



Fagfelleurdert vitenskapelig artikkel

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

Morten Jarlbæk Pedersen*

Sammendrag

Når danske ministerier forbereder nye regler, gør de i stor stil brug af hørings svar, hvor de beder eksperter og interessenter om at forholde sig til et udkast til f.eks. ny lovgivning. Dette sker både for at sikre den løbende dialog mellem beslutningstagerne og det omgivende samfund og for at sikre kvaliteten af de regler, der vedtages. Høringsinstitutionen bliver på den måde en kilde til både input- og output-legitimitet. Det er dog en forudsætning for, at dette system kan virke efter hensigten, at høringsfristerne er tilstrækkelig lange. I denne analyse af samtlige høringer tilgængelige via Høringsportalen – den officielle kanal for høringer i Danmark – vises det, at fristerne med tiden er blevet mærkbart længere. I nyere tid kan vi dog se en pludselig og bemærkelsesværdig bevægelse mod kortere frister. Dette gælder både generelt og på Skatteministeriets område, som undersøges nærmere. Denne udvikling diskuteres i artiklen, og der peges især på, at den politiske prioritering af høringsinstitutionen har afgørende betydning for systemet – og dermed også for høringsinstitutionens bidrag til det politiske systems samlede legitimitet.

Nøgleord: Lovkvalitet, høring, lovgivning, regulering, legitimitet

Introduktion

Alle danske embedsmænd, der arbejder med lovgivning, kender til dem: hørings svarene. Så godt som hver gang, der skal skrives ny eller ændres i eksisterende lovgivning, er det en fasttømret del af processen, at centraladministrationen inviterer relevante aktører,

*Epost: jarlbaek.pedersen@gmail.com

Morten Jarlbæk Pedersen er cand. scient. pol. og Ph.D. fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet på en afhandling om kilder til lov kvalitet i Danmark og EU. På nuværende tidspunkt er han ansat som seniorrådgiver i brancheforeningen EjendomDanmark. EjendomDanmark har ikke haft nogen indflydelse på indholdet af denne artikel.

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

interessenter, organisationer og sågar offentligheden til at afgive mening om og kommentarer til udkastet (Pedersen 2018a: 54), og der er da også tale om "en væsentlig del af grundlaget for Folketingets behandling af lovforslaget." (Folketinget 2015: 28)

På trods af denne systematiske mulighed for inddragelse har der løbende været kritik af systemet, og en særlig tilbagevendende klage er, at embedsapparatet ikke giver høringsparterne tilstrækkelig med tid til at kunne gennemgå lovudkastene grundigt nok. Når høringsfristerne bliver for korte, får det hele karakter af en skueproces, og det skader både den demokratiske inddragelse og underminerer potentielt kvaliteten af det lovprodukt, som Folketinget i sidste ende skal godkende, lyder kritikken (Christiansen 2013; Dam & Mortensen 2019; McGhie 2013; Nielsen 2015; Rysgaard 2015; Vestergaard & Søndergaard 2019). Høringsfristerne har med andre ord stor betydning for de involverede.

Dette betyder også, at der kan være behov for løbende at overvåge udviklingen i høringsfristerne. Imidlertid gøres dette ikke systematisk, og de teoretiske overvejelser om høringsinstitutionen, som dette kunne afføde, er derfor ofte også mangelfulde og usystematiske. Et godt eksempel på en tidligere gennemgang af høringsfristernes udvikling er Ugebrevet A4's analyse fra 2015 (Rysgaard 2015), der bl.a. pegede på fødevareområdet, som et sted med et problematisk forhold til høringsfristerne. En næsten tilsvarende kritik af høringsfristerne på fødevareområdet blev fremført i en analyse af Dansk Erhverv allerede i 2013 (Pedersen, Hansen & Christensen 2013); her var datagrundlaget dog begrænset til de høringer, som organisationen selv blev inviteret til at bidrage til. Også Advokatsamfundet har lavet et lignende analysearbejde på grundlag af de høringer, som organisationen var inviteret til at deltage i og på den baggrund fremført en vis kritik af udviklingen i høringsfristernes længde, idet man mente at kunne konkludere, at "antallet af de meget korte høringsfrister på syv dage eller derunder igennem de seneste ti år har været stigende" (Hauerslev & Poulsen 2013). Advokatsamfundets konklusion synes dog delvist at blive modsagt af Dansk Erhvervs opgørelse over udviklingen i høringsfristerne i perioden 2007-2013 (Pedersen & Christensen 2013) samt nyere analyser, hvori det konkluderes, at den gennemsnitlige høringsfrist faktisk er steget over tid (Pedersen 2019).

Der er med andre ord foretaget visse analyser – særligt, hvis man går et par år tilbage – af høringsfristerne, men dette er desværre ikke blevet fulgt af en tilsvarende teoretisering, der kunne føre til en dybere forståelse af fænomenet og dets udvikling, eller overvejelser om implikationer af den fremførte kritik. Kun ganske få overvejelser om systemets indretning findes, og det alene på et absolut overfladisk niveau (se f.eks. Pedersen 2018b) og i øvrigt sjældent fremført systematisk af politiske organisationer. I den egentlige forskning er høringsinstitutionen også en noget overset størrelse, hvor der især har været et fokus på effekten af høringer (Binderkrantz, Christiansen & Pedersen 2014; Pedersen 2018a) og på

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

klassifikation og beskrivelse af systemet og dets rolle (Rasmussen 2014; Pedersen, Binderkrantz & Christiansen 2014) og dets udvikling over tid (f.eks. som følge af europæisering, se Varone & Christiansen 2015).

På denne baggrund er det målet med nærværende artikel at undersøge udviklingen i høringsfristerne fra 2005 til 2019 for at kunne sige noget mere entydigt om udviklingen heri og på den baggrund skabe grundlag for nogle grundigere overvejelser om selve høringsinstitutionens funktion og indretning. Dette sker på baggrund af en analyse af tilgængeligt data på høringsportalens (www.hoeringsportalen.dk) oversigt over høringer siden 2005. På høringsportalen samles og offentliggøres alle høringer over både lovforslag, bekendtgørelser m.m. løbende. Analysen omfatter derfor i omegnen af 10.900 høringer og må antages at bygge på stort set samtlige høringer over udkast til lovforslag og bekendtgørelsesforslag i denne periode.

Artiklen indledes med et kort oprids af baggrunden for høringsinstitutionen og behovet for tilstrækkelig lange høringsfrister. I dette første afsnit vil jeg således kort redegøre for både høringsinstitutionens noget specielle juridiske grundlag og dens politologiske baggrund samt argumentere for, at for korte høringsfrister risikerer at medvirke til at udfordre både input- og output-legitimiteten af det politiske beslutningssystem. Dette argument følges af et kort metodeafsnit, hvorefter følger selve analysen af høringsfristernes udvikling gennem de seneste 15 år. I denne analyse konkluderes, at høringsfristerne gennem de seneste 15 år gradvist er blevet længere, således at den gennemsnitlige høringsfrist i 2019 var 2,5 dage længere end i 2005. Det påvises også, at andelen høringer, hvis frist var på under halvdelen af det anbefalede, i samme periode faldt til det halve. Dette tegner godt for høringsinstitutionens bidrag til legitimiteten af det demokratiske system i Danmark. Imidlertid tyder noget på, at udviklingen i det seneste år er vendt, hvilket jo altså trækker konklusionen, hvad angår legitimitetsbidraget, i en anden retning. Denne tendens og udfordring synes at være særlig udtalt på visse områder – herunder ikke mindst skatteområdet, som er genstand for et par uddybende undersøgelser. Der kan være flere forklaringer på dette mønster, og jeg vil i afsnittet efter selve analysen kort diskutere et par sådanne forklaringer, inden der konkluderes.

