

Regelverksutvikling anno 2021

Tiden er moden for en gjennomgående modernisering av måten vi utvikler regelverk på i Norge. Fordi det er tvingende nødvendig for å sikre den nødvendige kvaliteten og tempoet i utviklingen av samfunnet vårt. Og fordi vi har vist at vi kan når vi må.



Hans Christian Holte
NAV-direktør

red@dagensperspektiv.no

Jeg har tidligere i disse spalter lansert seks ambisjoner om endring i NAV, og fremholdt at den viktigste av dem er å få til bedre brukeroppløst. Videre vurderte jeg at noe av løsningene ligger i forenklinger av regelverket.

Endringer i regelverk kan ta lang tid, og jeg vil hevde at tregheten i disse prosessene er blant de største hindrene for en rask og god videre utvikling av offentlig sektor i Norge.

Gjennom de drøyt 20 årene jeg har jobbet med ulike utviklingsoppgaver i departementer og direktorater, har sammenhengen som regelverksutvikling foregår i, endret seg dramatisk. Regelverksutviklingen må i dag tilfredsstillende andre krav enn før, blant annet på to områder:

- De samfunnsområdene som regelverket skal regulere, er i mye raskere omstilling enn tidligere. Dette har først og fremst å gjøre med den digi-

den har satt ekstra fart i utviklingen.

Koronaen som katalysator

Metoder for vaksineutvikling, endringer i arbeidsmarkedet, digitaliseringen generelt: Eksempelene er mange på hvordan pandemien har fått endringene i samfunnet vårt til å akselerere. Myndighetenes behov for å sette inn raske tiltak for å ivareta arbeidsplasser og folks økonomiske trygghet har også krevet utvikling av nye ordninger med tilhørende regelverk og tekniske løsninger. Det har skjedd i det jeg vil kalle et helt «uhørt» tempo sammenliknet med tidligere.

Den første kompensasjonsordningen for næringslivet i regi av Skatteetaten, Finans Norge og DNB, tok det tre uker å utvikle. De tolv bestillingene som var oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak i regi av NAV, ble utført på tolv uker. Forskuddsordningen for dagpenger ble faktisk utviklet på 3 dager.

Tre elementer i moderne regelverksutvikling

Hva bør vi ta med oss fra disse erfaringene fra regelverksutvik-

for å ta ned risikoen for avvik var selvsagt tett samarbeid. Tverrfaglige team som består av jurister, folk med kunnskap om anvendelsesområdet, og teknologer – slik jobber både Skatteetaten og NAV nå med utvikling. Da kan ikke bare tempoet holdes oppe. Da kan også regelverket få en sjekk mot virkeligheten – noe som kan gi enklere løsninger, og bedre kvalitet.

2. Samarbeid, ikke stas

Tradisjonelt kan forholdet mellom et departement og et underliggende direktorat i et utviklingsarbeid fortone seg som en stas. Mye regelverksarbeid av departementets underliggende direktorat orienteres. Oppdrettet departementet res ut og rapporterer til direktoratet. I tillegg sammen med «kravspekter» utredete ramme for løsning, både utforming og fersk

om de begre en «in «fl

Regelverksutvikling som del av tjenesteutvikling

Skate sak 18/2021 til 13.10.2021

Jonas Slørdahl Skjærpe og

Kristin Weidemann Wieland

Sakens formål er å fremme anbefalte tiltak for regelverksutvikling for å nå målene i Regjeringens digitaliseringsstrategi

