

Når staten vokser

Sammenhængen mellem regler og administration¹

Denne artikel ser nærmere på nogle af de udfordringer, der knytter sig til gennemførelsen af det statslige arbejdsprogram. Arbejdsprogrammet stiller i udsigt, at der både skal gennemføres betydelige opgavebortfald og administrative besparelser i staten, men er der overhovedet denne sammenhæng mellem opgaver fastsat i lovgivningen og antallet af ansatte i den statslige administration? Det giver denne artikel et svar på.

Den 18. juni i år annoncerede Finansministeriet ”Flerårigt arbejdsprogram for staten”. Arbejdsprogrammet indeholder en målsætning om, at der frem mod 2030 skal gennemføres ”administrationsbesparelser” for mindst 5,5 mia. kr. Midlerne til at nå målet er færre regler og tilsyn, bedre prioritering af opgaver og mere effektiv drift. Arbejdsprogrammet skiller sig ud fra mange tidligere effektiviserings tiltag ved eksplicit at koble regler og administration sammen i den forstand, at det ikke blot forlods antages, at staten er overadministreret. I stedet gives der udtryk for den opfattelse, at hvis der skal spares på administration, skal der også ske det, Finansministeriet kalder opgavebortfald.

Men er der overhovedet sådan en sammenhæng mellem omfanget af regelfastsatte opgaver og administrationens størrelse? Det ved Finansministeriet øjensynligt ikke – i hvert fald er der aldrig, på trods af godt og vel 40 års afbureaukratiseringskampagner, fremlagt empirisk dokumentation for denne sammenhæng. Det forsøger vi i denne artikel at råde bod på ved at undersøge forholdet mellem væksten i regelfastsatte opgaver og væksten i administration. For perioden 2001 til 2025 holder vi udviklingen i love og bekendtgørelser op imod udviklingen i antal årsværk i centraladministrationen. Mere konkret tæller vi for 202 statslige myndigheder op, hvor mange gange hver myndighed i et givet år er benævnt i gældende love og bekendtgørelser. Derefter holder vi dette op imod antallet af administrative årsværk i de pågældende forvaltningsmyndigheder. Nedenfor giver vi en

nærmere redegørelse for denne fremgangsmåde, men kort fortalt er logikken, at når en myndighed benævnes i en lov eller en bekendtgørelse, vil det typisk være forbundet med, at denne myndighed har en regelfastsat opgave.

Boks 1. Oversigt over initiativerne i statens flerårige arbejdsprogram

Udover det flerårige arbejdsprogram for staten har regeringen indgået flerårige samarbejdsaftaler med KL og Danske Regioner. Der indgår følgende initiativer i det statslige arbejdsprogram (Finansministeriet 2025, 7):

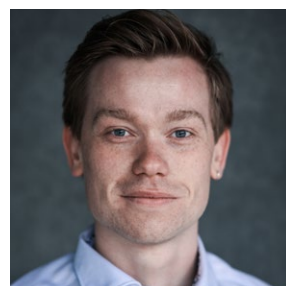
- Administrationsbesparelser for mindst 5,5 mia. kr. frem mod 2030
- Digital Taskforce for kunstig intelligens
- Sanering af statslige tilsyn
- Sanering af statslige regler og krav
- Sanering af målsætninger i staten
- Måltal for omprioritering fra administration til forskning i selvejese sektoren
- Budgetanalyser
- Effektive indkøb
- Effektiv og moderne bygningsdrift i staten
- Bedre it-styring i staten
- Politisk prioriteret opgavebortfald
- Minimumsimplementering af EU-lovgivning

Hvad siger teorierne?

