



Rapport fra igangværende forskningsprojekt om alt det vi ikke ved, men burde vide om de sidste 20 års regeludvikling i Danmark

Det er kendetegnende for debatten om regeludviklingen både i dag og tidligere, at den mere bygger på fornemmelser og oplevede udviklinger end på en systematisk afdækning af den faktiske udvikling. Der er derfor behov for en mere præcis beskrivelse af udviklingen i regelomfanget i Danmark over tid og på tværs af forskellige politikområder samt ikke mindst mere helhjertede og systematiske forsøg på at forklare, hvilke faktorer der driver denne udvikling. Et nyt forskningsprojekt beskriver systematisk den faktiske udvikling i regelomfanget i Danmark.

Ambitionen (...) er at give denne tilbagevendende debat om regelmængdens omfang og påståede vækst et mere solidt grundlag, end den hidtil har haft.

■ AF PROFESSOR (MSO), PETER BJERRE MORTENSEN OG LEKTORMADS LETH FELSAGER JAKOBSEN, BEGGE INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET

Følger man med i den del af den offentlige debat, der handler om offentlig styring, kan man på den ene side få det indtryk, at styring ved brug af generelle regler, var noget man brugte i gamle dage. I dag handler det om partnerskaber, styringsnetværk, dialogbaserede former for aftalestyring, frit valg og resultatstyring. På den anden side er der adskillige indlæg i debatten, der synes at indikere, at regler stadig er et ofte benyttet redskab fra kassen med politiske styringsværktøjer. Det er for eksempel indlæg, som i malende vendinger beskriver, hvordan eksisterende regler fjernes med pincet, imens nye regler smides ind med en skovl (interview med Magrethe Vestager, denOffentligeSektor.dk, 30. maj 2012). Fælles for de fleste indlæg i debatten er en præmis om, at regelmængden er (alt) for stor, og at noget bør gøres.

Opfattelsen af en alt for stor regelmængde er imidlertid ikke af nyere dato, og meget af retorikken lyder unægtelig som varianter af Schlüters lancering af regelforenklingskampagner i 1980'erne under sloganet om, at "det skal være lettere at være dansker". Effekten af disse kampagner blev taget under grundig behandling i Jørgen Grønnegaard Christensens bog, *Den usynlige stat* (1991), der viste, hvordan kampagnerne – bortset fra enkelte områder – ikke førte til et fald i regelmængden.

Regeludviklingen i Danmark

Men hvordan er det egentlig gået med regeludviklingen sidenhen? Hvad er sket i de mellemliggende godt 20 år? Kan der påvises målbare effekter af de regelforenklingsprogrammer, som skiftende regeringer med jævne mellemrum har lanceret siden 1980'erne? Har den ene regeringsblok noget at sige den anden på, når det gælder væksten i regelomfanget? Hvor stor har netto-tilvæksten i mængden af regler været, og har den været jævnt fordelt på tværs af ministerier og politikområder? Er regler på trods af den megen snak om nye styringsparadigmer (stadig) de politiske beslutningstageres foretrukne svar, når reelle, nye samfundsproblemer opstår? Og/eller er regeludviklingen, som påstået af Birthe Rønn Hornbech (2011, 76), først og fremmest et udtryk for, at "så længe medier og befolkning i forening skaber alle de historier, der skal demonstrere, at der mangler regler, vil vi få flere regler og dermed flere overtrædelser, der skaber krav om mere kontrol. Det er skruen uden ende."

Det er nogle af de spørgsmål, vi har sat os for at belyse i et nyt forskningsprojekt. Kendetegnende for debatten om regeludviklingen både i dag og tidligere er, at den mere bygger på fornemmelser og oplevede udviklinger end på en systematisk afdækning af den faktiske udvikling. Ambitionen bag vores forskningsprojekt er at give denne tilbagevendende debat om regelmængdens omfang og påståede vækst et mere solidt grundlag, end den hidtil har haft.

Vi er ikke de første, der forsøger at afdække regeludviklingen i Danmark. VK-regeringen målte i årene 2001 til 2010 på udviklingen i de administrative byrder ved en række af de regler, der gælder for erhvervslivet. Disse såkaldte AM-VAB-målinger viste – modsat den udbredte forestilling om en stadig stigende regelbyrde – at de administrative byrder fra erhvervsreguleringen blev reduceret i denne periode (Økonomi- og Erhvervsministeren, 2011). Selvom målingerne kan diskuteres (se CEPOS, 2011), hænger de godt sammen med Verdensbankens målinger af, hvor svært det er at oprette og drive virksomheder i forskellige lande (World Bank, 2013). Her er Danmark et af de lande, der placerer sig bedst på disse mål.

