

Evaluering av redusert reisefraværsgodtgjørelse

Presentasjon mars 2020

Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen

Vista Analyse



Bakgrunn

- Endring i salærforskriften fra 1.1.2017: halv sats for reisefravær
- Fra 2020 er timesatsen for salær på 1060 kroner, og reisefraværssatsen er 530 kroner (halv sats).
- Salærberettigede er bl.a. forsvarere og bistandsadvokater, advokater/rettshjelpere som yter fri rettshjelp, sakkyndige og tolker; nærmere definert i forskriftens § 1.
- Ordningene med offentlig lønnet bistand etter salærforskriften belastes kap. 470 Fri rettshjelp og kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter



Begrunnelse

- Halvering av reisefraværsgodtgjørelsen i salærforskriften fra 1.1.2017
- **Anmodningsvedtak** om at satsreduksjonen skal evalueres.

Satsendringen ble omtalt på følgende måte i statsbudsjettet for 2017:

«Dagens regel for fraværsgodtgjørelse er utformet slik at det forutsettes at advokater og sakkyndige ikke har anledning til inntektsgivende **arbeid under reise**. Den teknologiske utviklingen gjør at dette nå er **mulig i langt større grad** enn tidligere. (...)

Regjeringen vil endre regelen for fraværsgodtgjørelse i salærforskriftens § 8 for advokater og sakkyndige fra full til halv salærsats.

Dette vil **tydeliggjøre skillet** mellom salærets størrelse der salæret er kompensasjon for utført arbeid, og der det utbetales som fraværsgodtgjørelse.

Ved å halvere satsen for fraværsgodtgjørelse gis det et større **incitament til å arbeide i reisetiden** i de tilfellene der det er mulig.

Regelverket blir med dette **mer effektivt** og tilpasset endringer i tiden.»

(Prop. 1 S, (2016-2017)).

Overordnet problemstilling

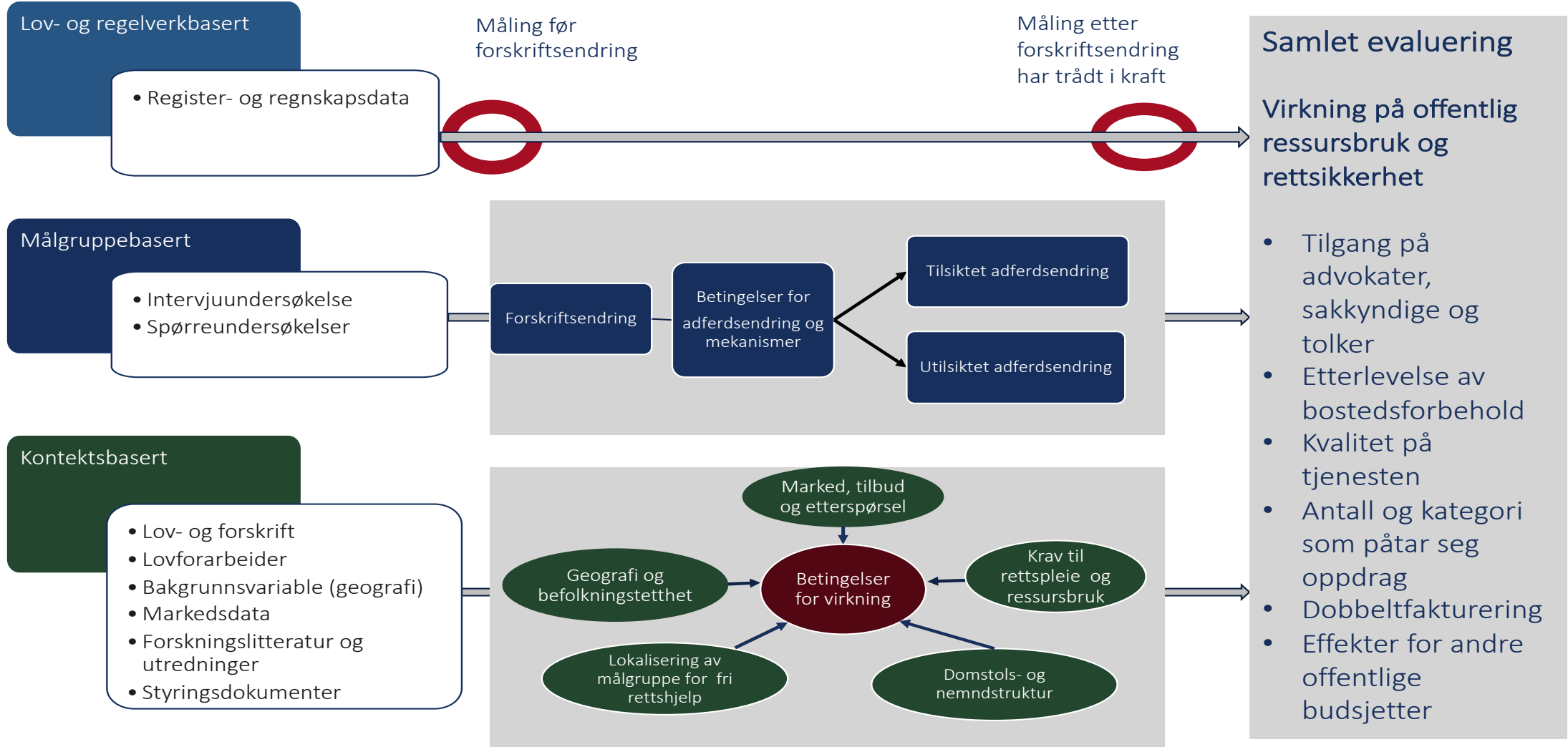
- Har endringen stimulert til en mer ressourceeffektiv atferd og redusert det offentliges kostnader?
 - *Hvordan har endringen påvirket det offentliges kostnader knyttet til ordning om fri rettshjelp?*
 - *Har advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker blitt mer ressourceeffektive i gjennomføringen av oppdrag?*



