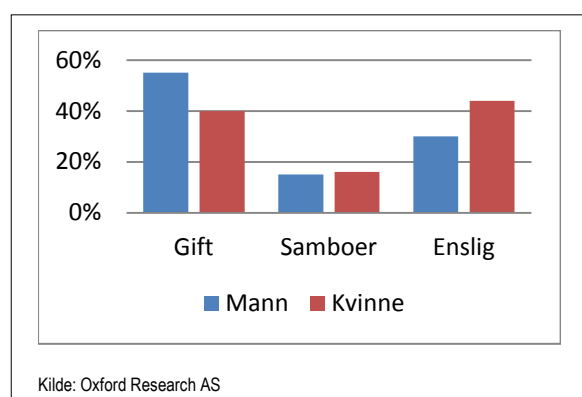
Advokatskjemaene belyser i høy grad hvilke grupper av befolkningen som benytter seg av førstelinjetilbudet og om noen grupper er særlig overrepresenterte.

Det er tilsynelatende en tendens til at kvinner benytter seg i større grad av tilbudet enn menn. Av skje-

maene ser vi at 55 % (2629) er kvinner og 45 % (2146) er menn.

Det ligger imidlertid en feilkilde her: Den som oppsøker tjenesten kan henvende seg som representant for et par eller en hel familie/husstand. Hvis vi ser på de enslige som har oppsøkt pilotprosjektet ser vi at forskjellene mellom kvinner og menn øker. Av enslige som benytter seg av tilbudet er hele 64,3 % kvinner. Den eneste gruppen hvor menn er overrepresentert er blant gifte. Av figuren under (figur 8) ser vi hvordan fordelingen er i forhold til sivilstatus.

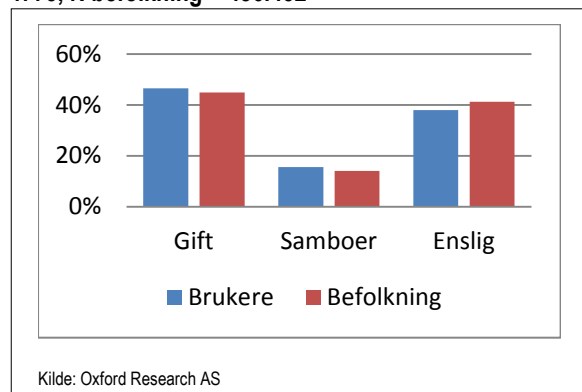
Figur 8: Brukernes sivilstatus etter kjønn. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4775



5.3.1.1 Sivilstatus

I advokatskjemaene registreres klientens sivilstatus, med kategoriene gifte, samboer og enslig. Av tabellen under ser vi at det ikke er noen nevneverdig forskjell mellom brukerne og befolkningen ellers.

Figur 9: Sivilstatus blant brukere og befolkningen i sin helhet. Prosent Hele perioden 2011-2012. N brukere = 4775, N befolkning = 486.452



5.3.1.2 Fødested

Advokatskjemaet gir også opplysninger om brukernes fødested, med kategoriene: Norge, Norden utenom Norge, Vest-Europa utenom Norden, Øst-Europa, Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Nord-Amerika, og Oseania⁹. Her er det en viss overrepresentasjon fra noen regioner. Det er en høyere prosentandel av brukerne som er født utenfor Norge, enn prosentandelen i befolkningen i de tre fylkene generelt. Overrepresentasjonen er særlig stor for brukere fra Afrika, selv om dette er en liten gruppe, som vi ser av tabellen under. Det er en risiko for at angivelsen av fødested ikke er like presis som den man finner i SSBs registre. Videre spør man bare om brukerens fødested, og går da glipp av norskfødte med innvanderforeldre (også kalt annengenerasjon). Dette kan være av en viss betydning i en by som Drammen som har lange innvandringstradisjoner.

Ser vi på tall fra Stavanger, Sandnes og Drammen er 69 % av brukerne født i Norge. Tall fra SSBs befolkningsstatistikk viser at Stavanger og Drammen er blant de fem kommunene med høyest andel innvandrere, Drammen ligger på 18 % og Stavanger ligger på 16 %. I Drammen er 34 % av brukerne født utenfor Norge, mens tallene for henholdsvis Sandnes og Stavanger er 30 % og 31%. Det tyder dermed på at brukere født utenfor Norge er overrepresentert i de tre største byene som er med i pilotprosjektet.

Tabell 5: Fødested blant brukere og befolkningen i sin helhet. Prosent

Fødested:	Brukere	Befolkning
Norge	82,7 %	83,3 %
Europa	8,6 %	8,8 %
Asia med Tyrkia	5,2 %	4,5 %
Afrika	2,0 %	1,2 %
Sør- og Mellom-Amerika	1,0 %	0,7 %
Nord-Amerika	0,4 %	0,7 %
Oseania	0,1 %	0,8 %
N	4775	486.452

Kilde: Oxford Research AS

5.3.1.3 Alder

Aldersfordelingen blant brukerne er heller ikke helt representativ for hele befolkningen i de aktuelle områdene. Det er et underforbruk blant dem under 30 år, mens brukerne på 41 år og oppover er overre-

⁹ På grunn av mangel av data på kommunenivå er kategoriene 2-4 slått sammen i tabellen.

presenterte, før det igjen snur for dem over 80 år. Det er likevel ikke veldig store prosentvise forskjeller blant brukerne og befolkningen¹⁰. Se tabell 6 under:

Tabell 6: Aldersfordeling blant brukerne og i befolkningen i sin helhet. Prosent.

Alder:	Bruker	Befolkning
16-18 år	0,1 %	3,4 %
18-30 år	10,1 %	21,7 %
31-40 år	18,4 %	18,2 %
41-50 år	22,6 %	18,3 %
51-60 år	20,1 %	15,3 %
61-70 år	16,8 %	12,0 %
61-70 år	8,3 %	6,5 %
Over 80 år	3,7 %	4,5 %
N	4775	486.452

Kilde: Oxford Research AS

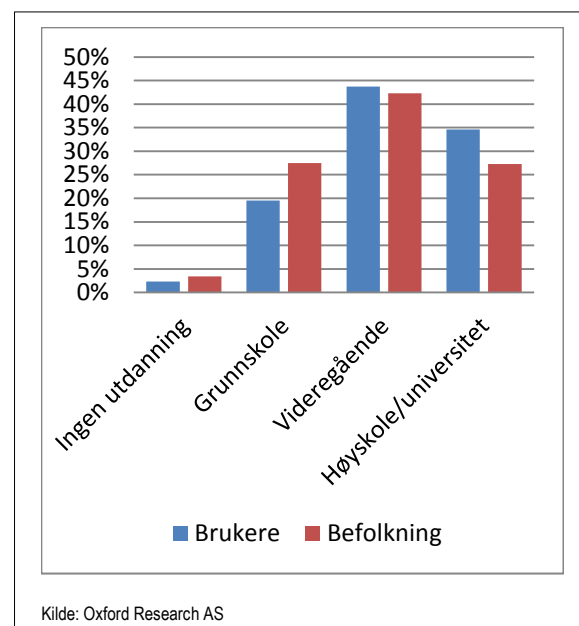
5.3.1.4 Forsørgeransvar

43 % av brukerne opplyser at de har forsørgeransvar. Det er vanskelig å finne meningsfylte data om dette på nasjonalt nivå, og vi vet derfor ikke hvor avviken- de dette er fra gjennomsnittet.

5.3.1.5 Utdanning

Brukernes utdannelsesnivå skiller seg lite fra tilsva- rende nivå i Norges befolkning i helhet. Det er riktig- nok en liten tendens til at bruken av tjenesten øker med økende utdanning (se figur 10).

Figur 10: Utdanningsnivå blant brukere og befolkning som helhet. Prosent. N brukere = 4775 og N befolkning = 486.452



Sammenlikningen mellom våre intervjudata (Quest- back) for utdanning og SSBs registerdata for utdan- ning er imidlertid ikke helt dekkende. I advokatskje- maet spørres det om brukerens utdanningsnivå, men fra skjemaet kan man ikke vite om brukeren har *fullført* en grad ved høgskole eller universitet, det samme blir tilfellet med videregående hvor det hel- ler ikke går frem hvorvidt brukeren har fullført. I SSB- dataene er det høyeste fullførte utdanning som teller, noe som har en viss betydning for sammenlik- ning av særlig andelene med utdanning fra høgskole og universitet. Brukerne kan ha oppgitt høgskoleut- danning av ett- eller toårig varighet som høgskoleut- danning, i SSBs data vil dette ikke telle, her kreves det fullført eksamen på bachelor- eller høyere mas- ternivå. Her vil det ligge en feilkilde i vårt materiale, og den vil tendere mot overrapportering av utdan- ningsnivået. På den annen side er «våre» brukere noe eldre enn gjennomsnittet i befolkningen, noe som skulle peke mot et lavere utdanningsnivå.

5.3.1.6 Inntekt og inntektskilde

Klientenes inntektskilde (se tabell 7) viser en forde- ling der det er noen befolkningsgrupper som er over- representert, dette gjelder alderspensjonister, uføre- trygdete og arbeidsledige. Dette er i tråd med mål- settingen om å nå brukere med et særlig velferdsbe- hov.

¹⁰ Andelene er regnet ut fra faktiske aldersgrupper i kommunene som deltar i prosjektet.

Tabell 7: Inntektskilde: Brukere og hele befolkningen i pilotkommunene. Prosent.

Inntektskilde	Brukere	Befolkning
Arbeidstaker	50	56 ¹¹
Næringsdrivende	5	3
Pensjonist	21	19 ¹²
Hjemmeværende	1	1
Student	2	3
Uføretrygdet	11	6
Arbeidsledig	6	0
N	4775	486.452

Kilde: Oxford Research AS

I advokatrapportene er det mange advokater som forteller om store forskjeller mellom den typiske fri-rettshjelp-klienten og de som benytter seg av pilot-prosjektet. Sistnevnte rapporteres å ha bedre økonomi og primært ha spørsmål innenfor familie- og arverett og fast eiendom.

Median bruttoinntekt hos brukerne er kr 300 000,-, og den har holdt seg stabil gjennom tidsperioden for prosjektet. På landsbasis var median bruttoinntekt kr 313 000,- i 2010 som er de seneste tallene fra SSB. Figuren under (figur 11) viser fordelingen på de forskjellige inntektsintervallene.¹³

Et sentralt spørsmål er kvaliteten på inntektsopplysningene. I en undersøkelse der man kunne sammenligne informantenes oppgitte inntekter under et intervju med de inntekter som var registrert i selv-angivelsen, fant man at informantene i til dels betydelig grad særlig underrapporterte, men også overrapporterte sin inntekt (Epland og Kirkeberg 2002)¹⁴. For vårt formål er det av særlig interesse at man fant at pensjonister i nær en av fire tilfelle underrapporterte sin inntekt med 20 prosent eller mer. Dette skyldtes gjennomgående at man underestimerte eller «glemte» sine kapitalinntekter. I vårt tilfelle vil det også være av særlig betydning at man oppgir sin inntekt samtidig som man mottar et subsidiert tilbud fra det offentlige. Vi ser derfor en risiko for undervurderte inntekter i vårt datamateriale.

Sammenlikningen er også komplisert fordi inntekter varierer betydelig med alder og kjønn, noe som ikke er veid inn her. I tillegg kommer at de flestes levekår vil være påvirket av husstandens eller familiens inn-

tektsnivå fordelt på antall medlemmer av husstanden eller familien og ikke bare den enkeltes inntekt.

Alt tatt i betraktning ser det ut som vi kan konkludere med at brukerne av førstelinje rettshjelp er underrepresenterte blant dem med svært lave og høye inntekter, og at de «klumper» seg rundt gjennomsnittet. Vi skal imidlertid se at situasjonen for innvandrere er langt mer preget av lave inntekter.

Under intervjuene med de kommunalt ansatte og advokatene i Lindesnesregionen nevnes det at det er særlig mange trygdete som benytter seg av tjenesten, en gruppe som er særlig overrepresentert blant dem i alderen fra 50-55 år og oppover. Dette er gjerne saker hvor retten til fri rettshjelp frafaller grunnet sakstype. En antagelse kan også være at trygdete er særlig hyppige brukere av kommunale tjenester, og derfor lettere blir kjent med pilotprosjektets tilbud.

Intervjuer i Lindesnesregionen tyder også på at det er rettet ekstra markedsføring mot spesielle grupper. De kommunalt ansatte forteller blant annet om presentering av tilbudet på eldresenter, pleie- og omsorgshjem, voksenopplæring og frivillighetssenter. Dette kan også forklare hvorfor enkelte brukergrupper er overrepresenterte, selv om vi ikke har oversikt over hvor ofte andre kommuner driver slik oppsøkende virksomhet.

Ut fra det bildet som er tegnet over, kan det se ut til at det er en god spredning blant brukerne og det treffer derfor målsetningen om at dette skal være et velferdstilbud som omfatter alle befolkningsgrupper. Advokatene i Lindesnesregionen fremholder at brukerne er av «alle typer» og tilhører alle samfunnslag. Enkelte av advokatene ga uttrykk for at trygdete personer er overrepresentert blant brukerne og utgjør mellom 50 og 70 %, noe som kan skyldes at Lindesnesregionen generelt har mange på trygdeytelser. Selv om ordningen er åpen for alle borgere, kan den dermed hevdes å ha en sosial profil ved at noen utsatte grupper er noe overrepresentert.

Inntrykket fra advokatene i Stavanger peker stort sett i samme retning: De forteller at brukerne av ordningen med førstelinjerettshjelp utgjør en bredt sammensatt gruppe, hva angår kjønn, alder, utdanning og inntekt. Det er imidlertid få brukere med særlig høy inntekt; brukerne har gjerne «normale» inntekter. Mange av brukerne har ikke tidligere benyttet advokatbistand. Inntrykket er at brukerne er tilfreds med den bistanden de mottar. En liten andel av brukerne kan i følge Stavangeradvokatene beteg-

¹¹ <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> - Tabell 09502: Alder 16 år og over.

¹² <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> - Tabell 09502: Alder 16 år og over.

¹³ Alle tall er oppgitt i hele 1000.

¹⁴ Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg. «Hvor stor var din inntekt i fjor?». Samfunns-speilet 6/2002. Statistisk sentralbyrå.

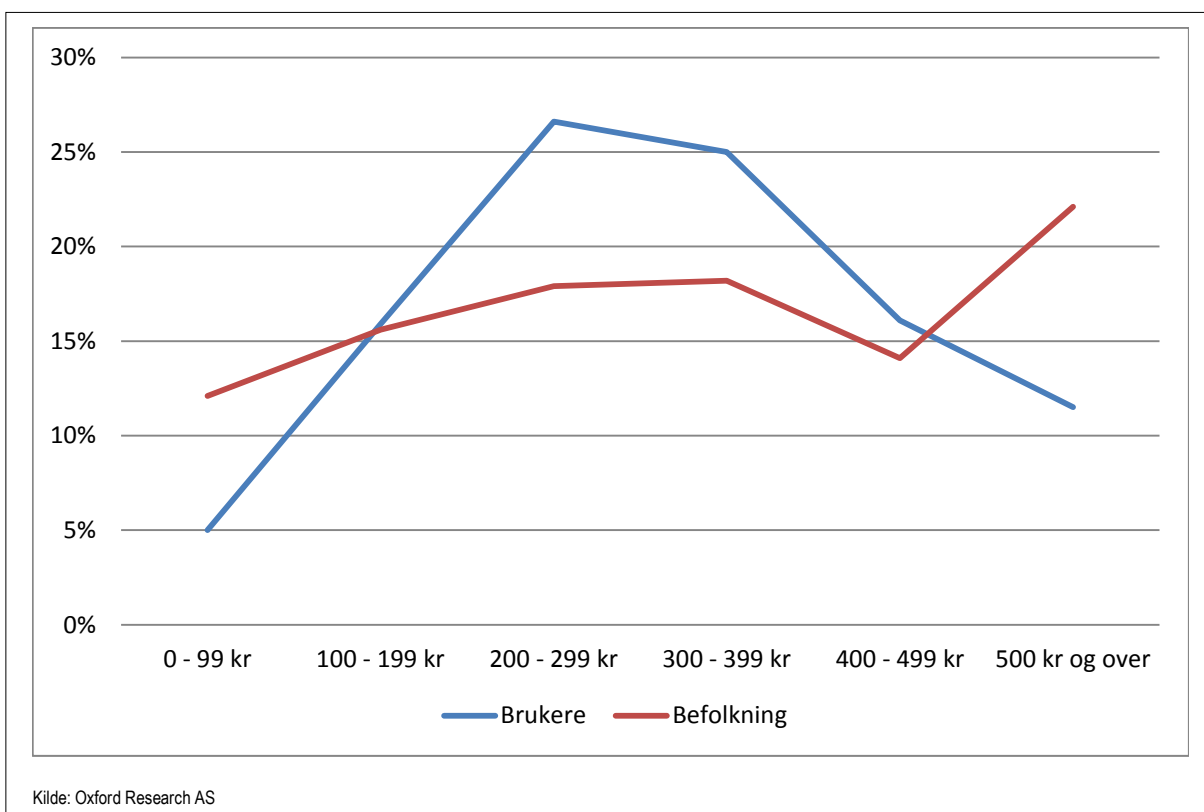
nes som «psykisk ustabile», og bringer problemstillinger uten et juridisk innhold til ordningen.

Det er altså indikasjoner på at enkelte befolkningsgrupper er overrepresentert blant brukerne til den førstelinjetjenesten. Dette er gjerne grupper som er overrepresentert når det kommer til bruk av offentlige tjenester generelt. En mulig grunn til denne overrepresentasjonen kan være at siden denne gruppen oftere benytter seg av offentlige tjenester, så er det større sannsynlighet for at de blir gjort klar over at denne tjenesten eksisterer. Dette kan også

gjøre seg gjeldende for innvandrere som vi skal se er en gruppe som også er overrepresentert.

Av figuren under ser vi også at vi har en underrepresentasjon av brukere med inntekter over 600 000, noe som er rimelig gitt velferdsprofilen. Underrepresentasjonen blant dem med aller lavest inntekt er imidlertid mer overraskende. Her må imidlertid to momenter tas med: Blant dem med aller lavest inntekt er mange studenter, en gruppe som er underrepresentert i pilotprosjektet. I tillegg vil mange med lave inntekter bo i Oslo som altså ikke er en del av pilotprosjektet.

Figur 11: Bruttoinntekt blant brukere og i befolkningen som helhet. Prosent. 1000 kroner. N brukere = 4775 og N befolkning = 486.452



5.3.1.7 Sakstype

Det fremgår av figuren (fig. 12) under at det er tre saksområder som går igjen: "Arv", "fast eiendom, bolig, husleie mv.", og "ektefelle, samboer (også spørsmål om skifte)". Til sammen står disse tre saksområdene for 61 % av alle sakene. I utgangspunktet er ikke dette sakstyper som indikerer spesielle velferdsbehov, men minner snarere om «hverdagsjus» for folk flest. Noe som selvfølgelig ikke hindrer at for

eksempel kategorien «fast eiendom» kan innebære vanskelige husleiesaker for klienter med svak økonomi og dårlige boforhold.

