



Hva er konsekvensene?

Forprosjekt

Prosedyrer/metoder/verktøy for å utrede virkningene av regel- og praksisendringer på utlendingsfeltet

UDIs Saksnummer 07/ 7797

Sluttrapport fra forprosjekt

Ingeborg Rasmussen og Sidsel Sverdrup

Vista Analyse AS, 2008

Forord

Forprosjektet er gjennomført på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Hensikten med forprosjektet har vært å gi en vurdering av dagens prosedyrer for vurderinger av effekter og konsekvenser som følger av regel- og praksisendringer, og med dette utgangspunkt skissere et opplegg for videreutvikling av dagens prosedyrer.

Forprosjektet er gjennomført av Ingeborg Rasmussen og Sidsel Sverdrup, Vista Analyse AS, med Stein Hansen, Nordic Consulting Group, som ekstern kvalitetssikrer.

Nils Olav Refsdal har vært UDIs kontaktperson. I tillegg har en referansegruppe hos UDI gitt verdifulle innspill i møter og kommentert tidligere rapportutkast. Vi benytter anledningen til å takke for et konstruktivt samarbeid.

Prosjektet er gjennomført uten føringer fra UDI. Alle feil og mangler er Vista Analyses ansvar.

Oslo 16. desember 2008

Vista Analyse AS

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Sammendrag

UDI er pålagt å vurdere og rapportere virkninger av regel- og praksisendringer på utlendingsfeltet. Dette gjelder for endringer i lover og forskrifter, endrede instruksjoner fra departementet, og praksisendringer som er initiert av UDI og godkjent av departementet i forkant av iverksetting. UDI har utarbeidet prosedyrer for effektvurderinger for de ulike endringskategoriene. I tillegg til den løpende effektrapporteringen gjennomføres det også utredninger der enkelte endringer, lover eller praksis, evalueres mht konsekvenser.

Stortinget har vedtatt en ny utlendingslov, som trer i kraft fra 1. januar 2010. UDI må da være i stand til å gjennomføre pålitelige og effektive vurderinger av lov- og regelverksendringers virkninger. I den forbindelse har Vista Analyse AS på oppdrag fra UDI gjennomført et forprosjekt som har bestått av en vurdering av dagens prosedyrer for effektvurderinger, inkludert en gjennomgang av et utvalg evalueringer. På bakgrunn av resultatene fra gjennomgangen er forbedringspunkter identifisert, og det er utarbeidet en skisse for et utviklingsprosjekt innen evalueringsmetodikk for UDI.

Forprosjektet konkluderer med at allerede etablerte prosedyrer for effektvurderinger gir et godt grunnlag for å evaluere virkninger, men at det er behov for følgende forbedringer:

Det må utarbeides bedre rutiner for:

- a) beskrivelse av nåsituasjonen og bakgrunnen for en endring
- b) beskrivelse og konkretisering av formålet med endringen, inkludert en beskrivelse av hva som ønskes oppnådd og hvilke hensyn som utløste endringen
- c) beskrivelse av forventede tilsiktede, så vel som utilsiktede effekter
- d) utarbeidelse av evalueringskriterier før endringen iverksettes

Videre anbefales det at enhet for statistikk og analyse (ESA) trekkes inn i utarbeidelsen av evalueringskriterier før en endring iverksettes. Det vil da kunne etableres kvantitative så vel som kvalitative data og indikatorer som beskriver utgangssituasjonen, og det kan legges til rette for registreringer og undersøkelser underveis som kan legge grunnlaget for en effektiv og relevant evaluering i etterkant.

Forprosjektet skisserer tre evalueringsmodeller utviklet for å evaluere lovers virkninger, og som ansees relevante for å vurdere virkningene av de kategorier endringer UDI har ansvaret for å rapportere på. Modellene er; en kontekstbasert evalueringsmodell, en målgruppebasert evalueringsmodell, og en lov- og regelbasert evalueringsmodell. Hver modell bygger på evalueringsfaglige prinsipper, metoder og design. Formålet og hva som ønskes oppnådd med en regel/praksisendringer vil sammen med evalueringskriteriene fastlegge hvilken evalueringsmodell som vil være mest egnet i hvert enkelt tilfelle. Noen endringer vil være av en slik art at det er tilstrekkelig å benytte en av modellene, mens andre endringer vil kreve at to, eller samtlige tre modeller benyttes som grunnlag for å evaluere konsekvensene av en regel/praksisendring.

Kriteriene "vesentlighet" og "risiko" slik de er definert av Riksrevisjon danner et godt utgangspunkt for å fastsette hvor bredt en vurdering skal favne, samt hvordan den skal følges opp og rapporteres. Dette bør i utgangspunktet avklares på et overordnet nivå før en endring iverksettes.

Fordelen med å utvikle evalueringsmodeller med tilhørende spesifiserte evalueringsdesign, er at dette bidrar til strukturerte, og etterprøvbare evalueringer forankret i evalueringsfaglig metodikk. Det vil også bidra til at evalueringene gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt og retter seg mot de vesentligste effektene – tilsiktede så vel som utilsiktede – i rapporteringen av effekter. Utvikling av tilpassede evalueringsmodeller vil kreve et større utviklingsarbeid enn forbedringspunktene nevnt over. Forbedringer i tråd med punktene over er et nødvendig første skritt, også hvis det settes i gang et utviklingsprosjekt på en videreutvikling av de skisserte evalueringsmodellene.

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Forprosjekt – formål og mandat.....	5
2 Dagens prosedyrer – erfaringer og forbedringspotensial.....	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Oversikt over dagen prosedyrer for effektvurdering	7
2.3 Referansegruppen syn på dagens prosedyrer for effektvurdering	7
2.4 Gjennomførte evalueringer – noen eksempler	10
2.5 Empirisk grunnlag, kvalitet og bruk	11
2.6 Styrker og svakheter ved dagens effektvurderinger	13
2.7 Forbedringspotensial innenfor dagens rutiner.....	15
3 Ansatser til et evalueringsopplegg.....	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Regel- og praksisendringer – hensikt og formål	16
3.3 Evalueringskriterier	17
3.4 Tre evalueringsmodeller.....	18
3.5 Hvordan velge evalueringsmodell?	21
3.6 Evalueringsdesign – en foreløpig skisse.....	24
3.7 Forslag til videre arbeid – konkretisering	26

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

UDI

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal iverksette flyktning-, innvandrings- og migrasjonspolitikken innenfor de føringer som er gitt av Stortinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennom lover, forskrifter, instruksjoner og budsjetter. En viktig del av direktoratets virksomhet gjelder behandling av saker etter utlendings- og statsborgerloven og ansvaret for mottak av flyktninger.

Komplekst område med eksternt og internt press

Utlendingsfeltet er et komplekst område, politisk så vel som administrativt. Politikkområdet har stor politisk oppmerksomhet, og er til dels preget av uforutsigbarhet og skiftende prioriteringer. Feltet er preget av et økende eksternt press som følge av sterkere strømmer av mennesker som krysser grenser på grunn av kriser, kriger, økende forskjeller i levekår mellom fattige og rike, og bedre kommunikasjoner.

Befolkningens til dels skiftende holdninger til innvandringsspørsmål, kombinert med stor offentlig oppmerksomhet, påvirker også innvandringspolitikken og bidrar til ytterligere uforutsigbarhet på politikkområdet.

Utlendingsfeltet, og da i særdeleshet innvandringspolitikken, er i tillegg underlagt internasjonale føringer. Schengenavtalen er et eksempel på en internasjonal avtale som forplikter Norge. Avtalen omhandler politisamarbeid, passfrihet innad, styrket yttergrense og felles visumplikt. Schengenavtalen illustrerer hvordan en internasjonal avtale påvirker det nasjonale handlingsrommet. Med denne avtalen mistet Norge et effektivt reguleringsvirkemiddel ved at muligheten til å innføre ensidig visumkrav falt bort. Samtidig ble andre sider ved gjennomføringen av innvandringspolitikken styrket gjennom et mer forpliktende internasjonalt samarbeid.

Norge har også sluttet seg til andre internasjonale konvensjoner som er folkerettslig forpliktende. FNs flyktningkonvensjon, konvensjon om økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter, konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, konvensjonen om barns rettigheter og Europarådets menneskerettskonvensjon, er sentrale eksempler i så måte.

Norsk innvandringspolitikk påvirkes også av innvandringspolitikken i andre europeiske land, og da spesielt Sverige og Danmark. Dersom politikken strammes inn i et land, vil dette kunne påvirke andre land. Ved innstramninger i politikken i våre naboland risikerer Norge å fremstå som et mer attraktivt asylsøkerland. Dette kan gi en risiko for at en relativt sett større andel asylsøkere søker seg til Norge. Politikken i andre land kan dermed utløse behov for regel- og praksisendringer i Norge selv om de overordnede målene i utlendingspolitikken isolert sett ikke endres.

Lover og regler må etableres og tilpasses

Som en følge av utlendingsfeltets kompleksitet, uforutsigbarhet og politiske sensitivitet, er det et kontinuerlig behov for å etablere og/eller tilpasse lover, regler og praksis i forhold til omgivelsene. Det er også nødvendig med en løpende oppmerksomhet på

	virkninger av eksisterende regelverk og praksis for å holde kontroll med politikkomplementeringen, og for å sikre at resultatene er i tråd med de til en hver tid gjeldende politiske mål og føringer.
UDI er pålagt å vurdere virkninger av endringer	Som en del av kvalitetssikringen av politikkområdet er UDI gjennom årlige tildelingsbrev pålagt å rapportere om virkningene som endringer i regelverk og praksis har medført. UDI har utviklet prosedyrer for effektvurderinger i tråd med kravene, men har selvpekt på mulige forbedringspunkter innenfor dagens prosedyrer.
Ny utlendingslov	Stortinget har vedtatt en ny utlendingslov, som trer i kraft fra 1. januar 2010. UDI må da være i stand til å gjennomføre pålitelige og effektive vurderinger av lov- og regelverksendringers virkninger.
Forprosjekt ved Vista Analyse	Vista Analyse er i den forbindelse engasjert for å gjennomføre et forprosjekt på et metodeprosjekt innen evaluering. Hensikten med forprosjektet er å vurdere dagens prosedyrer for effektvurderinger innenfor en evalueringsfaglig ramme, og med dette utgangspunkt skissere et mulig opplegg for et videre utviklingsprosjekt som kan resultere i en anvendelig "metodehåndbok" for UDI.

