



DIGITALISERINGSSTYRELSEN

Indsatsen for at sikre digitaliseringsklar lovgivning

Årsrapport 2019

Marts 2020



Indhold

Indsatsen med digitaliseringsklar lovgivning.....	3
Hovedkonklusioner.....	4
Syv principper for digitaliseringsklar lovgivning	6
Implementeringskonsekvenser	8
Er lovgivningen digitaliseringsklar?	10
Status på ministeriernes arbejde med digitaliseringsklar lovgivning	17
Udviklingstiltag	26
Bilag:	
Ministeriernes arbejde med digitaliseringsklar lovgivning	29
Vil du vide mere	34

Indsatsen med digitaliseringsklar lovgivning

Alle Folketingets partier besluttede i januar 2018, at ny lovgivning skulle forenkles med henblik på at udnytte digitale muligheder på bedst mulig og ansvarlig vis. Hensigten er at skabe et regelgrundlag, der er let at forstå og let at administrere, så der i sagsbehandlingen kan frigives ressourcer, der kan veksles til velfærd og varme hænder. En måde at opnå dette på er bl.a. ved at forebygge, at nye komplekse og u hensigtsmæssige regler opstår i lovgivningen, og at konsekvenser af ny lovgivning for fx borgeren, for den offentlige anvendelse af borgernes data og i forhold til nye it-systemer er kendte og gennemarbejdede, før lovgivningen bliver endelig besluttet i Folketinget.

Med aftalen om digitaliseringsklar lovgivning forpligtede et enigt Folketing sig derfor til at følge syv principper for digitaliseringsklar lovgivning og til at beskrive implementeringskonsekvenser, når der indgås politiske aftaler og vedtages ny lovgivning i Folketingsalen.

Aftalen betyder, at ministerierne fra den 1. juli 2018 har været forpligtet til at foretage en vurdering af, om lovgivningen er digitaliseringsklar ved blandt andet at fokusere på, at ny lovgivning er enkel, forståelig, sikrer ensartede begreber og giver mulighed for at anvende relevante, digitale sagsbehandlingsmuligheder. Det har tilmed været et opmærksomhedspunkt, at digitaliseringsklar lovgivning skal bidrage til borgernes retssikkerhed samt til tryk og sikker databehandling.

Samtidig har ministerierne været forpligtet til at undersøge og beskrive de implementeringskonsekvenser, som nye love og politiske aftaler forventes at få. Det omfatter fx beskrivelse af, om der skal oprettes nye sagsgange eller ske tilretning af it-systemer. Det er et supplement til den obligatoriske vurdering, som ministerierne allerede foretager af økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet.

Hovedkonklusioner

Årsrapport om digitaliseringsklar lovgivning for Folketingets lovsamling 2018/2019.

Ministerierne har godt kendskab til digitaliseringsklar lovgivning

Samlet set er digitaliseringsklar lovgivning blevet en integreret del af ministeriernes lovforberedende arbejde. Ministerierne har et godt kendskab til vejledning og principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Vanskeligheder med at beskrive implementeringskonsekvenser

Ministerierne oplever flere udfordringer med at opfylde kravene i aftalen om digitaliseringsklar lovgivning. Der er særligt udfordringer knyttet til at få lovforslagenes implementeringskonsekvenser beskrevet på tilstrækkelig vis. Ministerierne angiver manglende tid som væsentligste årsag hertil og efterspørger flere konkrete eksempler på, hvordan implementeringskonsekvenser kan beskrives tilstrækkeligt.

Digitaliseringsklar lovgivning i hele beslutningskæden

Der er et betydeligt potentiale for i højere grad at indarbejde tankegangene fra konceptet om digitaliseringsklar lovgivning tidligt i beslutningsprocessen, herunder ved indgåelse af politiske aftaler. Det vil øge muligheden for, at også den lovgivningsmæssige implementering af politiske aftaler er digitaliseringsklar.

Tilpasset organisering understøtter ministeriernes arbejde med digitaliseringsklar lovgivning

Ministerierne har organiseret arbejdet med at gøre lovgivningen digitaliseringsklar forskelligt. Nogle anvender projektorganisering, hvor jurister og it-specialisters viden inddrages tidligt og på projektkritiske tidspunkter. Et tæt samarbejde mellem forskellige faggrupper understøtter, at konsekvenser af politiske aftaler og lovgivning for borgerne, fx med hensyn til databeskyttelse, overvejes grundigt fra forskellige perspektiver tidligt i processen.

Det fremadrettede arbejde skal imødegå identificerede barrierer

I det kommende år arbejdes der derfor i højere grad på, at digitaliseringsklar lovgivning inkorporeres så tidligt i den policyformulerende proces som muligt. Der afholdes fx informationsmøder for og løbende dialog med medarbejdere i ministerierne. Tilsvarende arbejdes der med at tilvejebringe konkrete værktøjer til at understøtte, at konsekvenser af nye initiativer belyses tidligt i lovprocessen. Som led heri ses der på mulighederne for øget digital understøttelse af lovgivningsprocessen. Dels med formål om at sikre smidigere og hurtigere processer, men ligeledes for at sikre højest mulig kvalitet i det lovforberedende arbejde.

Endelig er det hensigten, at ministerierne i højere grad modtager høringssvar med forslag til konkret, retningsanvisende handling samt generelt en målsætning om at øge dialogen med relevante parter i lovprocessen.

Syv principper for digitaliseringsklar lovgivning

Vurdering af principper.



Enkle og klare regler

Lovgivningen skal være enkel og klar, så den er let at forstå for borgere og virksomheder samt let at administrere.



Digital kommunikation

Lovgivningen skal understøtte, at der kan kommunikeres digitalt med borgere og virksomheder.



Muliggør automatisk sagsbehandling

Lovgivningen skal understøtte, at administrationen af lovgivningen kan ske helt eller delvist digitalt og under hensyntagen til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed.



Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data

Begreber og data skal genbruges på tværs af myndigheder. Hvis der allerede findes data, som understøtter lovens begreber, bør lovgivningen udformes, så det bliver muligt at anvende disse data.



Tryk og sikker datahåndtering

Tekniske løsninger skal bygges på en måde, så alle led i administrationen understøtter en sikker og tryk datahåndtering, og at der sikres transparens i den offentlige datahåndtering.



Anvendelse af offentlig infrastruktur

Offentlige myndigheder skal anvende eksisterende offentlig it-infrastruktur, så der sikres størst muligt genbrug og sammenhæng på tværs.



Forebygger snyd og fejl

Lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed.

Implementeringskonsekvenser

Konsekvenser af ny lovgivning skal vurderes.
Det omfatter følgende fire elementer.



It-styring og risiko

Hvad er konsekvenserne i forhold til eksisterende it-systemer, kræves der udvikling af nye og indebærer det væsentlige risici fx i forhold til, hvornår lovgivningen kan træde i kraft?



