

Budgetlovens betydning i kommunerne

Kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger for deres økonomiske styring og handlerum



Budgetlovens betydning i kommunerne

– Kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger for deres økonomiske styring og handlerum

© VIVE og forfatterne, 2026

e-ISBN: 978-87-7582-602-5

Projekt: 303267

Finansiering: FOA, BUPL, Danmarks Lærerforening, Dansk Sygeplejeråd, HK Kommunal, Socialpædagogerne og 3F

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Budgetloven og den tilhørende mulighed for sanktioner er et centralt statsligt styringsredskab i forhold til kommunerne. Budgetlovens virkninger er hidtil mest belyst i relation til kommunernes budgetoverholdelse. Der kan dog også være andre virkninger af budgetloven. For eksempel risikoen for en tidsmæssig forskydning af udgifterne, vedvarende mindreforbrug og barrierer for lokale prioriteringer og investeringer.

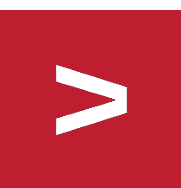
På den baggrund undersøger denne rapport kommunernes oplevelse af, hvordan budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring, og hvordan de vurderer eventuelle ændringer/justeringer til styringsmodellen.

Til afdækning af kommunernes oplevelse har VIVE gennemført en spørgeskemaundersøgelse, primært besvaret af kommunaldirektører og økonomidirektører/økonomichefer. Derudover er der gennemført interviews, primært med nuværende og tidligere borgmestre samt nuværende og tidligere kommunaldirektører/økonomidirektører.

Rapporten er skrevet af projektchef emeritus Niels Jørgen Mau Pedersen og chefanalytiker Søren Kjær Foged. Forfatterne takker to eksterne reviewere samt deltagere i spørgeskemaundersøgelsen og i interviews. Undersøgelsen er bestilt af FOA, BUPL, Danmarks Lærerforening, Dansk Sygeplejeråd, FH, HK Kommunal, Socialpædagogerne og 3F.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Økonomi



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater		6
Afrapportering		13
1	Indledning	14
1.1	Formål og metode	15
1.2	Læsevejledning	17
2	Baggrund og ajourføring: Budgetlovsstyringen og dens mulige virkninger	18
2.1	Baggrund og historik	18
2.2	Opnåede resultater i styringen og styringsregiments funktion	23
2.3	Regelgrundlaget for budgetlovsstyringen	29
2.4	Hidtidige undersøgelser af budgetlovsstyringen og dens betydning for kommunerne	32
2.5	Mulige virkninger af budgetlovsstyringen	38
3	Oplevede virkninger af budgetlovsstyringen	42
3.1	Kommunernes økonomiske styringspraksis i relation til budgetlovsstyringen	43
3.2	Mulig virkning 1: Truslen om sanktioner virker	47
3.3	Mulig virkning 2: Risiko for tidsmæssig forvridning af forbrugsudgifterne	51
3.4	Mulig virkning 3: Risiko for kort tidshorisont og tilbageholdenhed med investeringer på serviceområdet	54
3.5	Mulig virkning 4: Risiko for forskydning af opmærksomhed fra faglig kvalitet og produktivitet til budgetoverholdelse	58
3.6	Mulig virkning 5: Risiko for svækkede muligheder for lokal stillingtagen til udgifts- og skatteniveau	59
4	Kommunernes vurdering af mulige ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen	63
4.1	Spørgeskemaundersøgelsen: Vurdering af mulige ændringer eller justeringer	63

4.2	Interviewundersøgelsen: Vurdering af mulige ændringer eller justeringer	67
5	Konkluderende bemærkninger	70
5.1	De oplevede virkninger af budgetlovsstyringen	70
5.2	Alternativer til den nuværende budgetlovsstyring	74
5.3	Nogle afsluttende perspektiverende bemærkninger	76
	Dokumentation	78
6	Metode og data	79
6.1	Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse	80
6.2	Interviews med videnspersoner	82
	Litteratur	85
Bilag 1	Deskriptiv statistik og sammenhængs-analyser i spørgeskemaundersøgelsen	89
	Svarfordelinger i spørgeskemaundersøgelsen	89
	Sammenhængsanalyser af kommunernes oplevelse af budgetlovens betydning og udvalgte baggrundsvariable	93

Hovedresultater

Baggrund og formål

Indførelsen af budgetlov og sanktioner markerer et ganske betydeligt skifte i statens makroøkonomiske styring af kommunerne. Denne styring var tidligere især baseret på indtægtsstyring, herunder bloktilskud, låntagning og likviditet, samt de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Budgetlovsstyringen af kommunerne har allerede været genstand for en række vigtige undersøgelser, der særligt har belyst kommunernes overholdelse af økonomiaftalen og egne budgetter (fx Finansministeriet, 2022). Andre aspekter er også berørt, herunder om budgetlovsstyringen har ført til vedvarende mindreforbrug, om anvendelsen af budgettet tidsmæssigt forskyder sig, og i hvilket omfang udgifterne på forskellige kommunale fagområder har været påvirket (fx Bæk et al., 2016; Christensen et al., 2025; Hvidman et al., 2026).

Vi har dog stadig relativt lidt systematisk viden om, hvad budgetlovsstyringen betyder for den enkelte kommunes egen økonomiske styring og handlerum. Nærværende undersøgelse præsenterer indledningsvist *baggrunden* for budgetlovsstyringen og gennemgår relevant litteratur og statistik. Herefter belyses kommunernes *oplevelse* af budgetlovsstyringen, der er omdrejningspunktet for rapporten. Der er konkret taget udgangspunkt i følgende todelte undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan oplever kommunerne, at budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring og handlerum?
- Hvilke ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen (hvis nogen) vurderer kommunerne vil kunne forbedre deres styringsmuligheder i relation til at indfri faglige mål inden for de afsatte ressourcer?

VIVE har hovedsageligt baseret undersøgelsen på dels en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, primært besvaret af kommunaldirektører og økonomidirektører/økonomichefer, dels en række interviews, primært med borgmestre og kommunaldirektører/økonomidirektører. Det er disse aktørers oplevelse af budgetlovsstyringen, undersøgelsen gengiver.

Budgetloven trådte formelt i kraft i 2014, men har i store træk virket siden 2011 med indførelsen af permanente eller skærpede sanktionsregler ved fravigelse af økonomiaftaler, skattehenstillinger og budgetter. Den samlede styringsmodel benævnes i undersøgelsen 'budgetlovsstyring'. Med budgetlovsstyring forstås den

samlede statslige styringsmodel med i praksis dels *1-årige udgiftsrammer* for kommunernes udgifter under ét for service og anlæg samt rammer for skat, dels tilhørende muligheder for *sanktioner* på overskridelser for udgifter og skat. Undersøgelsen fokuserer især på betydningen af de 1-årige udgiftsrammer for serviceudgifterne understøttet af særskilte sanktionsregler. Det skal nævnes, at sanktionsreglerne for udgifter og skat ikke formelt er en del af budgetloven, men er indeholdt i andre love.

Budgetlovsstyring

I rapporten forstås budgetlovsstyring som den statslige styringsmodel med i praksis

- dels *1-årige udgiftsrammer* for kommunernes udgifter under ét for service og anlæg samt rammer for skat
- dels tilhørende muligheder for *sanktioner* på overskridelser for udgifter og skat.

Undersøgelsen fokuserer især på de 1-årige serviceudgiftsrammer, der er underlagt sanktioner.

Kommunernes oplevelse af virkningerne af budgetlovsstyringen

I forhold til kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger peger undersøgelsen på fire overordnede konklusioner, der gennemgås herunder.

Budgetlovsstyringen har forbedret budgetoverholdelsen på serviceområdet, men mindreforbrug synes vedvarende

Som et første hovedfund peger undersøgelsen ret entydigt på, at den kommunale budgetoverholdelse på serviceområdet, set som forekomsten af *budgetoverskridelser*, er forbedret som et (delvist) resultat af budgetlovsstyringen. For eksempel vurderer halvdelen af kommunerne, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad er central for at understøtte budgetdisciplinen på kommunens serviceområder. Sanktionerne på serviceudgifterne synes at have spillet en betydelig rolle for den forøgede budgetdisciplin, da "truslen" om sanktioner på serviceudgifterne, jf. survey og interviews, generelt opleves og italesættes som troværdige i kommunerne.

Der er dog en række nuancer til ovenstående konklusion om, at budgetlovsstyringen har forbedret budgetoverholdelsen på serviceområdet. For det første viser tal for serviceudgifterne, at overskridelser er afløst af gentagne regnskabsunderskridelser, senest i 2023, 2024 og 2025. Med andre ord er der ikke klare tegn på, at

kommunerne har opnået markant øget præcision mellem budgetter og regnskaber. I 2025 udgjorde mindreforbruget på serviceudgifterne ca. ½ % af de samlede serviceudgifter. På anlægssiden, hvor der ikke er regnskabssanktioner, har der fortsat været merforbrug i regnskaberne – også efter budgetlovsstyringen. Både overskridelser og underskridelser er et opmærksomhedspunkt i den forstand, at det er udtryk for, at en politisk beslutning ikke fuldt ud realiseres.

For det andet peger kommunerne på, at årsagen til den forbedrede budgetoverholdelse, sammenlignet med årene før 2011, ikke alene kan tilskrives budgetlovsstyringen. Det nævnes særligt, at de markante overskridelser i årene før 2011 også kan relateres til de styringsmæssigt urolige forhold i årene efter 2007-strukturreformen.

Endelig peger undersøgelsen på, at budgetlovsstyringen i praksis har medvirket til den betydelige, men ulige fordelte, likviditetsopbygning i kommunerne. Dette direkte ved, at mindreforbrug samlet set har øget kommunernes kassebeholdninger, og indirekte ved, at likviditetstilførslen fra staten synes at være sket i tillid til, at budgetlovsstyringen sikrede, at dette ikke nødvendigvis slog igennem som øgede serviceudgifter.

Kommunerne har pragmatisk tilpasset sig budgetlovsstyringen for at afbøde potentielt uhensigtsmæssige følgevirkninger for den økonomiske styring

En anden hovedkonklusion er, at kommunerne på flere områder pragmatisk har tilpasset sig budgetlovsstyringen for at afbøde potentielle uhensigtsmæssige følgevirkninger for deres økonomiske styring. Mange kommuner har således fundet en form for "modus vivendi" i håndteringen af den statslige budgetlovsstyring.

For det første benytter mange kommuner sig i deres budgetlægning af reserver/buffere, og konkret angiver halvdelen af kommunerne, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad medvirker til, at kommunen anvender reserver/buffere i budgettet. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med budgetlovsstyringens fokus på budgetoverholdelse inden for det enkelte budgetår. Mange kommuner afsætter således en budgetreserve for bl.a. at håndtere de decentrale enheders overførselsadgang (inden for nogle nærmere fastsatte rammer) samt for at håndtere de mere eller mindre permanente vanskeligheder med budgetstyringen på visse sektorområder. Knap halvdelen af kommunerne oplever dog stadig, at budgetlovsstyringen medvirker til, at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde mere eller mindre "automatisk" må finansieres af besparelser på andre serviceområder.

Formålet med de afsatte reserver er særligt at reducere risikoen for uønskede opbremsninger, såfremt der skal findes kompenserende besparelser, når bestemte fagområder overskrider deres rammer, og/eller de decentrale enheder bruger af deres

opsparing. I interviewene indikeres det, at en del kommuner ofte ikke anvender (hele) reserven, hvilket skønnes at være med til at forklare de gentagne samlede mindreforbrug på serviceområdet.

Muligheden for reserver er egentlig i modstrid med et princip om, at et offentligt budget skal være egnet til realisering, men blev indført med virkning fra budgetåret 2014 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014; Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025a).

Hvad angår risikoen for, at budgetlovsstyrings 1-årige sigte kan hæmme lokale investeringer på serviceområdet, er omfanget heraf vanskeligt at afgøre på baggrund af undersøgelsen. En fjerdedel af kommunerne oplever således, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad begrænser kommunens muligheder for at foretage investeringer på serviceområdet, mens halvdelen af kommunerne i mindre grad eller slet ikke oplever en sådan begrænsning. Hertil kan nævnes, at de fleste kommuner, på samme måde som før budgetlovsstyringen, benytter muligheden for at lade de decentrale enheder foretage opsparinger i de enkelte år, som altså kan realiseres som en slags "investeringer" senere. Overførselsadgangen for de decentrale enheder sker dog typisk inden for nogle rammer i form af et maksimumbeløb/en maksimal procentsats.

Budgetlovsstyringen opleves at udfordre kommunikationen om den kommunale økonomi mellem borger og lokalpolitikere, men opleves også som simpel

Et tredje hovedresultat er, at budgetlovsstyringen, ifølge interviews, giver anledning til en usikkerhed i kommunikationen om den kommunale økonomi mellem borger og lokalpolitikere, selv om styringsprincippet med et udgiftsloft for kommunerne på sin vis også kan opleves som simpelt.

De oplevede kommunikationsudfordringer kan for det første vise sig ved, at det kan være svært for borgerne at forstå – og svært for lokalpolitikere at forklare – at en eventuel rigelig likviditet for kommunen ikke uden videre kan bruges til fx at øge serviceudgifterne eller undgå et opstået behov for kompenserende besparelser. For det andet er fastsættelsen af budgetlovens udgiftslofter, der efterfølgende i økonomiaftalen mellem regeringen og KL omsættes til servicerammer, en kompleks proces med begrænset transparens, hvilket også kan udfordre kommunikationen mellem borger og lokalpolitikere. Det påpeges dog samtidig, i interviews, at udgiftsloftet for kommunerne på sin vis også kan fremstå som et relativt enkelt styringsprincip, i den forstand, at staten har fastsat nogle overordnede økonomiske rammer, som kommunerne skal overholde.

Budgetlovsstyringen opleves i praksis som en indskrænkning af det kommunale selvstyre i forhold til lokalt at fastsætte niveauet for udgifter og skat

Som et fjerde hovedresultat viser undersøgelsen, at en betydelig del af kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen begrænser deres handlemuligheder på udgifts- og skattesiden af den kommunale økonomi. Konkret oplever halvdelen af kommunerne, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte det ønskede niveau for serviceudgifter og skat. Dette kan betyde, at kommunerne risikerer at gå glip af de politiske og økonomiske fordele, der kan være forbundet med decentralisering og lokalt selvstyre. Oplevelsen varierer dog betydeligt mellem kommuner, da en del kommuner fx anser egen finansieringssituation, snarere end budgetlovsstyringen, som den begrænsende faktor for fastsættelsen af deres udgiftsniveau.

De oplevede begrænsninger på den enkelte kommunes fastsættelse af servicebudgettets størrelse hænger, ifølge interviews, sammen med elementer af den "fastlåsning", der kan ligge i implementeringen af budgetlovens udgiftslofter og de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Implementeringen af økonomiaftalen vedrører således en betydelig koordinering mellem kommunerne, der i praksis kan sætte rammer for den enkelte kommunes servicebudget. Det påpeges dog, i interviews, at budgetlovsstyringen i udgangspunktet også indebærer fleksibilitet, da de samlede rammer er overholdt, hvis overskridelser i nogle kommuner modgås af tilsvarende underskridelser i andre kommuner.

På skattesiden er fastlåsningstendenserne, ifølge interviews, relateret til dels de ovennævnte begrænsninger på udgiftssiden samt dels skattesanktionerne. Skattesanktioner kan hæmme skatteforhøjelser og evt. også gøre kommunerne tilbageholdende med at sænke skatten begrundet i risikoen for ikke at kunne hæve den igen.

Kommunernes vurdering af alternativer til budgetlovsstyringen

Ikke entydig opbakning til en tilbagevenden til styringen før budgetlovsstyringen

Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen vurderet, om en række hypotetiske ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen samlet set vil forbedre eller forværre kommunens styringsmuligheder i relation til at indfri faglige mål inden for de afsatte ressourcer. I forhold til dette spørgsmål indikerer undersøgelsen, at der ikke umiddelbart er en entydig opbakning blandt kommunerne til at gennemføre gennemgribende ændringer af den nuværende budgetlovsstyring.

Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at omtrent en lige stor andel af kommuner vurderer, at det vil udgøre en forbedring hhv. en forværring at skrive kommunerne ud af budgetlovsstyringen og i stedet igen basere styringen af kommunerne på andre styringsmidler (indtægtsregulering, via likviditet, via teksten i økonomiaftaler mv.). Et lignende billede tegner sig for en eventuel fjernelse af sanktionerne på serviceudgifterne, hvor omtrent lige mange kommuner vurderer, at dette vil forbedre hhv. forværre kommunens styringsmuligheder.

Til sammenligning er der lidt flere kommuner, der vurderer, at kommunens styringsmuligheder ville forbedres, hvis skattesanktionen blev fjernet. 40 % af kommunerne vurderer, at en sådan fjernelse af skattesanktionen vil forbedre kommunens styringsmuligheder. Dette kan, ifølge interviews, hænge sammen med overfinansieringen og de rigelige likviditetsbeholdninger i en del kommuner, som kan reducere den oplevede nødvendighed af skattesanktionen.

Overordnet kan det konkluderes, at der blandt kommunerne ikke er en entydig tilslutning til gennemgribende ændringer af budgetlovsstyringen. Dette kan være relateret til flere forhold. For eksempel kan kommunernes pragmatiske tilpasning til budgetlovsstyringen, jf. ovenfor, være en medvirkende årsag, ligesom politiske og administrative aktører med ansvar for økonomien i den enkelte kommune kan opleve budgetlovsstyringen som hjælpsom i forhold til deres økonomistyringsopgave.

Men opbakning til visse justeringer af budgetlovsstyringen

I modsætning til de mere gennemgribende ændringsforslag er der generelt et flertal af kommuner, der vurderer, at forskellige justeringer af den nuværende budgetlovsstyring kan forbedre kommunens styringsmuligheder. Især har forslag, der handler om at øge fleksibilitet og tidshorisont i den nuværende styringsmodel, relativ bred opbakning blandt kommunerne.

7 ud af 10 kommuner vurderer fx, at det samlet set ville udgøre en forbedring af deres styringsmuligheder, hvis der indgik et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for, at kommunerne som helhed kunne overføre over- og underskud mellem årene uden at blive sanktioneret. Dette kunne ske inden for visse grænser med henblik på samtidig at bevare en overordnet makroøkonomisk kontrol. Nogle interviewpersoner peger også på, at styringen kunne ses over 2 år frem for 1 år som i dag.

En variation af muligheden for et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne er, jf. interviews, en slags "frit lejde"-ordning, som i dag kendes fra skattesiden. På skattesiden giver frit lejde-ordningen mulighed for, at kommuner, som tidligere har sænket skatten, i et senere år kan hæve skatten igen uden at blive ramt af sanktioner. På

udgiftssiden kunne der, ifølge interviews, gives en tilsvarende mulighed for, at kommuner med mindreforbrug/opsparing i et år kan anvende denne "opsparing" i et efterfølgende år. Til sådanne ordninger, baseret på overførsel af over- og underskud mellem år, bemærkes det, i interviews, at troværdighed og tydelighed om ordningen vil være vigtig, ligesom der formentlig må påregnes en vis administration.

En anden mulighed, der nyder nogen opbakning i spørgeskemaundersøgelsen, er at undtage flere områder/udgiftstyper fra servicerammen – hvilket mere end 6 ud af 10 kommuner vurderer vil forbedre deres styringsmuligheder. Det kunne, ifølge interviews, fx dreje sig om visse prioriterede sociale indsatser/investeringer. Som en potentiel udfordring med et sådan forslag nævnes omvendt vanskeligheder med at afgrænse de undtagne områder samt risikoen for kommunal kassetækning og forøget administration.

Der ses endelig nogen kommunal opbakning til at gøre sanktionsregler mere lempelige/fleksible, fx ved at indføre en bagatelgrænse for, hvornår samlede overskridelser udløser sanktioner (mellem aftale/budget/regnskab). 6 ud af 10 kommuner vurderer således, at et forslag om en bagatelgrænse samlet set vil forbedre deres styringsmuligheder.

Det skal afslutningsvist bemærkes, at formålet med denne undersøgelse *ikke* har været at opstille meget detaljerede vurderinger af forskellige alternativer til den nuværende budgetlovsstyring. De mulige ændringer/justeringer, som gengives i undersøgelsen, hviler derimod på kommunernes umiddelbare vurderinger (jf. survey og interviews) – og disse forslag er af relativ generel og overordnet karakter. Et mere konkret arbejde med mulige ændringer/justeringer til budgetlovsstyringen vil

utvivlsomt kræve ganske detaljerede studier af de mulige adfærdsreaktioner ved sådanne alternativer.

Fakta om undersøgelsen

Undersøgelsen baserer sig på tre datatyper:

- **Litteratur- og talgennemgang,** herunder opdatering af relevante nøgletal
- **Spørgeskemaundersøgelse til alle kommuner,** primært besvaret af kommunaldirektører og økonomidirektører/økonomichefer (svarprocent på 72 %)
- **Interviews med otte videnspersoner,** primært nuværende og tidligere borgmestre og kommunaldirektører/økonomidirektører.

> **Afrapportering**

1 Indledning

Budgetloven – og de tilhørende muligheder for statslige sanktioner – er i dag et centralt statsligt styringsredskab i den offentlige sektor i forhold til kommunerne.