Høringsinstitutionens praktiske og teoretiske grundlag

Den danske høringsinstitution fungerer i praksis ved, at det relevante ministerium udarbejder et udkast til et lovforslag. Dette udkast runder man til de interessenter – både eksterne organisationer, eksperter og andre myndigheder – som bliver berørt af, eller som kunne tænkes at have en kvalificeret holdning til det pågældende lovforslag. I tilgift

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

hertil offentliggøres udkastet på Høringsportalen, hvorved andre interesserede (herunder også offentligheden) får mulighed for at læse og kommentere det konkrete lovudkast. Den danske høringsinstitution er således ganske speciel på to fronter. For det første fordi der er tale om høringer over konkrete udkast til lovforslag. Dermed muliggøres meget detaljerede og præcise bemærkninger fra høringsparterne – men det stiller omvendt også krav om, at høringsparterne skal have den fornødne tid til at analysere konsekvenserne af de konkrete formuleringer i loven, hvilket kan være mere tidskrævende end "blot" at skulle formulere en mere overordnet, politisk position. For det andet fordi graden af åbenhed er meget høj. Der er både tale om målrettede invitationer af kommentarer og en fuldstændig åben dør for andre kommentarer. Samlet set består det danske system således af både "circulation of regulatory proposals for public comment" og "public notice-and-comment", for nu at anvende OECD's termer (OECD 2002: 153-154).

Ofte er grundlaget for høringsinstitutioner veletableret og følger af formelle proceskrav til det lovforberedende arbejde – uanset om der er tale om en den ene eller anden type af høringsystem. Det er f.eks. tilfældet i EU og en hel del OECD-lande (OECD 2002: 153-155). Den danske høringsinstitution derimod er en ganske særlig størrelse, idet der er tale om et instrument, der som sådan ikke findes formelle krav til, men som samtidig finder meget bred anvendelse. Der er således i høj grad tale om en uformel institution – en norm – der dog er yderst veletableret (OECD 2002: 155; Pedersen 2018a: 46-48, 54), og gennemførelse af høringer betragtes af mange vel efterhånden som en næsten bindende sædvane eller som minimum en "alt overvejende hovedregel" (Justitsministeriet 2018: 189), der – hvis den brydes – bør føre til, at ministeren forklarer hvorfor (Justitsministeriet 2015: 189).

Til trods for at høringssvarene således er en integreret og væsentlig del af det lovforberedende arbejde i både ministerier og i Folketinget, findes kun en række anbefalinger og forventninger, hvad angår høringsfristerne. Grundlaget for disse forventninger er især en folketingsvedtagelse fra 2012, hvori det bl.a. blev slået fast, at "Folketinget understreger vigtigheden af, at der bør fastsættes rimelige høringsfrister vedrørende lovforslag" (Folketinget 2012). På den baggrund er det forventningen i Justitsministeriet vejledning om lovkvalitet, at høringsfristen "bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar." (Justitsministeriet 2018: 191). Dette er traditionelt blevet tolket som en forventning om en høringsfrist på (mindst) fire uger (Justitsministeriet 2018: 191; Folketinget 2015: 80).

Det er dog væsentligt at bemærke, at der er tale om en forventning, og at høringsfristen skal "afpasses efter de nærmere omstændigheder" (Justitsministeriet 2018: 191). I folketingshåndbogen betegnes minimumskravet på fire uger endda som "en tommelfingerregel" (Folketinget 2015: 80). Høringsinstitutionens udgangspunkt er således et

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

stadigt hensyn til ministeriernes arbejdsproces, og netop dette hensyn kan være det, der vedvarende skaber de for høringsparterne kritiske situationer med for korte frister.

Dette særegne juridiske grundlag forklarer ikke, hvorfor systemet overhovedet findes. For at finde sådanne forklaringer skal man i stedet foretage mere politologiske overvejelser. Her kan man pege på, at inddragelse i almindelighed – og således også i form af en høringsinstitution – tjener to formål: Institutionen skal sikre både input- og outputlegitimitet. Hvad angår inputlegitimiteten, betyder dette lidt polemisk formuleret, at der høres for at høres. Formålet her er at sikre, at et forslag til nye regler vedtages på baggrund af en bred og grundig demokratisk dialog, der rækker ud over diskussionerne i Folketinget, således at man i Folketinget bedre kan vurdere bl.a. ”rimeligheden” af et lovforslag (Folketinget 2015: 80). Hvad angår output-legitimiteten, handler dette bl.a. om kvaliteten af de vedtagne regler. ”Kvalitet” skal her ikke forstås i en snæver juridisk facon, men derimod i bred forstand: Lader reglerne sig implementere smidigt og effektivt og uden at skabe unødigt konflikt i deres praktiske brug? (Pedersen 2016). Begge disse to formål er helt eksplicit fremhævet i både Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet og folketingshåndbogen (Justitsministeriet 2018: 189; Folketinget 2015: 80).

En vigtig forudsætning for at kunne tjene disse to formål er dog, at høringsfristerne har en længde, der tillader en reel og substantiel inddragelse. Hvis dette ikke er tilfældet, rammer det i første omgang høringsinstitutionens mulighed for at understøtte output-legitimiteten, da høringsparterne ikke vil have tilstrækkelig med tid til at foretage de nødvendige analyser og sonderinger af forslagens konsekvenser. Det betyder i anden række, at deres kommentarer vil være mere overfladiske og/eller politiske og polemiske og dermed af mindre betydning for kvalitetssikringen af reglernes konkrete udformning. Når inddragelsen på denne måde bliver for overfladisk, underminerer det samtidig input-legitimiteten, da oplevelsen vil være, at den (nødvendige) dialog mellem myndigheder, beslutningstagere og samfund ikke er reel. Det er med dette bagtæppe, at ”tommelfingerreglen” om en høringsfrist på fire uger er opstået.

Metode

Høringsfristernes længde kan identificeres via Høringsportalen, hvor både hørings publiceringsdato og høringsfristen er angivet sammen med andre relevante baggrundsdata for høringen såsom myndigheden, der står bag høringen, hørings emneområde, hørings status og hvilken type juridisk dokument, der er tale om. Ifølge Høringsportalen selv har ministerierne pligt til at anvende portalen til at offentliggøre lovforslag og forslag til bekendtgørelser, når disse sendes i ekstern høring (hvilket altså – jf. forrige afsnit – dog ikke er påtvunget) (Civilstyrelsen 2020).

Disse data kan ekstraheres fra Høringsportalen og på den måde gøres til genstand for analyse. I den forbindelse er fem metodiske bemærkninger nødvendige. For det første at data ikke umiddelbart tillader sammenligninger over tid for alle myndigheder eller emneområder. Udviklingen som helhed kan selvsagt identificeres, men pga. løbende ressortomlægninger, er det i flere tilfælde ikke muligt at sammenligne en myndigheds høringsfrister over tid. Myndigheden kan ændre sig, indoptage eller afgive områder, der af den ene eller den anden grund har særligt lange eller særligt korte høringsfrister. Og dette kan ikke afgøres på forhånd. Få områder har dog i den nævnte periode været mere stabile end andre, hvad angår porteføljen. Det gælder f.eks. Skatteministeriet. Og netop Skatteministeriet er interessant at sammenligne over tid, da Skatteministeriet er kilde til en ganske betydelig andel af de løbende regelændringer og -tilføjelser, der finder sted i samfundet: Kigger man på de mere end 3.600 lovforslag, som Folketinget behandlede i folketingssamlingerne 2004/2005 til 2018/2019, blev over 13 pct. heraf behandlet i Folketingets Skatteudvalg; dette kan beregnes ved fra Folketingets hjemmeside at ekstrahere en oversigt over behandlede lovforslag over tid. Det betyder, at skatteområdet er det største reguleringsområde, i hvert fald når vi ser på antallet af lovforslag. Samtidig er der tale om et ofte kompliceret og teknisk område, hvor hørings svar og ekspertbidrag i teorien burde være vigtige i det forberedende arbejde. Det betyder, at Skatteministeriet er interessant at undersøge nærmere. I analysen nedenfor er Skatteministeriets høringsfrister derfor også fremhævet.

