

Notat

Udviklingen i den formelle regulering af de danske kommuner, 1990–2025

Af Karl-Emil Bendtsen

August 2026



Magtudredningen 2.0

Abstract

Dette bilag beskriver en aggregeret, kvantitativ måling af, hvor meget de danske kommuner er formelt lovbundet. Vi måler på alle danske love (LBK/LOV) og bekendtgørelser (BEK) for perioden 1990–2025. Vi identificerer paragraffer, hvor kommunerne er det grammatiske subjekt (altså X, hvor verbummet er O) for at finde paragraffer, der delegerer opgaver til implementering af kommunerne. Vi skelner mellem forpligtende opgavetildeling gennem skal-paragraffer (kommunalbestyrelsen skal handle) og beføjende opgavetildeling gennem kan-paragraffer (kommunalbestyrelsen kan handle). Vi rapporterer udviklingen i paragrafferne over tid, separat for love og bekendtgørelser. Bilaget redegør for: hvad målene faktisk fanger, hvilken de ikke fanger, og hvilke alternative læsninger af de viste trends data er forenelige med.

Indhold

1	Spørgsmål og hovedfund	6
1.1	Formål	6
1.2	Hvorfor skelne mellem skal og kan?	7
1.3	Sondringen i forvaltningslitteraturen	8
1.4	Hovedfund: Både antallet af forpligtende og beføjende paragraffer vokser i både love og bekendtgørelser	10
1.5	Andele	11
1.6	Nye love eller ændringer i eksisterende love?	12
2	Data	14
2.1	Korpus	14
3	Måling	14
3.1	Skridt 1: Hvornår er kommunalbestyrelsen subjekt?	14
3.2	Skridt 2: Skal-formulering eller kan-formulering?	16
3.3	Aggregering	17
3.4	Hvad tæller som en skal-formulering?	18
3.5	Bemyndigelsesbestemmelser	19
3.6	Negationer og forbud	20
3.7	Andre eksempler	20
3.8	Hvorfor ordsøgning ikke er nok	21
4	Validering	22
4.1	Validering mod eksterne kilder	22
4.1.1	Hvad valideringen viser	23
4.1.2	Kendte begrænsninger	24
4.2	Validering af klassifikatoren	24
5	Robusthed	26
5.1	Følsomhed for definitionen af "kommunal"	26
5.2	Følsomhed for aggregeringsskema (intra-paragraf vs. intra+inter vs. ukorrigeret stk-tælling)	26
6	Sekundære analyser	27
6.1	Vækst i kommune-love vs. øvrige love	27
6.2	Dokumentationskrav	28
6.3	Hvilke ministerier driver stigningen?	29
6.4	Hvilke love vokser, og hvilke aftager?	33
	Litteratur	34

1 Spørgsmål og hovedfund

1.1 Formål

Den almindelige forestilling om kommunalt selvstyre er at kommunalbestyrelsen træffer beslutninger inden for et råderum afgrænset af lovgivningen. Et centralt spørgsmål i dansk forvaltningsdebat er, om dette råderum bliver mindre over tid. I dette bilag undersøger vi den formelle regulering af kommunerne, altså selve lovgivningen og de bekendtgørelser der regulerer kommunernes virke. For at kunne svare på dette kræver det, at vi kan kvantificere graden af formel regulering, da lovgivningen er en af de vigtigste måder, hvorpå staten kan binde kommunerne. Bilaget handler derfor om, hvordan vi kvantitativt kan måle den formelle regulering af kommunerne og hvordan denne har udviklet sig over tid.

Det centrale greb i målingen er at skelne mellem, hvornår kommuner blot bliver nævnt i loven, og hvornår de aktivt pålægges en pligt, tildeles en beføjelse eller bliver begrænset. Vi skelner her mellem særligt to typer af paragraffer. (1) Forpligtende paragraffer, hvor kommunalbestyrelsen *skal* handle på en bestemt måde, og (2) beføjende paragraffer, hvor kommunalbestyrelsen *må* eller *kan* handle på en bestemt måde.

Der er nogle centrale afgrænsninger, der er godt at have klart fra starten. For det første, kan vi kun måle på det formelle sproglige, ikke kommunernes faktiske handling. En paragraf hvor kommunalbestyrelsen *skal* udarbejde en handleplan eller oprette et tilsyn er en skal-paragraf uanset om kravet håndhæves, om tilsynet er aktivt, eller om kommunalbestyrelsen i praksis har frihed til at definere, hvad en handleplan indeholder. Vi måler dermed på grammatikken, ikke den reelle retsvirkning. For det andet, kan vi kun måle på faktisk konsolideret lovtekst tilgængeligt gennem Retsinformation. Det betyder både, at vi ikke måler på vejledninger, faglige standarder, KL-aftaler, eller den uformelle styringspraksis, som ofte er den faktisk bindende kanal. Men det betyder også, at vi kun kan måle en ændring, når lovændringerne er skrevet op som lovbekendtgørelse, dvs. en konsolidering af flere ændringer til loven. Der vil derfor være små fluktuationer i data, der reflekterer, at loven egentlig blev ændret før, ændringen

optræder i dataet. Retsinformations underliggende dækning begynder i 1985/1986, men analysen starter i 1990-Q1 for at udelade den gradvise indfasning i 1986–1989.¹

1.2 Hvorfor skelne mellem skal og kan?

En paragraf der siger *“Kommunalbestyrelsen skal tilbyde vederlagsfri genoptræning”* er en ordre. Kommunen har ingen valgfrihed: den skal tilbyde genoptræningen, uanset om den synes, det er en god idé, og uanset om den hellere ville bruge pengene anderledes. En paragraf, der siger *“Kommunalbestyrelsen kan yde tilskud til inklusionsboliger”*, er det modsatte: staten giver kommunen et redskab, men overlader det til kommunalbestyrelsen at beslutte, om det skal bruges. Begge paragraffer handler om kommunen. Begge regulerer kommunens virke, men den ene indskrænker kommunens råderum mere end den anden.

Hvis man kun tæller hvor mange paragraffer der nævner kommunen, kan man ikke se forskel på de to. En stigning i paragraftallet kan enten betyde, at staten pålægger kommunen flere pligter, eller at den giver kommunen flere beføjelser—eller begge dele. Forestil dig en periode hvor antallet af kommunale paragraffer fordobles, men hele stigningen er kan-paragraffer: nye tilskudsordninger, nye frivillige værktøjer, nye muligheder for lokal tilpasning. En ren optælling ville vise “dobbelt så meget lovgivning om kommuner” — men kommunens råderum er i princippet vokset, ikke skrumpet. Omvendt: en periode hvor tallet er stabilt men kan-paragraffer erstattes af skal-paragraffer ville se ud som stilstand i en simpel optælling, mens kommunens beslutningsrum faktisk er blevet mindre.

Sondringen er derfor nødvendig for at besvare det grundlæggende spørgsmål: binder staten kommunerne strammere, eller regulerer den blot mere? Mere lovgivning er dermed ikke det samme som strammere lovgivning. En lov, der giver

¹ Ifølge Retsinformations dokumentation omfatter databasen ‘alle love og regler, som var gældende i 1985 eller som er blevet udstedt efterfølgende’ — retsfor skrifter ophævet inden Retsinformations etablering (1985-1989) er ikke digitaliseret. Det analytiske observationsvindue starter i 1990-Q1; det underliggende korpus er rekonstrueret fra 1986-Q1; før-1985-lovtekst er kun indirekte til stede via de LBK-konsolideringer, der kom efter 1985.

kommunalbestyrelsen beføjelse til at handle, er stadig lovgivning, men det er muligt, at den udvider kommunens handlerum i stedet for at begrænse det. Vores analyse adskiller de to ved at læse, hvem der er subjekt i sætningen og hvilket modalverbum, der styrer handlingen. Det er den skelnen, der gør det muligt at svare på, om stigningen i lovgivningsvolumen — der i øvrigt er velkendt — repræsenterer stigende statslig binding eller blot stigende statslig reguleringsaktivitet.

Opdelingen i skal- og kan-paragraffer fanger ikke kun de bestemmelser hvor ordet *skal* forekommer. En del paragraffer pålægger kommunerne en pligt uden eksplicit modalverbum. *“Kommunalbestyrelsen tilbyder vederlagsfri behandling hos en fysioterapeut i praksissektoren efter lægehenviisning”* (Sundhedsloven § 140 a, stk. 1) er en pligt: subjektet er aktivt og verbet står i præsens indikativ, men ordet “skal” optræder ikke. Det samme gælder passive konstruktioner som *“Inddrivelse af bidrag og renter foretages af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor byggeriet er beliggende”* (Almenboligloven, LBK 1118/2007, § 156, stk. 5), hvor kommunalbestyrelsen er semantisk agent uden at være grammatisk subjekt. Klassifikatoren mærker disse paragraffer som *implicit pligt*, og vi pooler dem med de eksplicite skal-paragraffer i hovedfigurerne, fordi den juridiske virkning er den samme; underopdelingen ligger som separate kolonner i data.

1.3 Sondringen i forvaltningslitteraturen

Skal-formuleringer angiver typisk en juridisk forpligtelse: kommunalbestyrelsen *skal* handle på en bestemt måde. Kan-formuleringer angiver typisk en beføjelse eller et råderum: kommunalbestyrelsen *kan* handle, men er ikke forpligtet. I den internationale forvaltningslitteratur er spørgsmålet om forholdet mellem sådanne forpligtende og beføjende bestemmelser velkendt. Skellet er ofte blevet brugt til at undersøge i hvilken grad bureaukratiet har autonomi i forhold til den politiske ledelse. En myndigheds autonomi er, som Fukuyama (2013) formulerer det, omvendt proportional med antallet og karakteren af de regler, dens principal laver: jo færre og mere generelle reglerne er, jo større autonomi har myndigheden. En fuldt autonom myndighed modtager ingen mandater og sætter selv sine mål; en fuldt subordineret myndighed er mikrostyret af principalen, der fastsætter detaljerede regler for alt, som agenten skal følge. Skellet mellem forpligtende og beføjende bestemmelser er derfor en måde at måle autonomi på.