Evalueringsspørsmålene

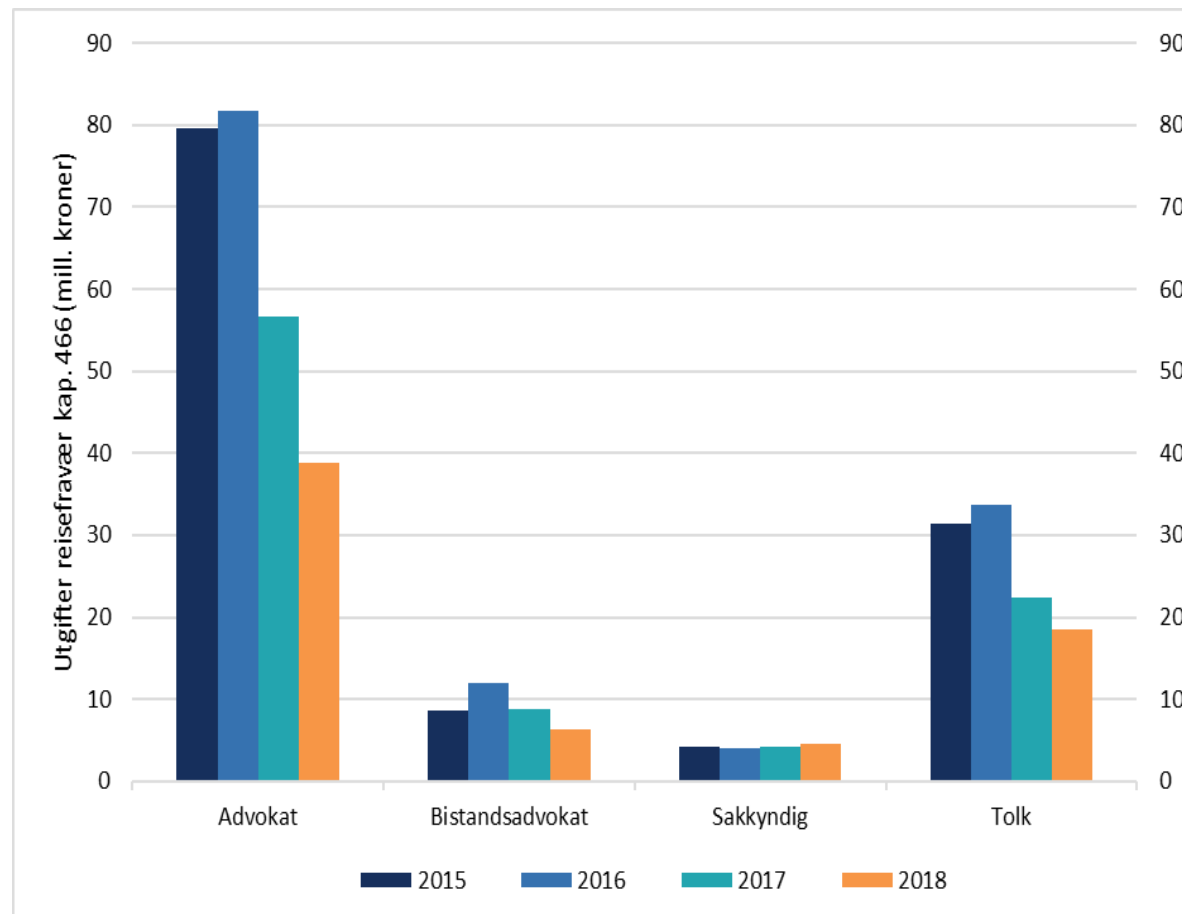
- **Berøres forskriftens mål og formål?**
 - Har endringen påvirket rettssikkerheten?
- **Har endringen i salærforskriften påvirket tilbudssiden?**
 - Har endringen påvirket tilgangen på advokater i enkelte områder?
 - Hvordan har endringen påvirket etterlevelsen av bostedsforbehold?
 - Har endringen påvirket antallet, og type som påtar seg oppdrag etter salærsatsen?
 - Er domstolenes tilgang til gode tolketjenester og sakkyndige påvirket av endringen?
- **Har endringen påvirket kvaliteten på tjenesten?**
 - Har endringen påvirket kvaliteten på tjenestene, eksempelvis ved at enkelte advokater ikke lenger eller i mindre grad påtar seg oppdrag etter salærsats?
- **Har endringen hatt effekter for utnyttelsen av offentlige ressurser?**
 - Hvordan har endringen påvirket utbredelsen av dobbel fakturering for samme tid?