1.2 Forprosjekt – formål og mandat

Formålet med utviklingsprosjektet	UDI ønsker å utvikle en metodikk for å kunne gjennomføre systematiske vurderinger av virkninger som regel- og praksisendringer må forventes å ha (i forkant) og faktisk har hatt (i etterkant).
Krav til retningslinjene som skal utvikles	<p>For vurderinger som skal gjennomføres i forkant ønsker UDI retningslinjer som gir tydelige anvisning på;</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvordan man velger hvilke forhold som skal vurderes, • hva som vil være relevant for vurderingene, og • hvordan vurderingen kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. <p>For vurderinger som skal gjennomføres i etterkant ønskes det i tillegg retningslinjer for</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvilke tiltak som det vil være nødvendig å gjennomføre samtidig med eller i forkant av de planlagte endringene, slik at det vil være mulig å vurdere de virkninger som vil følge av endret regelverk og/eller praksis. <p>Retningslinjene kan gjerne inkludere en sjekklister av momenter som det skal tas stilling til ved planlegging av regelverksendringer.</p>
Opplegg og mandat for forprosjektet	<p>For å sikre en best mulig innretning på et utviklingsprosjekt ble det besluttet at prosjektet skulle innlede med et forprosjekt. Formålet med forprosjektet er å utarbeide en skisse for et evalueringsopplegg for UDI basert på UDIs erfaringer og etablerte prosedyrer for vurderinger av virkninger og effekter av regel- og praksisendringer.</p> <p>I forprosjektet er UDIs erfaringer og behov vurdert innenfor en evalueringsfaglig ramme. For å kunne skissere et evalueringsopplegg for UDI er dagens rutiner og erfaringer fra effektrapporteringer gjennomgått. I tillegg er tidligere evalueringer og undersøkelser av virkninger og håndheving av regelverket vurdert. Vi har også gått gjennom det empiriske grunnlaget som er tilgjengelige for evalueringer på dette området. Inkludert i dette ligger en vurdering av hvordan empirien er brukt i gjennomførte</p>

undersøkelser, samt opplegg for spesifikke undersøkelser som er gjennomført for å samle inn et empirisk grunnlag. Oversikt over hva som er gjennomgått, og de viktigste funnene gis i kapittel 2.

I kapittel 3 skisseres et evalueringsopplegg som kan danne grunnlaget for en videre metodeutvikling for UDI. Forslaget tar utgangspunkt i tre kategorier regel- og praksisendringer med påfølgende forslag til overordnede evalueringsmodeller.

2 Dagens prosedyrer – erfaringer og forbedringspotensial

2.1 Innledning

Krav til effektrapportering I henhold til krav i tildelingsbrevet skal UDI rapportere på effekter av:

- lov- og forskriftsendringer,
- departementets instruksjer, og
- praksisendringer som er initiert av UDI og godkjent av departementet i forkant av iverksetting.

Løpende effektrapporteringer

UDI gir årlige effektrapporter til AID. Disse effektvurderingene gir en summarisk rapportering av observerte effekter. Rapportene bygger på både kvantitative og kvalitative data og analyser (se avsnitt 2.5. for oversikt over empirisk grunnlag). UDIs prosedyrer for effektrapportering er beskrevet under 2.2.

Enkelte regel- og praksisendringer er av en slik art at de krever egne analyser eller dokumentasjon. Dette kan være på områder som av ulike grunner ansees som spesielt betydningsfulle, forventes å gi betydelige konsekvenser på ett eller flere områder, eller har høy politisk oppmerksomhet. Det siste stiller krav til effektrapporteringens etterprøvnbarhet, og uavhengighet, mens de andre hensynene kan begrunne spesielle undersøkelser utover det som kan hentes fra ordinære registreringer.

Kapitlet starter med en presentasjon av etablerte prosedyrer for effektvurderinger i UDI før det gis en oppsummering av erfaringer formidlet av nøkkelpersoner i UDI. Deretter oppsummeres evalueringene og analysene som er gjennomgått i forprosjektet, før tilgjengelig empiri og bruk av empiri i gjennomgåtte undersøkelser kommenteres. Avslutningsvis oppsummeres observerte styrker og svakheter fulgt av anbefalinger mht til hvilke forbedringer som kan gjøres innenfor dagens prosedyrer, og som ikke krever metodeutvikling. Forbedringene bør gjennomføres uavhengig av om UDI velger å gå videre med metodeutviklingsprosjektet som skisseres i kapittel 3.

2.2 Oversikt over dagen prosedyrer for effektvurdering

Løpende effektvurderinger

UDI har utviklet prosedyrer og krav til den løpende effektrapporteringen. Kravene og prosedyrene avhenger av hvilke typer endringer det skal rapporteres i forhold til.

Følgende oversikt viser dagens prosedyrer:

a) Effekter av lov- og forskriftsendringer skal inneholde:

- En kortfattet beskrivelse av den enkelte lov- eller forskriftsendring, herunder hjemmel og dato for endring, eventuell kommunikasjon mellom UDI og departementet om praktiseringen av ny lov eller forskrift.
- Beskrivelse av effekter av endringen, og en vurdering av hvorvidt effektene er i tråd med intensjonen bak regelendringen. Uforutsette eller manglende effekter bør

fremgå tydelig.

- Hvis det ikke har vært lov- eller forskriftendring på feltet, kan dette nevnes kort.

b) Effekter av departementets instruks skal inneholde:

- En kortfattet beskrivelse av den enkelte instruks, herunder instruksens nummer og navn, dato for instruks og iverksettelse samt oversikt over eventuell kommunikasjon mellom UDI og AID i forbindelse med praktiseringen av ny instruks.
- Beskrivelse av effekter av instruksene. Mange instruks innledes med intensjonene bak instruksene, og hva departementet ønsker å oppnå ved å gi instruks. Avdelingene bes se hen til dette og vurdere hvorvidt intensjonene bak instruksene er oppfylt. Uforutsette eller manglende effekter bør fremgå tydelig.
- Hvis det ikke har kommet nye instruks på feltet, kan dette nevnes kort.

c) Praksisendringer som er initiert av UDI og godkjent av departementet skal inneholde:

- En kortfattet beskrivelse av den enkelte praksisendring/etablering, herunder dato for foreleggelse for departementet i forkant av praksisendringen og dato for departementets samtykke.
- En kort redegjørelse for bakgrunnen for praksisendringen
- Beskrivelse av effekter av praksisendringen, herunder hvorvidt forventet effekt er oppfylt, effekter for f eks antall søknader, antall innvilgelser/avslag, økonomiske/-administrative konsekvenser, eventuelle andre effekter. Uforutsette eller manglende effekter bør fremgå tydelig. Praksisredegjørelser til departementet i forkant av praksisendring inneholder som oftest opplysninger om forventet effekt og/eller økonomiske/administrative konsekvenser.
- Informasjon om hvordan praksisendringen er dokumentert, f eks i RS, praksisdokument, og om endringen er publisert i RVP.

Mindre justeringer av praksis som ikke er forelagt departementet i forkant av iverksettelse skal kun rapporteres om i særlige tilfeller. Eksempelvis rapporteres det dersom effektene viser seg å være mer omfattende enn opprinnelig antatt.

2.3 Referansegruppen syn på dagens prosedyrer for effektvurdering

Som en del av forprosjektet er det hentet inn uformelle synspunkter på dagens effektvurderinger fra ressurspersoner i UDI. Formålet med innhenting er å få et innblikk i hvordan prosedyrene fungerer, samt hvilke forbedringer saksbehandlere ser behov for.

Prosesen bak kan være I følge innspillene er prosessen som leder fram til regelendringen