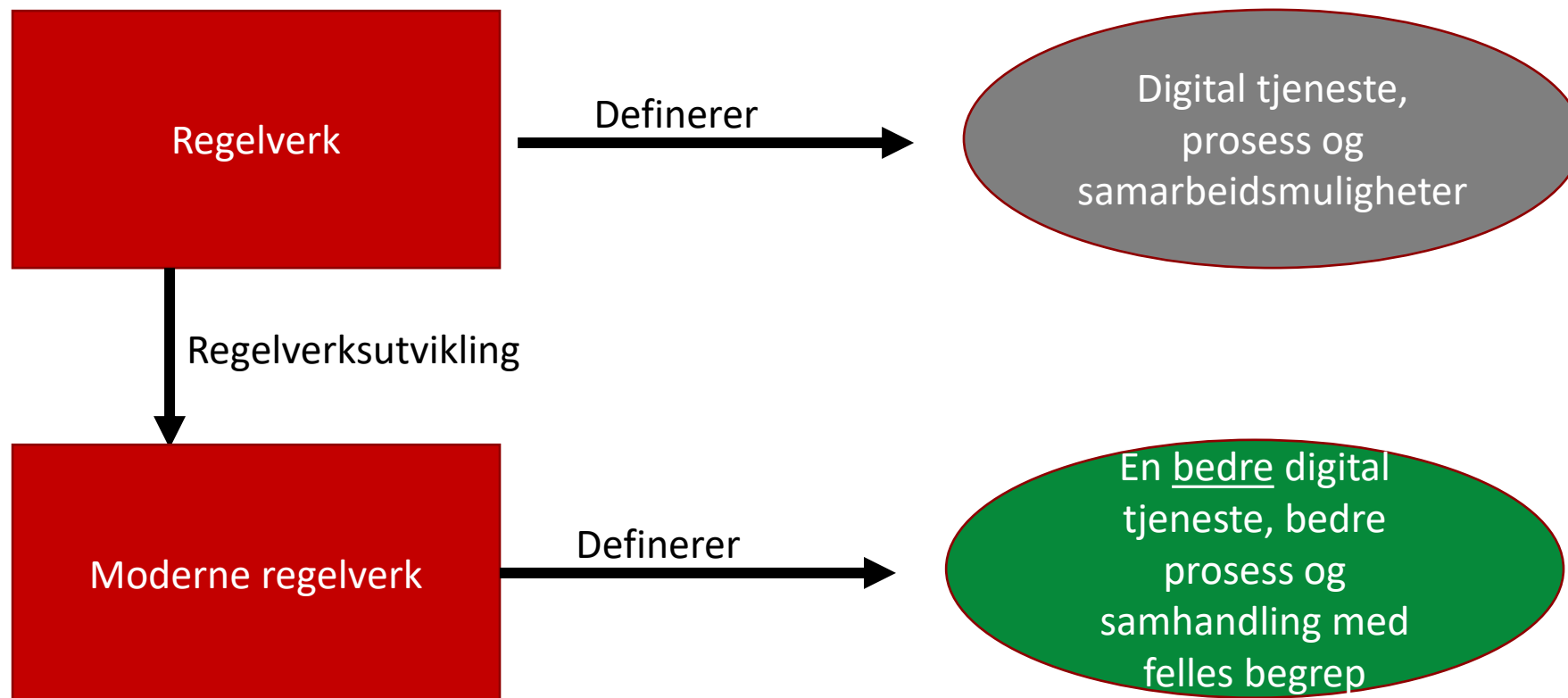
Et mål for Regjeringens Digitaliseringsstrategi er å sette bruker i sentrum slik at vedkommende får god sømløs hjelp i sin livssituasjon uavhengig av hvilken sektor eller hvilket forvaltningsnivå som leverer tjenesten. Hvilken hjelp defineres i regelverket, og utvikling som monner innebærer også regelverksutvikling.

For å kunne løse brukerbehovene bedre med dagens teknologi og forventninger kreves det nytenkning på hvilke tjenester som tilbys, hvem som samhandler for å skape disse tjenestene, hvem som gjør hva og hvordan data og informasjon gjøres tilgjengelig.

Mange av regelverkene er dårlig tilpasset tverrsektoriell samhandling, digitalisering og smidig tverrfaglig utvikling med innbyggeren i sentrum. Regelverket bærer ofte preg av papirbasert samhandling, og begrenser mulighetene som gis av digital teknologi.

For å kunne løse brukerbehovene på en god måte, må vi kunne dele og bruke data på nye måter, på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette krever en tverrsektoriell regelverksutvikling i flere departement, noe som viser seg både utfordrende og tidkrevende.

Regelverket definerer tjeneste og begrep



Tjenesteutvikling kan gjøres som løsningsutvikling i tråd med eksisterende regelverk, eller som samtidig utvikling av regelverk og løsning.

