

Omkostninger ved regulering

– set fra borgerens bord

"Omkostninger ved regulering – set fra borgerens bord"
er udarbejdet for FOKUS af Jacob Ladenburg og
Lene Holm Pedersen.

Redaktion: FOKUS sekretariatet
FOKUS – FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service – er et initiativ,
som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i regioner og kommuner.

Copyright: 2010 FOKUS og forfatterne

September 2010

Layout: I♥SISTERBRANDT

ISBN nr. 978-87-90837-39-9

Rapporten kan downloades på FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk

Parterne bag FOKUS er:

KL

Danske Regioner

DSI – Dansk Sundhedsinstitut

AKF – Anvendt KommunalForskning

Frederiksberg Kommune

Københavns Kommune

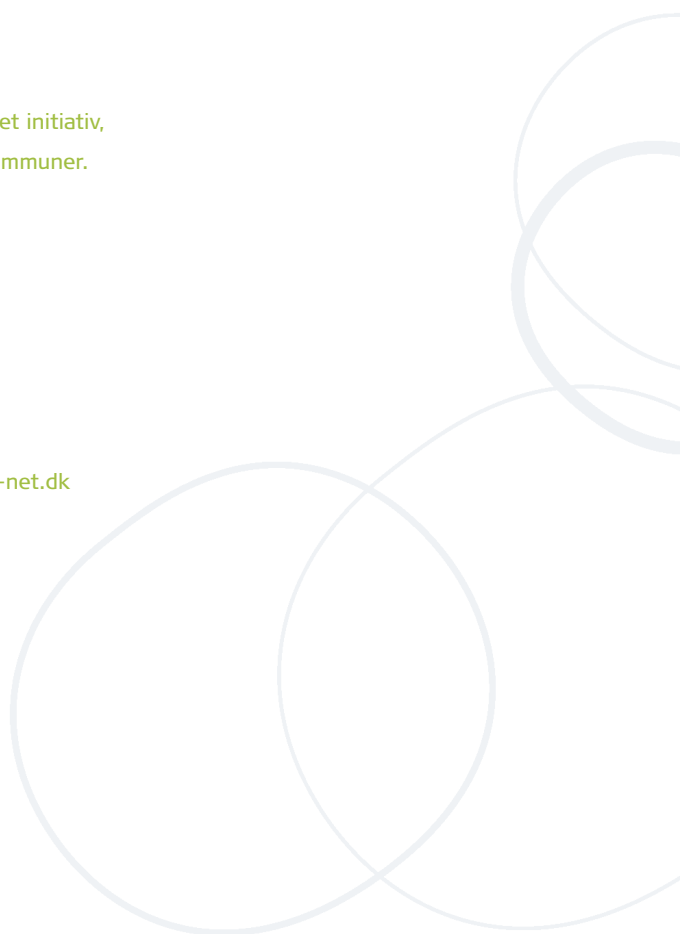
KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Kommunaldirektørforeningen i Danmark

Regionsdirektørkredsen

FOKUS-udgivelserne handler om kvalitetsudvikling og henvender sig til ledere og medarbejdere,
som i praksis arbejder med kvalitetsudvikling samt til politikere i regioner og kommuner. De syns-
punkter, der bliver fremsat i udgivelserne, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

FOKUS støtter udarbejdelsen af rapporter gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.