Organisatoriske forhold

Er der væsentlige ændringer i forhold til organisering og kompetencedeling mellem myndigheder, og er der risici forbundet hermed?



Databeskyttelse

Er lovgivningen og den foreslåede administration af loven i overensstemmelse med databeskyttelseslovgivningen? Er der taget de rette forholdsregler ved eventuel datadeling og udveksling af data mellem offentlige myndigheder.



Betydning for borgerne

Bidrager lovgivningen til større gennemsigtighed, bedre tilgængelighed for borgere og virksomheder samt en mere ensartet sagsbehandling? Sikres det, at digitaliseringen respekterer borgerens rettigheder i national lovgivning?

Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning

For at understøtte indsatsen med at gøre ny lovgivning digitaliseringsklar blev Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning etableret under Digitaliseringsstyrelsen primo 2018.

Det er blandt sekretariatets hovedopgaver at afgive præhøringssvar på lovforslag med implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder. Høringssvarene og dialog med ministerierne skal sikre vejledning og sparring om, hvordan lovgivningen kan leve op til aftalen om digitaliseringsklar lovgivning. Det er således de enkelte ministeriers ansvar at sikre, at lovgivningen lever op til kravene om digitaliseringsklar lovgivning. Til at understøtte formålet udvikler sekretariatet værktøjer, som kan anvendes af ministerierne i arbejdet med at gøre lovgivning digitaliseringsklar.

Sekretariatets opgaver

- Kvalificere ministeriernes vurdering af principper og implementeringskonsekvenser gennem dialog med ministerierne og afgivelse af høringssvar.
- Udvikle værktøjer til understøttelse af ministeriernes arbejde med at gøre lovgivning digitaliseringsklar.

I sekretariatets første år er det prioriteret at gennemføre en omfattende kommunikationsindsats over for ministerier og styrelser for at oplyse om, hvad konceptet om digitaliseringsklar lovgivning omfatter, og hvilke nye krav det stiller til lovarbejdet. Indsatsen har samlet set ført til, at ministerier, branche- og interesseorganisationer mv. har fået kendskab til indsatsen om digitaliseringsklar lovgivning, og at ministerierne har kendskab til de krav, der følger af den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning.

Er lovgivningen digitaliseringsklar?

Aftalen om digitaliseringsklar lovgivning skal bidrage til at synliggøre konsekvenser af ny lovgivning. Med det formål for øje modtager ministerier præhørings svar på alle lovforslag med offentlige implementeringskonsekvenser¹. Hørings svarene kan indeholde anbefalinger til ministerierne.

Dette kapitel gør status på ministeriernes arbejde med at gøre lovgivningen digitaliseringsklar.

Digitaliseringsklar lovgivning – fra beslutningsoplæg til lovforslag

Det følger af den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning, at både politiske aftaler, beslutningsoplæg samt lovgivning skal være digitaliseringsklare. Det betyder, at kravet om digitaliseringsklar lovgivning for ministerierne er gennemgående i hele processen for et lovforslag.

Præhørings svar

Ministerierne skal i lovforslaget belyse, hvilke implementeringskonsekvenser lovforslaget forventes at få, samt om det efterlever principper for digitaliseringsklar lovgivning. Af den politiske aftale for digitaliseringsklar lovgivning fremgår det desuden, at lovforslag med implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder bør sendes i præhøring hos Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning senest seks uger før lovforslagets udsendelse i offentlig høring. Baggrunden for seks ugers fristen er todelt. Dels skal den sikre, at hørings svaret til ministeriet er dybdegående og solidt, og dels skal den sikre, at ministeriet har tilstrækkelig tid til at indarbejde eventuelle ændringer.

Fristen har imidlertid vist sig vanskelig at overholde for ministerierne, da kun 22 pct. af lovforslagene, der er modtaget i præhøring, har overholdt fristen.

I lovsamlingen 2018/19 havde 52 pct. af lovprogrammet (118 ud af 222 lovforslag) implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder og skulle derfor i præhøring.

118 lovforslag
med konsekvenser
for det offentlige

¹ Offentlige implementeringskonsekvenser kan i bred forstand beskrives som ændringer i aktiviteter og drift af den offentlige administration og deles op i omstillingskonsekvenser, der er kendetegnet ved at være af midlertidig karakter, og driftskonsekvenser, der sædvanligvis vil være af varig karakter. Offentlige implementeringskonsekvenser kan være positive eller negative.

Proces for arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning

Ny lovgivning igangsættes

Ministerierne tager initiativ til udarbejdelse af ny lovgivning på baggrund af politiske aftaler og beslutningsoplæg.

Tidlig vurdering af lovforslag

Ministerierne undersøger og vurderer tidligt, om forventede lovforslag har implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder og følger principperne for digitaliseringsklar lovgivning. Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning bistår ministerierne i vurderingen.

Lovforslag udarbejdes

Ministerierne udarbejder lovforslag og har ansvar for, at fremsatte lovforslag lever op til kravene i den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning. Det indebærer, at implementeringskonsekvenserne er vurderet, og at lovforslaget følger principper for digitaliseringsklar lovgivning.

Tilrettelse af lovforslag

Ministerierne tilretter lovforslag på baggrund af høringsvar og dialog med sekretariatet. Ministeriet tilføjer eksempelvis risikovurdering ift. anskaffelse af nyt it-system.

