

# REGELSTATEN: MÆNGDEN AF REGLER ER TREDOBLET SIDEN 1989

11-06-2018

AF JONAS HERBY (T: 2728 2748)

Siden 1989 er regelmængden, der regulerer borgernes og virksomhedernes adfærd, næsten tredoblet fra 7,6 mio. ord i 1989 til 22,7 mio. ord i 2017. Antallet af ord i love og bekendtgørelser er i gennemsnit vokset med 3,9% om året i perioden. Fortsætter udviklingen, vil regelmængden 23-dobles i en gennemsnitlig danskers levetid.

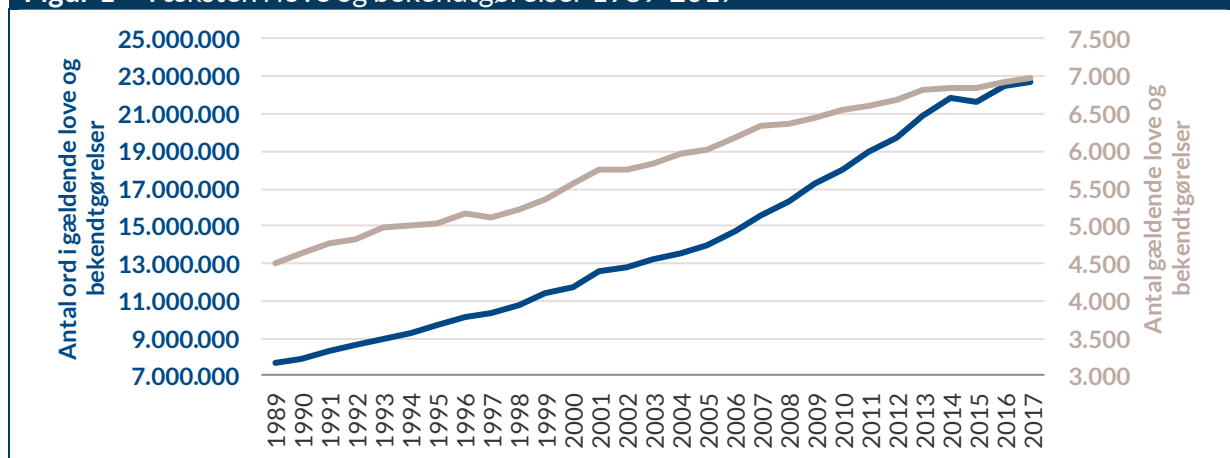
Der kan være betydelige økonomiske omkostninger forbundet med overregulering. Coffey m.fl. (2016) estimerer fx, at reguleringen i USA siden 1980 har reduceret den økonomiske vækst, så USA i 2014 kunne have været 25% rigere uden reguleringen. Andre studier, som er publiceret i velrenommerede tidsskrifter, finder større effekter. I studierne indgår ikke velfærdstab af regulering, der ikke har en direkte effekt på BNP (fx et forbud mod ægteskab mellem to personer af samme køn).

Flere analyser peger desuden på, at regulering rammer lavindkomstgrupperne hårdest, fordi reguleringen ofte fjerner det billigste alternativ fra markedet. Det er bl.a. dokumenteret i Herby (2018), som viser, at statens forbud mod, at private busruter kan køre i konkurrence med offentlig transport, gør den kollektive transport dyrere, hvilket især rammer lavindkomstgrupperne. Udenlandske studier peger bl.a. på, at regulering primært øger priserne på de varer, lavindkomstgrupperne køber, og at adgangsbarrierer som fx krav om autorisation eller bestemte uddannelser øger uligheden målt ved Gini-koefficienten.

Endelig bruges regulering til at beskytte virksomheder og organisationers særinteresser ved fx at gøre det muligt for virksomheder at hæve deres priser eller for faggrupper at øge deres lønindkomst. Begge dele på bekostning af forbrugerne.

Samtlige regeringer siden Poul Schlüter i 1982 har haft en dereguleringsdagsorden. Alligevel er reguleringens mængde steget støt. Jeg anbefaler derfor, at man indfører et reguleringsstop – inspireret af skattestoppet – så man sætter et loft for den samlede gældende lovgivning i Danmark. Man bør desuden nedsætte en kommission, som skal kigge på de samfundsøkonomiske konsekvenser af regulering i Danmark.

**Figur 1** Væksten i love og bekendtgørelser 1989-2017



## INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Baggrund.....	3
2	Fortsætter udviklingen siden 1989, bliver lovmængden 23-doblet i løbet af en danskers liv .....	3
3	Både god og dårlig regulering.....	5
3.1	De fordelingsmæssige konsekvenser af regulering.....	6
3.2	Omkostningerne ved overregulering.....	6
3.3	Regulering som beskyttelse mod konkurrence.....	6
4	Politikerne siger ét, men gør noget andet.....	8
5	Anbefaling: Indfør et reguleringsstop.....	10
6	Bilag: Metode.....	12
6.1	Opgørelsesmetode.....	12
6.2	Fremtidig udvikling og forbedring af metoden.....	13
7	Referencer.....	15

## 1 BAGGRUND

Statslig regulering opstår ofte med de bedste intentioner. Og der er ingen tvivl om, at meget regulering er gavnlig, fx regler, der beskytter den enkelte borger mod overgreb. Ligeledes er der masser af miljøregulering, der har haft en gavnlig effekt på værdien og kvaliteten af miljøet.

