

Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen Bureaukratisering af det danske samfund? – en analyse af udviklingen i omfanget af lovregler i perioden 1989-2008

Det er en velkendt forestilling, at den offentlige sektor og det danske samfund i de seneste årtier har været udsat for en omfattende bureaukratisering i form af både flere og mere indgribende regler. Formålet med denne artikel er både at undersøge holdbarheden af denne påstand samt at belyse nogle forklaringer på bureaukratisering såsom regeringsfarve, medieopmærksomhed og bureaukratiets egendynamik. Udviklingen i omfanget af bureaukratisering undersøges gennem en systematisk afdækning af udviklingen i antallet af ord i 47 love samt fire hovedlove (elforsyningsloven, folkeskoleloven, selskabsskatteloven og strafeloven) i perioden 1989 til 2008. Med en samlet vækst i antallet af ord på 44 pct. i denne periode giver undersøgelsen støtte til forestillingen om, at der er sket en bureaukratisering af den offentlige sektor og det danske samfund. De mulige forklaringer på bureaukratisering undersøges i en statistisk analyse af de fire hovedlove. Med forbehold for det relativt lave antal observationer, der indgår i denne del af analysen, giver resultaterne en vis støtte til forventningen om, at bureaukratisering driver yderligere bureaukratisering, samt at medieopmærksomhed fører til bureaukratisering på ikke-komplekse politikområder. Omvendt er der ikke støtte til forventningen om, at socialdemokratiske regeringer bureaukratiserer i et større omfang end borgerlige regeringer.

I den offentlige debat er det en ofte fremført påstand, at der i disse år sker en stadig større bureaukratisering af det danske samfund. Det har ifølge nogle den konsekvens, at ikke bare det kommunale selvstyre og det faglige og professionelle skøn, men også borgernes frihed sættes over styr (Cepos, 2009). Erkendelsen af en (uhensigtsmæssig) bureaukratisering strækker sig tilsyneladende helt ind i regeringskontorerne. I hvert fald har regeringen i forbindelse med arbejdet med kvalitetsreformen iværksat en egentlig afbureaukratiseringsplan (Regeringen, 2007). Den offentlige debat og regeringens reaktion kunne således tyde på, at vi i disse år står over for en stor bureaukratiseringsbyrde.

Det er dog alt sammen noget, man har hørt før. I 1980'erne, da vi sidst havde en periode med borgerlige regeringer i Danmark, blev der også lanceret afbureaukratiserings- og dereguleringsplaner, der skulle modgå, hvad der blev opfattet som en stigende bureaukratisering i form af regler og kontrol. Planerne fik dog – bortset fra enkelte områder – ikke nogen væsentlig effekt (Christensen, 1991). Det er altså ikke nogen ny påstand, at vi lever i en tid med en bureaukratisering så voldsom, at der er behov for at gribe ind fra politisk hold.

Det kendetegner imidlertid debatterne både i dag og i 1980'erne, at de mere bygger på fornemmelser og oplevede udviklinger end på en systematisk afdækning af den faktiske udvikling. Heller ikke fra videnskabeligt hold har der været foretaget systematiske undersøgelser af bureaukratiseringens udvikling i Danmark set over et længere tidsforløb (en delvis undtagelse er Christensen, 1991). Det er på den baggrund formålet med denne artikel at give den tilbagevendende debat om bureaukratiseringen af det danske samfund et mere solidt grundlag, end den hidtil har haft. Mere præcist undersøges det, hvordan bureaukratiseringen af den offentlige sektor og det danske samfund har udviklet sig i de seneste årtier. I besvarelsen af det spørgsmål vil vi endvidere kunne belyse en række af de spørgsmål, der ofte diskuteres i såvel den akademiske som den offentlige debat om bureaukratisering. Er der mere bureaukratisering under socialdemokratiske end under borgerlige regeringer? Er bureaukratisering i form af øget regelproduktion i virkeligheden blot lovgivernes naturlige svar på offentlig kritik i den forstand, at regelproduktionen på et givet område afspejler områdets synlighed i medierne? Eller drives bureaukratiseringen først og fremmest frem af en selvforstærkende egendynamik, sådan at bureaukratisering i sig selv har en tendens til at generere bureaukratisering?

Rammerne for denne artikel giver ikke mulighed for definitive svar på disse spørgsmål, men ved både at følge udviklingen bredt på 47 lovområder fra 1989 og fremefter, samt mere detaljeret følge fire hovedlove fra midten af 1980'erne og frem til i dag præsenterer vi den hidtil mest omfattende dokumentation af bureaukratiseringens udvikling i Danmark. Resultaterne viser klart, at regelproduktionen er vokset i den periode, vi her studerer. Væksten varierer mellem områder og over tid, men samlet set er hovedhistorien, at mængden af regler er steget på tværs af det brede udvalg af områder, der indgår i denne analyse. Derudover tyder vores analyser på, at mængden af regler på de ikke-komplekse områder hænger sammen med områdets synlighed i medierne. Omvendt tyder det ikke på, at mængden af regler er systematisk forbundet med regeringsfarven.

Bureaukratisering

Bureaukratisering er en proces, hvor organisationer og individer i stigende omfang underlægges regler og inddrages i hierarkiske organisationsformer (Jakobsen, 2009; Olsen, 2008). Inspireret af denne generelle definition opfattes bureaukratisering i denne artikel som et spørgsmål om øget brug af regler. Dermed afskriver vi os ganske vist muligheden for at belyse den anden dimension i bureaukratiseringsbegrebet, nemlig hierarki. Det er dog en nødvendig forenkling, når målet er at give et bredt dækkende og sammenligneligt billede af udviklingen over tid og på tværs af relativt forskelligartede politikområder.

I overensstemmelse med ambitionen om at trække debatten om bureaukratisering i en retning, hvor fænomenet kan behandles systematisk på samme måde som en række andre politiske processer og beslutninger, er den følgende analyse struktureret ud fra tre velkendte forklaringstyper. Den første er en forklaring, der fokuserer på forskelle i de politiske partiers holdning til den offentlige sektors størrelse. Den anden er en forklaring, der fokuserer på betydningen af, hvilke problemer der er opmærksomhed på i medierne. Endelig undersøger vi for det tredje en forklaring, hvor bureaukratisering først og fremmest ses som en selvforstærkende proces i den forstand, at bureaukratisering genererer mere bureaukratisering. Fælles for de tre forklaringstyper, der uddybes i det følgende, er, at de har fundet anvendelse på andre typer af politiske beslutninger, såsom de offentlige budgetter og udgifter, men ikke tidligere er blevet anvendt som forklaring på bureaukratisering.

