

Bilag 4.o.a

Afsluttende rapport om initiativ 11.3, analyse af digitaliseringsklar lovgivning

Stamdata

Tabel 1: Stamdata for initiativ 11.3	
Initiativnavn	Digitaliseringsklar lovgivning
Ministerium	Finansministeriet
Institution	Digitaliseringsstyrelsen
Budget og finansiering	Der er ikke afsat særskilt finansiering til analysen. Der har ikke været udgifter i forbindelse med analysen.
Ansvarlig for statusrapportering	Camilla Springborg
Formand for arbejdsgruppe	Camilla Springborg
Projektleder	Camilla Springborg
Projektejer	Ronnie Eriksson
Programleder	-
Starttidspunkt for analyse	November 2012
Sluttidspunkt for analyse	Juni 2014

Resultater af analysen

Som resultat af initiativet er der på baggrund af en tidligere foranalyse gennemført en analyse af digitaliseringsklar lovgivning.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse defineret en række udfordringer ved, at digitalisering i dag ikke i tilstrækkelig grad indtænkes på en systematisk og ensartet måde i lovgivningsprocessen:

1. *Digital kommunikation med borgere og virksomheder*

Det nuværende arbejde med udrulning af obligatorisk digital selvbetjening i regi af regeringens Digitaliseringsstrategi er inddelt i fire bølger. Bølgerne igangsættes én gang om året over fire år i perioden 2012-2015. Regeringen vil på udvalgte områder tilpasse lovgivningen, så ansøgning, anmeldelse mv. til offentlige myndigheder frem mod 2015 som udgangspunkt skal ske digitalt. For hver bølge udarbejdes der en samlelov, der medfører ændringer på flere ressortområder. Der er tale om ændringer, der har samme indholdsmæssige formuleringer. Hovedformålet med dette er at sikre, at der følges de samme retningslinjer for digital kommunikation på tværs af fagministerier, og at disse krav som udgangspunkt giver borgere ensartede rettigheder og pligter på tværs af forskellige lovområder, så borgerne er stillet lige.

For nye love og for love på områder, der ikke har været en del af Digitaliseringsstrategien, vil det være hensigtsmæssigt, hvis der også her sikres en ensartethed, hvad angår digitalisering i forhold til de krav og systemer, som borgeren vil komme til at møde, når de skal benytte digitale kanaler. Formålet er at sikre, dels at borgerne vil opleve den offentlige sektor som sammenhængende, og dels at der ikke etableres nye utilsigtede barrierer for den nuværende og fremtidige digitale understøttelse af loven.

Hvis de lovudarbejdende myndigheder ikke indtænker den fornødne lovhjemmel til digital kommunikation til borgere og virksomheder fra start, og tages der ikke højde for den fremtidige teknologiske udvikling, risikeres bl.a., at myndigheden kort tid efter skal lave lovændringer som følge af, at der ikke er taget højde for den digitale understøttelse af lovgivningen. Dette betyder unødigt ekstraarbejde for myndigheden og øgede ressourcer til lovgivningsarbejdet i ministerierne.

Det kan også risikeres, at loven bliver svær at udføre i praksis, fordi der ikke er taget højde for hensigtsmæssige sagsgange. Er den administrative understøttelse af lovgivningen tænkt ind på forhånd, kan det lette processen for både sagsbehandlingen såvel som for muligheden for at lave digitale løsninger, altså mere effektive sagsgange. Hermed sikres, at udviklingen af de systemer, som skal understøtte lovgivningen, ikke blive unødigt komplekse og dermed også unødigt dyre.

2. Datagenbrug

I dag findes der data om borgere og virksomheder i forskellige registre hos forskellige myndigheder. I nogle tilfælde er data identiske, eksempelvis adresse-, person- eller boligdata, uden at myndighederne er gode nok til at udveksle informationerne, men derimod bruger ressourcer på at indhente og opdatere informationer, som allerede er til stede. Hvis de lovudarbejdende myndigheder ikke tager højde for, at data muligvis allerede er tilgængelige, risikeres det, at der opbygges parallelle databaser, registre og lignende. Myndighederne kan altså med fordel undersøge, om data allerede er tilgængelige og sikre sig lovhjemmel til at måtte indhente de ønskede data.

