Tænketanken Prospekt

Status på lovmaskinen 2025: Høringsapparatet har stadig plads til forbedringer

Af Morten Jarlbæk Pedersen, ph.d., adjungeret rådgiver ved Tænketanken Prospekt & Jonas Herby, uafhængig økonom og forfatter
mail@taenketankenprospekt.dk

Hurtigt resumé:

- **Antallet af love og bekendtgørelser i Danmark er højt og stigende, hvilket gør høringsprocessen til et centralt redskab for kvalitetssikring af lovgivningen.**
- **Selvom der formelt opereres med en tommelfingerregel om fire ugers høringsfrist, er der reelle høringsfrister ofte markant kortere, når ferieperioder, weekender og helligdage medregnes.**
- **I 2025 havde næsten 60 pct. af alle høringer en reel frist på under 20 arbejdsdage, og ca. hver syvende høring havde under 10 arbejdsdage, hvilket udfordrer grundig faglig behandling.**
- **Der er store forskelle mellem ministerierne, både i antqal høringer og i længden af de gennemsnitlige høringsfrister, hvor nogle ministerområder systematisk ligger lavt.**
- **Samlet set viser analysen, at politiske ambitioner om bedre lovkvalitet endnu ikke er realiseret i praksis, og at Danmark med fordel kan lære af længere høringsfrister i bl.a. Norge og Sverige.**

Tænketanken Prospekt

Prospekt-analyse, februar 2026

Morten Jarlbæk Pedersen & Jonas Herby

Status på lovmaskinen 2025: Høringsapparatet har stadig plads til forbedringer

Hvert år vedtager Folketinget i omegnen af 200-250 love. Og hvert år udsteder ministerierne over 1.000 bekendtgørelser. Der bliver med andre ord løbende hældt kul på regelmaskinen i Danmark. Helt konkret betyder det, at der de seneste ti år er udstedt i omkring 4 bekendtgørelser hver eneste dag, året rundt. Og der er kommet mellem fire og fem nye lovforslag hver uge.[1] Opgørelser viser, at den samlede regelmængde i Danmark omfatter ca. 19 mio. ord.[2]

Langt størstedelen af disse regler sendes i høring, inden de vedtages eller udstedes og får retsvirkning for almindelige mennesker og virksomheder, og antallet af høringssvar skal derfor også tælles i tusinder om året.[3] Det sker både for at sikre, at reglerne er til at forstå og anvende i praksis, og for at afklare i hvilken grad der bredt i samfundet er opbakning til de nye eller ændrede regler.[4] Selvom der er tale om et stort apparat, som nogen måske vil opfatte som bureaukratisk eller teknokratisk, er der tale om en potentiel ganske grundig kvalitetskontrol af reglerne.

Derfor har flere regeringer da også haft som erklærede mål at styrke eller understøtte høringsapparatet. Helt tilbage i 2011 havde den daværende Thorning-regering et helt afsnit om "god regeringsførelse" i sit regeringsgrundlag, hvilket bl.a. eksplicit indbefattede sikring af bl.a. "høj lovkvalitet gennem rimelige høringsfrister".[5] Og så sent som i 2022 blev høringsfristerne igen nævnt i SVM-regeringens regeringsgrundlag som et eksplicit indsatsområde i afsnittet med principper for regeringsførelsen.[6] Det politiske fokus på at sikre muligheden for en reel inddragelse og kvalitetssikring af regelarbejdet er således på plads og har været det løbende i mange år.

[1] De Samvirkende Købmænd (2026): *Ti år med flere regler gør hverdagen presset hos danske købmænd*. Analysenotat, december 2025.
[2] Herby, J (2022): *Væksten i regelmængden 2021: Antallet af ord i love og bekendtgørelser er faldet med 0,3 mio. ord.* Analysenotat, november 2022.
[3] Pedersen, M.J. (2021): Making Better Regulation: How Efficient is Consultation? *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 25/1, s. 43-57.
[4] Helt nøjagtigt er begrundelsen, at høringer vigtige for at vurdere, om "lovforslaget ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og må forventes at være muligt at efterleve i praksis, samt for Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt." Se Justitsministeriet (2023): *Vejledning om lovkvalitet*, s. 233.
[5] Regeringen (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) (2011): *Et Danmark, der står sammen*. Regeringsgrundlag, oktober 2011, s. 76.
[6] Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) (2022): *Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Regeringsgrundlag, december 2022, s. 48.