Evalueringsdesign og empirisk grunnlag



Effekt 1: Utgiftene til reisefravær har gått ned

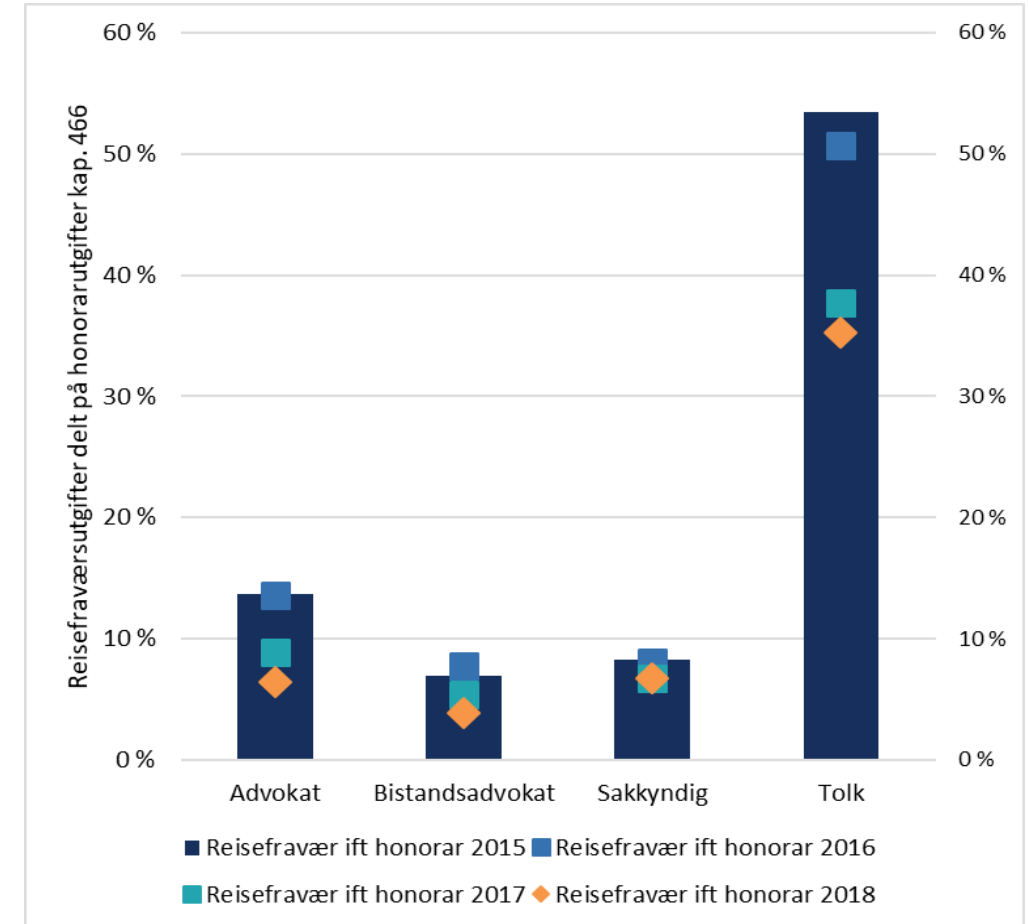
- Totale utgifter til reisefravær under kap. 470 og 466 var ca. 100 mill. i 2018
 - (Delvis anslag fordi fylkesnemnda ikke kunne oppgi reisefraværsutgifter separat fra honorar)
- Dersom ingen adferdsendringer
 - ville dobbel sats for advokater og sakkyndige og 60 pst. høyere sats for tolker innebåret totalt ca. 190 mill. kroner,
 - dvs. 90 mill. høyere utgifter.