I andre tilfælde er oplysningerne næsten enslydende, men kan ikke genbruges, fordi myndighederne ikke bruger samme definitioner af data, periodiseringer, mv. som eksisterer i offentlige registre, fx de indkomst- og periodiseringsdefinitioner, som anvendes i eIndkomst. Bruges de samme definitioner, er der større sandsynlighed for, at data kan genbruges. Derfor kan myndighederne med fordel sikre sig at bruge allerede kendte definitioner i lovtæksten.

Indtænkes datagenbrug i lovgivningsprocessen, der hvor det er muligt, sikres det, at den offentlige sektors data på sigt i højere grad opdateres ét sted og anvendes af alle myndigheder. Hermed kan der opnås mere effektive sagsgange og mere smidig digital udveksling af data mellem myndigheder. Herudover opnås desuden mindre arbejde for borgere og virksomheder, ved at de data, som borgere og virk-

somheder én gang har indberettet, ikke skal genindberettes og genindtastes i sagen, førend de kan behandles.

På en række områder er der allerede sat et arbejde i gang for at sikre datagenbrug. Det er væsentligt, at der også på andre områder igangsættes tilsvarende arbejde, samt at viden herfra nyttiggøres på tværs af fagområderne.

3. Brug og videreudvikling af de fælles løsninger

I dag har offentlige myndigheder en række digitale løsninger, som kan benyttes af alle offentlige myndigheder. Det drejer sig bl.a. om NemID, Borger.dk, Virk.dk, Nem Log-in, Digital Fuldmagt, NemKonto, eFaktura, NemHandel m.v.

Myndigheder bør overveje, om de har mulighed for at benytte de fællesoffentlige løsninger. På den måde kan det undgås at udvikle nye it-løsninger, hvis de eksisterende kan bruges til formålet. Dette mindsker behovet for udvikling, vedligehold og drift af nye it-systemer og er derved både ressource- og tidsbesparende.

It-indgangen til det offentlige vil herudover opleves nemmere for borgeren, jo færre forskellige systemer denne skal sætte sig ind i. Hermed vil borgeren opleve den offentlige sektor som en helhed frem for enkelte enheder, der ikke samarbejder.

For at undgå at udvikle dyre, særskilte digitale løsninger kan den digitale administration af lovgivningen med fordel tænkes ind allerede i det lovforberedende arbejde. Herunder skal lovgivningen tilpasses med henblik på, at eksisterende infrastruktur kan nyttiggøres.

4. Snyd og fejludbetalinger

Myndighederne kan i sin udformning af lovteksten indtænke muligheden for at mindske forekomsten af snyd og fejludbetalinger. Snyd og fejludbetalinger i forbindelse med håndtering af sociale ydelser, fradrag, tilskud, sort arbejde mv. udgør en stor kilde til omkostninger. Myndighederne kan derfor i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen indtænke digitale muligheder for effektivt at undgå dette ved forudgående kontrolmekanismer. Denne type foranstaltninger kan eksempelvis være at sikre, at der i lovgivningen anvendes begreber og definitioner, der muliggør, at der forud for en udbetaling kan laves et automatisk krydstjek af eksempelvis alder med cpr-registret i sager, hvor alder er udslagsgivende for udbetaling af en bestemt ydelse.

Herudover kan myndighederne med fordel sikre, at der er lovhjemmel til at lave risikobaseret kontrol. Myndighederne kan endvidere overveje, om det er muligt, at der i lovgivningen kan gives mulighed for at stoppe løbende udbetalinger, hvis der opstår ændrede vilkår.

Såfremt sådanne foranstaltninger tænkes ind fra start i det lovforberedende arbejde, kan det bidrage til at sikre mere korrekte afgørelser, hurtigere sagsbehandlingstid samt mindske muligheden for snyd og fejludbetalinger.