Huber and Shipan (2002) argumenterer for, at lovgivere bevidst vælger mellem de to former: når parlamentet ikke stoler på at en myndighed vil føre den ønskede politik, skriver de detaljerede forpligtende bestemmelser, der binder myndighedens adfærd. Når parlamentet derimod har stor tillid til myndigheden — eller når andre kontrolmekanismer er til stede (tilsyn, domstolsprøvelse, aftalesystemer) — nøjes det med at tildele en beføjelse og overlade de konkrete valg til myndigheden. Valget mellem skal og kan er på den måde ikke tilfældigt: det afspejler en politisk vurdering af, hvor stramt en myndighed skal styres. I USA argumenterer Epstein and O'Halloran (1999) for, at Kongressen har en præference for forpligtende bestemmelser, når den er i opposition til præsidenten, og for beføjende bestemmelser, når samme parti kontrollerer både præsidentembedet og Kongressen. Det væsentlige er, at skellet mellem pligt og beføjelse ikke kun er en sproglig kategori, det er bl.a. en afspejling af, hvor meget kontrol lovgiveren ønsker over den udførende myndighed.

I nyere tid er sondringen også blevet anvendt med brug af kvantitative metoder, og det er denne tilgang, vi anvender ved at tilpasse det til dansk lovgivning. Vannoni, Ash, and Morelli (2021) bruger som os grammatisk analyse af lovtekster i amerikanske delstater til at skelne mellem bestemmelser der pålægger pligter og bestemmelser der tildeler beføjelser. Kosti (2024) anvender samme sondring på 120 års britisk lovgivning og viser at andelen af beføjende bestemmelser er vokset markant over tid — en tendens, der ellers er usynlig i simple optællinger af lovgivningens omfang.

Fælles for disse studier er, at de undersøger forholdet mellem et parlament og dets forvaltning, hvilket måske bedre kan forstås som, hvor stramt et ministerium eller en styrelse er bundet. Vi anvender sondringen på forholdet mellem Folketinget og kommunerne. Det er en anden relation, fordi kommuner ikke er statslige styrelser. En styrelse har en direktør udpeget af ministeren; en kommune har en borgmester valgt af en kommunalbestyrelse, som selv er valgt af borgerne. Kommuner er almene forvaltningsenheder, der prioriterer på tværs af vidt forskellige opgaveområder, og de gør det under demokratisk ansvar over for deres egne vælgere (Pedersen, Mortensen, and Skytte 2025).

Alligevel er anvendelsen på kommunerne rimelig. I praksis udfører kommunerne en implementeringsfunktion ligesom de styrelser, litteraturen typisk studerer, da de leverer velfærdsydelser på statens vegne, inden for rammer fastsat af Folketinget. Teoretisk

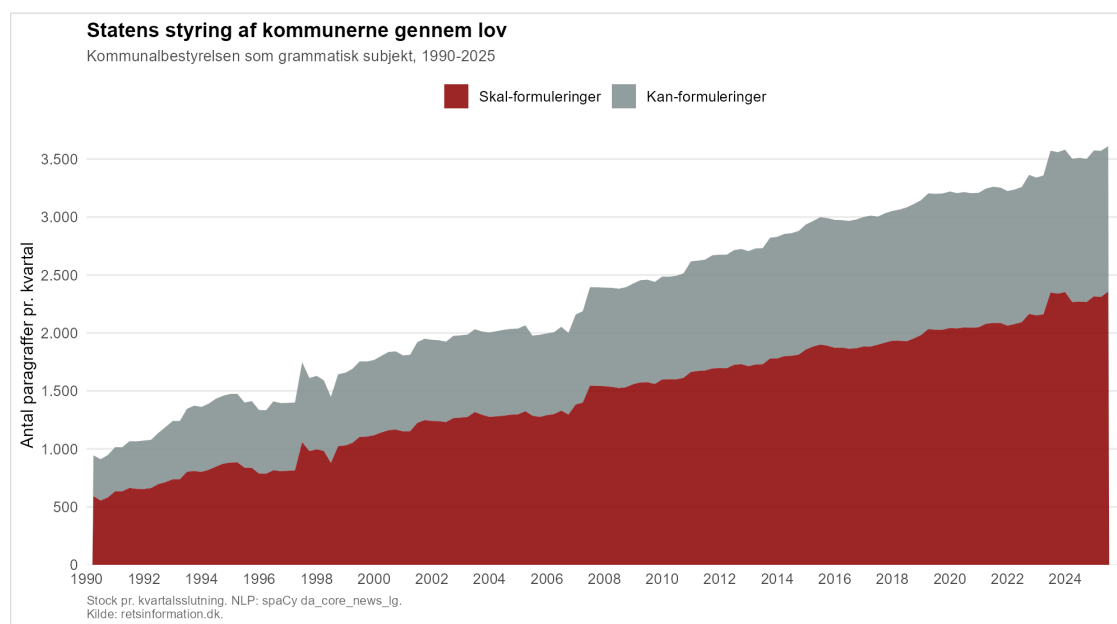
kan man derfor forstå den institutionelle logik på samme måde; hvis et flertal i Folketinget ønsker, at kommunerne skal handle på en bestemt måde, er det mere effektivt at skrive en skal-paragraf end at skrive en kan-paragraf. Men der er en afgørende forskel. Når Folketinget skriver en skal-paragraf rettet mod et ministerium eller en styrelse, indskrænker det en embedsmands handlerum. Når det skriver en skal-paragraf rettet mod kommunalbestyrelsen, indskrænker det et folkevalgt organs handlerum. Andelen af forpligtende bestemmelser er dermed ikke blot et mål for bureaukratisk autonomi; det måler også grænsen mellem to lag af demokrati: det overordnede demokrati, der regulerer, og det underordnede demokrati, der reguleres (Blom-Hansen 1999).

1.4 Hovedfund: Både antallet af forpligtende og beføjende paragraffer vokser i både love og bekendtgørelser

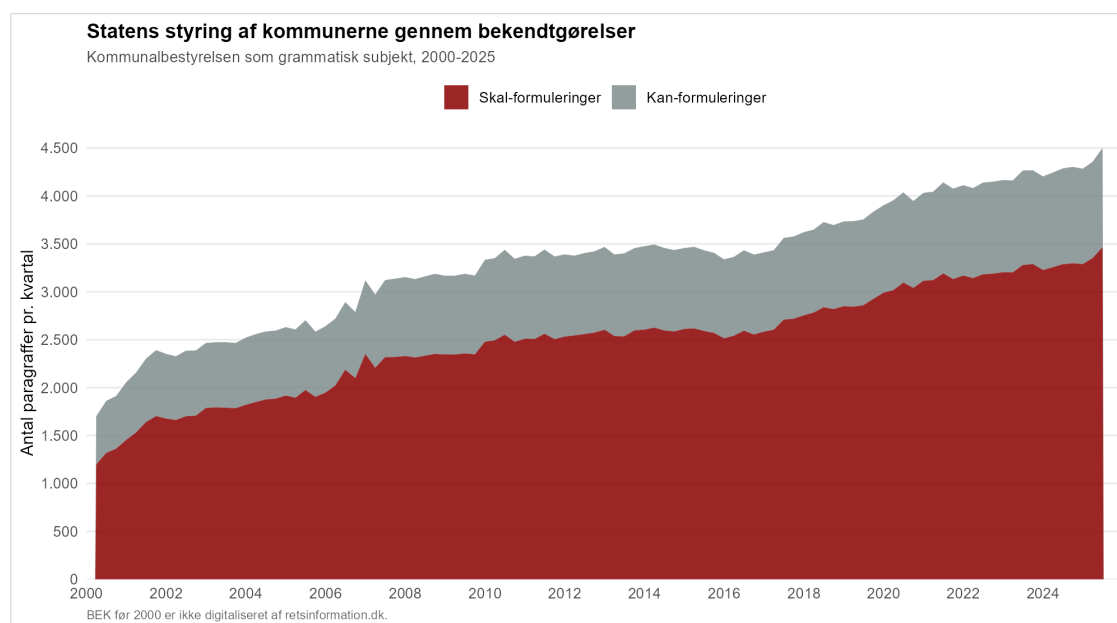
Vi viser resultaterne separat for love (lovbekendtgørelser, LBK) og bekendtgørelser (BEK). Love vedtages af Folketinget og konsolideres som lovbekendtgørelser; bekendtgørelser udstedes af en minister med hjemmel i en lov.

- **LBK (love): antallet af skal-formuleringer er næsten firedoblet på 35 år.** Fra 592 skal-formuleringer i 1990-Q1 til 2357 i 2025-Q2 (figur 1). Antallet af kan-formuleringer er mere end tredoblet i samme periode (352 → 1254). Fordelingsmæssigt går andelen af skal-formuleringer ($\text{skal} / (\text{skal} + \text{kan})$) fra 63 % til 65 % — en marginal forskydning der står i kontrast til den klare volumen-vækst i begge kategorier.
- **BEK (bekendtgørelser): skal-formuleringer er knap tredoblet på 25 år.** Fra 1198 i 2000-Q1 til 3467 i 2025-Q2 (figur 2). Kan-formuleringer er kun fordoblet (503 → 1035). Andelen af skal-formuleringer ligger gennem hele perioden over 70 % og er ved 2025-Q2 77 % — flertallet af BEK-paragraffer hvor kommunalbestyrelsen er subjekt pålægger en pligt.
- **Antallet af kan-formuleringer er også vokset.** Det samlede antal af bestemmelser er steget, både forpligtende og beføjende. Det er ikke kun, at staten binder kommunerne strammere, den regulerer også mere generelt.

Figur 1. Lovgivning: skal-formuleringer og kan-formuleringer, 1990–2025.



Figur 2. Bekendtgørelser: skal-formuleringer og kan-formuleringer, 2000–2025.