Der er imidlertid også mange eksempler på regler, der begrænser borgernes frihed og – i visse tilfælde – kan fremstå nærmest fjollede (som fx loven, der forbyder fjernbusselskaber at tage nye passagerer med fra Aarhus, når bussen kører passagerer mellem København og Aalborg).<sup>1</sup>

Nogle regler begrænser borgernes mulighed for at genere hinanden (fx miljølovgivningen). Men regler kan også begrænse borgernes mulighed for at indgå aftaler, der gavner begge parter. Der er masser af eksempler på regler, der ud fra en velfærdsøkonomisk betragtning gør Danmark fattigere og reducerer borgernes velfærd. Det gælder fx taxiloven, som forhindrer to borgere i at køre for hinanden mod betaling. Eller "Lov om midlertidig regulering af boligforholdene", som forhindrer boligejere i frit at udleje deres bolig til en interesseret lejer. Produktivitetskommissionen (2013a) skriver således, at "[u]dformningen af den offentlige regulering har en betydelig indflydelse på produktiviteten via dens effekt på virksomhedernes omkostninger og konkurrenceintensiteten."

Derfor er det vigtigt, at vi løbende beskæftiger os med, hvordan reguleringsmængden i Danmark udvikler sig. For modsat fx de offentlige udgifter er der ikke noget naturligt loft for, hvor mange love og regler politikere og embedsmænd kan indføre.

## 2 FORTSÆTTER UDVIKLINGEN SIDEN 1989, BLIVER LOVMÆNGDEN 23-DOBLET I LØBET AF EN DANSKERS LIV

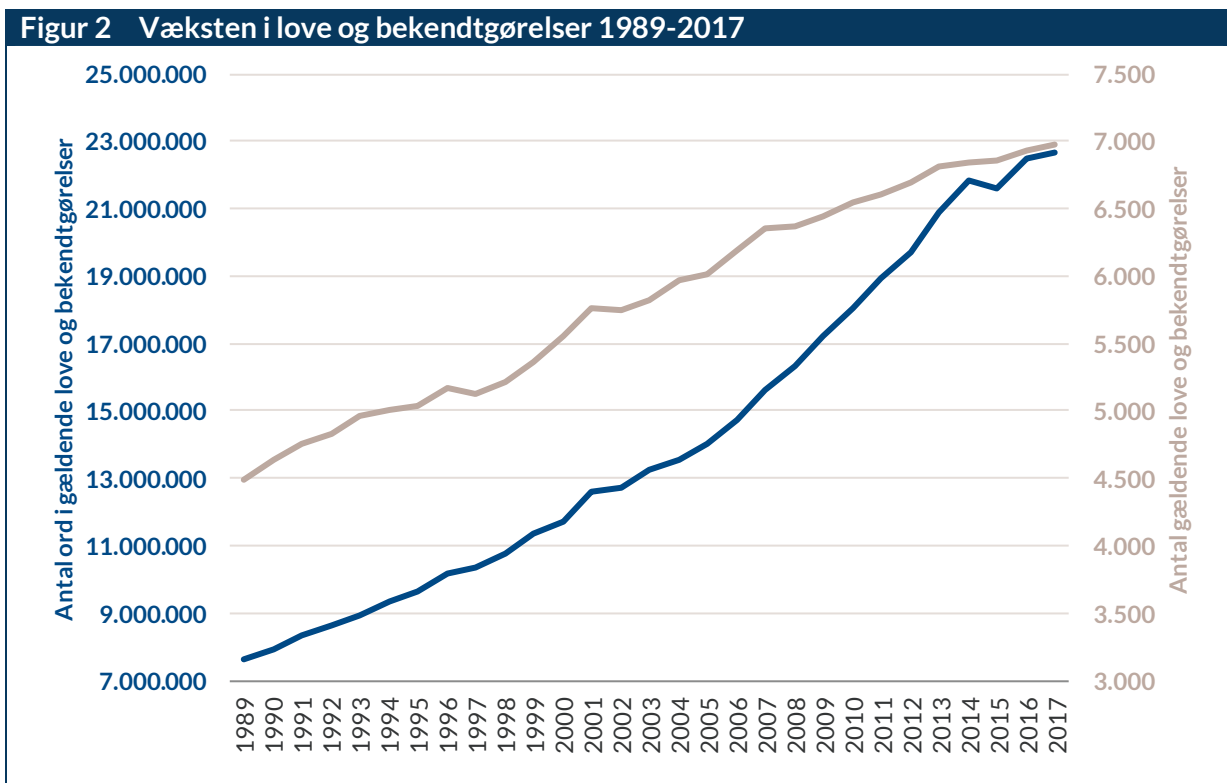
Der er en udbredt opfattelse af, at reguleringen i Danmark stiger år for år. I 2016 opgjorde Min A-kasse dagpengereglerne til at fylde 29.231 sider.<sup>2</sup> Og Produktivitetskommissionen (2013b) skrev, at "alene i 2011 nåede mængden af nye regler op på et omfang svarende til en papirslange på seks kilometer."

Udviklingen i regelmængden målt ved antal gældende love og bekendtgørelser samt antallet af ord i disse blev i 2013 opgjort i bogen Regelstaten, se Jakobsen og Mortensen (2014). Bogen viste, at antallet af regler – og især antallet af ord i reglerne – var steget betragteligt fra 1989 til 2011. Dette notat er første opfølgning på udviklingen i regelmængden i Danmark siden 2011 og tager udgangspunkt i samme datakilde og metode som Jakobsen og Mortensen (2014) (metoden er beskrevet i bilaget).

Figur 2 viser, at udviklingen siden 2011 er fortsat ufortrødent, så der ved udgangen af 2017 var i alt 22,7 mio. ord i de mere end 6.500 gældende love og bekendtgørelser.

