

# Bureaukrati og produktivitet

## – en diskussion af Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger

Produktivitetskommissionens analyse af afbureaukratisering i den offentlige sektor er baseret på en problematisk opgørelse af regeludviklingen, og dens anbefalinger tager ikke hensyn til de politiske aspekter af bureaukratisering.



**MADS LETH FELSAGER JAKOBSEN**  
Lektor  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet



**PETER BJERRE MORTENSEN**  
Professor  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

### Indledning

Produktivitetskommissionen har været på en stor opgave med både at finde årsager til og løsninger på Danmarks produktivetsproblemer. Denne opgave er kommissionen gået til med en imponerende ildhu, og i 2014 udgav den sin hovedrapport baseret på en lang række læseværdige notater, baggrundsrapporter og arbejdsrapporter. Disse publikationer analyserer produktivetsproblemer og -løsninger i stort set alle dele af det danske samfund. Det gælder også den offentlige sektor, hvor kommissionen ser et betydeligt potentiale for at forbedre produktiviteten (Produktivitetskommissionen 2014: 27).

At undersøge produktiviteten i den offentlige sektor er imidlertid ikke nogen let opgave. Som kommissionen (2013b) selv bemærker, er det svært at måle og dermed analysere produktiviteten i den offentlige sektor. Alligevel har kommissionen taget den vigtige, men svære opgave på sig at analysere årsager til og løsninger på produktivetsproblemer i forhold til en række forskellige forhold ved den offentlige sektor.

Denne artikel giver en kritisk diskussion og vurdering af Produktivitetskommissionens analyser og anbefalinger i forhold til regelforenkling og afbureaukratisering i den offentlige sektor. Kommissionen fremhæver i sin slutrapport det systematiske arbejde med afbureaukratisering og regelforenkling som en af sine 25 vigtigste anbefalinger til at skabe et mere produktivt Danmark og en af de ti vigtigste anbefalinger til at skabe en mere produktiv offentlig sektor (Produktivitetskommissionen 2014: 10, 29).

Artiklen er opbygget som følger. Først ser vi nærmere på det empiriske grundlag, som Produktivitetskommissionen baserer sine anbefalinger på. Ethvert forslag til forandring bør så vidt muligt basere sig på en retvisende problemanalyse af tingenes tilstand. Det er derfor ikke muligt at vurdere kommissionens anbefalinger uden en nøgtern vurdering af dens analyse af tingenes tilstand. Som det vil fremgå, giver kommissionens analyser ikke et retvisende billede af den faktiske regeludvikling, ligesom den kun giver en temmelig sporadisk afdækning af eventuelle produktivetsproblemer relateret til regler og bureaukrati.

Selvom der er svagheder i problemanalysen, kan anbefalingerne til forbedringer for så vidt godt være fornuftige. Det spørgsmål ser vi nærmere på i den anden del af artiklen, hvor vi især fokuserer på, om der er noget nyt i anbefalingerne, og om der er grund til at tro, at anbefalingerne vil føre til (en hensigtsmæssig) forandring. Det sidste kan naturligvis være svært at vurdere, men givet at vi i Danmark efterhånden har 30 års erfaring med diverse regelforenklings- og afbureaukratiseringsprogrammer, står vi dog ikke på bar bund, når det gælder spørgsmålet om, hvad der virker, og ikke mindst hvad der ikke virker.

### Problemanalyserne

Indledningsvis skal det understreges, at bureaukrati er et flertydigt begreb, der ikke enkelt lader sig afgrænse og definere (se Jakobsen 2009). Vi følger Produktivitetskommissionens brede forståelse af begrebet og lader begrebet bureaukrati omfatte: 1) regler (særligt love), 2) kontrol og detailstyring, 3) unødigt

bureaukrati samt 4) administration (se Produktivitetskommissionen 2013a: 65-68).

#### *Væksten i regler overvurderes*

Når det gælder den første dimension af begrebet bureaukrati, regler, synes stort set alle at være enige om, at der over tid er sket en voldsom vækst i antallet af love og regler. Tidligere økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager, der i 2012 nedsatte Produktivitetskommissionen, har beskrevet, hvordan eksisterende regler fjernes med pincet, imens nye regler smides ind med en skovl, og læser man i regeringsgrundlaget fra 2011, finder man adskillige målsætninger om regelsanering og regelforenkling (Regeringen 2011).

Som altid bliver en påstand imidlertid ikke mere rigtig af at blive gentaget, og de gentagne påstande om en voldsom vækst i antallet af love og regler bygger ikke på et solidt empirisk grundlag. På trods af de seneste godt 30 års debat om regeludviklingen har der været særdeles få empiriske analyser af regeludviklingen, og de, der har været gennemført, er med få ældre undtagelser (Christensen 1991; Rüdiger 2003) uegnede til en opgørelse af udviklingen i regler.

