



REGERINGEN

Enkle regler, mindre bureaukrati

— lovgivning i en digital virkelighed

Finansministeriet

OKTOBER 2017



REGERINGEN

Enkle regler, mindre bureaukrati

— **lovgivning i en digital virkelighed**

Finansministeriet

OKTOBER 2017

Forord

Det danske velfærdssamfund er et af verdens bedste. Men samtidig er den offentlige sektor blevet stor og kompleks, fordi der over årene er tilført nye opgaver og lagt lag på lag af regulering, som myndighederne skal forholde sig til. På nogle områder møder borgere og virksomheder så komplekse og upræcise regler, at det kan være svært at vide, hvad der gælder. Komplekse regler med mange undtagelser, uklare begreber eller mange proceskrav, kan også være vanskelige at administrere og resultere i lange sagsbehandlingstider og hindre en effektiv og digital forvaltning.

Regeringen vil rydde op i det offentlige bureaukrati, så der kan frigøres tid og ressourcer til den borgernære service. Der skal luges ud i unødvendige og komplekse regler, og det skal undgås, at nye regler bliver svære at forstå og få til at fungere i en digital virkelighed. Komplekse regler kan være én af årsagerne til, at it-projekter kører af sporet. Lovgivningen skal udformes, så den er nem at administrere, og så det er muligt at understøtte administrationen digitalt.

Regeringen ønsker derfor at skabe *digitaliseringsklar lovgivning* – lovgivning, som er enkel og klar og skaber grundlaget for en mere reel og systematisk afbureaukratisering af den offentlige sektor. Digitaliseringsklar lovgivning skal understøtte en lettere hverdag for de offentligt ansatte og en mere effektiv offentlig sektor og digital betjening af borgere og virksomheder. Med andre ord skal lovgivningen understøtte det digitale samfund, Danmark er i dag.

Digitaliseringsklar lovgivning kan sikre en mere tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning, der anvender ressourcerne værdiskabende og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor. Digitaliseringsklar lovgivning har potentialet til at blive vor generations største bidrag til afbureaukratisering af den offentlige sektor.

Regeringen har derfor en ambition om, at al ny lovgivning skal være digitaliseringsklar fra 1. juli 2018. Samtidig skal eksisterende lovgivning på sigt gradvist revideres. At skabe digitaliseringsklar lovgivning kræver en indsats på flere områder og involverer en lang række aktører. Det er helt centralt, at alle politikere på tværs tager ansvar for, at lovgivningen udformes, så den er nemmere at administrere – også digitalt.

Målsætning for digitaliseringsklar lovgivning

Regeringens ambition er, at al ny lovgivning, så vidt det er muligt, skal være klar til at kunne administreres helt eller delvist digitalt pr. 1. juli 2018. Lovforslag, der skal fremsættes fra og med Folketingsåret 2018/19, og de administrative forskrifter, der udstedes fra 1. juli 2018, skal så vidt muligt være digitaliseringsklar. Ministerierne opfordres desuden til at overveje, om de nye retningslinjer kan følges allerede nu hvor relevant.

Det er regeringens målsætning, at digitaliseringsklar lovgivning skal levere administrative gevinster for 1 mia. kr. i 2020 og 3 mia. kr. i 2025 og derigennem bidrage til den nationale målsætning for afbureaukratisering, som vil indgå i regeringens samlede reformprogram til Sammenhængsreformen i 2018. Det svarer til at frigøre ca. 7,5 mio. timer årligt i den offentlige sektor, som i stedet kan bruges til kernevelfærd.

Regeringen vil med dette udspil sikre en mere klar og enkel lovgivning, som en forudsætning for vores digitale hverdag, og hvordan de forventninger og krav, som borgere, medarbejdere og virksomheder – med rette – har til en mere tidssvarende offentlig sektor, kan imødekommes.

Sophie Løhde

Minister for offentlig innovation

1 En bedre og mere sammenhængende offentlig sektor

I Danmark har den offentlige sektor i mange år arbejdet målrettet med at modernisere den offentlige service gennem afbureaukratisering og digitalisering. Men der opstår løbende nye udfordringer, teknologiske muligheder og ny viden, som det er afgørende, at den offentlige sektor løbende arbejder for at tilpasse sig.

Den offentlige sektor skal være tidssvarende og sammenhængende, og samtidig bestræbe sig på at være tilgængelig og brugervenlig. Borgere og virksomheder skal kunne forstå den offentlige sagsbehandling, og være trygge ved de afgørelser, der træffes. Der skal derfor være gennemsigtighed i sagsbehandlingen og respekt for grundlæggende retssikkerhedsprincipper.

Digitalisering af den offentlige sektor kan bidrage til, at borgere og virksomheders forventninger og krav til en moderne offentlig sektor imødekommes, samtidig med at der frigøres tid til kerneopgaverne og mere velfærd.

Digitalisering kan bidrage til udvikling af den offentlige sektor på flere punkter:

- Bedre service over for borgere og virksomheder.
- Større gennemsigtighed i sagsbehandlingen og øget retssikkerhed.
- Enklere processer og en mere effektiv offentlig sektor.
- Forebygge snyd og fejl.

Brugerne af den offentlige sektor skal være i centrum, når der arbejdes med offentlig digitalisering. Det er centralt, at øget digitalisering understøtter, at borgere og virksomheder får en bedre service fra de offentlige myndigheder. Digital understøttelse af administrative arbejdsgange giver en bedre, hurtigere og mere ensartet sagsbehandling. Samtidig er der adgang til digitale selvbetjeningsløsninger døgnet rundt. Der er mange eksempler på, at digitalisering på den rigtige måde, hvor lovgivningen understøtter digital administration, kan forbedre den offentlige service, *jf. fx boks 1*.

Boks 1

Udbetaling af feriepenge – nemmere for lønmodtagere og virksomheder

Tidligere

Hver gang lønmodtageren skulle afholde ferie, skulle et fysisk svarkort udfyldes med antal feriedage, kontonummer og underskrift fra arbejdsgiver/a-kasse/kommune og sendes til Feriekonto. Feriekonto behandlede ansøgningen manuelt (feriekort blev scannet og indlæst maskinelt i systemet) og pengene blev udbetalt til lønmodtager.

Nu

Arbejdsgiver indberetter feriepenge til elndkomst samtidig med lønindberetning. Feriekonto henter automatisk oplysninger om optjent ferie fra elndkomst og opkræver herefter feriepengene fra virksomhederne. Når lønmodtager skal holde ferie bestilles pengene på borger.dk/feriepenge ved hjælp af NemID. Der går normalt højst 3 dage (ofte kortere tid), fra lønmodtager bestiller sine feriepenge, og til pengene er til disposition på Nemkonto. Loven er ændret således, at Feriekonto kan hente oplysninger om optjent ferie direkte i elndkomst og anvende dem uden forudgående partshøring. Desuden er tildelingskriterierne ændret således, at arbejdsgiver/a-kasse/kommune ikke længere skal skrive under på, at lønmodtager afholder ferie i en given periode. I stedet sker der en efterfølgende maskinel kontrol for dobbeltforsøgelse på baggrund af en digital forespørgsel fra kommuner/a-kasser.

Udbetaling af lønrefusion – bedre offentlig service med digitale arbejdsgange

Offentlige og private arbejdsgivere, der har udbetalt løn til erhvervsskoleelever under elevernes skoleophold, kan få udbetalt refusion af Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB).

Tidligere

Arbejdsgiver skulle udfylde et svarkort med lønsoplysninger mv. og returnere det til AUB, som manuelt behandlede ansøgningerne (svarkortet blev scannet og indlæst maskinelt i systemet) og pengene blev herefter udbetalt til arbejdsgiver.

Nu

Når AUB automatisk har modtaget information om, at en elev er på skole, sender AUB et digitalt brev til arbejdsgiver om, at der udbetales refusion. Såfremt arbejdsgiveren er uenig i det beregnede refusionsbeløb, kan arbejdsgiveren korrigere i oplysningerne via AUB's selvbetjeningsløsning på Virk.dk. Korrigerer arbejdsgiverne ikke i oplysningerne, udbetaler AUB automatisk refusionen efter 10 bankdage. Processen er fuldt ud dataunderstøttet ved hjælp af skolernes elevadministrative system (EASY-A) som Undervisningsministeriet har ansvaret for, og hvortil skolerne indberetter elevernes ophold. Tildelingskriterierne er uændrede, men arbejdsgiver skal som udgangspunkt intet foretage sig, når deres elever er på skole, da lønrefusion udbetales automatisk, uden forudgående partshøring, via indberetning fra skolen. AUB er således i langt de fleste tilfælde ikke i kontakt med arbejdsgiverne, før lønrefusionen udbetales.

Kilde: Udbetaling Danmark.



Digitale løsninger og en klar, enkel og entydig lovgivning kan øge gennemsigtigheden i sagsbehandlingen ved, at borgere og virksomheder i højere grad kan få indsigt i deres sager og danne sig et overblik over de oplysninger, den offentlige sektor ligger inde med. En velunderstøttet og gennemtænkt digital administration giver desuden nye muligheder for at hindre fejl og gøre sagsbehandlingen mere ensartet. Hertil kommer, at digitale selvbetjeningsløsninger kan være en gevinst for borgere, som af forskellige årsager kan have svært ved at læse, idet de fx giver mulighed for oplæsning af tekst. Digitaliseringsklar lovgivning kan på denne måde bidrage til at højne retssikkerheden.