For det andet er det tydeligt, at indtastningen af baggrundsdata i Høringsportalen kan være behæftet med fejl. Således er der enkelte høringer, for hvem høringsfristen ved den automatiske beregning er negativ. Dette skyldes f.eks., at høringer afsendt i december har fået angivet en høringsfrist, hvor datoen men ikke årstallet er korrekt. For en sikkerheds skyld er samtlige høringer med negative frister fjernet fra datamaterialet, så analysen alene baserer sig på formentlig korrekte høringsfrister. Ca. 440 høringer er frasorteret datamaterialet på denne måde. Det kan naturligvis ikke afvises, at der er andre tastefejl i datamaterialet, men dette kan ikke afgøres, hvorfor antagelsen må være, at de beregnede høringsfrister er de korrekte – måske kun medmindre høringsfristen er så lang, at der er tale om en åbenlys fejl. Da imidlertid kun 11 ud af ca. 10.900 høringer har en frist på over 90 dage (den længste på 255 arbejdsdage), og da det vil være umuligt at vurdere, hvornår der er tale om en fejl, og hvornår der blot er tale om en meget lang høringsfrist, er der valgt at se bort fra denne potentielle fejlkilde. Det betyder dog, at det samlede skøn af de gennemsnitlige frister muligvis er lidt for positivt, da disse lange frister kan trække gennemsnittet op for enkeltår. Jeg har på denne måde valgt en konservativ tilgang, hvor tvivlen metodisk kommer høringsafsenderen til gode.

For det tredje inddeler Høringsportalen høringerne i 35 kategorier. Disse kategorier er

tematiske og afspejler ikke myndigheder. Kategorien "Skatter og afgifter" dækker selvsagt mestendels over Skatteministeriets høringsager, men er langt fra fuldt dækkende herfor, idet Skatteministeriet også har høringsager inden for kategorier som "Samfundsøkonomi og statistik" og "Erhverv" – kategorier, der i sagens natur også dækker over sager fra flere andre ministerier gennem tiden. Dette er vigtigt at være opmærksom på, når data skal fortolkes.

For det fjerde bør tommelfingerreglens "fire uger" kvalificeres nærmere. For høringsparterne er "fire uger" nemlig irrelevante, hvis disse uger ligger over f.eks. julen eller midt i sommerferien. Kritik af høringer i ferieperioder har derfor også været fremført flere gange (se f.eks. Bruhn 2018; Dahlin 2019). Ligeledes bliver en høringsfrist på få dage naturligvis endnu mere problematisk, hvis den også løber hen over en weekend. Det er der også eksempler på (Vestergaard & Søndergaard 2019). Det er derfor mere relevant at se på antallet af tilgængelige arbejdsdage, en høringsfrist løber over, og "fire uger" må derfor være tilsvarende til 20 (fire gange fem) faktiske arbejdsdage, hvis denne tommelfingerregel skal give praktisk mening. Det er i beregningen af høringsfristerne selvsagt ikke muligt at tage højde for ferieperioder, da jeg som forfatter jo i sagens natur ikke kan vide, hvornår de relevante eksperter og medarbejdere hos organisationer og myndigheder har holdt ferie de seneste 15 år. Det er dog muligt at tage højde for weekender og de mest almindelige helligdage. I beregningen af høringsfristerne er weekender, nytårsdag, skærtorsdag, langfredag, anden påskedag, store bededag, Kristi himmelfartsdag, anden pinsedag, juleaftensdag, juledag, anden juledag og nytårsaftensdag derfor trukket fra.

For det femte og sidste bør det nævnes, at næppe gør nogen praktisk forskel for en høringspart, om høringsfristen er på 19, 20 eller 21 dage. Det væsentlige er de frister, der er kritisk korte. Derfor har jeg i analysen fokuseret både på udviklingen af den gennemsnitlige høringsfrist og på udviklingen i andelen af høringsfrister, der 10 dage eller kortere (halvdelen eller mindre end de anbefalede 20 arbejdsdage).

Udviklingen i høringsfristerne 2005-2019 - det overordnede billede

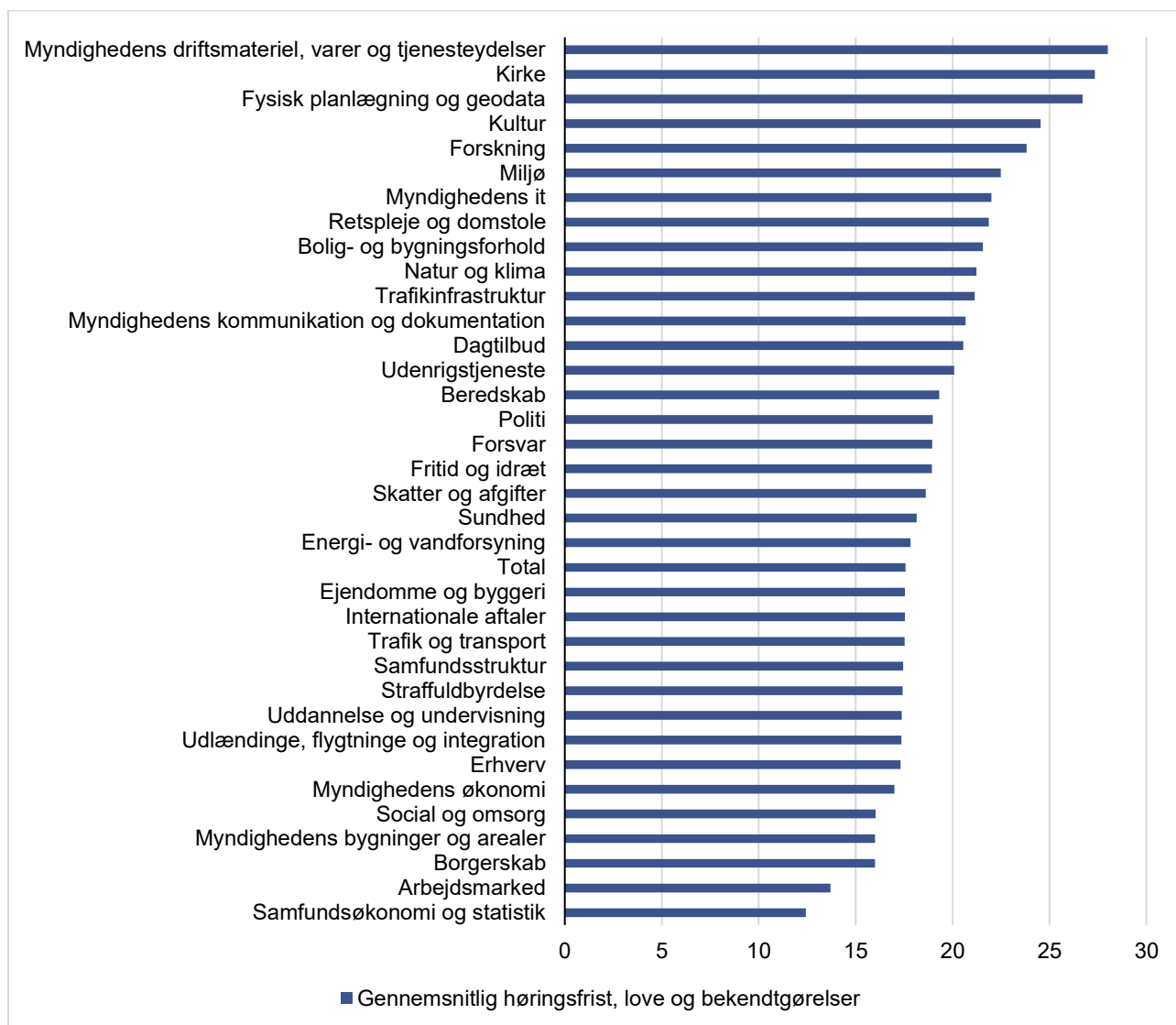
Med ovenstående metodiske forbehold in mente er det muligt at konstruere en oversigt over de ca. 10.900 høringsager, som er registreret på Høringsportalen for 15-årsperioden 2005 til 2019. Og denne oversigt giver anledning til fire bemærkninger.