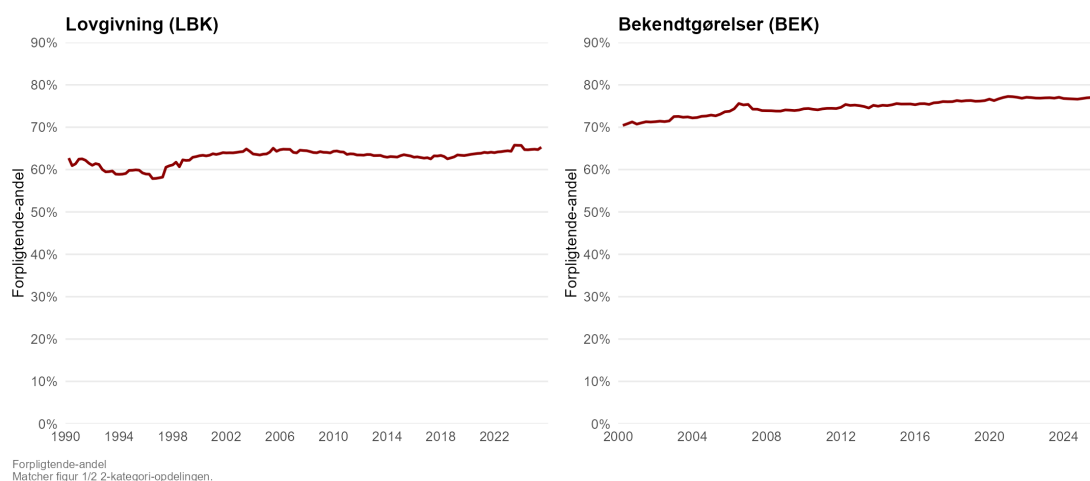


1.5 Andele

I figur 3 ses udviklingen i andelen af skal-formuleringer — forholdet mellem skal-formuleringer og kan-formuleringer. I lovgivningen stiger andelen svagt fra 63 % i 1990-Q1 til 65 % i 2025-Q2. I bekendtgørelserne ligger andelen højere og stiger let, fra 70 % i 2000-Q1 til 77 % i 2025-Q2. Det betyder, at der både er flere paragraffer der regulerer

kommunen, og at en stadigt større andel af dem pålægger en pligt frem for at tillægge en beføjelse.

Figur 3. Andelen af skal-formuleringer over tid, love og bekendtgørelser.



1.6 Nye love eller ændringer i eksisterende love?

En lov kan vokse på to måder: enten kommer der en helt ny lov til, eller også vokser en eksisterende lov, fordi den bliver opdateret med ændringer. Vi måler på lovbekendtgørelserne (LBK) — de samlede, opdaterede versioner af lovene — og ikke på ændringslovene selv. En ændringslov dukker derfor først op i vores tal, når den næste LBK indarbejder den.

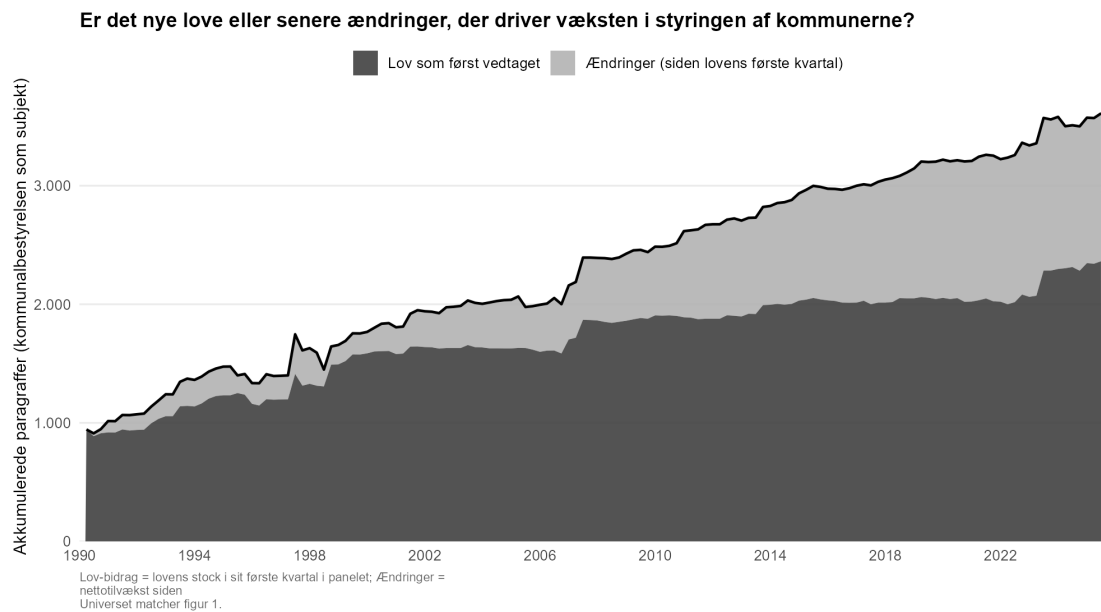
Første figur (4) viser, hvor de paragraffer der er i kraft *lige nu*, kommer fra. For hver lov deler vi dens nuværende paragraffer op i to dele: den del loven havde fra start (*Lovbidrag*), og det der er kommet til siden (*Ændringer*). “Fra start” betyder her det første kvartal loven indgår i vores data — enten da den blev født (hvis det var efter 1990), eller ved panelets begyndelse i 1990 (hvis loven allerede eksisterede da).

Anden figur (5) viser i stedet, hvor alt det lovstof der nogensinde er kommet til, oprindeligt stammer fra. Hvert kvartal lægger vi sammen, hvor meget der kommer ind som nye love, og hvor meget der kommer ind som vækst i eksisterende love.

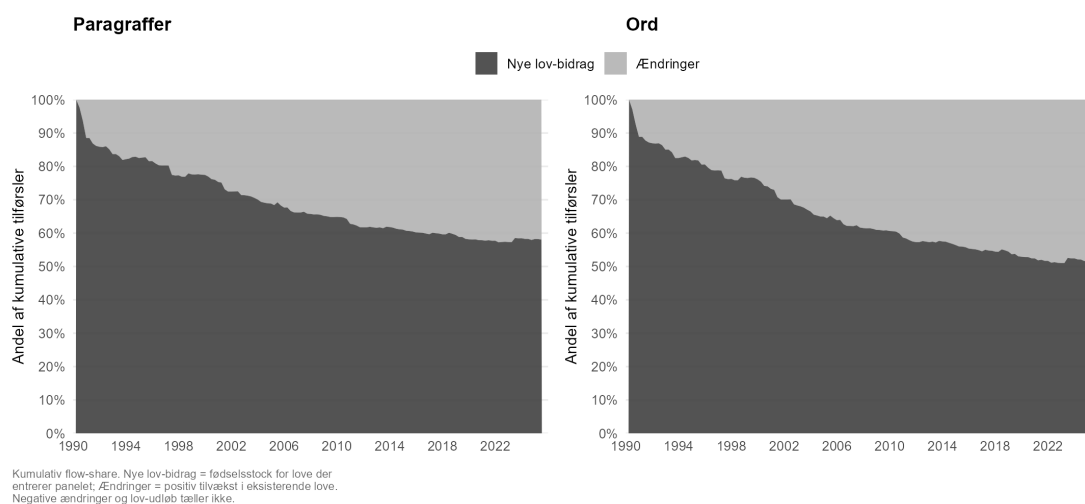
Det oprindelige lov-bidrag er stadig den største kilde til den kommunale regulering, men ændringerne er over tid blevet markant vigtigere. I starten af perioden stammede så godt som alle paragraffer fra den oprindelige lovtekst, simpelthen fordi der endnu

ikke var kommet ændringer til. I dag står senere konsolideringer for omkring 35 % af de paragraffer der er i kraft, og for 42 % af alt det lovstof der nogensinde er flydt ind. Sagt anderledes: nye love bygger fundamentet, men en stadig større del af reguleringen kommer fra, at man løbende skruer på de love der allerede findes.

Figur 4. Nye love vs. ændringer i eksisterende love, 1990–2025.



Figur 5. Fordelingen mellem nye love og ændringer i eksisterende love over tid.



2 Data

2.1 Korpus

Vores empiriske grundlag er et paragrafniveau-korpus af alle danske love (LBK og LOV) og bekendtgørelser (BEK) baseret på data fra retsinformation.dk. Korpuset består af cirka 1169295 love-paragraffer (11341 unikke dokumentversioner) og 1542424 BEK-paragraffer (46167 unikke BEK). Det underliggende korpus dækker 1986–2025-Q2 for love, mens rapportens analysevindue er 1990–2025-Q2; for BEK er begge dele 2000–2025-Q2 (pre-2000 BEK er metadata-only — selve teksten er aldrig blevet digitaliseret af retsinformation.dk). For post-2000 substantielle BEK har vi tekst for 23415 af 23701 dokumenter (98.8 %); de resterende 254 er ligeledes ikke-digitaliserede på retsinformation.dk. For at undgå et kunstigt skift når en lov går fra original LOV-H til første LBK-konsolidering kæder vi LOV-H-forløberen og de efterfølgende LBK-versioner sammen.

3 Måling

Vi vil vide hvor ofte loven beordrer kommunalbestyrelsen til at gøre noget. Det kræver to skridt: (1) identificere paragraffer der *handler om* kommunalbestyrelsen som aktør, og (2) klassificere paragraffen efter modalverbum.

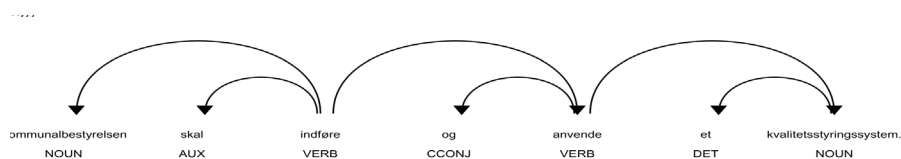
3.1 Skridt 1: Hvornår er kommunalbestyrelsen subjekt?