Endringsdrivere som gjør dette viktigere

Politikk	<p>a) Regjeringens Digitaliseringsstrategi er å sette bruker i sentrum slik at vedkommende får god hjelp i sin livssituasjon uavhengig av hvem i offentlig forvaltning som leverer tjenesten. Regelverket speiler ikke i tilstrekkelig grad digitaliseringspolitikken, det tar tid å implementere ny politikk</p> <p>b) Ønske om økt offentlig-privat samarbeid og datautveksling</p> <p>c) Ønske om å utnytte verdien av data og mulighetene som ligger i datautveksling</p>
Teknologi	<p>d) Teknologisk utvikling skjer raskt og gir nye muligheter som skaper behov for regelverksutvikling</p>
Forventninger	<p>e) Brukere forventer digitale tjenester der offentlig sektor bruker det den allerede vet</p> <p>f) Økte forventninger til samordning medfører økt kompleksitet</p>
Globalisering	<p>g) EU og internasjonal utvikling medfører krav til regelverksutvikling og digitalisering</p> <p>h) Bruk av digitale tjenester gjør det vanskelig å vite om folk oppholder seg i Norge</p>
Utviklings metodikk	<p>i) Utvikling skjer i økende grad ved inkrementell tjenesteutvikling fremfor i store prosjekter</p> <p>j) Brukerdrevet utvikling utfordrer styringsmodeller og forvaltningskultur</p> <p>k) Noen samfunnsutfordringer krever radikal innovasjon og større grep. Større politiske reformer kan innebære krav om lanseringsdato og prosjektorganisering.</p>

NAV driver utvikling som produktutvikling, ikke i prosjekt

- Produktutvikling gjøres i tverrfaglige team der jurister, fagfolk og utviklere jobber sammen i team for å nå felles mål.
- Prosjektstring med «Plan-Build-Run» erstattes i NAV med «Tight-Loose-Tight», der produktteamene har autonomi underveis til å løse oppgavene
- Tverrfaglighet i regelverksutviklingen og raskere læringsløyfer vil kunne bidra til bedre produkter og tjenester

Regelverksutfordringer

Begrensninger som ikke er tilsiktede og/eller hensiktsmessige	<ul style="list-style-type: none">a) Automatisering vanskeliggjøres av skjønnsmessige reglerb) Prosessuelle regler som eksempelvis «alle <u>må</u> søke på nytt etter X uker»c) Det kreves data som ikke finnes på strukturert formd) Handlingsrom begrenses av unødvendige krav til kilde, som «Arbeidsgiver må oppgi»e) Begrep defineres slik at data ikke kan gjenbrukes (Eksempelvis samboer, campingbil, inntekt)f) Opprinnelig handlingsrom i regelverk er begrenset av langvarig praksis
Tempo	<ul style="list-style-type: none">g) Teknologisk utvikling går ofte raskere enn regelverksutvikling, selv om implementering av nytt regelverk også kan forsinkes av gamle systemerh) Regelverksutvikling bør skje ved en demokratisk prosess med tid til høringer for å ivareta ulike hensyn
Politikk	<ul style="list-style-type: none">i) Digitalisingspolitikk, personvernlovgivning og klart språk reflekteres ikke i Departementenes styringsverktøy som blant annet utredningsinstruks, lovteknikkheftet, eller utkast til ny forvaltningslovj) Eierskap og ansvar for beslutninger som omfatter flere sektorer eller forvaltningsnivå er fragmentert og utydelig, noe som hindrer fremdrift og nødvendige avklaringer.k) Teknologikutvikling kan medføre behov for regelverksutvikling i ikke-prioriterte politikkområderl) Digitalisering må veies politisk opp mot andre hensyn knyttet til rettigheter, personvern, stønadsbudsjett, lokalt selvstyre, automatisering, skjønnsadgang og tilgjengelighetm) Grunnlovsfestet kommunalt selvstyre og lovgitte oppgaver til ulike forvaltningsnivå kan gi utfordringer med å sikre kommunesektorens innflytelse der departement utvikler regelverk
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none">n) Det mangler ofte kompetanse til å tolke regelverket og å benytte handlingsrommet som eksisterero) Konsekvenser valg som gjøres i regelverket får på klart språk, automatisering, selvbetjening og effektivitet kommer ikke frem grunnet manglende tverrfaglighet og kompetanse

