

Notat 2004:4

## **Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer**

---

## Forord

Da Justisdepartementet høsten 2001 foreslo et samarbeid om utprøving av fri rettshjelp i noen utvalgte servicekontorer, fant vi dette meget interessant. Statskonsult har siden tidlig 90-tall vært involvert i utvikling og koordinering av arbeidet med offentlige servicekontorer (OSK). Fra de første OSK-forsøkene i syv kommuner der vi hadde et overordnet ansvar, og til de siste årene der vi i hovedsak har hatt en pådriver- og veilederrolle, har det hele veien vært diskusjoner om hva slags tjenester som kan og bør legges til servicekontorene, avhengig av om det er et rent kommunalt eller statlig tiltak - eller et samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene.

Mange av de tjenestene som er lagt til et servicekontor er av en karakter som gjør at det er en flytende overgang mellom de rådene og hjelpen man får av en servicemedarbeider og det man får av en jurist i fri rettshjelpsordningen. Det er viktig å få undersøkt hvilke muligheter og hvilke begrensninger som finnes ved opprettelse og drift av et servicekontor. Siden Justisdepartementet ønsker å undersøke alternative måter å drive fri rettshjelp på, håper jeg at vårt samarbeid har båret frukter for alle parter – noe denne undersøkelsen synes å bekrefte.

Notatet er basert på spørreundersøkelser i de respektive prøvekommunene og er forfattet av Kjerstin Spångberg og Karl Kristian Ramborg i Statskonsult.

Oslo, mai 2004



Ellen Hov Aanæs  
avdelingsdirektør

---

## Innhold

1	Innledning.....	2
2	Sammendrag.....	2
3	Bakgrunn og historikk.....	4
3.1	Fri rettshjelp .....	4
3.2	Servicekontorer .....	5
3.3	Organisering og finansiering av fri juridisk bistand i servicekontor... 6	6
4	Metode og datainnsamling .....	8
4.1	Registreringsskjema .....	8
4.2	Fakta om kommunene i forsøket.....	9
5	Funn.....	10
5.1	Antall saker fordelt per kommune.....	10
5.2	Fordeling av saker i henhold til tema.....	11
5.3	Prosentvis fordeling av saker per kommune .....	12
5.4	Gjennomsnittlig bruttoinntekt for brukerne av fri rettshjelp.....	14
5.5	Gjennomsnittsinntekt for innbyggerne sammenlignet med brukerne 15	15
5.6	Antall saker som er avsluttet eller henvist videre .....	16
5.7	Oppsøkt advokat uten tilbud om fri rettshjelp?.....	17
5.8	Hvilke informasjonskanaler har publikum brukt?.....	18
6	Konklusjoner og anbefalinger .....	19

---

## 1 Innledning

Justisdepartementet har bedt om en oppsummering av erfaringene med prøveordningen av fri juridisk bistand i fem kommuner i Østlandsområdet: Asker, Løten, Enebakk, Gjerdrum og Nes. Forsøkene ble organisert og administrert i tilknytning til servicekontorene i de respektive kommunene og foregikk i perioden høsten 2002 – høsten 2003.

Et av de overordnede målene til Justisdepartementet er å redusere antall konflikter i rettsapparatet ved at de løses på et tidligere tidspunkt og at unødvendige saker i mindre grad havner i rettssystemet. I denne forbindelse vurderer Justisdepartementet alternative anvendelsesmåter for midlene til fri rettshjelpsordningen. Fri juridisk bistand i servicekontorene er ett virkemiddel som er prøvd ut.

Statskonsult har derfor foretatt en oppsummering og evaluering for å avklare nærmere:

- hvilke inntektsgrupper som bruker ordningen
- om terskelen for bruk av jurist eller advokat er senket
- om man treffer et udekket rettshjelpsbehov
- hvilke typer av saker det er bedt om bistand til
- hvorvidt saken er avsluttet etter første konsultasjon i servicekontoret eller om brukerne henvises til privat konsultasjon
- hvor lenge en førstegangskonsultasjon bør vare
- hvordan folk har fått informasjon om tiltaket

## 2 Sammendrag

Det er noen begrensninger i overføringsverdien i forsøksprosjektet. Det skyldes blant annet forsøkets omfang, dvs. det lave antall kommuner som var med i ordningen, begrensningen i geografisk spredning og at et relativt lavt antall saker inngår i analysene. Det er allikevel mulig å trekke noen slutninger innenfor de områdene og målene som ble satt. Forsøket har klart å fange opp den ønskede målgruppen både med tanke på inntekt og hvilke saksområder som er mest etterspurt. Brukerne av tjenesten hadde en gjennomsnittsinntekt som lå godt under snittet i den enkelte kommune. Omtrent halvparten av dem hadde en bruttoinntekt under kr 200 000. Tar man ut de relativt få personene med inntekter på mer enn kr 4-500 000, nærmer de fleste av brukerne seg inntektskravet i fri rettshjelpsordningen. På sakstypene har man også truffet godt med området *familiesaker, ektefelle, samboer, arv og skifte* som det klart mest etterspurte.

Når det gjelder inntektsfordeling på sakstyper var skjemautfyllingen såpass ufullstendig og datagrunnlaget så tynt at det er vanskelig å gi klare svar. Noen

---

av skjemaene indikerer at de som etterspør rådgivning innenfor fast eiendom har noe høyere inntekt enn de som har behov for råd i gjeldssaker.

En viktig erfaring gjelder tidsbruken per klient. Det ser ut som om de fleste sakene kan avklares i løpet av en halv times tid. Kommunene som startet opp med en konsultasjonstid på tre kvarter til en time gikk fort over til halvtimesintervall. Tilbakemeldingene tyder på at 30 minutter er nok tid for de fleste typer av konsultasjoner og to av tre saker avsluttes etter første konsultasjon og uten å henvises videre. Tallene varierer imidlertid noe fra kommune til kommune.

Ett av suksesskriteriene for forsøksprosjektet var om ordningen ville fange opp et udekket behov for juridiske tjenester. Ville man ved å legge tjenesten til et kjent og ufarlig sted som servicekontoret, senke terskelen for å søke juridisk bistand? For å få en mer nøyaktig avklaring på denne problemstillingen burde tall fra dette forsøket vært sammenlignet med tall fra andre juridiske bistandsordninger. Men dette ligger utenfor vårt mandat. På direkte spørsmål til brukerne svarte ca. halvparten at de ikke ville ha oppsøkt advokat hvis dette tiltaket ikke hadde eksistert. Dette tilsier at man faktisk fanger opp et udekket behov og at brukerne opplever at terskelen for å søke juridisk bistand er blitt noe lavere. Det var en liten forskjell på svarene fra de med høy inntekt og de med lav inntekt. Første gruppe ville ha tatt kontakt med advokat uansett, mens de med lav inntekt i høyere grad svarer at de ikke vet, eller at de ikke ville tatt kontakt med advokat uten denne ordningen med fri juridisk bistand.

I kommentarkolonnen på spørreskjemaet ble det hyppig referert til klientenes syn på ordningen. Denne var udelt positiv med utsagn som:

*”Dette var et kjempebra tiltak”*

*”Dette må bli permanent”*

*”Hvorfor har ikke dette kommet før?”*

*”Jeg ville aldri ha fått løst problemet mitt, hvis ikke dette tiltaket hadde kommet”*

Responser fra de som har administrert ordningen i servicekontoret er også tydelig positiv og de har et sterkt ønske om at dette må fortsette.