5. *Automatiseret sagsbehandling*

Der bruges i dag betydelige ressourcer i det offentlige i forbindelse med administrativ sagsbehandling af fx ydelsestildeling af administrative afgørelser. Sagsbehandlingen kan i nogen udstrækning effektiviseres gennem automatiseret sagsbehandling. Med automatiseret sagsbehandling forstås digitalt understøttede sagsbehandlingsskridt, herunder endelige afgørelser der kan træffes uden involvering af en sagsbehandlers aktive skøn. Automatiseret sagsbehandling kan både føre til administrative ressourcebesparelser, hurtigere sagsbehandling, større gennemsigtighed og forudsigelighed i myndighedernes sagsbehandling og dermed større retssikkerhed, når afgørelser træffes på baggrund af objektive kriterier samt døgnåben forvaltning.

Automatiseret sagsbehandling forudsætter, at lovgivningen ikke hindrer en sådan automatisering. I dag er der i meget lovgivning lagt op til en skønmæssig vurdering. Det drejer sig bl.a. om mange af ydelsesområderne. Men nogen lovgivning kan på udvalgte områder i højere grad tilrettelægges således, at skøn og subjektive vurderinger samt manuelle sagsbehandlingsskridt kan minimeres og i stedet erstattes af objektive og entydige kriterier.

Indtænker myndighederne dette aspekt, samt overvejer om eksisterende data kan genbruges, vil det være muligt at automatisere sagsbehandlingen i højere grad, end det er tilfældet i dag.

Principper for digitaliseringsklar lovgivning

For at nyttiggøre mulighederne ved digitalisering fuldt ud er det afgørende at indtænke digitalisering i det lovforberedende arbejde. Hermed kan en række uhenigtsmæssige konsekvenser, såsom dobbeltarbejde, økonomisk spild m.m. undgås.

Arbejdsgruppen har derfor udarbejdet forslag til fem principper for digitaliseringsklar lovgivning, som modsvarer de fem ovenstående udfordringer. Principperne er tænkt som en hjælp til at systematisere de lovudarbejdende myndigheders arbejde med at indtænke, hvordan en digital understøttelse af administrationen af lovgivningen kan skrives ind i nye love samt i ændring af eksisterende love. De fem principper er:

1. Al borger- og virksomhedskommunikation skal være digital, hvis muligt
2. Data skal genbruges på tværs af myndighederne frem for genindsamles
3. Brug og videreudvikling af fælles offentlige it-løsninger og standarder
4. Snyd og fejludbetalinger skal forhindres, før udbetalingen sker
5. Sagsbehandlingen skal automatiseres, hvis muligt

Opsamling på workshops om tre løsningsmodeller

I forbindelse med analysen af digitaliseringsklar lovgivning besluttede Styregruppen for Digitaliseringsstrategien at igangsætte tests af tre løsningsmodeller for, hvordan digitalisering og de ovenstående fem principper indtænkes så tidligt som muligt i lovprocessen. De tre løsningsmodeller retter sig alle mod ny lovgivning eller ændringsforslag og skal ses som et supplement til hinanden. Man kan derfor godt forestille sig at indføre flere af modellerne samtidig.

Model	Kort beskrivelse
Vejledningsmodel	Modellen består af en vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, herunder de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning, som de lovudarbejdende myndigheder kan søge inspiration i, når de laver udkast til lovforslag. De fem principper er i vejledningen suppleret af hjælpespørgsmål samt konkrete eksempler.
Sagsgangsmode	Den myndighed, som udarbejder et givent lovforslag, udarbejder til internt brug en sagsgangsoversigt, med overblik over forslagens administrative grundbestanddele i form af eksempelvis roller, opgaver, tilstande, sags-gange, workflows m.m.
Lovprocesmodel	Digitalisering integreres i den eksisterende lovproces, således at de lovudarbejdende myndigheder – fx i forbindelse med indmeldelse af lovudkast til lovprogrammet – tager særskilt stilling til de fem hjælpespørgsmål om digitalisering, som er udledt af principper for digitaliseringsklar lovgivning.

