

Statistisk vedlegg til NOU 2020: 5

Likhet for loven

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	4
2	STATISTIKK OG KILDER	4
2.1	Overblikk over kostnader	4
2.2	Generelt om datakilder	5
2.2.1	Statsregnskapet	5
2.2.2	Statens Sivilrettsforvaltning	6
2.2.3	Domstolsadministrasjonens regnskap	6
2.2.4	Domstolsadministrasjonen saksbehandlingssystem	6
2.2.5	Rettsrad.no	7
2.2.6	Fylkesnemndenes regnskap	8
2.2.7	Fylkesnemndenes saksbehandlingssystem	8
2.2.8	Utlendingsdirektoratet	9
2.2.9	Utlendingsnemnda	9
2.2.10	Statistisk sentralbyrå	9
2.2.11	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	11
2.2.12	Nordisk sosialstatistisk komité	11
2.2.13	Fylkesmenn	11
2.2.14	Spørreundersøkelse via advokatforeningen	12
3	UNDERLIGGENDE ESTIMATER OG ANALYSER	16
3.1	Bruk av domstolsadministrasjonens data	16
3.1.1	Grunnleggende saksinformasjon	16
3.1.2	Antall rettshjelpsmottakere per sak	18
3.1.3	Timer rettshjelp per sak	18
3.1.4	Resultat i sak	18
3.1.5	Egenandeler trukket	19
3.1.6	Om barnevernssaker i lagmannsretten	19
3.2	Barnevernssaker	19
3.2.1	Andel kostnader som går til barnevernssaker	19
3.2.2	Antall omsorgsovertakelser som driver av kostnadene	19
3.2.3	Andel akuttvedtak som driver av kostnadene	19

3.2.4	Barnevernssaker i Tingretten	20
3.2.5	Barnevernssaker i Fylkesnemndene	32
3.2.6	Barnevernssaker i andre land	33
3.3	Foreldretvister	35
3.3.1	Om forskjeller mellom utvalgets estimat og tidligere estimat	35
3.3.2	Klassifisering av saker	35
3.3.3	Gjentakende foreldretvister	35
3.4	Utlendingssaker	36
3.5	Andre saker	36
3.6	Dekningsgrad	36
3.6.1	Dekningsgrad	36
3.7	Innkrevning av egenandel	37
3.7.1	Dagens ordning	37
3.7.2	Utvalgets forslag	37
3.8	Prosessdrivende ordning	37
3.8.1	Potensielle rettshjelpsmottakere	38
3.8.2	Antall rettshjelpsmottakere som skal betale egenandel	38
3.8.3	Utfall for parter med og uten rettshjelp	38
3.8.4	Effekten av egenandeler	38
3.9	Vurdering av ulike beregningsgrunnlag	42
3.10	Sammenligninger over tid	43
3.10.1	Om merverdiavgift	43
3.10.2	Behovsprøvd vs. Ikke-behovsprøvd over tid	43
3.10.3	Rettsråd vs. sakførsel over tid	44
4	KOSTNADSESTIMATER	44
4.1	Ikke-behovsprøvd rettshjelp	46
4.2	Behovsprøvd rettshjelp	46

1 Innledning

De samfunnsøkonomiske analysene i Rettshjelpsutvalgets utredning bygger på et forholdsvis stort omfang statistikk innhentet fra en mengde ulike instanser. Deler av denne statistikken er sammenfattet i figurer og tabeller i utredningen, andre deler sammenfattes her i dette statistiske vedlegget. Grunnet personvern hensyn kan selve grunnlagsmaterialet ikke gjøres tilgjengelig for offentligheten. Dette vedlegget går derfor gjennom, steg-for-steg, de grepene som er gjort for å skape de datasettene som er brukt i analysene. Deretter beskrives framgangsmåten som er brukt for hver enkelt analyse.

Grunnet mengden instanser som kan belaste statsbudsjettets kapittel 0470 «Fri rettshjelp» har det vært nødvendig å sammenstille flere regnskap for å danne seg en oversikt over hvordan kostnadene har fordelt seg mellom instanser og over tid. Videre har regnskapene måttet sammenstilles med annen statistikk for å få et mer detaljert bilde av hvilke type saker og klienter rettshjelpen faktisk har gått til. Både regnskaps- og rapporteringspraksis har blitt endret med ujevne mellomrom de siste årene, noe som har komplisert sammenligninger over tid. Mengden ulike kilder har gitt mange muligheter for feilsteg, og har nødvendiggjort at en del antagelser har blitt tatt underveis. Det kan derfor være tilfeller av tall i denne utredningen som avviker fra tall publisert andre steder. Vi har hatt god kontakt med tidligere utredere, og fått rettet opp i enkelte tidlige feil våre beregninger. Der hvor vi har valgt å la våre estimat stå selv om de motstrider tidligere utredninger, er det fordi vi har grunn til å tro at våre estimat er forbedringer fra tidligere estimat.

Punkt to av dette vedlegget gir et kort overblikk over rettshjelpskostnadene og beskriver datakildene som danner grunnlaget for statistikken i utredningen. Punkt tre beskriver hvordan disse datakildene er brukt for å produsere relevant statistikk. Punkt fire beskriver hvordan kostnadsestimatene til den foreslåtte reformen er produsert.

2 Statistikk og kilder

2.1 Overblikk over kostnader

Basert på datakildene og metodene skissert i dette vedlegget gir følgende tabeller en oversikt over kostnadsfordelingen på kapittel 470 «Fri rettshjelp» i statsbudsjettet. Kapittel 470 fanger imidlertid ikke opp alle kostnader forbundet med rettshjelpsordningen. Når en part får rettshjelp for å føre en sak som ikke ville blitt ført uten rettshjelp, kan det tilfalle en mengde kostnader for det offentlige som posteres andre steder. Dette er særlig tilfelle for saker som føres for retten. Siden det ofte er uklart hvorvidt en sak ville blitt ført uten rettshjelp, har vi valgt å ikke innlemme slike kostnader i oversikter som dette, de inngår derimot i estimatene av kostnadseffekter av reformen (se punkt 4).

Tabell 2.1 Kostnader på kapittel 0470 etter instans, for 2018

	Kroner	Andel
Saker for tingretten	287 493 000	44 %
Saker for fylkesnemnda	147 699 000	22 %
Rettsråd fra fylkesmenn	104 841 000	16 %
Spesielle rettshjelpiltak	54 850 000	8 %
Saker for lagmannsretten	36 847 000	6 %
Saker for kontrollkommisjonen	13 560 000	2 %
Saker for høyesterett	9 999 000	2 %
Saker for Trygderetten	4 619 000	1 %
Sum	659 909 000	

Tabell 2.2 Kostnader på kapittel 0470 etter saksområde, for 2018

	Kostnader	Andel
Barnevernssaker	280 398 000	42 %
Foreldretvister	170 250 000	26 %
Spesielle rettshjelpiltak ¹	54 850 000	8 %
Trygdesaker	24 637 000	4 %
Tvangssaker i psykisk helsevern	21 113 000	3 %
Utlendingssaker	20 416 000	3 %
Personskade og voldsoffer	16 207 000	2 %
Arbeidstvister	14 791 000	2 %
Tvangssaker utenom barnevern og psykisk helsevern	10 919 000	2 %
Skiftesaker	10 665 000	2 %
Saker for høyesterett	9 933 000	2 %
Erstatning for urettmessig straffeforfølgning	5 079 000	1 %
Vurdering av anmeldelse	4 886 000	1 %
Bolig	2 527 000	0 %
Andre saker	4 493 000	1 %
Ukjent sakstype	8 746 000	1 %
sum	659 909 000	

Merk: Andelen av kostnadene som går til de ulike sakstypene er i denne tabellen lavere enn blant annet figur 5.1 i utredningen. Dette skyldes at denne tabellen viser alle kostnader på post 0470, ikke kun kostnadene etter loven. Forskjellen består av tilskudd til spesielle rettshjelpiltak, som er med i denne oversikten, men ikke er en kostnad etter loven.

2.2 Generelt om datakilder

2.2.1 Statsregnskapet

Alle statsregnskap fra og med 1998 er samlet og gjort tilgjengelig for nedlastning av Direktoratet for Økonomistyring. Den versjonen som er brukt i utredningen ble nedlastet den

¹ Utvalget har ikke forsøkt å dele inn utgiftene til de spesielle rettshjelpiltakene på saksområde, da de ikke bokfører utgifter på saksnivå og behandler saker innenfor så å si alle saksfelt.

7. august 2019. Statsregnskapet har totale kostnader på månedlig basis for hver virksomhet. Utgiftene på kapittel 470 er fordelt på fire poster og 73 virksomheter. Datasettet er stort sett brukt for historiske sammenligninger, se særlig punkt 3.10.

2.2.2 Statens Sivilrettsforvaltning

Statens Sivilrettsforvaltning (SRF) har siden 2006 produsert årlige rapporter til Justis- og beredskapsdepartementet. Disse rapportene samler statistikk på rettshjelp innvilget av landets Fylkesmenn og SRF selv. Rapportene skal i utgangspunktet være uttømmende på rettsrådssaker, men er opplyst å være mangelfull for sakførsel.² Utvalget har sjekket rapporteringen på rettsrådssaker opp mot statsregnskapet samt andre rettshjelpskostnader utbetalt av samme instanser, og de aggregerte verdiene stemmer svært godt. Dette tyder på at rapportering er god. Rapportene inneholder antall rettsråd, antall søknader, antall avslag, antall dispensasjoner fra inntektsgrensene, antall behovsprøvde saker hvor egenandel trekkes fra advokatens salær, samt beløp utbetalt. Disse størrelsene er fordelt på saksområder for hvert år, i 2018 dreide det seg om 31 ulike saksområder. Saksområdene i rapporteringen har endret seg over tid, i takt med endringer i prioriterte saksområder i lovverket og praksis. Rapportene er utvalgets hovedkilde for all statistikk på rettsråd.

2.2.3 Domstolsadministrasjonens regnskap

Domstolene regnskapsfører variable kostnader med saksnummer. Dette gjelder alle kostnader på kapittel 0470 «Fri rettshjelp», 0466 «Særskilte straffesaksutgifter» og 0414 «Forliksråd og andre domsutgifter». Alle kostnader ført på disse kapitlene skal det dermed være mulig å knytte opp mot en konkret sak. Videre fordeles kostnadene på 78 «aktiviteter», 135 «kontoer» og 120 «koststeder». Koststeder er i all hovedsak domstoler. Aktiviteter er mer overordnede enn kontoer, og skiller blant annet mellom roller for eksterne som får utbetalinger, her finner man kategorier som «advokat», «tolk», «sakkyndig» og ulike former for vitner. Kontoer gjør det blant annet mulig å skille salær fra reisegodtgjørelse, og en mengde andre typer utgifter.

Utvalget har fått innsyn i alle regnskap for disse utgiftene fra og med 2008 til og med 2018. Utvalget har sjekket disse regnskapene opp mot statsregnskapet, og de aggregerte verdiene er identiske. Regnskapene utgjør utvalgets hovedkilde for ressursbruk i retten. For mer om hvordan regnskapene er brukt, og hvordan de er koblet opp mot saksinformasjon fra saksbehandlingssystemet, se punkt 3.1.

2.2.4 Domstolsadministrasjonen saksbehandlingssystem

Domstolene benytter et digitalt saksbehandlingssystem kalt «Lovisa». Utvalget har fått store mengder data fra dette, med informasjon for alle saker fra og med 2005.

Tabell 2.3 gir en gjennomgang av de variablene som har blitt benyttet i utredningen.

² En grunn til dette kan være at det meste av sakførsel utbetales og bokføres av domstolsadministrasjonen, selv om den innvilges av SRF eller fylkesmenn, noe som gjør SRF har begrenset med kontroll på midlene her.

Tabell 2.3 Variabler fra Lovisa brukt i utredningen

Variabel	Beskrivelse
Saksnummer	Unik kode for hver sak.
Dato inn	Dato saken kom inn for domstolen.
Dato ut	Dato saken gikk ut fra domstolen.
Vitner	To variabler, en for antall vitner møtt i saken, en for antall vitner registrert på saken.
Sakkyndige	Antall sakkyndige registrert på saken
Tolker	Antall tolker registrert på saken.
Parts-ID	Anonymisert unik kode for hver part registrert på saken.
Dommer-ID	Anonymisert unik kode for hver dommer registrert på saken.
Advokat-ID	Anonymisert unik kode for hver advokat registrert på saken.
Parts rolle	Hver part er tildelt en av 98 roller, som «saksøkt», «saksøker», og lignende.
Part innvilget rettshjelp	Hvor vidt parten er registrert med innvilget rettshjelp.
Part er foretak	Hvor vidt parten er et foretak. Kommune og stat faller inn under denne kategorien.
Rettsmøtetid	Totalt antall timer rettsmøter registrert på saken.
Hovedforhandlingstid	Totalt antall timer hovedforhandling registrert på saken.
Sakstype	195 kategorier av sakstyper.
Kravtype	419 kategorier av kravtyper, hver sak kan ha flere krav.
Lov	Navn på lov kravet gjelder, hvert krav kan ha flere lover.
Kravet gjelder	Fritekstfelt som beskriver hvert enkelt krav.
Partsutfall	286 kategorier av utfall. Utfall er registrert på alle relevante parter for hvert krav.
Avgjørelsestype	30 kategorier av avgjørelser.

2.2.5 Rettsrad.no

Fylkesmennene har en digital plattform for innsending og godkjenning av salæroppgaver for rettsråd gitt av egeninnvilgende advokater. Bruk av plattformen er frivillig, men i stadig mer utstrakt bruk. Utvalget har fått innsyn i et datasett over alle rettsråd innvilget via denne plattformen fra og med 2015 til og med 2018. Tabell 2.4 gir en gjennomgang av de variablene som har blitt benyttet i utredningen.

Tabell 2.4 Variabler fra rettsrad.no brukt i utredningen

Variabel	Beskrivelse
Saksnummer	Unik kode for hver sak.
Advokat-ID	Unik kode for hver enkelt advokat.
Sakstype	39 kategorier av sakstyper.
Tillegg	7 kategorier av tillegg til sakstype. Gjelder egne tillegg i stykkprisforskriften, som tillegg for klage på klage på avslått asylsøknad og lignende.
Tid brukt	Antall timer advokaten oppgir å ha brukt på saken.
Stykkpris	Hvor vidt advokaten ber om stykkpris, eller søker om medgått tid.
Klient inntekt	Klientens bruttoinntekt fra siste ligning. Både egen, og evt. partners.
Klient oppgitt inntekt	Oppgitt bruttoinntekt dersom sist ligning ikke stemmer. Både egen, og evt. partners.
Økonomisk felleskap	Hvor vidt klienten ber om å vurderes alene, eller som del av økonomisk felleskap.

2.2.6 Fylkesnemndenes regnskap

Fylkesnemndene regnskapsfører ikke utgiftene til rettshjelp med saksnummer, men med en kode som indikerer type utgift og type saksbehandling. Fra Sentralenheten for Fylkesnemndene har vi mottatt regnskap for alle fylkesnemnder for årene 2017 og 2018. Utgiftene postert på 470 fordeler seg på åtte utgiftskategorier og seks saksbehandlingsskategorier, som vist i tabell 2.5. De aggregerte størrelsene er identiske med statsregnskapet for begge år.

Tabell 2.5 Klassifiseringer i Fylkesnemndenes regnskap

Type saksbehandling	Type utgift
Forhandlingsmøte - stykkpris	Advokater, salær
Forhandlingsmøte - medgått tid	Fraværsgodtgjørelse advokater
Klagesak	Reiseutgifter advokater
Skriftlig/forenklet behandling	Reiseutgifter tolker
Samtalemøte	Tolker
Trukket og andre grunner	Fraværsgodtgjørelse tolker
	Andre salærutgifter
	Partsutgifter

2.2.7 Fylkesnemndenes saksbehandlingssystem

Fra Sentralenheten for Fylkesnemndene har vi fått en rekke rapporter fra deres saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet ble fornyet i 2017, så vi har bare fått tall fra

2017 og 2018. Ved hjelp av anonymiserte saksnummer har vi sammenstilt disse rapportene til et datasett med variablene gjengitt i tabell 2.6.