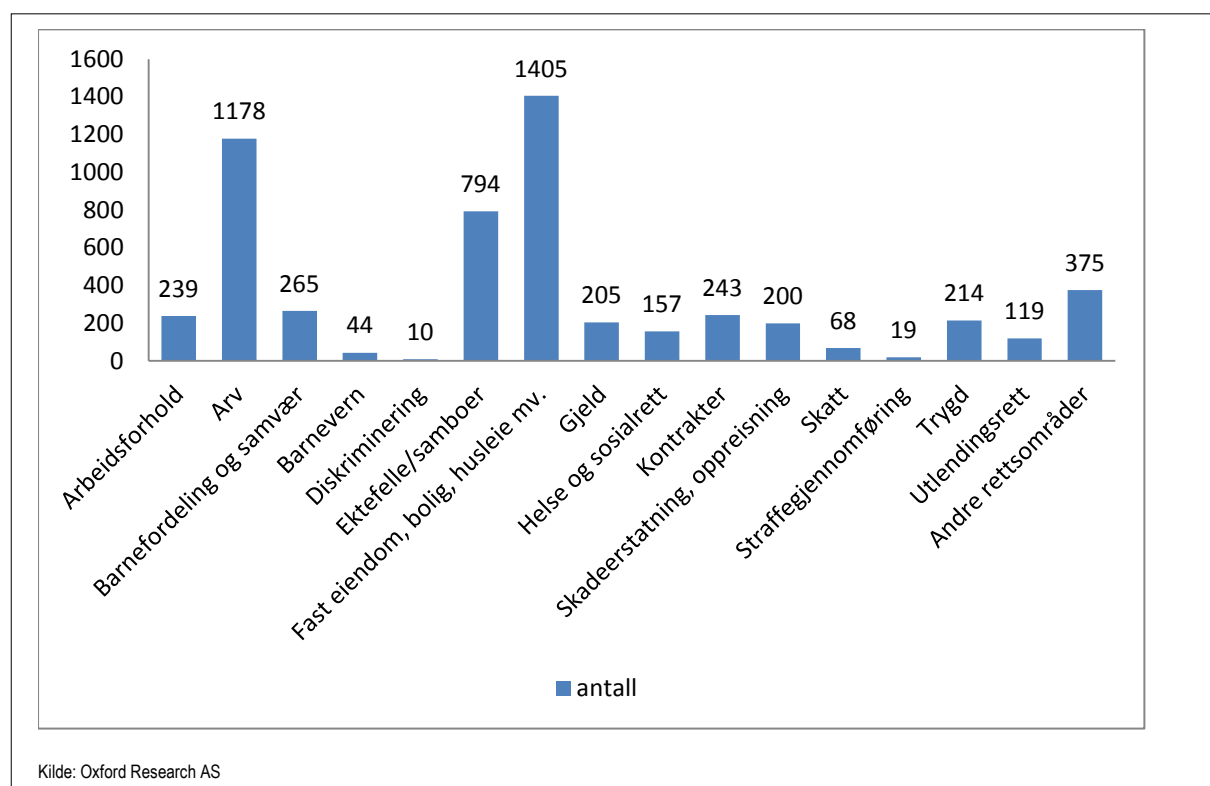
Noen av sakstypene kan indikere svak økonomi, for eksempel «gjeld» og «trygd». Kategorien «barnevern» er liten, men indikerer åpenbare velferdsbehov. Når denne kategorien er liten, skyldes dette antakelig også at dette er en prioritert sakstype uten

behovsprøving etter lov om fri rettshjelp. Det samme kan sies om diskriminering og utlendingsrett. Straffegjennomføring er imidlertid ikke en prioritert sakstype omfattet av fri rettshjelp. Skulle førstelinjen ha fått mange saker av denne typen, måtte man antakelig ha gjennomført oppsøkende virksomhet overfor fengsler og innsatte.

Det er av særlig interesse om ordningen når en gruppe som de funksjonshemmede. Ser vi noen spor av denne gruppen? For det første kan kategorien funksjonshemmede defineres vidt eller smalt. Ord-

ningen når mange med uførepensjon, noe som kan indikere funksjonshemming på forskjellige nivåer og felter. Av sakstypene ser vi av figuren under at noen saker umiddelbart leder tanken hen på funksjonshemming, for eksempel kategorien «diskriminering». Men dette kan like gjerne være diskriminering på etnisk grunnlag, og vi ser at fem av de ni som har hatt diskrimineringsproblematikk i saken har innvandrerbakgrunn. Helse og sosialrett er også en type jus som vil være særlig aktuell for personer med funksjonshemmede, det samme kan gjelde skadeserstatning og oppreisning og trygd.

Figur 12: Saker fordelt etter saksforhold. Antall.



Advokatene vi har intervjuet i Lindesnesregionen forteller at de vanligste sakene går på arv, skifte, bolig, fast eiendom, samboere, ektefeller og barnefordeling. De privatrettslige sakene er i flertall. Ofte har brukerne spørsmål knyttet til mer enn én sak. Hyppig ønsker brukerne også informasjon om lovbestemmelser, og i en del saker ønskes vurdering av et avslag på søknad om støtte fra det offentlige, avslag på en byggesøknad, etc.

Sakene er mange ganger i en tidlig fase, det vil si at det ikke (ennå) foreligger en tvist, og at det dermed ikke er aktuelt å engasjere en advokat. Advokatene fremholder at ordningen bidrar til å forhindre mange

tvister og at man dermed avlaster rettsapparatet gjennom ordningen.

Fra advokatene i Stavanger fikk vi høre at det er stor spredning på sakene som tas opp av brukerne når det gjelder saksfelt. Enkelte saksområder går imidlertid igjen, og inkluderer eiendom, barnefordelingsaker, familie, arv, trygd, arbeidsrett og personska- de. Mange av sakene er av en slik karakter at det ikke er naturlig å engasjere advokat; sakene er for «små» til at dette blir gjort.

Et par av advokatene foreslår at asylsaker og kompliserte skattesaker burde vært eksplisitt holdt utenfor

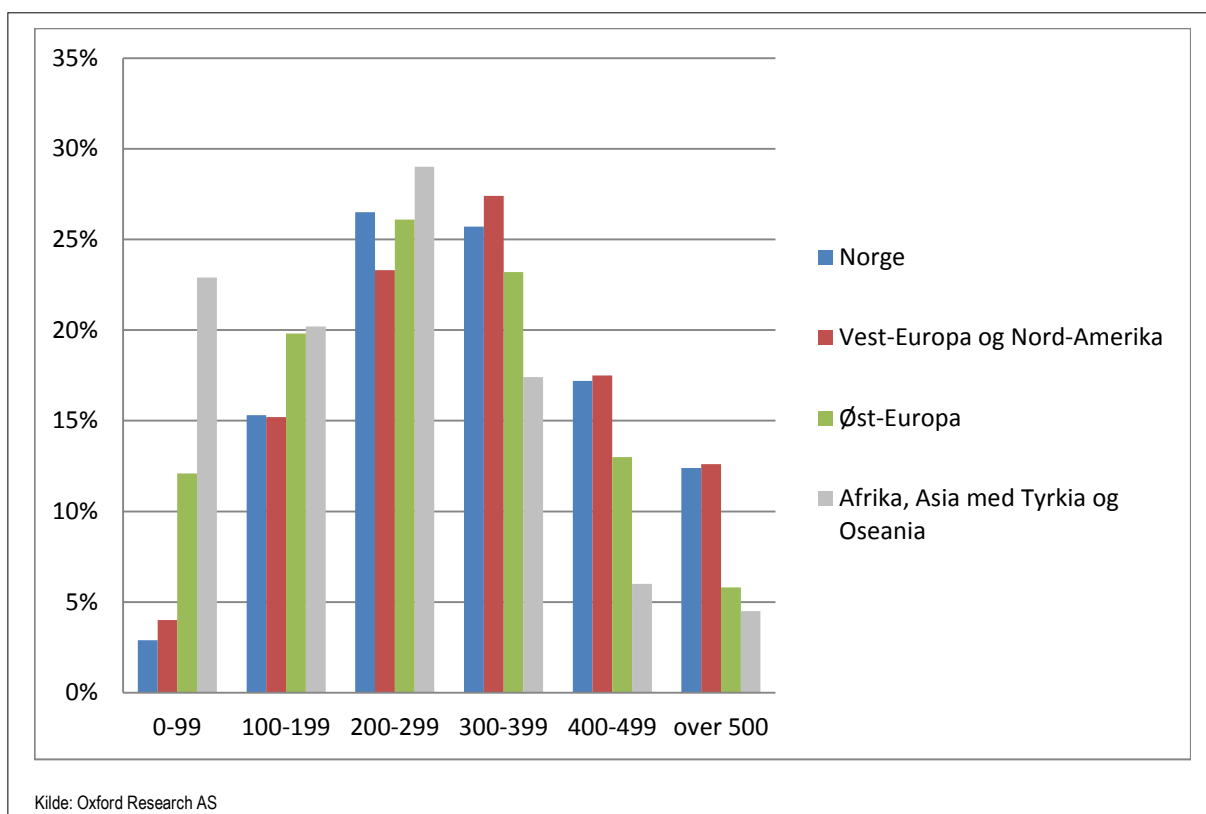
ordningen, ettersom de ikke er tilpasset ordningens innretting.

Vi har sett at pilotprosjektet i særlig grad ser ut til å nå personer med inntekter fra pensjon, trygd og dagpenger ved arbeidsledighet. Dette må regnes som en gruppe med særlige velferdsbehov. En annen gruppe som i særlig grad har oppsøkt ordningen, er innvandrere.

5.3.2 Innvandrere: Lave inntekter og andre sakstyper

Inntektskurven er normalfordelt for de fleste kategorier brukere. Det store flertall ligger rundt gjennomsnittet før kurven er fallende på begge sider som vi så av figur 11. Dette gjelder imidlertid ikke for brukere med fødested Asia med Tyrkia, Afrika, og Sør- og Mellom-Amerika. Kjenntegn her er at brukerne har en lavere gjennomsnittsinntekt, i tillegg til at det er færre med inntekt over gjennomsnittet enn for alle brukere. Ser vi videre på fødested i forhold til saksområde finner vi også forskjeller.

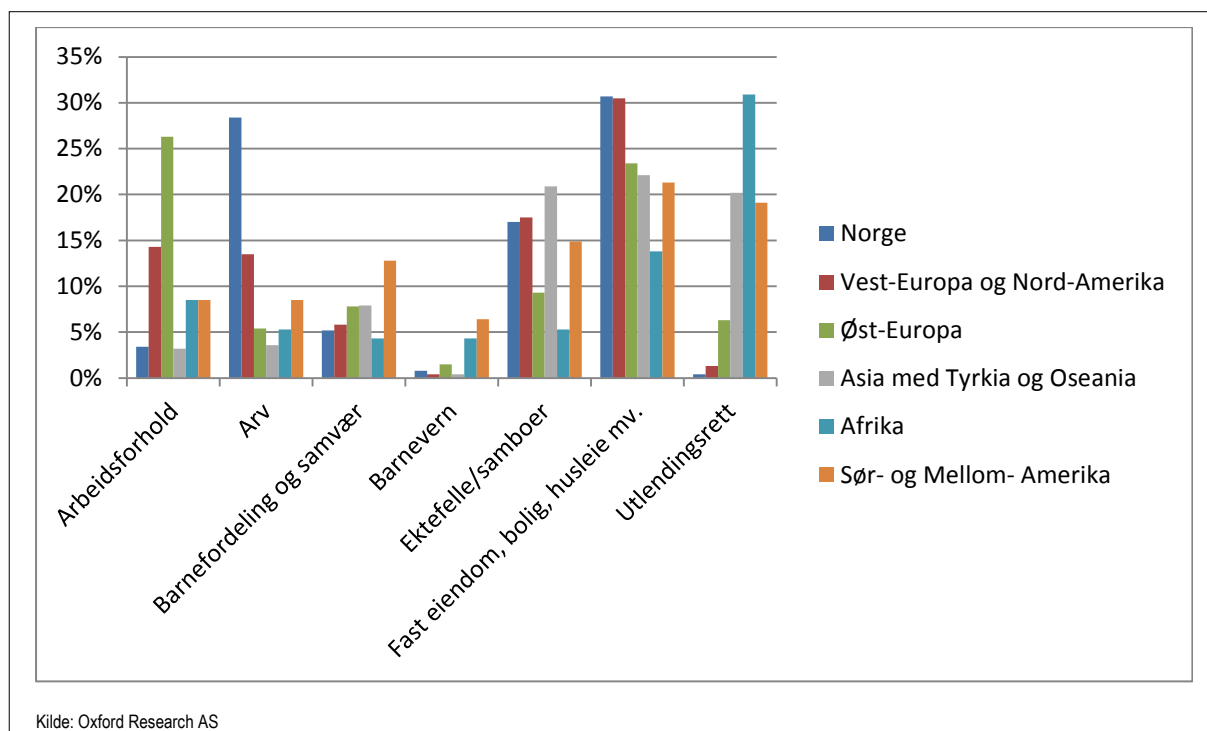
Figur 13: Brukernes inntekt etter fødested. Prosent. N=4775



De største saksområdene for brukere uavhengig av fødested er arv, fast eiendom, og ektefelle og samboer. I tillegg er det noen brukere som ikke er født i Norge som har andre saker. Brukere født i Norden, Vest- og Øst-Europa har flere saker som dreier seg om arbeidsforhold (se figur 14). Brukere fra Asia med Tyrkia og Afrika rapporterer oftest saker med ekte-

felle og samboer og utlendingsrett. Sør- og Mellom-Amerika er de som har den største andelen av barnefordeling og samvær forhold til antall. Nå er det slik at det ikke er mange av brukerne som kommer fra Sør- og Mellom-Amerika så tallene kan være preget av tilfeldigheter.

Figur 14: Sakstyper etter fødested. Prosent. N= 4775



5.4 Opplevd velferd

Mange av brukernes svar i kommentarspalten tyder på at tjenesten var av velferdsmessig betydning. Noen skriver rett ut om dårlig råd, sykdom og liknende:

Jeg ville aldri hatt råd til advokathjelp hvis ikke den var gratis. Takk

Dette er et veldig flott tilbud. Jeg er trygda alenemor til 2 barn, så for meg betyr dette tilbudet MYE. 2. gang jeg har benyttet meg av denne tjenesten. Takk!

Andre skriver om velferd og livskvalitet på det mer psykologiske planet:

Jeg fikk et godt svar på dette som har plaget meg. Nå vet jeg hva jeg skal gjøre for å få dette gjort. Så skal jeg få advokaten til og se om det er gjort. Takk for en hyggelig samtale for meg. De svar jeg fikk var gode, så jeg kommer ned igjen. Tusen takk for at jeg fikk komme. Hilsen en glad mann.

En fantastisk god hjelp til å komme i gang med en vanskelig sak. En god hjelp til å komme i gang med å forbedre livskvaliteten for en hel familie.

Denne tjenesten er viktig fordi det forebygger krangel og konflikt. Dette er veldig bra. Tusen takk for hjelpen jeg har fått.

Advokatene i Lindesnesregionen uttrykker også at ordningen bidrar til å løse eller opplyse saker som uten ordningen ville medført stor belastning både for enkeltpersoner og samfunnet som helhet. Det er en etterspørsel etter et slikt lavterskeltilbud der personer kan få informasjon om juridiske problemstillinger. Ordningen er dermed et velferdstilbud som også er samfunnsøkonomisk bærekraftig. Tilbudet bidrar til å dempe og løse konflikter, og sparer samfunnet for utgifter.

5.5 Lavterskel

Det kommer tydelig frem fra brukerskjemaet at mange (31,3 %) ellers ikke ville oppsøkt advokat. Inkluderer vi de som er usikre er andelen oppe i 61 %.

I flere av kommentarene i brukerskjemaet går det tydelig fram at brukeren har overkommet en terskel ved å melde sin interesse for dette tilbudet:

Supert tilbud til oss som er usikre og ikke kjenner rettigheter, rettssystemet og hvordan veien går videre :-)

Det er et kjempebra tiltak, for du får avklart om du har en sak for advokat eller ikke. Dette er et lavterskeltilbud. Det blir ikke så farlig som å gå til et advokatkontor og i tillegg til at det er gratis. Mange tusen takk for tilbudet. Advokaten var hyggelig

Veldig bra, har kviet meg lenge for å kontakte advokat. Trenger bare litt råd for å komme i gang med en sak. Hvor skulle jeg begynne og hvordan gå videre. Tusen takk

Veldig bra tiltak. Tror flesteparten av folk flest gruer seg for å gå til advokat, det koster flekk. Dette handler således om at man kan få en pekepinn om det er en god eller dårlig sak.

Overraskende mange omtaler også kvaliteter ved advokaten. Noen svar omhandler advokatens faglige dyktighet, som regel i positive ordelag. For en dels vedkommende virker det nærmest som man er positivt overrasket over advokatens evne til å kommunisere med dem, sette seg inn i deres situasjon og behandle dem med respekt:

Veldig fornøyd - følte at jeg var tatt på alvor

Jeg vil takke for topp hjelp og topp advokat med menneskelig forståelse

Syns at vi forstod mye av det advokaten sa

Veldig fornøyd med ordningen. Håper den fortsetter. Flink og tillitsfull advokat på vår samtale

Åpen, grei og positiv person

Veldig vennlig service og god støttende og opplysende juridisk rådgivning.

Advokatene i Lindesnesregionen påpeker også at mange opplever en terskel, samtidig som de er på jakt etter en nøytral instans: Ordningen treffer og benyttes av brukere som ellers ikke ville gått til det skritt å ta de aktuelle sakene til en advokat. Enkelte

av sakene ville ha kunnet falle inn under ordningen «fri rettshjelp». I andre tilfeller er det grunn til å tro at brukerne ville benyttet advokat for egen regning dersom ordningen med fri rettshjelp ikke hadde eksistert. For de fleste av tilfellene er det advokatens vurdering at advokatbistand ikke ville blitt benyttet dersom ordningen ikke hadde eksistert. Årsaken til dette er delvis at det er dyrt å benytte advokat, og også at det er en barriere som overstiges i det man kobler en advokat inn i en sak.

Ordningen fungerer i noen grad som en nøytral instans, der personer som har fått et vedtak fra kommunen eller NAV kan få en uholdet vurdering av offentlig fattede vedtak. I denne type saker bidrar ordningen til å avlaste henvendelser om informasjon til øvrige offentlige instanser. Advokatene mener de har avverget en del klager til NAV og kommunen, etter at brukere har fått en «second opinion» på et avslag og fått klarlagt sine rettigheter. Se også kapittel 11.

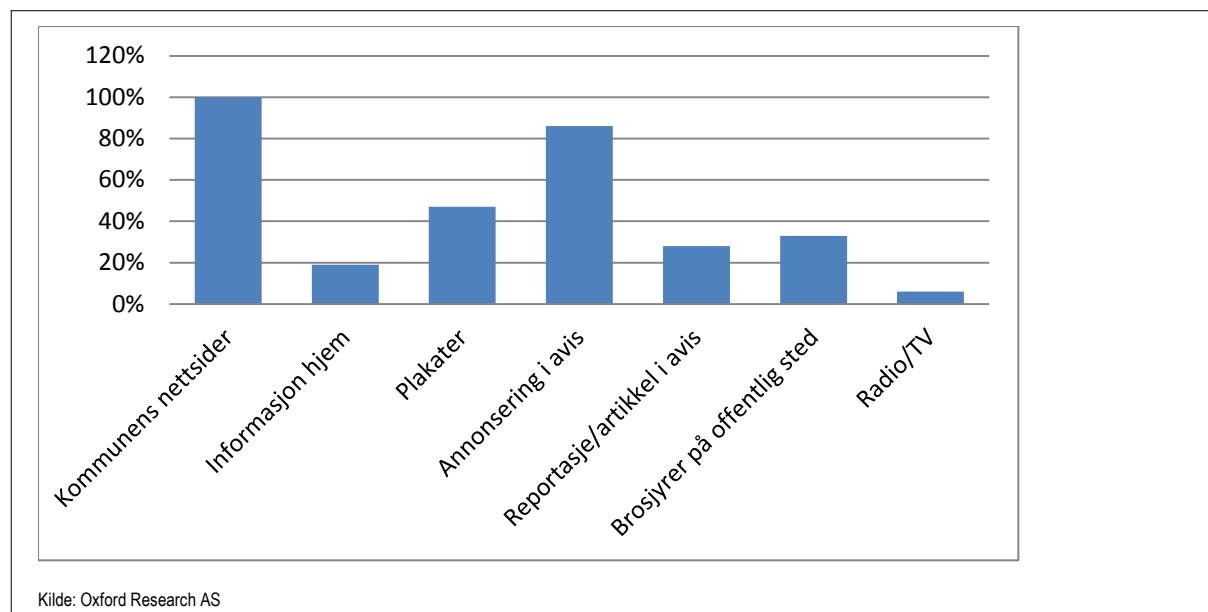
5.5.1 Markedsføring

Hvor mange og hvem tjenesten når, vil i stor grad handle om markedsføringen av tilbudet. I denne delen vil vi først presentere hvordan markedsføringen i de ulike kommunene har foregått, dette er informasjon som kommer frem av års- og halvårsrapportene fra kommunene. Videre vil denne informasjonen suppleres med intervjuer fra Lindesnesregionen, Stavanger og Forsand kommune. Av brukerskjemaene kan vi også se hva brukerne selv har svart på hvor de fikk kjennskap til tjenesten.

Årsrapportene fra kommunene viser at det er ulik grad av markedsføring mellom kommunene, også når det gjelder rapportering av tiltak for markedsføring. Basert på kommunenes årsrapportering har vi forsøkt å lage en oversikt over i hvor stor grad ulike tiltak har blitt benyttet. Det gjøres forbehold om at noen kommuner kan ha gjennomført flere tiltak enn hva som kommer frem av årsrapportene ettersom det er stor forskjell i grad av rapportering.

I figur 15 ser vi hvor stor andel av kommunene som har benyttet de ulike tiltakene.

Figur 15: Andel av kommunene som har gjennomført de ulike markedsføringstiltakene. Prosent. N=36



Samtlige kommuner har benyttet seg av kommunens egne nettsider til annonsering. Til tross for at dette er det mest benyttede markedsføringstiltaket er det bare snau 10 % av brukerne som sier at det var via denne kanalen de fikk kjennskap til tjenesten (se figur 16). Også annonsering i avis er hyppig benyttet, og dette tiltaket er som vi skal se det fleste brukere legger merke til. Reportasje i avis har gjerne vært med intervju av en bruker og advokat, og virker som god reklame for tilbudet. Men slike oppslag er nokså sjeldne.