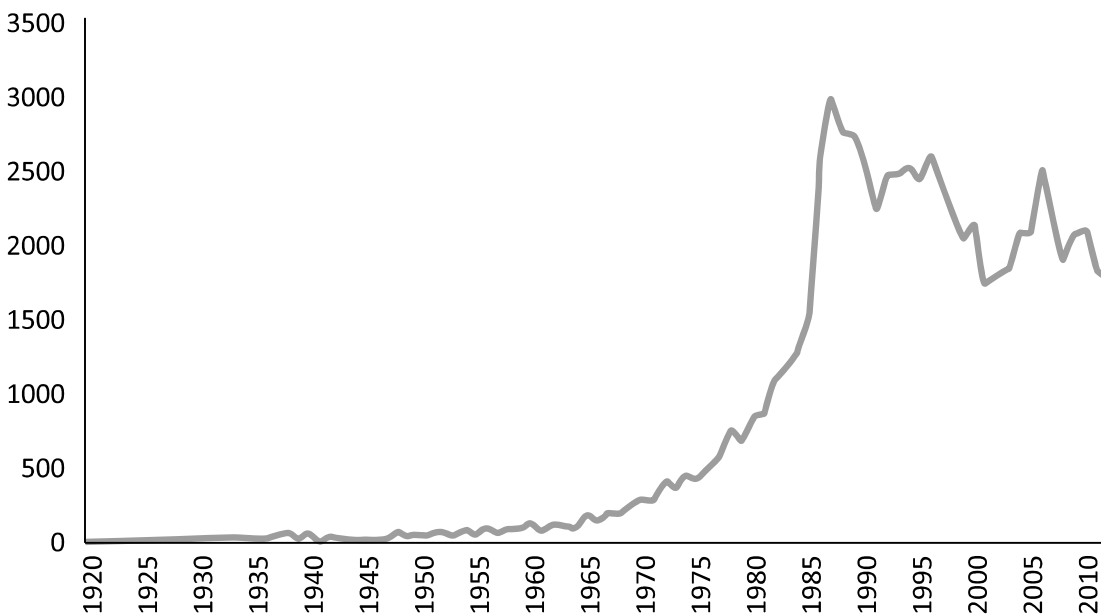
Når det gælder udviklingen i regler, frembringer Produktivitetskommissionen desværre ikke ny og relevant viden. Konkret bygger kommissionen sin analyse af regeludviklingen på de to grafer, der er gengivet i figur 1 og figur 2 nedenfor. Den første graf skulle øjensynligt vise antallet af nye regler (love, bekendtgørelser, cirkulærer mv.) udstedt af ministerier og de centrale statslige myndigheder i perioden 1920-2011 (se Produktivitetskommissionen 2013a: 69). Der er imidlertid flere ting ved gra-

fen i figur 1, som man kan undre sig over. For det første: Kan det virkelig passe, at der stort set ikke er blevet udstedt nogen regler i Danmark i perioden frem til 1970? For det andet: Kan det virkelig passe, at der sker en så dramatisk og eksplosiv vækst i 1970'erne og 1980'erne? For det tredje: Kan det virkelig passe, hvis bureaukratisering og nye regler er en markant hindring for produktiviteten, som kommissionen hævder, at udstedelsen af nye regler har været aftagende siden 1989?

Svaret er i alle tre tilfælde afkræftende. Figur 1 er derimod først og fremmest udtryk for, at Retsinformation, som er den database, kommissionen anvender, først opbygges i sidste halvdel af 1980'erne. Det betyder, at det i udgangspunktet kun er de love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der var gældende i 1989 og fremefter, der er registreret i databasen. Det eneste, figur 1 viser, er altså, at ældre lovgivning efterhånden er blevet erstattet af ny lovgivning, og at det er den regeldannelse, der er sket fra 1970'erne og frem, der har størst chance for stadig at være gældende i 1989. Det problem rykker selvfølgelig ikke ved opgørelsen af nye love og bekendtgørelser efter 1989, men denne optælling, der kun ser på udstedelse af nye regler uden at tage højde for ophævelse af eksisterende regler, giver ikke noget retvisende billede af, hvordan den reelle vækst i gældende regler har set ud i perioden fra 1989 og fremefter.

Sidstnævnte kritik gælder også kommissionens alternative opgørelse af regeludviklingen, som er gengivet i figur 2. Opgørelsen er baseret på *Ugebrevet A4's* analyse fra 2012 og skulle angiveligt vise væksten i nye regler i den noget dramatiske måleenhed »kilometer tekst«. Det skal tilsyneladende forstås sådan, at det er den vækst, man får, hvis man lægger A4-ark med

