

**Beretning til statsrevisorerne
om
effekten af regelforenklings-
indsatsen**

**Februar 2007
RB A501/07**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater.....	5
II.	Indledning.....	10
	A. Baggrund.....	10
	B. Formål og afgrænsning.....	10
III.	Styring af regelforenklingsindsatsen.....	12
	A. Definition af regelforenkling.....	13
	B. Kvantitative mål.....	13
	C. Handlingsplanerne for 2002-2006.....	16
	D. Regelforenkling i 4 udvalgte ministerier.....	17
	E. Opfølgning.....	20
	F. Ansvars- og rollefordelingen.....	21
IV.	Målemetoder.....	23
	A. Måling af virksomhedernes administrative omkostninger.....	23
	B. Måling af kommunernes administrative omkostninger.....	26
	C. Måling af borgernes administrative omkostninger.....	28
V.	Effekt af regelforenklingsindsatsen.....	29
	A. Resultaterne af den hidtidige målbare regelforenklingsindsats.....	30
	B. Usikkerhed forbundet med målopnåelsen i 2010.....	33
VI.	Enkel ny regulering.....	34
	A. Initiativer for ministeriernes regelforenkling.....	35
	B. Konsekvensanalyser.....	37
	C. Genbrug af indberettede oplysninger til det offentlige.....	39

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, jf. § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet og § 15. Socialministeriet.

Beretning om effekten af regel- forenklingsindsatsen

I. Undersøgelsens resultater

1. Statsrevisorernes beretning nr. 6/96 handlede om almen-nyttige boligselskabers forhold og organisering. Rigsrevisionen konkluderede i beretningen, at regelsættet for den almen-nyttige sektor var omfattende, kompliceret og uoverskueligt. Økonomi- og erhvervsministeren oplyste som opfølgning på beretningen i 2002, at regeringen havde nedsat et udvalg, der skulle undersøge mulighederne for forenkling af reglerne om almene boliger. Da udvalgsarbejdet trak ud, tiltrådte statsrevisorerne, at beretningssagen blev lukket på betingelse af, at spørgsmålet om forenkling af regelsættet vedrørende almene boliger blev taget op på et senere tidspunkt i en ny og bredere anlagt undersøgelse.

Rigsrevisionen har derfor gennemført denne undersøgelse af effekten af ministeriernes regelforenklingsindsats.

2. Regelforenkling har været på den politiske dagsorden i årtier. Begrebet blev lanceret af regeringen i begyndelsen af 1980'erne og videreført i 1990'erne. Fælles for regelforenklingsprojekterne er, at de har været en politisk ambition for de skiftende regeringer.

3. Rigsrevisionen har valgt at tage udgangspunkt i det brede regelforenklingsbegreb, som regeringen har anvendt fra 2001, nemlig i en reduktion af de omkostninger, som lovgivningen pålægger borgere, virksomheder og offentlige myndigheder. Regelforenkling kan således indebære forenkling af eksisterende regler, lettelse af administrative omkostninger og digitale indberetningsløsninger.

4. Et væsentligt element i Rigsrevisionens undersøgelse er regeringens regelforenklingshandlingsplaner, som Finansministeriet i samarbejde med de øvrige ministerier har udarbejdet siden 2002. Dette er valgt for at målrette undersøgelsen på den samlede, styrede og – indtil 2006 – offentliggjorte indsats, som ministerierne har gennemført. Det skal understreges, at disse handlingsplaner er udtryk for regerin-

gens politiske ønsker og ikke projekter, som er godkendt af Folketinget.

I Folketingets vedtagelse V 45 af 18. januar 2001 – dvs. før den nuværende regerings tiltræden – er økonomi- og erhvervsministeren pålagt at udarbejde en årlig redegørelse til Folketinget om udviklingen i de samlede administrationsbyrder. Folketinget har siden årligt modtaget redegørelsen ”Erhvervslivet og reguleringen”. Redegørelsen viser udviklingen i resultaterne af ministeriernes regelforenklingsindsats på virksomhedsområdet.

5. Undersøgelsen gør status over regelforenklingsindsatsen i perioden 2001-2006. Undersøgelsen er påbegyndt i marts 2006.

6. Undersøgelsen omfatter regeringens samlede regelforenklingsindsats, og følgende ministerier har været udvalgt: Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet samt Socialministeriet.

7. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge effekten af regelforenklingsindsatsen ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Hvordan har regelforenklingsindsatsen været styret?
- Hvilke målemetoder er der udviklet til at vurdere målopnåelsen?
- Hvilken effekt har indsatsen haft?
- Hvordan er det sikret, at ny regulering bliver enkel?

8. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet og Socialministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

Undersøgelsens resultater

Rigsrevisionen konstaterer, at effekten af regelforenklingsindsatsen fra 2001 til 2006 ikke kan opgøres i et samlet resultat, da der kun er opstillet et kvantitativt mål for den virksomhedsrettede indsats, og da det først fra 2005 har været muligt at måle indsatsen for virksomhederne. Effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats har foreløbig været relativ lav. Ministeriernes handlingsplaner for 2006-2010 er dog blevet målrettede og indeholder projektbeskrivelser, men målopfyldelsen i 2010 er behæftet med en vis usikkerhed, idet nogle ministerier først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer. Genbrug af virksomhedernes indberettede oplysninger til de offentlige myndigheder vil betyde væsentlige lettelser af de administrative omkostninger, men forudsætningerne for genbrug af virksomhedernes indberettede oplysninger til de offentlige myndigheder er dog endnu kun delvist til stede.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Regeringen har styret regelforenklingsindsatsen ved i 2002 at opstille et kvantitativt mål for reduktion af de administrative byrder for virksomhederne. Rigsrevisionen finder, at handlingsplanerne for 2002-2004 har udgjort en væsentlig del af styringsgrundlaget for regelforenklingsindsatsen, men prioriteringen af initiativerne var ikke klar. Handlingsplanerne for 2006-2010 er blevet målrettede og indeholder projektbeskrivelser. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret indsatsen tilfredsstillende.

- Finansministeriet har defineret regelforenklingsindsatsen bredt, og definitionen indeholder flere elementer, fx forenkling af eksisterende regler, lettelse af administrative omkostninger og digitalisering.
- Regeringens mål for regelforenklingsindsatsen er, at de administrative omkostninger for virksomhederne skal falde år for år og i 2010 være reduceret med op til 25 %. Målet er elastisk formuleret, men det er kvantitativt og dækkende, idet ny regulering indgår i opgørelsen af målopfyldelsen. Målet er styrende for ministeriernes regelforenklingsindsats, selv om målet ikke er fastsat på baggrund af en folketingsbeslutning. Det danske reduktionsmål svarer nogenlunde til reduktionsmålene i Holland, Belgien, Sverige, Tjekkiet og Storbritannien.
- Handlingsplanerne for 2002-2004 indeholdt ikke en klar prioritering af initiativerne. Ministeriernes handlingsplaner for 2006-2010 er blevet målrettede og indeholder projektbeskrivelser.
- Statsrevisorernes beretning nr. 6/96 handlede om almennyttige boligselskabers forhold og organisering. Socialministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at regelsættet om almennyttige boligselskaber, på trods af de regelfor-

enklende tiltag, fortsat er omfattende og kompliceret som følge af en række nyskabelser på området, som er udtryk for ændrede politiske prioriteringer. Rigsrevisionen er enig i ministeriets vurdering af regelsættet og vurderer, at effekten af ministeriets regelforenklings tiltag på dette område indtil nu har været begrænset.

- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret en hensigtsmæssig opfølgingsprocedure for regelforenklingsindsatsen. Folketinget modtager årligt en redegørelse fra økonomi- og erhvervsministeren om regelforenklingsindsatsen.
- Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret regelforenklingsindsatsen tilfredsstillende. Skabelsen af et netværk på højt niveau i ministerierne fastlægger ansvars- og rollefordelingen i regelforenklingsindsatsen. Ministerierne er bevidste om deres ansvar for regelforenklingsindsatsen på eget område.

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet har etableret systematiske metoder til at måle virksomhedernes og kommunernes administrative omkostninger.

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret metoden "Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder" (AMVAB). AMVAB-metoden måler systematisk, om de administrative omkostninger for virksomhederne er lettet og medvirker til at skabe fokus på regelforenklingsindsatsen i de enkelte ministerier.
- Finansministeriet har udviklet metoden "Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering" (VAKKS) til at måle kommunernes administrative og tilpasningsmæssige omkostninger ved ny regulering. Metoden testes i et pilotprojekt, der vil blive færdigt i 2007.

Rigsrevisionen vurderer, at den målbare effekt af den virksomhedsrettede indsats foreløbig har været relativ lav. Hertil kommer, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen. Da nogle ministerier først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer, er målopnåelsen i 2010 behæftet med en vis usikkerhed.

- Effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats udgjorde fra 2001 til 2005 ca. 1/5 af reduktionsmålet på op til 25 % administrative byrder fra 2001 til 2010, og effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats har derfor foreløbig været relativ lav.
- Rigsrevisionen konstaterer, at denne udvikling også er set i Holland, som er det eneste land, hvis målperiode tidsmæssigt er foran Danmark, og som bruger AMVAB-metoden til at måle regelforenklingsindsatsen.

- Der har dog også været andre positive, ikke målte effekter af regelforenklingsindsatsen, fx arbejdet med at nedbringe de såkaldte irritationsbyrder, herunder meget korte frister for indberetning til de offentlige myndigheder.
- Målopnåelsen i 2010 er behæftet med en vis usikkerhed, da ministerierne i nogle tilfælde først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer.
- Dansk Erhverv og Håndværksrådet har som repræsentanter for brugerne af den virksomhedsrettede lovgivning, bl.a. på baggrund af en undersøgelse udført af Dansk Erhverv, udtalt, at det er utilfredsstillende, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen.

Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt de øvrige ministerier har, for at gøre nye regler enkle, iværksat en række regelforenklingsinitiativer. Genbrug af virksomhedernes og borgernes indberettede oplysninger til de offentlige myndigheder vil ligeledes medføre væsentlige lettelser af de administrative omkostninger, men forudsætningerne for genbrug af indberettede oplysninger er endnu kun delvist til stede.