Ifølge den tyske sociolog og forvaltningsforsker Max Weber, som i begyndelsen af



Af Peter Bjerre Mortensen
Professor i statskundskab,
Aarhus Universitet



Af Anders Hoffmann Kozuch
stud.scient.pol,
Aarhus Universitet



Af Gustav Heltborg Terp
stud.scient.pol,
Aarhus Universitet

¹ Artiklen bygger på to af forfatternes bachelorprojekt opgave: Anders Hoffmann Kozuch & Gustav Heltborg Terp (2025). Når staten vokser. Effekten af policy-akkumulering på centraladministrationens størrelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

” Det tyder på, at Weber havde ret i den forstand, at en kerneopgave for embedsfolk stadig er at administrere regler, og derfor er der en sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

1900-tallet grundlagde forståelsen af moderne bureaukratier som det danske, er det et særligt kendetegn ved den rationelle bureaukratiske organisationsform, at bureaukrater udøver deres virke på grundlag af generelle love og regler (Weber 2003). Weber gik endda så vidt, at han karakteriserede det moderne samfund som et jernbur af love og regler, som bliver administreret af bureaukratiet. Dermed bliver der med Webers karakteristik af bureaukratiet skabt en tæt sammenhæng mellem regler og bureaukrati. Bureaukrater administrerer regler, og når antallet og omfanget af regler vokser, bliver der behov for flere bureaukrater til at administrere reglerne.

Langt senere, i 1970'erne, blev dette billede af bureaukratiet udfordret af fremtrædende økonomer med William A. Niskanen (1971) i spidsen. De tegnede et billede af et bureaukrati, hvis størrelse var stort set udenfor politisk kontrol, og hvor væksten i bureaukratiet først og fremmest er en funktion af bureaukraters egne interesser i større budgetter. Ud fra dette perspektiv må der forventes en svag kobling mellem regler og vækst i bureaukratiet.

I de senere år er der fremkommet et tredje perspektiv, som under overskriften policyakkumulering, peger på, at det moderne embedsværk bliver overbebyrdet i den forstand, at udbygningen af embedsværket ikke kan følge med den stadige akkumulering af love og regler (Adam m.fl. 2019, 8). Argumentet er, at genvalgsmotiverede lovgivere har stærkere tilskyndelser til at vedtage populær ny lovgivning end til at investere i upopulær administration af lovgivningen, og af den grund kan der ikke forventes en stærk sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

Samlet set giver litteraturen således ikke klare retningslinjer for, hvilken sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst, vi skal forvente, og under alle omstændigheder trænger diskussionen til et mere solidt empirisk grundlag at stå på.

Måling af regelvækst og administrationsvækst

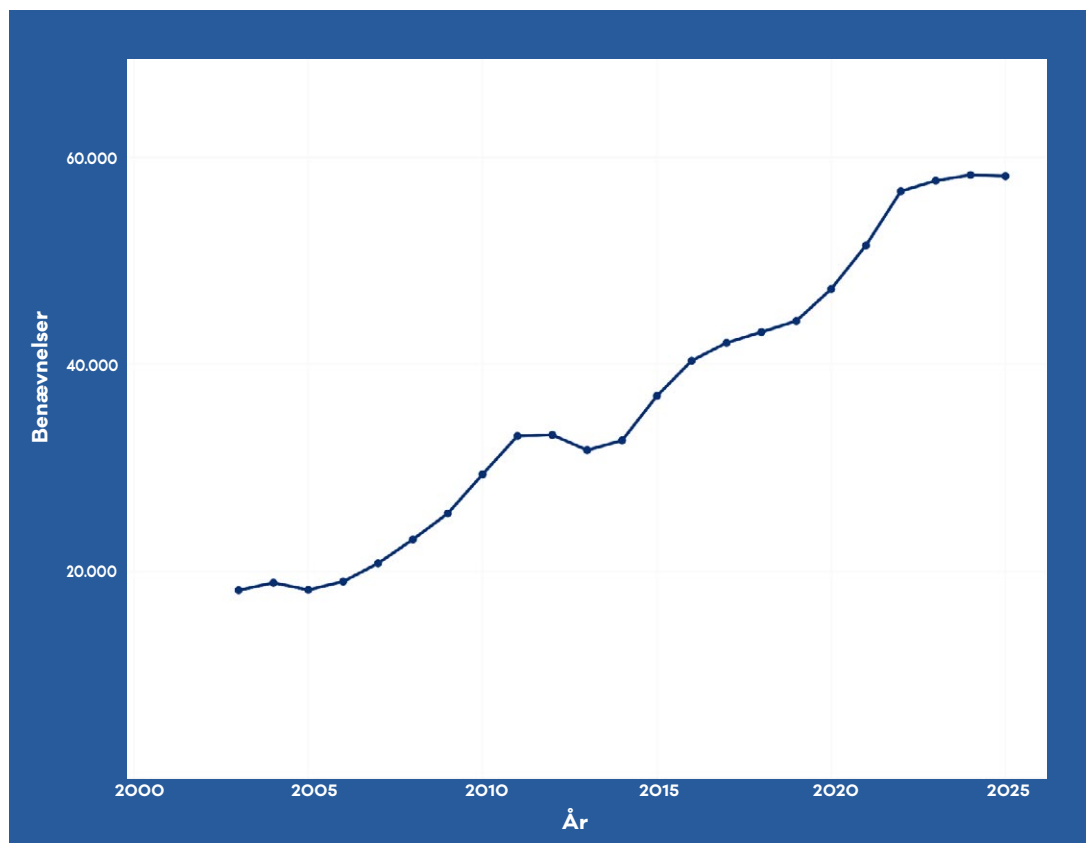
I overensstemmelse med det statslige arbejdsprogram interesserer vi os i denne arti-