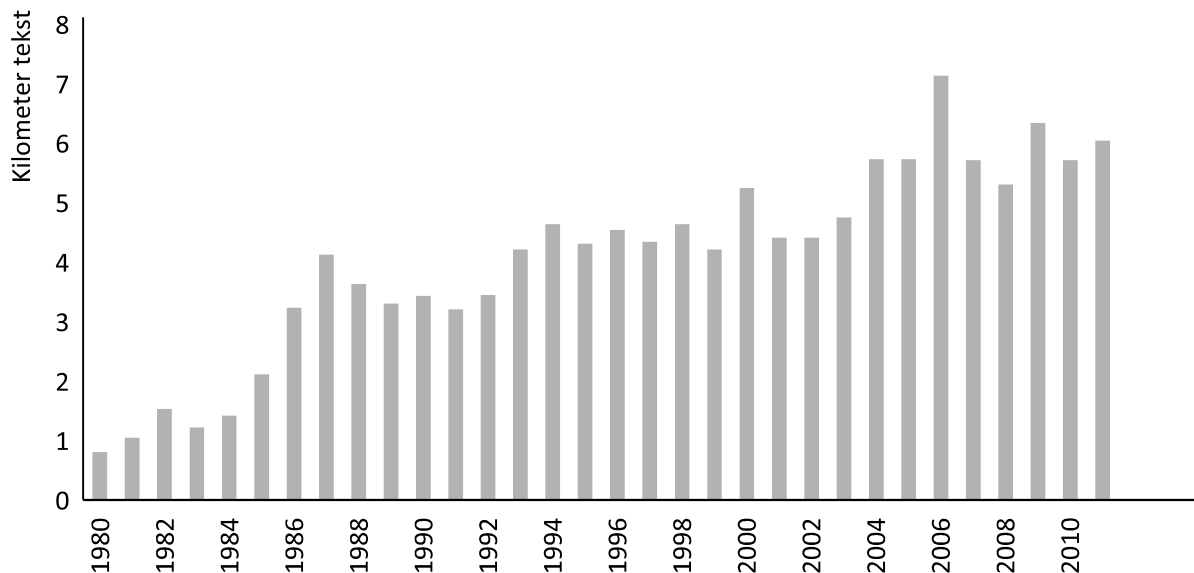
**Figur 1. Produktivitetskommissionens opgørelse af antallet af nye regler**



Note: Regler er defineret som love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.

Kilde: Produktivitetskommissionen 2013a: 68.

Figur 2. Produktivitetskommissionens gengivelse af *Ugebrevet A4*'s opgørelse af kilometer tekst i nye regler



Note: Regler er defineret som love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., der udstedes af ministerierne og de centrale statslige myndigheder. Alle dokumenttyper er medregnet.  
Kilde: Produktivitetskommissionen 2013a: 68.

nye regler i forlængelse af hinanden. Figur 2 øger imidlertid kun forvirringen, idet den modsat figur 1 viser nærmest ubrudt vækst efter 1989.

Hvad end den præcise forklaring på denne tilsyneladende diskrepans mellem figur 1 og figur 2 er, bygger begge grafer på en bruttoopgørelse i den forstand, at man kun ser på nye regler uden at tage højde for, hvor mange regler der samtidig ophæves. Dette forbehold fremføres af kommissionen selv, men man er tilsyneladende ikke opmærksom på problemets omfang. Benytter man den procedure, der er anvendt i Produktivitetskommissionen og *Ugebrevet A4*'s undersøgelser, vil det se ud som om, at der i perioden 1989 til 2011 i gennemsnit kommer 330 nye love om året og mere end 1000 nye bekendtgørelser om året. Som et mål for væksten i regler i Danmark er disse tal imidlertid stærkt misvisende. Langt de fleste af de love, der bliver optalt som nye love, er blot ændringer af gældende love. Dertil kommer lovbekendtgørelser, der erstatter tidligere love, såkaldte datasammenskrivninger samt love om ophævelse af eksisterende love. Tilsvarende gælder det for nye bekendtgørelser, at langt de fleste af disse blot erstatter eksisterende bekendtgørelser.

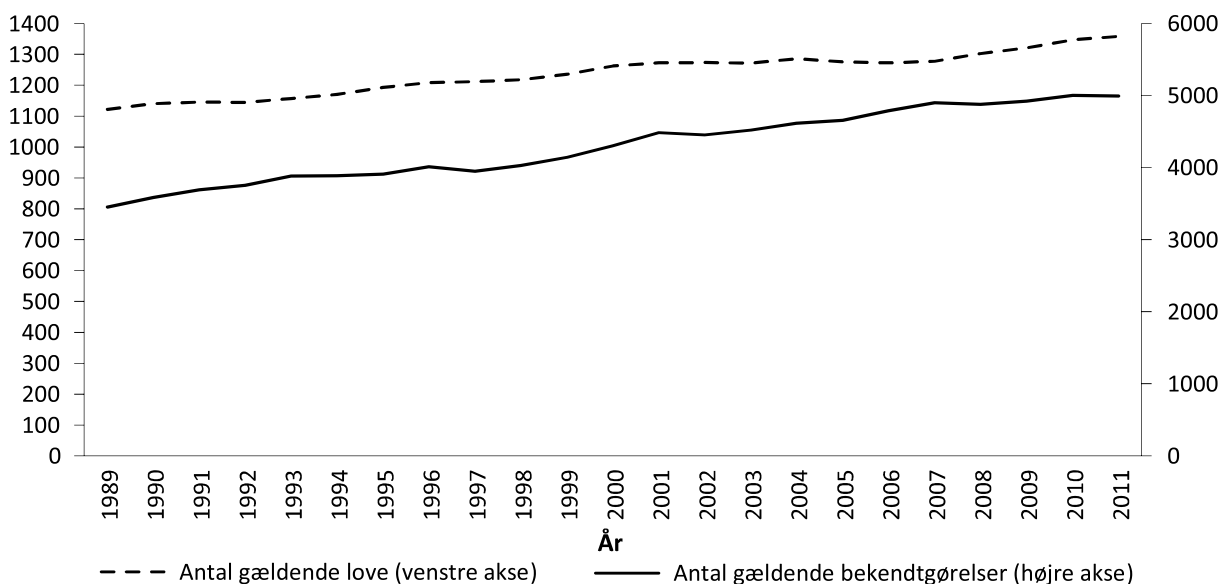
Modsat figur 1 og 2 viser figur 3 en opgørelse af væksten i love og bekendtgørelser i perioden 1989 til 2011 efter korrektion for de love og bekendtgørelser, der er blevet ophævet. Analysen er fra bogen »Regelstaten«, der først blev udgivet efter, at kommissionen afsluttede sit arbejde (for en nærmere redegørelse for opgørelsesmetoden henvises til Jakobsen og Mortensen 2014, Appendiks I). Som det fremgår af figur 3, bli-