Informasjon om og markedsføring av ordningen har i stor grad vært basert på lokal annonsering og mediedekning. I hvilken grad markedsføringen har vært god nok vet vi lite om, men alle midlene ble brukt opp og de fleste servicekontorene opererte med ventelister til konsultasjonene.

---

## 3 Bakgrunn og historikk

### 3.1 Fri rettshjelp

#### St. meld. nr. 25 (1999-2000)

I 1998 vedtok Stortinget å be Regjeringen innen utgangen av 1999 å fremme en egen stortingsmelding om temaet, St. meld. nr. 25 (1999-2000). Meldingen er en gjennomgang av hele rettshjelpsordningen, inkludert spørsmål om hvilke sakstyper ordningen skal gjelde for og hvilke betingelser som skal gjelde for å kunne søke. Stortingsmeldingen trekker opp hovedlinjene for den offentlige rettshjelpspolitikken.

I korthet går ordningen med fri rettshjelp ut på at innbyggere med brutto inntekt under kr. 230 000 ( i 2002 var grensen kr. 200 000) og med mindre enn kr 100 000 i formue, har krav på fri rettshjelp. Det er en egenandel knyttet til ordningen og det er i utgangspunktet fritt advokatvalg. Prioriterte saksområder innenfor fri rettshjelp er:

- Trygde- og pensjonssaker
- Ekteskaps- og familiesaker
- Erstatning for personskade og tap av forsørger
- Husleiesaker (for leietaker)
- Oppsigelse i arbeidsforhold

Det er gjort to evalueringer av rettshjelpsordningen. En er utført av FAFO i 1997 og en av Statskonsult i 1998. FAFOs undersøkelse viste at en stor del av befolkningen hadde hørt om ordningen med fri rettshjelp, men få kjente innholdet i den. Bare 9 prosent av advokatene som deltok i undersøkelsen betegnet ordningen som bra. De øvrige var kritiske blant annet fordi ordningen er for snever og omfatter for få saksfelt.

Statskonsults gjennomgang av rettshjelpsordningen i 1998 viste at det var bred enighet blant advokater og offentlige instanser som deltok i undersøkelsen om at inntektsgrensene er for lave, saksområdene for snevre og innkrevningen av egenandel er for lite kostnadseffektiv.

I Stortingsmelding nr. 25 (1999-2000) ble det foreslått å innføre en ordning med "gratis førstegangskonsultasjon". Dette forslaget bygger på opplysninger om at innbyggernes rettshjelpsbehov går ut på å få en kort juridisk rådgivning for å få klarlagt sin rettslige posisjon. Departementet ser behov for at personer som fyller rettshjelpslovens inntektsvilkår, og som har et reelt juridisk problem må kunne få en halv til en times konsultasjon hos advokat uten omfattende søknadsprosedyrer, og uten at problemet nødvendigvis hører til de prioriterte rettsområdene etter rettshjelpsloven. Advokatene må selv innvilge slik bistand basert på klientens inntektsopplysninger.

---

## **Innst. S. nr. 181 (1999-2000) Innstilling fra justiskomiteen om fri rettshjelp.**

Justiskomiteen slutter seg i Inst. S. nr.181 (1999-2000) til forslaget om at det innføres en slik ordning med gratis førstegangskonsultasjon. Erfaring tilsier at det ofte bare er behov for en kort veiledning for å avklare et juridisk problem og at en del av sakene faktisk kan avsluttes etter en kortere konsultasjon med jurist. Komiteen ser for seg at dette kan føre til en forenkling og avbyråkratisering i mange saker. Ordningen skal bare gjelde for de som kommer inn under gjeldende inntektsgrense og sakstypene må være i nærheten av kjerneområdet for rettshjelpsloven og det skal ikke betales egenandel.

### **3.2 Servicekontorer**

Prosjekt Offentlig servicekontor (OSK) ble første gang initiert av regjeringen i 1992 og formelt avsluttet 31.12.96. Prosjektet ble den gang iverksatt som et ledd i Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan. Målet var å fremme samspillet mellom ulike statlige og kommunale etater ved å organisere publikumstjenestene på en ny måte med ett felles kontaktpunkt, førstelinjen på et servicekontor. Det ble gjennomført forsøk syv steder. De overordnede målene var å:

- Bedre tilgjengelighet og brukerservice for offentlige tjenester
- Opprettholde lokal service og likhet i tjenestetilbudet
- Effektivisere ressursbruk ved felles utnyttelse av ressursene
- Bidra til å opprettholde levedyktige nærmiljø og lokalsamfunn

Statskonsult oppsummerte erfaringene og resultatene fra forsøksvirksomheten, og anbefalte at det ble tatt initiativ til et bredt anlagt utviklingsarbeid for bedre tilgjengelighet og brukerservice i lokalforvaltningen.<sup>1</sup> Prøveprosjektet ble ansett for å ha vært vellykket, særlig sett fra brukernes synspunkt.<sup>2</sup>

I 2001 besluttet daværende regjering at det skulle etableres offentlig servicekontor i alle kommuner, mens nåværende samarbeidsregjering i sitt moderniseringsprogram, "Fra ord til handling", har satt som mål at det skal etableres og utvikles brukerrettede inngangsporter til offentlig forvaltning og tjenester. Dette kan skje ved etablering og utvikling av offentlige servicekontorer, men også ved etablering og utvikling av andre tiltak og løsninger, herunder elektroniske tjenester som bedrer tilgjengeligheten for brukerne og som er tilpasset lokale forhold. Det skal i større grad overlates til

---

<sup>1</sup>Erfaringer fra forsøksprosjektene og veien videre, Statskonsultrapport 1998:1

<sup>2</sup> Ett sted, ett telefonnummer, rapport AAD 2000

---

kommunene å vurdere hva som er fornuftlig organisering av tjenestetilbudet mot publikum.

Antall offentlige servicekontor er nå (årsskiftet 2003-2004) kommet opp i 65. Dette er en økning på mer enn 54 kontorer siden 2002<sup>3</sup>. I tillegg er det 121 kommunale servicekontorer. Dette betyr at fire av ti kommuner har etablert servicekontor i en eller annen form. Blant kommunene uten servicekontor oppgir syv av ti at de har konkrete planer for etablering av servicekontor<sup>4</sup>.

### **3.3 Organisering og finansiering av fri juridisk bistand i servicekontor.**

Justisdepartementet kontaktet Statskonsult med anmodning om å prøve ut gratis juridisk bistand i samarbeid med kommuner som hadde etablert servicekontor. Statskonsult hadde en koordinerende rolle i etableringsfasen i forhold til Justisdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Modellprosjektet i Akershus<sup>5</sup> og kommunene som fikk tilskudd til ordningen. Fire kommuner i Akershus (Asker, Enebakk, Gjerdrum og Nes) og en kommune i Hedmark (Løten) ble forespurt om å være med i prøveprosjektet. Ordningen ble knyttet til kommunenes servicekontor både fysisk og organisatorisk. Kommunene fikk selv ansvaret for å finne frem til egnede samarbeidspartnere dvs. advokater eller jurister, inngå avtaler om bistand, stille gratis kontorplass, telefon og annet nødvendig utstyr eller infrastruktur til disposisjon. Servicekontoret administrerte ”timebestilling” for advokatene og veiledet dem i hvordan registreringsskjemaet skulle fylles ut.