Først og fremmest er det tydeligt, at der er store forskelle mellem de forskellige områder. Disse afspejler ikke – jf. de metodiske bemærkninger ovenfor – ministerierne i forholdet 1:1, men billedet må dog alligevel tolkes således, at man i visse dele af centraladministrationen har større udfordringer med korte høringsfrister end andre. Ser man hele perioden under ét

En kort, en lang: om høringsfristernes udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

og uden at skelne mellem, om høringerne vedrører lovforslag, bekendtgørelser eller andet, ses det f.eks., at høringer inden for kategorierne "arbejdsmarked" og især "samfundsøkonomi og statistik" ligger helt i bund, når det kommer til længden på fristerne, mens f.eks. "myndighedernes driftsmateriel, varer og tjenesteydelser", "kirke", "fysisk planlægning og geodata" samt kulturområder klarer sig anderledes godt.

Dette er et interessant billede. For det første fordi høringer på arbejdsmarkedsområdet også i andre undersøgelser er blevet fremhævet som problematisk (Rysgaard 2015). For det andet fordi "samfundsøkonomi og statistik" i næsten halvdelen af tilfældene har Skatteministeriet som afsender. Noget tyder altså på, at man i visse dele af Skatteministeriet har udfordringer med høringsfristerne. Dette er blot endnu en årsag til at kigge nærmere på dette ministerium.

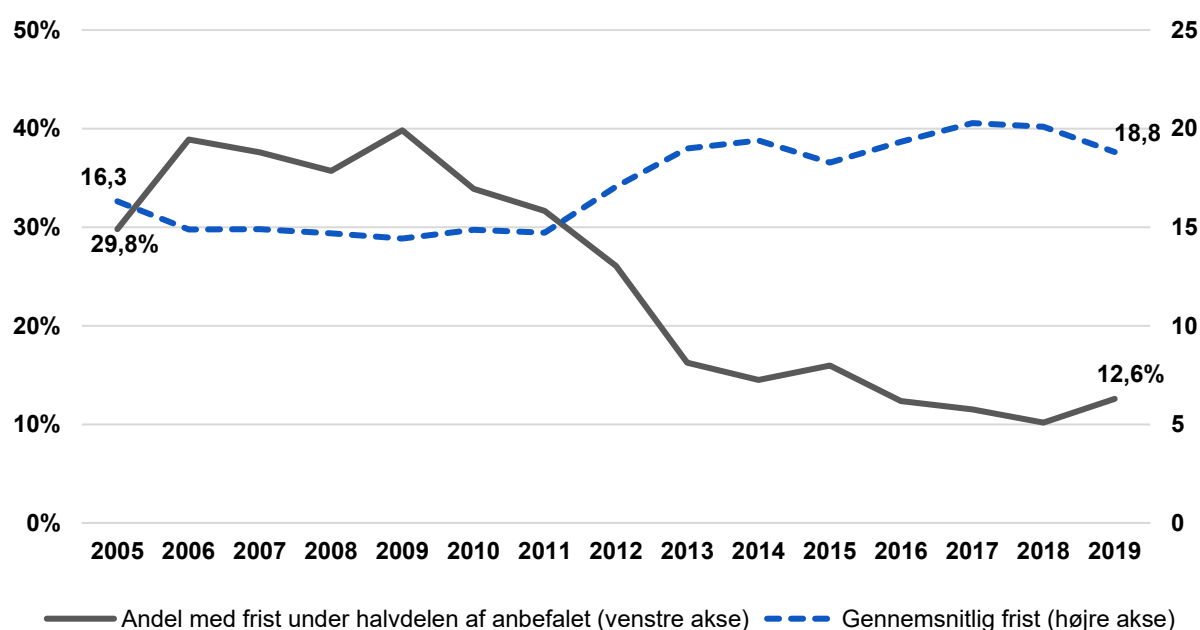


Figur 1. Gennemsnitlig høringsfrist, love og bekendtgørelser

Det næste, der bliver tydeligt, er, at udviklingen faktisk generelt er gået den rette vej. Hvor

den gennemsnitlige høringsfrist i for femten år siden lå på omkring 16 dage, nærmede man sig i 2019 de 19 dages høringsfrist i gennemsnit – og i både 2017 og 2018 var den gennemsnitlige høringsfrist under ét faktisk på niveau med anbefalingen på 20 arbejdsdage. Samlet set er den gennemsnitlige frist blevet i omegnen af 2,5 dage længere.

Samtidig ses det også klart, at andelen af de mere problematiske høringer, der har en høringsfrist på halvdelen eller mindre end anbefalingen, er blevet ganske mærkbart mindre. Hvor næsten en ud af tre høringerne i 2005 havde en høringsfrist på 10 arbejdsdage eller kortere, gjaldt det alene for en ud af otte i 2019. Andelen af høringer med særligt med problematiske frister er således mere halveret på de 15 år, som denne undersøgelse dækker over. Højdepunktet var i 2018, hvor kun lidt mere end hver 10. høring havde en frist på halvdelen eller mindre end de anbefalede 20 dage. Og kigger vi på de allermost kritiske høringer – dem, der har en høringsfrist på maksimalt fem dage – er andelen også mere end halveret: I 2005 havde 10,3 pct. af høringerne en frist på maksimalt fem dage; i 2019 havde kun 4,8 pct. af høringerne en frist på fem dage eller kortere.