ver udviklingen langt mindre eksplosiv, når man korrigerer for ophævelse af gældende love og bekendtgørelser. I gennemsnit er antallet af gældende love i perioden fra 1989 til 2011 kun vokset med knap ti love om året. Opgjort i procent svarer det til en årlig tilvækst i lovene på 0,8 procent. Antallet af bekendtgørelser er vokset med ca. 70 om året i perioden fra 1989 til 2011. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækst i antallet af bekendtgørelser på 1,6 procent.

Figur 3 kan naturligvis skjule en del af væksten, såfremt love og bekendtgørelser primært vokser i længden frem for i antallet. En optælling af antal ord i alle gældende love og bekendtgørelser i perioden 1989 til 2011 viser, at gennemsnitlængden er vokset over tid. I 1989 var længden på hver lov i gennemsnit 1640 ord. I 2011 var den gennemsnitlige længde af hver lov vokset til 2390 ord. For bekendtgørelsernes vedkommende er de tilsvarende tal 1430 ord i 1989 og 2408 ord i 2011. Målt i antal ord er lovene vokset med 70 procent og bekendtgørelserne med 140 procent set over hele perioden fra 1989 til 2011 (se Jakobsen og Mortensen 2014).

Selv hvis man medregner længden af love og bekendtgørelser, kommer man dog ikke i nærheden af den vækst, der er blevet hævdet i *Ugebrevet A4*'s undersøgelse af regelvæksten, og som gengives i Produktivitetskommissionens 3. analyserapport. Når *Ugebrevet A4* i 2012 hævder, at der årligt er kommet seks kilometer nye regler til, hvis man lægger regeldokumenterne i forlængelse af hinanden, så er dette tal i bedste fald stærkt overdrevet. Kilometer tekst er ikke nogen særlig præcis måleenhed, men hvis vi omregner den reelle nettotilvækst i love og be-

Figur 3. Antal gældende love og bekendtgørelser per år, 1989-2011



Kilde: Jakobsen og Mortensen (2014).

kendtgørelser til denne måleenhed, er tilvæksten på langt mere beskedne 42 meter per år, når det gælder lovene, og 226 meter, når det gælder bekendtgørelserne. Stabler man A4-papirer ovenpå hinanden, sådan som de fleste finder det mest naturligt, vil bunken med nye lovbestemmelser efter fratækning af ophævede lovbestemmelser kun være 17,5 cm høj, vel at mærke set over hele perioden fra 1989 til 2011. For bekendtgørelserne vil den tilsvarende bunke være ca. 95 cm høj. Begge bunker vil formodentlig kunne stå på Indenrigs- og Økonomiministerens skrivebord, og den faktiske regeltilvækst synes altså at være drevet af en noget mere træt malende regelmølle, end den der beskrives i Produktivitetskommissionens rapport.

Som vi vender tilbage til nedenfor, er det naturligvis legitimt at hævde, at den vækst, der er vist i figur 3, er for stor, og at den samlede regelmængde burde være faldet frem for at være steget. Men når man skal karakterisere problemets omfang og betydning – herunder om det har en karakter, der kalder på mindre reformer eller drastiske tiltag – er det ikke ligegyldigt, om tilvæksten er på ti eller 300 love om året, og om antallet af gældende bekendtgørelser vokser med 70 eller 1000 om året. Som grundlag for en sådan overvejelse kan man oplagt tage i betragtning, at det danske samfund på en række områder såsom kommunikation, energi, transport, bioteknologi, klima og indvandring har gennemgået en markant udvikling i de seneste årtier, der har stillet samfundet overfor en større kompleksitet og nye udfordringer. Det er svært at forestille sig, at dette ikke skulle afspejle sig i et øget behov for regulering, uden at nettogevinsten ved en sådan regulering nødvendigvis vil være negativ.