Figur: Domstolens utgifter til reisefravær under kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter

Gjennomsnittlig godtgjørelse per aktør

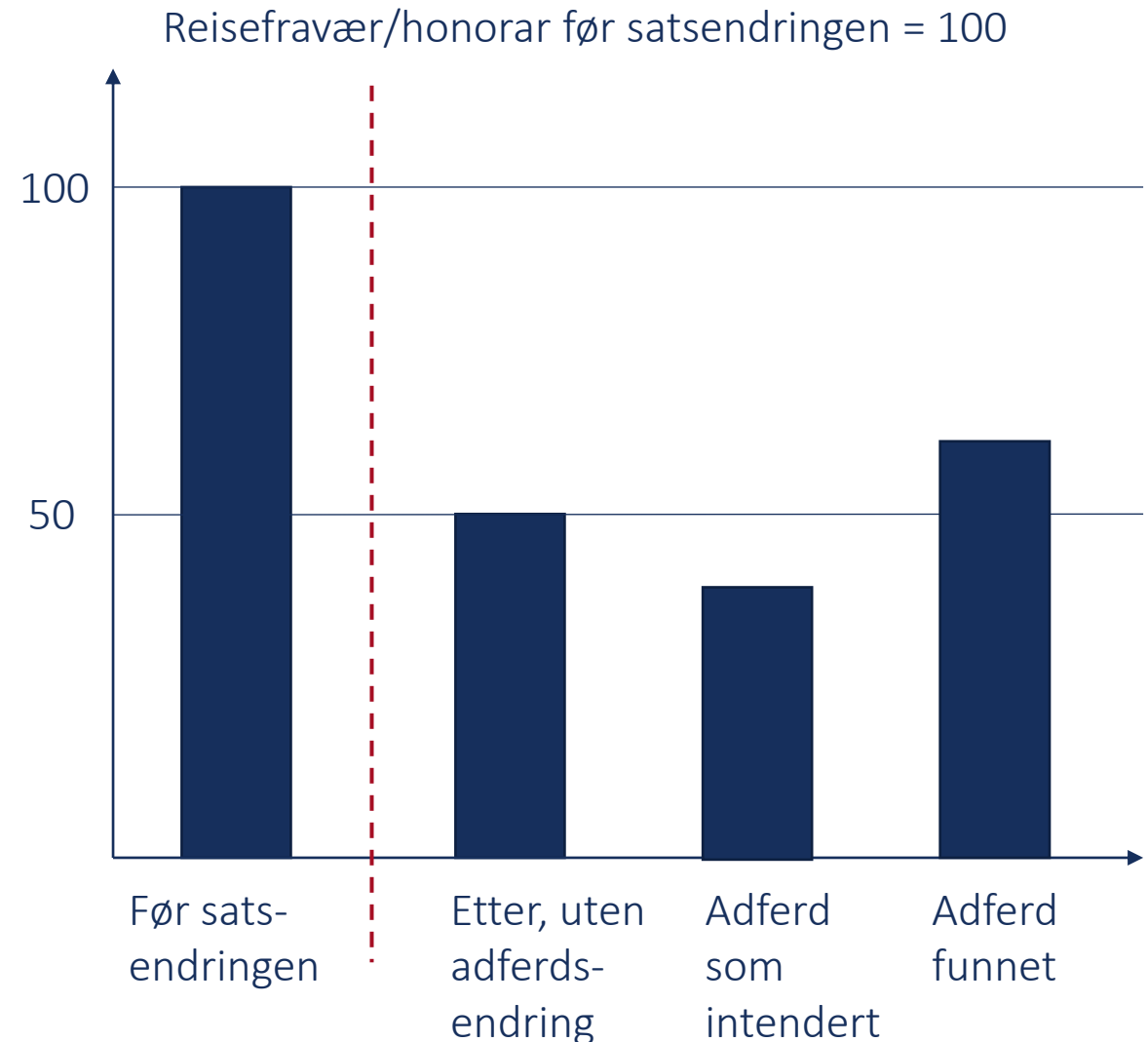
- Gjennomsnittlig reisefraværsgodtgjørelse per sak, blant saker i domstolen med reisefravær:
 - Tolker: 4800 kr i 2016 og 3400 kr i 2018
 - Advokater: 7300 kr i 2016 og 3800 kr i 2018
 - Sakkyndige: 11400 kr i 2016 og 6500 kr i 2018
- Andel reisefraværsgodtgjørelse av totalgodtgjørelse per sak, blant saker i domstolen med reisefravær:
 - Tolker: 41 pst. i 2016 og 32 pst. i 2018
 - Advokater: 25 pst. i 2016 og 14 pst. i 2018
 - Sakkyndige: 22 pst. i 2016 og 13 pst. i 2018



Figur: Reisefraværsutgifter delt på honorarutgifter, kap. 466 Særskilte straffesaksutgifter