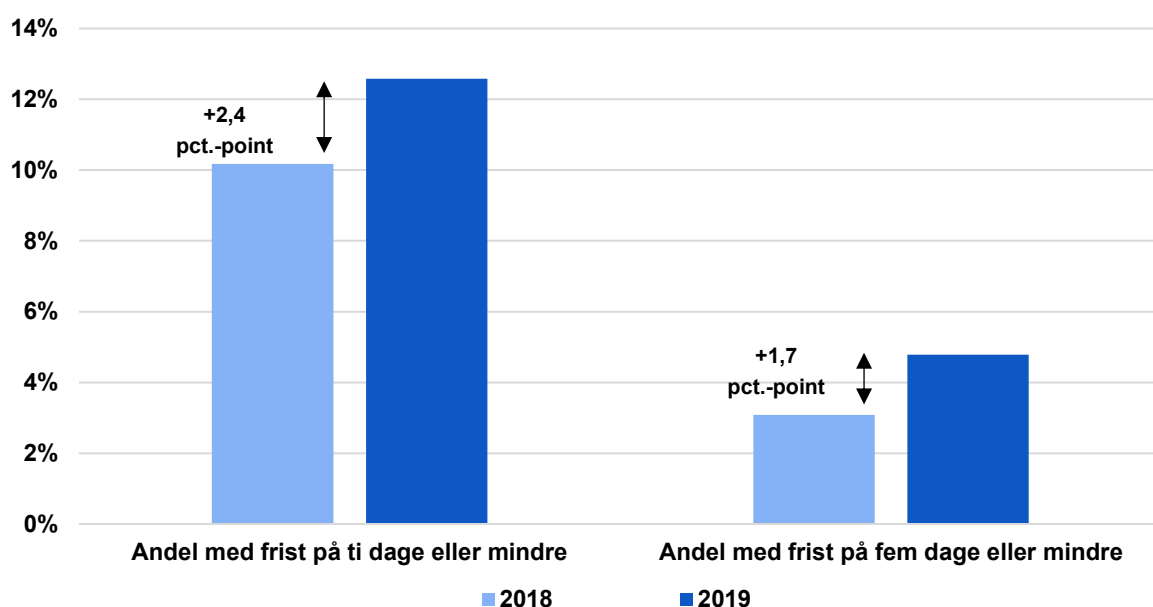
Figur 2. Høringsfrister 2005–2019

Ydermere er der her tale om en positiv udvikling i høringsfristerne, både hvad angår lovforslag og bekendtgørelser. Lovforslag har generelt har en smule længere høringsfrister end bekendtgørelser, men inden for begge grupper er de gennemsnitlige frister blevet længere, og andelen af de særlig korte og problematiske frister er faldet.

En tredje ting at bemærke, når man kigger på høringsfristerne for hele perioden, er, at den positive udvikling i særlig grad har fundet sted siden 2011. Det er efter dette år, at høringer

med problematisk korte frister for første gang begynder at udgøre mindre end en ud af tre høringer, og det er efter dette år, at vi for alvor oplever, at den gennemsnitlige høringsfrist begynder at blive længere. Forfaldshistorien om høringsfristerne er således et billede, der bør modificeres.

En fjerde og sidste betragtning, som datamaterialet giver anledning til, er dog, at noget tyder på, at udviklingen måske har vendt. I hvert fald oplevede man i 2019 en forværring, hvad angår høringsfristernes længde. Både i 2017 og 2018 var den gennemsnitlige høringsfrist på over de anbefalede 20 arbejdsdage. Det var ikke tilfældet i 2019, hvor den gennemsnitlige frist snarere nærmede sig niveauet for årene 2013 til 2016 (med undtagelse af 2015, hvor fristerne var endnu kortere). Af større betydning er dog udviklingen i andelen af høringer med meget kort frist. Efter konstante forbedringer i denne andel siden 2015, oplevede man i 2019 en mærkbar stigning i andelen meget korte frister.



Figur 3: Andel med frister på ti og fem dage i 2018 og 2019

En stigning på 2,4 procentpoint i andelen af høringer med en frist på halvdelen eller mindre end det anbefalede kan umiddelbart lyde som en lille og ubetydeligt udsving. Der er dog flere årsager til, at det bør bemærkes og følges nøje. For det første fordi der er tale om et tydeligt brud med en ellers flerårig og positiv tendens. De korte høringsfrister har fyldt gradvist mindre siden 2015, men nu fylder de pludselig mere igen. Og det er værd at notere sig, at 2015 var et særligt år: Her var nemlig tale om et negativt udsving i en positiv tendens, der ellers har pågået siden 2009! 2019 kan vise sig at være et enkeltstående tilfælde med et negativt udsving – men det er værd at holde øje med, om der reelt er tale om et brud med en ellers mangeårig udvikling. For det andet bør dette nyere udsving

bemærkes, da det reelt er kraftigt. Udsvinget fra 2018 til 2019 er nemlig væsentligt større end det (måske) sammenlignelige udsving fra 2014 til 2015 (stigningen fra 2014 til 2015 i andelen af høringer med en frist på ti arbejdsdage eller kortere var kun på 1,5 procentpoint). Alene størrelsen på udsvinget indikerer, at der kan være tale om et brud på den ellers mangeårige tendens i retning mod længere høringsfrister.

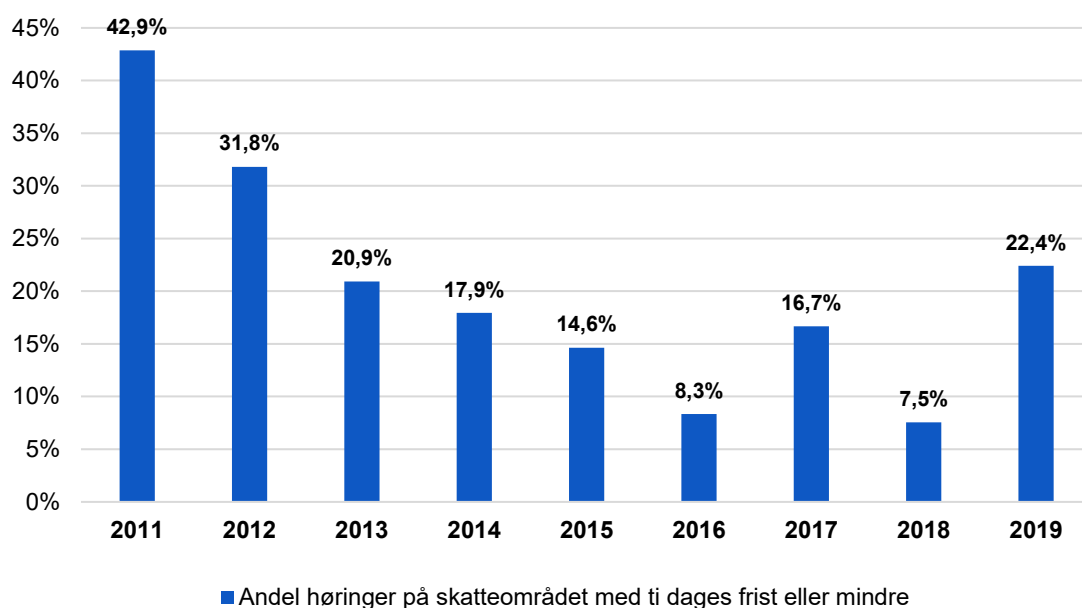
Udviklingen i høringsfristerne 2005-2019 - et kort kig på Skatteministeriet

Som nævnt ovenfor er der flere årsager til, at det kan være interessant at undersøge, om og hvordan disse generelle tendenser afspejler sig i høringsfristerne på Skatteministeriets område. Dels fordi Skatteministeriet er én af de mest produktive ministerier, når det kommer til nye og ændrede regler. Dels fordi skatteregler ofte er tekniske og komplicerede, hvorfor høringsinstitutionen spiller en betydelig kvalitetssikrende rolle, og hvorfor høringsfristernes længde har afgørende betydning. Og dels fordi der i det overordnede billede er en indikation på, at man på skatteområdet har visse udfordringer med korte frister. Heldigvis er Skatteministeriet ét af ganske få ministerier, hvis opgaveportefølje sjældent påvirkes synderligt af regeringsskifter og andre omdannelser af ministeriernes forretninger. En nævneværdig undtagelse er regeringsdannelsen efter Folketingsvalget i 2019. Her blev ansvaret for ”overenskomstforhandlinger, løn, pension, ledelse og personale” i staten overflyttet fra Moderniseringsstyrelsen under Finansministeriet til den nyoprettede Medarbejder- og Kompetencestyrelse under Skatteministeriet (Statsministeriet 2019: 4-5). Her er imidlertid tale om et område, der kun i meget begrænset omfang er regeludstedende, når der ses bort fra overenskomsterne, der i øvrigt ikke sendes i høring. Af alle høringerne efter folketingsvalget i 2019 er der således ingen, der omhandler forhold, som Skatteministeriet ikke også havde ansvar for før ressortomlægningen i juni 2019; denne ressortomlægning har derfor ingen betydning for nærværende analyse og dens konklusioner.