- Der er udarbejdet en række vejledninger, som Rigsrevisionen vurderer dækker de forskellige problemstillinger vedrørende national- og EU-regelforenklingsinitiativer, og som ministerierne er tilfredse med.
- Rigsrevisionen vurderer, at "Vejledning om konsekvensanalyser", jf. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, bidrager til, at nye regler bliver mere enkle.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret erhvervsportalen Virk.dk, hvis formål er at digitalisere virksomhedernes indberetninger af oplysninger til det offentlige. Rigsrevisionen kan konstatere, at målene for Virk.dk endnu ikke er nået, og bestyrelsen for Virk.dk har ultimo 2006 indstillet, at tidspunktet for målopnåelsen udskydes.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet tager initiativ til at etablere et grundlag for at genbruge oplysninger indsendt til de offentlige myndigheder. Dette kunne ske med udgangspunkt i den norske Brønnøysundmodel. Modellen består dels af et register, som giver de offentlige myndigheder adgang til en række oplysninger, indberettet af borgere og virksomheder, dels et tilsyn med de indberetningskrav, som myndighederne stiller, for at forhindre at der stilles krav om indberetning af den samme oplysning fra forskellige myndigheder. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden og relevansen for en lignende model i Danmark.

II. Indledning

A. Baggrund

9. Statsrevisorernes beretning nr. 6/96 handlede om almen-nyttige boligselskabers forhold og organisering. Rigsrevisionen konkluderede i beretningen, at regelsættet for den almennyttige sektor var omfattende, kompliceret og uoverskueligt. Økonomi- og erhvervsministeren oplyste som opfølgning på beretningen i 2002, at regeringen havde nedsat et udvalg, der skulle undersøge mulighederne for forenkling af reglerne om almene boliger. Da udvalgsarbejdet trak ud, tiltrådte statsrevisorerne, at beretnings sagen blev lukket på betingelse af, at spørgsmålet om forenkling af regelsættet vedrørende almene boliger blev taget op på et senere tidspunkt i en ny og bredere anlagt undersøgelse.

Rigsrevisionen har derfor gennemført denne undersøgelse af effekten af ministeriernes regelforenklingsindsats.

10. Rigsrevisionen har valgt at tage udgangspunkt i det brede regelforenklingsbegreb, som regeringen har anvendt fra 2001, nemlig i en reduktion af de omkostninger, som lovgivningen pålægger borgere, virksomheder og offentlige myndigheder. Regelforenkling kan således indebære forenkling af eksisterende regler, lettelse af administrative omkostninger og digitale indberetningsløsninger.

11. Undersøgelsen gør status over regelforenklingsindsatsen i perioden 2001-2006, nærmere bestemt fra regeringen tiltrådte den 27. november 2001 til den 1. november 2006. Fælles for regelforenklingsprojekterne er, at de har været en politisk ambition for de skiftende regeringer.

B. Formål og afgrænsning

12. Et væsentligt element i Rigsrevisionens undersøgelse er regeringens regelforenklingshandlingsplaner, som Finansministeriet i samarbejde med de øvrige ministerier har udarbejdet siden 2002. Dette er valgt for at målrette undersøgelsen på den samlede, styrede og – indtil 2006 – offentliggjorte indsats, som ministerierne har gennemført. Det skal understreges, at disse handlingsplaner er udtryk for regeringens politiske ønsker og ikke projekter, som er godkendt af Folketinget.

I Folketingets vedtagelse V 45 af 18. januar 2001 – dvs. før den nuværende regerings tiltræden – er økonomi- og erhvervsministeren pålagt at udarbejde en årlig redegørelse til Folketinget om udviklingen i de samlede administrationsbyrder. Folketinget har siden årligt modtaget redegørelsen ”Erhvervslivet og reguleringen”. Redegørelsen viser udviklingen i resultaterne af ministeriernes regelforenklingsindsats på virksomhedsområdet.

13. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge effekten af regelforenklingsindsatsen ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Hvordan har regelforenklingsindsatsen været styret?
- Hvilke målemetoder er der udviklet til at vurdere målopnåelsen?
- Hvilken effekt har indsatsen haft?
- Hvordan er det sikret, at ny regulering bliver enkel?

14. Undersøgelsen omfatter regeringens samlede regelforenklingsindsats, og følgende ministerier har været udvalgt: Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet samt Socialministeriet. Socialministeriet er valgt, idet lovgivningen om de almennyttige boligorganisationer er placeret i Socialministeriet. Fælles for Socialministeriet og Justitsministeriet er, at de administrerer love, som i særlig grad vedrører borgerne. Skatteministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet er de ministerier, som administrerer mest virksomhedsrettet lovgivning. Herudover har Økonomi- og Erhvervsministeriet koordineret målingerne af de administrative byrder for virksomhederne. Finansministeriet er valgt på grund af dets overordnede, koordinerende rolle i regeringens samlede regelforenklingsindsats. Fra 2006 har den fælles projektorganisation mellem Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, kaldet Forenkling og Administrative Lettelser, koordineret den virksomhedsrettede regelforenklingsindsats.

15. Rigsrevisionen har ligeledes drøftet regelforenklingsindsatsen med Dansk Erhverv og Håndværksrådet, som er repræsentanter for danske virksomheder. Desuden har Rigsrevisionen besøgt den engelske og den norske rigsrevision samt Cabinet Office og Nærings- og Handelsdepartementet,

der er de engelske og norske ansvarlige myndigheder i forbindelse med måling af administrative byrder og genbrug af indberettede oplysninger fra virksomhederne.

III. Styring af regelforenklingsindsatsen

Rigsrevisionens bemærkninger

Regeringen har styret regelforenklingsindsatsen ved i 2002 at opstille et kvantitativt mål for reduktion af de administrative byrder for virksomhederne. Rigsrevisionen finder, at handlingsplanerne for 2002-2004 har udgjort en væsentlig del af styringsgrundlaget for regelforenklingsindsatsen, men prioriteringen af initiativerne var ikke klar. Handlingsplanerne for 2006-2010 er blevet målrettede og indeholder projektbeskrivelser. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret indsatsen tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

- Finansministeriet har defineret regelforenklingsindsatsen bredt, og definitionen indeholder flere elementer, fx forenkling af eksisterende regler, lettelse af administrative omkostninger og digitalisering.
- Regeringens mål for regelforenklingsindsatsen er, at de administrative omkostninger for virksomhederne skal falde år for år og i 2010 være reduceret med op til 25 %. Målet er elastisk formuleret, men det er kvantitativt og dækkende, idet ny regulering indgår i opgørelsen af målopfølgningen. Målet er styrende for ministeriernes regelforenklingsindsats, selv om målet ikke er fastsat på baggrund af en folketingsbeslutning. Det danske reduktionsmål svarer nogenlunde til reduktionsmålene i Holland, Belgien, Sverige, Tjekkiet og Storbritannien.
- Handlingsplanerne for 2002-2004 indeholdt ikke en klar prioritering af initiativerne. Ministeriernes handlingsplaner for 2006-2010 er blevet målrettede og indeholder projektbeskrivelser.
- Statsrevisorernes beretning nr. 6/96 handlede om almennyttige boligselskabers forhold og organisering. Socialministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at regelsættet om almennyttige boligselskaber, på trods af de regelforenklende tiltag, fortsat er omfattende og kompliceret som følge af en række nyskabelser på området, som er udtryk for ændrede politiske prioriteringer. Rigsrevisionen er enig i ministeriets vurdering af regelsættet og vurderer, at effekten af ministeriets regelforenklingsiltag på dette område indtil nu har været begrænset.

- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret en hensigtsmæssig opfølgningsprocedure for regelforenklingsindsatsen. Folketinget modtager årligt en redegørelse fra økonomi- og erhvervsministeren om regelforenklingsindsatsen.
- Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret regelforenklingsindsatsen tilfredsstillende. Skabelsen af et netværk på højt niveau i ministerierne fastlægger ansvars- og rollefordelingen i regelforenklingsindsatsen. Ministerierne er bevidste om deres ansvar for regelforenklingsindsatsen på eget område.

16. Rigsrevisionen har analyseret målene for regelforenklingsindsatsen og vurderet effekten af regelforenklingsindsatsen. Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt styringen af regelforenklingsindsatsen. Et centralt element i styringen af regelforenklingsindsatsen har været regeringens handlingsplaner for indsatsen og opfølgningen herpå. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt ansvars- og rollefordelingen i indsatsen.

A. Definition af regelforenklingsindsatsen

17. Finansministeriet har defineret regelforenklingsindsatsen bredt, og definitionen indeholder flere elementer, fx forenkling af eksisterende regler, lettelse af administrative omkostninger og digitalisering. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at der kan formuleres en kort og præcis definition på den regelforenklingsindsats, som blev igangsat i 2002. Ifølge Finansministeriet er regelforenklingsindsatsen ensbetydende med en igangsættelse af projekter på både virksomheds-, borger- og myndighedsområdet med henblik på mere effektiv regulering, fx lettelse af virksomhedernes administrative omkostninger.

B. Kvantitative mål

18. Regeringen har i sin vækststrategi "Vækst med vilje" fra 2002 udformet et mål om:

"at virksomhedernes administrative byrder skal lattes med op til 25 pct. inden 2010".

I regeringens handlingsplaner for 2002-2004 opstilles ikke yderligere kvantitative mål for regelforenklingsindsatsen. I

regeringsgrundlaget "Nye mål" fra regeringens tiltrædelse i 2005 gentages målet.

Det kvantitative mål er regeringens politisk fastsatte mål. Målet er således ikke fastsat på baggrund af en folketingsbeslutning, dansk eller international lovgivning, beregninger e.l. Dette betyder, at opnår regeringen ikke sit reduktionsmål, er der ikke tale om overtrædelse af en bindende norm.

19. De enkelte ministerier har oplyst, at fokus for ministeriernes regelforenklingsindsats i høj grad er det kvantitative mål om op til 25 % administrative lettelser for virksomheder inden 2010.

Skatteministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at ministeriet lægger meget vægt på at opfylde sin andel af målet, hvilket kan få den konsekvens, at ministeriet ikke har resurser til at gennemføre regelforenklingsinitiativer for borgere, staten og øvrige offentlige myndigheder inden 2010.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at det er ministeriets mål, at de danske virksomheders administrative omkostninger fremover skal være blandt de laveste i EU.

20. Det kvantitative mål er udtryk for en nettoopgørelse i den forstand, at nye administrative omkostninger for virksomhederne indgår i opgørelsen af målet. Hertil kommer, at både lovgivning af national og international oprindelse, herunder EU, indgår i målet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at mere end 40 % af de administrative omkostninger for virksomhederne for øjeblikket stammer fra EU's retsfor skrifter.

21. Rigsrevisionen finder endvidere, at det kvantitative mål er elastisk formuleret. Dvs. at målet om at reducere de administrative omkostninger er formuleret som op til 25 %. Det er således ikke fastlagt i målformuleringen, hvornår det kvantitative mål anses som opfyldt.

Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har efterfølgende præciseret, at det kvantitative mål skal opnås inden den 31. december 2010, og at målet er defineret således, at de administrative omkostninger skal reduceres ud fra den AMVAB-nulpunktsmåling, der tager udgangspunkt i de administrative omkostninger i 2001.

22. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Holland, Belgien, Sverige, Tjekkiet og Storbritannien også arbejder med et reduktionsmål på 25 % for de administrative byrder, men i disse lande er reduktionsmålet ikke formuleret som ”op til” 25 %. Norge planlægger at fastsætte et mål i efteråret 2007.

Det danske reduktionsmål svarer derfor nogenlunde til reduktionsmålene i de nævnte lande. Udgangspunktet for forenkling i Danmark adskiller sig dog fra andre EU-lande. I Danmark udgjorde de administrative byrder således ca. 2,2 % af BNP i 2004, mens det i Holland var ca. 3,6 %, i Sverige ca. 2,9 % og i England ca. 3,2 %. Danmarks udgangspunkt er altså bedre end i de nævnte lande.

23. I forbindelse med handlingsplanerne fra november 2006 fremgår det, at de 7 ministerier, der påfører virksomhederne ca. 96 % af de samlede administrative omkostninger, skal udarbejde detaljerede projektplaner for hvert af de 10 mest omkostningstunge regelområder i ministeriets lovgivning. Disse samles i en handlingsplan for ministeriets regelforenkling frem til 2010.

De øvrige 12 ministerier er ikke længere en central del af den virksomhedsrettede regelforenklingsindsats og skal derfor ikke udarbejde samlede handlingsplaner. Disse ministerier bidrager dog til den samlede regelforenklingsindsats ved, at de er blevet bedt om at nedbringe de administrative omkostninger senest i 2010 for det eller de mest omkostningstunge reguleringsområder inden for ministeriernes respektive områder.

24. Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet og Socialministeriet har oplyst, at der ikke er eller har været opstillet yderligere kvantitative mål for regelforenklingsindsatsen.

Finansministeriet har oplyst, at dette skyldes, at der ikke findes en komplet måling af omkostningerne på andre områder, fx borgernes eller øvrige offentlige myndigheders administrative omkostninger. Finansministeriet har desuden oplyst, at det er problematisk kun at operere med et kvantitativt mål som succeskriterium for regelforenklingsindsatsen, og at der derfor også er kvalitative målsætninger forbundet med regelforenklingsindsatsen. Finansministeriet har ligeledes oplyst, at hollandske undersøgelser viser, at de al-

mindelige borgere årligt kun er belastet af ganske få timers administrative byrder. Finansministeriet har endvidere oplyst, at et væsentligt formål med regelforenklingsindsatsen også er at skabe en kulturforandring i ministerierne, hvor forenkling indtænkes som et naturligt element i ministeriernes arbejde.

C. Handlingsplanerne for 2002-2006

25. Finansministeriet har udarbejdet regeringens handlingsplaner for 2002-2004. I 2005 blev der ikke udarbejdet en handlingsplan. Året blev i stedet brugt til at evaluere den hidtidige indsats og målrette den fremtidige indsats.

26. Finansministeren fastslog i forhold til regeringens første handlingsplan for 2002, at det centrale fokus i ministeriernes bidrag til handlingsplanen skulle være administrative lettelser for borgere og virksomheder. Endvidere fastslog ministeren, at lettelser i den interne offentlige administration ligeledes burde inddrages med henblik på at frigøre ressourcer. Handlingsplanerne for 2003 og 2004 er udarbejdet inden for samme ramme.

Rigsrevisionen konstaterer, at handlingsplanerne for 2002-2004 har haft fokus på 3 målgrupper, nemlig borgere, virksomheder og offentlige myndigheder.

27. I de 3 handlingsplaner for 2002-2004 findes i alt 467 initiativer. Handlingsplanernes initiativer udgør en bred indholdsmæssig vifte af regelændringer, administrative lettelser, analyser og digitalisering.

28. Initiativerne i handlingsplanerne fremstår ikke prioriterede efter initiativernes væsentlighed, så initiativer, som fx vil medføre de største administrative effekter, er prioriteret først.

Finansministeriet har oplyst, at årsagen hertil er, at der i 2002-2004 ikke fandtes en kvantificerbar metode, hvormed initiativerne kunne prioriteres. Finansministeriet har endvidere oplyst, at der i forbindelse med handlingsplanen for 2004 blev udvalgt 6 fokusområder i forbindelse med publikationen ”Mindre bøvl – mere frihed”, og at dette skal ses som en prioritering af initiativerne i handlingsplanen for 2004.

29. Handlingsplansarbejdet i 2006 er blevet målrettet den virksomhedsrettede indsats, og de 7 ministerier med flest administrative omkostninger for virksomhederne – Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Justitsministeriet – er blevet anmodet om at udarbejde handlingsplaner for, hvordan de administrative omkostninger for virksomhederne kan lettes på ministeriets område. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret handlingsplanerne.

Rigsrevisionen finder, at indsatsen i forhold til tidligere er blevet målrettet med handlingsplansarbejdet i 2006, og initiativerne fremstår klart prioriterede i forhold til initiativernes væsentlighed. Handlingsplanerne for 2006-2010 indeholder ligeledes regeringsgodkendte projektbeskrivelser, som kan medvirke til at opfylde målsætningen om op til 25 % reduktionen i de administrative byrder i 2010.

30. Undersøgelsen viste, at der i forbindelse med handlingsplanerne for 2006-2010 ikke blev indkaldt hverken borgerrettede initiativer eller initiativer, der retter sig mod offentlige myndigheder til handlingsplanerne.

Finansministeriet har oplyst, at handlingsplanernes fokus på virksomhederne ikke er ensbetydende med, at målgrupperne borgere og offentlige myndigheder ikke længere er en del af regelforenklingsindsatsen, men at indsatsen over for disse målgrupper finder sted i andre projekter. For borgerne er eIndkomst og borgerportalen eksempler på regelforenklingsprojekter, og for kommunerne måles kommunernes administrative omkostninger ved statslig regulering mv. i det såkaldte VAKKS-projekt.

D. Regelforenkling i 4 udvalgte ministerier

31. I de følgende afsnit beskrives regelforenklingsindsatsen i 4 udvalgte ministerier, og eksemplerne illustrerer bredden i indsatsen, både for så vidt angår karakteren af projektet og den målgruppe, projektet retter sig imod. Endvidere er der både eksempler på gennemførte projekter og projekter, som af forskellige årsager ikke er blevet gennemført i overensstemmelse med det oprindelige formål.

32. Ifølge Socialministeriet matchede den overvejende del af ministeriets lovportefølje allerede i 2002 de politiske behov for lovgivning på området. Regelforenkling af lov om almene boliger mv. er dog et eksempel på et område med nye politiske behov, hvor der er arbejdet med regelforenkling, jf. **eksempelboks 1**.

Eksempelboks 1
Regelforenkling af lov om almene boliger mv.

Loven om almene boliger mv. er ændret mere end 25 gange siden 2002. Loven rummer nu en række nyskabelser, hvor særligt åbningen af muligheden for salg af almene familieboliger, frit valg mellem kommunale og private boltilbud samt indførelsen af ensartede regler for huslejefastsættelse i ældre- og plejeboliger har medført en del nye paragraffer. Herudover er loven bl.a. blevet ændret med henblik på at aktivere Landsbyggefondens midler, at holde prisen for alment nybyggeri nede samt at forebygge ghettoisering. Nyskabelserne er udtryk for ændrede politiske prioriteringer.

Der er imidlertid også gennemført ændringer af lov om almene boliger mv. med det formål at forenkle regelsættet og lette administrationen. I 2002 udsendte regeringen et boligpolitisk oplæg kaldet "Flere boliger – vækst og fornyelse på boligmarkedet", hvoraf det fremgår, at der var nedsat et regelforenklings- og moderniseringsudvalg, som inden udgangen af april 2003 skulle fremlægge en rapport med forslag til bredere moderniserings- og regelforenklingsinitiativer. Udvalget udarbejdede et initiativkatalog med 9 regelforenklingsforslag vedrørende den almene sektor. Socialministeriet har oplyst, at status pr. 1. oktober 2006 på forslagene er, at 4 forslag er gennemført, 1 forslag påbegyndt, 2 forslag forventes gennemført primo 2007, 1 forslag forventes igangsat i folketingsåret 2006/07, og 1 forslag er opgivet.

Boligselskabernes Landsforening, der er interesseorganisation for boligorganisationerne, sendte i februar 2003 som inspiration til udvalgsarbejdet et idékatalog med forslag til regelforenklinger. Kataloget indeholdt 2 hovedforslag om henholdsvis styrkelse af beboernes råderet og medejerskab i almene boliger. Begge forslag er blevet gennemført ved 2 lovændringer.