Et problem med målingene her er at det ikke tas høyde for hyppighet av markedsføringen. Noen årsrapporter nevner hyppighet i markedsføring, mens andre ikke. Videre vil det ikke være mulig å anslå hvor mange innbyggere markedsføringen når. Det vi med andre ord kan gjøre her er å peke på tilsynelatende tendenser, men det kreves mer utbredt analyse for å si noe mer kvalifisert om hvor godt markedsføringen treffer.

Antall besøkende varierer veldig fra kommune til kommune. Kvitsøy er kommunen som har flest besøkende per 1000 innbygger med 30,6 brukere, mens Sigdal ligger på bunn med 1,4 brukere. Det vil være nærliggende å tro at antall markedsføringstiltak og -kanaler vil ha en positiv effekt på antall besøkende. Korrelasjonen viser seg å være negativ, men den er ikke statistisk signifikant (på grunn av små grunnlagstall). Ser vi på gjennomsnittet per tiltak viser det seg at antall besøkende øker i takt med antall tiltak først når man har tatt i bruk fire typer tiltak eller flere.

Figur 16: Antall markedsføringstiltak/kanaler og gjennomsnittlig besøkende per 1000 innbygger. N=36



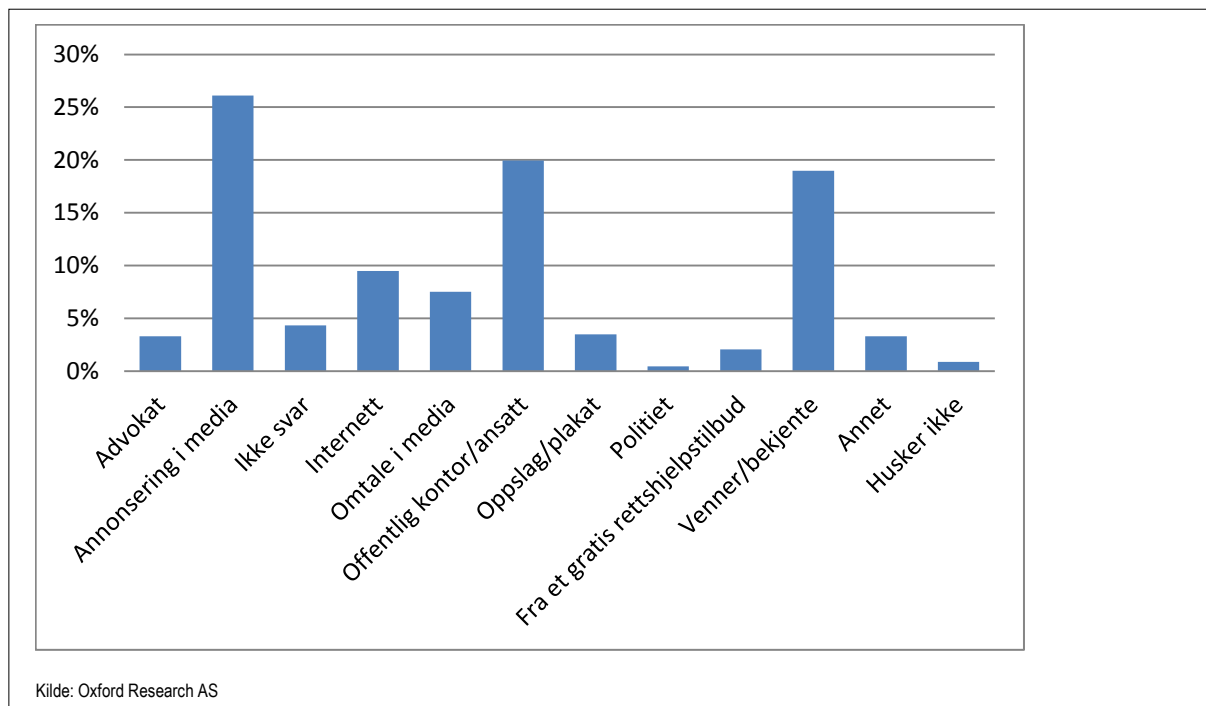
Bruerskjemaenes svar viser at flest fikk kjennskap til tjenesten gjennom annonse, videre var det også en betydelig andel som fikk kjennskap gjennom venner og det offentlige, se figuren (fig 17) under.

Gjennom intervjuer i Lindesnesregionen kommer det frem at brukerne ikke synes at markedsføringen har vært bra nok, og videre at flere ville benyttet seg av tilbudet om de hadde fått kjennskap til tjenesten. Det kan se ut som at spredning mellom venner og bekjente er vanlig, og at få legger merke til oppslag og plakater. Intervjuer tyder også på at besøkstallet er stigende like etter annonsering i avis. Dette støttes også av kommunenes årsrapporter. Samlet kan det tyde på at de som ikke direkte søker etter retts hjelp ofte ikke registrerer annonser, plakater eller andre lignende markedsføringsteknikker.

I intervjuet med de ansvarlige for servicetorget på Forsand ble det påpekt at pågangen økte i takt med økt annonsering. Det ble videre påpekt at det kanskje kunne vært gjort mer for å gjøre tilbudet kjent.

Samtidig ble tilbudet annonsert i et skriv om hva som skjer i kommunen som ble sendt til alle husstander.

Figur 17: Brukernes kilde til kjennskap om ordningen. Prosent. N=4528



Advokatene i Lindesnesregionen oppfatter en klar sammenheng mellom markedsføring i avis og etterspørsel: Advokatene er samstemte i at det finnes et behov for og en etterspørsel etter ordningen. Det er for det meste en pågang av brukere som er noenlunde tilpasset kapasiteten. Personer som har henvendt seg til servicetorget har fått en avtale med advokat i løpet av få uker. Advokatene opplyser at timeplanen deres som regel er fullpakket de fire timene som er avsatt hver torsdag. Flere av dem gir uttrykk for at det i et par perioder har vært ledig kapasitet. Advokatene knytter den manglende etterspørselen til mangelfull annonsering i de aktuelle tidsrommene. Pågangen til ordningen har opplevd økning i ettertid av omtale av ordningen i reportasjer i Lindesnes avis og Fædrelandsvennen. For øvrig er ordningen markedsført blant annet gjennom annonser i avisene, som regel hver fjortende dag. Ved noen tilfeller er det ikke blitt annonsert som normalt, og advokatene peker på at dette kan være årsak til ledig kapasitet. Advokatene fremholder derfor behovet for kontinuerlig reklame for tilbudet.

Generelt må det sies at det er vanskelig å gjennomføre en tilfredsstillende analyse av markedsføringen av pilotprosjektet. Det ville ha krevd langt mer presise anslag på annonseringsfrekvens i medier og på oppslag lokalt. Vi vet at de fleste kommuner har brukt mange forskjellige metoder for å få oppmerksomhet om tilbudet, men vi kjenner altså ikke frekvenser med mer. Videre måtte vi kjenne de lokale medienes dekning i forhold til husstander, hvordan annonsene var utformet og hvilken plass de fikk i mediet. Vi vet at prosjektet har fått redaksjonell omtale i medier, men vi kjenner ikke størrelse/omfang på oppslag, plassering osv.

Det er også et viktig poeng at markedsføringen av et pilotprosjekt er vesentlig mer komplisert enn for et fullskalaprojekt. I siste tilfelle kan man benytte riksdekkende medier til annonser, samtidig som man vil få redaksjonell omtale i samme medier.

Dekker tjenesten et latent udekket rettsbehov?

Det er grunnlag for å si at førstelinjetjenesten dekker et udekket rettsbehov: 31 % av brukerne av denne

tjenesten sier at de ikke ville oppsøkt advokat om det ikke hadde vært for dette tilbudet. Legger vi dette sammen med antallet som svarer at de ikke vet får vi 61 %. Ut fra hva brukerne selv svarer ser vi altså at dette tilbudet dekker et latent udekket rettsbehov.

Videre ser vi fra advokatskjemaene at 83 % av brukerne ikke kunne fått bistanden dekket som fritt rettsråd. På spørsmål om hvorvidt bistanden burde vært dekket under det offentliges veiledningsplikt, ser vi at det i 60 % av sakene ikke burde vært slik dekning i følge advokatene. Dette peker på at det er mange som ikke hadde oppsøkt advokat om dette tilbudet ikke hadde eksistert, i tillegg er det få alternative løsninger. Dette tyder igjen på at det er et udekket rettsbehov ved at saker som dukker opp ikke blir dekket av noe annet offentlig tilbud.

I figur 12 så vi at de saksområdene som oftest går igjen ligger utenfor de kategoriene som kvalifiserer til fri rettshjelp. Man kan derfor antyde at det er et rettshjelpsbehov som blir dekket i dette tilbudet, men ikke i andre.

Advokatene på Forsand oppfatter dette som en nødvendig tjeneste. Det er mange som benytter seg

av dette tilbudet som sitter inne med mye de vil ha svar på. Mange av disse har ikke ønsket å oppsøke advokat fordi mange har trodd at det ville være alt for dyrt. Videre fremheves det at kostbarheten ved å oppsøke advokat er sterkt misforstått. For mange har konsultasjonene vært en form for sortering av problemet. Brukerne finner ut hva som er den mest hensiktsmessige veien videre og mange saker har også løst seg under konsultasjonen. Førstelinjetilbudet fungerer som en slags rådgivningstjeneste.

Det er ikke bare advokatterskelen som må overvinnes for noen, men også en form for «byterskel», i det man har svak advokatdekning også i nabokommunene, samtidig som det ikke er advokatdekning i Forsand.

Videre opplever advokatene som har arbeidet på Forsand at ordningen er godt markedsført og treffer svært godt; det store flertallet av brukere ville ikke benyttet advokatbistand uten denne ordningen. Det er definitivt en terskel for å kontakte advokat på ordinære vilkår, både på grunn av den økonomiske kostnaden og fordi saken i mange tilfeller oppfattes å bli mer alvorlig i det øyeblikk en advokat er inne i bildet.

Kapittel 6. Tid og stykkbegrensning

I dette kapittelet presenterer vi de ulike modellene for tids- og antallsbegrensning på konsultasjonene, og belyser hvorvidt modellene har hatt ulik effekt på brukertilfredshet og hvem som oppsøker tjenesten. Dette vil skje i form av både bivariate og multivariate analyser basert på advokatskjemaer, brukerskjemaer og intervjuer.

6.1 Tidsbegrensning

Det er tre modeller for tidsbegrensning: 30, 45 og 60 minutter. De fleste kommunene (21) har 30 minutter, 9 kommuner tilbyr 60 minutter konsultasjon, og Lindesnesregionen (fem kommuner) er den eneste som tilbyr 45 minutter.

6.1.1 Løsningsgrad

En av hovedmålsettingene ved pilotprosjektet har vært å teste ut ulike tidsgrenser for å se om dette påvirker løsningsgraden og brukertilfredsheten. Totalt sett for hele perioden 2011-2012 svarer advokatene at i 40 % av henvendelsene ble saken helt løst. I 22 % av sakene opplever advokatene at den ble delvis løst, i og med at den mest sentrale problemstillingen ble løst, slik vi har sett tidligere.

Ser vi på forholdet mellom tidsbegrensning og løsningsgrad ser vi at løsningsprosenten er over 10 % høyere etter 60 minutters konsultasjoner enn etter 30 minutters konsultasjoner (47 mot 37 %). 45 minutters konsultasjoner ligger mellom de to andre alternativene (43%). Vi ser med andre ord at løsningsgraden øker i takt med tid til rådighet. Advokatene ble også spurt om saken kunne blitt løst hvis konsultasjonen varte dobbelt så lenge, men både på 30 og 60 minutters konsultasjoner svarer ca 86 % at den ikke ville blitt det¹⁵.

Et annet aspekt her har vært hvorvidt *brukeren* opplever at det er nok tid. Totalt mener 82 prosent av dem at det er nok tid. Det er likevel litt forskjell etter konsultasjonens varighet. I konsultasjoner som har en varighet på 30 min svarer 80 % at de fikk nok tid. 45 min varighet gir en økning til 87 % som svarer ja, og til slutt på 60 min. konsultasjoner svarer 88 % at de fikk nok tid.

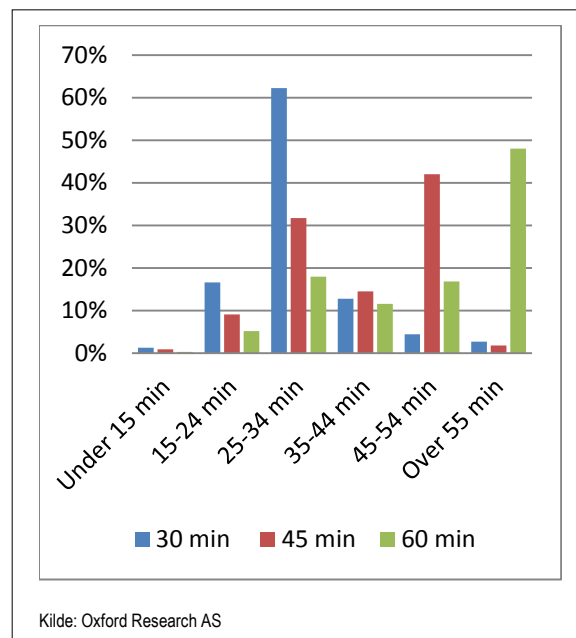
¹⁵ 45 minutters konsultasjoner har bare vært prøvd ut i Lindesnesregionen og blir ikke analysert her

Vi ser i tillegg at brukerne i langt høyere grad mener at de har nok tid, sett i forhold til advokater som sier at saken ble løst helt eller delvis. Det kan diskuteres hva advokaten legger i at saken ble løst. For eksempel kan advokaten gi råd og tips i forhold til skriftlige henvendelser. I disse tilfellene kan advokaten anse saken som uløst, mens brukeren likevel sitter igjen med en opplevelse av at det var nok tid.

6.1.2 Faktisk varighet på konsultasjonen

Advokatene har gjort rede for hvor mye tid som faktisk ble brukt på konsultasjonen. Tid brukt per konsultasjon er delt inn i deler av 5 minutter. Resultatene viser at for 30 minutters konsultasjoner ligger flesteparten på 30 minutter (49 %), men det er likevel rundt 20 % som sier at konsultasjonen varte lenger enn 30 minutter. For 60 minutters konsultasjoner ligger flesteparten (44 %) på 60 minutter. Både på 30 og 60 minutters konsultasjoner ligger overvekten av møtenes varighet på over 25 minutter.

Figur 18: Faktisk tidsbruk etter tid til rådighet. Prosent. Hele perioden 2011-2012. N=4775



Av figur 18 ser vi at en 30 min konsultasjon i snitt har en varighet på opp i mot 30 min, 45 min konsultasjoner ligger på rett over 35 min, og til slutt ligger 60 min konsultasjoner litt over 45 min. Til

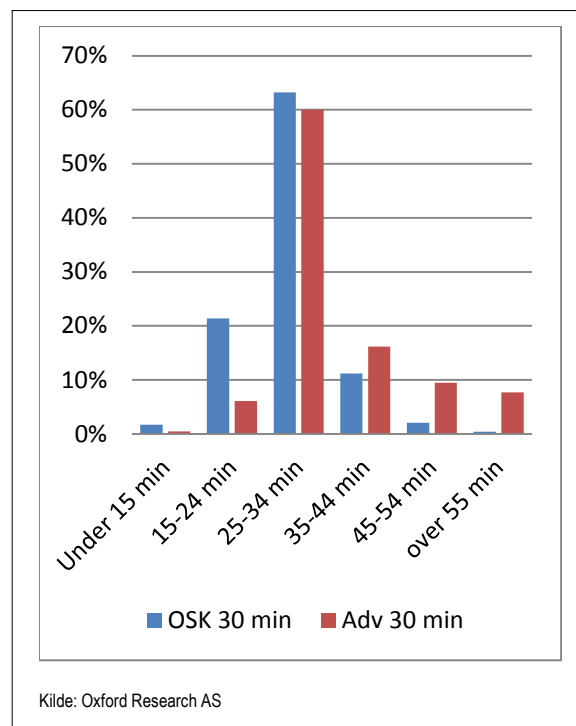
tross for at gjennomsnittet ligger under eller der det skal ligge i forhold til faktisk tid til rådighet, så er det en betydelig andel av 30 min konsultasjoner som bruker lengre tid. Ut fra våre intervjuer med advokater viser det seg at noen saker er relativt enkle. Mange brukere lurer bare på om de har en sak eller ikke og det er det hele. Andre saker krever gjennomlesing av dokumenter, og brukerne ønsker i noen tilfeller hjelp til skriftlige formuleringer. I utgangspunktet er denne tjenesten en form for rådgivende tjeneste, men fra intervjuer viser det seg at advokatene i noen tilfeller yter mer hjelp. En klarere definisjon av advokatens rolle kunne derfor tenkes å redusere tidsbruken.

Ser vi på advokatkontormodellen i forhold til offentlig servicekontormodellen viser bivariate analyser at konsultasjoner som foregår på advokatkontor gjennomsnittlig varer mer enn 5 minutter lengre enn de som finner sted på et offentlig servicekontor. Her er det ikke kontrollert for faktisk tid til rådighet. Kontrollerer vi for tid til rådighet (se figurene 19 og 20) ser vi at forskjellene blir enda større. På konsultasjoner som har en tidsbegrensning på 60 minutter ser vi på OSK-modellen at 30 % bruker hele den tiden de er tilmålt, mens på AK-modellen bruker hele 77 % full tid. Det samme er tilfellet med 30 minutters konsultasjoner hvor 14 % av sakene i OSK-modellen tar lengre tid enn tildelt, mens det samme gjelder i hele 33 % av konsultasjonene i AK-modellen.

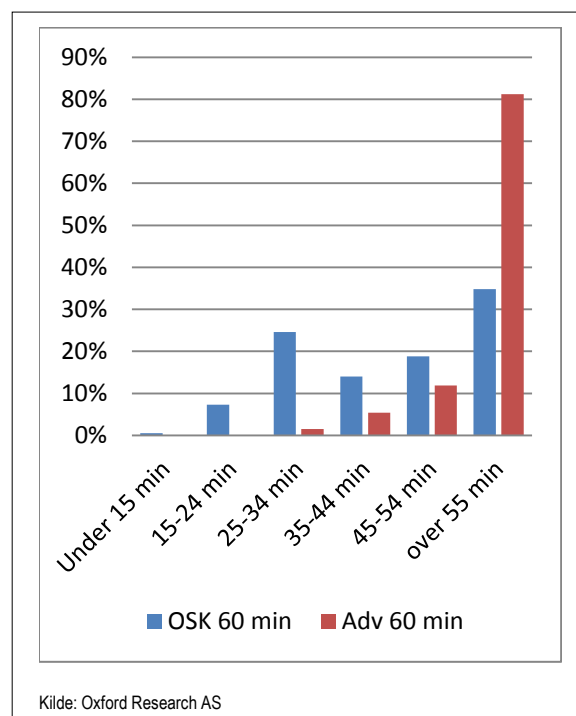
Grunner til dette kan blant annet være at advokatkontorer mottar tyngre saker. De som benytter seg av AK-modellen har i snitt lavere utdanning. Dette kan påvirke kompleksiteten i saken, og hvor godt brukeren forbereder seg før konsultasjonen. Videre kan det henge sammen med at på advokatkontoret har advokaten mer informasjon tilgjengelig, i tillegg til kanskje tilgang til kollegaer. Advokater som er en del av OSK-modellen må gjerne gjøre ekstra arbeid i etterkant grunnet mangel på informasjon tilgjengelig på servicekontoret, og registrer derfor kanskje ikke den reelle tiden som er brukt.

I figurene(19 og 20) nedenfor ser vi et mer detaljert bilde av hvordan tidsbruken fordeler seg mellom henholdsvis OSK- og AK-modellen, og etter tidsbegrensning.