En simpel tilgang er at finde paragraffer der indeholder ordet *kommune* eller *kommunalbestyrelse*. Den tilgang overoptæller markant. Mange paragraffer nævner kommunen som geografisk reference, som beskatningssubjekt, som modtager af tilskud, eller som en aktør der nævnes blandt mange uden at være paragraffens subjekt.

Vi bruger derfor et computerprogram (spaCy, dansk model `da_core_news_lg`), der læser sætningens grammatik. Programmet markerer det grammatiske subjekt i hver sætning og dets relation til de andre ord i sætningen. Det minder på mange måder om den måde, de fleste kender fra grundskolen eller gymnasiet, hvor man satte kryds og boller, enten for at sætte komma eller for at bøje verber i fremmedsprogstimerne. En paragraf tæller som *kommuna*/hvis kommunalbestyrelsen (eller kommunen, eller *den kommunale forvaltning* mm.) optræder som subjekt for et finit verbum — altså den der gør noget i sætningen, ikke en der blot nævnes.

Nedenfor er en række eksempler.

Figur 6. Sådan læser computerprogrammet en sætning.



Eksempel. *“Kommunalbestyrelsen skal tilbyde gratis rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder og deres familier. Opgaverne kan varetages i samarbejde med andre kommuner.”*

Kilde: Barnets Lov, LBK nr. 83 af 24. januar 2024, § 31, stk. 1.

NLP-programmet identificerer **Kommunalbestyrelsen** som subjekt for det finite verbum **skal tilbyde**. Paragraffen tæller som en skal-paragraf med kommunal aktør.

Eksempel. *“Staten refunderer i introduktionsperioden, jf. § 24 c, stk. 4, 50 pct. af kommunalbestyrelsens udgifter til beskæftigelsesrettede tilbud efter §§ 23 a og 23 b...”*

Kilde: Integrationsloven, LBK nr. 1127 af 11. oktober 2017, § 45, stk. 5.

Ordsøgning ville fange denne paragraf på “kommunalbestyrelsens”. NLP-programmet ser at subjektet er **Staten** (verbet er *refunderer*), og at “kommunalbestyrelsens” er en *nmod;poss*-relation (genitiv), ikke et subjekt. Paragraffen tæller *ikke* som kommunal binding.

Eksempel. *“Ministeren for børn, undervisning og ligestilling fastsætter regler om depositum og driftsgaranti, jf. § 20, pasningsgaranti og frister for anvisning af plads, tilskud efter § 24 og regler for lukning af ventelisten for optagelse af børn fra andre kommuner, jf. § 28.”*

Kilde: Dagtilbudsloven, LBK nr. 1214 af 11. oktober 2018, § 30, stk. 1.

Subjektet er **Ministeren**, og kommunerne optræder som genstand for ministerens regulering. Paragraffen er ikke en skal- eller kan-paragraf for kommunalbestyrelsen — den er en bemyndigelsesbestemmelse (se eksempel 5).

Da vi også måler på bekendtgørelser, ville det være dobbelttælling at inkludere denne paragraf, da den sandsynligvis følges af bekendtgørelsesparagraffer, der pålægger kommunalbestyrelsen noget.

3.2 Skridt 2: Skal-formulering eller kan-formulering?

Når en paragraf har kommunalbestyrelsen som subjekt, klassificerer vi modalverbet i sætningen. Vi opererer i hovedfigurerne med to klasser:

- **Skal-paragraf** (*forpligtende bestemmelse*): kommunalbestyrelsen pålægges en pligt. Klassen omfatter to underkategorier som NLP-klassifikatoren skelner ved den lingvistiske form, men som vi rapporterer samlet:
 - *Eksplicit skal*: modalverbet er *skal* eller *må ikke*. Fx "*Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ...*"
 - *Implicit pligt*: paragraffen mangler eksplicit modalverbum men har imperativ struktur eller passiv konstruktion. Fx "*Tilsynet føres af kommunalbestyrelsen.*" eller "*Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse...*" Den juridiske virkning er den samme — kommunalbestyrelsen er forpligtet. Underopdelingen ligger som separate kolonner i CSV-output for læsere der ønsker den.
- **Kan-paragraf** (*beføjende bestemmelse*): modalverbet er *kan* eller *må*. Kommunalbestyrelsen tillægges en beføjelse. Derudover er sætninger, hvor kommunalbestyrelsen "er berettiget til" eller "har ret til" inkluderet.

Vi tager derudover hånd om en række tilfælde, der ikke henvender sig til kommunen som subjekt, der handler, fx forbud ved at frafiltrere negationer (fx "skal ikke") eller en række andre konstruktioner ift. bisætninger (fx "Hvis kommunalbestyrelsen skal..., kan borgeren...").

Eksempel. Skal-paragraf:

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som har været udsat for vold i nære relationer...

Serviceoven, LBK nr. 909 af 3. juli 2024, § 109, stk. 1. → *skal-paragraf*.

Kan-paragraf:

“Kommunalbestyrelsen kan yde tilskud til inklusionsboliger efter stk. 1 til ombygning, huslejenedsættelse og sociale støttefunktioner.”

Almenboligloven, LBK nr. 831 af 19. juni 2018, § 26 h, stk. 3. → *kan-paragraf*.

Modalforskellen er det eneste der adskiller dem strukturelt: *Kommunalbestyrelsen skal...* pålægger en direkte pligt; *Kommunalbestyrelsen kan...* tillægger en beføjelse, de kan bruge i deres implementering.

3.3 Aggregering

Love er opdelt i paragraffer, som kan have flere understykker (fx Folkeskoleloven § 24, stk. 2). Klassifikationen sker på stykkeniveau, så en paragraf med flere stykker bidrager med flere rækker til opgørelsen, hver med sin egen skal/kan-mærkning. Den fremgangsmåde fejler, når stykkerne ikke er substantielt uafhængige af hinanden, men beskriver samme retlige regime fra forskellige vinkler. Vi bruger en hovedregel om først at aggregere inden for paragraffen (fx forskellige stykker, se Eksempel 4a og 4b) for at undgå at samme bestemmelse tælles flere gange under forskellige modalmarkere.

I det samlede korpus er der 2.476 paragraffer, hvor mindst ét stykke er klassificeret som skal, og mindst ét stykke er klassificeret som kan. Det svarer til at 19,9 % af kan-stykker sidder i en paragraf, der også indeholder en skal-stykke.

Eksempel. *“Stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal godkende aftalen om privat pasning mellem forældrene og den private pasningsordning og føre løbende tilsyn med ordningen...”*

“Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan tilbagekalde en godkendelse af en pasningsaftale, hvis kommunalbestyrelsen gennem det løbende tilsyn efter stk. 1 konstaterer, at den private pasning ikke praktiseres i overensstemmelse med den indgåede pasningsaftale...”

Kilde: Dagtilbudsloven, LBK nr. 988 af 17. september 2024, § 81.

Stk. 1 etablerer den substantielle pligt: godkendelses- og tilsynsopgaven. Stk. 3 tildeler derefter en kompetence, der eksplicit kobler sig til “det løbende tilsyn efter stk. 1”. Kan-bestemmelsen har ingen selvstændig virkning uden den forpligtelse stk. 1 etablerer.

Eksempel. *“Stk. 1. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats...”*

“Stk. 2. En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, skal fastsætte retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer.”

Kilde: Lov om kommunernes styrelse, LBK nr. 67 af 23. januar 2024, § 18 a.

Stk. 1 etablerer, at kommunalbestyrelsen *må* forsikre frivillige medarbejdere.

Stk. 2 er en procedurermæssig pligt, der eksplicit er betinget af, at kompetencen fra Stk. 1 udnyttes. Skal-bestemmelsen har dermed ingen selvstændig retsvirkning uden kan-bestemmelsen.

De to eksempler illustrerer, hvorfor vi anvender en symmetrisk regel: for hver paragraf med mindst ét substantielt stykke identificerer vi det laveste stk_nr, hvis label er en af tre substantielle kategorier — implicit pligt eller "skal" (forpligtende), "kan" (beføjende), eller forbud (negationer) — og lader det stykke definere paragraffens karakter.

Reglen følger almindelig dansk lovteknik som beskrevet i Justitsministeriet (2023), § 3.3.2 (“Lovtekstens systematik”), s. 37: “Skal loven indeholde en hovedregel og undtagelser herfra, bør hovedreglen placeres før undtagelsesreglerne, og undtagelsesreglerne bør placeres i de følgende punktumner, stykker eller paragraffer.” Vejledningen specificerer hovedregel/undtagelses-relationen og privilegerer ikke stk. 1 udtømmende; vores regel benytter princippet som proxy for hovedreglens placering uden at hævde at lov kvalitetsvejledningen formelt foreskriver det.

3.4 Hvad tæller som en skal-formulering?

Som nævnt tidligere medtager vi også sætninger, der ikke indeholder det eksplicitte modalverbum *skal*. Her er eksempler på hvorfor.

Eksempel. *“Kommunalbestyrelsen tilbyder vederlagsfri behandling hos en fysioterapeut i praksissektoren efter lægehenvielse.”*

Kilde: Sundhedsloven, LBK nr. 1188 af 24. september 2016, § 140 a, stk. 1.

Paragraffen indeholder ikke ordet “skal” — alligevel er det en pligt: kommunalbestyrelsen *tilbyder* (præsens, aktiv, ingen modalverbum). NLP-programmet klassificerer denne som *implicit pligt*: subjektet er kommunalbestyrelsen, verbet er aktivt, men der mangler eksplicit modal. Paragraffen tæller med blandt skal-paragrafferne i hovedfigurerne, men ligger som en selvstændig underkategori (*implicit_mandatory*) i data.

Eksempel. *“Inddrivelse af bidrag og renter foretages af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor byggeriet er beliggende.”*

Kilde: Almenboligloven, LBK nr. 1118 af 26. september 2007, § 156, stk. 5.

Her er kommunalbestyrelsen den semantiske agent for handlingen (*foretages af kommunalbestyrelsen*), men grammatisk subjekt er *inddrivelse*. Klassifikatoren fanger konstruktionen via passive-agent-detektion: når verbet er passivt (-s/-es-suffix eller aux:pass) og kommunalbestyrelsen optræder som obl:agent med *af*, klassificeres stykket som implicit pligt for kommunalbestyrelsen. Uden modalverbum læser vi det som en obligatorisk handling, ikke en beføjelse — inddrivelsen *sker*, det er ikke noget kommunen kan vælge.