Hertil kommer flere andre regelforenklingstiltag på Socialministeriets initiativ. Det blev således ved en lovændring gjort lettere for kommunerne at omdanne familieboliger til ældreboliger, og ved samme lejlighed ophævede ministeriet kommunernes pligt til at indberette påtænkt nybyggeri til økonomi- og erhvervsministeren. Ved en anden lovændring blev reglerne om inddrivelse af gæld forenklet, herunder inddrivelse af huslejerestancer, som staten har overtaget fra en boligafdeling. Ved en tredje lovændring fik socialministeren bemyndigelse til at udstede en fælles bekendtgørelse om refusion, tilskud, regnskabsaflæggelse og revision, som ligeledes vedrører Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations samt Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders områder. Denne ændring har skabt ensartede regler på de 4 ministerområder samt administrative lettelser for kommunerne.

33. Socialministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at lov om almene boliger stadig er omfattende og kompliceret som følge af en række nyskabelser på området, som er udtryk for ændrede politiske prioriteringer. Rigsrevisionen er enig i ministeriets vurdering af regelsættet og vurderer, at effekten af ministeriets regelforenklingstiltag indtil nu har været begrænset.

34. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriets regelforenklingsindsats er udtryk for dels en indsats over for allerede identificerede og umiddelbart gennemførbare lettelser, dels en række større projekter, som fx lettelse af de administrative omkostninger i årsregnskabsloven, lov om Danmarks Statistik samt byggelovgivningen. Ministeriet har oplyst, at de gennemførte regelændringer ikke altid straks medfører ændret adfærd hos virksomhederne i målgruppen, da nogle virksomheder fortsætter med at følge de tidligere regler. Et eksempel herpå er ændringen af årsregnskabsloven, som uddybes i **eksempelboks 2**. Ifølge ministeriet må det erkendes, at der går en vis tid, før hovedparten af virksomhederne ændrer adfærd og benytter sig af de nye muligheder. Ministeriet har i forbindelse med ændringen af årsregnskabsloven iværksat en informationskampagne for at øge virksomhedernes kendskab til de nye og mindre omkostningstunge regler med henblik på i praksis at nedbringe virksomhedernes administrative omkostninger.

Eksempelboks 2
Årsregnskabsloven

Baggrunden for ændringen af årsregnskabsloven var at tilpasse regelgrundlaget i overensstemmelse med regeringens målsætning om at skabe bedre betingelser for virksomhederne, herunder særligt for iværksættere og små virksomheder. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at små virksomheders regnskabsbrugere ofte er en begrænset kreds, der baserer deres vurdering på et direkte kendskab til virksomheden, hvorfor der ikke er behov for den samme detaljeringsgrad som i regnskaberne for store virksomheder. Årsregnskabsloven er nu ændret på en række områder, og kravet om revision af de mindste virksomheders årsregnskaber er blevet ophævet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har opgjort, at ændringen af årsregnskabslovens regler om revisionspligt vil medføre en reduktion af virksomhedernes administrative omkostninger på 674 mio. kr., når eller hvis samtlige små virksomheder ændrer adfærd.

35. Skatteministeriet har regelforenklet flere større lovkomplekser, fx momsloven, skattekontrolløven, kildeskatteløven, lov om motorregistrering, aktieavancebeskatningsloven og regelsættet om sambeskatning. Ministeriet har ligeledes gennemført en række analyser, fx vedrørende indberetningspligten i skattekontrolløven, jf. nedenstående **eksempelboks 3**, med henblik på at kortlægge mulighederne for yderligere regelforenklings.

Eksempelboks 3
Indberetningspligten i skattekontrolloven

Skatteministeriet har oplyst, at formålet med analysen var at finde forslag til at nedbringe antallet af de 80 mio. indberetninger, som virksomhederne årligt skal afgive til SKAT efter reglerne i skattekontrolloven. Skatteministeriet har oplyst, at analysen førte til det resultat, at ca. 4 mio. indberetninger til SKAT var overflødige. Arbejdet med analysen af indberetningspligten i skattekontrolloven har endvidere vist, at initiativet var uforeneligt med et andet initiativ i handlingsplanen for 2002 – nemlig visionen om et selvangivelsesløst samfund for de 3,9 mio. private skatteborgere – da afskaffelsen af indberetningspligten for virksomhederne ville medføre, at omkostningerne blev flyttet over på fx borgerne. Skatteministeriet har oplyst, at initiativet vedrørende indberetningspligten i skattekontrolloven derfor anses som gennemført, selv om det er besluttet ikke at arbejde videre med analyseresultaterne.

36. I Justitsministeriet har det største forenklingsprojekt været digital tinglysning. Dette projekt er kendetegnet ved, at regelforenklingen omfatter en kombination af regelforenkling, forenkling af konkrete administrative procedurer, tilrettelæggelse af nye arbejdsgange og reorganisering af opgavevaretagelsen samt bedre information og service til brugerne. Projektet om digital tinglysning er beskrevet i **eksempelboks 4**.

Eksempelboks 4
Digital tinglysning

Justitsministeriet har oplyst, at formålet med initiativet er at indføre et mere effektivt tinglysningssystem på baggrund af moderne teknologi. Forventningen er, at den digitale tinglysning vil kunne udføres billigere og med en nemmere og hurtigere tilgængelighed for tinglysningens brugere, herunder borgere, pengeinstitutter, realkreditinstitutter, advokater, ejendomsmæglere og landinspektører. Endvidere vil systemet ifølge ministeriet i vidt omfang give mulighed for automatisering af sagsbehandlingen på tinglysningskontoret, så systemets brugere vil kunne opleve tinglysningsekspeditioner, der gennemføres uden nævneværdig ventetid. Den forventede forenkling indeholder gennemførelsen af initiativer vedrørende både regelforenkling, forenkling af administrative procedurer, omlægning af arbejdsgange og organiseringen af tinglysningsopgaven, understøttelse af tinglysningsopgaven med teknologi og forbedret information og service via digitalisering af tinglysningen. Ifølge Justitsministeriet vil det digitale tinglysningssystem som forudsat blive sat i drift i marts 2008.

E. Opfølgning

37. I Folketingets vedtagelse V 45 af 18. januar 2001 – dvs. før den nuværende regerings tiltræden – er økonomi- og erhvervsministeren pålagt at udarbejde en årlig redegørelse til Folketinget om udviklingen i de samlede administrationsbyrder. Folketinget har siden årligt modtaget redegørelsen ”Erhvervslivet og reguleringen”. Redegørelsen viser udviklingen i resultaterne af den virksomhedsrettede regelforenklingssindsats og bygger bl.a. på den årlige AMVAB-opdatering.

38. Initiativerne i regeringens handlingsplaner for 2002 og 2003 er delvist fulgt op i handlingsplanerne for 2003 og 2004, hvor resultaterne af de gennemførte initiativer var opført. Status for igangværende initiativer var dog ikke en del af handlingsplanerne for 2003 og 2004.

Undersøgelsen har vist, at der ikke er sket en systematisk opfølgning på handlingsplanen for 2004, og ifølge Finansministeriet vil en opfølgning på 2004-handlingsplanens initiativer ikke finde sted i den kommende handlingsplan.

39. Handlingsplanen for 2006 vil blive fulgt op af Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet gennem indsamling af halvårslige statusrapporter fra de 7 ministerier med mest omkostningstung lovgivning. Statusrapporterne skal indeholde redegørelser for resultaterne af forenklinganalyserne forud for kommende forenklingsskemaer og skal desuden indeholde en opgørelse over målopfyldelsen af igangværende projekter. Er der afvigelser i forhold til tidsplanen eller i forhold til reduktionsmålsætningen, skal dette oplyses og forklares. Statusrapporterne skal udarbejdes hvert år i september og marts og vil efterfølgende blive forelagt henholdsvis regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet derved har etableret en hensigtsmæssig opfølgningsskema for regelforenklingsindsatsen.

F. Ansvars- og rollefordelingen

40. Finansministeriet har den overordnede, koordinerende rolle. Finansministeriets opgave er at udvikle og implementere initiativer inden for administrations- og forvaltningspolitik, der kan sikre en god og effektiv offentlig sektor. Opgaven er placeret i ministeriets Administrationspolitiske Center. Det har derfor bl.a. været ministeriets opgave at udsende indkaldelsesskrivelserne til de 3 handlingsplaner om regelforenklingsindsatsen for henholdsvis 2002, 2003 og 2004 samt indhente oversigter over ministeriernes resultater mv.

41. Finansministeriet har, som en del af det koordinerende arbejde, etableret et netværk af regelforenklingsambassadører. Netværket består af en afdelingschef fra hvert ministerium.

Rigsrevisionen konstaterer, at Finansministeriet og de 4 udvalgte ministerier er enige om, at netværket af regelforenklingsambassadører betyder, at regelforenklingsarbejdet derved prioriteres i ministerierne, da regelforenklingsarbejdet er forankret i departementernes ledelse.

42. Udviklingen af målemetoder og gennemførelsen af målinger af virksomhedernes administrative omkostninger er Økonomi- og Erhvervsministeriets opgave. Opgaven er placeret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervsregulering.

43. I januar 2006 indgik Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet en samarbejdsaftale kaldet "Forenkling og Administrative lettelser". Kernen i samarbejdet vedrører de overordnede opgaver forbundet med udmøntningen af handlingsplanerne for 2006-2010, som ministerierne har udarbejdet på baggrund af ministeriernes AMVAB-rapporter. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet indsamler og behandler ministeriernes handlingsplaner og understøtter ministeriernes konkrete forenklingssarbejde.

Rigsrevisionen har i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanerne for 2006 konstateret, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i lighed med forarbejdet til handlingsplanerne for 2002-2004 har udsendt detaljerede projektplaner, tidsplaner og skabeloner for, hvordan ministerierne bør indsende deres bidrag til handlings- og projektplanerne.

Finansministeriet har oplyst, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet på nuværende tidspunkt har gennemført alle indledende opgaver.

44. Undersøgelsen har vist, at de 4 udvalgte ministerier i høj grad er bevidste om, at ministerierne er ansvarlige for gennemførelsen af regelforenklingsindsatsen på eget område. Desuden giver de 4 ministerier over for Rigsrevisionen udtryk for, at koordinationen fra og sparringen med Finansministeriet, og siden Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, har betydet, at regelforenklingsindsatsen er blevet mere systematisk og effektiv.