Baseret på en klassisk højre-venstre typologi er det for det første en udbredt opfattelse, at venstreorienterede partier i højere grad er tilhængere af offentlig regulering end borgerlige partier (se Castles og McKinlay, 1979; Blais et al., 1993; Schmidt, 1996; Imbeau et al., 2001). Blais et al. (1993: 143) sammenfatter hovedpåstanden således: „... the more leftist a government, the greater the size of government“. Denne hypotese er som oftest blevet testet ved at sammenligne størrelsen eller væksten i de offentlige udgifter under regeringer ledet af henholdsvis borgerlige eller venstreorienterede partier (for oversigter, se Blais et al., 1993; Boyne, 1996; Schmidt, 1996; Imbeau et al., 2001). En anden og måske mere oplagt implikation er imidlertid, at hvis denne forskel i præferencer for offentlig regulering er vigtig, vil bureaukratisering forstået som regelproduktion stige mere under socialdemokratisk ledede regeringer end under borgerlige regeringer. Det bygger på det argument, at mængden af regler er et udtryk for omfanget af den politiske intervention i og regulering af samfundet. I Danmark har en række borgerlige politikere med tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen i spidsen i de senere år ganske vist på en række områder opblødt den ideologiske kritik af offentlige løsninger og offentlig regulering. Sådanne udmeldinger gør det imidlertid ikke mindre interessant at undersøge, hvorvidt de klassiske ideologiske positioner alligevel afspejles i forskelle i den faktiske regelproduktion regeringerne imellem. På baggrund af litteraturen om partiers betydning er forventningen derfor, at der vil ske en større bureaukratisering under socialdemokratisk ledede regeringer end under borgerlige regeringer.

Der kunne imidlertid også være en mere konkurrencebaseret forklaring på bureaukratisering. En vigtig del af det at være regering er at levere løsninger og svar på problemer, der i offentligheden opfattes som vigtige (jf. Green-Pedersen og Mortensen, 2008). Hver uge, måned og år byder på offentlig

kritik og nye problemer, som regeringen i et eller andet omfang bliver nødt til at forholde sig til.¹ I nogle år er det problemer med sundhedsvæsenet, der står højt på mediernes og borgernes dagsorden, mens det i andre år i højere grad er eksempelvis økonomi, arbejdsløshed, retspolitik, indvandring eller energipolitik. Som regering vil man have en klart genvalgsbaseret motivation til at demonstrere handlekraft og i bedste fald løsninger på sådanne saliente problemer (se Mayhew, 1974; Fiorina, 1989). Det kan gøres på forskellig vis, men en måde er at iværksætte nye initiativer i form af love og regler og eventuelt også øget kontrol på det pågældende område. I en amerikansk kontekst har Ringquist et al. eksempelvis argumenteret for, at: „salience will attract congressional attention, and congressional efforts to direct bureaucratic behavior should rise and fall with the public attention paid to an issue or agency“ (2003: 146). Videre argumenterer de for, at denne effekt må forventes at være svagest på politikområder præget af stor teknisk kompleksitet, blandt andet fordi den potentielle vælgerbelønning for intervention på disse områder sandsynligvis er lille (p. 147). Den generelle implikation er imidlertid, at væksten i regelproduktion i et vist omfang kan forventes at hænge sammen med, hvor saliente problemerne på det pågældende område fremstår i medierne eller blandt den bredere offentlighed.

For det tredje kan regelproduktionen have en selvforstærkende karakter i den forstand, at regler fører til flere regler, der fører til flere regler, der igen fører til flere regler (jf. Witteloostuijn, 2003; Schultz, 1998). Hypotesen er beslægtet med den udbredte forestilling om, at bureaukratisering er en uafvendelig proces, og at vækst i bureaukrati automatisk fører mere vækst med sig (jf. Goodsell, 2004: 14-15; Downs, 1967). I forhold til regler er hypotesen blandt andet blevet begrundet med, at regler, der skal løse problemer, simpelthen skaber nye problemer, som igen skal løses med regler samt, at stadig vækst i regler vil understøtte normer om, at regler er det naturlige og rette redskab for beslutningstagere (jf. Schultz, 1998; Meyer, 1985). Det er således forventningen, at regelproduktionen i et givet år vil være en funktion af mængden af allerede eksisterende regler på området.

Data og design

Inspireret af Huber og Shipans (2002) klassiske studie af regelstyring i USA og en række parlamentariske europæiske stater måler vi bureaukratisering – defineret som øget anvendelse af regler – i form af antal ord i love (se også Huber et al., 2001; Randazzo et al., 2006). Målet bygger på en antagelse om, at jo mere man vil inddrage under en given regelregulering, og jo mere specifikt man vil regulere et givet område, des flere ord i lovgivningen vil det alt andet lige give sig udtryk i. Påstanden er altså, 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“ (Huber og Shipan, 2002: 45).

Antallet af ord i lovgivning er naturligvis ikke det samme som regelstyring, og som det altid er tilfældet, vil der også ved dette valg af empirisk indikator kunne fremhæves både fordele og ulemper. Fordelen ved at tælle ord i lovgivningen er først og fremmest, at det er en enkel og operationel indikator, der gør det muligt at belyse nogle mere generelle udviklingstræk over tid på tværs af en række forskellige politikområder.² Og da sidstnævnte netop er ambitionen med denne artikel, er det nødvendigt at benytte et relativt enkelt og kvantificerbart mål på bureaukratiseringens omfang. Dertil kommer, at det store antal observationer, som den følgende analyse bygger på, i et vist omfang må forventes at kompensere for den usikkerhed, der knytter sig til det enkle kvantitative mål på bureaukratiseringens udvikling. Endelig er det en styrke, at denne indikator, som beskrevet ovenfor, er velafprøvet og tidligere har vist sin berettigelse i en både amerikansk og europæisk kontekst (se Huber et al., 2001; Huber og Shipan, 2002; Randazzo et al., 2006).³

Omvendt foregår der også en betydelig regelproduktion, som denne indikator ikke indfanger. For det første styrer regeringen ved hjælp af andet end love, eksempelvis bekendtgørelser. Bekendtgørelser består også af retligt bindende regler udstedt med hjemmel i lov, som sætter rammer for forvaltning og borgere. At medtage bekendtgørelser i undersøgelsen vil imidlertid give et noget mere kompliceret mål, der samtidig vil være praktisk meget arbejdskrævende at benytte. Dertil kommer, at der er grund til at tro, at andelen af bekendtgørelser pr. lov generelt har været stigende i de senere år (Blom-Hansen og Christensen, 2004). Det betyder, at vi ved kun at fokusere på udviklingen i hovedlovene formodentlig vil få et konservativt mål på bureaukratisering og dermed undervurdere bureaukratiseringens omfang. Hvis data på trods af dette alligevel viser en øget regelproduktion over tid, vil den konservative bias i dataudvælgelsen alt andet lige være med til at styrke tilhængerne til en sådan konklusion.