Det store spørgsmål er naturligvis, om de politiske ambitioner reelt bliver realiseret.

Udgangspunktet: Fire ugers høringsfrist

Mange lovforslag er lange og komplicerede. F.eks. fyldte høringsudkastet til forslaget til at indføre såkaldt udvidet producentansvar fra slutningen af 2024 over 300 sider,[7] og i april 2025 sendte Finanstilsynet et lovforslag på næsten 1.300 sider i høring. Det handlede bl.a. om krav om ESG-omstillingsplaner, håndtering af kryptoeksponeringer og reglerne for tilladelse til kreditinstitutter fra lande uden for EU/EØS.[8,] Mindre kan dog også gøre det. I 2025 blev der indført nye regler for adopterede, som affødte ikke så lidt diskussion i sommeren 2025, fordi selv personer, der var blevet adopteret som spædbørn, kunne blive omfattet af skærpede regler for kontanthjælp. Udkastet til lovforslaget fyldte 24 sider med nye regler og havde i øvrigt en høringsfrist på bare 6-7 dage.[9]

Hvis man vil sikre sig, at omverdenen har tid og mulighed for at gnave sig gennem disse paragraf- og tekstmængder og give kvalificerede, gennemarbejdede og brugbare kommentarer, skal der være tilstrækkelig med tid til det. Derfor har man gennem flere år opereret med en slags tommelfingerregel om, at høringsfristen skal være på mindst fire uger.[10]

Men fire uger er bare ikke fire uger. Tag f.eks. de to meget lange lovforslag, der er nævnt som eksempler ovenfor. De har begge en høringsfrist, der er længere end de anbefalede fire uger. Producentansvaret, der fyldte 300 sider, havde formelt en høringsfrist på 52 dage. Men da det er sendt i høring midt i sommerferien, er reelt tale ca. 30 arbejdsdage. Og forslaget fra Finanstilsynet, der fyldte over 1.300 sider i høringsversionen, havde en formel høringsfrist på 42 dage.[11] Men da det er fremsat lige før juleferien, havde mange høringsparter reelt set kun 31 arbejdsdage til at svare. Og selv hvis man som høringspart kan tilsidesætte alle andre opgaver, er 31 arbejdsdage i

[7] Miljøministeriet (2024): *Udkast – Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse*. Sagsnummer 2023-2267. Lokaliseret via https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/68895. Forslaget i høringsversionen var på 332 sider. Det blev senere til et lovforslag også på over 300 sider, se Folketinget (2024): *Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse*. Lovforslag L 84, folketingsåret 2024-2025.

[8] Finanstilsynet (2024): *Høring over udkast til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om forvaltere af alternative investeringsforeninger, hvidvaskloven, fondsmæglerloven, lov om kapitalmarkeder, lov om forsikringsvirksomhed og forskellige andre love*. Sagsnummer 24-011504. Lokaliseret via https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69558. Det blev senere til et lovforslag også på over 800 sider, se Folketinget (2025): *Forslag til Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om forvaltere af alternative investeringsfonde m.v., lov om investeringsforeninger, hvidvaskloven og forskellige andre love*. Lovforslag L 193, folketingsåret 2024-2025. I øvrigt kan forskellen i længden mellem høringsversionen og det endelige lovforslag i dette tilfælde efter alt at dømme mestendels forklares med opsætning, skriftstørrelse mm. i dokumentet.

[9] Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2025): *Udkast af 28. marts 2025. Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik*. Sagsnummer 2025-4288. Lokaliseret via https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69819.

[10] Der er tale om en tommelfingerregel, da reglen og håndteringen af det, når den ikke overholdes, aldrig er blevet fuldkommen formaliseret. Det er i sig selv en udfordring for den danske høringsproces, jf. Pedersen, M.J. (2025): *Den defekte lovmaskine*. Århus: Munck & Lorenzen, s. 129ff.

[11] Høringsperioden lå fra den 20. december 2024 til den 31. januar 2025.

alt til at gennemgå, forstå og kommentere på et lovforslag på næsten 1.300 sider ikke synderlig lang tid.

Derfor bør man i stedet tale om 20 reelle arbejdsdage som minimum og flere, når der er tale om komplicerede eller omfattende lovforslag. Det betyder bl.a., at man skal overveje hvor meget weekender, helligdage og almindelige ferieperioder blandt ministerier og høringsparter mm. fylder, når høringsfristen planlægges. Eller sådan burde det i hvert fald være, hvis høringsmekanismen skulle tages tilstrækkelig alvorligt.