Justitsministeriet har oplyst, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet undertiden har presset meget på ministerierne med henblik på at sikre fremdriften af re-

gelforenklingsindsatsen. Justitsministeriet har endvidere oplyst, at det er helt centralt, at der er et sikkert, sagligt og vel-dokumenteret grundlag for de lovede administrative lettelser.

45. Rigsrevisionen finder på denne baggrund, at Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har koordineret regelforenklingsindsatsen tilfredsstillende.

IV. Målemetoder

Rigsrevisionens bemærkninger

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet har etableret systematiske metoder til at måle virksomhedernes og kommunernes administrative omkostninger.

Denne vurdering er baseret på:

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret metoden "Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder" (AMVAB). AMVAB-metoden måler systematisk, om de administrative omkostninger for virksomhederne er lettet og medvirker til at skabe fokus på regelforenklingsindsatsen i de enkelte ministerier.
- Finansministeriet har udviklet metoden "Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering" (VAKKS) til at måle kommunernes administrative og tilpasningsmæssige omkostninger ved ny regulering. Metoden testes i et pilotprojekt, der vil blive færdigt i 2007.

46. Rigsrevisionen har analyseret målemetoderne for måling af regelforenkling, da kvaliteten af målemetoderne er afgørende for, at målopfyldelsen og effekten af regelforenklingsindsatsen kan vurderes.

A. Måling af virksomhedernes administrative omkostninger

47. Økonomi- og Erhvervsministeriet har udviklet og implementeret målemetoden AMVAB med henblik på at følge op på regeringens målsætning om at lette de administrative omkostninger med op til 25 %.

AMVAB-målingerne tjener overordnet 4 formål:

- AMVAB måler de samlede administrative omkostninger for de danske virksomheder på et givent tidspunkt.
- AMVAB giver mulighed for at få et overblik over, om omkostningerne er faldet eller steget fra et tidspunkt til et andet på såvel ministerieniveau som den samlede erhvervsrettede lovgivning. Disse opdateringer af AMVAB foretages p.t. årligt.
- AMVAB-metoden anvendes til at analysere de lovforslag, der forventes at have væsentlige administrative konsekvenser for virksomhederne.
- AMVAB viser på detaljeret niveau fordelingen af de administrative omkostninger og gør det muligt for ministerierne at målrette regelforenklingsindsatsen mod love med de største administrative omkostninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i 2004-2005 udført AMVAB-målingerne i samarbejde med en række konsulentvirksomheder og ministerierne.

48. Grundlaget for AMVAB-metoden er, at normalt effektive virksomheder er med til at værdifastsætte de administrative omkostninger, der er forbundet med at skulle efterleve konkrete lovkrav, der enten er fastsat nationalt eller internationalt, fx af EU. Fastsættelsen af omfanget af de administrative omkostninger sker gennem interviews med relevante medarbejdere i de berørte virksomheder.

På baggrund af opgørelser over, hvor lang tid det administrativt tager at gennemføre en given lovpligtig opgave for en normal effektiv virksomhed, omregnes tiden til kroner og ører efter den gennemsnitlige timeløn for den personalegruppe, der udfører den administrative aktivitet. Derefter undersøges det, hvor mange gange opgaven skal gennemføres årligt, og hvor mange virksomheder der årligt udfører opgaven. Det er på den baggrund muligt at beregne den enkelte regels samlede administrative omkostninger i kroner og ører på samfunds niveau.

49. Det er de såkaldte informationsforpligtelser i en given lov eller bekendtgørelse, der måles. Der er tale om en informationsforpligtelse i de tilfælde, hvor det kræves af virksomheden, at denne stiller informationer til rådighed for

myndighederne eller tredjepart. Virksomhederne skal for at tilvejebringe disse oplysninger gennemføre en række aktiviteter. Disse aktiviteter kan ud over et internt resurseforbrug kræve et eksternt resurseforbrug i form af revisorer, eksperter e.l.

AMVAB beregner således de interne og de eksterne omkostninger, der er forbundet med at stille de krævede informationer til rådighed for myndighederne eller tredjepart.

50. AMVAB-metoden måler de omkostninger, som pålægges virksomhederne gennem lovgivningen. AMVAB forudsætter derfor, at alle virksomheder oplever en lettelse ved, at en informationsforpligtelse ophæves, uanset om virksomhederne opfatter den pålagte informationsforpligtelse som en byrde eller ej. Det har været fremhævet i forbindelse med ændringen af bl.a. årsregnskabsloven, som er omtalt i pkt. 34, at en række virksomheder fortsætter med at følge de tidligere regler og derfor ikke oplever ændringen af loven som en lettelse af virksomhedens omkostninger.

51. AMVAB-metoden er udviklet med udgangspunkt i en hollandsk Standard Cost Model-metode, der på hollandsk forkortes MISTRAL. Økonomi- og Erhvervsministeriet har videreudviklet den hollandske metode på baggrund af pilotmålinger i opstartsfasen. Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet er AMVAB mere præcis end MISTRAL, idet ministeriet med AMVAB har lagt mere vægt på, hvilke konkrete deltaljerede oplysninger reglen pålægger virksomhederne at indberette, og som medfører administrative omkostninger. Endvidere valideres resultaterne af målingerne ved høring i såvel ministerier som blandt erhvervslivets organisationer. Endelig er antallet af personalekategorier øget betydeligt, hvilket præciserer omkostningerne ved den enkelte administrative handling.

AMVAB-metoden anvendes i dag i varierende omfang i 18 lande i Europa. Landene har siden 2003 indgået i et netværk, kaldet Standard Cost Model-netværket, omkring erfaringerne med og udviklingen af metoden.

52. Rigsrevisionen finder, at AMVAB-metoden er en systematisk metode, der medvirker til at sætte fokus på regelforenklingsindsatsen i de enkelte ministerier.

53. I perioden august 2004 - marts 2006 blev en såkaldt basismåling gennemført af al virksomhedsrettet lovgivning. Formålet med denne måling var dels at opgøre det samlede omkostningsniveau i 2004 og 2005, dels at identificere de ”tunge” områder, hvor ministerierne bør igangsætte regelforenklingsinitiativer. Der er som en del af opfølgningen på målsætningen om op til 25 % administrative lettelser inden udgangen af 2010 foretaget en såkaldt ”nulpunktmåling”, hvor byrdeniveauet ved regeringens tiltrædelse den 27. november 2001 er beregnet ved hjælp af AMVAB-metoden.

Basismålingen opdateres årligt ved at måle ændringer i den virksomhedsrettede lovgivning på de enkelte ministerområder.

54. Rigsrevisionen finder, at AMVAB-målingerne yderligere vil kunne forbedres, hvis AMVAB-metoden suppleres med en analyse af de administrative omkostninger, der er forbundet med at ophæve en given regel. Dette kan fx være tilfældet i situationer, hvor en lettelse medfører en omkostning for en anden gruppe ved overvæltning af omkostningerne. Hvis konsekvensen af at fritage virksomhederne for en indberetningspligt fx er at lægge den over på borgeren, er byrden blot flyttet til en anden gruppe.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet er ved at undersøge, hvordan de erhvervsøkonomiske omkostninger ved lovgivningen kan opgøres. Der er igangsat et projekt, der bl.a. har til hensigt at udvikle en metode, der opgør såvel de administrative og erhvervsøkonomiske konsekvenser som nytten af lovgivningen. Det er målet, at der på sigt kan dannes et mere fuldstændigt billede af, hvilke afledte konsekvenser et givent forslag vil medføre, og om lovgivningen eller ændringen af lovgivningen samlet set er hensigtsmæssig. Dette tiltag retter sig mod såvel eksisterende som ny lovgivning.

B. Måling af kommunernes administrative omkostninger

55. Finansministeriet har udviklet en metode til at måle kommunernes administrative omkostninger ved statslig regulering og omkostninger ved tilpasning til reguleringen. Metoden kaldes ”Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering” (VAKKS).

56. VAKKS-metoden ligger metodisk og processuelt tæt op ad AMVAB-metoden. Metoden indebærer således, på linje med AMVAB-metoden, en nedbrydning af de forskellige regler i konkrete aktiviteter, som kommunerne skal gennemføre.

57. VAKKS-metoden adskiller sig på visse punkter fra AMVAB-metoden. VAKKS-metoden inkluderer ud over de driftsmæssige konsekvenser ligeledes de økonomiske omkostninger, der er forbundet med at omstille sig til den nye regulering. Endvidere foretages med VAKKS en vurdering af ny regulerings konsekvenser for det kommunale selvstyre, fx i form af konsekvenser for den politiske og administrative organisering i kommunerne og tilrettelæggelse af arbejdsprocesser, budgetsystemernes indretning osv.

Ifølge Finansministeriet er VAKKS-metoden udviklet som et redskab til vurdering af nettokonsekvenser ved ny regulering, og redskabet skal anvendes i den lovforberedende fase med henblik på at sikre kvaliteten i reguleringen og mindske kommunernes administrative omkostninger. Metoden kan derimod ikke umiddelbart anvendes til vurdering af eksisterende regulering, men det er Finansministeriets forventning, at dette kan gøres muligt ved en videreudvikling af metoden.

58. Arbejdet med udviklingen af VAKKS-metoden er pågået det seneste år, og der er p.t. gennemført 2 pilotmålinger med VAKKS.

Finansministeriet har oplyst, at metoden afprøves på endnu ca. 4 lovforslag mv. i løbet af folketingsåret 2006/07. Pilotfasen evalueres medio 2007, hvor der ligeledes skal træffes beslutning om fremtidige målinger, herunder finansiering og organisatorisk forankring. Det kommunale evalueringsinstitut, Krevi, forventes på sigt at skulle være ansvarlig for målingerne og opsamle viden om procesregulering og administrative konsekvenser for kommunerne af statslig regulering.

59. Rigsrevisionen vurderer, at VAKKS-metoden kan medvirke til at sætte fokus på regelforenklingsindsatsen over for kommunerne.

C. Måling af borgernes administrative omkostninger

60. Ifølge Finansministeriet er der internationalt kun ganske få erfaringer med at måle borgernes administrative omkostninger.

