

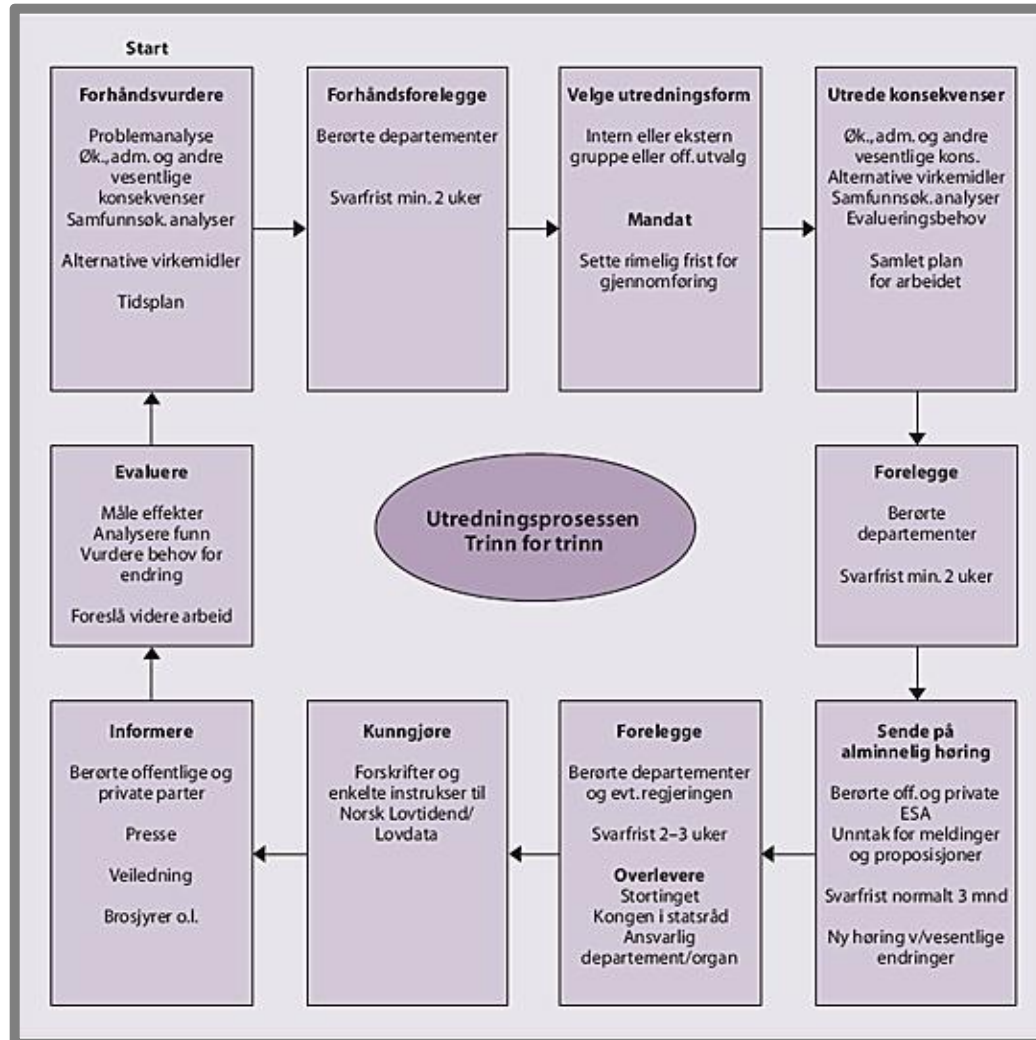


# 5: Evaluering av lover og forskrifter

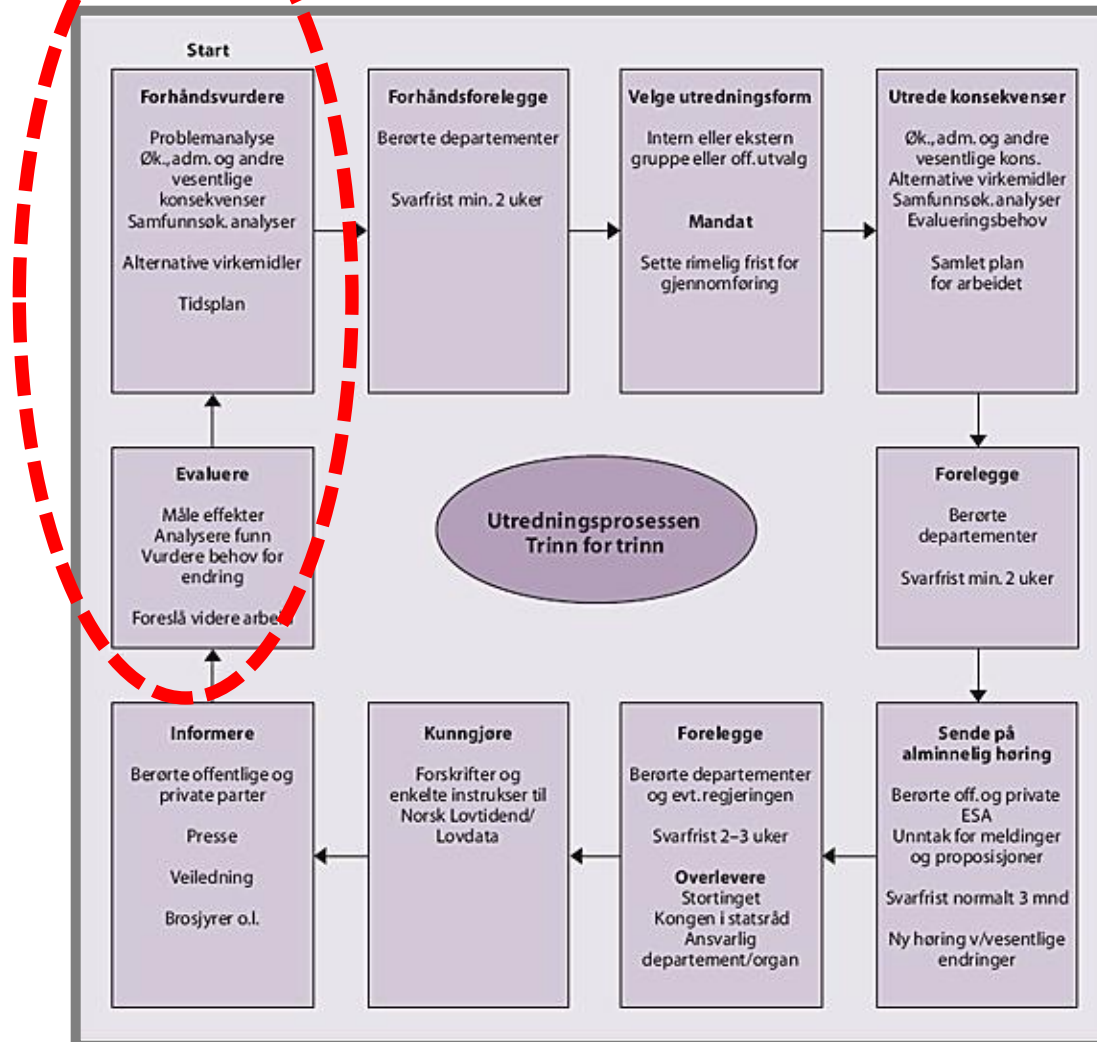
DRI 2020 Rettskilder og  
informasjonssøking  
(Høst 2011)

Jon Christian F. Nordrum  
Institutt for offentlig rett

# Utredningshjulet



# Utredningshjulet



# Magisk kraft?



Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. ... Det virker nesten som folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik.