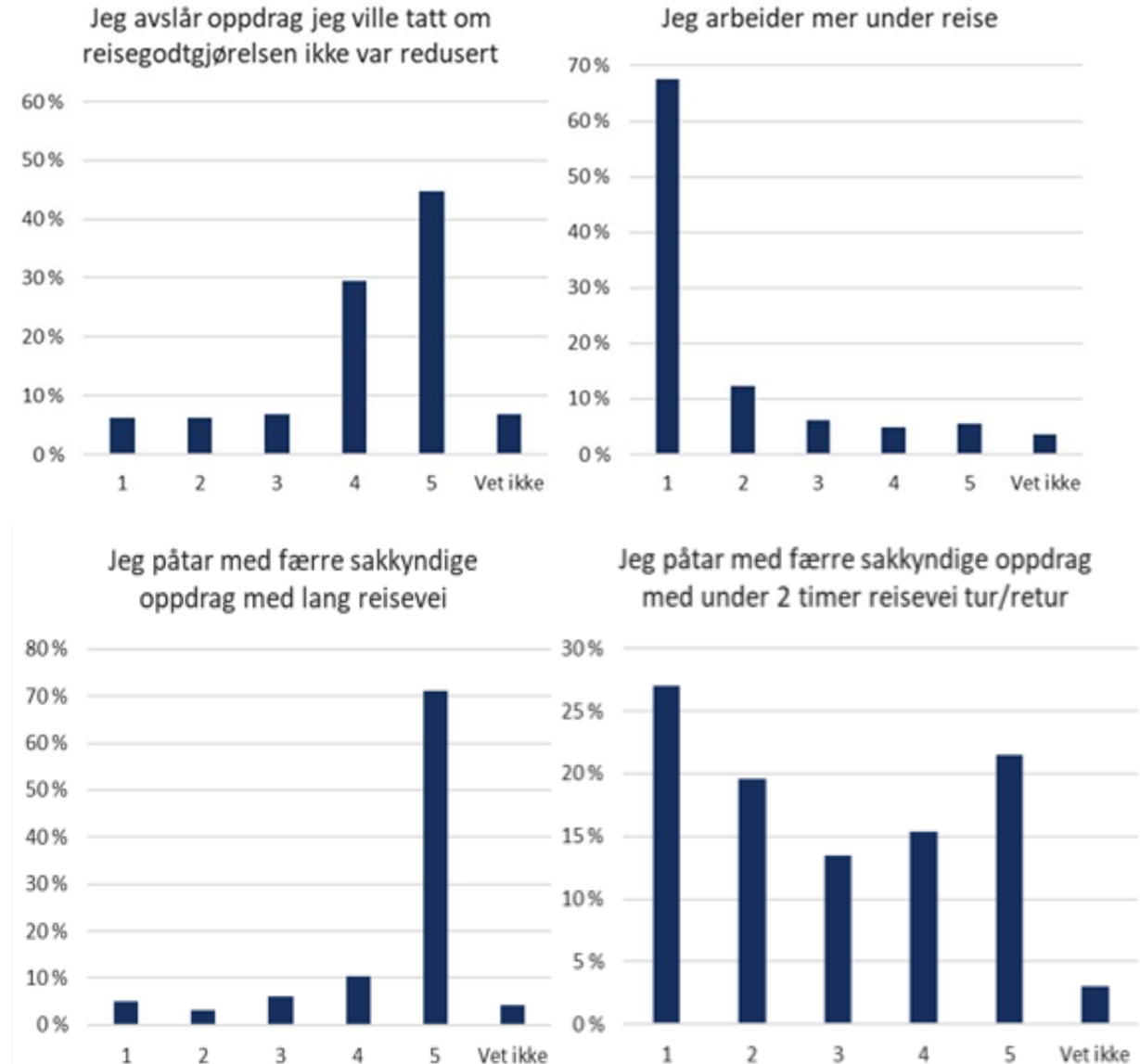
Effekt 2: Adferdsendringer?

- **Intensjon:** Mindre reisefravær, dvs. mer enn halvering av reisefraværsgodtgjørelsen
- **Funn:** Motsatt; antall timer reisefravær har økt ift. antall timer arbeidet
 - Sakkyndige fører reisefravær ifm. større andel saker
 - Advokater, sakkyndige og tolker litt flere timer reisefravær enn før ift. antall arbeidete timer ifm. saker med reisefravær