I Holland har regeringen forsøgt at opgøre borgernes administrative omkostninger, og resultatet var ifølge en hollandsk rapport fra 2005, at en gennemsnitlig hollandsk familie med 2 voksne bruger ca. 27 timer årligt på at efterleve krav i lovgivningen. For særlige grupper som enlige forsørgere, handicappede eller modtagere af overførselsindkomster er omfanget dog væsentligt højere. I den hollandske måling er omkostningerne opgjort som den tid, borgerne bruger i forbindelse med kontakten til det offentlige, såvel som de direkte omkostninger forbundet hermed, fx til transport til og fra myndigheden eller gebyrer i forbindelse med sagsbehandlingen.

Ifølge Finansministeriet viser den hollandske undersøgelse, at det vil have en meget lille effekt at gennemføre en målrettet indsats for at lette borgernes administrative omkostninger i form af tid og direkte udgifter. Fokus bør ifølge ministeriet i stedet være at give borgerne en bedre service i form af fx digitale indberetningsmuligheder og en overskuelig offentlig sektor, hvilket af borgerne opleves som forenklinger.

61. Finansministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet i øjeblikket arbejder med et projekt, hvor formålet er at begrænse borgernes besvær ved at sikre en større koordination mellem de involverede myndigheder. Der bør ifølge ministeriet fokuseres på særlige forløb, som typisk er forbundet med administrative omkostninger for den enkelte borger. Et eksempel på et sådant forløb er, når en borger skifter bopæl og bør indberette diverse oplysninger til fx folkeregisteret, kommunens boligsikringskontorer, SUstyrelsen mv.

Rigsrevisionen finder Finansministeriets tiltag hensigtsmæssige.

V. Effekt af regelforenklingsindsatsen

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at den målbare effekt af den virksomhedsrettede indsats foreløbig har været relativ lav. Hertil kommer, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen. Da nogle ministerier først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer, er målopnåelsen i 2010 behæftet med en vis usikkerhed.

Denne vurdering er baseret på:

- Effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats udgjorde fra 2001 til 2005 ca. 1/5 af reduktionsmålet på op til 25 % administrative byrder fra 2001 til 2010, og effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats har derfor foreløbig været relativ lav.
- Rigsrevisionen konstaterer, at denne udvikling også er set i Holland, som er det eneste land, hvis målperiode tidsmæssigt er foran Danmark, og som bruger AMVAB-metoden til at måle regelforenklingsindsatsen.
- Der har dog også været andre positive, ikke målte effekter af regelforenklingsindsatsen, fx arbejdet med at nedbringe de såkaldte irritationsbyrder, herunder meget korte frister for indberetning til de offentlige myndigheder.
- Målopnåelsen i 2010 er behæftet med en vis usikkerhed, da ministerierne i nogle tilfælde først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer.
- Dansk Erhverv og Håndværksrådet har som repræsentanter for brugerne af den virksomhedsrettede lovgivning, bl.a. på baggrund af en undersøgelse udført af Dansk Erhverv, udtalt, at det er utilfredsstillende, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen.

62. Rigsrevisionen har vurderet effekten af regelforenklingsindsatsen ved at analysere de hidtidige resultater af den gennemførte regelforenklingsindsats samt de usikkerheder, der kan være forbundet med planlægningen af indsatsen frem til 2010.

A. Resultaterne af den hidtidige målbare regelforenklingsindsats

63. Det er som før nævnt målet med regelforenklingsindsatsen, at de administrative omkostninger for virksomhederne skal falde år for år og i 2010 være reduceret med op til 25 %. **Tabel 1** viser udviklingen i virksomhedernes administrative omkostninger fra 2001 til 2005 pr. ministerium.

Tabel 1. Udviklingen i de administrative omkostninger for virksomhederne fra 2001 til 2005 pr. ministerium

Ministerium	Administrative omkostninger 2001	Administrative omkostninger 2005	Ændring fra 2001 til 2005	Andel af samlede administrative omkostninger i 2005
	----- Mio. kr. -----		----- % -----	
Skatteministeriet.....	9.266	8.346	+9,9	26,8
Økonomi- og Erhvervsministeriet.....	8.726	7.750	+11,2	24,9
Ministeriet for Familie- og Forbruger- anliggender	6.974	7.175	2,9	23,1
Beskæftigelsesministeriet	4.095	4.097	0,0	13,2
Miljøministeriet	1.076	1.044	+3,0	3,4
Fødevareministeriet	1.017	1.007	+1,0	3,2
Justitsministeriet.....	657	715	8,7	2,3
Indenrigs- og Sundhedsministeriet.....	453	433	+4,5	1,4
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.....	318	319	0,3	1,0
Transport- og Energiministeriet.....	107	112	4,5	0,4
Socialministeriet	45	45	0,0	0,1
Finansministeriet	4	27	564,0	0,1
Forsvarsministeriet.....	17	18	2,7	0,1
Undervisningsministeriet.....	8	8	0,0	0,0
Kulturministeriet	5	5	1,5	0,0
I alt ca.....	32.769	31.100	+5,1	100,0

Note: Afrundningen i tabellen kan medføre, at tallene ikke summerer til totaler eller ændringsprocenter.
Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse af 31. maj 2006 om erhvervslivet og reguleringen 2004/05. Tallene er angivet i 2005-priser.

64. Tabel 1 viser, at der samlet set er sket et fald i de administrative omkostninger for virksomhederne på i alt 5,1 % fra 2001 til 2005. Dette svarer til, at virksomhederne i 2005 belastes med administrative omkostninger svarende til 31,1 mia. kr., hvor belastningen i 2001 var på 32,8 mia. kr. Regelforenklingsindsatsen har således en målopnåelse på godt 1/5 af målet på op til 25 % i den første halvdel af målperioden.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at de administrative omkostninger blev lettet med i alt 1,6 % fra 2001 til 2004. Fra 2004 til 2005 blev de administrative omkostninger lettet med 3,5 %.

I 2005 var knap halvdelen af målperioden fra 2001 til 2010 forløbet, og Rigsrevisionen vurderer derfor, at effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats foreløbig har været relativ lav.

Den relativt lave effekt af regelforenklingsindsatsen er ligeledes set i Holland, som er det eneste land, hvis målperiode tidsmæssigt er foran Danmark, og som bruger AMVAB-metoden til at måle regelforenklingsindsatsen. Den hollandske regering forventer dog at afslutte sin målperiode i 2007 med mere end fuld målopnåelse.

65. Der har dog også været positive, ikke kvantitativt opgjorte effekter af regelforenklingsindsatsen. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har iværksat en række initiativer, der formentlig vil medvirke til at øge effekten af den fremtidige regelforenklingsindsats. Disse initiativer er fx:

- Iværksættelse af AMVAB-målinger, som er omtalt tidligere i kap. IV.A.
- Målretning af indsatsen, så indsatsen har fokus på reduktionen af virksomhedernes omkostninger.
- Arbejdet med at nedbringe de såkaldte irritationsbyrder, som ikke kan måles med AMVAB-metoden. En irritationsbyrde kan fx være en kort tidsfrist og unødigt kompleks regulering, som skaber irritation for virksomhederne, men som ikke nødvendigvis skaber yderligere administrative omkostninger.
- Informationskampagner, som vil bidrage til, at virksomhederne får kendskab til ny og mindre omkostningstung lovgivning.
- Arbejdet med kulturskifte i centraladministrationen, så det er almindeligt at indtænke de administrative omkostninger ved ny eller ændret regulering.

66. Tabel 1 viser desuden, at ministerierne i forskellig grad har bidraget til at reducere virksomhedernes administrative omkostninger.

Resultaterne af regelforenklingsindsatsen i de 4 udvalgte ministerier varierer meget. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Skatteministeriet har lettet de administrative omkostninger med henholdsvis 11,2 % og 9,9 % fra 2001 til 2005, mens Socialministeriets lovgivning i 2005 belaster virksomhederne lige så meget som i 2001. Justitsministeriets lovgivning har derimod øget de administrative omkostninger for virksomhederne med 8,7 % i perioden.

I alt har 5 ministerier i perioden 2001-2005 lettet de administrative omkostninger for virksomhederne. En del af resultaterne kan forklares med, at de 5 ministeriers AMVAB-basismålinger blev udarbejdet tidligere end de øvrige med mulighed for en tidligere systematisk opfølgning. 3 ministerier belaster virksomhederne med den samme mængde omkostninger i 2001 og i 2005. For 7 ministerier er de administrative omkostninger for virksomhederne øget i perioden 2001-2005. 4 ministerier har ingen erhvervsrettet lovgivning, der medfører administrative omkostninger for virksomhederne. Disse ministeriers lovgivning har derfor ikke gennemgået en AMVAB-måling.

67. Dansk Erhverv og Håndværksrådet har, som repræsentanter for brugerne af den virksomhedsrettede lovgivning, fremført over for Rigsrevisionen, at det er utilfredsstillende, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen.

En undersøgelse fra Dansk Erhverv fra december 2006 viser, at 8 ud af 10 virksomheder mener, at omfanget af administrative byrder i 2006 stort set har samme belastende omfang som i 2004. Endvidere har begge organisationer oplyst, at deres medlemsvirksomheder i høj grad er klar til digitalt at indberette oplysninger til myndighederne, og at det er vigtigt, at digitale løsninger indtænkes i forbindelse med ny lovgivning. Endelig har organisationerne oplyst, at de på baggrund af effekten af regelforenklingsindsatsen fra 2001 ikke forventer, at regeringens mål om en reduktion af de administrative byrder for virksomhederne opnås inden udgangen af 2010.

B. Usikkerhed forbundet med målopnåelsen i 2010

68. De 7 mest byrdefulde ministerier har som omtalt i kap. II udarbejdet handlingsplaner for 2006-2010, hvoraf det fremgår, hvorledes ministerierne forventer at reducere de administrative omkostninger for virksomhederne.