Ordningen er rettet mot alle innbyggerne i kommunen. De får tilbud om hjelp til enkle juridiske oppgaver. Det er uavhengige advokater som ikke har tilknytning til kommunen, eller andre offentlige instanser som står for den juridiske rådgivningen. Prosjektets mål er at innbyggeren skal få hjelp til enkle juridiske problemstillinger som å sette opp testament, skrive kjøpekontrakt, og fremme en søknad eller en klage.

Prøveprosjektet ble finansiert med midler fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet i perioden 01.09.02 til 01.09.03 og forlenget ut 2003 med midler fra Justisdepartementet. Hver av kommunene fikk tildelt til sammen kr 150 000 i løpet av prosjektperioden. Tildelingen skjedde uavhengig av kommunenes innbyggertall og behov. I prøveperioden har bistand på servicekontoret vært gratis og hver konsultasjon begrenset i tid fra ca. 30 minutter til maksimum en time. Ved større saker med behov for konsultasjon utover disse grensene måtte publikum selv inngå privat avtale med jurist. Justisminister Odd Einar Dørum uttalte ved oppstart at dersom ordningen viser seg vellykket, kan det bli aktuelt

---

<sup>3</sup> Servicekontorer 2003 – Fra skranke til fremtidens service – en kartlegging av kommunale og offentlige servicekontor.

<sup>4</sup> Se evt [Hwww.servicekontorer.no](http://www.servicekontorer.no)

<sup>5</sup> Modellprosjektet offentlige servicekontorer i Akershus var et prøveprosjekt for etablering av servicekontorer med kommunal og statlig deltakelse på oppdrag fra AAD, i perioden 2001-2002.



---

å overføre noe av det som bevilges til vanlig offentlig fri rettshjelp over på denne type juridiske tjenester.<sup>6</sup>

Det ble laget en liste over relevante juridiske problemstillinger med prioritering av enklere privatrettslige spørsmål som man antok kunne gjennomføres i løpet av den konsultasjonstiden som var vedtatt som ramme.

- Barn, barnefordeling, samvær, barnevern og farskapsaker
- Ektefelle, samboer, familie, arv og skiftesaker
- Gjeld
- Fast eiendom, bolig og husleiesaker
- Arbeidsforhold
- Kontrakter og erstatningssaker
- Strafferett
- Saker mot offentlig myndighet
- Andre saker

Det ble utarbeidet noen retningslinjer for etablering av rådgivning i servicekontoret:

- Forsøk må starte opp senest 1. september 2002
- Kommunen kan velge advokat eller jurist uten advokatfullmakt
- Engasjerte advokater eller jurister må fylle ut registreringskjema for hver konsultasjon
- Tilbudet skal gjelde alle som ber om bistand
- Konsultasjon i servicekontoret er gratis
- Hver konsultasjon kan vare fra minimum 30 minutter til maksimum en time
- Ved større saker eller gjentatt konsultasjon må advokat eller jurist vurdere om det skal inngås en privat avtale med kunden utenfor servicekontorets ordning om fri juridisk bistand
- Kommunen kan legge opp til konsultasjon via telefon, e-post på tidspunkt det ikke tilbys juridisk bistand i servicekontoret
- Tilbudet må annonseres blant brukere og publikum. Det må komme klart frem at dette ikke er et tilbud fra kommunens advokat
- Temadager må vurderes for å samle flere brukere med lignende behov
- Det skal rapporteres underveis til Statskonsult og Justisdepartementet.

---

<sup>6</sup> Østlandsposten 15.2.2002 ”Advokathjelp på billigsalg”.  
Statskonsult, notat 2004:4

---

## 4 Metode og datainnsamling

### 4.1 Registreringsskjema

Et registreringsskjema ble utarbeidet. Dette skulle benyttes for hver konsultasjon. Det er disse skjemaene som sammen med rapportene fra kommunene danner utgangspunktet for evaluering av ordningen. Dette skjemaet følger som vedlegg til rapporten (vedlegg 1).

I ettertid er det lett å se at skjemaet kunne ha vært laget enklere og sakstypene kunne ha vært klarere definert. I en kort og hektisk klientsamtale bør ikke skjemautfylling ta for stor plass. Utfyllingen bærer preg av hastverksarbeid og ulik forståelse av hvordan det skal fylles ut.

Siden mange av kolonnene ikke var fylt ut og noen avmerkinger opplagt var plassert feil, måtte noe rettes på og noe droppes. Resultatet er at basisgrunnlaget for de forskjellige diagrammene og prosentutregningene kan variere.

For å vise hvor vanskelig det kan være å fylle ut og tolke et skjema vil vi kort nevne noen eksempler. På et skjema er det krysset av for en person med en sak, men saken dekker 4 forskjellige sakstyper – *barnefordeling*, *arv*, *bolig og gjeld* og alle disse er streket under. På et annet skjema er det krysset av på sakstype *andre*, men det er spesifisert *arv* i parentes. Betyr dette at den som fyller ut skjemaet ikke har sett at det står *arv* som en av sakstypene, eller er det en annen type *arvesak* som passer bedre under kategorien *andre*?

Inntektskolonnen har tydeligvis vært den vanskeligste å fylle ut. En av grunnene kan være at folk kvier seg for å oppgi inntekt, en annen er at noen steder oppgis det nettoinntekt i stedet for brutto. Noen steder er den samlede familieinntekten oppgitt – sannsynligvis fordi begge ektefellene har stilt opp. Dette har komplisert bearbeidingen av tallmaterialet og har nok unødvendig økt feilmarginene noe.

*Ved en eventuell senere oppfølging bør man vektlegge instruksjon/opplæring i utfylling av skjemaet slik at det blir mer samstemmighet mellom de som skal fylle ut skjemaet.*

## 4.2 Fakta om kommunene i forsøket

Vi har tatt med noen fakta om kommunene som var med i prøveprosjektet. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

	Asker kommune	Enebakk Kommune	Gjerdrum kommune	Nes kommune	Akershus Fylke	Løten kommune	Hedmark fylke	Landet
Antall innbyggere pr 1.1.2004	50 651	9 233	4 964	17 931	483 283	7 282	188 281	4 577 200
Bruttoinntekt per innbygger fra 17 år og over. 2001. Kroner	330 300	253 800	284 000	241 800	291 400	205 100	214 400	243 900
Sysselsatte 16-74 år med bosted i kommunen (4. kvartal 2002). Tall i prosent av befolkningen	74 %	76 %	75 %	74 %	74 %	67 %	68 %	70 %
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken i 2002. Prosent	1,7 %	2 %	2,1 %	2,5 %	2,1 %	2,6 %	2,8 %	3,2 %
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning	40 %	15,4 %	29,9 %	13,1 %	28,2 %	14,5 %	16,5 %	22,3 %
Antall praktiserende advokater	48	2	9	17	355	16	66	4 764