Boks 2

Faste ikrafttrædelsestidspunkter for erhvervsrettet lovgivning – nemmere for virksomhederne at holde øje med ny lovgivning og forberede sig på nye regler

Regeringen har indført to faste årlige ikrafttrædelsesdatoer i Danmark, således at alle lovforslag og bekendtgørelser som hovedregel skal træde i kraft enten den 1. januar eller 1. juli, såfremt de har direkte konsekvenser for erhvervslivet.

Der kan dog opstå situationer, fx pga. implementeringsfrister i EU-retsakter, hvor det vil være vanskeligt at overholde de to årlige ikrafttrædelsestidspunkter. Derfor kan ikrafttrædelsesdatoerne undtagelsesvist fraviges, såfremt der er tale om:

- 1) regulering af særlig hastende eller ekstraordinær karakter (fx skatte- og afgiftsindgreb, regulering af produkter eller lignende, som udgør betydelig risiko for befolkningen og regulering af husdyrsygdomme).
- 2) regulering, hvor der vurderes at være væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger ved at vente med at lade love og bekendtgørelser træde i kraft på den kommende ikrafttrædelsesdato, fx i forbindelse med regulering i tilknytning til finansloven, skattereformer eller hvor erhvervslivet efterspørger, at ikrafttrædelsen sker før den næstkommende ikrafttrædelsesdato.
- 3) regulering, hvor det følger af Danmarks EU-retlige eller andre internationale forpligtelser, at de nationale regler skal træde i kraft snarest muligt eller på et bestemt tidspunkt, eller hvor det er sandsynliggjort, at det vil være en ulempe for danske virksomheder, hvis de omfattes af nye EU-regler før den af EU fastlagte implementeringsfrist.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Når digitale løsninger udarbejdes og anvendes, er det særligt vigtigt at have blik for grundlæggende retssikkerhedsprincipper, så det sikres, at de også tilgodeses, selvom administrative processer tilrettelægges anderledes og digitaliseres. Borgere og virksomheder skal have sikkerhed for, at grundlæggende retssikkerhedsgarantier bevares – også når forvaltningen bliver digital og nye teknologier tages i brug.

Boks 3

Hvad sker der med retssikkerheden, når forvaltningen bliver digital?

Digitalt understøttet forvaltning af digitaliseringsklar lovgivning kan øge retssikkerheden gennem:

- Større gennemsigtighed i sagsbehandlingsprocesser.
- Større indsigt i egen sag og sagsoplysninger.
- Færre fejl.
- Mere ensartet sagsbehandling.
- Bedre tilgængelighed for borgere.

Digitalisering kan altså – hvis anvendt rigtigt – øge retssikkerheden for den enkelte. Der er dog også nogle begrænsninger, som det er væsentligt at være opmærksom på:

- Fejl i it-programmer og registeroplysninger gentages på efterfølgende sager, indtil det rettes - muligheden for efterfølgende at kunne rette bør derfor indtænkes.
- De opstillede kriterier opfanger måske ikke alle situationer, og atypiske sager kan derfor få en "urimelig behandling". Det kan evt. håndteres ved at indføre en særlig behandling af sådanne sager, fx en form for opsamlingskategori, som evt. administreres manuelt.

Kilde: Digitaliseringsstyrelsen.

Foruden at forbedre servicen og brugervenligheden for borgere og virksomheder, kan øget digitalisering af forvaltningen gøre den offentlige sektor mere effektiv. Digitalisering og automatisering af administrative arbejdsgange kan frigøre ressourcer, som i stedet kan bruges på en grundigere behandling af mere komplicerede sager eller frigøres til andre formål. Det vil sige, at en del af de ressourcer, der i dag går til ren administration, i stedet kan bruges på fx kernevelfærd som sundhed og ældre.

Digitalisering har allerede bidraget til ressourcebesparelser i den offentlige sektor. Eksempelvis er besparelspotentialet for overgangen fra fysisk til digital post opgjort til omkring 1 mia. kr. Hertil kommer, at den digitale tinglysning har medført besparelser på 200 årsværk, samtidig med at servicen over for borgere og virksomheder er forbedret betragteligt. Størstedelen af sagerne behandles nu inden for få sekunder, *jf. boks 4*.

Boks 4

Digital tinglysning – effektiv service til gavn for borgere og virksomheder

Folketinget vedtog i 2006, at tinglysningsprocessen skulle digitaliseres og så vidt muligt automatiseres. Det var en større omstilling, som hermed blev sat i gang, og som også gav nogle problemer i begyndelsen. I dag foregår al tinglysning på grundlag af digitale dokumenter, der anmeldes på www.tinglysning.dk og underskrives med digital signatur. Omkring 83 procent af alle anmeldelser behandles automatisk, mens de resterende – typisk mere komplicerede – anmeldelser behandles manuelt af cirka 100 medarbejdere. Digitaliseringen af tinglysningen har nedbragt behandlingstiden af anmeldelser til tinglysningen betragteligt, således at den i de fleste tilfælde er få sekunder og har samtidig frigivet omkring 200 årsværk. Digitalisering har således medført, at tinglysningen i dag er mere effektiv, hvilket frigiver ressourcer og er til gavn for såvel borgere som virksomheder.

Kilde: Justitsministeriet.



1.1

Lovgivning som en forudsætning for effektiv og digital forvaltning

På flere fronter er der gevinster at hente ved at digitalisere forvaltningen yderligere. Det kan give en bedre og mere effektiv forvaltning til gavn for borgere og virksomheder. Der skal dog ikke digitaliseres for digitaliseringens skyld – det skal gøres ordentligt og med blik for de kloge og værdiskabende valg. Det er væsentligt, at hidtidige erfaringer med offentlig digitalisering tages til efterretning, de succesfulde såvel som de mindre succesfulde. Der er sket fejl, og nogle it- og digitaliseringsprojekter er ikke lykkedes, mens andre er endt anderledes end planlagt.

Én af årsagerne til, at store it-projekter kan køre af sporet, er kompleksitet i det underliggende regelgrundlag. EFI viste fx, at juridisk kompleksitet ikke kan løses med et it-system. Således var kompleks lovgivning med mange undtagelser og skøn en afgørende årsag til, at EFI i sidste ende måtte opgives, *jf. boks 5*.

Boks 5

EFI – Kompleks lovgivning kan umuliggøre digital administration

EFI (Et Fælles Inddrivelsessystem) og det tæt forbundne DMI (Debitor Motor Inddrivelse) blev udviklet over en længere årrække og efter flere forsinkelser trinvis idriftsat i september 2013. Efter to års drift blev al automatisk inddrivelse via EFI/DMI stoppet i september 2015, hvorefter det blev besluttet at nedlukke systemerne i en kontrolleret og gradvis proces. Baggrunden for beslutningerne var, at EFI/DMI i nogle tilfælde havde foretaget ulovlig inddrivelse og samtidig indeholdt fejlbehæftede og mangelfulde data. Herudover blev det konstateret, at en væsentlig årsag til problemerne med EFI/DMI bundede i, at EFI/DMI skulle tage hensyn til en kompleks lovgivning med mange særregler for forskellige typer af gæld. Det er således nødvendigt at harmonisere og forenkle inddrivelsesreglerne for at sikre udviklingen af det nye it-system til inddrivelse.

Kilde: Skatteministeriet.

Det er derfor helt centralt, at juridiske krav indtænkes helt fra start, sammen med muligheden for at (gen)anvende offentlige data, i forbindelse med udvikling af nye it-systemer. Genanvendelse af data kan endvidere bidrage til færre administrative byrder for virksomheder og borgere, som slipper for at indberette de samme oplysninger til flere forskellige myndigheder. Regeringens kasseeftersyn af it-området har vist, at staten samlet set har ca. 4.200 it-systemer, hvoraf ca. 430 it-systemer vurderes som kritiske for statens - eller for samfundets - virke som helhed. Over 150 af de kritiske it-systemer er i dårlig stand, hvilket øger risikoen for nedbrud og kompromittering. Der er således en række kritiske it-systemer, som i nær fremtid skal moderniseres eller udskiftes. I den forbindelse kan det være

relevant at indarbejde evt. lovgivningskrav helt fra start ved udviklingen af de nye it-systemer. Det kan dog også være nødvendigt at se på selve udformningen af lovgivningen, *jf. boks 7*.

Kendetegn ved lovgivning, som ikke understøtter digital forvaltning optimalt

Lovgivningen er på nogle områder blevet meget kompleks med mange målgrupper og undtagelsesmuligheder, som gør det vanskeligt at få klarhed over, hvad den enkelte har ret til, og som hindrer en effektiv digital forvaltning. I lov om aktiv beskæftigelsesindsats, *jf. boks 14*, var der i 2003 8 målgrupper samlet under loven, mens der i dag er 14 målgrupper med hver deres underliggende regelsæt. Og hvor der inden for de enkelte målgrupper i nogle tilfælde differentieres på alder, uddannelsesbaggrund og ledighedsanciennitet. I takt med, at der bliver indført nye undtagelser, krav eller ordninger i den eksisterende lovgivning, opstår der knopskydninger i lovgrundlaget, som skaber uigennemsigthed og vanskeliggør administrationen.