3.5 Bemyndigelsesbestemmelser

En særlig kategori er paragraffer der ikke pålægger kommunalbestyrelsen noget direkte, men giver ministeren hjemmel til at udstede en bekendtgørelse:

Eksempel. *“Miljøministeren fastsætter regler om kommunalbestyrelsens pligt til at etablere genbrugsområder på genbrugspladser i kommunen, herunder om størrelse, indretning, drift og anvendelse af genbrugsområdet.”*

Kilde: Miljøbeskyttelsesloven, LBK nr. 5 af 3. januar 2023, § 50 f, stk. 1.

Paragraffen pålægger ikke kommunalbestyrelsen noget direkte i loven — subjektet er **Miljøministeren**. Men ministeren får hjemmel til at udstede en BEK der så pålægger kommunalbestyrelsen konkrete pligter. Vi tæller denne paragraf som en *bemyndigelsesbestemmelse* og kobler den til den faktisk udstedte BEK via hjemmels-feltet.

Eksempel. *“Kulturministeren fastsætter nærmere regler om kommunale tilskud, lån og garantier til biografvirksomhed.”*

Kilde: Filmloven, LBK nr. 1354 af 4. september 2020, § 18, stk. 2.

Kort, klassisk bemyndigelsesbestemmelse. “Kommunal” optræder som adjektiv, ikke som subjekt. Subjektet er **Kulturministeren**.

Bemyndigelsesbestemmelser tæller ikke med i hovedfigurernes skal- og kan-formuleringer. Det følger automatisk af klassifikatorens metode: subjektet er ministeren, ikke kommunalbestyrelsen, og paragraffen falder derfor uden for de kommunale paragraffer i data. De få tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv bemyndiges til at fastsætte regler (fx *“Kommunalbestyrelsen kan fastsætte regler om...”*), tæller som kan-formuleringer, fordi kommunalbestyrelsen er subjekt og modalverbet er *kan*.

3.6 Negationer og forbud

Eksempel. *“Kommunalbestyrelsen må ikke eje automatiserede sorteringsanlæg til indledende sortering af affald eller til sortering af affald egnet til materialenyttiggørelse fra farligt affald eller forbrændings- eller deponeringseget affald, jf. dog stk. 2 og § 49 g, stk. 2.”*

Kilde: Miljøbeskyttelsesloven, LBK nr. 5 af 3. januar 2023, § 49 f, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen er subjekt, modalverbet er *må* + negationsmarkør *ikke*. Klassificeres som forbud, ikke pligt eller beføjelse.

Forbud tælles ikke med i hovedfigurernes skal- og kan-formuleringer. De er en selvstændig kategori: kommunalbestyrelsen er subjekt, men hverken pålægges en pligt eller tildes en beføjelse. I data udgør forbud under 2 % af alle klassificerede kommunale paragraffer.

3.7 Andre eksempler

Eksempel. *“En arbejdsgiver, der udbetaler sygedagpenge i arbejdsgiverperioden under en lønmodtagers sygefravær, skal anmelde sygefraværet til lønmodtagerens opholdskommune, senest 1 uge efter at udbetaling af sygedagpenge fra arbejdsgiveren er ophørt...”*

Kilde: Sygedagpengeloven, LBK nr. 43 af 23. januar 2015, § 40, stk. 2.

Subjektet er **arbejdsgiveren**, ikke kommunalbestyrelsen. Kommunen optræder som modtager af handlingen (modal: skal anmelde til ...opholdskommune).

Eksempel. *“Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning som en henteordning for særskilt indsamling af papaffald, jf. pkt. 3 i bilag 6, fra husholdninger, jf. dog § 36.”*

Kilde: Affaldsbekendtgørelsen, BEK nr. 1749 af 23. december 2024, § 21, stk. 1.

Bekendtgørelser bruger ofte mere direkte pligt-formuleringer end love. Dette eksempel illustrerer hvorfor BEK har systematisk højere skal-andel (60 % ved 2025-Q2) end LBK (43 %).

Eksempel. *“Kommunalbestyrelsen kan opkræve gebyr for behandlingen af en ansøgning om byggetilladelse. Gebyr kan også opkræves, hvor en ansøgning om byggetilladelse trækkes tilbage, hvor der meddeles afslag på ansøgningen, samt ved kommunalbestyrelsens behandling af lovliggørelses-sager og dispensationsansøgninger.”*

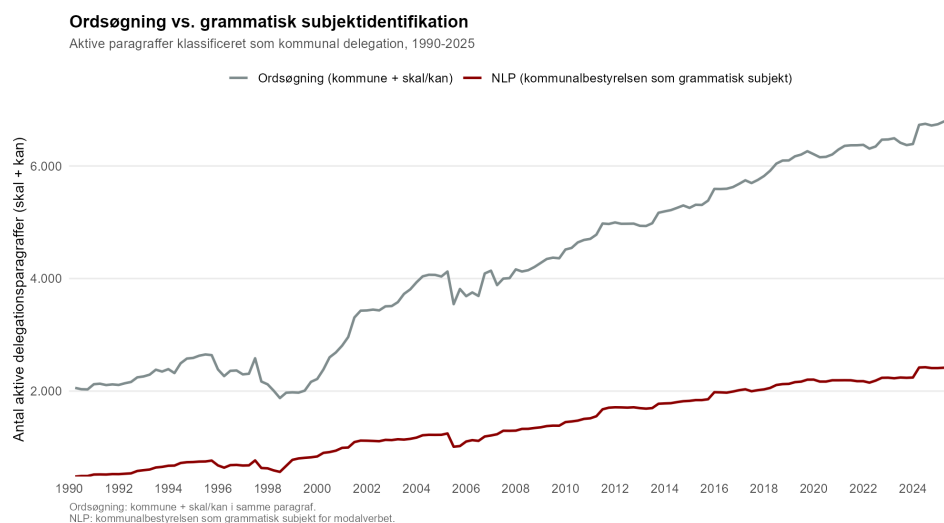
Kilde: Bygningsreglementet, BEK nr. 1615 af 13. december 2017, § 39, stk. 1.

Bemærk at samme paragraf indeholder både eksplicit *kan* (*Kommunalbestyrelsen kan opkræve*) og en passiv-konstruktion (*Gebyr kan også opkræves*). Vi klassificerer paragraffen som kan-paragraf på grund af den første sætning, hvor kommunalbestyrelsen er eksplicit subjekt.

3.8 Hvorfor ordsøgning ikke er nok

Figur 7 viser uoverensstemmelsen mellem ordsøgning og grammatisk subjektidentifikation. Ordsøgningstilgangen tæller cirka tre gange så mange paragraffer som kommunale skal-paragraffer end NLP-tilgangen gør.

Figur 7. Ordsøgning vs. grammatisk subjektidentifikation.



4 Validering

Vi validerer i to trin. Først sammenligner vi korpusdækningen med uafhængige eksterne kilder for at sikre, at vi har fat i de rigtige dokumenter og i det rigtige omfang. Dernæst validerer vi selve klassifikatoren — altså om den korrekt identificerer skal-formuleringer og kan-formuleringer — ved at sammenligne dens etiketter med menneskelig og LLM-assisteret kodning af tilfældige stikprøver.

4.1 Validering mod eksterne kilder

Vi sammenligner det indsamlede korpus med to uafhængige eksterne kilder:

- **Christensen et al. (2020), *Når embedsmænd lovgiver*** (Djof Forlag). Bygger på Jakobsen og Mortensen's (2014) *Regelstaten*-metode. Rapporterer cirka 1370 gældende substantielle love og cirka 5731 gældende substantielle BEK ultimo 2018. Disse tal filtrerer ændringslove og ændrings-BEK fra og inkluderer kun det selvstændige substantielle indhold.
- **Herby (2018), CEPOS, *Regelstaten: Mængden af regler er tredoblet siden 1989***. Rapporterer 22700000 ord i gældende love og BEK ultimo 2017, fordelt på cirka 5200000 ord i 1350 love og cirka 17400000 ord i 5700 BEK. Tæller fra § 1 til ikrafttrædelsesbestemmelser plus bilag i fuld længde.

Når vi anvender samme Jakobsen-Mortensen-filter på vores korpus — filtrerer ændrings-, ophævelses- og ikrafttrædelses-BEK fra plus særkategorier (frikommune-BEK, finanslove, anlægslove, indfødsretslove) — rammer vi følgende:

Tabel 1. Validering mod uafhængige eksterne kilder, stock-snapshots. CASS = vores skrab; benchmarks fra Christensen et al. 2020 og Herby/CEPOS 2018.

Måling	Denne rapport	Benchmark	Afvigelse
<i>Antal dokumenter (Christensen et al. 2020, ultimo 2018):</i>			
Substantielle love (LBK/LOV) i kraft	1415	1370	+3,3 %
Substantielle BEK i kraft	5968	5731	+4,1 %
BEK med tekst i CASS-korpus	5608 (94,0%)	—	—
<i>Ord-volumen (Herby/CEPOS 2018, ultimo 2017):</i>			
Ord i substantielle love	3141217	5200000	−39,6 %
Ord i substantielle BEK	7060282	17400000	−59,4 %
Ord total	10201499	22700000	−55,1 %
Vækstfaktor 1989→2017	× 3,29	× 2,91	+13 %

4.1.1 Hvad valideringen viser

Dokumenttællingen er stærk. Vi rammer Christensens benchmark indenfor 4 % på både love (1415 vs 1370) og BEK (5968 vs 5731). Det er en stærk validering: to uafhængige optællinger af samme bestand konvergerer.

Ord-tællingen er systematisk lavere, da vi ikke inkluderer bilag. Vi rapporterer cirka 45 % af CEPOS' ord-tal. En stratificeret stikprøve af bekendtgørelser fra 2017 viser dog, at vores parser fanger 95,3 % af paragraf-body-teksten i hvert dokument, sammenlignet med CEPOS-indsamlingen, men vi ekstraherer 0% af bilag-indhold. Vi inkluderer desuden ikke forskrifter.