Figur 1. Fakta om kommunene

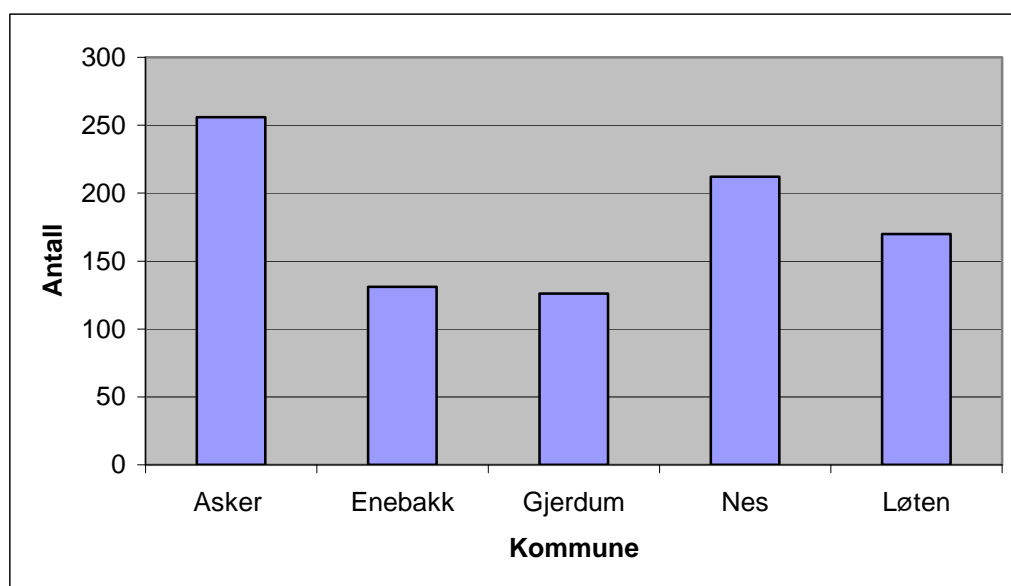
Som man ser er både store, mellomstore og småkommuner representert i dette utvalget. Imidlertid kan den manglende geografiske spredningen være en svakhet som gjør det vanskelig å vite hvor representative funnene er på landsbasis. Noen av funnene er nok uavhengige av geografisk beliggenhet, mens andre kanskje ville farges av både landsdel og næringsveier.

---

## 5 Funn

I dette kapitlet vil vi presentere hovedfunnene i oppsummeringen. Alle tall er basert på registreringsskjema som hver kommune/servicekontor har oversendt til Justisdepartementet.

### 5.1 Antall saker fordelt per kommune



Figur 2. Antall saker per kommune (basis: 895 saker)

Kommunene Asker (50 651 innbyggere) og Nes (17 931 innbyggere), som er de to største kommunene, har behandlet flest antall saker. Det som er interessant er at alle kommunene har fått tildelt samme sum for å drive aktiviteten.

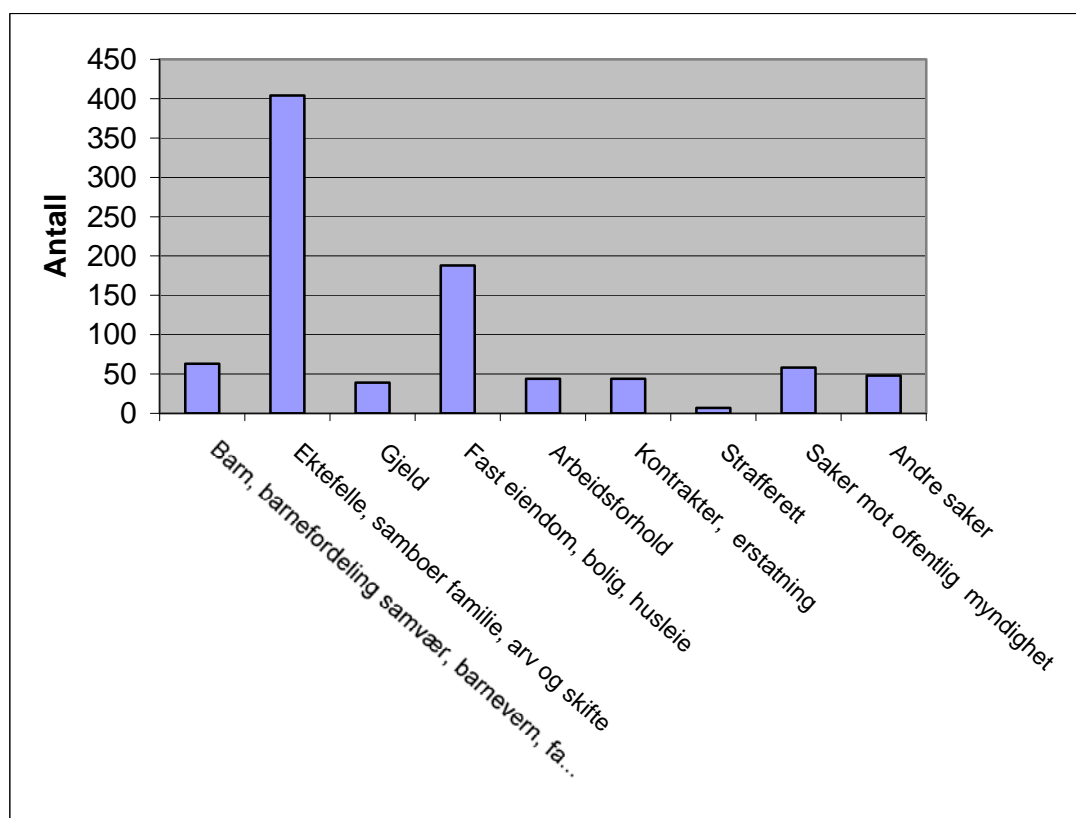
Spørsmålet blir da om effektiviteten er knyttet til størrelsen på kommunen, eller om det snarere har med organisering av ordningen å gjøre? I oppstarten tilbød noen av kommunene konsultasjoner som varte opptil en time. De gikk senere bort fra dette og reduserte avtalene til 30 minutters konsultasjoner. Hvorvidt det er forskjeller i sakenes omfang og vanskelighetsgrad, eller om rettshelperens dyktighet og erfaring er avgjørende, har vi ikke tilstrekkelig kunnskaper til å si noe om.

Det at noen brukte midler til temamøter og andre ikke, forklarer heller ikke forskjellen. Men det synes som om Asker og Nes hadde stor pågang umiddelbart etter at ordningen var kommet i gang og opprettet ventelister. For å at så mange som mulig skulle få hjelp, gikk de tidlig over til 30 minutters

konsultasjoner. Dette kan være noe av forklaringen på hvorfor disse kommunene behandlet flest saker.

*Ved en eventuell fortsettelse eller utvidelse av virksomheten bør man vurdere en fornuftig fordelingsnøkkel ved tildeling av midler til kommuner av forskjellig størrelse og evt. andre kriterier som legges til grunn. Større kommuner vil sannsynligvis ha behov for mer midler til administrasjon og drift av ordningen, dersom pågangen forventes å bli høy.*

## 5.2 Fordeling av saker i henhold til tema



Figur 3. Fordeling av saker i henhold til tema (basis = 895 saker)

Nesten halvparten av alle sakene dreide seg om temaene *ektefelle, samboer, familie, arv og skifte*. Som en god nummer to kom *fast eiendom, bolig, husleiesaker*. *Strafferett* kom på en klar sisteplass og to av kommunene fikk faktisk ingen henvendelser av denne art. I Nes kommune var det bare en person

oppført på *strafferett*. Dette utgjorde 0,5 prosent og er derfor ikke synlig på figur 5 : Fordeling av saker per kommune.