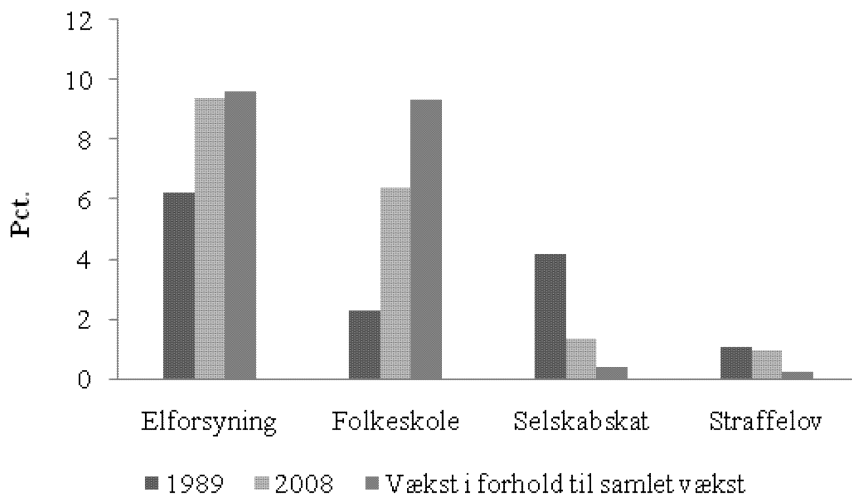
Et andet spørgsmål angår det rimelige i at antage, at længden af en lov faktisk korrelerer med omfanget af indgribende regler i loven. Når eksempelvis omfanget af en given lov vokser, afspejler det så blot, at der er blevet indskrevet flere formålsparagraffer og generelle udtryk i loven, der ikke reelt påvirker bureaukrater og borgeres handlemuligheder? Ifølge Huber og Shipans (2002) undersøgelser udgør antal ord i lovgivningen et validt mål på de begrænsninger, som lovgivningsmagten lægger på den offentlige sektor i form af regler, som bureaukratiet skal følge og indrette sig efter. På grundlag af en intensiv kodning af arbejdsmarkedslove fra en række lande, herunder Danmark, konkluderer de således: „Our qualitative and quantitative investigation of a huge number of statutes suggests that the more words a legislature

puts into legislation, the more it constrains other actors ...“ (Huber og Shipan, 2002: 73).

På tilsvarende vis har vi foretaget en kvalitativ kodning af de fire hovedlove, som vi vender tilbage til i den sidste del af denne artikel. Der vil senere blive gjort rede for udvælgelsen af netop disse fire love. De fire love er blevet kodet efter, hvorvidt lovenes forskellige formuleringer bestod af generelle ikke-begrænsende formuleringer såsom formålsparagraffer og definitioner, eller om de bestod af formuleringer af enten specifikke regler om substantielle forhold eller procedureregler for eksempel i form af placering af kompetence.

I figur 1 nedenfor er det for hver af de fire love vist, hvor stor en andel af loven, der udgjordes af generelle ikke-begrænsende formuleringer i henholdsvis slutningen af 1980'erne og i 2007/2008. Hvis det er sådan, at lovene først og fremmest består af sådanne formuleringer, ville antal ord i loven ikke være noget godt mål på bureaukratisering. Som det imidlertid tydeligt fremgår af figur 1, er dette ikke tilfældet. Ved første måling i slutningen af 1980'erne udgør de generelle formuleringer mellem 1 pct. og 6 pct. af de pågældende love. Den andel er for de fleste af lovene vokset i den seneste måling, men udgør stadig maksimalt lige under 10 pct. af den samlede lovtekst. Dertil kommer, at når man vurderer andelen på grundlag af den samlede tilvækst i antal ord,

Figur 1. Andel ord (i pct.) brugt på ikke begrænsende formuleringer samt disses andel i den samlede ordvækst i fire love opgjort i henholdsvis slutningen af 1980'erne og i 2007/2008.



der er sket i de fire love i perioden, udgør de generelle formuleringers andel af tilvæksten maksimalt knap 10 pct. Det vil sige, at den vækst, der har været i de fire love i perioden, kun i et meget begrænset omfang skyldes væksten i generelle ikke-begrænsende formuleringer. Dermed styrker den kvalitative indholdskodning tilliden til, at vi ved at tælle antallet af ord i lovgivningen indfanger væsentlige aspekter af udviklingen i bureaukratiseringens omfang i Danmark.

Til at belyse udviklingen i regelproduktionen benyttes den regeldatabase, der findes på www.retsinfo.dk, en database, hvor ministerierne har pligt til at registrere love, lovændringer, lovbekendtgørelser, anordninger, cirkulærer, vejledninger mv. Hjemmesiden er udstyret med en søgefunktion, der gør det muligt at foretage online-søgninger på *dokumenttyper* (love, bekendtgørelser osv.), *ressort-ministerium* (følger dagens ressortfordeling), *år* og hvorvidt den pågældende regel er *gældende* eller *historisk*. Databasen indeholder regler langt tilbage i tiden, men ministeriernes indberetning blev først systematiseret i perioden 1985-1989, hvilket på de fleste områder forhindrer systematisk sammenligning af regelproduktionen over tid før 1989.