Disse forsøg på at måle regler – deres styrker uimodsagt – kan dog ikke bruges som generelle mål på udviklingen i regelomfanget over tid. De er snævert rettet mod erhvervslivet, og en særlig begrænsning er, at de på én gang forsøger at måle både regler og deres effekter. Det gør det svært at udvide analysen til at inkludere systematiske sammenligninger over tid og på tværs af forskellige politikområder, da det ville kræve, at man kan måle effekterne af alle regler.

Hvad driver udviklingen i regelomfanget? Og hvordan kan udviklingen beskrives?

En anden og enklere tilgang er at ignorere reglernes effekter for i stedet at fokusere på antallet og omfanget af regler. Det har man gjort i flere tidligere undersøgelser (se eksempelvis Ugebrevet A4, 2012; Kurrild-Klitgaard, 2011; Rüdiger, 2003), men en væsentlig fælles begrænsning ved disse analyser er, at man i opgørelserne af regeltilvæksten ikke har modregnet de love og regler, der samtidig er blevet ophævet. Man har således et godt mål for regelaktiviteten i et givent år, men kan ikke sige noget om, hvordan den samlede regelmængde udvikler sig. Når overskriften på Ugebrevet A4's stort opslåede analyse fra tidligere i år lyder, at "Regler og cirkulærer vokser årligt 6 kilometer" (målt som A4-sider lagt efter hinanden), bør man derfor tage det med et forbehold. Der er måske nok kommet 6 kilometer nye regler til, men vi ved ikke, hvor mange der samtidig er forsvundet.

Der er altså behov for en mere præcis beskrivelse af udviklingen i regelomfanget i Danmark over tid og på tværs af forskellige politikområder samt ikke mindst mere helhjertede og systematiske forsøg på at forklare, hvilke faktorer der driver denne udvikling. Til det formål har vi i vores forskningsprojekt valgt følgende analysestrategi.

Den centrale datakilde for projektet er den offentligt tilgængelige database Retsinfo (www.

retsinfo.dk), hvortil ministerier og de centrale statslige myndigheder har pligt til at indberette alle love, bekendtgørelser, cirkulærer, m.v. På grundlag af Retsinfo har vi for det første oprettet en database, hvori alle love, lovbekendtgørelser samt bekendtgørelser gældende fra og med 1989 og fremefter er registreret (1989 er det år, Retsinfo vurderes at være fuldt udbygget). Derefter har vi (det vil sige dygtige studentermedhjælpere!) manuelt gennemgået alle disse regler med henblik på at kontrollere datoen for, hvornår den pågældende regel blev ophævet. Den operation er arbejdskrævende, men nødvendig for at kunne opgøre ikke blot antallet af nye love og bekendtgørelser, men også det mere interessante netto-mål for udviklingen, nemlig mængden af nye regler fratrukket ophævede regler.

I næste runde har vi (læs igen: vores dygtige studentermedhjælpere) optalt antallet af ord i alle disse love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, der optræder i Retsinfo-databasen fra 1989

» Samlet set er vurderingen, at vi med denne kombination af tilgange, får et solidt billede af både bredden og dybden i den statslige regulering af det danske samfund fra 1989 og fremefter.

og fremefter. Nye regler samt ophævelse af eksisterende regler kan ske inden for rammerne af en lov eller bekendtgørelse, hvorfor det er nødvendigt at supplere med et mål for lovens eller bekendtgørelsens omfang. Mere specifikt er optællingen af ord inspireret af Huber og Shipans (2002) klassiske studie af regelstyring, hvor de begrundet målet med, at: "with two statutes that address the same issue, the longer one typically places greater limits on the actions of other actors, because it is filled with policy-specific details that constrain what these other actors can do" (ibid., 45). Finder vi eksempelvis, at lovgivningen på beskæftigelsesområdet er vokset med flere hundrede tusinde ord i perioden fra 1989 og frem til i dag, tager vi det som udtryk for, at der er sket en betydelig tilvækst i omfanget af regelregulering på dette område.

Derudover har vi i databasen registreret alle lovændringer i perioden fra 1989 og fremefter, hvilket vi vil benytte som mål på lovgivningsaktivi-

→ SIDE 22

» ... nogle af de mere detaljerede analyser på, at der på et område som folkeskoleområdet faktisk synes at være en positiv sammenhæng mellem introduktionen af nye regler og de nye styringsparadigmer, der egentlig skulle ses som et alternativ til regelstyring

teten. Samlet set får vi med denne kombination af indikatorer nogle relativt sammenlignelige, kvantitative mål på udviklingen i regelomfanget samlet set og på tværs af ressortområder opgjort fra år til år siden 1989. Denne 'brede' analysestrategi har vi desuden suppleret med en mere detaljeret kodning af udviklingen på udvalgte områder. For det første har vi udvalgt en række hovedlove, der dækker vidt forskellige politikområder (eksempelvis Folkeskoleloven, Straffeloven, Elforsyningsloven, og Den kommunale styrelseslov). For disse love har vi optalt antallet af sætninger i loven pr. år med de modregninger, der måtte følge af lovændringer indenfor hvert år. Dernæst har vi for flere af disse love indholdskodet alle sætningerne i loven med henblik på at identificere, hvilke aspekter, reglerne primært retter sig imod.