De tre mest etterspurte saksområdene er ganske omfattende og det kunne selvsagt vært av interesse å dele dem ytterligere opp slik at man lettere kunne se hvilke av undergruppene som dominerte innen for hvert område. Dette er ikke gjort, antakelig av rasjonelle grunner.

*I en fremtidig oppfølging av denne evalueringen må man vurdere i hvilken grad man skal beholde de samme inndelingene for lettere å kunne sammenligne med eksisterende data, eller endre skjemaet for å få fram andre interessante funn.*

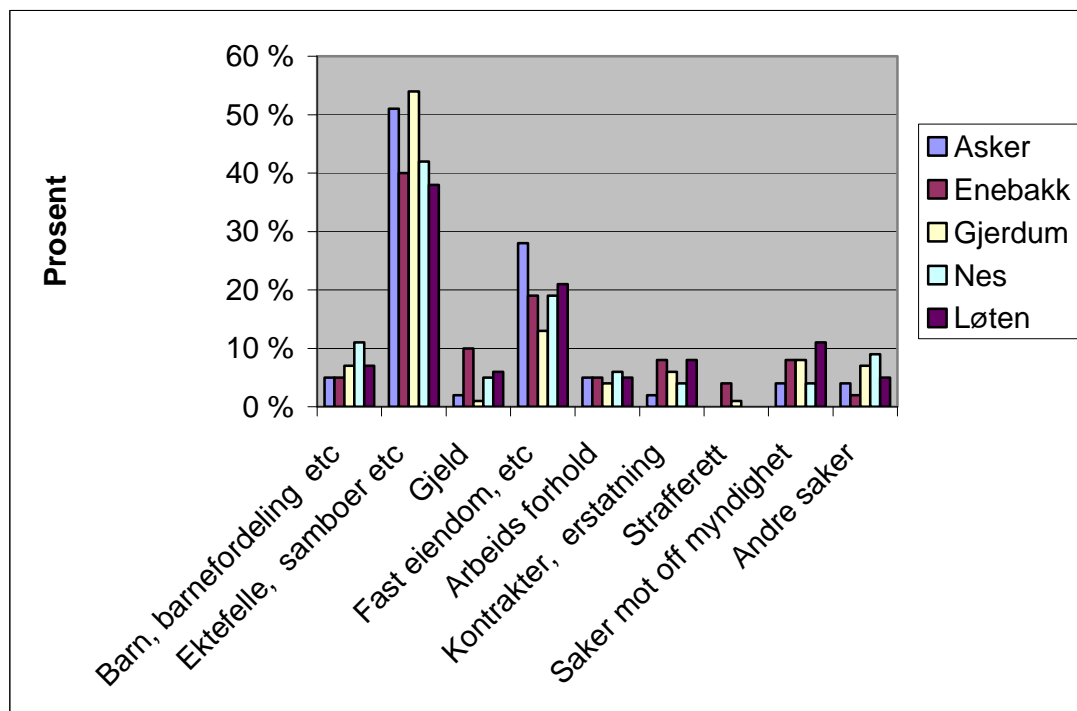
Et annet problem med den eksisterende temainndelingen er at skillelinjene er diffuse og at ikke alle temaene ligger på samme nivå. For eksempel vil en *arbeidsrettsak* for en statsansatt kunne settes både på *arbeidsforhold* og *saker mot offentlig myndighet*.

### 5.3 Prosentvis fordeling av saker per kommune

De følgende to figurer er fremstillinger av prosentvis fordeling av saker den enkelte kommune har innen hver sakstype. Første figur viser underlagstallene og andre figur er en grafisk fremstilling av fordelingen per kommune.

	Barn, barnefordeling samvær, barnevern, farskap	Ektefelle, samboer familie, arv og skifte	Gjeld	Fast eiendom, bolig, husleie	Arbeidsforhold	Kontrakter, erstatning	Strafferett	Saker mot offentlig myndighet	Andre saker
Asker	5 %	51 %	2 %	28 %	5 %	2 %	0 %	4 %	4 %
Enebakk	5 %	40 %	10 %	19 %	5 %	8 %	4 %	8 %	2 %
Gjerdum	7 %	54 %	1 %	13 %	4 %	6 %	1 %	8 %	7 %
Nes	11 %	42 %	5 %	19 %	6 %	4 %	0 %	4 %	9 %
Løten	7 %	38 %	6 %	21 %	5 %	8 %	0 %	11 %	5 %

Figur 4. Prosentvis fordeling av saker (basis = 895 )



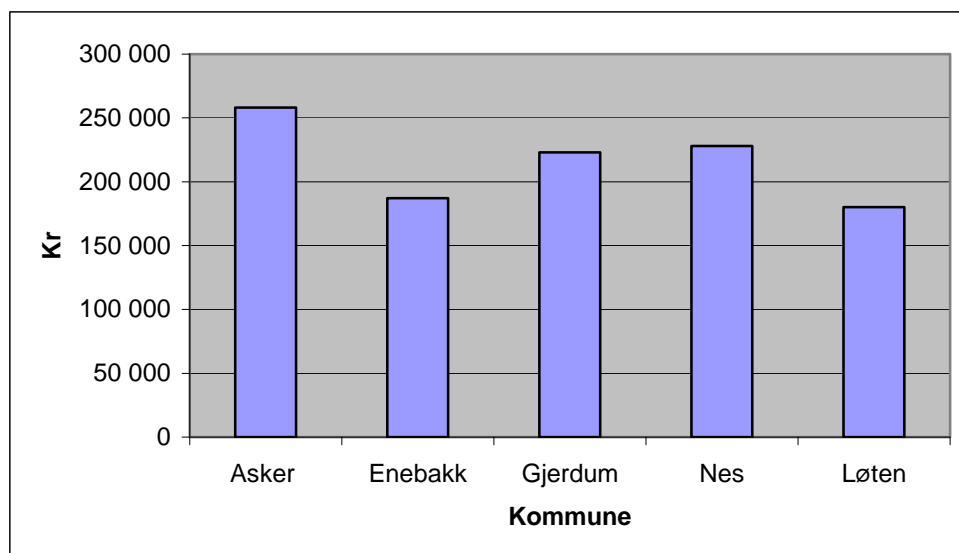
Figur 5. Prosentvis fordeling av saker per kommune (basis = 895)

For de fleste kommunene er det en samstemmighet på de mest etterspurte områdene. De største forskjellene er der tallmaterialet er lite. For eksempel har bare en prosent av brukerne i Gjerdrum kommune hatt saker innenfor kategorien *gjeld*, mens i Enebakk er det 10 prosent. Går vi bak tallene dreier dette seg imidlertid om henholdsvis en person i Gjerdrum og tretten personer i Enebakk.

Enebakk kommune toppe kategoriene *strafferett* og *gjeld*. Sannsynligvis en ren tilfeldighet da det ikke er noe i grunnvariablene *arbeidsledighet*, *utdanning* og *inntekt* ( i figur 2 : Fakta om kommunene), som tilsier en høy score på disse områdene, snarere tvert om. Til gjengjeld har man i Enebakk gjort seg flid med å fordele sakene, slik at bare to saker er plassert under kategorien *andre saker*. Dette i motsetning til andre kommuner som på noen av registreringskjemaene har benyttet denne kategorien til de fleste av sakene sine.