Børne-, Ligestillings-, Integrations- og Socialministeriet (herefter BLIS), Erhvervsstyrelsen (ERST) og Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) har forud for fremsættelse i Folketinget stillet lovforslag til rådighed for testene på workshop-pene. Herudover har Justitsministeriet (JM) stillet en rapport, som ligger til grund for et kommende lovudkast, til rådighed for en workshop.

Formålet med at teste de tre løsningsmodeller på endnu ikke fremsatte lovforslag er, at det således vil være muligt at se modellerne i deres fulde udstrækning, da det ville være muligt at nå at indføre ændringer vedr. digitalisering i lovudkastet, hvis det på workshopen blev skønnet relevant.

Løsningsmodellerne er dog ikke blevet testet i deres fulde udstrækning som først forventet. De tre modeller er afprøvet på de tre lovforslag samt rapporten så udførligt som muligt. Sagsgangsmode

den konkrete udformning og implementering. De fire medvirkende myndigheder har forholdt sig til alle tre løsningsmodeller.

På baggrund af workshoppene har en enkelt myndighed fundet anledning til at lave enkelte justeringer i deres udkast til lovforslag på baggrund af de input, som DIGST kunne give på workshoppene. Der er ingen af de tre andre myndigheder, der har fundet anledning til at justere deres lovforslag. En anden myndighed har fulgt op på andre relevante problemstillinger som følge af workshoppene.

Neden for følger læringen af pilottestene af de tre løsningsmodeller.

Som indledning til de fire workshops er der blevet spurgt ind til, i hvor høj grad den lovudarbejdende sagsbehandler har overvejet digitalisering i arbejdet med loven, og hvordan denne har fået input om digitalisering. Her har svaret i to ud af fire workshops været, at digitalisering ikke er indgået i overvejelserne overhovedet eller kun i meget ringe grad.

Dette indikerer, at der er et vist uudnyttet potentiale i at øge indsatsen i forhold til at få digitaliseringsvinklen tydeliggjort i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag. Dette billede forstærkes af, at to ud af fire myndigheder fandt anledning til at lave mindre justeringer i henholdsvis lovforslag og interne sagsgange på baggrund af input fra workshoppene.

Læring vedrørende Vejledningsmodellen

Vejledningsmodellen består af en vejledning, som omhandler en forklaring på digitaliseringsklar lovgivning, hvilket formål det har og en kort gennemgang af de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning, herunder en række hjælpespørgsmål til de fem principper. Udkast til vejledningen blev gennemgået på workshoppene.

Læringen fra workshoppene var, at vejledningen og især de fem principper kan give relevant og konkret input til, hvor man kan gøre loven mere digitaliseringsklar. Dette skyldes dels, at der knytter sig en række hjælpespørgsmål til principperne, og dels at principperne dækker bredt, så der kommer rundt om mange aspekter ved lovudkastet.

På trods af at vejledningen og principperne er brugbare og relevante, var konklusionen på workshoppene dog, at de formentlig sjældent vil blive prioriteret i en travl hverdag, når de netop har status af vejledning. Derfor blev det anbefalet af deltagerne på workshoppene, at det eksempelvis via ministersekretariatene kan sikres, at vejledningen bygges ind i ministeriernes interne lovprocesguide, så den bliver synlig samt eventuelt lægges på lovprocesguide.dk.

Læring vedrørende Sagsgangsmodellen

På workshopkene blev der med udgangspunkt i de tre konkrete lovforslag samt JM's rapport optegnet en reel sagsgangsoversigt over et sagsflow. Det kunne eksempelvis være afgørelsen i forbindelse med anbringelser eller ansøgningsprocessen i forbindelse med at udøve et bestemt erhverv. Der blev brugt ca. 30-60 min på hver workshop på at optegne en reel sagsgangsoversigt.