Forord

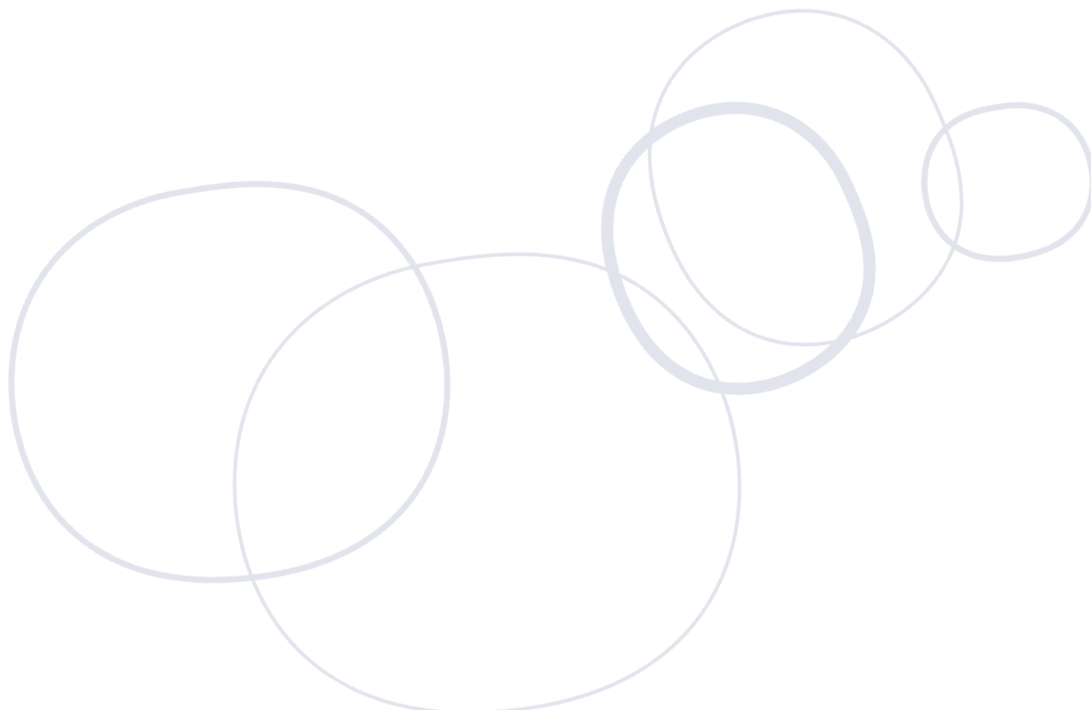
Gennem mange år har der været debat om fordele og ulemper ved forskellige typer regulering i det offentlige, og særligt detailregulering har været omdiskuteret.

For at belyse de samfundsøkonomiske konsekvenser af detailregulering, har FOKUS bestilt en analyse, der sætter tal på omkostningerne i såvel kommunerne som ude hos borgerne. Ud over den samfundsøkonomiske analyse omfatter undersøgelsen en problemanalyse, en metodegennemgang og en metodediskussion. De

konkrete omkostninger er estimeret på basis af casestudier af en centralt besluttet regulering, som er implementeret i fire kommuner.

Analysen er udarbejdet af forskningsleder Lene Holm Pedersen og seniorforsker Jacob Ladenburg, begge AKF, Anvendt Kommunal-Forskning.

Mette Wier, formand for FOKUS,
September 2010



Indhold

1. Kampen mod bureaukratiet	5
1.1. For mange regler	5
1.2. Hvornår er regulering for detaljeret?	6
2. Måling af omkostninger	8
2.1. Sundhedskortet	9
2.2. Omfattende lokale arbejdsgange	10
3. Samfundsøkonomisk analyse	11
3.1. Omkostninger set fra kommunens bord	13
3.2. Omkostninger set fra borgerens bord	13
4. Konklusion	15

1. Kampen mod bureaukratiet

Denne FOKUS-rapport sætter spot på de administrative omkostninger ved offentlig regulering ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. Analysen baserer sig på en konkret case med en tilsyneladende enkel form for regulering, nemlig det gebyr på borgernes sundhedskort, der indførtes i 1990. Hvis man gennemgår de konkrete sags- og arbejdsgange, der knytter sig til at udstede et nyt sundhedskort og opkræve eventuelle gebyrer i den forbindelse, tegner der sig et billede af en overraskende kompliceret proces. Analysen viser, at det i høj grad er relevant at undersøge, hvor store de samfundsmæssige omkostninger ved sådanne reguleringer er. Hvad koster det borgeren at "blive opdraget" til ikke at smide sit sundhedskort væk? Og hvor meget betaler de borgere, der ikke smider deres sundhedskort væk, for de andre borgeres opdragelse? Analysen illustrerer med al tydelighed, at administrative ændringer kan føre til overraskende høje samfundsmæssige omkostninger, og at disse omkostninger ikke nødvendigvis står mål med ændringens formål.

For mange regler

Der har gennem årtier været kritik af, at regelmængden er blevet for stor, og at statens regulering af kommunerne er blevet for omfangsrig. Afbureaukratisering kom for alvor på dagsordenen i 1980'erne, da daværende statsminister Poul Schlüter proklamerede, at det skulle være "lettere at være dansker" og lancerede en "regelforenklingsplan". Senere stiftede vi bekendtskab med "Operation regelstorm",

"Frihedsbrevet", "Moderniseringsprogrammet", og senest blev "Udfordringsretten" introduceret. Trods de mange gode initiativer er regelmængden og bureaukratiet vokset over årene og mængden af regler mangedoblet.