Konkret benytter vi to strategier til at undersøge bureaukratiseringens omfang. Den første strategi er en såkaldt bred strategi, hvor vi følger udviklingen i et større antal love mellem 1989 og i dag. Denne undersøgelse skal belyse, om regelmængden i disse love i dag er større, uændret eller mindre. Herved får vi et billede af, hvordan det er gået et bredt udvalg af love uden på forhånd at have udvalgt de love, som har bestået frem til i dag. Samtidig er det et konservativt mål, idet senere lovgivning relateret til det samme politikområde ikke er medregnet. Mere præcist har vi for det første udvalgt 47 af de 86 lovbekendtgørelser, der ifølge Retsinfo blev offentliggjort i 1989.⁴ For hver af disse 47 lovbekendtgørelser har vi optalt antallet af ord fra bekendtgørelsens § 1 og frem til ikrafttrædelsesbestemmelserne.⁵ Derefter har vi fundet den seneste bekendtgørelse af den pågældende lov i perioden 2004 til 2008 og optalt antallet af ord i denne. Er der ingen lovbekendtgørelse i perioden 2004 til 2008, er antallet af ord beregnet på grundlag af ændringslovene siden den seneste lovbekendtgørelse. I tilfælde af sammenlægning med andre love i en større hovedlov fratrækkes det samlede antal ord i de øvrige ophævede love. Ligeledes kompenserer vi i opgørelsen af væksten i det samlede antal ord for alle 47 love for, at nogle af de 47 love er blevet lagt sammen i nye og bredere hovedlove. Her medregnes væksten for de sammenlagte love under ét. Til sidst har vi for hver lov, som det vil fremgå nedenfor, beregnet ændringen i antal ord pr. år for at gøre tallene sammenlignelige på tværs af love, der har været opgjort på forskellige sluttidspunkter i perioden 2004-2008 (se også figur 2 nedenfor).

Den anden strategi er mere detaljeret at undersøge udviklingen i fire ho-

vedlove fra midten af 1980'erne og frem til i dag. Herved kan vi afdække udviklingen i disse love år for år, hvorved vi også får mulighed for at konfrontere de teoretiske forventninger diskuteret ovenfor. De fire hovedlove er straffeloven, folkeskoleloven, elforsyningsloven samt selskabsskatteloven. De repræsenterer tilsammen fire meget forskellige politikområder. For det første vedrører folkeskoleloven og elforsyningsloven regulering af forskellige former for frembringelse af offentlige goder, imens straffeloven og selskabsskatteloven er rettet imod regulering af bredere samfundsmæssige forhold. For det andet er det forventningen, at selskabsskatteloven og elforsyningsloven er præget af større kompleksitet end de andre to love, hvilket ifølge Ringquist et al. (2003) (se ovenfor) skulle betyde, at den potentielle vælgerbelønning for intervention på de to sidstnævnte områder er større end på de to mere komplekse områder. Som konsekvens af dette vil vi, som uddybet i analysen, forvente, at udviklingen i straffeloven og folkeskoleloven i højere grad hænger sammen med mediernes dækning end elforsynings- og selskabsskatteloven. Valget af disse fire love giver altså mulighed for dels at vurdere, hvorvidt der er nogle generelle udviklingstræk, der gør sig gældende på tværs af regler rettet mod meget forskellige genstandsfelter. Dels giver de fire love mulighed for at belyse nogle systematiske forskelle i udviklingen på tværs af forskellige typer af regulering.

Konkret er vi, for hver af de fire hovedlove, begyndt med at optælle antallet af ord i den ældst tilgængelige bekendtgørelse af loven i Retsinfo-databasen.⁶ Derefter har vi på grundlag af henholdsvis lovbekendtgørelser og

Tabel 1. Regler for kodning

Fælles for begge strategier

- Ord optælles fra § 1 til ikrafttrædelsesbestemmelser
- Antal ord i ophævede love trækkes fra samlet antal ord

Bred strategi (47 love bekendtgjort i 1989): Udvikling mellem 1989 og 2004-2008

- Seneste lovbekendtgørelse i perioden 2004-2008 er afslutningsår
- Er der ingen lovbekendtgørelse i perioden 2004-2008 regnes antal ord ud fra ændringslove siden seneste lovbekendtgørelse
- Ved sammenlægning med andre love i større hovedlov fratrækkes antal ord i de øvrige ophævede love
- Vækst i antal ord beregnes pr. år for at tilgodese sammenligning mellem love, der kan være opgjort på forskellige sluttidspunkter

Detaljeret strategi (fire hovedlove): Antal ord hvert år fra ca. 1985 til 2008

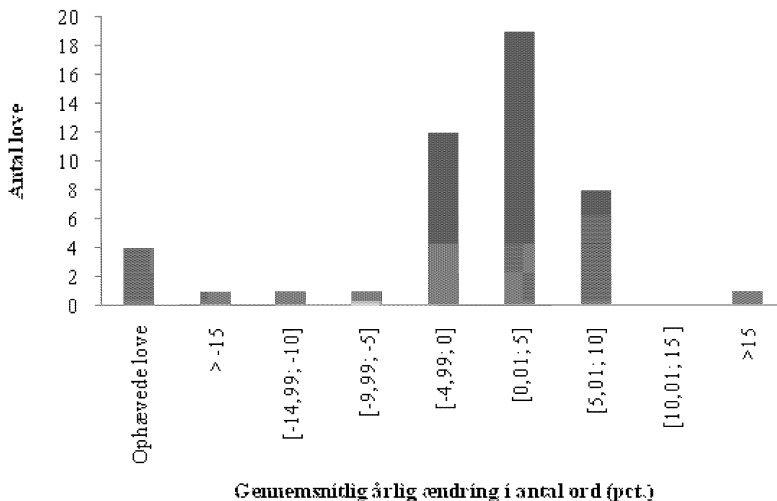
- Opgørelsen begynder ved den ældst tilgængelige bekendtgørelse af loven i Retsinfo
 - Antal ord opgøres ved udgangen af hvert kalenderår
 - I år uden lovbekendtgørelser er benyttet lovændringer fra det pågældende år
-

senere lovændringer for hvert kalenderår opgjort nettotilvæksten i antal ord.⁷ Det betyder, at vi for alle fire hovedlove har kunnet konstruere en tidsserie fra sidst i 1980'erne og frem til i dag med årlige opgørelser af lovens nettotilvækst i antal ord. Tabel 1 opsummerer for begge strategier de retningslinjer, der har ligget til grund for kodeproceduren.

Er der sket en bureaukratisering?