Tabell 2.6 Saksinformatjon fra fylkesnemndene

Variabel	Beskrivelse
Saksnummer	Unikt saksnummer for hver sak.
Sakstype	Om saken er et akuttvedtak, klage på akuttvedtak, eller hovedsak.
Overprøvd	Indikator på hvor vidt saken er registrert anket til tingretten.
Utfall overprøving	Registrert utfall av overprøvingen, fire kategorier: stadfestet, omgjort, hevet, avvist.
Tolk	Indikator på hvor vidt tolk var tilstede under forhandlingsmøte.
Timer	Antall timer forhandlingsmøte.
Prosesstype	Seks ulike typer prosess.
Avgjørelsesdato	Dato avgjørelsen ble registrert.
Avslutning	Om saken er avgjort, avvist, hevet, eller trukket.
Hovedparagraf	Hovedparagraf i saken.
Paragraf 1-5	Andre lovparagrafer i saken.
Samtaleprosess	Hvor vidt saken gikk med samtaleprosess.
Samtalemøter	Antall samtalemøter for saker med samtaleprosess.
Medhold	Indikator på om det offentlige har fått medhold på hovedparagraf, én verdi per barn i saken.
Antall barn	Indikator på antall barn i saken

2.2.8 Utlendingsdirektoratet

For Utlendingsdirektoratet (UDI) er det i hovedsak benyttet offentlig statistikk fra direktoratets nettsider. I tillegg har vi fått produsert en oversikt over behandlede saker om utvisning i 2017 og 2018, fordelt på vedtakshjemmel og utfall.

2.2.9 Utlendingsnemnda

Utvalget har mottatt et uttrekk av alle saker behandlet av Utlendingsnemnda (UNE) fra og med 2010 til og med 2018. Datasettet inneholder saksnummer, sakstype, vedtak, og avgjørelsesform.

2.2.10 Statistisk sentralbyrå

Grunnet tidsbegrensninger har utvalget ikke hatt mulighet til å jobbe med mikrodata fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I stedet har en rekke spesialbestilte datasett muliggjort analysene. Datasettene er beskrevet nedenfor. Beskrivelsen er delt opp i tre deler; historiske data, beregningsgrunnlag, og barnevernsforeldre. Kategoriene gjengitt i tabell 2.7 er brukt gjennomgående i alle bestillingene.

Tabell 2.7 Kategorier brukt i bestillingene fra SSB

Kategori	Beskrivelse
Antall hjemmeboende barn under 18 år	4 kategorier
Hovedinntektstakers høyeste fullførte utdanning	5 kategorier
Studenthusholdning	Hvorvidt hovedinntektshaver har mottatt studielån uten å være yrkestilknyttet eller trygdet inneværende år.
Hovedinntektstakers alder	8 kategorier
Yrkesaktiv	Hvor vidt minst én voksen i husholdningen har mottatt yrkesinntekt på over 0,5 G inneværende år
Boligeier	Hvor vidt minst én voksen i husholdningen har positiv formuesverdi på primærbolig inneværende år.
Pensjonist	Hvor vidt minst én voksen i husholdningen har mottatt en form for pensjon inneværende år.
Stønader	3 kategorier: Hvor vidt minst én voksen i husholdningen har mottatt uføretrygd/sosialhjelp/arbeidsavklaringspenger inneværende år.

Historiske data

De historiske datasettene består av en oversikt over husholdninger med bruttoinntekt og formue under grensene for behovsprøvd rettshjelp. Settene strekker seg over årene 2004 til og med 2017. For formue er det tatt utgangspunkt i ligningsformue fratrukket ligningsverdi av primærbolig, i tråd med kriteriene for rettshjelp. Parhusholdninger er vurdert samlet opp mot grensene for par med felles økonomi. Flerfamiliehusholdninger er også vurdert samlet opp mot grensene for par som lever med felles økonomi, med unntak av 2017 hvor de også er vurdert hver for seg.³ Bestillingen består av 129 tabeller. For hver husholdningstype er det tre tabeller per år, én med antall husholdninger totalt, én med antall husholdninger med bruttoinntekt under grensene, og én med antall husholdninger med både bruttoinntekt og formue under grensene. Hver av de nevnte tabellene er delt opp i kategoriene gjengitt i tabell 2.7.

Beregningsgrunnlag

Datasettene for beregningsgrunnlag består av ett datasett for hvert av de 16 beregningsgrunnlagene utvalget har vurdert. Datasettene gir antall husholdninger med ulike nivå på det respektive beregningsgrunnlaget i 2017.⁴ Det er 15 kategorier av nivå på beregningsgrunnlag, fordelt i spenn på 1 G, fra 0 til 15 G. Datasettene er videre fordelt på husholdningstype. For hver husholdningstype er fordelingen gitt for kategoriene gjengitt i tabell 2.7. I tillegg inneholder datasettene opplysninger om gjennomsnittlig beregningsgrunnlag for enslige forsørgere som kvalifiserte for behovsprøvd rettshjelp i 2017, samt fordeling i spenn på 1 G, fra 0 til 20 G, for de som ikke kvalifiserte.

³ Tallene fra 2017 viser at dette har liten betydning for den estimerte dekningsgraden, utvalget valgte derfor å ikke bestille slike tall for hele perioden.

⁴ 2017 er valgt fordi det var siste tilgjengelige år på bestillingstidspunktet.

Barnevernsforeldre

Datsettet for barnevernsforeldre består av opplysninger om husholdningene til foreldre til barn i barnevernets omsorg. Settet er delt opp i enslige, par med felles barn i barnevernets omsorg, og par med særkullsbarn i barnevernets omsorg. Videre er settet fordelt på kategoriene gjengitt i tabell 2.7.

Datsettet har også opplysninger om antall husholdninger i 15 spenn av de fem første beregningsgrunnlagene utvalget vurderte. Utvalget har ikke bestilt tall for resten av beregningsgrunnlagene grunnet utvalgets konklusjon om å ikke behovsprøve noen barnevernssaker.

2.2.11 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Utvalget har benyttet statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdirs) nettside. Statistikken som er benyttet dreier seg om antall barn i barnevernets omsorg, antall barn med akuttvedtak fra fylkesnemnda⁵, samt antall vedtak om omsorgsovertakelse i fylkesnemnda⁶, for årene 2008 til 2018. Barn i barnevernets omsorg sammenfaller med SSBs statistikk, men akuttvedtak og omsorgsovertakelser er spesialbestilt av direktoratet fra fylkesnemndenes saksbehandlingssystem. Direktoratet startet med innhenting av denne statistikken før nemndene byttet saksbehandlingssystem, og de har dermed tilgang på data for flere år bakover enn fylkesnemndene har selv.

2.2.12 Nordisk sosialstatistisk komité

Utvalget har forsøkt å produsere sammenlignbar statistikk på barnevernets aktivitet i de nordiske landene, uten hell. Grunnet ulike definisjoner brukt i de forskjellige landenes statistikk må det spesialtilpasset statistikk til for å få sammenlignbare tall. Nordisk sosialstatistisk komité har gjort noe slikt arbeid, og har sammenstilt statistikk for årene 2010 til og med 2016. Utvalget har fått oversendt denne statistikken, men dessverre er det også i deres datsett for store forskjeller til at alle land er sammenlignbare. Komiteen ber landene om å levere statistikk på andel barn fra 0 til 17 år som er under barnevernets omsorg i løpet av året. Landene har imidlertid kun i varierende grad fulgt dette. Island rapporterer andel barn fra 0 til 20 år, Norge rapporterer andel barn fra 0 til 19 år. Danmark rapporterer på antall barn under omsorg på en gitt dato, ikke i løpet av året, noe som gir vesentlig lavere tall. Sveriges rapportering ekskluderer enslige mindreårige asylsøkere for årene 2014-2016. Utvalget har likevel valgt å ta utgangspunkt i denne statistikken. Vi har justert de norske tallene ved hjelp av delrapportene på andel barn i aldersspennene 0-6 år, 7-14 år og 15-17 år, kombinert dem med SSBs befolkningsstatistikk på alder (SSB tabell 07459), og slik fått andel norske barn fra 0 til 17 år. Dette danner grunnlaget for figur 27.1 i utredningen.

2.2.13 Fylkesmenn

Fylkesmennene rapporter detaljert på rettshjelpsmidler brukt på rettsråd (se punkt 2.2.2). Fylkesmennene administrer imidlertid også rettshjelpsmidler til saker for

⁵ Internettadresse per april 2020:

https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/Akuttplasseringer/

⁶ Internettadresse per april 2020:

https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/Omsorgsovertakelser/#heading19008

kontrollkommisjonen, noe de ikke rapporterer på. Utvalget sendte ut en forespørsel til alle landets fylkesmenn og ba om informasjon om rettshjelp gitt til saker for kontrollkommisjonen. Resultatet er gjengitt i tabell 2.8.

Videre spurte utvalget om antall årsverk brukt på administrasjon av rettshjepsordningen ved hvert enkelt fylkesmannsembete. Resultatet er gjengitt i tabell 31.3 i utredningen.

Tabell 2.8 Rettshjepsmidler utbetalt i saker for kontrollkommisjonen i 2018

Fylkesmannsembete	Gammelt embete	Saker	Kroner	Kroner per sak
Innlandet	Hedmark	102	358 409	3 514
	Oppland	57	337 087	5 914
Møre og Romsdal		72	626 722	8 704
Agder		99	846 296	8 548
Trøndelag		222	1 063 338	4 790
Viken	Oslo og Akershus	617	5 650 573	9 158
	Buskerud	usikkert	420 839	-
	Østfold	usikkert	1 347 163	-
Vestland	Sogn og Fjordane	46	317 041	6 892
	Hordaland	303	2 055 501	6 784
Nordland		119	556 815	4 679
Rogaland		219	1 625 304	7 421
Vestfold og Telemark	Vestfold	125	1 293 170	10 345
	Telemark	78	1 405 218	18 016
Troms og Finnmark		66	555 769	8 421
Totalt		2 125	18 459 246	7 855

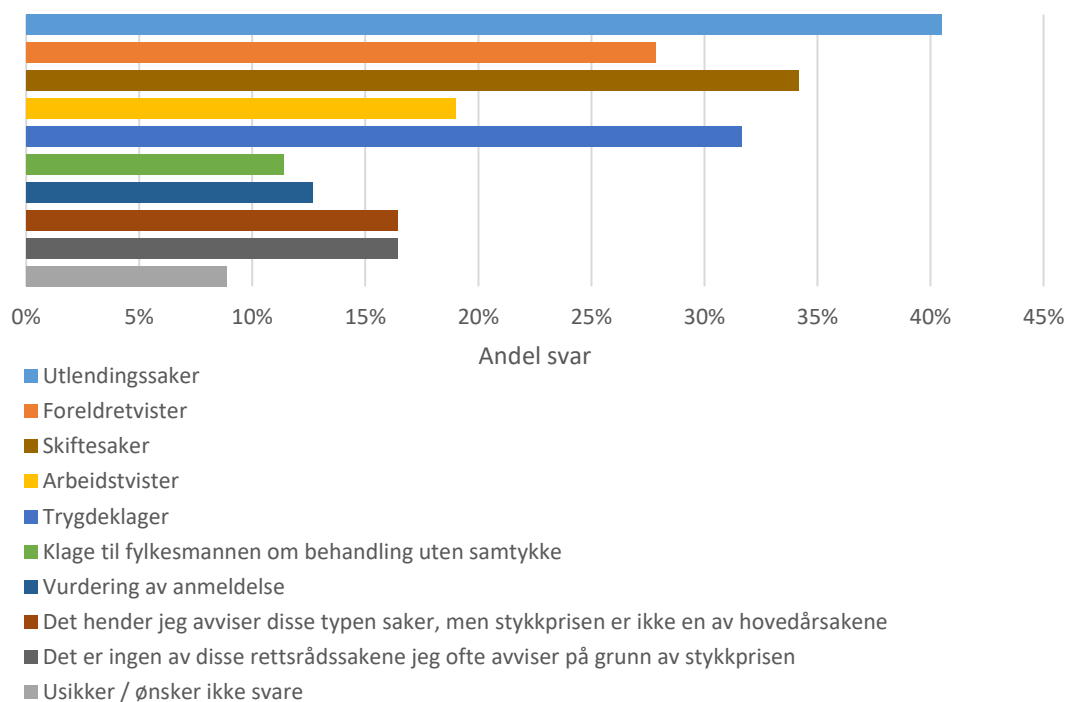
Merk: Totalen for antall saker, og kroner per sak, er unntatt Buskerud og Østfold.

2.2.14 Spørreundersøkelse via advokatforeningen

Advokatforeningen har sendt ut en spørreundersøkelse til alle sine medlemmer på vegne av utvalget. 73 respondenter svarte at de hadde hatt saker med behovsprøvd rettshjelp de siste to årene, og kvalifiserte dermed for undersøkelsen. De øvrige resultatene fra undersøkelsen er gjengitt i figurene 2.1 – 2.9 nedenfor.

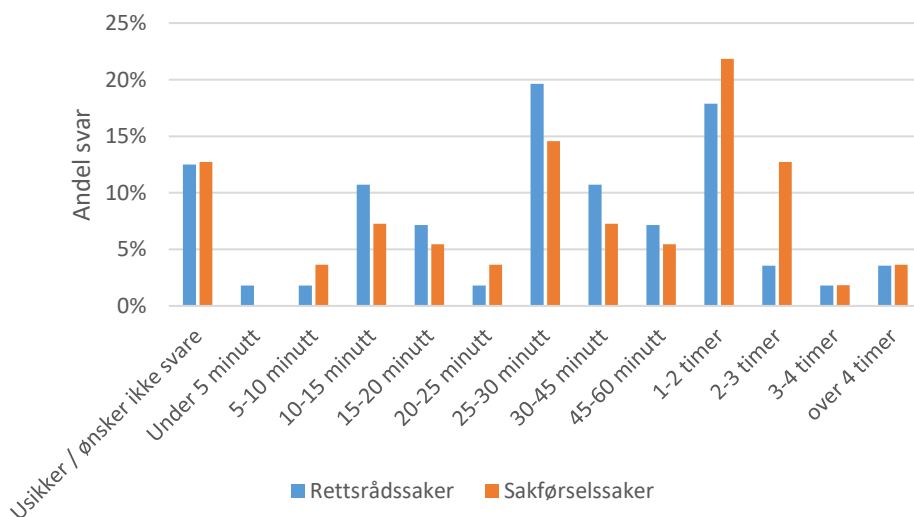
Figur 2.1 Saker avvist på grunn av for lav stykkpris

79 respondenter svarte på følgende spørsmål: «Er det noen av følgende sakstypene du som regel avviser å gi rettsråd i fordi stykkprisen er for lav? Du kan krysse av for flere svaralternativer.»



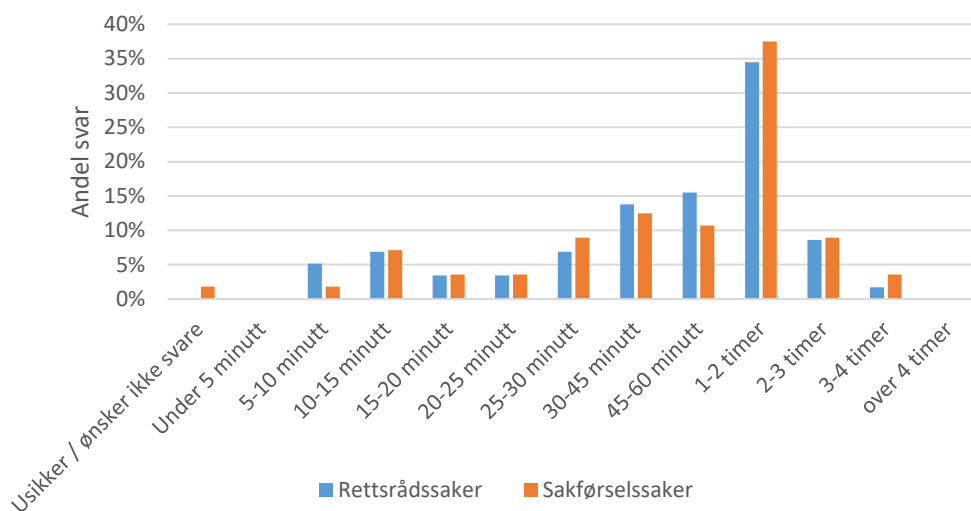
Figur 2.2 Tid brukt på innkreving av egenandel

57 respondenter svarte på følgende spørsmål: «I gjennomsnitt hvor mye tid vil du si går med til innkreving av egenandel fra klienter i saker hvor dette beregnes?»