#### *Administration og unødigt bureaukrati*

Produktivitetskommissionen har ikke kun set på udviklingen i antallet af regler over tid. Den kommer i sine rapporter også ind på andre aspekter af begrebet bureaukrati, såsom tid og ressourcer brugt på administration samt oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne i den offentlige sektor. Denne vinkel på bureaukrati har i de senere år fået en del opmærksomhed indenfor den politologiske litteratur under overskriften »red tape«, der kan defineres som regler, der ikke længere tjener deres oprindelige formål, og som udgør en byrde (se Bozeman og Feeney 2011). En sådan byrde kan komme til udtryk ved, at reglerne tager tid og fokus fra de offentligt ansattes kerneopgaver.

Til at belyse disse byrder trækker Produktivitetskommissionen først og fremmest på undersøgelser fra konsulentfirmaer, der fokuserer på, hvor meget tid de offentligt ansatte bruger på administration. En af de konklusioner, som Produktivitetskommissionen drager på grundlag af disse undersøgelser, er, at de offentligt ansatte kun har begrænset tid til at varetage kerneydelserne (Produktivitetskommissionen 2014: 30). Dertil kommer en variation på tværs af områder, hvor eksempelvis kernemedarbejdere på plejehjem skulle anvende 71 procent af deres effektive arbejdstid på direkte brugerrettede opgaver, mens denne andel kun er 49 procent for folkeskolelærerne og helt nede på 20 procent for sagsbehandlere på integrationsområdet. Endvidere synes der at være variation med hensyn til, hvorvidt den tid, der bruges på administrative opgaver, er relateret til kerneopgaven, eller om den primært er relateret til lokal, kommunal eller statslig regulering.

Produktivitetskommissionen fremhæver selv to svagheder ved denne type undersøgelser. Først og fremmest er det en væsentlig begrænsning ved disse holdningsundersøgelser, at medarbejdernes oplevelse af nødvendighed ikke nødvendigvis er det samme som nødvendighed (Produktivitetskommissionen 2013a: 80). Tag eksempelvis socialrådgiverne. Her vil den typiske socialrådgiver formodentlig se samtalen med klienten som en central kerneopgave, imens ministeriet og det politiske niveau tilsyneladende i de senere år har forsøgt at få socialrådgiverne til at bruge mere tid på dokumentation og andre opgaver ud fra den overbevisning, at det vil fremme resultatet af sagsbehandlingen. Som det bliver fremhævet i Andersens (2012: 12) baggrundsnotat til Kommissionen:

»Det er imidlertid vigtigt at erindre, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de politiske målsætninger for de offentlige ydelser og de ansattes opfattelse af, hvad det vil sige at gøre godt for samfundet og andre mennesker. Dette kan illustreres med socialrådgiverne, som især tidligere tendere til at prioritere at gøre deres klienter til hele mennesker, mens politikerne især ønskede klienterne i arbejde.«

Tilsvarende så vi på folkeskoleområdet, hvordan indførelsen af elevplaner i sin tid blev oplevet som nødvendigt bøv! af lærerne, imens det af forældreorganisationerne blev set som et hensigtsmæssigt og nyttigt dokument (se Jakobsen 2009). Herbert Kaufmann, en af »red tape«-forskningens pionerer, har givet en rammende beskrivelse af dette fænomen: »One person's 'red tape' may be another's treasured safeguard« (1977: 4).

Vurderingen af, hvad der er nødvendigt og unødvendigt i forhold til kerneopgaven, og hvori kerneopgaven består, kan altså variere betragteligt, hvilket afspejler, at det i sidste ende er et politisk spørgsmål. Og når det handler om politik, handler det ofte om konflikt, og det får konsekvenser for, hvilke løsninger man kan forfølge. Dette politiske aspekt er kommissionen tilsyneladende opmærksom på, men som vi vender tilbage til nedenfor, er det ikke klart, hvordan det politiske aspekt er tænkt med i Produktivitetskommissionens forslag til løsninger.

En anden svaghed ved surveyundersøgelserne er, at de ikke kan fortælle os om udviklingen over tid. Er der kommet mere eller mindre unødigt bureaukrati? En Gallupmåling, som Produktivitetskommissionen henviser til, viser ganske vist, at mange offentligt ansatte mener, at der er kommet mere kontrol over tid, men om det faktisk er tilfældet, kræver egentlige undersøgelser af udviklingen over tid. At oplevelsen af regelmængden kan være meget subjektiv, viser sig blandt andet ved, at der ikke nødvendigvis er nogen sammenhæng mellem antallet af regler og oplevelsen af antallet af regler. Olsen (2013) har således vist, at kommunalpolitikeres opfattelse af, hvor meget staten regelstyrer kommunerne, ikke har ændret sig fra 1995 til 2013, hvilket ellers er en periode, hvor regelmængden jf. figur 3 faktisk er vokset.