Figur 2 viser den gennemsnitlige årlige procentvise ændring fra 1989 og frem til i dag i de udvalgte 47 lovbekendtgørelser, der var gældende i 1989. Som det fremgår af den venstre søjle i diagrammet er fire love blevet ophævet i perioden. Langt de fleste love – ca. 60 pct. – har haft en relativ lille gennemsnitlig ændring på mellem -5 og +5 pct. om året i perioden, hvilket dog set over den knap 20-årige periode akkumuleres til temmelig markante ændringer. Knap 20 pct. af lovene er i samme periode gennemsnitligt vokset med mellem 5 og 10 pct. om året og kun én af disse 47 love har haft en gennemsnitlig tilvækst på mere end 10 pct. om året. Omvendt er længden af to af de 47 love i perioden blevet reduceret med gennemsnitligt mere end 10 pct. om året. Samlet set er lidt mere end halvdelen af de 47 love vokset i omfang set over denne 20-årige periode. Figur 2 viser altså på den ene side, at den typiske lov har haft en tendens til at vokse set over de sidste 20 år og omvendt på den anden side, at billedet af universel vækst i omfanget af regelproduktion ikke er dæk-

Figur 2. Frekvensfordeling for gennemsnitlig årlig negativ og positiv procentvis ændring i antal ord i 47 love i perioden 1989 til 2004-2007



kende. Fire love er i perioden blevet ophævet og 15 ud af de 47 love er blevet kortere set over hele perioden.

Men en ting er de enkelte love. Selvom de fleste love vokser, kan den samlede lovmængde godt være blevet reduceret, hvis det er de små love, der vokser, og de store love, der mindskes. Som det fremgår af tabel 2, er dette imidlertid ikke tilfældet. Korrigeret for de konsekvenser, der følger af ophævede og sammenlagte love viser tabel 1, at der i perioden fra 1989 og frem til den seneste lovbekendtgørelse af de pågældende love (2004-2008) har været en samlet vækst i antallet af ord på 126.472. Det svarer til en vækst på 44 pct. i det samlede antal ord. Det tyder altså ikke på, at det først og fremmest er de små love, der er vokset, og de store, der er blevet reduceret. Til gengæld tyder det på, at der på tværs af disse 47 love samlet set er sket en markant vækst i regelproduktionen i perioden fra 1989 og frem til i dag. En konklusion, der styrkes yderligere af, at de nye love, der er kommet til i denne periode, ikke indgår i denne opgørelse af lovproduktionen.

Figur 2 og tabel 2 giver tilsammen et indtryk af udviklingen på tværs af et bredt udvalg af love, men er til gengæld mindre velegnede til at sige noget om, hvordan bureaukratiseringen har udviklet sig, herunder hvilken betydning faktorer som regeringsfarve, mediedækning og bureaukratiseringens egendynamik har haft. Derfor vender vi os i den resterende del af analysen mod de fire hovedlove, hvor antallet af ord i loven er blevet optalt for hvert eneste år i perioden fra midten af 1980'erne og frem til i dag.

Tabel 2. Karakteristika ved 47 loves udvikling i perioden 1989 til 2004-2008

Samlet antal ord 1989	286.928
Samlet antal ord 2004-2008 (ukorrigeret ^a)	550.449
Samlet antal ord 2004-2008 (korrigeret for ophævelser ^b)	429.956
Samlet antal ord 2004-2008 (korrigeret for ophævelser og sammenlægninger af love ^c)	413.400
Absolut samlet vækst i antal ord 1989 til 2004-2008	126.472
Relativ samlet vækst (pct.) i antal ord 1989 til 2004-2008	44
Samlet gennemsnitlig årlig vækst (pct.) i antal ord 1989 til 2004-2008	3
Antal ophævede love i perioden	4

a. Ingen modregning for hverken antallet af ord i andre love, som de bekendtgjorte love har ophævet i perioden, eller at det samme antal ord i sammenlagte love tæller med for flere af de 47 love.

b. Her er der modregnet for antallet af ord i andre love, som de bekendtgjorte love har ophævet i perioden.

c. Både modregning for antallet af ord i andre love, som de bekendtgjorte love har ophævet i perioden, samt modregning for at det samme antal ord i sammenlagte love tæller med for flere af de 47 love

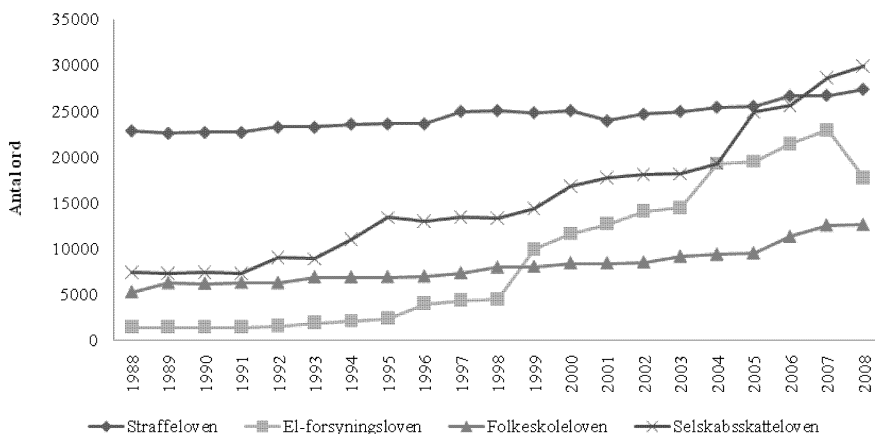
Forskelle og ligheder i bureaukratisering

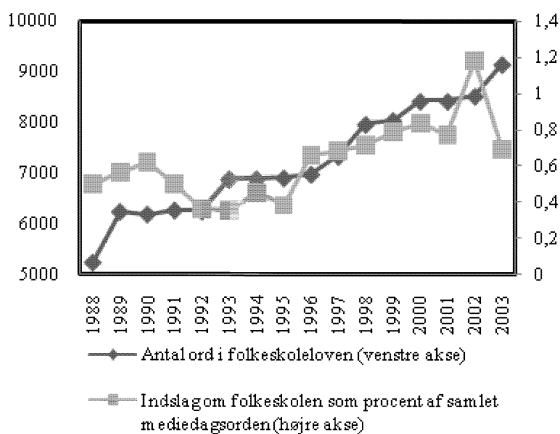
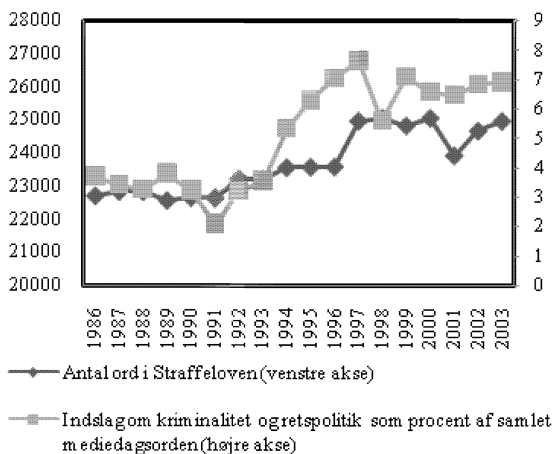
Figur 3 viser udviklingen i antal ord i straffeloven, elforsyningsloven, folkeskoleloven og selskabsskatteloven. Desuden er det i figur 3 angivet, hvorvidt der i det pågældende år har været en borgerlig eller en socialdemokratisk statsminister. Fælles for de fire love er, at antallet af ord i loven er vokset mere eller mindre kraftigt siden 1988. Mest markant har væksten været i elforsyningsloven og selskabsskatteloven, men også folkeskoleloven er blevet omtrent dobbelt så omfangsrig i perioden. Figur 3 viser således tydeligt, at der er sket en regeludvidelse – og dermed bureaukratisering i den definition af begrebet, som denne artikel benytter – i så vidt forskellige sektorer som elforsyning, selskabsskat, folkeskole og i mindre omfang straffesystemet.

