

Analyse af barriere og drivkræfter i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål

2030-panelet

NOTAT 1

31. marts 2023



Projekt navn **Notat 1 – Analyse af barriere og drivkræfter i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene**

Kundenavn **2030-panelet**

Dokumenttype **Notat**

Dato **31-03-2023**

Leverandør **Rambøll Management Consulting**

Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København S

T +45 5161 1000
<https://dk.ramboll.com>

INDHOLD

1. Introduktion og formål med opgaven	4
2. Metodeafsnit og oversigt over dataindsamling.....	5
3. Analyse af behov og barrierer	6
4. Løsningsspor	10
4.1 Forøg efterspørgslen	10
4.2 Skab stærkere rammer	11
4.3 Sæt fokus på det negative	12
5. Forslag til videre arbejde.....	13
6. Kildeliste	14
7. Bilag	15
Bilag 1: Interviewguide til ekspertinterview	15
Bilag 2: Interviewguide til interview af embedsmænd	15

1. Introduktion og formål med opgaven

2030-panelet har bedt Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) om at bidrage til fremme af konsekvensvurderinger af verdensmålene i forbindelse med ny lovgivning ved at identificere barrierer for embedsværket og politikere og deraf udvikle løsninger, som kan opdatere indsatsen for konsekvensvurderinger af lovforslag.

Nærværende notat er opsummeringen af den første del af opgaveløsningen, nemlig et overblik over de barrierer, som på nuværende tidspunkt står i vejen for en systematisk vurdering af alle relevante lovforslag samt en summering af tre mulige løsningsrammer.

Over de sidste fem år har der været en intensiveret indsats for at konsekvensvurdere ny lovgivning i forhold til verdensmålene. I 2017-2020 blev der gennemført en forsøgsordning, hvor der blev foretaget konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene af fire fremsatte lovforslag (Statsrevisorerne, 2020-2021)¹. I 2021 fremsatte den daværende regering en handlingsplan for FN's verdensmål, hvilket udvidede omfanget af konsekvensvurderinger ift. verdensmålene (FM, 2021)². Dermed fokuserer handlingsplanen nu på de lovforslag, som har væsentlige og relevante konsekvenser for verdensmålene og de 169 delmål. 2030-panelets egne undersøgelser indikerer en mangelfuld praksis på området, hvor 52 ud af 158 fremsatte lovforslag i folketingsåret 2021/2022 er konsekvensvurderet i forhold til verdensmålene. Derudover konstateres det, at de gennemførte konsekvensvurderinger næsten udelukkede belyser positive konsekvenser og sandsynligvis ikke systematisk tager højde for negative konsekvenser.

Det er Rambølls forståelse, at 2030-panelet med analysen ønsker at styrke den danske indsats yderligere med henblik på at sikre 1) at alle lovforslag bliver screenet korrekt, og 2) at relevante lovforslag bliver konsekvensvurderet for både positive og negative konsekvenser for opnåelsen af verdensmålene.

Opgaven består af to delopgaver. Resultaterne fra første del summeres i dette notat.

Dette notat, notat 1, har til formål at fremskrive analyseresultaterne, som identificerer behov og barrierer fra embedsværket til bedre at kunne gennemføre flere og mere værdiskabende konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. Derudover vil dette notat også præsentere tre løsningsrammer, som imødekommer de identificerede behov og barrierer. Til sidst i notatet vil de videre skridt og anbefalinger til samme gennemgås.

Det efterfølgende notat 2 vil bidrage til en revision af vejledningen til screening af lovforslag og konsekvensvurderinger ved at skitsere systematiske principper for en opdateret konceptualisering og derved danne grundlag for revision af screeningskriterierne.

¹ <https://www.ft.dk/statsrevisor/20201/beretning/sb1/bilag/1/2266894.pdf>

² https://fm.dk/media/24855/handlingsplan-for-fns-verdensmaal_web_a.pdf

2. Metodeafsnit og oversigt over dataindsamling

I forbindelse med udarbejdelsen af dette notat er der gjort brug af en række metoder, herunder 1) desk research, 2) Snow Ball, 3) semi-struktureret ekspertinterview og interview af embedsmænd.

Desk research blev foretaget ved at starte med at læse ned i officielle dokumenter fra statslige kontorer vedrørende konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene, såsom Justitsministeriets, Finansministeriets og regeringens notater og rapporter, alle identificeret af 2030-panelet i udbudsmaterialet. Herefter blev der tilfældigt udvalgt 20 lovforslag for gennemgå de reelle konsekvensvurderinger og forstå den kontekst, de er skrevet i. Derudover blev der som en del af desk research også inddraget diverse artikler fra altinget.dk og CONCITO for at belyse offentlighedens position i forhold til emnet. Disse artikler var identificeret gennem online research. Den gennemgående metode i desk research har været at bruge de samme søgeord, såsom 'konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene' og 'konsekvensvurderinger af lovforslag'.

Der er foretaget ét ekspertinterview til dette notat, hvilket blev afholdt som et semistruktureret interview, hvor en interviewguide med åbne spørgsmål var udarbejdet på forkant af interviewet (se bilag 1). Interviewets format tillod respondent og interviewer at spørge åbent ind til respondentens egne vurderinger og dermed belyse de emner, som respondenter især fandt vigtige. Ekspertinterviewet blev foretaget som det første interview. Det overordnede formål med ekspertinterviewet var at afdække kvalificeret viden og få indsigt i problematikker, som ikke er tilgængelige for den almindelige borger. Dermed har ekspertinterviewet også fungeret kvalificerende for den resterende undersøgelse.

Der er foretaget syv interviews med embedsmænd fra ministerier og styrelser, som vist i figur 1. Disse interviews er også blevet afholdt som semistrukturerede interviews. Respondenterne blev rekrutteret via telefon og mails til de forskellige ministerier. Dermed har Snow Ball-metoden været en løftestang for at identificere respondenter. Det overordnede formål med disse interviews var at afdække, hvilke barrierer og behov, som aktørerne oplever som væsentlige for at kunne udføre både negative og positive konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til verdensmålene, samt hvilke mulige løsningsforslag der kan igangsættes for at nedbryde barrierer.

Rambølls overordnede oplevelse er, at det har været vanskeligt at rekruttere til interviews. Kerneenheder som Justitsministeriet og Rigsrevisionen takkede begge nej, og andre ministerier havde ikke en klar ansvarlig for området. Se oversigt i tabel nedenfor.

Udfordringerne med at rekruttere respondenter til interviews kan være et udtryk for, at departementerne opfatter emnefeltet som potentielt problemfyldt.

Aktør	Svar modtaget
Digitaliserings- og ligestillingsministeriet	Deltog i interview
Børne- og undervisningsministeriet	Deltog i interview
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	Deltog i interview
Finansministeriet	Deltog i interview
Rigsrevisionen	Afslog deltagelse
Energistyrelsen	Deltog i interview
Miljøministeriet	Afslog deltagelse
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Afslog deltagelse
Justitsministeriet	Afslog deltagelse

Figur 1: Oversigt over ministerier, der er kontaktet i forbindelse med analysen

I den oprindelige dataindsamlingsplan skulle der til notat 1 også gennemføres interviews med folketingspolitikere. Rekruttering af folketingspolitikere pågår stadig, hvorfor disse interviews udskydes til notat 2, hvor indsamlet data vil indgå. Folketingsmedlemmernes bidrag vil i stedet rette sig mod løsningsdelen af opgaven, hvilke giver god metodisk mening.

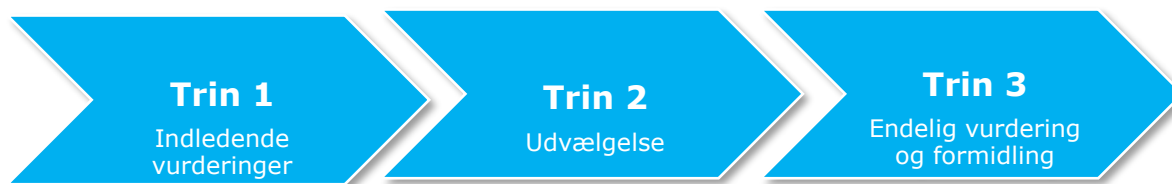
3. Analyse af behov og barrierer

I marts 2021 besluttede den daværende regering at udvide omfanget af konsekvensvurderinger af lovforslag, så nye lovforslag screenes på baggrund af samtlige verdensmål, herunder de 169 delmål³. I de lovforslag, der har væsentlige og relevante konsekvenser for verdensmålene, skal medtages et særskilt punkt om verdensmålene. Det blev anført i beslutningen, at det vil være fagministerierne, der vurderer, om det er relevant at konsekvensvurdere et lovforslag i forhold til verdensmålene, mens Finansministeriet vil bistå de enkelte ministerier med den løbende vurdering af lovforslagene. Denne beslutning blev i juni 2021 fulgt op af Finansministeriet, der udstedte "Vejledning om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling."

Formålet med konsekvensvurderinger er, jf. Vejledning om konsekvensanalyser, at sikre, at konsekvenserne af et lovforslag belyses så grundigt som muligt. Konsekvensvurderinger har en væsentlig funktion i forbindelse med det lovforberedende arbejde, fordi konsekvensvurderinger bidrager til at indkredse, hvordan et givent politisk mål bedst kan opnås.

³ <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/marts/regeringen-styrker-fokus-paa-verdensmaal-i-lovarbejdet/>

Vejledningen udgør en tretrinsmetode for konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål, tiltænkt ressortministerierne. De tre trin er inddelt som vist i figur 2 nedenfor:



Figur 2: Oversigt over proces for konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål

Gennem dataindsamling er der identificeret fire hovedbarrierer for, at konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene finder sted: 1) Manglende politisk og administrativ efterspørgsel; 2) Motivation og kompetencer; og 3) Processuelle udfordringer; og 4) Bias.



Manglende politisk og administrativ efterspørgsel

På baggrund af de gennemførte ekspert- og embedsmandsinterviews udgør manglende efterspørgsel den primære barriere for styrkede konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål. Dette kommer til udtryk ved, at de fleste interviewede embedsmænd direkte fremhæver, at manglende politisk interesse blandt folketingsmedlemmer, ministre og topembedsmænd står i vejen for, at opgaven bliver prioriteret.

Et eksempel på den manglende interesse er, at en embedsmand har oplevet, at vedkommendes minister har stillet spørgsmålstegn ved, hvorfor konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene overhovedet fremgår af lovforslagene.

Ifølge en anden embedsmand har afdelings- og departementscheferne i de enkelte ministerier heller ikke fokus på konsekvensvurderingerne. En gennemgående opfattelse er, at verdensmålskonsekvensvurderinger kan besværliggøre lovbehandlinger i Folketinget, særligt hvis de inkluderer negative konsekvenser, hvorfor topcheferne ikke presser på. Topcheferne i departementerne prioriterer i stedet at undgå besværlige lovbehandlinger i Folketinget og har derfor primært fokus på den økonomiske konsekvensvurdering. Denne prioritering kan muligvis være med til at forklare, at det primært er de positive konsekvenser for verdensmålene, som fremhæves i forbindelse med konsekvensvurderingerne, samt hvorfor de fleste vurderinger er relativt overfladiske.

Endelig har de interviewede embedsmænd ikke oplevet at indgå i en aktiv dialog med Finansministeriet om, hvorvidt indholdet i de enkelte konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er tilstrækkeligt og validt. Dermed oplever informanterne heller ikke efterspørgsel fra Finansministeriet med hensyn til at opnå grundige konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene.