Endelig kigger Produktivitetskommissionen med reference til KORA's undersøgelser (2012a, 2012b) på udviklingen i

administrative medarbejdere i kommunen. Konklusionen er, at der ikke er sket de store ændringer siden strukturreformen i 2007. De administrative udgifter ligger på omkring 10 procent af de samlede udgifter, men hvorvidt dette er lidt eller meget, kommer Kommissionen ikke nærmere ind på. Et sådant tal er naturligvis også svært at vurdere i sig selv, men hvis man ville have forfulgt dette spor nærmere, er der faktisk interessante studier, der har set nærmere på sammenhængen mellem bureaukrati og performance – ikke mindst indenfor skoleområdet (se f.eks. Meier, Polinard og Wrinkle 2000; Thorgaard og Andersen 2014). Resultaterne er ikke entydige, men det synes svært at påvise, at et stort administrativt apparat skulle påvirke performance negativt. Hvis der er en sammenhæng, går den nærmere den anden vej, i den forstand at et stort bureaukrati er et resultat af dårlig performance. Et nyligt metastudie af offentlig sektor innovation viser ligefrem, at der synes at være en positiv sammenhæng mellem størrelsen af offentlige organisationers administrative komponent og deres evne til innovativ fornyelse af organisation (Walker 2014: 33).

### Løsningerne: Anbefalinger til regelforenkling og afbureaukratisering

Boks 1 opsummerer Produktivitetskommissionens anbefalinger til afbureaukratisering. Med en enkelt undtagelse går Produktivitetskommissionen forsigtigt til værks i sine anbefalinger til afbureaukratisering. Dertil kommer, at de fleste anbefalinger er variationer over tidligere afbureaukratiserings- og regelforenklingstiltag. Det gælder eksempelvis udfordringsretten, som kommunerne har haft erfaringer med siden de første frikommuneforsøg i 1980'erne. Denne mulighed for lokale eksperimenter og lokalt tilpassede løsninger er i tråd med klassiske argumenter for kommunalt selvstyre.

Effekterne af tidligere frikommuneforsøg har ikke været evalueret systematisk, og den første systematiske evaluering af de seneste års forsøg kom først efter, at kommissionen havde afsluttet sit arbejde. Når det gælder fritagelse for procesregler ved samtaler samt aktivering for borgere på kontanthjælp og dagpenge, viser denne evaluering, at der ét år inde i forsøget kun kan identificeres begrænsede effekter, og disse effekter peger i både positiv og negativ retning (KORA 2014: 6).

Det nye i kommissionens forslag er at udvide kommunernes udfordringsret fra frikommuneforsøget til at gælde alle offentlige institutioner. En sådan udvidelse kunne måske være hensigtsmæssig, men det ville givetvis være fornuftigt at afvente en mere grundig evaluering af frikommuneforsøgene først. En af omkostningerne ved disse ordninger er, at både udformning og behandling af ansøgninger om fritagelse fra gældende regler vil føre til endnu mere tid brugt på administration både centralt og decentralt. Den første devaluering af denne proces har desuden vist, at selvom der har været mange regler, som kommunerne gerne vil fritages fra, er en del af disse forslag til regel-fritagelser blevet afvist ud fra hensyn som retssikkerhed, lighed og EU-regulering. Dertil kommer, at fritagelsen fra mange af reglerne er blevet tilknyttet betingelser, der kan hæmme opfyldelsen af det konkrete mål med fritagelsen (Rambøll

### Boks 1. Opsummering af Produktivitetskommissionens anbefalinger til afbureaukratisering

For at øge Danmarks produktivitet gennem afbureaukratisering og en mere fleksibel opgaveløsning i den offentlige sektor anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Udfordringsretten udvides til at omfatte alle offentlige institutioner, inklusive de statslige. Alle offentlige institutioner får hermed ret til med regelmæssige mellemrum at søge om fritagelse fra regelsæt, dokumentations- og proceskrav og specifikke lovbestemmelser, som de finder unødigt snærende.
- Alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Konkret anbefales det, at
  - Arbejdet med afbureaukratisering og regelforenklings bliver systematiseret, og at alle de regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune bliver forpligtet til løbende at tage stilling til, om nogle af de eksisterende regler kan undværes eller bør omskrives.
  - Alle regeludstedende instanser forpligtes til at bruge erfaringer fra udfordringsretten og frikommuneforsøgene til at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Det forudsætter, at arbejdet med evaluering af erfaringerne prioriteres, og at ansvaret for evalueringen ikke kun hviler på den enkelte kommune.
- Det vurderes, om lovgivningen på visse områder med fordel kan skrives om fra grunden med sigte på en fundamental forenkling.

Kilde: Produktivitetskommissionen (2014: 135).

Note: Punkter vedrørende arbejdsmarkedets parter er udeladt fra denne opgørelse.

Management Consulting og BDO Consulting 2014: 6). Det er derfor ikke åbenlyst, at det samlede resultat af en udvidelse af udfordringsretten vil blive markant færre regler samt mere frem for mindre tid og ressourcer brugt på kerneopgaverne.