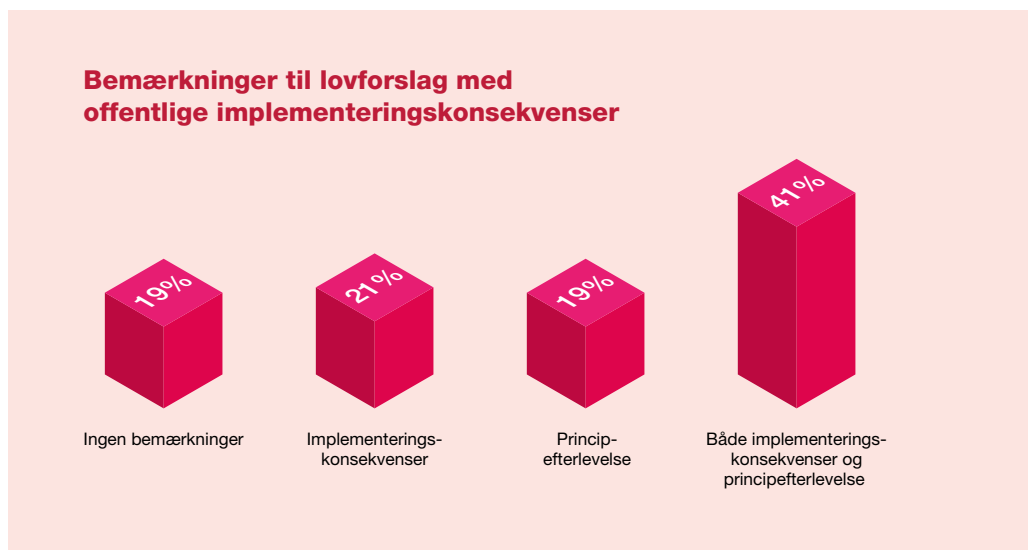
Bemærkninger i præhøringssvar

Det varierer, hvordan og hvorvidt digitaliseringsklar lovgivning er relevant i de enkelte lovforslag. Når ministerierne modtager bemærkninger fra sekretariatet, vedrører bemærkningerne typisk efterlevelsen af specifikke principper for digitaliseringsklar lovgivning og ministeriets vurdering af lovforslagets implementeringskonsekvenser. En relativt stor del af ministerierne forholder sig imidlertid til principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Der skelnes mellem lovgivning, hvor ministeriet ikke har modtaget specifikke bemærkninger og lovgivning, hvor ministeriet anbefales at uddybe lovforslagets implementeringskonsekvenser og princippefterlevelse.

Bemærkninger kan fx bestå af anbefalinger om, at ministerierne tilføjer konkrete tidsestimater for et it-systems ikrafttrædelse eller skærper sin beskrivelse af konsekvenserne af en omorganisering eller flytning af en konkret opgave, der udspringer af et lovforslag. Der kan også være tale om, at ministeriet bør fremhæve beskrivelsen af et konkret princip. Fx om, hvordan elementer i et lovforslag kan gøre brug af digital kommunikation. Tilsvarende kan det blive anbefalet, at forslaget implementeringskonsekvenser konkretiseres, fx i forhold til den måde som lovforslaget påvirker borgere eller datasikkerhed på.

Der er afgivet bemærkninger til fire ud af fem lovforslag.



Statistikken er baseret på de 118 lovforslag, som Sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning har modtaget i præhøring i perioden fra 1. maj 2018 til 20. marts 2019 og har afgivet høringssvar på.

Bemærkningerne omhandler i 60 pct. af lovforslagene ministeriernes efterlevelse af principper for digitaliseringsklar lovgivning. Tilsvarende har 62 pct. af lovforslagene fået bemærkninger vedrørende vurderingen af lovforslagets implementeringskonsekvenser.

For de 19 pct. af lovforslagene, som ikke har modtaget bemærkninger, gælder det typisk, at lovforslaget kun i meget begrænset omfang har offentlige implementeringskonsekvenser.

Hvert andet lovforslag fremhæves positivt

Lovforslagene bliver i præhøringen vurderet i forhold til, om de efterlever principperne, og om beskrivelse af implementeringskonsekvenser er fyldestgørende.

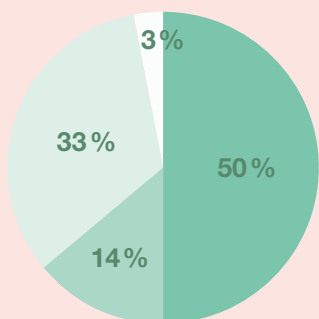
Halvdelen af alle lovforslag demonstrerer tilfredsstillende efterlevelse af principperne for digitaliseringsklar lovgivning eller fyldestgørende vurdering af implementeringskonsekvenser. Det er særligt lovforslagenes principtefterlevelse, der har givet anledning til fremhævelser.

Tilsvarende omhandler 45 pct. (26 pct. + 19 pct.) af anbefalingerne til ministerierne, hvordan implementeringskonsekvenserne kan beskrives mere fyldestgørende.

Dette understreger, at der er et betragteligt potentiale for at forbedre vurderingerne og beskrivelsen af implementeringskonsekvenser i lovforslagene.

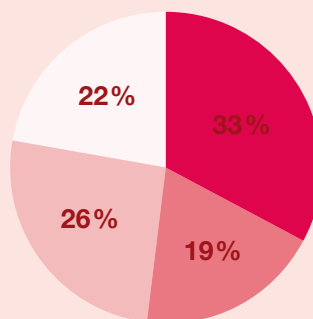
Fordeling af lovforslag med tilstrækkelig eller mangelfuld efterlevelse af digitaliseringsklar lovgivning

Tilstrækkelig efterlevelse



- Ingen fremhævelse
- Fremhæver impl. konsekvenser og principtefterlevelse
- Fremhæver principtefterlevelse
- Fremhæver beskrivelse af impl. konsekvenser

Anbefaling om justering



- Ingen anbefalinger
- Anbefalinger til både impl. konsekvenser og principper
- Anbefalinger til impl. konsekvenser
- Anbefalinger til principtefterlevelse












Statistikken er baseret på de 118 lovforslag, som Sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning har modtaget i præhøring og skrevet høringssvar til i perioden fra 1. maj 2018 til 20. marts 2019.

Lovforslagene er enkle, klare og muliggør automatisk sagsbehandling

Der er typisk flere principper, der er relevante for det enkelte lovforslag. Det er dog særligt principperne om automatisk sagsbehandling, enkle og klare regler, tryk og sikker datahåndtering samt sammenhæng på tværs, der har vist sig relevante. Derimod er princippet om forebyggelse af snyd og fejl samt anvendelse af offentlig infrastruktur i mindre grad relevante i lovforslagene.

Når der er tale om implementeringskonsekvenser, er det tydeligt, at konsekvenser i forhold til it-understøttelse og it-styring og risiko er væsentlig for en meget stor del af lovforslag.

Lovforslags relevans for principper for digitaliseringsklar lovgivning og implementeringskonsekvenser

Princip	Bemærkning
 Enkle og klare regler	42 pct.
 Digital kommunikation	26 pct.
 Muliggøre automatisk sagsbehandling	46 pct.
 Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data	32 pct.
 Tryk og sikker datahåndtering	38 pct.
 Anvendelse af offentlig infrastruktur	19 pct.
 Forebygge snyd og fejl	18 pct.
Implementeringskonsekvens	Bemærkning
 It-understøttelse, it-styring og risiko	71 pct.
 Organisatoriske og administrative konsekvenser	50 pct.
 Databeskyttelse	6 pct.
 Betydning for borgerne	3 pct.








Statistikken vedr. principper for digitaliseringsklar lovgivning er baseret på de 74 lovforslag, som er modtaget i præhøring, og hvor sekretariatet har fremsat bemærkninger vedrørende princippefterlevelse.

Statistikken vedr. beskrivelse af implementeringskonsekvenser er baseret på de 70 lovforslag modtaget i præhøring, for hvilke sekretariatet har fremsat bemærkninger vedrørende ministeriets vurdering af implementeringskonsekvenser.