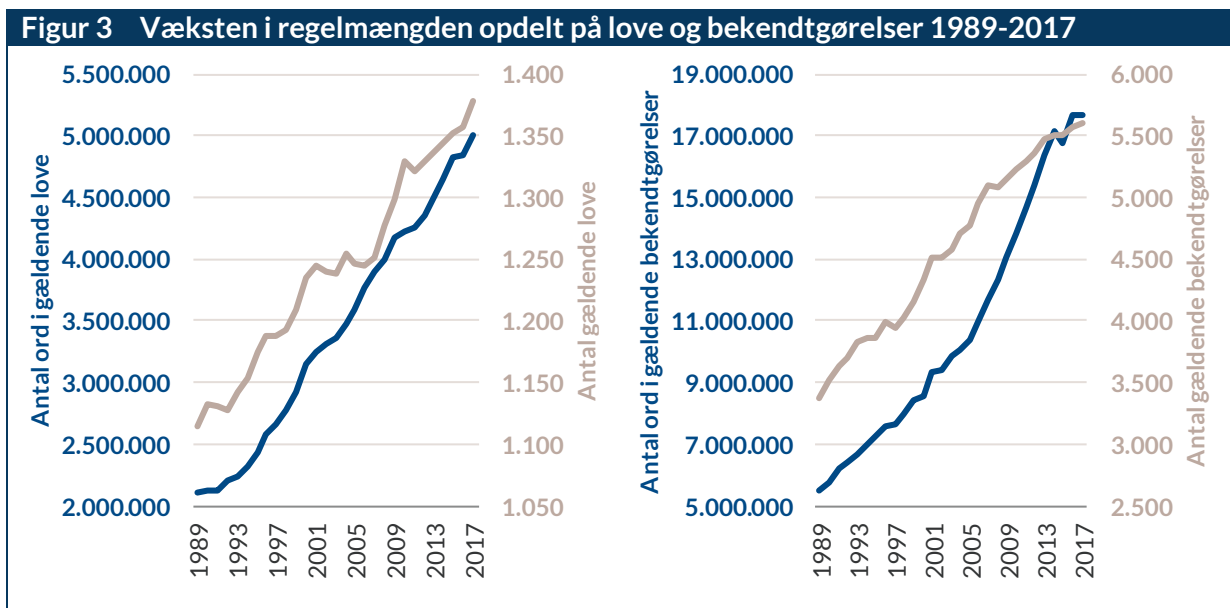
<sup>1</sup> Rasmus Prehn (S) udtalte d. 24. juli 2015 til Berlingske, at "[d]et er simpelthen for fjollet", se <https://www.b.dk/politiko/socialdemokraterne-vil-aendre-fjollet-bus-lov>

<sup>2</sup> Kilde: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/video-bureaukrati-i-bogform-saa-meget-fylder-dagpenge-regler>



I alt er lovmængden opgjort på antal ord tredoblet på 28 år svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på 4,0%. Hvis samme vækst fortsætter i fremtiden, svarer det til, at regelmængden bliver 23-doblet i en gennemsnitlig danskers levetid.

Det er især bekendtgørelser, der driver udviklingen i regelmængden, jf. figur 3. I gennemsnit er antallet af ord i bekendtgørelser vokset med 4,2% om året siden 1989, mens antallet af ord i lovgivningen "kun" er vokset med 3,1% om året.



### 3 BÅDE GOD OG DÅRLIG REGULERING

Om væksten i lovmængden er et problem eller ej, kan man ikke entydigt konkludere på baggrund af analysen i dette notat, da metoden ikke tager højde for kvaliteten og omfanget af de enkelte love. Fx bliver grundlovens beskyttelse af den private ejendomsret – der er en af hjørnestenene for den økonomiske vækst og borgernes rettigheder – opgjort på samme måde som fx taxiloven, der har en begrænsende virkning på den økonomiske vækst samt borgernes frihed og rettigheder. Det første er et eksempel på en markedskonform regulering, som fremmer frivillige transaktioner mellem borgerne. Det andet er et eksempel på en markeds-hæmmende eller -forvridende regulering, der hindrer frivillige transaktioner mellem borgerne.

Der er heller ikke nødvendigvis en direkte sammenhæng mellem en stigende regelmængde og et mindre frit samfund. Fx fylder den nye taxilov – som indebærer en vis liberalisering – 5.087 ord, mens den gamle taxilov blot fyldte 2.583 ord. Flere ord kan altså godt høre sammen med mere frihed, selvom taxiloven efter mange liberales opfattelse er helt overflødig. På den anden side betyder den eksisterende lovmængde, at det kan være nemmere at indføre omfattende regulering med få ord, fordi man kan ændre i eller henvise til eksisterende love. Et eksempel på dette er godskørselsloven, som et flertal uden om regeringen ønsker at udvide til også at omfatte varebiler. Godskørselsloven, der begrænser folks muligheder for at servicere hinanden, fylder i forvejen 3.615 ord og kan altså ved at tilføje ganske få ord om varebiler udvides til at begrænse langt flere mennesker.

Selvom man altså skal betragte udviklingen i antal ord med varsomhed, er der imidlertid god grund til at tro, at væksten i regelmængden udgør et problem i dag. En række internationale studier viser nemlig, at regulering kan have betydelige økonomiske omkostninger, at regulering især kan være et problem for lavindkomstgrupperne, og at regulering begrænser konkurrencen til skade for forbrugerne.

### 3.1 OMKOSTNINGERNE VED OVERREGULERING

Der er en række udenlandske undersøgelser, der viser, at regulering kan have betydelige konsekvenser for den økonomiske vækst.