Budgetlovsstyringens virkninger er dog hidtil mest belyst i relation til kommunernes overholdelse af økonomiaftalen og overholdelse af egne budgetter (se fx Finansministeriet, 2022). Enkelte andre aspekter er dog også berørt, herunder om budgetlovsstyringen har ført til et vedvarende kommunalt mindreforbrug i forhold til rammerne, om der er tegn på, at anvendelsen af budgettet tidsmæssigt forskyder sig inden for budgetåret, og i hvilket omfang udgifterne på de forskellige kommunale fagområder har været påvirket (fx Bæk et al., 2016; Christensen et al., 2025, Hvidman et al., 2026). Synsvinklen i de hidtidige undersøgelser har især været det rent makroøkonomiske og budgetoverholdende sigte, som sædvanligvis er blevet vurderet som opfyldt.

Der kan dog også være andre endnu ikke belyste virkninger af budgetlovsstyringen, ligesom vilkårene for budgetlovsstyringens virkemåde løbende udvikler sig. Et centralt aspekt, der kun er sparsomt belyst, indgår i denne rapportes undersøgelsesspørgsmål. Undersøgelsesspørgsmålet består af følgende to dele:

- Hvordan oplever kommunerne, at budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring og handlerum?
- Hvilke ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen (hvis nogen) vurderer kommunerne vil kunne forbedre deres styringsmuligheder i relation til at indfri faglige mål inden for de afsatte ressourcer?

I undersøgelsen forstås budgetlovsstyringen som den samlede statslige styringsmodel med i praksis dels 1-årige *udgiftsrammer* for kommunernes udgifter under ét for service og anlæg samt rammer for skat, og dels tilhørende muligheder for *sanktioner* på overskridelser for udgifter og skat.

Undersøgelsen fokuserer særligt på den del af styringsmodellen, der vedrører 1-årige udgiftsrammer for serviceudgifterne understøttet af særskilte sanktionsregler. Styringsmodellen, herunder sanktionerne, har i store træk virket siden 2011 og blev konsolideret med ikrafttrædelsen af budgetloven i 2014. Det er med henvisning hertil, at undersøgelsen anvender betegnelsen 'budgetlovsstyring' – også selvom det bør bemærkes, at flere dele af styringsmodellen ikke formelt set er en del af

budgetloven. Det gælder fx sanktionsreglerne på serviceudgifterne, som er en del af udligningsloven, rammer for kommuneskatten som en del af den årlige økonomiaftale samt muligheden for skatte-sanktioner, der er indeholdt i en separat lovgivning herom.

I forhold til kommunernes udgifter betyder sanktionerne i praksis, at staten i budgetsituationen kan gennemføre en bloktilskudsreduktion, hvis de samlede udgifter i budgettet overskrider økonomiaftalen. Tilsvarende giver lovgivningen hjemmel til, at staten gennemfører både en kommunespecifik sanktion og en kollektiv sanktion via en bloktilskudsreduktion, hvis serviceudgifterne i regnskabet samlet set overskrider budgetterne.

På skattesiden er der ligeledes mulighed for både en kommunespecifik sanktion og en bloktilskudssanktion.

Budgetlovsstyring

I undersøgelsen forstås budgetlovsstyring som den samlede statslige styringsmodel med i praksis

- dels *1-årige udgiftsrammer* for kommunernes udgifter under ét for service og anlæg samt rammer for skat
- dels tilhørende muligheder for *sanktioner* på overskridelser for udgifter og skat.

Undersøgelsen fokuserer særligt på de 1-årige rammer for serviceudgifterne, der understøttes af særskilte sanktionsregler. Styringsmodellen har i store træk virket siden 2011.

1.1 Formål og metode

I forlængelse af undersøgelsesspørgsmålet er rapportens formål at kortlægge kommunal praksis for økonomi- og budgetstyring henset til budgetlovens regulering. Herefter afrapporterer rapporten også kommunernes vurdering af eventuelle ændringer/justeringer til budgetlovsstyringen, således som disse vurderes i spørge-skema- og interviewundersøgelsen.

Med budgetlovsstyringen fra 2011 blev der introduceret nogle potentielt ændrede dynamikker i kommunernes økonomiske styring, som adresseres i rapporten. Det drejer sig bl.a. om en forbedring af budgetoverholdelsen, en mulig tendens til mindreforbrug, potentielle tidsmæssige forvridninger af forbrugsudgifterne samt eventuelle barrierer for længeresigtede investeringer og lokale prioriteringer.

Med henblik på at belyse undersøgelsesspørgsmålet anvendes tre datatyper. For det første er der gennemført en litteraturgennemgang af hidtidige undersøgelser og analyser af budgetlovsstyringens virkninger for danske kommuner samt gennemført en opdatering af relevante nøgletal.

For det andet er der udarbejdet en spørgeskemaundersøgelse, der er udsendt til alle 98 kommuner med svarprocent på 72 %, svarende til 71 fulde besvarelser. Formålet med surveyen var især at kortlægge kommunernes økonomiske styring hen- set til budgetlovens regulering.

For det tredje er der gennemført i alt otte semistrukturerede interviews med ud- valgte videnspersoner, herunder primært nuværende og tidligere borgmestre samt nuværende og tidligere kommunaldirektører/økonomidirektører. Formålet med in- terviewene var især at afdække videnspersonernes perspektiver på, hvordan de havde oplevet indførslen af budgetlov og sanktioner, hvad styringsmodellen bety- der i praksis, og hvordan de vurderer muligheden for eventuelle ændringer/justerin- ger til den nuværende styringsmodel.

Boks 1.1 opsummerer metoder og datakilder i undersøgelsen. En uddybende beskri- velse af metoder og data fremgår af Kapitel 6.

Boks 1.1 Data og metode

Undersøgelsen er baseret på tre typer af data:

- *Litteraturgennemgang og opdatering af relevante nøgletal.* Eksisterende litte- ratur og tal om budgetlovsstyrings betydning for kommunerne er blevet fremsøgt og afrapporteret. Formålet var at identificere og opdatere eksiste- rende viden/videnshuller, herunder informere udarbejdelsen af spørgeske- maet og interviewguiden. I udvælgelsen af litteratur er der primært inklude- ret forskningspublikationer og andre rapporter/udredninger, der har danske kommuner som genstandsfelt.
- *Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse.* Der er gennemført en spørgeske- maundersøgelse, der er udsendt til alle 98 kommuner med en svarprocent på 72 % (71 fulde besvarelser). Spørgeskemaet er primært besvaret af kommu- naldirektører og økonomidirektører/økonomichefer. Formålet har især været at kortlægge kommunernes økonomiske styring og afdække kommunernes vurdering af, hvordan og i hvilket omfang budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring og handlerum.
- *Interviews med videnspersoner.* Der er gennemført i alt otte semistrukture- rede interviews med udvalgte videnspersoner bestående af fire kommunale embedsmænd og fire kommunalpolitikere, herunder primært nuværende og tidligere borgmestre og kommunaldirektører/økonomidirektører. Formålet er at opnå uddybende beskrivelser og fortolkninger af budgetlovsstyrings virkninger og mekanismer, herunder vurdering af en række hypotetiske æn- dringer/justeringer af den nuværende budgetlovsstyring.

1.2 Læsevejledning



Rapporten er disponeret i følgende kapitler:

Kapitel 2 beskriver den nuværende budgetlovsstyringsmodel. Der opstilles en række mulige tilsigtede og utilsigtede virkninger af styringsmodellen, som undersøges nærmere i spørgeskema- og interviewundersøgelsen (kapitlerne 3 og 4).

Kapitel 3 afrapporter resultater fra spørgeskema- og interviewundersøgelsen med fokus på første del af undersøgelsesspørgsmålet, nemlig hvordan kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring og handlerum.

Kapitel 4 afrapporter resultater fra spørgeskema- og interviewundersøgelsen med fokus på anden del af undersøgelsesspørgsmålet, nemlig hvilke ændringer/justeringer (hvis nogen) til budgetlovsstyringen kommunerne oplever vil kunne forbedre deres styringsmuligheder i relation til at indfri faglige mål inden for de afsatte ressourcer.

Kapitel 5 opsummerer og perspektiverer resultaterne i nogle konkluderende bemærkninger.

Kapitel 6 uddyber de anvendte metoder og datakilder i rapporten.

2 Baggrund og ajourføring: Budgetlovsstyringen og dens mulige virkninger

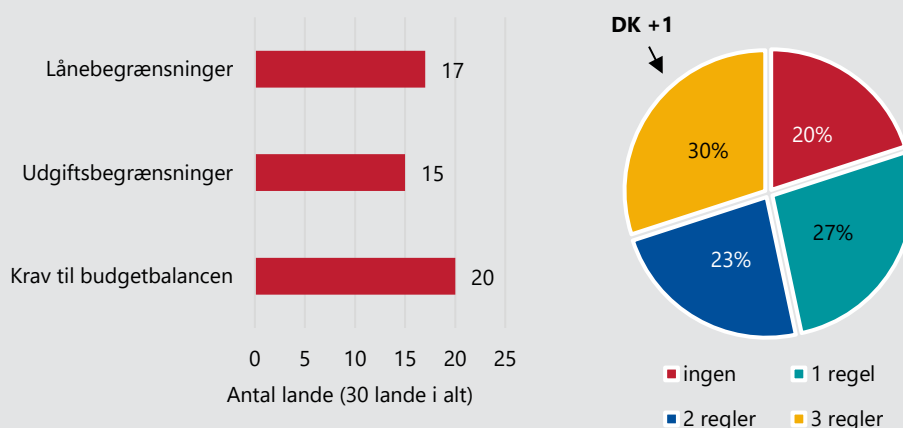
2.1 Baggrund og historik

Styringens opgave

Budgetloven med tilhørende sanktionsregler har baggrund i statens behov for at opnå makroøkonomisk koordinering af de økonomiske effekter af aktiviteten i stat, regioner og kommuner. Bagved dette behov for koordinering ligger de finanspolitiske målsætninger for samfundsøkonomien, som den siddende regering ønsker at følge. På grund af regionernes og kommunernes betydelige økonomiske tyngde må stat og regering derfor inddrage disse delsektors økonomiske udvikling i styringen.

Staten vil i udgangspunktet have en række forskellige styringsmidler i forhold til delsektorerne og særsomt i forhold til kommunerne, som der fokuseres på her. Set internationalt er Danmark et af de OECD-lande, der anvender flest styringsmidler på én gang, jf. Figur 2.1. Samtidig har Danmark, i international sammenligning, givet kommunerne ansvar for forholdsvis mange opgaver og en forholdsvis stor del af den offentlige økonomi. I figuren er opregnet antal styringsmidler – benævnt 'fiscal rules' – i de enkelte lande.

Figur 2.1 30 OECD-lande, der anvender tre typer af fiscal rules over for kommuner (local governments), samt hvor mange styringsmidler landene anvender ad gangen, 2019



Anm.: Der er alene medtaget fiscal rules, som er etableret af det centrale niveau over for det decentrale niveau, dvs. ikke selvpålagte og forhandlede begrænsninger. Reglerne kan have meget forskellige udformninger på tværs af lande. Der indgår 30 OECD-lande, inkl. Danmark, i opgørelserne. Danmark har udover de nævnte tre typer fiscal rules også styringsregler for kommunerne vedrørende den kommunale indkomstskat og grundskyldpromille, derfor markeret med "+ 1". Procentfordelingen i figuren til højre er andelen af de pågældende 30 OECD-lande med et vist antal regler set i forhold til alle 30 lande.

Kilde: Vammalle & Bambalaite (2021), Mau Pedersen & Jensen (2021) samt egne opgørelser vedrørende Danmark.

Statens styringsinstrumenter vedrørende kommunernes samlede økonomi har i en lang årrække tilbage til 1970'erne omfattet:

- Styring via de kommunale indtægter, særligt via bloktilskuddets størrelse og evt. refusionsordninger
- Påvirkning af kommunernes likviditet og kassebeholdninger
- Regulering af kommunernes adgang til ekstern lånefinansiering
- De aftaler om bl.a. udgiftsudviklingen, som indgås i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL.

Styringen retter sig mod såvel skatte- som udgiftssiden og for udgifterne dels de løbende serviceudgifter, dels anlægsudgifterne. I denne rapport fokuserer vi især på statens styring af serviceudgifterne.

Alle ovenstående styringsmidler er bevaret – også efter budgetlovsstyringens etablering af udgiftslofter og sanktioner.

Budgetlovsstyringen som en ændring af styringsmodellen for kommuner (og regioner)

I årene 2011-2014 kom et nyt styringssystem for kommunerne på plads, og det har været stort set uændret siden. Budgetloven blev således vedtaget i 2012 med ikrafttræden i 2014. De sanktionsredskaber, som kan anvendes, hvis kommunernes budgetter og regnskaber ikke overholder aftaler og budgetter, var på plads allerede i 2011, men muligheden for at sanktionere udgiftsoverskridelser blev også foreslået i bemærkningerne til lovforslaget til budgetloven (Finansministeriet, 2012, afsnit 2.2.2).

Budgetloven gælder også for regionerne, hvor der også sideløbende er indført sanktionsbestemmelser.

En række faktorer bidrog til skiftet i styringen, som kan betegnes som et paradigmeskift (Christensen & Lyndrup, 2013). Det mest markante var formentlig kommunernes overskridelse af egne budgetter med over 5 mia. kr. i 2009, som fortsatte med en overskridelse på et par mia. kr. i 2010 (Mau Pedersen, 2018). Denne markante budgetoverskridelse samt en række afvigelser fra økonomiaftalen i de foregående år kan ses som et vigtigt bagtæppe for budgetlovens vedtagelse (De Økonomiske Råd, 2019, 157). Erfaringerne med budgetsamarbejdet frem til strukturreformen i 2007 var i øvrigt også, at de årlige økonomiaftaler ofte ikke kunne overholdes (Blom-Hansen et al., 2012).

Også for regionerne optrådte der budgetunderskud i årene 2008, 2009 og 2010, om end i mindre størrelsesorden end for kommunerne (Finansministeriet, 2022, 64f).

Andre forhold end de kommunale (og regionale) overskridelser havde imidlertid også en betydning i disse år og bidrog formentlig også til etableringen af budgetlovsstyringen. Det drejede sig bl.a. om Danmarks tilslutning til EU's finanspagt ('Fiscal Compact') i 2012, som blev vedtaget efter nogle betydelige underskud på den offentlige budgetbalance (Larsen et al., 2022, 218). Budgetloven gennemfører således nogle af bestemmelserne fra denne finanspagt. Den danske budgetlovskonstruktion må dog også i høj grad ses som et indenrigspolitisk tilvalg i Danmark, da mange af de indførte elementer i budgetlovsstyringen ikke var krævet i Finanspagten.

Desuden skal nævnes den daværende regerings såkaldte genopretningsplan vedrørende besparelser og reformer ovenpå finanskrisen. Genopretningsplanen blev indført i 2010 i kølvandet på finanskrisen og underlagde kommunerne et krav om nulvækst og strammere sanktioner for at overskride de økonomiske rammer (Sørensen & Foged, 2015).

Det var bemærkelsesværdigt, at de økonomiske udfordringer for den offentlige økonomi i årene omkring vedtagelsen af budgetloven især blev sat i forbindelse

med den offentlige budgetbalance. Kravene til denne balance blev også skrevet ind i budgetloven via krav til størrelsen af den såkaldte strukturelle saldo. Det var derimod i kommunal sammenhæng den meget direkte styring af udgifter via instrumentet 'udgiftslofter', der var den mest markante ændring i styresystemet i forhold til tidligere.

Direkte statslig styring af de kommunale *udgifter* var således et afgørende nybrud med budgetloven. Også i årene før budgetloven havde regeringerne haft målsætninger vedrørende udgiftsudviklingen, som for kommunernes vedkommende blev præciseret i de årlige økonomiaftaler. Disse målsætninger tog dog ikke udgangspunkt i et egentligt udgiftsloft, men blev sædvanligvis formuleret som mål for den (maksimale) realvækst i serviceudgifterne (Mau Pedersen, 2018, 259) – og vel at mærke *uden* tilknytning af sanktioner ved afvigelser herfra.

Anvendelsen af økonomiske sanktioner i forhold til kommunerne ved manglende overholdelse af aftaler og budgetter for udgifter og skatter var ligeledes på udgifts-siden en nydannelse, om end dette sanktionsinstrument tidligere var afprøvet i forskellige former i forbindelse med implementeringen af 2007-strukturreformen. Strukturreformen åbnede så at sige et mulighedsvindue for et sanktionsinstrument, der ellers sjældent var blevet benyttet tidligere (Mau Pedersen, 2016).

I årene efter budgetlovsstyringens etablering i 2011 kunne den mest markante reale ændring ses på de kommunale udgifter. Her blev et samlet kommunalt merforbrug på serviceudgifterne i de første år efter 2007-strukturreformen således afløst af ganske betydelige mindreforbrug efter budgetlovsstyringens ikrafttræden i 2011.

Hvordan var det gået uden budgetlovsstyringen?

Et spørgsmål, der kan rejses, når der er tale om så markante ændringer af et styringssystem, er, hvordan udviklingen havde forløbet uden budgetloven og de tilhørende sanktioner. Et sådan kontrafaktisk spørgsmål er naturligvis notorisk svært at besvare, da det bl.a. vil afhænge af de politiske reaktioner i en sådan situation.

Den "finanspolitiske vagthund" i form af De Økonomiske Råd og Finansministeriet besvarer da heller ikke direkte dette spørgsmål i de relevante publikationer og artikler (De Økonomiske Råd, 2019; Svarer, 2019; Finansministeriet, 2022), men hæfter sig ved den efterfølgende gode udvikling for de offentlige finanser i Danmark. De Økonomiske Råd (Svarer, 2019) har vurderet, at budgetloven har medvirket til større budgetdisciplin i den offentlige sektor, ikke mindst i kommunerne, og herved medvirket til sunde offentlige finanser, herunder budgetbalance.

Selv om det hypotetiske forløb uden budgetlovsstyringen er notorisk svært at vurdere, kan det alligevel overvejes, hvad der ville være sket med budgetbalancen og

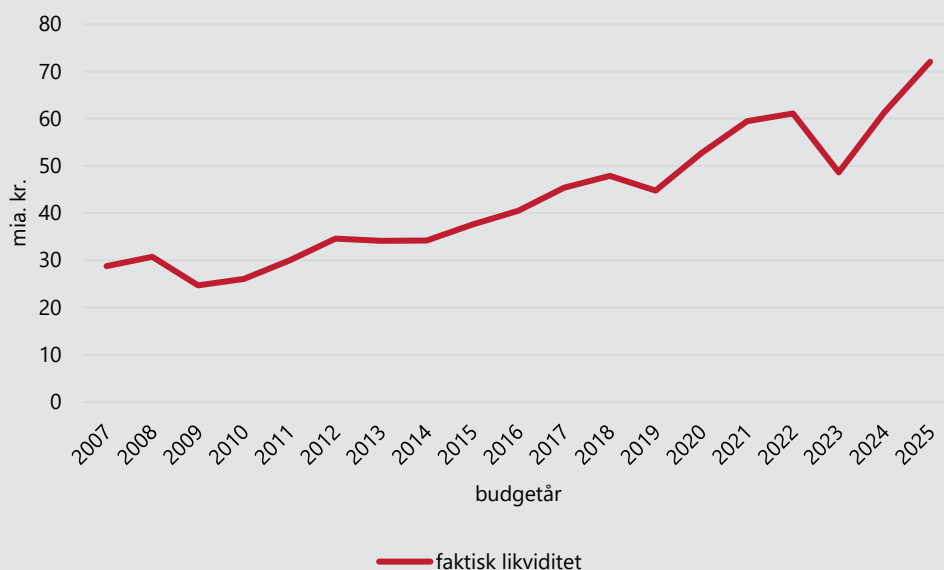
udgiftsudviklingen, hvis der ikke var blevet vedtaget et system med udgiftslofter og tilhørende sanktionsmekanismer – og de hidtidige styringselementer derimod var blevet bevaret. En besvarelse af dette spørgsmål skal heller ikke forsøges her, om end et par centrale nuancer, som er fremhævet af interviewede videnspersoner, bør nævnes (se kapitlerne 4 og 5). For det første peger flere af de interviewede videnspersoner på, at budgetoverskridelserne i 2009 og 2010 (ca. 5 mia. kr. i 2009 og ca. 2 mia. kr. i 2010) faldt i en særlig periode med særligt svære styringsvilkår i kølvandet på 2007-strukturreformen. I årene efter strukturreformen var kommunerne således, ifølge flere videnspersoner, udfordret i deres økonomistyring, da de bl.a. skulle inkorporere nye opgaver og harmonere serviceniveauer blandt de sammenlagte kommuner (se afsnit 3.2). I 2008 var der en stigning i kommuneskatterne på 0,23 procentpoint, hvilket givetvis også kan ses i lyset af den tidsmæssige nærhed til strukturreformen.

For det andet kan det også overvejes, hvordan kommunernes kassebeholdning og likviditet ville have udviklet sig uden budgetlovsstyringen, hvilket også berøres af flere interviewpersoner (se bl.a. afsnit 4.2). Her ville en gentagelse af den meget store budgetoverskridelse i 2009 under de dagældende styringsmidler kunne have ført til, at kommunernes likviditet var blevet væsentligt forringet. Endvidere er det nærliggende at antage, at den store tillid til effektiviteten af budgetlovsstyringen og de fastsatte udgiftslofter har været medvirkende til, at staten har accepteret en væsentlig tilførsel af likviditet til kommunerne i form af ekstraordinære likviditetstilskud og ekstra finansiering af udligningsreformen fra 2021 (Mau Pedersen et al., 2025, 57f, Regeringen, 2020, 6).

Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang en mulig nedbringelse af den kommunale likviditet i en situation uden budgetlovsstyringen i sig selv ville have bidraget til øget budgetdisciplin i kommunerne. Derimod kan det konstateres, hvilket også fremhæves af interviewpersoner, at kommunerne i perioden efter budgetlovsstyringens indførelse og frem til i dag har oplevet en betydelig likviditetsopbygning (se også afsnit 4.2).