For dette bilag gør det ingen forskel. Hovedanalysen i denne rapport tæller skal-paragraffer og kan-paragraffer, hvor kommunalbestyrelsen er grammatisk subjekt. Bilag indeholder typisk ikke modale udsagn om kommunal aktør — de indeholder talværdier,

klassifikationer og skemaer, der eksekverer regler defineret andetsteds. De skal-paragraffer, vi analyserer, befinder sig næsten udelukkende indenfor paragraf-strukturen, hvor vores parser fanger 95 % af teksten. Den manglende bilag-tekst er ikke en validitetstrussel for paragraf-niveau-analysen.

Vi måler nogenlunde samme vækst rimeligt. Vi måler $\times 3,29$ stigning i ord-volumen 1989→2017, hvor at CEPOS måler $\times 2,91$. Selvom vi mangler en konstant fraktion af teksten, mangler vi det nogenlunde ensartet over tid.

4.1.2 Kendte begrænsninger

- **Pre-2000 BEK metadata-only.** Cirka 20642 BEK-dokumenter fra før 2000 findes som metadata i kodeks, men selve teksten blev aldrig digitaliseret af retsinformation.dk (den eksisterer kun som trykt Lovtidende på biblioteker). Vi inkluderer derfor ikke disse i BEK-analysen, og BEK-panelet starter i 2000.
- **Post-2000 ikke-digitaliserede BEK.** Cirka 254 substantielle BEK fra 2000–2024 har heller ikke fået digitaliseret body-teksten af retsinformation.dk. Post-2000 BEK-dækningen er efter dette 98.8 %.
- **Bilag.** Som beskrevet ovenfor ekstraherer vi ikke bilag-indhold. Det påvirker ikke paragraf-niveau-analysen men begrænser brugen af korpus til volumen-mål.
- **Analysevindue.** Alle figurer trunkeres ved 2025-Q2 (30. juni 2025)

4.2 Validering af klassifikatoren

Vi validerer klassifikatoren med to uafhængige øvelser. Den første er en blind håndkodning, hvor forfatteren gennemgår en stratificeret stikprøve på 400 paragraffer og tildeler den korrekte etiket. Den anden er en storskala-kodning af 2000 paragraffer udført af en stor sprogmodel (LLM), der kodede hver paragraf efter samme codebook. I begge øvelser pooler vi NLP-klassifikatorens underkategori *implicit pligt* sammen med *skal*/til én samlet skal-kategori, da den juridiske virkning er den samme.

Vi rapporterer tre mål. *Præcision* svarer på: af de paragraffer klassifikatoren kaldte "skal-formuleringer", hvor mange var faktisk skal-formuleringer? *Recall* svarer på: af de paragraffer der faktisk var skal-formuleringer, hvor mange fangede klassifikatoren? *F1*

er et gennemsnit af de to og straffer klassifikatorer, der er gode til det ene men dårlige til det andet. En perfekt klassifikator har præcision = recall = F1 = 1.

Tabel 2. Præcision, recall og F1 for NLP-klassifikatoren, valideret mod menneskelig håndkodning ($n = 400$) og LLM-kodning ($n = 2000$). Skal-formuleringer pooler eksplicit skal og implicit pligt.

	Håndkodning ($n = 400$)			LLM-kodning ($n = 2000$)		
2-4 (lr)5-7 Kategori	Præc.	Recall	F1	Præc.	Recall	F1
Skal-formuleringer	0.785	0.877	0.828	0.820	0.909	0.862
Kan-formuleringer	0.810	0.818	0.814	0.885	0.902	0.893
Ikke delegation	0.800	0.656	0.721	0.876	0.779	0.825
Makro-gennemsnit	0.798	0.784	0.788	0.860	0.863	0.860

Tabel 3. Confusion matrix: NLP-klassifikator mod LLM-kodning, $n = 2000$. Rækker = korrekt etiket (LLM), kolonner = NLP-etiket. 1710 af 2000 paragraffer på diagonalen (85.5 %).

	NLP-etiket			
2-4 Korrekt etiket	Skal	Kan	Ikke deleg.	Total
Skal	666	13	54	733
Kan	10	415	35	460
Ikke deleg.	136	41	629	806

Klassifikatorens hyppigste fejltype er paragraffer, hvor kommunen nævnes i en kontekst der ligner delegation, men hvor den grammatiske analyse ikke slår til: lange nominalgrupper mellem subjekt og verbum (~26 af 2000), koordinerede subjekter som "*Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal...*" (~9), og passiv-konstruktioner hvor den semantiske agent er utydelig. Fejlmønstret er konservativt, da klassifikatoren underklassificerer oftere end den overklassificerer, så de rapporterede tal er hvis noget i underkanten.

5 Robusthed

Vi tester om hovedfundene afhænger af specifikke metodiske valg.

5.1 Følsomhed for definitionen af “kommunal”

Vi har brugt regex `kommun[ae]` som omfatter både *kommune*, *kommunen*, *kommunal-*, og *kommunalbestyrelse-*. En bredere definition er derfor et relevant robusthedstjek. Nogle lovparagraffer pålægger forpligtelser til kommunale institutioner uden at nævne “kommune” eksplicit — mest fremtrædende er jobcentre. En udvidelse til at dække både `kommun[ae]`, `jobcent`, `folkeskol`, `dagtilbud`, `plejehjem`, `daginstitut` og `folkebibliotek` tilføjer 5.270 paragraffer på tværs af korpuset, men kun få er relevante for analysen (99 skal, 42 kan). Ved 2025-Q2 er effekten koncentreret hos Beskæftigelsesministeriet, hvor 61 ekstra skal-paragraffer (næsten alle jobcenter-bestemmelser) styrker den observerede vækst fra +308 til +369. For Social- og Boligministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet er effekten marginal (−3 og +4 skal-paragraffer netto). Den snævre *kommune*-definition er dermed mest kun konservativ for Beskæftigelsesministeriets paragraffer.

5.2 Følsomhed for aggregeringsskema (intra-paragraf vs. intra+inter vs. ukorrigeret stk-tælling)

Hovedfiguren bruger kun den første bestemmelse i paragraffen. Som robusthedstjek genberegner vi de samme serier under to alternative aggregeringer: (i) intra-paragraf reglen udvidet med aggregering mellem paragraffer også og (ii) ren rå stk-tælling uden nogen korrektion, hvor hvert stykke tæller selvstændigt.

Forskellen mellem aggregeringerne er empirisk lille på både love og bekendtgørelser. Tabel 4 sammenligner hovedtallene med de to robusthedsvarianter. Der er meget lille forskel mellem de forskellige valg.

Tabel 4. Aggregeringsskemaer ved 2025-Q2: hovedfigurens intra-paragraf regel sammenstillet med inter-paragraf udvidelsen og den rå stk-tælling. Tal er antal kommunale paragraffer hvor kommunalbestyrelsen er grammatisk subjekt; skal-paragraffer pooler explicit-skal (mandatory) og implicit pligt (implicit_mandatory), og skal-andelen er $skal \div (skal + kan)$. Inter-paragraf udvidelsen flytter ingen skal-tællinger og kun nogle få kan-tællinger; effekten på skal-andelen er millimeter-størrelse.

	Hovedmodel(intra-paragraf)	+inter	Ingen aggregering
<i>Love</i>			
Skal-paragraffer (skal + impl. pligt)	2357	2357	2457
Kan-paragraffer (permissive)	1254	1238	1425
Skal-andel	65.27 %	65.56 %	63.29 %
<i>BEK:</i>			
Skal-paragraffer (skal + impl. pligt)	3467	3467	3529
Kan-paragraffer (permissive)	1035	1032	1178
Skal-andel	77.01 %	77.06 %	74.97 %

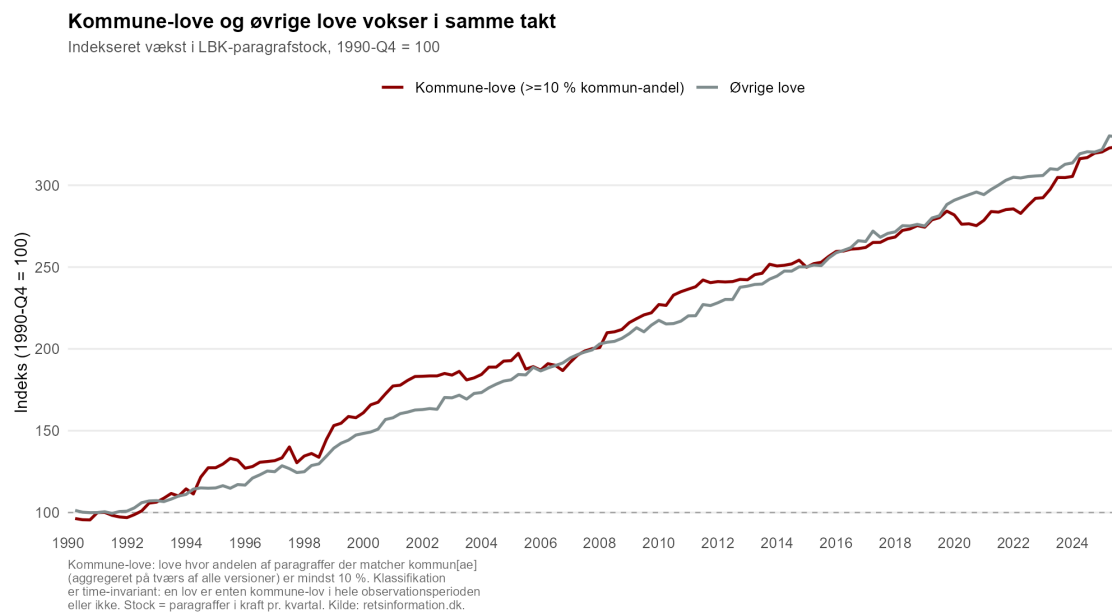
6 Sekundære analyser

6.1 Vækst i kommune-love vs. øvrige love

Er udviklingen i reguleringen af kommunerne forskellige fra anden regulering? Vi sammenligner her love, hvor kommunerne er centrale med andre love, hvor kommunerne ikke er centrale — defineret ved om loven indeholder mindst 10 % kommunale paragraffer eller ej. Det er en grov, men simpel opdeling.