Problemet er mere aktuelt end nogensinde. Ved Folketingets åbningstale 2009 præsenterede statsminister Lars Løkke Rasmussen således en afbureaukratiseringsplan som et af de væsentligste indsatspunkter i det kommende folketingsår. I talen hedder det:

Hånden på hjertet. Vi har her fra Folketinget, men også fra regioner, kommuner, skolebestyrelser og brugerbestyrelser gennemført mange regler, som kan opfattes som benspænd i dagligdagen i den offentlige sektor. Og det er jo ikke fordi, vi hver morgen står op og går på arbejde med tanke for, hvad vi nu kan genere medarbejderne med i dag. Nej, alle reglerne bliver gennemført i den bedste mening. Men som årene går, vokser bunken af velmente regler. Og en dag bliver bunken af regler – der hver for sig skulle løse et problem – et problem i sig selv (Lars Løkke Rasmussen, Folketingets åbningstale 2009).

I Lars Løkke Rasmussens åbningstale vurderes det, at der kan spares 900 mio. kr. ved at afskaffe 105 regler (Regeringen 2009). I forbindelse med økonomiaftalerne mellem regeringen og kommunerne er der blevet indført en såkaldt "udfordringsret", som giver offentlige institutioner mulighed for på forsøgsbasis at søge om at blive

fritaget for nogle af de gældende regler. Her har ansatte i den offentlige forvaltning således mulighed for at komme med indspil til, hvilke regler der afstedkommer et unødvendigt bureaukrati (Velfærdsministeriet 2008). Regeringens plan for mindre bureaukrati, som præsenteres i åbningstalen, er således et resultat af en lang proces, hvor ansatte i den offentlige sektor har deltaget i workshops, fokusgrupper og konferencer, og hvor der er blevet gennemført en række studier af, hvor meget tid medarbejderne bruger på forskellige opgaver (Regeringen 2009).

Det er selvfølgelig positivt, at man gør noget for at slippe af med regler, som virker unødige, men samtidig er det også tydeligt, at afbureaukratiseringsprogrammet skaber sit eget bureaukrati (Hansen & Pedersen 2006). Processen er således i sig selv administrativ tung. Reglerne skal identificeres og kategoriseres som unødige, hvorefter der er en politisk proces i forhold til at få dem afskaffet, hvilket i nogle tilfælde kan ske administrativt og i andre kræver ny lovgivning. Derfor er det nødvendigt også at rette opmærksomheden mod de mekanismer i de politiske processer, som fører til, at der skabes stadigt stigende lovmængder. Ellers får øvelsen hurtigt karakter af, at man står med en brandslange, der pumper nye regler ud i den ene hånd, mens man forsøger at tørre "dårlige regler" op med et lommeterklæde med den anden. De økonomiske og administrative konsekvenser af ny lovgivning skal principielt vurderes – en bestemmelse, som har eksisteret siden 1998 (Statsministeriet 1998; Hansen & Pedersen 2006), men der vedtages altså tilsyneladende fortsat lovgivning, som opleves som unødigt bureaukratisk.

Hvornår er regulering for detaljeret?

Problematikken omkring en regulering, der bliver for detaljeret og omfangsrig, og de omkostninger, der er forbundet hermed, rangerer således højt på den politiske dagsorden. Hvis formålet med reguleringen er vigtigt nok, og omkostningerne står mål hermed, giver det samfundsmæssigt mening. Men hvis omkostningerne er ude af proportion med det problem, reglerne retter sig mod, er der grundlag for en snering. Her er det vigtigt at anlægge et samfundsøkonomisk perspektiv, der ikke kun retter sig mod omkostninger i det offentlige eller i private virksomheder, men også de omkostninger, der måtte være i husholdningerne. De er ofte oversete, men kan være betragtelige.

Som nævnt ovenfor er det i forbindelse med regeringens afbureaukratiseringsprogram medarbejderne i den offentlige sektor, der vurderer, om en regulering er for omfangsrig. Det er på mange måder sundt, at der bliver lyttet til "manden på gulvets" vurdering af, om de regler, der arbejdes med, giver mening. Umiddelbart kan man mene, at dem, der arbejder med reglerne, er de nærmeste til at vide, om reglerne spænder ben for serviceproduktionen i det offentlige, og det vil sikkert i mange tilfælde give gode ideer til arbejdsgange, der kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Alligevel kan der være grund til at diskutere, hvilke kriterier der skal gælde for at vurdere, om en regulering er for omfangsrig. Fordele og ulemper ved reguleringstiltag vil ofte være ujævnt fordelt (Wilson 1980). En regulering vil fx kunne pålægge en lille gruppe omkostninger – fx ved øget arbejdstid i forbindelse med implementeringen – men en større gruppe