Knap hver fjerde lovforslag (24 pct.) anerkendes for at efterleve princippet om enkle og klare regler. I 14 pct. af lovforslagene beskriver ministerierne princippet om sammenhæng på tværs tilfredsstillende, mens det i 13 pct. af lovforslagene er princippet om tryk og sikker datahåndtering, der er beskrevet på tilstrækkelig vis.

Det bemærkes, at ikke alle principper er relevante for alle lovforslag.

Fordeling af lovforslag, der efterlever principper for digitaliseringsklar lovgivning

	Princip	Andel af lovforslag hvor dette fremhæves
	Enkle og klare regler	24 pct.
	Digital kommunikation	8 pct.
	Muliggøre automatisk sagsbehandling	9 pct.
	Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data	14 pct.
	Tryk og sikker datahåndtering	13 pct.
	Anvendelse af offentlig infrastruktur	6 pct.
	Forebygge snyd og fejl	8 pct.

Statistikken er baseret på de 118 lovforslag modtaget i præhøring for hvilke, sekretariatet har fremsat anbefalinger vedrørende princip efterlevelse. Et lovforslag kan fremhæves for efterlevelse af ét eller flere principper. Tabellen kan anvendes som en indikation på, hvilke principper ministerierne er relativt bedst til at inddrage i lovgivningen.

EKSEMPEL

Nemmere adgang til efteruddannelse med digitaliseringsklar lovgivning

Som led i trepartsaftalen på Undervisningsministeriets område ønsker parterne at gøre det enklere at ansøge om godtgørelse, når man tager en voksen-, efter- og videreuddannelse. Eksemplet demonstrerer god efterlevelse af en række af principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Princip #1 om enkle og klare regler

Med loven blev administrationen af godtgørelse samlet i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag. Samtidig overtog Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag ansvaret for administration af bidrag til kost og logi, så alle de arbejdsgiverfinansierede ordninger på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde fremover administreres samlet.

Princip #2 om digital kommunikation

Med loven blev det muligt at opbevare uddannelsesbeviser digitalt for gennemført voksen-, efter- og videreuddannelse, så oplysningerne er tilgængelige online for arbejdsgivere og arbejdstagere efter behov.

Princip #3 om automatiske afgørelser baseret på objektive kriterier

Fremadrettet vil udbetaling af godtgørelse og tilskud til befordring ske automatisk til virksomheden, idet det som udgangspunkt antages, at deltagerne får løn under uddannelse og transportudgifter godtgjort herfra.

Princip #4 om sammenhæng på tværs

Lovens samling af administrationen er en forenkling af ansøgnings- og udbetalingsprocessen, der indebærer, at der søges om godtgørelse og tilskud til befordring i samme arbejdsgang som tilmeldingen til kurset. Tidligere skulle der søges særskilt inden for en tidsfrist på fire uger, hvilket mange borgere glemte.

Lov om Styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse og flytning af administrationen af VEU-godtgørelsen m.v. til Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag.



Status på ministeriernes arbejde med digitaliseringsklar lovgivning

Den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning forudsætter en ny tilgang til lovprocessen, hvor de praktiske konsekvenser for administration af nye lovforslag skal overvejes grundigt allerede fra lovprocessens start.

Sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning har foretaget en undersøgelse af ministeriernes kendskab til digitaliseringsklar lovgivning og de udfordringer, ministerierne oplever i forhold til at gøre lovgivningen digitaliseringsklar. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse og en række interviews med lovskrivere og lovchefer.

Undersøgelsen viser, at:

- Ministerierne generelt har godt kendskab til digitaliseringsklar lovgivning og er fagligt klædt på til at arbejde med det i udformningen af nye lovforslag.
- Ministerierne har gjort brug af informationsmøder, videndeling mv. om digitaliseringsklar lovgivning.
- Ministerierne efterspørger flere konkrete eksempler og gode råd som inspiration til at beskrive et lovforslags implementeringskonsekvenser.
- Ministerierne benytter forskellige metoder til at vurdere, om nye lovforslag indeholder implementeringskonsekvenser. Ministerier, hvis ressort traditionelt kræver en høj grad af skønsmæssig lovgivning, har vanskeligere ved at inkorporere en fast procedure for adressering af de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning.

Digitaliseringsstyrelsen har gennemført surveyet og interviews. Der er foretaget interviews med 10 ministerier, og surveyet er sendt til 78 personer og besvaret af 22 (svarrate: 28 pct.).

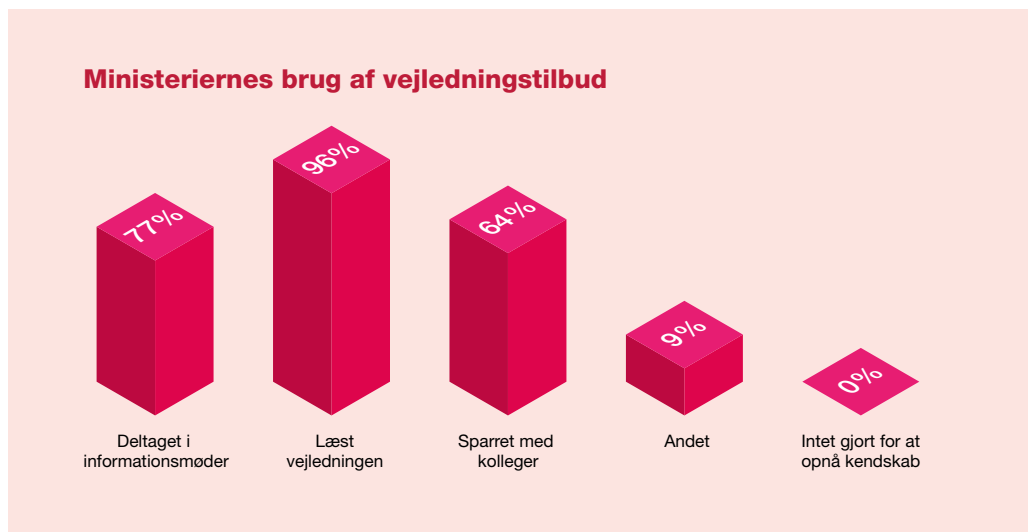
Når der skrives "ministerierne", henvises der til surveyets respondenter og/eller interviewpersonerne.

Kendskab til digitaliseringsklar lovgivning

I det første år er ministerierne blevet tilbudt forskellige former for uddannelse i form af undervisning, informationsmøder, vejledning mv. Disse tilbud er i stort omfang blevet benyttet.