kel for centraladministrationen. Konkret medtager vi i vores analyse styrelser, direktorater, tilsyn, nævn og råd. Til gengæld er uddannelsesinstitutioner og kulturinstitutioner udeladt, og det samme er selvstændige offentlige virksomheder som DSB, jf. også Dybvadudvalgets afgrænsning af centraladministrationen (Dybvadudvalget 2023, 401). Desuden er departementerne i ministerierne udeladt for at mindske risikoen for omvendt kausalitet, da administrative årsværk i departementerne i betydeligt omfang er beskæftiget med politik- og lovudvikling. Disse afgrænsninger kan diskuteres, men i og med at vi ender med at inkludere i alt 202 forskellige statslige organisationer i analysen, er vi nogenlunde sikre på, at de resultater, vi finder, har en generel karakter. De 202 organisationer er fremkommet ved, at vi først har modtaget et dataudtræk fra Økonomistyrelsen, hvorefter der fremgik i alt 752 statslige organisationer. De er derefter reduceret til 394 organisationer ud fra vores afgrænsning af centraladministrationen. Derefter er organisationer, der ikke har eksisteret i mere end to år blevet frasorteret, hvorfor vi ender på 202 statslige organisationer, som indgår i analysen.

Efter at have lavet denne liste af 202 organisationer er næste skridt at undersøge for hvert år i perioden 2001-2025, hvor mange gange organisationen er benævnt i gældende love eller bekendtgørelser. Denne optælling er foretaget på grundlag af databasen Retsinformation, og fremgangsmåden bygger på det argument, at hvis en statslig organisation nævnes i lovgivningen, vil det typisk være udtryk for, at denne organisation får en eller flere opgaver. Et eksempel er § 7 i bekendtgørelse om forbud mod ftalater i legetøj og småbørnsartikler, hvori der står: "(...) tilsyn og kontrol med overholdelse af reglerne i bekendtgørelsen udøves af Miljøstyrelsen, jf. lovens regler herom". Det vil i vores datasæt blive registreret som en benævnelse af Miljøstyrelsen.

Figur 1 giver en oversigt over udviklingen i antal benævnelser over tid af de statslige myndigheder, der indgår i denne analyse. Som det fremgår, er det samlede antal benævnelser vokset fra godt og vel 35.000 i 2011 til lige knap 60.000 i 2025.

Figur 1: Udvikling i benævnelser af centraladministrationens organisationer



Note: Figuren viser på tværs af alle gældende love og bekendtgørelser i et givet år det samlede antal benævnelser af de 202 organisationer, som indgår i analysen i denne artikel. For at udjævne mindre udsving fra år til år viser grafen 3 års løbende gennemsnit. Optællingen er baseret på et datatræk fra Økonomistyrelsen.