Motivation og kompetencer

Den manglende politiske efterspørgsel efter konsekvensvurderingerne medfører yderligere barrierer i form af manglende motivation blandt de embedsmænd, som skal foretage konsekvensvurderingerne. På grund af den ringe politiske interesse oplever de fleste interviewede embedsmænd således ikke konsekvensvurderingerne som vigtige. En embedsmand betragter eksempelvis konsekvensvurderingerne som pseudoarbejde og har derfor lav motivation for at udføre konsekvensvurderingerne fyldestgørende.

Derudover giver flere informanter udtryk for, at manglende kompetencer udgør en yderligere barriere for konsekvensvurderingerne. Verdensmålsagendaen er relativt omfattende, og derfor kræver det en del viden på området at kunne foretage konsekvensvurderingerne tilfredsstillende. I kraft af den manglende politiske efterspørgsel, som er beskrevet ovenfor, har den enkelte embedsmand ikke tilstrækkelig motivation til at tilegne sig de fornødne kompetencer og er samtidig hæmmet af manglende vejledning.



Processuelle udfordringer

De gennemførte interviews peger på, at der også er processuelle udfordringer, særligt manglende administrative rammer i forbindelse med konsekvensvurderingerne.

Først og fremmest er vejledningsmaterialet til konsekvensvurderingerne ikke særligt præcist og informativt. Vejledningsmaterialet fylder blot et par sider, og en af informanterne beskriver det som et overblik mere end en reel procesbeskrivelse. Flere informanter peger i den forbindelse på, at tilsvarende vejledninger i konsekvensvurderinger for henholdsvis ligestilling og innovation er markant mere detaljerede og omfattende.

Det begrænsede vejledningsmateriale betyder ifølge en informant blandt andet, at der ikke er en 'følg-og-forklar'-skabelon, som embedsmænd kan tage afsæt i under udformningen af konsekvensvurderingerne. Vejledningsmaterialets begrænsede detaljeringsgrad medfører ifølge informanterne grundlæggende, at det er op til de enkelte departementer at tilrettelægge processen, hvilket udgør en barriere for styrkede konsekvensvurderinger.

Dertil kommer, at opfølgningen på konsekvensvurderingerne er begrænset. Ifølge respondenter fra Finansministeriet screener de nogle konsekvensvurderinger og går i nogle tilfælde i dialog med fagministerierne om indholdet. Ingen af de øvrige interviewede informanter har dog oplevet, at en af deres konsekvensvurderinger er blevet udsat for tilbagespil fra Finansministeriet. Udsagnene fra embedsmandsgruppen indikerer dermed, at det er uklart, i hvilket omfang Finansministeriet foretager screeninger af konsekvensvurderingerne. Det vurderes, at det i udstrakt grad er op til ministerierne selv at følge op på og vurdere deres egen indsats, hvilket efterlader et betragteligt spillerum for de enkelte ministerier.

Endelig udgør timingen af konsekvensvurderingen i processen om udarbejdelse af lovforslag en barriere. Flere embedsmænd giver udtryk for, at konsekvensvurderinger foretages på et tidspunkt i processen, hvor arbejdet med lovforslag allerede er ret fremskredent. Det medfører, at størstedelen af lovteksten allerede er 'låst', hvorfor betydningen af konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er begrænset. Den sene timing medfører desuden, at vurderingerne ofte skal foretages relativt hurtigt. I sådanne tilfælde giver en embedsmand udtryk for, at konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene træder yderligere i baggrunden til fordel for andre hensyn, herunder andre typer af konsekvensvurderinger, fx i forhold til erhvervslivet og EU-retten.

Det er Rambølls vurdering, at de processuelle udfordringer i form af den utilstrækkelige administrative struktur, begrænset opfølgning samt timingen af konsekvensvurderingerne i et vist omfang er relateret til manglende politiske efterspørgsel som nævnt ovenfor. Uden politisk efterspørgsel motiveres topembedsmændene ikke til at prioritere etableringen af solide processer, som kan sikre styrkede konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene.



Konsekvensvurderingernes fokus på positive effekter, og den ofte meget begrænsede dybde af vurderingen, kan være forstærket af bias i sagsbehandlingen.

Konsekvensvurderingerne foretages af de samme kontorer, som er ansvarlig for selve lovens udformning, og respondenterne fremhæver, at dette giver en bias mod de positive effekter af et givent lovforslag. Når man er ansvarlig for, at en lov kommer godt igennem Folketingets behandling, vil det opleves selvmodsigende at fremhæve dens potentielle negative konsekvenser.

Bias-problematikken kan forstærkes af tilgangen med 'ansvar for egne verdensmål', som kan give et tunnelsyn, hvor man som embedsmand kun har syn for de mål, som ministeriet er ansvarligt for.

Samtlige respondenter kunne anerkende, at bias sandsynligvis spiller en rolle.

4. Løsningsspor

Denne del vil præsentere tre løsningsrammer, der kan imødekomme embedsværkets oplevede udfordringer i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. De tre løsninger er 1) forøg efterspørgslen, 2) skab stærkere rammer, 3) sæt fokus på det negative. De tre løsninger kan implementeres individuelt, men det anbefales at gøre brug af alle tre i samspil, da de dermed vil stå stærkere som en helhedsorienteret løsning rettet mod de identificerede behov og barrierer.

4.1 Forøg efterspørgslen

Der er et tæt link mellem efterspørgsel og motivation og dermed også et link til den værdi, arbejdet tillægges og tilføres. Datagrundlaget viser udfordringer i forhold til efterspørgslen fra både den administrative ledelse og den politiske ledelse.

At øge efterspørgslen efter verdensmålskonsekvensvurderinger er i høj grad et politisk arbejde, som kan løftes af 2030-panelets og 2030-netværkets medlemmer. Hvis en verdensmålskonsekvensvurdering i stigende grad bliver en nødvendighed for, at en lov behandles og vedtages, vil det ændre tonen og ressourceflow.

Det kan opleves som en meget diffus anbefaling at arbejde med efterspørgsel, men det er Rambølls vurdering, at den manglende efterspørgsel er den mest kritiske barriere. En ændret proces vil ikke i sig selv ændre på efterspørgslen, men øgede forventninger fra den politiske ledelse kan givet skubbe på for en bedre proces og en større bevågenhed for arbejdet i ministerierne med udarbejdelse af konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene.

2030-panelet kunne med fordel vælge at omdirigere ressourcer til at styrke dialogen med politiske aktører og eventuelt udarbejde en samlet interaktion for denne dialog, så det får størst mulig effekt.

4.2 Skab stærkere rammer

Den administrative ramme om embedsværkets arbejde med konsekvensvurderingerne kan med fordel styrkes. Rambøll vurderer, at der er en række greb, som er umiddelbart tilgængelige for at styrke den administrative ramme, nemlig styrket vejledning, styrket feedback og transparens og styrket brug af parallelle vurderinger.

Den nuværende vejledning fra Finansministeriet er skrevet på et overordnet plan og er mindre omfangsrig end andre guider om konsekvensvurderinger. Ved at øge detaljeniveauet i vejledningen er der mulighed for at give embedsmændene en mere tæt vejledning i forhold til den indledende screening og den efterfølgende vurdering. Det vil bidrage til en mere ensartet vurdering på tværs af departementerne og dermed bidrage til, at det er de mest oplagte love, som bliver konsekvensvurderet på mere systematisk vis.

Enkelte embedsmænd har efterspurgt såkaldte 'følg og forklar'-modeller, hvor man svarer på en række spørgsmål og på baggrund af disse svar ledes til næste handling. Modellen tager sagsbehandlere igennem en række spørgsmål, som sikrer, at man får tænkt bredt rundt om verdensmålene og får en indikation af, om der er positive eller negative konsekvenser, som der skal undersøges. Den model kendes fra andet arbejde med konsekvensvurderinger, det giver en stor ensartethed i sagsbehandlingen og gør det lettere for den enkelte at gå til, fordi man således arbejder mindre selvstændigt. Det kan være en fordel, hvis man kun laver en enkelt verdensmålskonsekvensvurdering om året. 'Følg-og-forklar'-modeller kan være udarbejdet helt enkelt som en almindelig tekstfil, man følger, men er ofte i form af en digital model.

Der er også potentiale i at øge graden af feedback. Finansministeriet trykprøver et antal konsekvensvurderinger, men alle screeninger og konsekvensvurderinger testes ikke, og respondenterne i denne

undersøgelse tilkendegiver, at de ikke overlever feedback, hverken i forhold til om screening og konsekvensvurderinger foretages – eller kvaliteten af denne. Feedback kan øges ved at indgå i dialog om individuelle tiltag. Man kan også samle tovholderne fra de forskellige departementer og give kollektiv feedback.

Øget transparens vil kunne inspirere andre departementer til at intensivere deres arbejde med konsekvensvurderinger. Der er gode erfaringer fra bl.a. ligestillingsområdet med at lave en årlig rapport, hvor man deler årets vurderinger og samler kredsen, der har været udførende på dem.

Samtidig kan man med fordel strukturere vejledningen, så ressourcerne bruges klogest muligt. Finansministeriets vejledning om konsekvensvurderinger peger faktisk på, at man med fordel kan henviser til andre konsekvensvurderinger, hvis det er hensigtsmæssigt (se boks 3). Det kan eksempelvis være, hvis et givent forslag har stor effekt for havmiljøet, at man blot henviser til den miljømæssige vurdering.

En styrkelse af de administrative rammer kan ikke stå alene, men skal ses som en del af et større løft af området. En vurdering af det præcise ressourceforbrug ville kræve en nærmere kortlægning af arbejdsgangene i Finansministeriet. Implementering af en 'følg-og-forklar'-model vil sandsynligvis kræve nye midler til udvikling og implementering (særligt hvis man vælger en digitaliseret udgave).

4.3 Sæt fokus på det negative

Gennemgangen af konsekvensvurderinger har vist, at der langt overvejende vurderes for positive konsekvenser. Embedsmændene vurderer, om lovforslaget *fremmer* et eller flere mål.

En respondent påpegede, at vurderingerne opleves overflødige, fordi loven skrives med det formål at ændre noget til 'det bedre'. Dermed fremmer forslaget de mål, ministeriet har ressort for. For at øge værdiskabelsen ved konsekvensvurderingerne og sikre, at de styrker beslutningsgrundlaget i lovgivningsprocessen, kunne man begrænse konsekvensvurderingerne til at fokusere på mulige negative konsekvenser (tilsigtede og utilsigtede). Hvis man begrænser undersøgelsesfeltet til negative konsekvenser, vil det dog også, alt andet lige, give bias, og risiko for ensidig fremstilling.

En anden mulig løsningsmodel vil være at begrænse konsekvensvurderingen til de såkaldte 'problem-mål', som er de mål, hvor Danmark er langt fra målopfyldelse. Det vil rette politisk og administrativ fokus mod de mest presserende indsatsområder. Det er ikke en løsning, som respondenterne selv har fremhævet, men fra et ressourceperspektiv er løsningen relevant, fordi den målretter indsatsen.

Screening for og vurdering af negative konsekvenser kræver dybere kendskab til verdensmålsarbejdet, fordi det ofte vil kræve, at man arbejder uden for 'egne' mål. En sådan tilgang kunne give en mere holistisk tilgang til verdensmålvurderingerne, hvilket er i god overensstemmelse med filosofien

bag hele rammen. Man vil ende med at holde risikoen for negative konsekvenser op imod lovens overordnede formål og lave en politisk afvejning. Det vil styrke beslutningsgrundlaget, fordi flere risici og nuancer bringes i spil. Det er en risiko, der bør inddrages i den samlede vurdering af en mulig vej fremad.