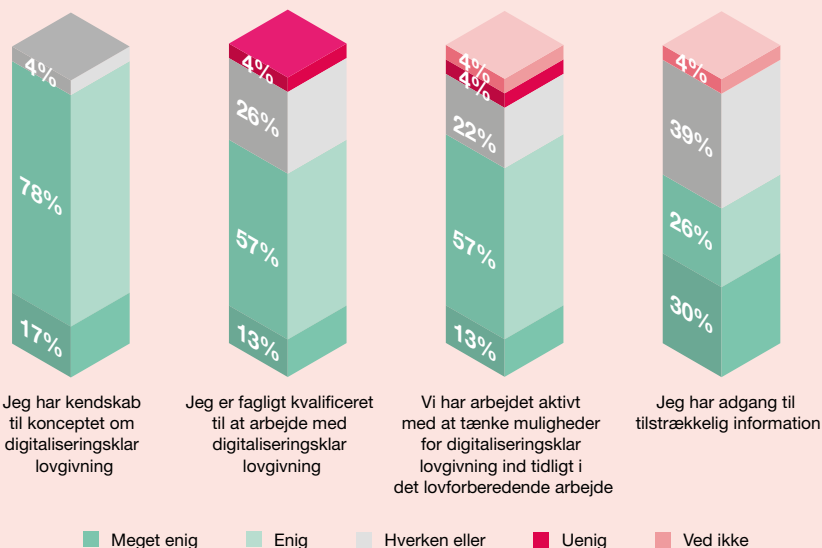
Alle respondenter har således gjort noget aktivt for at imødekomme kravene for digitaliseringsklar lovgivning.

Størstedelen af medarbejdere i ministerierne angiver at have kendskab til digitaliseringsklar lovgivning (96 pct. angiver, at de er meget enige eller enige). Over halvdelen angiver samtidig, at de er fagligt kvalificerede til at arbejde med at gøre lovforslag digitaliseringsklar. Det samlede billede er, at lidt mere end halvdelen af ministerierne angiver, at de aktivt tænker digitaliseringsklar lovgivning ind i det lovforberedende arbejde.



Ministerierne giver endvidere udtryk for, at de finder principperne meningsfulde og anvendelige i deres arbejde med at gøre lovgivningen digitaliseringsklar. Dog pointerer nogle af ministerierne, at principperne for digitaliseringsklar lovgivning i sig selv ikke har ændret på ministeriernes lovforberedende arbejde.

Kendskab og kvalificering til at arbejde med digitaliseringsklar lovgivning



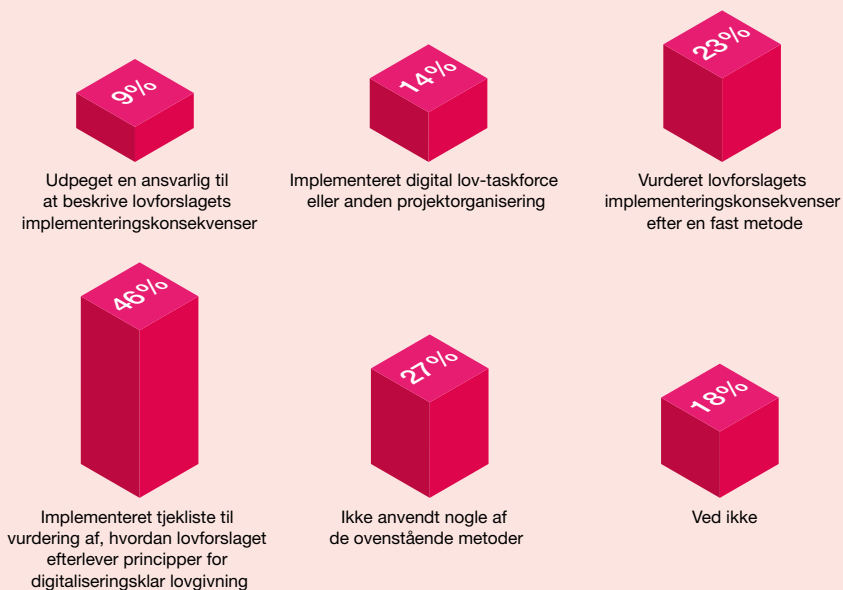
Tal rundet til nærmeste hele og derfor summen af alle svarmuligheder ikke 100 pct.

Ministeriernes lovproces og høringsprocedurer

Implementeringen af indsatsen om digitaliseringsklar lovgivning medfører, at lovgivningsprocessen er under forandring, da ministerierne i højere grad end tidligere er formelt forpligtet til at vurdere konsekvenserne af ny lovgivning, herunder at sikre så enkel lovgivning som muligt. For at imødekomme de nye krav har nogle ministerier igangsat tiltag, der forankrer digitaliseringsklar lovgivning i de interne arbejdsgange.

Størstedelen af ministerierne arbejder struktureret med at implementere digitaliseringsklar lovgivning i det lovforberedende arbejde. Ministerierne deler desuden deres erfaringer i et nyligt etableret netværk, som drives af Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning.

Anvendte metoder i udarbejdelsen af forslag. Ministeriet har:

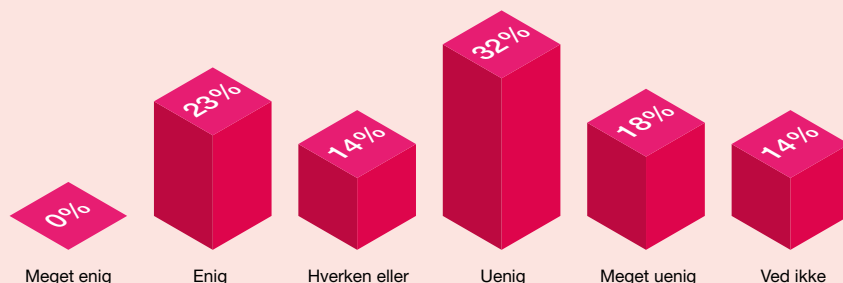


Effekt af præhøringssvar

Digitaliseringsklar lovgivning fører til konkrete ændringer i lovforslagene. En fjerdedel af de adspurgte medarbejdere i ministerierne tilkendegiver, at præhøringssvarene har ledt til ændringer i det pågældende lovforslag. I de tilfælde, hvor ministerierne angiver at være uenige i udsagnet, skyldes det næsten entydigt, at præhøringssvaret ikke indeholdt forslag til konkrete ændringer.

Det påpeges af ministerierne, at det særligt er det uformelle samarbejde og den løbende vejledning, der giver anledning til ændringer i lovforslagene.