Torstein Eckhoff, "Statens styringsmuligheter" (1983)

# Det store mørket?



*Savner lovgiveren helt evnen til å lære av erfaring?*

Eckhoff (1989)

*Når så imidlertid loven etter minutiøs gransking og diskusjon i Stortinget endelig er blitt vedtatt, lukker det store mørket seg ofte om det viktige nye tiltak.*

Karl Evang (1961)

# Generelt: Innhenting av kunnskap om loven

- Praksis (forvaltnings- og rettspraksis)
- Publikumshenvendelser
- Mediaoppslag
- Kritisk debatt
- Forskning
- *Monitorering*
- *Evaluering*

# Historisk linje



Hushjelpsundersøkelsen (1952)  
Aubert/Eckhoff/Sveri

*Evaluering av lover* (2009)  
Justisdepartementet/  
Senter for statlig økonomistyring

# Historisk linje



”Etterkontroll” →

Reguleringsstat →

New Public Management →



Hushjelpsundersøkelsen (1952)  
Aubert/Eckhoff/Sveri

Klassisk rettsosiologi -  
rettsikkerhetsorientert

*Evaluering av lover* (2009)  
Justisdepartementet/  
Senter for statlig økonomistyring

Evaluering -  
styringsorientert



# Det skal evalueres

- Lovteknikkhefte kapittel 15 *Etterkontroll av lover og forskrifter*
- Utredningsinstruksen med veileder kapittel 12 *Evaluering*
- Stortinget: "kontinuerlig vurdering og evaluering av forskrifter", Innst. O. nr. 77 (2000-2001)
- Statens økonomireglement § 16

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.


# Sentrale kilder og publikasjoner

---

- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (FIN, 2005)
- Veileder til gjennomføring av evalueringer (FIN, 2005)
- Evaluering av lover (JD og SSØ, 2009)



# Portal for statlige evalueringer – gode eksempler?



## Evalueringsportalen

FORSIDEN | SØK | VEILEDERE | NYHETER | STATISTIKK | REGISTRER EVALUERING | OM EVALUERINGSPORTALEN

### Portal for statlige evalueringer

► Informasjon om søkefunksjonaliteten

Arbeid og velferd	Internasjonalt	Næringsliv
Bolig og eiendom	Kommuner og distrikter	Offentlig forvaltning
Energi	Konstitusjonelle organer	Samfunnssikkerhet
Familie og oppvekst	Kultur, fritid og livssyn	Transport og kommunikasjon
Forbruker	Likestilling	Urfolk og minoriteter
Forsvars- og sikkerhetspolitikk	Lov og rett	Utdanning og forskning
Helse og omsorg	Mat, fiskeri og landbruk	Økonomi
Innvandring og inkludering	Miljø	

Se også

Utfører | Oppdragsgiver | Type | Datagrunnlag

Sist registrerte evalueringer

Velg hva du vil gjøre

Aktuelt

Ny funksjon på Evalueringsportalen!

Fallgruver i intervjusituasjonen

Årets SSØ-pris til Norad for systematisk bruk av evaluering

- Evalueringsportalen er et viktig bidrag til økt åpenhet

Gå til nyhetsarkivet

01.06.2011 08:00  
Møte i nettverk for samfunnsøk...

01.09.2011 09:00  
Evalueringskonferansen 2011- O...

11

# Evaluering

- Regelverksarbeid er en kontinuerlig prosess
  - ikke avsluttet ved vedtakelse
  - proposisjonen og loven er ikke sluttproduktet
- Økt oppmerksomhet rundt behovet for evaluering

# Evaluering

- Evaluering: ”er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av et regelverk med tanke på utforming, målrealisering, effekter og/eller utvikling og anvendelse.”
- Sammenlign med *lovrevisjon* og *etterkontroll*

(*Evaluering av lover, 2009, s. 3*)

# Hvorfor evaluerer vi?

- Vi ønsker å forbedre reglene
  - Skal regelen oppheves, videreføres eller endres?
- Justere forvaltningen av en regel
  - Andre tiltak i kombinasjon
  - Endre praksis
  - Endre ressursbruk, f. eks. økt tilsyn med deler av loven
- Kunnskap om hva som virker og ikke virker i allminnelighet

# Hvorfor evaluerer vi?

- Vi ønsker å forbedre reglene
  - Skal regelen oppheves, videreføres eller endres
- Justere forvaltningene
  - Andre tiltak
  - Endringer i bruk, f. eks. økt tilsyn med deler av loven
- Kunnskap om hva som virker og ikke virker i allminnelighet

Styringsstat

# Hvorfor evaluerer vi

- Demokrati
  - Oppnår forvaltningen det Stortinget har vedtatt?
- Legitimitet
  - Virker reglene borgerne blir avkrevd å følge?
- Rettssikkerhet
  - Rammes borgerne av utilsiktede virkninger?
  - Kunne det samme vært oppnådd med mindre inngripende virkemidler?



# Hvorfor evaluerer vi

- Demokrati
  - Oppnår forvaltningen det Stortingsmålet? Rettstatt?
- Legitimitet
  - Virker regjeringens handlinger? Avkrevd å følge?
- Rettsstat
  - Beskytter borgerne av utilsiktede virkninger?
  - kunne det samme vært oppnådd med mindre inngripende virkemidler?



# *Hva kan evalueres (evalueringstema)?*

- Har regelverket virket etter sitt formål (*måloppnåelse*)?
  - Hva er formålet?
  - Er det målbart?
  - *Når* oppnås formålet?
- Er regelverket kostnadseffektivt?
  - Kunne det samme vært oppnådd med mindre kostnader?
- Har regelverket utilsiktede sideeffekter?
- Er regelverket oversiktlig og lett å forstå?