Det vil samtidig kræve en dybere forståelse af målene, og hvordan de hænger sammen, end der nødvendigvis er i de enkelte ressortministerier, som overvejende har tilkendegivet, at de ikke har specialviden på området. En sådan tilgang ville derfor fordre, at man enten laver et bredt kompetenceløft; en styrket administrativ ramme (se afsnit 3.1.) eller samler konsekvensvurderingerne i en specialenhed, som understøtter vurderingerne fra centralt hold. En tværgående specialenhed er også en måde at imødekomme bias-problematikkerne, som holder fokus på det positive.

En ændret smallere fokus vil ikke i sig selv fordre et øget ressourcetræk, men Rambølls analyse indikerer, at ressourceforbruget i forbindelse med konsekvensvurderinger for nuværende er relativt begrænset. Vælger man derfor en løsning med en tværgående specialenhed, vil der sandsynligvis skulle tilføjes yderligere administrative ressourcer. Et bredt kompetenceløft, fx i form af internt kursus for tovholdere, ville også kræve ekstra ressourcer til udvikling af kursusmateriale og afholdelse af kursus.

5. Forslag til videre arbejde

Med udgangspunkt i dette notat 1 og udarbejdelse af semistrukturerede interviews med en række folketingspolitikere, vil der blive udarbejdet et notat 2. Formålet med notat 2 vil være overordnet at bidrage til en revision af screeningsdelen i vejledningen til konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. Da der på nuværende tidspunkt er identificeret en mangel på en fælles forståelse af, hvornår et lovforslag skal vurderes, vil notat 2 bidrage til løsningsforslag af screeningsdelen. For at sikre anvendeligheden og fremtidssikring af principperne bag verdensmålscreeninger fremadrettet vil Rambøll samle et Sounding Board til udarbejdelse af notat 2.

Sounding Board har til formål at kvalitetssikre de principper, som er udarbejdet på baggrund af det indledende arbejde. Det er også en mulighed for at komme med nye perspektiver. Dermed vil notat 2 indeholde: 1) to udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier og 2) bilag med udkast til beslutningstræ til den fremadrettede screeningsproces.

Der kan med fordel også integreres et internationalt aspekt i det videre arbejde, hvilket kan bidrage med gavnlig inspiration fra andre lande i revisionen af screeningskriterierne. Dette er uden for scope af dette projekt, men kunne være et nyttigt supplerende næste skridt. Tyskland er et godt eksempel på international læring, fordi de har udviklet et digitalt værktøj, hvor man via en hjemmeside kan screene sit lovforslag i forhold til de 17 verdensmål. Værktøjet er sat op som et beslutningstræ, hvor

man først forholder sig til relevansen af det konkrete verdensmål i forhold til lovforslaget. Hvis verdensmålet findes relevant, går man videre til at forholde sig til delmålene samt forholde sig til, om lovforslaget har en signifikant konsekvens for verdensmålet.

Overordnet set er det på europæisk plan en klar ambition at integrere verdensmålene i mekanismer af konsekvensvurderinger af lovforslag, også kendt som Regulatory Impact Assessment (RIA). I 2021 har Kommissionen fx integreret verdensmålene og opdateret onlineværktøjskassen om bedre regulering og konsekvensanalyse i overensstemmelse hermed. OECD har ligeledes udgivet vejledninger og samlinger af god praksis på området.

6. Kildeliste

Finansministeriet, 2021. VEJ nr 9409 af 03/06/2021: *Vejledning om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FNs verdensmål for bæredygtig udvikling.* [Link](#)

Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen: *Ministeriernes arbejde med FNs Verdensmål i Danmark* [Link](#)

Altinget.dk *"Ekspert: Indfør dokumentationskrav for verdensmålsscreening af lovforslag"* (26/8/2022) [Link](#)

Altinget.dk *"Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene"* (23/1/2023) [Link](#)

Altinget.dk *"Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene"* (23/1/2023) [Link](#)

Altinget.dk *"Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene"* (23/1/2023) [Link](#)

Finansministeriet, 2021. *"Regeringen styrker fokus på verdensmål i lovarbejdet"* [Link](#)

7. Bilag

Bilag 1: Interviewguide til ekspertinterview

Præsentation

- Vil du give en kort introduktion til dig selv? (Navn, organisation, funktion og din relation til konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene)

Kortlægning af praksis

- Hvordan foregår en konsekvensvurdering i forhold til verdensmål?
- Hvilke procesmæssige og kompetencemæssige krav stiller en konsekvensvurdering i forhold til verdensmålene til embedsværket?
- Hvordan vurderer du processen bag en konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til verdensmålene? Er de forankret det rigtige sted?
- Hvordan undgår man bias i de nuværende processer i og med at det ministerie, der fremstiller lovforslag, også er dem, der skal foretage screening og vurderinger?
- Hvordan kunne en skriftlig dokumentation af vurderinger se ud?
- Hvordan snakker de forskellige ministerier sammen om metodikken, de hver især bruger til at foretage konsekvensvurderinger?

Barriere og drivkræfter for konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene

- Hvilke drivkræfter ser du være bærende for de konsekvensvurderinger, der foretages af lovforslag i forhold til verdensmålene?
- Hvilke barrierer ser du som væsentlige for, at der er så få lovforslag, der konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene?
- Hvordan håndteres de forskellige barrierer?
- Hvorfor tror du, at så få lovforslag bliver vurderet for negative konsekvenser?

Input til gode løsninger/greb

- Hvilke processuelle ændringer ser du kunne være givende for, at en større andel af lovforslag dels bliver konsekvensvurderet, dels bliver vurderet i forhold til både positive og negative konsekvenser?
- Hvor skal ændringerne være forankret?
- Hvordan kunne man bedst muligt dokumentere processen bag en konsekvensvurdering af et lovforslag i forhold til verdensmålene?
- Er der andre ændringer, du ser som givende?

Andet

- Er der andet, vi ikke er kommet ind på i dette interview, som du gerne vil tilføje?

Bilag 2: Interviewguide til interview af embedsmænd

INTRODUKTION TIL INTERVIEWET

- Interviewet foregår **virtuelt** og gennemføres af en markedsdirektør fra Rambøll.
- Interviewet vil tage **ca. 60 minutter**.
- Der er **ingen** krav til forberedelse.
- Informanterne sikres anonymitet ved deltagelsen. Dette indebærer, at ingen data og udsagn er personhenførbare samt at brug af citater tilsvarende anonymiseres.
- Selve interviewet vil foregå på den måde, at kun interviewer fra Rambøll vil være til stede sammen med den pågældende informant.
- Interviewene optages undervejs for at sikre dels fuld transparens, dels at alle nuancer i forhold til udsagn og perspektiver kommer med uden fortolkning på stedet.
- Efterfølgende transskriberes interviewene, og disse sendes til gennemsyn og godkendelse hos informanten.
- Transskriptionen vil udelukkende være tilgængelig for Rambølls konsulentteam og opbevares og slettes i henhold til GDPR-regler.

INTERVIEWSPØRGSMÅL

Introduktion
<ul style="list-style-type: none">• Navn• Organisation• Funktion• Relation til konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene?
Kortlægning af praksis
<ul style="list-style-type: none">• Helt overordnet, hvordan vurderer du processen bag SDG-vurderinger af verdensmål?• Hvordan understøtter I konsekvensvurderingerne af lovforslag i forhold til verdensmålene?• Hvordan efterspørger I konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene?• Hvordan udvælger I, hvilke lovforslag der skal konsekvensvurderes?• Hvordan udvælger I, hvilke dele af lovgivningen der er særlig væsentlig at fokusere på?• Hvilke procesmæssige krav til embedsværket stiller en konsekvensvurdering i forhold til verdensmålene? Og er de processer på plads?• Hvilke kompetencemæssige krav stiller en konsekvensvurdering i forhold til verdensmålene til embedsværket? Og er de kompetencer til stede?• Hvordan undgår man bias i de nuværende processer, i og med at det ministerie, der fremstiller lovforslag, også er dem, der skal foretage screening og vurderinger?• Hvordan sikrer I, at alle verdensmål tages i betragtning for et lovforslag? Og hvis ikke – hvordan udvælger I så relevante verdensmål?• Hvilken forskel ville det gøre, hvis konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene var nedskrevet i materiel lovgivning i Danmark?• Hvordan følger I op på konsekvensvurderingerne?

- Hvordan sikrer man en ensartet proces for konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene? Både inden for ministeriet, men også på tværs af ministerierne.

Oplevede barrierer og drivkræfter

- Hvilke drivkræfter ser du være bærende for de konsekvensvurderinger, der foretages af lovforslag i forhold til verdensmålene?
- Hvordan understøttes de forskellige drivkræfter? (processer, tiltag etc.)
- Hvilke drivkræfter er der ved brug af kvalitative konsekvensvurderinger?
- Hvilke drivkræfter er der ved brug af kvantitative konsekvensvurderinger?

Barrierer og udfordringer

- Hvilke barrierer ser du som væsentlige for, at der er så få lovforslag, der konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene?
- Hvordan håndteres de forskellige barrierer?
- Hvilke tre barrierer er de vigtigste? Hvorfor?
- Hvordan tror du, at en skriftlig dokumentation af konsekvensvurderingerne ville kunne gøre en forskel for de identificeret barrierer?
- Hvorfor tror du, at så få lovforslag bliver vurderet for negative konsekvenser?
- Hvilke barrierer er der ved at lave kvalitative konsekvensvurderinger? Hvilke barrierer er der ved at bruge kvantitative konsekvensvurderinger?

Input til gode løsninger/greb

- Hvilke processuelle ændringer ser du kunne være givende for, at en større andel af lovforslag dels bliver konsekvensvurderet, dels bliver vurderet i forhold til både positive og negative konsekvenser?
- Hvor skal ændringerne være forankret?
- Hvordan kunne man bedst muligt dokumentere processen bag en konsekvensvurdering af et lovforslag i forhold til verdensmålene?
- Er der andre ændringer, du ser som givende?

Udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene

NOTAT 2

31. maj 2023



Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København S

Projektnavn **Notat 2 – Udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene**

T +45 5161 1000
<https://dk.ramboll.com>

Kundenavn **2030-panelet**

Dokumenttype **Notat**

Dato **31-05-2023**

Leverandør **Rambøll Management Consulting**

INDHOLD

1. Introduktion	4
2. Udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier	7
2.1 Problemprincippet	7
2.2 Paraplyprincippet	9
3. Anbefalede næste skridt	14
Bilag 1: Delnotat 1 – Analyse af barrierer og drivkræfter i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN’s verdensmål	17
Bilag 2: Udkast til beslutningstræ for screening af lovforslags konsekvenser for verdensmålene	28

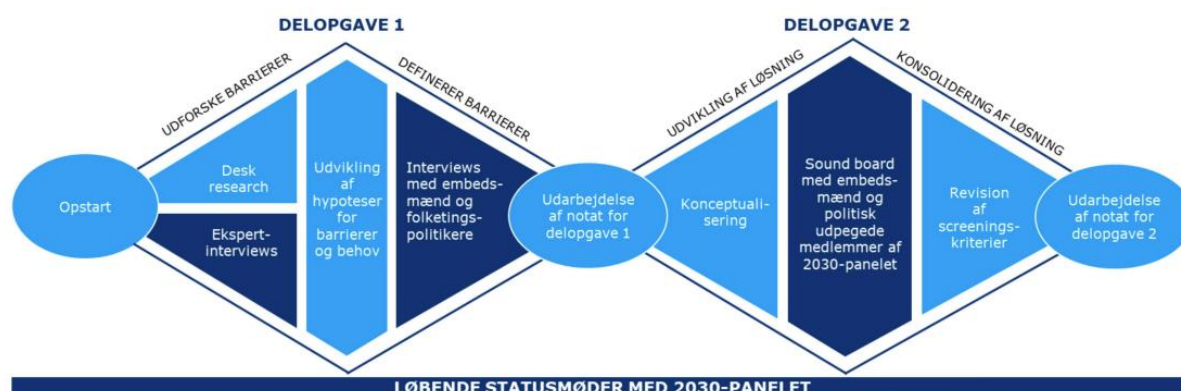
1. Introduktion

Formål og baggrund

2030-panelet har bedt Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) om at bidrage til fremme af konsekvensvurderinger af verdensmålene i forbindelse med ny lovgivning ved at identificere barrierer for embedsværket og politikere (delopgave 1) og på den baggrund udvikle løsninger, som kan styrke indsatsen for konsekvensvurderinger af lovforslag (delopgave 2).