mangelfullt dokumentert	ofte dårlig dokumentert i forarbeidet. Spesielt pekes det på at det mangler rutiner på å gjennomføre en systematisk vurdering i forkant av hvilke tilsiktede og utilsiktede effekter som kan forventes. Når prosessen og formålet med en endring er svakt dokumentert og lite spesifisert, oppleves det som utfordrende å vurdere effektene i etterkant.
Forarbeid – behov for bedre beskrivelse av "førsituasjonen".	En utfordring som fremheves er at det i de fleste tilfellene mangler en god og relevant beskrivelse av førsituasjonen innenfor de effektene man i ettertid ønsker å rapportere på. Av dette følger at det er behov for å være mer forut for endringer, og gjennom dette sørge for muligheter til å hente ut tall og fakta som kan bekrefte eller avkrefte antakelser om effekter i etterkant.
Rutiner og retningslinjer for løpende effektvurderinger	<p>Med utgangspunkt i de etablerte rutinene (jf kap. 2.2) synes det å være en felles oppfatning at prosedyrene for å vurdere og rapportere effekter og konsekvenser er best utviklet for den siste kategorien, dvs. praksisendringer initiert av UDI. For praksisendringer initiert av UDI involveres ESA tidlig i prosessen, dvs. når UDI planlegger en praksisendring.</p> <p>I forbindelse med praksisendringer initiert av UDI (og som skal oversendes AID for godkjenning) vises det til at det er utarbeidet en mal for oversendelse til departementet, der avdelingene uttrykkelig beskrive hvorfor en ønsker en praksisendring, hva forventet effekt vil være, pluss en vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser. Tanken er at en ved neste effektrapportering skal kunne gå tilbake til praksisrapporteringen til departementet og se om de forventede effektene har slått til.</p> <p>Selv om prosedyrene som er utviklet for vurdering av UDI-genererte praksisendringer vurderes som god, vises det til at det fortsatt er behov for videreutvikling. Innenfor kategoriene lov- og forskriftsendringer, og endringer i instruks fra departementet, vurderes ikke dagens rutiner og prosedyrer som tilstrekkelige til å gjennomføre effektive og gode nok vurderinger av konsekvenser og virkninger av regel- og praksisendringer.</p>
Behov for systematisk innsats i planleggingen	Det pekes spesielt på at det er behov for en systematisk innsats og et system som systematiserer og dokumenterer begrunnelsen for en regel- og/eller praksisendring, formålet og forventede effekter – tilsiktede så vel som utilsiktede.
Kvalitetssikring av løpende forvaltningspraksis	I den løpende forvaltningspraksisen oppleves kvalitetssikringen som god. Annenhåndsbehandling og ankemuligheter til UNE er i seg selv et kvalitetssikringssystem. Regelverkportalen gir enkel tilgang til gjeldene praksis med tilhørende regler.
To eller flere endringer samtidig	Et problem som trekkes fram er at det ofte kan forekomme to eller flere endringer samtidig som kan gi ulike, og til dels motstridende partielle effekter på det samme målområdet. Formålet bak to endringer kan også delvis være i konflikt. I slike tilfeller vurderes det som særskilt vanskelig å identifisere virkningen av de respektive endringene.
Mangler rutiner for å se hele utlendingsforvaltningen i sammenheng	Det foreligger ikke systematikk for å fange opp de samlede administrative og ressursmessige konsekvensene av praksisendringer der hele utlendingsforvaltningen sees under ett. For praksisendringer som har administrative og ressursmessige forvaltningskonsekvenser, kan det derfor være vanskelig å fange opp om den samlede arbeidsmengden flyttes mellom etatene, økes eller

reduseres. Det foreligger heller ikke en etablert klassifisering av hvilke typer effekter som skal overvåkes, eller en oppdeling av de overordnede målene innenfor flyktning-, innvandrings- og migrasjonspolitikken.

Mye data, dokumentasjon og empiri Det vises til at det foreligger mye data, statistikk, dokumentasjon og empiri, men at det kan være utfordrende å trekke ut, og tilrettelegge eksisterende empiri i forhold til spesifikke problemstillinger.

2.4 Gjennomførte evalueringer – noen eksempler

Eksempler tidligere evalueringer

Under gir vi noen eksempler på gjennomførte evalueringer av regel- og praksisendringer. Vi har valgt å bruke begrepet evaluering også der dette begrepet ikke er brukt i analysene. Hensikten med å gå gjennom tidligere evalueringer har vært å få oversikt over hvilke metoder som er brukt, om det er gjennomført egne empiriske undersøkelser, hvordan og hvilket datagrunnlag som er brukt, samt bruken av kvalitative kontra kvantitative analyser. I tillegg har det vært et formål å få bedre innsikt i hva slags typer virkninger og konsekvenser som har vært vurdert.

Følgende evalueringer er gått gjennom:

Ekstern vurdering av ivaretagelse av forpliktelse i FNs barnekonvensjon

Å høre barn i utlendingssaker (2008). (Ekstern undersøkelse på oppdrag fra UDI)

Hensikten med undersøkelsen var å beskrive og vurdere hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos UDI, politiet og utenriksstasjonene ivaretar forpliktelsene i FNs barnekonvensjons artikkel 12 om barns rett til å bli hørt.

Formålet var å rette oppmerksomhet mot sakstyper og søknadssituasjoner som involverer barn etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven.

Intern evaluering av underholdskravet i utlendingsforskriften §25 fjerde ledd

Underholdskravet i utlendingsforskriften § 25 fjerde ledd – en evaluering av endringen innført i mai 2003 (Gjennomført av UDI på oppdrag fra KR D)

I utgangspunktet skulle evalueringen gjennomføres ved at direktoratet skulle vurdere både tilsiktede og utilsiktede virkninger av endringen, herunder se på utslag på asylkomster, antall familiegjenforeninger, virkninger for integrering og eventuelle andre relevante virkninger.

På grunn av mangel på tilfredsstillende statistisk materiale for å kunne analysere effekten av endringen, ble mandatet avgrenset til saker fra de fem største asylopprinnelseslandene, sammenligne saker før og etter endringen, og besvare 6 spørsmål om mulige virkninger av endringen.

Etter en nærmere gjennomgang ble mandatet nok en gang reformulert og undersøkelsene avgrenset til vurderinger fra saksbehandlere der følgende spørsmål skulle besvares:

- i. Har gjeninnføringen av underholdskravet ført til færre familieinnvandrings søknader, og har endringen hatt utslag på antall innvilgelser og avslag?
- ii. I hvilken grad har gjeninnføringen av underholdskravet påvirket praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen i uf § 25 tredje ledd "særlig sterke menneskelige hensyn"? I hvilken grad tar utlendingsmyndighetene hensyn til herboendes oppholdsstatus (beskyttelsesbehov eller

humanitære behov) ved praktiseringen av dispensasjonshjemmelen? I hvilket omfang dispenseres det i dag i forhold til før endringen?

- iii. Kan det, blant annet på bakgrunn av erfaringer til saksbehandlere i systemet, sies noe om innføring av underholdskravet har ført til at nyankomne raskere er i en selvforsørgende situasjon og dermed har ført til raskere integrering?
- iv. Hvilke administrative kostnader/innsparinger har endringen hatt? Herunder skulle administrative kostnader med tanke på eventuelt økte antall klagesaker og hyppigere vurdering av sterke menneskelige hensyn inkluderes.

Ekstern vurdering av utledningsloven § annet ledd

Rapport om "sterke menneskelige hensyn" (Ekstern på oppdrag fra UDI)

Rapporten gir en juridisk tolkning og utredning av utlendingsloven (utl) § 8 annet ledd ved søknader om asyl, familiegjenforening og ved andre søknader. Bestemmelsen er en unntaksregel i forhold til de øvrige oppholdsregler i loven, og flere forskriftsbestemmelser viser tilbake til utl § 8 annet ledd.

2.5 Empirisk grunnlag, kvalitet og bruk

Som en del av forprosjektet har vi gjort en overordnet vurdering av tilgjengelig empirisk grunnlag for å kunne gjennomføre evalueringer av regel- og praksisendringers virkninger på utlendingsfeltet.

Vi har også kort sett på hvordan eksisterende empiri er brukt i evalueringene som er omtalt i kapittel 2.4, samt sett på eksempler der det er gjennomført spesifikke undersøkelser for å skaffe, eller tilrettelegge et empirisk grunnlag for å kunne svare på problemstillingene i de gjennomgåtte evalueringene.

Empirisk grunnlag

Følgende kilder er tilgjengelig:

- SSB-data, overordnede bakgrunnsdata, ikke tilpasset spesifikke problemstillinger, men kan være relevant kilde i enkelte sammenhenger.
- UDI/UNE – god statistikkdatabase offentlig tilgjengelig over web + egne data. God nedbrytning, gir muligheter for å kontrollere for korrelasjoner, tilfeldige sammenhenger, også mot "makrohendelser" og utvikling. Dekker statistikk på alt fra land til saksbehandlingstid, antall behandlede saker, antall ankesaker til UNE, omgjøringsvedtak etc.
- DUF – Har vært svakheter knyttet til registreringsrutiner, men det er kvalitetskontroller og oversikter som gir muligheter til å kontrollere for denne type feilkilder i en evalueringssammenheng.
- Regelverkportalen gir oversikt over rettkilder, rettkildeprinsipper og praksis.

Ved undersøkelser og evalueringer av spesifikke regel- og praksisendringer, eller spesifikke undersøkelser av rettsanvendelse på enkeltområder må det gjøres kvalitative undersøkelser med utgangspunkt i rettskildelære.

Før en praksisendring trer i kraft, forutsettes det at det på forhånd

er sjekket ut at ønsket praksis ikke strider mot lov, forskrift og instruks gitt av lovgiver eller overordnet departement. Etter en praksisendring er godkjent av overordnet departement og ny praksis er implementert kan det være aktuelt å evaluere om den nye praksisen praktiseres i tråd med lov, forskrift og den lovtolkningen og praksisforståelsen som er bestemt. Det kan også være relevant å evaluere om praksisen ivaretar skrevne og uskrevne regler om god forvaltningskikk, herunder likebehandling. Dette vil som regel kreve egne kvalitative undersøkelser i kombinasjon med kvantitative resultater som kan hentes fra kildene over.

I de gjennomgåtte evalueringene (2.4) er det eksempler på tilrettelagte utvalgsundersøkelser, bl.a. intervjuundersøkelser blant saksbehandlere og brukere. Spesifikke utvalgsundersøkelser – kvantitative så vel som kvalitative – kan gi et godt grunnlag for å evaluere konsekvenser av lovendringer.

Effekter som måles kan være interne effekter med betydning for samlet ressursbruk i UDI, den samlede utlendingsforvaltningen og fordelingen mellom ulike horisontale og vertikale ledd i utlendingsforvaltningen. Saksbehandlingens kvalitet kan evalueres med utgangspunkt i kvantitative faktorer som antall klage/ankesaker, saksbehandlingstid, etc., og utvalgsundersøkelser basert på rettkildelære. Evaluering av interne faktorer er relevant dersom hensikten med en endring har vært å bedre kvalitet og/eller effektivitet, eller å øke en lovs treffsikkerhet i forhold til bakenforliggende intensjoner.

Ofte vil hensikten med en regel- eller praksisendring være knyttet til effekter utover hensyn som ligger i utlendingsforvaltningen. Saksbehandlingstid er eksempel på en intern indikator med ekstern betydning. En endring som har til hensikt å få ned saksbehandlingstiden vil kunne måles internt, men det vil som regel være eksterne forhold utover ressursbruk som begrunner endringen.