Bortsett fra i Gjerdrum kommune kan det se ut som om kategorien *strafferett* egner seg dårlig som tema på et servicekontor. Hvorvidt dette skyldes at behovet er lite, at problemer av denne art best kan avhjelpest andre steder i systemet, eller om det kan ha noe med manglende diskresjon å gjøre, er umulig å si noe om ut fra det eksisterende underlagsmaterialet.

## 5.4 Gjennomsnittlig bruttoinntekt for brukerne av fri rettshjelp



Figur 6. Gjennomsnitt bruttoinntekt for brukerne av fri rettshjelp (basis = 658)

Gjennomsnitt bruttoinntekt for alle brukerne i undersøkelsen er kr. 223 500.

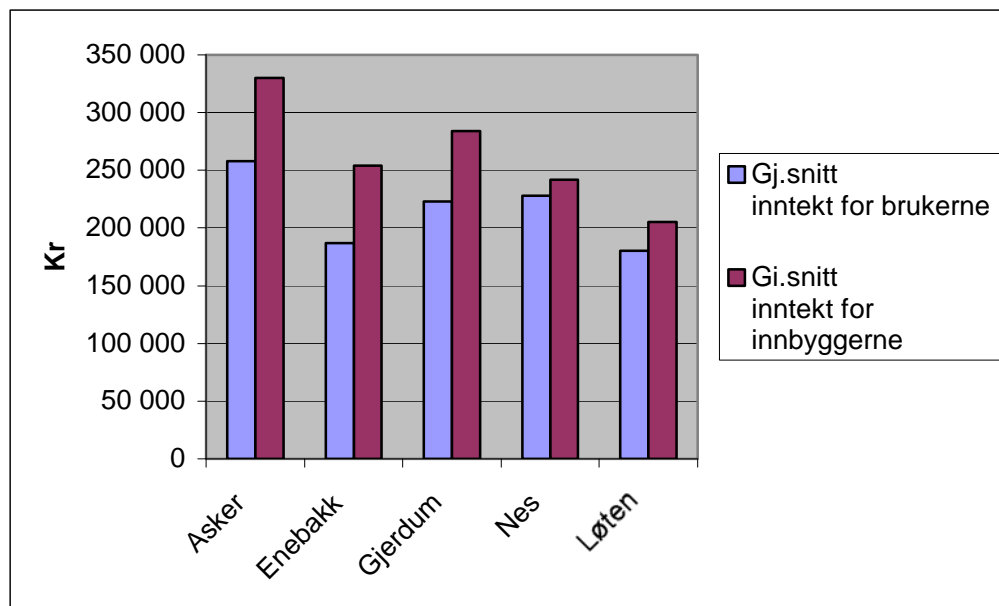
Det vil si at brukerne i kommunene Nes og Gjerdum med gjennomsnittsinntekter på henholdsvis kr. 228 000 og kr. 223 000 representerer gjennomsnittsbrukeren. Mens brukerne i Asker kommune med gjennomsnittsinntekt på kr. 258 000 ligger godt over både gjennomsnittsbrukeren og gjennomsnittsinntekten for hele landet, som er kr. 244 000. Allikevel er det verd å merke seg at brukerne i Asker har inntekter langt under både fylkesgjennomsnittet i Akershus fylke, som er kr. 291 000, og gjennomsnittsinntekt for befolkningen i Asker kommune som er kr. 330 000. Brukerne i Enebakk og Løten har gjennomsnittsinntekter på henholdsvis kr. 187 000 og kr. 180 000.

Noen av kommunene har unnlatt å opplyse om inntekt i registreringskjemaene. I Løten kommune, med lav gjennomsnittsinntekt, er det bare gitt opplysninger om inntekt i halvparten av sakene. Mens Asker kommune, med høy gjennomsnittsinntekt, har vært flittig til å opplyse om inntekter. Faktisk har de inntektsopplysninger for flere saker enn Enebakk og Løten kommune til sammen. Dette gir derfor et skjevt bilde av gjennomsnittsbrukeren. Ved en troverdig korrigering viser våre tall at gjennomsnittsbrukeren kommer mye nærmere en gjennomsnittsinntekt på kr. 200 000. I noen kommuner var noen få brukere med høy inntekt med på å dra gjennomsnittet for inntekt ganske mye opp. Eksempelvis falt gjennomsnittsinntekten i Løten kommune fra kr. 180 000 til kr. 168 000 bare ved å fjerne to saker hvor inntektene var oppgitt til over kr. 600 000. Det samme gjelder for andre kommuner. Ved å fjerne 2 % av de rikeste brukerne faller gjennomsnittsinntekten med over 10 %.



*Ønsker man å innføre inntektsbegrensning på lik linje med andre fri rettshjelpsordninger bør man vurdere hvilke merkostnader som er forbundet med administrering av søknader og kontroll av brukernes inntekter og formue.*

## 5.5 Gjennomsnittsinntekt for innbyggerne sammenlignet med brukerne



Figur 7. Gjennomsnitt inntekt for innbyggerne sammenlignet med brukerne (basis = 658)

Som tidligere vist har brukerne i Asker kommune den høyeste gjennomsnittsinntekten. Samtidig er det her brukerinntekt og innbyggerinntekt divergerer mest. Forskjellen er på kr. 72 000 i Asker og kr. 67 000 i Enebakk. Nes kommune hadde minst forskjell med under kr. 14 000, men brukerens gjennomsnittsinntekt lå allikevel innenfor ”fri rettshjelp”-grensen på kr. 230 000.

Dette betyr at ordningen ikke kan sies å ha blitt misbrukt av høyinntektsgrupper i kommunene, men at den har nådd de som har hatt behov for rådgivning.

*For å vurdere legitimiteten for støtte i kommuner med høy gjennomsnittsinntekt, bør man kanskje ta i betraktning kostnadsdrivende faktorer som høye kostnader til etablering, livsopphold og bolig.*