mere spredte fordele – fx i form af bedre service. I tråd hermed er der grund til at forvente, at reguleringer, der giver koncentrede omkostninger for enkelte grupper, kan føre til, at der mobiliseres modstand imod reguleringerne, mens de grupper, der nyder godt af de mere spredte fordele, i mindre grad vil mobilisere støtte for reguleringerne (ibid.). Det betyder også, at man ikke uden videre kan tage den modstand, en regulering vækker blandt de offentligt ansatte, som et udtryk for en samlet afvejning af den pågældende reguleringens fordele og ulemper. Med andre ord, så vil der være en tendens til, at modstanden fra dem, der rammes, vil være større end jublen fra dem, der lettes, hvis omkostninger og fordele er ujævnt fordelt (ibid.). Netop

fordi fordele og ulemper ved en regulering ofte vil være ujævnt fordelt, synes det at være relevant at lave en overordnet, samfundsmæssig vurdering af en reguleringens hensigtsmæssighed.

2. Måling af omkostninger

I det seneste årti er der blevet lagt vægt på at udvikle metoder, der kan anvendes til at vurdere de administrative byrder for virksomhederne (AMVAB) og kommunerne (VAKKS). I tillæg hertil er det også væsentligt at undersøge, hvilke muligheder og problemer der er forbundet med at lave en vurdering af de samfundsøkonomiske omkostninger ved et konkret reguleringstiltag, samt hvilke konsekvenser konkrete reguleringstiltag har for borgeren.

Tabellen nedenfor opsummerer de væsentligste forskelle. Helt centralt er det, at AMVAB-analysen retter sig mod omkostningerne for de private virksomheder,

VAKKS-analysen mod omkostningerne for kommunerne og en samfundsøkonomisk analyse mod omkostningerne for samfundet som helhed.

En anden forskel imellem AMVAB og VAKKS er, at VAKKS opgør omkostninger i tid, mens AMVAB omregner tid til pris ud fra gennemsnitslønnen for den personalegruppe, der varetager den administrative byrde, dvs. at opgørelsen sker i kroner og øre. I modsætning hertil opgør VAKKS, hvor meget mere eller mindre tid kommunerne må bruge på administration som følge af ændret regulering, målt i tidsenheder (fx timer).

TABEL 1. CENTRALE FORSKELLE MELLEM DE TRE METODER

	AMVAB	VAKKS	Samfundsøkonomisk analyse
Analyseenhed	Private virksomheder	Kommuner	Samfundet, dvs. offentlige og private virksomheder samt husholdningerne
Omkostninger	Kroner og øre	Tid	Kroner og øre, herunder værdien af tidsforbrug i alle sektorer
Opgørelsesmetode	Totaleffekt	Nettoeffekt	Samfundsmæssig konsekvens forstået som forskellen mellem totale gevinster minus totale omkostninger
Tager højde for tilpasningsomkostninger	Nej	Ja	Ja

På andre områder er VAKKS dog mere raffineret end AMVAB, idet VAKKS tager højde for omlægningsomkostninger som følge af ændret regulering, ligesom administrative omkostninger måles mere bredt end blot informationsforpligtelser. Overordnet set er den store fordel ved VAKKS, at den omhyggeligt måler nettoeffekten af ændret regulering både som følge af omkostninger ved omlægning og ændrede driftsomkostninger.

VAKKS undlader til gengæld eksplicit at vurdere de samfundsmæssige konsekvenser. Konkret sker det ved, at der udelukkende fokuseres på omkostninger, idet der ikke redegøres for, hvilke fordele reguleringen medfører. Som et resultat deraf er det med VAKKS ikke muligt at opgøre de totale nettokonsekvenser på samfundsplan af ændret regulering, dvs. det vurderes ikke, om der er sammenhæng mellem omkostninger og fordele ved reguleringen alt i alt.

Den klare fordel ved en samfundsøkonomisk vurdering er, at man får et bredere og mere velfunderet indblik i omkostningerne og gevinsterne ved reguleringsændringen. Det vurderes at være særligt vigtigt, hvor de afledte konsekvenser fx for borgeren (ud over på forvaltnings- og administrationsniveau) forventes at være betydelige. Tilsvarende er det også en stor styrke, at man får udtrykt konsekvenserne i en fælles enhed (kroner og øre) og via diskontering kan sammenligne udgifter og indtægter, der ikke falder i samme år. Ved at have alle fordele og ulemper udtrykt i kroner og øre giver det mulighed for både at lave sammenligninger og justeringer inden for reguleringsens rammer, men det giver også mulighed for at sammenligne

omkostninger og gevinster på tværs af reguleringsområder mv.