Figur 19: Faktisk tidsbruk OSK- og AK-modell 30 min. Prosent. N OSK-modell = 2428, N AK-modell = 1093



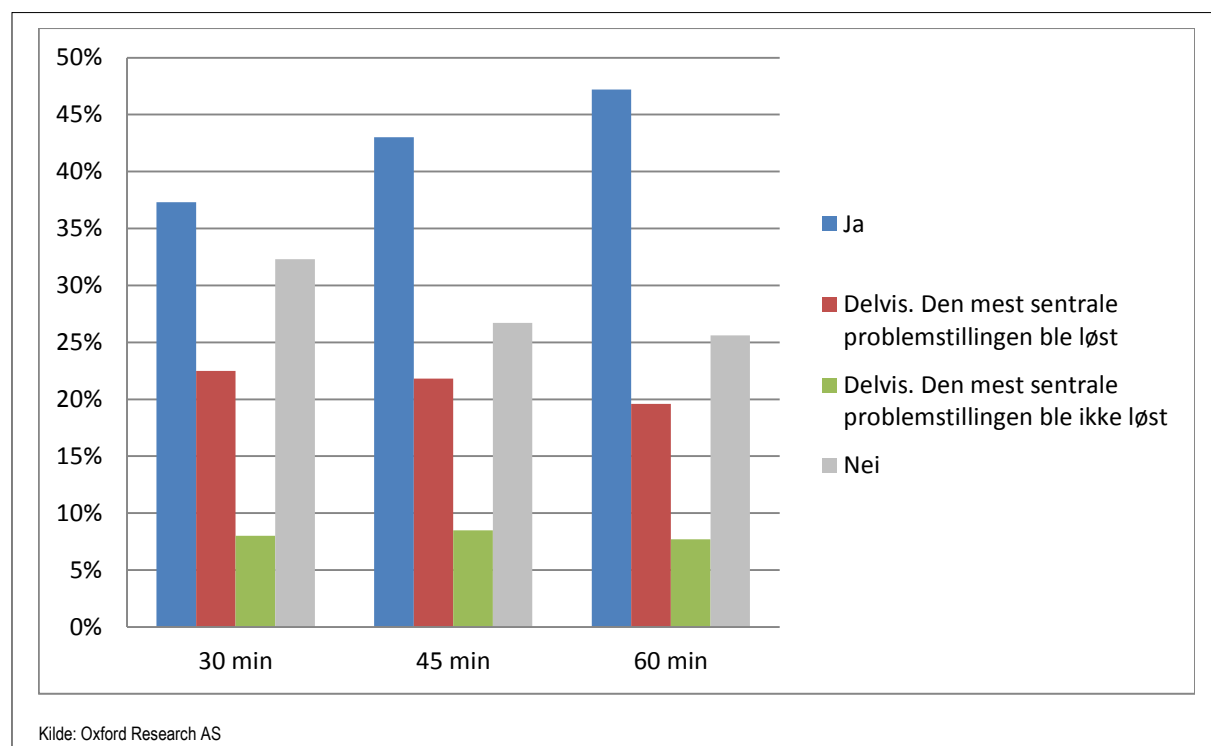
Figur 20: Faktisk tidsbruk OSK- og AK-modell 60 min. Prosent. N OSK-modell = 655, N AK-modell = 250



6.1.3 Tidsbruk og løsningsgrad

I figuren nedenfor (fig 21) vil vi se hvordan tidsbegrensningen påvirker løsningsgraden. Først ser vi kun på hvordan løsningsgraden påvirkes av tid til rådighet. Deretter tar vi også hensyn til kontortype og sammenligner.

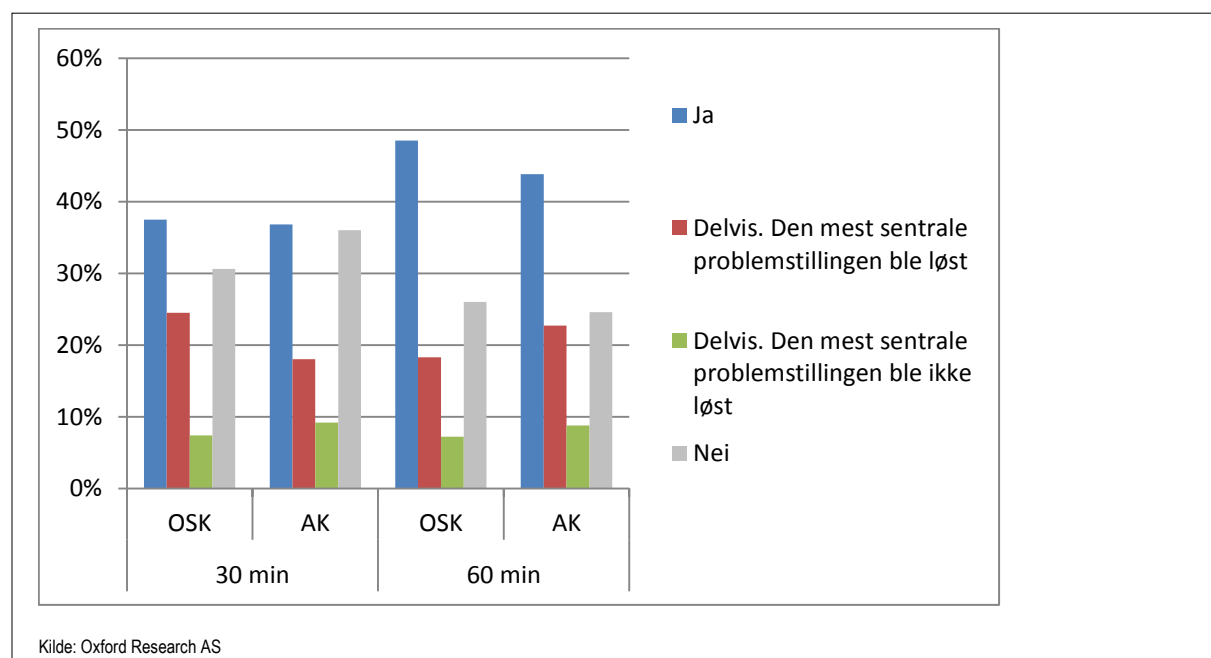
Figur 21: Advokatenes opplevelse av hvorvidt klientens sak(er) ble løst under konsultasjonen etter tidsbegrensning i ordningen. Prosent. N 30 min = 3521, N 45 min = 331 og N 60 min = 915



Som vi ser, og som nevnt tidligere, viser figuren ikke overraskende at advokater rapporterer om en større andel løste saker når de har mer tid til rådighet. Hele 10 % flere av konsultasjonene ender i at saken blir løst når advokatene har 60 min til bruk.

Tar vi hensyn til kontortype blir bildet litt mer sammensatt:

Figur 22: Advokatenes opplevelse av hvorvidt klientens sak(er) ble løst under konsultasjonen etter tidsbegrensning i ordningen og kontortype. Prosent. N OSK 30 min = 2528, N AK 30 min = 1093, N OSK 60 min = 655 og AK 60 min = 260



I figur 22 ser vi at advokater som er knyttet til OSK-modellen i høyere grad rapporterer at saken har blitt løst under konsultasjonen. Dette gjelder begge tidsbegrensningene. Dette resultatet er noe overraskende med tanke på at advokatene som er knyttet til AK-modellene har en tendens til å bruke mer tid på sine konsultasjoner. Følger vi resonnementet lenger oppe i dette avsnittet vil det likevel gi mening om vi antar at advokatene i AK-modellen mottar vanskeligere saker enn i OSK-modellen, og at de kan ha kortere tid til å forberede seg.

De kommunalt ansatte i Lindesnesregionen opplyser at advokatene mottar stikkord om sakene på forhånd. Sakene er kun overfladisk beskrevet, men advokatene gir ikke uttrykk for at en mer detaljert beskrivelse av sakene er nødvendig. Advokatene opplyser at de gjerne diskuterer sakene med kolleger, samt leter frem lovbestemmelser og informasjon før de møter brukerne. Det estimeres at det brukes en halv til én time i snitt til forberedelser før møtet med brukere. Svært unntaksvis har advokatene kontaktet brukeren før møtet for å få mer informasjon om saken, for å kunne være godt forberedt.

I Forsand kommune blir det på den andre side ikke spurt om stikkord før konsultasjon. Grunnen til dette er at det er en liten kommune der de som tar i mot bestillingen vil kjenne den som ringer.

Advokatene i Lindesnesregionen påpekte at om en sak er utenfor deres kompetanseområde må man gjerne lese litt i lovbooken som forberedelse. Brukere igjen har fortalt at advokater har formulert skriftlige brev og samboerkontrakt etter endt konsultasjon. Spørsmålet som melder seg her er hvorvidt denne tiden utenom beregnes inn i konsultasjonens faktiske varighet. Ettersom advokatskjemaet blir besvart under konsultasjonen er det grunn til å tro at dette ikke er tilfelle. Det bør derfor vektlegges hva som er advokatens faktiske oppgave, eventuelt om man skal kompensere for tid brukt utenom faktisk konsultasjon.

Advokatene i Stavanger gir uttrykk for at det er lettere å begrense seg tidsmessig i konsultasjoner som finner sted på Servicetorget eller Sølvberget (biblioteket), der det sitter personer og venter på å få snakke med advokat, enn på eget advokatkontor.

6.1.4 Brukertilfredshet

I de sakene der det er 30 minutter tidsbegrensning gir brukerne helhetsinntrykket en snittscore på 5,4. For 45 minutter begrensning gir de en snittscore på 5,56, det er bare Lindesnesregionen som har denne type modell. På 60 minutter konsultasjoner er snitt-

scoren 5,48. På samtlige spørsmål angående brukertilfredshet er snittscoren over 5.

Det er som nevnt før svært høy grad av brukertilfredshet, og den ser ikke ut til å være styrt av tiden en har til rådighet. Man skal likevel være forsiktig med å legge for mye vekt på grad av brukertilfredshet i forhold til bedømmelse av tidsbegrensning. Mange brukere kan kanskje være positive uansett ettersom det er et gratis tilbud om advokat. Det kan derfor være hensiktsmessig å legge større vekt på faktisk tid brukt på konsultasjonen og løsningsgrad når man skal vurdere hvilken tidsbegrensning som er mest hensiktsmessig.

6.1.5 Forsvarlig bistand innen tidsbegrensningen

20 av 118 advokatrappporter gir uttrykk for at det ikke kan gis forsvarlig bistand innenfor tidsbegrensningen. Dette er utelukkende advokater innen kommuner hvor det gis 30 minutters konsultasjoner. Begrunnelsen for dette er varierende, men mange fremhever at man i løpet av 30 minutter kun får tid til å vurdere om klientens spørsmål er av juridisk art, samt gi noen korte råd til fremgangsmåte.

Øvrige advokatrappporter besvarer spørsmålet med at det kan gis forsvarlig bistand innen tidsbegrensningen. Flere tar imidlertid forbehold om at detaljgraden og kompleksiteten i saken er avgjørende, men at det i de fleste tilfeller er tilstrekkelig med tid for å gi klienten forsvarlig bistand.

Hva den enkelte advokat legger i «forsvarlig» bistand vil nok variere, også sett i lys av klientens forventninger. Enkelte advokater rapporterer om at klienter som kommer til konsultasjonen for eksempel ønsker at advokaten skal sette opp testament eller tilsvarende dokumenter i løpet av tiden. Mange finner dette prinsipielt betenkelig tatt i betraktning kompleksiteten av en slik disposisjon.

Justisdepartementet formulerte ikke et spørsmål om hvorvidt advokatene ønsket mer tid enn den tildelte, men det fremkommer uttrykkelig av 35 advokatrappporter at det er behov for mer tid. Dette er utelukkende rapporter fra advokater som gir konsultasjoner på inntil 30 minutter. Behovet begrunnes både av hensyn til klienten og av egne økonomiske interesser. Noen mener klienten ikke får en rettsikker behandling i løpet av så kort tid, andre mener det er økonomisk ugunstig med denne typen ordning fordi advokaten bruker så mye tid på ubetalt for- og etterarbeid som timebestillinger, fakturering osv.

Flere advokater etterspør litt informasjon om saks-type og klient før konsultasjon slik at egnede hjelpemidler kan medbringes, og slik at advokaten kan

forberede seg på rettsområdet som er gjenstand for konsultasjonen. Enkelte advokater i firmaer eller fellesskap forteller om at de spør klienten på forhånd hva henvendelsen gjelder, og slik får delegert saken til den personen i firmaet eller fellesskapet som har best kunnskap innen dette feltet. Dette har sammenheng med spørsmålet om advokatene får spørsmål utenfor sitt eget fagfelt.

Hver enkelt bruker i Lindesnesregionen har 45 minutter til disposisjon i møte med advokaten, og det er dermed rom for fem brukere per torsdag (som er avsatt til tjenesten). Den begrensede tidsrammen gjør at konsultasjonene blir effektive. Advokatene i denne regionen fremholder at tidsrammen er tilstrekkelig, og at mer enn halvparten av sakene krever mindre enn en halv times konsultasjon. Dette gir fleksibilitet, ved at enkelte saker dermed kan gis noe utvidet tid.

I Stavanger får hver bruker avsatt 30 minutter til konsultasjon med advokat, mens det i andre kommuner i Rogaland er avsatt 60 minutter per bruker. De fleste advokatene mener 30 minutter er hensiktsmessig for sakene som tas opp i ordningen med førstelinjerettshjelp, i den forstand at man ikke vil komme særlig lenger med bistand til brukeren om tiden er lenger. Enkelte advokater argumenterer imidlertid for at det bør avsettes noe mer tid per bruker, gjerne 40-45 minutter. Sakene som brukerne kommer med krever varierende omfang av juridisk konsultasjon; mange saker er håndtert i løpet av fem minutter mens enkelte saker krever noe mer tid enn en halvtime. I klientmøtene på Servicetorget og Sølvsberget (biblioteket) kan advokatene således være noe fleksible hva angår tidsbruk per bruker; dersom én bruker krever mindre enn en halv time kan en annen bruker gis noe mer tid. I løpet av de avsatte 30 minutter skal advokatene også fylle ut rapporteringsskjema.

Enkelte brukere har med tolk til konsultasjonen, hvilket medfører at det medgår tid til tolkingen.

Det er også blitt kommentert i sluttrapporten fra en advokat at Stavanger kommune har presset konsultasjonstiden ned i 20 minutter for på denne måten å få inn flere brukere.

6.1.6 Erfaringer med 60 minutters konsultasjoner

Departementet har bedt de advokater som er omfattet av en ordning med 60 minutters konsultasjoner om å redegjøre for hvorvidt klientene bruker mer tid enn nødvendig når de gis tilbud om 60 minutters konsultasjon. Av utvalget på 30 rapporter som er aktuelle i den forbindelse er det 7 rapporter som besvarer dette med «ja» og 23 med «nei».

Det kan således synes som om de fleste advokater som har hatt mulighet til 60 minutters konsultasjoner ikke opplever klienten eller klientens forventninger som problematisk.

Flere advokater etterspør en avklaring fra oppdragsgiver for hva som kan forventes gjennomført i løpet av konsultasjonen. Som nevnt opplever en del advokater at klientene ønsker opprettet testament, skriftlig representasjon overfor motpart etc. i løpet av konsultasjonen.

I forlengelsen av dette ønsker flere advokater en avklaring på hvorvidt to personer, enten ektefeller eller samboere, kan komme til en samlet konsultasjon og dermed ha krav på 1 eller 2 timers konsultasjon innenfor et felles juridisk spørsmål – typisk testament, ektepakt, samboeravtaler mv. Det finnes også advokater som har tillatt dette, og disse rapporterer at dette fungerer meget bra.

Flere advokater opplever at alminnelig betalende klienter som uansett ville oppsøkt advokat krever å få redusert advokatens salærkrav med 30 eller 60 minutter med henvisning til førstelinjetjenesten. I den forbindelse ønsker advokatene en prinsipiell avklaring på dette spørsmålet.

Mange advokater etterspør en ytterligere økonomisk kompensasjon i tillegg til den fastsatte timesatsen fordi konsultasjonene som tidligere nevnt medfører en del merarbeid.

6.2 Stykkbegrensning

Flertallet av tilbudene er begrenset slik at en bare kan oppsøke tjenesten en gang per år, og dette er for å hindre gjengangere som kanskje utnytter systemet. Kommunene¹⁶ hvor brukerne kunne oppsøke tjenesten ubegrenset har alle OSK 30 minutter modell. Samlet har disse tre kommunene et innbyggertall på 19.168 over 16 år. Antall brukere er her samlet på 327, eller 17 brukere per 1000 i hele 2011-2012. Totalt for alle kommunene ligger antallet brukere på snaue 10 per 1000 for hele perioden. Det er altså klart flere brukere av tjenesten når tjenesten kan benyttes ubegrenset. Det må likevel nevnes at Randaberg og Bokn (som tilbyr ubegrenset bruk) ikke har advokatdekning og det er sistnevnte kommune som særlig drar opp snittet.

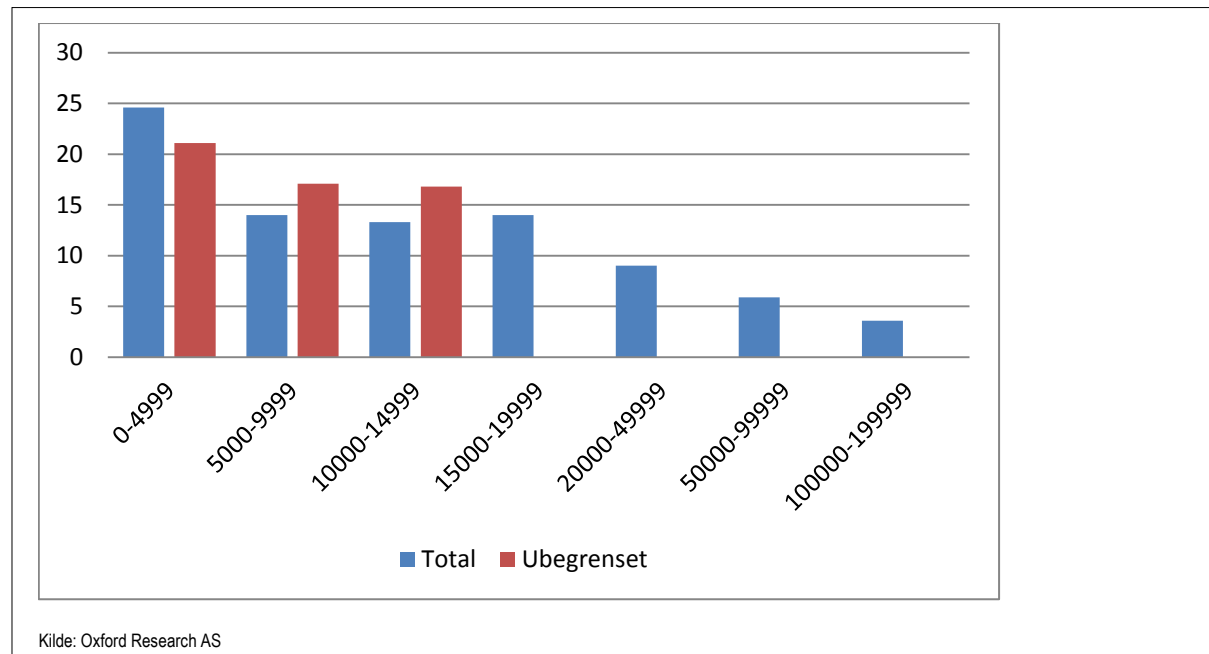
De tre kommunene har altså et høyere forbruk enn totalen. Men hvis vi tar hensyn til at antall innbygge-

¹⁶ Kommunene som tilbyr ubegrenset antall bruk av tjenesten er Bokn som har 15,08 brukere per 1000, Modum har 8,47 brukere per 1000, og tilslutt Randaberg som har 10,81 brukere per 1000 innbygger.

re i kommunen er en sentral faktor for tjenestens brukerfrekvens, kan dette se ut til å være noe av årsaken til at tjenesten har vært ekstra populær i

disse kommunene. Disse tre kommunene har henholdsvis 663 (Bokn), 7769 (Randaberg) og Modum 10736 innbyggere.

Figur 23: Brukerfrekvens i forhold til antall innbyggere over 16 år. Tre kommuner med ubegrenset antall og alle kommuner.



Som vi ser i figur 22 er ikke brukerfrekvensen så ulik når vi tar hensyn til antall innbyggere i kommunene. Videre viser figuren at det er stor forskjell mellom de minste kommunene mot de største. Det er bare Stavanger som er representert i kategorien 100,000-199,999 og det er derfor vanskelig å si noe om denne. Tar vi bort denne ser vi likevel at trenden er at små kommuner har jevnt over høyere brukerfrekvens.

Ut i fra intervjuene i Lindesnesregionen ble det opplyst om at brukerne ikke ble registrert på en måte som gjorde det mulig å se om en bruker allerede hadde benyttet seg av tilbudet. Ettersom Mandal, hvor de fleste brukerne kom fra og der hvor tjenestetorget som tilbyr tjenesten ligger, er et relativt lite sted, nevnte de kommunalt ansatte at de gjenkjente noen av brukerne og påpekte at det var tilfeller hvor enkelte benyttet seg flere ganger av tilbudet. Dette ble også nevnt av en advokat vi intervjuet i samme region. Det var likevel ikke et utbredt problem. Blant brukerne ble det nevnt at en oppfølgingstime hadde vært en fordel, dette er for så vidt ikke uventet ettersom man nødig takker nei til gratis hjelp. Et ubegrenset antall ganger per bruker kan medføre at brukerne kommer mindre forberedte og at det derfor vil være mer nødvendig med en oppfølgingstime. Videre vil kanskje en oppfølgingstime påvirke advokatens oppgaver, og når oppgaven i hovedsak er

å gi råd er det kanskje mest fornuftig med en begrensnings.