Eksemplene i vedlegget viser noen erfaringer og dilemma

Foreldrepenger	<ul style="list-style-type: none">• Viser at digitalisering kan medføre behov for regelverksutvikling i ikke-prioriterte politikkområder, da digitalisering innebærer politiske avveininger mot andre hensyn knyttet til rettigheter, personvern, stønadsbudsjett, lokalt selvstyre, automatisering, skjønnsadgang og tilgjengelighet.
NAV-lovens §14a	<ul style="list-style-type: none">• Viser behovet for å sette av tid og ressurser til å skape felles forståelse av regelverk når kommune og stat skal samarbeide
Kunstig intelligens	<ul style="list-style-type: none">• Erfaring med kunstig intelligens fra regulatorisk sandkasse viser at det er behov for lovregulering på nye områder
Brukerdrevet utvikling	<ul style="list-style-type: none">• Behov for vekselvirkning mellom brukerdrevet og politisk drevet tjenesteutvikling
Kommunal sektor	<ul style="list-style-type: none">• Viser utfordringer innen juridisk og organisatorisk samhandling mellom stat og kommune
Korona	<ul style="list-style-type: none">• Viser at regelverk kan utvikles raskt, men også at dette har uønskede konsekvenser

Anbefalte tiltak til diskusjon i Skate

Departement	<ol style="list-style-type: none">1. Ett departement må ta ansvar for politikkutvikling som omfatter flere departement og forvaltningsnivå. Hensikten er å ivareta behov for rettidige avklaringer, felles styringssignaler, koordinerte tildelingsbrev og nødvendig avklaring ved motstrid mellom departement og tilsyn2. De ansvarlige departement bør skape tidsmessige og anerkjente rammer for regelverksutvikling ved å oppdatere utredningsinstruks, lovteknikkhefte og ny forvaltningslov i tråd med krav knyttet til digitaliseringspolitikk, GDPR og klart språk. Utredningsinstruksen bør sikre at regelverks konsekvens for brukervennlighet, digitalisering og effektivitet fremkommer, likeså bør konsekvensen av digitaliseringspolitikk på politikk og regelverk fremkomme. Den planlagte «<i>Veilederen for digitaliseringsvennlig regelverk og klart lovspråk</i>» bør innlemmes i rammene for regelverksutvikling.3. Ved utvikling av materielle regelverk kreves det økt kompetanse og bevissthet om bruk av data, prosessregler og detaljregler, herunder hvilke data som finnes og hvor de kan hentes. Skap nødvendig kompetanse ved å arbeide med regelverksutvikling i tverrfaglige team med jurister, teknologer og fagpersoner fra berørte departement og etater, og simuler gjerne implementering av regler.
Etatsledere og kommune- eller fylkeskommune-direktører	<ol style="list-style-type: none">4. Samarbeid med departementet slik at jurister jobber sammen istedenfor å utveksle brev5. Ta ansvaret for å drive et forpliktende samarbeid om regelverksutvikling der det tas hensyn til kommunenes og andre etaters behov. Etaten med ansvar skal også sikre at departementene koordinerer seg.6. Skap gode beslutningsgrunnlag som synliggjør behovet for å utvikle regelverk med gevinster og konsekvenser.
Utviklingsmiljø	<ol style="list-style-type: none">7. Kartlegg aktuelt regelverk tidlig, og ta hensyn til at regelverksutvikling tar tid.8. Bruk handlingsrommet som ligger i regelverket9. Fortell om konsekvensene gjeldende regelverk har, mulige gevinster ved endring og forslag til regelverksutvikling. Piloter og/eller test gjerne regelverk for å skaffe innsikt til å påvirke regelverk.

1. Hvilke tiltak anbefaler Skate

for å løse utfordringer knyttet til utvikling av lover og regelverk for å nå Regjeringens mål for digitalisering?

2. Hvordan bør anbefalingen følges opp?

Vedlegg: Andre mulige tiltak

Her suppleres anbefalte tiltak med flere mulige tiltak

f. Mulige tiltak, utover de anbefalte tiltakene

Departementene	<ol style="list-style-type: none">1. Ett departement må ta ansvar for politikkutvikling som omfatter flere departement og forvaltningsnivå. Hensikten er å ivareta behov for rettidige avklaringer, felles styringssignaler, koordinerte tildelingsbrev og nødvendig avklaring ved motstrid mellom departement og tilsyn2. Ansvarlige departement bør skape tidsmessige og anerkjente rammer for regelverksutvikling ved å oppdatere utredningsinstruks, lovteknikkhefte og ny forvaltningslov i tråd med krav knyttet til digitaliseringspolitikk, GDPR og klart språk. Utredningsinstruksen bør sikre at regelverks konsekvens for brukervennlighet, digitalisering og effektivitet fremkommer, likeså bør konsekvensen av digitaliseringspolitikk på politikk og regelverk fremkomme.3. Ved utvikling av materielle regelverk kreves det økt kompetanse og bevissthet om bruk av data, prosessregler og detaljregler, herunder hvilke data som finnes og hvor de kan hentes. Skap nødvendig kompetanse ved å arbeide med regelverksutvikling i tverrfaglige team med jurister, teknologer og fagpersoner fra berørte departement og etater, og simuler gjerne implementering av regler.4. Skape en kultur for å ivareta forslag som muliggjør digitalisering og tjenesteutvikling selv om det ikke er på den dagsaktuelle politiske agendaen5. Samarbeid i tverrfaglige team med jurister, teknologer og fagpersoner, og inkluder berørte sektorer og departement i smidig utvikling av regelverk6. Realitetsbehandle konsekvensene av regjeringens ambisjon om «Once Only»
-----------------------	---