Interessant nok er metodens fordele også dens ulemper eller begrænsninger. Det kan således være en endog meget ressourcekrævende opgave at identificere og opgøre alle betydelige konsekvenser ved reguleringsændringen. I det simple tilfælde, hvor ændringen i reguleringen kun har betydning for en specifik administration, kræver den samfundsøkonomiske metode ikke flere ressourcer end AMVAB og VAKKS, men hvis ændringen forventes at have vidt forgrenede konsekvenser, stiller det betydeligt større krav til den samfundsøkonomiske analyse. Umiddelbart vil der være et potentiale ved at opstille en samfundsøkonomisk vurdering af, hvornår en regulerings omfang er tilstrækkelig. Det kræver imidlertid også en del data at kunne foretage en sådan beregning. Derfor har vi afprøvet, hvilke muligheder og begrænsninger der er forbundet med at analysere de samfundsøkonomiske konsekvenser af en konkret sagsgang: Indførelsen af gebyrer på sundhedskort.

Sundhedskortet

Med virkning fra 1. januar 1990 blev der indsat hjemmel i sygesikringsloven til opkrævning af gebyr for udstedelse af sygesikringsbeviser (Lovforslag nr. L 101). Gebyret opkræves i tilfælde af, at borgeren ønsker ændringer af sygesikringsbevisets oplysninger, at kortet er bortkommet eller på anden måde gjort uanvendeligt.

Gebyret blev foreslået fastsat til 100 kr. Provenuet i forbindelse med gebyret skønnes til 5 mio. kr., og det blev modregnet i kommunernes bloktilskud. Lovændringen

var et led i finanslovsaftalen for 1990 mellem regeringen (dvs. K-V-R), FP, CD og KRF. S og SF stemte som de eneste partier imod lovforslaget. S med henvisning til, at forslaget ville være en glidebane hen imod øget brugerbetaling i sundhedsvæsenet (Betrænkning for L 101), og SF med henvisning til, at det (bl.a.) ville medføre en unødigt administrativ byrde for kommunerne (Betrænkning for L 101, Første behandling af Lovforslag nr. L 101).

Efterfølgende har det været meget sparsomt med debatten omkring gebyret. Sygesikringsloven er løbende blevet ændret, uden at der i den forbindelse er blevet fremsat beslutningsforslag omkring ændring eller fjernelse af gebyret. Trods S's oprindelige modstand mod gebyret blev lovgivningen ikke ændret af sundhedsminister Yvonne Herløv Andersen (S) under SR-regeringen.

Det nuværende gebyr på 170 kr. ved udstedelse af sundhedskortet er en videreførelse af bestemmelserne fra 1990. Dog er der over årene kommet stadig flere undtagelser i forhold til, hvornår gebyret ikke skal betales. Gebyret skal således ikke betales i forbindelse med en generel udskrivning af kortet, ved førstegangsudstedelse, i forbindelse med overgang til værnepligt, ved ændring af personnummer, i forbindelse med lægeskift som følge af praksisophør, i forbindelse med flytning, ved navneændring i forbindelse med ægteskab, hvis der opstår brud eller revner i kortet, når det er mere end fire år gammelt, eller hvis der opstår defekter i magnetstriben, som ikke skyldes forkert opbevaring af kortet. I bekendtgørelsen præciseres klagemulighederne over de afgørelser, der følger

af disse undtagelser. Der sker således en stadig tilsanding af en regulering, der som udgangspunkt var ret simpel.

Omfattende lokale arbejds gange

Gebyret medfører overraskende mange arbejds gange i den kommunale forvaltning. Ansøgninger skal modtages og behandles, der skal oplyses om klageadgang, der skal registreres betalinger, der skal følges op på betalinger, som ikke foretages rettidigt osv. Hvis kortet bliver defekt, fx ved fejl i magnetstriben, opkræves gebyret ikke, da kvaliteten af magnetstriben ikke forventes at have en levetid på mere end fire år. Men hvad sker der så, hvis man ringer op på kommunen og siger, at magnetstriben er defekt, så kan man jo snyde og få et nyt, hvis ens kort rent faktisk er blevet væk? I de kommuner, hvor reglen håndhæves, vil det sige, at det faktisk kræver, at borgere med defekte kort møder op på kommunen, som så kan kontrollere, at kortet er defekt og ikke bortkommet. Dette kræver selvfølgelig igen bemanning på kommunen og i nogle tilfælde, at borgeren tager fri fra arbejde for at møde op på kommunen. I forbindelse med opkrævningen af gebyret skal borgeren oplyses om klageadgang, da det er en administrativ afgørelse, om sundhedskortet er bortkommet eller ej. Dette kræver, at der sendes et brev til borgeren. Selvom der umiddelbart synes at være tale om en meget simpel regulering, som ikke påkalder sig den store politiske opmærksomhed, rejser der sig altså en række arbejds gange lokalt. Det spørgsmål, man kan rejse i forlængelse af beskrivelsen af disse arbejds gange, er, hvilken politisk bevidsthed der var omkring dem, da de blev indført, og hvad de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opkræve et gebyr egentlig er.