Figur 8 viser paragrafmængden i de to grupper indekseret til 1990-Q4 = 100. Mellem 1990-Q4 og 2025-Q2 vokser kommune-love-mængden med en faktor 3.23 (7897 → 25545 paragraffer), mens øvrige love vokser med faktor 3.30 (25248 → 83204). De to grupper vokser altså omtrent parallelt — øvrige love en anelse hurtigere (ca. 2 %) end kommune-love, men forskellen er minimal og hovedindtrykket er at de to gruppers paragrafmasse vokser i takt over perioden.

Figur 8. Vækst i lovgivningsmængden: kommune-love vs. øvrige love, 1990–2025.

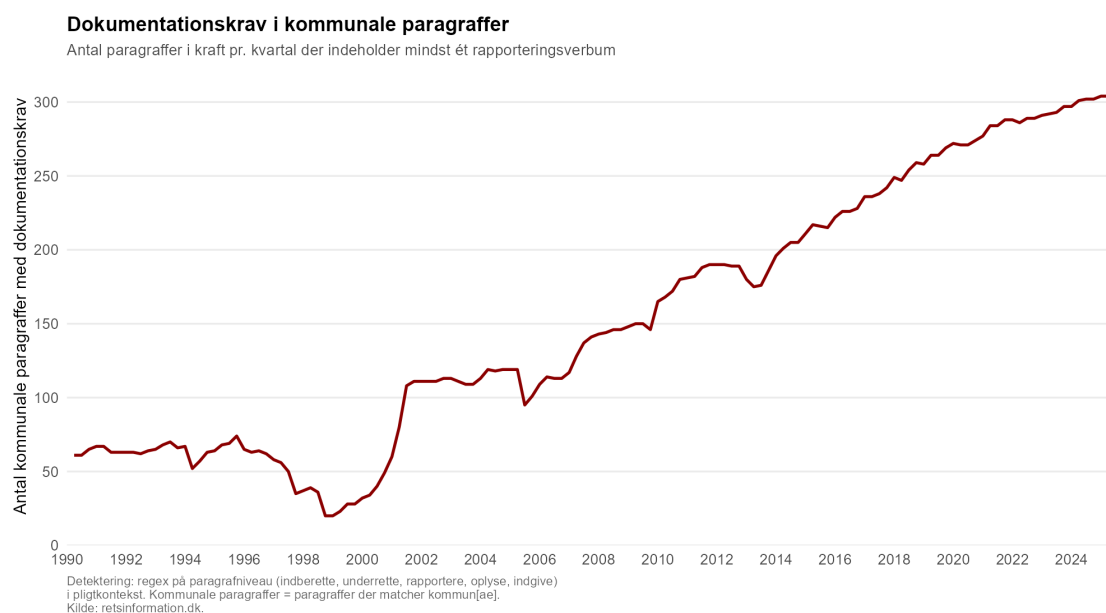


6.2 Dokumentationskrav

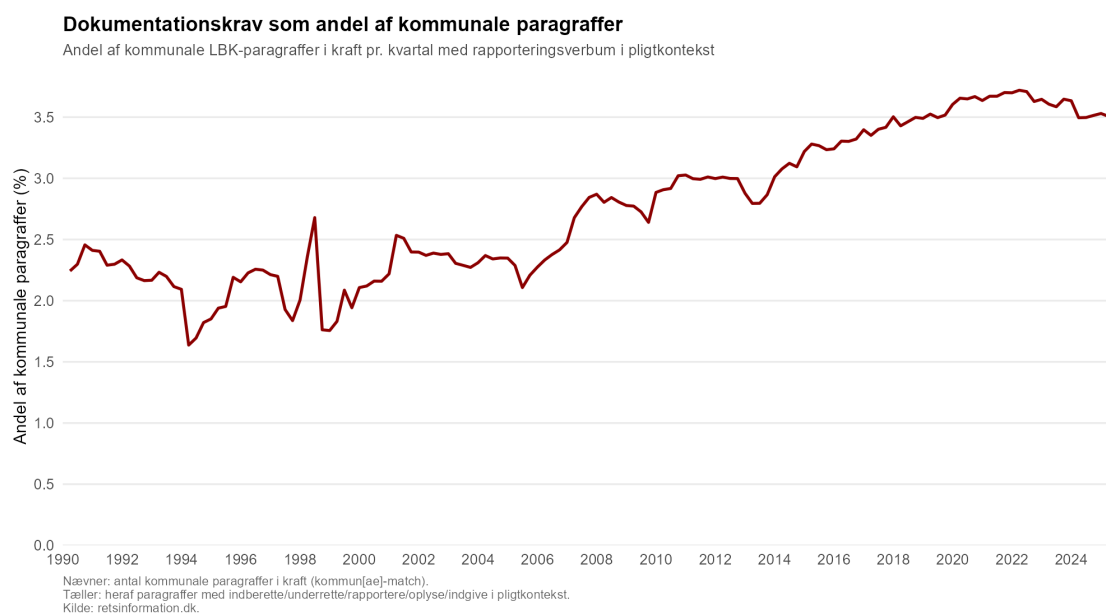
Antallet og andelen af kommunale paragraffer med eksplicitte dokumentationskrav — pligt til at indberette, underrette, rapportere, oplyse eller indgive — er steget gennem hele perioden, men på to forskellige måder.

I absolutte tal vokser kommunale dokumentationsparagraffer fra 61 ved 1990-Q1 til 308 ved 2025-Q2 (figur 9). Stigningen er stejlest efter 2000, og det meste af tilvæksten ligger efter 2007-strukturreformen. Som andel af den samlede kommunale paragrafmængde går dokumentationskrav fra ca. 2.2 % ved periodens start til 3.5 % ved 2025-Q2 (figur 10). Andelen er fladere end optællingen — den absolutte vækst sker altså i takt med at det samlede antal kommunale paragraffer vokser, men med en mærkbar yderligere stigning fra 2007 og frem.

Figur 9. Dokumentationskrav i kommunale paragraffer, antal.



Figur 10. Dokumentationskrav som andel af kommunale paragraffer.



6.3 Hvilke ministerier driver stigningen?

Vi dekomponerer skal-paragraf-stocken efter ressort-ministerium, harmoniseret til 22 stabile policy-domæne-grupper (fx bliver både *Arbejdsministeriet*, *Arbejdstilsynet* og *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering* mappet til *Beskæftigelsesministeriet*, og både *Industriministeriet*, *Økonomi- og Erhvervsministeriet* og *Erhvervs- og*

Vækstministeriet mappet til *Erhvervsministeriet*. Ressort er det historiske ansvar på dokumentets udstedelsestidspunkt, ikke det nuværende.

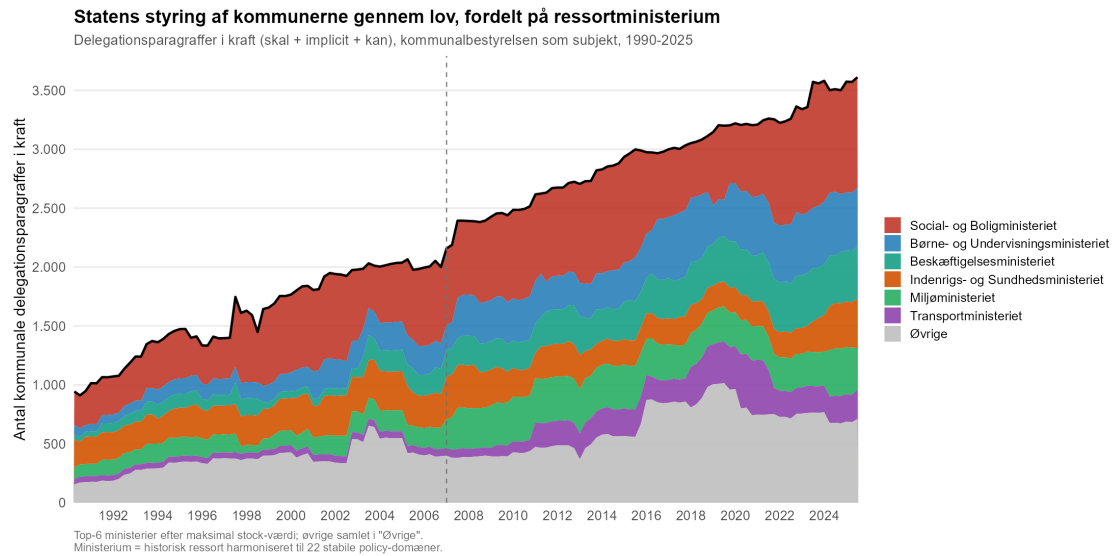
Tre ministerier driver det meste af væksten (figur 11):

- **Beskæftigelsesministeriet:** 62 delegationsformuleringer i 2000-Q1 → 448 i 2025-Q2 (+386, største enkelte ministeriebidrag — godt en syvdobling).
- **Social- og Boligministeriet:** 673 → 938 (+265).
- **Børne- og Undervisningsministeriet:** 177 → 494 (+317).