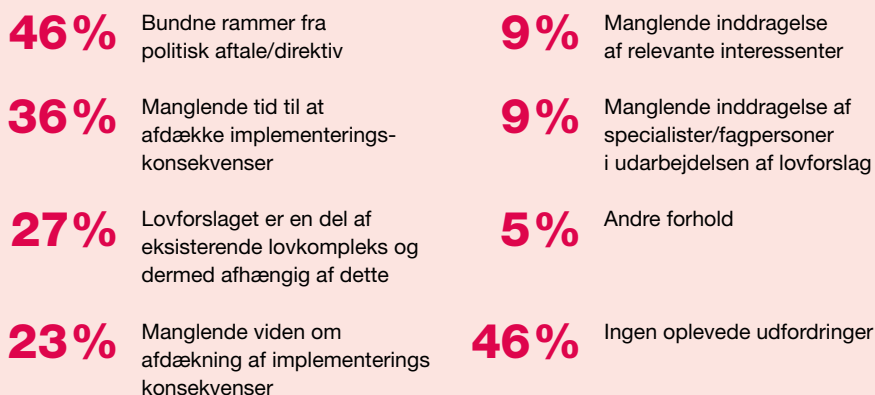
Ministeriernes vurdering af, om sekretariatets høringsvar har givet anledning til ændringer i lovforslag



Udfordringer med at gøre lovgivningen digitaliseringsklar

Lidt over halvdelen af ministerierne tilkendegiver, at de oplever konkrete udfordringer i forhold til at gøre lovgivning digitaliseringsklar. Flere faktorer gør sig gældende, herunder manglende inddragelse af interessenter eller en oplevelse af bundne rammer fra politiske aftale.

Udfordringer for at opfylde digitaliseringsklar lovgivning



EKSEMPEL

Lov om bedre vilkår for vækst og korrekt skattebetaling i dele- og platformsøkonomien

Det bliver stadig mere almindeligt for borgere at udleje deres bolig, sommerhus eller lignende via digitale platforme for deleøkonomi.

Dette kan på længere sigt blive en udfordring for skatteopkrævningen, når de deleøkonomiske platforme udbydes af udenlandske selskaber, som overlader indberetningen til den enkelte borger. For at dæmme op for en potentiel erosion af skatteprovenu, giver ny, digitaliseringsklar lovgivning de deleøkonomiske platforme et incitament for at indberette deres brugeres indtægter til skattevæsenet. Det udspringer af, at enhver borger, som gør brug af en tjeneste, der har indvilget i at indberette oplysninger til skattevæsenet, nyder godt af et øget fradrag i forhold til indtægter opnået via platformen.

Denne foranstaltning er en fordel for brugerne, for platformene og for staten, idet det ansporer platformene til at indberette brugernes indtægter og sikre brugerne et højere skattefradrag. I sidste ende giver det myndighederne det fornødne datagrundlag til at foretage effektiv skattekontrol.

Eksemplet demonstrerer god efterlevelse af princippet om intelligent it-anvendelse i kontroløjemed.



Generelle udfordringer med at indarbejde digitaliseringsklar lovgivning i lovforslag

Op mod halvdelen af ministerierne beskriver, at bundne rammer fra politiske aftaler eller fra EU-direktiver opleves som en barriere for at udforme digitaliseringsklar lovgivning.

Det påpeges blandt andet, at når politiske aftaler udformes meget specifikt, og dermed indeholder konkrete anvisninger for, hvordan lovgivningen og implementeringen af lovgivningen efterfølgende skal håndteres, er der behov for, at ikke blot lovgivning, men også politiske aftaler, lever op til digitaliseringsklar lovgivning.

Ministerierne påpeger derfor, at man i selve udformningen af politiske aftaler i højere grad bør tænke digitaliseringsklar lovgivning ind, hvis man ønsker, at ministerierne skal have mulighed for at lave konkrete ændringer i lovforslagene i forlængelse af sekretariatets hørings svar. Det følger sekretariatet op på i sekretariatets fremadrettede arbejde.

Manglende tid til at afdække implementeringskonsekvenser i det enkelte lovforslag opleves ifølge ministerierne ligeledes som en betydelig barriere for at leve op til kravet om digitaliseringsklar lovgivning. Dette underbygges af, at ministerierne hyppigst bliver anbefalet at uddybe lovforslagets implementeringskonsekvenser for fx borgere, databeskyttelse eller it-sikkerhed. I den sammenhæng nævnes det af ministerierne, at eksisterende lovgivning kan være udformet i sammenhængende lovkomplekser, hvor revisioner af enkelte elementer af lovgivningen kan vanskeliggøre at indarbejde principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Ministerier, hvis ressource traditionelt kræver en høj grad af skøns mæssig lovgivning, har tilkendegivet, at de finder det vanskeligt at inkorporere en fast procedure for adressering af de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning i det lovforberedende arbejde. Det er et fremadrettet fokusområde at have yderligere dialog med disse ministerier om, hvordan digitaliseringsklar lovgivning også kan anvendes i lovgivning, der indeholder skøns mæssig vurdering.

Interne barrierer for at indarbejde digitaliseringsklar lovgivning i lovforslag

Et fåtal af ministerierne peger på, at de oplever barrierer i forhold til den interne organisering. Det kan fx være en udfordring ikke at have tid eller mulighed for at få faglig kvalificering af lovforslagene ved at inddrage relevante specialister eller fagpersoner i det pågældende lovforslag. Det er imidlertid samtidig erfaringen, at tæt koordination mellem relevante fagligheder bidrager til velbelyste lovforslag.

Af samme årsag organiserer flere ministerier sig på nye måder, hvor nye strukturer samler forskellige fagligheder om selve lovformuleringen, så lovforslagene både gennemses af faglige specialister, eventuelle it-specialister og administrative medarbejdere. En sådan organisering kan være med til at nedbryde barrierer og muliggøre, at digitaliseringsklar lovgivning kan tænkes ind tidligere i lovgivningsprocesserne.

EU-lovgivnings betydning for digitaliseringsklar lovgivning

Mange ministerier peger på, at EU-lovgivning giver en smal ramme for national tilpasning i forbindelse med implementering af direktiver, hvilket efterlader mindre rum til efterlevelsen af kravene for digitaliseringsklar lovgivning. Det samme gør sig naturligt gældende med EU-forordninger, der er umiddelbart gældende efter vedtagelse på EU-niveau. Ministerierne efterspørger derfor, at der er mulighed for at påvirke EU-lovgivning tidligere i processen med henblik på også her at fremme tanker om digitaliseringsklar lovgivning.

Digitaliseringsstyrelsen samarbejder med Erhvervsstyrelsen om en række langsigtede initiativer for at imødekomme dette.

EKSEMPEL

Brug af lov taskforces i Erhvervsstyrelsen

I Erhvervsstyrelsen har man arbejdet aktivt med at bygge bro mellem medarbejdere med lovforberedende opgaver og medarbejdere med ansvar for digital understøttelse af lovgivning. Det sker blandt andet ved nedsættelse af en taskforce for digitalisering i tilknytning til relevante lovforslag.

Når Erhvervsstyrelsen nedsætter en taskforce for digitalisering sker det i samråd mellem styrelsens enheder for jura og digitalisering. Taskforcen har blandt andet fokus på at sikre, at en eventuel ikrafttrædelsesdato for regulering giver plads til systemtilpasninger.