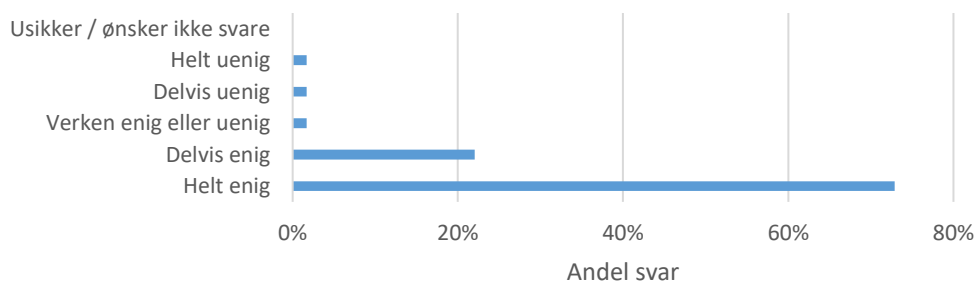
Figur 2.3 Tid brukt på dokumentasjon av økonomi

58 respondenter svarte på følgende spørsmål: «I gjennomsnitt hvor mye tid vil du si går med til innhenting og innsending av dokumentasjon av klientens inntekt og formue i saker med behovsprøvd rettshjelp?»



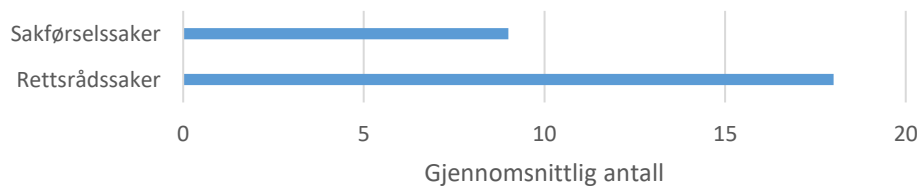
Figur 2.4 Tid brukt på dokumentasjon og innkreving går på bekostning av rettshjelp

59 respondenter svarte på følgende spørsmål: «I hvor stor grad er du enig i følgende påstand? Tid brukt til dokumentasjon av inntekt og formue, samt innkreving av egenandel i saker med rettshjelp, går på bekostning av tid som ellers kunne blitt brukt på rettshjelp til klienten.»



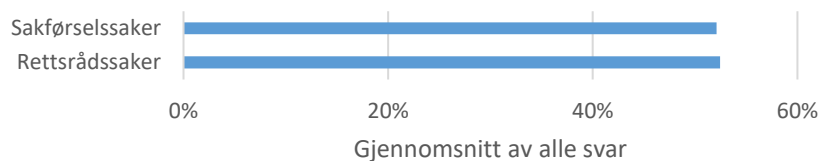
Figur 2.5 Antall saker

59 respondenter svarte på følgende spørsmål: «Omtrent hvor mange saker med behovsprøvd rettshjelp hadde du i 2019? Oppgi svaret i antall saker.»



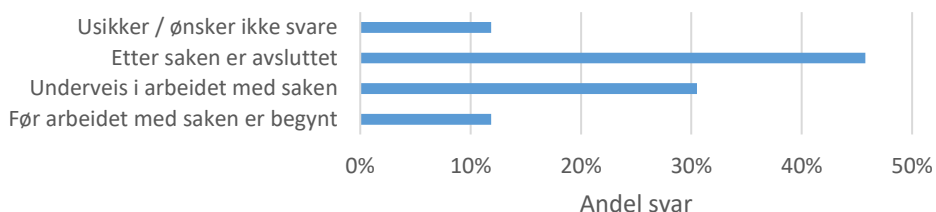
Figur 2.6 Andel av egenandeler mottatt

58 respondenter svarte på følgende spørsmål: «Omtrent hvor stor andel av det totale beløpet egenandeler dine klienter skal betale i sakførelssaker/rettsrådssaker, vil du anslå at du faktisk mottar?»



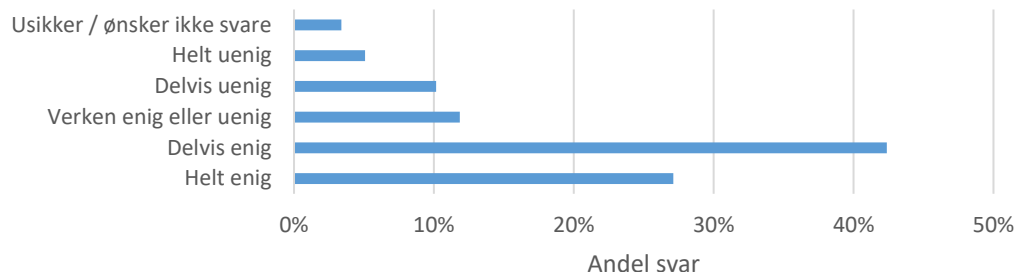
Figur 2.7 Tidspunkt for innkreving av egenandel

59 respondenter svarte på følgende spørsmål: «Når i saksforløpet krever du som regel inn egenandelen?»



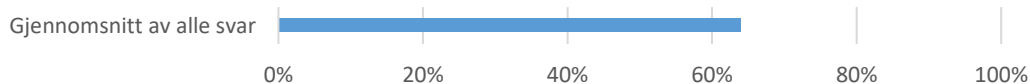
Figur 2.8 Egenandeler betales sjelden

59 respondenter svarte på følgende spørsmål: «I hvor stor grad er du enig i følgende påstand? *Mitt generelle inntrykk av markedet er at egenandeler sjelden betales, selv i saker hvor egenandel i utgangspunktet skal betales.*»



Figur 2.9 Klienter klar over rettshjelpsordningen på forhånd

58 respondenter svarte på følgende spørsmål: «Omtrent hvor stor andel av klientene som kvalifiserer til rettshjelp virker å ha vært klar over rettshjelpsordningen før de kontaktet advokat?»



3 Underliggende estimater og analyser

3.1 Bruk av domstolsadministrasjonens data

3.1.1 Grunnleggende saksinformasjon

Sakstype

Informasjonen om sakstype i Lovisa er dessverre ikke brukbar for å skille alle typer saker fra hverandre. Store mengder saker er blant annet klassifisert som «alminnelig tvistesak», «anke over dom», eller «anke over kjennelse/beslutning i sivil sak». I 2018 gjaldt dette over 10 prosent av alle saker med rettshjelp. Videre er den største sakstypen i Lovisa «Overprøving ved tvangsvedtak», noe som kan være både barnevernssaker og en rekke andre tvangssaker, for mer om klassifiseringen av tvangssakene, se punkt 3.2.4.1.

De aller fleste saker har minst ett krav registrert på saken, hvor minst en lov er registrert. Utvalget har definert 17 sakstyper og sortert 42 lover inn under disse sakstypene. Dersom over halvparten av lovene i en sak faller inn under én sakstype, og dersom denne sakstypen ikke er i uoverensstemmelse med de vide sakstypene definert i Lovisa, er saken antatt å falle inn under nevnte sakstype. Ved hjelp av denne metoden har vi klart å klassifisere 97,5 prosent av alle saker med rettshjelp i 2018. De resterende saker er definert som «andre saker».

Antall vitner

I Lovisa er det to indikatorer på antall vitner i en sak; antall vitner registrert og antall vitner møtt. Samtaler med ansatte i domstolene indikerer at registrerte vitner er et mer pålitelig mål enn antall møtte vitner, da praksis for når et vitne blir registrert som «møtt» varierer fra domstol til domstol. For barnevernssaker med hovedforhandling i 2018 var det også langt større variasjon mellom domstoler i vitner møtt, enn vitner registrert. Blant annet hadde 14 domstoler et snitt på null vitner møtt i barnevernssaker. Utvalget har derfor valgt å bruke «vitner registrert» som mål på antall vitner.

Bruk av sakkyndig og tolk

I analysene er antall sakkyndige og tolker ikke brukt som en variabel, det er snarere brukt indikatorer på hvor vidt det har vært minst én sakkyndig eller tolk registrert på saken. Dette er både fordi antall er mindre pålitelig, og fordi antall har vist seg å bidra lite i analysene.

Kostnader knyttet til saken

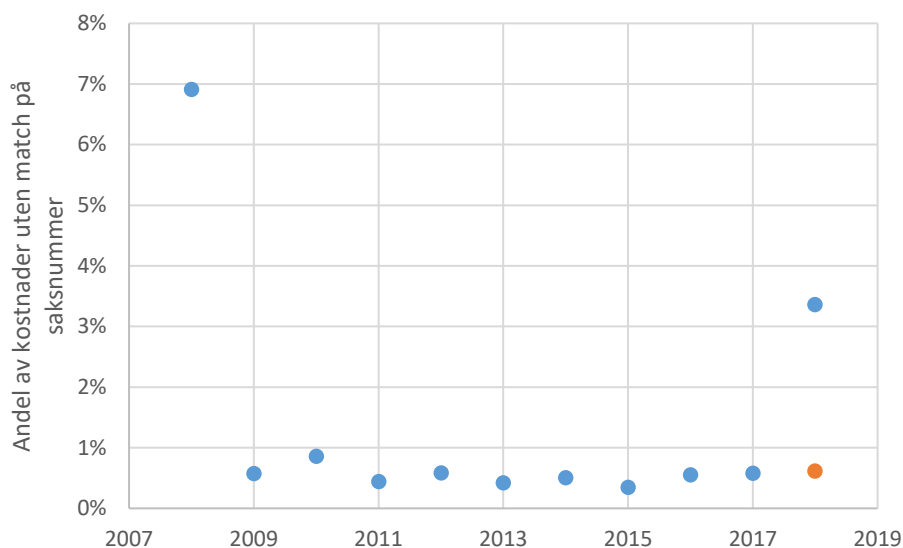
Alle kostnader på kapittel 470 skal være registrert med saksnummer. Dette gjøres derimot manuelt, og noen feilregistreringer gjør at ikke alle kostnader lar seg koble til en sak i Lovisa. Andelen av kostnader som ikke lar seg koble til en sak har stort sett ligget stabilt på under én prosent. Unntaket er det første og siste året vi har regnskapsdata for.

I 2018 var 3 prosent av kostnadene umulig å koble til sak i Lovisa, størsteparten av disse var imidlertid regnskapsført av Høyesterett, noe som ikke er tilfelle for tidligere år. Siden saker for høyesterett er definert som en egen sakstype i våre analyser, er dette i liten grad et problem. Når sakene for høyesterett er definert som koblet, er andelen av kostnader som ikke lar seg koble i 2018 nede på 0,6 prosent, på nivå med snittet for øvrige år.

For 2008 er det hele 7 prosent av kostnadene som ikke lar seg koble til sak i Lovisa. Feilregistreringene ser imidlertid ut til å fordele seg jevnt mellom saksområder. Nedgangen i

andel saker med rettshjelpskostnader registrert på saken i 2008, i forhold til tilsvarende for året etter, er nemlig tilnærmet likt for alle saksområder. Dette tyder på at feilkilden ikke er systematisk, men at feilen handler om en usystematisk tregghet i innføringen av nytt system. Denne hypotesen støttes av at de feilførte kostnadene i all hovedsak er regnskapsført tidlig på året. Det er derfor antatt at kostnader som ikke er ført på et gyldig saksnummer i 2008 i realiteten fordeler seg på sakstypene proporsjonalt med de kostnadene som lar seg koble. Det samme er antatt for øvrige år. Denne antagelsen påvirker de aggregerte kostnadsfordelingene, og sammenligninger av slik kostnadsfordeling over tid, men ikke kostnadsestimater per sak.

Figur 3.1 Andel av kostnader regnskapsført på ugyldig saksnummer, 2008 – 2018



Merk: oransje markør i 2018 viser andel når man ser bort fra kostnader regnskapsført i Høyesterett.

Sakens år

I Lovisa registreres dato for når saken først ble registrert, dato for når parter og aktører skrives inn og ut av saken, dato for når krav fremmes, dato for når avgjørelser tas, og dato for når saken skrives ut. I tillegg registreres alle utbetalinger i regnskapet med dato. Hvilken dato som er mest relevant for en sak er ikke åpenbar.

I analysene i utredningen er året saken skrives ut av Lovisa stort sett brukt som sakens år.⁷ Grunnen til dette er at en slik fremgangsmåte gir fullstendig data for flere år enn alternativene. Om vi hadde brukt året saken først kom inn for domstolen, hadde de siste årene gitt et skeivt utvalg av saker med fullstendig informasjon. For enkelte saker kan det nemlig ta flere år før en sak skrives ut, alle avgjørelser er tatt, alle møter gjennomført, og alle utgifter betalt. Slike saker er gjerne ressurskrevende, og det at disse sakene mangler for enkelte år vil dermed gi systematiske feil i estimatene. Om vi hadde brukt år innkommet ville siste brukbare år i tilfelle vært 2016, men også saker innkommet dette året har litt lavere andel utskrevne saker enn året før. Derfor er året saken skrives ut gjennomgående bruk som sakens år.

For de historiske oversiktene over utgiftsfordeling mellom sakstyper er derimot året hver enkelt utgift er regnskapsført brukt. Det vil si at utgifter til en enkelt sak gjerne er spredd utover flere år i disse oversiktene.

⁷ Et unntak er analysen av individuelle dommeres praksis ved godkjenning av salær oppgaver, se punkt 3.2.4.8.

3.1.2 Antall rettshjelpsmottakere per sak

Parter som er innvilget rettshjelp skal i utgangspunktet registreres med dette i Lovisa. Innenfor saksområder hvor alle parter mottar rettshjelp, uten behovsprøving, gjøres dette dessverre sjelden.⁸ Innenfor øvrige saksområder (de behovsprøvde saksområdene) virker derimot registreringen å være forholdsvis god. I 2018 hadde 90 prosent av alle behovsprøvde saker med rettshjelpsutgifter til advokatsalær regnskapsført på saken, også minst en part registrert med innvilget rettshjelp i Lovisa. Samme år hadde 87 prosent av alle saker med minst en part med registrert innvilget rettshjelp i Lovisa, også regnskapsførte salærutgifter på saken.

Antall rettshjelpsmottakere er stort sett brukt for å finne utgifter per mottaker innenfor et saksområde. Vi har derfor valgt å sette antall mottakere til null i saker hvor rettshjelpsutgifter ikke er regnskapsført. Videre har vi satt antall mottakere til én i saker hvor utgifter er regnskapsført, men ingen parter er registrert med innvilget rettshjelp. Dette fordi snittet for utgifter per sak hvor utgifter er regnskapsført, men ingen parter er registrert med innvilget rettshjelp, ikke skiller seg signifikant fra snittet for saker med én part med registrert innvilget rettshjelp.

3.1.3 Timer rettshjelp per sak

For å finne timer rettshjelp per sak er det tatt utgangspunkt i salærutbetalinger delt på gjeldende års rettshjelpssats. Det ses bort fra reisekostnader og fraværsgodtgjørelse, slik at beløpet kun skal dreie seg om salær for timer brukt på rettshjelp, godtgjort etter rettshjelpssatsen. I behovsprøvde saker er det imidlertid trukket egenandel fra advokatens utbetalinger i en andel av sakene, for å finne faktisk antall timer brukt må dette tas høyde for. Det er dessverre ikke mulig å identifisere hvilke saker dette gjelder, annet enn for noen tingretter enkelte år (se punkt 3.1.5). Det er derfor lagt til et tillegg likt snittet for trukket egenandel i de gjeldende sakstypene i Oslo tingrett, for alle behovsprøvde saker. Denne framgangsmåten bygger på en antagelse om at andelen saker hvor egenandel trekkes ikke er vesentlig forskjellig fra år til år og fra domstol til domstol. Om disse antagelsene holder vil snittet av tidsbruk per sak være riktig, selv om variasjonen blir noe undervurdert. Dette er grunnen til at regresjonsanalysene som er gjort på rettshjelpstimer per sak i utredningen ikke er gjort på behovsprøvde saksområder.