Det er få tilbakemeldinger gjennom advokatrapportene hvor klienter oppfattes som «gjengangere», hvilket kan skyldes at det er et lite utvalg kommuner som har tilbud om ubegrenset antall timer i løpet av året. Det rapporteres imidlertid om gjengangere, som også har vært innom samtlige advokater i kommunen med samme problemstilling for å «kvalitets-sikre» den rådgivning de har mottatt.

6.3 Mer om brukertilfredshet

Vi så tidligere at brukerne gjennomgående er svært tilfredse, og at de fleste omtaler ordningen positivt også når de skriver i den åpne spalten sist i skjemaet.

På den annen side: De brukerne som kritiserer ordningen har i veldig høy grad negative kommentarer til den tiden de er blitt tildelt. De skulle kort og godt gjerne hatt mer tid for å få belyst saken, eller for å komme lengre mot å få løst den.

Mange kommer med konkrete råd til forbedring. Et gjennomgående tiltak er å sikre at både advokat og bruker er bedre forberedt på konsultasjonen. Advokaten bør få noen tips slik at han er «opplest», eller så bør man sende en særlig kyndig advokat i tilfeller der konsultasjonen fordrer spesialkompetanse:

Advokatens registrering av meg kunne vært gjort på spørreskjema før en kommer inn. Syntes ikke den knappe tiden burde gå til registrering. Ellers var det et greit tiltak. Hadde ikke vært dumt med en time.

Advokaten kunne ingenting om saken, odelsrett. Dette burde kommunen forhørt seg om ved bestilling av time, slik at det kunne vært en advokat som kunne noe om temaet

Advokatene i Lindesnesregionen opplever at brukerne i all hovedsak er godt tilfreds med ordningen og den service som blir gitt dem av advokatene. Sakene varierer i type og kompleksitet, men opplevelsen er at brukerne gjennom bistanden føler de får svar på sine spørsmål, slik at brukerne får avsluttet saken eller får informasjon som gjør dem i stand til å ta saken ett skritt videre. Ressurssterke brukere opplever å ha noe høyere forventninger enn ressursvake, og utgjør en større utfordring for advokatene. Kun et lite mindretall av brukerne har en urealistisk forventning til hva de kan forvente av bistand gjennom

ordningen, og advokatene mener dette blant annet har sammenheng med at tilbudet er annonsert på en hensiktsmessig måte.

6.4 Foreløpig oppsummering

I sum ser det ut som om begrensningene tidsmessig og i forhold til antall ganger man kan bruke tjenesten per år, har relativt liten innvirkning på den opplevde kvaliteten på tjenesten. Særlig ser dette ut til å gjelde brukernes grad av fornøydhet.

Vi kommer tilbake til økonomiske betraktninger i kapittel 8. Det er imidlertid klart at særlig tidsbegrensningen vil ha mye å si i forhold til de variable kostnadene knyttet til førstelinjetjenesten. Kombi- nert med økt vekt på advokatenes rådgivende funksjon, ser det ut som man kan innføre 30 minutter som øvre grense uten at dette svekker brukernes entusiasme, samtidig som de økonomiske besparel- sene er betydelige.

Kapittel 7. Type bistand

7.1 Type bistand

Et mål ved dette prosjektet var å undersøke hvilke bistandsformer det er mest behov for og hvilke som er mest praktiske. Hva slags bistand som er brukt vil framgå av advokatskjemaene.

7.1.1 Oftest muntlig rådgivning i en enkelt sak

Tilbakemeldingene viser at det ble gitt bare muntlig rådgivning i 86 % av henvendelsene. I 9 % av henvendelsene ble det gitt bistand i form av utfylling av skjema, skriving av brev, utarbeidelse av testament etc., og i 4 % av henvendelsene ble bistanden gitt i form av telefonsamtale på vegne av klienten.

Det store flertallet av klientene (4102 eller 86 %) har bare én sak. For 565 (12 %) klienter gjaldt henvendelsen to saker, mens bare 88 (2 %) klienter hadde tre saker og 9 (0,1 %) klienter hadde 4 eller flere saker. Vi vet ikke om sakene i noen forhold kan ha gått inn i et sakskompleks, det vil si at de henger sammen.

Bistanden som gis av advokatene er i all hovedsak muntlig, men de fleste advokatene i Stavanger opplyser at de helt unntaksvis har gitt noe skriftlig bistand. Brukerne er i hovedsak innforstått med at bistanden de kan forvente av advokatene vil bli gitt muntlig og innenfor rammen av de 30 minuttene.

Den skriftlige bistanden har vært av to typer; utarbeidelse av utkast til brev, samboerkontrakt, etc.,

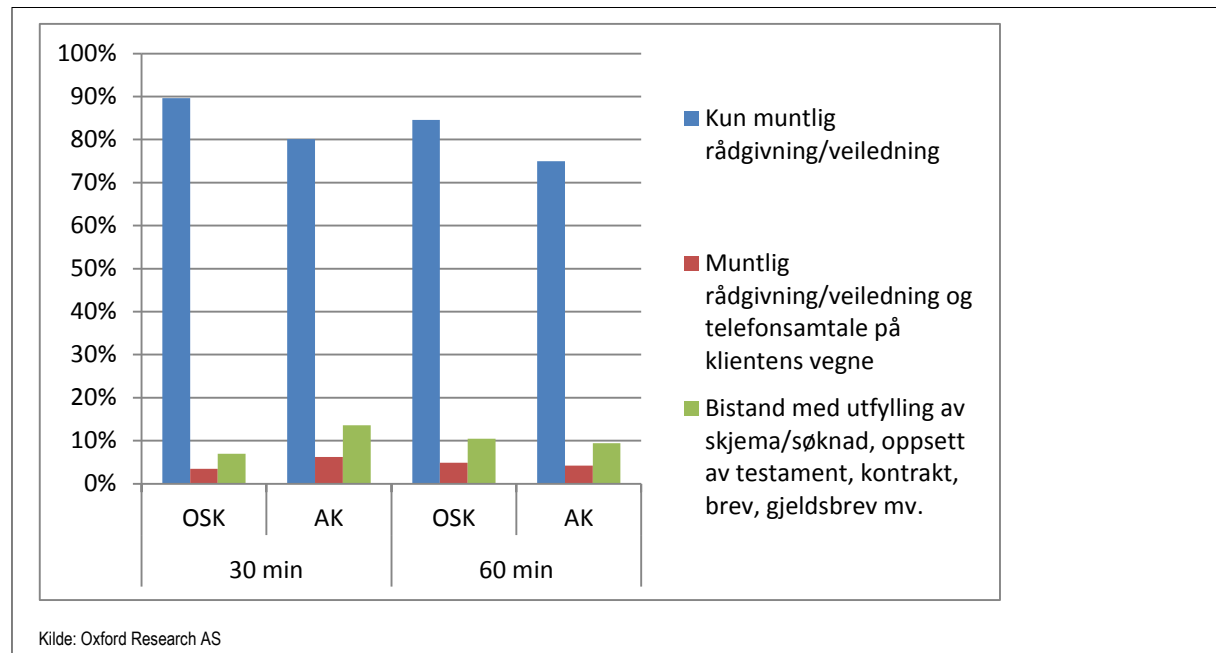
som brukeren kan anvende i utforming av egne dokumenter i oppfølgingen av konsultasjonen, og utforming av enkle dokumenter som brev, testamente, etc., der advokaten setter sitt navn og sin underskrift på dokumentet. Den siste formen for skriftlig bistand har vært svært uvanlig, og krever gjerne at advokaten gjør noe etterarbeid i forlengelsen av konsultasjonen. Vanligvis vil eventuell utarbeidelse av dokumenter i forlengelsen av en konsultasjon gjennom førstelinjerettshjelpordningen bli håndtert som et ordinært advokatoppdrag på kommersielle vilkår.

7.1.2 Mer omfattende bistand med AK-modellen

Ser vi type bistand i forhold til modell (se figur 24) ser vi at kun muntlig rådgivning/veiledning ble gitt i 10 % flere tilfeller under OSK- enn AK-modellen. Hvilken bistand som ble gitt i forhold til tidsramme er interessant, og her ser vi at kun muntlig rådgivning/veiledning ble gitt i 5 % flere saker når konsultasjonen hadde en tidsramme på 30 minutter i stedet for 60 minutter. Ved konsultasjoner som har en tidsramme på 45 minutter er det i hele 97 % av sakene at det bare ble gitt muntlig rådgivning.

Som tidligere nevnt er det bare Lindesnesregionen som har prøvd ut denne siste modellen. Både kommunalt ansatte og advokater påpekte under intervjuene at dette tilbudet skulle være en form for rådgivende tjeneste og det kan være ulik praksis og informasjon på dette mellom kommunene.

Figur 24: Bistand, tid og kontortype. Prosent. N OSK 30 min = 2528, N AK 30 min = 1093, N OSK 60 min = 655 og AK 60 min = 260



7.1.3 Tjenesten genererer klienter til advokatene

Omtrent 37 % av brukerne ble henvist til å oppsøke ytterligere juridisk bistand uavhengig av type bistand som ble gitt¹⁷. Verken kontormodell eller tidsbegrensning ser ut til å påvirke hvorvidt brukeren ble henvist til å oppsøke ytterligere juridisk bistand. At mindre tid til rådighet ville påvirket om brukeren ble henvist videre ville kanskje være naturlig å tenke seg, ettersom man da har mindre tid på å gå gjennom saken.

Den type juridisk bistand som man blir henvist videre til er i 58 % av tilfellene til advokat/rettshjelper egen praksis, nr. 2 på listen er en annen advokat/rettshjelper med 22 %. Videre finner vi at domstol/forliksråd får 3 %, før NAV mottar 2 % av brukerne som blir sendt videre. Dette viser tydelig at denne tjenesten genererer klienter til advokatene som deltar i pilotprosjektet når altså hele 25 % av brukerne blir sendt videre til advokatenes egen praksis.

Ut fra brukerskjemaene ser vi at 37 % av de som benytter seg av OSK-modellen hevder at de vil oppsøke ytterligere bistand i forhold til 28 % som benytter seg av AK-modellen. Dette viser at de som har

besøkt advokatkontor opplever at de har kommet lengre i saksprosessen.

Advokatene som har vært tilknyttet Forsand kommune anslår at rundt 25 % av brukerne blir fulgt opp og at dette er typisk NAV-saker. Til tross for at rundt en fjerdedel ønsker videre oppfølging, tjener man etter advokatenes oppfatning ikke så mye på det.

Tjenesten bidro absolutt til at advokater fikk flere klienter, sier advokatene fra Stavanger som vi har intervjuet. Advokatene opplyser videre at deltakelsen i ordningen er motivert av et ønske om å ta del i markedet som kommunen tilbyr (advokatene betales av kommunen for tiden de bruker på førstelinjerettshjelpsordningen), muligheten for å profilere seg selv og sitt firma gjennom ordningen og muligheten for å generere kommersielle oppdrag som en effekt av deltakelsen. Samtidig er advokatene opptatt av at de ønsker å være en samfunnsaktør og bistå i det som oppfattes som en positiv ordning.

Satsene som advokatene mottar for deltakelsen i ordningen er lik satsene for «fri rettshjelp», og således betydelig lavere enn hva advokatene får i ordinære oppdrag. For samtlige advokater og advokatfirmaer utgjør oppdragene generert gjennom ordningen en helt marginal del av advokatenes og advokatfirmaenes totale aktivitet. Advokater anslår at mellom 15 og 30 prosent av konsultasjonene leder til et ordinært advokatoppdrag.

¹⁷ Dette tilsvarer 1317 brukere. Det er flere som ikke har registrert svar på dette alternativet og denne prosentandelen er egentlig større. Ser vi på hvor brukerne ble henvist videre til finner vi at 1574 har blitt henvist videre. Det er med andre ord grunn til å tro at den reelle prosentandelen som blir sendt videre er 42,1.

Advokatene vektlegger å henvise brukere som ønsker å engasjere en advokat, til den advokaten eller firmaet som innehar sterkest kompetanse på saksfeltet. Det skjer dessuten ofte at personer som kontakter advokatkontorer blir henvist til ordningen med førstelinjerettshjelp, når problemstillingen personen kommer med oppfattes som egnet for dette.

7.1.4 Lengre konsultasjon gir mer hjelp og flere løste saker

Type bistand varierer etter faktisk varighet på konsultasjon. Desto lenger varighet på konsultasjon, jo oftere ble det gitt bistand med utfylling av skjema/søknad, oppsett av testament, kontrakt, brev og gjeldsbrev. Denne formen for bistand går fra 9 % av sakene som har en varighet på 30 minutter til 13 % for sakene som varer i 60 minutter.

Formen for bistand ser rimeligvis ut til å påvirke hvorvidt saken ble løst under konsultasjonen. Av advokater som svarer at det kun ble gitt muntlig rådgivning/veiledning og telefonsamtale på klientens vegne svarer ca. 34 % at saken ble løst. I saker hvor advokaten bidro med bistand til utfylling av skjema og andre skriftlige former svarer 58 % at saken ble løst.

Advokatene i Lindesnesregionen fremholder at bistanden som gis til brukerne er utelukkende muntlig, og i henhold til instruks knyttet til ordningen utarbeider advokatene ikke skriftlig, juridisk dokumentasjon i møtet med brukeren. Utarbeidelse av skriftlig dokumentasjon innen for rammene av ordningen ville ikke vært juridisk forsvarlig. Advokatene gir ikke oppfølgende bistand ut over den enkelte konsultasjonen, med mindre dette skjer som et ordinært oppdrag til advokaten. Kun et fåtall av sakene som behandles gjennom ordningen med førstelinjerettshjelp får en videreføring med advokatbistand.

Advokatene i Lindesnesregionen er svært bevisste på ikke å direkte generere kommersielle oppdrag til egen virksomhet. Blant annet unngår de å dele ut sitt visittkort til brukerne, og de er også opptatt av å henvise potensielle klienter til den advokaten i byen med tyngst kompetanse på det aktuelle saksområdet. Advokatene estimerer at de hver har møtt igjen en håndfull tidligere brukere av førstelinjerettshjelp som kjøpere av kommersielle advokattjenester. I enkelte tilfeller har brukerne fått beskjed om at det er nødvendig å engasjere advokat om de ønsker å ta saken videre, men i slike tilfeller har advokaten vært bevisst på å ikke knytte brukeren til seg som klient. I de tilfeller der en bruker har ønsket å engasjere en advokat i forlengelsen av å ha benyttet ordningen

med førstelinjerettshjelp, har advokatene henvist personen videre til den advokaten som antas å ha sterkest kompetanse på det aktuelle fagområdet. Advokatene rapporterer at det har vært tilfeller der personer har oppsøkt advokatkontorene og er blitt henvist til ordningen med fri rettshjelp.

Sakene som tas opp er ofte av generell karakter, og ettersom advokatene også har mulighet til å forbedre seg noe før møtene, gjør dette at advokatene mener de kan gi den bistanden som er kulant i det enkelte tilfelle. Kun ved et fåtall tilfeller har det skjedd at advokatene ikke har kunnet gi svar på brukers juridiske spørsmål.

Dette funnet er for så vidt ikke overraskende sett i forhold til våre inntrykk fra intervjuene med advokater. Det er flere som søker hjelp til å skrive et formelt klagebrev, utforme testament og lignende. Advokaten gir da råd, og selv om saken ikke ble løst under konsultasjon er det store muligheter for at den ble løst i ettertid med rådgivende hjelp fra advokat. Det som er et interessant spørsmål i forbindelse med dette, er hvor stor andel av sakene som faktisk blir løst etter at brukerne har mottatt hjelp i forhold til punkter som må være med i for eksempel en skriftlig henvendelse. En av informantene blant brukerne i Lindesnesregionen påpekte dette, og sa at hun selv ikke kunne skrive det formelle brevet grunnet begrensede språkkunnskaper. Dette resulterte da i at selv om advokaten ga råd om fremgangsmåte, ble ikke saken løst.

Oppsummerende er det et klart inntrykk at rettshjelpen i førstelinjen først og fremst sikter på å gi juridiske råd, og for de fleste brukere ser det ut som dette er absolutt tilfredsstillende, gitt den generelt høye tilfredsheten påvist i kap. 5. Det er imidlertid en risiko for at slik rådgivning ikke medfører at saken faktisk blir tilfredsstillende løst. Brukerne fyller ut sitt skjema like etter at konsultasjonen har funnet sted og er svært fornøyde. Hvor mange av dem klarer å gjennomføre det «prosjektet» de har fått råd om hos advokaten?

Noen advokater løser saken fullt ut ved å fylle ut skjemaer, skrive brev etc. på vegne av klienten. Ordningen vil bli vesentlig mer kostbar hvis alle skulle gjøre det. Det er mulig at situasjonen kunne blitt klarere hvis advokatene tilbød en tilleggstime eller to til avtalt pris hvis klienten gjerne ville ha hjelp til hele prosessen. I dette ligger det selvfølgelig en risiko for at noen advokater kan bruke ordningen til å skaffe seg nye klienter. Vi ser også at relativt mange advokater gjør det, uten at det i og for seg er noe galt med det. Men funnet tilsier en viss aktsomhet her.

Kapittel 8. Ressursbehov og samfunnsøkonomi

8.1 Kostnadsanalyse

Kommunene har innrapportert regnskapsoversikter for årene 2011 og 2012. Generelt er vi av den oppfatning at regnskapsrapporteringen hadde en litt høyere kvalitet for 2011 enn 2012. Imidlertid har vi i kostnadsanalysen valgt å bruke tallene for 2012, fordi det var forskjeller i oppstarttidspunkt mellom de ulike kommunene i 2011. Noen kommuner startet pilotprosjektet i januar, mens andre startet i november 2011. Kostnadene for 2012 vil derfor, mener vi, gi et mer korrekt bilde av hvordan et representativt driftsår vil være kostnadmessig sett.

8.1.1 Kostnadsgruppering

Vi har valgt å gruppere kostnadene i disse tre postene:

1. Annonsering av tilbudet.
2. Advokathonorar.
3. Driftsutgifter.

Det bør presiseres at kommunene har stor variasjon i detaljeringsgrad i sine rapporteringer. Derfor vil enkeltposter ha stor usikkerhet knyttet til seg. Unntak fra dette er utgiftene til advokat som alle kommunene har rapportert som egen post. Det vil derfor i analysen bli tatt utgangspunkt i totalkostnadene som hver kommune rapportert inn. Vi starter imidlertid med å gi en presisering av de tre ulike gruppene og hvilke forutsetninger vi har valgt å foreta.

Annonse:

- Denne posten omfatter kostnader knyttet til annonseringer i lokalaviser, blader etc.
- Enkelte kommuner har ikke registrert kostnader knyttet til annonsering da de benytter den faste spalteplassen som kommunen har i lokalavisen. Dette kan være en grunn til varierende størrelse på kostnader knyttet til rapportering.
- Flere kommuner opplyser at de merker størst trykk rett i etterkant av annonseringer.

Advokat:

- Denne posten omfatter kostnader direkte knyttet til advokattjenesten. Advokaten sender regning til kommunen etter at de har foretatt en konsultasjon.

- Kommunene benytter seg av tre ulike lengder på konsultasjonen; 30 min, 45 min og 60 min.
- Posten inneholder også reiseutgifter i de kommunene hvor dette forekommer. Reiseutgifter forekommer i kommuner hvor advokatene benytter mye tid for å kjøre til kommunens lokaler. Spesielt gjelder dette små kommuner som må engasjere advokat fra større omliggende kommuner.
- I enkelte tilfelle var det også behov for tolk. Disse er også tatt med i advokatutgiftene da tolken er avgjørende for å gjennomføre konsultasjonen.

Drift:

- Driftsposten inneholder kostnader forbundet med driften, dette kan være innkjøp av utstyr som data, kontormateriell osv.
- Det er kun fem kommuner som har rapportert driftstall i 2012, det vil derfor ikke bli foretatt nærmere analyser av driften.
- Dersom vi ser bort fra manglende rapportering av driftskostnader i 2012, virker det som driftskostnadene for 2011 var noe høyere. Dette kan tyde på at det har vært noen oppstartskostnader knyttet til driften, og som dermed ikke er tilstede i 2012.

8.2 Tilbudsmodeller – AK, OSK eller hybrid

I kostnadsanalysen har vi valgt å skille mellom Advokatmodellen (AK) og Offentlig Servicekontor modellen (OSK). Enkelte kommuner benytter seg av begge metodene, en såkalt hybridmodell. Ettersom dette kan påvirke kostnadene vil vi derfor analysere de tre modellene hver for seg. Antall kommuner som benytter seg av hver modell vil kunne ha betydning for kostnadstallene. Jo flere kommuner som benytter seg av en gitt modell, jo større sannsynlighet er det for at kostnadene er representative for modellen. OSK-modellen er modellen som er hyppigst i bruk. Hele 25 kommuner benytter seg av denne, mot kun seks kommuner som benytter seg av advokatmodellen. Vi kan derfor forvente at tallmaterialet for OSK-modellen er mer pålitelig sammenlignet med AK-modellen og hybridmodellen.