Kommissionens opfordring til løbende at tage stilling til, om eksisterende regler kan undværes eller bør omskrives, er en klassiker i de seneste 30 års regelforenklings- og afbureaukratiseringstiltag. Utallige er de bagudrettede kampanjer, der har været rettet imod at luge ud i eksisterende love og regler (for en oversigt, se Jakobsen og Mortensen 2014: kapitel 7). Resultaterne af disse kampanjer har imidlertid været pauvre, hvis man ser på den overordnede regeludvikling, hvor der jf. figur 3 netop er kommet flere og ikke færre regler. Også fra politisk hold har der været udtrykt utilfredshed med resultaterne. Som da Anders Fogh Rasmussen efter fem års afbureaukratiseringskampagne vurderede: »Vi drukner i regler« (Berlingske Tidende, 2007). Det normale mønster synes at være, at kampanjerne hurtigt taber pusten, blandt andet fordi enigheden i

forhold til, hvilke regler der er åbenlyst unødvendige, hurtigt ophører. Det kunne afspejle, at forestillingen om, at Folketing og centrale statslige myndigheder hvert år vedtager mange regler, der er åbenlyst unødvendige og overflødige, er forkert.

Kommissionens forslag om på udvalgte områder såsom beskæftigelse at skrotte alle eksisterende regler og begynde forfra er derimod både nyt og vidtgående. Tilsvarende forestillinger om værdien af at starte forfra har dog cirkuleret i årtier indenfor litteraturen om, hvordan man bør træffe budgetbeslutninger. Den amerikanske forvaltningsforsker Donald Moynihan (2008: 100) har i den sammenhæng beskrevet, hvordan politikere, der blev præsenteret for et budgetforslag, der udelukkende viste række efter række af nuller for hvert projekt og hver udgiftspost, hurtigt måtte vende tilbage til at fordele ressourcerne ved at se på, hvordan budgettet så ud året før.

Tilsvarende uoverskuelig beslutningsproces må man forvente, hvis man bad politikerne om at begynde forfra med regeldannelsen på et politikområde. Dertil kommer, at forslaget ignorerer den problemløsning, læring og erfaring, der er indlejret i love og regler, og som man risikerer at miste ved en sådan fremgangsmåde. Endelig må man formode, at forslaget om at skrotte det hele og begynde forfra i høj grad afspejler den skæve problemdiagnose. Hvis tilvæksten rent faktisk havde været på mere end 300 love om året, ville tilskyndelsen til at brænde det hele af formentlig være større, end hvis den er på noget mere beskedne ti love om året i gennemsnit.

Samlet set er vurderingen, at de fleste af Produktivitetskommissionens anbefalinger, i lighed med tidligere initiativer, er bagudrettede. Tilsvarende er de overvejende baseret på en appel til politikernes gode vilje i den forstand, at politikerne opfordres til at tænke sig godt om, inden de vedtager nye regler. Der kunne ligge noget mere i opfordringen til, at de skal »forpligte sig til at ...«, men forpligtelsen forbliver uspecificeret, så det er svært at vurdere præcist, hvad der her sigtes til.

Afslutningsvis er det værd at påpege, at hvis man kigger på andre af kommissionens anbefalinger til at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor, vil nogle af disse sandsynligvis være i konflikt med målet om færre frem for flere regler. Når det gælder forslaget om at indføre mere resultat- og målstyring, er de praktiske erfaringer, at når sådanne reformidéer rammer den politisk-administrative virkelighed, er resultatet flere og ikke færre regler. Det dækker over, at indførelse af mål- og resultatstyring kræver nye regler om mål og resultater, og da det samtidig har vist sig særdeles svært at fjerne eksisterende regler om indholds- og procesregulering, bliver det samlede resultat typisk flere og ikke færre regler (se Jakobsen og Mortensen 2014: kapitel 6). I forhold til anbefalingen om mere konkurrenceudsættelse viser litteraturen, at sådanne initiativer med stor sandsynlighed fører til flere regler. Som Vogel fyndigt har sammenfattet det: »Freer markets, more rules« (Vogel 1996).

### Afsluttende overvejelser og kommentarer

Fastholder man målet om at begrænse (væksten i) regel-mængden, er det ikke nogen nem opgave at gennemføre, men kommissionen kunne formodentlig være kommet længere, hvis den havde kigget nærmere på, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer eller hæmmer vækst i regler. Kommissionens analyser er her baseret på en antagelse om, at bureaukrati avler bureaukrati, hvilket øjensynligt skulle dække over en cyklus, hvor fejl bliver til enkeltsager, der besvares med øget kontrol og detaljstyring, hvilket igen medfører øget risiko for fejl og enkeltsager.

Den cyklus forbliver dog en antagelse, der ikke undersøges eller begrundes med henvisning til empiriske analyser. En mere dybdegående teori om og analyse af, hvad der skaber bureaukrati, vil derfor være et godt udgangspunkt for at komme videre. Hvis det er embedsmændene, der driver regeltilvæksten, er det et andet sted, man skal sætte ind med tiltag, end hvis det er politikerne. Og hvis det er den løbende konkurrence mellem politikerne i Folketinget, der forårsager nye regler, er det igen nogle andre håndtag, man bør overveje at skrue på, end hvis det primært er EU, der driver regeltilvæksten.