Et eksempel herpå er kontanthjælpsloftet, som blev indført i 2016. Fordi der i forvejen fandtes en lang række ydelsessatser og kategorier for hjælp i kontanthjælpssystemet, er kontanthjælpsloftet fastsat med 23 forskellige satser, hvilket har bidraget til at gøre den it-mæssige implementering og efterfølgende administration af kontanthjælpsloftet forholdsvis kompleks, *jf. boks 12*.

Lovteksten kan også indeholde uklare begreber, som fx "samlivsforhold" eller "vandløbsbredde", som gør, at det er vanskeligt at fastlægge, hvad der ligger i begrebet.

Lovteksten kan også indeholde dokumentations- og proceskrav om fx identifikation i form af dåbsattest, kørekort eller personligt fremmøde, som gør det vanskeligt at digitalisere sagsgangene. I nogle tilfælde vil kravene kunne erstattes, fx med NemID, men kravene kan også have en sådan væsentlig selvstændig funktion, at de bør fastholdes. Endelig kan lovgivningen indeholde krav om udøvelse af skøn, som kan hindre, at hele processen digitaliseres.

En enkel og klar lovgivning, som nemt kan omsættes til regler i et it-system, er en forudsætning for effektiv digitalisering af den offentlige forvaltning. Når en regel skal omsættes til et it-program skal fortolkningen af reglen være entydig. Lovgivningen bør derfor, hvor det ikke sker på bekostning af væsentlige hensyn bag reglerne, forenkles, gøres mere klar, tidssvarende og digitaliseringsklar.

Principper for digitaliseringsklar lovgivning

Lovgivningen er digitaliseringsklar, når den er proces- og teknologineutral, *jf. bl.a. boks 6*, samtidig med at den så vidt muligt anvender fællesbegreber frem for særbegreber og objektive kriterier frem for skøn, *jf. boks 8*. Hertil kommer, at begreberne i lovteksten skal være klart og ensartet defineret, så det evt. kan understøttes af data, gerne som det offentlige allerede har til rådighed.



Boks 6

Afskaffelse af krav om personlig underskrift på afgørelser – et formkrav der hindrede digitale processer

Som konsekvens af den øgede digitalisering af den offentlige sagsbehandling blev Forvaltningsloven i 2013 ændret, så der ikke længere var et krav om, at forvaltningsretlige afgørelser skulle påføres en personlig underskrift.

I stedet blev det muligt at anvende fx digital signatur, autosignatur eller anden signatur. Med lovændringen blev et formkrav om, at afgørelser skal underskrives personligt, som kunne hindre en effektiv digitalisering af arbejdsgange, tilpasset så det blev tidssvarende og teknologineutralt. Kravet i forvaltningsloven er nu, at afgørelsen, som udgangspunkt enten skal være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af afsenderen af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Lovændringen muliggør en effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer gennem digitalisering af den offentlige sagsbehandling.

Kilde: Justitsministeriet.

Ved at gøre lovgivningen digitaliseringsklar bliver det muligt at anvende digitale værktøjer og nye teknologier, så administrative arbejdsgange kan understøttes digitalt og – hvor det er hensigtsmæssigt – automatiseres.

Når en sagsbehandling automatiseres, betyder det, at den foregår med lille eller ingen involvering af en sagsbehandler. Hvis en borger søger om en ydelse via en selvbetjeningsløsning, kan det fx automatisk blive beregnet, om borgeren har ret til ydelsen samt hvilken størrelse, den skal have. Selv hvis en sagstype kræver faglige vurderinger, og derfor ikke fuldt ud lader sig automatisere, kan digitalisering understøtte dele af sagsbehandlingen. Der er allerede flere eksempler på områder, hvor sagsbehandlingen understøttes af digitale systemer, *jf. boks 7*.

Boks 7

Eksempel på automatisk udbetaling af barselsrefusion til arbejdsgivere uden ansøgning

Alle arbejdsgivere på det private arbejdsmarked er obligatorisk omfattet af Barsel.dk, medmindre virksomhedens ansatte er dækket af en anden godkendt decentral barselsordning. Barsel.dk udbetaler refusion som supplement til de barselsdagpenge, der udbetales fra Udbetaling Danmark, når ansatte får løn under barsel.

Ordningen er født med digitaliseringsklar lovgivning.

Virksomhedernes bidrag til Barsel.dk beregnes og opkræves automatisk på baggrund af virksomhedernes indbetaling af ATP-bidrag. Refusion udbetales automatisk uden ansøgning, hvis virksomhedens ansatte modtager barselsdagpenge fra Udbetaling Danmark. Virksomheder, der kun er delvist omfattet af Barsel.dk (når en del ansatte er dækket af Barsel.dk, og andre ansatte er dækket i en anden godkendt barselsordning) skal anmode om refusion via selvbetjening.

Hos Barsel.dk træffes der automatisk afgørelse om udbetaling på grundlag af data fra Udbetaling Danmark om udbetaling af barselsdagpenge. Tilsvarende beregnes størrelsen på refusionen automatisk på dette datagrundlag.

Afgørelser om retten til refusion omgøres automatisk på baggrund af data fra Udbetaling Danmarks barselsdagpenge, når der sker ændringer som følge af fx en medforælders orlov eller som følge af ændringer i udbetalt løn eller orlovens art.

Er der tidligere udbetalt for meget refusion, sker der enten en modregning i tilgodehavende refusion eller en tilbagesøgning i form af et opkrævningsbrev. I begge breve orienteres om klagemuligheden. På Virk.dk kan virksomhederne til enhver tid se den aktuelt beregnede refusion pr. medarbejder og orlovsperiode. Informationerne herom gives generelt med forbehold for efterfølgende ændringer.

Kilde: Udbetaling Danmark.

Generelt set vil ét eller flere sagsbehandlingsskridt kunne automatiseres, såfremt lovgivningen lever op til følgende rettesnore:

- Objektive kriterier: Det bliver nemmere at afgøre, om et kriterie er opfyldt, hvis de så vidt muligt er objektive. Fx vil et kriterie om "størstedelen af året" være genstand for skøn og fortolkning, alt imens et kriterie om "mere end 250 kalenderdage om året" kan vurderes objektivt.
- Klare og entydige definitioner af begreber: Det bør være klart og entydigt defineret, hvad fx "samlivsforhold" vil sige.
- Fællesbegreber frem for særbegreber: Hvis det samme – eller næsten det samme – begreb anvendes i flere love, bør den samme definition af begrebet anvendes. Fx så begrebet "indkomst" så vidt muligt har samme betydning i forskellige love.
- Data kan understøtte begreberne: Hvis der eksisterer eller kan etableres gode data, som understøtter lovens begreber, bliver det muligt at anvende og genbruge data, som det offentlige allerede har. Fx et register, der fortæller hvem der bor på adressen (CPR), eller et register, der fortæller hvad disse personers indkomst er (eIndkomst). Det er derfor væsentlig tidligt at skabe sig et overblik over databehov og datadelingsmuligheder, så de kan anvendes i den efterfølgende administration og der skabes sammenhæng i den offentlige service.



Boks 8

Obligatorisk vurdering af om lovgivningen er digitaliseringsklar

Det er regeringens ambition, at al ny lovgivning fra 1. juli 2018 skal være digitaliseringsklar. Det skal være obligatorisk at vurdere om lovgivningen er digitaliseringsklar, idet den så vidt muligt overholder nedenstående seks obligatoriske principper for digitaliseringsklar lovgivning. Kun såfremt særlige hensyn gør sig gældende, eksempelvis varetagelse af barnets tarv mv., bør principperne fraviges. Det er både nye forslag til hovedlove og ændringslove samt nye administrative forskrifter, navnlig bekendtgørelser, som skal være digitaliseringsklare. Ministerierne opfordres desuden til at overveje om de nye retningslinjer kan følges allerede nu hvor relevant.

Princip 1: Lovgivningen består af enkle og klare regler

Princip 2: Al borger- og virksomhedskommunikation bør så vidt muligt være digital

Princip 3: Lovgivningen bør understøtte hel eller delvis automatisering af sagsbehandlingen, hvor det er muligt. Det indebærer, at lovgivningen i udgangspunktet:

- Indeholder objektive kriterier frem for skøn
- Er teknologi-neutral
- Indeholder klare og entydigt definerede begreber
- Anvender fællesbegreber frem for særbegreber
- Genbruger eksisterende data
- Standardiserer processer.

Princip 4: Begreber bør være ens og relevante data bør så vidt muligt genbruges på tværs af myndigheder

Princip 5: Fællesoffentlige it-løsninger og standarder bør anvendes

Princip 6: Lovgivningen bør forebygge snyd og fejl.

De seks principper for digitaliseringsklar lovgivning vil blive indarbejdet i Justitsministeriets vejledning for lovkvalitet.

