

40 års regelstyring i blinde: Hvordan gør vi det bedre?

For 40 år siden blev der med Schlüter-regeringens tiltræden igangsat en indsats for at få styr på både de offentlige finanser og de mange regler. Her 40 år senere kan vi konstatere, at det lykkedes at få styr på finanserne, imens der til gengæld ikke er opnået nogen landvindinger, når det kommer til reglerne. I denne artikel diskuteres det, hvad der skal til for at få bedre styr på især de regler, der regulerer den offentlige sektor.

En klog person, vist nok endda en departementschef, har sagt, at politik i sin kerne handler om to ting: regler og penge. Pengene har vi i Danmark efterhånden fået ret godt styr på, ikke mindst takket være den genopretning af økonomien og de offentlige finanser som blev igangsat med Schlüter-regeringens tiltræden i begyndelsen af 1980'erne. Det skete ikke i et snuptag, men er et resultat af årtiers investeringer i bedre udgifts- og økonomistyring, herunder i bedre budget- og informationssystemer. Alt sammen med et stadig stærkere finansministerium som indpisker og primus motor og ikke at forglemme politikere, som på den lange bane erkender den samfundsmæssige værdi af sunde offentlige finanser.

Konsekvensen er, fx, at Finansministeriet faktisk kan følge op på, om kommunerne lever op til det, der bliver aftalt i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne. De ved også, om pengene bliver brugt til den ene eller den anden aktivitet, på det ene eller det andet formål. Det er en helt grundlæggende forudsætning for at have kontrol med udviklingen i de offentlige udgifter, at man har validerede mål for, hvordan udgifterne skal opgøres. Men det er ikke kommet af sig selv. Det er skabt af årtiers ihærdig indsats for at få styr på pengene, og til tider har kampen om, hvad der skal tælles med, og hvordan der skal tælles, været både hård og fantasifuld.

40 års spildte muligheder for at få styr på regelstyringen

Når det kommer til reglerne, den anden centrale komponent i politik, er situationen helt anderledes. Schlüter-regeringerne ville ikke blot have styr på pengene. De ville også begrænse regelvæksten. Det samme gælder alle efterfølgende regeringer. Men modsat det økonomiske område er der stort set intet sket med tilgangen til regelstyringen. Den politi-

ske diskussion er på fyrretyvende år stadig domineret af tomme og meningsløse udsagn om, at vi skal fjerne unødvendige regler og kun beholde de nødvendige. En tilsvarende argumentation om de offentlige udgifter er svær at forestille sig: Vi skal fjerne de unødvendige udgifter og kun beholde de nødvendige udgifter!

Men der er heller ikke meget hjælp at hente fra embedsværket. Selvfølgelig kan embedsfolk nok svare på, hvilke regler der gælder på et givet område, men de kan med al sandsynlighed ikke give et overblik over, hvilke regler der er indført for at understøtte frit valg og konkurrence, hvilke regler der indfører mål- og resultatstyring, hvilke der regulerer proces og indhold af produktion af velfærdsservice, og hvilke der primært retter sig imod kontrol og dokumentation af arbejdsprocesser. Og de kan slet ikke sige noget tilnærmelsesvist præcist om, hvordan reguleringens omfang og form påvirker opgaveløsningens effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.

For sagen er, at styring af den offentlige sektor kræver regler, og vil man fx indføre frit valg og markedsløsninger, hvor der ikke er et naturligt marked, kræver det rigtig mange regler at få det til at ske. Og sagen er også, at de udgifter, der bruges på administration, i betydeligt omfang er udgifter til administration af regler. Men heller ikke den kobling mellem regler og administrative udgifter har man en blot nogenlunde sikker forståelse af.

I økonomiaftalen mellem regeringen og kommunerne for næste år hedder det: ”Som led i samarbejdsprogrammet vil regeringen forpligte sig til at foretage konkrete regelforenklinger, mens kommunerne forpligter sig til at sanere i egne regler og procedurekrav. Parterne vil løbende følge op på fremdriften i samarbejdsprogrammet.” Men hvordan vil parterne følge op på fremdriften, hvis ikke de



Af Simon Calmar Andersen,
professor i statskundskab,
Aarhus Universitet



Af Peter Bjerre Mortensen,
professor i statskundskab,
Aarhus Universitet

” Den politiske diskussion er på fyrretyvende år stadig domineret af tomme og meningsløse udsagn om, at vi skal fjerne unødvendige regler og kun beholde de nødvendige.

har et systematisk mål for, om regler er ”forenklet” og ”saneret”?