The Council of Economic Advisors (2017) anslår på baggrund af Coffey m.fl. (2016), at regulering har reduceret den økonomiske vækst i USA med 0,8% om året siden 1980. Samlet set har reguleringen siden 1980 hæmmet den økonomiske aktivitet, så USA i 2014 kunne have været 25% rigere uden reguleringen. Ifølge McLaughlin og Sherouse (2018) steg den føderale regulering i samme periode med 85% – altså umiddelbart langsommere end i Danmark. Crain og Crain (2014) har estimeret de samlede omkostninger som følge af føderal regulering til at være over 2.000 mia. dollars svarende til 12% af USA's BNP. Disse opgørelser viser kun omkostningerne opgjort i BNP. Velfærdsmæssige omkostninger er ikke inkluderet. Eksempelvis vil et forbud mod ægteskab mellem to personer af samme køn sandsynligvis ikke have nogen mærkbar effekt på BNP, mens effekten på den ramte befolkningsgruppe – og den opfattede omkostning heraf – kan være voldsomt stor.

Dawson og Seater (2013) konkluderer i et studie publiceret i det velrenommerede<sup>3</sup> Journal of Economic Growth, at den negative effekt på velstanden af den voksende mængde føderale regler betyder, at den amerikanske økonomi ville have været 200% større i 2005, hvis mængden af føderale regler havde været fastholdt på 1949-niveau. Estimatet kan synes meget højt, men ligger dog betydeligt under vækstraterne i brancher, der er kendt for en relativt lav grad af regulering (fx IT-branchen i begyndelsen, hvor mængden af regulering var begrænset).

På baggrund af Verdensbankens Doing Business-database estimerer Djankov m.fl. (2006), at et land, der flytter sig fra den mest regulerede fjerdedel til den mindst regulerede fjerdedel, kan forvente at øge sin årlige BNP-vækst med 2,3%-point.<sup>4</sup> Økonomien i lande med bedre regulering vokser ganske enkelt hurtigere. Alesina m.fl. (2005) viser, at udviklingen i regulering kan forklare, hvorfor nogle OECD-lande oplever lavere vækstrater end andre. De skriver, at mange europæiske lande i sidste halvdel af 90'erne oplevede lavere vækst, fordi de – pga. regulering – ikke fuldt ud fik draget nytte af den teknologiske udvikling.

Resultaterne fra de udenlandske undersøgelser viser, at der er god grund til at forvente, at reguleringen i Danmark har betydelige økonomiske konsekvenser for danskerne.

### 3.2 DE FORDELINGSMÆSSIGE KONSEKVENSER AF REGULERING

Regulering kan have tendens til at ramme de laveste indkomstgrupper, fordi regulering giver dyrere produkter og services (som især rammer de fattigste) og sværere adgang til arbejdsmarkedet.

McLaughlin (2016) viser, at omkostningerne ved regulering især rammer lavindkomstgrupperne, som bruger en relativt større andel af deres indkomst på energi, mad og sundhedspleje, mens

<sup>3</sup> Journal of Economic Growth ligger nr. 10 på IDEAS' rangliste, se <https://ideas.repec.org/top/top.journals.all.html>

<sup>4</sup> Ifølge Verdensbanken ligger Danmark i dag samlet set nr. 3 ud af 190 på indekset over, hvor nemt det er at starte og drifte en virksomhed. Kilde: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

Chambers og Collins (2016) finder, at en stigning på 10% i den samlede regulering øger forbrugerpriserne med 0,7%, og at prisstigningerne især rammer husholdninger med lav indkomst. Herby (2018) viser, at reguleringen af kollektiv transport medfører højere priser, og at det primært rammer folk med lav indkomst.

Regulering kan også ramme personer med lav indkomst ved at sætte en minimumsstandard for varer og serviceydelser, så folk med lave indkomster fratages muligheden for at købe de billigste produkter. Fx betyder bygningsreglementet i Danmark, at nye boliger skal opfylde nogle specifikke boligtekniske standarder, selvom beboerne måske ville foretrække at bruge pengene anderledes.<sup>5</sup> Det kunne fx være ved at bygge et lidt mindre toilet og i stedet nøjes med 100 cm bænplads foran WC'et frem for de 110 cm, loven kræver.<sup>6</sup> Thomas (2012) viser også, at folk med lav indkomst gennem regulering tvinges til at købe biler med bakkamera, selvom gevinsten (sparede uheld) slet ikke står mål med deres ønsker og behov, men snarere afspejler den øvre middelklassens ønsker.

McLaughlin og Stanley (2016) viser, at adgangsbarrierer som fx uddannelseskrav og autorisationer kan føre til lavere lønninger for personer, der ikke formår at tage uddannelsen eller blive autoriseret. Det skyldes, at de presses til i stedet at vælge beskæftigelse, der ikke udnytter deres evner fuldt ud, eller at de må arbejde illegalt i deres foretrukne beskæftigelse. McLaughlin og Stanley (2016) viser, at en stigning i antallet af krav, der skal opfyldes for at starte en virksomhed med én standardafvigelse, øger Gini-koefficienten med 1,5%, mens den øger top-10%-indkomstgruppens andel af indkomsten med 5,6%. Branstetter m.fl. (2014) viser, at deregulering i Portugal førte til øget beskæftigelse og iværksætteri. De finder desuden, at det især er små virksomheder og virksomheder i lavteknologisektorer, der kommer flere af, fordi regulering i mange tilfælde kan ses som en fast omkostning, der rammer små virksomheder relativt hårdere, så de presses ud af markedet eller aldrig etableres. Resultaterne i McLaughlin og Stanley (2016) og Branstetter m.fl. (2014) viser, hvorfor det er problematisk for personer med lav indkomst i Danmark, at et flertal uden om regeringen vil indføre en tilladelsesordning til at køre med gods i varebiler.<sup>7</sup> En tilladelsesordning øger nemlig netop barrieren for, at en person kan starte sit eget lille godsfirma. Regulering betyder altså i mange tilfælde, at man øger barrieren for, at en person – der ikke evner eller har lysten til at gennemføre en formel uddannelse – kan blive selvforsørgende.