# *Hvordan evaluere?*

- Klarlegge hvilke problemstillinger som ønskes belyst
- Sende regelverket på ny høring, sammen med høringsnotat der problemstillingene presenteres
- Gå gjennom retts- og tilsynspraksis
- Kvantitative og kvalitative undersøkelser

# SMARTE evalueringsspørsmål

**Spesifikke:** Det må være klart hva det spørres etter.

**Målbare:** Spør etter størrelser som direkte eller indirekte kan måles.

**Aksepterte:** Spørsmålene må oppleves som riktige, relevante og interessante.

**Realistiske:** Spørsmålene må rettes mot mål som er mulige å innfri, og samtidig ambisiøse.

**Tidfestede:** Det må være klart når målet som spørsmålet gjelder skal være oppfylt.

**Enkle:** Spørsmålene må være enkle å formidle og å forstå.

*(Evaluering av lover, 2009, s. 8)*

# *Hvem skal evaluere (evaluator)?*

- Intern evaluator
- Ekstern evaluator (oppdragstaker)?
  - Utredningsutvalg
  - Konsulent, forsker, byråkrat eller advokat?
  - Sosiolog, økonom eller jurist?

# *Når* skal man evaluere

- Særtrekk ved loven (*egenart*)
  - Komplexitet
  - Uklart eller ufullstendig
  - Sårbare grupper
  - Målkonflikter

# *Når* skal man evaluere

- *Risiko*
  - Hindringer for tiltenkte virkninger
  - Utilsiktede virkninger
- Manglende erfaring (eller annen kunnskap)
- Usikkerhet
  - Er virkemidlene egnet?
  - Er målene oppnåelige?
- Fare for manglende kontroll el.

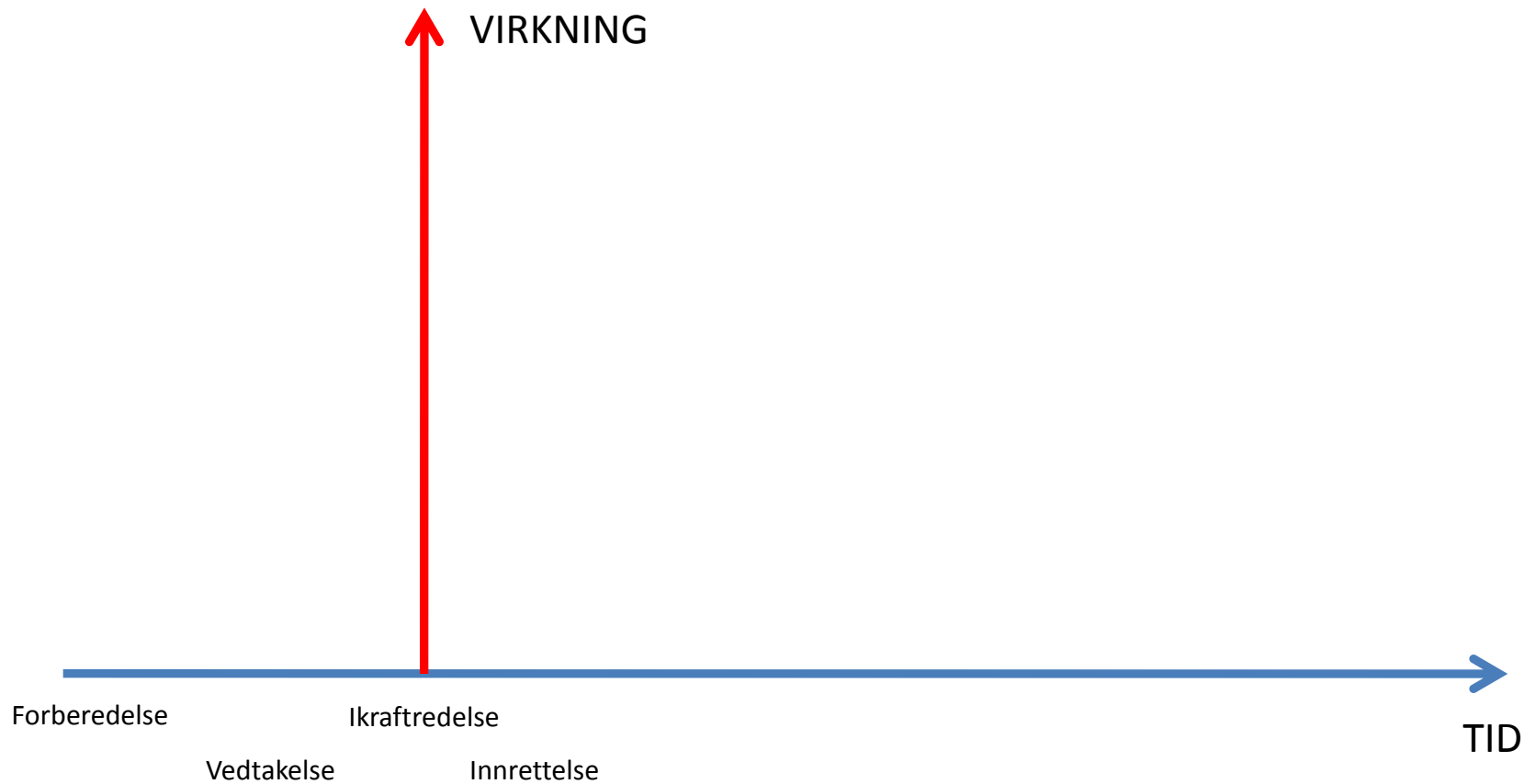
(*Evaluering av lover, 2009, s. 3*)