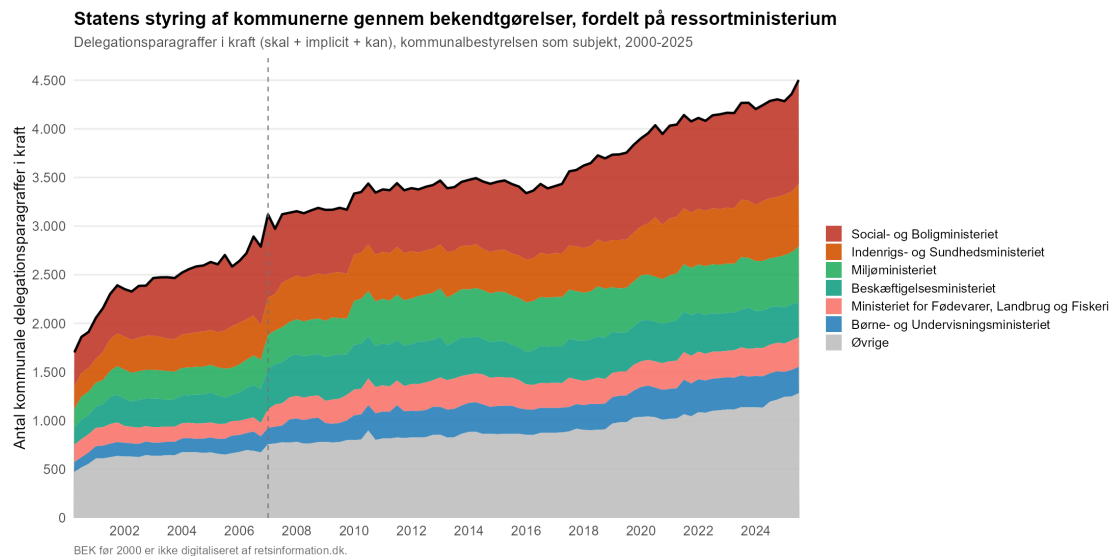
Tilsammen står disse tre ministerier for ca. 51 % af den absolutte vækst i kommunale delegationsformuleringer blandt de 22 mappede ministerier 2000-Q1 → 2025-Q2 (+968 ud af +1906).

Bekendtgørelsesbilledet er kvalitativt det samme men har én ekstra dominerende aktør i Miljøministeriet. Mange BEK om affald, husdyrgødning, miljø og byggeri pålægger kommunalbestyrelsen specifikke tilsyns- og indsamlingspligter, og denne mængde er vokset markant siden cirka 2010 (figur 12).

Figur 11. Lovgivning: ministerieopdeling af kommunale skal- og kan-formuleringer, 1990–2025.



Figur 12. Bekendtgørelser: ministerieopdeling af kommunale skal- og kan-formuleringer, 2000–2025.



Tabel 5 viser de konkrete tal for alle ressortområder.

Tabel 5. Kommunale skal- og kan-formuleringer pr. ministerium i lovgivningen (LBK), 2000-Q1 og 2025-Q2.

Ministerium	2000-Q1	2025-Q2	Ændring
Beskæftigelsesministeriet	62	448	+386
Børne- og Undervisningsministeriet	177	494	+317
Social- og Boligministeriet	673	938	+265
Miljøministeriet	127	352	+225
Transportministeriet	59	252	+193
Udlændinge- og Integrationsministeriet	7	174	+167
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	321	416	+95
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	13	98	+85
Kulturministeriet	47	122	+75
Økonomiministeriet	0	75	+75
Forsvarsministeriet	2	26	+24
Erhvervsministeriet	27	50	+23
Skatteministeriet	59	66	+7
Kirkeministeriet	6	13	+7
Finansministeriet	10	14	+4
Justitsministeriet	13	15	+2
Udenrigsministeriet	1	1	0
Digitaliseringsministeriet	9	8	−1
Statsministeriet	1	0	−1
Uddannelses- og Forskningsministeriet	2	0	−2
Min. for Samfundssikkerhed og Beredskab	20	1	−19
Min. for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	52	31	−21
Total	1688	3594	+1906

6.4 Hvilke love vokser, og hvilke aftager?

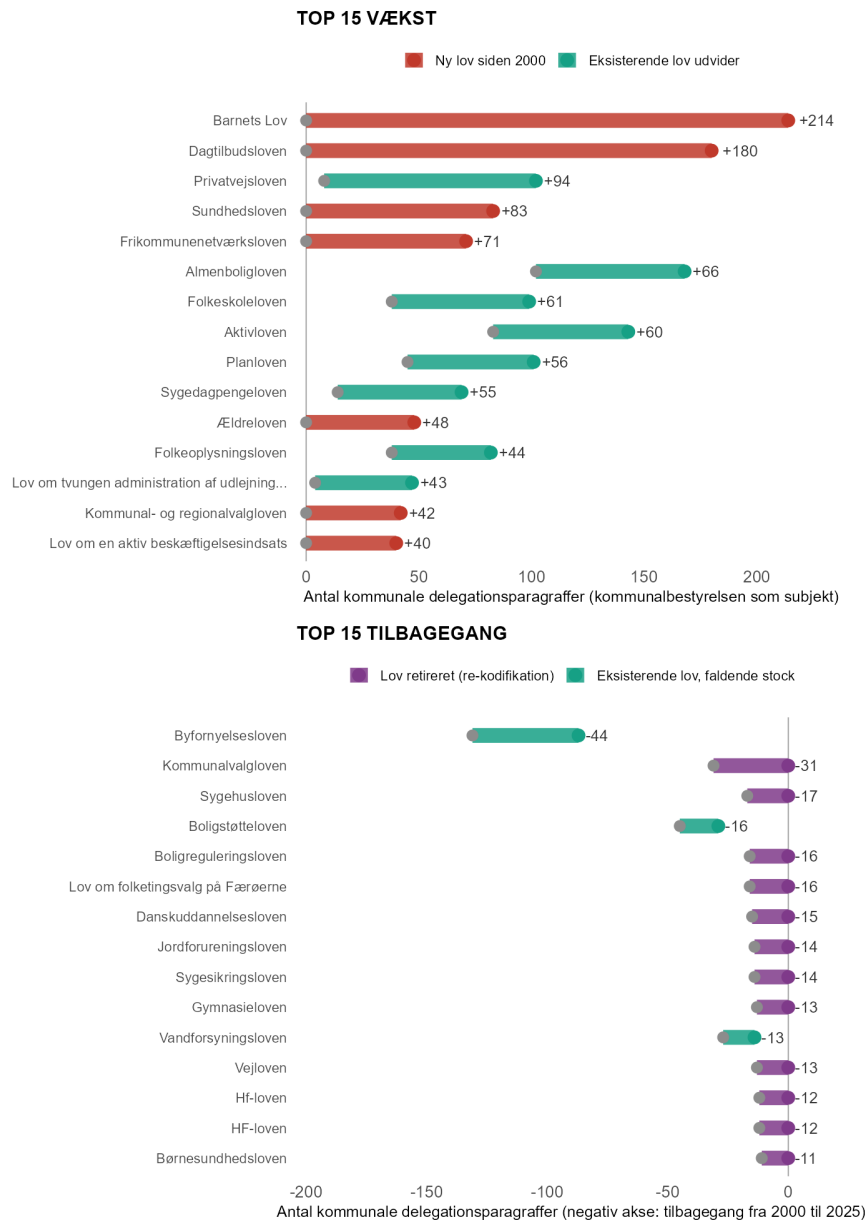
Bag ministerie-tallene står konkrete love. Figur 13 viser de 15 love med størst absolut vækst (toppanel) og tilbagegang (bundpanel) i antal kommunale delegationsparagraffer (skal + kan + implicit, uden forbud) mellem 2000-Q1 og 2025-Q2. Tre mønstre er værd at notere fra vækstpanelet:

1. **Nye love overtager formuleringer fra ældre love.** Barnets Lov (LBK 282/2025) har 214 kommunale formuleringer — alle nye siden 2000, fordi loven blev udskilt fra Serviceloven ved reformen i 2023. Tilsvarende for Dagtilbudsloven (+180 fra 0), Sundhedsloven (+83 fra 0), Frikommunenetværksloven (+71 fra 0) og Ældreloven (+48 fra 0). Denne vækst er overvejende en omlægning: bestemmelserne fandtes allerede i en ældre lov, men er flyttet til en ny.

Metodisk forbehold: Vores data følger den enkelte lovs identitet over tid. Når Folketinget sammenskriver bestemmelser fra en eksisterende lov til en ny selvstændig lov — som da Barnets Lov i 2023 overtog børneområdet fra Serviceloven — optræder den nye lov som ren vækst i figuren, mens forløberen viser et tilsvarende fald. Netto er effekten på det samlede antal formuleringer tæt på nul, men i figuren kan det fejlagtigt se ud som en stor stigning.

2. **Eksisterende love udvides med flere formuleringer.** Privatvejsloven (+94, fra 8 til 102), Almenboligloven (+66, fra 102 til 168), Folkeskoleloven (+61, fra 38 til 99), Aktivloven (+60, fra 83 til 143) og Planloven (+56, fra 45 til 101). Her er der tale om love, der allerede regulerede kommuner i 2000, og som siden er blevet udvidet med markant flere skal- og kan-formuleringer. Det er den genuine vækst i reguleringen.
3. **Social-, beskæftigelses- og børneområdet dominerer top-listen.** 10 af top-15 vækst-love hører hjemme i Social/Bolig, Beskæftigelse eller Børne/Undervisning. Det er konsistent med ministerie-dekompositionen ovenfor.

Figur 13. De 15 love med størst stigning og fald i kommunale paragraffer, 2000–2025



Litteratur

- Blom-Hansen, Jens. 1999. "Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals." *Journal of Public Policy* 19 (3): 237–64.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What Is Governance?" *Governance* 26 (3): 347–68.

Huber, John D., and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.

Justitsministeriet. 2023. *Vejledning Om Lovkvalitet*. <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Vejledning-om-lovkvalitet.pdf>.

Kosti, Nir. 2024. "Conceptualization and Measurement of Regulatory Discretion: Text Analysis of 120 Years of British Legislation." *Regulation & Governance* 18 (3): 761–79.

Pedersen, Niels JÃfÂ,rgen Mau, Peter Bjerre Mortensen, and Rasmus Skytte. 2025. "Decentralisering Til Kommuner." Rapport. VIVE — Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for VelfÃfÂrd.

Vannoni, Matia, Elliott Ash, and Massimo Morelli. 2021. "Measuring Discretion and Delegation in Legislative Texts: Methods and Application to US States." *Political Analysis* 29 (1): 43–57.