## 5.6 Antall saker som er avsluttet eller henvist videre

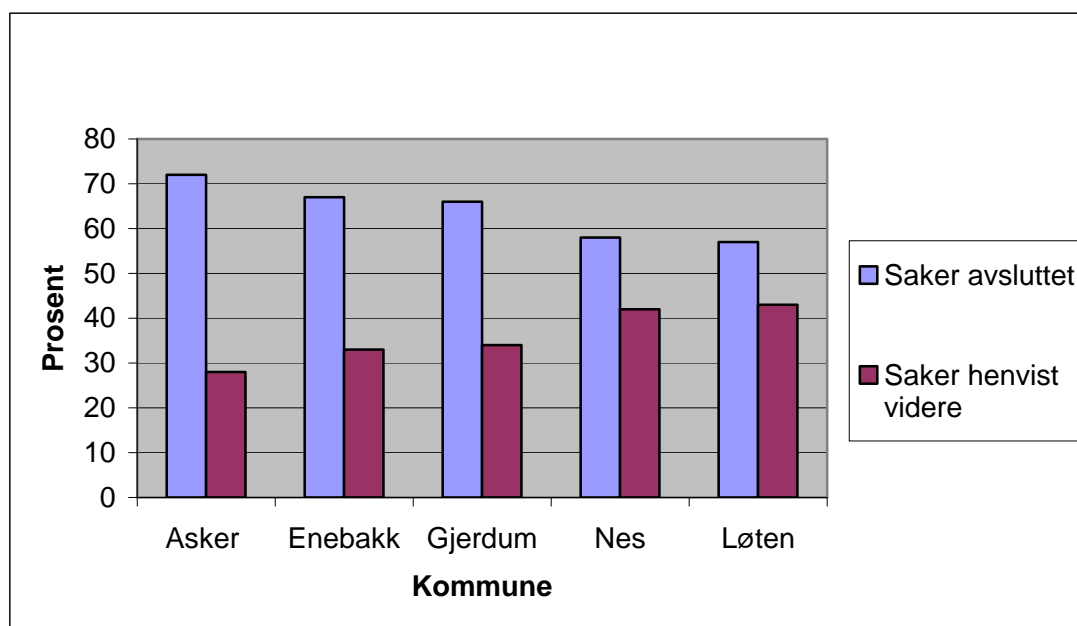


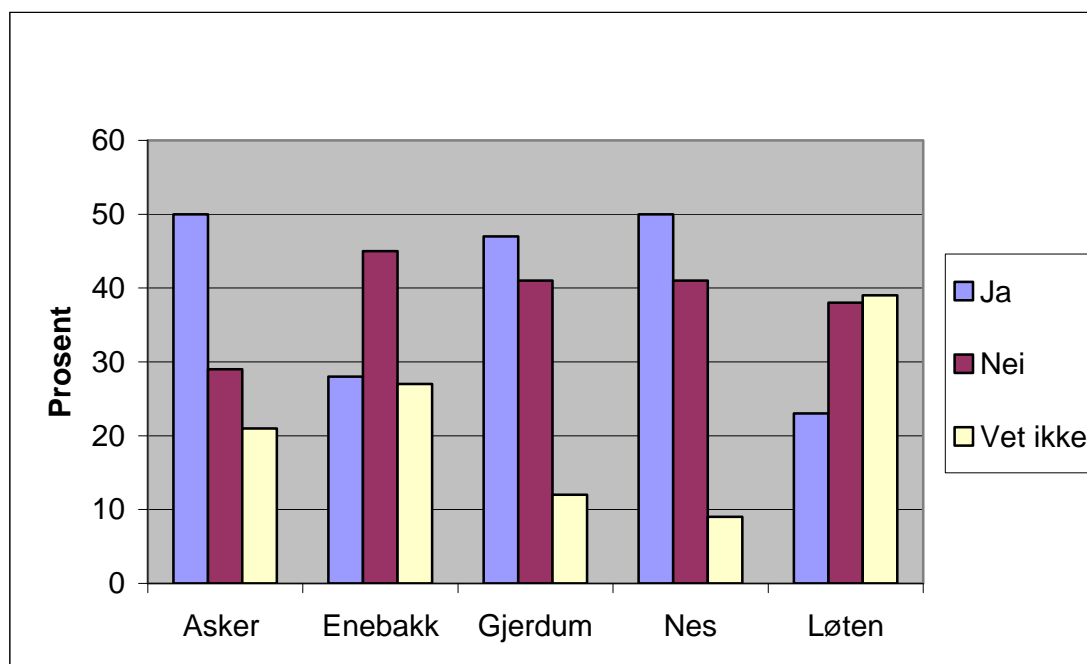
Fig. 8. Antall saker som er avsluttet eller henvist videre (basis = 764 saker)

Av totalt 764 saker ble 65 % (494) avsluttet, mens 35 % (270) ble henvist videre. Erfaringsvis kan to av tre saker altså ferdigbehandles ved første konsultasjon. Fire av kommunene ligger mellom 57 % og 67 % på avsluttede saker. Asker er helt oppe i 72 % på avsluttede saker, og med tanke på at de behandlet absolutt flest saker, er dette imponerende. Forøvrig er det ingen sammenheng mellom antall saker og prosentvis avklaring.

En mulig feilkilde her kan være at noen av klientene ble bedt om å komme tilbake ved en senere anledning for å få løst saken. Da blir spørsmålet hvordan dette føres i journalen, som en eller to saker, som henvist den første gangen og som avsluttet neste gang? Eller om saken først ble logget inn ved siste konsultasjon?

*I tillegg til en bedre samkjøring av skjemautfyllingen generelt, bør man ved senere anledninger drøfte en del definisjonsproblemer – deriblant spørsmålet om når en sak anses for å være avsluttet.*

## 5.7 Oppsøkt advokat uten tilbud om fri rettshjelp?



Figur 9. Oppsøkt advokat uten tilbud om fri rettshjelp (basis = 577 respondenter)

Av totalt 577 personer ville i gjennomsnitt fire av ti (234) ha oppsøkt advokat uten tilbudet om fri rettshjelp. Mens omtrent like mange, 224 respondenter, helt sikkert ikke ville ha oppsøkt advokat. Ca. 20 % (119) var usikre eller visste ikke hva de ville ha gjort.

Det er til dels store forskjeller kommunene i mellom. Det er nærliggende å tro at variabler som inntekt og utdanning kan påvirke dette. Hvis man antar at høy inntekt og høy utdanning tilsier at man ville oppsøkt advokat uavhengig av ordningen og lav inntekt og lav utdanning tilsier at man ikke ville gjort dette, stemmer denne hypotesen for kommunene Asker, Enebakk og Løten. Men det stemmer slett ikke for Nes kommune. (Jfr. figur 2: Fakta om kommunene). Nes kommune ligger lavest på utdanning og nest lavest på lønn, mens brukerne scorer høyest av alle på spørsmålet om de ville oppsøkt advokat uten tilbudet på servicekontoret. Gjennomsnittsinntekt i kommunen er kr. 241 800. Dette er nært opptil landsgjennomsnittet som er kr. 243 900, men relativt lavt i forhold til fylkesgjennomsnittet som er kr. 291 400. Det er en høyere andel enn vi forventet som ville ha oppsøkt advokat uavhengig av tilbudet om fri rettshjelp i servicekontoret.

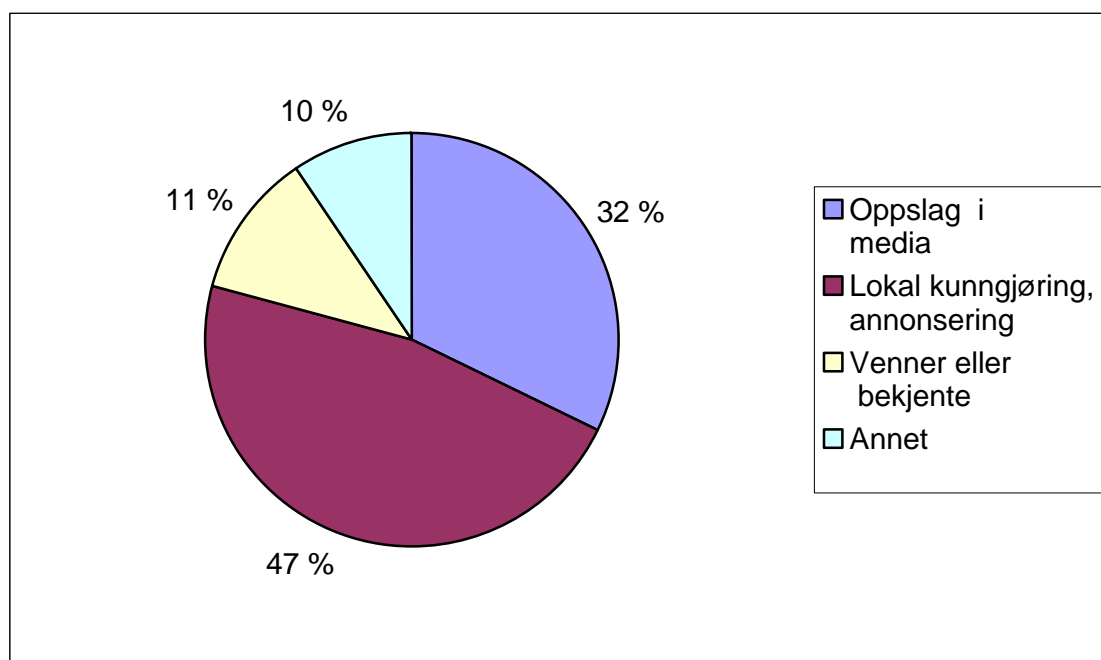
Hvis man hadde forventet at kommunens advokattetthet/tilgjengelighet skulle spille inn, er dette ikke tilfellet i Løten kommune. Løten kommune har høyest advokattetthet per innbygger av de kommunene som er med i ordningen. Allikevel er det bare en av fire som ville ha oppsøkt advokat.