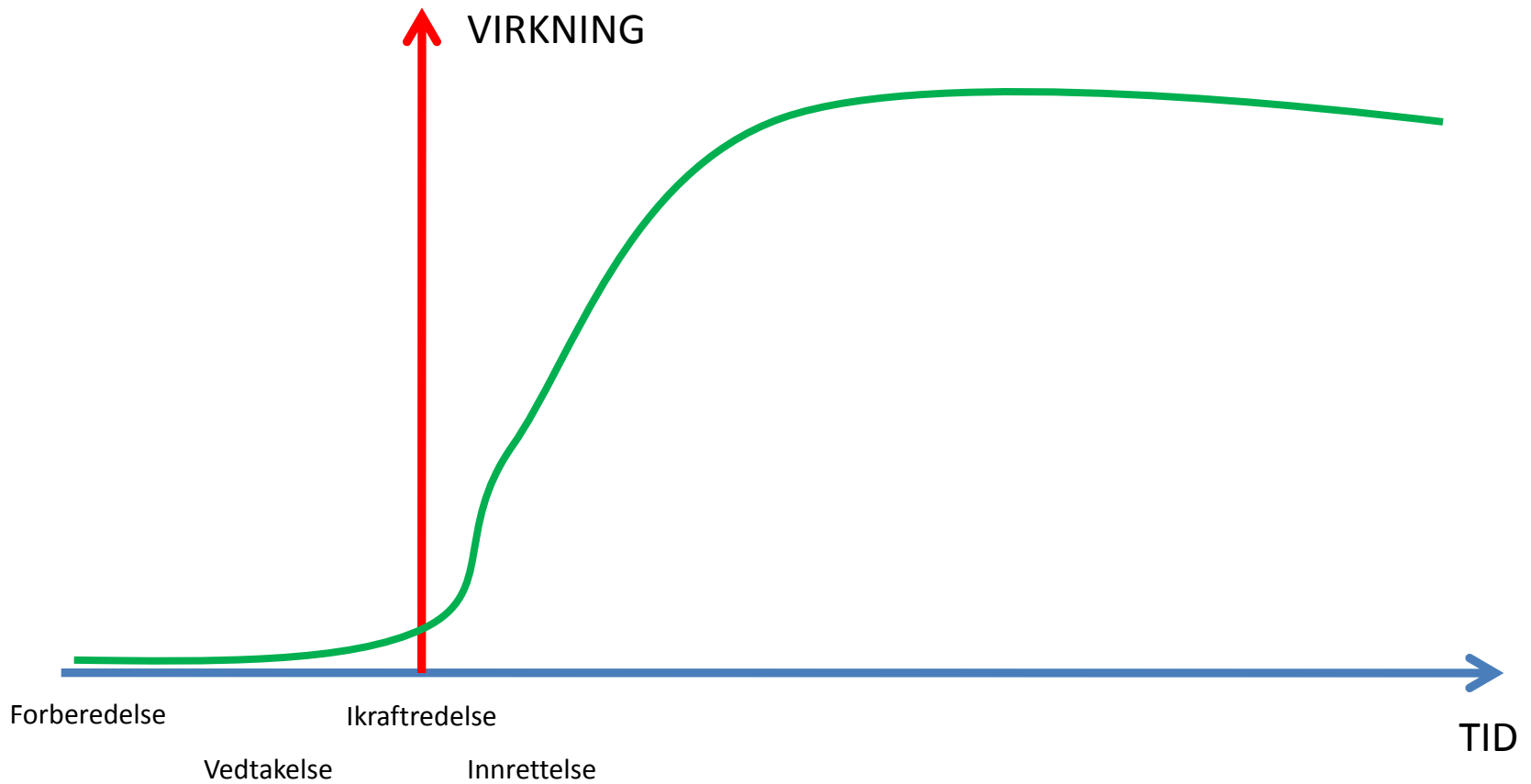
# *Når* skal man evaluere

- *Vesentlighet*
  - Store verdier
  - Mange mennesker berørt
  - Stor politisk interesse
  - Høy ressursbruk
- *Egenart, risiko og vesentlighet* har betydning for hvor *omfattende* og *når* evaluering skal foretas

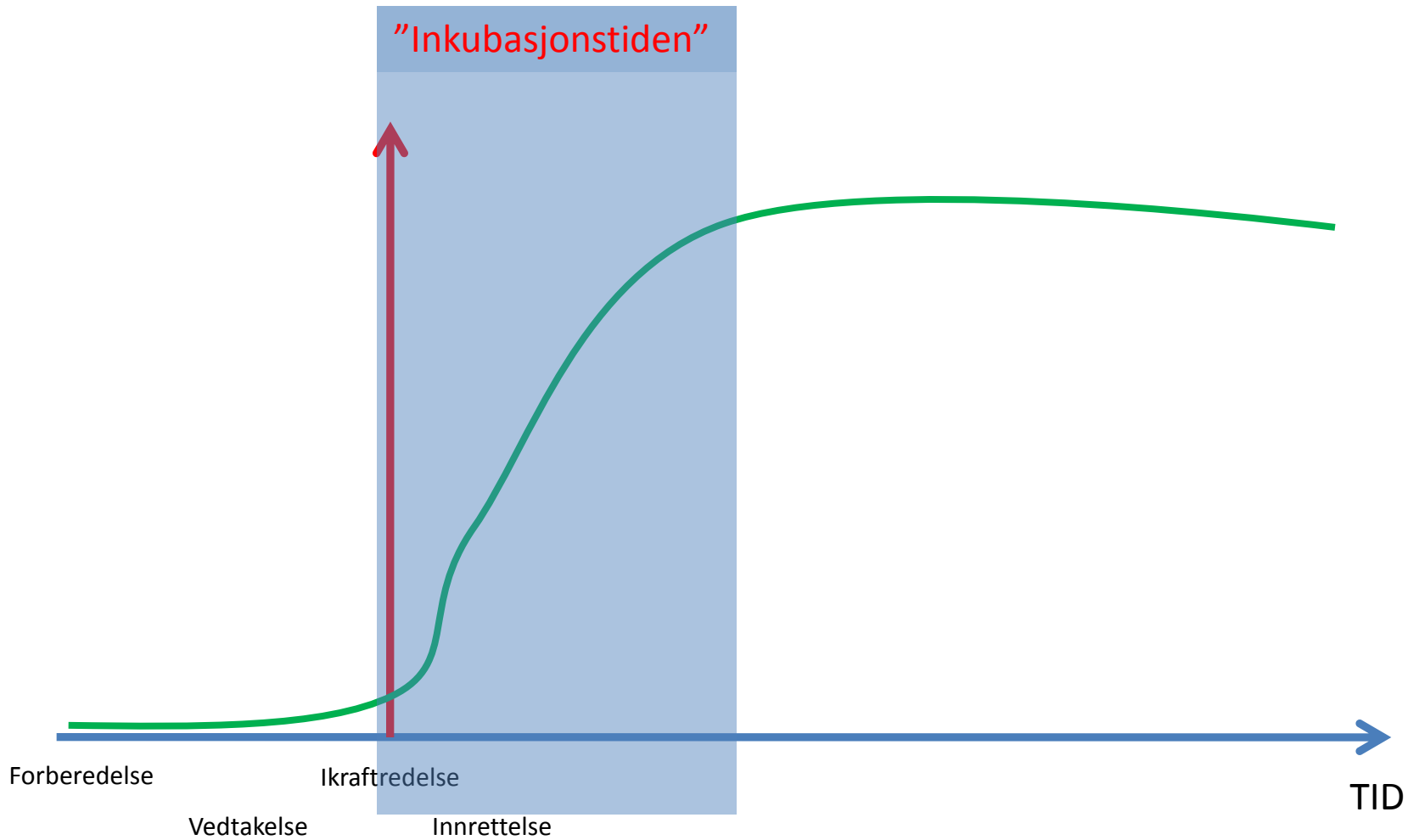
# Når virker loven?