Det fremgår også af figur 3, at væksten ikke har været jævnt fordelt hen over perioden samt, at den ikke er forløbet i parallelle spring på tværs af de fire hovedlove. Til gengæld er der ikke umiddelbart støtte til forventningen om, at udviklingen har været snævert forbundet med, hvorvidt regeringen har været borgerligt eller socialdemokratisk ledet. Ganske vist er de sidste fem år under Poul Schlüters ledelse karakteriseret ved særdeles moderat vækst, men sammenligner man Poul Nyrup Rasmussens regeringsperiode med Fogh-regeringerne, er der ikke umiddelbart belæg for at konkludere, at væksten har været mindre efter 2001. Denne fortolkning af figur 3 understøttes i de statistiske analyser, der er vist i tabel 3 i slutningen af denne analyse.

Figur 4 viser udviklingen i straffeloven og folkeskoleloven sammenholdt med et mål for, hvor stor en procentdel af den samlede mediedagsorden, der

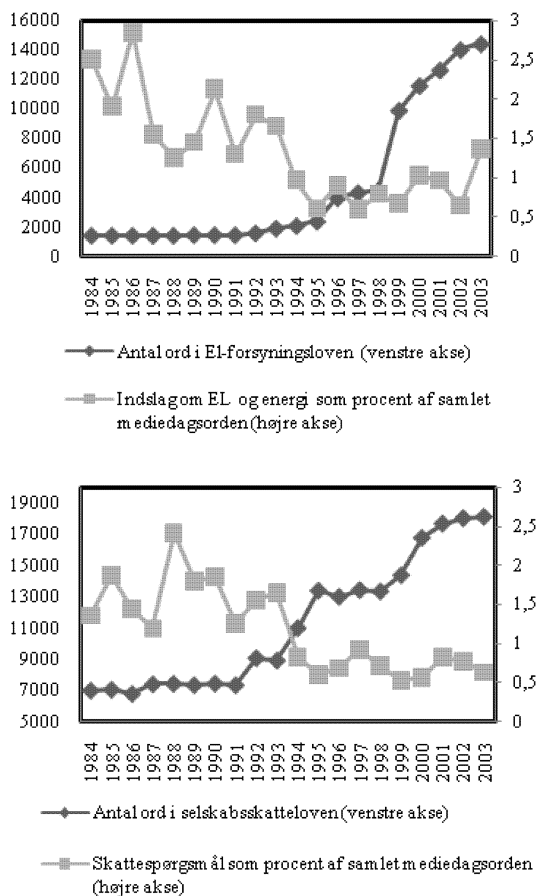
Figur 3. Antal ord i Straffeloven, El-forsyningsloven, Folkeskoleloven og Selskabsskatteloven i perioden 1988 til 2008





handlede om emner, som knytter sig til disse to lovområder. Mere specifikt måles mediedagsordenen på grundlag af, hvor stor en andel af de samlede indslag i *Radioavisen* kl. 12 og kl. 18.30, der i et givet år omhandlede det pågældende område. Det kan være svært at afgøre visuelt, hvorvidt lovens omfang og mediernes dækning korrelerer på de to områder, der er vist i figur 4, men en sådan sammenhæng kan i hvert fald ikke afvises. I overensstemmelse med flere dagsordensstudier viser figur 4, at retsområdet op igennem 1990'erne blev genstand for øget opmærksomhed (Mortensen, 2006; Green-Pedersen og Stubager, 2009), men også at straffeloven i samme periode blev udvidet kraftigt. På folkeskoleområdet har både mediernes opmærksomhed og omfanget af folkeskoleloven været mere eller mindre stigende fra første halvdel af 1990'erne og fremefter.

Figur 5. El-forsyningsloven og selskabsskatteloven



Skal vi have et mere sikkert estimat på sammenhængens styrke, herunder hvorvidt mediedækning eller lovgivning synes at komme først, er der imidlertid behov for en statistisk analyse. Den vender vi tilbage til i tabel 3 nedenfor. Først kigger vi i figur 5 nærmere på sammenhængen mellem medieopmærksomhed og udviklingen i elforsyningsloven og selskabsskatteloven. Målet på medieopmærksomhed er også her relativt bredt i forhold til de to love og dækker formodentlig i et vist omfang emner, der ikke er snævert relateret til lovenes genstandsfelter. Med det forbehold synes det ikke desto mindre klart, at lovreguleringen på disse to områder ikke er positivt korreleret med omfanget af mediernes dækning. Hvis der er en sammenhæng, synes den at være negativ i den forstand, at den største vækst i elforsynings- og

Tabel 3. Regressionsanalyser for hver af de fire hovedlove. Afhængig variabel er antal ord i loven i år t

	Model 1 (Straffeloven)	Model 2 (Folkeskole- loven)	Model 3 (El-forsy- ningsloven)	Model 4 (Selskabs- skatteloven)
Antal ord (1000) _{t-1}	520,0* (291,0)	811,0*** (136,9)	1154,1*** (96,7)	945,7*** (64,6)
Mediedækning _{t-1}	264,7* (148,2)	972,8* (474,1)	-63,3 (476,0)	-719,7 (667,3)
Regeringsfarve _t	-127,9 (211,3)	91,1 (172,8)	593,0 (571,9)	399,8 (518,2)
Konstant	10246,0 (6186,0)	963,1 (827,5)	-22,2 (987,0)	1892,9 (1609,9)
N	18	16	20	20
R ²	0,83	0,93	0,95	0,97
R ² (justeret)	0,79	0,92	0,94	0,96
Test for autokorrelation (BG test, p-værdi)	0,54	0,52	0,19	0,66

Note: Robuste standardfejl i parentes. * p < 0,10; ** p < 0,05; ***p < 0,01 (to-sidet signifikanstests). BG = Breusch-Godfrey test for autokorrelation. H0=Ingen autokorrelation (se Gujarati, 2003, 472-475).

selskabsskatteloven er sket i en periode med faldende medieopmærksomhed. Forventningen om, at sammenhængen mellem medier og bureaukratisering er betinget af områdets kompleksitet/vælgerpotentiale kan således ikke afvises.