Regeringen vil endvidere fastsætte en række principper for agil og fremtidssikret erhvervsrettet lovgivning, som skal gøre det lettere for virksomheder og myndigheder at anvende nye digitale teknologier og forretningsmodeller. Principperne vil indgå i en kommende strategi for Danmarks digitale vækst.

Kilde: Digitaliseringsstyrelsen.

Gevinster ved digitaliseringsklar lovgivning

Potentialet for at realisere gevinster ved digitalisering i form af bedre service og effektiv opgaveløsning vil generelt set blive øget betragteligt, hvis jura og it i højere grad tænkes sammen.

Når regelgrundlaget i højere grad bygger på objektive kriterier, vil borgere, medarbejdere og virksomheder få nemmere ved at gennemskue, hvilke rettigheder de har. Samtidig vil digitale løsninger kunne give større ensartethed i sagsbehandlingen og større transparens – også i de situationer, hvor fx afgørelser på et objektivt, men komplekst sagsområde, skal kommunikeres klart og tydeligt til borgerne. Det vil kunne styrke retssikkerheden. Omvendt skal man også være opmærksom på, at hvis der utilsigtet opstår en fejl i sagsbehandlingen, vil fejlen gå igen i alle sager som behandles i it-systemet, indtil fejlen bliver rettet.

Når digitale systemer hænger bedre sammen på et solidt digitaliseringsklart lovgrundlag, bliver det muligt at genbruge data på tværs af myndigheder og systemer. Offentlige myndigheder vil derfor bruge færre ressourcer på samarbejde og koordinering. Hertil kommer, at borgere og virksomheder i højere grad vil kunne nøjes med at afgive deres oplysninger et sted, frem for at skulle indtaste de samme oplysninger i flere forskellige systemer.

Øget sammenhæng i myndighedernes service vil mindske borgere, medarbejderes og virksomheders oplevelse af bureaukrati. Det gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor manglende kommunikation mellem myndigheder medfører, at sager går i stå eller trækker ud, eller i de tilfælde, hvor borgere og virksomheder oplever, at de selv skal varetage koordineringen mellem myndigheder.

Når lovgivningen gøres digitaliseringsklar, bliver den nemmere at administrere digitalt. Den bliver ofte også enklere og mere klar, men det er dog ikke det samme som, at lovteksten nødvendigvis bliver kortere. Det kan godt kræve flere ord at gøre det entydigt og klart, hvad reglen er. Digitaliseringsklar lovgivning er således med til at sikre, at ressourcerne i den offentlige sektor anvendes effektivt, og at der er høj kvalitet i opgaveløsningen. Hertil kommer, at digitaliseringsklar lovgivning kan understøtte en bedre implementering af de regler, Folketinget vedtager, og dermed at lovgivningen virker, som det er tiltænkt. Derudover kan en mere stringent og systematisk anvendelse og registrering af begreber, information, hændelser mv. gøre det nemmere at måle effekter, konsekvenser og anvendelse af lovgivningen.

1.2

Forvaltningsretlige regler

Når der arbejdes med at gøre lovgivningen digitaliseringsklar, er det udover særlovgivningen centralt at se på de forvaltningsretlige regler. De forvaltningsretlige regler fastsætter rammerne for den offentlige forvaltnings sagsbehandling, som fx reglerne om partshøring, inhabilitet, sagsoplysning, vejledningspligten og kravet om at give en begrundelse for afgørelsen.

Forvaltningsloven trådte i kraft i 1987 og er altså udformet i en tid, hvor den offentlige sagsbehandling var baseret på manuelle sagsgange, hvor offentlige afgørelser blev sendt per brev, og en kopi blev lagt i det fysiske arkiv. Siden da er der kun foretaget få tilpasninger af forvaltningsloven, herunder at det ikke længere er et krav, at forvaltningsretlige afgørelser skal påføres en personlig underskrift, *jf. boks 6*.

I dag er internettet blevet den primære indgang til offentlige myndigheder. Der er udviklet en lang række offentlige selvbetjeningsløsninger, hvor borgerne ansøger om ydelser eller laver indberetninger til det offentlige, fx SKAT. Den offentlige sagsbehandling understøttes desuden i større eller mindre grad digitalt. Der er derfor behov for at sikre, at de forvaltningsretlige regler for sagsbehandlingen understøtter nem digital sagsbehandling og digital kommunikation mellem myndighed og borgere eller virksomheder, og at muligheden for tilpasning af forvaltningsretlige regler undersøges i forhold til brug af ny teknologi, som kan understøtte sagsbehandlingen.

Med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 er der nedsat et stående udvalg, som skal beskæftige sig med tværgående juridiske udfordringer ved digital forvaltning, *jf. boks 9*. Udvalget skal blandt andet undersøge, hvordan en række grundlæggende forvaltningsretlige regler som fx partshøring og sagsoplysning kan tilgodeses i en digital verden.

Boks 9

Udvalg om klare juridiske rammer for digital forvaltning

Med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 er der nedsat et stående udvalg i regi af Digitaliseringsstyrelsen, som skal bidrage til, at tværgående juridiske rammer og den digitale dagsorden spiller sammen på bedst mulig vis. Udvalget skal udarbejde forslag til behandling af tværgående juridiske udfordringer.

Som det første har udvalget taget fat på at undersøge, hvordan en række grundlæggende forvaltningsretlige regler om bl.a. partshøring, afgørelsesbegrebet, sagsoplysning og vejledningspligten kan tilgodeses på en hensigtsmæssig måde i en digital verden. Endvidere skal udvalget komme med forslag til fastsættelse af en central hjemmel til digital kommunikation og løbende håndtere indmeldte juridiske udfordringer for digital forvaltning fra myndighederne i forbindelse med initiativer under digitaliseringsstrategien.

Kilde: Digitaliseringsstyrelsen.

Der er i forbindelse med udvalgets arbejde bl.a. peget på, at forvaltningslovens regler om partshøring - og undtagelser hertil - er vanskelige at understøtte digitalt og i en automatiseret proces. Det skyldes bl.a., at reglerne stiller krav om foretagelse af skønsmæssige vurderinger, herunder vurdering af, om oplysninger myndigheden er i besiddelse af, er til ugunst for parten eller af væsentlig betydning for sagen. Reglerne stiller endvidere krav om, at der som udgangspunkt skal partshøres over visse oplysninger, som en person selv har givet til en myndighed, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at oplysningerne indgår i den aktuelle sammenhæng. Udvalget skal blandt andet undersøge, om forvaltningslovens partshøringsregler kan justeres, så de i højere grad kan administreres digitalt, eller om der kan udarbejdes løsningsmodeller, hvor hensynene bag partshøring bliver tilgodeset på anden vis end ved traditionel partshøring. En mulighed kan fx være, at partshøring på udvalgte områder tilpasses og erstattes af en særlig hurtig klagemulighed, som det fx sker på skatteområdet, *jf. boks 10*.

Boks 10

Modregning uden partshøring

I lov om inddrivelse af gæld til det offentlige fremgår det af § 9 a, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed eller fordringshaver kan gennemføre modregning uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med det store antal modregninger, som SKAT foretager årligt. Modregning sker i praksis i en automatiseret proces, der hviler på systemunderstøttelse. En pligt til inden hver enkelt modregning at foretage partshøring og undersøge skyldners økonomiske forhold ville helt fjerne den effektivitet, som den automatiserede proces sikrer, og indebære væsentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Med henblik på, at det hurtigt kan afklares, om eventuelle indsigelser fra skyldner i forhold til en gennemført modregning giver anledning til, at hovedfordringen (udbetalingsbeløbet) skal udbetales, er der etableret en fast track-ordning. Det betyder, at SKAT i de sager, hvor en skyldner påklager en modregning, inden 14 dage skal have forholdt sig til klagen. Dermed sikres det, at de indsigelser, en skyldner ville være kommet med under en partshøring, vil blive behandlet hurtigst muligt.

Kilde: Skatteministeriet.



2 Centrale overvejelser ved digitaliseringsklar lovgivning

At gøre lovgivningen mere digitaliseringsklar kræver opmærksomhed på samspillet mellem lovttekst, politiske prioriteringer, administration og brugerne af de offentlige services. Det rejser en række spørgsmål og dilemmaer, som er centrale at overveje, når lovgivningen gøres digitaliseringsklar.

Boks 11

Centrale spørgsmål forbundet med digitaliseringsklar lovgivning

Politisk handlerum versus nem administration: I hvilken udstrækning skal hensynet til implementering og nem, digital administration sætte rammerne for den måde, lovgivningen udarbejdes på?

Hurtig effekt versus tilfredsstillende implementering: Hvilken vægt skal hensynet til implementering og nem, digital administration tillægges i forhold til en – eventuel politisk – målsætning om hurtig effekt?

Forenkling af regelgrundlag vs. opretholdelse af særhensyn: Bør lovgivningen forenkles ved eksempelvis at fjerne en række særhensyn, så forvaltningen nemmere kan digitaliseres?

Skøn versus objektive kriterier: I hvilken udstrækning skal lovgivningen bygge på objektive kriterier frem for skøn?