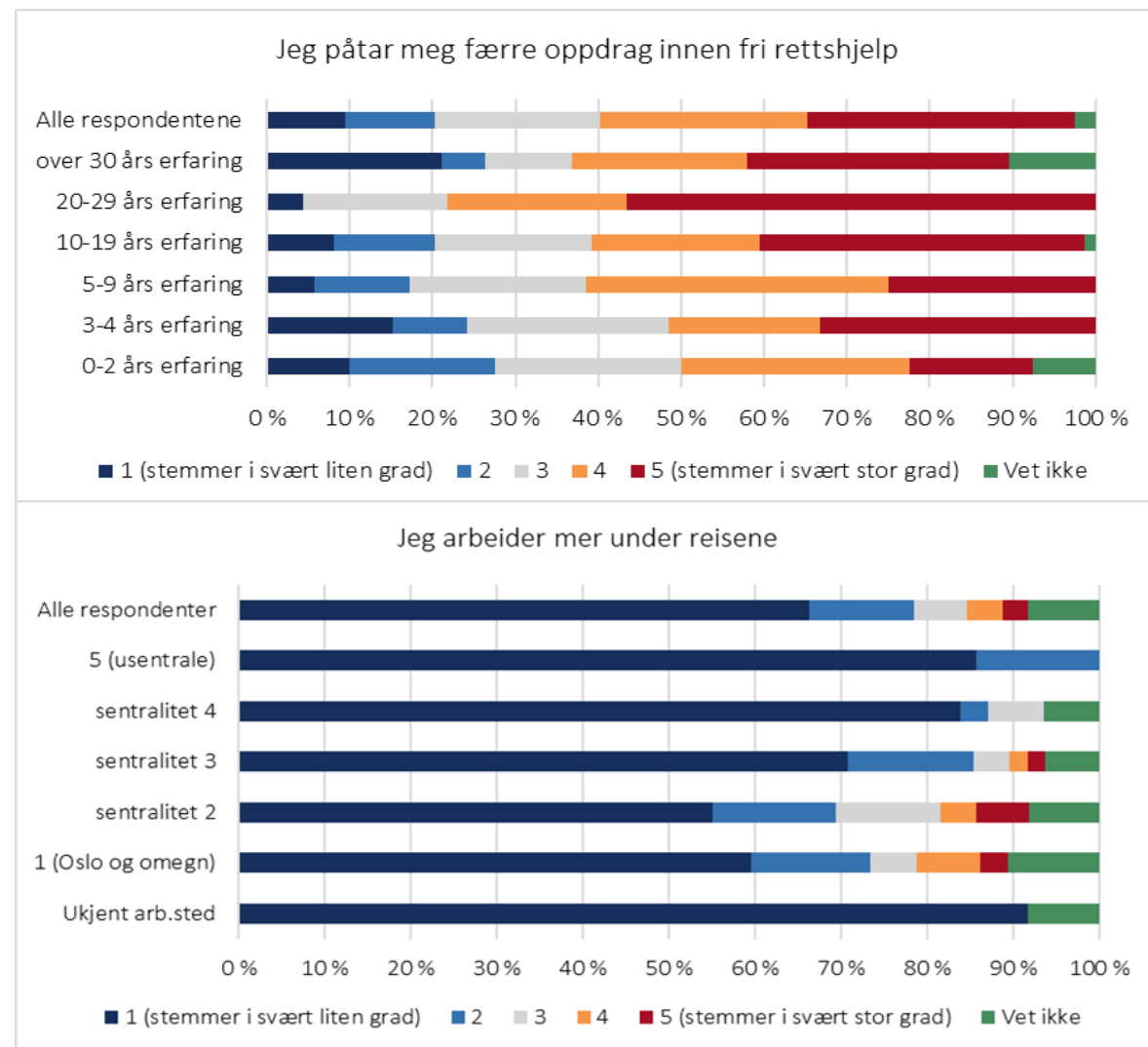
Funn om sakkyndige

- Fra registerdata:
 - Mer reisefravær ift. honorar som følge av flere saker med reisefravær
 - Vridning i hvem som tar oppdrag slik at flere saker krever reisefravær? Eller tilfeldig?
- Fra spørreundersøkelsen:
 - De fleste tar færre saker med reising
 - Kun ca. 10 pst. arbeider mer under reise
 - Over halvparten svarer at noen saker får dårligere behandling pga. satsreduksjonen. Skyldes særlig at:
 - Færre erfarne sakkyndige vil ta saken
 - Færre fysiske møter (svækker kvaliteten)
 - Oppdrag for barneverntjenesten mer attraktivt
- Fra intervju med tingretter:
 - Tilgang på riktig sakkyndig utfordrende
 - Forverret etter satsreduksjonen for enkelte, uendret for andre