Tilbage meldingerne vedrørende Sagsgangsmodellen var overordnet set, at det er et meget brugbart redskab til at få overblik over de enkelte aktører og processer i lovforslaget. Det blev vurderet, at en sagsgangsoversigt har den dobbelte funktion, at den både kan være med til at synliggøre, hvor der kunne være digitaliseringsbare sagsgange og processer såsom ansøgningsprocesser og afgørelser, men i særdeleshed også at den kan være med til at højne kvaliteten af hele lovforslaget, da blandt andet aktører, handlinger, antallet af undtagelser, kommunikationsveje m.v. bliver gennemtænkt og opstillet på en overskuelig måde. Hermed bliver det nemmere for den lovforberedende myndighed at tydeliggøre lovens formål samt at fange uhensigtsmæssigheder eller udfordringer ved lovforslaget på et tidligt tidspunkt.

Det var vurderingen blandt nogle deltagere, at den tid, der blev brugt på at udarbejde en sagsgangsoversigt var givet godt ud, når loven skulle skrives, da meget af indholdet allerede var blevet tænkt igennem og systematiseret.

To ud af fire myndigheder gav udtryk for, at der også kunne være ulemper ved Sagsgangsmodellen:

- Det kan opfattes som et omfattende merarbejde at skulle udarbejde en sagsgangsoversigt til et lovforslag. Andre fandt, at det var en naturlig del af processen med lovforslaget.
- Det kan opfattes som problematisk at vedlægge sagsgangsoversigten til lovforslag, når de fremsættes for Folketinget, hvilket i praksis kan betyde, at større ændringer i sagsgange skal genfremsættes for Folketinget. Styregruppen for Digitaliseringsstrategien har drøftet spørgsmålet og anbefaler, at en sagsgangsoversigt ikke indgår som en del af selve lovforslaget, men udarbejdes og anvendes i processen i forbindelse med udarbejdelse af lovforslaget.

Hjælperedskaber

Hvis Sagsgangsmodellen fremadrettet bliver en obligatorisk model, blev det foreslået, at den interne proces, der skal igangsættes i ministerierne/styrelserne i forbindelse med udarbejdelsen af en sagsgangsoversigt, bør understøttes af hjælperedskaber. Dette kunne eksempelvis være:

- a) et elektronisk "skema"/en elektronisk fortrykt sagsgangsoversigt hvor der er opstillet funktioner (roller, handlinger m.v.) på forhånd, medfølgende begrebsforklaringer samt et eksempel på, hvordan man kan udarbejde en sagsgangsoversigt.

- b) En vejledning i, hvad en god proces kan være, når der skal udarbejdes en sagsgangsoversigt, herunder afholde workshops, indhente input udefra mm.
- c) Etablering af en taskforce der kan hjælpe med at initiere en sagsgangsproces.

Anden læring

I udarbejdelsen af sagsgangsoversigten var det en erkendelse for en af de lovudarbejdende sagsbehandlere, at uhensigtsmæssigheder i en lovændring oftest er arvet fra ”hovedlovgivningen” frem for, at den er opstået i den konkrete lovændring. Og her ville det være mere hensigtsmæssigt at gennemgå et helt lovkompleks med henblik på at revidere det og fjerne uoverensstemmelser.

Endelig blev det fremført på flere workshops, at Sagsgangsmodellen ikke er relevant for alle lovforslag. Det drejer sig blandt andet om lovforslag, der ikke indeholder sagsgange samt lovforslag, som er udetaljerede, eksempelvis en rammelov.

Det skal bemærkes, at en sagsgangsoversigt var relevant at udarbejde for alle de fire deltagende myndigheder på trods af deres forskelligartede ressort og lovforslag.

Læring vedrørende Lovprocesmodellen

Tanken bag Lovprocesmodellen er, at digitalisering vil blive tænkt ind helt fra start, således at ministerierne allerede når de melder lovforslag ind til lovprogrammet skal forholde sig til de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning og de tilhørende hjælpespørgsmål.