For de tre kommunene (Drammen, Sandnes og Stavanger) som har benyttet hybridmodellen er det oppgitt antall brukere pr modell, og dette er brukt som fordelingsnøkkel for å fordele kostnadene pr modellen.

8.2.1 ANALYSE AK OG OSK

De to modellene AK og OSK medfører ulike utgifter. Dersom vi ser på totaltallene for 2012 kommer vi frem til følgende gjennomsnittskostnad i de to modellene

- OSK = 1 717 pr bruker
- AK = 983 pr bruker

Beregningene viser altså at OSK-modellen er omtrent 1,7 ganger så kostbar som AK-modellen. Det kan være flere årsaker til dette. OSK-modellen krever at advokatene reiser til kommunenes lokaler, noe som vil kreve at han kompenseres for tiden han benytter på dette. Kompenseringen foregår i form av reiseutgifter som er bakt inn i kostnadsgruppen «advokat». Gjennomsnittlig advokatkostnad pr bruker for de to modellene er beregnet til:

- OSK = 1 404 pr bruker
- AK = 914 pr bruker

Dette viser at advokatkostnadene er omlag 1,5 ganger så høye i OSK-modellen som i advokatmodellen. Hovedforskjellen mellom disse ligger altså i reiseutgifter til advokaten. Ved AK-modellen er det brukeren som har kostnaden med å reise ut til advokaten, mens ved OSK-modellen er det altså advokaten som må reise ut og møte brukerne på et offentlig tilrettelagt kontorsted.

Gjennomsnittlig totalkostnad for annonsering er beregnet pr kommunene, ikke bruker. Beregningene viser at gjennomsnittlig annonseringskostnad er 8 754 ved OSK-modellen og 7 152 ved AK-modellen. De virkelige kostnadene vil trolig være noe høyere i begge modellene da det ikke er alle kommunene som har rapportert inn kostnader som er knyttet til denne kostnadsgruppen.

Ettersom det ikke er så store forskjeller knyttet til annonsering, er det advokatutgiftene som utgjør den største forskjellen mellom modellene. Som nevnt kan dette skyldes reiseutgiftene som OSK-modellen påfører advokatene. Dette kan imidlertid ikke underbygges med ytterligere beregninger da det er svært ujevn rapportering av reiseutgifter. I 2012 var det kun fem kommuner som rapporterte inn reiseutgiftene. I tre av disse fem tilfellene utgjorde reiseutgiftene fra 33% - 57% av advokatut-

giftene. En kommune har også oppgitt at de fakturerer advokatene for 2 timer pr konsultasjon etter som reisen utgjør 1 time. Hvorvidt det påløper reiseutgifter i de kommunene som ikke rapporterer noe om dette er uvisst. I de små kommunene vil det være grunn til å tro at det vil påløpe større reiseutgifter enn for de større kommunene da det er sannsynlig at de mindre kommunene må hente inn advokater fra større steder. Det kan også være at advokatene har inkludert reiseutgifter i deres timehonorarer, slik at reiseutgiftene ikke kommer som egen post i regnskapet.

Vi har også beregnet totalkostnad pr. bruker for hver enkelt kommune. Dette har vi så brukt til å beregne gjennomsnitt og standardavvik. Vi har også oppgitt høyeste og laveste verdi.

Tabell 8: Totalkostnad per bruker. Kroner.

	OSK-modell	AK-modell
Høyest	8 252	1 236
Lavest	602	683
Gjennomsnitt	2 498	911
Standardavvik	2 293	223

Kilde: Oxford Research AS

Som tabellen viser er det relativt stort standardavvik for OSK-modellen, noe som betyr at det er en stor variasjon i kostnadene. Variasjonskoeffisient, det vil si gjennomsnittet dividert på standardavviket i de to modellene er henholdsvis 0,9 og 0,2. Med andre varierer kostnadene mye mer blant OSK-kommunene enn blant AK-kommunene. Igjen er det grunn til å foreslå reisekostnader som sannsynlig forklaringsvariabel.

En faktor som kan påvirke kostnadsstørrelsen er lengden på konsultasjonen.

Tabell 9: Kostnad per time og modell. Kroner

	OSK-modell	AK-modell
Høyest	16 443	2 255
Lavest	1 203	1 236
Gjennomsnitt	3 660	1 666
Standardavvik	3 419	382

Kilde: Oxford Research AS

Verdien for den høyeste registrerte timekostnaden skyldes mest sannsynlig en rapporteringsfeil da den nest høyeste observerte timekostnaden er kr 8 252. Beregnet variasjonskoeffisient for timekostnaden er henholdsvis 0,9 og 0,2. Med andre er konklusjonen den samme uavhengig av om vi ser på antall brukere eller timekostnaden.

Det kan også tenkes at lengden på konsultasjonen har noe å si for kostnadene. Prosjektet har benyttet seg av tre ulike lengder på konsultasjoner: 30min, 45 min og 60 min. For å kunne sammenligne kostnadsdataene vil vi aggregere opp til å se på kostnader på timesbasis. Dette gir følgende resultat:

Tabell 10: Kostnad per time og tid til rådighet. Kroner

Varighet:	30 min	60 min
Gj.snitt kostnad pr bruker	1 593	3 554
Gj.snitt kostnad pr time	3 186	3 554

Kilde: Oxford Research AS

Tabellen viser at timekostnadene ikke er vesentlig høyere ved 1 time konsultasjoner enn det som er ved halvtimes konsultasjoner. En mulig feilkilde i denne beregningen er at kostnad pr time er funnet ved å multiplisere kostnad pr halvtime med 2. Om det vil være realistisk å få til 2 halvtimes konsultasjoner på 1 time er noe usikkert ettersom det alltid vil ta noe tid i forkant og etterkant.

Det er kun Lindesnesregionen som har benyttet seg av 45 minutters konsultasjoner. Da de ikke har oppgitt hvor mange som har benyttet seg av tilbudet i 2012, blir det vanskelig å si noe mer om kostnadene forbundet med 45 minutters konsultasjoner.

8.2.2 Hybridmodellen

Frem til nå har vi sett på de ulike modellene (AK og OSK) hver for seg, men det er også 3 kommuner

som benytter seg av den såkalte hybridmodellen. Vi har ikke valgt å foreta noen beregninger her da kostnadene ikke er fordelt på ulike modeller. En eventuell kostnadsfordeling basert på antall brukere vil implisitt forutsette at kostnadene ved AK og OSK er identiske, og en slik tilnærming vil tilføre analysen lite utover de beregningene vi allerede har gjennomført.

8.2.3 Utbygging av pilot i full skala

For å prøve å si noe om kostnadene ved fullskala har vi lagt følgende forutsetninger til grunn:

- Innbyggertall over 16 år anslått til ca 4 000 000
- Gjennomsnittskostnad for OSK modell: kr 2 498
- Gjennomsnittskostnad for AK modell: kr 911
- Brukerfrekvensen varierer mye. Vi har derfor satt fem promille som nedre grense og 30 promille som øvre grense.
- Vi har også valgt et middelalternativ for gjennomsnittskostnaden som er snittet av OSK og AK modellen. Dette begrunnes ut fra at kostnadsforskjellene i de to modellvalgene ser ut til å ha sitt opphav i reiseutgiftene til advokatene. Dermed vil kostandene variere med grad av befolkningstetthet/-størrelse.

Tabell 11: Kostnad beregnet etter brukerfrekvens.

	OSK-modell	AK-modell	Gjennomsnitt av OSK og AK
5 ‰	49 960 000	18 220 000	34 090 000
10 ‰	99 920 000	36 440 000	68 180 000
15 ‰	149 880 000	54 660 000	102 270 000
20 ‰	199 840 000	72 880 000	136 360 000
25 ‰	249 800 000	91 100 000	170 450 000
30 ‰	299 760 000	109 320 000	204 540 000

Kilde: Oxford Research AS

Det er som sagt vanskelig å si eksakt hva en fullskala utbygging vil koste. Men dersom vi legger en gjennomsnittsbetraktning til grunn vil en lav brukerfrekvens på fem promille av befolkningen over 16 år medføre en kostnad på 34 millioner kroner. Men en

høy brukerfrekvens på 30 promille vil kostnaden være 205 millioner kroner. En brukerfrekvens på 15 promille gir om lag 102 millioner kroner i kostnader. Disse beregningene er basert på tallene som er rapportert fra piloten, og de må ses i lys av usikkerheten knyttet til registrering og rapportering.

8.2.4 Administrasjonskostnader

Administrasjonskostnader vil i denne sammenheng forstås som kostnader som er direkte relatert til gjennomføringen av prosjektet. Dette kan for eksempel dreie seg om telefonkostnader, kopiutgifter, kostnader i forbindelse med å få advokater med på tjenesten og lignende.

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet har vi valgt å gruppere kostnadene i 1) annonsering av tilbud, 2) advokathonorar, 3) driftsutgifter. I følge det vi legger i begrepet administrasjonskostnader kan både posten «annonsering av tilbud» og «driftsutgifter» falle inn under definisjonen av administrasjonskostnader, da dette er direkte relatert til gjennomføringen av prosjektet. Det foreligger svært lite

talldata på posten «drift», mens posten «annonsering» har relativt god dekning. Under vises en tabell som uttrykker hvor stor andel administrasjonskostnadene utgjør av totalkostnadene. Administrasjonskostnaden er beregnet som summen av driftsutgifter og annonseringsutgifter. Tallene er avrundet.

Tabell 12: Administrasjonskostnader. Summen av driftsutgifter og annonseringsutgifter

Administrasjonskostnader	Totalkostnader	Andel
350 000	3 500 000	10 %
Kilde: Oxford Research AS		

Som tabellen viser utgjør administrasjonskostnadene ca 10 % av totalkostnadene til prosjektet.

Tabell 13: Administrasjonskostnader fordelt på modell.

Modell	Administrasjonskostnader	Totalkostnader	Andel
OSK	220 000	2 015 000	11 %
AK	48 000	681 000	7 %
Hybrid	82 000	804 000	10 %
Sum	350 000	3 500 000	
Kilde: Oxford Research AS			

Tabellen viser at administrasjonskostnadene varierer fra 7 % til 11 % av totalkostnadene knyttet til hver modell.

Det kan imidlertid være grunn til å tro at driftskostnadene som er rapportert inn for OSK-modellen er noe undervurdert. Grunnen til dette er at modellen vil påføre kommunen kostnader, men det kan være vanskelig å skille ut kostnadene fra de generelle administrasjonskostnadene i kommunen. Det tenkes da først og fremst på at kommunene vil ha utgifter knyttet til kontorplass, tilgang til pc osv. Dersom disse kostnadene ikke blir hensyntatt vil også totalkostnadene knyttet til førstelinjeretthjelp bli undervurdert. (

I tillegg til beregningene gjort ovenfor kan det også tenkes andre administrasjonskostnader forbundet med prosjektet. Det vil for eksempel være en oppstartskostnad ved å kontakte advokater for å høre om de vil delta i ordningen og kommunen må gjøre tilbudet kjent for innbyggerne. En del av kostnadene forbundet med sistnevnte vil være dekket av posten «annonsering», men samtidig opplyser flere kommuner at de foreløpig har benyttet seg av den faste spalteplassen i avisene. Det er usikkert om dette vil være mulig å fortsette med dersom denne ordningen vil foregå på fast basis. Det vil uansett påføre kommunen kostnader i forbindelse med organisering

av å gjøre dette kjent for innbyggerne i kommunen.

Når det gjelder å implementere ordningen på et nasjonalt nivå vil det påløpe kostnader i forbindelse med å informere og få kommunene med på dette. Det må foreligge en felles forståelse for hvordan gjennomføringen av ordningen skal foregå og det må vurderes hvordan ordningen skal kvalitetssikres. I henhold til kvalitetssikringen må det også foregå en oppfølging av dette i enhver kommune.

Det ligger en mulig kostnadsbesparelse knyttet til administrasjon ved en mulig sammenkobling av denne rettshjelpordningen og det eksisterende systemet knyttet til fri rettshjelp (se kapittel 9). Det ville imidlertid krevet en egen studie å kvantifisere dette nærmere.

8.3 Nytt av ordningen

De nyttevirkingene som kan observeres som følge av pilotforsøket er av en slik art at det ikke er mulig å verdsette dem i kroner og øre. Det betyr imidlertid ikke at en skal se bort fra dem. I Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser har en laget en metodikk for å systematisere ikke-prissatte virkninger. Vi vil legge prinsippene i denne til grunn for vår analyse.

I Finansdepartementets tilnærming er det tre begreper som står sentralt. Det skal både gjøres en vurdering av betydning, omfang og konsekvens. Vi ser kort nærmere på disse:

- **Betydning:** Det første trinnet er å gjøre en vurdering av betydningen for objektet eller de berørte. I stedet for å sette et tallanslag, etablerer man et gitt antall kvalitative kategorier fra lav – høy betydning, og plasserer deretter objektet/de berørte i riktig kategori. En mulig grovmasket inndeling er å operere med tre kategorier for betydning: liten – middels – stor.
- **Omfang:** Neste trinn i metoden er å vurdere hvilke endringer tiltaket antas å skape for de aktuelle områdene som er vurdert med hensyn til betydning, og graden av disse endringene. Også her anbefaler Finansdepartementet å lage en kvalitativ skala fra lite omfang til stort omfang, samt å skille mellom positive og negative virkninger. Deretter plasseres tiltaket i riktig kategori på bakgrunn av egne kriterier.
- **Konsekvens:** Med konsekvens menes her tiltakets virkninger innen det aktuelle området, sammenliknet med basisalternativet. Konsekvensen finnes ved å sammenholde

området betydning med omfanget av tiltaket. Finansdepartementet opererer med en nidelt skala for konsekvens, fra meget stor positiv konsekvens (+ + + +) til meget stor negativ konsekvens (- - - -).

I de tilfellene hvor en har flere tiltak, skal vurderingen av betydning, omfang og dermed konsekvens gjøres for alle alternative tiltak og for alle aktuelle områder. På denne måten vil man for hvert område kunne avgjøre hvilket tiltak som er "best" (flest pluser) og "dårligst" (flest minuser). I forhold til den samlede vurderingen, må det i hvert enkelt tilfelle avgjøres hvilke konsekvenser som skal telle mest. I tillegg må en også trekke inn en vurdering av de fordelingsmessige konsekvensene av tiltaket.

8.3.1 Nytteeffekter av fri rettshjelp

I dette delkapittelet vil vi anvende Finansdepartementets tilnærming for å kunne systematisere hva som er nytteeffektene av pilotforsøket med fri rettshjelp. Vi har identifisert de ulike mulige konsekvensene og gjort en vurdering av dem ut fra alle de intervjuene som er gjennomført i evalueringen samt den samlede analysen av dem. Både de ulike nyttekomponentene og konsekvensene av dem illustreres i tabellen under. I tråd med Finansdepartementets veileder er alle nyttekomponentene vurdert ut fra en skala 0 til ++++.

Tabell 14: Samlet vurdering av nyttekomponentene.

Område	Konsekvens
Generell takknemlighet over å få hjelp	+
Hjelp til å komme over vanskelig terskel – bedre livskvalitet	+++
Saker som inneholder elementer som dekker betydelige velferdsbehov både materielt og mer rettet mot livskvalitet	+++
Bistand til utfylling av dokumenter og skjemaer	+
Dekker et nokså omfattende behov for rettshjelp som ellers ikke hadde blitt dekket	+++
Samlet vurdering	+++
Kilde: Oxford Research AS	

Vår samlede vurdering av ordningen er at den bidrar til vesentlig nytte hos de som får bistand. Ordningen er med på å dekke et nokså omfattende behov for rettshjelp som ellers ikke hadde blitt dekket.

For å kunne vurdere nyttesiden på en mer utdypende måte, er det også nødvendig å se ordningen i forhold til fri rettshjelp. Resultatene fra henholdsvis Buskerud og Rogaland gir ingen klare indikasjoner på at etterspørselen etter fri rettshjelp er redusert som følge av implementeringen av førstelinjetjenesten.

Det er imidlertid grunn til å anta at etterspørselen vil kunne reduseres noe dersom førstelinjen blir gjort obligatorisk for rett til øvrig fri rettshjelp. Videre kan økt markedsføring og kjennskap til førstelinjetjenesten i befolkningen – dersom den gjennomføres nasjonalt – på sikt føre til en slik reduksjon. Dette diskuteres nærmere i kapittel 9.

8.3.2 Fordelingsmessige konsekvenser

For å få et mest mulig dekkende bilde av nyttesiden, er det også nødvendig å se nærmere på de fordelingsmessige konsekvensene. I hvilken grad er det slik at det er noen bestemte befolkningsgrupper som drar nytte av tilbudet? Den gjennomførte evalueringen avdekker at:

- Tilbudet når en bred brukergruppe. Denne er på mange måter ganske lik snittet av den norske befolkning hva gjelder inntekt, utdanning og alder.
- En når en overvekt av mennesker i aldersgruppene over 50 år, enslige kvinner, tryg-

dete og flere som er i kontakt med NAV og andre offentlige etater.

- Tjenesten når også en del andre grupper med større velferdsbehov og da særlig innvandrere. Her er det også mange med svært svake inntekter og med en annen og mer velferdsorientert saksammensetning, blant annet med mer arbeidsrett.

Dersom en foretar en samlet vurdering av disse punktene, er det sannsynlig at ordningen bidrar til å dekke særlige velferdsbehov. Dette er en positiv tilleggsvekt, men på rent faglig grunnlag er det ikke mulig å avgjøre hvor mye den skal telle. Det blir en ren politisk avveining.

Kapittel 9. Forhold til øvrig fri rettshjelp, andrelinje, tredje sektor

Fri rettshjelp tildeles i spesielle sakstyper og etter kriterier knyttet til blant annet klientens inntekt. Det vil være gunstig om førstelinjetilbudet vi belyser her, kan bidra til å redusere behovet for denne ytelsen. Det vil også være gunstig om førstelinjetjenesten kan bidra til å kanalisere flere saker til tredje linje, det vil si forskjellige rettshjelpstjenester drevet i regi av det offentlige, studenter, advokater mfl.

9.1 Hvorvidt ordningen kan begrense behovet for fri rettshjelp

I advokatskjemaene finner vi at bare 14 % av sakene kunne blitt dekket/delvis dekket som fritt rettsråd, etter advokatenes oppfatning. I hele 82 % av sakene avviser man fullstendig muligheten for slik dekning. Rapportene fra advokatene viser at oppfatningene er noe ulike i spørsmålet om tilbudet kan begrense behovet for øvrig fri rettshjelp (andrelinjen). 27 rapporter mener tilbudet vil begrense behovet, 25 hevder det kan begrense behovet «delvis» eller «i noen grad», mens hele 49 rapporter gir uttrykk for at det ikke vil begrense behovet.

Begrunnelsen for sistnevnte er ofte at sakene som kommer inn til førstelinjetjenesten ikke er sakstyper som er prioritert etter lov om fri rettshjelp, eller at klienten(e) overskrider inntektsgrensene for alminnelig fri rettshjelp. Samtidig fremhever flere advokater at førstelinjen kan være et godt supplement til fri rettshjelp.

Enkelte nevner imidlertid at tilbudet kan begrense behovet på sikt, men at innbyggerne i kommunene må bli bedre kjent med tilbudet.

I advokatskjemaet spørres det om brukeren ble henvist til å oppsøke ytterlige juridisk bistand og her ser vi at 37 % ble henvist videre. Dette tilsvarer 1742 brukere. Av disse ble 6 % henviste til flere enn én form for juridisk bistand.

Tabell 15: Brukere som ble henvist til ytterligere juridisk bistand. Prosent. N=1742

Ytterligere juridisk bistand:	
Advokat/rettshjelper (egen praksis)	58
Advokat/rettshjelper (annen)	22
Domstol/forliksråd	3
Fagforening/interesseorganisasjon	1
Familievernkontor	1
Forbrukerrådet	1
Forsikringsselskap	1
Frivillig rettshjelpstiltak	1
Fylkesmannen	1
Klagenemnder	0
Kommune	2
Konfliktråd	0
Kontoret for voldsoffererstatning	0
NAV	2
Kontor for pasientskadeerstatning	0
Pasientombudet	0
Sivilombudsmannen	0
UDI	1
Kriminalomsorgen	0
Krisesenter eller Dixisenter	0
Likestillings- og diskrimineringsnemda	0
Annet tilbud	5
Kilde: Oxford Research AS	

3 av de 8 brukerne hvor henvendelsen gjaldt utelukkende ikke-juridiske forhold, ble henvist til en annen instans. Videre ble 19 % av brukerne som ikke fikk saken løst rådet til å søke dekning av bistand etter lov om fri rettshjelp.