Derudover havde der formodentlig været en lære i at se nærmere på erfaringerne fra de seneste 30 års afbureaukratiserings- og regelforenklingskampagner. Siden Poul Schlüter i 1982 satte regler og afbureaukratisering på den politiske dagsorden, har der været gennemført adskillige afbureaukratiseringskampagner, hvilket giver visse muligheder for at vurdere, hvad der virker, og ikke mindst hvad der ikke virker.

Både spørgsmålet om årsager til regelvækst og erfaringerne med regelforenklings belyses i bogen *Regelstaten – Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011* (Jakobsen og Mortensen

2014). Det vil her være for omfattende at redegøre for bogens resultater, men i forhold til spørgsmålet om, hvordan man kan begrænse regeltilvæksten, synes det vigtigt at fokusere på den primære drivkraft bag disse, nemlig den regeldannelse der vedtages af Folketinget. Vil man begrænse denne regeldannelse, er der formodentlig mest effekt i tiltag, der retter sig mod reglerens fødekanal, og som primært fokuserer på at begrænse vedtagelsen af nye regler frem for at rydde op i allerede vedtagne regler. Det er svært at fjerne eksisterende regler, og derfor er det mest effektive tidspunkt at fjerne en regel, inden den bliver vedtaget. Den nærmere udformning af sådanne løsningsforslag kan man læse mere om i Jakobsen og Mortensen (2014: kapitel 7), hvor hovedpointen er, at det handler om at gøre regelproduktionen målbar og dermed til en politisk kampplads, som oppositionen kan holde regeringen op på (tilsvarende Fogh Rasmussen regeringens skattestop) samt kun at fokusere på områder, hvor der faktisk er alternative styringsmuligheder til lovgivning.

Selv hvis det skulle lykkes at dæmme op for væksten i regler, er der imidlertid grund til at være skeptisk i forhold til, hvad det vil betyde for produktiviteten i den offentlige sektor. Et mere grundlæggende spørgsmål, som kommissionen ikke adresserer, er nemlig, hvorvidt regler og bureaukrati i den danske offentlige sektor faktisk udgør et produktivetsproblem. Helt basalt handler det om, hvad regler, unødigt bureaukrati og administrative arbejdsopgaver koster i tabt produktivitet. Som Kommissionen selv bemærker, er det svært at måle produktivitet i den offentlige sektor, men det gør det ikke mindre relevant at overveje, hvorvidt regler og bureaukrati er en væsentlig kilde til lav produktivitet i den offentlige sektor. Dette svære, men vigtige spørgsmål har Produktivitetskommissionen ikke gjort os klogere på.

## LITTERATUR

- Andersen, Lotte Bøgh (2012). *Styring af den offentlige sektor: Incitamenter, motivation og normer*, baggrundspapir til Produktivitetskommissionen *Berlingske Tidende* (2007). Anders Fogh Rasmussen: Vi drukner i regler., 20. september. <http://www.b.dk/danmark/anders-fogh-rasmussen-vi-drukner-i-regler>
- Christensen, J.G. (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Bozeman, B., & Feeney, M.K. (2011). *Rules and red tape: a prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Jakobsen, Mads L.F. og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten – Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*, Aarhus: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jakobsen, Mads L.F. (2009). Bureautrasering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt, *Politica*, 41(2): 135-149.
- Kaufmann, Herbert (1977). *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- KORA (2012a). *Kommunernes administrative ressourceforbrug 2007-2011*.
- KORA (2012b). *Slankekur i den kommunale administration*.
- KORA (2014). *Frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet – Registerbaseret midtvejs-evaluering*, København: KORA.
- Meier, K.J., Polinard, J.L. og Wrinkle, R.D. (2000). »Bureaucracy and organizational performance: Causality arguments about public schools«. *American Journal of Political Science*, 44(3): 590-602.
- Moynihan, Donald P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Olsen, A.L. (2013). Kommunalpolitikernes syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013. *Økonomi & Politik*, 86(4): 18-32, 78.
- Produktivitetskommissionen (2013a). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor – analyserapport 3*. København: Produktivitetskommissionen.
- Produktivitetskommissionen (2013b). *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*
- Arbejdsnotat. København: Produktivitetskommissionen
- Produktivitetskommissionen (2014). *Det handler om velstand og velfærd – slutrapport*. København: Produktivitetskommissionen
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen: regeringsgrundlag, oktober 2011*. København: Regeringen.
- Rambøll Management Consulting og BDO Consulting (2014). *Midtvejsrapport – Evaluering af frikommuneordningen*. Aarhus: Rambøll Rüdiger, M. (2003). *Statens synlige hånd: om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thorgaard, P. og Andersen, M.M. Q. (2014). Hønen eller ægget? Bureaucrati og performance i den danske folkeskole, *Politica*, 46(4): 488-505.
- Vogel, S.K. (1996). *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walker, R.M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension. *Public Management Review*, 16(1): 21-44.