Anvendelse af data og beskyttelse af personoplysninger: Hvordan sikrer man beskyttelse af borgernes personoplysninger, samtidig med at den offentlige sektor udnytter nye muligheder for anvendelse af data?

Teknologisk udvikling og lovkrav: Hvordan sikres det, at lovgivningen ikke hindrer offentlige myndigheder i at udnytte nye teknologiske muligheder?

Retssikkerhed: Hvad sker der med retssikkerheden, når forvaltningen bliver digital? Hvordan sikres det, at de digitale løsninger indrettes, så de sikrer - eller øger – retssikkerheden?

2.1 Politisk handlerum og nem administration

I hvilken udstrækning skal hensynet til implementering og nem, digital administration sætte rammer for det politiske handlerum og for den måde, lovgivningen udarbejdes på? Skal implementering og nem, digital administration indgå som et væsentligt hensyn i udformningen af lovgivning?

Når Folketinget og regeringen udformer lovgivning, er de bundet af grundloven, internationale konventioner og EU-regler. Der er således nogle retlige begrænsninger for det handlerum, folketingspolitikkerne har, når de udformer lovgivning. Hertil kommer, at det er væsentligt, at lovens konsekvenser er tilstrækkeligt belyst, eksempelvis i forhold til økonomi, miljø, ligestilling og administrative byrder. På samme måde bør implementering og nem, digital administration være forhold, som i højere grad søges belyst inden loven vedtages.

Folketinget og regeringen skal til hver en tid kunne sætte en retning for det danske samfund. Men ved at gøre den praktiske implementering og administration af lovgivningen til et væsentligt parameter i lovarbejdet sikres det, at politiske valg i forbindelse med lovudarbejdelsen i højere grad træffes på et oplyst grundlag. Det er også væsentligt, at Folketinget og regeringen er opmærksomme på, at når administrationen af lovgivningen bliver helt eller delvis digital, kan Folketingets og regeringens handlerum også blive begrænset af, hvor hurtigt det er muligt at gennemføre ændringer i it-systemerne.

Ved at gøre den praktiske implementering og administration af lovgivningen til et væsentligt parameter, når der lovgives, sikres en bedre og mere effektiv implementering af lovgivningen og dermed også større sikkerhed for, at målet med lovgivningen nås. Herved undgår man eksempelvis, at regler får særregler eller undtagelser, som har større konsekvenser for implementeringen end umiddelbart tilsigtet. Det kan dog være en politisk prioritering, at reglerne målrettes, så de rammer særlige grupper på en bestemt måde, også selv om administrationen så vanskeligt kan understøttes digitalt. Der kan efter omstændighederne være gode grunde til at fastsætte regler, som er vanskelige at administrere digitalt. Det centrale er, at der er klarhed om de konsekvenser, implementeringen af det politiske ønske indebærer.

En måde at varetage hensynet til implementering og nem, digital administration er, at der i politiske aftaler om lovgivning levnes rum til at tilrettelægge en hensigtsmæssig administration, fx ved at lade den tekniske løsning eller den specifikke afgrænsning af enkeltkriterier stå åben i aftaleteksten, eller at kriterier tænkes sammen med relevante datakilder.

I lovgivningstekst vedrørende ydelsesudbetaling bør afgrænsning i forhold til hyppighed tænkes sammen med relevante opgørelsesperioder for indkomst, fx månedsopgørelse. Det har nemlig stor betydning for den efterfølgende administration af lovgivningen, om en given ydelse udbetales én gang om måneden eller én gang hver fjerde uge. Nogle aspekter vil kunne reguleres ved bekendtgørelse på et senere tidspunkt, når der er større klarhed over de tekniske muligheder, og hvordan det er mest hensigtsmæssigt at tilrettelægge den nærmere administration.

Boks 12

Eksempel på kompliceret lovgivning – Jobreform fase I - Kontanthjælpsloftet

Som led i Jobreform fase I blev der i juli 2016 indført et loft over den samlede støtte til modtagere af kontanthjælp mv. (integrationsydelse, kontanthjælp og uddannelseshjælp). Fordi der i forvejen fandtes en lang række satser og kategorier for hjælp i kontanthjælpssystemet, er der med kontanthjælpsloftet fastsat 23 forskellige satser, som relaterer sig til forskelle i samlivsstatus, antal børn i husstanden samt ydelsestype og ydelsessats.

I beregningen indgår derudover boligstøtte og særlig støtte. For at tilgodese hensynet til personer med handicap mv., er der endvidere fastsat en række undtagelsesmuligheder.

Dette komplicerede samspil mellem mange støttekategorier, satser mv. på tværs af flere gensidigt afhængige ydelsesområder er hyppigt forekommende i forbindelse med ny lovgivning på det sociale ydelsesområde. Det medfører, at sagsbehandlingen bliver kompliceret, og det øger risikoen for, at eksisterende sagsbehandlingssystemer ikke i tilfredsstillende grad vil kunne administrere ny lovgivning.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

2.2 Hurtig virkning og tilfredsstillende implementering

Hvilken vægt skal hensynet til implementering og nem, digital administration tillægges i forhold til et – eventuelt politisk – ønske om hurtig virkning?

Til tider kan det være et mål i sig selv, at lovgivningen skal træde i kraft hurtigt. Det kan bl.a. være et politisk ønske, men også følge af pludseligt opståede forhold i samfundet. I sådanne tilfælde levnes der ikke nødvendigvis rum til, at it-systemer kan tilpasses eller udvikles på en hensigtsmæssig måde. Der kan således hurtigt opstå et dilemma mellem et ønske om hurtig virkning og hensynet til implementering og nem, digital administration.

Selv i tilfælde, hvor der er et ønske om hurtig effekt, er det helt afgørende, at Folketinget og regeringen holder sig for øje, at udvikling og tilpasning af digitale systemer tager tid, ikke kun på grund af udviklingsopgaven, men også fordi it-systemer skal specificeres og implementeres i samarbejde mellem forskellige aktører.

Når der lovgives, bør der derfor afsættes den fornødne tid til, at systemer kan tilpasses på en hensigtsmæssig måde. Det kan være hensigtsmæssigt allerede på et tidligt tidspunkt at inddrage it-leverandører i udviklingen af ny lovgivning. Samtidig bør der i lovtæksten tages højde for en efterfølgende digital understøttelse af administrationen, herunder i forhold til ikrafttrædelsestidspunktet.

Boks 13

Jobreform fase I – indførelse af nyt kontanthjælpsloft

I november 2015 blev der indgået en politisk aftale om første fase af en jobreform, og den 17. marts 2016 vedtog Folketinget et lovforslag, som udmøntede den politiske aftale. Loven trådte i kraft i april 2016, mens den fik ydelsesmæssig betydning for modtagerne fra 1. juli 2016.

Jobreform fase I illustrerer nogle af de udfordringer, som skal imødegås i den digitale understøttelse af ny lovgivning. På grund af den høje kompleksitet i lovgivningen og it-understøttelsen var der – til trods for den forholdsvis lange tidshorisont fra vedtagelse til den ydelsesmæssige betydning for modtagerne – behov for i samarbejde med kommunerne, Udbetaling Danmark og deres it-leverandør at afdække de konkrete muligheder og modeller for digitalisering allerede inden, lovforslaget blev vedtaget. Det skyldes dels behovet for omfattende ændringer i de digitale systemer, dels det forhold, at der var behov for digital understøttelse af registrering og vejledning af borgerne, inden reglerne fik ydelsesmæssig betydning.

Beskæftigelsesministeriet har arbejdet aktivt for at sikre implementeringen af lovgivningen i it-systemer, bl.a. ved at have løbende dialog med kommuner og leverandører af kommunale og statslige it-systemer og ved at specificere administrationsflow tidligt i forløbet.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

2.3 Forenkling og opretholdelse af særhensyn

I hvilken udstrækning skal digitalisering af den offentlige sektor være en prioritet i sig selv? Bør særhensyn eksempelvis fjernes, så forvaltningen nemmere kan digitaliseres?

Hvis lovgivningen er for kompleks, kan det være vanskeligt – eller helt umuligt – at understøtte den offentlige forvaltning digitalt. Enkel og klar lovgivning som kan omsættes til entydige regler er således en forudsætning for succesfuld digitalisering af den offentlige sektor.

Lovgrundlaget er dog ikke altid enkelt og klart, og på nogle områder er det faktisk yderst komplekst. Det skyldes blandt andet krav om udøvelse af konkrete skøn samt mange målgrupper, særkategorier og undtagelser. Der er desuden en tilbøjelighed til knopskydninger i takt med, at der bliver indført nye undtagelser, krav eller ordninger i den eksisterende lovgivning. Den store kompleksitet i lovgivningen gør det vanskeligt at digitalisere sagsgangene i den offentlige administration.

Hvis den offentlige forvaltning i højere grad skal digitaliseres, bør lovgivningen revideres med henblik på administrerbarhed i digitale systemer. Foruden at udforme ny lovgivning enkelt og klart, bør det overvejes at forenkle eksisterende lovgivning, hvis den er for kompleks. I den forbindelse kan det overvejes, om nogle af de særhensyn, der eksisterer i lovgivningen, fortsat skal opretholdes. I nogle tilfælde er der væsentlige grunde til at opretholde særhensyn, fx for at tilgodese særligt sårbare eller udsatte borgere. Særhensyn kan også sikre, at enkeltsituationer eller atypiske forhold kan medtages i situationer, hvor en afgørelse ellers ville kunne føre til et urimeligt resultat. I andre tilfælde kan det give mening at fjerne særhensyn, særligt hvis de ikke tilfører væsentlig værdi, men blot fordyrer og besværliggør sagsbehandlingen unødigt.