Konkret har Erhvervsstyrelsen etableret et "single point of entry", som medarbejdere med lovforberedende opgaver kan kontakte, når de vurderer, at et lovforslag har behov for digital understøttelse. Herved sikres det, at der udpeges medarbejdere med de rette kompetencer til deltagelse i kvalificering af lovforslagets implementeringskonsekvenser.

En taskforce kan blandt andet bestå af en processejer og lovskriver, en it-arkitekt, en medarbejder med speciale i brugervenlighed, en medarbejder med speciale i regler og begreber for it-løsninger, en såkaldt "product owner", som har ansvar for at bygge bro og oversætte mellem fagområde og digitalisering samt medarbejdere fra kunde-service, som har en god fornemmelse for slutbrugernes behov og ønsker.

Erhvervsstyrelsen har udarbejdet en række tjeklister og et interaktivt selvevalueringsværktøj, der understøtter medarbejdere med lovforberedende opgaver i at identificere og vurdere relevante opmærksomhedspunkter i relation til digital understøttelse af lovgivning.

Eksemplet illustrerer, hvordan ministerierne arbejder aktivt med organisering af processen for det lovforberedende arbejde for blandt andet at gøre lovgivningen digitaliseringsklar.



Udviklingstiltag

På baggrund af undersøgelserne er der igangsat en række indsatser, som skal imødekomme de udfordringer, ministerierne oplever.

Udfordringer og udviklingstiltag for samlingen 2019/2020

Udfordring	Udviklingstiltag
Fokus på tidlig vurdering af implementeringskonsekvenser i politiske aftaler	Informationsmøder og vejledning for medarbejdere i ministerierne mv. Uddannelse og vejledning af nye medarbejdere Digitaliseringsklar lovgivning indgår i Digitaliseringsakademiets kurser
Efterspørgsel på konkrete erfaringer og eksempler på digitaliseringsklar lovgivning	Case-bank med eksempler på effektiv brug af digitaliseringsklar lovgivning Erfaringsnetværk til videndeling mellem alle lovchefer
Efterspørgsel på tidlig sparring i lovprocessen	Sikre tidlig dialog, fortsat samarbejde og tidlig koordinering om lovforslag
Begrænset efterlevelse af tidsfrister for prøvhøring	Undersøge mulighed for at understøtte kortlægning af lovgivningsprocessen digitalt.
EU-lovgivning sætter grænser for graden af princip efterlevelse	Fortsat dialog med EU-Kommissionen om regulering og digitalisering på EU-niveau

Vejledning- og uddannelses tiltag til medarbejdere

Der er et væsentligt udviklingspotentiale for i højere grad at indtænke digitaliseringsklar lovgivning på det politiske niveau og i politiske aftaler. Dette vil understøtte, at også lovforslag enklere kan gøres digitaliseringsklare.

På den baggrund øges indsatsen med at gøre opmærksom på indholdet af aftalen om digitaliseringsklar lovgivning. Med uddannelse og vejledning af medarbejdere i ministerierne, sigtes der mod, at digitaliseringsklar lovgivning kan forankres og blive en del af fundamentet for de embedsmænd, der forbereder oplæg til ny policy og politiske aftaler.

Som et yderligere undervisningstiltag planlægges det at inddrage digitaliseringsklar lovgivning i Digitaliseringsakademiet, der blev nedsat med strategien Et solidt it-fundament – strategi for it-styring i staten til at løfte kompetencerne inden for it og digitalisering hos generalister staten.

Konkrete erfaringer og eksempler på digitaliseringsklar lovgivning

Ministerierne efterspørger flere konkrete eksempler på, hvordan digitaliseringsklar lovgivning kan indgå i udformningen af nye lovforslag.

På den baggrund får ministerierne fremover stillet eksempler til rådighed, der demonstrerer anvendelse af principperne for digitaliseringsklar lovgivning i konkrete lovforslag.

Det er desuden hensigten at udvikle en række hjælpeværktøjer til lovskrivere, som kaldes lovkomponenter. En lovkomponent kan eksempelvis være en skabelon for en ikraft-trædelse- eller territorialbestemmelse, der går på tværs af mange lovforslag. Formålet er, at lovkomponenter skal fungere som guides til, hvordan ny lovgivning på effektiv vis kan gøres digitaliseringsklar ved, at den bliver enklere og mere ensartet på tværs.

Tilsvarende er der etableret et erfaringsnetværk med lovchefer og lovskrivere på tværs af alle ministerierne til videndeling om digitaliseringsklar lovgivning.

Tidlig dialog, fortsat samarbejde og tidlig koordinering om lovforslag

Som nævnt er det ifølge ministerierne ofte gennem uformel sparring mellem ministerierne og sekretariatet, at der skabes størst nytte i det lovforberedende arbejde. Derfor er det også ambitionen fremover at vedligeholde og udvide den gode dialog med ministerierne og opprioritere den uformelle sparring.

Procesunderstøttelse af lovgivningsprocessen

Det undersøges desuden, hvorvidt der er mulighed for at understøtte lovgivningsprocessen digitalt. Formålet hermed er dels at understøtte en smidig og hurtigere lovproces, så juridiske og faglige ressourcer kan anvendes på den komplicerede lovformulering frem for processuelle opgaver, samt at understøtte bedre fristoverholdelse og høj lov kvalitet generelt.

Dialog med EU-Kommissionen om regulering og digitalisering på EU-niveau

Ministerierne påpeger, at EU-lovgivning kan forekomme så specifik og konkret, at der ikke overlades råderum til, at ministerierne kan revidere ny lovgivning efter principperne for digitaliseringsklar lovgivning. Derfor arbejder Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning i samarbejde med Erhvervsstyrelsen på, at EU-retsakter fremadrettet skal give gode rammebetingelser for ministeriernes arbejde med at udforme digitaliseringsklar lovgivning. Sekretariatet arbejder med en række langsigtede initiativer for at imødekomme dette.

De konkrete initiativer indeholder blandt andet formidling af engelsksprogede case-beskrivelser, der anskueliggør anvendelse af principperne for digitaliseringsklar lovgivning. Indsatsen indebærer også etableringen af netværk af ligesindede aktører på tværs af medlemsstaterne, bestående af medlemsstater, der særligt prioriterer offentlig digital udvikling. Denne indsats forventes på længere sigt også at bære frugt i form af øget potentiale for bilateral erfaringsudveksling.

Bilag

Ministeriernes arbejde med digitaliseringsklar lovgivning

Bilaget præsenterer udvalgte oversigter og nøgletal om arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning fordelt på ministerier. Ministerierne er benævnt med gældende navn i perioden for Folketingets lovsamling 2018/2019. Tallene er udarbejdet af Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning på baggrund af tal fra Folketinget.dk og intern statistik.