f. Mulige tiltak utover anbefalte tiltak

Etatsledere og kommune- eller fylkeskommune-direktører	<ol style="list-style-type: none">1. Samarbeid med departementet slik at jurister jobber sammen istedenfor å utveksle brev2. Ta ansvaret for å drive et forpliktende samarbeid om regelverksutvikling der det tas hensyn til kommunenes og andre etaters behov. Etaten med ansvar skal også sikre at departementene koordinerer seg.3. Skap gode beslutningsgrunnlag som synliggjør behovet for å utvikle regelverk med gevinster og konsekvenser.
Utviklingsinitiativ	<ol style="list-style-type: none">1. Ta hensyn til at regelverksutvikling tar tid ved planleggingen av utvikling2. Bruk handlingsrommet som ligger i regelverket som finnes3. Fortell om konsekvensene gjeldende regelverk har, mulige gevinster ved endring og forslag til regelverksutvikling. Piloter og/eller test gjerne regelverk for å skaffe innsikt til å påvirke regelverk.4. Dokumenter regelverksfortolkning som gjøres underveis5. Legg til rette for smidig utvikling av regelverk i tverrfaglige team med jurister, teknologer og fagpersoner, der berørte sektorer og departement inkluderes i regelverksutviklingen

Sakens tema er «Regelverksutvikling ved digitalisering»

Nytt regelverk	<ul style="list-style-type: none">• Reform• Kodifisering av praksis
Utvikling av eksisterende regelverk	<ul style="list-style-type: none">• Regelverksutvikling ved digitalisering• Modernisering av utdatert regelverk• Internasjonal rettsutvikling• Ny politikk
Aktører	<ul style="list-style-type: none">• Stortinget• Departement• Forvaltningsorgan• KS (lovmedvirkningsordning)• Høringsinstanser (Interessenter)• EU og annen internasjonal lovgivning og konvensjoner• Domstoler

Vedlegg: Eksempler

Eksempel: Foreldrepenger viser at digitalisering kan medføre behov for regelverksutvikling

Lovverket på foreldrepenger har flere regler som krever manuell behandling. Det er særlig reglene om fordeling av foreldrepengeperioden som krever et informasjonsgrunnlag som ikke kan hentes strukturert fra register eller bruker.

Ved modernisering av foreldrepengeperioden ble det initiert flere forslag til regelverksforenklinger for å øke automatiseringsgraden på området.

Det var ingen vilje hos BFD til å løfte endringsforslag som ikke var provenynøytrale. Selv om endringene i betydelig grad ville økt automatiseringsgraden, gitt en enklere løsning som vil kunne gi større endringstakt senere, samt enklere regelverk å forstå for brukerne. NAV måtte derfor utvikle ny løsning på eksisterende regler.

Eksempelet viser at for å oppnå målene om en mer effektiv forvaltning er det behov for at digitaliseringshensyn i seg selv må komme høyere på prioriteringslisten når politikken skal formes.