Det empiriske grunnlaget gir muligheter til en rekke kvantitative undersøkelser som sier noe om (listen er ikke ment å være utfyllende) :

- Antall søknader (fordelt på geografiske områder, saks kategorier, søknadsgrunnlag etc.)
- Avslag/innvilgelser – antall og andel
- Saksbehandlingstid
- Anke/klagesaker
- Andel omgjorte saker fordelt på saksområder

Dette er kvantitative indikatorer som vil være relevante for å vurdere effekten av en endring, men som ofte krever supplering av kvalitative undersøkelser, tilrettelagte utvalgsundersøkelser og analyser som kombineres med annen kildebruk for å kunne vurdere effekten av en enkelt lov eller praksisendring.

Relevant kompetanse og ressurser i UDI

ESA er en fagenhet i UDI med bred kompetanse innenfor statistikk og analyse. Avdelingen leverer tall og analyser på bestilling til andre enheter i tillegg til egne analyser. Enheten har mye eksterne bestillinger og leveranser.

Kvalitet på empirisk grunnlag

Det generelle inntrykket er at det foreligger gode kvantitative data, med store muligheter for nedbrytning og tilpasning til ulike problemstillinger. Tilgjengelige statistikker gir etter våre vurderinger

	<p>muligheter for mer bruk av kvantitative analyser i evalueringer enn det som spores i gjennomgåtte evalueringer og undersøkelser.</p> <p>Potensialet som ligger i tilgjengelige kvantitative så vel som kvalitative analyser, er ikke utnyttet fullt ut i evalueringene vi har vurdert. Gjennomgåtte evalueringer og analyser tyder på at det ligger et utviklingspotensial i "bedre bestillinger" til ESA, eller ved at ESAs kompetanse trekkes mer inn i problemstillingene slik at delanalyser og tallmateriale tilrettelegges bedre for problemstillingene som ønskes belyst.</p>
Utviklingspotensial mht bruk av data	<p>Det synes også å være et behov for at ESA følger bruken av tall og delanalyser frem til "sluttproduktet". Gjennomgåtte evalueringer/utredninger kan tyde på at ansvarlig utreder ikke nødvendigvis er bevisst på krav til hva som er "signifikante endringer" og dermed overtolker, så vel som "undertolker" eller overser mulighetene som ligger i det statistiske materialet. Det er også eksempler som tyder på at svakheter i tallmaterialet overdimensjoneres slik at det ikke trekkes konklusjoner, på tross av at materialet synes å gi grunnlag for det. Det er videre eksempler på konklusjoner det er vanskelig å se at det er et empirisk grunnlag for å trekke.</p>
Samfunnsvitenskaplig og evalueringfaglig kompetanse bør vektlegges tyngre	<p>Med utgangspunkt i gjennomgåtte effektrapporter og evalueringene angitt over, er det grunn til å anta at det ligger et utviklingspotensial mht en større vektlegging av samfunnsvitenskapelig og evalueringfaglig kompetanse. Kvalitative vurderinger av om ny praksis etter en lovendring praktiseres i tråd med lov, forskrift og den lovtolkningen og praksisforståelsen som er bestemt er viktige, men vil i de fleste tilfeller kun fange et begrenset antall virkninger og konsekvenser. Supplerende kompetanse og metodikk fra samfunnsvitenskapen er nødvendig for å gi et fullstendig bilde av konsekvensene av en regel- praksisendring.</p>
Forbedringspotensial	<p>Ved å trekke ESA inn tidligere, fortrinnsvis før en regel-praksisendring iverksettes, bør analysegrunnlaget med tanke på å kunne gjennomføre effektive og etterprøvbare effektvurderinger tilrettelegges bedre. Dette gjelder alt fra bruk av eksisterende statistikkproduksjon, opplegg for "manuelle tellinger", en adekvat beskrivelse av førsituasjonen, behov for selvstendige kvalitative undersøkelser, eller eventuelle opplegg for kombinasjoner av kvalitative og kvantitative undersøkelser.</p>
Struktur, fokus og etterprøvbarehet	<p>Med utgangspunkt i generelle evalueringfaglige krav må etterprøvbareheten i gjennomgåtte evalueringer betegnes som lav. Spesielt gjelder dette der intervjuundersøkelser inngår i analysegrunnlaget. Intervjuform og struktur bør dokumenteres selv om informantene anonymiseres.</p>

2.6 Styrker og svakheter ved dagens effektvurderinger

Evalueringfaglig ståsted	<p>Med utgangspunkt i gjennomgangen over har vi fra et evalueringfaglig ståsted vurdert styrker og svakheter ved dagens rutiner og prosedyrer for å vurdere virkninger av regel- og praksisendringer. De presenterte evalueringene er også vurdert innenfor en evalueringfaglig ramme. Gjennomførte undersøkelser og analyser gir et godt utgangspunkt for å tilpasse og utvikle en evalueringsmetodikk for UDI.</p>
---------------------------------	--

Generelle krav til evaluering av regel- og praksisendringer

Fra generelle krav til evaluering av lover og lovanvendelse har vi spesifisert følgende overordnede krav som bør stilles i forbindelse med evalueringer av virkninger av regel- og praksisendringer på utlendingsfeltet:

- i. Det må utarbeides evalueringskriterier når en regel- eller praksisendring skal evalueres (se kap. 3.3).
- ii. Virkninger innenfor en lovs målområde er ofte ikke fastsatt i loven som sådan, men ligger gjerne mer eller mindre eksplisitt uttalt i de politiske føringene i samfunnet. Det er følgelig sentralt å formulere disse slik at man har noen kriterier for virkninger å evaluere i forhold til. Man må etablere et kriteriesett for å kunne sammenlikne forventede mål med den faktiske realiseringen av den. Dette krever at målene er klart formulert som effektmål, og at også potensielle utilsiktede effekter er vurdert og dokumentert før endringen iverksettes. Inkludert i dette ligger også en beskrivelse av nåsituasjonen og en forståelse for hvilke elementer i nåsituasjonen som har utløst eller bidratt et endringsforslag.
- iii. Evaluering av regel- og praksisendringer innenfor utlendingsfeltet er en svært kompleks aktivitet med en rekke andre interagerende forhold som kan være vanskelig å holde konstant. Derfor anbefales bruk av triangulering, eller bruk av flere metoder og innfallsvinkler i forbindelse med evaluering av regel- og praksisendringer. Grunnen er at én tilnærming alene ofte vil være utilstrekkelig, men brukt i sammenheng vil man gjennom ulike datasett og analyser kunne få flere holdepunkter for virkninger av en aktuell endring.

Dagens prosedyrer – delvis i tråd med evalueringsfaglig krav

Prosedyrerne for å vurdere virkninger av regel- og praksisendringer (jf kap. 2.2) er i prinsippet lagt opp etter kravene i punkt ii. Det som mangler i prosedyrebeskrivelsen er retningslinjer for utvikling av evalueringskriterier og beskrivelser av metoder for å kunne identifisere og vurdere ulike effekter. Erfaringene tyder også på at det er behov for en bedre beskrivelse av nåsituasjonen og forventede effekter før en regelverksendringer trer i kraft.

Grundige juridiske og etterprøvbare juridiske analyser

Styrken i undersøkelsen som er gjennomgått er grundige kvalitative juridiske analyser, med referanser og etterprøvbarhet i forhold til lovanvendelse, rettskilder, forvaltningspraksis mv.

Uklar struktur og utydelig på hva som evalueres

Når det kommer til øvrige effekter og virkninger er kvaliteten mer ujevn. Det er generelt vanskelig å se sammenhengen mellom formålet bak en regel- og praksisendring og de virkningene det rapporteres på.

Svakheter

Undersøkelser og evalueringer av virkninger gjennomgått i dette forprosjektet ser ofte ut til å miste fokus i forhold til å konkludere med utgangspunkt i

- hvilke effekter som var ønsket – dvs. er de tilsiktede effektene realisert,
- hvordan forutsatte utilsiktede effekter har påvirket den samlede vurderingen
- Hvilke eventuelle utilsiktede effekter (ikke forutsatte) – positive som negative - som kan knyttes til endringen?
- Hvilken "type" effekt som dominerer – ekstern/intern – hva

var hovedmålet med endringen (primærmål og effekt) og hva var sekundærmål eller eventuelle sekundæreffekter. Når "alle" effekter vurderes og rapporteres, eller de som "kan" vurderes rapporteres, drukner selve problemstillingen mht til hva som egentlig var formålet og effektene man var ute etter å måle.

2.7 Forbedringspotensial innenfor dagens rutiner

Dagens prosedyrer

UDIs prosedyrer for å vurdere og rapportere virkninger av;

- a) lov- og forskriftsendringer,
- b) departementets instruksjoner og
- c) praksisendringer som er initiert av UDI og godkjent av departementet i forkant av iverksetting

er relevante og i tråd med kravene som bør stilles til gode evalueringer.

Forbedringsforslag

Innenfor de allerede etablerte rutinene er det behov for følgende forbedringer:

- bedre beskrivelse av nåsituasjonen og bakgrunnen for en endring
- bedre konkretisering av formålet med endringen
- bedre rutiner for beskrivelse av forventede tilsiktede så vel som utilsiktede effekter
- Utarbeidelse av evalueringskriterier før endringen iverksettes (se kap.3.3)

Utvikling av evalueringskriterier og bruk av ESA

Ved å trekke ESA inn tidligere i prosessen, fortrinnsvis i forarbeidet til en endring, og senest før en endring settes i verk, antas det at ESA vil kunne styrke grunnlaget for evalueringer etter punktene over.