Boks 14

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) – kompleks lovgivning med mange målgrupper

LAB regulerer beskæftigelsesindsatsen for ledige, dvs. hvordan jobcentre og a-kasser understøtter, at ledige kommer i beskæftigelse. Loven blev indført i 2003 og har udviklet sig siden da i takt med, at der er indført en række reformer, som med afsæt i løbende politiske intentioner og ny viden om evidensbaserede metoder har medført nye målgrupper, nye redskaber, nye forløbstyper og nye rammer for kontakten med borgerne:

- Reform af førtidspension og fleksjobordning i 2012
- Kontanthjælpsreform i 2013
- Sygedagpengereform i 2013
- Beskæftigelsesreform i 2014.

Ændringerne har gradvist øget kompleksiteten i LAB for både borgere og sagsbehandlere i jobcentret. Hvor der i 2003 var 8 målgrupper samlet under loven, er der i dag 14 målgrupper – hver med deres underliggende regelsæt. Det betyder, at der er et stort antal målgrupper, hvortil der er en række forskellige visiteringsmuligheder, undtagelser og særlige kategorier, som skal mødes forskelligt.

I forbindelse med økonomiaftalen for 2018 er regeringen og KL blevet enige om, at en ny beskæftigelseslov skal sætte rammerne for mere frihed til lokale og effektive løsninger. Udgangspunktet er, at hovedparten af reglerne i den nye beskæftigelseslov skal være fælles regler for alle målgrupper, og at kun få særlige regler skal gælde et mindre antal hovedmålgrupper.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

2.4 Skøn og objektive kriterier

I hvilken udstrækning skal lovgivningen bygge på objektive kriterier frem for skøn?

Der ligger et politisk valg i de krav og kriterier, som fastsættes i lovgivningen. Det kan fx være et politisk ønske, at lovgivningen skal have en bestemt virkning, som betyder, at der skal udøves et konkret skøn i forbindelse med administrationen, fx i forbindelse med tildeling af en offentlig ydelse. Det kan også være for at sikre, at der er en "opsamlingsgruppe", hvis der er tilfælde, man ikke har tænkt på. Det er dog væsentligt, at Folketinget og regeringen aktivt tager stilling til, hvilke kriterier der fastsættes, herunder om skøn eller objektive kriterier, er det rette i den givne situation.

Krav i lovgivningen om udøvelse af skøn gør, at sagsbehandleren skal tage konkret stilling fra sag til sag. På nogle områder kan der være gode grunde til at fastsætte krav i lovgivningen om udøvelse af skøn. Eksempelvis bør beslutninger om samvær med børn i skilsmisssager ske ud fra en konkret vurdering af barnets tarv og familiemæssige situation. På andre områder kan fastsættelse af skøn dels gøre det svært for borgere og virksomheder at gennemskue rettigheder og pligter, dels mindske ligebehandlingen og fordyre sagsbehandlingen unødigt. Det bør også overvejes, om der er nogle elementer i skønnet, som har en sådan generel og fast karakter, at det i stedet for at være en del af skønnet bør være et objektive kriterie i loven.

Hvis lovgivningen så vidt muligt bygger på objektive kriterier frem for skøn, kan sagsbehandlingen nemmere understøttes digitalt og, hvor det er meningsfuldt, i høj grad automatisk. Det betyder dog ikke, at alle sager skal behandles automatisk og digitalt. Nogle sager er komplekse og kræver fortsat faglig behandling af en sagsbehandler og fx udøvelse af et konkret skøn.

Når simple sager behandles i digitale systemer, frigøres der ressourcer, som kan anvendes til hurtig og kompetent sagsbehandling af de mere komplicerede sager eller prioriteres til andre vigtige indsatser.

I de tilfælde, hvor der er et politisk ønske som indebærer, at der overlades sagsbehandleren et skøn, er digitalisering også vigtig. Hvis skønstemaet afgrænses klart, kan den resterende del af sagsbehandlingen automatiseres på baggrund af objektive kriterier, fx indhentning af relevante oplysninger fra registre. På den måde kan sagsbehandleren koncentrere sig om netop den skønsmæssige vurdering, der er vigtig.

Boks 15

Objektive kriterier i sagsbehandlingen – folkepension

Reglerne om folkepension baserer sig grundlæggende på objektive kriterier. Man kan få folkepension, fra folkepensionsalderen, der over en periode forhøjes fra 65 til 68 år. Folkepensionsalderen er derfor afhængig af, hvornår man er født. Udover at opfylde alderskriteriet, skal man som hovedregel også opfylde følgende tre betingelser:

- være dansk statsborger
- have fast bopæl i Danmark
- have boet i Danmark i mindst tre år fra man fyldte 15 år, til man nåede pensionsalderen.

Oplysninger om en persons bopæl hentes automatisk fra CPR-registeret. Såfremt en person er registreret med dansk bopæl i CPR-registeret, anses personen således som værende bosat i Danmark.

Omvendt er lovgivningen forholdsvis kompliceret i forhold til regler for tillæg til folkepensionen, herunder fx personlige tillæg, helbredstillæg og varmetillæg. Dette skyldes især et politisk ønske om at holde hånden under de dårligst stillede pensionister, så de har mulighed for at modtage hjælp til nødvendige udgifter, som de ikke selv er i stand til at dække – uden at give automatiske tillæg til samtlige pensionister. En sådan målretning af bestemte former for hjælp til særlige grupper nødvendiggør et skøn over pensionistens samlede økonomiske situation, hvilket vanskeliggør den digitale understøttelse.

Kilde: Udbetaling Danmark og Beskæftigelsesministeriet.



2.5 Anvendelse af data og beskyttelse af personoplysninger

Hvordan sikrer man beskyttelse af borgernes personoplysninger samtidig med, at den offentlige sektor udnytter nye muligheder for anvendelse af data?

I Danmark er der en lang tradition for at indsamle data i den offentlige sektor, og data er derfor allerede i dag en væsentlig ressource og forudsætning for størstedelen af den offentlige sektors serviceproduktion og styring. Den store mængde data gør det muligt at få et mere nuanceret indblik i udviklingen i samfundet og de enkelte sektorer.

I dag er det undertiden vanskeligt for myndighederne at vurdere i hvilke sammenhænge, der er hjemmel til at anvende og dele data. Dette gør sig ikke mindst gældende i situationer, hvor der er et samspil mellem persondatalovens, forvaltningslovens og flere sektorloves regulering af adgangen til deling og genbrug af data. Myndighederne kan være tilbageholdende med at dele data ud fra et forsigtighedsprincip, når hjemmelsgrundlaget ikke er tilstrækkelig klart. Det kan have negative konsekvenser for kvalitet, sammenhæng og effektivitet i den offentlige service, *jf. boks 16*.

Boks 16

Klare rammer for anvendelse af data på tværs af forvaltninger

Borgere og familier med komplekse problemer, der har brug for hjælp fra kommunen, får ofte flere handleplaner. Det kan både skabe forvirring hos borgerne og give dobbeltarbejde i kommunerne. Det kan samtidig betyde, at indsatser ikke tilrettelægges sammenhængende. Alene på social-, beskæftigelses- og integrationsområdet skønnes det, at der årligt bliver udarbejdet i størrelsesordenen 950.000 handleplaner, hvoraf det estimeres at 100.000 er overlappende handleplaner til borgere eller familier med flere indsatser og planer. En bedre sammentænkning af de borgerrettede handleplaner forventes at kunne bidrage til bedre og mere sammenhængende indsatser for borgerne samt væsentlige administrative gevinster.

Foruden et klart hjemmelsgrundlag for udarbejdelse af én plan på tværs af flere indsatsområder forudsætter en mere koordineret og sammenhængende indsats, at særligt social- og beskæftigelsesforvaltninger deler oplysninger til brug for sagsbehandlingen.

Regeringen vil i forlængelse af aftalen om kommunernes økonomi for 2018 søge Folketingets opbakning til at etablere hjemmelsgrundlaget for én samlet plan og for at dele data mellem forvaltninger til sagsbehandling.

Kilde: Finansministeriet.

En bedre anvendelse af data i den offentlige sektor skaber helt nye perspektiver for fremtidens offentlige styring. Ved at anvende data bedre kan den offentlige sektor nemmere understøtte mere gennemsigtighed og transparens, eksempelvis ved at se og måle, hvor den offentlige sektor bruger ressourcer, og hvilken effekt det har. Dette muliggør eksempelvis, at man kan udvikle forebyggende indsatser på sundhedsområdet og mere målrettede indsatser til udsatte børn og familier.

Gode data og effektiv datadeling er desuden væsentlige elementer i at skabe sammenhængende og bedre service for virksomheder og borgere.