Ettersom over fire av ti respondenter sier at de ikke ville ha gått til advokat dersom ikke tilbudet fantes på servicekontoret, kan dette bety at mange saker ville forblitt uløste. Hvor lenge folk hadde hatt problemene før de kom til

servicekontoret vet vi ikke, og vi vet heller ikke hvor mange som ville ha oppsøkt andre offentlige kontorer for å få hjelp i sin sak.

*Det ser ut som om terskelen for å oppsøke juridisk bistand er klart senket og man har tydeligvis fanget opp et skjult behov. Ved en eventuell utprøving av liknende tilbud andre steder enn i servicekontorene, bør disse kvalitetene sammenliknes i tillegg til kostnader m.m.*

## 5.8 Hvilke informasjonskanaler har publikum brukt?



Figur 10. Informasjonskanaler som publikum har brukt

På spørsmålet om hvordan brukeren hadde fått kjennskap til tilbudet, svarte åtte av ti at de hadde sett annonser eller oppslag i lokale medier. Spørreskjemaets to kolonner med titlene *oppslag i media* og *lokal kunngjøring/annonsering* kunne med fordel ha blitt slått sammen. Ut fra registreringsskjemaene virker det tilfeldig hvor kryssene for disse rubrikkene er plassert. Med mindre kolonnen *oppslag i media* er forbeholdt regionale eller riksdekkende medier, har det lite for seg å skille dem.

Hva som er registrert i kolonnen *annet* er vanskelig å si, men folk som tilfeldigvis er på servicekontoret og oppdager tilbudet der og da, kan være en mulighet. Bare en av ti oppgir *venner og bekjente* som informasjonsbærere. Enebakk kommune skilte seg ut med at over 20 % av respondentene fikk informasjon gjennom *venner og bekjente*. Dette strider mot annen viten om at venner og bekjente er en viktig kilde til informasjon om offentlige tilbud, rettigheter, plikter osv.

I følge tilbakemeldinger var det noen av stedene en klar tendens til at etterspørselen etter rådgivning avtok. Dette gjaldt først og fremst de mindre

---

kommunene. Spørsmålet man da må stille seg er om dette skyldes at markedet etter hvert ble mettet, eller om informasjonen var for dårlig. Det siste kan enkelt undersøkes ved for eksempel et omnibusspørsmål<sup>7</sup>.

*Ved en eventuell videreføring av tilbudet må man selvsagt tilpasse informasjonstiltakene til den kapasiteten man til en hver tid har på tjenestetilbudet. Dvs. overselges tilbudet kan det bli venteliste for å få konsultasjon med påfølgende misnøye blant klientene.*

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedkonklusjonen er at forsøket med gratis juridisk bistand i servicekontoret har vært en suksess. De fleste av de målene som var satt på forhånd er stort sett innfridd, både i forhold til suksesskriterier som klientenes inntekt, etterspurte saksområder, tidsbruk per klient og ferdigbehandling av saker.

Når det gjelder administreringen av tilbudet virker det som om det har vært gjort på en enkel og ubyråkratisk måte. Ved igangsetting og gjennomføring av forsøksprosjekter, vil det alltid kreves litt ekstra tid og ressurser. Men sett i forhold til andre retts hjelpsordninger virker dette både effektivt og lite kostnadskreven de.

Ideen om å legge tilbudet til et eksisterende servicekontor er meget god. Her har man i lang tid bygget ned terskelen til det offentlige og oppnådd stor tillit blant befolkningen. Det ligger også et stort potensial i at servicemedarbeiderne er kompetente til å sluse de adekvate sakene til rettshjelperen og avhjelpe, eventuelt å videresende saker som ikke hører hjemme der, men som har med trygdekontor, likningskontor, forbrukerkontor eller lignende å gjøre.

Forsøket har som tidligere nevnt visse begrensinger både når det gjelder utvalg av kommuner og når det gjelder varighet. For å finne ut hvor representative funnene er, bør man teste ut tilbudet i andre typer kommuner i andre deler av landet. For å finne ut mer om behovet i den enkelte kommune bør man la tilbudet vare så lenge at man ser hvilket nivå det stabiliserer seg på. Over tid vil man også se om brukere og sakstyper endrer karakter. I tillegg bør man undersøke befolkningens kjennskap til eksistensen av, og innholdet i retthjelpstilbudet.

Våre anbefalinger er derfor at forsøket fortsetter og at det utvides med kommuner andre steder i landet, gjerne kommuner både med og uten servicekontor. Vi anbefaler også at registreringsskjema, evt. annen type statistikkføring og bruk av enkle undersøkelser følges opp, slik at det i neste omgang vil være mulig med en mer omfattende evaluering som kan gå noe mer i dybden og basere seg på bedre og bredere datagrunnlag.

---

<sup>7</sup> Omnibus: man kjøper ett eller flere spørsmål i en geografisk begrenset spørreundersøkelse. Statskonsult, notat 2004:4

---

Med tanke på et fremtidig, permanent og landsomfattende tilbud, er det også viktig å vite mer om de totale omkostningene som er forbundet med tilbudet. Vi tenker da på alt fra utgifter som kommunene har hatt som følge av at de er ansvarlig for å administrere ordningen til direkte advokatutgifter.

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer
<b>Forfattere:</b>	Kjerstin Spångberg og Karl Kristian Ramborg
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2004:4
<b>Prosjektnummer:</b>	1045
<b>Prosjektnavn:</b>	Fri rettshjelp i offentlige servicekontorer
<b>Prosjektleder:</b>	Karl Kristian Ramborg
<b>Oppdragsgiver:</b>	Justisdepartementet, Sivilavdelingen
<b>Resymé:</b>	Oppsummering og evaluering av et forsøk med fri juridisk bistand ved servicekontorene i fem prøvekommuner. Hensikten med forsøket var å prøve ut en ny modell som ett alternativ eller supplement til den tradisjonelle ordningen med fri retthjelp.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input checked="" type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	Rettshjelp
<b>Dato:</b>	Mai 2004
<b>Sider:</b>	20
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO