



Fagfællebedømt videnskabelig artikel

Digitaliseringsklar lovgivning i Danmark: Når politiske ambitioner møder virkeligheden

Ulrik B.U. Røhl*, Ursula Plesner** og Marie Motzfeldt***

Resume

Som et af de første lande i verden fik Danmark i 2018 en erklæret politik om digitaliseringsklar lovgivning, som hviler på en aftale mellem alle Folketingets partier. Intentionen er, at lovgivning skal formuleres således, at den tilvejebringer rammebetingelser for en hel eller delvis digital offentlig administration, hvor teknologi understøtter en bedre og mere effektiv opgaveløsning. Med udgangspunkt i den lovgivningsmæssige realisering og implementering af den politisk høj-profilerede, såkaldte "Tidlig Pension" ("Arne-Pension") undersøger artiklen, hvad der sker når ambitionerne om digitaliseringsklar lovgivning møder virkeligheden. Tidlig Pension er særlig interessant fordi der allerede som led i den politiske promovning af ideen blev lagt vægt på betydningen af objektive kriterier. Artiklen er baseret på analyse af bl.a. politiske aftale-tekster, lovgivning, forarbejder og dokumenter fra de involverede myndigheder. Konklusionen er, at ambitionen om digitaliseringsklar lovgivning udfordres af, at den virkelighed, som lovgivningen skal anvendes på, ikke er enkel og ligetil, og det derfor i praksis er vanskeligt at udforme enkle og objektive regler. Desuden nødvendiggør implementeringen af digitaliseringsklar lovgivning en grundighed og detailviden om data og teknologi, som udføres af en stigende hastighed i lovgivningsprocesser. Artiklen understreger betydningen af samspillet mellem lovgivningsprocessen og ambitionen om digitaliseringsklar lovgivning, herunder at dette samspil underkastes offentlig såvel som forskningsmæssig debat.

Nøgleord: digitalisering, digitaliseringsklar lovgivning, offentlige reformer, implementering, lovgivning

*Ulrik B.U. Røhl, Copenhagen Business School. Epost: ubur.digi@cbs.dk

**Ursula Plesner, Copenhagen Business School. Epost: up.ioa@cbs.dk

***Marie Motzfeldt, Københavns Universitet. Epost: hanne.marie.motzfeldt@jur.ku.dk

1. Indledning

Som et af de første lande i verden fik Danmark i 2018 en erklæret politik om "digitaliseringsklar lovgivning". Også andre lande, eksempelvis Norge og New Zealand, samt internationale organisationer, arbejder med tanker om at fremme *legislation as code* eller *rules as code* (Novak et al., 2021).¹ Undersøgelse af, hvordan det danske program fungerer i praksis, har således ikke kun dansk interesse, men også relevans ud over landets grænser.

Indsatsen i Danmark hviler på en politisk aftale om at fremme digitaliseringsklar lovgivning, der blev indgået mellem samtlige politiske partier i det daværende Folketing (Finansministeriet, 2018a). Heri ligger overordnet, at lovgivning skal formuleres således, at den tilvejebringer rammebetingelser for en hel eller delvis digital administration, hvor teknologi understøtter en bedre og mere effektiv offentlig opgaveløsning. Mere konkret sigter den politiske aftale mod at "...luge ud i unødvendige og komplekse regler og sikre, at nye regler er lette at forstå og omsætte til sikre og brugervenlige digitale løsninger." (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 4) Partierne ser således på tværs af politiske skel et stort potentiale i digitaliseringsklar lovgivning som et redskab til at effektivisere og afbureaukratisere den offentlige forvaltning (Finansministeriet, 2018a).

Det er imidlertid velkendt, at både den lovgivningsmæssige realisering og efterfølgende implementering ikke nødvendigvis realiserer den oprindelige policy-ambition, men kan være præget af strategisk adfærd, tilfældigheder og utilsigtede konsekvenser (Cohen et. al., 1972). Amerikanske implementeringsforskere har ligefrem kaldt implementering "the most devilish of wicked problems" (deLeon & deLeon, 2002, s. 468). Derfor har det både fra en dansk og en international vinkel praktisk og teoretisk interesse at undersøge, hvordan det danske program fungerer i praksis, herunder hvordan der sikres sammenhæng mellem det digitale, det juridiske og den faktiske administration blandt offentlige organisationer (Justesen & Plesner, 2024). Nærværende artikel tager hul på dette undersøgende og analyserende arbejde med udgangspunkt i den lovgivningsmæssige realisering og implementering af den såkaldte "Tidlig Pension" i Danmark.

Etableringen af retten til Tidlig Pension var et centralt valgløfte fra det største oppositionsparti, Socialdemokratiet, forud for det danske folketingsvalg i 2019. Formålet var at give personer med en langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet mulighed for en værdig tilbagetrækning i form af en "tidlig pension" i op til tre år før folkepensionsalderen. Partiet vandt valget, og realiseringen af Tidlig Pension blev dermed en uhyre vigtig policy-ambition for den efterfølgende socialdemokratiske etparti-regering (Kotkas, 2020). Centralt i de efterfølgende politiske forhandlinger stod Socialdemokratiets ønske om, at tildeling af pensionen skulle være baseret på objektive kriterier og dermed være en – ifølge partiets kampagnemateriale – "egentlig

¹ Se fx Digitaliseringsdirektoratet (2024), Europa-Kommissionen (u.å.) og Mohun & Roberts (2020).

rettighed" (*Socialdemokratiet*, 2019, s. 7). Grundtanken bag Tidlig Pension lægger således væsentlig vægt på "objektivt formuleret lovgivning", som netop står centralt i indsatsen for digitaliseringsklar lovgivning, jf. afsnit 2.1.

I nærværende kontekst er forløbet om Tidlig Pension velegnet som et single case-studium (Yin, 2009). Det skyldes for det første, at grundtanken bag Tidlig Pension – som nævnt – lagde særlig vægt på "objektivt formuleret lovgivning" ligesom tanker om automatiseret sagsbehandling og digital selvbetjening indgik allerede i de politiske forhandlinger om realiseringen af Socialdemokratiets valgløfte og den efterfølgende lovgivningsproces. Og for det andet, at realiseringen af Tidlig Pension var et afgørende politisk prestigeprojekt for den tiltrædende regering og implementeringen derfor må forudsættes at være særlig presserende for de involverede embedsmænd og myndigheder. Casen giver således mulighed for at undersøge udfordringerne med at omsætte principperne om digitaliseringsklar lovgivning til regler, der er "lette at forstå og omsætte til sikre og brugervenlige digitale løsninger", og er dermed velegnet til at belyse realiseringen af ambitionerne med programmet om digitaliseringsklar lovgivning.

Artiklen er baseret på undersøgelser af den politiske aftale, lovgivning, forarbejder og administrative forskrifter, suppleret med dokumenter og korrespondance opnået via aktindsigt hos involverede myndigheder. I det følgende introduceres først det danske program om digitaliseringsklar lovgivning. I afsnit 3 og 4 vendes blikket mod Tidlig Pension, hvor vi analyserer tre udvalgte elementer i den tilhørende lovgivning. Endelig diskuteres det i afsnit 5 hvordan casen om Tidlig Pension illustrerer underliggende potentialer, begrænsninger og modsætninger i det danske program om digitaliseringsklar lovgivning. Afslutningsvist samles artiklens hovedpointer op i en kort konklusion.

2. Det danske program for digitaliseringsklar lovgivning

Set over en længere historisk periode indskriver aftalen og det efterfølgende program om digitaliseringsklar lovgivning sig i en politisk ambition – traditionelt delt af de fleste af Folketingets partier – om at modernisere og effektivisere den danske offentlige sektor. Tendensen kan spores tilbage til begyndelsen af 1980'erne, selvom ambitionerne ofte har vist sig svære at realisere (Ejersbo & Greve, 2014). Sammenholdt med andre sådanne moderniserings-initiativer har aftalen om digitaliseringsklar lovgivning – relativt set – fået stor opmærksomhed både i forskningskredse og i medierne, og er blevet fremhævet som en afgørende udvikling i retning mod en fuldt digital offentlig sektor (Koddebusch, 2022; Justesen & Plesner, 2018; Plesner & Justesen, 2022; *Version 2*, 2017).

Aftalen om digitaliseringsklar lovgivning er indgået mellem samtlige Folketingets politiske partier. Det er overvejende sandsynligt, at det daværende ressortministerium, Finansministeriet, spillede en væsentlig understøttende rolle både før og efter indgåelsen af aftalen. Retsvirkningen af aftalen er formelt set begrænset, og eventuel manglende efterlevelse af aftalen i forbindelse med udarbejdelse af lovgivning, herunder af det efterfølgende vejledningsmateriale, vil ikke i sig selv påvirke denne lovgivnings gyldighed. Det gælder på trods af, at principperne fra aftalen efterfølgende er blevet indarbejdet i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (Justitsministeriet, 2023). Aftalens indhold kan dog i yderste konsekvens tænkes at få en vis betydning for senere fortolkning af vedtagen lovgivning (Blume, 2020).

Formålet med initiativerne for at fremme digitaliseringsklar lovgivning beskrives i den politiske aftale som imødekommelse af et behov for, at lovgivning understøtter ”en lettere hverdag” for borgerne og ”en mere effektiv offentlig sektor” i ”det digitale samfund” (Finansministeriet, 2018a, s. 2). Som middel til at opnå dette opstilles i aftalen syv principper for koncipering (udarbejdelse) af lovtekster. Det fremgår dog samtidig af både den politiske aftale og den efterfølgende vejledning (Digitaliseringsstyrelsen, 2018), at principperne ikke skal følges slavisk, men afvejes i forhold til fx behov for fagprofessionelt skøn, retssikkerhed, datasikkerhed mv.² Aftalen lægger således – modsat hvad den umiddelbart kan give indtryk af – ikke op til kompromisløs fremme af digitaliseringsklar lovgivning, men snarere at dette skal afvejes med andre hensyn.

Til trods for, at aftalen om digitaliseringsklar lovgivning – og det senere supplerende vejledningsmateriale – ikke fremstår traditionelt struktureret, er det muligt at systematisere indholdet i henholdsvis indholdsmæssige principper; procesmæssige tiltag; og roller og ansvar. I det følgende gennemgår vi disse i afsnit 2.1 - 2.3.

2.1 Syv indholdsmæssige principper

Aftalen om digitaliseringsklar lovgivning beskriver syv principper for digitaliseringsklar lovgivning, jf. Tekstboks 1.

² I de tilfælde, hvor der er behov for et fagprofessionelt skøn, helhedsvurderinger mv., opfordres der i vejledningen til at overveje, om der er delmængder af sagsbehandlingen, der kan omskrives til objektive regler, f.eks. via en analyse af hidtidig praksis (Digitaliseringsstyrelsen, 2018).

Tekstboks 1

Principper for digitaliseringsklar lovgivning (Finansministeriet, 2018a)

1. *Enkle og klare regler:* Lovgivningen bør være enkel og klar, så den er let at forstå for borgere og virksomheder. Enkle og klare regler er nemme at forvalte og bidrager til en mere ensartet administration og digital understøttelse.
2. *Digital kommunikation:* Lovgivningen skal understøtte digital kommunikation med borgere og virksomheder. For de borgere og virksomheder, som ikke kan bruge digitale løsninger, skal der fortsat tilbydes andre løsninger.
3. *Muliggør automatisk sagsbehandling:* Lovgivningen skal understøtte, at administrationen af lovgivningen kan ske helt eller delvis digitalt og under hensyntagen til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Det indebærer bl.a., at lovgivningen i udgangspunktet udformes, så der anvendes objektive kriterier, hvor det er hensigtsmæssigt.
4. *Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data:* Data og begreber skal så vidt muligt genbruges på tværs af myndigheder.
5. *Tryk og sikker datahåndtering:* En høj grad af digitalisering forudsætter, at datasikkerhed prioriteres højt. Der skal sikres en tryk og sikker datahåndtering i den offentlige sektor i forbindelse med en øget dataanvendelse.
6. *Anvendelse af offentlig infrastruktur:* Lovgivningen skal tage højde for, at det er muligt at anvende eksisterende offentlig it-infrastruktur som f.eks. MitID, Digital Post, NemKonto eller eIndkomst.
7. *Forebygger snyd og fejl:* Lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed.

Uddybende fordrer det *første princip* om ”enkle og klare regler”, at lovgivningstekster udformes klart og enkelt i modsætning til uklare og vage formuleringer eller komplekse regelsæt med mange undtagelser og forskellige krav, ordninger samt proceskrav eller skøn. Sigtet er, at lovtekster skal kunne omsættes til kvantitative krav og beregninger, der kan digitaliseres, samtidig med at borgerne skal kunne forstå deres retsstilling. Ved ændringer af eksisterende lovgivning indebærer princippet i et samspil med de øvrige principper, at grundlæggende revisioner af et regelsæt skal overvejes fremfor indsættelse af nye undtagelser og særordninger (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 5). Sigtet med sidstnævnte er, at regelsæt også som helhed skal være enkle og klare.

Det første princip om enkle og klare regler er nært forbundet med det *tredje princip* om automatisering, hvorefter lovtekster (også) skal være entydige og konsistente med konsekvent anvendelse af samme præcise og entydige begreber. Det skal som led heri konsekvent undgås at åbne op for skøn og fortolkning. Dette betegnes som ”objektivt formuleret lovgivning”, f.eks. at ”størstedelen af året” fravælges til fordel for ”mere end 250

kalenderdage om året”. Det tredje princip om automatisering indebærer således, at en række andre forhold skal undersøges i forbindelse med lovkonciperingen. Et supplerende eksempel er, at det skal afdækkes, om der er gentagne administrative processer. Er det tilfældet anbefales det at ensrette disse på tværs af forskellige lovområder, hvilket isoleret set må siges at udvide lovkonciperingsopgaven.

Til ovenstående følger sig *det fjerde princip* om ensartede begreber og genbrug af data. Hermed opmuntres til brug af ensartede begreber både inden for samme lovgivningskompleks og på tværs af forskellige reguleringsområder (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 14). Et led heri er, at der skal anvendes begreber og periodiseringer, der svarer til eksisterende datakilders definitioner samt sikres adgang til at anvende disse kilder (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 15). Som støtte til denne del af lovgivningsarbejdet er efterfølgende udarbejdet et overblik over de mest centrale og hyppigst anvendte datakilder (Digitaliseringsstyrelsen, 2021a). Idet etablering af adgang til at trække data fra eksisterende datakilder samtidig skal prioriteres fremfor at etablere nye indberetningskrav, skal ny lovgivning tydeliggøre, hvem der bærer ansvaret for overholdelse af de databeskyttelsesretlige regler ved datadeling, herunder for ajourføring af data.

Adgang til datadeling har også betydning for *det syvende princip* om forebyggelse af snyd og fejl, hvorefter ressortministeriet skal muliggøre effektiv brug af digitale løsninger til kontrolindsatser samt til forebyggelse af snyd og fejl. Heri ligger navnlig, at det som led i udarbejdelse af lovgivning skal overvejes, om og hvordan ny lovgivning åbner for omgåelse, udnyttelse eller svigagtig adfærd, og hvordan dette kan hindres via brug af data til risikobaseret kontrol. I forbindelse med sidstnævnte skal der f.eks. sikres hjemmel til adgang til relevante data til brug for at forebygge fejl eller svigagtig adfærd, og det skal sikres, at proceskrav ikke stiller sig hindrende i vejen for kontrol.

Herved forbindes det fjerde og det syvende princip også med *det femte princip*, hvorefter den øgede dataanvendelse skal følges med såkaldt tryk og sikker datahåndtering. Under en lovgivningsproces fører det femte princip til, at ressortministeriet ikke alene skal forholde sig til behov for fravigelser af den databeskyttelsesretlige regulering, men også – som senere forankret i de fællesoffentlige digitaliseringsstrategier – at både borgere og virksomheder bør have let adgang til data om dem selv samt til et overblik over egne sager og ydelser i den offentlige forvaltning. Det sidstnævnte initiativ synes dermed også at have en præventiv virkning i forhold til fejl, idet i hvert fald digital parate borgere får forbedret adgang til at kontrollere og berigtige data.

Det *andet og det sjette princip* om digitaliseringsklar lovgivning har til dels anderledes vinkler end de ovenstående principper. Det andet princip om at åbne for – og indføre regler om obligatorisk brug af – digital kommunikation vil dog i praksis ofte være en forudsætning for

digitalt understøttet henholdsvis automatiseret sagsbehandling. For så vidt angår det sjette princip om anvendelse af den eksisterende offentlige infrastruktur sigter dette til, at især de fællesoffentlige, digitale løsninger anvendes fremfor at udvikle potentielt dyre konkurrerende løsninger. Dette angives dog også at varetage et hensyn til sammenhæng på tværs af myndigheder, dvs. at borgerne bør præsenteres for brugerflader, der er nogenlunde ensartede og skal kunne anvende de samme løsninger på tværs af forvaltningen, f.eks. Digital Post eller MitID (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 17).

2.2 Procesmæssige tiltag

Det er en almindelig del af danske lovgivningsprocesser at kortlægge og beskrive konsekvenserne af påtænkte lovændringer, jf. Justitsministeriets Vejledning om lovgivningskvalitet (Justitsministeriet, 2023) og Finansministeriets Vejledning om konsekvensanalyser (Finansministeriet, 2018b). Konsekvensanalyserne omfatter bl.a. en vurdering af væsentlige miljømæssige konsekvenser og af væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. Hertil tilføjede aftalen om digitaliseringsklar lovgivning et yderligere element, idet lovgivning herefter "(...) systematisk [skal] udarbejdes med klar politisk stillingtagen til kriterier, begreber og undtagelser, så den understøtter en effektiv brug af ressourcer og en offentlig service med borgeren i centrum" (Finansministeriet, 2018b, s. 2). Som følge af aftalen om digitaliseringsklar lovgivning blev den tidligere vurdering af administrative konsekvenser derfor udvidet til en ny og bredere obligatorisk vurdering af "offentlige implementeringskonsekvenser" i den nævnte vejledning om konsekvensanalyser (Finansministeriet, 2018b, s. 18). Formålet var at sikre Folketinget et bedre beslutningsgrundlag ved at klarlægge både administrative og it-relaterede omstillingskonsekvenser af et givent lovforslag. Med andre ord skal alle væsentlige forudsætninger for en effektiv implementering, herunder efterfølgende administration og it-understøttelse af ny lovgivning klarlægges forud for Folketingets stillingtagen til et lovforslag (Digitaliseringsstyrelsen, 2018; Plesner & Justesen, 2022).

Det er som udgangspunkt det eller de relevante ressortministerier, der skal sikre, at konsekvensanalysen inkl. vurderingen af offentlige implementeringskonsekvenser bliver foretaget. Der sker dog ikke en formel vurdering af konsekvensanalysens kvalitet ud over det i afsnit 2.3 beskrevne, ligesom ressortministerier – efter forfatterens viden – aldrig sanktioneres eller lign. ved mangler i analysernes indhold. Ikke desto mindre må de angivne vejledninger anses som praktisk vigtige arbejdsredskaber under lovgivningsprocesserne, og deres indhold påvirker dermed utvivlsomt udformningen af lovforslag.

Ministerier med sager til forelæggelse i regeringens koordinations- eller økonomiudvalg skal desuden på forhånd indarbejde analysen af implementeringskonsekvenser i

sagsfremstillinger i forbindelse med centrale regeringsbeslutninger samt ved politiske forhandlinger og forlig. I begge tilfælde skal den endelige vurdering indsættes i et lovforslags bemærkninger som et punkt under offentlige implementeringskonsekvenser.

Processen opdeles i tre trin. Første trin er en indledende vurdering (screening) af, om lovforslaget har implementeringskonsekvenser, herunder i relation til it-understøttelse. Er dette tilfældet, skal konsekvenserne fastlægges nærmere (scoping) i andet trin, hvorefter en egentlig vurdering foretages og konsekvenserne angives i lovbemærkningerne (hhv. positive og negative) som det tredje trin.

Vurdering af offentlige implementeringskonsekvenser skal overordnet omfatte følgende elementer: I) De syv principper for digitaliseringsklar lovgivning; II) Beskrivelse af organisatoriske forhold og forbundne administrative omstillings- og driftskonsekvenser; III) Forhold vedrørende it-understøttelse, styring og risiko; samt IV) Databeskyttelse og genbrug af data (Finansministeriet, 2018b, s. 18).

For så vidt angår de syv principper skal ressortministeriet redegøre for, om disse er relevante i den givne kontekst, og om de er efterlevet ved formuleringen af de pågældende regler. Hvis principperne er relevante, men ikke er fulgt, bør årsagerne beskrives i lovbemærkningerne (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 8).

Beskrivelsen af de organisatoriske forhold samt omstillings- og driftskonsekvenser drejer sig overordnet om at redegøre for eventuelle midlertidige henholdsvis permanente ændringer i aktiviteter og drift samt væsentlige risici knyttet til den organisatoriske implementering af ændringerne, herunder i forhold til tidsplaner (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 19).³ Ikrafttrædelsestidspunkt er også et vigtigt element heri, idet administrative ulemper såsom rettelser i de konteringer, der allerede er foretaget i offentlige budget- og regnskabsopgørelser bør undgås.

Ikrafttrædelsestidspunkt er også væsentligt i forhold til it-mæssige konsekvenser og risici, dvs. konsekvenser af de nye regler i forhold til eksisterende it-systemer eller udvikling af nye. Dette drejer sig nemlig ikke alene om at beskrive konsekvenserne af de nye regler i form af behov for justeringer eller nyudvikling af it-systemer samt de afledte effekter for andre it-systemer, som måtte være afhængige af data eller funktionalitet fra de direkte påvirkede systemer – og om sådan udvikling vil være omfattet af Statens It-råds procedure. Et led i

³ I vejledningen om digitaliseringsklar lovgivning (Digitaliseringsstyrelsen, 2018) fremhæves det, at der bør udvises tilbageholdenhed med at etablere nye myndigheder og konstruktioner, dvs. at administrative og organisatoriske "knopskydninger" skal søges undgået. I stedet bør ressortministeriet overveje administrative forenklinger, herunder samling af flere funktioner i én administrativ enhed. Hvis der til trods herfor sker større ændringer, skal der anføres et skøn over de forventede mer- eller mindre udgifter til administration, herunder til personale, IT-systemer og lokaler mv.

vurderingen af it-mæssige konsekvenser og risici er også at estimere den fornødne tid til sådanne udviklingsprocesser – og sikre, at dette svarer til ikrafttrædelsestidspunktet. Vurderingen af, hvor megen tid der skal sættes af, skal tage højde for erfaringerne fra andre offentlige it-projekter og inddrage viden fra fagkontorer, brugere, samt juridiske, it-tekniske og forretningsmæssige kompetencer. Det er fremhævet, at behov for kompetenceudvikling, f.eks. opkvalificering og efteruddannelse af medarbejderne, skal inddrages, ligesom de samlede omkostninger til ændringer af it-systemer skal angives (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 9. Er det ikke muligt at give et grundigt estimat af de tilpasninger af it-understøttelse, som et lovforslag nødvendiggør, bør det ifølge vejledningen om digitaliseringsklar lovgivning overvejes at lade ikrafttrædelse ske ved efterfølgende bekendtgørelse.

Endelig fremgår det også, at relevante forhold om databeskyttelse og genbrug af data skal behandles som led i en vurdering af offentlige implementeringskonsekvenser. Ressortministeriet skal på forhånd undersøge, om forudsatte "data-flows" kan pågå inden for gældende ret eller om der er behov for særregler, ligesom det ved risikofyldte persondatabehandlinger skal overvejes, om en konsekvensanalyse efter databeskyttelsesforordningen bør udarbejdes som led i lovgivningsprocessen.

2.3 Roller og ansvar

Det fremhæves i den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning, at alle "folketingspolitikere skal tage ansvar for, at lovgivningen er enkel og klar, så den understøtter den enkelte borgers retssikkerhed og er nem at administrere – også digitalt" og at det i det lovtekniske arbejde er "afgørende, at embedsværket har fokus på at formulere regler, som er enkle, tydelige og som kan administreres digitalt" (Finansministeriet, 2018a, s. 2). Mens det således er embedsværket i det relevante ressortministerium, der har pligt til at udarbejde vurderingen af de offentlige implementeringskonsekvenser, forpligter aftalen – ganske bemærkelsesværdigt – de enkelte folketingspolitikere til at sætte sig ind i vurderingen, arbejde for, at lovgivningen lever op til de syv principper, og overveje, om omfattende negative konsekvenser for it-understøttelsen kan undgås.

Herudover blev det aftalt at etablere en enhed for digitaliseringsklar lovgivning, hvis opdrag blev at følge op på, om de nævnte konsekvensanalyser udarbejdes i tilstrækkeligt omfang, og om principperne for digitaliseringsklar lovgivning følges i forbindelse med ny og ændret lovgivning. Denne enhed, der i dag er placeret i Digitaliseringsstyrelsen under Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet (efter indledningsvist at have været placeret i Finansministeriet), gennemfører den ovenfor beskrevne screening af lovudkast, vejleder ressortministerier om de nævnte konsekvensvurderinger og understøtter generelt arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning uden dog specifikt at forholde sig til om ny lovgivning overholder de syv

principper. Sekretariatet er organisatorisk set lille og har over årene bestået af 4-5 fuldtidsmedarbejdere.

For så vidt angår, hvad der kan kaldes præ-høringsprocessen, er ressortministeriet som udgangspunkt forpligtet til at sende et lovudkast til sekretariatet 6 uger før en egentlige ekstern høring igangsættes. Sekretariatet har herefter især til opgave at vurdere, om der er behov for yderligere beskrivelse af implementeringskonsekvenserne. Hensigten er at sikre, at ressortministeriets vurdering og beskrivelse af implementeringskonsekvenserne fremgår af det udkast til lovforslag, som sendes i offentlig høring, hvorefter yderligere input fra eksterne parter kan indarbejdes inden lovforslaget fremsættes for Folketinget.

Det er ganske bemærkelsesværdigt, at Digitaliseringsstyrelsen – i en evaluering af arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning – anfører at alene cirka hvert tiende lovforslag blev fremsendt til sekretariatet inden for den nævnte frist, samt at arbejdet med at revidere eksisterende lovgivning kun pågår i mindre grad (Digitaliseringsstyrelsen, 2021b).

3. Introduktion til Tidlig Pension

Som nævnt indledningsvist, var forslaget om etablering af Tidlig Pension et helt centralt valgløfte for Socialdemokratiet forud for det danske folketingsvalg i 2019 (Socialdemokratiet, u.å.). Socialdemokratiets kampagne gav Tidlig Pension dens folkelige betegnelse: "Arne-pensionen". Årsagen var den dengang 59-årige bryggeriarbejder, Arne Juhl, som blev anvendt i partiets valgmateriale som et eksempel på en borger med lang arbejdserfaring, der ikke under de da gældende regler var berettiget til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med forsørgelsesydelse.

Den daværende regering ledet af Lars Løkke Rasmussen havde forud for valget problematiseret tanker om den nye pensionsform som en egentlig rettighed, ligesom regeringens etablering af den såkaldte seniorpensions-ordning kan fortolkes som et modtræk til Socialdemokratiets forslag. Flere steder i de danske medier blev det desuden problematiseret, hvorvidt myndighederne i givet fald ville have tilstrækkelig med oplysninger til at kunne vurdere borgeres anciennitet på arbejdsmarkedet i tilstrækkeligt omfang til at kunne implementere Arne-pensionen (Rytgaard, 2020).

Efter valget formede Socialdemokratiet en mindretalsregering, der den 10. oktober 2020 indgik en politisk aftale med to andre partier om en lovændring, der tilføjede en ret til pension efter 40 år eller mere på arbejdsmarkedet (Tidlig Pension)

(Beskæftigelsesministeriet, 2020, s. 6).⁴ Aftalepartierne var enige om, at de ønskede Tidlig Pension etableret hurtigt. De angav derfor i aftalen, at et lovforslag om Tidlig Pension skulle træde i kraft den 1. januar 2021, således at de første udbetalinger af Tidlig Pension ville ske fra 1. januar 2022 (Beskæftigelsesministeriet, 2020, s. 8).

Efter udarbejdelse af lovforslaget, der skulle udmønte den politiske aftale, blev der gennemført en – kort – høring af Digitaliseringsstyrelsens Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning⁵ samt en ekstern høring mellem den 4. november og den 18. november 2020. Lovforslaget blev fremsat for det danske Folketing samme dag, som høringsfristen udløb (Lovforslag om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (Indførelse af ret til Tidlig Pension), 2020).⁶ Ændringen af lov om social pension trådte i kraft den 1. januar 2021, jf. ændringslovens § 17, hvorefter borgere med seks år til deres folkepensionsalderen kunne søge Tidlig Pension fra 1. august 2021, jf. ændringslovens § 18.⁷

Administrationen af Tidlig Pension blev placeret hos – og varetages i dag af – Udbetaling Danmark, der har ATP som teknisk og administrativ leverandør.⁸ At overvejelser om digitalisering har været inddraget under forhandlingerne, fremgår tydeligt af, at det er angivet i aftalen, at ansøgninger om Tidlig Pension skal ske via digitale selvbetjeningsløsninger og at administration skal være automatiseret i videst muligt omfang. Videre er der i aftalen og under den senere lovgivningsproces taget ganske detaljeret stilling til datagrundlaget for anciennitetsberegninger, herunder de svagheder som eksisterende data fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) har, og hvordan f.eks. det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM) og ydelsesregistre fra Styrelsen for Arbejdsmarked og

⁴ Aftalen indeholdt også elementer med henblik på at forbedre en anden pensionsordning, seniorpensionsordningen og initiativer til arbejdsmiljøforbedringer og forebyggelse af nedslidning samt forskningsbaseret viden om de økonomiske effekter af et godt arbejdsmiljø.

⁵ Den sædvanlige 6 ugers frist for høring af sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning kan ifølge vejledningen for digitaliseringsklar lovgivning fraviges, når lovgivning er hastende (Digitaliseringsstyrelsen, 2018).

⁶ Institut for Menneskerettigheder og Ældre Sagen påpegede den forhastede proces i deres høringssvar (Folketingets beskæftigelsesudvalg, L 104, bilag 3, 2020).

⁷ Se yderligere om ansøgningstidspunkt i Beskæftigelsesministeriet (2020).

⁸ Se herom i ATP (u.å.). ATP er en selvstændig, selvejende institution, som blev etableret ved lov i 1964 i forbindelse med indførelsen af den obligatoriske pensionsopsparing, ATP. Udbetaling Danmark administrerer, ud over Tidlig pension, bl.a. også folkepension, boligstøtte og familiedydelser.

Rekruttering (STAR) kan understøtte med data i forhold til forsørgelsesydelse (Beskæftigelsesministeriet, 2020).⁹

4. Tidlig Pension møder virkeligheden

I det følgende undersøges tre elementer i den lovgivningsmæssige realisering og implementering af Tidlig Pension, som viste sig at være særlig vanskeligt forenelige med principperne om digitaliseringsklar lovgivning. I afsnit 4.1 ses på de komplekse regler om ansøgers anciennitet på arbejdsmarkedet, når der ansøges om Tidlig Pension. Problemer med adgang til og fremskaffelse af nødvendige data behandles i afsnit 4.2, inden udfordringer med fastlæggelsen af centrale begreber i forbindelse med fradrag for anden indtægt gennemgås i afsnit 4.3.

4.1 Beregninger af anciennitet på arbejdsmarkedet

I overensstemmelse med, at den grundlæggende ide bag Tidlig Pension var at etablere en ret til at trække sig tilbage efter mange år på arbejdsmarkedet, er det fastsat i loven, at en ansøger skal have optjent nærmere angiven anciennitet på arbejdsmarkedet fra det fyldte 16. år og frem til opgørelsetidspunktet.¹⁰

Udgangspunktet for administrationen af Tidlig Pension er således den nugældende lov om social pensions (Pensionsloven, 2022) § 26 g, hvorefter personer, der har 3 år eller mindre til folkepensionsalderen har ret til Tidlig Pension, hvis de pågældende opfylder betingelserne i de efterfølgende §§ 26 h-26 o samt § 26 s. På baggrund af denne umiddelbart ret enkle regel fastsættes i § 26 h dels regler om muligt ansøgningstidspunkt og dels regler om beregning af anciennitet. Heraf følger, at man som udgangspunkt skal have optjent den krævede anciennitet på arbejdsmarkedet mellem det fyldte 16. år frem til 6 år før folkepensionsalderen. En undtagelse til sidstnævnte 6-årsfrist er, at fristen er 7 år for dem, der er født i 1963, 1964, 1967 og 1968¹¹. For så vidt angår de materielle regler fastsættes det

⁹ Se beskrivelse af det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM) i *Danmarks Statistik* (u.å.).

¹⁰ I 2022 var tildeling af Tidlig Pension i henholdsvis 1, 2 eller 3 år betinget af, at de pågældende som 61-årige havde været henholdsvis 42, 43 eller 44 år på arbejdsmarkedet. Alderen for opgørelse og antallet af år på arbejdsmarkedet har derefter fulgt udviklingen i den danske folkepensionsalder, der opgøres efter den gennemsnitlige, forventede levetid.

¹¹ "Springet" i talrækken skyldes beregningsmæssige forhold i relation til den nævnte, særlige 7-årsfrist. Der er således ikke tale om, at borgere født i 1966 og 1967, ikke er omfattet.

overordnet, at der er opnået ret til henholdsvis 1, 2 eller 3 års Tidlig Pension ved forskellige antal års anciennitet. Hertil tilføjes dog en række yderligere regler.

Mere detaljeret gælder det efter bestemmelsens tredje stykke, at de, der er født i perioden fra og med den 1. juli 1955 til og med den 31. december 1964, kan modtage Tidlig Pension i 1 år ved 42 års anciennitet, 2 år ved 43 års anciennitet og 3 år ved 44 års anciennitet. Efter fjerde stykke kan de, der er født i perioden fra og med den 1. januar 1965 til og med den 31. december 1968, modtage Tidlig Pension i 1 år ved 43 års anciennitet, 2 år ved 44 års anciennitet og 3 år ved 45 års anciennitet. Videre kan de, der er født i perioden fra og med den 1. januar 1969 til og med den 31. december 1970, modtage Tidlig Pension i 1 år ved 44 års anciennitet, 2 år ved 45 års anciennitet og 3 år ved 46 års anciennitet, jf. § 26 h, stk. 5. Endelig følger det af § 26 h, stk. 6, for personer, der er født den 1. januar 1971 eller senere, vil anciennitetskravet blive reguleret, jf. stk. 5, således at anciennitetskravet for Tidlig Pension følger den til enhver tid gældende pensionsalder efter bestemmelsens første stykke.

Disse regler om ansøgningstidspunkt og beregningsperiode samt de overordnede anciennitetskrav knytter sig til Pensionslovens § 26. Reglerne er opdelt i *to typetilfælde*, der kombineres med en række omregningsmodeller. Det ene typetilfælde er, hvor der er oplysninger om ATP-indbetalinger (indbetaling af tillægspension), som der kan beregnes anciennitet på baggrund af. I disse tilfælde vil § 26 i, der indeholder 11 stykker, der regulerer forskellige scenarier, være afgørende for, hvilken beregningsmodel, der skal anvendes.

Når der er indbetalt ATP-bidrag, skal der beregnes på grundlag af det antal timer med beskæftigelse, som de pågældende har haft i de enkelte kalenderår, hvorfor hovedreglen er anvendelse af den årlige bidragssats for månedslønnede (som ATP-bidrag er blevet indbetalt baggrund af efter lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension). Fra og med 1971 til og med 1977 optjenes 1 års anciennitet, hvis personen er fyldt 18 år og i et kalenderår har indbetalt mindst halvdelen af et fuldt årligt ATP-bidrag, jf. § 26 i, stk. 2, fra. Fra og med 1978 til og med 1992 optjenes 1 års anciennitet, hvis personen er fyldt 18 år og i et kalenderår har indbetalt mindst 2/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, og ½ års anciennitet, hvis personen har indbetalt 1/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag. Fra og med 1993 optjenes 1 års anciennitet, hvis personen er fyldt 18 år og i et kalenderår har indbetalt mindst 2/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, og ½ års anciennitet, hvis personen har indbetalt 1/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, jf. § 26 i, stk. 6. Fra og med 1978 til og med 1992 optjenes 1 års anciennitet for en person fra det fyldte 16. år frem til det fyldte 18. år, hvis personen i et kalenderår har indbetalt et fuldt årligt ATP-bidrag, 2/3 års anciennitet, hvis personen har indbetalt 2/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, og 1/3 års anciennitet, hvis personen har indbetalt 1/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, fra og med 1993 optjenes 1 års anciennitet for en person fra det fyldte 16. år frem til det fyldte 18. år, hvis personen i et kalenderår har indbetalt et fuldt årligt ATP-bidrag, 2/3 års anciennitet, hvis personen har indbetalt 2/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, og 1/3 års anciennitet, hvis personen har indbetalt 1/3 af et fuldt årligt ATP-bidrag, jf. § 26 i, stk. 8, fra det fyldte 18. år omfattes personen af stk. 3-5 eller stk. 9 for den andel af året, hvor personen har været 18 år. Hertil knyttes to særregler, nemlig at personer, der i et kalenderår ikke opfylder stk. 3-8, vil få beregnet optjeningen af anciennitet på baggrund af det ATP-bidrag, som personen har indbetalt i kalenderåret, sat i forhold til det fulde årlige ATP-bidrag for det pågældende år, som der højst kan indbetales i kalenderåret. Personer, der er fyldt 18 år, skal have den beregnede anciennitet, jf. 1. pkt., ganget med 2 i perioden fra 1971 til og med 1977, mens den beregnede anciennitet, jf. 1. pkt., fra og med 1978 skal ganges med 1,5, jf. § 26 i, stk. 9. Den anden særregel er, at ansættelse i fleksjob før den 1. januar 2013 i et helt kalenderår medfører 1 års anciennitet, jf. §§ 3-7, uanset det indbetalte ATP-bidrag. Hertil følger sig en regel om, at såfremt vedkommende alene har været ansat i fleksjobbet i en del af kalenderåret, vil ancienniteten blive beregnet på baggrund af den andel af året, som personen har været ansat i fleksjobbet ganget med 1,5, jf. § 26 i, stk. 10. I det sidste stykke i § 26 i, præciseres det, at de år, hvor en person er fyldt 16 år, og i det år, hvor der er 6 eller 7 år til personens pensionsalder kan der højst optjenes anciennitet for den andel af året, personen har haft den pågældende alder.

Det andet typetilfælde i lov om social pension omfatter de tilfælde, hvor der ikke er eller i perioder ikke er indbetalt ATP, herunder ved beskæftigelse i udlandet, for 16-17-årige,

lærlinge, elever, selvstændigt erhvervsdrivende, under barsel og ved adoption, orlov med syge børn, praktikydelser osv. Også her er reglerne uhyre detaljerede og tager højde for et utal af scenarier, der dækker fra selvstændige med støtte eller delvise dagpenge til medmoderskab. Også til disse regler er der knyttet mere detaljerede beregningsregler.

Til illustration af beregningsreglernes kompleksitet fremgår det af § 26, stk. 2, nr. 1 og 2, at personer over 18 i perioden fra og med 1971 til og med den 31. august 1977 optjener 2 måneders anciennitet for hver måned, hvor personen har haft mindst 130 arbejdstimer om måneden og 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 65 og under 130 arbejdstimer om måneden. Videre fremgår det af § 26, stk. 3, nr. 2 og 3, at i perioden fra den 1. september 1977 til og med 1992 optjenes 1½ måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 130 arbejdstimer om måneden, 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 87 og under 130 arbejdstimer om måneden og ½ måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 43 og under 87 arbejdstimer pr. måned. I perioden fra og med 1993 og frem følgende anciennitet er beregningsmodellen 1½ måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 117 arbejdstimer pr. måned, 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 78 og under 117 arbejdstimer pr. måned og ½ måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 39 og under 78 arbejdstimer pr. Måned, jf. § 26 j, stk. 4. Efter § 26 j stk. 1, er beregnes fra og med 1971 til og med den 31. august 1977 med 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 130 arbejdstimer pr. måned, ½ måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 65 og under 130 arbejdstimer pr. måned, mens det efter § 26, stk. 6 er 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 130 arbejdstimer pr. måned, 2/3 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 87 og under 130 arbejdstimer pr. måned og 1/3 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 43 og under 87 arbejdstimer pr. måned for fra og med den 1. september 1977 til og med 1992. Endelig følger det af § 26 j, stk. 7 at for perioden fra og med 1993 og frem regnes som 1 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 117 arbejdstimer pr. måned, 2/3 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 78 og under 117 arbejdstimer pr. måned og 1/3 måned for hver måned, hvor personen har haft mindst 39 og under 78 arbejdstimer pr. Måned. Komplexiteten mindskes ikke i de efterfølgende stykker, da det her bestemmes i stk. 8, at en person, som har indbetalt ATP-bidrag, men ikke opnået ret til 1 fuldt års anciennitet, og som samtidig er ansat hos en anden arbejdsgiver med et antal arbejdstimer, som ikke medfører indbetaling af ATP-bidrag, jf. § 26 i, kan få beregnet anciennitet efter stk. 2-7 for det samlede antal arbejdstimer, som personen har haft i en måned, ligesom der i stk. 9 og 10 fastsættes regler om beregning i det år, hvor en person er fyldt 18 og i det år, hvor der er 6 eller 7 år til pensionsalderen.

Som en yderligere illustration af de komplekse regler om beregning af anciennitet på arbejdsmarkedet, kan det nævnes, at de ovenfor beskrevne bestemmelser suppleres af yderligere 64 paragraffer i den tilhørende bekendtgørelse om optjening, beregning og dokumentation af ansøgers anciennitet (Bekendtgørelse nr. 2422 om optjening, beregning og dokumentation af anciennitet, 2021).

Af forarbejderne og hørings svarene til en (yderligere) ændring af Pensionsloven i 2021 fremgår, at en del borgere havde vanskeligt ved at gennemskue, hvad de var berettiget til og hvordan de kunne påvise deres anciennitet på arbejdsmarkedet, når de søgte tidlig pension (Lovforslag L 17 om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af Tidlig Pension m.v.), pkt. 2.1.2, 2021). Også de administrerende myndigheder synes – baseret på klagesagspraksis – at have haft vanskeligt ved at navigere i regelsættet under implementeringen.

Ankestyrelsens principmeddelelse (21-23) om Tidlig Pension drejede sig om fem sager, hvor der var klaget over Udbetaling Danmark hele eller delvise afslag på Tidlig Pension (*Ankestyrelsen*, 2023a). I alle sager fandt Ankestyrelsen behov for at korrigere Udbetaling Danmarks fortolkning af reglerne. Den første sag drejede sig om beregning, hvor der i perioder ikke har

været indbetalt ATP. I sagen var der fremskaffet indtægtsoplysninger fra Rigsarkivet for perioden uden ATP-indbetalinger, men Udbetaling Danmark havde anvendt en forkert omregningssats, idet der var regnet med 36,21 kr. i perioden fra 1. september 1977 til 31. december 1977, hvor der skulle have været anvendt 32,84 kr. som omregningssats. Herudover korrigerede Ankestyrelsen Udbetaling Danmarks beregninger, således at der fremadrettet skulle afrundes til hele tal pr. måned for ansøgers arbejdstid, ansøgernes anciennitet afrundes pr. år uden afrunding ved mellemregninger og ancienniteten pr. måned beregnes ensartet, så det sikres, at beregning af anciennitet for 16-17-årige opgøres til 1,125 år. I forlængelse heraf pegede Ankestyrelsen på, at: "Når borger har sandsynliggjort eller dokumenteret en bestemt arbejdstid, skal denne omregnes til anciennitet. Det skal være muligt for borger at efterse, hvordan både beregningen af borgers arbejdstimer og anciennitet er foretaget." I den anden af sagerne, omfattet af principmeddelelse 21-23, lagde Ankestyrelsen til grund, at en ansøger konkret havde sandsynliggjort, at vedkommende havde haft en timeløn svarende til den gennemsnitlige timeløn inden for bygge- og anlægsbranchen. Da vedkommende havde indsendt en arbejdsgivererklæring, sine indkomstoplysninger og en henvisning til statistik, skulle vedkommendes anciennitet beregnes på baggrund af den gennemsnitlige timeløn i branchen i hele perioden, hvor vedkommende var 16 og 17 år – hvilket indebar, at vedkommende faktisk havde ret til Tidlig Pension i 3 år. Den tredje sag indeholdt også enkelte korrektioner fra Ankestyrelsen, men det centrale i denne sag var, at det ikke var specificeret i dokumenter fra Rigsarkivet om en indkomst vedrørte løn, offentlige ydelser eller andet. Da borgerens egne oplysninger om arbejdstid ikke udgjorde tilstrækkelig dokumentation, var der ikke dokumenteret anciennitetsgivende beskæftigelse. Den fjerde sag indeholdt ligesom den tredje både spørgsmål om anciennitets beregningsspørgsmål og om dokumentation, og afklarede bl.a. betydning af, at der ikke var indbetalt ATP-bidrag til unge under 18 år i perioden før 1. september 1977. Udbetaling Danmark skulle derfor have beregnet borgers arbejdstid i denne periode. Den femte sag afklarede i forhold til dokumentation, at såfremt en ansøger havde påvist tidspunkt for start af uddannelse, har vedkommende i tilstrækkelig grad sandsynliggjort, at en indtægt samme år vedrører perioden før uddannelse. Videre blev det i sagen antaget, at en borger kunne påvise fejl i ATP-data via dokumentation for lønindkomst samt en arbejdsgivererklæring. Ankestyrelsens principmeddelelse (32-23) vedrørte 3 sager, der alle drejede sig om det lidt specielle spørgsmål om, hvor meget anciennitet, en ansøger kan have optjent i det første og sidste år af sin optjeningsperiode (*Ankestyrelsen*, 2023b).

Til trods for, at digital administration var indtænkt allerede under de politiske forhandlinger, levede den endelige lovgivning således ikke op til det *første princip* om enkle og klare regler, idet Tidlig Pension blev et komplekst regelsæt med mange undtagelser, forskellige krav og ordninger, samtidig med at dokumentationskravets udformning udfordrede både det første og det tredje princip om automatisering, idet der blev efterladt et bevisskøn til det praktiske retsliv.

4.2 Fremskaffelse af nødvendige data

Fundamentet for den anciennitetsberegning, der skal foretages, når en borger søger Tidlig Pension, er ifølge den politiske aftale om ordningen og lovens forarbejder, elektronisk adgang til registerdata.

I første række blev der satset på de ovenfor i afsnit 4.1 omtalte data inklusiv særlig de nævnte ATP-data. I anden række blev der henvist til, at supplerende oplysninger kunne tilvejebringes fra borgerne eller fra Rigsarkivet.

I lovforslaget angives dog, at "[e]tableringen af it-løsningen, som vil skulle anvendes til beregning af borgerens anciennitet på arbejdsmarkedet mange år bagud i tid, er forbundet med en vis kompleksitet, fordi der skal indhentes oplysninger fra mange registre til brug for administrationen, herunder at der vil skulle etableres online adgang til andre myndigheders registre. Dette medfører blandt andet usikkerhed i forhold til de anførte estimater vedrørende lovforslagets afledte udgifter

til administration og it-understøttelse" (Lovforslag om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (Indførelse af ret til Tidlig Pension), pkt. 3.2, 2020).

Under implementeringsprocessen viste det sig, at langt flere borgere end forventet havde behov for at supplere oplysningerne fra ATP og de øvrige databaser for at kunne søge Tidlig Pension.¹² Samtidig indebar en kombination af tekniske og retlige forhold, at der var meget høj risiko for lange sagsbehandlingstider.

For så vidt angår de retlige forhold havde Udbetaling Danmark nok fået adgang til at indhente oplysninger fra Rigsarkivet efter lov om Udbetaling Danmark § 12 k, stk. 2, og borgerne selv adgang til at søge indsigt i deres egne oplysninger ved Rigsarkivet efter arkivlovens § 39 a (Bekendtgørelse nr. 240 af lov om Udbetaling Danmark, 2021; Bekendtgørelse nr. 1201 af arkivloven, 2016). Arkivlovens indsigtsregel er imidlertid indrettet således, at kompetencen til at træffe afgørelse om indsigt i digitaliserede ikke-private arkivalier er henlagt til den myndighed, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger. Med andre ord skal Rigsarkivet behandle sådanne indsigtsbegæring. Videre var det ikke lovligt for Rigsarkivet at give ansøgere om Tidlig Pension fortrinsret fremfor andre, der søger indsigt, hverken efter Arkivloven eller efter Lov om Udbetaling Danmark (Lovforslag L 17 om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af Tidlig Pension m.v.), pkt. 2.1.2, 2021).

De tekniske udfordringer bestod især af, at det danske Rigsarkivs bevaringsstrategi er baseret på et såkaldt migreringsprincip. Kort fortalt indebærer migreringsprincippet, at fremsøgning af oplysninger til Tidlig Pension fra Rigsarkivet som udgangspunkt kræver manuelle sagsgange. I forhold til Tidlig Pension blev disse arbejdsgange tungere af det forhold, at mange af de dokumenter og data, borgerne søgte om i Rigsarkivet, forudsatte supplerende med andre data. Som eksempel kan nævnes, at en årsopgørelse ikke nødvendigvis specificerer indkomsttypen, mens indkomsttypen har betydning for den anciennitetsberegning, der skal ske for at tildele Tidlig Pension (Lovforslag L 17 om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af Tidlig Pension m.v.), pkt. 2.1.2, 2021). De potentielt stigende sagsbehandlingstider i Rigsarkivet udgjorde dermed en risiko for borgernes retsstilling, idet lovgivningen om Tidlig Pension var blevet udfærdiget således, at starttidspunktet blev påvirket af ansøgningstidspunktet.

Disse udfordringer blev ikke afdækket under lovgivningsprocessen, hvilket bl.a. fremgår af, at Rigsarkivets hørings svar alene angiver, at Rigsarkivet: "vil kunne stille relevante data til rådighed for ordningen om Tidlig Pension under hensyntagen til arkivlovens bestemmelser,

¹² Se Ældresagens hørings svar (Folketingets beskæftigelsesudvalg, L 17, bilag 1, 2021).

og at data kan udleveres i digital form, eller der kan udvikles webløsninger til overførsel af data” (Folketingets beskæftigelsesudvalg, L 104, bilag 3, 2020).

Ovenstående forhold førte til, at der i første omgang blev udviklet en særlig vejledningsindsats i et samarbejde mellem Udbetaling Danmark, STAR og Rigsarkivet, hvor der bl.a. blev udarbejdet en særlig blanket til ansøgning om data til Tidlig Pension. I anden omgang blev der startet en ny lovgivningsproces, der mandede ud i en yderligere lovændring i november 2021 (Lov om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af Tidlig Pension m.v.), 2021). Herved blev der indsat hjemmel i lov om social pensions § 26 p til, at borgerne kan anmode om, at Rigsarkivet udleverer relevante dokumentation om dem til brug for Udbetaling Danmarks sagsbehandling. Samtidig blev der afsat 12,1 mio. kr. til Rigsarkivets understøttelse af ansøgere til Tidlig Pension, idet disse skulle have forrang i forhold til andre forespørgsler.

Sammenholdes ovenstående forløb med det i afsnit 2 gennemgåede og den vurdering, der blev foretaget af de offentlige implementeringskonsekvenser i 2020, synes undersøgelserne i forhold til det andet princip om genbrug af data ikke at have taget højde for alle praktiske og lovgivningsmæssige forhold, da loven om Tidlig Pension blev udarbejdet. Det havde været oplagt at undersøge forholdet til arkivloven og de tekniske forhold i relation til etablering af dataadgang til Rigsarkivet. Det medførte, at der blev behov for at supplere med yderligere lovgivning.

4.3 Fradrag for anden indtægt

For Tidlig Pension gælder der visse grænser for, hvad en modtager kan tjene som supplerende indtægt til Tidlig Pension. Med andre ord skal Udbetaling Danmark kontrollere for supplerende indtægter og fradrag i de udbetalte ydelser. Af bekendtgørelsen om beregning af udbetaling af Tidlig Pension fremgår det, at det er det såkaldte vedrørertidspunkt, som er afgørende for, hvilken arbejdsmåned en indtægt kan påvirke den udbetalte ydelse (Bekendtgørelse nr. 2421 om beregning og udbetaling af tidlig pension, 2021). Tidlig Pension adskiller sig dermed fra de fleste pensioner i den danske pensionslovgivning, hvor det er beskatningstidspunktet, der er afgørende.

Under lovgivningsprocessen gjorde ATP i et høringssvar opmærksom på, at brug af beskatningstidspunktet var at foretrække af administrative hensyn. I det efterfølgende høringsnotat – der blev udsendt efter lovforslaget var fremsat, se herom ovenfor i afsnit 4.1 – fulgte ministeriet ATP og angav beskatningstidspunktet. Lovforarbejderne blev imidlertid ikke konsekvensrettet og angav dermed stadig vedrørertidspunktet (Lovforslag L 104 om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (Indførelse af ret til Tidlig Pension, 2020)).¹³ Derfor vurderede Styrelsen for Arbejdsmarked og

¹³ Se navnlig bemærkningerne til § 1, nr. 9.

Rekruttering senere – da beregningsbekendtgørelsen blev konciperet – at det til trods for høringsbemærkningerne var umuligt at se bort fra den ikke-justerede angivelse i forarbejderne, hvor der blev henvist til reglerne om fleksydelse, hvor vedrørertidspunktet anvendes.¹⁴

Beskatningstidspunktet har som retlig konstruktion en række fordele. Dels er det fra et borgersynspunkt det tidspunkt, hvor borgeren faktisk kan råde over indtægten, at der fradrages i pensionen. Fra et digitaliseringssynspunkt har beskatningstidspunktet den fordel, at det altid fremgår af eIndkomst, som er det fælles offentlige indkomstregister i Danmark.

Det forhold, at vedrørertidspunktet blev valgt betød, at der kun kan ske en foreløbig automatisering af udbetaling af Tidlig Pension baseret på et af Udbetaling Danmark antaget vedrørertidspunkt. Med andre ord havde beskatningstidspunktet været et mere oplagt og anvendeligt og objektivt kriterium efter det første og tredje princip om digitaliseringsklar lovgivning, idet dette ligger fast og umiddelbart kan konstateres i eIndkomst.