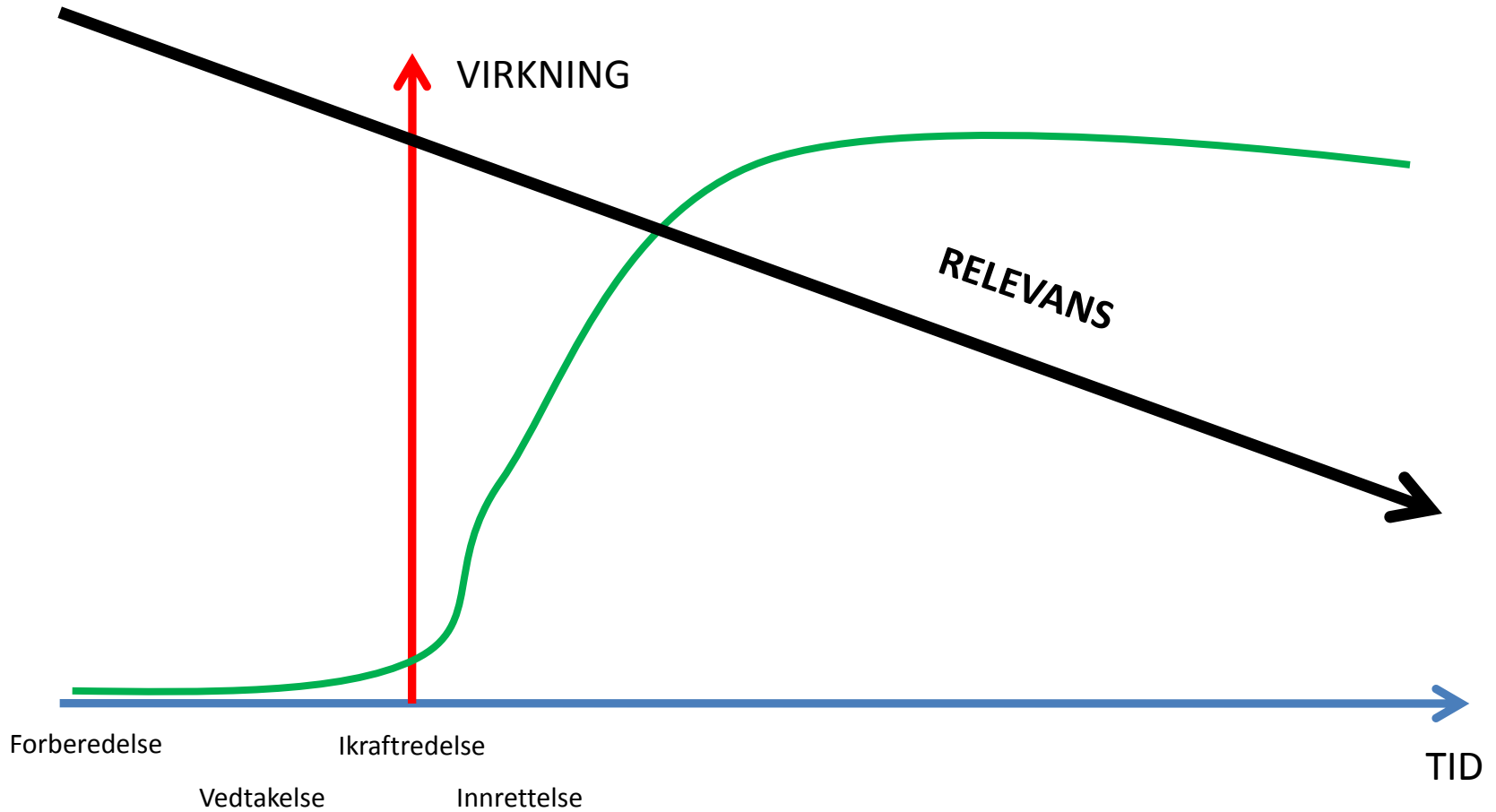
# Når virker loven?



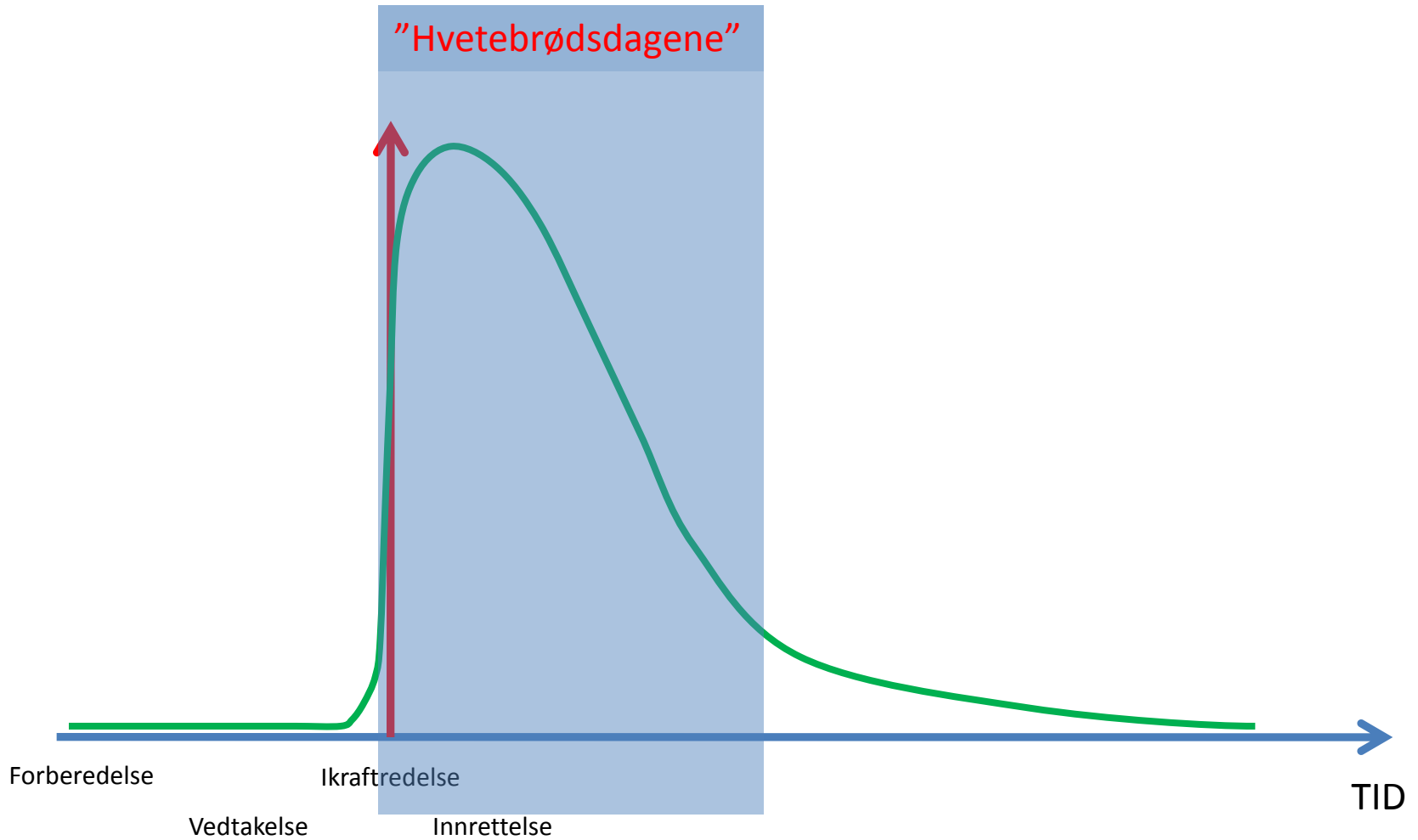
# Når virker loven?