Samlet set er vurderingen, at vi med denne kombination af tilgange får et solidt billede af både bredden og dybden i den statslige regulering af det danske samfund fra 1989 og fremefter. Det er klart, at der knytter sig usikkerheder (også) til denne type af data, og at der i den videre bearbejdning af tallene må foretages nogle konkrete til- og fravalg. Skal indfødsretslovene eksempelvis tælles med, da disse med nødvendighed vokser år for år, uden at tidligere indfødsretslove ophæves? Og hvad med de mange love på trafikområdet, der regulerer opførelsen af nye veje og broer, men som heller ikke har nogen udløbsdato? Der findes ikke enkle svar på disse spørgsmål, men datasættets komplette karakter giver netop en række muligheder for at afprøve konklusionernes robusthed over for forskellige afgrænsninger af, hvad der er relevant at inkludere i analysen.

Status og foreløbige analyseresultater

Status for projektet er, at de sidste data netop er kommet i hus, så de egentlige og gennearbejdede svar på projektets forskningsspørgsmål (se ovenfor) finder den nysgerrige læser først i den bog, der efter planen udkommer næste år. Men vi kan på baggrund af de foreløbige analyser give et par smagsprøver på nogle af de resultater, som tegner sig. For det første er der målt på antallet af ord i primær lovgivning sket en vækst, der skal tælles i millioner. Og den vækst er væsentligt større, når vi ser på antallet af ord i den sekundære lovgivning, altså bekendtgørelser, som ikke tidligere har været genstand for systematisk analyse. Den primære lovgivning er altså tilsyneladende kun toppen af isbjerget, og meget foregår i de bekendtgørelser, som ikke er særligt synlige i den offentlige debat. Men hvad den underliggende forklaring på udviklingen er, er det for tidligt at sige noget om.

For det andet peger nogle af de mere detaljerede analyser på, at der på et område som folkeskoleområdet faktisk synes at være en positiv sammenhæng mellem introduktionen af nye regler og de nye styringsparadigmer, der egentlig skulle ses som et alternativ til regelstyring. Her er resultatstyringen tilsyneladende blevet omsat i nye regler samtidig med, at regelmængden, der regulerer selve folkeskolens virksomhed, ikke er mindsket. Tilsvarende synes introduktionen af konkurrence og markedsmekanismer på elforsyningsområdet ikke at have resulteret i færre regler – tværtimod, hvilket flugter med Vogels (1996) påstand om "freer markets, more rules". Rygterne om regelstyringens død synes altså stærkt overdrevne.

I den næste fase af projektet vil vi på baggrund af vores regeldatabase analysere både de overordnede mønstre i regeludviklingen samt årsagerne til denne. Her vil vi blandt andet undersøge, hvorvidt der er forskel på borgerlige og socialdemokratiske regeringer, hvad medieopmærksomhed og opmærksomhed i Folketinget betyder for regeludviklingen samt hvilke forskelle, der er mellem ministerområderne. ■

Referencer:

- CEPOS (2011). *Færre administrative byrder – one-in, one-out, Analysenotat oktober 2011, København: CEPOS*
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat, Copenhagen: Gyldendal.*
- Hornbech, Birthe Rønn (2011). *Ministerbilleder. Gylling: Gyldendal*
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion?, Cambridge: Cambridge University Press.*
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2011). *Kontraktpolitik, kulturkamp og ideologi 2001-2011, Økonomi og Politik, vol. 84, nr. 3, pp. 47-62.*
- Rüdiger, Mogens (2003). *Statens synlige hånd – om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede, Aarhus: Magtudredningen og Aarhus Universitetsforlag*
- Ugebrevet A4 (2012). "Regler og cirkulærer vokser årligt seks kilometer", 17. august 2012.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrialized Countries. Ithaca: Cornell University Press.*
- World Bank & The International Finance Corporation (2013). *Doing Business 2013, Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.*
- Økonomi- og Erhvervsministeren (2011). "Redegørelse af 1/6 11 om erhvervslivet og reguleringen 2009/2010", Redegørelse nr. R 21 (1/6 2011).