Funn om advokater

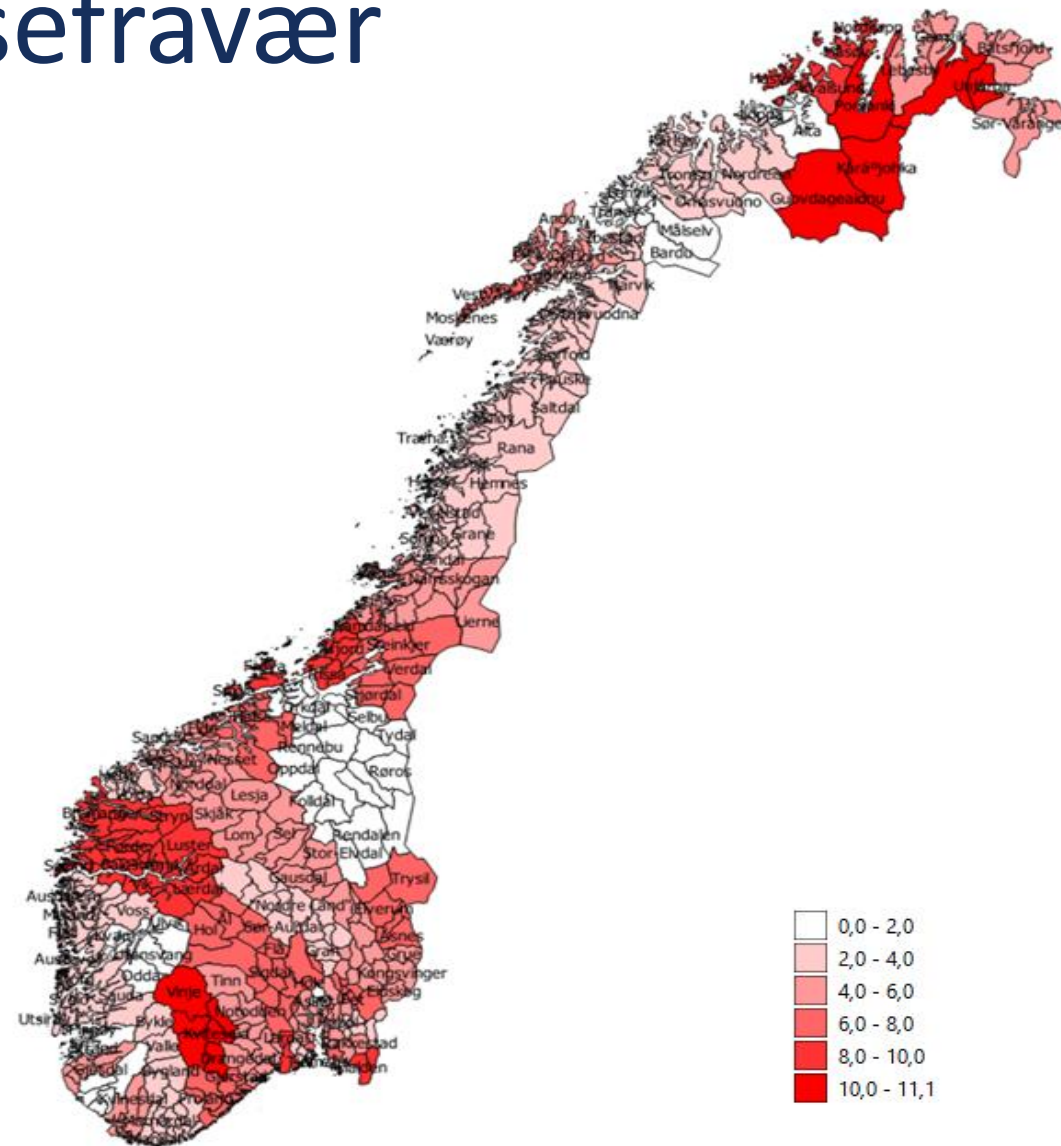
- Fra registerdata:
 - Mer reisefravær ift. honorar
 - Lav advokat-tetthet i distriktene
- Fra spørreundersøkelsen:
 - Over halvparten tar færre fri rettshjelpsaker – særlig erfarne vrir porteføljen
 - Under 10 pst. arbeider mer under reise – ingen i usentrale strøk
 - Over 75 prosent svarer at noen saker får dårligere behandling pga. satsreduksjonen. Skyldes særlig at:
 - Færre erfarne advokater vil ta saken
 - Færre fysiske møter (svækker kvaliteten)
- Fra intervju med tingretter:
 - Rolle som fast forsvarer fremdeles attraktivt,
 - utover dette har tingrettene ikke innsyn befolkningens tilgang på advokat