---

<sup>5</sup> Fx viser analyser af energisparekravene i Californien, at de kun har haft yderst marginal effekt på energiforbruget, fordi beboerne har ændret adfærd, når prisen for at holde boligen varm/afkølet er faldet. Levinson (2016) skriver fx "that difference between houses built at different times is no different in California than in the rest of the country. Although the findings vary by energy source and empirical approach, all six estimates fall significantly short of the savings anticipated when the building codes were established."

<sup>6</sup> Se vejledningen til bygningsreglement BR15 3.3.2 Bade- og WC-rum, hvor der står: "Kravet kan opfyldes med en fri afstand ud for installationer som håndvask og WC på mindst 1,1 m." Der er kommet et nyt bygningsreglement (BR18). Lovteksten om bade- og WC-rum i BR18 ligner teksten i BR15, men vejledningen er endnu ikke på plads, så det endelige krav i BR18 kan være ændret.

<sup>7</sup> I lovforslaget står der, at "[f]ormålet med lovforslaget er at indføre en tilladelsesordning for varebiler eller vogntog, hvis tilladte totalvægt overstiger 2.000 kg, der udfører godskørsel for fremmed regning med gods med en samlet vægt på mere end 11 kg pr. stykgods. Tilladelsesordningen er en tilpasset udgave af de krav, som i dag gælder for godskørsel for fremmed regning med lastbiler på over 3.500 kg", se [http://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/1234/20171\\_1234\\_som\\_fremsat.htm](http://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/1234/20171_1234_som_fremsat.htm)



Hsieh og Moretti (2017) har analyseret effekterne af regulering af boligsektoren. De finder, at en deregulering af kommune- og lokalplaner i New York, San Jose og San Francisco, så de fik en regulering svarende til reguleringen i medianbyen i USA, ville have øget væksten i BNP pr. arbejder fra 0,8% til 1,5% pr. år. Regulering af boligsektoren reducerer BNP, fordi de fører til højere huspriser, hvilket begrænser lavindkomstgrupperes mulighed for at flytte til højproduktive byer.

Der er altså god grund til at forvente, at dele af reguleringen rammer lavindkomstgrupperne hårdt og begrænser den enkeltes mulighed for gennem arbejde og læring at opnå en højere indkomst.

### 3.3 REGULERING SOM BESKYTTELSE MOD KONKURRENCE

Regulering er et ofte anvendt våben i virksomheders og branchers ønske om beskyttelse mod konkurrence. Ud fra et økonomisk synspunkt kan debatten om Uber og taxiloven ses som et ønske fra taxibranchen om at blive beskyttet mod konkurrence. Krav om uddannelse og autorisationer kan på lignende vis bidrage til at beskytte bestemte faggrupper mod konkurrence. Erfaringerne viser, at regulering kan være et effektivt værktøj til at øge indtjeningen for de beskyttede brancher på bekostning af forbrugerne.

Alesina m.fl. (2005) viser, at regulering af produktmarkedet typisk beskytter etablerede producenter mod konkurrence og dermed giver dem mulighed for at hæve priserne. Deres resultat dokumenterer, at virksomhederne og andre interesseorganisationer ofte har en interesse i at kræve ny regulering af markedet. Ligeledes viser Kleiner og Krueger (2013) og Kleiner og Vorotnikov (2017), at føderale og statslige autorisationer i gennemsnit øger lønnen i de autoriserede brancher på bekostning af forbrugerne og de arbejdere, der ikke har eller har svært ved at få en autorisation. Deres resultater dokumenterer dermed, at fagforeninger har interesse i at kræve autorisationer og minimumsstandarder for uddannelsesniveaue for at hæve medlemmernes lønninger på bekostning af andre borgere i samfundet.

Regulering kan også påvirke virksomhedernes valg af kapitalapparat og arbejdskraft. Alesina m.fl. (2015) viser fx, at virksomhederne i lande med stærk regulering af arbejdsmarkedet i højere grad bruger ny teknologi og automatisering. De udskifter med andre ord arbejdskraft med maskiner, hvis reguleringen er for striks. Effekten gælder især den ufaglærte del af arbejdsmarkedet og er endnu et eksempel på, at regulering ofte rammer de svageste samfundsgrupper.

Der er altså god grund til at antage, at forskellige organisationer har et stærkt incitament til at argumentere for regulering for at beskytte egne særinteresser.

## 4 POLITIKERNE SIGER ÉT, MEN GØR NOGET ANDET

Skiftende regeringer har haft politisk fokus på at reducere mængden af nye reguleringer og love – fra Poul Schlüters "Operation regelsanering" til Poul Nyrup Rasmussens "Kamp mod bøvlet" og Anders Fogh Rasmussens "Kamp mod Systemdanmark". Umiddelbart har bestræbelserne dog ikke båret frugt. Tværtimod er reglernes omfang vokset støt, jf. figurerne ovenfor.



Tabel 1 viser et overblik over større afbureaukratiseringstiltag i de sidste 30 år. Også den nuværende regering har fokus på regelforenklning. Der er dog intet, der tyder på, at netop denne regering – som bl.a. har indført burkaforbuddet og imamloven – får held med foretagendet.