Baggrunden for opgaven er, at 2030-panelet har gennemført en undersøgelse, der viser, at kvaliteten og antallet af konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er begrænset. Der konsekvensvurderes således nærmest udelukkende for positive konsekvenser, mens det er usikkert, om alle relevante lovforslag rent faktisk konsekvensvurderes, som det ellers er hensigten ifølge regeringens handlingsplan for FN's verdensmål fra juni 2021.

Rambøll har løst opgaven gennem en "double-diamond"-tilgang (se figur nedenfor), hvor hver diamant repræsenterer én delopgave hver.



Formålet med første delopgave var at identificere de vigtigste barrierer og drivkræfter for, at konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene bliver udført i tilstrækkeligt omfang og med tilstrækkelig kvalitet. Under delopgave 1 opsamlede Rambøll data gennem desk research, ekspert- og embedsmandsinterviews, som Rambøll dernæst analyserede og formidlede i delnotat 1 (vedlagt som bilag 1).

I forlængelse af leverancen af delnotat 1 afholdt Rambøll et dialogmøde med styregruppen samt tre interviews med Folketingsmedlemmer fra 2030-netværket, hvilket gav yderligere inputs til, hvordan det fremadrettede arbejde med konsekvensvurderingerne med fordel kan gribes an. Disse inputs samt de analytiske fund under delopgave 1 har udgjort fundamentet under delopgave 2. Her har Rambøll udarbejdet indeværende notat med to udkast til forslag om revidering af de screeningskriterier, som embedsmænd anvender til at afgøre, om et givent lovforslag bør konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene eller ej. Med henblik på at kvalitetssikre konceptualiseringerne har et sounding board

med udvalgte embedsmænd og 2030-panelister givet grundig feedback på konceptualiseringerne. Denne feedback fremgår i forbindelse med præsentationen af de respektive udkast til revideringer af screeningskriterierne.

Dette notat er således opgavens afsluttende kapitel. Her findes forslag og anbefalinger om revision af screeningsarbejdet og model for beslutningstræ (bilag 2) til brug i det fremadrettede arbejde.

Yderligere data og input

I tillæg til de resultater, som er fremlagt i notat 1, har Rambøll i april og maj 2023 indsamlet input fra tre forskellige kilder, som har kvalificeret indeværende notats anbefalinger ift. næste skridt:

a) Dialogmøde med styregruppen

Der blev den 13. april holdt møde med styregruppen. Hovedkonklusionen var, at der bør arbejdes på at øge den politiske efterspørgsel efter konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene. Et virkemiddel kan være, at 2030-panelets aktører fast inkorporerer konsekvensvurderingerne i deres høringssvar under lovgivningsprocesser. I forlængelse heraf, pegede styregruppen på at det bør undersøges, hvilke politiske værdi folketingspolitikere oplever af konsekvensvurderingerne. Styregruppen understregede også, at konsekvensvurderingerne bliver mere målrettede/fokuserede.

b) Interviews med tre folketingsmedlemmer fra 2030-netværket

Rambøll afholdt i maj måned tre individuelle interviews med medlemmer fra Folketinget. Alle tre er medlemmer af 2030 netværket. Hovedkonklusionerne fra interviewene var at arbejdet med verdensmålene er meget personafhængigt og har været nedprioriteret grundet COVID-19 og efter Folketingsvalget, hvor drivende folketingsmedlemmer har forladt Folketinget. De nye medlemmer af Folketinget fortæller, at de mangler kendskab til verdensmålskonsekvensvurderingerne, og derfor ikke efterspørger dem.

Helt centralt er det, at alle tre politikere understregede at konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene bidrager med politisk værdi, og kan bruges som et redskab til at løfte verdensmålsdagsordenen over for regeringen.

c) Sounding board med udvalgte embedsmænd og medlemmer af 2030-panelet

Der blev den 17. maj afholdt sounding board med udvalgte embedsmænd og medlemmer af 2030-panelet. Hovedkonklusionerne var, at det er essentielt, at forslag til ændringer i praksis ikke øger den administrative byrde, fordi det vil hæmme udbredelsen og kvaliteten. Der er en række faktorer, som understøtter denne konklusion. Verdensmålsarbejdet skal ses i lyset af en hverdag med mange konkurrerende og presserende politiske dagsordener, så det er vigtigt, at

verdensmålskonsekvensvurderinger understøttes gennem en ført og gennemsigtig proces. Lovarbejde forgår oftest efter politisk bestilling og under tidspres, hvilke begrænser handlerummet. Endvidere skal man holde tidsperspektivet for øje, i forhold til forslag om at ændre eksisterende processer. Ændringer vil kræve beslutninger på forskellige niveauer, der vil kunne forsinke arbejdet med at styrke konsekvensvurderinger.

De ovenstående resultater, understøtter i overvejende grad konklusionerne fra barriere-analysen, men dog med den vigtige nuance, at de tre folketingspolitikere klart udtrykker ønske om at beholde verdensmålskonsekvensvurderinger. Dette modererer udsagnet om manglen på politisk efterspørgsel og indikerer, at verdensmålskonsekvensvurderingerne bidrager med politisk værdi.

Tidsperspektiv

Alle 193 medlemslande af FN tiltrådte verdensmålene i 2015 på FN's topmøde for bæredygtig udvikling. Danmark har dermed forpligtet sig til at arbejde hen imod målene i den 15-årige periode, der er mellem godkendelsen af målene og deres udløb. Overordnet set tog man i Danmark taget godt imod målene, som bl.a. i erhvervslivet er blevet en meget synlig markør for en virksomheds bæredygtighedsambitioner. Men som de indledende elementer i denne undersøgelse også viser (se bilag 1) er den politiske interesse for nedadgående, hvilket er en central forudsætning for arbejdet med at fremme konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene.

Tidsperspektivet er vigtigt i overvejelserne om hvordan konsekvensvurderingerne bedst fremmes. Der er cirka seks år til, at verdenssamfundet skal vurdere om verdensmålene er opfyldt. Hvis den politiske efterspørgsel skal øges, kan man eksempelvis arbejde med at minde om den relativt korte tidshorisont frem mod 2030 og derved understrege oplevelsen af *urgency*, som bør fremme indsatserne. Det relativt korte tidsperspektiv betyder også, at justeringer til det administrative system skal være realiserbare på kort sigt, for at nye procedurer kan falde på plads, tage effekt og skabe værdi.

Netop det begrænsede tidsperspektiv var sounding boardet optaget af. Boardet gav udtryk for, at det er en grundlæggende udfordring, at en potentiel revision af vejledningen om konsekvensvurderinger i forhold til FN's verdensmål vil forventes at tage substantiel tid at effektuere. Det skyldes, at en politisk sag først skal gennemføres, hvorefter den ændrede sagsbehandlingsproces skal implementeres. Det skaber en opmærksomhed om, at det forventede udbytte ved en revideret vejledning skal stå mål med den politiske og administrative byrde, som ændringen eventuelt medfører.

2. Udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier

I nærværende afsnit præsenteres to udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier, som uddybes nedenfor. De to udkast kaldes henholdsvis "*Problemprincippet*" og "*Paraplyprincippet*".

Udkastene er tiltænkt at kunne blive inddraget i en revideret praksis for screening og udarbejdelse af konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene.

Begge udkast tager afsæt i de barrierer, som er identificeret i delnotat 1 og sigter mod hensigtsmæssig tilgang til screening af konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene. Det underliggende formål med begge principper er således at koncentrere embedsmændenes tid mod bestemte delmål, hvor effekten af en eventuel konsekvensvurdering kan forventes at være størst. På den måde tager de foreslåede principper højde for, at tiden er knap i forbindelse med lovprocesserne.

Dog adskiller de to principper sig ved, at problemprincippet kræver en revision af den eksisterende vejledning, mens paraplyprincippet snarere skal forstås som et understøttende tiltag *ved siden af* den eksisterende vejledning.

2.1 Problemprincippet

Barriereanalysen i delnotat 1 viste, at embedsmænd mangler viden om, hvordan man arbejder med verdensmålene. Derfor kan det for embedsmændene virke som en stor arbejdsbyrde at screene og evt. konsekvensvurdere lovforslag efter samtlige 17 temaer og 169 delmål under FN's verdensmål.

I dag skal embedsmænd med ansvar for en lovproces i udgangspunktet¹ tage højde for alle disse temaer og delmål – også de delmål, hvor Danmark klarer det godt. Med "*problemprincippet*" ændres screeningskriterierne, så ministerierne *udelukkende* skal screene lovforslag inden for afgrænsede "*problemmål*". Disse problemmål kan *enten* defineres ved a) at trække på Danmarks Statistiks overblik over Danmarks målopfyldelsen² – *eller* b) prioriteres politisk.

- a) Den første definition af problemmål trækker som sagt på Danmarks Statistiks årlige opgørelse over Danmarks målopfyldelse. Som led i problemprincippet foreslås det med denne definition, at arbejdet med verdensmålskonsekvensvurderinger *ikke* fremadrettet udføres for de delmål, hvor Danmark er i "*grøn*" og således udvikler sig i overensstemmelse med FN-målene. Dermed vil genstandsfeltet for konsekvensvurdering i forhold til verdensmålene blive indsnævret markant ved, at antallet af potentielt relevante delmål reduceres i forbindelse med screening og udførelse af verdensmålskonsekvensvurderingerne.
- b) I den anden definition fastsættes "*problemmålene*" i stedet på baggrund af en politisk prioritering af de områder, som skal være omfattet af verdensmålskonsekvensvurderingerne. På

¹ Med undtagelse af delmål omhandlende *implementeringen* af verdensmål, der overvejende vedrører udviklingsfinansiering. Disse delmål er som udgangspunkt kun relevante for lovforslag, der vedrører udviklingsfinansiering.

² Se overblikket her: <https://www.dst.dk/da/Statistik/temaer/SDG/overblik-over-verdensmaal>

den måde sikres det, at arbejdet med konsekvensvurderingerne fokuseres mod de områder, som interesser målgruppen – nemlig folketingsmedlemmerne.

Begge definitioner af problem mål forudsætter en opfølgning på, om de udvalgte mål fortsat er de rigtige over tid. Problemprincippet har således et indbygget dynamisk element.

Fordele ved problemprincippet

En fordel ved indsnævringen via begge definitioner af problem mål er, at de forventes at fokusere indsatsen mod de områder, som er mest relevante i en dansk kontekst. Den datadrevne definition sikrer relevansen ved, at indsatsen målrettes de områder, hvor Danmark halter bagefter; den politiske definition sikrer relevans ved, at der er politisk interesse for de områder, der konsekvensvurderes inden for.

Desuden forenkles ressortministerierne opgave i forbindelse med verdensmålskonsekvensvurderinger. Det skyldes, at vejledningen i så fald klart vil angive, om hvert enkelt delmål er inden for scope af konsekvensvurderingerne.