# Når virker loven?



# Når virker loven?



# Evalueringsrapport

Sammendrag

Introduksjon

- bakgrunn og formål med evalueringen
- oppdragsgiver
- viktige rammer eller føringer
- kort om evalueringsprosessen

Evalueringsstema og evalueringsspørsmål

Metode og datagrunnlag

- valg av analysemetode
- valg av datakilder og omtale og dokumentasjon av disse

Hovedfunn

Drøfting og vurdering av resultatene, påpeking av begrensninger

Konklusjoner og eventuelle anbefalinger

# Evalueringsrapport

Sammendrag

Introduksjon

- bakgrunn og formål med evalueringen
- oppdragsgiver
- viktige rammer eller føringer
- kort om evalueringsprosessen

Evalueringstema og evalueringens formål

Metode og data

- valg av metode
- valg av data og omtale og dokumentasjon av disse

Hovedfunn

Drøfting og vurdering av resultatene, påpeking av begrensninger

Konklusjoner og eventuelle anbefalinger

Hvem er adressat?



# Noen utfordringer ved lovevaluering

- Ikke alle lover har tydelige formål
  - Ikke formålsbestemmelse eller uttrykt formål i forarbeidene
  - ”Motstridende” formål i ulike lover (forurensningsloven vs. akvakulturloven)
- Ikke alle lovformål er (lett) målbare
  - Hva er ”trygt”, ”vakkert”, ”barnets beste” etc.
- Lover er komplekse og har komplekse virkninger

# Noen utfordringer ved lovevaluering

- Lover virker ulikt til ulik tid
- Lover er ulike – ingen felles egnet standard
- Utformingen, gjennomføringen og bruken av evalueringen forutsetter tverrfaglig kunnskap, forståelse og bevissthet
- Det beste kan være det godes fiende – i det minste viktig å etablere gode rutiner for samling av erfaring om lovens virkning (monitorering)

# Noen utfordringer ved lovevaluering

- Lovens samvirke med andre faktorer
  - Økonomiske og andre virkemidler
  - Konteksten, for eksempel sosiale normer
  - Er loven årsaken til virkning, i så fall i hvor stor grad?
- Politisk prosess
  - Evaluering kan ses som ”omkamp”
  - Resultatene av evaluering er politisk ammunisjon
    - *Hvem skal evaluere hva og når?*

# Illustrasjon over en lovs mulige virkninger

<b>Virkninger</b>	<b>Positive</b>	<b>Negative</b>	<b>Perverse</b>
Ventede	A	B	C
Uventede	D	E	F

# Røykebyggloven?

*Nordlys.no*



Arbeidstilsynet har nå på andre uka en landsomfattende aksjon der de kontrollerer at «røykerommene» til kafeer og uteplasser er luftige nok. Flere utesteder i troms vurderer nå å slå tilbake etter å ha fått pålegg. Foto: Yngve Olsen Sæbbe

## Uteserveringene får refs

Eirik Baardsen på Cafe Paletten i Tromsø tror seg å ha byens luftigste uterøykeplass. Men den er ikke luftig nok når «røykepolitiet» kommer på besøk.

# Å bli født for sent!?

**Aftenposten.no** Nyheter Innenriks Aftenposten

Alt innhold **Nyheter** Valget Sport Meninger Økonomi Kultur Oslopuls Arkivet Reise Mat og vin Jobb

Innenriks Verden Wikileaks Politikk Klima Oslo Fakta Viten Kongelige Helse Leve Siste 100

**VALG 2011** Alt om valget Valgomaten Målinger fra din kommune Aftenpostens partimålinger Valgbloggen



Niklas Berre Aasprang (11 mnd) vet fortsatt ikke om han får begynne i barnehagen til høsten. Foreldrene Gunnhild Berre Aasprang (lv.) og Heidi Berre Aasprang venter spent på svaret. FOTO: PAAL AUDESTAD

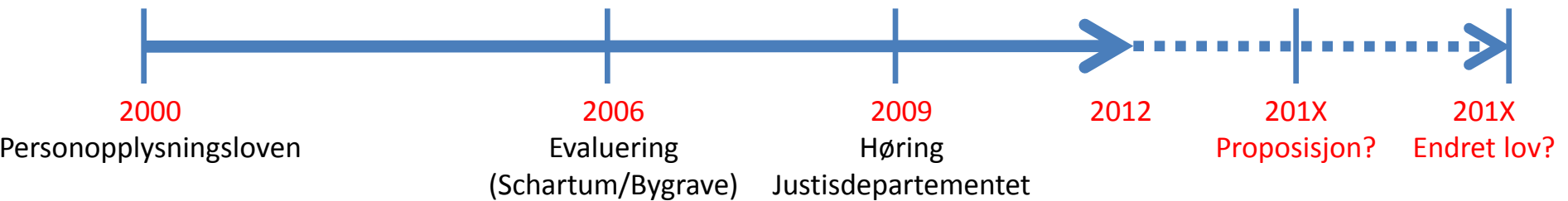
## Niklas er født 12 dager for sent

Niklas Berre Aasprang (11 måneder) venter fortsatt på svar om han får plass i en barnehage i høst. Om ti dager begynner foreldrene i jobb.