3. Samfundsøkonomisk analyse

Den centralt vedtagne beslutning om at opkræve et gebyr medfører en række arbejdsgange, der skal organiseres lokalt – og hver af disse arbejdsgange er forbundet med omkostninger. Borgeren har også nogle omkostninger ved at skulle betale gebyr, både i form af den tid og de penge, han bruger på det. Den første hovedsten i den samfundsøkonomiske analyse er at identificere og kortlægge de konsekvenser, som kan tilskrives ændringen i reguleringen.

I tabel 2 er dette gjort for de direkte og in-

direkte gevinster og omkostninger for henholdsvis kommunerne og borgeren.

Som det fremgår af tabellen, indebærer reguleringsændringen både gevinster og omkostninger for kommunerne. For det første betyder reguleringen, at borgerne formentlig vil være mere påpasselige med at smide deres sundhedskort væk, når det koster et gebyr. Derfor reduceres omkostningerne til trykning af sundhedskort og tidsforbruget til administration i forbindelse med at modtage anmodninger om nye sundhedskort. Hvis man antager, at borgeren "opdrages"

TABEL 2. SAMFUNDSØKONOMISK KONSEKVENSSKEMA

	Gevinster		Omkostninger	
	Direkte	Indirekte	Direkte	Indirekte
Kommune	Besparelser i udgifter til trykning af sundhedskort	Personalebesparelser på grund af færre anmodninger om sundhedskort	Evt. etablering af et kassesystem til at modtage betaling	Flere administrationsomkostninger i forbindelse med at ekspedere anmodningen, betalingen og kontrollen af betalingen af gebyrpålagte sundhedskort
Borger		Reduceret tidsforbrug ved anmodningen af sundhedskort	Betaling for det gebyrpålagte sundhedskort	Øget tidsforbrug i forbindelse med at anmode om og betale det gebyrpålagte sundhedskort

til at passe bedre på sit sundhedskort, medfører reguleringen også en gevinst for borgeren, da han sjældnere skal bruge tid på at bestille et nyt sundhedskort. Omvendt bliver den administrative byrde større i de tilfælde, hvor der skal betales gebyr for sundhedskortet. Borgeren har naturligvis også nogle omkostninger. Dels er der den direkte udgift ved at betale gebyret, dels er der omkostningerne ved at skulle bruge mere tid på at bestille og betale det gebyrpålagte sundhedskort.

I tabellen nedenfor er de totale samfundsøkonomiske omkostninger opgjort for både kommunerne og borgerne. For en nærmere gennemgang af datagrundlag og beregningsmetoder henvises til dokumentation i Ladenburg og Pedersen (2010).

Som det fremgår af tabellen, ligger gennemsnitsomkostningen per gebyrpålagt sundhedskort mellem 210 og 256 kr. Kommune A har de største omkostninger, nemlig 49 kr. per udstedt gebyrpålagt sund-

hedskort. Det skal ses i forhold til kommune D, som ifølge deres opgørelser og de efterfølgende beregninger bruger 11 kr. per udstedt gebyrpålagt sundhedskort. Kommune B og C bruger henholdsvis 13 og 24 kr.

Det er vigtigt, at disse tal tages med et forbehold, da der ikke har kunnet skaffes statistisk funderede data med hensyn til antallet af udstedelser af gebyrpålagte sundhedskort samt mertidsanvendelser, der vedrører de specifikke arbejdsgange i forbindelse med at udstede gebyrpålagte sundhedskort mv. Med dette forbehold in mente peger undersøgelsens resultater på, at der i nogle af kommunerne er en række arbejdsgange, som både i et ressource- og samfundsøkonomisk perspektiv er relativt store. Hvis vi antager, at de estimerede omkostninger per borger gennemsnitligt er repræsentative for andre kommuner, så viser beregningerne, at de samlede samfundsøkonomiske omkostninger er mellem 17,6 og 47,6 mio. kr. i 2008.