Når evalueringskriterier utvikles vil det også synliggjøres hvilket datagrunnlag som er nødvendig for å kunne besvare evalueringsspørsmålene. ESA får da muligheter til å tilrettelegge datagrunnlaget slik at effekter og virkninger kan følges. For å tilfredsstille UDIs behov slik det er beskrevet i kapittel 1.2, må forbedringene over gjennomføres. Deretter kan det utvikles en evalueringsmetodikk som er egnet for å gjennomføre systemtiske vurderinger av virkninger av regel- og praksisendringer på utlendingsfeltet.

3 Ansatser til et evalueringsopplegg

3.1 Innledning

Utlendingsloven

En av UDIs primære oppgaver er å håndheve utlendingsloven. Formålet med denne loven er å gi grunnlag for kontroll med utlendingers inn- og utreise av riket og ivareta deres rettsikkerhet, herunder å gi flyktninger asyl og gi vern til ureturnerbare flyktninger som ikke tilfredsstillter kravene til asyl. Loven søker å legge til rette for lovlig og ønsket innvandring, og hindre ulovlig og uønsket innvandring.

Hensikten bak regel- og praksisendringer på utlendingsfeltet vil i store trekk kunne knyttes til elementer i formålet bak selve loven. I tillegg vil krav om effektivitet og kvalitet i selve saksbehandlingen kunne begrunne enkelte endringer.

Hensikten vesentlig for å evaluere virkninger

I en evalueringssammenheng er hensikten med en regel- og praksisendring vesentlig for å kunne utarbeide et effektivt evalueringsopplegg som ser på virkningene av endringen.

Hensikten med en lovendring eller hva som ønskes oppnådd med en regel- eller praksisendring legger føringer for utarbeidelse av evalueringskriterier. Evalueringskriteriene viser hvilke spørsmål og problemstillinger evalueringen skal besvare og legger således rammer for hvordan evalueringen kan gjennomføres, og hvilket empirisk grunnlag som er nødvendig for å kunne vurdere relevante virkninger av en regelendring.

I dette kapitlet skisserer vi et forslag til kategorisering av regel- og praksisendringer etter hensikt og formål. Deretter gir vi en kort gjennomgang av hva som menes med evalueringskriterier, og hvordan de kan utformes, før vi presenterer hovedstrukturen i tre evalueringsmodeller som korresponderer med de foreslåtte endringskategoriene.

Avslutningsvis skisseres et opplegg for videre utviklingsarbeid.

3.2 Regel- og praksisendringer – hensikt og formål

Hensikten med regel- og praksisendringer kan deles inn i følgende tre, delvis overlappende, kategorier:

1. *Endringer begrunnet i innvandringspolitiske hensyn og behov på andre politikkområder i Norge.* Innenfor denne kategorien inngår alt fra behov for å skaffe arbeidskraft, til bedre kontrolltiltak (av politiske hensyn), til vektlegging av særskilte hensyn på områder som menneskehandel, kriminalitet, menneskerettigheter – til normative rammer for skjønnsutøvelse.
2. *Endringer begrunnet i internasjonale hendelser eller trender med betydning for innvandringen – hvem og hvor mange – som kommer til Norge.* Endringer begrunnet i behov for å harmonisere norske regler og praksis med andre lands praksis inngår i denne kategorien. Forskjellen fra kategorien over er at det er utenforliggende forhold (endringer i sakstyper og søknader som følge av ytre begivenheter) som

- presser fram regel- og/eller praksisendringer i Norge.
3. *Endringer begrunnet i bedre tilpasninger av lover og praksis i den hensikt å forbedre loven og forvaltningens treffsikkerhet i forhold til bakenforliggende mål ved en lov, paragraf eller praksis*¹. Endringer begrunnet i vedtak i UNE, domsavgjørelser eller praksisendringer grunnet i kritikk fra Sivilombudsmannen eller uttalelser fra Lovavdelingen i Justisdepartementet, ligger i denne kategorien. Bedre saksbehandling målt etter kriteriene effektivitet, korrekthet og hensynsfullhet kan også være begrunnelser i denne kategorien.

Avhengigheter mellom kategoriene og innenfor den enkelte kategori

En utfordring i forhold til å rendyrke formålene, er at to endringer med til dels motstridende effekter for samme målområdet og delvis kryssende hensyn kan forekomme samtidig. Det vil også være en rekke endringer i både eksterne og interne variable som kan forekommer i samme periode (og med til dels motstridende formål) som regel- praksisendringen man ønsker å finne effekten av.

Med utgangspunkt i de tre kategoriene over, vil det også være avhengigheter på tvers av kategoriene med komplekse hypoteser om årsaks-virkningskjeder som ligger bak en regel-praksisendring. På tross av disse og andre utfordringer vil en kategorisering etter formål være hensiktsmessig i en evalueringssammenheng. En kategorisering som foreslått over gir et grunnlag for å kunne utarbeide strukturerte evalueringssopplegg tilpasset hvert formål. I tillegg må det utarbeides evalueringskriterier for den endringen som ønskes studert. Evalueringmodeller som korresponderer med de foreslåtte kategoriene er presentert kap. 3.4.

3.3 Evalueringskriterier

Må ha noe å måle endring og sammenlikning i forhold til

I alle typer studier som undersøker lovers virkninger er det nødvendig å utvikle eller formulere evalueringskriterier. Dette gjelder enten det er en begrenset studie av en enkelt lov, eller man benytter design som hviler på den lov- og regelverksbaserte modellen, den målgruppebaserte modellen, eller den kontekstbaserte modellen – eller man benytter de tre modellene i triangulering (jfr beskrivelse av modellen i kap.3.4). Grunnen er at man må ha noe å måle endring og sammenlikne i forhold til. Hvis slike kriterier på endring ikke eksisterer får man heller ikke gode svar på en evaluering som reiser spørsmålet om hvilke virkninger en endring har.

Krav til en god evaluering

Det er følgende nødvendig

- å ha klare evalueringskriterier
- å foreta presiseringer hvis mål er uklare
- å operasjonalisere og tydeliggjøre hvis eksisterende mål er antydende

¹ En evaluering av en lovendring eller praksisendring skal ikke evaluere behovet for selve endringen, men ta utgangspunkt i at endringen er vedtatt og begrunnelsen som er gitt for den vedtatte endringen. I forarbeidet til en lov – eller praksisendring er det relevant å vurdere behovet for selve endringen, dvs. dersom en lov ikke fungerer etter intensjonene gir det grunnlaget for endring. Ofte vil årsaken til at en lov ikke fungerer etter intensjonen ligge i utenforliggende forhold, internasjonale hendelser eller andre trender som gjør at vilkårene for eksisterende lovformulering eller praksis er endret. Denne type endringer vil delvis kunne overlappes med, eller plasseres i kategorien over.

- å være eksplisitt hvis mål er implisitt

På denne måten søker man å etablere en referanseramme som er slik at man kan sammenlikne og måle en før- og etter situasjon.

Det kan by på både design- og metodeproblemer hvis mål eller kriterier ikke eksisterer, og derfor må evaluator presisere slike og operasjonalisere hva det innebærer at noe virker – det vil si definere målområdet for virkninger. På denne måten, ved hjelp av kriteriene, blir måloppnåelse vurdert/sammenliknet i forhold til (evaluerings)kriteriet som ble satt som "baseline". Man får ikke målt endring, eller måloppnåelse, hvis slike mål ikke eksisterer.

Viktig å tydeliggjøre det man ønsker å oppnå med en endring

Derfor ligger det egentlig en jobb forut for en evaluering; nemlig å tydeliggjøre det man ønsker å oppnå. Ikke alle (oppdragsgivere) tenker på dette.

Nyttige grep

I mange tilfeller kan det være vanskelig å finne noe å sammenlikne med for å måle endring, og hva gjør man da?

Følgende grep er nyttig:

- Utvikle kriterier som de involverte kan være enige i. Dette innebærer å være pragmatiske i etterkant av et tiltak er gjennomført, - for (post hoc) å finne kriterier som endring kan måles i forhold til
- Utvikle kriterier med referanse til teori
- Utvikle kriterier med referanse til praksis
- Anvende såkalt programteori

Innenfor hvert av grepene finnes det etablerte og velprøvde tilnærminger som er beskrevet i evalueringslitteraturen.

3.4 Tre evalueringsmodeller²

Formål og problemstillinger legger føringer for evalueringsdesign

Formålet bak regel- og praksisendringer legger sammen med evalueringskriteriene, rammer for det som omtales som evalueringsdesignet for evalueringen som skal gjennomføres. Evalueringsdesignet viser hvordan evalueringen skal legges opp, hvilke metoder som skal brukes, samt hvilke undersøkelser og empirisk, så vel som teoretisk grunnlag evalueringen skal bygge på. Gjennom etablering av et evalueringsdesign sikrer man at evalueringen blir velorganisert og godt planlagt.

Tre evalueringsmodeller

Med utgangspunkt i evalueringsmetodikk utviklet av Sverdrup (1997), Graverutvalgets rapport, inkludert oppfølging, tildelingsbrev og avdekkede behov i forbindelse med regel- og praksisendringer i UDI, mener vi at regel- og praksisendringer kan evalueres innenfor følgende tilnærminger:

- En Kontekst basert evalueringsmodell
- En Målgruppebasert evalueringsmodell
- En lov- og regelverksbasert evalueringsmodell

Evalueringsmodellene svarer på endringskategoriene presentert i kapittel 3.2.

De generelle kravene som er skissert kapittel 2.6 og

² Bruk eller anvendelse av tekst i dette avsnittet tillates kun med full referanse til Sverdrup, 1997: *Evaluering av lovers tilsiktede virkninger: en casestudie av markedsføringsloven*. Universitetet i Oslo. ISBN: 82-7063-328-3, side 356-365

forbedringspunktene i kapittel 2.7 gjelder innenfor samtlige tre evalueringsmodeller. Det må også utarbeids tydelige evalueringskriterier (jf. kap 3.3). Til hver evalueringsmodell må det også utarbeides et mer spesifisert evalueringsdesign enn det rammen for dette forprosjektet gir muligheter til å beskrive.