I dag giver vejledningen et betydeligt fortolkningsrum for ressortministerierne med hensyn til relevans og væsentlighed. Dette fortolkningsrum vil blive indsnævret ved implementering af problemprincippet. På den måde sikres samtidig større transparens omkring kriterierne for udvælgelsen af lovforslag, der konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene end tilfældet er i dag.







Ulemper ved problemprincippet

Problemprincippet har dog en række ulemper. På det principielle plan har problemprincippet karakter af "cherry-picking", hvor man mister forbindelsen til den holistiske tankegang, som verdensmålene er et udtryk for. Man risikerer således grundlæggende at fjerne selve grundlaget for at udføre verdensmålskonsekvensvurderinger, som i modsætning til de øvrige eksisterende konsekvensvurderinger netop er tiltænkt at bidrage med værdi ved at tænke på tværs af temaer og problemområder.

Ifølge sounding boardet er princippet dynamiske karakter en operationel udfordring. En årlig politisk prioriteringsøvelse vil skabe et politisk merarbejde, og man vanskeliggør samtidig muligheden for at få et entydigt sammenligningsgrundlag i opgørelser af lovforslags betydning for verdensmålene over tid. Dermed er sounding boardet skeptisk over for, om problemprincippet er operationelt nok til den politiske virkelighed.

Nedenstående tabel opsummerer de forventede fordele og ulemper forbundet med at inkorporere problemprincippet i vejledningen om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål.

Tabel 1: Fordele og ulemper ved Problemprincippet

Problemprincippet	
Fordele	Ulemper
 <p>Fokuseret indsats mod mest relevante områder i dansk kontekst</p>	 <p>Cherry-picking til skade for holistisk tankegang bag verdensmål</p>
 <p>Forenkling af embedsmænds arbejde</p>	 <p>Markant operationel udfordring grundet behov for løbende opfølgning</p>
 <p>Mindre fortolkningsrum skaber større transparens omkring screeningskriterier</p>	 <p>Sammenligningsgrundlag forringes over tid</p>

2.2 Paraplyprincippet

Verdensmålenes grundtanke er, at de ligger som en paraply over de mange globale udviklingsdagsordener. På lignende vis kan verdensmålskonsekvensvurderingerne være det redskab som sikrer, at man i det lovforberedende arbejde kommer hele vejen rundt om verdensmålene.

Hvis et verdensmål behandles igennem en anden konsekvensvurdering, skal den – i princippet – ikke vurderes selvstændigt i dag, og verdensmålenes holistiske karakter gør, at målopfyldelse ofte indirekte behandles og vurderes igennem andre konsekvensvurderinger. Det italesættes således allerede i vejledningen om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling³, at *"der kan være tematiske sammenfald mellem verdensmålene og eksisterende punkter i lovforslag"* i form af øvrige indhold i øvrige gennemførte konsekvensvurderinger. I sådanne tilfælde kan *"punktet om verdensmålene begrænses til at omfatte en bemærkning om, at lovforslaget vurderes at have positive eller negative konsekvenser for opfyldelsen af et nærmere angivet delmål"*.

Vejledningen stemmer dog ikke overens med den *praksis*, som embedsmændene beskriver (se evt. bilag 1). Af bilag 1 fremgår det nemlig, at embedsmændene i vidt omfang oplever opgaven med konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene som uoverskuelig og uhåndgribelig i kraft af de mange temaer og delmål, som de skal forholde sig til. Det er netop denne barriere for konsekvensvurderingerne, som paraplyprincippet er fokuseret på at nedbryde.

³ Vejledningen findes gennem [dette link](#).

Med paraplyprincippet holder man fast i den holistiske grundtanke og lader derfor fortsat samtlige temaer og delmål være en del af screening og udførelse af verdensmålskonsekvensvurderingerne. Men samtidig styrkes embedsværkets mulighed for at lykkes med fremgangsmåden ved at fokusere processen hen mod de verdensmål, som *ikke* kan forventes at være afdækket af øvrige konsekvensvurderinger.

Paraplyprincippet består af to dele:

- 1) Kortlægning af temaer i øvrige konsekvensvurderinger
- 2) Styrket vejledende materiale og opfølgning

De to dele beskrives i nedenstående afsnit.

1) Kortlægning af temaer i obligatoriske konsekvensvurderinger

Det ene greb i paraplyprincippet er at stille en kortlægning af forholdet mellem verdensmålskonsekvensvurderinger og de øvrige eksisterende konsekvensvurderinger til rådighed for embedsværket. Kortlægningen skal gøre det nemmere for embedsmændene at identificere overlap mellem øvrige konsekvensvurderinger og verdensmålskonsekvensvurderinger – allerede i forbindelse med screeningsprocessen. Samtidig skal det fremgå af kortlægningen, hvilke dele af verdensmålene, som *ikke* kan forventes at være belyst gennem øvrige konsekvensvurderinger.

Anvendelsen af kortlægningen vil betyde, at den enkelte embedsmand bliver gjort opmærksom på, at vedkommende allerede med stor sandsynlighed kan have screenet for konsekvenser inden for en række verdensmål gennem øvrige konsekvensvurderinger. På den måde kan kortlægningen medvirke til, at den enkelte embedsmand anvender sin tid på at foretage en mere grundig screening og evt. konsekvensvurdering af de tilbageværende verdensmål.

En forudsætning for at indføre paraplyprincippet er således at kortlægge de temaer og delmål under verdensmålene, som de øvrige konsekvensvurderinger dækker i dag. Formålet med en sådan kortlægning er at sikre, at indførelsen af paraplyprincippet ikke fører til, at vigtige delmål utilsigtet falder ud af konsekvensvurderingerne som helhed. Rambøll har udarbejdet nedenstående skitse til et eksempel på en målkortlægning, der identificerer de mål, som allerede er afdækket i eksisterende konsekvensvurderinger.

Tabel 2: Skitse til eksempel på målkortlægning

Eksisterende konsekvensvurdering	Korresponderende mål	Øvrige dækkede delmål
Miljømæssige konsekvenser	Mål 12: Ansvarligt forbrug og produktion Mål 13: Klimainsats Mål 14: Livet i havet Mål 15: Livet på land	Delvist også dække 6.3 om vandkvalitet og 6.6 om vand økosystemer 'rent vand og sanitet' Delvist også 11 (11.6 om negative miljøbelastning) Delvist også 3 (3.9 om kemikalier og forurening)
Erhvervsmæssige konsekvenser	Mål 8: Anstændige jobs og økonomisk vækst Mål 9: Industri, innovation og infrastruktur	
Ligestillingsmæssige konsekvenser	Mål 5: Ligestilling mellem kønnene	Dækker delvis også 4 (4.5. om lige adgang til uddannelse)

Udkast til resterende overordnede temaer, der fokuseres på i forbindelse med konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene

Mål 1	Afskaf fattigdom
Mål 2	Stop sult
Mål 3	Sundhed og trivsel
Mål 4	Kvalitetsuddannelse
Mål 7	Bæredygtig energi
Mål 10	Mindre ulighed
Mål 16	Fred, retfærdighed og stærke institutioner
Mål 17	Partnerskaber for handling

Det skal understreges, at indholdet i tabel 2 er en skitse, og der bør derfor arbejdes videre med at sikre, at kortlægningen på korrekt vis identificerer de temaer og delmål, som allerede i væsentligt omfang er dækket af de øvrige konsekvensvurderinger.

2) Styrke processen og det understøttende materiale

Det er rapportens anbefaling, at processerne omkring konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene skal styrkes på flere måder.

For det første foreslår Rambøll som led i paraplyprincippet, at den ovenfor beskrevne kortlægning omsættes til et konkret beslutningstræ, hvor embedsmænd kan støtte sig til en fast proces i forbindelse med screening for konsekvenser for verdensmålene. Beslutningstræet skal sikre, at screeningsprocessen bliver mere operationel end tilfældet er i dag og samtidig gøre embedsmænd opmærksomme på snitfladerne mellem konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene og øvrige konsekvensvurderinger. Bilag 2 udgør et udkast til, hvordan et sådant beslutningstræ kunne se ud.

For det andet foreslår Rambøll at styrke opfølgningen på verdensmålskonsekvensvurderingerne. I barriereanalysen havde de interviewede embedsmænd ikke oplevet en kvalitetssikring af deres arbejde med verdensmålskonsekvensvurderinger fra det ansvarlige ressortministerium. For at styrke gennemsigtigheden og incitamentet til at udføre konsekvensvurderinger af tilfredsstillende kvalitet kan man med fordel søge inspiration i tilgangen fra konsekvensvurderinger i forhold til ligestilling, hvor der udgives en årlig statusrapport over arbejdet.

Fordele ved paraplyprincippet

Den primære fordel forbundet med paraplyprincippet er den brede og holistiske tilgang til screening af verdensmålene fastholdes samtidig med, at ressourcebelastningen reduceres mest muligt ved at bygge på andre screeninger i forhold til verdensmålene. Med paraplyprincippet fokuseres embedsmændenes indsats mod at afdække de mål som ikke screenes i de øvrige konsekvensvurderinger frem for at gentage arbejdet forbundet med øvrige konsekvensvurderinger. Det forventes dermed, at paraplyprincippet kan medføre, at indsatsen i forhold til verdensmålskonsekvensvurderingerne vil blive mere fokuseret på at skabe politisk merværdi, end tilfældet er i dag.

Sammenlignet med problempincippet indeholder paraplyprincippet dermed den fordel, at man både fokuserer indsatsen – men samtidig når "hele vejen rundt" om verdensmålene. Alle verdensmål er med paraplyprincippet således fortsat tiltænkt at blive overvejet – enten direkte gennem verdensmålskonsekvensvurderingerne eller indirekte gennem de øvrige konsekvensvurderinger.

Derudover er paraplyprincippet af mindre dynamisk karakter end problempincippet. Paraplyprincippet kræver derfor mindre løbende opfølgning end problempincippet, hvilket gør paraplyprincippet mere operationelt i praksis. Princippet kræver ikke en revision af vejledningen, hvilke sparer tid og ressourcer.

Endelig tager paraplyprincippet i vidt omfang højde for, at sounding boardet ikke anså det for ønskeligt at foretage en større revision af, hvad verdensmålskonsekvensvurderinger skal indeholde, men snarere efterspurgte mere støtte til gennemførelse af processen.

Ulemper ved paraplyprincippet








Selvom paraplyprincippet sigter mod fortsat at nå "hele vejen rundt" om verdensmålene, vil en risiko for den mere fokuserede indsats være, at nogle nuancer inden for verdensmålene vil gå tabt. Det skyldes, at fokus for de eksisterende konsekvensvurderinger ikke er helt identiske med verdensmålene. Dette kan evt. afhjælpes ved at udarbejde supplerende spørgsmål til de øvrige eksisterende vurderinger for at sikre, at udvalgte delmål ikke falder mellem to stole som følge af paraplyprincippet.

En anden ulempe ved paraplyprincippet er, at det kræver en grundig analyse af, hvordan de eksisterende konsekvensvurderinger udføres i dag, hvis man vil være sikker på at nå hele vejen rundt om verdensmålene. Sounding boardet gav dog udtryk for, at en egentlig revision af den eksisterende vejledning ville være meget administrativt og tidsmæssigt byrdefuld. Sammenlignet med en revision af den eksisterende vejledning vurderes det dermed, at ressourcerne er givet bedre ud til paraplyprincippet, der som nævnt sigter mod at styrke det understøttende materiale frem for at revidere selve vejledningen.

Endelig medfører paraplyprincippet en risiko for, at verdensmålskonsekvensvurderingerne udvandes og mister synlighed. Det skyldes, at øvrige konsekvensvurderinger med paraplyprincippet får "forrang", idet princippet indebærer, at fokus kun skal lægges på de verdensmål, som ikke allerede er omfattet af øvrige konsekvensvurderinger.