For sammenligning av rettshjelpstimer per sak over tid vil svikt i antagelsen om likhet over tid kunne ha konsekvenser. Dette gjør seg kun gjeldende for behovsprøvde saker, og ikke for eksempel barnevernssaker. Dette gjelder med andre ord hovedsakelig figur 23.2 i utredningen. Dersom andelen rettshjelpssaker hvor egenandel trekkes har gått opp over tid, vil økningen vist i figuren kunne være noe undervurdert. Data på andel av befolkningen som kvalifiserer for rettshjelp, som også tjener under grensene for egenandel, har gått noe opp i perioden 2004 til 2017. Det anses derfor som sannsynlig at økningen i timer rettshjelp gitt per part i foreldretvister har vært noe høyere enn det som framgår av figur 23.2.

3.1.4 Resultat i sak

For å finne resultatet i en sak er det tatt utgangspunkt i resultatet for parter registrert som saksøkt eller saksøker, i krav som inneholder ordet «stevning» eller «begjæring» i registrert kravtype. Dersom to eller flere motparter er registrert med resultat som er gjensidig motstridende, eller minst en av partene er registrert med resultatet «ført delvis fram», er resultatet satt til «uklart». Dersom en part er registrert med resultatet «ført fram», og dette

⁸ Mer om disse sakene under punkt 3.2.4.4.

ikke er motstridende med andre parters resultat, er resultatet i saken satt til at denne parten har fått medhold.

3.1.5 Egenandeler trukket

Når en klient betaler egenandel til sin advokat, skal det ikke betales moms av denne egenandelen. Et beløp tilsvarende den manglende momsen blir i stedet utbetalt til advokaten av domstolene. I utgangspunktet skal slike rene momsutbetalinger regnskapsføres med en egen moms-kode, og slik kan saker hvor egenandel er trukket identifiseres i statistikken. Dessverre er ikke dette utbredt i praksis, og mange domstoler har ingen utbetalinger markert med en slik moms-kode.

Regnskapsavdelingen i Oslo tingrett bekrefter at praksis er at denne moms-koden alltid brukes når utbetalinger av moms på egenandel foretas av domstolen. Andre domstoler har derimot bekreftet at de ikke visste om denne regnskapspraksisen. Statistikk for Oslo tingrett er derfor brukt for andel saker med egenandel, samt gjennomsnittlig størrelse på egenandelene.

3.1.6 Om barnevernssaker i lagmannsretten

Svært mange barnevernssaker registrert innkommet lagmannsretten har ingen rettsmøtetimer registrert på saken. Vi har tolket disse som saker som ikke har sluppet inn til behandling. Videre er det antatt at eventuelle rettshjelpsutbetalinger i saken har gått til utarbeidelse av søknad om behandling. Det er derimot ikke gitt at alle disse sakene faktisk er avslått, noen kan også ha blitt avsluttet av andre grunner før de kom så langt som til rettsmøte. Om dette er tilfelle kan estimatene på salærutbetalinger til utarbeidelse av avslåtte søknader være noe overestimert.

3.2 Barnevernssaker

3.2.1 Andel kostnader som går til barnevernssaker

Kostnadene til barnevernssaker har gått opp over tid, deler av dette skyldes økt mengde saker, og deler skyldes økte kostnader per sak. Utredningen fokuserer hovedsakelig på kostnader per sak, og i mindre grad på mengden saker. Hovedgrunnen til dette er en tanke om at rettshjelpsordningen i liten grad påvirker mengden saker, og i større grad påvirker ressursbruken i hver enkelt sak. Likefult kan det tenkes at et økt fokus på rettshjelp på rådgivningsstadiet, og en mindre lukrativ rettshjelpsordning ved sakførsel, kan føre til at flere saker løses på et tidlig stadium. Slike effekter er derimot ikke inkludert i kostnadsestimatene i utredningen.

3.2.2 Antall omsorgsovertakelser som driver av kostnadene

Antall omsorgsovertakelser er en åpenbar driver av kostnadene som går til behandling av barnevernssaker. Utover figur 27.8 er dette ikke utredet nærmere.

3.2.3 Andel akuttvedtak som driver av kostnadene

Andelen omsorgsovertakelser som skjer ved akuttvedtak har gått opp de siste ti årene. Effekten av dette på ressursbruken i prøvingen av barnevernssaker, og i barnevernet generelt er ikke behandlet i denne utredningen, da det er på siden av mandatet. For kommende utredninger på barnevernsfeltet kan det derimot være verdt å se nærmere på om det finnes en slik kobling.

3.2.4 Barnevernssaker i Tingretten

I analysen av barnevernssaker i tingretten har vi to hovedkilder til informasjon. Vi har statistikk fra Domstolsadministrasjonen, og statistikk på registrerte overprøvinger fra fylkesnemndene. Førstnevnte beskrives under her, sistnevnte i del 3.2.5.2.

3.2.4.1 Identifisering av en barnevernssak

Med barnevernssak, mener vi saker om overprøving av tvangsvedtak etter barnevernloven i fylkesnemndene. Dessverre er det ingen kobling mellom saksbehandlingssystemet til fylkesnemndene og saksbehandlingssystemet til domstolene (Lovisa). Vi mister dermed all informasjon om sakene når de går over til tingretten, og må identifisere dem på nytt. Slike saker skal havne i kategorien «Overprøving ved tvangsinngrep», eller «Overprøving ved tvangsvedtak» i Lovisa, avhengig av hvilket år vedtaket skjedde og hvilken praksis saksbehandleren fulgte.

Det er derimot en rekke overprøvingssaker som ikke er barnevernssaker. Disse er overprøvinger av vedtak fra kontrollkommisjonen og overprøvinger av vedtak etter Helse- og omsorgstjenesteloven fra fylkesnemndene. For å dele overprøvingssakene i disse tre kategoriene har vi tatt utgangspunkt i krav.⁹ For nyere år er de aller fleste krav registrert med lovreferanse. Krav i overprøvingssaker fordeler seg på 58 lovreferanser, av disse har vi definert 16 som helt klart innenfor én av sakstypene. De resterende lovreferansene kan være aktuelle innenfor alle kategoriene. For disse har vi foretatt et ordsøk i fritekstfeltet «kravet gjelder», ved å bruke ord som «barnevern», «samvær», «psykisk helsevern» og lignende identifiserer vi mange av de resterende kravene.

Litt over 10% av sakene har mer enn ett krav registrert på saken, av disse er det noen svært få saker som får motstridende klassifisering avhengig av hvilket krav man tar utgangspunkt i. Disse velger vi å tilegne klassifisering dersom over halvparten av kraven gir samme klassifisering. For 2018 gjaldt dette én sak.

Ved hjelp av denne strategien klarer vi å klassifisere 98% av overprøvingssakene etter 2009.¹⁰ Dette gir 1077 barnevernssaker innkommet til tingretten i 2018. Fra fylkesnemndsstatistikken ser vi at 1053 saker ble registrert som anket til tingretten samme år. Vi anser derfor dette som en relativt vellykket identifisering.

Det er som alltid en risiko for feilregistrering, det vil si at barnevernssaker blir registrert under en annen kategori i Lovisa. Forsøk på å identifisere feilregistrerte barnevernssaker har derimot vist seg svært vanskelig uten å fange opp store mengder andre typer saker. Feilkilden med registreringsfeil er derfor ikke forsøkt korrigert for, men antas å være svært liten. Særlig med tanke på at vi med vår klassifisering finner marginalt *flere* barnevernssaker enn fylkesnemndene registrerer som anket.

3.2.4.2 Identifisering av en akuttsak

Identifisering av overprøvinger av akuttvedtak fra fylkesnemndene, er gjort ved hjelp av søk etter ordet «akuttvedtak» i fritekstfeltet «kravet gjelder» for alle saker klassifisert som barnevernssaker. Slik har vi klart å identifisere omtrent 60 akuttsaker årlig de siste fem årene. Dette er omtrent en tredjedel av mengden akuttvedtak fylkesnemndene rapporterer som anket.

⁹ For mer om datagrunnlaget se punkt 2.2.4

¹⁰ De resterende 313 sakene antar vi at har samme kostnadsfordeling som de klassifiserte når vi vurderer aggregerte kostnader fordelt på sakstyper.

De resterende akuttsakene klarer vi ikke identifisere. Dette fordi fritekstfeltet ofte har svært generelle ordelag, som «overprøving av tvangsvedtak» eller lignende, og fordi ingen av de andre indikatorene fra Lovisa lar oss skille akuttsakene fra ordinære saker.

Vi har derimot liten grunn til å tro at de akuttsakene vi identifiserer skiller seg vesentlig fra de vi ikke klarer å identifisere. Vi bruker derfor snittet for de identifiserte sakene som estimat på kostnadene i akuttsaker.

3.2.4.3 Identifisering av en gjentagende barnevernssak

Med gjentagende barnevernssaker mener vi i utgangspunktet saker hvor foreldre har fått prøvd et tvangsvedtak for samme barn tidligere. Ved hjelp av partsregisteret kan vi følge partene over tid og mellom saker, og slik finne ut om partene har vært part i en tilsvarende sak tidligere. Barn i barnevernssaker registreres derimot sjeldent som part i Lovisa. Vi må derfor ta utgangspunkt i foreldre. Alle relevante foreldre vil stort sett registreres på en sak. I tillegg vil kommunen alltid være part i en barnevernssak. Kommuner skal derimot registreres som foretak og kan slik utelukkes fra analysen¹¹. I tillegg kan det være andre parter enn kommunen som av ulike grunner er inne i flere barnevernssaker. I snitt er tre parter registrert på hver barnevernssak, selv om mange barn har mindre enn to foreldre. Vi tar derfor utgangspunkt i 13 partskategorier i Lovisa, som alle er en form for enten saksøker eller saksøkt. Slik sitter vi igjen med et utvalg parter som i stor grad vil inneholde foreldre, eller andre omsorgspersoner som kjemper om retten til barnet. De partene vi sitter igjen med kaller vi relevante private parter.

Vi ønsker ikke å telle en barnevernssak direkte etterfølgende en overprøving av et akuttvedtak som en gjentagende sak, da dette kan ses på som to steg i samme sak. Det skal gå maks seks uker fra et gjennomført akuttvedtak til ordinær barnevernssak gjennomføres. Ordinære saker kan på sin side ikke komme opp på ny før det har gått tolv måneder siden forrige avgjørelse. For å fjerne akuttsakene fra analysen bruker vi derfor følgende definisjon på en gjentagende barnevernssak:

En gjentagende barnevernssak er en barnevernssak hvor minst én av de relevante private partene har vært relevant privat part i en annen barnevernssak de siste 48 månedene, med mindre denne saken var i løpet av de siste 12 månedene.

Lovisa ble innført i 2005, og med unntak av de første månedene dette året så er det ingen signifikant endring i gjennomsnittet av registrerte parter på barnevernssaker, så vi antar vi har gode estimat på økningen i andel gjentagende saker fra 2009 og utover.

3.2.4.4 Antall rettshjelpsmottakere per sak

I utgangspunktet kan man anta at alle private parter med egen advokat får salæret dekket gjennom rettshjelpsordningen.¹² Fra statistikken er det derimot ikke rett frem å se hvor mange av de private partene som har egen advokat. I partsregisteret er det en indikator på hvor vidt en part har fått innvilget fri rettshjelp, men siden partene som regel har fått innvilget dette før rettsaken starter er denne indikatoren lite brukt i barnevernssaker. I aktørregisteret er alle advokater registrert, men det skilles ikke mellom hvilke advokater som representerer hvilke

¹¹ Av 17900 overprøvingssaker i vårt datasett, er det kun 25 som ikke har et foretak registrert som part i saken. Vi har derfor grunn til å tro at kommunen så og si alltid registreres som foretak når den registreres som part i en sak.

¹² Se del 27 av utredningen for regler rundt hvilke parter som har krav på egen advokat

parter. Vi vet derfor i utgangspunktet ikke hvor mange advokater som representerer private parter i hver sak.

Regnskapsdataene lar oss imidlertid se hvor mange advokatutbetalinger på rettshjelp det er på hver enkelt sak. Det er derimot ikke gitt at alle advokater alltid får hele sitt salær i én utbetaling. Vi har derfor valgt en kombinasjon av antall advokater registrert på en sak og antall utbetalinger i regnskapet når vi identifiserer antall rettshjelpsmottakere i en sak.

Vi tar utgangspunkt i antall advokater registrert på saken, som ikke er skrevet ut av saken før sakens slutt. Deretter trekker vi fra én fordi kommunen alltid vil være representert med minst en advokat. Dersom det antallet advokater vi sitter igjen med etter dette er likt antallet utbetalinger i regnskapet, antar vi at dette er antallet rettshjelpsmottagere i saken. Dersom vi sitter igjen med flere advokater enn utbetalinger, så tar vi utgangspunkt i antall utbetalinger. Motsatt, dersom det er flere utbetalinger enn advokater, så tar vi utgangspunkt i antall advokater. Slik tar vi både høyde for at kommunen kan ha flere advokater eller at advokater ikke blir skrevet ut av saken, og at hver advokat kan ha flere utbetalinger i regnskapet til saken.

Ved hjelp av metoden skissert over, er det estimert 1,7 rettshjelpsmottakere per barnevernssak med hovedforhandling i tingretten. Dette estimatet forholder seg stabilt over de årene hvor statistikk er tilgjengelig. Utvalget har fått innspill fra et knippe advokater og dommere, som alle melder at estimatet stemmer godt med deres erfaringer.

3.2.4.5 *Utfall av en sak*

Takket være det faktum at kommunen registreres som foretak i Lovisa, er det mulig for utvalget å se om det er kommunen, eller den private part som har brakt en sak inn for retten. Saker hvor saksøker er registrert som foretak, og saksøkt ikke er det, vil være saker som er brakt inn av kommunen. Videre er det mulig identifisere om kommunen får medhold, ved hjelp av metoden skissert under punkt 3.1.4.

3.2.4.6 *Kostnadsdrivere*

For å analysere kostnadsdrivere i barnevernssaker har utvalget kjørt regresjonsanalyser på advokatbruk i sakene. Følgende variabler er brukt:

trend – en tidstrend som angir antall år siden begynnelsen av analyseperioden

m_i – en dummyvariabel som angir hvor vidt saken har i rettshjelpsadvokater på saken

hovedtid – antall timer hovedforhandling registrert på saken

vitner – antall vitner registrert på saken

sakkyndig – hvor vidt minst én sakkyndig er registrert på saken

tolk – hvor vidt minst én tolk er registrert på saken

gjentakende – hvor vidt saken er gjentakende (se punkt 3.2.4.3 og 3.3.3)

advokatbyttet – hvor vidt en rettshjelpsadvokat er skrevet ut av saken før saken er ferdig

dom – hvor vidt saken kommer til dom (1), eller blir avsluttet uten dom (0)

$domstol_i$ – en dummyvariabel som angir hvor vidt saken går ved domstol i

$år_i$ – en dummyvariabel som angir hvor vidt saken ble skrevet ut i år i

Det tydelige bildet fra analysen gjengitt i tabell 3.1 er at antall parter med rettshjelp, antall timer hovedforhandling, hvor vidt parten har sakkyndig registrert på saken, hvor vidt minst en part har byttet advokat, samt hvor vidt saken kommer til doms, er viktig for hvor mange rettshjelpstimer som brukes på en sak. Videre er det en trend over tid som ikke kan forklares av de observerbare variablene. Denne trenden utgjør omtrent 45 minutter økning i rettshjelpstid hvert år igjennom hele perioden.