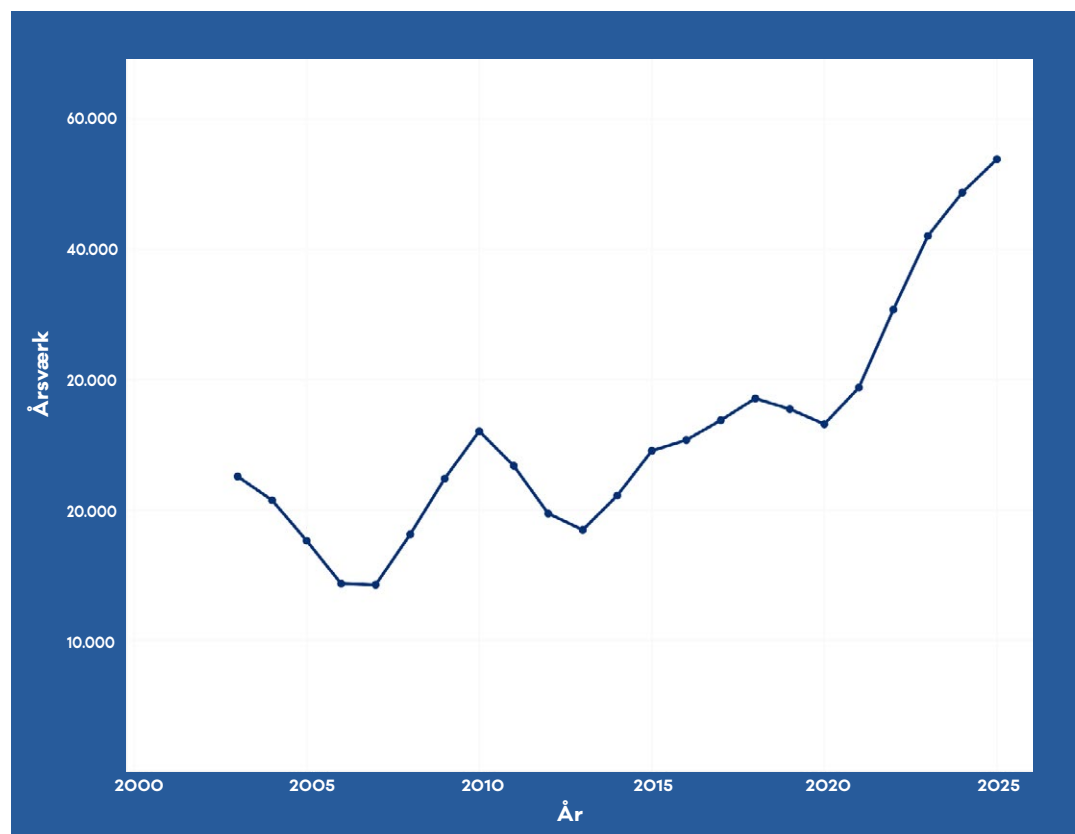
Som et mål på udviklingen i administrative årsværk, benytter vi igen udtrækket fra Økonomistyrelsen. For hver af de 202 statslige organisationer optæller vi for hvert år antallet af medarbejdere på tværs af personalekategorierne. Da opgaverne med kontrol og regeladministration i mange styrelser og organisationer typisk varetages af medarbejdere på tværs af personalekategorier, vurderer vi det mest oplagt at medtage alle

personalekategorier i denne analyse. Vi har dog også gennemført analysen, hvor vi kun medtog personalekategorierne ”jurister/økonomer” og ”kontorfunktionærer”, og mønstret var det samme som vist nedenfor.

Figur 2 viser en oversigt over antal administrative årsværk på tværs af de 202 statslige organisationer, som indgår i analysen. Formentlig på grund af, at vi i denne analyse har frasorteret en række statslige myndigheder, er antallet af årsværk væsentligt lavere, end det antal, som Finansministeriet opgør i forbindelse med lanceringen af det statslige arbejdsprogram (Finansministeriet 2025). Den relativt stærke vækst fra 2019 og frem er imidlertid sammenlignelig på tværs af de to opgørelser, hvilket indikerer, at vi med vores opgørelsesmetode identificerer de samme tendenser, som hvis vi havde fulgt Finansministeriets afgrænsning.