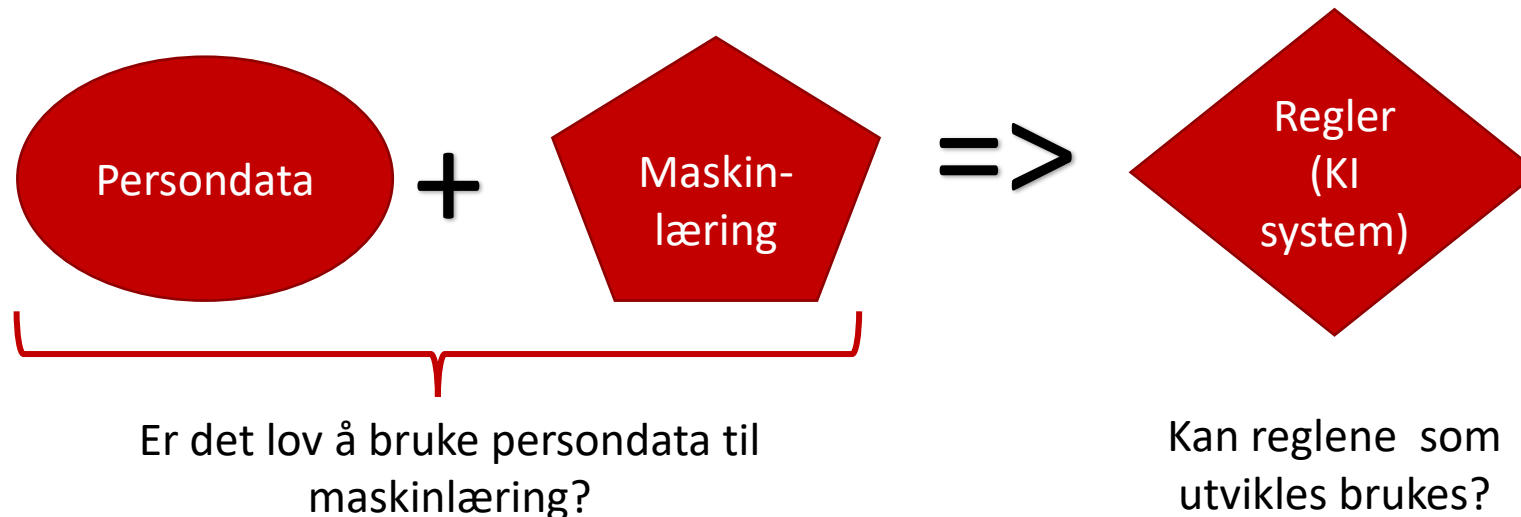
Eksempel: Felles behandlingsansvar stat/kommune viser behovet for å sette av tid til å skape felles forståelse av regler

- NAV-loven § 14 a forutsetter felles behandlingsansvar stat-kommune. Utfordringen er ikke å endre bestemmelsen, men å definere og plassere det felles behandlingsansvaret gjennom tolking av NAV-loven § 14 a og GDPR artikkel 26
- Utgangspunktet for samtalen mellom NAV og KS var utviklingen av en teknisk løsning, ikke behandlingsansvar etter personvernlovgivningen. Det var krevende i starten å vite om vi snakket om det samme. Sentrale forhold for å oppnå felles forståelse og tolking:
 - Felles forståelse for arbeidsprosessen(e) som tjenesten består av: Helt nødvendig å ha en ganske detaljert felles forståelse for å kunne diskutere og enes om roller og ansvar.
 - Arbeidet må være konkret: Det var vanskelig å få fremdrift så lenge vi snakket generelt. Da vi i stedet diskuterte enkelt-temaer med utgangspunkt i hvordan utfordringer på dette konkrete området skal løses, gikk diskusjonen lettere og misforståelsene ble færre.
 - Lovforståelse: Partene må få en felles forståelse av alt regelverk som tjenesten er underlagt, inklusive arkivlov, offentlighetslov osv. Det er påkrevet å ha med juridisk ekspertise, som kan ramme inn eventuell uenighet. I starten var det mye famling og undring på begge sider.
 - Sette av tid: Det er svært tidkrevende å jobbe sammen om dette, særlig når det er nybrottsarbeid på området. Vi fikk best fremdrift når vi satte av tid til lange møter sammen, og heller ved behov brukte noe av denne tiden til arbeid hver for oss, før vi møttes igjen.
 - Akseptere at det er en modningsprosess for alle deltakerne og hele gruppen.