69. Justitsministeriet har allerede på nuværende tidspunkt tilvejebragt det nødvendige lovgrundlag for ministeriets bidrag til omkostningsreduktionen. Det nye digitale tinglysningssystem forventes som før nævnt ibrugtaget i foråret 2008. Derudover har Justitsministeriet i handlingsplanen forpligtet sig til at undersøge mulighederne for yderligere omkostningsreduktioner frem mod 2010 på de 10 lovgivningsområder, som ifølge AMVAB-målingerne har flest administrative omkostninger.

70. Skatteministeriets projektplaner fordeler sig ret jævnt i perioden frem mod 2010, idet projekter med størst forenklingspotentiale dog falder relativt tidligt i perioden.

71. **Tabel 2** viser de tidspunkter, hvor de øvrige 5 af de 7 mest byrdefulde ministeriers initiativer er endeligt identificeret, og hvor omkostningsreduktionen derfor ligger fast.

Tabel 2. Tidspunkter for, hvornår 5 af 7 de mest byrdefulde ministeriers identifikation af initiativer er færdiggjort

Ministerium	Identifikation af initiativer færdiggjort
Økonomi- og Erhvervsministeriet	I løbet af 2009
Familie- og Forbrugerministeriet	Ultimo 2008
Beskæftigelsesministeriet	Ultimo 2009
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Ultimo 2007
Miljøministeriet	Ultimo 2008

72. Tabel 2 viser, at 4 af de mest byrdefulde ministerier ifølge deres handlingsplaner først sent i målperioden, dvs. efter 2008, endeligt har identificeret samtlige byrdelettelser i de konkrete initiativer, der skal gennemføres for at opnå reduktionsmålet på op til 25 %. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri færdiggør sin identifikation af initiativer ultimo 2007, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender samt Miljøministeriet færdiggør deres identifikation af initiativer ultimo 2008, og Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet færdiggør

deres identifikation af initiativer i løbet af 2009. Først herefter kan de senest identificerede initiativer iværksættes, og omkostningsreduktionerne måles.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at dette dels kan begrundes med, at større initiativer kræver en grundigere og dermed længerevarende analyse forud for gennemførelse af projektet, og at ministerierne nødvendigvis må igangsætte projekterne løbende tilpasset ministeriets øvrige opgaver. Økonomi- og Erhvervsministeriet har herudover oplyst, at ministerierne løbende skal identificere nye lettelser samt iværksætte forstærket indsats i forhold til regulering med oprindelse i EU.

73. Rigsrevisionen finder, at målopnåelsen i 2010 er behæftet med en vis usikkerhed, da ministerierne i nogle tilfælde først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer.

VI. Enkel ny regulering

Rigsrevisionens bemærkninger

Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt de øvrige ministerier har, for at gøre nye regler enkle, iværksat en række regelforenklingsinitiativer. Genbrug af virksomhedernes og borgernes indberettede oplysninger til de offentlige myndigheder vil ligeledes medføre væsentlige lettelser af de administrative omkostninger, men forudsætningerne for genbrug af indberettede oplysninger er endnu kun delvist til stede.

Denne vurdering er baseret på:

- Der er udarbejdet en række vejledninger, som Rigsrevisionen vurderer dækker de forskellige problemstillinger vedrørende national- og EU-regelforenklingsinitiativer, og som ministerierne er tilfredse med.
- Rigsrevisionen vurderer, at "Vejledning om konsekvensanalyser", jf. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, bidrager til, at nye regler bliver mere enkle.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret erhvervsportalen Virk.dk, hvis formål er at digitalisere virksomhedernes indberetninger af oplysninger til det offentlige. Rigsrevisionen kan konstatere, at målene for Virk.dk endnu ikke er nået, og bestyrelsen for Virk.dk har ultimo 2006 indstillet, at tidspunktet for målopnåelsen udskydes.

- Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet tager initiativ til at etablere et grundlag for at genbruge oplysninger indsendt til de offentlige myndigheder. Dette kunne ske med udgangspunkt i den norske Brønnøysundmodel. Modellen består dels af et register, som giver de offentlige myndigheder adgang til en række oplysninger, indberettet af borgere og virksomheder, dels et tilsyn med de indberetningskrav, som myndighederne stiller, for at forhindre at der stilles krav om indberetning af den samme oplysning fra forskellige myndigheder. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden og relevansen for en lignende model i Danmark.

74. Rigsrevisionen har vurderet, om der er iværksat initiativer, der medvirker til, at ny regulering bliver enkel ved at gennemgå diverse vejledninger, konsekvensanalyser af nye love samt sammenlignet Virk.dk og de norske Brønnøysundregistre.

A. Initiativer for ministeriernes regelforenklning

75. I maj 2005 udsendte Finansministeriet, Skatteministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet i fællesskab en "Vejledning i systematisk forenklingens arbejde". Vejledningen henvender sig til ansatte i centraladministration, der arbejder med regelforenklning, og tager afsæt i AMVAB-målingerne fra 2005. Vejledningen præsenterer en række værktøjer og metoder til, hvordan det videre forenklingens arbejde kan gribes an særligt med henblik på at lette virksomhedernes administrative omkostninger.

Vejledningen er opbygget omkring 6 faser, som forenklingens arbejde gennemgår:

- I fase 0 forankres og organiseres regelforenklingens indsatsen.
- I fase 1 identificeres mulige byrdelettelser, fx via AMVAB.
- I fase 2 undersøges mulige løsningsmuligheder.
- I fase 3 vurderes konsekvenserne af de forskellige løsningsmuligheder.
- I fase 4 indstilles de endelige regelforenklingens forslag.
- I fase 5 sikres det, at løsningerne føres ud i livet.

Ministerierne har oplyst, at de finder, at vejledningen er god og dækker de væsentligste forhold, som ministerierne bør være opmærksomme på, når en regel skal forenkles. Vejledningen opdateres jævnligt på regelforenkling.dk.

76. I juni 2005 udsendte Justitsministeriet en ajourført ”Vejledning om lovkvalitet”. Vejledningen har til formål at bidrage til en bedre lovkvalitet og vedrører det lovforberedende arbejde i ministerierne.

Ministerierne har oplyst, at vejledningen bruges aktivt i lovgivningsarbejdet, da vejledningen indeholder en række meget konkrete anvisninger på, hvordan de enkelte paragraffer mv. bør udformes.

77. I 2005 udsendte Finansministeriet i samarbejde med en række ministerier en ”Vejledning om konsekvensanalyser”. Vejledningen handler om at vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhederne og den offentlige sektor og de administrative konsekvenser for borgerne.

78. Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderer i forbindelse med høringsprocessen af et lovforslag eller en ny bekendtgørelse de administrative omkostninger, som ny eller ændret lovgivning påfører virksomhederne. I forbindelse med lovforslag vurderes også de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Ministeriets vurderinger beror på AMVAB-analyser. Et lovforslag, der vurderes at have væsentlige administrative eller erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomhederne, bliver forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedspanel. Hvis lovforslaget medfører administrative omkostninger, der overstiger 10.000 timer på samfundsniveau, bliver resultatet forelagt regeringens Økonomiudvalg.

Ministerierne har oplyst, at Økonomi- og Erhvervsministeriets vurderinger af lovforslag og nye bekendtgørelser bidrager til, at ministeriernes konsekvensanalyser løbende bliver forbedret.

79. I 2006 trådte nye ”Retningslinjer for den danske EU-beslutningsprocedure” i kraft. Retningslinjerne indeholder bl.a. nye krav til vurdering og kvantificering af de administrative konsekvenser. I fremtiden skal samtlige EU-retsakter og ikke-bindende forskrifter ledsages af en dansk vurde-

ring af betydningen for virksomhedernes administrative omkostninger. Vurderingen skal udarbejdes før fastlæggelsen af den danske holdning. Det er endvidere vedtaget, at forslag fra EU-Kommissionen, der medfører administrative omkostninger på over 10.000 timer årligt for virksomhederne, ligeledes kan forelægges regeringens Økonomiudvalg.

Endvidere søger det internationale Standard Cost Model-netværk, som Økonomi- og Erhvervsministeriet deltager i, at øve indflydelse på EU-Kommissionens arbejde med forenkling af de administrative omkostninger, idet EU-Kommissionen har opstillet en målsætning om administrative lettelser på op til 25 % for virksomhederne i den EU-regulering, som pålægges de europæiske virksomheder. Netværket opfordrer herudover EU-Kommissionen til at bruge AMVAB-metoden til at måle de opnåede administrative lettelser.

Rigsrevisionen finder disse relativt nye initiativer væsentlige.

80. Finansministeriet har fra 1. januar 2007 etableret en elektronisk lovprocesguide som et væsentligt initiativ på området for ny regulering. Lovprocesguiden er et redskab, der henvender sig til lovskrivere i alle ministerier. Guiden samler alle regler, procesbeskrivelser, kontaktoplysninger og vejledninger i form af skabeloner mv. ét sted. Guiden indeholder ligeledes et redskab til udarbejdelse af tidsplaner såvel som en lovordbog.

81. Rigsrevisionen konstaterer, at der er udarbejdet en række vejledninger mv., som dækker de forskellige problemstillinger vedrørende national- og EU-regelforenkling, og som ministerierne er tilfredse med.

B. Konsekvensanalyser

82. Formålet med konsekvensanalyserne er at sikre, at Folketinget får det bedst mulige beslutningsgrundlag, jf. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv.

Rigsrevisionen vurderer, at konsekvensanalyser er en væsentlig del af ministeriernes lovforberedende arbejde, der udgør grundlaget for Folketingets beslutningsproces i for-

bindelse med behandling af et fremsat lovforslag. Rigsrevisionen vurderer også, at velgennemførte konsekvensanalyser medvirker til, at nye regler bliver mere enkle.

Rigsrevisionen har gennemgået udarbejdelsen af 4 konsekvensanalyser – en fra hvert af de 4 udvalgte ministerier – med henblik på at vurdere, om arbejdet med konsekvensanalyserne opfylder formålet hermed, nemlig at sikre, at Folketinget får det bedst mulige beslutningsgrundlag. Rigsrevisionen har hverken undersøgt ministeriernes arbejde med konsekvensanalyser til brug for regeringens interne beslutningsproces, der går forud for ministeriernes lovforberedende arbejde, eller processen efter fremsættelsen af et lovforslag i Folketinget.