” En anden udfordring er, at selv hvis Finansministeriet for alvor ville levere på den del, der har med regelforenkling at gøre, vil det kræve, at de faktisk har et solidt overblik over gældende regler og de administrative opgaver, som følger af reglerne.

Figur 2. Udviklingen i årsværk i centraladministrationens organisationer

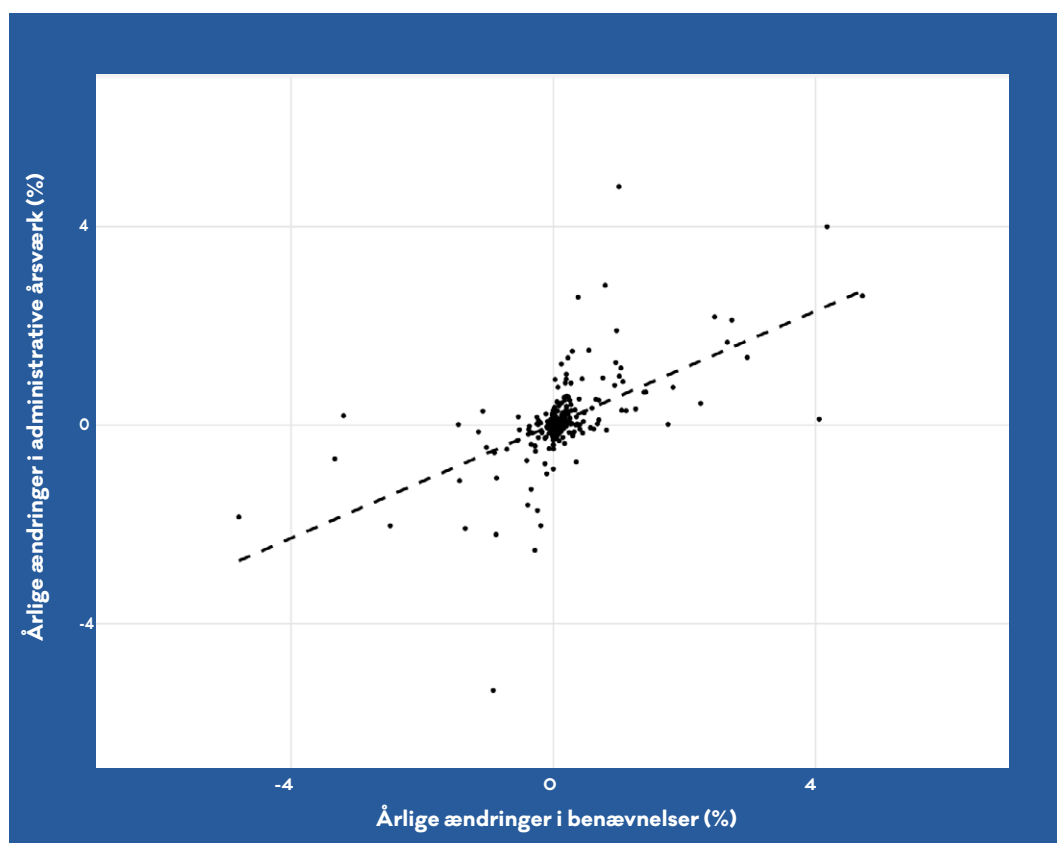


Note: Figuren viser det samlede antal ansatte på tværs af de 202 organisationer, som indgår i analysen. For at udjævne mindre udsving fra år til år viser grafen 3 års løbende gennemsnit. Optællingen er baseret på et datatræk fra Økonomistyrelsen.