Fordele og ulemper ved paraplyprincippet er opsummeret i nedenstående tabel.

Table 3: Fordele og ulemper ved paraplyprincippet

Paraplyprincippet	
Fordele	Ulemper
 <p>Reduktion af dobbeltarbejde</p>	 <p>Eksisterende screeninger, der bygges på, dækker ikke i alle tilfælde alle aspekter af verdensmålene</p>
 <p>Alle verdensmål betragtes fortsat enten direkte/indirekte</p>	 <p>Kræver en grundig kortlægning af overlap ml. verdensmål og eksisterende konsekvensvurderinger</p>
 <p>Er i et vist omfang allerede indtænkt i eksisterende vejledning</p>	 <p>Verdensmålene risikerer at miste synlighed ved, at øvrige konsekvensvurderinger får "forrang"</p>
 <p>Mere operationelt end problemprincip (kræver ikke ændret vejledning)</p>	

Rambøll anbefaler, at 2030-panelet arbejder videre med paraplyprincippet frem for problemprincippet. Det skyldes primært, at paraplyprincippet i modsætning til problemprincippet fortsat vil sikre en tilgang, hvor samtlige verdensmål bliver konsekvensvurderet – enten indirekte gennem eksisterende konsekvensvurderinger eller direkte gennem verdensmålskonsekvensvurderinger. Samtidig gav sounding boardet udtryk for, at paraplyprincippet ligger tættere op ad den nuværende praksis for konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene og kræver mindre administrative ændringer. Dette giver en klar fordel i lyset af det overordnede tidsperspektiv for verdensmålene og korresponderer til input fra embedsværket ift. til deres begrænsede ressourcer og tidspres.

Det anbefales derfor, at man i stedet for at omskrive vejledningen udarbejder en frivillig guide til embedsmænd, der bygger på rationalerne optegnet i paraplyprincippet.

3. Anbefalede næste skridt

I dette afsnit optegnes de næste skridt, som 2030-panelet med fordel kan iværksætte med henblik på at nå panelets to målsætninger om arbejdet med konsekvensvurderinger af verdensmålene. De to målsætninger lyder:

- 1) At alle lovforslag, der falder inden for Danmarks problemsmål, samt større, nye lovforslag skal konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene
- 2) Konsekvensvurderinger skal altid vurdere for både positive og negative konsekvenser

På baggrund af inputs fra interviews, styregruppen samt sounding boardet har Rambøll identificeret en række næste skridt, som 2030-panelet med fordel kan tage med henblik på at forfølge de to målsætninger. De næste skridt deles op i tre spor, hvor det ene sigter mod at øge den politiske efterspørgsel på verdensmålskonsekvensvurderinger, det andet har fokus på arbejdet med at forankre paraplyprincippet i praksis, mens det tredje spor omhandler et kompetenceløft til embedsværkets arbejde.

Næste skridt: Politisk efterspørgsel

Barriereanalysen viste, at den største barriere for styrkede konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er, at embedsmændene oplever den politiske efterspørgsel på disse konsekvensvurderinger som yderst begrænset i dag, og at indsatsen samlet set er kompleks. Når embedsmændene ikke oplever en efterspørgsel fra deres overordnede, har de således utilstrækkelig motivation til at lægge den krævede indsats i konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene.

Det er derfor Rambølls vurdering, at 2030-panelet bør arbejde fokuseret mod at øge den politiske efterspørgsel for at forfølge deres to målsætninger, som er nævnt ovenfor.

2030-panelet kan med fordel anvende høringer i forbindelse med lovforslag som et greb for at skabe fokus på konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene. Når organisationerne repræsenteret i 2030-panelet indsender høringssvar til ministerierne i forbindelse med udkast til nye lovforslag, kan de

med fordel spørge ind til, om og hvordan det ansvarlige ressortministerium har foretaget konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene. Disse kommentarer kan enten formuleres som en generisk standardsætning, som kan indsættes i mange forskellige høringssvar, eller kobles mere specifikt til specifikke verdensmål, som kan blive påvirket af det pågældende lovforslag. Ved at stille kritiske spørgsmål til praksis kan høringssvarene være med til at etablere et pres for, at større lovforslag i højere grad konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene – og at disse konsekvensvurderinger samtidig tager højde for både positive og negative konsekvenser.

Arbejdet med at øge den politiske efterspørgsel kan derudover med fordel koncentreret mod at mobilisere udvalgte folketingspolitikere i 2030-netværket. Folketingsmedlemmer har mulighed for at sætte fokus på kvaliteten af konsekvensvurderingerne på to måder. For det første ved at løfte emnet op i drøftelserne i 2030-netværket. Dette kan i sig selv være med til at øge den politiske opmærksomhed på kvaliteten af konsekvensvurderingerne og også selve folketingsmedlemmernes bevidsthed om, at konsekvensvurderingerne faktisk eksisterer. For det andet kan folketingsmedlemmer stille §20-spørgsmål til kvaliteten af konsekvensvurderingerne. Dette medfører, at det ansvarlige ressortministerium skal forholde sig offentligt om praksis for udførelsen af konsekvensvurderingernes kvalitet. Netop sådanne §20-spørgsmål er blevet stillet i april 2023 og resulterede i, at regeringen bekræftede videreførelsen af praksis om at screene alle lovforslag for konsekvenser for verdensmålene.

Rambølls interviews med folketingsmedlemmer fra 2030-netværket viser, at det politiske arbejde med verdensmålene i høj grad drives af enkelte medlemmer af netværket, som sætter verdensmålene på dagsordenen. Samtidig gav de interviewede folketingspolitikere udtryk for, at konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene skaber værdi i deres parlamentariske arbejde. Derfor anbefaler Rambøll, at 2030-panelet arbejder med at skabe relationer til udvalgte folketingsmedlemmer, som prioriterer arbejdet med verdensmålene. Her kan 2030-panelet bidrage med forslag til §20-spørgsmål, som de pågældende folketingsmedlemmer kan stille, med henblik på at fastholde et politisk fokus på, at alle relevante lovforslag konsekvensvurderes i forhold til verdensmålene – og at konsekvensvurderinger beskriver både positive og negative konsekvenser.

Næste skridt: Kortlægning af konsekvensvurderinger og udarbejdelse af vejledningsmateriale

I 2030-panelets videre indsats for at få indarbejdet paraplyprincippet, som Rambøll anbefaler at arbejde videre med, er det derfor centralt at sørge for at få det ansvarlige ressortministerium til at bakke op om forslaget til praksisændringen. En vigtig præmis for at skabe denne opbakning er, at 2030-panelet arbejder videre med skitsen (se tabel 2, afsnit 2.2) over, hvilke verdensmål de eksisterende obligatoriske konsekvensvurderinger allerede afdækker.

Det foreslås derfor, at 2030-panelet udfører en kortlægning, hvor det er klart defineret, hvilke verdensmål, som der skal rettes fokus på i konsekvensvurderingerne – og hvilke, der i forvejen er afdækket af øvrige konsekvensvurderinger og dermed ikke behøver et dybdegående fokus fra embedsmændene. På baggrund af kortlægningen kan 2030-panelet dernæst spille et fokuseret udkast til paraplyprincippet, der fokuserer screeningskriterierne, ind til det ansvarlige ressortministerium. På

baggrund af kortlægningen kan beslutningstræet (se bilag 2) opdateres, så processen med at vurdere de resterende mål bliver mere ensartet, gennemsigtig og fokuseret.

Næste skridt: Øget kvalitet af konsekvensvurderinger gennem kompetenceløft

Udover at bidrage med et styrket vejledningsmateriale vurderer Rambøll, at 2030-panelet med fordel kan støtte op om kvaliteten af konsekvensvurderingerne gennem et kompetenceløft af embedsværket. Barriereanalysen viste nemlig, at de interviewede embedsmænd ikke oplevede at have de tilstrækkelige kompetencer og erfaring til at gennemføre konsekvensvurderinger ift. verdensmålene af tilfredsstillende kvalitet.

Indsatsen for et kompetenceløft kan gennemføres igennem en række forskellige tiltag. Én oplagt tilgang er, at 2030-panelet udbyder et kursus eller webinar, som kan formidle formålet og de vigtigste fokuspunkter for embedsmænd, som skal udføre konsekvensvurderingerne i forbindelse med lovprocesser. Alternativt kan 2030-panelet anbefale det ansvarlige ressortministerium at udpege en ressourceperson, som kan bistå embedsmændene med rådgivning og vejledning i forbindelse med screening og udførelse af konsekvensvurderingerne. Endelig kan 2030-panelet med fordel kigge mod compliancearbejdet, som har udviklet en række løsninger i form af fx elektroniske beslutningstræer, som understøtter obligatoriske compliance-processer i erhvervslivet.

Bilag 1: Delnotat 1 – Analyse af barrierer og drivkræfter i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål

1. Introduktion og formål med opgaven

2030-panelet har bedt Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) om at bidrage til fremme af konsekvensvurderinger af verdensmålene i forbindelse med ny lovgivning ved at identificere barrierer for embedsværket og politikere og deraf udvikle løsninger, som kan opdatere indsatsen for konsekvensvurderinger af lovforslag.

Nærværende notat er opsummeringen af den første del af opgaveløsningen, nemlig et overblik over de barrierer, som på nuværende tidspunkt står i vejen for en systematisk vurdering af alle relevante lovforslag samt en summering af tre mulige løsningsrammer.

Over de sidste fem år har der været en intensiveret indsats for at konsekvensvurdere ny lovgivning i forhold til verdensmålene. I 2017-2020 blev der gennemført en forsøgsordning, hvor der blev foretaget konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene af fire fremsatte lovforslag (Statsrevisorerne, 2020-2021)⁴. I 2021 fremsatte den daværende regering en handlingsplan for FN's verdensmål, hvilket udvidede omfanget af konsekvensvurderinger ift. verdensmålene (FM, 2021)⁵. Dermed fokuserer handlingsplanen nu på de lovforslag, som har væsentlige og relevante konsekvenser for verdensmålene og de 169 delmål. 2030-panelets egne undersøgelser indikerer en mangelfuld praksis på området, hvor 52 ud af 158 fremsatte lovforslag i folketingsåret 2021/2022 er konsekvensvurderet i forhold til verdensmålene. Derudover konstateres det, at de gennemførte konsekvensvurderinger næsten udelukkede belyser positive konsekvenser og sandsynligvis ikke systematisk tager højde for negative konsekvenser.

Det er Rambølls forståelse, at 2030-panelet med analysen ønsker at styrke den danske indsats yderligere med henblik på at sikre 1) at alle lovforslag bliver screenet korrekt, og 2) at relevante lovforslag bliver konsekvensvurderet for både positive og negative konsekvenser for opnåelsen af verdensmålene.

Opgaven består af to delopgaver. Resultaterne fra første del summeres i dette notat.

Dette notat, notat 1, har til formål at fremskrive analyseresultaterne, som identificerer behov og barrierer fra embedsværket til bedre at kunne gennemføre flere og mere værdiskabende konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. Derudover vil dette notat også

⁴ <https://www.ft.dk/statsrevisor/20201/beretning/sb1/bilag/1/2266894.pdf>

⁵ https://fm.dk/media/24855/handlingsplan-for-fns-verdensmaal_web_a.pdf

præsenterer tre løsningsrammer, som imødekommer de identificerede behov og barrierer. Til sidst i notatet vil de videre skridt og anbefalinger til samme gennemgås.