Mange høringer har for kort frist

I kalenderåret 2025 blev der fra ministerier, styrelser, direktorater mm. udsendt over 1.300 høringer, som organisationer, virksomheder m.fl. blev bedt om at forholde sig til.[12]

Af disse havde næsten 60 pct. en frist, der var på under 20 reelle arbejdsdage, dvs. dage, der ikke lå i enten weekender, på helligdage[13] eller i de mest almindelige ferieperioder i løbet af 2025.[14] Den gennemsnitlige, reelle høringsfrist var blot ca. 18,1 reelle arbejdsdage. Hvis man kun korrigerer for weekender og helligdage (og ikke også almindelige ferieperioder), var den gennemsnitlige frist på 20,7 dage. Gennemsnitligt og overordnet betragtet holder systemet altså næsten, hvad det lover ift. høringsfrister, men indenfor gennemsnittet er der stor spredning.

Tabel 1: Oversigt over høringer og gennemsnitlig høringsfrist, 2025

Samlet antal høringer i 2025	1.309
Gennemsnitlig høringsfrist (brutto)	20,7 dage
Gennemsnitlig høringsfrist (reel)	18,1 dage

Kilde: *Egne beregninger baseret på data fra www.hoeringsportalen.dk.*

For det er, når den reelle frist bliver helt kort – f.eks. under det halve af det anbefalede – at det for alvor gør ondt og besværliggør den nødvendige kvalitetskontrol, som høringen udgør. Og den gennemsnitlige betragtning siger desværre intet om, hvor stort et problem de korte frister faktisk er.

[12] Tallet er fremkommet ved en søgning på www.hoeringsportalen.dk, hvor samtlige høringer med en publiceringsdato i 2025 er indsamlet. Seks af disse høringer havde en negativ høringsfrist, hvorfor de blev undersøgt og korrigeret manuelt. For fire af disse skyldes fejlen en forkert noteret dato; for to af dem var der tale om høringer fra 2024, der var fejlnoteret på høringsportalen (f.eks. ved at ikrafttrædelsesdatoen var angivet som publiceringsdato).
[13] "Helligdage" er her defineret som nytårsdag, skærtorsdag, langfredag, anden påskedag, Kristi himmelfartsdag, anden pinsedag, juleaftensdag, første juledag, anden juledag, nytårsaftensdag.
[14] "Mest almindelige ferieperioder" er her defineret som vinterferien (uge 7), de tre dage i før påskedagene, ugerne 29.30 og 31 i sommerferien, efterårsferien (uge 42), mandag 22/12, tirsdag 23/12 og evt. ikke-helligdagshverdage mellem jul og nytår.

I 2025 havde 14 procent af de offentliggjorte høringer en frist på under ti reelle arbejdsdage. Det svarer til, at cirka en ud af syv høringer har en effektiv høringsfrist på under det halve af det anbefalede.[15]
Ser man på høringerne med de kritisk korte frister – frister på under fem reelle arbejdsdage – udgør de mere end tre procent af de mere end 1.300 høringer i 2025.[16]

Tabel 2: Høringer i 2025 fordelt efter den reelle høringsfrist

	Antal	Andel
Høringer med reel høringsfrist kortere end 20 arbejdsdage	759	58 pct.
Høringer med reel høringsfrist kortere end 10 arbejdsdage	177	14 pct.
Høringer med reel høringsfrist kortere end 5 arbejdsdage	42	3 pct.