TABEL 3. OPGØRELSE AF OMKOSTNINGER PER GEBYRPÅLAGT SUNDHEDSKORT (KR. I 2008)

	Kommune A		Kommune B		Kommune C		Kommune D	
	Total	Per kort	Total	Per kort	Total	Per kort	Total	Per kort
Kommune ^a	74.742	49	11.762	13	39.172	24	9.172	11
Borgere	312.228	207	185.794	204	330.421	203	164.792	199
I alt	386.970	256	197.556	217	369.593	227	173.963	210
Nationale omkostninger ^b	17,6 mio. kr. - 47,6 mio. kr.							

a. Antallet af udstedte gebyrpålagte sundhedskort er opgjort til at være henholdsvis 1.512, 908, 1.628 og 829 for kommune A, B, C og D.

b. Antallet af borgere i Danmark i 2008 er ifølge Danmarks Statistik (HISB3: Nøgletal om befolkningen), opgjort til at være 5.476.000 personer.

Omkostninger set fra kommunens bord

Analysen viser, at simple reguleringer medfører omfattende arbejdsgange lokalt. Imidlertid viser analysen, at der er stor forskel på, hvilke omkostninger arbejdsgangene har for kommunerne. Det afhænger af, hvordan arbejdsgangene tilrettelægges. Kommunerne bruger i varierende grad ressourcer på at oplyse om klageadgang og på at kontrollere og inddrive betalinger. Det er sagsgange, der er påkrævede, for at implementeringen skal være fuldt lov-medholdelig, men det er også sagsgange, som kræver tid og organisatorisk opmærksomhed – og som fra borgerens synspunkt kan resultere i dårligere service i form af længere sagsbehandlingstid. Set fra et kommunalt perspektiv er der således en række hensyn på spil, når arbejdsgangene tilrettelægges. Det gælder fx graden af lov-medholdelighed, effektivitet og forbruget af administrative ressourcer, service og hurtighed i sagsbehandlingen, niveauet af personlig betjening mv. Disse hensyn afvejes i forhold til hinanden, når arbejdsgangene tilrettelægges og kommunerne har mulighed for at effektivisere og prioritere mellem de forskellige hensyn. Men det kræver, at kommunerne er opmærksomme på, hvordan arbejdsgangene tilrettelægges. Beregningerne viser, at det er omkostningsfyldt for kommunerne at opretholde muligheden for personligt fremmøde, fordi de rent digitale løsninger er langt billigere.

Der vil imidlertid være borgere, der har brug for personlig betjening, fordi de ikke benytter internettet, og kommunerne har en forpligtelse til at gøre det muligt for alle borgere at have adgang til offentlige ydelser. Når det er sagt, så vil kommunerne imidlertid også fremover kunne høste gevinster ved at få flest mulige over på digitale løsninger. Inspiration til dette kan hentes fra den private sektor, fx bank- eller rejseverdenen.

Omkostninger set fra borgerens bord

Opkrævningen af et gebyr skal afspejle de omkostninger, der er forbundet med den ydelse, som der lægges et gebyr på. Der er altså tale om en brugerbetaling, hvor brugeren af en ydelse betaler for de omkostninger, der er forbundet med den ydelse, der ønskes. Sundhedskort finansieres over den almindelige skattebetaling og er i den forstand "gratis" for borgeren, bortkomne sundhedskort er derimod gebyrpålagte. Borgeren skal altså selv betale, hvis kortet bliver væk. Det betyder, at gebyret principielt skal stå i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at udstede et nyt. Beregningerne viser, at borgeren betaler 198 kr.¹ for noget, som det koster samfundet 13,50 kr. at producere, hvis produktionen foregår billigst muligt. Dertil kommer den tid, der for borgeren er forbundet med at betale for kortet, hvilket

1. Beregningerne anvender data fra 2008, hvor gebyret er 165 kr. (i dag steget til 170 kr.). I den samfundsøkonomiske analyse er de afledte samfundsmæssige omkostninger af betalingen inddraget, således at prisen stiger til 198 kr. Som en central faktor i beregningerne indgår skatteforvridningstabet, der udtrykker omkostningerne ved at opkræve skatter. Eksempelvis reducerer indkomstskatten incitamentet til at arbejde og derfor også udbuddet af arbejdskraft. Det medfører en mindre økonomisk aktivitet i samfundet. Derudover foretages en prismæssig justering, idet alle omkostninger skal opgøres i markedspriser, hvorved den afspejler den samfundsøkonomiske værdi (for mere, se Ladenburg og Pedersen, 2010).

hæver prisen til mellem 199 kr. og 207 kr. pr. kort, alt efter hvilken kommune betalingen finder sted i. Inddrages kommunernes omkostninger, er den totale pris mellem 210 og 256 kr. pr. kort.