Tabel 1 Udvalgte afbureaukratiseringstiltag fra skiftende regeringer siden 1982		
År	Regering	Tiltag
1982	Poul Schlüter I	Operation regelsanering, "Det skal være lettere at være dansker"
1988	Poul Schlüter III	Handlingsplan for afbureaukratisering
1991	Poul Schlüter IV	Operation regelstorm
1995	Poul Nyrup Rasmussen II	"Kampen mod bøvet"
2002	Anders Fogh Rasmussen I	Kampagne mod Systemdanmark (moderniseringsprogram)
2008	Anders Fogh Rasmussen III	Mere tid til velfærd
2010	Lars Løkke Rasmussen I	Plan for statslig afbureaukratisering
2012	Helle Thorning-Schmidt I	Virksomhedsforum for enklere regler
2017	Lars Løkke Rasmussen III	Enkle regler, mindre bureaukrati og "Meld en regel"-kampagnen

Kilde: Jakobsen og Mortensen (2014) (s. 132), Ågerup (2017) samt egne tilføjelser.

Årsagen til, at skiftende regeringer har fejlet i forhold til deres afbureaukratiseringsstrategi, blev måske rammet godt ind af Margrethe Vestager, som i Folketinget i 2011 sagde: "Når vi afbureaukratiserer, sker det stort set med en pincet, regel for regel, mens der står nogle andre med en skovl og lægger nye regler på, og derfor tror jeg, vi kan hjælpe hinanden med at sørge for, at der ikke kommer nye regler."<sup>8</sup> For selvom der er mange eksempler på love og bekendtgørelser, der bliver ophævet eller på anden måde bliver forældet, så bliver der hele tiden indført nye love i en højere hastighed, end gamle bliver taget ud.

Der kan være flere årsager til, at mængden af regulering stiger på trods af udmeldte politiske målsætninger om det modsatte. En væsentlig årsag er sandsynligvis, at politikerne – i modsætning til fx det finanspolitiske område – ikke løbende bliver konfronteret med udviklingen i regelmængden. Det betyder, at regulering nemmere kan bruges til at gennemføre politiske ønsker, der ellers er svære at finde finansiering til.

Et eksempel på dette er fx kommunernes mulighed for at stille krav om, at op til 25% af boligmassen skal være almene boliger.<sup>9</sup> Kravet bunder i et ønske om at fremme byggeriet af almene boliger. Man kunne i stedet forestille sig, at kommunerne fremmede byggeriet af almene boliger ved at betale grundejerne direkte for at bygge dem. Denne løsning ville imidlertid kræve, at kommunalpolitikere prioriterede finansieringen af de almene boliger i forhold til andre kommunale opgaver, hvilket kan skabe politiske problemer. Ved at lægge det ind som et krav ved bl.a. salg af

<sup>8</sup> Kilde: <http://www.ft.dk/samling/20111/spoergsmaal/s1123/index.htm>

<sup>9</sup> Se § 15 i "Bekendtgørelse af lov om planlægning" (nr. 287 af 16/04/2018)

kommunale grunde kan man sløre omkostningerne (i form af lavere salgspriser) for vælgere og politiske modstandere.

Også den nuværende debat om en streamingskat (også kaldet Netflixskat) kan ses i dette lys. Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti ønsker via en skat på streaming at finde øget finansiering til dansk indhold.<sup>10</sup> Hvis man ikke kan finde flertal for en streamingskat (fx fordi andre partier ikke ønsker at øge skatterne), vil et oplagt politisk værktøj være at indføre ny regulering med krav om danskproduceret indhold hos streamingtjenesterne. En sådan regulering vil fungere som en skjult skat, der øger omkostningerne for streamingtjenesterne og dermed priserne for forbrugere, men som ikke fremgår af finanslove mv. og dermed ikke bliver prioriteret i forhold til andre finanspolitiske poster.

## 5 ANBEFALING: INDFØR ET REGULERINGSSTOP

Mens der er et naturligt loft for, hvor mange penge politikerne kan opkræve og bruge, er der ikke på samme måde et loft for, hvor mange regler politikerne kan indføre. Siden 1989 er regelmængden i Danmark tredoblet. Fortsætter denne udvikling, vil lovmængden 23-dobles i en gennemsnitlig danskers levetid.

Der er derfor behov for at sætte en grænse for lovmængden i Danmark. Jeg anbefaler derfor, at regeringen iværksætter et arbejde, som skal afdække, om man kan indføre et regelstop som en pendant til skattestoppet. Et regelstop kan i første omgang tage udgangspunkt i, at den samlede lovmængde – fx opgjort i antal ord – ikke må vokse. Det vil ikke gøre det umuligt for politikerne at indføre nye regler og love, da der eksisterer mange love, som ikke længere har nogen praktisk betydning og derfor let kan ophæves. Men det vil gøre det lidt mere besværligt at indføre nye regler for danskernes adfærd – og på den måde motivere politikere, ministre og embedsmænd til at tænke sig om en ekstra gang, inden de indfører nye regler.