Kilde: *Egne beregninger baseret på data fra www.hoeringsportalen.dk.*

Store forskelle mellem ministerierne

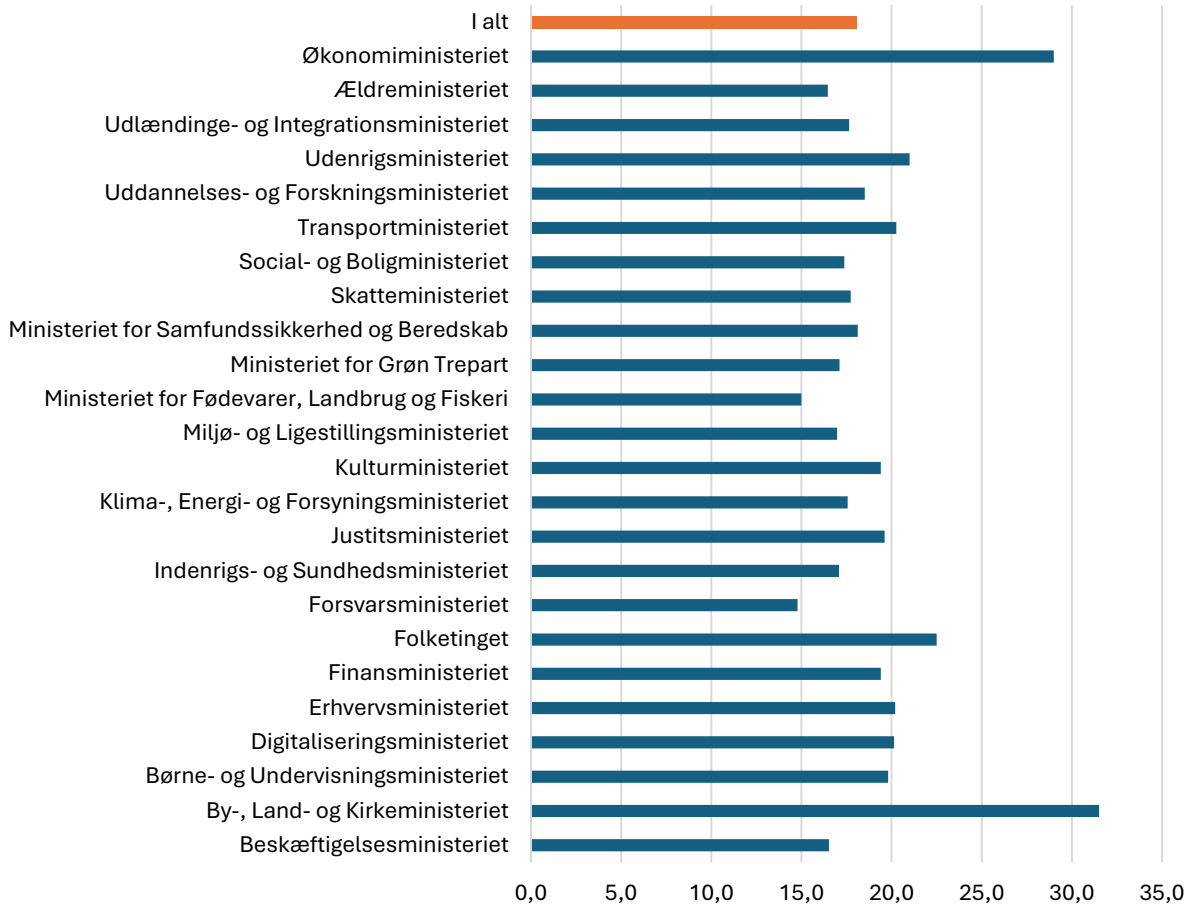
Der er store forskelle mellem ministerierne, også når det kommer til høringerne. En åbenlys forskel er, at nogle ministerier producerer langt flere regler end andre, hvorfor de også udsender langt flere høringer end andre.

I 2025 var topscoreren Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, der udsendte over 200 høringer til de organisationer mm., som ministeriet samarbejder med og indhenter ekspertviden fra. I den helt modsatte ende af skalaen finder man Økonomiministeriet.

Men der er ikke kun forskelle i antallet af høringer; der er også forskel i den gennemsnitlige frist, der gives. Eksempelvis havde alle de119 høringer på Erhvervsministeriets område en gennemsnitlig, reel frist på lige over 20 dage, mens de 108 høringer på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område havde en gennemsnitlig, reel høringsfrist på kun 17,6 dage. Fødevareministeriet, der som nævnt var det ministerium med flest høringer i 2025, var også det ministerområde, der havde den korteste, gennemsnitlige høringsfrist på kun 15 dage. Det kan for dette ministerområde skyldes, at antallet af EU-sager / -høringer er højere end på mange andre ministerområde.

[15] Hvis man i beregningen ikke tager højde for de mest almindelige ferieperioder, er det 11 pct., der har en frist på under ti dage.
[16] Hvis man i beregningen ikke tager højde for de mest almindelige ferieperioder, er det 2,1 pct., der har en frist på under fem dage.