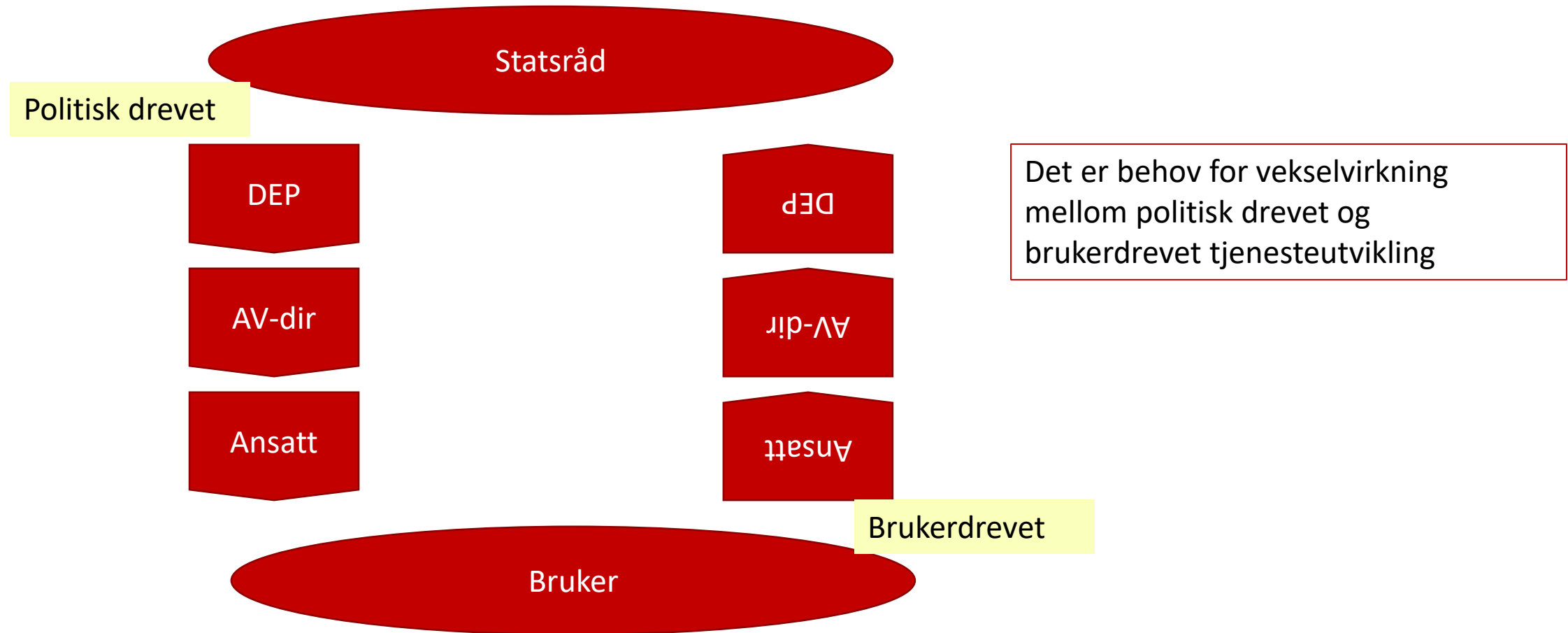
Eksempel: Erfaring med kunstig intelligens fra regulatorisk sandkasse viser at det er behov for lovregulering på nye områder

Algoritmer og logikk basert på maskinlæring forventes å bli nyttig for beslutningsstøtte og effektivisering i offentlig sektor. Slike systemer krever mye data ved utvikling av algoritmene, og de opplysningene vil ofte være personsensitive. Så selv om en etat har behandlingsgrunnlag for å behandle enkeltsaker med en algoritme, har de ikke nødvendigvis behandlingsgrunnlag for å utvikle algoritmen. Ved flere anledninger har Datatilsynet pekt på behovet for særskilt hjemmel for å bruke maskinlæring for å lage algoritmer til beslutningsstøtte som omfatter enkeltindivider. Datatilsynet mener at en lovgiverprosess med høringer vil bidra til å sikre demokratisk forankring for utvikling og bruk av beslutningsstøtte basert på kunstig intelligens.

Ny teknologi åpner nye muligheter som kan være vanskelig å overskue, og teknologien utvikles ofte raskt slik at regulering også må utvikles raskt for å være relevant. Skal slike forhold skje i særlovgivning eller i felles rammeverk som eksempelvis forvaltningsloven? Hvor detaljert skal reguleringen være? Saken viser seg å være veldig vanskelige for lovgiver, tilsyn og virksomheter, og krever et grundig politisk arbeid med tverrfaglig kompetanse for å komme noen vei.