Den overordnede konklusion, når der ses alene på Skatteministeriets høringsager er, at den generelle tendens kan genfindes her: Også her er den gennemsnitlige høringsfrist steget gennem årene – fra 14,2 dage i 2011 til 17,7 dage i 2019. I 2018 præsterede Skatteministeriet endda høringsfrister, der i gennemsnit var en smule længere end det samlede gennemsnit for alle ministerierne.

Men den ovenfor omtalte tendens mod forværring af høringsfristerne i 2019 synes samtidig at være særlig udtalt på Skatteministeriets område. Den gennemsnitlige frist faldt med 2,6 arbejdsdage fra 2018 til 2019 – og endnu mere bemærkelsesværdigt er udviklingen i andelen af høringer med en frist på ti arbejdsdage: I 2018 udgjorde disse høringsager kun 7,5

procent af Skatteministeriets samlede antal høringsager; det er en andel, der ligger betydeligt under de 10,2 procent, som er andelen af korte høringsfrister i 2018, når man ser ministerierne under ét. I 2019 var disse 7,5 procent steget til 22,4 procent.



Figur 4 Andel høringer på skatteområdet med ti dages frist eller mindre 2011–2019

Hvor korte høringsfrister på skatteområdet i 2018 således var et særsyn, var det i 2019 et langt, langt mere udbredt fænomen. Og broderparten af de korte høringsfrister i 2019 – hele 17,2 procent af det samlede antal høringsager – var endda på kun fem dage eller kortere. Det er en ganske opsigtsvækkende forværring af høringsfristerne på skatteområdet på meget kort tid.

Igen kan der naturligvis være tale om et enkeltstående og problematisk år – ligesom i øvrigt 2017 på skatteområdet og 2015, hvis man ser på høringsagerne på tværs af alle områder. Men forværringen på Skatteministeriets område er så voldsom, at denne forklaring næppe alene er fyldestgørende, og at det under alle omstændigheder bør fremprovokere eftertanke om årsagerne til så kraftige udsving.

Diskussion: Mulige forklaringer på udviklingen og overvejelser om høringsinstitutionens fremtid

Der kan selvsagt være mange forklaringer på, at høringsfristerne gennem mange år er blevet længere, men at udviklingen måske synes vendt. I det følgende vil jeg kort diskutere tre sådanne forklaringer: Den første at det politiske pres for længere høringsfrister kan være

aftaget, hvilket sætter sig i embedsapparatets håndtering af hørings-sagerne. Den anden at det vedvarende reguleringspres kan være steget, hvorved der er færre ressourcer at allokere til forberedelsen er hver enkelt hørings-sag. Den tredje at reguleringspreset har ændret karakter, således at politiske krav om nye regler i højere grad opstår spontant og sporadisk, hvilket gør det sværere at planlægge det regelforberedende arbejde og dermed også høringsprocessen.

Der har tidligere været et stærkt politisk fokus på høringsfristerne, nok tydeligst kulminerende med regeringsgrundlaget i 2011, der havde et helt afsnit om "god regeringsførelse", hvori det eksplicit blev nævnt, at man ville "sikre høj lovkvalitet gennem rimelige høringsfrister, der sikrer, at organisationer og andre høringsparter har ordentlig tid til at gennemgå lovforslag og udarbejde kommentarer." (Regeringen 2011: 76) og den i 2012 deraf følgende folketingsvedtagelse om god regeringsførelse (Folketinget 2012). Det er bestemt ikke utænkeligt, at den positive udvikling i høringsfristerne siden især 2011 skyldes dette politiske pres.

En forklaring på, at udviklingen i helt ny tid synes at være vendt – eller at udviklingen i 2019 måske midlertidigt i har taget en tydelig bevægelse i den modsatte retning – er således også, at det politiske pres for længere høringsfrister (og forbedret regeringsførelse i det hele taget) er blevet mindre eller måske endda forsvundet helt. God regeringsførelse m.m. er således fraværende som tema i både forståelsespapiret mellem de partier, der støttede den nye, socialdemokratiske regering efter folketingsvalget i 2019 (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti & Enhedslisten 2019), i regeringsgrundlaget for trekløverregeringen i 2016 (Regeringen 2016) og i regeringsgrundlaget for den smalle venstreregering i 2015 (Regeringen 2015) – sidstnævnte havde dog en ambition om at "invitere til et samarbejde med lønmodtagere, arbejdsgivere, virksomheder, frivillige organisationer og enkeltpersoner, som vil tage del i udviklingen af det danske samfund." (Regeringen 2015: 36).

Der er indikationer på, at et politisk fokus på høringsinstitutionen har betydning for embedsværkets prioritering heraf (Pedersen 2018: 59, 64) – hvilket omvendt kan tolkes således, at embedsværket ikke nødvendigvis altid selv har en åbenlys interesse i at prioritere f.eks. lange høringsfrister. Hvis dette står til troende, vil der i centraladministrationen ikke automatisk være en bevægelse for at opretholde de lange frister, når det politiske fokus herpå fordamper. Et faldende politisk fokus kan derfor – måske nogle steder med noget forsinkelse – sætte sig som et gradvist faldende administrativt fokus. Dette vil lede til en bevægelse mod kortere frister – eller som minimum en bevægelse mod større udsving i fristernes længde. Denne forklaring synes relevant at inddrage, når det identificerede mønster i almindelighed skal forklares.

Hvad angår udviklingen i Skatteministeriets høringsfrister er sagen en smule mere kompliceret, men også i dette specifikke tilfælde kan forekomsten af en politisk målsætning om længere høringsfrister forklare udviklingen. I Skatteministeriet var der i perioden 2011 til 2015 mange udskiftninger på ministerposten (i kalenderårene 2011 til 2015 nåede otte personer at bestride posten som skatteminister), hvilket må forventes også at have medført et varierende, politisk fokus på høringsfristerne i selve ministeriet – men høringsfristerne forbedredes systematisk i samme periode. En forklaring kan være, at embedsværket i ministeriet kompenserede for den "lokale" politiske uro ved at indoptage den generelle målsætning om bedre høringsfrister, der var gældende ind til valget i 2015. Dette kan også forklare, at udviklingen i Skatteministeriets høringsfrister efter 2015 er langt mere ustabil: fra dette tidspunkt har man ikke længere en overordnet politisk målsætning om høringsfrister at efterleve og samtidig har gennemgået større politiske og organisatoriske omvæltninger.

I forlængelse heraf er en anden potentiel – og supplerende – forklaring på de kortere frister i 2019, at man i centraladministrationen generelt har fået mere at se til og derfor mindre tid til at gennemføre høringer. Dette kan vi kalde et vedvarende forøget reguleringspres, der vil manifestere sig i en forøgelse af regelproduktionen, hvoraf følger (hvis ressourcerne er nogenlunde konstante) at der vil være mindre tid til forberedelsen af hvert enkelt nyt, regulatorisk tiltag. En forventning er med andre ord, at udviklingen i længden af høringsfristerne med omvendt fortegn skulle følge udviklingen i regelmængden (om end lidt forskudt i tid, da høringsprocessen jo er regelforberedende). Ifølge tænketanken CEPOS steg regelmængden (målt i antallet af ord i gældende love og bekendtgørelser) med gennemsnitligt 4 procent årlig i perioden 1989 til 2015 – men i perioden efter 2015 er regelmængden vokset med en aftagende hastighed (Herby 2019). Dette billede – faldende stigningstakt i regelmængden efter 2015 – passer kun i grove termer til udviklingen i høringsfristerne, som jo bliver længere allerede fra 2011 og frem. Det står dog klart, at der i perioden 2015 til nu har været et aftagende reguleringspres, og at det kan have bidraget til i endnu højere grad at muliggøre længere høringsfrister. Men sammenhængen mellem de to størrelser – udviklingen i regelmængden og høringsfristerne – kan ikke umiddelbart genfindes for 2019, hvor høringsfristerne jo forværres, mens stigningstakten i omfanget af regelmængden fortsat er tydeligt lavere end før 2015 (Herby 2020). Et vedvarende forøget reguleringspres kan med andre ord kun delvist forklare udviklingen i høringsfristerne.