Figur 1: Gennemsnitlig, reel høringsfrist fordelt over ministerområder, 2025[17]



Kilde: *Egne beregninger baseret på data fra www.hoeringsportalen.dk.*

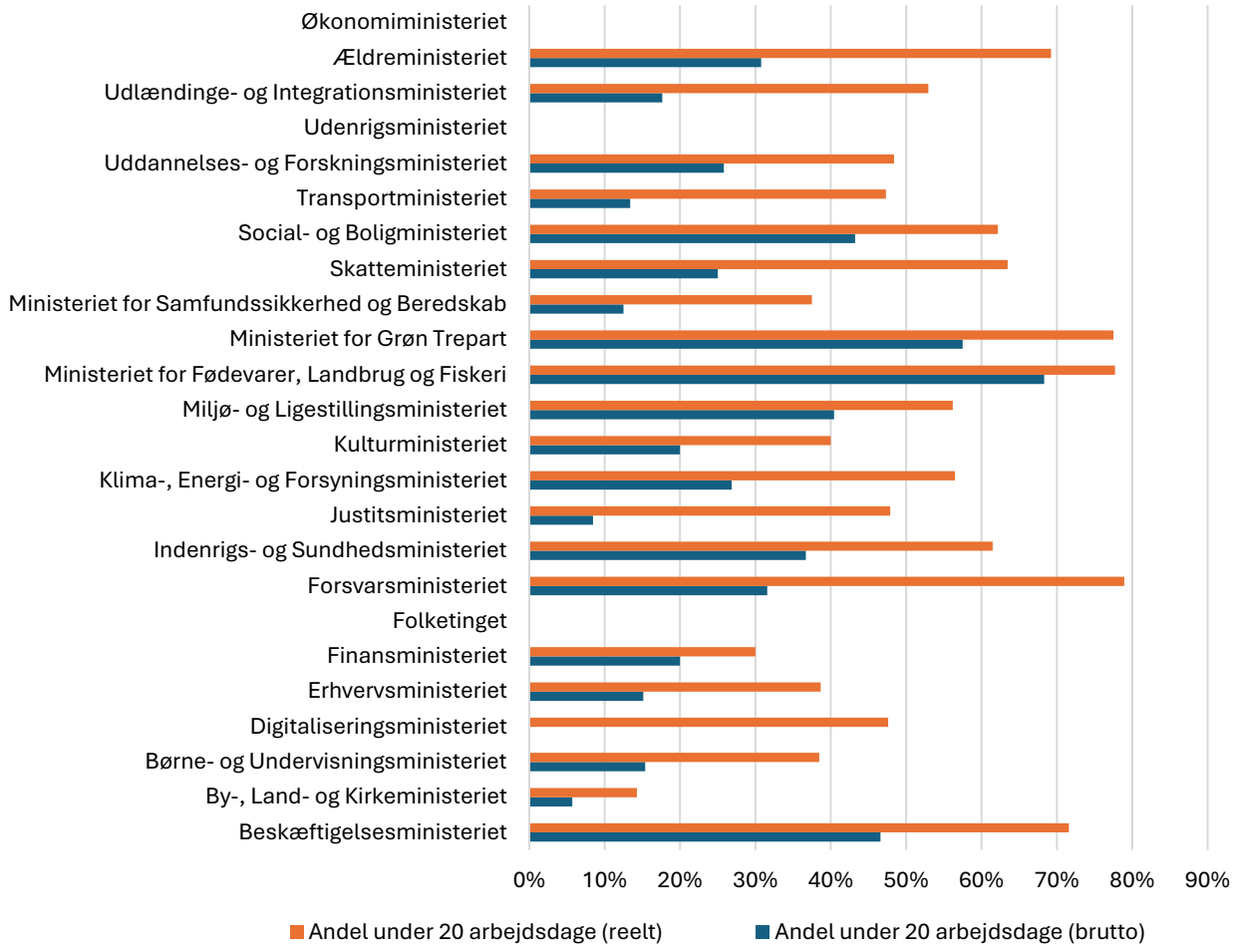
Mange høringer i 2025 kom op til ferierne

Som tidligere nævnt gør det en forskel for det gennemsnitlige billede, om man fokuserer på den nominelle eller den reelle høringsfrist. Eller med andre ord: Skal man tage højde for almindelige ferieperioder, når man tilrettelægger høringsfristen?