Udenlandske analyser peger på, at der kan være store økonomiske omkostninger forbundet med overregulering. I en tid med lav strukturel økonomisk vækst bør det tiltrække opmærksomhed, at regelmængden stiger markant. De udenlandske undersøgelser fokuserer på den økonomiske vækst, som til dels indgår i politikernes beslutningsgrundlag i form af bl.a. erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. Mange regler har dog velfærdsøkonomiske konsekvenser, som ikke bliver fanget i de erhvervsøkonomiske betragtninger. Fx vil et forbud mod ægteskab mellem to personer af samme køn ikke give anledning til ændringer i virksomhedernes administrative byrder, selvom de velfærdsræssige konsekvenser for den ramte befolkningsgruppe kan være voldsomt stor. Jeg anbefaler derfor, at man nedsætter en kommission, som skal kigge på de samfundsøkonomiske konsekvenser af regulering og komme med forslag til, hvordan man fremadrettet kan inddrage samfundsøkonomiske betragtninger i beslutningsgrundlaget for ny lovgivning.

---

<sup>10</sup> Kilde: <https://www.dr.dk/nyheder/kultur/film/s-og-df-kraever- penge-fra-netflix-betal-til-dansk-kultur>



## 6 BILAG: METODE

Opgørelsen af antal ord i love og bekendtgørelser følger metoden anvendt i Regelstaten. Den primære forskel er, at Regelstatens data er baseret på manuelle opslag på retsinformation.dk, mens vores data er baseret på data scraping og efterfølgende databehandling. Fordelen ved den manuelle tilgang er, at det er lettere at tage højde for "uhensigtsmæssigheder" i lovteksten, så love – der er struktureret forkert – bliver læst og behandlet rigtigt. Dette gælder fx "Bekendtgørelse om uddannelsen til studentereksamen" (nr. 1343 af 08/12/2006), hvor bilaget står uden en egentlig overskrift og vores kode derfor ikke kan adskille bilag og selve lovteksten. Fordelen ved metoden anvendt i denne analyse er til gengæld, at man undgår menneskelige fejl.

Nedenfor er den overordnede metodiske ramme beskrevet. For en nærmere beskrivelse af opgørelsesmetoden henvises til Jakobsen og Mortensen (2014).

### 6.1 OPGØRELSESMETODE

Alle love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser er talt op, men – jf. Jakobsen og Mortensen (2014) – jeg har frasorteret love og bekendtgørelser, der:

1. er ændringslove eller -bekendtgørelser.
2. er ophævelseslove eller -bekendtgørelser.
3. blot ændrer i eksisterende love og bekendtgørelser. Det er love og bekendtgørelser, der ikke er registreret som ændringslove eller -bekendtgørelser, men som alligevel blot indeholder en ændring i en anden ændringslov eller -bekendtgørelse.
4. blot ændrer i bilag til love og bekendtgørelser. Lovændringer opfanges i stedet løbende i lovbekendtgørelser. Det samme gælder ændringsbekendtgørelser, men dog mindre systematisk end med lovændringerne.
5. ophæver eksisterende love og bekendtgørelser uden at indeholde nye regler. Det er love og bekendtgørelser, der ikke er registreret som ophævelseslove eller -bekendtgørelser, men som alligevel blot ophæver en lov eller bekendtgørelse.
6. forlænger gyldighedsperioden for eksisterende love eller bekendtgørelser.
7. er såkaldte frikommunebekendtgørelser.
8. er en del af den såkaldte gule mappe, der er en bekendtgørelse om det kommunale budget- og regnskabssystem. (Denne bekendtgørelse har ikke været indlagt systematisk på retsinformation.dk i hele perioden).
9. er indfødsretslove.
10. er anlægslove.
11. er finanslove.

Bemærk, at der – som i Jakobsen og Mortensen (2014) – ikke er medtaget cirkulærer, vejledninger mv., ligesom EU's direktiver og forordninger ikke direkte indgår i opgørelsen.

I opgørelsen af lovteksterne er al tekst fra § 1 og frem til ikrafttrædelsesbestemmelserne talt med. Desuden er eventuelle bilag talt med i deres helhed.

En lov er talt som gældende i et år, hvis den var gældende d. 31. december i året. Det betyder, at en lov, der er ophævet 1. oktober, ikke tæller med i det opgjorte reguleringsomfang for året.

Jakobsen og Mortensen (2014) fandt en række fejl i, hvornår en lov var markeret som historisk af retsinformation.dk. Disse fejl er ifølge Civilstyrelsen, som er ansvarlig for retsinformation.dk, rettet, og særligt siden 2007 bør det historiske år, som er oplyst på retsinformation.dk, være rigtigt.<sup>11</sup> Det er ikke nogen nem opgave at kontrollere de historiske datoer for gamle love, da det i mange tilfælde kræver en gennemlæsning af lovteksten. Man kan således ikke blot bruge bekendtgørelsesdatoen for den opdaterede (eller ophævede) lov, da denne lov kan indeholde særlige bestemmelser i forhold til ikrafttrædelse og ophævelse.<sup>12</sup>

Der er desuden en særskilt udfordring i forbindelse med love, der har en naturlig udløbsdato, men som ikke direkte bliver ophævet. Dette gælder fx love om forlængelse og fornyelse af overenskomster, som forlænger overenskomster med nogle år, men fortsat står som gældende på retsinformation.dk.<sup>13</sup> Selvom der næppe er tvivl om, at den samlede lovmængde i Danmark er steget siden 1989, så har disse forældede love stadig betydning i forhold til fx et reguleringsstop, hvor det samlede antal ord i lovgivningen ikke må stige. Da Eva Kjer Hansen som miljø- og fødevarerminister fjernede 149 bekendtgørelser,<sup>14</sup> var en lang række af dem netop midlertidige regler som fx midlertidige forbud mod fiskeri eller følger af dyresygdomme.<sup>15</sup>

For alle love, der på retsinformation.dk er markeret som historiske efter 31. december 2007, har jeg derfor anvendt retsinformation.dk's dato for historisk år. For øvrige love har jeg anvendt det historiske år fra Regelstaten.