Den faktiske udvikling i kommunernes likviditet (opgjort efter den såkaldte kassekreditregel) er gengivet i Figur 2.2. Det fremgår heraf, at den faktisk registrerede likviditet var begyndt at falde i 2008 og 2009 – således var den i 2009 24,7 mia. kr. – men siden er væsentligt forøget til godt 72 mia. kr. ved udgangen af 2025. Denne forøgelse har en sammenhæng til budgetlovsstyringen. Det skal bemærkes, at det dog langt fra er alle kommuner, der har en forholdsvis rigelig likviditet, idet denne er ulige fordelt mellem kommunerne.

Figur 2.2 Faktisk likviditet i kommunerne efter kassekreditreglen 2007-2025



Anm.: Likviditeten er opgjort efter den såkaldte kassekreditregel, dvs. et gennemsnit for de seneste 365 dage. Likviditeten er målt ultimo de enkelte år i løbende priser.

Kilder: www.noegletal.dk, februar 2026.

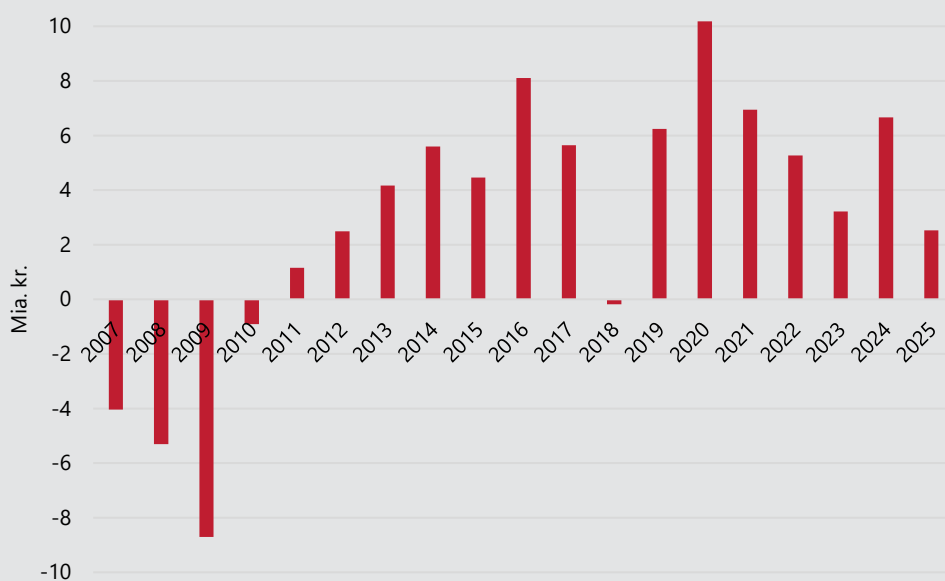
2.2 Opnåede resultater i styringen og styringsregiments funktion

Styringsresultater

Hvordan er det gået med de primære mål i det nye styringsregime? Vi ser på tidligere undersøgelser af bl.a. dette punkt i afsnit 2.4, men opstiller i dette afsnit nogle få separate resultatopgørelser til belysning af spørgsmålet.

Som nævnt var målsætningen med budgetloven ønsket om sunde offentlige finanser, nærmere bestemt den offentlige saldo. Som et delmål herunder var også en bedre budgetoverholdelse og overholdelse – eller 'compliance' – med de årlige økonomiaftaler. Dette gælder både for serviceudgifter og anlægsudgifter i kommuner.

Figur 2.3 Offentlig saldo, kommuner 2007-2025



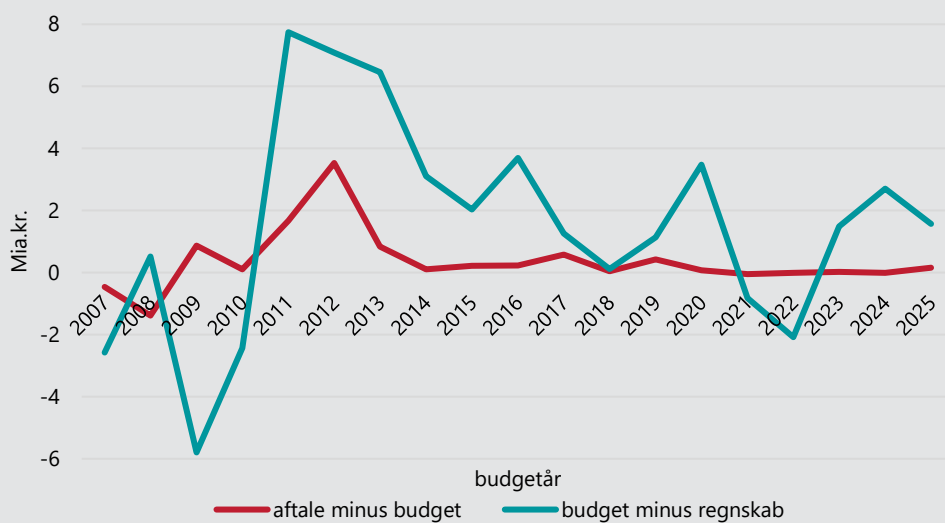
Anm.: Den offentlige budgetbalance (saldo) svarer i nationalregnskabet til begrebet 'nettofordringserhvervelse', dvs. nationalregnskabet's saldobegreb, der afviger fra det, der anvendes i det kommunale budget- og regnskabssystem. Løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken OFF3, april 2026.

Uden at der herved dokumenteres nogen årsagssammenhæng, kan det fra Figur 2.3 observeres, at der optrådte betydelige underskud i den kommunale sektor i årene før budgetlovsstyringen i 2011, men ikke i årene efter. Allerede i årene 2011-2014, hvor omlægningerne blev konsolideret og vedtaget, vendte disse fra underskud på ca. 1-5½ mia. kr. årligt til overskud på ca. 1-9 mia. kr. årligt. Endvidere er der i alle årene fra 2015, på nær 2018, betydelige overskud i de enkelte år på helt op til 10 mia. kr. for den kommunale sektor. Bidraget til sunde offentlige finanser målt på saldoen ser således ud til at være (mere end) opfyldt.

Endelig er overholdelsen af aftaler og egne budgetter et selvstændigt mål. Dette forhold er illustreret i Figur 2.4 og Figur 2.5 for hhv. serviceudgifter og anlægsudgifter.

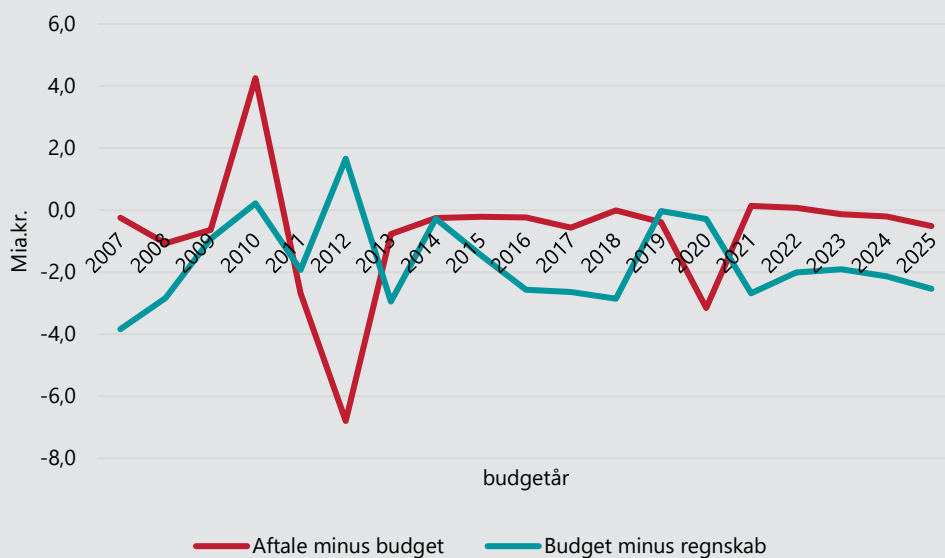
Figur 2.4 Kommunale serviceudgifter: Afvigelser mellem aftale, budget og regnskab 2007-2025



Anm.: Alle tal er opgjort i 2026-opgaveniveau og 2026-priser.

Kilde: KL, april 2026.

Figur 2.5 Kommunale anlægsudgifter: Afvigelser mellem aftale, budget og regnskab 2007-2025



Anm.: Alle tal er opgjort i 2026-opgaveniveau og 2026-priser.

Kilde: KL, april 2026.

Det ses tydeligt af Figur 2.4 vedrørende serviceudgifterne, at der allerede i 2011, men fortsat i efterfølgende år, har været en god og næsten undtagelsesfri overholdelse af aftaleniveauet i budgetterne. Dette står i kontrast til årene lige efter strukturreformen, men også til en stor del af årene i 1990'erne og den første halvdel af 2000-tallet.

Udviklingen er for serviceudgifterne ganske markant, da der er betydelige og relativt vedvarende mindreforbrug (underskridelser) i regnskaberne fra 2011. Kun i årene 2021 og 2022 registreres et merforbrug for serviceudgifterne, som dog efter Finansministeriets opgørelser kan relateres til særlige forhold vedrørende corona-relaterede merudgifter og udgifter vedrørende ukrainske flygtninge. I de seneste 3 år, 2023-2025, optræder der fortsat budgetunderskridelser af en vis størrelse. Underskridelserne er af en ikke ubetydelig størrelse, men dog mindre end i de første år efter budgetlovsstyringens faktiske ikrafttrædelse i 2011. Hvor de akkumulerede regnskabsoverskridelser for serviceudgifterne, jf. Figur 2.1, i de 3 år før budgetlovsstyringen (2008-2010) var knap 8 mia. kr., er de akkumulerede regnskabsunderskridelser de seneste 3 år (2023-2025) på knap 6 mia. kr. (tal er pris- og løn samt opgavekorrigeret). I 2025 udgjorde mindreforbruget på serviceudgifterne ca. ½ % af de samlede serviceudgifter.

For anlægsudgifterne, illustreret i Figur 2.5, er billedet anderledes. Her er den potentielle anvendelse af sanktioner begrænset, idet sanktionsmuligheden alene vedrører forholdet mellem aftale og budget og alene i de år, hvor der er aftalt en maksimal anlægsramme. Derimod er der ikke i udgangspunktet, som for serviceudgifterne, sanktioner i forbindelse med regnskabsmæssigt merforbrug. I årene efter budgetlovens ikrafttræden ses ganske vist en forholdsvis god overholdelse af aftalen i budgetterne bortset fra corona-året 2020. Derimod overskrider anlægsregnskaberne budgetterne i de fleste år – dog med den tilføjelse, at kommunerne stort set overholdt deres anlægsbudgetter i 2019 og 2020.

Samlet kan det konkluderes, at der er en sammenhæng mellem indførslen af det nye styringsregime med budgetlov og sanktioner og målsætninger vedrørende budgetbalance og overholdelse af økonomiaftalerne i budgetsituationen. Det samme gælder i regnskabssituationen for serviceudgifterne, men med mindreforbrug, der optræder i hovedparten af årene efter 2011.

Finansministeriet konkluderede i 2022, at tendensen til kommunernes mindreforbrug for serviceudgifterne var aftaget (Finansministeriet, 2022, 23). Dette kan dog ikke helt bekræftes, jf. de budgetunderskridelser, der ses i 2023, 2024 og 2025. Konklusionen er derfor, at de overskridelser af kommunernes budgetter, der optrådte i årene lige efter strukturreformen 2007-2010, er afløst af underskridelser i de efterfølgende år. Der er med andre ord ikke umiddelbart tegn på en varig forbedring, af hvad der kan kaldes budgetpræcisionen i den kommunale sektor.

Nogle mulige årsager hertil belyses senere i undersøgelsen. Allerede her kan det dog bemærkes, at de kommunale mindreforbrug på serviceudgifterne i de seneste år er foregået samtidig med væsentlige forøgelser af den kommunale udgiftsramme, således som det er fremgået af økonomiaftalerne særligt for 2025 og 2026 (også benævnt "sporskiftet" i den kommunale økonomi). Ligesom det kan være en kommunal udfordring at tilpasse sig stramme udgiftsrammer, kan det således formentlig også være en udfordring for kommunerne på relativt kort sigt at udnytte og håndtere stigende og mere rummelige rammer.

For anlægsudgifterne er situationen omvendt, idet også stigende anlægsrammer er blevet overskredet i de senere år, herunder også i 2025 med 2½ mia. kr. Det kan hertil nævnes, at den præcise afgrænsning af serviceudgifterne i forhold til overførselsudgifter og anlægsudgifter også er baseret på kommunal bogføring, hvor der i nogle sammenhænge kan forekomme grænsetilfælde i forhold til, hvordan udgiftskategorierne skal afgrænses, som hhv. 'drift' og 'anlæg'.

Resultater af koordinationsprocessen

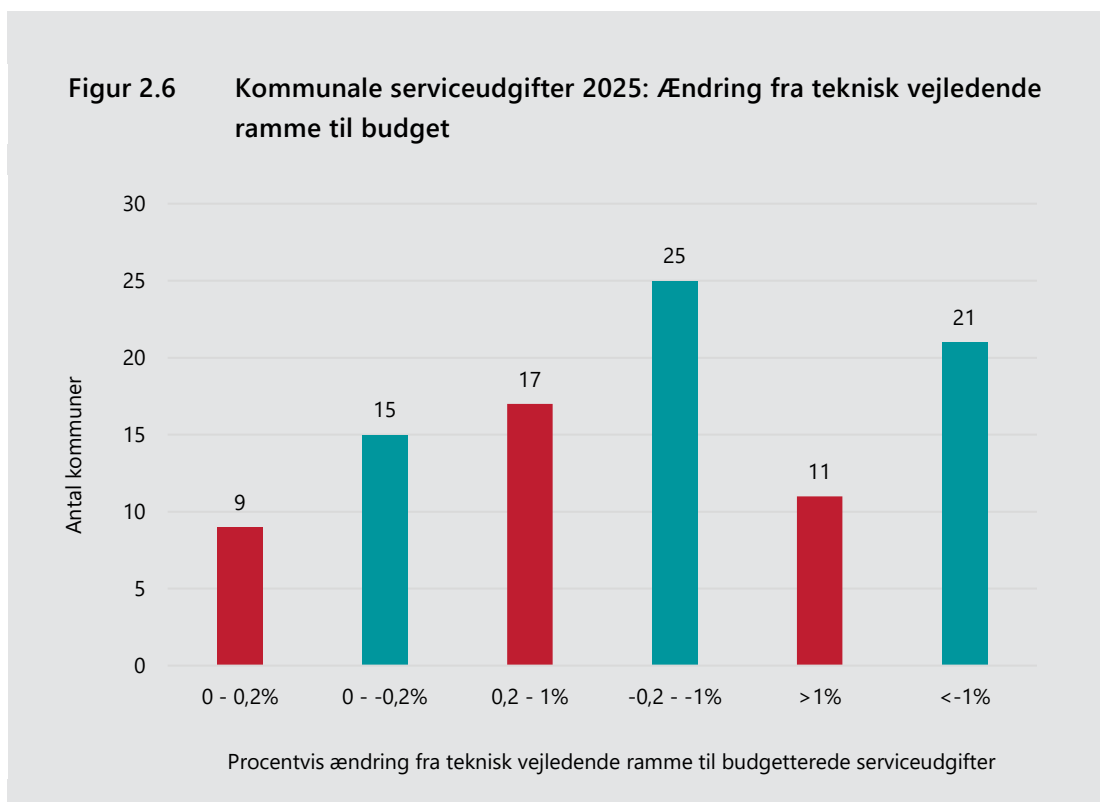
Som beskrevet tidligere gælder styringen af udgifter og skatter for den samlede kommunale sektor, selv om nogle af de mulige sanktioner kan være rettet mod den individuelle kommune. I den forbindelse har KL, som indgår den årlige økonomiaftale med staten, en koordinerende rolle på baggrund af ønsket om at opnå, at kommunerne som helhed overholder aftalen – og dermed bl.a. udgiftsloftet. Der er tale om en proces, der især forløber i perioden mellem økonomiaftalens indgåelse og afslutningen af den kommunale budgetproces for det kommende år. Processen blev oprindeligt af KL benævnt "den faseopdelte budgetlægning", men omtales nu som "fælleskommunal budgetkoordinering" (Mau Pedersen et al., 2025, 56).

Til brug for denne proces udarbejder KL på forhånd til kommunerne en teknisk fordeling af servicerammen for alle kommuner for det kommende år. Denne tekniske fordeling tager udgangspunkt i, hvordan det seneste vedtagne budget i kommunerne er fordelt. Fordelingen af servicerammen mellem kommuner benævnes også i nogen sammenhænge den "vejledende serviceramme". Der er i sagens natur ikke tale om en juridisk bindende ramme for den enkelte kommune. Fordelingen af rammen er herefter genstand for drøftelser mellem de 98 kommuner.

I Figur 2.6 er det estimeret, hvordan KL's tekniske fordeling af serviceudgifterne rammer de serviceudgifter, der faktisk bliver budgetteret med i de enkelte 98 kommuner i året 2025. En gennemgang af det underliggende datagrundlag for Figur 2.6 viser, at der for ca. en fjerdedel af kommunerne (24 kommuner) ikke er en nævneværdig forskel i budgettet i forhold til den tekniske serviceramme, idet denne ligger inden for +/- 0,2 %. Medtages de kommuner, der ligger inden for intervallet plus og minus 1 %, omfatter det ca. to tredjedele af kommunerne. De resterende 32

kommuner har en afvigelse på mere end 1 % (plus eller minus), men ingen dog over +/- 5 %. Det er ofte – men ikke altid – kommuner med en befolkningstilbagegang, der budgetterer lavere end den tekniske fordeling og vice versa for de kommuner, der budgetterer højere.

Knap 60 % af kommunerne har et højere budget end den forudgående tekniske fordeling af serviceudgifterne, mens ca. 40 % har et lavere.



Anm.: I skemaet fra KL benævnes den foreløbige vejledende serviceramme "Fordeling af servicerammen 2025" eller "Foreløbig teknisk fordeling af servicerammen 2025". Budget for serviceudgifter er opgjort fra de kommunale nøgletal som "serviceudgifter pr. indbygger" ganget med indbyggertallet pr. 1. januar 2025 i de enkelte kommuner.

Kilde: KL (2024), www.noegletal.dk (marts 2026) og egne beregninger.

2.3 Regelgrundlaget for budgetlovsstyringen

Budgetloven og dens formål

Det formelle regelgrundlag for de kommunale udgiftslofter er budgetloven, som blev vedtaget i 2014. Det fremgår af budgetlovens indledende bemærkninger, at der er to formål med loven.

- *Dels* at sikre balance for de samlede offentlige finanser, hvilket senere i loven konkretiseres til mål for og begrænsning af underskud på den såkaldte strukturelle saldo
- *Dels* at sikre en hensigtsmæssig udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner.

Loven gennemførte samtidig visse bestemmelser i EU's finanspagt.

For budgetbalancen beskrives bl.a. den nedre grænse for underskud på den strukturelle saldo, som i 2022 blev lempet fra ½ til 1 % af BNP. Dette er i øvrigt den eneste ændring af loven siden vedtagelsen i 2014 – fraset fjernelse af revisionsbestemmelsen i den oprindelige lov.

For udgiftslofternes vedkommende er disse specificeret på de tre delsektorer: stat, regioner og kommuner. Inden for disse sektorer er der desuden en specifikation på forskellige dellofter, men for kommunerne optræder dog alene ét loft vedrørende nettodriftsudgifter til service (serviceudgifter).

En væsentlig del af grundlaget for udgiftslofterne ifølge budgetloven vedrører processen, hvor det fremgår, at finansministeren samtidig med finanslovsforslaget i august måned skal foreslå udgiftslofter for de fire følgende finansår for Folketinget. Et vigtigt element i den forbindelse er, at finansministeren med finansudvalgets tilslutning kan foretage en omfordeling af udgiftslofterne mellem de tre delsektorer. I praksis betyder det, at der på statens udgiftsloft initialt er indarbejdet en reserve, som i forlængelse af økonomiforhandlingerne med Danske Regioner og KL kan tildeles hhv. den kommunale og den regionale sektor (Mau Pedersen et al., 2025). Hertil kommer hjemler til finansministeren til at foretage ændringer i udgiftslofterne ved visse former for ny lovgivning eller ændringer i opgavefordelingen mellem delsektorerne.

Selv om udgiftslofterne således i udgangspunktet er fastsat af Folketinget, som også skal orienteres om eventuelle efterfølgende ændringer, er der altså et vist spillerum for ændringer i disse lofter, efter at det oprindelige forslag fra finansministeren er vedtaget af Folketinget.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (Finansministeriet, 2012, afsnit 2.2.2), at det foreslås, at "udgiftslofterne understøttes af sanktionsmekanismer og en intensiveret budgetopfølgning". Selv om sanktionerne er nedfældet i et særskilt regelsæt, jf. nedenfor, synes sanktionsmekanismerne således fra starten sammentænkt med budgetloven.

Det skal i øvrigt bemærkes, at budgetloven, i lighed med andre love, er udtryk for en lovregulering, der regulerer forhold for fx kommuner. Som lov betragtet gælder der altså ikke særlige, fx konstitutionelle, forhold for budgetloven.

Ændringer i den kommunale styrelseslov og budget- og regnskabssystemet

Det følger af budgetloven, at der kan stilles krav i forhold til kommunerne, om at der i budgetsituationen skal være balance på driftssaldoen, dvs. at de samlede løbende udgifter ikke må overstige de samlede indtægter. Dette er konkret implementeret som et krav i det kommunale budget- og regnskabssystem, jf. bekendtgørelsens § 3 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025a). Driftsbalancekravet svarer i øvrigt i væsentligt omfang til det, der internationalt ofte benævnes 'golden rule', der indebærer, at de løbende indtægter skal dække løbende omkostninger inkl. renter og afskrivninger (Mau Pedersen & Jensen, 2021, 9).