Det efterfølgende notat 2 vil bidrage til en revision af vejledningen til screening af lovforslag og konsekvensvurderinger ved at skitsere systematiske principper for en opdateret konceptualisering og derved danne grundlag for revision af screeningskriterierne.

2. Metodeafsnit og oversigt over dataindsamling

I forbindelse med udarbejdelsen af dette notat er der gjort brug af en række metoder, herunder 1) desk research, 2) Snow Ball, 3) semi-struktureret ekspertinterview og interview af embedsmænd.

Desk research blev foretaget ved at starte med at læse ned i officielle dokumenter fra statslige kontorer vedrørende konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene, såsom Justitsministeriets, Finansministeriets og regeringens notater og rapporter, alle identificeret af 2030-panelet i udbudsmaterialet. Herefter blev der tilfældigt udvalgt 20 lovforslag for gennemgå de reelle konsekvensvurderinger og forstå den kontekst, de er skrevet i. Derudover blev der som en del af desk research også inddraget diverse artikler fra altinget.dk og CONCITO for at belyse offentlighedens position i forhold til emnet. Disse artikler var identificeret gennem online research. Den gennemgående metode i desk research har været at bruge de samme søgeord, såsom 'konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene' og 'konsekvensvurderinger af lovforslag'.

Der er foretaget ét ekspertinterviewet til dette notat, hvilket blev afholdt som et semistruktureret interview, hvor en interviewguide med åbne spørgsmål var udarbejdet på forkant af interviewet (se bilag 1). Interviewets format tillod respondent og interviewer at spørge åbent ind til respondentens egne vurderinger og dermed belyse de emner, som respondenter især fandt vigtige. Ekspertinterviewet blev foretaget som det første interview. Det overordnede formål med ekspertinterviewet var at afdække kvalificeret viden og få indsigt i problematikker, som ikke er tilgængelige for den almindelige borger. Dermed har ekspertinterviewet også fungeret kvalificerende for den resterende undersøgelse.

Der er foretaget syv interviews med embedsmænd fra ministerier og styrelser, som vist i figur 1. Disse interviews er også blevet afholdt som semistrukturerede interviews. Respondenterne blev rekrutteret via telefon og mails til de forskellige ministerier. Dermed har Snow Ball-metoden været en løftestang for at identificere respondenter. Det overordnede formål med disse interviews var at afdække, hvilke barrierer og behov, som aktørerne oplever som væsentlige for at kunne udføre både negative og positive konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til verdensmålene, samt hvilke mulige løsningsforslag der kan igangsættes for at nedbryde barrierer.

Rambølls overordnede oplevelse er, at det har været vanskeligt at rekruttere til interviews. Kerneenheder som Justitsministeriet og Rigsrevisionen takkede begge nej, og andre ministerier havde ikke en klar ansvarlig for området. Se oversigt i tabel nedenfor. Udfordringerne med at rekruttere respondenter til interviews kan være et udtryk for, at departementerne opfatter emnefeltet som potentielt problemfyldt.

Aktør	Svar modtaget
Digitaliserings- og ligestillingsministeriet	Deltog i interview
Børne- og undervisningsministeriet	Deltog i interview
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	Deltog i interview
Finansministeriet	Deltog i interview
Rigsrevisionen	Afslog deltagelse
Energistyrelsen	Deltog i interview
Miljøministeriet	Afslog deltagelse
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Afslog deltagelse
Justitsministeriet	Afslog deltagelse

Figur 1: Oversigt over ministerier, der er kontaktet i forbindelse med analysen

I den oprindelige dataindsamlingsplan skulle der til notat 1 også gennemføres interviews med folketingspolitikere. Rekruttering af folketingspolitikere pågår stadig, hvorfor disse interviews udskydes til notat 2, hvor indsamlet data vil indgå. Folketingsmedlemmernes bidrag vil i stedet rette sig mod løsningsdelen af opgaven, hvilke giver god metodisk mening.

3. Analyse af behov og barrierer

I marts 2021 besluttede den daværende regering at udvide omfanget af konsekvensvurderinger af lovforslag, så nye lovforslag screenes på baggrund af samtlige verdensmål, herunder de 169 delmål⁶. I de lovforslag, der har væsentlige og relevante konsekvenser for verdensmålene, skal medtages et særskilt punkt om verdensmålene. Det blev anført i beslutningen, at det vil være fagministerierne, der vurderer, om det er relevant at konsekvensvurdere et lovforslag i forhold til verdensmålene, mens Finansministeriet vil bistå de enkelte ministerier med den løbende vurdering af lovforslagene. Denne beslutning blev i juni 2021 fulgt op af Finansministeriet, der udstedte "Vejledning om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling."

⁶ <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/marts/regeringen-styrker-fokus-paa-verdensmaal-i-lovarbejdet/>

Formålet med konsekvensvurderinger er, jf. Vejledning om konsekvensanalyser, at sikre, at konsekvenserne af et lovforslag belyses så grundigt som muligt. Konsekvensvurderinger har en væsentlig funktion i forbindelse med det lovforberedende arbejde, fordi konsekvensvurderinger bidrager til at indkredse, hvordan et givent politisk mål bedst kan opnås.

Vejledningen udgør en tretrinnet metode for konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål, tiltænkt ressortministerierne. De tre trin er inddelt som vist i figur 2 nedenfor:



Figur 2: Oversigt over proces for konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål

Gennem dataindsamling er der identificeret fire hovedbarrierer for, at konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene finder sted: 1) Manglende politisk og administrativ efterspørgsel; 2) Motivation og kompetencer; og 3) Processuelle udfordringer; og 4) Bias.



Manglende politisk og administrativ efterspørgsel

På baggrund af de gennemførte ekspert- og embedsmandsinterviews udgør manglende efterspørgsel den primære barriere for styrkede konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til FN's verdensmål. Dette kommer til udtryk ved, at de fleste interviewede embedsmænd direkte fremhæver, at manglende politisk interesse blandt folketingsmedlemmer, ministre og topembedsmænd står i vejen for, at opgaven bliver prioriteret.

Et eksempel på den manglende interesse er, at en embedsmand har oplevet, at vedkommendes minister har stillet spørgsmålstegn ved, hvorfor konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene overhovedet fremgår af lovforslagene.

Ifølge en anden embedsmand har afdelings- og departementscheferne i de enkelte ministerier heller ikke fokus på konsekvensvurderingerne. En gennemgående opfattelse er, at verdensmålskonsekvensvurderinger kan besværliggøre lovbehandlinger i Folketinget, særligt hvis de inkluderer negative konsekvenser, hvorfor topcheferne ikke presser på. Topcheferne i departementerne prioriterer i stedet at undgå besværlige lovbehandlinger i Folketinget og har derfor primært fokus på den økonomiske konsekvensvurdering. Denne prioritering kan muligvis være med til at forklare, at det

primært er de positive konsekvenser for verdensmålene, som fremhæves i forbindelse med konsekvensvurderingerne, samt hvorfor de fleste vurderinger er relativt overfladiske.

Endelig har de interviewede embedsmænd ikke oplevet at indgå i en aktiv dialog med Finansministeriet om, hvorvidt indholdet i de enkelte konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er tilstrækkeligt og validt. Dermed oplever informanterne heller ikke efterspørgsel fra Finansministeriet med hensyn til at opnå grundige konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene.



Motivation og kompetencer

Den manglende politiske efterspørgsel efter konsekvensvurderingerne medfører yderligere barrierer i form af manglende motivation blandt de embedsmænd, som skal foretage konsekvensvurderingerne. På grund af den ringe politiske interesse oplever de fleste interviewede embedsmænd således ikke konsekvensvurderingerne som vigtige. En embedsmand betragter eksempelvis konsekvensvurderingerne som pseudoarbejde og har derfor lav motivation for at udføre konsekvensvurderingerne fyldestgørende.

Derudover giver flere informanter udtryk for, at manglende kompetencer udgør en yderligere barriere for konsekvensvurderingerne. Verdensmålsagendaen er relativt omfattende, og derfor kræver det en del viden på området at kunne foretage konsekvensvurderingerne tilfredsstillende. I kraft af den manglende politiske efterspørgsel, som er beskrevet ovenfor, har den enkelte embedsmand ikke tilstrækkelig motivation til at tilegne sig de fornødne kompetencer og er samtidig hæmmet af manglende vejledning.



Processuelle udfordringer

De gennemførte interviews peger på, at der også er processuelle udfordringer, særligt manglende administrative rammer i forbindelse med konsekvensvurderingerne.

Først og fremmest er vejledningsmaterialet til konsekvensvurderingerne ikke særligt præcist og informativt. Vejledningsmaterialet fylder blot et par sider, og en af informanterne beskriver det som et overblik mere end en reel procesbeskrivelse. Flere informanter peger i den forbindelse på, at tilsvarende vejledninger i konsekvensvurderinger for henholdsvis ligestilling og innovation er markant mere detaljerede og omfattende.

Det begrænsede vejledningsmateriale betyder ifølge en informant blandt andet, at der ikke er en 'følg-og-forklar'-skabelon, som embedsmænd kan tage afsæt i under udformningen af konsekvensvurderingerne. Vejledningsmaterialets begrænsede detaljeringsgrad medfører ifølge informanterne grundlæggende, at det er op til de enkelte departementer at tilrettelægge processen, hvilket udgør en barriere for styrkede konsekvensvurderinger.

Dertil kommer, at opfølgningen på konsekvensvurderingerne er begrænset. Ifølge respondenter fra Finansministeriet screener de nogle konsekvensvurderinger og går i nogle tilfælde i dialog med fagministerierne om indholdet. Ingen af de øvrige interviewede informanter har dog oplevet, at en af deres konsekvensvurderinger er blevet udsat for tilbagespil fra Finansministeriet. Udsagnene fra embedsmandsgruppen indikerer dermed, at det er uklart, i hvilket omfang Finansministeriet foretager screeninger af konsekvensvurderingerne. Det vurderes, at det i udstrakt grad er op til ministerierne selv at følge op på og vurdere deres egen indsats, hvilket efterlader et betragteligt spillerum for de enkelte ministerier.

Endelig udgør timingen af konsekvensvurderingen i processen om udarbejdelse af lovforslag en barriere. Flere embedsmænd giver udtryk for, at konsekvensvurderinger foretages på et tidspunkt i processen, hvor arbejdet med lovforslag allerede er ret fremskredent. Det medfører, at størstedelen af lovteksten allerede er 'låst', hvorfor betydningen af konsekvensvurderinger i forhold til verdensmålene er begrænset. Den sene timing medfører desuden, at vurderingerne ofte skal foretages relativt hurtigt. I sådanne tilfælde giver en embedsmand udtryk for, at konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene træder yderligere i baggrunden til fordel for andre hensyn, herunder andre typer af konsekvensvurderinger, fx i forhold til erhvervslivet og EU-retten.

Det er Rambølls vurdering, at de processuelle udfordringer i form af den utilstrækkelige administrative struktur, begrænset opfølgning samt timingen af konsekvensvurderingerne i et vist omfang er relateret til manglende politiske efterspørgsel som nævnt ovenfor. Uden politisk efterspørgsel motiveres topembedsmændene ikke til at prioritere etableringen af solide processer, som kan sikre styrkede konsekvensvurderingerne i forhold til verdensmålene.



Bias

Konsekvensvurderingernes fokus på positive effekter, og den ofte meget begrænsede dybde af vurderingen, kan være forstærket af bias i sagsbehandlingen.

Konsekvensvurderingerne foretages af de samme kontorer, som er ansvarlig for selve lovens udformning, og respondenterne fremhæver, at dette giver en bias mod de positive effekter af et givent lovforslag. Når man er ansvarlig for, at en lov kommer godt igennem Folketingets behandling, vil det opleves selvmodsigende at fremhæve dens potentielle negative konsekvenser.