37 prosent av brukerne har en inntekt under kravet til fri rettshjelp (246 000 kroner). Men her mangler opplysning om øvrige inntekter i husstanden, samt formue. Begge opplysninger vil være avgjørende for om fri rettshjelp ville bli innvilget. Det samme gjelder sakstype.

I sum ser vi at ordningen først og fremst dekker et behov for ordinær juridisk assistanse i saker som ikke dekkes av ordningen med fri rettshjelp og for klienter som ikke har krav på slik rettshjelp. Vi ser også at svært få saker blir henvist til den såkalte tredje linje.

Av dette kan vi også slutte at vi vil få relativt begrensede effekter av å gjøre den undersøkte førstelinje-

tjenesten obligatorisk for rett til fri rettshjelp, i det tjenestebehovene er så vidt forskjellige.

9.2 Omfanget ved obligatorisk førstelinje for rett til fri rettshjelp

Kommunene som har deltatt i pilotprosjektet har samlet mottatt 5,5 henvendelser pr 1000 innbyggere i 2012. Siden ordningen ikke var kommet fullt i gang i 2011, må den samlede brukerfrekvensen i 2012 regnes som det mest dekkende bildet av forbruket av tjenesten.

Dette forbruket er imidlertid estimert ut fra advokatskjemaene. Antakelig gir denne datakilden en underrapportering på mellom 20 og 30 prosent, noe som skulle gi en samlet brukerfrekvens i 2012 på rundt 6,5 pr. 1000 innbyggere. Basert på de samme advokatskjemaene finner vi at ca. 14 % av sakene kunne blitt dekket/delvis dekket som fritt rettsråd. I 82 % av sakene avviser man fullstendig muligheten for slik dekning.

Det behandles omtrent 30 000¹⁸ søknader om fri rettshjelp av fylkesmenn og domstoler per år (saker både med og uten behovsprøving). I tillegg til dette behandler Trygderetten, fylkesnemndene for sosiale saker og kontrollkommisjoner et mindre antall saker innen sine saksfelt.

Et estimat kan i den forbindelse beregnes ut fra antall søknader om fri rettshjelp delt på andelen av befolkningen over 16 år (4 059 488)¹⁹. Lov om fri rettshjelp²⁰ har ingen nedre aldersbegrensning, men det er grunn til å anta at andelen personer under 16-18 år har et lite forbruk av rettshjelpstjenester. Basert på ovennevnte estimat og dagens rettshjelpslovgivning vil etterspørselen øke med ca. 7 saker (7,39) pr. 1000 innbyggere dersom tjenesten skal være obligatorisk for både saker med og uten behovsprøving.

Årlig mottar fylkesmannsembetene ca. 13 000²¹ søknader om behovsprøvd rettshjelp. Tar man utgangspunkt i at førstelinjen kun gjøres obligatorisk for behovsprøvde saker vil antall henvendelser til tjenesten bli omtrent 3 (3,20) saker pr. 1000 innbygger. Det foreligger ikke statistikk fra domstolene som viser fordeling av saker henholdsvis med og uten behovsprøving. Dette gjør det vanskelig å anslå hvor

mange saker med fri sakførsel som må sluses gjennom førstelinjetjenesten dersom den gjøres obligatorisk.

9.2.1 Generelle betraktninger

Som det fremkommer av rapportens kapittel 5 og tabell 6 ender rundt 40 % av konsultasjonene med at saken(e) etter advokatens oppfatning ble løst. Omtrent 30 % av sakene ble imidlertid ikke løst, til tross for at hele 97 % av brukerne svarer at de fikk svar på sine spørsmål.

Det rapporteres altså om stor grad av tilfredshet selv om ikke saken ble løst. Fra intervjuer med advokaterne ble det bekreftet at flere brukere benyttet seg av tjenesten for å høre om de i det hele tatt hadde en sak, andre igjen ønsker råd om veien videre. Det tyder dermed på at tjenesten har fungert som en ren rådgivningstjeneste for mange og at brukerne er fornøyd med det.

Det er imidlertid grunn til å anta at både løsningsfrekvensen og brukertilfredsheten vil reduseres dersom førstelinjetjenesten gjøres obligatorisk. Dette fordi man da får saker av mer omfattende og komplisert karakter inn i førstelinjen, og hvor brukernes forventning til tjenesten er høyere enn ved en ren rådgivningsfunksjon. Enkelte kan også tenkes å oppfatte dette som unødvendig byråkrati. Men enkelte brukere av fri rettshjelp vil antakelig oppleve det som mindre stigmatiserende å oppsøke en tjeneste som er for «folk flest». Motsatt kan det tenkes at «folk flest» vil være mindre entusiastiske overfor en tjeneste som kan få et sterkere preg av å være en ytelse for mer marginaliserte grupper.

Samtidig kan det være grunn til å anta at en andel av rettsråds sakene som etter dagens rettshjelpslovgivning gir krav på 2 timers salær etter stykkprisforskriften vil kunne løses allerede i førstelinjetjenesten.

Avslutningsvis bør det nevnes at kostnadene knyttet til en obligatorisk førstelinjetjeneste vil avhenge ikke bare av antall henvendelser, men også hvordan tilbudet organiseres. Faktorer som vil påvirke kostnadene vil være reiseutgifter til advokater og etterspørselen etter tilbudet vil kunne påvirkes av geografisk avstand mellom bruker og advokat.

9.3 Omfanget dersom øvrige endringer innføres

Rettshjelpsmeldingen foreslår innført en utvidelse av

¹⁸ For fylkesmennene var dette tallet 24 977 i 2011

¹⁹ SSB 2013

²⁰ Jf. lov om fri rettshjelp § 4

²¹ 13 463 i 2011

det saklige dekningsområdet for fri rettshjelp, samt en utvidet inntektsgrense. Oxford Research besitter ikke tilstrekkelig empirisk grunnlagsmateriale til å estimere hvor stor pågangen til førstelinjen vil bli dersom disse forslagene innføres.

9.4 Fylkesmennenes statistikk over fri rettshjelp

Oxford Research har undersøkt statistikken for fri rettshjelp fra fylkesmannsembetene i Rogaland og Buskerud for årene 2010 og 2011. Statistikken skiller mellom saker med og uten behovsprøving (krav til inntekt/formue).

9.4.1 Behovsprøvede saker

I Buskerud har det vært en reduksjon i barnefordelingssaker, oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold og saker knyttet til trygd/pensjon utenfor folketrygdloven. Videre har det vært en økning i personskadeerstatningssaker, utkastelse fra bolig i husleieforhold og saker om voldsoffererstatning til Kontoret for Voldsoffererstatning.

For øvrige behovsprøvede sakstyper foreligger det ingen markante endringer mellom 2010 og 2011 i Buskerud.

I Rogaland kan man se en nedgang i antall barnefordelingssaker og saker om oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold. Videre har det vært en økning i saker knyttet til utkastelse fra bolig i husleieforhold og voldsoffererstatningssaker. For øvrige behovsprøvede sakstyper foreligger det ingen markante endringer mellom 2010 og 2011.

9.4.2 Saker uten behovsprøving

I Buskerud kan man se en økning i antall saker etter utlendingsloven, barnevernssaker, saker om erstatning for strafforfølgning, vurdering av anmeldelse for kjønnslemlestelse og seksuallovbrudd, tvangsektenskap og krav om voldsoffererstatning direkte mot gjerningsperson.

I Rogaland kan man samtidig se en reduksjon i antall saker etter utlendingsloven. Videre har det vært en økning i antall saker om erstatning for strafforfølgning og i saker om vurdering av anmeldelse for kjønnslemlestelse og seksuallovbrudd.

For øvrige sakstyper uten behovsprøving er antallet tilnærmet uendret for begge fylker.

9.4.3 Vurdering og konklusjon

Statistikken fra henholdsvis Buskerud og Rogaland gir ingen klare indikasjoner på at etterspørselen etter fri rettshjelp er redusert som følge av implementeringen av førstelinjetjenesten.

Samtidig er det grunn til å anta at etterspørselen vil kunne reduseres noe dersom førstelinjen blir gjort obligatorisk for rett til øvrig fri rettshjelp. Videre kan økt markedsføring og kjennskap til førstelinjetjenesten i befolkningen – dersom den gjennomføres nasjonalt – på sikt føre til en slik reduksjon.

Kapittel 10. Organisering av tjenesten

I dette kapitlet skal vi først se på de to hovedmodellene – OSK og AK, og hvordan de blant annet påvirker søkningen til rettshjelpstjenesten. Vi drøfter også hvorvidt det er noen såkalt «advokatterskel». Deretter skal vi se på hvordan tjenesten kan iverksettes for best mulig å hensynta kravene til offentlige anskaffelser, best mulige advokattjenester og flere etiske problemer som kan oppstå. Bør det være et eget regelverk rundt disse tjenestene? Hvordan passe dem inn i forholdet mellom stat, fylke og kommune er blant problemstillingene som belyses.

10.1 De ulike modellene

En hovedmålsetting ved pilotprosjektet var å teste ut hvilken modell som bør benyttes. Pilotprosjektet prøver ut to hovedmodeller for hvor rettshjelpen tilbys, henholdsvis Offentlig servicekontor (OSK) - modellen og advokatkontormodellen (AK). I OSK-modellen tilbys rettshjelpen i et offentlig kontor, i de aller fleste tilfellene et offentlig servicetorg. I denne modellen inngår kommunen avtale med én eller flere advokater, som er tilgjengelige til fastsatte tidspunkter. I advokatkontormodellen tilbys første-linjerettshjelpen i ett eller flere advokatkontorer.

Modellene som blir prøvd ut er altså OSK og AK, samt en kombinasjon av OSK og rekvisisjon til advokat. I denne sammenheng vil det være aktuelt å se på hvorvidt det er noen kjennetegn ved kommunene som har valgt OSK vs. AK-modellen. Videre vil det være aktuelt å se om type modell påvirker hvilke brukergrupper som benytter seg av tilbudet og hvor mange som bruker tjenesten (målt som andel av befolkningen).

10.1.1 Lokalisering av modellene

Stavanger, Drammen og Sandnes er de eneste kommunene i dette prosjektet som tilbyr både OSK og AK-modellen. Det vil derfor være aktuelt i analyse av modell og brukergruppe å se spesielt på resultater fra disse tre kommunene hvor innbyggerne faktisk har hatt et reelt valg av modell. Vi studerer også modell i relasjon til trekk ved kommunen, og her er disse tre kommunene ekskludert ettersom de tilbyr begge modeller. Vi ønsker å se hvorvidt antall besøkende per modell avhenger av egenskaper ved kommunen heller enn valg av modell.

Det er 26 kommuner som har valgt OSK-modellen og 7 kommuner som har valgt AK-modellen. Videre ser vi at kommuner som har valgt OSK-modellen gjennomsnittlig er mindre i det de i snitt har 7 000 færre innbyggere enn kommunene som har valgt AK-modellen. Ser vi videre på den sosiale sammensetningen (utdanningsnivå, forbruk av trygder), som man antar vil kunne påvirke besøksfrekvensen i kommunene, er det så å si ingen forskjeller mellom OSK- og AK-kommuner. Det som skiller mest er høyere utdannelse i AK-kommuners favør hvor det skiller 3,5 %. Videre tyder det på at OSK-kommuner er lokalisert lenger borte fra et sentrum. Hvis vi finner forskjell blant brukere av de to modellene, så vil ikke dette nødvendigvis skyldes kommunens sosiale struktur. Forskjellene kan skyldes forskjell i modell for tjenesten, eller det kan være andre trekk ved kommunen.

Lederen for servicetorget på Forsand erfarer at lokalisering på kommuneservicetorget er et positivt tiltak. I en liten kommune, som Forsand er, blir det oppfattet som bra at tilbudet er lokalisert på kommunehuset. Det er mange ulike tjenester som tilbys der og dette bidrar til å øke anonymiteten og til en viss grad skjule at man skal prate med en advokat. Det har likevel vært tilfeller hvor bruker har kviet seg for å oppgi navn.

Også advokatene som er tilknyttet prosjektet i Forsand kommune stiller seg positive til at tilbudet blir lokalisert til servicekontoret. Særlig i mindre kommuner som Forsand er dette en hensiktsmessig lokalisering.

10.1.2 Bivariate analyser av brukergrupper og modell

I det følgende vil det bli gitt bivariate analyser for å kaste lys på trekk ved klienter i forhold til type modell. Det er viktig å påpeke at brukerne i de aller fleste kommuner ikke har hatt et valg hvorvidt de vil benytte seg av OSK eller AK-modellen og resultater vil derfor bli sammenlignet med resultater fra Stavanger, Sandnes og Drammen hvor brukerne har hatt et reelt valg av modell. Resultater fra disse tre kommunene vil bli kommentert om de skiller seg ut fra alle kommunene samlet.

Bivariate analyser tyder på at kjønn ikke påvirker hvorvidt man velger type modell. Når det kommer til

forsørgeransvar ser vi at der brukerne har hatt et reelt valg, velger 83,5 % med barn/forsørgeransvar OSK, mot at 78,4 % uten slikt ansvar velger OSK.

10.1.2.1 Er det noen advokatterskel?

I NOU 2002:18²² omtales begrepet og fenomenet «advokatterskel» slik:

Det synes å være en utbredt oppfatning blant folk flest at det skal en del til før man oppsøker advokat. Det å kvie seg for å søke advokatbistand selv om man har et legitimt behov, betegnes gjerne som en «advokatterskel». Årsakene til at mange opplever en slik terskel, kan være at de har en oppfatning av at advokater er vanskelig tilgjengelige. Det kan skyldes at de for eksempel antar at advokatbistand er dyrt, at problemet ikke er alvorlig nok eller andre sosiale, faktiske eller formelle forhold.

Antagelsene har vært at de med høyere utdanning oftere vil velge AK-modellen. Mange antas å ha en terskel for å besøke advokat, og terskelen skulle i følge teorien være høyere blant dem med lavere utdanning. Dette kommer av at det oppleves som et høyterskeltilbud, i tillegg frykter mange regningen man får fra en advokat.

Her ser vi likevel en økende grad av benyttelse av OSK etter hvert som utdannelsen stiger. Dette forholdet gjelder i alle kommuner, men ser vi bare på Stavanger, Sandnes og Drammen blir forskjellene enda større. Omtrent 16 prosentpoeng flere med høyere utdanning benytter seg i disse tre kommunene av OSK-modellen i stedet for AK-modellen jamført med dem uten utdanning. Sammenligner vi dem med høyere utdanning med dem med bare grunnskole ligger forskjellen på 10 prosentpoeng, mens det er nesten ingen forskjell mellom dem med videregående og høyere utdanning i form av valg av modell.

Videre ser vi at hjemmевærende (69 %) og uføretrygdet er de som i størst grad velger AK-modellen, mens studenter og arbeidstakende oftest benytter seg av OSK-modellen. Dette ser vi av advokatskjemaene i Stavanger, Drammen og Sandnes.

Tabell 16: Valg av modell og inntektskilde. Drammen, Sandnes og Stavanger-

	OSK-modell	AK-modell
Arbeidstaker	84 %	16 %
Næringsdrivende	83 %	17 %
Pensjonist	75 %	25 %
Hjemmевærende	69 %	31 %
Student	89 %	11 %
Uføretrygdet	75 %	25 %
Arbeidsledig	77 %	23 %
Annet	83 %	17 %
N=1181	953	228
Kilde: Oxford Research AS		

Det er vanskelig å si hvorvidt dette skyldes tilfeldige utslag ettersom det er veldig få studenter og hjemmевærende generelt blant brukerne. Dette er en forskjell som først blir klar når vi ser på de tre kommunene hvor innbyggerne har et reelt valg av type modell. Dette kan skyldes liten tiltro til det offentlige eller at disse brukerne har hastesaker (brukere med hastesaker ble gjerne tilbudt rekvisisjon om det ikke var ledig på kommuneservicetorget).

Alder påvirker i liten grad hvorvidt man velger den ene modellen fremfor den andre, selv om vi finner en svak sammenheng mellom alder og valg av modell. En kontroll for bruttoinntekt gir omtrent ingen forskjell mellom brukerne av de to modellene. Mens brukerne av OSK-modellen har et snitt på rett under 300 000 kr., har AK-modellens brukere et snitt på rundt 305 000 kr. Ser vi på Sandnes, Drammen og Stavanger samlet, er ikke resultatet så ulikt. Medianen til de som benytter seg av OSK er på 290 000 kr, og AK-brukerne har en median på omtrent 250 000 kr. Blant dem med inntekt under 200 000 kr velger 7 % flere advokatkontor fremfor offentlig servicekontor. Fødeland påvirker i liten grad hvorvidt man velger AK eller OSK.

Ut fra de bivariate analysene ser vi at de sosiale gruppene vi forventet skulle trekke til OSK-modellen nødvendigvis ikke er de samme som dem som bruker modellen i høyest grad. Vi er særlig overrasket over at folk med lavere utdanning i større grad foretrekker AK-modellen. En mulig årsak til det kan være at dette er grupper som i større grad har vært i kontakt med offentlige tjenester før, og ønsker en part som de ser på som mer nøytral. Det faktum av advokaterne i en AK-modell ikke sitter på et offentlig kontor kan bidra til at opplevelsen av nøytralitet styrkes.

²² NOU 2002:18, »Rett til rett. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester.«

Videre viser de bivariate analysene at type saksområde ikke påvirker valg av modell. Det er heller ikke noen forskjell mellom de to modellene og hvorvidt klienten kunne fått dekket bistanden som fritt rettsråd. Det er en liten forskjell på om advokaten henviser klienten til å oppsøke ytterligere juridisk bistand. Denne type henvisning skjedde i 4 % flere tilfeller i OSK-modellen. For videresending til en annen instans er det ikke mulig å se på forskjeller mellom AK- og OSK-modellen grunnet datamangel.

I Lindesnesregionen er hovedregelen at brukerne møter advokatene i kommunens lokaler i tilknytning til servicekontoret. Advokatene fremholder at dette er å foretrekke fremfor å møtes på advokatkontoret, ikke minst fordi terskelen for å møtes på «nøytral grunn» er lavere enn for å møtes på et advokatkontor. Det er også klargjørende for rolleforståelsen for advokatene å møtes på servicekontoret, da det signaliserer at advokatene deltar som del av ordningen med førstelinjerettshjelp og ikke i kraft av sin advokatpraksis. Når man møtes på servicekontoret er det tydelig at bistanden er begrenset til møtet på 45 minutter og også at bistanden er begrenset i dybden.

Det ble gjort ett forsøk med å legge et tilbud (en torsdag) til en av de minste kommunene i regionen, men forsøket var mislykket da ingen brukere meldte seg. Advokatene argumenterer for at en mulig årsak til dette kan være at forholdene er for «gjennomsiktige» på mindre steder, og at dette forhindrer potensielle brukere fra å melde sin interesse. Dette kan være en hindring i noen lokalmiljøer, men i det store og det hele finner vi at små og «gjennomsiktige» kommuner har størst tilstrømning til tjenesten.

10.1.2.2 Advokatdekning er viktig

Hvis vi inkluderer advokatdekning i kommunen som en faktor, ser vi at samtlige kommuner (5) som årlig har over 20 besøkende per 1000 innbygger er kommuner som ellers ikke har advokater. Rangerer vi andel besøkende fra flest til færrest besøkende ser vi at man må ned på 7. plass før man finner en kommune med advokatdekning. Bare 3 av de 10 kommunene som ligger på topp i antall besøkende har advokatdekning og de ligger på henholdsvis 7., 9., og 10. plass. Det er nærliggende å tro at grunnen til høye besøkstall i kommuner med få innbyggere skyldes at det ikke er advokatdekning. Mange i små kommuner sitter gjerne med flere juridiske spørsmål, men grunnet reiseavstand i tillegg til «advokatterskel» er det mange som lar være å oppsøke advokat.

I tillegg til det overordnede temaet om valg mellom OSK- og AK-modellen, er det flere organisasjonsmes-

sige problemer som dukker opp, og som oppdragsgiver har ønsket belyst

10.2 Bemanning utenom advokater

I konkurransegrunnlaget reises spørsmålet om hvordan rettshjelpskontorene skal bemannes utover bruk av advokater og rettshjelpere. Dette er en type problematikk som i svært liten grad har vært reist verken i advokatrapportene, våre intervjuer med advokater og i våre intervjuer med kommunale administratører.

Dette spørsmålet er antakelig ikke så relevant i dagens situasjon, for slik ordningen er nå eksisterer det ingen særskilte "rettshjelpskontorer", det er innleide advokater som enten bruker kommunens eller egne lokaler. Kommunen og/eller advokatene har også håndtert timebestilling etc., og ser neppe det store behovet for å ansette sekretærer, studenter eller liknende i back-office-funksjoner.