En anden ændring i budget- og regnskabssystemet vedrører muligheden for, at den enkelte kommune afsætter generelle reserver på op til 1 % af serviceudgifterne, jf. bekendtgørelsens § 3 (Thomsen et al., 2022, 597f, 643). Dette har været muligt siden 2014. Muligheden for reserver er egentlig i strid med den almindelige retsgrund sætning om, at et offentligt budget skal være egnet til realisering, men blev indført med virkning fra budgetåret 2014 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014; Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025a).

Sanktionsregler

Som allerede nævnt er styringen af kommunerne via udgiftslofter og begrænsninger i skatteudskrivningen kædet sammen med forskellige sanktionsregler. Disse sanktionsregler tager, både for udgifter og skat, sigte på muligheden for at iværksætte negative økonomiske konsekvenser for kommuner ved manglende overholdelse eller 'compliance'. Sanktionsreglerne kan betragtes som et selvstændigt element i statens budgetlovsstyring.

Sanktionsreglerne for de kommunale udgifter er generelt lovfastsat i 2011. På udgiftssiden er sanktionsreglerne formelt set en del af udligningsloven (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2021a). For regionerne findes sanktionsbestemmelserne i loven om regionernes finansiering (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2021b).

Sanktionsreglerne for kommunerne indebærer for det første muligheden for kollektive sanktioner ved en samlet kommunal overskridelse i budgetterne i forhold til det aftalte serviceudgiftsniveau, som oprindeligt hidrører fra de af Folketinget vedtagne udgiftslofter. Sanktionen er her reduktioner af bloktilskuddet på op til 3 mia. kr. Sanktionen er formuleret som en mulighed eller en såkaldt "kan"-bestemmelse for finansministeren. Sanktionsmuligheden på det aftalte serviceudgiftsniveau er siden budgetlovens ikrafttræden alene anvendt i 2024 og delvist i 2025. I 2024 var der tale om en beskeden reduktion af bloktilskuddet på 10,5 mio. kr. I 2025 blev en overskridelse på anlægsrammen (jf. nedenfor om sanktioner på anlæg) på ca. 250 mio. kr. og en underskridelse på ca. 150 mio. kr. på serviceudgifterne sanktioneret med en "nettosanktion" på ca. 100 mio. kr. Sanktionen i budgetsituationen fordeles i udgangspunktet efter den gældende fordelingsnøgle for bloktilskuddet, dvs. indbyggertalsfordelingen på kommuner.

For kommunernes regnskabsmæssige overskridelser af egne budgetter er der lagt op til både en kollektiv og kommunespecifik sanktionsmulighed i den situation, hvor kommunernes regnskaber samlet set overskrider budgetterne. Det er således fastlagt, at 40 % af afvigelsen modsvares af bloktilskudsreduktioner kollektivt, mens 60 % af afvigelsen resulterer i individuelle tilskudsned sættelser for de enkelte kommuner udmålt efter regnskabsoverskridelsens størrelse i den enkelte kommune.

Sanktionsreglerne ved regnskabsoverskridelser er ikke efter ordlyden formuleret som en "kan"-mulighed, men snarere som noget, der umiddelbart sættes i værk ved overskridelser. Det fremgår dog samtidig, at der skal foretages forskellige opgørelser og justeringer, før der kan beregnes en eventuel regnskabssanktion, herunder korrektion for pris- og lønudvikling fra budget til regnskab, eventuelle regelændringer, som har medført korrektioner, jf. det såkaldte totalbalanceprincip (populært benævnt DUT-sager), etc.

Der ville med andre ord formentlig skulle udstedes en særlig bekendtgørelse til regulering af disse forhold. Sammenholdt med det faktum, at sanktionen på regnskaber endnu aldrig har været realiseret – heller ikke i årene 2021 og 2022, hvor der faktisk var regnskabsmæssige overskridelser, der dog havde relation til corona og ukrainske flygtninge, hvor staten havde givet kommunerne tilsagn om at dække ekstraudgifter – peger dette på, at regeringen også her i praksis kan have et vist spillerum i forhold til udmøntningen af sanktioner i tilfælde af overskridelser.

Endelig er der på udgiftssiden mulighed for at sanktionere budgetmæssige overskridelser af aftaler – eller snarere aftalte rammer – for anlægsudgifter. Selv om der her har optrådt adskillige år med overskridelser, er sanktionsmuligheden, så vidt det ses, endnu ikke udløst bortset fra den ovennævnte "nettosanktion" i 2025.

På skattesiden er sanktionsmulighederne indeholdt i en separat lov om skattesanktioner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2008). Hovedprincippet er her, at en skattestigning, der ikke har særlig tilladelse fra ministeriet, og som ikke på samlet kommunalt plan modsvares af skattesænkninger, sanktioneres individuelt med 75 % af merprovenuet i de to første år, derefter 50 % i det tredje år og endelig 25 % i det fjerde år. Samtidig er der i de enkelte år typisk etableret særlige puljer, hvorfra der kan ydes tilladelser til skattestigninger og tilskud til skattesænkninger.

Sanktioner på skattesiden er i modsætning til udgiftssiden anvendt i adskillige tilfælde, selv om der også her er visse korrektioner og undtagelser, der kan bringes i anvendelse.

Opsummerende viser ovenstående gennemgang, at der siden 2011 er bygget et styringssystem op med udgiftslofter med visse krav til den offentlige balance og med indbyggede sanktioner ved manglende overholdelse. Det skal hertil bemærkes, at der i de enkelte regler ofte i praksis er et spillerum med hensyn til fortolkning og udmøntning af disse.

2.4 Hidtidige undersøgelser af budgetlovsstyringen og dens betydning for kommunerne

Generelt er emnet om budgetlovens og sanktionernes virkning i kommunerne forholdsvis sparsomt belyst. I det følgende omtales nogle studier, som behandler visse af de emner med relation til budgetlovsstyringen, som er fundet interessante i relation til nærværende undersøgelse, særligt i forhold til at pege på mulige virkninger for kommunernes økonomiske styring og handlerum. Der er primært inkluderet forskningspublikationer og andre rapporter/udredninger, der vedrører budgetlovsstyringens potentielle virkninger og har danske kommuner som genstandsfelt.

Budgetlovsstyringen og sunde offentlige finanser

Den mest omtalte effekt af budgetloven og sanktionerne er uden tvivl effekten på, hvad der kan kaldes sunde offentlige finansier, herunder særligt kommunernes budgetoverholdelse og overholdelse/'compliance' af de årlige økonomiaftaler. Disse økonomiaftaler indeholder altid en konkretisering af det kommende års udgiftsloft for serviceudgifterne og evt. også en anlægsramme.

Vurdering af resultaterne for de offentlige finanser er bl.a. behandlet af De Økonomiske Råd i de jævnlige rapporter om Dansk Økonomi. Blandt andet konkluderes det i rapporten fra efteråret 2019, at budgetter og regnskaber for serviceudgifter har overholdt lofterne (dvs. økonomiaftalen) siden budgetlovens og sanktionernes

indførelse. I de første år er det endog sket med et stort mindreforbrug (De Økonomiske Råd, 2019, 161), som dog, ifølge rapporten, muligvis er blevet delvist anvendt til højere anlægsudgifter end budgetteret. Tilsvarende konkluderes det i senere rapporter (bl.a. De Økonomiske Råd, 2022, 139, 146), at kommunerne har overholdt udgiftslofterne siden indførelsen af sanktioner. Det bemærkes dog samtidig, at dokumentationen kan forbedres, så der ved den årlige regnskabsopgørelse også foretages en opgørelse af budgetoverholdelsen, hvorved offentligheden får mulighed for at følge med i, om lofterne overholdes.

Spørgsmålet om overholdelse af budgetter og udgiftslofter er behandlet grundigt i Finansministeriets erfaringsopsamling fra 2022 (Finansministeriet, 2022, 24, 57f) med omtrent samme konklusioner som hos De Økonomiske Råd. Det udtrykkes sådan, at "budgetloven indtil nu har levet op til sit formål om, at udgifterne ikke skal vokse mere, end det politisk er planlagt", hvilket må forstås som besluttet af landspolitikkerne på nationalt niveau. Det konstateres også, at fra 2011 til 2020 har antallet af kommuner med budgetunderskridelser på driftsudgifterne gennemgående været betydeligt højere end antallet med overskridelser, om end med variationer over årene. Dette kan sammenholdes med de hyppige budgetoverskridelser i årene før 2011 – fx i 2009, hvor budgetoverskridelserne var på sit højeste niveau, og hvor 94 af 98 kommuner overskred egne budgetter. For anlægsbudgetterne har der dog også i den senere periode været tale om overskridelser i en række år.

Budgetlovens og sanktionernes betydning på de enkelte sektorområder og enkelte år er senest analyseret af VIVE i 2025 (Christensen et al., 2025). Det konkluderes bl.a., at den forbedrede budgetoverholdelse især er opnået på de, i vælgernes og i lokalpolitikernes øjne, mest populære sektorområder, hvor overskridelserne før 2011 var størst (fx skoleområdet, dagtilbudsområdet og ældreområdet). Derudover vises det, at budgetoverholdelsen, især i de første år efter 2011, er forbedret mærkbart på det specialiserede socialområde. Rapporten viser endelig, at det er de kommuner, der tidligere oplevede de størst budgetoverskridelser, der har forbedret deres budgetoverholdelse mest.

Samlet set kan det konkluderes, at budgetlovsstyringen i vidt omfang ser ud til at have levet op til formålet om overholdelse af udgiftslofter og økonomiaftaler i budgetter og regnskaber, i hvert fald for serviceudgifternes vedkommende (Mau Peder sen et al., 2025, 59). Overholdelse forstås her som fravær af overskridelse af budgetter.

Placering af udgifter over året og "benzinafbrænding"

En bekymring i forbindelse med budgetlovsstyringen kan være, om modellen skævrider, hvordan kommunerne placerer deres udgifter i løbet af året. Dette var allerede fremme i forbindelse med lovens ikrafttræden (jf. Produktivitetskommissionen, 2013, 94f). Mere konkret kan der være risiko for, at en institution/forvaltning af frygt

for at få beskåret sit kommende års budget bestræber sig på at bruge hele budgettet i det enkelte år selv – og en sådan praksis kan være uhensigtsmæssig sammenlignet med en situation, hvor ressourcerne var anvendt mere langsigtet. Fænomenet er ofte benævnt "benzinafbrænding" i offentlige forbrugsenheder. Da budgettets rummelighed muligvis først afsløres sidst på året, vil en frygt for nu og fremadrettet at få beskåret i sit budget, ifølge antagelsen, vise sig ved et særligt stort forbrug i den sidste del af året. Budgetlovsstyringen kan muligvis forstærke en sådan forbrugsadfærd, fordi der lægges meget vægt på budgetoverholdelsen i det enkelte år, og fordi udmålingen af budgetoverholdelsen for kommunerne som helhed i de enkelte år ikke tillader overførsel af midler mellem årene.

Spørgsmålet om bl.a. benzinafbrænding er undersøgt i perioden 2011-2014 (Bæk et al., 2016, 6). Både denne undersøgelse og Finansministeriets nyere erfaringsopsamling fra 2022 konkluderer, at der ikke umiddelbart er grundlag for at konstatere et stigende problem med benzinafbrænding sidst på året (Finansministeriet, 2022, 12).

Anvendelse af opsparingsordninger i forvaltninger og institutioner

Med sammenhæng til spørgsmålet om benzinafbrænding kan der rejses spørgsmålet om, hvordan den statslige styringsmodel med budgetlov og sanktioner påvirker institutioners og forvaltningers mulighed for at opspare et evt. overskud i budgettet til anvendelse i et senere budgetår. En sådan adfærd med mulighed for opsparing kan ses som en mulighed for tidsmæssigt at tilrettelægge forbruget af ressourcer mest hensigtsmæssigt i forhold til decentrale behov. De Økonomiske Råd (2015, 151f) påpeger således, at manglende opsparingsmuligheder som følge af budgetlovsstyringen kan få den utilsigtede konsekvens, at institutioners og forvaltningers budgetter bruges inden for året af frygt for ikke at kunne anvende opsparede midler på et senere tidspunkt. Dette kan skabe incitament til benzinafbrænding og i det hele taget modvirke en langsigtet og effektiv planlægning. Det kan også udtrykkes sådan, at begrænsning på muligheden for at opspare og senere anvende uforbrugte midler potentielt kan anspore til uhensigtsmæssig brug af ressourcer hos budgetansvarlige, der ikke kan være sikre på at få lov til at opspare et evt. mindreforbrug (Kjærgaard et al., 2017, 53).

Hidtidige undersøgelser peger ikke entydigt på en problematik her. En tidligere undersøgelse (Kjærgaard et al., 2017, 7) peger fx på, at stort set alle kommuner også efter budgetlovsstyringens indførelse stadig har overførselsadgang for decentrale enheder i større eller mindre omfang, men at overførslerne dog koordineres på tværs af bl.a. forvaltninger i ca. 40 % af kommunerne. Overførselsadgangen kan i den enkelte kommune være begrænset målt i et kronebeløb eller som en procentsats. I Finansministeriets erfaringsopsamling (2022) henvises også til ovenstående undersøgelse, og det konstateres samtidig, at en del kommuner rent faktisk overskrider deres servicebudgetter.

Anvendelse af investeringsmuligheder på serviceområdet og tidshorisont

Allerede i det foregående er det indikeret, at budgetlovsstyringen kan påvirke den tidshorisont, der anvendes i kommunernes budgetlægning. Det kan særligt tænkes, at investeringsmæssige overvejelser i tilrettelæggelsen af udgifter hæmmes af budgetlovsstyringens fokus på det 1-årige sigte. Dette 1-årige sigte fremkommer uanset systemet med 4 års udgiftslofter. Det 1-årige fokus må formentlig ses i sammenhæng med budgetlovens udspring af makroøkonomisk koordinering og den finanspolitiske opgave, der som udgangspunkt er forholdsvis kortsigtet. Den forholdsvis strikte styring i det enkelte år, som findes i budgetlovsstyringen, kan indebære, at kommunale indsatser, som først indebærer et afkast i de efterfølgende år, prioriteres lavere, end hvis tidshorisonten var længere. Sådanne investeringsprægede indsatser findes bl.a. på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område – og investeringsmulighederne på disse og andre områder kan altså potentielt være hæmmet af budgetlovsstyringen (Mau Pedersen, 2018, 43).

Problematikken om tidshorisont er også påpeget flere gange af OECD (OECD, 2021, 3; OECD, 2024, 39), hvor det bl.a. hedder i OECD's 2021-lande-survey for Danmark: "Fiscal policy is sustainable, but the Budget Law leaves little fiscal space to meet longer-term challenges".

Finansministeriet (2022, 41-42) har i 2022 også kort nævnt problemstillingen, men påpeger, at rammerne for at lægge flerårige budgetter og for at etablere opsparringsordninger på både myndigheds- og institutionsniveau også efter budgetlovsstyringen er til stede i den offentlige styring, herunder i kommunerne. Endvidere konstateres, at både finanslovsaftalen og økonomiaftalerne mellem regeringen og KL er 1-årige. Det konstateres sammenfattende, at det 1-årige fokus ikke forhindrer kommunerne i at lægge flerårige planer og budgetter.

Et af de områder, hvor investeringstankegangen ofte er blevet nævnt, er det arbejdsmarkedspolitiske område. Her gav Arbejdsmarkedskommissionen allerede i 2009 udtryk for en bekymring for, at prioritering af administrative midler til beskæftigelsesindsatsen skal "konkurrere" med midler til almindelig kommunal service som følge af loftet for serviceudgifterne (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Konkret foreslog kommissionen (2009, 216) at holde administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen ude af servicerammen, hvilket dog ikke efterfølgende blev realiseret. Senere (i 2016) blev finansieringssystemet omlagt på beskæftigelsesområdet med indførelsen af den såkaldte "refusionstrappe", hvor statens delvise refusionsfinansiering af kommunernes udgifter på området så at sige nedtrappes, jo længere perioden med offentlig forsørgelse for den enkelte person varer. Denne omlægning af refusionssystemet kan netop ses som et forsøg på at opmuntre til en investeringstankegang i kommunerne med vægt på indsatser, som kan være ressource-

krævende på kort sigt, men som kan forbedre selvforsørgelsen på længere sigt (Mau Pedersen et al., 2019, 86).

Da jobcentre og beskæftigelsessystemet senere blev analyseret af en ekspertgruppe i 2024 (Beskæftigelsesministeriet, 2024, 161ff), blev det konstateret, at der var en to-delt økonomisk styring på tværs af indsatser på området, idet nogle udgifter henføres til servicerammen, og dermed er underlagt denne, mens andre udgifter kategoriseres som overførselsudgifter, der ikke er underlagt en tilsvarende styring. Ifølge ekspertgruppen kunne dette give et incitament til, at kommunerne anvendte indsatser, som lå uden for servicerammen, dvs. en anerkendelse af, at styringssystemet kunne påvirke kommunernes adfærd. Det bemærkes endvidere, at udgiftsbehovet på området varierer betydeligt mellem kommunerne, og de ændringer, der skete i refusionssystemerne, efterlod et udligningsbehov, som samtidig og efterfølgende er blevet søgt håndteret (Mau Pedersen et al., 2019, 17).

Det kan endelig bemærkes, at eventuelle gevinster ved en aktiv beskæftigelsesindsats generelt kan blive sværere at udnytte til at øge serviceniveauet pga. servicerammerne og udgiftsloftet (Johansen & Tønners, 2026, 16). Hvis den økonomiske gevinst således opnås ved lavere overførselsudgifter, kan denne besparelse ikke omsættes til en højere udgiftsramme for serviceudgifterne.

Lokal autonomi i forhold til at fastlægge udgifter og beskatning

I en kommunaløkonomisk sammenhæng fremhæves det jævnligt, at en fordel ved at decentralisere opgaver til kommunerne er, at den enkelte kommune dermed får mulighed for at løse opgaverne, så de forskellige velfærdsydelser tilvejebringes i passende mængde i forhold til efterspørgslen og til de lavest mulige omkostninger. I kraft af kommunernes dispositionsmuligheder og nærhed til borgere og lokale forhold kan dette ses som en fordel for kommunerne i forhold til det centrale (statslige) niveaus arbejdsbetingelser længere væk fra borgerne (Mau Pedersen et al., 2025, 15, 18). Denne mulighed for at "være forskellige" i relation til lokale ønsker og behov har staten ikke. Der kan dog både være fordele og ulemper ved hhv. en decentral og en central opgaveløsning.

I nærværende undersøgelse opstår spørgsmålet, om budgetlovsstyringen kan ændre på forudsætningerne for kommunernes mulighed for at fastlægge udgiftsniveauer og beskatning – og herved potentielt svække de økonomiske fordele ved decentralisering.

Udtrykt lidt mere teknisk kan der rejses det spørgsmål, om den såkaldte "allokative efficiens" hæmmes af budgetlovsstyringen. Eller sagt lidt mere simpelt vedrører det spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes autonomi og selvstyre i realiteten begrænses af de udgiftslofter, der fastsættes og sanktioneres i kraft af budgetlovsstyringen.

En belysning heraf er ikke foretaget af hverken Finansministeriet eller De Økonomiske Råd, men er dog berørt i enkelte andre rapporter (bl.a. Mau Pedersen et al., 2025, 49ff). I nærværende rapport berøres også dette tema jf. afsnit 2.5.

Den interne kommunale styring og økonomiadfærd

Der er endelig lavet undersøgelser, der relaterer sig til budgetloven og sanktionernes betydning for kommunernes interne styring og organisering. Disse er primært baseret på casestudier i udvalgte kommuner (se fx Sørensen & Foged, 2015; Foged & Sørensen, 2016a; Foged et al., 2017).

Undersøgelserne peger på, at der i begyndelsen af 2010'erne, altså i årene efter implementeringen af den statslige sanktionsstyring, skete forandringer i kommunernes interne organisering og økonomistyring – og at disse forandringer bl.a. var relateret til sanktionsstyringen. Mere specifikt viser casestudier fra seks kommuner, at der fra starten af 2010'erne skete forskydninger i kommunernes interne organisering og styring, som samlet set styrkede udgiftsvogterne internt i kommunerne (Foged, 2017). På et overordnet niveau viste studierne, at den forværrede økonomi og de statslige sanktioner skubbede kommunerne mod en administrativ organiseringsform med etablering af tværgående topledelse og et stejlere hierarki for kommuner, der tidligere fungerede efter en mere decentral styringsmodel (Foged & Sørensen, 2016a). Formålet hermed var bl.a. at understøtte en tættere og mere tværgående udgiftsstyring. Endelig indikerede studierne, at den forværrede økonomi og de statslige sanktioner accelererede et skifte i mål- og resultatstyringen, der fik mere fokus på overordnede strategiske mål og tværgående udgiftsprioriteringer og mindre fokus på kvalitetsudviklingen i de decentrale institutioner (Sørensen & Foged, 2015).

I lighed med ovenstående studier noterede Ibsen (2016) sig, at der i samme periode skete en centralisering af kommunernes budgetlægning. En centralisering, der allerede var begyndt i 1980'erne, men som blev forstærket i disse år. Centraliseringen bestod bl.a. i, at det i stigende omfang var kommunens direktion – og i mindre grad fagudvalgene med bistand fra de respektive fagforvaltninger – der var centrale i udarbejdelsen af budgettet.