Hvis der skal være en samfundsøkonomisk fordel ved at opkræve et gebyr, der er større end omkostningerne ved at producere kortet, skal det skyldes, at der er en præventiv eller adfærdspåvirkende effekt forbundet med det økonomiske incitament, som gebyret giver. Det vil sige, at det bliver billigere for samfundet, fordi folk i mindre grad smider deres sundhedskort væk, når der er omkostninger forbundet med det. Hvis en borger i den kommune,

som har det højeste serviceniveau, skal betale for et nyt sundhedskort, så er de samfundsøkonomiske omkostninger for de andre borgere næsten 49 kr. for at opdrage den pågældende til ikke i fremtiden at smide sit sundhedskort væk. Det må siges at være en hel del, når man tager i betragtning, at det ikke kan siges at være en alvorlig forbrydelse at smide et plastik-kort væk. Eksempelstudiet viser således, at der for borgerne i Danmark er betydelige omkostninger forbundet med at opkræve gebyrer på sundhedskort. Det taler for, at der kan være grund til i højere grad at tage borgernes omkostninger ved reguleringer i betragtning.



Konklusion

Til trods for, at de arbejdsgange, der knytter sig til opkrævningen af gebyrer på sundhedskort, umiddelbart virker omstændelige, er de beslutningsprocesser, der ligger bag dem, således ret udramatiske. Der er kun meget begrænset politisk opmærksomhed omkring det at opkræve gebyr og endnu færre omkring, hvilke omkostninger der er knyttet til implementeringen på lokalt niveau. Eksemplet viser, at det at vedtage en tilsyneladende simpel centralt besluttet regulering resulterer i overraskende omfattende og ressourcekrævende arbejdsgange lokalt. Der påhviler derudover borgerne en række omkostninger i forbindelse med at udstede kortet, som er ret store i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at administrere udstedelsen af kortet. Eksemplet viser, hvorfor det er væsentligt at have blik for de samfundsøkonomiske omkostninger ved regulering, herunder i høj grad også omkostningerne for borgerne. Når gebyret på bortkomne sundhedskort ligger langt over de udgifter, der er forbundet med at udstede nye, er

der, set fra borgerens synspunkt, grund til at spørge, om det ikke blot er en meget dyr og ineffektiv måde at opkræve finansiering af offentlige udgifter på?

En nærmere gennemgang af resultaterne peger på, at en del af disse omkostninger kan reduceres, efterhånden som flere og flere borgere får mulighed for at bruge kommunens hjemmeside til at bestille og betale for et gebyrpålagt sundhedskort. Analysen her peger på, at kommunerne har særligt store omkostninger forbundet med kontrol af, hvorvidt borgerne har ret til et nyt gratis kort, eller om de er forpligtede til at betale gebyret, samt kontrol af, hvorvidt betalingerne er kommet ind. Hvis betalingerne på sigt kan erstattes af direkte betalinger via kommunernes hjemmeside, vil en besparelse muligvis kunne realiseres. Det er således også tydeligt, at det er særligt dyrt for kommunerne at holde muligheden for personlig betjening åben, mens de fuldt digitaliserede løsninger er betydeligt billigere.

Litteratur

Betænkning for L 101: *Lov om ændring af lov om offentlig sygesikring (Gebyr ved udskiftning af sygesikringsbevis)*. Folketingstidende B. 215-216.

DST (2009a): HISB3: *Nøgletal om befolkningen*.

Hansen, H.F. & L.H. Pedersen (2006): *The Dynamics of Regulatory Reform*. I T. Christensen & P. Lægreid (red.): *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Ladenburg, J. og L.H. Pedersen (2010) : *Samfundsøkonomiske omkostninger ved detailregulering*. Working paper AKF.

Lovforslag nr. L 101: *Lov om ændring af lov om offentlig sygesikring (Gebyr ved udskiftning af sygesikringsbevis)*. Folketingstidende F. 2502-2506.

Regeringen (2009): *Mere tid til velfærd – regeringens plan for mindre bureaukrati i kommuner og regioner*. Lars Løkke Rasmussen, Folketingets åbningstale 2009.

Statsministeriet (1998): *Cirkulære nr. 159 af 16. september om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.*

Velfærdsministeriet (2008): *Information om udfordringsretten*. J.nr. 2008-3296. <http://www.ism.dk/Temaer/velfaerdsudv/afbureaukratisering-og-regelforenkling/udfordringsret/Documents/Information%20om%20udfordringsret.pdf>

Wilson, J.Q. (1980): *The Politics of Regulation*. New York Basic Books.