# Solnedgang eller evalueringsklausul

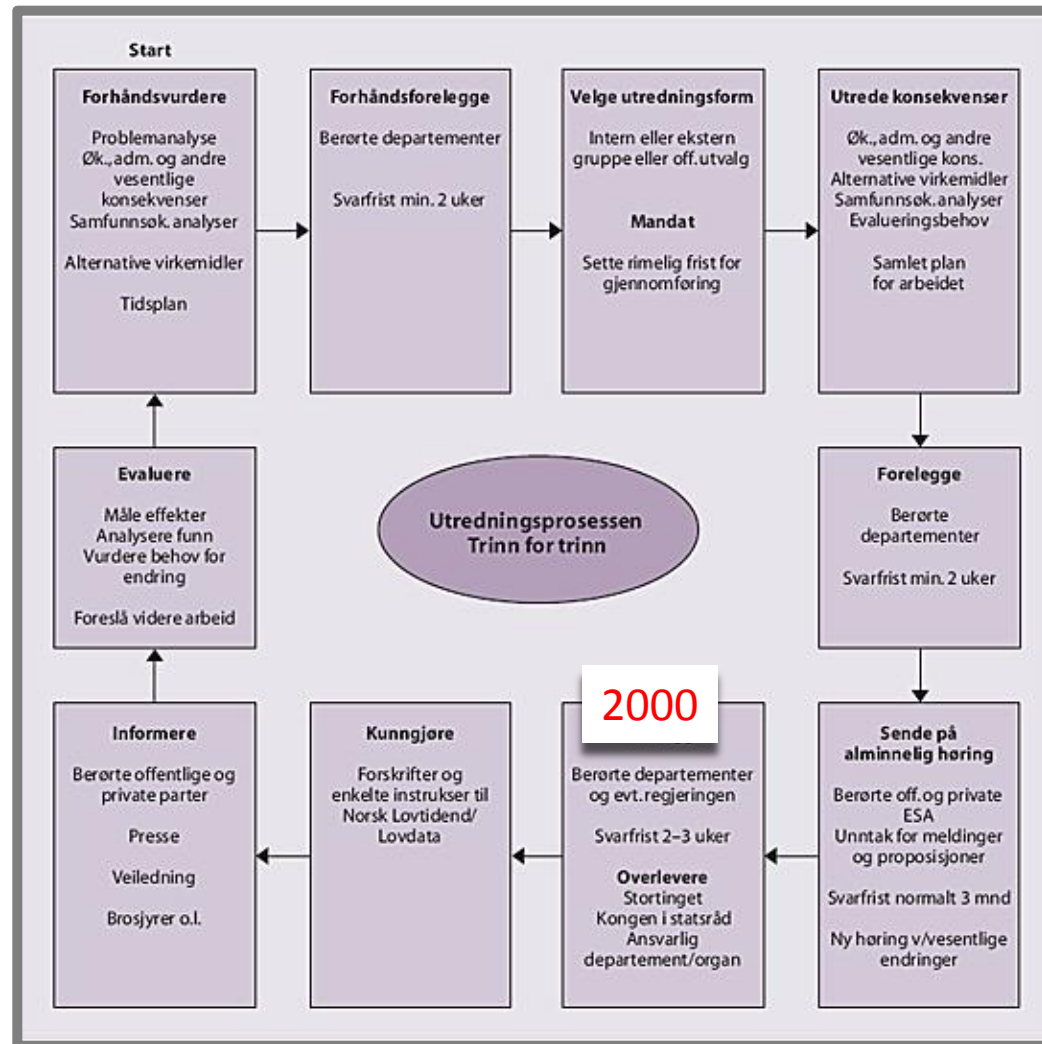
- Bestemmelser som gir loven eller forskriften begrenset gyldighetstid
- Kan presse frem evaluering
- Særlig aktuelt i to tilfeller:
  - Områder som er i rask utvikling
  - Lover og forskrifter som er blitt til under hastverk
- Mothensyn
  - skaper usikkerhet og svak forutberegnelighet
  - ressurskrevende for forvaltningen
  - vanskelige situasjoner der forskrifter ikke fornyes i tide