5. Diskussion: ”Hov, hvad skete der?”

Undersøgelserne i ovenstående afsnit 4 afdækker manglende harmoni med principperne om digitaliseringsklar lovgivning i en kontekst, hvor der allerede under de politiske forhandlinger var fokus på at sikre en høj grad af digitalisering og automatisering. På den baggrund kan man forsimplet spørge: ”Hov, hvad skete der?”

De tre elementer, der er uddybet ovenfor i afsnit 4, repræsenterer forskellige former for konflikter, der dog samtidig har fællestræk. For så vidt angår beregningen af potentielle modtages anciennitet på arbejdsmarkedet, så blev de vedtagne regler groft sagt hverken enkle eller klare. Dette skyldes åbenlyst, at den bagvedliggende virkelighed ikke var enkel, idet de mange borgere havde forskellige former for arbejdsliv bag sig. For at beskrive alle de borgere, som man ønskede at give ret til tidlig pension, var det nødvendigt at udforme regler for de mange forskellige scenarier, som de pågældende borgeres arbejdsliv repræsenterede.

Videre blev en egentlig fuldautomatiseret sagsbehandling ikke muliggjort. Det skyldtes for det første, at typen af underliggende data i en del tilfælde var ufuldstændige og dermed nødvendiggjorde manuelle processer. For det andet var behovet for indhentning af

¹⁴ Mailkorrespondance mellem Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og ATP i perioden 6. maj til 17. maj 2021 (tilgængelig for forfatterne). Konkret er det angivet, at: ”Uanset om vi i høringsnotatet (fejlagtigt) har henvist til, at der kan tages udgangspunkt i beskatningsmåneden, vurderer vi ikke, at det kan tilsidesætte lovforslagets bemærkninger, som henviser til, at det er måneden, som lønindtægten ”vedrører” og ikke beskatningsmåneden, der er udslagsgivende for, hvornår en lønindtægt som udgangspunkt indgår i beregningen af tidlig pension.”

supplerende data fra Rigsarkivet som led i tilkendelsen af Tidlig Pension væsentlig større end oprindelig antaget, og sammenhængen til eksisterende lovgivning vanskeliggjorde en smidig indhentelse af disse data samt prioritering af sagerne.

Endelig forekommer det at være i strid med principperne om enkle og klare regler og "genbrug" af begreber, at vedrøretidspunktet blev anvendt – og siden fastholdt – som centralt parameter for administrationen af beregningen af Tidlig Pension, når borgerne har yderligere indtægter. Dette viser, at formulering af klare regler og beslutninger om brug af nøglebegreber, som er centrale for lovgivningsmæssig realisering og implementering af policy-ambitioner med et meget væsentligt digitalt element, kan komme under pres i beslutningsprocesser, som involverer forskellige aktører og dermed også forskellige interesser, varierende vidensniveau, tidspres mv.

Ses der på tværs af ovenstående elementer, så forekommer konflikterne at være relateret til forhold af både retlig, teknologisk og politisk karakter. Reglerne om beregningen af potentielle modtageres anciennitet på arbejdsmarkedet afspejler således en klassisk retsvidenskabelig udfordring, som man i dansk tradition kan genfinde helt tilbage i Viggo Bentzons forfatterskab i den første del af det 20. århundrede. Bentzon (1914, s. 9) bemærkede, at "[r]ettens dybeste, men derfor også væsentlig formale Tendensmodsatning kan kaldes: Regelmæssighed kontra Individualisering. [D]enne er ... kun en Skala, hvor den Skalaen bestemmende Tendens (Regelmæssigheden) blot er en større eller mindre Fornægtelse af den anden, Individualiseringen".

Med andre ord: Er virkeligheden ikke enkel, vil den enkle og – om man vil – objektive regel støde mod denne virkelighed og udfordre reglernes realisering af den politiske hensigt. Hvad der i casen på overfladen forekom alene at nødvendiggøre simple, objektive regler – beregning af en ansøgers anciennitet på arbejdsmarkedet – viste sig således for de lovkonciperende embedsmænd at nødvendiggøre udformningen af et stort antal detaljerede regler i både lovteksten og den underliggende bekendtgørelse i forsøg på at opnå regelmæssighed, som Bentzon i sin tid refererede til.¹⁵

Herudover viser casen, at grundig afdækning af databehov og teknologiske forhold fremstår som et uhyre væsentligt element i det lovforberedende arbejde. Dette ses, hvad angår beregningen af anciennitet og behovet for indhentning af supplerende data fra Rigsarkivet. Selv i et efter international målestok højt digitaliseret samfund som det danske var alle

¹⁵ Det er ikke alene inden for retsvidenskaben, at modsætningen mellem generelle og individuelle hensyn er et klassisk spørgsmål: Se fx diskussionen af generelle og partikulære "administrative instruments" hos den britiske politolog Christopher Hood (1983).

relevante data til brug for Udbetaling Danmarks sagsbehandling ikke umiddelbart tilgængelige i tilstrækkeligt omfang og kvalitet. Det medførte for mange ansøgere et behov for supplerende data fra Rigsarkivet, hvilket så igen betød, at dataformater og eksisterende lovgivning vanskeliggjorde en smidig, digital kommunikation mellem ansøgere og Udbetaling Danmark.

Her spiller det selvfølgelig ind, at policy-ambitionen med Tidlig Pension netop er at muliggøre pension til borgere, som er nedslidte efter mange år på arbejdsmarkedet. Derved bliver adgangen til ældre data, som i mindre grad foreligger i tilgængelig og søgbar digital form, nødvendig for at kunne tilkende pensionen. I det perspektiv er den lovgivningsmæssige realisering og implementering af Tidlig Pension vanskelig at realisere i tråd med principperne for digitaliseringsklar lovgivning, men spørgsmålet er, om ikke mange implementeringer forudsætter adgang til data, som af den ene eller anden grund er delvist utilgængelige eller ufuldstændige.

At databehovet og de teknologiske forhold ikke blev afdækket i tilstrækkelig grad, synes at være forbundet med den forhastede lovgivningsproces. Det samme forekommer at være tilfældet med valget af vedrørertidspunktet som centralt parameter. Hensynet til at realisere den politiske ambition hurtigt, vise politisk handlekraft og undgå beskyldninger om "løftebrud" skabte tilsyneladende et tidspres, der ikke kun betød mangler i afdækning af databehov og teknologiske forhold, men også det usædvanlige og uhensigtsmæssige valg af vedrørertidspunkt som betydende parameter. Det er især påfaldende, at høringen af Digitaliseringsstyrelsens sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning var ekstraordinært kort, og at øvrige aktørers høringssvar først kom til, efter lovforslaget var skrevet færdig og fremsat for det danske folketing.

Casen viser således, at politiske ønsker og prioritering kan modvirke anvendelse af principperne i det danske program om digitaliseringsklar lovgivning til trods for, at hensynet til digitalisering inddrages allerede under de politiske forhandlinger. For det første kan politiske ønsker om lovgivningens indhold – og senere effekt i den virkelige verden – betyde, at regler ikke sprogligt kan være enkle og objektive, hvis reglerne skal skabe den (politisk) ønskede effekt. For det andet kan hurtige lovgivningsprocesser føre til både uhensigtsmæssigheder og deciderede fejl, der senere koster ressourcer under implementeringen eller ved, at der skal gennemføres yderligere lovgivningsprocesser.

Samlet må det på baggrund af den udvalgte case forventes, at realiseringen af principperne om digitaliseringsklar lovgivning – af flere forskellige årsager – kan støde på væsentlige udfordringer, når de også i fremtiden "møder virkeligheden". Indledningsvist placerede vi ambitionerne om digitaliseringsklar lovgivning i konteksten af vedvarende moderniseringstiltag i den danske offentlige sektor siden begyndelsen af 1980'erne, som ofte

har vist sig svære at realisere som følge af modsatrettede interesser og organisatorisk træghed (Ejersbo & Greve, 2014). Trods en forventning om fortsat teknologisk udvikling er det derfor et åbent spørgsmål – som kalder på fremtidig forskning – i hvilket omfang det danske program om digitaliseringsklar lovgivning i de kommende år vil sætte sig mere varige spor end foregående årtiers moderniseringstiltag af den danske offentlige sektor.

6. Konklusion

Denne artikel har fokuseret på den lovgivningsmæssige realisering og implementering af Tidlig Pension, som kan anvendes til at belyse anvendelsen af principperne i programmet om digitaliseringsklar lovgivning. Casen illustrerer kompleksiteten i at realisere digitaliseringsklar lovgivning i praksis. Selvom casen har et særkende i forhold til behovet for en svært tilgængelig type data, så kan tilsvarende vanskeligheder antages at opstå mere generelt idet lovgivning ofte sigter på at regulere komplekse samfundsområder.

Som det er undersøgt og diskuteret i ovenstående, viser casen, at det danske program om digitaliseringsklar lovgivning for det første har en indbygget svaghed og for det andet udfordres af den lovgivningsmæssige virkelighed. Med den indbyggede svaghed sigtes til, at regler ikke kan udformes både enkelt og objektivt, hvis den faktiske virkelighed, som reglerne skal anvendes på, ikke er tilsvarende enkel og ligetil. Den lovgivningsmæssige virkelighed drejer sig om en i øvrigt generel tendens i Danmark, hvor lovgivningsprocesser og høringsrunder overlapper hinanden og sædvanlige frister fraviges (Justitia, 2024). Uanset om man i øvrigt betragter denne tendens som en tiltrængt effektivisering af tidligere tiders langsommelige lovgivningsprocesser eller som en bekymrende udvikling, så illustrerer artiklens case, at denne lovgivningsmæssige virkelighed udfordrer den grundighed og detailviden om databehov og relevante teknologiske forhold, som i praksis er nødvendig for at sikre digitaliseringsklar lovgivning.