Reguleringspresset behøver dog ikke at være vedvarende for at sætte sig i høringsfristerne. Det kan også være mere sporadisk og spontant. Det er ingen hemmelighed, at vilkårene for politiske beslutningstagere i vore dage er anderledes end tidligere. Hvis politik i dag i højere grad end tidligere opstår spontant – f.eks. som følge af enkeltsager, der medfører et hastigt og pludseligt opstået politisk ønske om regeltilpasninger – betyder det, at reguleringspresset

i overordnede termer måske er det samme, men at det har ændret karakter. Det vil i mindre grad være til at forudsige og planlægge det lovforberedende arbejde, da politiske ønsker om nye regler i højere grad opstår pludseligt. Der kan være mange årsager til denne udvikling herunder f.eks. medialisering, hvor rammerne for politisk ageren i stadig højere grad defineres af mediernes dagsrytme og logik (Strömbäck 2008). Hvis et sådant øget sporadisk og spontant reguleringspres findes, kan det føre til et nedadgående pres på høringsfristerne – og især en stigning af de helt korte frister – da stadig flere sager både opstår og skal løses pludseligt og hurtigt.

Det ligger uden for denne artikels muligheder at undersøge denne effekt nærmere, men det synes som et oplagt bidrag til en forklaring, især hvis den kobles med ovenstående overvejelser om politisk prioritering af længere høringsfrister: En politisk prioritering af længere høringsfrister kan nemlig fungere som en art korrektion for det øgede spontane reguleringspres. Det samlede billede bliver med andre ord, at høringsinstitutionen – her: høringsfristernes længde – faktisk er temmelig sårbar over for udsving, når den ikke er genstand for politisk prioritering. Og som historien og den nyeste udvikling viser, kan en sådan politisk prioritering ikke tages for givet.

Dette giver anledning til at overveje, om den nuværende meget uformelle indretning af høringsinstitutionen er den rette, eller om tiden er moden til at skabe mere faste rammer for høringssvarene og behandlingen heraf. Høringsinstitutionen som sådan tjener et anerkendelsesværdigt formål: at kvalitetssikre samfundets love og regler. Men jeg vil pege på to forudsætninger for, at dette kan lade sig gøre – forudsætninger, som det nuværende uformelle og potentielt labile system har svært ved altid at leve op til.

Først og fremmest skal der være reel mulighed for at afgive høringssvar. Det betyder bl.a., at høringsfristerne skal være af en tilstrækkelig længde – eller i hvert fald at de kritisk korte frister ikke skal fylde for meget. Som analysen viser, er det blevet bedre hermed; men udsvingene findes, og de kan – som i tilfældet Skatteministeriet – endda være ganske betragtelige. Ønsker man reelt at høste høringssvarene stabilt over tid, bør man finde en ny ordning, der minimerer risikoen for disse udsving. Det peger i retning af en mere formaliseret høringsproces.

Dernæst skal høringssvarene kunne anvendes nemt af både politikere og embedsfolk. Det kan være svært i dag, når høringssvar sendes som pdf-filer eller mails efter høringsparternes forgodtbefindende. Risikoen herved er, at høringssvar i visse sager blive reduceret til store mængder ustruktureret information, som ingen reelt har overblik over og derfor ej heller kan drage nytte af – slet ikke, hvis fristen er kort og overblikket skal skabes på meget kort tid. Det peger i retning af en mere standardiseret høringsproces f.eks. ved en stærkere

En kort, en lang: om høringsfristernes udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

digitalisering af høringsproceduren, så hørings svar i højere grad var ens i strukturen og nemmere at søge i.

Analysen resultater og de afledte overvejelser peger med andre ord på et behov for en opdatering af høringsinstitutionen. Måske endda en opdatering, der involverede etablering af et af ministerierne uafhængigt organ til gennemførelse af høringer. Dette ville dog fordre en betydelig grad af nytænkning i forhold til den måde, vi i dag har indrettet hele den lovforberedende proces på; en mere fast ramme for hørings svar er nemlig også en mere fast ramme for det lovforberedende arbejde i almindelighed.

Selvom hørings svar og fristerne til at afgive disse således kan synes som en simpel og måske endda teknokratisk del af den politisk-administrative proces, der leder til nye regler, viser ovenstående diskussion, at høringsfristerne giver anledning til en lang række diskussioner og overvejelser også af mere teoretisk karakter. Hvis man skal forklare udviklingen i fristernes længde, kommer man nemlig ikke uden om overvejelser om høringsinstitutionen som en art seismograf for mange andre ting: Forholdet mellem politikere og embedsapparat, reguleringspresset, hastigheden og grundigheden i det politiske system for blot at nævne et par, som er blevet berørt i diskussionerne ovenfor.

Konklusion

I denne artikel har jeg kigget lidt nærmere på udviklingen i høringsfristerne gennem de seneste 15 år. Dette er gjort på baggrund af en analyse af data om mere end 10.900 høringer.

Konklusionen på analysen er, at høringsfristerne gennem tid har forbedret sig ganske markant – særligt siden 2011 – men at vi i helt nyere tid har set en pludselig og tydelig forværring i form af en langt større andel høringer med korte frister. Samme udvikling kan genfindes på Skatteministeriets område, som analysen har kigget nærmere på. På dette ministeriums område er den identificerede udvikling endda endnu mere kraftig end den generelle tendens.

Denne udvikling er værd at bide mærke i. Høringsinstitutionen er nemlig en væsentlig bidragsyder til både input- og output-legitimiteten af det danske, politiske system. Høringer sikrer en løbende inddragelse og dialog mellem myndigheder, politikere og civilsamfund. Og hørings svarene er en betydelig kilde til ekspert- og praktikervurderinger af foreslåede regler og disses konsekvenser.

En forudsætning for, at høringsinstitutionen kan løfte denne både for demo- og teknokratiet vigtige opgave er dog, at høringsparterne har en reel mulighed for at afgive hørings svar.

Fristerne skal ganske enkelt være tilstrækkelig lange. Og derfor er udviklingen i retningen mod kortere frister både bemærkelsesværdig og måske endda bekymrende, for den gode inddragelse kommer tilsyneladende ikke af sig selv. Jeg har peget på, at det har stor betydning, at man politisk prioriterer de lange høringsfrister, da der ikke nødvendigvis er en naturlig interesse heri i det administrative system, og da rammerne for moderne politik tilsiger, at sager opstår og skal løses med stadig tiltagende hastighed.

Høringsinstitutionens velbefindende er med andre ord ikke noget, vi bare kan tage for givet. Så selvom fristerne ad åre er blevet bedre, bør udviklingen følges, og det bør også overvejes, om høringsinstitutionens indretning er den rette, eller om den i endnu højere grad end i dag bør formaliseres. Det kræver nemlig en aktiv indsats, hvis høringsystemet skal levere det, det er sat i verden for: Bedre regler.