83. Rigsrevisionens gennemgang af ministeriernes 4 konsekvensanalyser viste, at omfanget og dybden af ministeriernes konsekvensanalyser i sagens natur var af en varierende karakter, samt at konsekvensanalyserne var behæftet med en vis usikkerhed. Gennemgangen viste dog også, at ministerierne i udarbejdelsen af konsekvensanalyserne havde fulgt ”Vejledning om konsekvensanalyser”.

Vurderingerne af de administrative omkostninger for virksomhederne udføres af Økonomi- og Erhvervsministeriet, som anvender den tidligere omtalte AMVAB-metode til at kvantificere konsekvenserne.

84. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at der findes en kort tjekliste for så vidt angår en væsentlighedsvurdering af reglernes konsekvenser, som gør medarbejderne i stand til at analysere, hvor mange der fx berøres af lovforslaget, hvor meget og i hvor lang tid de berøres, samt hvordan lovforslaget indvirker på andre regelsæt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at medarbejderne derved lettere kan planlægge resurseforbruget i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalyser i forhold til lovforslagets konsekvensniveau.

C. Genbrug af indberettede oplysninger til det offentlige

85. Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret erhvervsportalen Virk.dk, hvis formål er at digitalisere og effektivisere samspillet mellem virksomheder og myndigheder. Portalen blev åbnet i 2003 og er siden reorganiseret på baggrund af en evaluering af portalen. Målsætningerne med portalen er følgende:

- Halvdelen af målgruppen, svarende til ca. 65.000 virksomheder, har registreret sig som brugere på Virk.dk inden udgangen af 2007.
- Bidrage til opnåelse af regeringens mål om op til 25 % reduktion af virksomhedernes administrative omkostninger.
- Alle erhvervsrettede blanketter er tilgængelige på Virk.dk inden 1. juli 2006. Afhængigt af, hvor mange årlige transaktioner der er på den pågældende blanket, er der opstillet krav til, hvor avanceret den pågældende digitale løsning skal være. Pr. 1. juli 2006 kunne 86 % af alle transaktioner gennemføres elektronisk, heraf 34 % via Virk.dk.
- Virk.dk er kendt og respekteret.

86. Rigsrevisionen kan konstatere, at målene for Virk.dk endnu ikke er nået. Bestyrelsen for Virk.dk har ultimo 2006 indstillet, at tidspunktet for målopnåelsen udskydes, bl.a. på grund af kommunalreformens reorganisering af de offentlige myndigheder, systemmodernisering hos ministerierne og udbud af Virk.dk's drift og udvikling. Indstillingen skal forelægges regeringens Økonomiudvalg til godkendelse.

87. En undersøgelse fra Dansk Erhverv fra december 2006 viser, at 35 % af deres medlemsvirksomheder har benyttet Virk.dk til at indberette oplysninger til myndighederne. Undersøgelsen viser endvidere, at 42 % af medlemmerne, der har benyttet Virk.dk, finder, at det med Virk.dk er blevet lettere at indberette oplysninger til myndighederne. 31 % af brugerne finder ligeledes, at Virk.dk er let at overskue og finde rundt på, og 30 % af brugerne finder, at Virk.dk indeholder de oplysninger, som er relevante for virksomhederne.

88. Der er således med Virk.dk etableret en netportal, som i en vis udstrækning tilbyder virksomhederne én indgang til det offentlige. Rigsrevisionen vurderer dog, at hvis offentlige myndigheder genbruger de oplysninger, som borgerne og virksomhederne har indberettet til en anden myndighed, vil dette betyde en væsentlig lettelse af borgernes og virksomhedernes administrative omkostninger.

89. De norske Brønnøysundregistre er af OECD blevet fremhævet som ”best practice” i forhold til at reducere administrative omkostninger for virksomhederne, da Brønnøysundregistrene giver virksomhederne et overblik over de indberetningspligter, der gælder. Endvidere bidrager Brønnøysundregistrene ifølge OECD til at reducere de fremtidige administrative omkostninger, der er forbundet med indberetningerne, idet oplysninger og registreringer deles på tværs af de statslige myndigheder.

90. Brønnøysundregistrene er en forvaltningsmyndighed under Nærings- og Handelsdepartementet i Norge. Registerne har ansvar for en række forskellige kontrol- og registreringsordninger for såvel virksomheder som borgere. En af Brønnøysundregistrenes væsentligste opgaver er at samordne og forenkle den offentlige indsamling og registrering af oplysninger, og i den forbindelse er særligt Oppgaveregistret og Enhedsregistret vigtige.

Enhedsregistrets hovedopgave er at indsamle og samordne en række virksomhedsoplysninger. Oplysningerne har karakter af stamdata, som en række offentlige myndigheder efterspørger fra virksomhederne. Idet oplysningerne samles og kan trækkes i Enhedsregistret, undgår virksomhederne at skulle indberette de samme oplysninger flere gange. Alle offentlige myndigheder er forpligtet til at genbruge disse grunddata fra Enhedsregistret.

Oppgaveregistret følger med i og registrerer virksomhedernes registreringsforpligtelser i forhold til det offentlige med henblik på at identificere mulige samordninger og forenklinger. Samtidig har Oppgaveregistret til opgave at informere offentlige myndigheder om, hvilke oplysninger der allerede findes hos andre myndigheder, så der kan ske en udveksling af data. Oppgaveregistret lagrer ikke selv oplysninger, men har alene en tilsyns- og formidlingsfunktion i for-

hold til de oplysningskrav, de offentlige myndigheder stiller til virksomhederne.

Ifølge Nærings- og Handelsdepartementet i Norge har foreløbig 800.000 virksomheder, foreninger o.l. registreret sig i Enhedsregistret.

91. Oppgaveregistrets tilsyn med potentialet for samordning har ifølge Nærings- og Handelsdepartementet haft en besparende effekt for virksomhederne på ca. 930 årsværk fra 1998 til 2005. Dette svarer til ca. 11 % af de samlede indberetningsomkostninger, som de norske myndigheder pålægger virksomhederne.

Ifølge Nærings- og Handelsdepartementet blev de norske virksomheder i 2005 pålagt yderligere indberetningsomkostninger for samlet godt 4 årsværk. Samtidig var samordningseffekten af allerede eksisterende indberetninger i 2005 en besparelse på samlet 585 årsværk. Alene i 2005 har de norske virksomheder således sparet 581 årsværk på deres indberetningsomkostninger. Resultatet fra 2005 skyldes udover Oppgaveregistrets samordningseffekt endvidere idriftsættelsen af Altinn.no, som er en digital indberetningsportal på internettet.

Den norske rigsrevision og Nærings- og Handelsdepartement vurderer, at der er opnået betydelige besparelser i de norske offentlige myndigheder. Disse er dog ikke beregnede.

Rigsrevisionen vurderer, at en lignende organisering af mulighederne for genbrug af oplysninger også vil betyde en væsentlig lettelse af de administrative omkostninger for virksomhederne i Danmark.

92. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt at overveje samordning af tværgående oplysninger til det offentlige, særligt i forhold til målsætningen om at lette målgruppernes administrative omkostninger. En samordning vil betyde, at målgrupperne i mindre grad skal indberette den samme oplysning til flere forskellige myndigheder. I forlængelse deraf vil målgruppernes motivation til at anvende de offentlige digitale løsninger øges, hvis målgrupperne oplever, at den digitale indberetning belønnes med færre omkostninger, ligesom der kan bruges andre incitamenter, fx forkortede svarfrister, i forbindelse med den digitale indberetning.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der er igangsat en række initiativer med henblik på at genbruge indberettede data, fx på området for udenrigshandelsstatistik og på regnskabsområdet. Samtidig fremfører Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet, at der i dag i begrænset omfang genbruges data i Virk.dk og andre registre, fx eIndkomst og skibsregistret. Socialministeriet har oplyst, at der i ministeriets eksisterende elektroniske sagsbehandlingssystem for alment byggeri, kaldet BOSSINF, i udstrakt grad sker genbrug af oplysninger om fx bygherrer og ejendomsoplysninger fra andre registre. Endvidere kan oplysninger i BOSSINF i relevant omfang anvendes af alle aktører i en almen støttesag.

93. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet tager initiativ til at etablere et grundlag for at genbruge oplysninger indsendt til de offentlige myndigheder. Dette kunne ske med udgangspunkt i den norske Brønnøysundmodel. Det er Rigsrevisionens vurdering, at eventuelle overvejelser herom bl.a. bør omfatte følgende områder:

- Det bør undersøges, om der er lovgivningsmæssige barrierer, der forhindrer, at offentlige myndigheder registrerer en række stamdata for virksomhederne og udveksler nødvendige informationer på tværs. I Norge er der etableret et lovgrundlag i forbindelse med Enhedsregistret og Oppgaveregistret, som bl.a. hjemler, at offentlige myndigheder udveksler specifikke oplysninger, såfremt begge myndigheder har hjemmel i lovgivningen til at bede virksomheden om den specifikke oplysning.
- Det er også væsentligt, at der etableres en it-infrastruktur, som muliggør, at offentlige myndigheder kan anvende og udveksle de oplysninger, som virksomhederne indberetter. Rigsrevisionen er bekendt med, at IT- og Telestyrelsen har etableret en såkaldt Infostrukturbase i forbindelse med projekt ”Digital forvaltning”. Ifølge IT- og Telestyrelsen medvirker Infostrukturbasen til, at der kan ske en udveksling af data mellem offentlige myndigheder og mellem offentlige myndigheder og fx virksomheder.

- Endelig er det afgørende, at der sker en samordning af tværgående oplysninger til det offentlige, så der ikke stilles registreringskrav i forhold til virksomhederne om oplysninger, der allerede findes hos det offentlige. Fokus på både den eksisterende lovgivning og ny lovgivning skal medvirke til at identificere mulige forenklinger for virksomhederne. I Norge skal Oppgaveregistret høres i forbindelse med ændringen af skemaer eller udformningen af nye skemaer for at sikre, at virksomheder og borgere ikke belastes unødigt.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden og relevansen for en lignende model i Danmark.

Rigsrevisionen, den 14. februar 2007

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Bjørn Olsen