Referencer

Ankestyrelsen (2023a). Ankestyrelsens principmeddelelse 21-23 om tidlig pension - dokumentationskrav – afrundingsregler – bevisbedømmelse – beregning af anciennitet – omregningsregler, offentliggjort 15/08/2023.

<https://ast.dk/afgoelser/principafgoelser/find-principafgoelse#/a/2023/840c5e25-4169-44b1-a75e-cfaa9eef69b3>

Ankestyrelsen (2023b). Ankestyrelsens principmeddelelse 32-23 om tidlig pension – maksimal anciennitet pr. kalenderår – anciennitet i første og sidste optjeningsår,

offentliggjort 16/12/23. <https://ast.dk/afgorelser/principafgorelser/find-principafgorelse#/a/2023/5e00c97d-86b6-4077-af76-b9245d3b343f>

ATP (u.å.). Udbetaling Danmarks It-løsninger giver millioner tilbage til kernevelfærden. <https://www.atp.dk/vores-opgaver/administration-af-velfaerdsydelser/udbetaling-danmarks-it-loesninger-giver-millioner>.

Bekendtgørelse af arkivloven [Arkivloven], lovbekendtgørelse nr. 1201 af 28/09/2016. Lovtidende A (2016). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1201>

Bekendtgørelse af lov om social pension [Pensionsloven], lovbekendtgørelse nr. 527 af 25/04/2022. Lovtidende A (2022). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/527>

Bekendtgørelse af lov om Udbetaling Danmark, lovbekendtgørelse nr. 240 af 12/02/2021. Lovtidende A (2021). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/240>

Bekendtgørelse om beregning og udbetaling af tidlig pension, bekendtgørelse nr. 2421 af 13/12/2021, Lovtidende A (2021). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2421>

Bekendtgørelse om optjening, beregning og dokumentation af anciennitet, bekendtgørelse nr. 2422 af 13/12/2021, Lovtidende A (2021). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2422>

Bentzon, V. (1914). Festskrift udgivet af Københavns Universitet i anledning af Hans Majestaet Kongens fødselsdag den 26. september 1914: Skøn og regel, København: Københavns Universitet.

Beskæftigelsesministeriet (2020). Aftale om en ny ret til tidlig pension. <https://bm.dk/media/15057/aftaletekst-tidlig-pension.pdf>

Blume, P. (2020). *Retssystemet og juridisk metode* (4. udg.), København: Djøf Forlag.

Cohen, M. D, March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

Danmarks Statistik (u.å.). Det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM). <https://www.dst.dk/da/TilSalg/Forskningservice/Dokumentation/hoekvalitetsvariable/cram>

deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>

Digitaliseringsdirektoratet (u.å.). Veileder for digitaliseringsvennlig regelverk.

<https://www.digdir.no/datadeling/veileder-digitaliseringsvennlig-regelverk/2856>

Digitaliseringsstyrelsen (2018). Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning om at indtænke digitalisering og implementering i lovudarbejdelsen.

https://digst.dk/media/20161/vejledning-digitaliseringsklar-lovgivning-juli-2018_publication.pdf

Digitaliseringsstyrelsen (2021a). Dataoverblik.

<https://digst.dk/media/24743/dataoverblik.pdf>

Digitaliseringsstyrelsen (2021b). Evaluering af indsatsen for at gøre lovgivningen

digitaliseringsklar. <https://digst.dk/media/24230/bilag-evaluering-af-indsatsen-for-at-goere-lovgivningen-digitaliseringsklar.pdf>

Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor* (3. udg.).

København: Akademisk Forlag.

Europa-Kommissionen (u.å.). Better legislation for smoother implementation.

<https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policies>

Finansministeriet (2017). Enkle regler, mindre bureaukrati — lovgivning i en digital

virkelighed. <https://www.regeringen.dk/media/4224/enkle-regler-mindre-bureaukrati--lovgivning-i-en-digital-virkelighed.pdf>

Finansministeriet (2018a). Aftale om digitaliseringsklar lovgivning.

<https://www.regeringen.dk/media/4690/digitaliseringsklar-lovgivning.pdf>

Finansministeriet (2018b). Vejledning om konsekvensanalyser.

<https://www.retsinformation.dk/api/pdf/201063>

Folketingets beskæftigelsesudvalg (2020). L 104 Bilag 3: Samlede høringsvar.

<https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/L104/bilag/3/2290377.pdf>

Folketingets beskæftigelsesudvalg (2021). L 17 Bilag 1: Høringsvar.

<https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/l17/bilag/1/2457531.pdf>

Hood, C. (1983). Using bureaucracy sparingly. *Public Administration*, 61(2), 197-208.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1983.tb00513.x>

Justesen, L., & Plesner, U. (2018). Fra skøn til algoritme: Digitaliseringsklar lovgivning og automatisering af administrativ sagsbehandling. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 20(3), 9–23.

<https://doi.org/10.7146/tfa.v20i3.110811>

- Justesen, L., & Plesner, U. (2024). From Sequence to Simultaneity: Tonalities and organizational change in digitalized organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 37(2), 408-422. <https://doi.org/10.1108/JOCM-01-2023-0022>
- Justitia (2024). Udfordringer i lovgivningsprocessen, København. https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2024/07/Rapport_Udfordringer-i-lovgivningsprocessen_15072024.pdf
- Justitsministeriet (2023). Vejledning om lovkvalitet. <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Vejledning-om-lovkvalitet.pdf>
- Koddebusch, M., Halsbenning, S., Laude, L., Voss, V. & Becker, J. (2022). A song of digitization and law. In R. Krimmer, M. R. Johanessen, T. Lampoltshammer, I. Lindgren, P. Parycek, G. Schwabe, J. Ubacht. (Eds.), *Electronic Participation*. ePart 2022. Lecture Notes in Computer Science, vol 13392. Springer Cham. 154-170. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23213-8_10
- Kotkas, B. K. (12/10-2020). "Analyse: Arne-aftalen er en tak for sidst til de borgerlige". Altinget. <https://www.alinget.dk/artikel/analyse-arne-aftalen-er-et-tak-for-sidst-til-de-borgerlige>
- Lov om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af tidlig pension m.v.), lov nr. 2046 af 14/11/2021 Lovtidende A (2021). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2046>
- Lovforslag om ændring af lov om social pension (Særlig adgang til oplysninger fra Rigsarkivet for ansøgere af Tidlig Pension m.v.), L 17 af 06/10/2021. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20211/lovforslag/l17/20211_l17_som_fremsat.pdf
- Lovforslag om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (Indførelse af ret til Tidlig Pension), L 104 af 18/11/2020. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/l104/20201_l104_som_fremsat.pdf
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: a Methods Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mohun, J. & Roberts, A. (2020), Cracking the code: Rulemaking for humans and machines, OECD Working Papers on Public Governance, No. 42, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3afe6ba5-en>
- Novak, A. S., Huber, V., & Virkar, S. (2021). Digital legislation: Quo vadis? ACM International Conference Proceeding Series. Association for Computing Machinery. 515-521. <https://doi.org/10.1145/3463677.3463702>

Plesner, U., & Justesen, L. (2022). The double darkness of digitalization: Shaping digital-ready legislation to reshape the conditions for public-sector digitalization. *Science, Technology & Human Values*, 47(1), 146-173.
<https://doi.org/10.1177/0162243921999715>

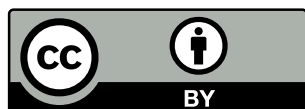
Rytgaard, N. (15/9-2020). "Henrik Rousing vil gerne vide, hvornår han kan gå på pension – det viser sig ikke at være så simpelt endda". Jyllands Posten. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12438206/henrik-rousing-vil-gerne-vide-hvornaar-han-kan-gaa-paa-pension-det-viser-sig-ikke-at-vaere-saa-simpelt-endda/>

Socialdemokratiet (2019). De mest nedslidte fortjener også en værdig pension: Socialdemokratiets forslag til en ny ret til tidlig folkepension [brochure].
<https://www.socialdemokratiet.dk/media/ixxijnvm/en-ny-ret-til-tidlig-folkepension-til-de-mest-nedslidte.pdf>

Socialdemokratiet (u.å.) Værdig pension. <https://www.socialdemokratiet.dk/det-vil-vi/vaerdig-pension/>

Version 2 (Okt., 2017). "Regeringen: Nu skal det være slut med at digitalisere regelinfernoer".
<https://www.version2.dk/artikel/regeringen-nu-skal-det-vaere-slut-med-digitalisere-regelinfernoer>

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research* (4. udg.). Thousand Oaks, CA: Sage.



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikel distribueret under betingelserne i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), der tillader tredjeparter at kopiere og videredistribuere materialet i ethvert medie eller format og at remixe, transformere og bygge videre på materialet til ethvert formål, selv kommercielt, forudsat at det originale værk er korrekt citeret, at det er angivet, om der er foretaget ændringer og at denne licens er specificeret og lenket til.