Vi ser den manglende investering i og udvikling af fælles og standardiseret information om regler som en vigtig årsag til, at de mange sanerings- og forenklingsinitiativer aldrig har fået gennemslagskraft. Det er nemlig ikke gjort ved, at politikerne siger, at ”denne gang mener vi det virkelig”, for har man en blot nogenlunde hukommelse, vil man vide, at sådan har de formuleret sig ved samtlige tidligere regelforenklingskampagner.

Hvordan kommer der bedre styr på reglerne?

Der er to problemstillinger, som begge er vigtige at håndtere, hvis der skal komme bedre styr på reglerne. Den første er bagudrettet og handler om at få et overblik over den gældende regelmasse; et overblik som vel at mærke understøtter politikernes ønske om regelforenklinger og reduktion i de administrative byrder.

Når en ny minister tiltræder, vil vedkommende som noget af det første kunne få et detaljeret overblik over, hvordan udgifterne på ministerens ressort fordeler sig på forskellige funktioner og aktiviteter. Ministeren vil sikkert også hurtigt blive præsenteret for, hvilke hovedlove og bekendtgørelser, som hører under ministerens ressort. Men det vil overraske os meget, hvis en nytiltrådt minister får et overblik over reglerne på ministerens område, som faktisk understøtter ministerens forståelse af sammenhængen mellem regler, styring, kontrol og administrative udgifter.

Det vil sige et overblik efter devisen: ”Kære undervisningsminister, du har ansvaret for at forvalte 150 paragraffer; 20 paragraffer knytter sig til frit valg og konkurrence, 10 paragraffer regulerer mål- og resultatstyring, 10 paragraffer retter sig primært imod kontrol og tilsyn” osv. Og der gives formodentlig slet ikke svar på det politisk relevante spørgsmål om, hvor meget det koster (penge og/eller årsværk) at administrere et givet sæt af paragraffer og regler. Den type information og overblik er ikke nem at bygge op. Men den er nødvendig, hvis politikerne mener det alvorligt, at der skal ryddes op i den år for år voksende regelmasse. Og der er god grund til at mene det alvorligt, for det går ud over reguleringen og styringen af velfærdsstaten, hvis ikke der er styr på reglerne og deres konsekvenser. En velfærdsstat med stadigt knappe ressourcer kalder på effektiv regulering, ikke på regulering i blinde.

Den anden problemstilling knytter sig til kvalitetssikring og viden om konsekvenserne af ny lovgivning. Ny lovgivning bliver skam konsekvensvurderet før fremsættelsen i Folketinget. Vejledningen til disse konsekvensvurderinger er lang og grundig, og fremsatte lovforslag skal vurderes i forhold til både økonomiske, implementeringsmæssige og administrative konsekvenser for erhvervsliv, stat, kommuner og regioner.

Det er jo sådan set, som det bør være, og det er da også indtrykket, at disse konsekvensvurderinger får mere opmærksomhed og er mere grundige, end de var før i tiden. Tvivlen nager imidlertid om, hvorvidt denne vejledning er tilstrækkelig til at sikre, at der regnes og vurderes efter de samme standarder over tid og på tværs af de ministerier, som har fået tildelt opgaven med at konsekvensvurdere den lovgivning, som deres minister fremsætter. Ikke mindst når det gælder konsekvenserne af de regler, som retter sig imod den offentlige sektor.

Vi kan ikke vide det, for det er kun konklusionen på vurderingerne, som optrykkes i bemærkningerne til fremsatte lovforslag. Men et enkelt nedslag gør ikke bekymringen mindre. I 2005 vedtog Folketinget at indføre elevplaner i folkeskolen, hvilket betød, at alle elever skulle have en skriftlig elevplan, som indeholdt oplysninger om resultaterne af den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen i alle fag og oplysninger om, hvordan der skulle følges op på denne evaluering. Den gang lød konsekvensvurderingen: ”Forventningen er, at forslagene i kraft af en systematisering af fremgangsmåder vil lette og effektivisere opgaver, som (amts)kommunerne og skolerne allerede i dag må forudsættes at udføre, og således ikke vil forøge resourceforbruget.”

I 2008 valgte Folketinget så at samordne elevplaner med de såkaldte uddannelsesbøger og uddannelsesplaner, hvilket blev konsekvensvurderet som en forenkling. I 2013 fulgte man op med en forenkling af elevplanerne og andre styringsdokumenter (Fælles Mål og kvalitetsrapporter), hvilket skønnedes at kunne frigøre ca. 30 mio. kr. årligt., og i 2022 vedtog Folketinget at afskaffe elevplanerne, hvilket blev vurderet til ikke at medføre mer- eller mindreudgifter.