Lovforslag med implementeringskonsekvenser

Nedenstående tabel viser antallet af fremsatte lovforslag per ministerium i samlingen 2018/19 samt hvor mange af disse, som sekretariatet på baggrund af en indledende screening har vurderet at indebære implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder. Der er stor variation mellem ministerier i andelen af lovforslag, som vurderes at have implementeringskonsekvenser.

Tabel 1

Antal fremsatte lovforslag med implementeringskonsekvenser per ministerium, 2018-19

Ministerium	Antal fremsatte lovforslag	Antal som vurderes at have implementeringskonsekvenser	Andel i pct.
Skatteministeriet	38	12	32 pct.
Justitsministeriet	37	9	24 pct.
Erhvervsministeriet	29	11	38 pct.
Sundheds- og Ældreministeriet	27	8	30 pct.
Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	24	5	21 pct.
Beskæftigelsesministeriet	20	16	80 pct.
Undervisningsministeriet	15	6	40 pct.
Udlændinge- og Integrationsministeriet	14	8	57 pct.
Børne- og Socialministeriet	13	5	38 pct.
Miljø- og Fødevarerministeriet	11	1	9 pct.
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	8	2	25 pct.
Finansministeriet	6	2	33 pct.
Uddannelses- og Forskningsministeriet	5	2	40 pct.
Udenrigsministeriet	5	1	20 pct.
Forsvarsministeriet	4	1	25 pct.
Kulturministeriet	4	2	50 pct.
Økonomi- og Indenrigsministeriet	4	0	0 pct.
Kirkeministeriet	0	0	0pct.
Gennemsnit	15	5	33 pct.

Lovforslag modtaget i præhøring

Nedenstående tabel viser antallet af lovforslag, som sekretariatet har modtaget i præhøring sammenholdt med antallet af lovforslag, som sekretariatet indledningsvist har vurderet at have implementeringskonsekvenser. Som det fremgår af tabellen, har størstedelen af ministerierne sendt flere lovforslag i præhøring hos sekretariatet, end det var forventet på baggrund af screeningen af lovprogrammet for 2018/2019.

Tabel 2
Antal lovforslag modtaget i præhøring per ministerium, 2018-19

Ministerium	Antal lovforslag modtaget i præhøring	Antal som vurderes at have implementeringskonsekvenser
Skatteministeriet	29	12
Justitsministeriet	12	9
Erhvervsministeriet	15	11
Sundheds- og Ældreministeriet	10	8
Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	8	5
Beskæftigelsesministeriet	11	16
Undervisningsministeriet	6	6
Udlændinge- og Integrationsministeriet	8	8
Børne- og Socialministeriet	5	5
Miljø- og Fødevarerministeriet	3	1
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	4	2
Finansministeriet	2	2
Uddannelses- og Forskningsministeriet	2	2
Udenrigsministeriet	2	1
Forsvarsministeriet	0	1
Kulturministeriet	3	2
Økonomi- og Indenrigsministeriet	0	0
Kirkeministeriet	0	0
Gennemsnit	7	5

Antal høringsvar med anbefalinger

Nedenstående tabel viser antallet af høringsvar, hvor sekretariatet har fundet anledning til at fremsætte egentlige anbefalinger til sikring af lovforslagets principfterlevelse eller til beskrivelsen af lovforslagets implementeringskonsekvenser.

Tabellen viser, at sekretariatet giver anbefalinger til lovgivningens udformning i et flertal af høringsvarene. Der er dog relativt stor spredning mellem de enkelte ministerier i forhold til, hvor stor en andel af høringsvarene, der indeholder anbefalinger til justeringer.

Tabel 3
Antal høringsvar med anbefalinger
per ministerium, 2018-19

Ministerium	Antal lovforslag modtaget i præhøring	Antal høringsvar med anbefalinger	Andel i pct.
Skatteministeriet	29	15	52 pct.
Justitsministeriet	12	10	83 pct.
Erhvervsministeriet	15	9	60 pct.
Sundheds- og Ældreministeriet	10	7	70 pct.
Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	8	6	75 pct.
Beskæftigelsesministeriet	11	9	81 pct.
Undervisningsministeriet	6	5	83 pct.
Udlændinge- og Integrationsministeriet	8	1	13 pct.
Børne- og Socialministeriet	5	5	100 pct.
Miljø- og Fødevarerministeriet	3	2	66 pct.
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	4	4	100 pct.
Finansministeriet	2	1	50 pct.
Uddannelses- og Forskningsministeriet	2	1	50 pct.
Udenrigsministeriet	2	2	100 pct.
Forsvarsministeriet	0	0	0 pct.
Kulturministeriet	3	2	66 pct.
Økonomi- og Indenrigsministeriet	0	0	0 pct.
Kirkeministeriet	0	0	0 pct.
Gennemsnit	7	4	57 pct.

Fristefterlevelse

Nedenstående tabel viser, hvor mange dage forud for lovforslagets udsendelse i offentlig høring det enkelte ministerium i gennemsnit indsender lovforslag i præhøring hos sekretariatet. Det skal bemærkes, at gennemsnitsberegningen vil være mere sårbar for "outliers" jo færre lovforslag det enkelte ministerium har sendt i høring.

Som det fremgår af tabellen, er der stor variation, i forhold til hvor tidligt det enkelte ministerium i gennemsnit sender lovforslag i præhøring, og dermed i hvor høj grad de opfylder fristen om at sende lovforslag med implementeringskonsekvenser i præhøring seks uger før lovforslagets udsendelse i offentlig høring.

Tabel 4

Ministeriernes efterlevelse af kravet om at sende lovforslag i præhøring seks uger før høring per ministerium, 2018-19

Ministerium	Antal lovforslag modtaget i præhøring	Gns. antal dage før offentlig høring
Skatteministeriet	29	22
Justitsministeriet	12	22
Erhvervsministeriet	15	59
Sundheds- og Ældreministeriet	10	21
Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	8	-8
Beskæftigelsesministeriet	11	25
Undervisningsministeriet	6	8
Udlændinge- og Integrationsministeriet	8	14
Børne- og Socialministeriet	5	12
Miljø- og Fødevareministeriet	3	26
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	4	16
Finansministeriet	2	58
Uddannelses- og Forskningsministeriet	2	9
Udenrigsministeriet	2	-3
Forsvarsministeriet	0	0
Kulturministeriet	3	2
Økonomi- og Indenrigsministeriet	0	0
Kirkeministeriet	0	0
Gennemsnit	7	16

Vil du vide mere

Sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning står til rådighed for yderligere dialog og vejledning om digitaliseringsklar lovgivning. Det kan både være i form af rådgivning og videndeling på møder eller ved oplæg.

Kontakt Sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning på **klarlovgivning@digst.dk**

Udgivet af Digitaliseringsstyrelsen
Marts 2020

ISBN 78-87-93073-27-2 (tryk)
ISBN 978-87-93073-28-9 (web)

Design BGRAPHIC
Tryk Rosendahls

digst.dk