Lovprocesmodellen er som nævnt tidligere ikke blevet testet reelt på de lovforslag, som er blevet stillet til rådighed. Det er imidlertid af flere af workshopdeltagerene vurderet, at de færreste myndigheder vil kunne svare fyldestgørende på hjælpespørgsmålene til de fem principper, fordi de som oftest ikke er gået i gang med selve udarbejdelsen af udkast til lovforslag. Det blev derfor anført på flere workshops, at tidspunktet, hvor lovforslaget oversendes til Folketinget, er mere passende.

Det blev på flere workshops fremført, at en ulempe ved modellen kan være, at det er for nemt at skrive ”ikke relevant” i rubrikken om digitalisering, fordi modellen ikke umiddelbart følges op med eksempelvis en stikprøvekontrol eller en vurdering af et ”ekspertpanel”.

En anden mulighed kunne derfor være at få indført en anbefaling om redegørelse for de fem principper i høringsbrevet via en justering i Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet.

Opsamling

Danske lovforslag har meget forskelligartet indhold og detaljeringsgrad. Der er derfor ikke en entydig anbefaling af, hvilken af de tre nævnte løsningsmodeller, som er bedst. De fire workshops har givet nogle indikationer på, hvilke slags lovforslag som løsningsmodellerne egner sig bedst til:

Sagsgangsmodellen

I situationer hvor lovforslag er detaljerede og/eller vedrører opgavevaretagelse/administration, er det vurderingen, at det vil give et kvalitetsløft at supplere det forberedende arbejde med lovforslaget med udarbejdelse af sagsgangsoversigter, da sådanne kan medvirke til forenkede arbejdsgange som følge af de digitale muligheder.

Lovprocesmodellen

I de situationer hvor et lovforslag har en høj eller mellem detaljeringsgrad, men som ikke indeholder sagsange, kan Lovprocesmodellen være et brugbart redskab.

Vejledningsmodellen

I de situationer, hvor lovforslaget har karakter af at være rammelovgivning, vil Vejledningsmodellen være det mest brugbare redskab som støtte til at sikre, at den lovudarbejdende myndighed overvejer digitaliseringsperspektivet.

Det skal dog bemærkes, at erfaringerne fra tilsvarende indsatsområder viser, at en frivillig vejledning ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig, men at der også kan være behov for en mere bindende indsats for at opnå resultater, som det også kendes fra Statens It-projektråd.

Derfor er konklusionen fra de fire workshops, at det vil have størst effekt, at benytte en obligatorisk løsningsmodel.

Et overordnet budskab fra workshopene uanset hvilken model, der arbejdes videre med er, at hvis de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning skal benyttes i en travl hverdag, så kræver det opfølgning, eksempelvis ved, at der i en opstartsfasen nedsættes en digitaliserings-task force, der kan "sælge varen". Dette kan der være flere modeller for:

1. Hvert ministerium nedsætter deres egen task force eksempelvis bestående af "hus-jurister", som kan afholde workshops med de personer, der skal starte det lovforberedende arbejde op. Ministeriernes task force "oplæres" af Digitaliseringsstyrelsen.
2. Der oprettes en central vejledningsfunktion i stil med Ministeriernes Projektkontor, der vejleder ministerierne under det lovforberedende arbejde.

Endelig blev det fremhævet på flere af de fire workshops, at hvis digitalisering skal indtænkes mere – ikke blot i lovforslag men i hele måden at arbejde på i ministerier og styrelser – så kræver det en løbende dialog om gode og dårlige eksempler på digitaliseringsklar lovgivning.

På baggrund af analysearbejdet besluttede Styregruppen for Digitaliseringsstyrelsen d. 23. juni 2014, at der skal udarbejdes en vejledning, at der skal afholdes et seminar for de statslige myndigheder vejledningen om de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning, samt at nærværende afrapportering indgår i den kommende digitaliseringsstrategi.

Organisering af analysen

Den samlede analyse har været forankret i Styregruppen for Digitaliseringsstrategien og en tværoffentlig arbejdsgruppe bestående af Justitsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, SKAT, Erhvervsstyrelsen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, KL og DIGST.

Økonomi

Der er ikke afsat særskilt finansiering til analysen. Der har ikke været udgifter i forbindelse med analysen.