Et viktig poeng med de tre modellene er at de vil ha størst forklaringskraft når de brukes i kombinasjon. Alle tre modellene har isolert sett både fordeler og begrensninger. En modell alene vil derfor sjeldent kunne gi et fullstendig bilde av alle konsekvensene av en lovendring. Innenfor en del type endringer vil imidlertid bruk av en av modellene kunne være tilstrekkelig til å gi en relevant vurdering av de mest vesentlige effektene.

Når modell er valgt – eventuelt en kombinasjon av to eller samtlige tre modeller er valgt, vil også hovedstrukturen for hvilke undersøkelser som må gjøres før endringen iverksettes, samt oppfølgingen og undersøkelser som må gjøres etter iverksetting, følge av modellvalget.

I det videre gis det en kort gjennomgang av de tre evalueringsmodellene.

Kontekstbasert

En kontekstbasert evalueringsmodell

Den kontekstbaserte modellen er som navnet antyder opptatt av forhold som i en viss forstand ligger utenfor loven, men som gir noen av de rammevilkår og den kontekst loven fungerer i.

Kontekstbaserte variable kan imidlertid defineres vidt, og kan prinsipielt inkludere alt fra forhold vedrørende samfunnsmessige institusjoner på makronivå til aktørorienterte forhold på mikronivå. Arbeidsgiveres behov for arbeidskraft representerer et makronivå, mens målsettinger knyttet til forebygging og avsløring av menneskehandel er et eksempel på hensyn på mikronivå.

En kontekstbasert modell fokuserer på forholdet mellom lov- og praksisendringen og de aktører som omfattes av den, nemlig såkalte sekundære målgrupper.

Hovedmålsettingen med den kontekstbaserte analyseformen er å evaluere virkninger av en regel-praksisendring, men man tar i dette tilfelle utgangspunkt i kontekst, og ikke i selve loven. På denne måten faller kontekstbaserte evalueringer til dels på siden av både lov- og regelverksbaserte og målgruppebaserte evalueringer.

En kontekstbasert evaluering legger til grunn at lovgivingen indirekte påvirker sekundær målgruppes holdninger og nytte vedrørende de forhold den aktuelle loven omfatter.

Abstraksjonsgraden i analyser basert på en modell som trekker opp forholdet mellom en lov, holdninger i den sekundære målgruppen og virkninger av loven på utenforliggende hensyn, blir dermed relativt høy. Forholdet mellom tiltaket og målgruppens normative orienteringer er nemlig slett ikke nødvendigvis entydig. Innenfor denne modellen er såkalte spuriøse sammenhenger svært aktuelle, og noe som må vies en særskilt oppmerksomhet. Dette gjelder enten holdningene er i samsvar med, eller i motsetning til lovens ambisjoner og målsettinger.

Gjennomgåtte effektrapporter og undersøkelser (med unntak av Graverutvalget) ser i liten grad ut til å ha evaluert effekter innenfor

den konteksten de er ment å virke innenfor. I og med behandling av saker etter utlendings- og statsborgerloven er en vesentlig del av en politikimplementering, må det betegnes som en svakhet at effektene sjelden sees innenfor det formål og den konteksten de er gitt i, utover de juridiske sidene som har begrunnet endringen.

Målgruppebasert evaluering

En målgruppebasert evalueringsmodell har et annet perspektiv enn den kontekstbaserte modellen, men er også opptatt av forhold som ligger utenfor selve håndhevingen av loven. Målgruppebaserte evalueringer

- er basert på prinsipper fra prosessevalueringer
- fokuserer på forholdet mellom loven, praksis, og *den primære målgruppe*.
- etablerer modeller som har analytisk utgangspunkt i spørsmålene om hvordan lover og rettsregler påvirker de aktører som omfattes av dem

Prosessevalueringer er gjerne avgrenset i tid. Som eksempel kan nevnes en implementeringsprosess. Når en endring er blitt gjennomført, kan det likevel være ønskelig å fokusere på hvordan prosessen har påvirket de aktører den har omfattet og rettet seg mot. Studier med et slikt siktemål har fått betegnelsen "proessorienterte".

En proessorientert evaluering av regel- og praksisendringer tar analytisk utgangspunkt i en påvirkningsprosess og i visse faser den kan ha gjennomløpt, og studerer påvirkningen på primærmålgruppe, etter at en aktuell endring har fungert en periode. Målgruppebaserte evalueringer foretas altså ikke parallelt med at endring er under utvikling, eller i den hensikt å påvirke selve endringens retning og utvikling. Likevel er det analytiske fokus på prosess og utvikling.

Så langt vi kan bedømme er flere regel- og praksisendringer nettopp begrunnet i forholdet mellom loven, praksis og spesifiserte målgrupper. Effektvurderingene og evalueringene som er gjennomgått synes imidlertid i liten grad å ha benyttet elementer fra prosessevalueringer.

Lov- og regelverksbasert evalueringsmodell

En lov- og regelverksbasert evalueringsmodell

- Bygger på prinsipper for målevaluering
- Fokuserer på forholdet mellom loven, regler og regelverkets målgruppe, samt praksis og håndheving mot målgruppen.
- Behandles som et lukket forhold i den forstand at påvirkninger fra aktører eller mekanismer utenfor relasjonen ikke blir inkludert i modellen.

Den lov- og regelverksbaserte evalueringsmodellen studerer utvikling og endring i lovanvendelse, i relasjonen mellom loven og håndhevingen av den. Ved hjelp av prinsippene modellen trekker opp, kan det undersøkes hvordan håndhevingspraksis kan benyttes til å forklare og beskrive i hvilken grad tilsiktede, virkninger av lovene er oppnådd.

En metodisk utfordring består i å utvikle empiriske mål knyttet til håndhevingspraksis som gjør det mulig å evaluere grad av

måloppnåelse ved en endring. Slike kriterier må spesifiseres med henvisning til de gitte juridiske rammene, samt eksisterende lovtekster og forskrifter. Virkninger av loven, eller resultatoppnåelsen, må evalueres i henhold til de formuleringene som er gitt der.

Tolkningsrammer for en lov med tilhørende endring, er dels gitt i lovforarbeidene, og dels er de utkrystallisert gjennom håndhevingspraksis. Lovens rammer og tolkningspraksis sier imidlertid bare noe om den relative betydning loven har overfor forhold den skal regulere. For å vurdere hvordan en lov faktisk har fungert, og om dette har vært i tråd med intensjonene, er det derfor nødvendig å analysere og studere det reelle omfanget saker UDI og UNE har til behandling og som skal vurderes i henhold til den eksplisitte loven med tilhørende praksis, hvilke typer saker dette er, og hvilket utfall sakene får. Dette kan belyses både ved hjelp av kvantitative data, så vel som kvalitative data og analyser.

I lys av slike rammer diskuterer den lov- og regelverksbaserte modellen muligheten av å benytte tidsserie- saksbehandlingsdata eller klager, som et empirisk og analytisk utgangspunkt for å analysere virkninger av en regel- og/eller praksisendring. Gjennomgåtte evalueringer av regel- og praksisendringer under UDI ser i all hovedsak ut til å ligge innenfor evalueringsopplegg som kan struktureres under denne modellen. Det registreres imidlertid at også virkninger som er mindre egnet for å evalueres innenfor denne strukturen i noen tilfeller er inkludert i evalueringer etter denne strukturen. Dette kan føre til lav etterprøvbarehet og noe tilfeldig bruk av metoder og empiri for å svare på andre problemstillinger.

3.5 Hvordan velge evalueringsmodell?

Kategori regelendringer bestemmer evalueringsmodell

I utviklingen av et videre evalueringsopplegg må det utvikles kriterier og retningslinjer for hvilke(n) evalueringsmodeller en spesifikk regel- og/eller praksisendring skal evalueres etter.

Evalueringsmodellene korresponderer med kategoriene presentert under kap. 3.2, og vil således fungere som en første sortering over hvor fokus for en konkret evaluering skal legges.

Kontekstbasert evalueringsmodell

Lov- og regelendringer begrunnet i innvandringspolitiske hensyn peker på den kontekstbaserte evalueringsmodellen. Her er i utgangspunktet ikke selve lovanvendelsen det sentrale, men hva man ønsket å oppnå. Eksempelvis vil lov- og praksisendringer som har til hensikt å gjøre det enklere for arbeidsgivere å hente arbeidskraft fra utlandet plasseres i en kontekstbasert evalueringsmodell. Fokus bør da rettes mot forholdet mellom lovanvendelsen og de berørte arbeidsgiverne (sekundærmålgruppene) som endringen var ment å skulle virke for.

I dette eksemplet vil saksbehandlingstid og antall innvilgelser kunne være sentrale faktorer å måle, samt utenforliggende forhold som sekundærmålgruppens tilfredshet med praksis. En utfordring i effektvurderinger innenfor denne modellen er at det ofte vil være andre forhold som har vel så stor betydning for det forholdet regel- og praksisendringen innenfor utlendingsforvaltningen var ment å skulle gi effekt for som vil påvirke selve effekten. I eksempelet om arbeidsinnvandring kan arbeidsmarkedet både i Norge og de landene man primært ønsket å hente arbeidskraft fra, ha endret

seg. Dette kan påvirke norske arbeidsgiveres etterspørsel etter arbeidskraft, så vel som hvilke kategorier og kompetanse arbeidssøkere som retter seg mot Norge. Ved hjelp av statistiske og samfunnsvitenskapelige evalueringsmetoder er det mulig å korrigere for denne type effekter.

Endringer i antall og kategorier søknader, antall/andel innvilgelser, og saksbehandlingstid vil være relevante indikatorer, men de vil som regel ikke kunne brukes direkte uten at det justeres for utenforliggende forhold.