Når man kigger på høringerne fordelt på de forskellige ministerområder, er det i al fald tydeligt, at høringer i ferierne fylder noget. Den nominelle høringsfrist (når man ikke tager højde for de mest almindelige ferieperioder) er tydeligt længere end den reelle høringsfrist (når man tager højde for de mest almindelige ferieperioder) på samtlige ministerområder.

[17] Høringerne er fordelt efter overordnet ministerområde; nogle ministerområder håndterer også underliggende styrelser mm. med en udstrakt grad af uafhængighed fra det overliggende ministerium. Et eksempel kunne være Domstolsstyrelsen, der har en vis uafhængighed fra Justitsministeriet. Domstolsstyrelsens gennemsnitlige, reelle høringsfrist på de to høringer, som denne styrelse havde i 2025, var på omkring 17 dage, hvilket er lavere end på Justitsministeriets område som helhed.

Figur 2: Gennemsnitlig, reel høringsfrist fordelt over ministerområder, 2025[18]



Kilde: *Egne beregninger baseret på data fra www.hoeringsportalen.dk.*

Det er samtidig tydeligt, at mange høringer kommer lige op til ferieperioder. Dette er måske ikke overraskende, og det er heller ikke et nyt fænomen. Det er tidligere blevet vist, at der udsendes flere høringer i ugen op til de almindelige ferieperioder end ellers.[19] Det samme var tilfældet i 2025. Et godt eksempel er forslaget om nogle regler for en kvoteordning for sundhedspersonale fra lande uden for EU. Udkastet til lovforslaget kom i høring i juli 2025, og høringsperioden lå hen over sommerferien.[20] På papiret en høringsfrist på 16 dage, hvilket i forvejen er i den korte ende

[18] Høringerne er fordelt efter overordnet ministerområde; nogle ministerområder håndterer også underliggende styrelser mm. med en udstrakt grad af uafhængighed fra det overliggende ministerium. Et eksempel kunne være Domstolsstyrelsen, der har en vis uafhængighed fra Justitsministeriet. Domstolsstyrelsens gennemsnitlige, reelle høringsfrist på de to høringer, som denne styrelse havde i 2025, var på omkring 17 dage, hvilket er lavere end på Justitsministeriets område som helhed.

[19] Pedersen, M.J. (2022): Er du på vej på ferie, så tikker der nok en ny høring ind. *Altinget*, 22. februar 2022, https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/morten-jarlbaek-er-du-paa-vej-paa-ferie-saa-tikker-der-nok-en-ny-hoering-ind.

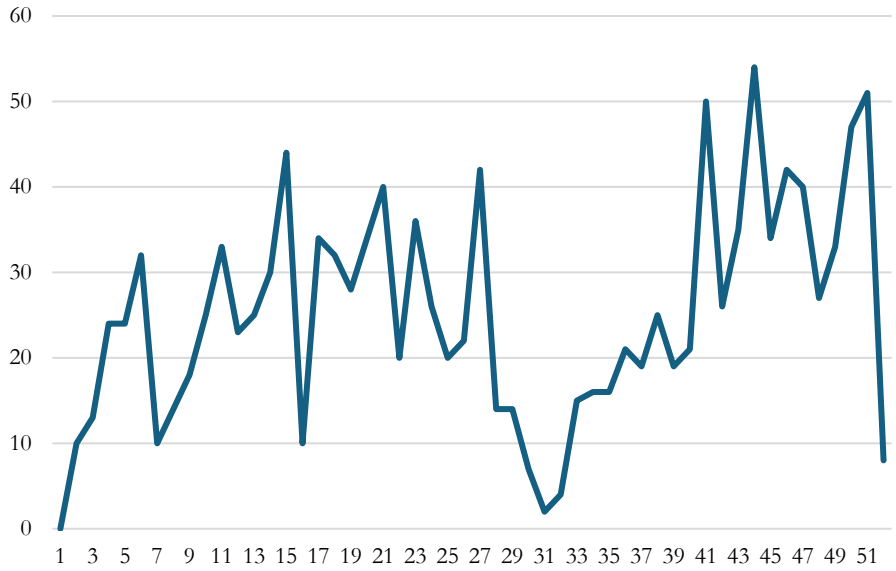
[20] Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025): *Udkast – Forslag til Lov om ændring af lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed*. Sagsnummer 2025-224. Lokaliseret via https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/70287.