# Eksempel: Personopplysningsloven

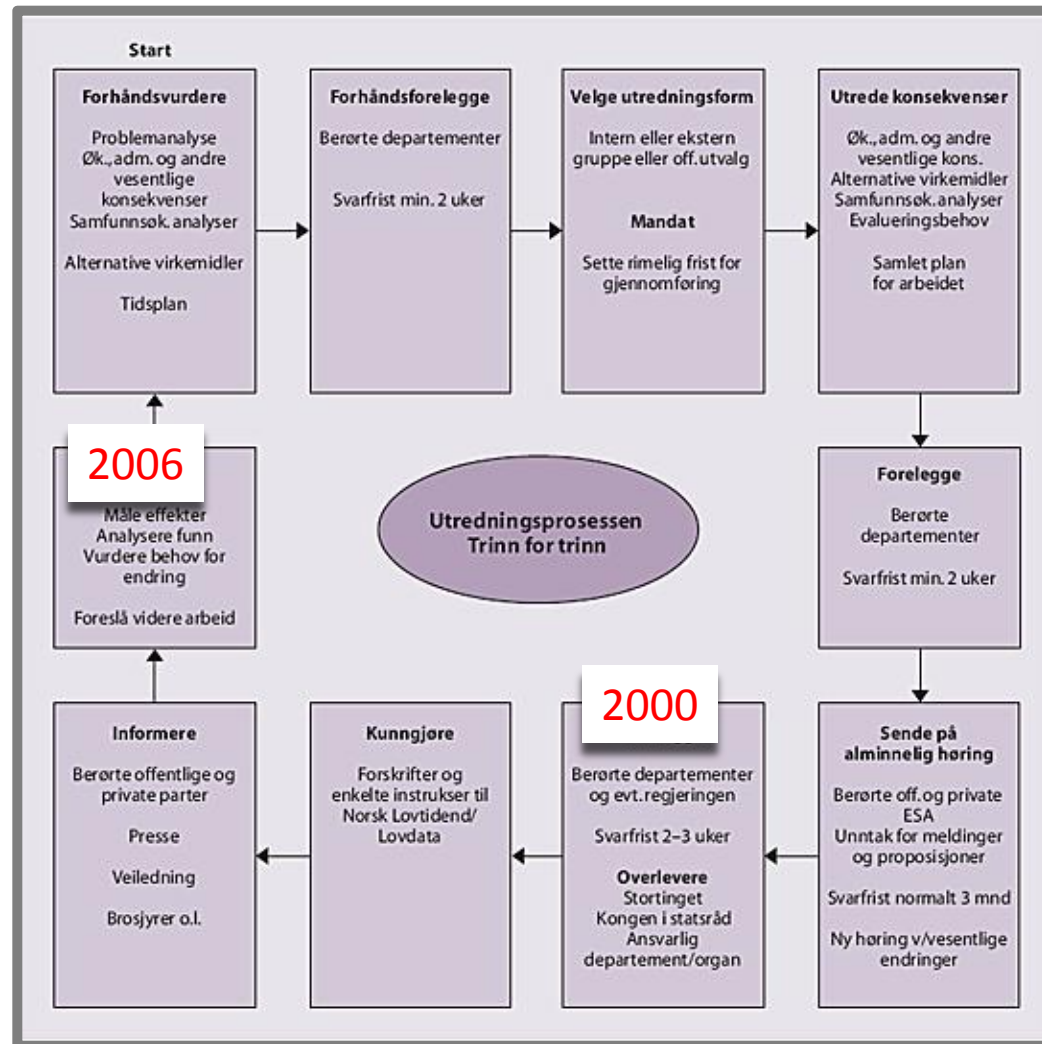




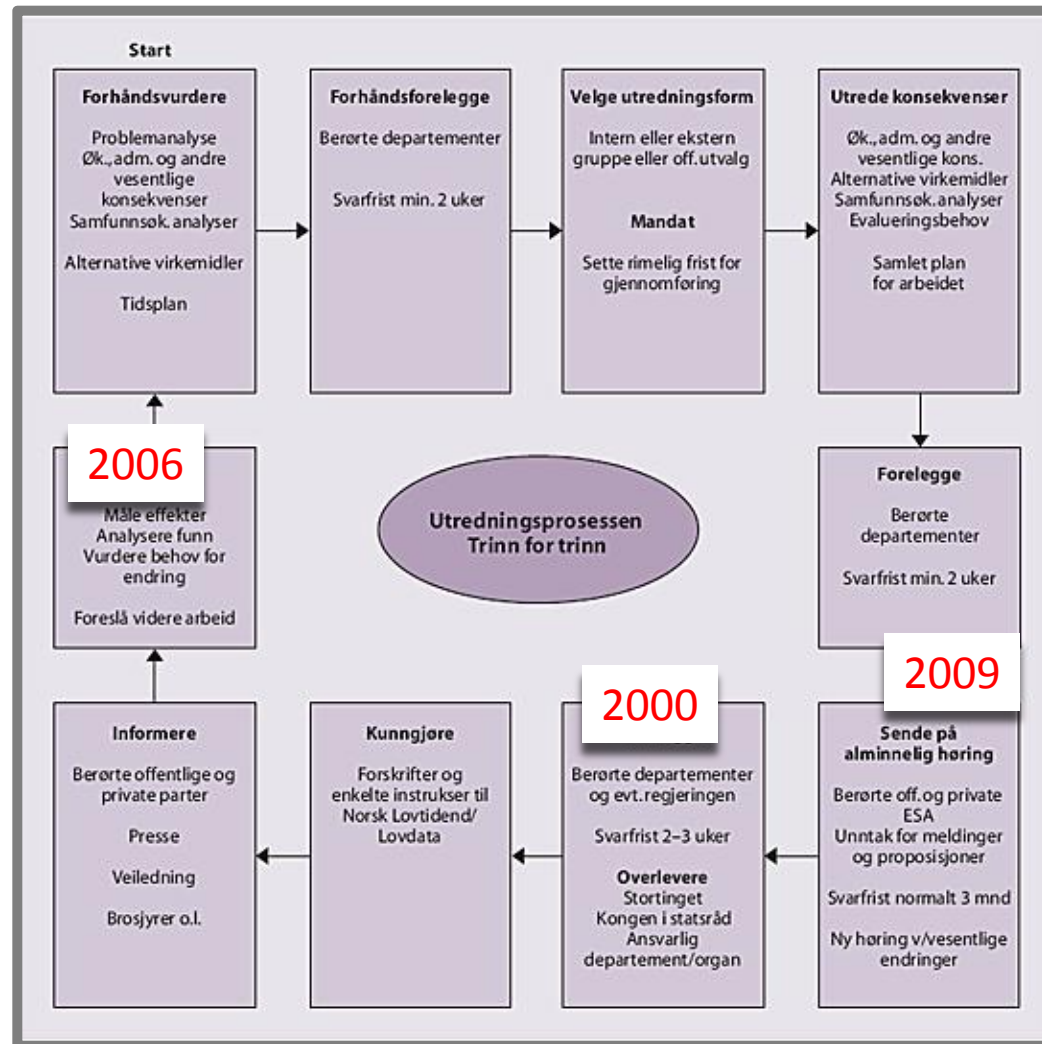
# Utredningshjulet



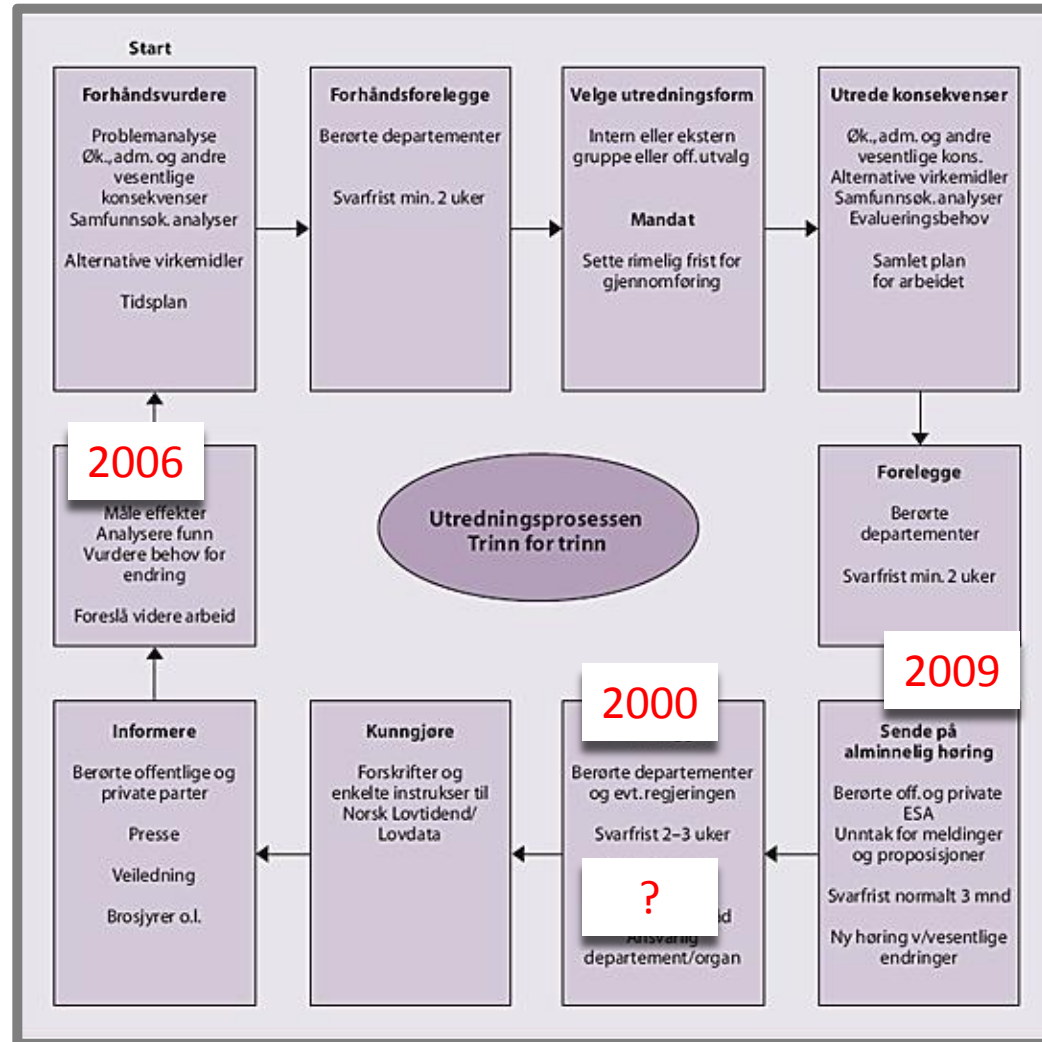
# Utredningshjulet



# Utredningshjulet



# Utredningshjulet



# Utredning på ulike tidspunkt