De aller fleste såkalte innvandringspolitiske hensyn begrunnet i forhold i Norge kan plasseres innenfor den kontekstbaserte modellen. Sekundærmålgrupper vil ofte inngå i denne type vurderinger.

Målgruppebasert evalueringsmodell

Regel- og praksisendringer som retter seg mot spesifikke målgrupper – det vil si de lovene er ment å virke på – peker på en målgruppebasert evalueringsmodell. Internasjonale hendelser, endringer i andre lands regelverk, nasjonale prioriteringer, kan begrunne endringene. En evaluering innenfor denne kategorien retter seg da mot de spesifikke målgruppene endringene er ment å virke på. Også i denne kategorien vil kvantitative data som antall søknader, innvilgelser/avslag, vektning av rettsfaktorer mv være relevante indikatorer. I tillegg kan det være relevant å studere effekten for spesifikke målgrupper.

Lovendringer som har til hensikt å motvirke menneskehandel vil som vist foran kunne evalueres innenfor en kontekstbasert evalueringsmodell. Dersom en regel/praksisendring konkretiseres mot særskilte primærmålgrupper i tillegg til sekundærmålgruppene, vil også den målgruppebaserte evalueringsmodellen være relevant. Om begge modellene, eller bare en av dem skal benyttes på endringer som er rettet mot menneskehandel, vil avhenge av hovedformålet med endringene som skal studeres, samt hvor omfattende evaluering som ønskes.

Lov- og regelverksbasert modell

Dersom formålet med endringen er å forbedre praksis for å øke lovens treffsikkerhet, bedre saksbehandlingen enten mht kvalitet og/eller effektivitet målt i saksbehandlingstid, korrekthet etc., peker dette mot en lov- og regelverksbasert evalueringsmodell. Innenfor denne modellen vil rettskildelære stå sentralt, inkludert en vurdering av de tre undergruppene normer/regler; relevansnormer, slutningsnormer og vektnormer. Når effekter av endringer skal måles i denne modellen vil det være relevant å studere om den nye praksisen ivaretar skrevne og uskrevne regler om god forvaltningsskikk, herunder likebehandling. Treffsikkerhet i forhold til lovens intensjon og mål for effektivitet inngår i modellen. Relevante forhold å måle vil være (listen er ikke fullstendig):

- Endringer i antall (og andel) avslag/innvilgelser (dekomponert på grupper hvis relevant)
- Endringer i antall (og andel) klage/ankesaker
- Endringer i saksbehandlingstiden
- Endringer i vektning av rettskildedefaktorer
- Uforutsette og utilsiktede effekter med betydning for ressursbruk internt i UDI, og den samlede utlendingsforvaltningen.

Punktene over er av kvantitativ art. I tillegg vil det være nødvendig med mer kvalitative vurderinger som i hovedsak ligger innenfor rettkildelære. Etter vår vurdering har UDI kommet langt og utviklet gode rutiner for regel- og praksisendringer innenfor denne modellen. Dagens effektvurderinger ligger med andre ord i stor grad innenfor denne modellen selv.

Hovedstruktur

Følgende tabell illustrerer strukturen og forskjellen mellom evalueringsmodellen. Ideen er at evalueringskriteriene (jf. kap. 3.3) systematiseres og plasseres innenfor en eller flere modeller. Evalueringsdesignet som må utarbeides for en endring som ønskes evaluert vil da følge av modellvalget.

Tabell 3-1 Strukturskisse: Evalueringsmodell og endringsformål

Evalueringsmodell	Bakgrunn for endring, formål og forventede tilskittede effekter	Fokus for evalueringen
Kontekstbasert modell	Innvandringspolitiske hensyn, hensyn til andre målområder i Norge, politiske prioriteringer Ytre hendelser som påvirker push og pull faktorer og balansen mellom push og pull Endrede holdninger og normer i innvandringspolitikken og samfunnets holdninger til innvandring	Sekundærmålgrupper Utgangspunkt i kontekst utenfor selve loven Samfunnsvitenskapelig evalueringsmetodikk og undersøkelser
Målgruppebasert modell	Ytre hendelser eller prioriteringer med betydning for søknadsmassen, mål om særskilt vektlegging av ulike grupper/hensyn Hendelser med særlig betydning for pushfaktoren slik at regler og praksis må endres for at loven skal fungere i tråd med intensjonene	Primærmålgrupper Forholdet mellom loven med praktisering og den loven "virker" på. Bygger på metodikk fra prosessevaluering ³
Lov- og regelverkmodell	Øke treffsikkerhet i forhold til lovens intensjon, bedre kvalitet og/eller øke effektiviteten	Håndheving og praktisering av loven mot målgruppene Forholdet mellom loven og målgruppene og praktisering mht til krav om eksempelvis likebehandling, kvalitet og effektivitet

Økonomiske og administrative virkninger

Tilskittede og utilsiktede effekter må identifiseres både for egen etat, for utlendingsforvaltningen som helhet og eventuelle andre målområder som kan påvirkes av lovendringen som skal evalueres. Økonomiske og administrative konsekvenser kan vurderes innenfor samtlige modeller selv om dette primært hører til under den lov- og regelverksbaserte modellen.

Målgrupper – primære og sekundære, må ofte sees i sammenheng

Regel og praksisendringer som eksempelvis kommer som følge av internasjonale avtaler og konvensjoner – såkalte "soft law" – vil kunne berøre både primærmålgrupper og sekundærmålgrupper. Identifisering av berørte grupper – utover forvaltningen – samt formulering av tilskittede og utilsiktede virkninger vil i denne sammenheng være avgjørende for å kunne gjennomføre gode evalueringer av virkninger. I disse tilfeller kan det være aktuelt å gjennomføre evalueringer etter en av de to første evalueringsmodellene, men det kan også være aktuelt å benytte alle tre evalueringsmodellene.

Endringer i regel- og praksis som eksempelvis følger av innstramninger i andre land, vil stort sett følges av problemstillinger som faller inn under en målgruppebasert evalueringsmodell. Selv om denne type endringer også kan ha lov- og regelverksimplikasjoner med direkte betydning for lovanvendelse

³ Prosessevaluering er en evalueringsform som er beskrevet i evalueringslitteraturen. I en eventuell oppfølging av forprosjektet kan metodikken spesifiseres og tilpasses UDI.

Ressursinnsats og innretning på evalueringen – en, to eller tre modeller?	<p>og håndhevingspraksis, med brudd i forhold til tidligere utfall av enkelte kategorier saker, innebærer ikke dette nødvendigvis at det er relevant å inkludere selve lovanvendelsen i en evaluering. Det er mulig å gjennomføre forenklete evalueringer der det forutsettes at lovanvendelsen og praktiseringen gjennomføres etter intensjonene, og rette fokus på virkninger som går direkte på primær og/eller sekundærgruppene.</p> <p>De færreste regel- og praksisendringer vil kunne avgrenses og rendyrkes innenfor en formålskategori. Ideelt sett bør man derfor benytte to, eller samtlige tre evalueringsmodeller der resultatene fra hver delmodell analyseres i sammenheng. Strukturen innenfor hver av modellene bør da følges for å sikre etterprøvbarehet og synliggjøre sammenhengen og forutsetningene for resultatene i hver delundersøkelse under hver modell.</p> <p>Kriteriene "vesentlighet" og "risiko" slik de er definert av Riksrevisjon danner et godt utgangspunkt for å fastsette hvor bredt en evaluering skal favne, samt hvordan den skal følges opp og rapporteres. Dette bør i utgangspunktet avklares på et overordnet nivå før en endring iverksettes. Foruten å sikre en relevant vurdering, vil dette også danne grunnlaget for en kostnadseffektiv gjennomføring av selve evalueringen.</p> <p>Vesentlig faktorer i en vurdering av ressursinnsats og rapportering er tillitt og etterprøvbarehet, samt den politiske oppmerksomhet innen det området som endringen er ment å virke på.</p>
Ekstern eller intern evaluering	<p>I og med UDI er pålagt å rapportere i forhold til effekter av regel- og praksisendringer, vil det være hensiktsmessig med kapasitet og kompetanse i eget hus til å gjennomføre såkalte interne evalueringer. Dette krever bred samfunnsvitenskapelig-, metodisk- og statistikkkompetanse. Kvalitative tolkningsspørsmål krever juridisk kompetanse. Juridisk kompetanse alene vil imidlertid sjeldent være tilstrekkelig til å kunne evaluere virkninger og effekter utover spørsmål som retter seg mot lovanvendelse.</p> <p>Vurdert fra et kompetansehensyn antas det at UDI vil kunne gjennomføre komplekse evalueringer etter samtlige tre evalueringsmodeller internt på huset. Der evalueringsspørsmålene ligger i rommet mellom politikk og forvaltning – eller fag og politikk – kombinert med høy politisk oppmerksomhet, vil det fra et habilitetshensyn kunne være hensiktsmessig å benytte seg av eksterne evalueringsmiljøer.</p> <p>Evalueringer kan også settes ut eksternt av kapasitetsmessige hensyn eller som en del av den interne kompetanseoppbyggingen. Dersom det skal utvikles en veileder for vurdering av effekter, kan det være hensiktsmessig å inkludere kriterier for når en evaluering skal gjøres internt, samt når en evaluering bør settes til eksterne miljøer.</p>

3.6 Evalueringsdesign – en foreløpig skisse

Dersom UDI finner endringskategoriene og evalueringsmodellene relevante og dekkende må det i et utviklingsprosjekt utarbeides kriterier for valg av evalueringsmodell(er), og det må utarbeides spesifiserte evalueringsdesign for hver modell. På neste side vises et eksempel på en foreløpig ramme for evalueringsdesign for evalueringsmodellene. I et utviklingsprosjekt må vær celle i tabellen

videreutvikles og følges av konkrete metodebeskrivelser.