## 6.2 FREMTIDIG UDVIKLING OG FORBEDRING AF METODEN

Som beskrevet tidligere adskiller metoden bag opgørelsen af lovmængden i dette notat sig primært fra metoden anvendt i Jakobsen og Mortensen (2014) ved at være baseret på data scraping, hvor et computerprogram downloader alle lovtekster og efterfølgende behandler dem på baggrund af algoritmer. En af fordelene ved denne metode er, at resultaterne kan genskabes, og at man dermed har mulighed for løbende at udvikle og forbedre metoden.

---

<sup>11</sup> Oplyst af Civilstyrelsen i en telefonsamtale i januar 2018.

<sup>12</sup> Et eksempel på dette er "Lov om Det Informationsvidenskabelige Akademi" (nr. 861 af 26/08/2012). Loven ophæves med § 7 i lov nr. 1236 af 18/12/2012. Men § 8, stk. 3, siger dog, at "[m]inisteren for forskning, innovation og videregående uddannelser fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af § 7", og dette skete først i marts 2013. "Lov om Det Informationsvidenskabelige Akademi" blev altså først reelt ophævet i 2013 – og ikke i 2012, hvor ophævelsesloven blev bekendtgjort. Et andet eksempel er "Pensionsafkastbeskatningslov" (nr. 1535 af 19/12/2007), der ophæver lov nr. 1075 af 05/11/2006, men dog først fra og med indkomståret 2010.

<sup>13</sup> Se fx [lov nr. 330 af 24/05/1995](#) og [lov nr. 317 af 21/05/1999](#), som begge forlænger overenskomster for sygeplejersker, radiografer, hjemmesygeplejersker med to år. De står begge som gældende den dag i dag, selvom de har mistet al betydning. I vores optælling er lovene dog markeret som historiske i henholdsvis 1997 og 1999, men der kan være andre lignende problemstillinger, vores gennemgang ikke har fanget.

<sup>14</sup> Se <https://www.facebook.com/evakjerhansen/posts/551452048352399>

<sup>15</sup> Se en overordnet gennemgang af de fjernede bekendtgørelser her: <http://jensfrederikhansen.dk/?cat=17>

Der er dog næppe tvivl om, at den samlede lovmængde er vokset markant de seneste 28 år. Fremtidige forbedringer af metoden vil derfor sandsynligvis kun føre til mindre justeringer i udviklingen.

## 7 REFERENCER

- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, og Fabio Schiantarelli. 2005. "Regulation and Investment". *Journal of the European Economic Association*.
- Alesina, Alberto, Michele Battisti, og Joseph Zeira. 2015. "Technology and Labor Regulations: Theory and Evidence". *NBER working paper*.
- Branstetter, Lee G., Francisco Lima, Lowell J. Taylor, og Ana Venâncio. 2014. "Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal". *The Economic Journal*. <http://www.nber.org/papers/w16473.pdf>.
- Chambers, Dustin, og Courtney A. Collins. 2016. "How Do Federal Regulations Affect Consumer Prices? An Analysis of the Regressive Effects of Regulation". Mercatus Center.
- Coffey, Bentley, Patrick A. McLaughlin, og Pietro Peretto. 2016. "The Cumulative Cost of Regulations".
- Crain, W. Mark, og Nicole V. Crain. 2014. "The Cost of Federal Regulation to the U.S. Economy, Manufacturing, and Small Business."
- Dawson, John W., og John J. Seater. 2013. "Federal Regulation and Aggregate Economic Growth". *Journal of Economic Growth* Vol 18 (2):137–77.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, og Rita Maria Ramalho. 2006. "Regulation and Growth". *Economics Letters* 92 (3):395–401. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>.
- Herby, Jonas. 2018. "Store forbrugergevinster ved at fjerne det offentlige monopol på kollektiv trafik", 17.
- Hsieh, Chang-Tai, og Enrico Moretti. 2017. "Housing Constraints and Spatial Misallocation". <https://faculty.chicagobooth.edu/chang-tai.hsieh/research/growth.pdf>.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager, og Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten - Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*.
- Kleiner, Morris M., og Alan B. Krueger. 2013. "Analyzing The Extent And Influence Of Occupational Licensing On The Labor Market". *Journal of Labor Economics*.
- Kleiner, Morris M., og Evgeny Vorotnikov. 2017. "Analyzing Occupational Licensing Among the States". *Journal of Regulatory Economics*.
- Levinson, Arik. 2016. "How Much Energy Do Building Energy Codes Save? Evidence from California Houses". *American Economic Review* 106 (10):2867–94. <https://doi.org/10.1257/aer.20150102>.
- McLaughlin, Patrick A. 2016. "Regulations Contribute to Poverty".
- McLaughlin, Patrick A., og Oliver Sherouse. 2018. "RegData US 3.1 Annual (dataset)". QuantGov. 25. maj 2018. <https://quantgov.org/regdata/>.
- McLaughlin, Patrick A., og Laura Stanley. 2016. "Regulation and Income Inequality: The Regressive Effects of Entry Regulations". <https://www.mercatus.org/system/files/McLaughlin-Regulation-Income-Inequality.pdf>.
- Produktivitetskommissionen. 2013a. "Analyserapport 2 - Konkurrence, Internationalisering og regulering".
- . 2013b. "Analyserapport 3 - Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor". Produktivitetskommissionen.
- The Council of Economic Advisors. 2017. "The Growth Potential of Deregulation".
- Thomas, Diana. 2012. "Regressive Effects of Regulation". Mercatus Center.
- Ågerup, Martin. 2017. *Velfærd i det 21. århundrede*. People's Press.