for et lovforslag på 25 sider. Men fraregner man sommerferien, er den effektive høringsfrist potentielt kun tre dage. Og så bliver det kritisk.[21]

Der er naturligvis også andre forhold, der styrer bølgegangen i udsendelsesdatoerne for høringerne. Herunder f.eks. lovgivningsarbejdets løbende årshjul, hvor lovprogrammet f.eks. præsenteres i det tidlige efterår, finansloven, pausen fra forhandlingerne i folketingssalen (og dermed også for afstemninger) fra midten af juni og frem til oktober og så fremdeles. Alle disse ting skal man i tilrettelæggelsen af høringerne tage højde for.

Men det er samtidig tydeligt, at der også er andet på færde: Når man kigger nærmere på, i hvilke uger der kommer flest høringer, er det nemlig nemt at finde en top i uge 6 (ugen før vinterferien), en top i uge 15 (ugen før påskeferien), uge 27 (op til sommerferien), uge 41 (ugen før efterårsferien), uge 44 (så høringsfristen på fire uger kan løbe inden jul) og uge 51 (ugen før juleferien).

Figur 3: Antal høringer fordelt efter ugenumre, 2025



Kilde: *Egne beregninger baseret på data fra www.hoeringsportalen.dk.*

Det samlede billede: Stadig plads til forbedring i demokratiets maskinrummet

Selvom flere regeringer løbende har talt om nødvendigheden af at prioritere lovarbejdets maskinrum, så det sikres, at regler ikke vedtages uden tilstrækkelige og gennemsigtige overvejelser, så er der intet, der tyder på, at disse politiske prioriteringer reelt har haft en større effekt endnu. Billedet af høringerne i 2025 viser i al fald tydeligt, at der stadig er plads til at styrke arbejdet med høringer flere steder i den danske lovmaskine.

[21] Det skal her bemærkes, at høringen over dette lovforslag på høringsportalen er registreret som publiceret den 14. juli, mens høringsbrevet er dateret til den 7. juli. Hvis høringen blev iværksat den 7. juli (og ikke som registreret den 14. juli), forlænger det fristen med fem dage. Den reelle høringsfrist bliver i så fald 8 dage, hvilket stadig er kritisk.

I det ovenstående har fokus været på fristerne og tilrettelæggelsen af høringerne. Og her kan der relativt nemt gøres en del. F.eks. er der intet til hinder for at styrke "tommelfingerreglen" om høringsfristerne og i højere grad end i dag forpligte ministerier, styrelser mm. på at give en høringsfrist, der muliggør en reel behandling blandt høringsparterne. Det er åbenlyst, at der i ministerierne tænkes i egne arbejdsdage og ferieperioder, når høringerne tilrettelægges, men at man ikke i samme åbenlyse grad udstrækker dette til også at gælde høringsparterne.

At det overhovedet er relevant at skelne mellem antal dage og (reelle) arbejdsdage, skyldes, at tommelfingerreglen om fire ugers høringsfrist i en nordisk kontekst er en meget kort frist. I både Norge og Sverige arbejdes der som udgangspunkt med høringsfrister på omkring tre måneder. I Norge er seks uger fastsat som minimum. Selvom man også i Norge har svært ved at leve op til målsætningerne, er forskellen i praksis tydelig. I Norge var den gennemsnitlige høringsfrist i 2025 på 73 dage, og kun 4 procent havde en høringsfrist kortere end fire uger.[22]

Hvis vi ønsker, at nye reglerne er til at forstå og anvende i praksis, og de fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at opnå de politiske målsætninger bedst mulig, bør Danmark måske tage ved lære af vores nordiske naboer på den anden side af Kattegat og Øresund. For vi er næppe tjent med, at seks ud af ti høringer har en frist på under 20 arbejdsdage.

Morten Jarlbæk Pedersen er adjungeret rådgiver ved Tænketanken Prospekt. Han er ph.d. og forfatter til bogen *"Den defekte lovmaskine"*. Jonas Herby er uafhængig økonom og forfatter til bøgerne *"Prisen værd? Nedlukningerne ingen taler om"* og *"Det effektive men fortravlede folketing"*.

[22] Juul, M. (2017): Skattelovgivningens omfang og kompleksitet. Justita, december 2017. https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/11/Analyse_Skattelovgivningens-omfang-og-kompleksitet.pdf, s. 17.