Tabell 3-2 *Evalueringsdesign - en skisse*

Rammer for evalueringsdesign	Den lov og regelbaserte evalueringsmodellen	Den målgruppebaserte evalueringsmodellen	Den kontekstbaserte evalueringsmodellen
Evalueringsform	Målorientert og rettskildebaseret	Prosesorientert	Målorientert
Evalueringsfokus	Regelverket og praksis, lovanvendelse, klager, omgjøringsvedtak, kvalitet og effektivitet	Primærmålgruppens adferd, kunnskap, normer – faktorer med betydning for pushfaktorer	Sekundærmålgruppers holdninger, adferd, tilfredshet generelle pullfaktorer, samt balansen mellom push og pull
Datagrunnlag	Empiri presentert under kap. 2.5. Tidsseriedata og kvalitative data i saksbehandlerregisteret kan være aktuelle Økonomiske data over ressursbruk, fordeling etc.	Samme empiri som regelverkbasert modell, eventuelt supplert med intervjuundersøkelser eller andre spesifikke undersøkelser blant segment fra primærmålgruppene. Obs på andre forhold som påvirker primærmålgruppene og formålet med endringen	Samme empiri som de to andre modellene, supplert med surveydata eller intervjuer i sekundærmålgruppene, makrodata, og resultater fra relevante undersøkelser på målområdet Obs på andre forhold som påvirker sekundærmålgruppene og formålet med endringen
Metode	Rettskildelære og vurdering av rettskildepriinsippene som er brukt Utvalgsundersøkelser	Intervjuundersøkelser Metodikk fra prosessevalueringer Utvalgsundersøkelser	Survey, eventuelle analyser av registerdata eller makrodata Metodikk fra målevalueringer Utvalgsundersøkelser
Utvalg	Saker som omfattes av endringen og som er vesentlige og viktige vurdert ut fra formålet	Antall saker, relevans og viktighet bør være veiledende for hvilke saker som inngår i undersøkelsene Utvalg blant primærmålgruppen(e) begrunnet i utvalgte saker	Antall saker, relevans og viktighet bør være veiledende for hvilke saker som inngår i undersøkelsene Utvalg blant sekundærmålgruppen(e), fastsettes etter formål, viktighet og vesentlighet
Aktuelle spørsmål	Eksempel (må tilpasses den enkelte endring) <ul style="list-style-type: none"> • Praktiseres det i tråd med bakenforliggende intensjon? • Oppfylles kravet om likebehandling? • Andre forhold knyttet til krav om god forvaltningsskikk • Endringer i andel avslag/innvilgelser? • Endringer i anke/klagesaker • Endringer i saksbehandlingstid • Endringer for enkeltgrupper (land eller sakskategori) • Økonomiske og administrative forhold 	Eksempel (må tilpasses den enkelte endring) <p>Endringens</p> <ul style="list-style-type: none"> • betydning for antall søkere fordelt på land/kategorier (utvalg begrunnes i formål) • betydning for andel innvilgelser / avslag blant primærmålgruppene • betydning for søknadsgrunnlag (eksempel familierelasjon) blant målgrupper • Utviklede effekter blant målgruppene • betydning for hvilke grupper som søker • betydning for samlet tilstrømning <p>Ytre forholds betydning for målområdet</p>	Favner for bredt til at det er relevant å gi eksempler. Spørsmål rettet mot utlendingsforvaltningens betydning for andre målområder som behov for arbeidskraft, kriminalitetsforebygging, særskilte menneskelige hensyn, etc.
Oppgaver før implementering	Utarbeide evalueringskriterier og om nødvendig tilrettelegge registreringsprosedyrer i saksbehandlingssystemet, fastsette hva som skal gjøres av automatisk kontra manuelle tellinger, konkretisere hvilke kvalitative og kvantitative data som er nødvendig, og designe opplegg for eventuelle tilpassede undersøkelser		
Oppgaver undervei og sluttrapportering	Registrering og analyse av resultater i hht plan fastsatt før endringene er trådt i kraft Sluttrapportering i hht evalueringskriterier	Følge utenforliggende forhold som påvirker målgruppene og formålet med endringen Registrering og analyse av resultater i hht plan fastsatt før endringene er trådt i kraft Sluttrapportering i hht evalueringskriterier	Følge effekter for sekundærmålgruppene, samt kontekstbaserte endringer i ytre krav og behov Registrering og analyse av resultater i hht plan fastsatt før endringene er trådt i kraft. Sluttrapportering i hht evalueringskriterier

3.7 Forslag til videre arbeid – konkretisering

Behov for utvikling

UDI bør utvikle bedre prosedyrer for:

- a) beskrivelse av nåsituasjonen og bakgrunnen for en endring
- b) konkretisering av formålet med en endring, inkludert en beskrivelse av hva som ønskes oppnådd og hvilke hensyn som utløste endringen
- c) beskrivelse av forventede tilsiktede så vel som utilsiktede effekter
- d) utarbeidelse av evalueringskriterier før en endring iverksettes

Punktene a) til c) handler om rutiner og bevisstgjøring internt i UDI, og justeringer i dagens retningslinjer for effektvurderinger. Det anbefales at UDI selv tar ansvaret for denne delen av utviklingsarbeidet. Vista Analyse kan bistå med veiledning i form av prosessbistand og/eller undervisning i evalueringsmetodikk i denne delen av utviklingsarbeidet.

Rutiner for utarbeidelse av evalueringskriterier

Gjennom utarbeidelse av evalueringskriterier og identifisering av utilsiktede effekter har man i praksis fastsatt hvilke forhold som ønskes evaluert. Når dette gjøres i forkant av en endring vil det også være mulig å identifisere hvilket empirisk grunnlag som kreves for å gjennomføre evalueringen. Tiltak for å sikre det nødvendige empiriske grunnlag, samt tilrettelegge for analysene som må gjennomføres, kan da gjøres før endringen iverksettes.

Vista Analyse kan utarbeide retningslinjer og en sjekkliste for utarbeidelse av evalueringskriterier, og/eller gi en forelesning/seminar om temaet der det tas utgangspunkt i konkrete regel- og praksisendringer. ESA bør involveres i arbeidet og settes i stand til å kunne utarbeide evalueringskriterier samt identifisere hvilket empirisk grunnlag evalueringen vil kreve, samt utarbeide nødvendige opplegg for å samle inn nødvendig empiri.

Utvikling av evalueringsmodeller

Når punktene over er gjennomført i form av etablerte sjekklister og rutiner, og det foreligger endringscase der evalueringskriterier er utarbeidet, kan de skisserte evalueringsmodellene foran utvikles og konkretiseres gjennom konkrete case. Dette arbeidet kan munne ut i sjekklister, manual eller en tilpasset metodehåndbok som også beskriver det teoretiske fundamentet for metodikk og analysemodell i hver av modellene.

Oppgavene og arbeidsprosessen kan legges opp med en arbeidsfordeling som skissert i tabell 3-3. Aktiv deltagelse fra UDI i utviklingsarbeidet er etter våre vurderinger en forutsetning for at nye prosedyrer skal fungere.

Tabell 3-3 Oppgaver og arbeidsfordeling – utviklingsarbeid for bedre prosedyrer

Oppgave	UDI	Vista Analyse
I. Utvikle bedre prosedyrer for punkt a)-c)	Lede utviklingsprosessen, finne relevante case, og videreutvikle dagens prosedyrer	Prosessveiledning
II. Konkretisering og forklaring av relevant evalueringsmetodikk	Organisere deltagelse på, og gjennomføring av, seminar/forelesning	Forelesning / seminar for UDI
III. Retningslinjer for utarbeidelse av evalueringskriterier	Finne relevante regel- og praksisendringer og delta i praktisk utforming av evalueringskriterier	Forelesning/seminar, eventuelt utarbeidelse av notat om evalueringskriterier
IV. Sjekkliste mht hva som må gjøres i forkant, underveis og ved evalueringstidspunkt ved lov- og praksisendringer	Etablere og gjennomføre prosedyrer slik at punktene a)- d) ivaretas	Veiledning etter behov Utarbeide sjekkliste i samarbeid med UDI
V. Konkretisering og opplegg for valg av evalueringsmodell og evalueringsdesign	Identifisere sentrale problemstillinger i forbindelse med ny utlendingslov med antatt evalueringsbehov	Veiledning, og spesifisering av evalueringsmodellene – utarbeide sjekkliste for å velge evalueringsmodell
VI. Utarbeidelse av eksempelcase for hver av de tre evalueringsmodellene, samt case der to eller alle tre modellene brukes i samarbeid	Identifisere og finne case – følge nye prosedyrer (a – d)	Utarbeide og konkretisere evalueringsopplegg basert på programteori og de skisserte evalueringsmodellene
VII. Retningslinjer for når en evaluering kan gjøres internt og når det bør gjennomføres en ekstern evaluering	Identifisere problemstillinger	Utarbeide retningslinjer
VIII. Metodehåndbok	Teste forbedrede prosedyrer og formidle erfaringer	Samle erfaringer og case fra utviklingsarbeidet, konkretisere manual/metodehåndbok

Forelesninger, kurs og veiledning

Professor Sidsel Sverdrup vil være hovedansvarlig for undervisningsopplegget og forelesningene.

Kapasitet og tidsplan

Utarbeidelse av metodehåndbok krever at de andre punktene er gjennomført og vil neppe kunne starte før høsten 2009.

Det øvrige arbeidet bør kunne gjennomføres i løpet av første halvdel av 2009.

I tillegg til prosjektgruppen som har gjennomført forprosjektet kan det være aktuelt å supplere gruppen med en statsviter med bred erfaring fra offentlig forvaltning og prosjektstyring.

Kostnader

Rådgivning, forelesninger og prosessbistand tilbys til samme timepris som i forprosjektet. Kostnadene for de ulike delene som er angitt i tabellen over avhenger av hvor mye UDI ønsker å ta ansvaret for, samt den konkrete bestillingen under hvert punkt.