Bias-problematikken kan forstærkes af tilgangen med 'ansvar for egne verdensmål', som kan give et tunnelsyn, hvor man som embedsmand kun har syn for de mål, som ministeriet er ansvarligt for.

Samtlige respondenter kunne anerkende, at bias sandsynligvis spiller en rolle.

4. Løsningsspor

Denne del vil præsentere tre løsningsrammer, der kan imødekomme embedsværkets oplevede udfordringer i forbindelse med konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. De tre løsninger er 1) forøg efterspørgslen, 2) skab stærkere rammer, 3) sæt fokus på det negative. De tre løsninger kan implementeres individuelt, men det anbefales at gøre brug af alle tre i samspil, da de dermed vil stå stærkere som en helhedsorienteret løsning rettet mod de identificerede behov og barrierer.

4.1 Forøg efterspørgslen

Der er et tæt link mellem efterspørgsel og motivation og dermed også et link til den værdi, arbejdet tillægges og tilføres. Datagrundlaget viser udfordringer i forhold til efterspørgslen fra både den administrative ledelse og den politiske ledelse.

At øge efterspørgslen efter verdensmålskonsekvensvurderinger er i høj grad et politisk arbejde, som kan løftes af 2030-panelets og 2030-netværkets medlemmer. Hvis en verdensmålskonsekvensvurdering

i stigende grad bliver en nødvendighed for, at en lov behandles og vedtages, vil det ændrer tonen og ressourceflow.

Det kan opleves som en meget diffus anbefaling at arbejde med efterspørgsel, men det er Rambølls vurdering, at den manglende efterspørgsel er den mest kritiske barriere. En ændret proces vil ikke i sig selv ændre på efterspørgslen, men øgede forventninger fra den politiske ledelse kan givet skubbe på for en bedre proces og en større bevågenhed for arbejdet i ministerierne med udarbejdelse af konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene.

2030-panelet kunne med fordel vælge at omdirigere ressourcer til at styrke dialogen med politiske aktører og eventuelt udarbejde en samlet interaktion for denne dialog, så det får størst mulig effekt.

4.2 Skab stærkere rammer

Den administrative ramme om embedsværkets arbejde med konsekvensvurderingerne kan med fordel styrkes. Rambøll vurderer, at der er en række greb, som er umiddelbart tilgængelige for at styrke den administrative ramme, nemlig styrket vejledning, styrket feedback og transparens og styrket brug af parallelle vurderinger.

Den nuværende vejledning fra Finansministeriet er skrevet på et overordnet plan og er mindre omfangsrig end andre guider om konsekvensvurderinger. Ved at øge detaljeniveauet i vejledningen er der mulighed for at give embedsmændene en mere tæt vejledning i forhold til den indledende screening og den efterfølgende vurdering. Det vil bidrage til en mere ensartet vurdering på tværs af departementerne og dermed bidrage til, at det er de mest oplagte love, som bliver konsekvensvurderet på mere systematisk vis.

Enkelte embedsmænd har efterspurgt såkaldte 'følg og forklar'-modeller, hvor man svarer på en række spørgsmål og på baggrund af disse svar ledes til næste handling. Modellen tager sagsbehandlere igennem en række spørgsmål, som sikrer, at man får tænkt bredt rundt om verdensmålene og får en indikation af, om der er positive eller negative konsekvenser, som der skal undersøges. Den model kendes fra andet arbejde med konsekvensvurderinger, det giver en stor ensartethed i sagsbehandlingen og gør det lettere for den enkelte at gå til, fordi man således arbejder mindre selvstændigt. Det kan være en fordel, hvis man kun laver en enkelt verdensmålskonsekvensvurdering om året. 'Følg-og-forklar'-modeller kan være udarbejdet helt enkelt som en almindelig tekstfil, man følger, men er ofte i form af en digital model.

Der er også potentiale i at øge graden af feedback. Finansministeriet trykprøver et antal konsekvensvurderinger, men alle screeninger og konsekvensvurderinger testes ikke, og respondenterne i denne undersøgelse tilkendegiver, at de ikke overlever feedback, hverken i forhold til om screening og konsekvensvurderinger foretages – eller kvaliteten af denne. Feedback kan øges ved at indgå i dialog om individuelle tiltag. Man kan også samle tovholderne fra de forskellige departementer og give kollektiv feedback.

Øget transparens vil kunne inspirere andre departementer til at intensivere deres arbejde med konsekvensvurderinger. Der er gode erfaringer fra bl.a. ligestillingsområdet med at lave en årlig rapport, hvor man deler årets vurderinger og samler kredsen, der har været udførende på dem.

Samtidig kan man med fordel strukturere vejledningen, så ressourcerne bruges klogest muligt. Finansministeriets vejledning om konsekvensvurderinger peger faktisk på, at man med fordel kan henvise til andre konsekvensvurderinger, hvis det er hensigtsmæssigt (se boks 3). Det kan eksempelvis være, hvis et givent forslag har stor effekt for havmiljøet, at man blot henviser til den miljømæssige vurdering.

En styrkelse af de administrative rammer kan ikke stå alene, men skal ses som en del af et større løft af området. En vurdering af det præcise ressourceforbrug ville kræve en nærmere kortlægning af arbejdsgangene i Finansministeriet. Implementering af en 'følg-og-forklar'-model vil sandsynligvis kræve nye midler til udvikling og implementering' (særligt hvis man vælger en digitaliseret udgave).

4.3 Sæt fokus på det negative

Gennemgangen af konsekvensvurderinger har vist, at der langt overvejende vurderes for positive konsekvenser. Embedsmændene vurderer, om lovforslaget *fremmer* et eller flere mål.

En respondent påpegede, at vurderingerne opleves overflødige, fordi loven skrives med det formål at ændre noget til 'det bedre'. Dermed fremmer forslaget de mål, ministeriet har ressort for. For at øge værdiskabelsen ved konsekvensvurderingerne og sikre, at de styrker beslutningsgrundlaget i lovgivningsprocessen, kunne man begrænse konsekvensvurderingerne til at fokusere på mulige negative konsekvenser (tilsigtede og utilsigtede). Hvis man begrænser undersøgelsesfeltet til negative konsekvenser, vil det dog også, alt andet lige, give bias, og risiko for ensidig fremstilling.

En anden mulig løsningsmodel vil være at begrænse konsekvensvurderingen til de såkaldte 'problemmål', som er de mål, hvor Danmark er langt fra målopfyldelse. Det vil rette politisk og administrativ fokus mod de mest presserende indsatsområder. Det er ikke en løsning, som respondenterne selv har fremhævet, men fra et ressourceperspektiv er løsningen relevant, fordi den målretter indsatsen.

Screening for og vurdering af negative konsekvenser kræver dybere kendskab til verdensmålsarbejdet, fordi det ofte vil kræve, at man arbejder uden for 'egne' mål. En sådan tilgang kunne give en mere holistisk tilgang til verdensmålsvurderingerne, hvilket er i god overensstemmelse med filosofien bag hele rammen. Man vil ende med at holde risikoen for negative konsekvenser op imod lovens overordnede formål og lave en politisk afvejning. Det vil styrke beslutningsgrundlaget, fordi flere risici og nuancer bringes i spil. Det er en risiko, der bør inddrages i den samlede vurdering af en mulig vej fremad.

Det vil samtidig kræve en dybere forståelse af målene, og hvordan de hænger sammen, end der nødvendigvis er i de enkelte ressortministerier, som overvejende har tilkendegivet, at de ikke har specialviden på området. En sådan tilgang ville derfor fordre, at man enten laver et bredt kompetenceløft; en styrket administrativ ramme (se afsnit 3.1.) eller samler konsekvensvurderingerne i en specialenhed, som understøtter vurderingerne fra centralt hold. En tværgående specialenhed er også en måde at imødekomme bias-problematikkerne, som holder fokus på det positive.

En ændret smallere fokus vil ikke i sig selv fordre et øget ressourcetræk, men Rambølls analyse indikerer, at ressourceforbruget i forbindelse med konsekvensvurderinger for nuværende er relativt begrænset. Vælger man derfor en løsning med en tværgående specialenhed, vil der sandsynligvis skulle tilføjes yderligere administrative ressourcer. Et bredt kompetenceløft, fx i form af internt kursus for tovholdere, ville også kræve ekstra ressourcer til udvikling af kursusmateriale og afholdelse af kursus.

5. Forslag til videre arbejde

Med udgangspunkt i dette notat 1 og udarbejdelse af semistrukturerede interviews med en række folketingspolitikere, vil der blive udarbejdet et notat 2. Formålet med notat 2 vil være overordnet at bidrage til en revision af screeningsdelen i vejledningen til konsekvensvurderinger af lovforslag i forhold til verdensmålene. Da der på nuværende tidspunkt er identificeret en mangel på en fælles forståelse af, hvornår et lovforslag skal vurderes, vil notat 2 bidrage til løsningsforslag af screeningsdelen. For at sikre anvendeligheden og fremtidssikring af principperne bag verdensmålsscreeninger fremadrettet vil Rambøll samle et Sounding Board til udarbejdelse af notat 2.

Sounding Board har til formål at kvalitetssikre de principper, som er udarbejdet på baggrund af det indledende arbejde. Det er også en mulighed for at komme med nye perspektiver. Dermed vil notat 2 indeholde: 1) to udkast til konceptualisering og revision af screeningskriterier og 2) bilag med udkast til beslutningstræ til den fremadrettede screeningsproces.

Der kan med fordel også integreres et internationalt aspekt i det videre arbejde, hvilket kan bidrage med gavnlig inspiration fra andre lande i revisionen af screeningskriterierne. Dette er uden for scope af dette projekt, men kunne være et nyttigt supplerende næste skridt. Tyskland er et godt eksempel på international læring, fordi de har udviklet et digitalt værktøj, hvor man via en hjemmeside kan screene sit lovforslag i forhold til de 17 verdensmål. Værktøjet er sat op som et beslutningstræ, hvor man først forholder sig til relevansen af det konkrete verdensmål i forhold til lovforslaget. Hvis verdensmålet findes relevant, går man videre til at forholde sig til delmålene samt forholde sig til, om lovforslaget har en signifikant konsekvens for verdensmålet.

Overordnet set er det på europæisk plan en klar ambition at integrere verdensmålene i mekanismer af konsekvensvurderinger af lovforslag, også kendt som Regulatory Impact Assessment (RIA). I 2021 har Kommissionen fx integreret verdensmålene og opdateret onlineværktøjskassen om bedre regulering og konsekvensanalyse i overensstemmelse hermed. OECD har ligeledes udgivet vejledninger og samlinger af god praksis på området.

6. Kildeliste

Finansministeriet, 2021. VEJ nr 9409 af 03/06/2021: *Vejledning om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FNs verdensmål for bæredygtig udvikling.* [Link](#)

Folketinget Statsrevisorerne & Folketinget Rigsrevisionen: *Ministeriernes arbejde med FNs Verdensmål i Danmark* [Link](#)

Altinget.dk "Ekspert: Indfør dokumentationskrav for verdensmålsscreening af lovforslag" (26/8/2022) [Link](#)

Altinget.dk "Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene" (23/1/2023) [Link](#)

Altinget.dk "Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene" (23/1/2023) [Link](#)

Altinget.dk "Ekspert i lov kvalitet: Vurderinger af lovforslag bliver unødvendigt politiseret af verdensmålene" (23/1/2023) [Link](#)

Finansministeriet, 2021. "Regeringen styrker fokus på verdensmål i lovarbejdet" [Link](#)

Bilag 2: Udkast til beslutningstræ for screening af lovforslags konsekvenser for verdensmålene