Eksempel: Brukerdrevet tjenesteutvikling setter nye krav til styring og dialog



Eksempel: Kommunal sektor setter nye krav til samhandlingsevne med staten

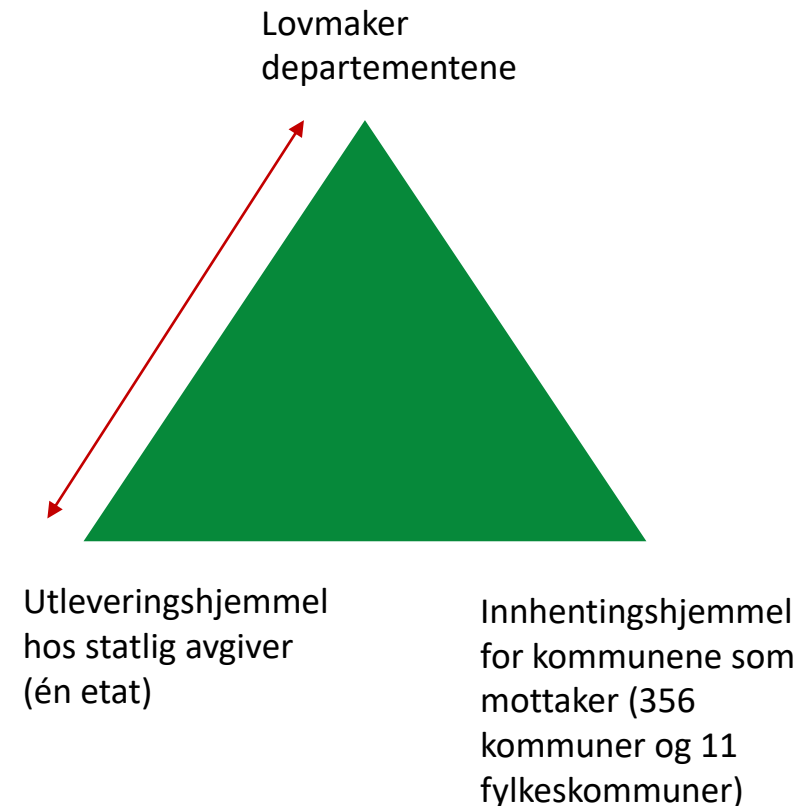
UTFORDRINGER for kommunal sektor

Juridisk samhandlingsevne:

- Dagens **regelverk** er et hinder for digital deling, gjenbruk og viderebruk av opplysninger staten sitter på – lovverket legger opp til at kommunen skal hente dokumentasjon fra innbygger
- Svært **krevende å finne hjemmel** for utlevering fra statlig organ og innhenting av opplysninger til kommunene.
- **Semantikk** (begrepsbruk) og samhandling i regelverksutviklingen er ikke godt nok, det er ikke alltid kommunene får de nødvendige opplysningene grunnet manglende samarbeid om lovgivningen. Ofte fungerer ikke de nye, «digitaliseringsvennlige» regelverkene etter hensikten.
- Nasjonal lovgivning versus **lokale forskrifter** er utfordrende for staten, som ikke kjenner godt nok til funksjonen til kommunale, lokale forskrifter

Organisatorisk samhandlingsevne:

- Kommunal sektor har mange lovpålagte kommunale tjenester, hvor lover og forskrifter til sammen eies av alle departement
- Ansvarsdeling, samhandling på tvers og tillit mellom avgiver og konsument er en utfordring, staten stoler ikke på kommunene



Eksempel: Korona regelverksutvikling viser at regler kan utvikles raskt, men også at dette har uønskede konsekvenser

Regelverksutviklingen under korona-pandemien trekkes frem som et eksempel på at utvikling av regler kan skje svært raskt, bare man ønsker det selv.

I NAV ble flere ordninger utformet, vedtatt og implementert i nye og gamle løsninger på bare uker.

Hvorfor kunne man lage nye regler så mye raskere under pandemien enn ellers?

- **Samlet politisk vilje om at tiltakene var tidskritiske**; tidspunkt for når penger kunne utbetales var helt avgjørende for hvilke krav lovgiver stilte ellers.
- **Manglende demokratisk prosess**; For reglene som regulerte koronatiltakene ble det ikke utført store utredninger av konsekvenser. Det ble heller ikke gjennomført høring.
- **Koste hva det koste vil**; penger var et langt mindre hinder enn i «fredstid».

Hvorfor kan vi ikke alltid gjøre det slik?

- Urealistisk med en slik samlet politisk vilje og vilje til å ta så store kostnader i normale omstendigheter.
- Kvaliteten av regelverket er ikke så god som den kunne blitt med bedre tid og grundigere prosess for å unngå utilsiktede konsekvenser.
- Ordningene traff ikke målgruppene godt nok, noen som skulle vært omfattet ble ikke omfattet og vise versa.