Med henblik på en mere systematisk og sammenhængende evaluering af de teoretiske forventningers empiriske forklaringskraft i forhold til de fire hovedlove, gengives i tabel 3 resultatet af en statistisk analyse af hver af de fire love. Den afhængige variabel er antallet af ord i loven i et givet år (t) i perioden mellem 1984 og 2003, hvor vi har mål for mediernes dagsorden.⁸ Som forklarende variable indgår for det første antal ord i loven året før (opgjort i tusinder). Denne variabel giver et estimat på regelproduktionens egendynamik, idet den kan fortolkes som et udtryk for, i hvilken grad omfanget af loven i et givet år er korreleret med lovens omfang i året før.⁹ For det andet indgår variabelen medieopmærksomhed, der er målt som beskrevet ovenfor. Ved kun at estimere forsinkede medieeffekter (t-1) i modellerne i tabel 3 styrkes vores mulighed for at tale om kausalitet. I det omfang vi derved overser

samtidige effekter, vil vores tests alt andet lige være *biased* imod at finde signifikante resultater (jf. Walgrave et al., 2008). Endelig måler vi effekten af henholdsvis borgerligt og socialdemokratisk ledede regeringer ved at inkludere en dummyvariabel, der antager værdien 1, hvis vi har en socialdemokratisk statsminister, og værdien 0, hvis vi har en borgerligt statsminister.

Tabel 3 viser for det første, at lovens omfang i et givet år er en stærk forklaring på lovens omfang i det efterfølgende år. Hvis omfanget af loven året før voksede med 1000 ord, slår det for straffelovens vedkommende igennem med gennemsnitligt 520 ord året efter. For elforsyningsloven synes der ligefrem at være en eksplosiv vækst i den forstand, at en stigning på 1000 ord året efter har en estimeret effekt på mere end 1100 ord. Dermed er der en vis – om end noget indirekte – støtte til forventningen om bureaukratiseringens egendynamik. For det andet kan det ikke afvises, at mediedækningen har en positiv effekt på straffelovens og folkeskolelovens omfang. Ifølge estimeringen i model 1 vil en stigning på 1 pct. i mediedækningen af lov og ordensrelaterede emner gennemsnitligt blive fulgt af en stigning i straffeloven på godt 250 ord i året efter. Omvendt er mediedækningens effekt på omfanget af elforsyningsloven og selskabsskatteoven klart statistisk insignifikant. Der synes derfor ikke at være støtte til en generel medieeffekt, men derimod en effekt, der er betinget af områdets kompleksitet og vælgerpotentiale. Der er således en vis støtte til den teoretiske forventning om, at mediernes dagsorden først og fremmest slår igennem på bureaukratiseringen på mindre komplekse områder. Endelig er der på tværs af alle fire love ingen støtte til forventningen om, at regelproduktionens omfang varierer med regeringens partipolitiske observans. Vi finder således ikke støtte til den velkendte formodning om, at socialdemokratiske regeringer bureaukratiserer mere end borgerlige regeringer. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at tabel 3 bygger på et relativt lavt antal observationer, og den bør derfor først og fremmest ses som afsæt for yderligere analyser af bureaukratiseringens omfang og årsager.

Konklusion

Vi har i denne artikel undersøgt to centrale spørgsmål i forhold til debatten om bureaukratiseringen af den offentlige sektor og det danske samfund. Det første spørgsmål er, hvorvidt der i de seneste årtier er sket en bureaukratisering i den offentlige sektor og samfundet mere generelt i stigende omfang er blevet underlagt lovregler. Omfanget af lovregler er blevet målt som antallet af ord i love. På baggrund af en gennemgang af udviklingen i 47 love i perioden 1989 til 2004-2008 samt en år for år gennemgang af fire hovedlove (elforsyningsloven, folkeskoleloven, selskabsskat-

teloven og straffeloven) i den samme periode har vi fundet klare tegn på, at der er sket en bureaukratisering. Væksten i det samlede antal ord i disse love har været markant. Hermed falder artiklens analyse fint i forlængelse af velkendte forestillinger om, at der i de seneste årtier er sket en bureaukratisering af både den offentlige sektor og det danske samfund. I den forbindelse er det dog vigtigt at understrege, at bureaukratisering i denne artikel bruges som et neutralt begreb, der ikke i sig selv siger noget om konsekvenserne af bureaukratisering. Hvorvidt den identificerede bureaukratisering har haft positive eller negative effekter giver artiklen ikke noget svar på. Til gengæld præsenterer den et systematisk mål på bureaukratiseringens omfang, og artiklen giver dermed en anvisning på, hvordan man fremover kunne arbejde mere empirisk systematisk med at undersøge konsekvenserne af bureaukratiseringen.

Det andet spørgsmål er, hvorvidt udviklingen i bureaukratisering kan tilskrives forhold som medieopmærksomhed, regeringsfarve og bureaukratiseringens egendynamik. Vores analyse af effekten af disse faktorer har været begrænset til udviklingen i fire hovedlove. Der er således et behov for yderligere analyser med inddragelse af flere love eventuelt fra andre politikområder. På baggrund af analysen af de fire love finder vi dog en vis støtte til forventningerne om, at bureaukrati driver yderligere bureaukratisering med sig, samt at medieopmærksomhed fører til bureaukratisering, men dog kun på politikområder, hvor der er et reelt vælgerpotentiale ved politisk intervention. Endelig finder vi ikke støtte til den velkendte påstand om, at der er større bureaukratisering under socialdemokratiske end under borgerlige regeringer. Artiklen bidrager dermed til forskningen i bureaukratisering ved på et stort og systematisk indsamlet datagrundlag at påbegynde afsøgningen af forklaringer på bureaukratiseringens omfang. Her kan fremtidig forskning så tage over med henblik på at videreudvikle og yderligere teste disse forklaringer.