Litteraturliste

- Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H. (2014) "A privileged position? The influence of business interests in government consultations". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 879–896.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muu028>
- Bruhn, M. (2018) "Nye love hastes igennem i sommerferien: Nu vil Pia Kjaersgaard tage sagen op". *Altinget*, 13. august 2018. Senest lokaliseret 20. februar 2020 på:
<https://www.altinget.dk/artikel/nye-love-hastes-igennem-i-sommerferien-nu-vil-pia-kjaersgaard-tage-sagen-op>
- Christiansen, M.Ø. (2013) "Kritik af høringsfrister er en »never ending story«". *Berlingske*, 17. januar 2013. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
<https://www.berlingske.dk/politik/kritik-af-hoeringsfrister-er-en-never-ending-story>.
- Civilstyrelsen (2020) "Om Høringsportalen". Senest lokaliseret 20. februar 2020 på:
<https://hoeringsportalen.dk/About>.
- Dahlin, U. (2019) "Støjberg har fremsat lovforslag om paradigmeskift uden at vente på høringsvar". *Information*, 17. januar 2019. Senest lokaliseret 20. februar 2020 på:
<https://www.information.dk/indland/2019/01/stoejberg-fremsat-lovforslag-paradigmeskift-uden-vente-paa-hoeringsvar>.
- Dam, P.S. & Mortensen, M.W. (2019) "Syv foreninger kritiserer regeringens korte høringsfrist i sag om vidtgående lovudkast: »Uacceptabelt« og »ondartet«". *Berlingske*, 18. oktober 2019. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på: <https://www.berlingske.dk/samfund/syv-foreninger-kritiserer-regeringens-korte-hoeringsfrist-i-sag-om>.

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

Folketinget (2012) V 76 om god regeringsførelse. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
<https://www.ft.dk/samling/20111/vedtagelse/v76/index.htm>.

Folketinget (2015) Håndbog i folketingsarbejdet. København: Folketinget

Hauerslev, H. & Poulsen, S.J. (2013) Markant flere korte frister de seneste fire år. Advokaten 2013(7). Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
<https://www.advokatsamfundet.dk/Service/Publikationer/Tidligere%20artikler/2013/Advokaten%207/Hoeringsfrister.aspx>.

Herby, J. (2019) "Markant opbremsning i regelvæksten siden 2015". CEPOS-notat, 4. juni 2019. Senest lokaliseret 21. februar 2020 på: <https://cepos.dk/artikler/markant-opbremsning-i-regelvæksten-siden-2015/>.

Herby, J. (2020) "Regelmængden stiger stadig: 100.000 ord tilføjet i 2019". CEPOS-notat, 11. februar 2020. Senest lokaliseret 21. februar 2020 på:
<https://cepos.dk/artikler/regelmaengden-stiger-stadig-100000-ord-tilfoejet-i-2019/>.

Justitsministeriet (2018) Vejledning om lov kvalitet. København: Justitsministeriet. Se også www.lovkvalitet.dk.

McGhie, S. (2013) "Ministerier umuliggør ordentlige hørings svar". Information, 13. maj 2013. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
<https://www.information.dk/indland/2013/05/ministerier-umuliggoer-ordentlige-hoeringssvar>.

Nielsen, R. (2015) "Høringer overhøres". Altinget, 23. oktober 2015. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på: <https://www.alinget.dk/artikel/hoeringer-overhoeres>.

Pedersen, H.H., Binderkrantz, A.S. & Christiansen, P.M. (2014) "Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark". Legislative Studies Quarterly 39(2): 199-225. <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.

Pedersen, M.J. (2016) Defining 'Better'. Investigating a New Framework to Understand Quality of Regulation. European Journal of Law Reform 18(2): 158-179.

Pedersen, M.J. (2018a) "Repressive Tolerance of Organised Interests: The Eagerness to Not Listen When Consulting". Scandinavian Journal of Public Administration 22(2): 43-64.

Pedersen, M.J. (2018b) "Vi skal tale om det usexede lovgivningsarbejde – og centralisere det". Altinget, 30. august 2018. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
<https://www.alinget.dk/embedsvaerk/artikel/kronik-vi-skal-tale-om-det-usexede-lovgivningsarbejde-og-centralisere-det>.

Pedersen, M.J. (2019) "Hørings svar. Politikerne bliver bedre og bedre". Politiken, 26. oktober 2019.

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

- Pedersen, M.J. & Christensen, G.L. (2013) "To veje til bedre lov kvalitet". Dansk Erhvervs Perspektiv 2013(23).
- Pedersen, M.J., Hansen, C.R. & Christensen, G.L. (2013) "Behov for bedre regeringsførelse på erhvervsområdet". Dansk Erhvervs Perspektiv 2013(16).
- Rasmussen, A. (2014) "Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects". *Government and Opposition* 50(2): 271-299. <https://doi.org/10.1017/gov.2014.16>.
- Regeringen (2011) "Et Danmark, der står sammen." Regeringsgrundlag, oktober 2011. Senest lokaliseret 21. februar 2020 på: <https://www.regeringen.dk/tidligere-regeringsgrundlag/et-danmark-der-staar-sammen/>
- Regeringen (2015) "Sammen for fremtiden". Regeringsgrundlag, juni 2015. Senest lokaliseret 21. februar 2020: <https://www.regeringen.dk/tidligere-regeringsgrundlag/sammen-for-fremtiden/>
- Regeringen (2016) "For et friere, rigere og mere trygt Danmark. Marienborgaftalen 2016". Regeringsgrundlag, november 2016. Senest lokaliseret 21. februar 2020: https://www.regeringen.dk/media/7628/final02_regeringsgrundlag2016_upload.pdf
- Rysgaard, K.K. (2015) "Love om fødevarer og arbejdsmarked hastes igennem. Høring klares på få dage". Ugebrevet A4, 10. december 2015. Senest lokaliseret 19. februar på: https://ugebreveta4.s3.amazonaws.com/Docs/0000001/Love_om_f%C3%B8devarer_og_arbejdsmarked_hastes_igennem__H%C3%B8ring_klares_p%C3%A5_f%C3%A5_dage_2016.pdf.
- Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti & Enhedslisten (2019) "En retfærdig retning for Danmark". Senest lokaliseret 21. februar 2020 på: https://ufm.dk/ministeriet/regeringsgrundlag-vision-og-strategier/regeringen-mette-frederiksens-forstaelsespapir/retfaerdig-retning-for-danmark_2019-06-25_endelig.pdf.
- Statsministeriet. 2019. "Statsministeriets forestilling om udnævnelse af et nyt ministerium". Kongelig resolution af 27. juni 2019. Senest lokaliseret 20. februar 2020: <https://www.regeringen.dk/media/6818/kgf-resolution-af-27-juni-2019.pdf>
- Strömbäck, J. (2008) "Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics". *International Journal of Press/Politics* 13(3): 228-246. <https://doi.org/10.1177/1940161208319097>.
- Varone, F. & Christiansen, P.M. (2015) "The Transformations of Neo-Corporatism: Comparing Denmark and Switzerland over time". ECPR Joint Sessions 2015. Senest lokaliseret 24. februar 2020 på: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:55384>.

En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde

Vestergaard, S.F. & Søndergaard, P. (2019) "Virksomheder får fem dage til at klage over regeringens forhøjelse af arveafgift: »Det er en urimeligt kort svarfrist«". Børsen, 20. november 2019. Senest lokaliseret 19. februar 2020 på:
https://borsen.dk/nyheder/politik/artikel/1/391557/virksomheder_faar_fem_dage_til_at_klage_over_regeringens_forhoejelse_af_arveafgift_det_er_en_urimeligt_kort_svarfrist.html?utm_source=forside&utm_campaign=nyhed_01.