Antall vitner er også en signifikant faktor i tidsbruken til advokatene. Den samlede effekten av *vitner* og *vitner*² er signifikant positiv på 0,1-prosentsnivå. Noe som vil si at antall vitner påvirker tidsbruken mer enn andre ting som øker hovedforhandlingstiden. Ser man på hva som påvirker hovedforhandlingstiden, som er en av de viktigste faktorene som påvirker advokatenes tidsbruk, er antall vitner en viktig bidragsyter også her. Videre er det også her en trend som ikke kan forklares av andre observerbare faktorer. Se tabell 3.2.

For å gi et estimat på endringen i rettshjelpstimer per nye vitne, har vi valgt å ta utgangspunkt i modell 7 i tabell 3.3, hvor hovedforhandlingstid ikke inngår. Ett mindre vitne fra gjennomsnittlig antall vitner i denne modellen medfører en nedgang i advokatenes samlede tidsbruk på 4 timer og 51 minutter.

Tabell 3.1 Regresjonsanalyse av kostnadsdrivere i barnevernssaker for tingretten

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert på saken

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med hovedforhandling, registrert rettshjelp og registrerte parter fra og med 2008 til og med 2018

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
<i>trend</i>	1.89*** (0.3)	0.90*** (0.2)	1.16*** (0.2)	0.75*** (0.2)	0.78*** (0.2)		
m_2		10.2*** (2.9)		9.75*** (2.8)	10.5*** (2.8)	9.42*** (2.8)	10.1*** (2.8)
m_3		30.2*** (4.3)		29.7*** (4.2)	29.6*** (4.2)	29.5*** (4.2)	29.4*** (4.2)
$m_1 * hovedtid$		1.82*** (0.3)		1.74*** (0.3)	1.81*** (0.3)	1.70*** (0.3)	1.8*** (0.3)
$m_2 * hovetid$		3.96*** (0.2)		3.91*** (0.3)	3.89*** (0.3)	3.92*** (0.3)	3.89*** (0.3)
$m_3 * hovetid$		4.95*** (0.4)		4.81*** (0.4)	4.93*** (0.4)	4.80*** (0.4)	4.93*** (0.4)
$m_1 * hovetid^2$		0.03*** (0.0)		0.02** (0.0)	0.02** (0.0)	0.03*** (0.0)	0.02** (0.0)
$m_2 * hovetid^2$		0.02*** (0.0)		0.02** (0.0)	0.02** (0.0)	0.02* (0.0)	0.02** (0.0)
$m_3 * hovetid^2$		0.03** (0.0)		0.03** (0.0)	0.02* (0.0)	0.03** (0.0)	0.02* (0.0)
<i>vitner</i>			5.58*** (0.2)	0.33 (0.2)	0.28 (0.2)	0.34 (0.2)	0.29 (0.2)
<i>vitner</i> ²			-0.05*** (0.0)	0.00 (0.0)	0.00 (0.0)	0.00 (0.0)	0.00 (0.0)
<i>sakkyndig</i>			19.3*** (1.3)	9.82*** (0.9)	10.6*** (1.0)	9.85*** (0.9)	10.6*** (1.0)
<i>tolk</i>			4.75** (1.5)	1.64 (1.0)	0.92 (1.0)	1.68 (1.0)	0.95 (1.0)
<i>gjentakende</i>			1.24 (1.4)	-1.29 (0.9)	-1.15 (0.9)	-1.19 (0.9)	-1.09 (0.9)
<i>advokatbyttet</i>			13.4*** (1.2)	4.14*** (0.8)	4.10*** (0.8)	4.14*** (0.8)	4.14*** (0.8)
<i>dom</i>			-12.4*** (2.2)	-12.3*** (1.5)	-12.0*** (1.5)	-12.0*** (1.5)	-11.8*** (1.5)
<i>domstol_i</i>					JA		JA
<i>år_i</i>						JA	JA
<i>konstant</i>	67.8*** (2.0)	15.696*** (2.3)	36.2*** (2.7)	23.4*** (2.5)	35.6*** (4.5)	44.7*** (8.6)	57.7*** (9.3)
R^2	0.01	0.65	0.25	0.66	0.67	0.66	0.67
N	5993	5993	5992	5992	5992	5992	5992

Tabell 3.2 Regresjonsanalyse av drivere av hovedforhandlingstid i barnevernssaker for tingretten

Avhengig variabel: antall timer hovedforhandling gjennomført i saken

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med hovedforhandling, registrert rettshjelp og registrerte parter fra og med 2008 til og med 2018

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7	Modell 8
<i>trend</i>	0.20*** (0.0)	0.19*** (0.0)	0.15*** (0.0)	0.11*** (0.0)	0.11*** (0.0)	0.08*** (0.0)		
<i>m₂</i>		1.23*** (0.2)	0.92*** (0.1)		0.98*** (0.1)	0.96*** (0.1)	0.97*** (0.1)	0.96*** (0.1)
<i>m₃</i>		2.85*** (0.3)	2.39*** (0.2)		2.40*** (0.2)	2.37*** (0.2)	2.40*** (0.2)	2.37*** (0.2)
<i>vitner</i>			1.03*** (0.0)	1.35*** (0.0)	1.35*** (0.0)	1.36*** (0.0)	1.35*** (0.0)	1.36*** (0.0)
<i>vitner²</i>				-0.02*** (0.0)	-0.02*** (0.0)	-0.02*** (0.0)	-0.02*** (0.0)	-0.02*** (0.0)
<i>sakkyndig</i>				2.10*** (0.1)	2.07*** (0.1)	2.02*** (0.1)	2.06*** (0.1)	2.02*** (0.1)
<i>tolk</i>				1.20*** (0.1)	1.25*** (0.1)	1.05*** (0.1)	1.26*** (0.1)	1.06*** (0.1)
<i>gjentakende</i>				0.34** (0.1)	0.30* (0.1)	0.30* (0.1)	0.28* (0.1)	0.29* (0.1)
<i>advokatbytte</i>				0.23* (0.1)	-0.04 (0.1)	-0.04 (0.1)	-0.02 (0.1)	-0.02 (0.1)
<i>dom</i>				0.27 (0.2)	0.27 (0.2)	0.42* (0.2)	0.27 (0.2)	0.41* (0.2)
<i>domstol_i</i>						JA		JA
<i>år_i</i>							JA	JA
<i>konstant</i>	11.9*** (0.3)	11.0*** (0.3)	4.33*** (0.2)	2.99*** (0.2)	2.34*** (0.3)	5.54*** (0.5)	2.60* (1.1)	5.84*** (1.2)
<i>R²</i>	0.01	0.02	0.57	0.62	0.63	0.66	0.63	0.66
<i>N</i>	5993	5993	5993	5992	5992	5992	5992	5992

Tabell 3.3 Regresjonsanalyse av kostnadsdrivere (unntatt hovedforhandlingstid) i barnevernssaker for tingretten

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert på saken.

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med hovedforhandling, registrert rettshjelp og registrerte parter fra og med 2008 til og med 2018.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 5	Modell 7
<i>trend</i>	1.89*** (0.3)	1.70*** (0.2)	1.16*** (0.2)	1.19*** (0.2)	1.09*** (0.2)		
m_2		41.2*** (1.2)		39.5*** (1.0)	39.3*** (1.0)	39.5*** (1.0)	39.3*** (1.0)
m_3		86.2*** (1.8)		83.0*** (1.5)	83.0*** (1.5)	83.0*** (1.5)	83.0*** (1.5)
<i>vitner</i>			5.58*** (0.2)	5.56*** (0.2)	5.54*** (0.2)	5.57*** (0.2)	5.54*** (0.2)
<i>vitner</i> ²			-0.05*** (0.0)	-0.05*** (0.0)	-0.05*** (0.0)	-0.05*** (0.0)	-0.05*** (0.0)
<i>sakkyndig</i>			19.3*** (1.3)	18.3*** (1.1)	19.0*** (1.1)	18.3*** (1.1)	19.1*** (1.1)
<i>tolk</i>			4.75** (1.5)	6.52*** (1.2)	4.86*** (1.2)	6.58*** (1.2)	4.89*** (1.2)
<i>gjentakende</i>			1.24 (1.4)	0.06 (1.1)	0.19 (1.1)	0.07 (1.1)	0.18 (1.1)
<i>advokatbyttet</i>			13.4*** (1.2)	4.15*** (1.0)	4.12*** (1.0)	4.22*** (1.0)	4.23*** (1.0)
<i>dom</i>			-12.42*** (2.2)	-12.4*** (1.7)	-11.4*** (1.7)	-12.1*** (1.7)	-11.1*** (1.7)
$domstol_i$					JA		JA
$\ddot{a}r_i$						JA	JA
<i>konstant</i>	67.8*** (2.0)	38.1*** (1.8)	36.2*** (2.7)	11.0*** (2.2)	39.2*** (4.9)	29.6** (9.9)	59.1*** (10.8)
R^2	0.01	0.31	0.25	0.52	0.54	0.52	0.54
N	5993	5993	5992	5992	5992	5992	5992

3.2.4.7 Spesialiserte barnevernsadvokater

Utvalget har forsøkt å analysere hvorvidt bruk av spesialiserte barnevernsadvokater har noen påvirkning på utfall og tidsbruk i barnevernssaker. Analysen er vanskeliggjort av at statistikken ikke skiller mellom kommuneadvokater og private advokater, noe som gjør det vanskelig å identifisere spesialiserte barnevernsadvokater. Om man bare tar utgangspunkt i antall barnevernssaker en advokat har vært involvert i, vil man raskt kunne telle kommuneadvokater som spesialiserte barnevernsadvokater.

Utvalget har derfor sett på advokater som har ført over 40 barnevernssaker i mer enn 20 ulike domstoler i løpet av årene 2008 til 2018. Slike advokater var involvert i 16 prosent av barnevernssakene i perioden. Analyser av kommunens sannsynlighet for å vinne en sak, finner at bruk av slike advokater framfor andre advokater, ikke har en påvirkning på hvor vidt kommunen vinner saken eller ikke. Det har derimot antall vitner og hvor vidt en sak er gjentakende, som begge har en estimert positiv effekt på kommunens sannsynlighet for å vinne en sak. Bruk av sakkyndig er estimert til å ha negativ effekt på kommunens sannsynlighet for å vinne saken. Denne analysen har derimot åpenbare problemer med kausalitet i begge retninger. Se tabell 3.4.

Spesialiserte barnevernsadvokater som definert ovenfor, ser derimot ut til å ha en positiv effekt på antall rettshjelpstimer som er utbetalt i en sak. Se tabell 3.5. Dette kan imidlertid for eksempel skyldes at slike advokater spesialiserer seg på svært arbeidskrevende saker, og at dette ikke fullt ut fanges opp av de observerbare trekkene ved sakene.

Tabell 3.4 Logistisk regresjonsanalyse av sannsynligheten for at kommunen vinner en barnevernssak

Avhengig variabel: Kommunen vinner saken

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med hovedforhandling, dom, registrert rettshjelp, registrerte parter og registrerte advokater, fra og med 2008 til og med 2018

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
<i>spesialisert</i>	0.109 (0.1)	0.071 (0.1)	0.081 (0.1)	0.023 (0.1)	0.069 (0.1)
<i>gjentakende</i>		0.349*** (0.1)	0.359*** (0.1)	0.358*** (0.1)	0.357*** (0.1)
<i>tolk</i>		0.058 (0.1)	0.072 (0.1)	0.105 (0.1)	0.064 (0.1)
<i>vitner</i>		0.064*** (0.0)	0.081*** (0.0)	0.078*** (0.0)	0.079*** (0.0)
<i>vitner²</i>		-0.001** (0.0)	-0.001* (0.0)	-0.001* (0.0)	-0.001* (0.0)
<i>sakkyndig</i>		-0.353*** (0.1)	-0.314*** (0.1)	-0.332*** (0.1)	-0.314*** (0.1)
<i>advokatbyttet</i>		0.009 (0.1)	0.040 (0.1)	0.015 (0.1)	0.020 (0.1)
<i>m₂</i>			-0.136 (0.3)	-0.133 (0.3)	-0.128 (0.3)
<i>m₃</i>			-0.680 (0.4)	-0.528 (0.4)	-0.668 (0.4)
<i>m₁ * hovedtid</i>			0.020 (0.0)	0.028 (0.0)	0.022 (0.0)
<i>m₂ * hovetid</i>			0.018 (0.0)	0.023 (0.0)	0.020 (0.0)
<i>m₃ * hovetid</i>			0.063 (0.0)	0.051 (0.0)	0.063 (0.0)
<i>m₁ * hovetid²</i>			-0.001 (0.0)	-0.001* (0.0)	-0.001 (0.0)
<i>m₂ * hovetid²</i>			-0.001 (0.0)	-0.001 (0.0)	-0.001* (0.0)
<i>m₃ * hovetid²</i>			-0.002* (0.0)	-0.001 (0.0)	-0.002* (0.0)
<i>domstol_i</i>				JA	
<i>år_i</i>					JA
<i>konstant</i>	1.796*** (0.0)	1.435*** (0.1)	1.388*** (0.2)	0.124 (0.4)	1.162 (0.8)
<i>Pseudo R²</i>	0.000	0.012	0.017	0.047	0.020
<i>N</i>	5439	5439	5439	5427	5439

Her er *spesialisert* en dummyvariabel som tar verdien én for advokater som har hatt mer enn 40 barnevernssaker, ved totalt 20 forskjellige tingretter. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

Tabell 3.5 Regresjonsanalyse av kostnadsdrivere i barnevernssaker for tingretten

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert på saken

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med hovedforhandling, registrert rettshjelp, registrerte parter og registrerte advokater, fra og med 2008 til og med 2018

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
<i>spesialisert</i>	11.158*** (1.8)	3.517*** (1.1)	10.445*** (1.5)	3.614*** (1.0)	3.776*** (1.1)	3.246** (1.0)	3.396** (1.1)
m_2		9.872*** (2.9)		9.452*** (2.8)	10.102*** (2.8)	9.464*** (2.8)	10.173*** (2.8)
m_3		30.085*** (4.3)		29.467*** (4.2)	29.311*** (4.2)	29.310*** (4.2)	29.090*** (4.2)
$m_1 * hovedtid$		1.823*** (0.3)		1.746*** (0.3)	1.814*** (0.3)	1.684*** (0.3)	1.755*** (0.3)
$m_2 * hoveetid$		3.988*** (0.2)		3.941*** (0.3)	3.919*** (0.3)	3.886*** (0.3)	3.862*** (0.3)
$m_3 * hoveetid$		4.943*** (0.4)		4.808*** (0.4)	4.931*** (0.4)	4.776*** (0.4)	4.911*** (0.4)
$m_1 * hoveetid^2$		0.030*** (0.0)		0.025*** (0.0)	0.024** (0.0)	0.026*** (0.0)	0.024** (0.0)
$m_2 * hoveetid^2$		0.022*** (0.0)		0.016** (0.0)	0.017** (0.0)	0.017** (0.0)	0.018** (0.0)
$m_3 * hoveetid^2$		0.031** (0.0)		0.028** (0.0)	0.024* (0.0)	0.028** (0.0)	0.025* (0.0)
<i>vitner</i>			5.620*** (0.2)	0.317 (0.2)	0.276 (0.2)	0.354 (0.2)	0.304 (0.2)
<i>vitner</i> ²			-0.048*** (0.0)	0.001 (0.0)	0.001 (0.0)	0.000 (0.0)	0.001 (0.0)
<i>sakkyndig</i>			19.600*** (1.3)	9.931*** (0.9)	10.650*** (1.0)	9.924*** (0.9)	10.688*** (1.0)
<i>tolk</i>			5.768*** (1.5)	2.095* (1.0)	1.479 (1.0)	1.856 (1.0)	1.166 (1.0)
<i>gjentakende</i>			1.760 (1.4)	-0.787 (0.9)	-0.616 (0.9)	-1.349 (0.9)	-1.245 (0.9)
<i>advokatbyttet</i>			13.707*** (1.2)	4.462*** (0.8)	4.408*** (0.8)	4.090*** (0.8)	4.060*** (0.8)
<i>dom</i>			-12.787*** (2.1)	-12.554*** (1.5)	-12.223*** (1.5)	-11.946*** (1.5)	-11.626*** (1.5)
$domstol_i$					JA		JA
$år_i$						JA	JA
<i>konstant</i>	79.169*** (0.8)	21.338*** (2.1)	42.127*** (2.2)	27.850*** (2.3)	40.536*** (4.4)	44.075*** (8.6)	57.262*** (9.3)
R^2	0.007	0.648	0.256	0.662	0.671	0.664	0.674
N	5991	5991	5990	5990	5990	5990	5990

Her er *spesialisert* en dummyvariabel som tar verdien én for advokater som har hatt mer enn 40 barnevernssaker, ved totalt 20 forskjellige tingretter. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

3.2.4.8 Forskjeller mellom dommere

Figur 20.1 i utredningen viser gjennomsnittlig utbetalt advokatsalær per advokat i barnevernssaker for tingretten. Figuren er basert på saker innkommet mellom 1. januar 2009 og 1. januar 2018, hvor det er gjennomført mellom 2 og 50 hovedforhandlingstimer, og hvor dommer-ID er registrert.