Foruden ovenstående undersøgelser, der altså har set på kommunernes interne organisering og styring, har enkelte studier berørt budgetlovsstyringens betydning for budgetkoordineringen mellem kommuner (se fx Foged, 2017). Heraf fremgår det, at den forværrede økonomiske situation og udrulningen af statslige sanktioner omkring 2010 medførte en intensivering af budgetkoordineringen mellem kommunerne i regi af KL. En styrket koordinering af kommunernes budgetter var allerede besluttet som en reaktion på bruddet på økonomiaftalen fra 2008, men budgetkoordineringen blev kraftigt forstærket og institutionaliseret i årene herefter. Ifølge undersøgelsen betød den forstærkede horisontale budgetkoordinering i disse år, at

KL gik fra i relativt begrænset omfang at koordinere med de enkelte kommuner, til at budgetkoordineringen nu blev en fast og tilbagevendende praksis med hyppig kontakt mellem KL og kommunerne. Processen er tidligere omtalt som den faseopdelte budgetlægning og senere den fælleskommunale budgetkoordinering (se afsnit 2.2).

2.5 Mulige virkninger af budgetlovsstyringen

Ud fra analyserne i afsnittene 2.1 og 2.2 samt referencerne til tidligere undersøgelser i afsnit 2.4 kan der opstilles nogle mulige tilsigtede og utilsigtede virkninger af budgetlovsstyringen i kommunerne. Her fokuseres der primært på de forhold, som vedrører den mulige betydning for kommunernes økonomiske styring og handlerum. Konkret præsenteres fem mulige virkninger, som også er strukturerende for spørgeskema- og interviewundersøgelsen, jf. de næste kapitler. Der er selvsagt ikke forsøg på at opstille en udtømmende liste.

Mulig virkning 1: Truslen om sanktioner virker – og der opbygges likviditet

Budgetlovens udgiftslofter kommunikeres til kommunerne som helhed via de årlige økonomiaftaler. Dette må forventes i sig selv at give en motivation for kommunerne til at overholde disse udgiftsrammer, men hertil kommer også de omtalte sanktionsmuligheder.

Sanktionsreglerne er en form for incitamenter – eller tilskyndelser om man vil – til at kommunerne handler som ønsket, dvs. budgetterer inden for økonomiaftalens udgiftsrammer og overholder egne budgetter. De Økonomiske Råd (2025, 292) har udtrykt det sådan, at indførslen af sanktioner med hensyn til budgetoverholdelse "kan ses som en indikation af, at kommunerne tilpasser deres økonomistyring på de overordnede tilskyndelser, de står overfor".

Vores forventning er derfor som udgangspunkt, at sanktionerne er et forholdsvist afgørende element i budgetlovsstyringen. Det trækker dog i modsat retning, at regeringen i praksis vil have et vist spillerum i en eventuel udmøntning af sanktionerne i tilfælde af overskridelser – efter ordlyden i lovgivningen særligt for de budgetterede udgifter, hvor sanktionsmuligheden er formuleret som en "kan"-bestemmelse (se afsnit 2.3).

Om sanktionerne så at sige kan undværes, uden at budgetdisciplinen i nævneværdig grad sættes over styr, er et empirisk spørgsmål, der bl.a. berøres i nærværende rapport ved at spørge kommunerne til, hvordan de vurderer hensigtsmæssigheden af at ændre/justere den nuværende budgetlovsstyring (se kapitlerne 3 og 4).

I tillæg til ovenstående formodning, om at budgetlovsstyringen forbedrer kommunernes budgetdisciplin, skal det nævnes, at der sideløbende er sket en betydelig opbygning af likviditet i kommunerne. Dette er ikke nødvendigvis udtryk for sund kommunal økonomistyring, fordi der potentielt kan være uhensigtsmæssige effekter af rigelige kassebeholdninger. Rigelige kassebeholdninger kan fx udmønte sig ved, at man på bl.a. anlægsområdet vil kunne finansiere flere anlægsprojekter (uanset anlægsrammernes størrelse). Hertil kommer en mulig forringelse af borgenes mulighed for at gennemskue og forstå den kommunale økonomi (se også afsnit 3.6).

Mulig virkning 2: Risiko for tidsmæssig forvridning af forbrugsudgifterne

Som følge af budgetlovsstyringens fokus på det enkelte år, med manglende mulighed for overførsel af midler mellem budgetår, kan der være begrænsninger på institutioner og forvaltningers opsparingsmuligheder, herunder incitamentet til benzinafbrænding. Hittidige undersøgelser har dog ikke umiddelbart kunnet bekræfte forekomsten af en sådan tidsmæssig forvridning af placeringen af forbrugsudgifter (Bæk et al., 2016; Finansministeriet, 2022).

Kommunerne kan forsøge at modgå benzinafbrænding for de decentrale enheder ved at etablere forskellige interne ordninger for enhedernes overførselsadgang mellem årene (Kjærgaard et al., 2017). Det kan dels sikre en vis oplevet fleksibilitet for de enkelte budgetenheder og derved fjerne noget af motivationen for benzinafbrænding decentralt. Dels kan reglerne ved hjælp af reguleringsmekanismer mindske risikoen for samlede overskridelser af rammerne, idet der gives tid til, at merudgifter på ét område evt. kan modvirkes ved effektiviseringer eller besparelser på samme eller andre områder.

Nærværende virkning fokuserer her primært på de potentielle tidsmæssige forvridninger af serviceudgifterne, som vedrører de decentrale enheder. Andre mulige tidsmæssige forvridninger i kommunerne, som gælder bredere end de decentrale enheder, behandles under nedenstående virkning 3.

Mulig virkning 3: Risiko for kort tidshorisont og tilbageholdenhed med investeringer på serviceområdet

På flere kommunale serviceområder er en investeringssynsvinkel relevant, dvs. hvor de kommunale serviceudgifter ikke alene betragtes som jævnt løbende forbrugsudgifter, men også som en indsats til opnåelse af forbedringer på kortere eller længere sigt. Investeringsperspektivet er oplagt på uddannelses- og beskæftigelsesområdet, men også på det sociale område samt på det kommunale ældre- og sundhedsområde. På det sociale område kan der fx investeres i et øget antal sagsbehandlere – og dermed et lavere sagstal pr. medarbejder – mens der på det kommunale ældre- og sundhedsområde kan investeres i forebyggelse og rehabilitering (se afsnit 3.4).

Fra en investeringssynsvinkel – med forbrug nu og effekter senere – indgår oplagt en stillingtagen til forbrugsudgifternes tidsmæssige placering. Nærmere betegnet fokuserer investeringstankegangen på muligheden for at afholde nogle udgifter på et forholdsvis tidligt tidspunkt mod at opnå nogle effekter – eller evt. besparelser – senere. Da sådanne effekter og besparelser ikke i budgetlovsstyringen så at sige kan modregnes på forhånd i de aktuelle udgifter, er der en risiko for, at sådanne investeringer bliver vanskeligere at realisere sammenlignet med en situation uden budgetlovsstyringen.

Foruden en mulig tilbageholdenhed med investeringer på serviceområdet kan budgetlovsstyringens 1-årige fokus indebære en generel risiko for mere kortsigtede kommunale dispositioner. Dette kan fx udmønte sig ved en hyppigere forekomst af udgiftsopbremsninger inden for budgetåret samt en begrænsning af den enkelte kommunes muligheder for at indgå budgetaftaler, der rækker flere år frem i tid.

Mulig virkning 4: Risiko for forskydning af opmærksomhed fra faglig kvalitet og produktivitet til budgetoverholdelse

Kommunal økonomistyring er en kompleks affære med mange ikke nødvendigvis sammenfaldende hensyn (Houlberg & Ibsen, 2017). Eksempelvis kan det gælde, at en kommune, der prioriterer budgetbalance og budgetoverholdelse højt, ikke nødvendigvis prioriterer faglig kvalitet og produktivitet lige så højt.

Tværtimod kan der potentielt tænkes en form for afvejning og konkurrence mellem hensyn til fx fokus på budgetoverholdelse og produktivitet. En tidligere undersøgelse finder fx, at kommuner, som i deres administrative organisering ønsker at styrke tværgående og overordnede økonomistyringshensyn (via en direktionsmodel), omvendt kan svække hensynet til produktiviteten ved at afkoble de faglige miljøer og medarbejdere (Houlberg & Ibsen, 2017).

Tankegangen kan skærpes derhen, at budgetlovsstyringen kan indebære en risiko for, at organisationens – herunder de faglige chefer og lederes – forøgede fokus på budgetoverholdelse kommer til at "skygge for" styring efter produktivitet og kvalitet. Et pres for øget budgetdisciplin kan således give anledning til en økonomisk styring, der i øget omfang vægter budgetoverholdelse (finansiel styring), mens styring efter kvalitet kan træde i baggrunden (Hood, 2013; Pollitt, 2013; Foged & Sørensen, 2016b). Dette kan bl.a. skyldes, at interne aktører i kommunerne med ansvar for økonomien styrker deres position, og at også de faglige chefer/ledere bliver mere optagede af at bidrage til det skærpede krav om budgetdisciplin (Foged et al., 2017).

Det kan endelig tages i betragtning, at forbedringer i produktivitet og omkostningseffektivitet i nogle tilfælde forudsætter investeringer på serviceområdet, som også

kan være presset af budgetlovsstyringens fokus på budgetoverholdelse i det enkelte år (jf. forrige afsnit).

Mulig virkning 5: Risiko for svækkede muligheder for lokal stillingtagen til udgifts- og skatteniveau

Som påpeget af tidligere undersøgelser er en potentiel fordel ved decentralisering af serviceopgaver kommunernes mulighed for at tilpasse service- og beskatningsniveau med lokale ønsker.

Det er nærliggende at forvente en konflikt mellem denne mulighed og de faktiske implementerede udgiftslofter for de enkelte kommuner. Ganske vist gælder udgiftsloftet og den maksimale serviceramme for alle kommuner under ét, men en forudsætning for kommunernes samlede overholdelse er selvsagt, at summen af de enkelte kommuners dispositioner holdes under udgiftsloftet. Her spiller det også ind, at overskridelser kan sanktioneres såvel for kommunerne under ét som i regnskabs-situationen for en enkelt kommune. Tilsvarende gælder både lovfastsatte bloktilskudssanktioner for hele sektoren og sanktioner for enkeltkommuner ved manglende overholdelse af skatterammen.

Implementeringen af den overordnede udgiftsloftsstyring forudsætter en koordinering mellem kommunerne. Dette forhold er illustreret tidligere i afsnit 2.2 med belysning af sammenhængen mellem de såkaldte vejledende servicerammer (teknisk fordeling af servicerammen) og kommunernes faktiske budgetlægning i året 2025. På den baggrund kan der være en grad af konflikt mellem, på den ene side, de enkelte kommuners muligheder for at tilpasse udgifter og skat til lokale forhold og, på den anden side, den i praksis udførte styring under budgetlovsstyringens rammer.

3 Oplevede virkninger af budgetlovsstyringen

Forrige kapitel oplyste en række mulige virkninger af budgetlovsstyringen af både tilsigtet og utilsigtet karakter. Disse mulige virkninger er udledt på baggrund af hidtidige publikationer og undersøgelser om budgetlovsstyringens mulige implikationer. I det følgende belyses disse virkninger på baggrund af spørgeskema- og interviewundersøgelsen. De mulige virkninger var:

- Mulig virkning 1: Truslen om sanktioner virker
- Mulig virkning 2: Risiko for tidsmæssig forvridning af forbrugsudgifterne
- Mulig virkning 3: Risiko for kort tidshorisont og tilbageholdenhed med investeringer på serviceområdet
- Mulig virkning 4: Risiko for forskydning af opmærksomhed fra faglig kvalitet og produktivitet til budgetoverholdelse
- Mulig virkning 5: Risiko for svækkede muligheder for lokal stillingtagen til udgifts- og skatteniveau.

I det følgende gennemgås først en række karakteristika ved kommunernes økonomiske styringspraksis, der i nogen grad kan være relateret til budgetlovsstyringen. Dernæst belyses ovenstående mulige virkninger på baggrund af survey-besvarelsener og de supplerende interviews med videnspersonerne.

I fortolkningen af survey-resultaterne skal det bemærkes, at respondenterne primært består af kommunaldirektører (51 %) og økonomiansvarlige (direktører, chefer og ledere for økonomiområdet) (46 %). De resterende 3 % udgøres af medarbejdere, fx i økonomifunktionen, der har svaret på kommunens vegne. Respondenternes jobfunktion kan have en betydning for den måde, som survey-spørgsmålene besvares, selvom spørgsmålene alle er formuleret som vedrørende "kommunen" – og respondenterne altså har svaret på kommunens vegne. Det er fx muligt, at andre kommunale aktører end de her anvendte respondenter, heriblandt lokalpolitikere samt faglige chefer og ledere, har en anden oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger.

Et tilsvarende metodisk forbehold gælder udsagnene fra de interviewede videnspersoner, der primært består af nuværende og tidligere borgmestre samt nuværende og tidligere kommunaldirektører/økonomidirektører.

3.1 Kommunernes økonomiske styringspraksis i relation til budgetlovsstyringen

Kommunernes økonomiske styringspraksis

Der er i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til de dele af kommunens økonomiske styringspraksis, der kan være relateret til budgetlovsstyringen. Figur 3.1 viser, om kommunen har fastsat konkrete mål i deres økonomiske politik/strategi for en række udvalgte styringsindikatorer.

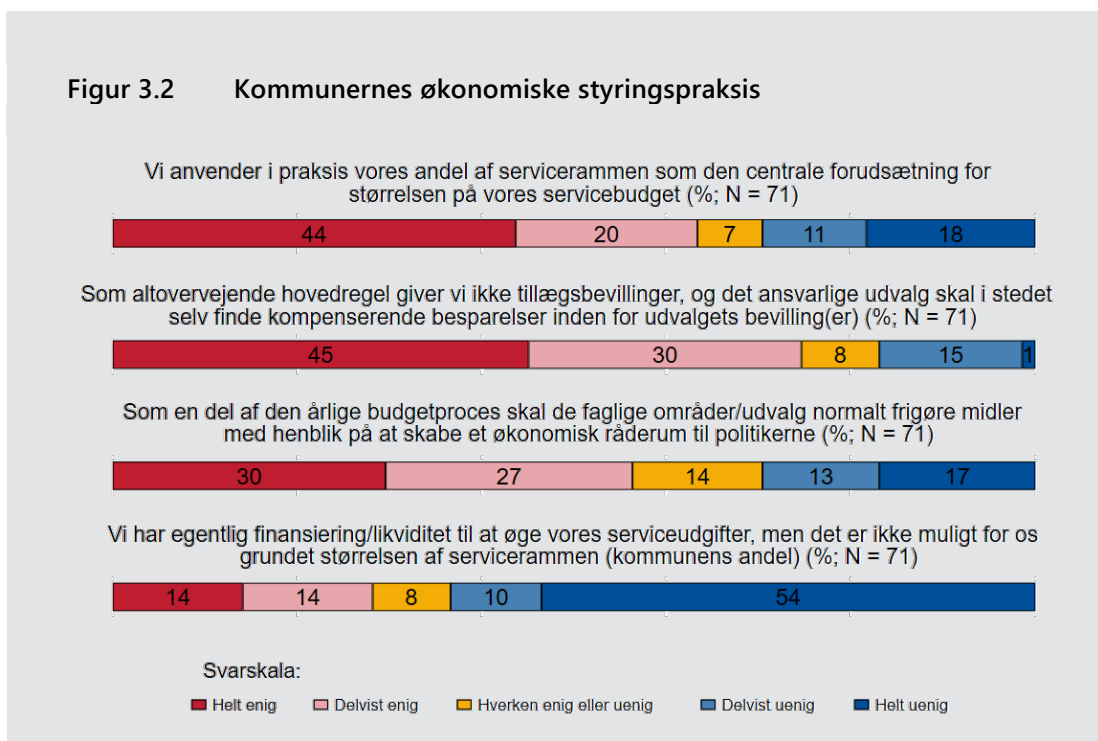


Anm.: N = 73. Der er to kommuner, som udelukkende har besvaret de to første spørgsmål af surveyen. Derfor er N = 73 og ikke N = 71 som for de øvrige spørgsmål.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Figuren viser, at hovedparten af kommunerne har konkrete mål for kommunens likviditet, anlæg, driftsresultat, overholdelse af servicerammen, gæld og skattefinansieret resultat i alt. Derudover har en mindre andel af kommunerne, i deres økonomiske politik/strategi, konkrete mål for en årlig effektivisering (30 %) og skabelse af et årligt politisk råderum på serviceområdet (21 %), fx i form af et årligt beløb til nye initiativer.

Figur 3.2 angiver øvrige aspekter af kommunernes økonomiske styringspraksis. Figuren viser, at 64 % af kommunerne er helt eller delvist enige i, at de i praksis anvender deres andel af servicerammen som den centrale forudsætning for størrelsen på deres servicebudget¹. Figuren viser derudover, at hovedparten af kommunerne som altovervejende hovedregel ikke giver tillægsbevillinger (75 %), og at de faglige områder/udvalg årligt skal frigøre midler i budgetprocessen med henblik på at skabe et politisk råderum (57 %).



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "Når du tænker på din kommunes økonomiske styring, hvor enig/uenig er du så generelt i følgende?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

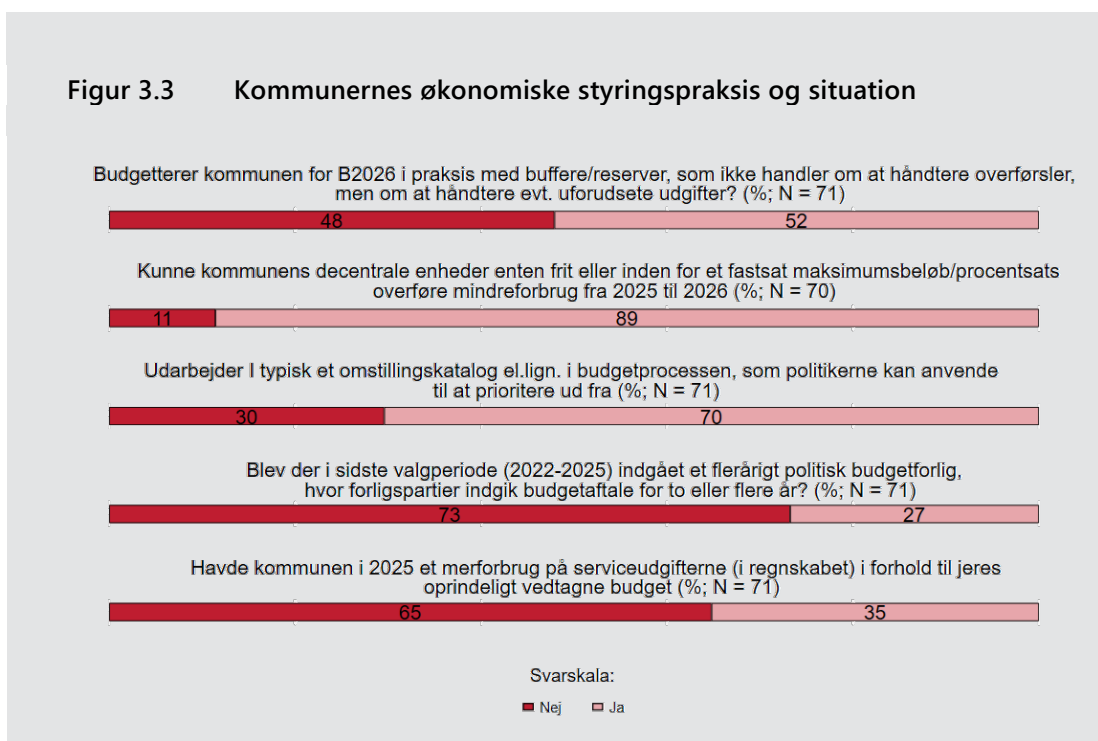
Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Figur 3.2 viser også, at der er stor forskel på, om kommunen i budgetlægningen så at sige "presses" af deres andel af servicerammen. Lige over halvdelen af kommunerne (54 %) angiver således, at de ikke har finansiering/likviditet til at øge serviceudgifterne ud over servicerammen (har svaret "Helt uenig"). Disse kommuner kan i stedet presses af deres egen finansieringssituation, jf. også de gennemførte interviews. Til sammenligning angiver 3 ud af 10 kommuner (28 %), at de er helt eller delvist enige i, at de har finansiering/likviditet til at øge deres serviceudgifter udover servicerammen.

¹ I økonomiaftalen mellem kommunerne og staten fastsættes kun en samlet serviceramme for udgifterne, der altså gælder for alle 98 kommuner under ét. Hvor stor en andel af denne samlede serviceramme, som den enkelte kommune kan anvende, drøftes herefter i koordineringen mellem kommuner. Som input til disse årlige drøftelser udarbejder KL en teknisk fordeling af servicerammen for alle kommuner, der tager udgangspunkt i, hvordan det seneste vedtagne budget er fordelt.

Figur 3.3 viser endvidere, at halvdelen af kommunerne (52 %) i 2026 i praksis budgetterer med buffere/reserver, som har til formål at håndtere uforudsete udgifter. Lægges hertil de kommuner, som anvender buffere/reserver i håndteringen af de decentrale enheders overførselsadgang (se Bilag 1, Bilagsfigur 1.1), tegner der sig et billede af, at mange kommuner opererer med større eller mindre buffere/reserver i budgetlægningen. Reserverne benyttes til at dække et potentielt merforbrug til bestemte områder/indsatser på serviceområdet, inden der evt. må tyes til kompenserende besparelser, samt til at muliggøre, at de decentrale enheder kan overføre midler på tværs af år. Reserverne kan fx bidrage til, at decentrale enheder på serviceområdet sparer op i nogle år og "investerer" opsparingen i et andet år, uden at kommunen dermed overskrider sine rammer (grundet reserven).