Sammenhæng mellem regelvækst og administrationsvækst

Figur 3 viser sammenhængen mellem årlige ændringer i en organisations benævnelse i love og bekendtgørelser og årlige ændringer i organisationens årsværk. Som det fremgår, er der en rimelig klar positiv korrelation mellem de to variable. Hvis antallet af benævnelser stiger (falder), er der en tendens til, at antallet af administrative årsværk i organisationen stiger (falder). Det tyder på, at Weber havde ret i den forstand, at en kerneopgave for embedsfolk stadig er at administrere regler, og derfor er der en sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

Figur 3: Sammenhængen mellem ændringer i benævnelser og ændringer i administrative årsværk



Note: Figuren viser for hver af de 202 organisationer, der indgår i analysen, sammenhængen mellem den procentvise ændring i antallet af gange organisationen benævnes i love og bekendtgørelser og den procentvise udvikling i antallet af ansatte i organisationen.

Den sammenhæng, der fremgår af figur 3, har vi undersøgt nærmere i en regressionsanalyse. Den analyse viser en positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst, selv når der kontrolleres for betydningen af en række andre faktorer end benævnelser i regler: regeringsfarve, vækst i BNP, inflation, politisk opmærksomhed på ministerområdet og år- og trendvariable. Vi har også undersøgt, om der kunne være tegn på omvendt kausalitet – altså om det er ændringen i administrative årsværk, der forklarer væksten eller faldet i benævnelser i love og bekendtgørelser, men det tyder analyserne ikke på. Det bedste gennemsnitlige estimat på tværs af modellerne er, at når benævnelserne af de statslige organisationer, der indgår i grundlaget for denne artikel, stiger med 1 pct., så stiger antallet af disse organisationers årsværk med 0,56 pct.

Det statslige arbejdsprograms udfordringer

Analysen i denne artikel har givet støtte til den antagelse, der synes at ligge under statens arbejdsprogram, nemlig at der er en sammenhæng mellem væksten i centraladministrationens ansatte og væksten i de opgaver, de løser. Det gode spørgsmål er så, om staten med Finansministeriet i spidsen reelt vil lykkes med opgavebortfald i større stil. Sidstnævnte vil kræve reduktion i gældende love og bekendtgørelser og samtidig begrænsning af nye regler og krav. Netop det har været en stort set uindfriet politisk målsætning på tværs af mere end 40 års afbureaukratiseringskampagner, og det er svært ud fra arbejdsprogrammet at tro på, at man denne gang for alvor får gjort noget ved den del af problematikken. En anden udfordring er, at selv hvis Finansministeriet for alvor ville levere på den del, der har med regelforenkligning at gøre, vil det kræve, at de faktisk har et solidt overblik over gældende regler og de administrative opgaver, som følger af reglerne. Opbygning af den viden og indsigt har regeringen og Finansministeriet imidlertid aldrig prioriteret (Andersen og Mortensen 2023). Endelig er det værd at bemærke en asymmetri, som næsten kan ses med det blotte øje i fi-

gur 3 ovenfor. Det kunne nemlig tyde på, at antallet af statsligt ansatte stiger hurtigere, når antallet af benævnelser stiger, end det falder, når antallet af benævnelser falder. En sådan asymmetri er i givet fald ikke overraskende (Kristensen 1987), men den understreger yderligere omfanget af den opgave, som det statslige arbejdsprogram har udstukket. Det er alt andet lige nemmere at lade administrationen vokse end at skære den ned.

Litteraturliste

Adam, C., Hurka, S., Knill, C. & Steinebach, Y. (2019). *Policy accumulation and the democratic responsiveness trap*. Cambridge University Press.

Andersen, Simon Calmar & Peter Bjerre Mortensen (2023). "40 års regelstyring i blinde: Hvordan gør vi det bedre?" *Administrativ Debat* 2023.3.

Dybvadudvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. djoef.dk

Finansministeriet (2025). *Flerårigt arbejdsprogram for staten*, juni 2025.

Kristensen, Ole P. Væksten (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. Institut for statskundskab, Aarhus universitet.

Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine-Atherton.

Weber, Max (2003). *Udvalgte tekster*, 2 bind, redigeret af Heine Andersen, Han Henrik Bruun og Lars Bo Kaspersen, Hans Reitzel.