Figuren viser videre snittet til de 11 dommerne med mer enn 30 slike saker, også justert for sider ved saken som dommerne i liten grad kan kontrollere. Sistnevnte er basert på modell 4 i tabell 3.6.

Begrensingen på hovedforhandlingstimer i denne analysen er gjort for å unngå at ekstreme datapunkter skal drive resultatene, noe som er et særlig stort problem i denne analysen siden hver enkelt dommer har forholdsvis få saker. Om man kjører analysen uten denne begrensningen finner man vesentlig høyere variasjon mellom dommerne.

Tidsspennet i analysen skiller seg noe fra resten av analysene i utredningen. Dette er fordi det her er tatt utgangspunkt i året saken er kommet inn i Lovisa, ikke året den er skrevet ut. Dette reduserer det brukbare spennet av data noe, da det kan ta lang tid før en sak er ferdigprosessert. Bruk av år utskrevet gir tilsvarende resultat, men gir et annet og større utvalg av saker og dommere, og noe større variasjon mellom dommerne. Grunnen til at «år inn» er brukt i denne analysen er for å hindre at systematiske forskjeller mellom dommerne når det gjelder hvor lang tid som brukes på å prosessere en sak, skal påvirke resultatene.¹³

I motsetning til regresjonsanalysene under punkt 3.2.4.6, er avhengig variabel her antall advokattimer *per part*, ikke antall advokattimer totalt i saken. Dette er årsaken til at fortegnet på effekten av antall advokater er motsatt her, fra for eksempel tabell 3.1. Antall timer per part er brukt grunnet et ønske om å se hvor stor variasjonen er i salæroppgavene dommerne kontrollerer. Ved bruk av timer fakturert per sak som avhengig variabel går forklaringskraften (R^2) ikke overraskende kraftig opp, da antall advokater er en svært viktig forklaringsfaktor for antall advokattimer per sak, men i mindre grad viktig for antall advokattimer per part. Ved bruk av antall advokattimer per sak som avhengig variabel har kun en av de 11 dommerne en signifikant effekt når man kontrollerer for andre variabler, dette er ikke overraskende all den tid den individuelle dommereffekten vil avhenge sterkt av antall advokater på saken når det er så få saker per dommer. Likefullt er dette et tegn på at resultatene ikke er veldig robuste.

¹³ Siden antall advokattimer er et estimat basert blant annet på årets salærsats ville det vært høy sannsynlighet for slik påvirkning.

Tabell 3.6 Regresjonsanalyse dommeres påvirkning på rettshjelpstimer brukt barnevernssaker for tingretten

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert per part i saken.

Utvalg: alle barnevernssaker i norske tingretter med mellom 2 og 50 timer hovedforhandling, registrert rettshjelp og registrerte dommer, inkommet fra og med 1. januar 2009 til og med 1. januar 2018.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
$dommer_1$	-9.84* (4.2)	-10.24* (4.2)	-9.00* (4.1)	-9.05* (4.1)
$dommer_2$	-9.18* (4.4)	-9.39* (4.4)	-8.63 (4.5)	-9.01* (4.5)
$dommer_3$	-10.1* (4.0)	-10.7** (4.0)	-11.0** (4.1)	-10.1* (4.1)
$dommer_{4-11}$	JA	JA	JA	JA
m_2		-3.96*** (0.7)	-4.26*** (0.7)	-4.24*** (0.7)
m_3		-4.19*** (1.0)	-4.96*** (1.0)	-5.09*** (1.0)
$tolk$			6.83*** (0.8)	6.61*** (0.8)
$gjentakende$			-0.30 (0.7)	-1.03 (0.7)
$advokatbyttet$			4.42*** (0.6)	4.12*** (0.6)
$\text{\AA}rinn_i$				JA
$konstant$	48.1*** (0.3)	50.5*** (0.5)	47.0*** (0.6)	45.9*** (1.4)
R^2	0.00	0.01	0.03	0.04
N	5799	5799	5799	5799

Her er $dommer_i$ en dummyvariabel som tar verdien én for saker tilhørende dommer i , og verdien null for alle andre saker. Det er én dummyvariabel for hver dommer med mer enn 30 saker. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

3.2.5 Barnevernssaker i Fylkesnemndene

3.2.5.1 Klassifisering av saker

I fylkesnemndenes saksbehandlingssystem registreres alle saker som hovedsak eller akuttsak, med én lov og flere paragrafer på hver sak. Dette gjør det enkelt å skille barnevernssaker fra saker etter andre lover, samt akuttsaker fra ordinære saker. Videre har vi skilt barnevernssakene mellom omsorgsovertakelser, endringssaker og institusjonsplasseringer. Alle saker som har § 4-12, eller § 4-8 andre ledd registrert på saken er definert som omsorgsovertakelse. Alle saker som ikke er definert som omsorgsovertakelse, og har §§ 4-19 eller 4-21 på saken, er definert som endringssaker. Alle saker etter § 4-24 første og annet ledd er klassifisert som institusjonsplasseringer. For tilbakeføringssaker, og utfall av disse, har vi fått spesialbestilte rapporter på fra fylkesnemndene, da det føres egen statistikk over disse.

En sak er klassifisert med forenklet behandling dersom prosessstypen er registrert med en av kategoriene for ren skriftlig behandling, eller en av kategoriene «muntlig kombinert», eller «muntlig med nemndleder alene».

3.2.5.2 Overprøvinger

Når en sak sendes til overprøving i tingretten, skal dette registreres i fylkesnemndenes saksbehandlingssystem. Utvalgets inntrykk er at dette gjøres i alle saker, noe som også stemmer med det faktum at antallet barnevernssaker registrert som sendt til overprøving er tilnærmet identisk med antallet barnevernssaker innkommet for tingretten. Dette gjør at vi vet mer om klassifiseringen av sakene som kommer inn til tingretten, enn vi gjør om klassifiseringen til enkeltsaker vi kan følge i domstolenes saksbehandlingssystem. Resultatet av overprøvinger registreres imidlertid også i fylkesnemndenes saksbehandlingssystem, slik sett vet vi også mer om klassifiseringen av sakene i medholdsstatistikken.

3.2.5.3 Rettshjelpstimer per sak

Fylkesnemndenes regnskapsfører ikke kostnadene på individuelle saker, men på type saksbehandling (se punkt 2.2.6). Dessverre skiller ikke regnskapet mellom barnevernssaker og saker etter Helse- og omsorgstjenesteloven. For å finne rettshjelpstimer per barnevernssak tas det derfor utgangspunkt i fordelingen av forhandlingsmøtetid mellom sakstypene. 97,7 prosent av alle forhandlingsmøtetimer gjennomført i fylkesnemndene i 2018 var i barnevernssaker. Vi antar derfor at en tilsvarende andel av advokatsalær utbetalt i saker med forhandlingsmøte gikk til barnevernssaker. Denne antagelsen antas å være forholdsvis uproblematisk, all den tid det meste av utbetalinger skjer etter multiplikator-stykkpris basert på nettopp hovedforhandlingstid.

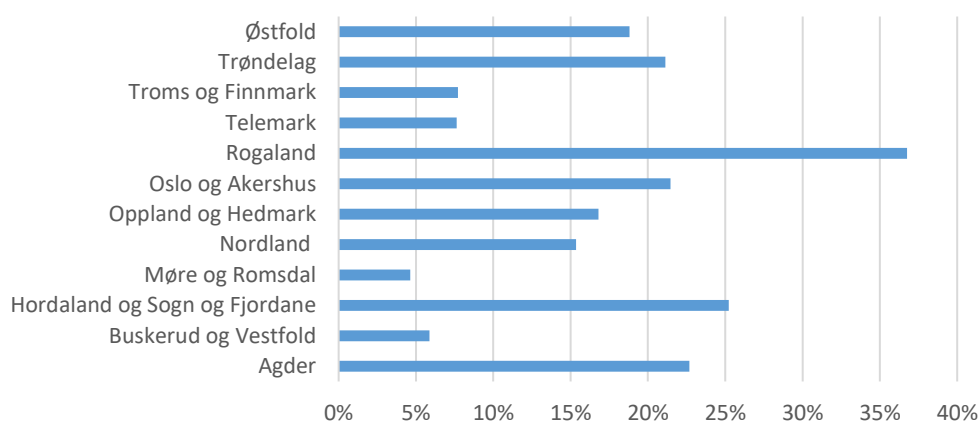
Estimatene på rettshjelpstimer per barnevernssak er dermed basert på 97,7 prosent av salærutgiftene i fylkesnemnda, delt på antall relevante saker og salærutsats.

3.2.5.4 Bruk av medgått tid

Advokater får i utgangspunktet utbetalt salær etter en multiplikator-stykkpris som er basert på hovedforhandlingstiden. En gjennomgang av fylkesnemndenes regnskap avslører at det er

store forskjeller mellom nemndene når det gjelder hvor stor andel av de totale salærutgiftene som betales etter medgått tid, framfor multiplikator-stykkpris (se figur 3.2).

Figur 3.2 Andel salærutbetalinger til forhandlingsmøte som skjer etter medgått tid



3.2.5.5 Samtaleprosess

Grunnet et misforhold mellom utvalgets analyser og en evaluering av forsøksordningen med samtaleprosess i fylkesnemndene fra 2019¹⁴, har utvalget gått noe inn i den nevnte evalueringen. Gjennomgangen fant en liten regnefeil i estimatene i evalueringen. Kostnadsestimatene i evalueringen belager seg på at saker med samtaleprosess har ett samtalemøte per sak. Om man tar høyde for at hver sak i gjennomsnitt faktisk har nærmere 1,4 møter per sak, vil estimatene endres noe, og føre til at kostnadene for forsøksnemndene er noe høyere enn de originale estimatene tilsier, og faktisk høyere enn for andre nemnder. Utvalget har derfor valgt å forholde seg til egne estimater.

Det er derimot verdt å påpeke at dette ikke nødvendigvis påvirker den ovenfor nevnte evalueringens hovedkonklusjon om at forsøksordningen med samtaleprosess er kostnadsbesparende. Statistikken viser at flere saker med samtaleprosess avsluttes uten vedtak, samtidig som en mindre andel av vedtakene overprøves, noe som kan føre til besparelser i behandlingen av overprøvinger. Det vil si at evalueringens hovedkonklusjon sannsynligvis vil stå seg. Utvalget har imidlertid valgt å ikke gå videre inn i denne problematikken, da slike besparelser ikke vil være en effekt av utvalgets foreslåtte endringer i rettshjelpsordningen. For mer om hvordan ordningen med samtaleprosess er behandlet i utvalgets kostnadsestimat, se punkt 4.1.

3.2.6 Barnevernssaker i andre land

3.2.6.1 Barnevernssaker i Sverige

Advokattimer per sak

Sverige fører ikke statistikk på rettshjelp i barnevernssaker, og ifølge kildene utvalget har snakket med ville det vært en omfattende jobb å produsere slik statistikk. Gjennomsnittlig

¹⁴ Oxford Research, *Kompetanse og dialog – Evaluering av utprøving av samtaleprosess i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2019.*

tidsbruk for advokater i alle saker med offentlig bitræde i forvaltningsrätten, hvor barnevernssakene utgjør en stor andel av sakene, var imidlertid 6,65 timer i 2018.¹⁵

En svensk studentoppgave fra 2018 gjennomgikk 50 barnevernssaker fra förvaltningsrätten hvor advokat ble oppnevnt. Gjennomgangen viste at advokatene for barn i snitt brukte 7,9 timer per sak, mens foreldrenes advokat i snitt brukte 9,3 timer.¹⁶ I møte med deler av Rettshjelpsutvalget anslo dommere fra förvaltningsrätten i Stockholm at utbetalingene til hver advokat i en barnevernssak for domstolen normalt ville være mellom 6-12 000 SEK.¹⁷ Salæret blir fastsatt på grunnlag av en timeskostnadsnorm som i 2018 var 1359 kroner per time, så det tilsvarer 5-9 timer per part.

I sammenligningen mellom land bruker vi derfor 9,3 timer advokattid per part, noe som er i øverste sjikt av tilgjengelige overslag.

Timer til forhandlingsmøte

For tid brukt i retten har utvalget mottatt uttrekk fra saksbehandlingssystemet til forvaltningsretten og kammerretten på epost. Snittet på timer forhandlingsmøte gjelder for alle såkalte LVU-mål hvor forhandlingsmøte er gjennomført.

3.2.6.2 Barnevernssaker i Danmark

Advokattimer per sak

Advokathjelp i barnevernssaker i Danmark avlønnes etter veiledende satser på sakens verdi. Første instans er Børne- og ungeutvalget, her avlønnes et «almindeligt førstegangsmøde» med 6 timer.¹⁸ Andre instans er ankestyrelsen, før saken kan bringes inn for domstolene. De veiledende satsene for andre og tredje instans er henholdsvis 5 og 6 timer.¹⁹ Utvalget har fått bekreftet fra kilder ved Ankestyrelsen²⁰ at disse satsene følges, og er et godt estimat på faktisk utbetalt salær.

Salærsatsen i Danmark er derimot vesentlig høyere enn i andre nordiske land, og brukes så å si aldri til oppgaver på medgått tid, så det kan være mer nærliggende å sammenligne salæret enn antall timer. Se figur 27.2 i utredningen.

¹⁵ Budgetunderlag, Sveriges Domstolar. 2020-2022

¹⁶ Matilda Atterbom Kaijser, *Processen i LVU – en likställd process?*, Juridiska institutionen Stockholms universitet 2018, side 37 og vedlegg 2.

¹⁷ Dommerene Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019

¹⁸ Notat om vejledende salær m.v. til advokater i tvangsfjernelsessager, der behandles i Børn og unge-udvalget, 2015

¹⁹ Vestre og Østre landsret, *Vejledende takster pr. 1. juli 2019 for salærer til forsvarere i straffesager, bistandsadvokater samt til beskikkede advokater i ægteskabs-, forældreansvars- og børnefjernelsessager*, 2019

²⁰ Ankestyrelsen i København ved Gitte A. Reinicke og Annette W. Hoffmann, som utvalgsleder og sekretariatet møtte i København 9. mai 2019.

Timer forhandlingsmøte

Utvalget har ikke fått tak i statistikk over forhandlingsmøtetid for barnevernssaker i Danmark. Det er derfor benyttet offisielle beskrivelser av saksbehandlingen, samt uttalelser fra dommere. Se mer utfyllende om disse kildene under punkt 27.4.2 i utredningen.

3.3 Foreldretvister

3.3.1 Om forskjeller mellom utvalgets estimat og tidligere estimat

Utvalgets estimat på foreldretvister skiller seg til dels vesentlig fra tall som tidligere har florert rundt rettshjelp i foreldretvister for domstolene. Dette gjelder særlig andelen rettshjelpsmottakere i foreldretvister. Blant annet har en rapport²¹ på domstolsbehandlingen av foreldretvister fra 2016, blitt hyppig sitert. Denne rapporten har tall på at litt over 25 prosent av foreldretvistene hadde minst en part med rettshjelp i årene 2008–2013. Dette var ikke hovedfokuset i rapporten, og tall ellers i rapporten motstrider at andelen kan være så lav. Det dreier seg med andre ord høyst sannsynlig om en regnefeil, og det reelle tallet for årene det gjelder er i størrelsesorden dobbelt så høye.