I forhold til de decentrale enheder fremgår det i sammenhæng hermed, at 9 ud af 10 kommuner (89 %) tillader, at de decentrale enheder enten frit eller inden for et fastsat maksimumsbeløb/procentsats overfører mer-/mindreforbrug. En tidligere undersøgelse viser, at flertallet af kommuner har etableret en sådan overførselsadgang for de decentrale enheder ved at tillade overførsler inden for et maksimumbeløb eller en maksimal procentsats² (Kjærgaard et al., 2017).



Anm.: Figurens udsagn indgik i et batteri med følgende introduktionstekst: "Er følgende tilfældet eller ikke tilfældet for jeres kommune?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

² Undersøgelsen fandt, at det i 2016 var 70 % af kommunerne, hvor de decentrale enheder havde overførselsadgang med et maksimumbeløb eller maksimum procentsats (Kjærgaard et al., 2017).

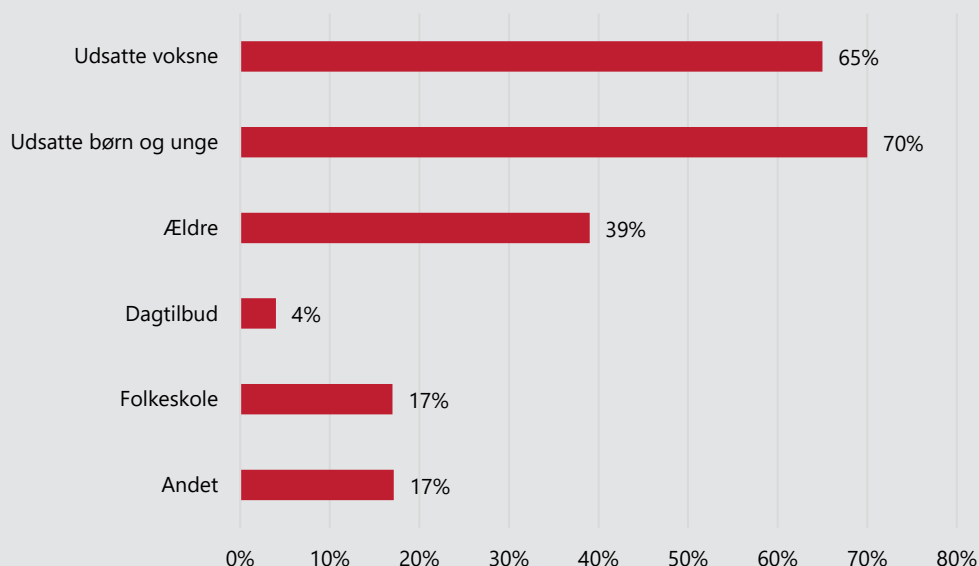
Endelig kan det fremhæves, at en fjerdedel af kommunerne (27 %) i sidste valgperiode (2022-2025) anvendte flerårige budgetforlig.

Kommunernes økonomiske situation og styringsudfordringer

I forhold til kommunernes økonomiske situation viser Figur 3.3, at en tredjedel af svar-kommunerne (35 %) i 2025 kom ud med et samlet merforbrug på serviceudgifterne, mens de resterende to tredjedele (65 %) havde et mindreforbrug eller "gik i nul".

De serviceområder, som i den sammenhæng udgjorde de største økonomiske styringsudfordringer i 2025, fremgår af Figur 3.4. Figuren viser, at 2 ud af 3 kommuner angiver områderne for udsatte børn/unge (70 %) og udsatte voksne (65 %) som dem, der gav de største økonomiske styringsudfordringer i 2025. Derefter følger ældreområdet, der fremhæves som en stor styringsudfordring af 4 ud af 10 kommuner (39 %).

Figur 3.4 Hvilke(t) af følgende sektorområder gav anledning til de største økonomiske styringsudfordringer i din kommune i 2025 (fx via et merforbrug på området)?



Anm.: N = 71. "Ved ikke"-svar er kodet som missing. Bemærk, at kommunerne kunne afkrydse flere muligheder.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

I forlængelse af ovenstående gennemgang af den økonomiske styringspraksis i kommunerne undersøges i det følgende, hvordan respondenterne vurderer, at budgetlovsstyringen påvirker kommunens økonomiske styring og handlerum.

Gennemgangen præsenterer frekvensfordelinger (i procent) på de spørgsmål, der relaterer sig til de forskellige mulige virkninger af budgetlovsstyringen. Derudover afrapporteres også supplerende analyser, der afdækker, hvordan oplevelsen af budgetlovsstyringen er relateret til nedenstående to baggrundvariable:

- *Likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger (2025) (registerdata).*
Begrundelsen er, at kommuner med rigelig likviditet (fx grundet løbende overskud/overfinansiering) i højere grad kan være presset i forhold til at holde sig inden for deres andel af servicerammen.
- *Finansiering/likviditet udover servicerammen (survey).*
Denne variabel angiver kommunernes oplevelse af, i hvilket omfang de reelt har finansiering/likviditet til at øge deres serviceudgifter udover servicerammen. Begrundelsen for at medtage variabelen er som ovenfor, nemlig at kommunerne i forskelligt omfang forventes at have finansiering/likviditet til at udfylde deres serviceramme i budgetlægningen.

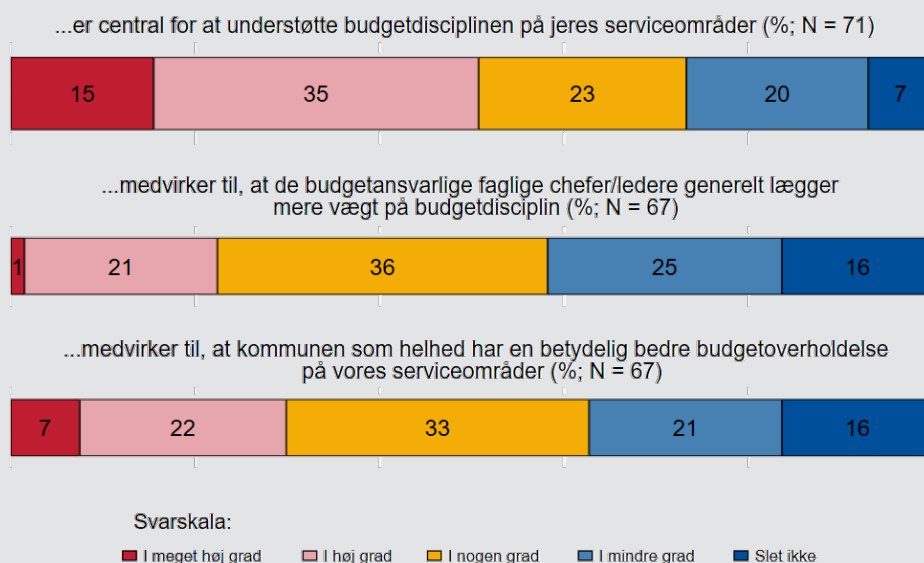
3.2 Mulig virkning 1: Truslen om sanktioner virker

Spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at en betydelig del af respondenterne oplever, at budgetlovsstyringen understøtter budgetdisciplinen i deres kommune. Figur 3.5 viser således, at halvdelen af kommunerne (51 %) oplever, at den statslige budgetlovsstyring i høj eller meget høj grad er central for at understøtte budgetdisciplinen på kommunens serviceområder. Til sammenligning oplever hver fjerde kommune (27 %), at budgetlovsstyringen i mindre grad eller slet ikke er central for budgetdisciplinen på deres serviceområder.

Figur 3.5 indikerer samtidig, at budgetlovsstyringen ikke er det eneste, der understøtter lokal budgetdisciplin. Der er fx stor forskel på, i hvilken grad kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen medvirker til, at kommunen som helhed har "betydelig" bedre budgetoverholdelse på serviceområdet. 30 % oplever dette i høj eller meget høj grad, mens 38 % i mindre grad eller slet ikke oplever dette.

Figur 3.5 Budgetlovsstyringens betydning for budgetdisciplin



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?" "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

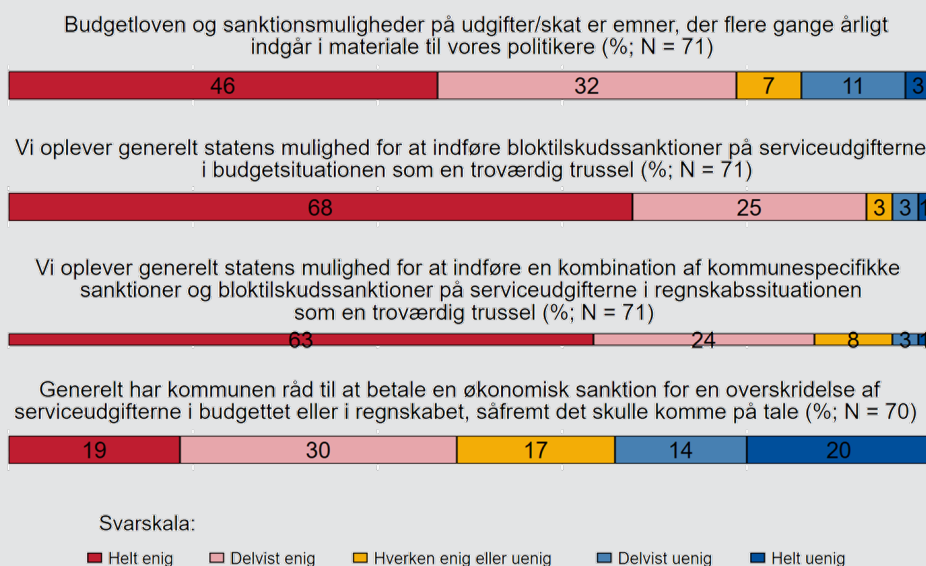
Supplerende undersøgelser viser, at kommunernes oplevelse af, om budgetlovsstyringen bidrager til kommunens budgetdisciplin, *ikke* synes relateret til de to undersøgte baggrundsvARIABLE – dvs. hverken likviditet, eller i hvilket omfang kommunen angiver at have finansiering udover servicrammen (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

Det kan overvejes, hvad der er virkningsmekanismen bag kommunernes oplevelse af øget budgetdisciplin som følge af budgetlovsstyringen. I denne sammenhæng er der spurgt der til, hvordan kommunerne opfatter de statslige sanktionsmuligheder. Svarene på disse spørgsmål fremgår af Figur 3.6.

Figur 3.6 viser, at muligheden for sanktioner på serviceudgifterne er noget, der jævnligt indgår i materiale til lokalpolitikerne, samt at "truslen" om sanktioner i både budgetsituation og regnskabssituation opleves som troværdig, selvom regeringen i praksis vil have et vist spillerum i forhold til en eventuel udmøntning af sanktioner i tilfælde af overskridelser³ (se afsnit 2.3).

³ Efter ordlyden i lovgivningen har regeringen særligt for de budgetterede udgifter et vist spillerum i forhold til en eventuel udmøntning af sanktioner, da sanktionsmuligheden i budgetsituationen her er formuleret som en "kan"-bestemmelse (se afsnit 2.3).

Figur 3.6 Sanktionernes rolle og troværdighed



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "Når du tænker på din kommune, hvor enig/uenig er du så i følgende?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

I forhold til oplevelsen af sanktioner er det værd at notere sig, at halvdelen af kommunerne (49 %) er helt eller delvist enige i, at de har råd til at betale en økonomisk sanktion på serviceudgifterne, såfremt sanktionen skulle blive udløst. Dette forhold er formentlig relateret til den relativt store likviditet i nogle kommuner, jf. Kapitel 2 (se også supplerende undersøgelser i Bilag 1, Bilagstabel 1.2 og Bilagsfigur 1.6).

På trods af, at halvdelen af kommunerne altså oplever, at de generelt har råd til at betale en økonomisk sanktion på serviceudgifterne, er der ikke klare tegn på, at dette har reduceret sanktionernes budgetdisciplinerende virkning. Kommunerne har således også de seneste år haft samlede mindreforbrug i forhold til de budgettede serviceudgifter (se Kapitel 2).

Interviewundersøgelsen

De gennemførte interviews supplerer og ligger generelt på linje med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Det er således gennemgående, at videnspersonerne skønner, at budgetlovsstyringen har og har haft en markant, forbedrende virkning på overholdelsen af egne budgetter og budgettering i overensstemmelse med de aftalte rammer. Tilbagemeldingerne fra interviewpersonerne er ret entydige med hensyn til budgetlovens forbedrende effekt på budgetoverholdelse.

I tillæg hertil peger flere interviewpersoner på den "disciplinerende" virkning, som budgetlovsstyringen kan have på kommunalbestyrelsens arbejde og udgiftsprioriteringer, idet der blandt kommunalbestyrelsens medlemmer kan opstå en ret fasttømret oplevelse af, at nogle eksternt givne udgiftslofter skal overholdes. Dele af den kommunale administration kan, ifølge videnspersonerne, være med til at understøtte en sådan oplevelse ved internt – over for lokalpolitikere og fagligt budgetansvarlige – at fremhæve budgetlovsstyringens rammer.

Der er dog også flere interviewpersoner, som lægger vægt på, at de store udgiftsoverskridelser i årene op til budgetlovsstyringens ikrafttræden i 2011 var udtryk for en midlertidig periode med særlig svære vilkår for kommunal økonomistyring. I årene efter strukturreformen skulle kommunerne således inkorporere nye opgaver og styringssystemer, og mange kommuner overtog også en række sociale institutioner fra de tidligere amter eller staten.⁴ En vis kaotisk tilstand i kommunaløkonomien kunne, ifølge flere interviewpersoner, herske i disse år. I tillæg hertil kan det, ifølge interviewpersonerne, have bidraget til overskridelserne, at der i de sammenlagte kommuner i årene efter 2007-strukturreformen kunne være en tendens til at implementere det højeste tidligere serviceniveau blandt de kommuner, som blev lagt sammen (også kaldt "højeste fællesnævner").

Dermed var den forbedring af budgetdisciplinen, der kunne iagttages efter 2011, ifølge flere videnspersoner, ikke kun et resultat af budgetlovsstyringen, men også udtryk for øvrige forhold – herunder at kommunerne løbende fik hånd om styringsudfordringer i kølvandet på strukturreformen. Flere interviewpersoner peger med andre ord på, at en del af de betydelige overskridelser af servicebudgetter og -aftaler før budgetlovsstyringen formentlig delvist var af særlig og midlertidig karakter.

Som opsamling på både spørgeskema- og interviewundersøgelsen kan det konkluderes, at budgetlovsstyringen generelt opleves at bidrage væsentligt til øget budgetdisciplin både tidligere og nu – om end dette ikke gælder alle kommuner. En årsag til dette er formentlig, at "truslen" om sanktioner på serviceudgifterne generelt opleves og italesættes som troværdig i kommunerne. Forbedringen af kommunernes budgetdisciplin i årene efter 2011 kan, ifølge flere interviewpersoner, dog ikke alene tilskrives budgetlovsstyringen, men også bl.a. at kommunerne løbende tilpasse sig de betydelige økonomiske styringsudfordringer, der opstod i kølvandet på 2007-strukturreformen.

⁴ De såkaldte "kan-institutioner", jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013, 144).

3.3 Mulig virkning 2: Risiko for tidsmæssig forvridning af forbrugsudgifterne

Spørgeskemaundersøgelsen

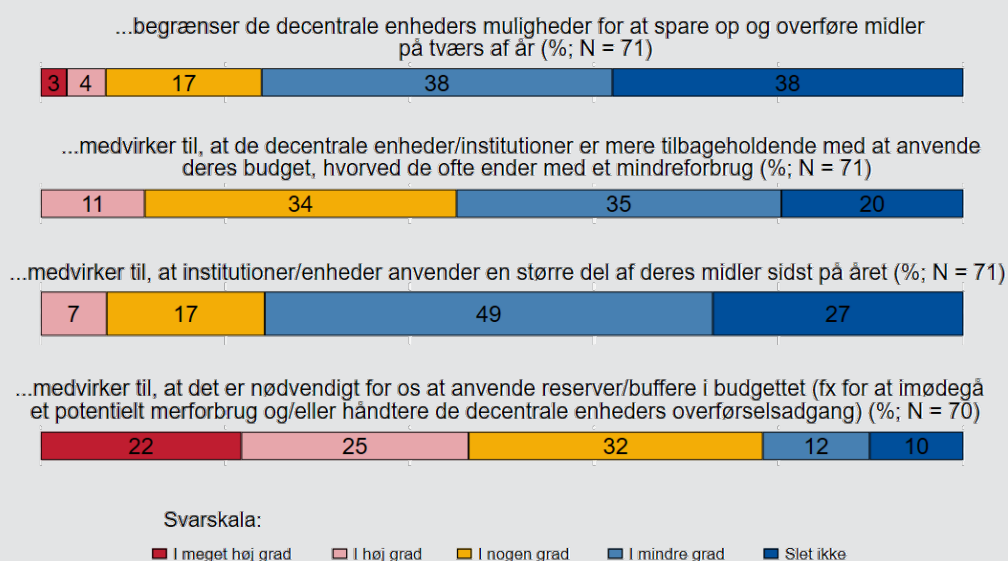
Som følge af budgetlovsstyringens 1-årige fokus kan der være risiko for en tidsmæssig forvridning af forbrugsudgifterne. Dette ikke mindst ved, at de decentrale enheder kan begrænses i mulighederne for opsparing og længeresigtet udgiftsplanlægning – hvilket fx kan udmønte sig i benzinafbrænding eller vedvarende mindre-forbrug grundet tilbageholdenhed med at anvende budgettet.

I det følgende fokuseres der på tidsmæssige forvridninger af serviceudgifterne, som primært omhandler kommunernes decentrale enheder. Andre mulige tidsmæssige forvridninger, som gælder bredere end de decentrale enheder, behandles under 'Mulig virkning 3' (i afsnit 3.4).

Figur 3.7 viser, at respondenterne generelt oplever, at budgetlovsstyringen i et relativt mindre omfang begrænser de decentrale enheders mulighed for at spare op og overføre mer-/mindreforbrug på tværs af år. Dette er givetvis relateret til, at langt hovedparten af kommunerne tillader, at de decentrale enheder, typisk inden for nogle rammer, kan overføre mer-/mindreforbrug mellem årene (jf. afsnit 3.1).

I forlængelse heraf mener de fleste kommuner (76 %) også, at budgetlovsstyringen i mindre grad eller slet ikke medvirker til, at de decentrale enheder anvender en større del af deres midler sidst på året, end de ville uden budgetlovsstyringen. Til sammenligning er der lidt flere respondenter, som oplever, at budgetlovsstyringen medvirker til, at de decentrale er mere tilbageholdende med at anvende deres budget og derfor ofte kan slutte året med et mindreforbrug – 45 % oplever dette i nogen eller høj grad.

Figur 3.7 Budgetlovsstyringens betydning for decentrale enheder



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Generelt angiver mange kommuner, jf. også de gennemførte interviews, at måden, hvorpå de inden for budgetlovens rammer understøtter de decentrale enheders overførselsadgang, er ved at budgetlægge med en generel reserve/buffer (se også Bilag 1, Bilagsfigur 1.1). Denne budgetreserve kan både anvendes til at håndtere de decentrale enheders overførselsadgang og til at afbøde eventuelle merforbrug på fagområderne. Figur 3.7 viser i den sammenhæng, at halvdelen af kommunerne (46 %) oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad medvirker til, at kommunen anvender reserver/buffere i budgettet, mens 22 % af kommunerne i mindre grad eller slet ikke oplever dette.

Supplerende undersøgelser viser, at oplevelsen, af om budgetlovsstyringen påvirker de decentrale enheders manøvre muligheder og adfærd, er relateret til de to undersøgte baggrundsvariable. Der er således en tendens til, at kommuner, der har relativt rigelig likviditet og finansiering udover servicrammen, i højere grad oplever, at budgetlovsstyringen medvirker til tilbageholdenhed og ikke planlagte mindreforbrug for de decentrale enheder (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

Interviewundersøgelsen

De gennemførte interviews supplerer og ligger generelt på linje med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

Videnspersonerne oplever således en udpræget brug af den etablerede adgang til at afsætte reserver i budgettet på op til 1 % – og nogle gange i praksis mere. Hensigten med reserverne er at undgå pludselige opbremsninger i budgettets realisering gennem året, når der konstateres merforbrug på nogle områder, samt at håndtere de decentrale institutioners overførselsadgang. En følge af servicerammerne og sanktionernes 1-årige fokus kan ifølge flere videnspersoner være en uheldig "stop-go"-økonomi, men her er oplevelsen altså, at reserverne kan være en måde at håndtere dette på.

En følgevirkning af den udbredte praksis med at anvende buffere/reserver på serviceområdet er dog, ifølge flere interviewpersoner, at det kan føre til en tendens til kommunale mindreforbrug. Nogle interviewpersoner fortæller således, at de normalt ikke bruger hele reserven/bufferen, men benytter den netop som en form for buffer, der ofte ikke bliver nødvendig at anvende fuldt ud. En interviewperson udtrykker det sådan, at man "standser før hjtænderne", altså lader "budgetvognen" holde lidt sikkerhedsafstand.

Med sammenhæng hertil påpeger flere interviewpersoner, at de samlede kommunale mindreforbrug synes at være relativt vedvarende frem til i dag, hvilket interviewpersonerne bl.a. tilskriver den fortsatte kommunale praksis med at afsætte reserver/buffere på serviceområdet.