Noter

1. Som Harry S. Truman engang har udtalt, befinder den amerikanske præsident sig i en lignende situation: „Criticism is something [a president] gets every day, just like breakfast“ (citeret fra Ellis, 1994: 1).
2. I den forstand har valget af indikator ligheder med de store forskningstraditioner, der studerer offentlig politik og velfærdsstater ved at undersøge udviklingen i de offentlige udgifter over tid og på tværs af forskellige politikområder, vel vidende at politik og velfærd også kan komme til udtryk på anden vis end i de offentlige budgetter og regnskaber.
3. Ringquist et al. (2003) benytter i deres amerikanske reguleringsstudie et mere groft mål, idet de blot optæller antal nye love i et givet år, men derved vil vi i en

- dansk kontekst overse det faktum, at langt den største regelproduktion foregår ved ændringer i eksisterende lovgivning.
4. Udvælgelsen er sket ud fra alfabetisk rækkefølge. Det vil sige, at der er udvalgt de 47 love, der kommer først, når lovene rangeres alfabetisk efter begyndelsesbogstavet i lovens titel. Vi har ikke fundet nogen tegn på systematiske forskelle mellem de love, der er henholdsvis inkluderet og ikke inkluderet i undersøgelsen.
 5. Ikrafttrædelsesbestemmelserne har en tendens til automatisk at vokse med lovens alder, hvorfor disse ikke er talt med som en del af regelproduktionen.
 6. Som ovenfor beskrevet inkluderes også her antallet af ord fra og med § 1 til ikrafttrædelsesbestemmelserne (ekskl.).
 7. Nettotilvæksten skal forstås som antal nye ord fratrukket de ord, der ophæves ved den pågældende lovændring.
 8. For folkeskoleloven er perioden 1988-2003, idet Retsinfo-databasen ikke indeholder oplysninger om loven før 1988. For straffeloven dækker perioden 1986-2003, hvor 1986 er det første år Retsinfo-databasen indeholder oplysninger om loven.
 9. Inklusionen af den laggede afhængige variabel har desuden den effekt, at den reducerer autokorrelationen i residualerne fra regressionen. Omvendt er der en risiko for, at den laggede afhængige variabel undertrykker de andre variables forklaringskraft (Achen, 2000) – især i det tilfælde, hvor der er en stærk opadgående trend i regelproduktionen, sådan som det er tilfældet i elforsynings- og selskabs-skatteloven (se også Keele og Kelly, 2006).

Litteratur

- Achen, Christopher H. (2000). „Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Dependent Variables“. *Working Paper*, Department of Political Science, University of Michigan.
- Blais, A., D. Blake and S. Dion (1993). „Do Parties Make a Difference – Parties and the Size of Government in Liberal Democracies“, *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 1, pp. 40-62.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*, Greenwich, CT: JAI Press.
- Castles, Francis G. and R.D. McKinlay (1979). „Public Welfare Provision, Scandinavia, and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics“, *British Journal of Political Science*, Vol. 9, No. 2, pp. 157-171.
- Cepos (2009). *Delegation og bekendtgørelser i Danmark – et retssikkerhedsmæssigt problem?*, 3. april, København: Cepos (http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/-dokumenter/Delegation_og_bekendtgørelser_i_Danmark__et_retssikkerheds-maessigt_proble.pdf) (27. april 2009).
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1984). *Centraladministrationens organisation og politiske placering*, 2. oplag, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.

- Ellis, Richard J. (1994). *Presidential Lightning Rods*, Lawrence: University of Kansas Press.
- Fiorina, Morris (1989). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven: Yale University Press.
- Goodsell, Charles T. (2004). *The Case for Bureaucracy – A Public Administration Polemic*, 4th ed., Washington DC: CQ Press.
- Green-Pedersen, Christoffer and Peter B. Mortensen (2008). „Government and Opposition. Who Sets the Agenda and Who Responds To It?“, *Working Paper*, Århus: Department of Political Science, Aarhus University.
- Green-Pedersen, Christoffer and Rune Stubager (2009). „The Political Conditionality of Mass Media Influence. When Do Parties Follow Mass Media Attention?“, *British Journal of Political Science* (forthcoming).
- Gujarati, Damodar N. (2003). *Basic Econometrics*, 4th ed., Boston: McGraw Hill.
- Huber, John D., Charles R. Shipan and Madelaine Pfahler (2001). „Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy“, *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 2, pp. 330-345.
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Imbeau, L. M., F. Petry and M. Lamari (2001). „Left-Right Party Ideology and Government Policies: a Meta-Analysis“, *European Journal of Political Research*, Vol. 40, No. 1, pp. 1-29.
- Keele, Luke and Nathan J. Kelly (2006). „Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables“, *Political Analysis*, Vol. 14, pp. 186-205.
- March, James G., Martin Schultz and Xueguang Zhou (2000). *Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress. The Electoral Connection*, London: Yale University Press.
- Meyer, Marshall W. (1985). *Limits to Bureaucratic Growth*, Berlin & New York: Walter de Gruyter.
- Mortensen, Peter Bjerre (2006). *The Impact of Public Opinion on Public Policy. A Study of Why, When, and How Agenda Setting Matters*. Århus: Politica (PhD dissertation).
- Olsen, Johan P. (2008). „The Ups and Downs of Bureaucratic Organization“, *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 13-37.
- Randazzo, Kirk A., Richard W. Waterman and Jeffrey A. Fine (2006). „Checking the Federal Courts: The Impact of Congressional Statutes on Judicial Behavior“, *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 4, pp. 1006–1017.
- Ringquist, Evan, Jeff Worsham and Marc Allen Eisner (2003). „Salience, Complexity, and the Legislative Direction of Regulatory Bureaucracies“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 2, pp. 141-164.
- Schmidt, M. G. (1996). „When Parties Matter: a Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy“, *European Journal of Political Research*, Vol. 30, No. 2, pp. 155-183.
- Schulz, Martin (1998). „Limits to Bureaucratic Growth: The Density Dependence of Organizational Rule Births“, *Administrative Science Quarterly*, 43. årgang, nr. 4, pp. 845-876.
- Walgrave, Stefaan, Stuart Soroka og Michiel Nuytemans (2009). „The Mass Media’s Political Agenda-Setting Power“, *Comparative Political Studies* (forthcoming).
- Witteloostuijn, Arjen van (2003). „The Ecology of Law“, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 31, pp. 55-67.