Det er dog helt afgørende, at de nye muligheder med øget anvendelse af data tages i anvendelse på en måde, så privatlivets fred og retssikkerheden for borgerne og virksomhederne sikres. Borgere og virksomheder skal kunne have tillid til, at de offentlige data er rigtige, og at der er mulighed for at gøre indsigelser og få rettet forkerte oplysninger. Det offentlige skal også blive endnu bedre til passe på borgernes data, og det skal foregå i overensstemmelse med den nye persondataforordning. Offentlige myndigheder skal desuden behandle følsomme data med respekt for fortrolighed, sikkerhed og privatlivets fred. Digital sagsbehandling skal fortsat hvile på principper om indsigt, åbenhed og medbestemmelse.

Samtidig kan anvendelse af de data, som den offentlige sektor allerede har til rådighed, give en mere effektiv administration samt en bedre og hurtigere sagsbehandling. På nogle områder er der allerede taget stilling i lovgrundlaget til, at myndigheden kan anvende bestemte oplysninger, som den offentlige sektor har til rådighed, og lægge dem umiddelbart til grund for afgørelser. Det vil typisk være, hvor de oplysninger, som anvendes, har en høj validitet. Det kan fx være, at myndigheden kan anvende oplysninger fra SKAT. Indkomstaftapning af børne- og ungeydelsen gennemføres eksempelvis automatisk, *jf. boks 17*.

Boks 17

Automatisk indkomstaftapning af børne- og ungeydelse – objektive kriterier og fuld dataunderstøttelse muliggør automatisk sagsbehandling

Børne- og ungeydelsen bliver indkomstaftappet. Hvis en borgers og/eller dennes eventuelle ægtefælles topskattegrundlag overstiger 749.000 kr. (2017), vil børne- og ungeydelsen blive sat ned med 2 pct. af det beløb, hver af deres topskattegrundlag overstiger 749.000 kr.

Beregningen af nedsættelsen sker automatisk hos Udbetaling Danmark på baggrund af indkomstoplysninger leveret af SKAT. I årets løb foretages en foreløbig nedsættelse på baggrund af den seneste forskudsopgørelse. Når årsopgørelsen foreligger, beregner Udbetaling Danmark den endelige nedsættelse på baggrund af indkomstoplysningerne deri.

Kilde: Skatteministeriet og Udbetaling Danmark.

Det er væsentligt, at der tidligt i lovgivningsprocessen dannes et overblik over databehov og datadelingsmuligheder, så ressourcerne i den offentlige sektor udnyttes optimalt, og der skabes sammenhæng i den offentlige service. Det kan fx være, at offentlige myndigheder skal dele data eller samarbejde om at vedligeholde data. I den forbindelse er det vigtigt, at der er fokus på sikkerhed, og at der anvendes en fælles arkitektur for deling af data og mere ensartede begreber i lovgivningen. Kvaliteten af data bliver højere, såfremt data opbevares og opdateres i et fælles register på en række udvalgte områder, hvorfra flere myndigheder kan hente data og samarbejde om at holde oplysningerne ajour.



2.6 Teknologisk udvikling og lovkrav

Hvordan sikres det, at lovgivningen ikke hindrer udnyttelse af nye teknologiske muligheder?

I de seneste år er den teknologiske udvikling bl.a. på det digitale område og mulighederne for at udvikle nye forretningsmodeller gået stadig hurtigere. Ny teknologi kan udfordre den eksisterende lovgivning. Såfremt lovgivningen i højere grad skal understøtte brug af nye muligheder, er der behov for en højere grad af opmærksomhed herpå, når lovgivning udformes.

Boks 18

ICE – et forretningsdrevet it-projekt i Skatteministeriet

Skatteministeriet har nedsat Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE), der har til formål at udvikle et nyt og bedre ejendomsvurderingssystem. Udarbejdelse af nye og bedre ejendomsvurderinger med en højere træfsikkerhed forudsætter dels, at kvaliteten af eksisterende data forbedres og ajourføres, dels at der tilvejebringes helt nye data. Samtidig er gældende lovgivning på området meget kompleks, og der har bl.a. været behov for at udforme en helt ny og moderniseret ejendomsvurderingslov.

ICE har i forbindelse med udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem haft en særlig forretningsdrevet tilgang til arbejdet, hvor systemudvikling, datamodellering, forretningsafklaringer og lovgivningsarbejdet er samlet rent organisatorisk og tænkt sammen fra starten. Dette har medført, at muligheden for brug af data og registre er tænkt ind i lovgivningen. Endvidere er der i den nye ejendomsvurderingslov indført hjemler til, at man kan benytte cloud-teknologi til udvikling og drift af selve it-systemet. Lovgivningen, der skal understøtte ejendomsvurderingerne, er dermed udviklet som led i forretningsudviklingen i ICE.

Kilde: Skatteministeriet.

Som udgangspunkt kan det være hensigtsmæssigt at udforme lovgivningen, så den er teknologineutral. Herved sikres det, at lovgivningen ikke regulerer brugen af en teknologi, som sidenhen forældes.

Der kan dog også være gode grunde til at regulere anvendelse af teknologi i lovgivningen, eksempelvis for at sikre gode rammer for brug af en ny teknologi.

Regeringen vil i en kommende strategi for Danmarks digitale vækst lancere en række principper for agil og fremtidssikret erhvervsrettet lovgivning, som skal gøre det lettere at anvende nye digitale teknologier og forretningsmodeller. Denne indsats skal - sammen med principperne for digitaliseringsklar lovgivning - bidrage til at skabe opmærksomhed hos regering, embedsværk og Folketing på, at ny lovgivning understøtter mulighederne for at udnytte digitale teknologier og løsninger både i den offentlige forvaltning og i virksomhederne, til gavn for vækst og velstand.

Boks 19

Lov om forsøg med selvkørende biler

Folketinget har i maj 2017 vedtaget et lovforslag, som skal tillade forsøg med selvkørende motorkøretøjer i Danmark, når dette kan ske færdselssikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Under nærmere bestemte trafikale forhold – fx på en fuldt afstribet motorvej eller med lav fart i et stisystem – vil selvkørende motorkøretøjer kunne køre trafiksikkert, uden at en fører medvirker aktivt.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har i 2015 fra to kommuner modtaget forespørgsler om at bruge selvkørende køretøjer til at effektivisere produktionen af kommunale serviceydelser. Den eksisterende lovgivning kræver imidlertid en førers fysiske tilstedeværelse i sådanne tilfælde. Men med lovforslaget foreslås det, at der kan gives tilladelse til forskelligartede forsøg med selvkørende motorkøretøjer.

Forsøg med selvkørende køretøjer vil blive afgrænset til bestemte køretøjstyper og bestemte vejstrækninger.

Kilde: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

3 Hvordan bliver lovgivningen digitaliseringsklar?

Regeringen vil iværksætte en række initiativer for at sikre, at fremtidens love bliver digitaliseringsklar og skaber mulighed for en markant afbureaukratisering og en mere effektiv offentlig administration. Initiativerne skal understøtte, at den offentlige sektor kan udnytte digitale muligheder og understøtte administrationen digitalt ved systematisk at indtænke digitaliseringsparathed fra start, når ny lovgivning udarbejdes.

Boks 20

Regeringens initiativer til fremme af digitaliseringsklar lovgivning

1. Obligatorisk vurdering af om lovgivningen er digitaliseringsklar
2. Øget fokus på implementeringskonsekvenser i centrale regeringsbeslutninger, lovforslag og ved større politiske forhandlinger
3. Statslig enhed for digitaliseringsklar lovgivning
4. Revision af eksisterende lovgivning.

1) *Obligatorisk vurdering af om lovgivningen er digitaliseringsklar*

Det er regeringens ambition, at al ny lovgivning skal være digitaliseringsklar fra 1. juli 2018, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Det betyder, at det bliver obligatorisk at vurdere, om lovforslag er digitaliseringsklar, idet det lever op til en række principper for digitaliseringsklar lovgivning, *jf. boks 21*. Lovforslag, der skal fremsættes fra og med Folketingsåret 2018/19, og de administrative forskrifter, der udstedes fra 1. juli 2018, skal så vidt muligt være digitaliseringsklar. Ministerierne opfordres desuden til at overveje om de nye retningslinjer kan følges allerede nu hvor relevant.

Boks 21

Obligatorisk vurdering af om lovgivningen lever op til følgende principper:

Princip 1: Lovgivningen består af enkle og klare regler

Princip 2: Al borger- og virksomhedskommunikation bør så vidt muligt være digital

Princip 3: Lovgivningen bør understøtte hel eller delvis automatisering af sagsbehandlingen

Princip 4: Begreber bør være ens og relevante data bør så vidt muligt genbruges på tværs af myndigheder

Princip 5: Fællesoffentlige it-løsninger og standarder bør anvendes

Princip 6: Lovgivningen bør forebygge snyd og fejl.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning indebærer bl.a., at der så vidt muligt skal anvendes objektive kriterier frem for skøn, og at eksisterende data anvendes fremfor indsamling af nye særskilte data. Det skal understøtte, at digitale muligheder bedre kan udnyttes til at skabe en mere sammenhængende, effektiv og borgernær offentlig service.