Enkelte andre av utvalgets estimat bakover i tid skiller seg også fra tidligere publiserte arbeider, men i vesentlig mindre grad. Her skyldes forskjellene sannsynligvis nyanser i metodikk., og utvalget har valgt å ikke gå inn i alle slike forskjeller.

3.3.2 Klassifisering av saker

I de aggregerte kostnadsfordelingene er det brukt en vid definisjon av foreldretvister. Her inngår alle saker som omhandler foreldrerett til barn. Definisjonen er basert på lov og sakstype. Den vide definisjonen inneholder følgende sakstyper; «Sak etter barneloven», «Tvangsfullbyrdelse av samværsak», «Midlertidig avgjørelse etter barneloven», «Tvangsfullbyrdelse av samværsak», «Tilbakelevering av barn til utlandet», «Tilbakelevering av barn til Norge», «Foreldreansvar etter dødsfall (barnel. § 38)» og «Farskap (barnel. kap. 4)», samt andre sivile saker hvor flertallet av kravene registrert på saken er etter barneloven. Alle disse sakene er derimot ikke prioriterte i rettshjelpsloven, og heller ikke vanlige å definere som foreldretvister.

Ved analyse av kostnader per sak, samt andel foreldretvister som har rettshjelp og lignende, er det derfor kun tatt utgangspunkt i saker registrert som «Sak etter barneloven» i Lovisa.

3.3.3 Gjentakende foreldretvister

Gjentakende foreldretvister er identifisert på samme måte som gjentakende barnevernssaker (se punkt 3.2.4.3).

For å finne hvordan sannsynligheten for å havne i en ny foreldretvist påvirkes av hvor vidt en part får rettshjelp er det tatt utgangspunkt i foreldretvister innkommet til tingretten i 2014. Blant parter som mottok rettshjelp i 2014 havnet 23 prosent i en ny foreldretvist de neste fire årene, blant parter uten rettshjelp havnet 17 prosent i en ny foreldretvist de neste fire årene. Dette tolkes som at parter med rettshjelp har 35 prosent høyere sannsynlighet for å havne i en ny foreldretvist.

²¹ Oxford Research og Proba Samfunnsanalyse, *Domstolsbehandlingen av foreldretvister Rapport fra Oxford Research i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse*, 2016.

3.4 Utlendingssaker

Utlendingssaker i domstolene er identifisert ved bruk av metoden skissert under punkt 3.1.1. Behandlingen av utlendingssaker i tingretten foregår kun i Oslo tingrett. Identifiseringen som er brukt klassifiserer heller ingen saker for andre tingretter enn Oslo tingrett for årene fra og med 2016 til og med 2018. Dette tolkes som at klassifiseringen treffer godt. Siden utlendingens motpart er det offentlige, og det offentlige blir registrert som «foretak» i Lovisa, har det vært mulig å identifisere hvilken part som er utlending, og hvilken som er det offentlige. Dette danner grunnlaget for statistikken over hvor ofte utlendingene vinner fram i retten.

I utlendingssaker er det utgiftsført salærutgifter på kapittel 470, altså benyttet rettshjelp, i 12 saker årlig i gjennomsnitt for årene 2008 til og med 2018.

3.5 Andre saker

Klassifisering og behandling av øvrige saker er behandlet i punkt 3.1.

3.6 Dekningsgrad

3.6.1 Dekningsgrad

Bestillingene beskrevet under punkt 2.2.10 er brukt for å finne andelen av befolkningen som kvalifiserer til behovsprøvd rettshjelp under dagens ordning. De fleste av analysene er gjort på individnivå, med unntak av tallene til figur 22.4, som er på husholdningsnivå.

Dekningsgraden avhenger av hvorvidt man antar at personer i flerfamiliehusholdninger blir vurdert samlet opp mot inntektsgrensene, eller hver for seg. I 2017 utgjorde forskjellen i dekningsgrad med de to ulike beregningsmåtene 0,2 prosentpoeng. For å unngå merarbeid for SSB er det ikke bedt om tall på individuell inntekt for medlemmer i flerfamiliehusholdninger for andre år enn 2017. De historiske dekningsgradene kan derfor være marginalt underestimerte.

Figur 22.15 i utredningen viser dekningsgraden ved en kontrafaktisk situasjon hvor inntektsgrensene blir justert med folketrygdens grunnbeløp (G) hvert år fra 2005. Dekningsgraden her er estimert ved hjelp av SSB tabell 12563, som viser desilfordelt inntekt for husholdningstyper. Først er den faktiske dekningsgraden estimert ved bruk av disse dataene. Det er antatt en uniform fordeling av inntekter innad i hver enkelt desil for hver husholdningstype. Dette er en kraftig forenkling, som overestimerer den faktiske dekningsgraden i forhold til bestillingen fra SSB hvert eneste år. Overestimeringen er derimot forholdsvis stabil over tid, og estimatet ligger omtrent 13 prosent høyere enn den faktiske dekningsgraden. Denne faktoren er brukt for å justere estimatene på dekningsgraden ved en inntektsgrense som G-justeres fra 2005. Dette danner grunnlaget for figur 22.15. Metoden er ikke optimal, men det ligger i sakens natur at en justering med G vil føre til en forholdsvis flat dekningsgrad, all den tid G kalkuleres basert på medianinntekt. Det er derfor ikke brukt tid og ressurser på å skape et bedre estimat.

3.7 Innkreving av egenandel

3.7.1 Dagens ordning

Basert på spørreundersøkelsen beskrevet i punkt 2.2.14 er det estimert et gjennomsnitt for andelen av det totale beløpet egenandeler som faktisk blir betalt til advokatene. Andelen av egenandeler advokatene oppgir å ha mottatt er vektet med antall rettshjelpssaker advokatene oppgir å ha hatt. Dette gir et vektet snitt på 52 prosent. Noe som er nærmest identisk med snittet av svar. Dette tilsier at det ikke er noen systematiske forskjeller i antall rettshjelpssaker mellom advokater med ulik innkrevningspraksis.

3.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at innkreving av egenandeler legges til Statens Innkreving (SI). Kostnadene forbundet med slik innkreving er estimert basert på en oversikt oversendt av SI. Oversikten er gjengitt i tabell 3.7. Mesteparten av «kostnaden» ved innkrevingen består av manglende betaling, altså krav som aldri blir betalt. Dette er tap som tidligere ble tatt av advokatene, og som med reformen vil bæres av det offentlige. Andelen som aldri blir betalt stiger med størrelsen på kravene. Det er derimot usikkert om denne effekten vil være like sterk innenfor utvalgets forslag til rettshjelpsordning. De som i dag får svært høye krav fra det offentlige er ofte de som er vanskeligst stilt økonomisk. De som får høyest egenandeler innenfor utvalgets forslag vil derimot være de rettshjelpsmottakerne med best råd.

Dersom man tar utgangspunkt i tabellen, vil manglende innkreving og kostnad innenfor utvalgets forslag utgjøre omtrent 8 prosent av det totale beløpet egenandeler. Av grunnene beskrevet over antas det derimot at manglende innkreving og kostnad vil utgjøre omtrent 5 prosent av det totale beløpet.

Tabell 3.7 Kostnader ved innkreving av SI

Størrelse på krav	Andel mottatt	Kostnad per krav
0 - 4 000 kr	98,0 %	1,1 %
4 001 - 10 250 kr	95,2 %	0,6 %
10 251 - 30 000 kr	85,8 %	0,4 %
30 001 - 45 000 kr	81,2 %	0,3 %
45 001 - 100 000 kr	79,7 %	0,2 %

3.8 Prosessdrivende ordning

Figur 22.7 i utredningen viser andelen aleneforsørgere som er part i foreldretvister i tingretten, fordelt på de som kvalifiserer til rettshjelp uten egenandel, de som kvalifiserer til rettshjelp med egenandel, og de som ikke kvalifiserer til rettshjelp. Denne figuren antyder at rettshjelpsordningen er prosessdrivende, og de underliggende dataene er svært viktige for kostnadsestimatene i utredningen. Dessverre er det knyttet stor usikkerhet til flere elementer som inngår i figuren. Hvor mange enslige forsørgere som kvalifiserer til rettshjelp med og uten egenandel er usikkert. Det samme er hvor mange parter i foreldretvister som betaler egenandel. Punkt 3.8.1 og 3.8.2 tar for seg disse spørsmålene.

3.8.1 Potensielle rettshjelpsmottakere

I 2017 oppfylte omtrent 9 prosent av den voksne befolkningen de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp. Denne statistikken er derimot basert på ligningsinformasjon. Behovsprøvingen skjer på søknadstidspunktet, det vil si at en person med midlertidig lav inntekt kan kvalifisere for rettshjelp, selv om ligningen inneværende år skulle vise høyere inntekt enn grensene. Videre kan personer med inntekt rett over inntektsgrensene kvalifisere for rettshjelp via dispensasjon fra inntektsgrensene. Hvor liberalt slik dispensasjon blir praktisert er noe usikkert.

I 2018 oppga 19 prosent av klientene i rettsrådssaker å ha en lavere inntekt enn grensen, selv om siste ligning på søknadstidspunktet viste en høyere inntekt. Siste ligning kan imidlertid være godt over ett år gammel, og mange av disse hadde sannsynligvis lavere inntekt enn grensen i ligningen for 2018.

I analysene er det antatt at 10 prosent flere enn de som kvalifiserer ifølge ligningen inneværende år, faktisk vil være potensielle rettshjelpsmottakere grunnet midlertidig lavere inntekt, eller fordi de kvalifiserer for dispensasjon fra inntektskravene. Dette gjelder gjennomgående for alle analyser, også for figur 22.7.

3.8.2 Antall rettshjelpsmottakere som skal betale egenandel

På rådgivningsstadiet ble det i 2017 og 2018 trukket egenandel i 47 prosent av utbetalingene til advokater i behovsprøvde saker. I Oslo tingrett ble det i samme periode trukket egenandel i 54 prosent av utbetalingene til advokater i behovsprøvde saker. I foreldretvister i Oslo tingrett ble det trukket egenandel i 60 prosent av utbetalingene til advokater.

I analysene er det antatt av 60 prosent av parter med rettshjelp i foreldretvister for tingretten skal betale egenandel. Dette gjelder gjennomgående for alle analyser, også for figur 22.7.

3.8.3 Utfall for parter med og uten rettshjelp

Figurene 22.8, 23.3 og 23.4 viser utfallet for parter i foreldretvister, etter hvor vidt partene har mottatt rettshjelp. Figurene tar utgangspunkt i alle foreldretvister som har brukt mer enn to hovedforhandlingstimer, og hvor parter og utfall er registrert. Grunnen til at utvalget er begrenset til saker som går over to hovedforhandlingstimer er for å sile ut saker hvor en part har lite interesse i saken og derfor ikke møter opp, eller ikke ønsker advokat. I saker som går raskt på grunn av en fraværende part vet vi ikke om den fraværende parten kvalifiserer til rettshjelp, fordi vi bare kan observere hvor vidt en part faktisk mottar rettshjelp.

3.8.4 Effekten av egenandeler

Analyser av egenandelers effekt på advokatenes tidsbruk har motsatt fortegn fra det man skulle forvente (se tabell 3.8). Utvalget tar ikke dette som et tegn på at egenandeler gjør parter mer ivrige i sin advokatbruk, men som et tegn på at dagens egenandelsordning fungerer dårlig. Se mer om dette i utredningens punkt 22.2.4. En oppsplitting av analysen, i tidsperioden før og etter egenandelstaket ble hevet i 2017, viser imidlertid at den positive effekten av egenandel på advokatenes tidsbruk er lavere etter hevingen av taket. Se tabell 3.9 og 3.10. Videre inspeksjon viser at dette særlig skyldes at færre stoppet før egenandelstaket ble nådd i perioden før taket ble hevet. Se figur 3.3. Dette er en indikasjon på at egenandeler uten (eller med høyere) tak fungerer bedre enn egenandeler med (eller med lavere) tak.

Tabell 3.8 Effekt på advokattid av egenandel

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert per part i saken.

Utvalg: alle foreldretvister hvor én part mottar rettshjelp, skrevet ut mellom 1. januar 2008 og 1. januar 2019, i tingretter hvor mer enn 40 prosent av foreldretvister har registrert egenandel inneværende år.

<i>egenandel</i>	11.561*** (2.2)	6.206*** (1.6)	5.770*** (1.6)	5.385*** (1.6)
<i>meklingstid</i>		2.809*** (0.2)	2.132*** (0.2)	2.121*** (0.2)
<i>hovedtid</i>		4.722*** (0.1)	3.883*** (0.3)	3.848*** (0.3)
<i>tolk</i>			7.874*** (2.1)	7.645*** (2.1)
<i>gjentakende</i>			1.319 (1.7)	1.332 (1.7)
<i>vitner</i>			1.421** (0.5)	1.451** (0.5)
<i>sakkyndig</i>			6.599*** (1.7)	6.430*** (1.7)
<i>dom</i>			-8.378*** (2.4)	-8.190*** (2.4)
<i>forhandling</i>			6.289* (2.6)	6.101* (2.6)
<i>år_i</i>				JA
<i>konstant</i>	37.798*** (1.7)	14.923*** (1.4)	11.662*** (1.8)	5.526 (3.3)
<i>R²</i>	0.017	0.483	0.498	0.503
<i>N</i>	1556	1556	1556	1556

Her er *egenandel* en dummyvariabel som tar verdien én for saker hvor egenandel er trukket fra salæret til advokaten, og verdien null for alle andre saker. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

Tabell 3.9 Effekt på advokattid av egenandel, før egenandelsreform

Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert per part i saken.

Utvalg: alle foreldretvister hvor én part mottar rettshjelp, skrevet ut etter 1. januar 2008 og innkommet før 1. januar 2017, i tingretter hvor mer enn 40 prosent av foreldretvister har registrert egenandel innværende år.

<i>egenandel</i>	13.036*** (3.1)	6.682** (2.3)	6.368** (2.3)	5.862* (2.3)
<i>meklingstid</i>		2.931*** (0.3)	2.379*** (0.3)	2.397*** (0.3)
<i>hovedtid</i>		4.984*** (0.2)	4.162*** (0.4)	4.135*** (0.4)
<i>tolk</i>			9.663** (3.0)	9.143** (3.0)
<i>gjentakende</i>			1.496 (2.4)	1.592 (2.4)
<i>vitner</i>			1.901** (0.7)	1.932** (0.7)
<i>sakkyndig</i>			4.599 (2.4)	4.762* (2.4)
<i>dom</i>			-8.520* (3.4)	-8.121* (3.4)
<i>forhandling</i>			3.876 (3.7)	3.597 (3.7)
<i>år_i</i>				JA
<i>konstant</i>	39.908*** (2.4)	14.218*** (2.1)	11.912*** (2.6)	4.695 (3.9)
<i>R²</i>	0.018	0.472	0.485	0.489
<i>N</i>	972	972	972	972

Her er *egenandel* en dummyvariabel som tar verdien én for saker hvor egenandel er trukket fra salæret til advokaten, og verdien null for alle andre saker. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

Tabell 3.10 Effekt på advokattid av egenandel, etter egenandelsreform

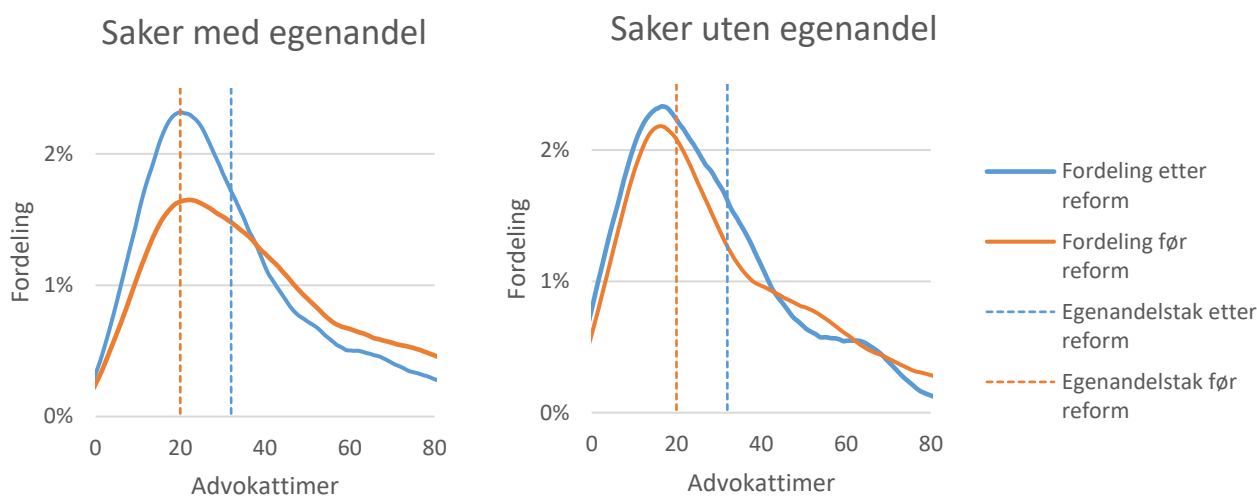
Avhengig variabel: antall advokattimer fakturert per part i saken.