Som opsamling på spørgeskema- og interviewundersøgelsen er det samlede billede, at flertallet af kommuner oplever, at budgetlovsstyringen i relativt mindre omfang begrænser de decentrale enheders muligheder for at overføre midler på tværs af år, herunder at forekomsten af benzinafbrænding ikke opleves som en meget markant udfordring. Dette kan forklares med, at hovedparten af kommunerne har ordninger, hvor de decentrale enheder, dog inden for nogle rammer, har overførselsadgang – i en del kommuner håndteret ved at budgettere med reserver hertil.

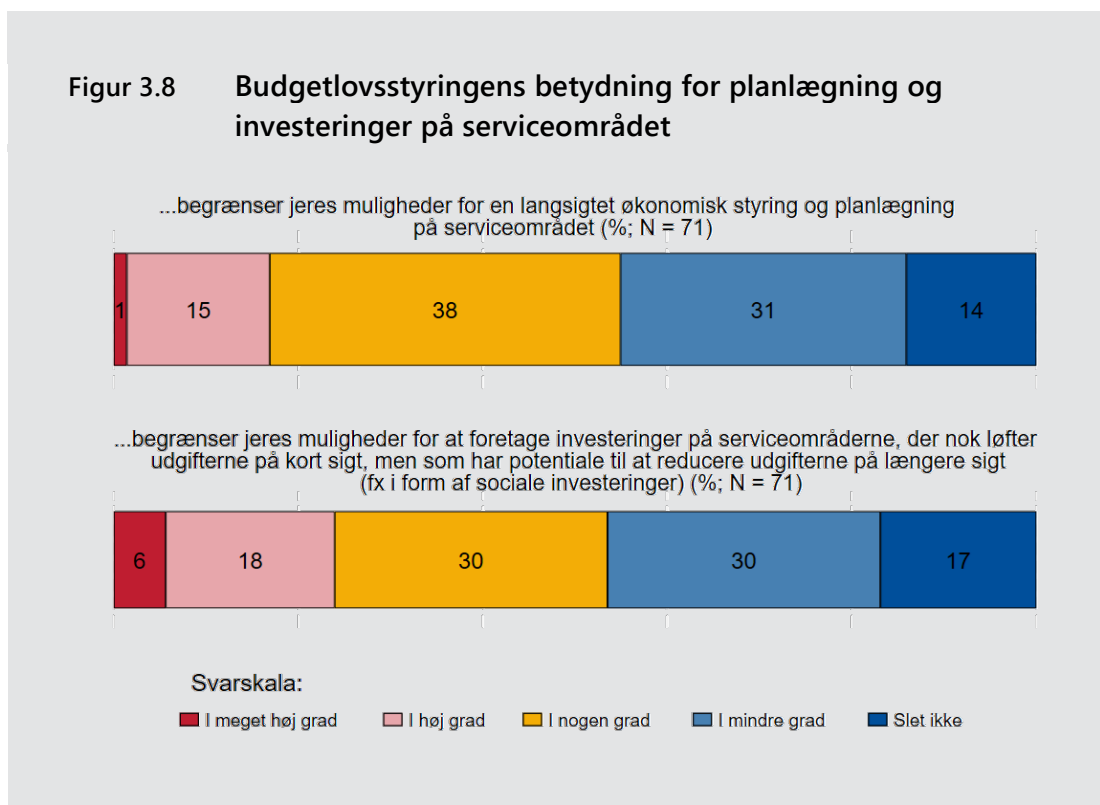
3.4 Mulig virkning 3: Risiko for kort tidshorisont og tilbageholdenhed med investeringer på serviceområdet

Spørgeskemaundersøgelsen

Investeringer på serviceområdet

Investeringstankegangen bygger på muligheden for at afholde nogle udgifter på et relativt tidligt tidspunkt mod at opnå positive effekter eller besparelser senere. Da sådanne effekter og besparelser i budgetlovsstyringen ikke forlods kan modregnes i de aktuelle udgifter, kan investeringer blive vanskeligere at realisere sammenlignet med en situation uden budgetlovsstyring.

Figur 3.8 viser, at 17 % af kommunerne i høj eller meget høj grad oplever, at budgetlovsstyringen begrænser kommunens muligheder for en langsigtet økonomisk styring og planlægning på serviceområdet, mens 38 % i nogen grad oplever dette.



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktioner) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Figur 3.8 viser derudover, at en fjerdedel af kommunerne (24 %) i høj eller meget høj grad oplever, at budgetlovsstyringen begrænser kommunens muligheder for at foretage investeringer på serviceområdet. Hertil kommer, at yderligere 30 % mener, at dette i nogen grad er tilfældet. Det er omvendt halvdelen af kommunerne (47 %), som i mindre grad eller slet ikke oplever en sådan begrænsning på muligheden for at foretage investeringer på serviceområdet.

Tidshorisonten i opbremsninger og besparelser

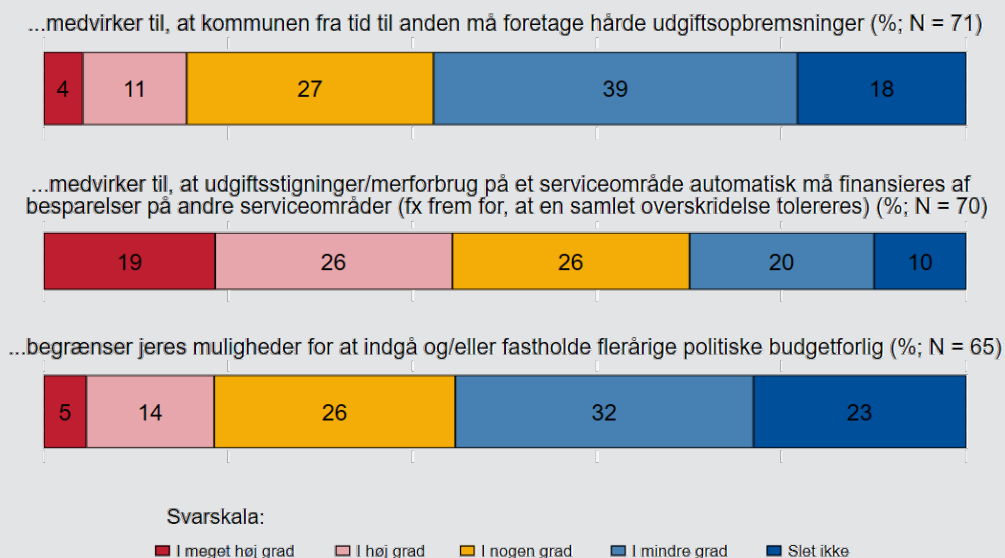
I relation til ovenstående kan budgetlovsstyringen også påvirke tidshorisonten i kommunernes økonomiske styring på anden vis end ved at begrænse planlægning og investeringer på serviceområdet. Budgetlovsstyringen kan således potentielt øge forekomsten af udgiftsopbremsninger inden for budgetåret og bidrage til en øget automatik i prioriteringer, hvor merforbrug på et serviceområde mere eller mindre automatisk må finansieres af besparelser på andre serviceområder. Figur 3.9 belyser dette tema.

Figur 3.9 viser, at en mindre del af kommunerne (15 %) oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad medvirker til, at kommunen engang imellem må gennemføre hårde udgiftsopbremsninger. Hertil kommer, at 27 % mener, at dette kan være tilfældet i nogen grad. 6 ud af 10 kommuner (57 %) oplever i mindre grad eller slet ikke, at budgetlovsstyringen medvirker til hårde udgiftsopbremsninger. Disse svar kan nærliggende igen ses i forbindelse med kommunernes udbredte anvendelse af reserver/buffere, som netop kan anvendes til at afbøde merforbrug på specifikke fagområder.

Figur 3.9 viser endvidere, at knap halvdelen (44 %) af kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad medvirker til, at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde automatisk finansieres af besparelser på andre serviceområder. 30 % oplever dette i mindre grad eller slet ikke. At knap halvdelen af kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen i (meget) høj grad bidrager til en sådan "automatik", kan, jf. de gennemførte interviews, være relateret til, at kommunen i praksis kan opleve sig begrænset i mulighederne for at tillade en budgetoverskridelse i et enkelt år – grundet regnskabssanktionen, der gælder for de enkelte år.

Figur 3.9 viser endelig, at en femtedel af respondenterne (18 %) oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad begrænser kommunens muligheder for at anvende og fastholde flerårige budgetforlig. Omvendt er det lidt mere end halvdelen (55 %) af kommunerne, som i mindre grad eller slet ikke oplever en sådan begrænsning på mulighederne for flerårige budgetforlig. Det kan sammenholdes med, at ca. 1 ud af 4 kommuner anvendte flerårige budgetforlig i sidste valgperiode (2022-2025), jf. afsnit 3.1.

Figur 3.9 Budgetlovsstyringens betydning for tidshorisont og automatik i besparelser



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Supplerende undersøgelser viser, at kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens betydning for tidshorisont og investeringsmuligheder på serviceområdet er statistisk relateret til de undersøgte baggrundsvariable. Der er således tendens til, at kommuner med relativ rigelig likviditet/finansiering i højere grad oplever, at budgetlovsstyringen begrænser investeringer og en langsigtet økonomisk styring på serviceområdet samt kan vanskeliggøre flerårige budgetforlig (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2 samt Bilagsfigur 1.2 og Bilagsfigur 1.4).

Interviewundersøgelsen

De gennemførte interviews med videnspersonerne bidrager til at uddybe resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

Flere af svarpersonerne påpeger således, at der med budgetlovsstyringen kan være en tendens til at prioritere det kortere sigte frem for længevarende dispositioner. Flere interviewpersoner fremhæver dog, at dette er mest tydeligt for de fysiske anlægsinvesteringer. Dette forklares bl.a. med, at kommunerne, uagtet budgetlovsstyringen, kan være tilbageholdende med meget store og ofte varige driftsinvesteringer, idet disse kan virke udgiftsdrivende, mens de ønskede effekter/besparelser over tid kan være usikre.

Ifølge flere interviewpersoner kan problematikken med undertrykte investeringer også i nogen grad registreres på serviceområdet. Som eksempel nævner en interviewperson bl.a. "Sverigesmodellen" på det specialiserede børne- og familieområde, hvor kommunen kan være begrænset i mulighederne for at investere i et øget antal sagsbehandlere (for at opnå et lavere sagstal), hvilket på længere sigt evt. kan forbedre de faglige resultater og give lavere udgifter for kommunen. Et andet eksempel på serviceområdet er mulighed for utilstrækkelige investeringer i forebyggelse og rehabilitering på det kommunale ældre- og sundhedsområde.

Endelig giver nogle interviewpersoner udtryk for, at budgetlovsstyringen indirekte kan medvirke til, at merforbrug på et serviceområde mere eller mindre direkte må finansieres af besparelser på andre serviceområder. Det nævnes i den forbindelse, at det kan være u hensigtsmæssigt, hvis en budgetoverskridelse på det specialiserede område fører til gentagne besparelser på almenområdet.

Som opsamling på både spørgeskema- og interviewundersøgelsen er det samlede billede, at omtrent en fjerdedel af kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad begrænser mulighederne for at foretage investeringer på serviceområdet, mens knap halvdelen ikke i nævneværdigt omfang oplever en sådan begrænsning.

Det er derudover knap halvdelen af kommunerne, der i høj eller meget høj grad oplever, at budgetlovsstyringen medvirker til en øget automatik i udgiftsprioriteringerne på serviceområdet – forstået på den måde, at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde automatisk medfører besparelser på andre serviceområder. Dette er formentlig relateret til de oplevede begrænsninger på udgifts- og skattefastsættelsen (jf. 'Mulig virkning 5' i afsnit 3.6), hvor den enkelte kommune i praksis kan opleve begrænsede muligheder for at hæve deres samlede serviceudgifter, herunder at acceptere en overskridelse af servicebudgettet på kort sigt. Det skal nævnes, jf. de gennemførte interviews, at kommunerne gør brug af reserver/buffere som en måde (delvist) at afbøde "automatikken" på.

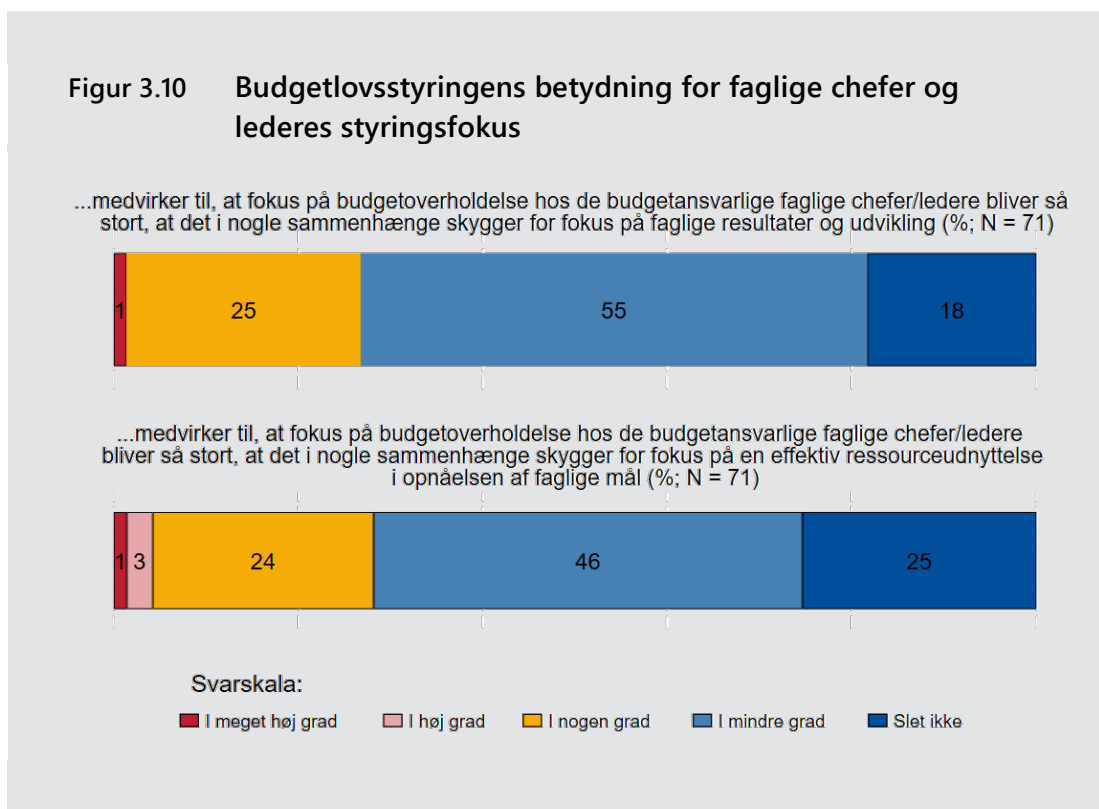
Endelig fremgår det, at kommuner, der har relativt rigelig likviditet/finansiering, er mere tilbøjelige til at opleve, at budgetlovsstyringen dels begrænser investeringerne på serviceområdet og dels medvirker til, at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde "automatisk" må finansieres af besparelser på andre serviceområder.

3.5 Mulig virkning 4: Risiko for forskydning af opmærksomhed fra faglig kvalitet og produktivitet til budgetoverholdelse

Spørgeskemaundersøgelsen

Tidligere undersøgelser har fremhævet, at budgetlovsstyringen kan medføre en risiko for, at kommunerne, herunder særligt de budgetansvarlige faglige chefer og ledere, fokuserer så meget på budgetoverholdelse, at det kan ske på bekostning af fokus på kvalitet og produktivitet. Dette emne belyses i Figur 3.10.

Figur 3.10 viser her, at mere end 7 ud af 10 kommuner (hhv. 73 % og 72 %) oplever, at budgetlovsstyringen i mindre grad eller slet ikke medvirker til, at de faglige chefer/ledere fokuserer så meget på budgetoverholdelse, at det kan skygge for fokus på hhv. faglige resultater og effektiv ressourceudnyttelse. Det er omvendt mindre end 5 % af kommunerne (hhv. 1 % og 4 %), som i høj grad eller meget høj grad oplever en sådan mulige forskydning af de faglige chefers/lederes styringsfokus. Hver fjerde respondent oplever i nogen grad en forskydning af styringsfokus væk fra faglige resultater og effektiv ressourceudnyttelse.



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Supplerende undersøgelser viser, at kommunernes oplevelse af, om budgetlovsstyringen påvirker de faglige chefers/lederes styringsfokus *ikke* er relateret til de to primære baggrundsvariable – dvs. hverken likviditet, eller i hvilket omfang kommunen har likviditet/finansiering udover servicerammen (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

Interviewundersøgelsen

Indsigterne fra de gennemførte interviews med videnspersonerne er generelt på linje med spørgeskemaundersøgelsen. Det er således ikke en meget udbredt opfattelse blandt interviewpersonerne, at budgetlovsstyringen på afgørende vis skygger for de faglige chefer og leders fokus på faglige resultater og produktivitet.

I den sammenhæng nævner flere interviewpersoner igen, at de decentrale enheder jo har en overførselsadgang, der bl.a. kan bidrage til, at de budgetansvarlige faglige ledere kan styre mere langsigtet både fagligt og økonomisk.

I relation til temaet om en mulig forskydning af styringsfokus bør det dog som en metodisk pointe fremhæves, at både spørgeskema- og interviewundersøgelsen baserer sig på input fra andre end de faglige chefer/ledere selv, særligt kommunaldirektører og økonomidirektører/økonomichefer. De faglige chefer og ledere i kommunerne kunne således have en anden oplevelse af budgetlovsstyringens betydning for deres styringsfokus, herunder hvordan de i praksis agerer under lokale regler for de decentrale enheders overførselsadgang.

3.6 Mulig virkning 5: Risiko for svækkede muligheder for lokal stillingtagen til udgifts- og skatteniveau

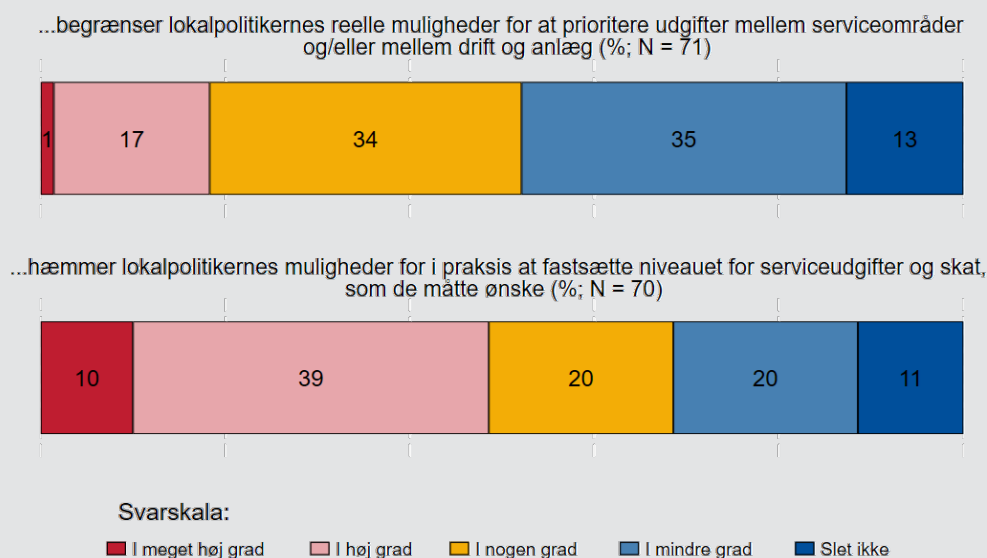
Spørgeskemaundersøgelsen

Der er også spurgt til en mulig konflikt mellem, på den ene side, de enkelte kommuners muligheder for at tilpasse udgifter og skat til lokale forhold og, på den anden side, den i praksis udførte styring under budgetlovsstyringen. Ganske vist gælder udgiftsloftet og den maksimale serviceramme for kommunerne under ét, men en forudsætning for overholdelse er naturligvis, at summen af kommunernes dispositioner holdes under serviceloftet, hvilket igen tilskynder til en koordinering mellem kommunerne.

Figur 3.11 viser, hvordan kommunerne oplever lokalpolitikernes økonomiske frihedsgrader under disse styringsrammer. Det fremgår, at halvdelen af kommunerne

(49 %) oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte det ønskede niveau for serviceudgifter og skat. 3 ud af 10 kommuner (31 %) oplever omvendt, at dette i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

Figur 3.11 Budgetlovsstyringens betydning for lokal stillingtagen til udgifter og skat



Anm.: Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

I forhold til lokalpolitikernes muligheder for at prioritere udgifter mellem serviceområder og/eller mellem drift og anlæg oplever 2 ud af 10 kommuner (18 %), at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad begrænser lokalpolitikernes reelle muligheder for at foretage sådanne udgiftsprioriteringer. Hertil kommer, at en tredjedel (34 %) oplever, at dette i nogen grad er tilfældet. Halvdelen af kommunerne (48 %) oplever i mindre grad eller slet ikke en sådan begrænsning af lokalpolitikernes muligheder for at prioritere udgifter mellem serviceområder og/eller mellem drift og anlæg.

Supplerende undersøgelser viser, at oplevelsen, af om budgetlovsstyringen påvirker lokalpolitikernes handlerum, *ikke* er relateret til de to undersøgte baggrundsvariable – dvs. hverken likviditet, eller i hvilket omfang kommunen angiver at have likviditet/finansiering udover servicrammen (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

Interviewundersøgelsen

Indsigterne fra de gennemførte interviews med videnspersonerne ligger på linje med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Således oplever videnspersonerne generelt, at budgetlovsstyringen, som den implementeres, til en vis grad begrænser kommunernes selvstyre. Dette gælder på såvel udgifts- som skattesiden.