Geografisk variasjon i reisefravær

Tabell 4.7 Eksempler på reiser advokat-informantene foretar

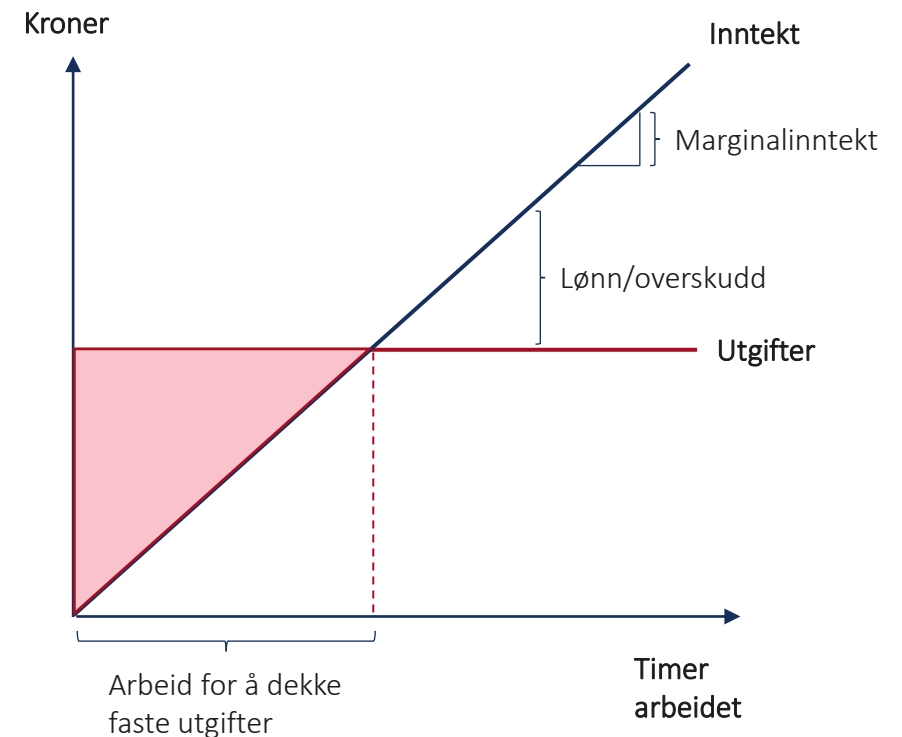
Advokatens tilholdssted	Reiser til	Tidsbruk én vei	Transportmiddel
Alta	Hammerfest (tingrett, barnevernstjenesten mv.)	2 timer	Bil
	Indre Finnmark tingrett i Tana	5 timer / 3 timer	Bil / fly + drosje
	Øst-Finnmark tingrett i Vadsø	6 timer / 2 timer	Bil / fly
	Tromsø (fylkesnemnda for barnevernsaker,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



Figur: Gjennomsnittlig prosentandel reisefravær av total godtgjørelse for advokater i hver tingrett i 2018, basert på alle saker der advokat godtgjøres av domstolen

Rammebetingelser og incentiver

- Det er behov for at advokater, sakkyndige og tolker reiser. Ofte med bil.
 - Også for nærmeste aktør kan reisetid utgjøre en betydelig del av tidsbruken ifm. saken (lange avstander innad i Norges fylker)
 - Tlf/Skype ikke fullgod erstatning for fysiske møter
 - Reising (fremdeles) sjeldent forenlig med arbeid (bil spesielt)
- Halv reisefraværssats svekker incentivet til å ta et hvert oppdrag med en del reise. Derfor:
 - Ikke treffsikkert for å redusere unødvendig reisefravær
 - Uheldig for saker på steder med lange reiseavstander
- Aktører med nok å gjøre har allerede økonomisk incentiv til å legge opp arbeidsuka effektivt, herunder kutte reiser eller arbeide på reise hvis mulig. Derfor:
 - Dårlig potensiale for å stimulere til mer effektiv adferd gjennom økte økonomiske incentiver
 - De mest etterspurte aktørene har størst mulighet og incentiv til å vri porteføljen sin bort fra saker med reisefravær – uheldig mtp. tilgangen på spesialkompetanse på steder med lange reiseavstander



Konklusjoner tilknyttet evalueringsspørsmålene

- **Kostnadsbesparende, men lite effektivitetsfremmende for aktørene.** Halvering av reisefravær lite treffsikkert virkemiddel for å redusere unødvendig reisefravær og stimulere til arbeid på reise.
- Vi har ikke avdekket at endringen har hatt konkrete konsekvenser for rettsikkerheten i noen saker.
- Nok tilgjengelige advokater i markedet totalt, men **satsreduksjonen endrer sammensetningen** av advokater som ønsker å ta sakene. Erfarne advokater, og de med liten andel offentlig salæroppdrag, har i størst grad vridd seg bort fra salæroppdrag med reising.
- Mange sakkyndige tar færre saker for domstolen og tar heller saker for barneverntjenesten. **Utfordring å få tak i riktig sakkyndig** for mange tingretter. Noen tingretter har opplevd en betydelig forverring pga. halveringen, mens andre ikke har merket noen endring.
- Tilgangen på tolk virker tilstrekkelig, også etter satsendringen. Oppdrag for domstolen er relativt godt betalte tolkeoppdrag.
- **Risiko for svekket kvalitet:** Satsendringen gjør det vanskeligere å få tak i høyt etterspurte advokater og sakkyndige til saker på steder med lange reiseavstander. Det kan gå utover tilgang på spesialkompetanse og saker kan bli utsatt i påvente av sakkyndige. Forventer større effekt over tid etter hvert som aktørene får tilpasset porteføljen. Færre fysiske møter kan også svekke kvaliteten.
- Etterlevelsen av bostedsforbeholdet ser ikke ut til å være påvirket.
- Incentivet til dobbeltfakturering har ikke endret seg. Våre undersøkelser gir ikke inntrykk av at dobbeltfakturering er et utbredt problem.

Takk for oss!

Presentasjon mars 2020

Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen

Vista Analyse