Med disse regneprincipper er der ingen omkostninger forbundet med at indføre regler om elevplaner, efterfølgende forenkles dem og endelig afskaffes dem igen. Det er dog ikke

” Men det vil overraske os meget, hvis en nytiltrådt minister får et overblik over reglerne på ministerens område, som faktisk understøtter ministerens forståelse af sammenhængen mellem regler, styring, kontrol og administrative udgifter.

” Med disse regneprincipper er der ingen omkostninger forbundet med at indføre regler om elevplaner, efterfølgende forenkle dem og endelig afskaffe dem igen.

vores indtryk fra den offentlige debat om elevplaner, at lærerne opfattede indførelsen af elevplanerne som en lettelse, og noget kunne derfor tyde på, at de administrative konsekvensvurderinger, som angives ved indførelse af ny lovgivning, ikke tager højde for – eller ikke i tilstrækkelig grad tager højde for – den arbejdsopgave, som det medfører for de enkelte medarbejdere i kommuner og regioner.

Én vej at gå er at udvikle og validere et eller flere mål for de administrative byrder, der følger med ny lovgivning og nye kommunale regler. Her kunne man tage udgangspunkt i Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), som blandt andet indebærer, at der, når staten indfører nye regler for kommunerne og regionerne, skal foretages en beregning af de økonomiske konsekvenser. De afledte administrative konsekvenser, der følger af sådanne regelændringer, er imidlertid som hovedregel ikke omfattet af DUT.

Hvis man begyndte at beregne, hvad det koster i tid for læreren, sygeplejersken og administratorerne i forvaltningen, at bestemte nye regler indføres, ville det i sig selv kunne få en disciplinerende effekt på produktionen af nye regler. Samtidig ville man få et stærkere grundlag for at følge med i, hvordan det fx går med aftalen mellem regeringen og kommunerne om regelforenklinger, og man ville kunne indhøste de økonomiske besparelser, som forenklingerne ville afføde.

Effektiv regulering af den offentlige sektor

Som inspiration for arbejdet med at finde en enkel og systematisk måde at opgøre de administrative konsekvenser af nye og gamle regler, kan man se til Erhvervsstyrelsens vurderinger af nye reguleringers administrative konsekvenser for virksomhederne. Alle ressortmyndigheder skal sende deres forslag til ny regulering i præhøring hos styrelsens Team Effektiv Regulering med henblik på en vurdering af de økonomiske omkostninger for virksomhederne ved nye administrative byrder. Vurderingen tager udgangspunkt i interview med en lille gruppe virksomheder for at få deres vurdering af tidsforbruget, der følger med nye regler. Hvorfor skal man ikke foretage

samme grundige vurdering af de administrative byrder for skoler, plejehjem og sygehuse, når stat og kommune indfører nye regler?

De to problemstillinger – den bagudrettede opgørelse af forskellige typer af regler og den fremadrettede konsekvensvurdering af nye regler – må i sidste ende tænkes sammen, så man får nogle kvalificerede estimater på, hvad forskellige typer af regler har af konsekvenser for den offentlige sektor. Det er indtrykket, at det mangeårige fokus på administrative byrder for erhvervslivet har skabt et bedre videns- og beslutningsgrundlag på det område, og det er derfor især i forhold til reguleringen af den offentlige sektor, vi ser et stort potentiale for forbedring.

Vi hævder ikke, at dette vil være en lille øvelse, og det vil nok være realistisk og formålstjenstligt at udvælge et afgrænset område at begynde med, fx ældreområdet. Men det er svært at se en anden vej frem, hvis utallige regeringers løfter om afbureaukratisering skal tages seriøst. Det vil samtidig være oplagt, at ansvaret for disse beregninger af administrative omkostninger ved ny regulering forankres centralt i fx Finansministeriet – gerne som led i en mere generel oprustning af ministeriets viden og kompetencer inden for styring af den offentlige sektor. Hvis ikke det skal blive en bureaukratisk skrivebordsøvelse, er det nødvendigt, at arbejdet forankres i et ministerium, som har de nødvendige muskler til at få bragt denne information og viden ind tidligt i politik- og lovgivningsprocessen.

For ikke at gøre opgaven for stor kan det være, man skal aftale en bagatelgrænse for, hvor små ændringer, man vil medregne, når man beregner omkostningerne ved et nyt regelsæt. Men samme bagatelgrænse må så gælde, når man hævder at fjerne gamle, ”unødvendige” regler. På den måde vil man med et nyt mål for de administrative omkostninger ved både gamle og nye regler få et billede af, om den daværende leder af Det Radikale Venstre, Margrethe Vestager, havde ret, da hun i 2011 konstaterede: ”Vi har talt om afbureaukratisering i årevis. Men samtidig med at man har siddet og fjernet regler med en pincet, har man haft oplevelsen af at sidde med en skovl i den anden hånd for at læsse dem på igen.”