Både nye forslag til hovedlove og ændringslove samt nye administrative forskrifter, navnlig bekendtgørelser, skal være digitaliseringsklare. Ved væsentlige ændringer i eksisterende lovgivning bør det endvidere overvejes, om der skal foretages en mere grundlæggende revision af hovedlovgivningen for at gøre den digitaliseringsklar.

Initiativet skal bidrage til, at lovgivningen i højere grad kan understøttes i en digital virkelighed.

2) Øget fokus på implementeringskonsekvenser

Regeringen vil som led i indsatsen for digitaliseringsklar lovgivning sætte øget fokus på, hvordan administrationen af reglerne vil fungere i praksis. Implementeringsmæssige forhold skal tydeliggøres tidligt i beslutningsprocessen, og det skal være obligatorisk at vurdere implementeringskonsekvenserne af nye lovinitiativer i:

- Sager som forelægges centrale regeringsudvalg
- Ved større centrale politiske forhandlinger og reformer
- Lovforslag.

Det bliver obligatorisk at vurdere implementeringskonsekvenser i lovforslagets bemærkninger i lighed med vurderingen af fx administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Indsatsen skal sikre, at implementeringsmæssige spørgsmål bliver grundigt belyst i hele beslutningskæden – fra det første udspil - til det endelige lovforslag er vedtaget i Folketinget.



Boks 22

Elementer i vurdering af implementeringskonsekvenser

1. Principper for digitaliseringsklar lovgivning: Er principperne fulgt og i modsat fald en nærmere redegørelse for, hvorfor principperne fraviges.
 2. It-styring og risiko: Konsekvenser i forhold til eksisterende it-systemer eller udvikling af nye samt væsentlige risici, herunder i forhold til tidsplanen.
 3. Organisatoriske forhold: Væsentlige ændringer i og risici i forhold til organisering og kompetencedeling mellem myndigheder.
-

3) Statslig enhed for digitaliseringsklar lovgivning

Der nedsættes en statslig enhed for digitaliseringsklar lovgivning, som skal følge op på, om implementeringskonsekvenser bliver tilstrækkeligt belyst, og om lovgivningen bliver digitaliseringsklar. Enheden for digitaliseringsklar lovgivning etableres primo 2018 og skal understøtte implementeringen af digitaliseringsklar lovgivning ved at følge op på ministeriernes vurderinger af implementeringskonsekvenser, og på om ny lovgivning er digitaliseringsklar. Der fremsættes omtrent 200 lovforslag om året, og enheden vil særligt sætte fokus på de lovforslag, hvor implementeringskonsekvenserne er størst, eller hvor der udestår en kortlægning af konsekvenserne.

Enheden skal varetage følgende opgaver:

1. Screening af lovudkast, vurdering af implementeringskonsekvenser samt opfølgning.
2. Udvikling og opdatering af vejledningsmateriale og understøttende værktøjer til vurdering af implementeringskonsekvenser
3. Vejledning til ministerier vedr. digitaliseringsklar lovgivning.

Enheden vil løbende udvikle og igangsætte flere aktiviteter, der kan understøtte arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning.

4) Revision af eksisterende lovgivning

Regeringen har allerede iværksat en række initiativer, hvor lovgivning gennemgås med henblik på at gøre lovgivningen digitaliseringsklar, *jf. boks 23*. Det gælder også tværgående lovgivning, bl.a. vil regeringen skabe klarere rammer for at offentlige myndigheder kan anvende og dele data på en måde, der samtidig sikrer borgernes data.

Regeringen vil løbende udføre revision af relevante lovområder for at sikre, at lovgivningen er digitaliseringsklar. Ved væsentlige ændringer i eksisterende lovgivning bør det altid overvejes, om der skal foretages en mere grundlæggende revision af hovedloven for at gøre den digitaliseringsklar. På sigt vil den eksisterende lovgivning altså gradvist blive revideret, så den bliver digitaliseringsklar.

Boks 23

Gennemgang af eksisterende lovgivning

Bedre overgange og én handleplan	Med Sammenhængsreformen er der lagt op til at styrke sammenhænge og overgange ved bl.a. at se på samspillet mellem beskæftigelses- og socialområdet. Det er en central indsats i det arbejde at skabe grundlaget for, at borgere kan få én plan, når der er flere indsatser på tværs af fx social- og beskæftigelsesområdet. En sammenhængende indsats forudsætter også klare rammer for datadeling.
Hurtigere afgørelser	Mere digitaliseringsklar lovgivning, bedre dataanvendelse og nye teknologier skal give hurtigere afgørelser til borgerne, større gennemsigtighed og mere effektiv sagsbehandling. Som led i initiativet gennemgås store ydelsesområder, fx boligstøtte og folkepension, for at gøre den offentlige administration mere gnidningsfri.
Forenkling af beskæftigelseslovgivningen (LAB)	Regeringen og KL har igangsat en indsats for at forenkle beskæftigelseslovgivningen. Der er i den forbindelse også fokus på at understøtte digitalisering af beskæftigelsesindsatsen til gavn for virksomheder og med administrative lettelser for jobcentrene.
Klare juridisk rammer for digital forvaltning	Med den <i>Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2016-2020</i> er der nedsat et stående udvalg, som skal analysere tværgående lovgivningsmæssige udfordringer for digitalisering. Formålet er at opstille løsninger, der understøtter den digitale offentlige forvaltning og samtidig sikre, at centrale hensyn til fx retssikkerhed varetages på en hensigtsmæssig måde.
Løbende revidering af eksisterende lovgivning	Indsatsen for digitaliseringsklar lovgivning handler ikke alene om ny lovgivning, men også om at tilpasse eksisterende regler. Den eksisterende lovgivning vil som led i ministeriernes løbende lovarbejde blive revideret og opdateret, herunder med det formål at skabe et bedre grundlag for digitalisering og derigennem bidrage til afbureaukratisering og forenkling af den offentlige sektor.
Klarere rammer for datadeling	Regeringen ønsker, at offentlige myndigheder kan anvende og dele data på en mere klar, transparent og effektiv måde, der samtidig sikrer borgernes data. Det indgår derfor i regeringens forslag til databeskyttelsesloven, at en minister indenfor databeskyttelsesforordningens rammer ved bekendtgørelse kan hjemle, at allerede indsamlede data anvendes til andre væsentlige og relevante formål. Regeringen vil også arbejde videre med klarere rammer der skal sikre, at, borgerne ikke skal give de samme oplysninger flere gange og en bedre håndtering af samtykke.

4 Fælles ansvar for digitaliseringsklar lovgivning

Digitaliseringsklar lovgivning har potentialen til at blive vor generations største bidrag til afbureaukratisering af den offentlige sektor. Enkle og klare regler er fundamentet for en mere effektiv og sammenhængende offentlig sektor til gavn for borgere og virksomheder – og de mange dygtige offentligt ansatte.

Det er afgørende for regeringen, at opmærksomheden på at skabe forudsætninger for en effektiv, sammenhængende og digital offentlig sektor styrkes. I hele den politiske proces skal der langt større fokus på, hvordan love og regler kommer til at fungere i praksis. Det er nødvendigt, hvis der skal ryddes op i det offentlige bureaukrati og skabes mere tid til kernevelfærden.

Embedsværket udformer forslag til selve lovteksten. I det lovtekniske arbejde er det derfor afgørende, at embedsværket har fokus på at formulere regler, som er enkle, tydelige og som kan administreres digitalt. Herunder at lovteksten ikke indeholder uhensigtsmæssige begreber, unødvendige skønsbestemmelser eller lignende, som kan vanskeliggøre en digital og effektiv administration.

Allerede når lovgivningen udformes, kan der med fordel lægges en plan for den digitale understøttelse af lovgivningen med baggrund i juridisk og it-teknisk indsigt. Lovgivningsarbejdet og udviklingen af digitale systemer bør derfor ske i samarbejde mellem jurister og it-specialister.

Regeringen kan dog ikke løfte opgaven alene. Der er mange aktører involveret i udarbejdelsen af love og regler. Både folketingsmedlemmer, fageksperter, interessenter og embedsmænd – alle har en rolle i at sikre, at lovgivningen bliver digitaliseringsklar. Både når politiske kompromisser skal nås, og aftaler udmøntes i lovforslag. Skal målet om digitaliseringsklar lovgivning realiseres, er det afgørende, at alle aktører tager et ansvar for at lovgivningen bliver digitaliseringsklar.

Folketinget spiller som lovgiver selv sagt en helt central rolle. Det er ofte i politiske forhandlinger, at der opråns enighed om bestemte kriterier eller proceskrav i lovgivningen, som kan få utilsigtede konsekvenser for den efterfølgende digitale administration.

Regeringen vil derfor invitere Folketingets partier og centrale aktører på området til en drøftelse af, hvordan den digitale virkelighed bedst indtænkes i lovgivningsarbejdet.



2017/18:6

Oktober 2017

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93422-99-5 (pdf version)
ISBN 978-87-93422-90-2 (trykt version)

Design, omslag: e-Types
Foto forside: Johnér Bildbyrå AB
Tryk: Rosendahls a/s

Publikationen kan hentes på:
fm.dk

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 3392 3333