Utvalg: alle foreldretvister hvor én part mottar rettshjelp, innkommet etter 1. januar 2017 og skrevet ut før 1. januar 2019, i tingretter hvor mer enn 40 prosent av foreldretvister har registrert egenandel innværende år.

<i>egenandel</i>	8.751** (2.8)	5.176** (2.0)	4.581* (1.9)	4.343* (1.9)
<i>meklingstid</i>		2.618*** (0.2)	1.729*** (0.3)	1.666*** (0.3)
<i>hovedtid</i>		4.045*** (0.2)	3.031*** (0.5)	3.017*** (0.5)
<i>tolk</i>			4.733 (2.5)	4.753 (2.5)
<i>gjentakende</i>			2.439 (2.0)	2.227 (2.0)
<i>vitner</i>			0.604 (0.7)	0.655 (0.7)
<i>sakkyndig</i>			10.034*** (2.1)	9.662*** (2.1)
<i>dom</i>			-7.982** (2.8)	-8.149** (2.8)
<i>forhandling</i>			11.707*** (3.1)	11.612*** (3.1)
<i>år_i</i>				JA
<i>konstant</i>	34.445*** (2.1)	16.303*** (1.7)	10.944*** (2.1)	12.758*** (2.3)
<i>R²</i>	0.016	0.519	0.559	0.562
<i>N</i>	584	584	584	584

Her er *egenandel* en dummyvariabel som tar verdien én for saker hvor egenandel er trukket fra salæret til advokaten, og verdien null for alle andre saker. For en beskrivelse av de øvrige variablene, se punkt 3.2.4.6.

Figur 3.3 Fordeling av saker med og uten egenandel, før og etter egenandelsreform



3.9 Vurdering av ulike beregningsgrunnlag

Utvalget har vurdert en rekke ulike beregningsgrunnlag i arbeidet med utredningen. Tabell 3.11 viser hovedtrekkene ved noen av dem. Tabell 3.12 viser hvordan sammensetningen av befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp hadde sett ut ved bruk av disse beregningsgrunnlagene. Tabellen er gitt en dekningsgrad på 9 prosent, tilsvarende dekningsgraden ved dagens ordning. Ved en høyere dekningsgrad vil dette være de 9 prosentene av befolkningen som må betale lavest egenandel ved bruk av rettshjelp.

Tabell 3.13 viser sammensetningen av befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp under utvalgets hovedforslag (som gir en dekningsgrad på 25 prosent).

Tabell 3.11 Noen vurderte beregningsgrunnlag

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Forsørgerfradrag per barn (i G)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Gjeldsfradrag	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
Vekting boligformue	0,5	0,9	0,9	0,56	0,38	0	0,5	0,25	0,5	0
Bunnfradrag boligformue (i G)	7,5	3	5	-	-	-	5	5	-	-
Vekting annen formue	0,5	0,9	0,9	0,75	0,75	0,75	0,5	0,5	0,5	0
Bunnfradrag annen formue (i G)	2	1	1,5	-	-	-	2	2	-	-
Frdrag for par (i G)	-	2	2	2	2	2	-	-	2	2
Vekting for par	0,6	1	1	1	1	1	0,6	0,6	1	1

Tabell 3.12 Sammensetning av rettshjelpsmottakere ved en dekningsgrad på 9 prosent, etter beregningsgrunnlag

	Dagens ordning	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Andel som er boligeiere	17 %	7 %	5 %	5 %	4 %	4 %	12 %	6 %	7 %	4 %	16 %
Dekningsgrad sosialhjelpsmottakere	64 %	70 %	73 %	72 %	75 %	74 %	73 %	70 %	70 %	72 %	58 %
Dekningsgrad enslig uføre	14 %	11 %	14 %	14 %	14 %	14 %	13 %	11 %	11 %	13 %	2 %
Dekningsgrad enslige forsørgere	17 %	21 %	21 %	21 %	21 %	21 %	22 %	20 %	21 %	21 %	17 %
Dekningsgrad par med barn	4 %	7 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	7 %	7 %	7 %	7 %

Tabell 3.13 Sammensetning av rettshjelpsmottakere i dagens ordning, og med utvalgets forslag

	Dagens ordning	Utvalgets forslag
Andel mottakere som er boligeiere	17 %	25 %
Dekningsgrad sosialhjelpsmottakere	64 %	95 %
Dekningsgrad enslig uføre	14 %	52 %
Dekningsgrad enslige forsørgere	17 %	46 %
Dekningsgrad par med barn	4 %	23 %

3.10 Sammenligninger over tid

3.10.1 Om merverdiavgift

Merverdiavgift på advokattjenester ble innført i 2001. Statens regnskapspraksis ble endret i 2015, slik at alle utgifter ble regnskapsført ekskludert merverdiavgift fra og med 2015, men inkludert merverdiavgift før 2015. Dette fører til en del problemer for sammenligninger over tid. Det har vist seg lettere å finne utgifter inkludert merverdiavgift fra og med 2015, enn utgifter ekskludert merverdiavgift før 2015. Derfor er alle historiske sammenligninger gjort basert på utgifter inkludert merverdiavgift. Alle øyeblikksbilder er imidlertid basert på kostnader uten merverdiavgift, da dette gjenspeiler statens faktiske utgifter. Fordelingen av utgifter mellom sakstyper blir noe annerledes når de er basert på utgifter med merverdiavgift, enn når de er basert på kostnader uten merverdiavgift. Sakstyper med høy andel merverdiavgiftspliktige utgifter vil bli overvurdert i forhold til sakstyper med en lav andel merverdiavgiftspliktige utgifter i kostnadsfordelingene. Dette er årsaken til at enkelte grafer kan vise andre verdier enn øyeblikksbilder fra siste tilgjengelige år.

3.10.2 Behovsprøvd vs. Ikke-behovsprøvd over tid

Figur 5.5 i utredningen strekker seg fra 2008. Figuren går ikke lengre tilbake i tid fordi 2008 er det første året vi har regnskapsdata fra domstolene. Slik data er nødvendig å skille utgiftene

mellom sakstyper. Rapportene på rettsrådsutgifter fra SRF strekker seg lenger tilbake og gjør det mulig å skille rettsrådsutgifter på sakstyper fra og med 2006. De øvrige koststedene har kun utgifter til enten behovsprøvd, eller ikke behovsprøvd rettshjelp (trygderetten er kun behovsprøvd, fylkesnemndene og kontrollkommisjonen er kun ikke-behovsprøvd), her er det dermed brukt tall direkte fra statsregnskapet.. Det er altså bare for utgifter i domstolene og til rettsråd, at hver enkelt sak er vurdert som enten behovsprøvd, eller ikke-behovsprøvd.

3.10.3 Rettsråd vs. sakførsel over tid

Figur 5.3 i utredningen er basert på de fire hovedpostene under kapittel 470 i statsregnskapet, nemlig «Fri sakførsel», «Fritt rettsråd», «Tilskudd til spesielle rettshjelptiltak» og «Driftsutgifter». Fra og med 2015 gikk regnskapsføringen derimot over til å kun benytte seg av to poster, nemlig «Driftsutgifter» og «Tilskudd til spesielle rettshjelptiltak». For disse årene er de årlige rapportene på rettsrådsutgifter fra SRF brukt for å skille rettsråd fra sakførsel. Disse rapportene ble innført i 2006. For de 8 siste årene rapportene eksisterte samtidig med posten «Fritt rettsråd» i statsregnskapet, så redegjorde rapportene for omtrent 98 prosent av alle kostnadene regnskapsført på posten. Overgangen fra den ene til den andre definisjonen anses derfor som uproblematisk.

4 Kostnadsestimater

Hovedtrekkene i kostnadsestimatene er beskrevet i utredningens del VI. Grunnlagsmaterialet for estimatene er beskrevet i de øvrige delene av dette vedlegget. Dette punktet av vedlegget utfyller enkelte detaljer i produksjonen av kostnadsestimatene.

Forutsetninger på egenandelenes størrelse

Størrelsen på egenandelene betalt av rettshjelpsmottakere i foreldretvister, i forhold til prisen en privat part uten rettshjelp betaler for advokatbruk, er avgjørende for kalibreringen av etterspørselsfunksjonen. Tre ulike verdier på dette forholdet danner grunnlaget for usikkerheten i kostnadsestimatene.

I Oslo tingrett utgjorde egenandeler trukket fra advokatenes salær i foreldretvister, i snitt 12,3 prosent av de totale advokatutgiftene inkludert merverdiavgift.²² Advokatene oppgir imidlertid at halvparten av klientene aldri betaler egenandelen (se punkt 2.2.14). Det relevante i kalibreringen er hvor mye klientene regner med de vil betale når de bestemmer seg for hvor vidt de skal gå til sak eller ikke. Dette er «prisen» de forholder seg når de velger hvor vidt de skal benytte seg av advokat eller ikke. Advokatene oppgir at det er en utbredt oppfatning om at egenandel ikke alltid trenger å betales. Vi antar derfor at egenandelen klientene regner med å betale når de vurderer å gå til sak, ligger et sted mellom 6,15 prosent og 12,3 prosent av de fulle kostnadene inkludert moms. Altså mellom det som advokatene får trukket i sin betaling fordi de skal kreve det inn fra klientene, og det som advokatene oppgir at de faktisk får inn fra klientene. Dette spennet danner grunnlaget for usikkerheten i kostnadsestimatene.

Egenandelen i den nye ordningen er gitt av lovforslaget og beregningsgrunnlaget til hver enkelt potensielle part. I henhold til diskusjonen i punkt 3.7.2. er det er tatt høyde for at 5

²² Snitt for 2017 og 2018.

prosent av egenandelene ikke blir betalt under den nye ordningen, og at mottakerne tar dette med i beregningen når de gjør sine valg.²³

Tabell 4.1 Forutsetninger på tidsbruk per sak

Saksområde	Snitt forberedelse		Snitt rettsmøtetid	
	Før reform	Etter reform	Før reform	Etter reform
Foreldretvister				
Tingrett	40	15	10,5	9,2
Tingrett kort sak	18	5		
Lagmannsrett	67	15	13,4	11,3
Lagmannsrett kort sak	23	5		
Barnevern				
Fylkesnemnd m møte	27	23	13,2	9,0
Fylkesnemnd skriftlig	17	10		
Fylkesnemnd klage	15	12	3,0	3,0
Fylkesnemnd samtale	12	12	4,2	4,2
Fylkesnemnd trukket	23	15	0,0	0,0
Tingrett	35	23	14,5	9,0
Tingrett kort sak	20	10		
Lagmannsrett	61	20	18,4	10,0
Lagmannsrett kort sak	10	10		
Andre tvangssaker				
Tingrett	27	20	6,9	6,9
Tingrett kort sak	14	10		
Lagmannsrett	28	20	5,7	5,7
Lagmannsrett kort sak	25	10		
Skiftesaker				
Tingrett	46	15	7,0	7,0
Tingrett kort sak	26	5		
Lagmannsrett	66	15	10,5	10,5
Lagmannsrett kort sak	46	5		
Arbeidstvister				
Tingrett	55	20	9,0	9,0
Tingrett kort sak	27	10		
Lagmannsrett	79	20	10,4	10,4
Lagmannsrett kort sak	37	10		
Andre saker				
Tingrett	46	20	9,8	9,8
Tingrett kort sak	27	10		
Lagmannsrett	62	20	13,0	13,0
Lagmannsrett kort sak	19	10		

Merk: «kort sak» i tingretten og lagmannsretten er her definert som saker med mindre enn to registrerte rettsmøtetimer.

²³ I fotnote 6 i kapittel 31 av utredningen står det: Det er tatt høyde for at 10 prosent av egenandelene ikke blir betalt, og at mottakerne tar dette med i beregningen når de gjør sine valg. Dette er en skrivefeil som ble oppdaget etter at utredningen gikk i trykken. Det virkelige tallet er 5 prosent.

Forutsetninger på andel av befolkningen som kvalifiserer

Som nevnt i punkt 3.8.1 er det antatt at 10 prosent flere kvalifiserer til rettshjelp under dagens ordning, enn det som kommer fram fra ligningsstatistikken for gjeldende år. I den nye ordningen er det antatt at denne andelen går ned til 5 prosent. Årsaken til dette er at man går bort fra muligheten til å dispensere fra inntektsgrensene.

4.1 Ikke-behovsprøvd rettshjelp

Kostnader forbundet med å gi rettshjelp til barn som får plassering som hjelpetiltak av barnevernet, er estimert ved å ta utgangspunkt i antall barn som har et slikt plasseringstiltak. Videre er det antatt at andelen av disse som fornyes hvert år er likt som plasseringstiltak for øvrig. Dette er unøyaktig av flere grunner; hjelpetiltak er mer kortvarige og hjelpetiltak inneholder enslige mindreårige som ikke vil ha foreldre som kan kreve advokat. Hjelpetiltak vil dessuten ofte være lite konfliktfylte og derfor sannsynligvis ha lavere advokatbruk. Likefult, det er vårt beste estimat og feilkildene går begge veier.

Ved estimering av kostnader forbundet med innføring av rettshjelp til barn som klager på tvangsbruk på institusjon er det naturlig å spørre hvorvidt innføring av rettshjelp vil gi økt mengde klager. Ved innføringen av rettshjelp ved klage til fylkesmannen over behandling uten samtykke etter psykisk helsevernloven §4-4, så man derimot at antall klager per tvangsvedtak hold seg stabilt, eller om noe gikk ned etter innføringen av rettshjelp. Videre gikk advokatbruk per klage gradvis opp fra rundt 20 prosent første år etter innføringen, til 72 prosent i 2018. Utvalget har derfor valgt å ikke medregne en økning i antall klager, og å anta at 72 prosent av alle klagere vil benytte seg av advokat.

Ved estimering av kostnadene til rettshjelp i fylkesnemndene tas det utgangspunkt i en annen, og litt dyrere, fordeling av saker enn i dag. Siden forsøksordningen med samtaleprosess er videreført til alle fylkesnemnder er det antatt at fordelingen mellom samtaleprosess og andre saker blir lik for alle nemnder som de er i forsøksnemndene i dag. Utvalget foreslår ikke å kutte i tidsbruken i samtaleprosess. Dette innebærer at besparelsene i advokatbruk i barnevernssaker i fylkesnemnda blir vesentlig lavere enn de hadde blitt om vi hadde antatt lik fordeling av saker som i dag.

4.2 Behovsprøvd rettshjelp

For innføringen av rettshjelp i klage over vedtak i sosialsaker er det tatt utgangspunkt i antall klager til Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2018, oppskalert nasjonalt ved hjelp av andelen av landets sosialhjelpsmottakere som bodde i fylkene. Videre er det antatt at 72 prosent av klagerne vil benytte seg av advokat – basert på erfaringene ved å innføre tilsvarende rettigheter ved klage til fylkesmannen over behandling uten samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4.