Man kan imidlertid tenke seg at advokater/rettshjelpere blir byttet ut eller supplert av offentlig ansatte jurister og jusstudenter. Dette er noe Advokatforeningen m.fl. er svært negative til, begrundelsen er manglende uavhengighet fra staten, men også redusert inntjening må tas i betraktning her. I forbindelse med arbeidet med den såkalte «Rettshjelpmeldingen» (Stortingsmelding nr. 26 2008-2009) ble det blant annet diskutert en modell der man opprettet et offentlig servicekontor bemannet med offentlig ansatte rettshjelpere. Forslaget var motivert av den finske ordningen, utredet av professor Jon T. Johnsen²³. Man valgte imidlertid ikke denne ordningen.

Det er imidlertid mulig at de som håndterer førstelinjetjenesten i de større byene bør ha egen juristkompetanse for å være «på høyde» med advokatene. Her vil man kanskje i større grad måtte håndtere sterkere advokatkontorer og representanter for advokatenes interesseorganisasjon i forbindelse med design av anbudskonkurranser.

10.3 Enkeltengasjement eller større avtaler

Et annet interessant spørsmål er om engasjementene til advokatene i tjenesten bør utlyses som enkeltengasjementer eller som større avtaler med advokatfirmaer. I det siste tilfellet vil det kunne være aktuelt med anbudskonkurranser i tråd med reglementet for offentlige anskaffelser.

²³ «Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenlikning av rettshjelpordningene i Norge og Finland.» Særskilt vedlegg til St. meld. Nr 26 2008-2009. Justis- og politidepartementet. 2008.

Her har det kommet tydelig fram at de mindre kommunene har så små oppdrag at de går under utlysingskravene med god margin. I den store kommunen vi har besøkt, Stavanger, har det imidlertid vært mye komplikasjoner rundt utlysningen. Det skal ha blitt stilt krav fra bransjehold om at flere advokater skulle involveres, noe som har medført mye merarbeid for de kommunale administratorene. Det er en fordel for kommunen å ikke ha for mange å forholde seg til, samtidig som klientene kan være tjent med mange med ulik kompetanse. Jo flere som er involvert, jo mindre sannsynlig er det også at noen enkeltadvokater bruker opplegget til det man kan kalle klientkapring (som er en reell risiko – se kapittel 10.4.1.).

En viktig erfaring som kom frem under intervjuet med de kommunalt ansvarlige i Stavanger kommune, var at samarbeidet med advokatene til tider var svært komplisert. Stavanger kommune var den eneste kommunen i dette prøveprosjektet som fikk beskjed om at de skulle tilby tre ulike ordninger; offentlig servicekontor, annet offentlig kontor og advokatkontor. Disse ordningene førte blant annet til merarbeid med fakturakontroll.

De kommunalt ansatte i Stavanger hadde en komplisert oppgave med konkurransegrunnlaget. Fylkesmannen var til god hjelp her ettersom han er en autoritet med tyngde, mens de kommunalt ansvarlige opplevde at det var noe mindre hjelp å hente hos Justisdepartementet.

Advokatene i Stavanger rapporterer gjennomgående at antall advokatfirmaer og advokater som er involvert i ordningen i Stavanger er hensiktsmessig. Mange av advokatene er også involvert i ordningen i andre kommuner i Rogaland. Noen advokater mener imidlertid at ordningen kunne vært konsentrert på færre advokatkontorer.

I advokatrapportene ble det særskilt fremhevet at det i et par kommuner var ansatt for mange advokater, hvilket gjorde oppdragsmengden svært liten for enkelte advokater. Vi tror spørsmålet om enkeltengasjementer/større avtaler også må ses i lys av hvilken modell man velger med hensyn til beliggenhet. Hvor rettshjelpen skal ytes i kommunale kontorer vil det være naturlig at kommunen inngår avtaler med enkeltadvokater. I motsatt tilfelle vil det kanskje være mer hensiktsmessig med en anbudskonkurranse hvor firmaet som sådan er kontraktspart med kommunen, og at oppdragene kan fordeles internt i firmaet under oppsyn av en/ flere ansvarlige partnere.

Sistnevnte modell brukes allerede i dag på statlig nivå, hvor Regjeringsadvokaten har inngått avtaler

med et par private advokatfirmaer om advokatoppdrag innen utlendingsfeltet for å håndtere saksmengden. Anbudskonkurranse vil også kunne bidra til å redusere utgiftene knyttet til ordningen, dersom markedskreftene presser timeprisen lavere enn ellers.

Her ser vi også noen paralleller til problematikken med UDIs advokatordning for asylsøkere, dette er et felt som er evaluert av Oxford Research²⁴ og med noen sentrale problemstillinger: Skal engasjementene være på åremål, hvor lenge skal engasjementene vare, bør det være opptakskrav etc. Dersom tilbudet blir innført på landsbasis er det klart at mange advokater ønsker et slikt oppdrag da det vil gi stabil inntekt i tillegg til alminnelig portefølje. Samtidig er det som alltid viktig å holde uinteresserte/ukvalifiserte advokater utenfor. Vi går nærmere inn på dette i avsnittet under

10.4 Hvordan sikre optimal kvalitet

Hvordan man kan sikre en optimal kvalitet på rettshjelpen? Dette er et komplekst spørsmål og omfatter temaer som:

- Personvern
- Klientlojalitet
- Uavhengighet
- Habilitet for å unngå dobbeltrepresentasjon,
- Etisk regelverk
- Disiplinærsystem/kvalitetssikringsordning for offentlig rettshjelp
- Kompetansekrav ved rekruttering og faglig veiledning for rådgiverne.

Det vil føre for langt å diskutere disse problemfeltene i sin fulle bredde i denne rapporten. Vårt primære standpunkt er at kvalitetssikringen av advokattjenester må forankres innenfor et generelt regelverk og system. Dette er under drøfting i forbindelse med at det er nedsatt et utvalg som skal gå gjennom advokatregelverket og å få utredet spørsmålet om det bør utformes en egen lov for advokater og andre som yter juridisk bistand. Utvalget betegnes «Advokatlovutvalget» og ledes av høyesterettsdommer Bergljot Webster.

Oxford Research ser imidlertid klart behovet for at akkurat førstelinjetjenesten burde reguleres i en eller annen form, feks i form av et rundskriv for rettshjelpsadvokater. Rundskrivet bør regulere i

²⁴ Viblemo mfl. «Evaluering av advokatordningen for asylsøkere». Oxford Research oktober 2012.

hvilke tilfeller advokaten kan påta seg oppdraget videre, på hvilke vilkår dette skal gjøres (timepris etc, med mindre det skal være på advokatens vilkår), når saken bør henvises videre og hvor den i så fall bør henvises.

I det følgende vil vi peke på en del særlige problemer som har blitt reist i vårt empiriske arbeide med dette prosjektet:

10.4.1 «Klientkapring»

Når en advokat har gitt gratis rettshjelp i opptil én time, og klienten ønsker å fortsette saken mot betaling eller gjennom offentlig rettshjelp, vil det jo være naturlig at den advokaten som har fått kjennskap til saken og tillit hos klienten fortsetter oppdraget i sin egen virksomhet. Men det er jo en klar fordel for den enkelte advokat. Klienten må selvfølgelig henvises videre dersom advokaten mangler kompetanse/ekspertise på det aktuelle rettsområdet. I det hele tatt er dette kanskje det feltet der det er klare behov for tydelige retningslinjer, noe vi også ser av vår mer kvalitativt orienterte empiri:

Under intervjuene i Stavanger har det framkommet blandede inntrykk fra brukerne. Alle har vært fornøyd med at dette tilbudet har blitt gitt, men det har vært svært ulikt hvor fornøyd man har vært med advokaten man har fått tildelt. Det ble nevnt at advokater henviste brukere videre til advokatens eget kontor etter endt konsultasjon. Dette er også noe vi som sagt ser av advokatskjemaene: En stor andel av brukerne blir henvist videre til advokatens egen praksis.

Problemet var imidlertid at det ikke alltid ble gjort klart hvor mye dette ville koste, i følge brukere i Stavanger. Det var også advokater som tilbød seg å fylle ut skjema, søknad, testament o.l. i etterkant av konsultasjonen, men som ikke klargjorde hvor mye denne tjenesten ville koste og i visse tilfeller ble det heller ikke gitt beskjed om at denne tjenesten ville bli fakturert.

Det var også et tilsynelatende relativt bekymringsverdig tilfelle hvor brukeren ble henvist til advokatens egen praksis etter endt konsultasjon på grunn av at saken var særlig komplisert. Brukeren fikk inntrykk av at saken ville ordne seg, og sa seg derfor villig til å betale for advokaten. Saken ble imidlertid ikke løst etter klientens oppfatning, og klienten satt igjen med en regning på 14 000 kroner. Videre hevdet klienten at det beløpet advokaten og han ble enige om i starten, doblet seg uten varsel. Klienten fikk etter en stund halvert fakturaen, men sier det var vanskelig å vite hvor man skulle klage ettersom han ikke er norsk og det derfor er vanskelig å orien-

tere seg. Til tross for dette er klienten entusiastisk i forhold til ordningen.

10.4.2 Kompetansekrav

Her må man først og fremst ta i betraktning at førstelinjeadvokatene bør være såkalte "allmennadvokater", med variert faglig kompetanse. Det bør tilknyttes advokater med allsidig praksis og lang erfaring til ordningen.

Det har blitt nevnt i Stavanger av både de ansatte i kommunen og brukere at unge advokater ble sendt som ofte bare var fullmektiger. Det var i tillegg et visst inntrykk av at de unge advokatene brukte denne tjenesten til å generere nye klienter.

10.4.3 Kontroll

Forutsatt at man tenker seg advokater/rettshjelpere tilknyttet ordningen, vil det avgjørende være om det ordinære disiplinærsystemet for disse gruppene fungerer etter sin hensikt. Samtidig kan man jo fortsette evalueringen av tiltaket ved at klienten gis et brukerskjema i etterkant av konsultasjonen, slik at uinteresserte eller faglig svake advokater kan lukes ut etterhvert. Informasjon om klagemuligheter m.m. er også egnede tiltak. Et særskilt kontroll- og disiplinærorgan for offentlig rettshjelp vil være kostnads-krevende.

10.4.4 Klientlojalitet, uavhengighet mm

Advokater er underlagt retningslinjer for god advokatskikk som i utgangspunktet er tilfredsstillende med hensyn til klientlojalitet, uavhengighet m.v. Hvis to motparter går til samme advokat kan den ene parten enkelt henvises til en annen advokat tilknyttet ordningen. Igjen anser vi det slik at dette fint kan løses innenfor de eksisterende rammer og regelverk.

10.5 Interkommunalt samarbeid

Det er flere interkommunale samarbeid i pilotprosjektet. Oxford Research AS har i den forbindelse særlig evaluert det interkommunale samarbeidet i Lindesnesregionen i lys av kriterier som tilgjengelighet, kvalitet og ressursbruk med tanke på mulighetene for å videreføre en slik interkommunal modell i det videre arbeidet med implementeringen av førstelinjetjenesten.

Her var det fem kommuner som fikk alt organisert fra Mandal. Antakelig av denne grunn har regionen fått en omvendt brukerstruktur i forhold til andre områder: Færre brukere i de fire mer perifere kommunene i regionen, høyere brukerfrekvenser i den

sentrale kommunen (Mandal). Brukernes inntrykk av kvaliteten på tjenesten er den samme høye som man finner ellers.

Men Lindesnesregionen skiller seg fra andre kommuner med overveiende OSK-modell med et relativt lavt kostnadsnivå, noe som skyldes lave reisekostnader for de deltakende advokatene som alle holdt til i Mandal. Dette reiser igjen spørsmålet om det er slik at besparelser må veies opp mot lokal forankring.

10.6 Fylkesmannens rolle

Justisdepartementet har organisert prosjektet slik at det er Fylkesmennene i henholdsvis Buskerud og Rogaland som står for den daglige ledelsen av prosjektet, herunder kontakten med kommunene mv. Er dette en hensiktsmessig organisering av førstelinjetjenesten med tanke på hensynet til det kommunale selvstyret, hensynet til statlig styring og behovet for kontroll med førstelinjetjenesten? Hva er kommunenes og fylkesmennenes erfaringer med samarbeidet og finnes det bedre alternativer til organiseringen på dette området?

10.6.1 Statens representant

Fylkesmannen er først og fremst statens representant i det enkelte fylke. «Han» utfører oppgaver på vegne av 12 departementer og 9 direktorater. Dette kan i prinsippet skape konflikter i forhold til prinsippet om kommunalt selvstyre. På den annen side vil det samme embedet kunne ha en viktig rolle som tjenesteyter til kommunene.

Dette er en tematikk som knapt har vært reist av dem vi har intervjuet i kommunene, ei heller i advokatrapportene. Om dette tilbudet skal styres av fylkesmennene regionalt eller departementet sentralt, synes mer som et mer pragmatisk spørsmål om plassering av arbeidsbyrder og ressurser. Hvis departementet ønsker mindre arbeid har jo fylkesmannsembetene allerede flere slike tilsyns- og administrasjonsoppgaver i spenningsfeltet mellom stat og

kommune, så de bør jo i utgangspunktet være godt egnet for oppdraget.

Oxford Research har intervjuet en representant for Fylkesmannen i Rogaland: Pilotprosjektet er initiert av Justisdepartementet, som henvendte seg til Fylkesmannen i Rogaland med forespørsel om å håndtere prosjektledelsen i fylket. Fylkesmannen aksepterte forespørselen, som statens representant i fylket og på grunnlag av spesifikk kompetanse om fylket.

Fylkesmannens aktivitet i forbindelse med prosjektet var særlig stor i initieringsfasen. Det ble arrangert et møte med deltakelse av JD, Fylkesmannen og kommunene, der det ble informert om ordningen og hva JD og Fylkesmannen kunne bistå kommunene med.

Fylkesmannens oppgaver i initieringsfasen besto av rekruttering av kommuner, informasjonsgiving, bistand til departementet, markedsføring av ordningen, etc. I hele perioden har Fylkesmannen hatt tilsyn med ordningen, samlet inn skjemaer, innhentet rapporter fra kommunene, drevet noe markedsføring av ordningen og vært tilgjengelig for kommunene og JD ved behov for informasjon.

I sum opplever Oxford Research det slik at spørsmålet om Fylkesmannens rolle er mer av pragmatisk karakter, og mindre prinsipielt knyttet til temaer som uavhengighet, kommunalt selvstyre etc.

Et lite paradoks kan nevnes: I flere av brukerskjemaene blir som nevnt ordningen omtalt i svært rosende ordelag der hvor brukerne kan skrive sine egne kommentarer. Rosen tilfaller ofte eksplisitt *kommunen* som har tilbudt en slik utmerket ordning, mens det statlige initiativet og finansieringen synes ukjent for mange.

Kapittel 11. Det offentliges veiledningsplikt

Det er som tidligere nevnt uttrykkelig presisert i Stortingsmelding nr. 26 (2008-2009) at førstelinjetjenesten ikke skal overta oppgaver som i dag ligger under forvaltningens veiledningsplikt.

11.1 Advokatenes oppfatning

Vi har tre kilder for en vurdering av om advokatene oppfatter det som om de må overta den offentlige forvaltningens plikter: Advokatskjemaene, halvårsrapporteringen fra advokatene, samt de intervjuene vi har hatt med advokater i Lindesnesregionen, Stavanger og Forsand.

11.1.1 Advokatskjemaene

Fra advokatskjemaene spørsmål 18 kan vi lese at i 36 % av sakene burde klientens behov for bistand helt eller delvis vært dekket av det offentliges veiledningsplikt, mens i 60 % av sakene burde det ikke vært dekket. En av målsetningene ved pilotprosjektet var at tilbudet skulle være subsidært til det offentliges informasjons- og veiledningsplikt. Ut fra advokatskjemaene ser vi at flertallet av sakene er i tråd med målsetningen, selv om en betydelig andel overlapper det offentliges veiledningsplikt.

11.1.2 Advokatrapportene

Kun 8 advokatrapporter gir uttrykk for at klienter kommer med problemstillinger som er omfattet av forvaltningens veiledningsplikt. Av disse er det NAV og plan- og bygningsetaten som nevnes som aktuelle forvaltningsorganer. Særlig er det klienter som kommer med skjemaer fra NAV som de har vanskeligheter med å fylle ut, og hvor de opplever manglende veiledning.

En advokat kommenterer i sluttrapporten at forvaltningen, særlig NAV, har problemer med å forklare brukerne hvorfor reglene er som de er.

En annen kommenterer at forvaltningen ofte henviser klienter til internett eller lange telefonkøer. Det er et problem når det ikke er alle som klarer å håndtere all informasjon som ligger tilgjengelig på internett, og heller gjerne ikke klarer å finne frem til relevant informasjon.

Inntrykket er vel blant noen advokater at forvaltningen ikke i mindre grad utøver sin veiledningsplikt,

men heller at kvaliteten på veiledningen generelt er for dårlig.

11.1.3 Intervjuene i Lindesnesregionen

Advokatene i Lindesnesregionen mener at ordningen i noen grad fungerer som en nøytral instans i relasjon til det offentlige, der personer som har fått et vedtak fra kommunen eller NAV kan få en uhildet vurdering av offentlig fattede vedtak. I denne type saker bidrar ordningen til å avlaste henvendelser om informasjon til øvrige offentlige instanser. Advokatene mener de har avverget en del klager til NAV og kommunen, etter at brukere har fått en «second opinion» på et avslag og fått klarlagt sine rettigheter. På en måte innebærer dette at advokatene utfører en oppgave som det offentlige (ofte NAV) skulle utført, og slik kan man påstå at det offentlige her kan ha unnlatt å utføre en pålagt oppgave tilfredsstillende. Men samtidig vil en del av klientene ha en skepsis til det offentlige, og oppfatte det som en motpart. Slik kan ordningen avhjelpe et velferdsproblem knyttet til opplevelsen av å forstå at man har fått det man har krav på, og at alle muligheter er utprøvd.

11.1.4 Stavanger

Advokatene i Stavanger er samstemte i at sakene som tas opp i konsultasjonene i liten grad vært aktuelle for ordningen «fri rettshjelp», og det er få saker som faller inn under forvaltningens veiledningsplikt.

Informasjon tilsendt fra prosjektleder i Stavanger viser at det ikke bare er enkeltpersoner som har dratt nytte av dette tilbudet. NAV-kontoret i regionen melder om at klientene deres ofte har et behov når det gjelder vurdering av en sak. Det blir sagt at brukerne ofte har et behov for å avklare om de har grunn til å oppsøke advokat enten det gjelder blant annet ulovlig oppsigelse, manglende lønn, utkastning og bidrag eller samvær. Dette viser at NAV sender brukere videre til dette prosjektet for en vurdering av saken.

Også familievernkontoret i Stavanger har henvist mange til å oppsøke gratis juridisk rådgivning. Prosjektleder i Stavanger oppfatter at dette tilbudet fyller et hull i de offentlige tjenestene for «tunge» brukere av kommune og stat.

Dette tilbudet er en naturlig forlenging av den veiledningen som allerede eksisterer i dag. Og det er

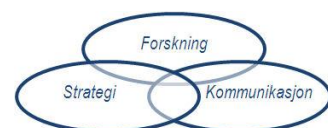
absolutt behov for ansikt-til-ansikt-konsultasjon. Dette er en tjeneste som folk trenger. Mange trenger hjelp til å ringe, internett etc.. Mange har ikke et nettverk man kan søke hjelp i. Dette fungerer som et bra integreringstiltak. Det er også mange som ikke ønsker å gå til NAV for hjelp, og søker derfor hjelp her.

Advokatene

Advokatene i Forsand-tilbudet mener i hovedsak tilbudet er samfunnsøkonomisk nyttig. Det vil blant annet avhjelpe kommunene og avlaste forvaltningen. I kommunene bruker man mye ressurser på en del av disse sakene. Et eksempel på dette er at det er klienter som skriver side opp og side ned med informasjon som brukeren selv tror er sentral for saken. Dette ender gjerne med at man i kommunen må sitte å lese gjennom en rekke irrelevant informasjon. I tillegg til den samfunnsøkonomiske nytten blir også viktigheten av rettsikkerhet for hvert individ fremhevet. Dette er kanskje særlig viktig for klienter ved NAV.

11.2 Oppsummering

Det er åpenbart en viss overlapping mellom advokatenes arbeid og det offentliges veiledningsplikt i et overraskende høyt antall saker. Her er det også avstand mellom hva som rapporteres i skjemaene og i rapportene. Men det er samtidig indikasjoner på at advokatene her dekker et viktig og ellers udekket rettshjelpbehov særlig for brukere med en viss skepsis til det offentlige som motpart.



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no