Blandt interviewpersonerne opleves generelt (dog med variationer på tværs af videnspersonerne), at budgetlovsstyringen har bidraget til, at kommunen i dag i praksis har mindre frihed til selv at fastsætte niveauet for sine serviceudgifter og skat. Det nævnes også, at afledte diskussioner om kommunens samlede udgifts- og skatteniveau er kommet til at fylde mindre i kommunen, herunder i kommunalbestyrelsen.

Flere videnspersoner påpeger, at oplevelsen af de reducerede lokalpolitiske frihedsgrader er knyttet til implementeringen af udgiftsrammerne, dvs. i oversættelsen, fra hvad der gælder den samlede kommunale økonomi, og hvilke rammer der handles efter i de enkelte kommuner. I hvilken grad denne oplevelse gør sig gældende i den enkelte kommune, afhænger dog, ifølge interviewene, i høj grad af kommunens situation, hvor nogle kommuner har svært ved at finansiere servicerammen, mens andre i praksis nok vil opfatte servicerammen som begrænsende for deres handlerum.

Flere interviewpersoner peger i den sammenhæng på, at den tekniske fordeling af servicerammerne, der opgøres på baggrund af sidste års budget, kan bidrage til en vis træghed og "fastlåsnings", hvor de enkelte kommuners servicebudgetter og udgiftsbehov tilpasser sig hinanden mindre fleksibelt, end de ellers kunne gøre. Det kan, ifølge nogle interviews, være relateret til, at kommunerne kan agere strategisk i koordineringen med hinanden, fx ved at være tilbageholdende med at budgettere væsentligt lavere end deres serviceramme, således at deres tekniske ramme ikke reduceres relativt året efter.

En interviewperson henleder dog også opmærksomheden på, at de servicerammer, der følger af budgetlovsstyringen, netop gælder for kommunerne som helhed og derfor indeholder en indbygget fleksibilitet, idet merforbrug for én kommune kan modgås af mindreforbrug hos en anden.

I relation til ovenstående oplevede begrænsninger på de kommunale frihedsgrader på udgifts- og skattesiden bemærker flere videnspersoner, at dette også medvirker til likviditetsopbygningen i kommunerne. Det skyldes, ifølge interviewene, at flere kommuner ikke har mulighed for at øge serviceudgifterne og/eller kan være tilbageholdende med at sænke skatterne, selvom de har råd til det. Opbygningen af kasseopbygningerne kan, ifølge nogle interviewpersoner, igen vanskeliggøre kommunikationen med kommunens borgere, da det kan være vanskeligt at forklare borgerne,

hvorfor kassebeholdningen ikke nødvendigvis kan omsættes til fx at øge serviceudgifterne, sænke skatter eller undgå nødvendigheden af eventuelle besparelser.

Som opsamling på både spørgeskema- og interviewundersøgelsen er det samlede billede med andre ord, at omtrent halvdelen af kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte det ønskede niveau for serviceudgifter og skat. Ifølge interviewpersonerne hænger dette sammen med, at budgetlovsstyringen, sådan som den implementeres i koordineringen mellem kommunerne, kan medvirke til at begrænse den enkelte kommunes frihedsgrader i forhold til at fastsætte niveauet for udgifter og skat.

4 Kommunernes vurdering af mulige ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen

I forrige kapitel belyste vi kommunernes oplevelse af virkningerne af budgetlovsstyringen. I det følgende belyses den anden del af undersøgelsen, som vedrører, hvilke ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen (hvis nogen) kommunerne vurderer vil kunne forbedre deres styringsmuligheder i relation til at indfri faglige mål inden for de afsatte ressourcer.

I det følgende gennemgås først resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, hvorefter der suppleres med indsigter fra interviewundersøgelsen.

Som et generelt metodisk forbehold, gældende både spørgeskema- og interviewundersøgelsen, bør det nævnes, at der ved at stille et spørgsmål om alternativer til den eksisterende styring kan opstå en vis skævhed, idet respondenterne derved tilskyndes til at acceptere en præmis om, at budgetlovsstyringen så at sige "nemt" kan justeres, ændres eller afskaffes. Risikoen for dette er i surveyen søgt imødegået ved at give svarmuligheder, der vedrører en vurdering af, om de opstillede ændringer/justeringer vil udgøre en forbedring eller en forværring af kommunens styringsmuligheder. I interviewene er videnspersonerne tilsvarende spurgt ind til både mulige fordele og ulemper ved at ændre/justere den eksisterende styringsmodel.

4.1 Spørgeskemaundersøgelsen: Vurdering af mulige ændringer eller justeringer

I surveyen er kommunerne spurgt til, i hvilket omfang de vurderer, at en række hypotetiske ændringer/justeringer af den nuværende budgetlovsstyring vil forbedre eller forværre kommunens muligheder for at indfri deres faglige mål. Spørgsmålsformuleringen var:

Ifølge din vurdering, ville følgende forslag til ændringer/justeringer af den nuværende statslige styringsmodel med budgetlov og sanktioner samlet set forbedre eller forværre jeres styringsmuligheder i relation til at indfri jeres faglige mål inden for de afsatte ressourcer?

De opstillede alternativer i surveyen er herunder opdelt mellem forslag, som har karakter af relativt markante *ændringer*, samt forslag, der udgør større eller mindre *justeringer* af den eksisterende budgetlovsstyring.

Kommunernes vurdering af mulighederne for grundlæggende ændringer

Figur 4.1 viser respondenternes vurdering af de fire forslag, som udgør en relativ markant ændring af den nuværende budgetlovsstyring, idet kommunerne enten skrives helt ud af budgetloven, eller at (udvalgte) sanktionsbestemmelser fjernes.

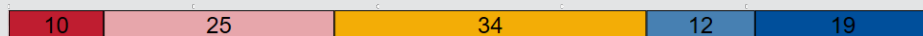
Af figuren fremgår det, at omtrent lige mange kommuner vurderer, at det vil udgøre en forbedring (35 %) hhv. en forværring (31 %) helt at skrive kommunerne ud af budgetlovsstyringen. Et lignende billede tegner sig for holdningen til at fjerne sanktionsbestemmelserne for serviceudgifter og skat, hvor 43 % anser en sådan ændring som en forbedring af kommunens styringsmuligheder, mens 35 % anser det som en forværring.

Respondenterne har dernæst angivet holdningen til at fjerne sanktionsbestemmelserne på serviceudgifterne (men ikke på skattesiden). Her vurderer ca. en tredjedel en sådan fjernelse af sanktioner på serviceudgifterne som en forbedring (34 %), mens en anden tredjedel vurderer det som en forværring (36 %).

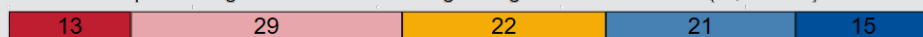
Til sammenligning nyder forslaget om at fjerne sanktionsbestemmelserne på skattesiden (men ikke udgiftssiden) lidt større opbakning, idet 4 ud af 10 kommuner (40 %) vurderer, at dette vil udgøre en forbedring. En femtedel (25 %) vurderer omvendt, at en fjernelse af skattesanktioner samlet set vil udgøre en forværring af kommunens styringsmuligheder.

Figur 4.1 Kommunernes vurdering af en række mulige ændringer af budgetlovsstyringen

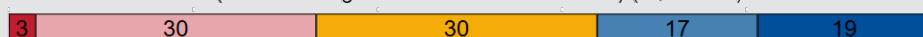
Helt skrive kommunerne ud af budgetloven og igen basere den overordnede styring af kommunerne på andre styringsmidler (via indtægtsregulering, via likviditet, via teksten i økonomiaftaler mv.) (%; N = 68)



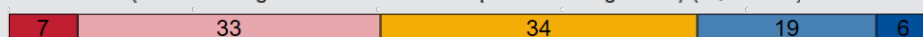
Fjerne sanktionsbestemmelser på serviceudgifter og skat, således at styringen primært hvilede på de årlige økonomiaftalers udgifts- og skatterammer mv. (%; N = 68)



Fjerne sanktionsbestemmelserne på serviceudgifterne (men samtidig bevare skattesanktioner) (%; N = 69)



Fjerne sanktionsbestemmelserne på skat (men samtidig bevare sanktioner på serviceudgifterne) (%; N = 67)



Svarskala:

Stor forbedring Mindre forbedring Hverken eller Mindre forværring Stor forværring

Anm.: Figurens udsagn indgik i et batteri med følgende introduktionstekst: "Ifølge din vurdering, ville følgende forslag til ændringer/justeringer af den nuværende statslige styringsmodel med budgetlov og sanktioner samlet set forbedre eller forværre jeres styringsmuligheder i relation til at indfri jeres faglige mål inden for de afsatte ressourcer?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Kommunernes vurdering af muligheden for større eller mindre justeringer

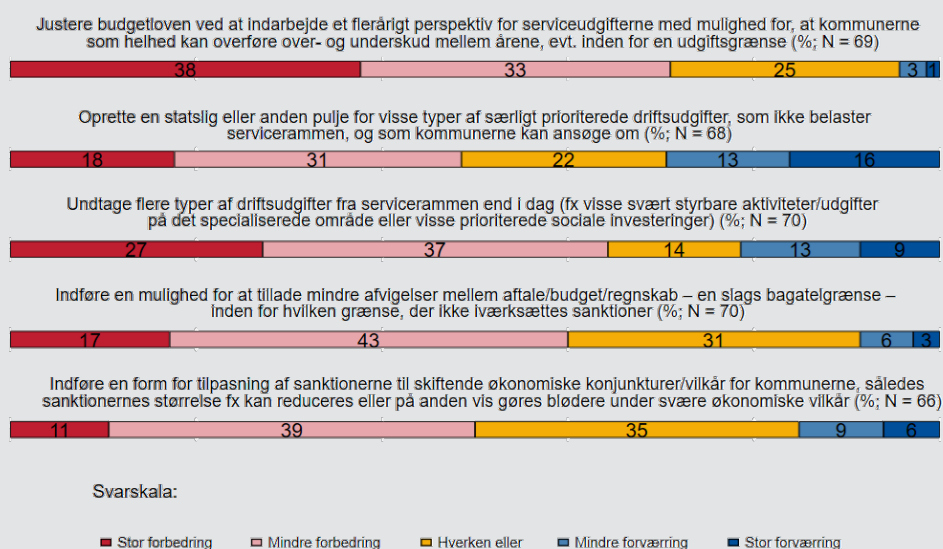
Respondenternes holdning til større eller mindre justeringer af budgetlovsstyringen fremgår af Figur 4.2. Figuren viser, at der – i modsætning til forslag om mere grundlæggende ændringer af budgetlovsstyringen – generelt er et flertal af kommuner, der vurderer, at forskellige af de nævnte justeringer samlet set vil forbedre kommunens styringsmuligheder.

Den justering af budgetlovsstyringen, der har størst opbakning hos respondenterne, er en forlængelse af tidshorisonten. 7 ud af 10 kommuner (71 %) vurderer således, at det samlet set vil udgøre en forbedring, hvis der indgik et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for, at kommunerne som helhed kunne overføre over- og underskud mellem årene uden at blive sanktioneret (evt. inden for en udgiftsgrænse).

En anden mulighed, der nyder nogen opbakning blandt svar-kommunerne, er at undtage flere udgiftsområder fra budgetlovsstyringen. Dette er allerede tilfældet i dag for overførselsudgifter i form af det såkaldte budgetgaranterede område.

Konkret angiver 64 % af kommunerne således, at det vil udgøre en forbedring, hvis flere typer af driftsudgifter end i dag blev undtaget fra servicerammen, fx i form af områder, der opleves som svært styrbare, eller visse prioriterede sociale investeringer. En femtedel af kommunerne (21 %) vurderer, at en sådan justering af budgetlovsstyringen vil forværre kommunens styringsmuligheder.

Figur 4.2 Kommunernes vurdering af en række mulige justeringer af budgetlovsstyringen



Anm.: Figurens udsagn indgik i et batteri med følgende introduktionstekst: "Ifølge din vurdering, ville følgende forslag til ændringer/justeringer af den nuværende statslige styringsmodel med budgetlov og sanktioner samlet set forbedre eller forværre jeres styringsmuligheder i relation til at indfri jeres faglige mål inden for de afsatte ressourcer?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

En tredje justering, der nyder nogen opbakning, er indførslen af en form for bagatelgrænse, hvorved forholdsvis små samlede overskridelser for kommunerne ikke vil blive sanktioneret. 6 ud af 10 kommuner (60 %) vurderer, at et sådant forslag samlet set vil forbedre deres styringsmuligheder.

Endelig er det halvdelen af respondenterne (50 %), som vurderer, at det ville udgøre en forbedring af kommunens styringsmuligheder, hvis man tilpassede sanktionernes størrelse til skiftende økonomiske konjunkturer/vilkår for kommunerne.

Supplerende undersøgelser viser, at kommunernes vurdering af de opstillede alternativer til den nuværende budgetlovsstyring ikke generelt er relateret til de to undersøgte baggrundsvariable – dvs. hverken likviditet, eller i hvilket omfang kommunen angiver at have finansiering udover servicerammen (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

4.2 Interviewundersøgelsen: Vurdering af mulige ændringer eller justeringer

Videnspersonernes vurdering, af hvorvidt det samlet set vil udgøre end forbedring eller forværring at ændre/justere den nuværende budgetlovsstyring, varierer ganske meget mellem de interviewede videnspersoner. Ligeledes er der forskel på, hvor meget de enkelte videnspersoner lægger vægt på vigtigheden af andre statslige styringsinstrumenter og finansieringssystemer, der også påvirker kommunernes økonomiske styring og handlerum, herunder fx udligningssiden og intensiteten af sektorreguleringen.

Når det kommer til budgetlovsstyringen, ser nogle interviewpersoner relativt positivt på mulighederne for større eller mindre ændringer/justeringer af den nuværende styringsmodel, mens andre oplever et mindre behov for ændringer/justeringer. Dette synes bl.a. at afspejle, at nogle videnspersoner oplever budgetlovsstyringen som en hjælp i kommunens interne økonomistyring. Andre videnspersoner synes omvendt at vurdere, at der kan være fordele ved at ændre/justere budgetlovsstyringen, idet disse interviewpersoner i højere grad tager udgangspunkt i (de uønskede) følgevirkninger af styringsmodellen. Disse følgevirkninger vedrører særligt oplevede begrænsninger på kommunernes muligheder for lokal stillingtagen til udgifts- og skatteniveau samt muligheden for, at kommunerne kan styre deres økonomi med en længere tidshorisont.

Nogle videnspersoner er forbeholdne over for at lave meget grundlæggende ændringer af den nuværende styringsmodel med henvisning til, at dette kan slække på kommunernes budgetdisciplin. Det påpeges i den sammenhæng, at den kommunale likviditetsopbygning faktisk har bidraget til en øget oplevet nødvendighed af budgetlovsstyringen, idet en eventuel realisering af kommunernes likviditet kan være makroøkonomisk uforsvarlig. Nogle interviewpersoner nævner, at såfremt kommunerne igen i højere grad får den finansielle begrænsning ind i deres økonomiske styring, så ville der ikke være samme behov for budgetlovsstyringen.

Et overordnet tema, som interviewpersonerne berører på trods af deres forskellige syn på hensigtsmæssigheden af budgetlovsstyringen, er mulighederne for på forskellig vis at øge flerårighed og fleksibilitet i den nuværende styringsmodel. Dette særligt med henblik på at udvide tidshorisonten i kommunernes økonomiske styring og at øge den enkelte kommunes frihedsgrader i forhold til at fastsætte niveauet for udgifter og skat.

Under dette punkt diskuterer flere interviewpersoner for det første muligheden for, at den enkelte kommune – eller kommunerne som helhed – kan overføre overskud/underskud mellem årene. Nogle videnspersoner peger i den sammenhæng på

en mulighed for at lave 2-årige økonomiaftaler mellem staten og kommunerne, hvilket ifølge nogle interviewpersoner kan anspore til mere langsigtet økonomisk styring internt i kommunerne. Nogle interviewpersoner bemærker dog hertil, at økonomiaftalerne langt fra er det eneste, som påvirker tidshorizonten i kommunernes økonomiske styring, og at det ikke er givet, at hverken lands- eller lokalpolitikkerne kan fastholde et flerårigt sigte, når det kommer til stykket.

I forhold til muligheden for en mere langsigtet styring omtaler flere videnspersoner også mulighederne for variationer af såkaldte frit lejde-ordninger. Hermed menes ordninger, hvor kommuner, der går under sine rammer, fx ved skattesænkninger eller mindreforbrug på serviceudgifterne, får et frit lejde til at sætte udgifter eller skat op i et senere år. En interviewperson omtaler en sådan ordning som et slags "green card". En frit lejde-ordning kendes allerede på skattesiden, hvor en kommune, som har sat skatten ned, har fået mulighed for at hæve skatten senere uden sanktionskonsekvenser. En sådan ordning kunne altså ifølge nogle interviewpersoner overvejes for serviceudgifterne også. Det nævnes, at en eventuel frit lejde-ordning for serviceudgifterne, hvor uforbrugte midler kan anvendes i senere år, enten kunne opgøres og udmøntes for den enkelte kommune og/eller for kommunerne samlet.

I relation til en sådan mulighed for flerårige ordninger for serviceudgifterne bemærker nogle interviewpersoner, at der nok vil være en vis statslig administration forbundet hermed. Dertil kommer, at flere interviewpersoner peger på, at eventuelle ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen i alle tilfælde bør ske under hensyntagen til, at troværdigheden af systemet ikke svækkes. Eksempelvis nævner en interviewperson, at troværdigheden af systemet potentielt kan udfordres, hvis kommunerne overfører (evt. gentage) store merforbrug til afvikling i fremtidige år.

Muligheden for at undtage flere serviceområder for budgetloven diskuteres også af videnspersonerne. Det nævnes i den forbindelse, at det kan overvejes at holde flere indsatser/områder (helt eller delvist) ude af servicerammen end i dag. Dette fx ud fra et ønske om at stimulere til bestemte investeringer på serviceområdet, fx sociale investeringer, hvor der findes en velunderbygget business case, og/eller at undgå, at områder med vedvarende udgiftsvækst/merforbrug indskrænker prioriteringsmuligheder på andre serviceområder. Flere interviewpersoner bemærker hertil, at sådanne undtagelser af flere udgiftsområder fra servicerammen dog kan indebære en risiko for kassetækning, dvs. at kommunen forsøger at kategorisere flere udgifter under de undtagne områder.

Nogle videnspersoner peger endelig på, at det kan være en mulighed helt at afskaffe skattesanktionen eller i det mindste tilføre den kommunale skattefastsættelse øgede fleksibilitetsmuligheder. Dette er, ifølge nogle interviewpersoner, blevet mere oplagt i lyset af, at en del kommuner i dag har relativ rigelig finansiering/likviditet.

Som opsamling på både spørgeskema- og interviewundersøgelsen er det samlede billede, at der omtrent er lige mange kommuner, som mener, det vil udgøre en forbedring hhv. en forværring helt at droppe budgetlovsstyringen eller at fjerne sanktionsbestemmelserne på serviceudgifter og skat. Til sammenligning er der betydeligt større opbakning blandt kommunerne til muligheden for at justere i styringsmodellen. 7 ud af 10 kommuner vurderer fx, at det samlet vil udgøre en forbedring, hvis der indgik et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for, at kommunerne kan overføre over- og underskud mellem årene. En variation af denne mulighed, som nævnes i flere interviews, er muligheden for en frit lejde-ordning for serviceudgifterne, hvor uforbrugte midler kan anvendes i senere år.

5 Konkluderende bemærkninger

I dette kapitel samler vi op på og perspektiverer de empiriske resultater fra de foregående to kapitler. Vi sonder overordnet mellem kommunernes oplevelse af det gældende styringssystem samt deres vurdering af mulige alternativer.

5.1 De oplevede virkninger af budgetlovsstyringen

Ud fra de foretagne analyser kan der identificeres fire overordnede konklusioner med udgangspunkt i de oplevede virkninger. Disse fire hovedkonklusioner er:

- Budgetlovsstyringen har forbedret budgetoverholdelsen på serviceområdet, men mindreforbrug synes vedvarende
- Kommunerne har pragmatisk tilpasset sig budgetlovsstyringen for at afbøde potentielt u hensigtsmæssige følgevirkninger for den økonomiske styring
- Budgetlovsstyringen opleves at udfordre kommunikationen om den kommunale økonomi mellem borger og lokalpolitikere, men opleves også som simpel
- Budgetlovsstyringen opleves i praksis som en indskrænkning af det kommunale selvstyre i forhold til lokalt at fastsætte niveauet for udgifter og skat.

I det følgende gennemgås disse hovedkonklusioner.

Budgetlovsstyringen har forbedret budgetoverholdelsen på serviceområdet, men mindreforbrug synes vedvarende

Det er et ret entydigt resultat, at den kommunale budgetoverholdelse på serviceområdet, set som forekomsten af *budgetoverskridelser*, er forbedret som et hvert fald delvist resultat af budgetlovsstyringen. Derpå peger både undersøgelsens litteratur- og talgennemgang, surveyen og interviewene. Dette kan anses som positivt i den forstand, at man før budgetlovsstyringen kom fra nogle år med betydelige overskridelser. Sanktionerne på serviceudgifterne synes at have spillet en betydelig rolle for denne forbedring af budgetdisciplinen, da "truslen" om sanktioner på serviceudgifterne, jf. survey og interviews, generelt opleves og italesættes som troværdige i kommunerne.

Statens sanktionsmuligheder opfattes altså generelt som en troværdig "trussel" i kommunerne, også selvom der på udgiftssiden er meget få erfaringer med

sanktionerne, og at regeringen i praksis vil have et vist spillerum i forhold til en eventuel udmøntning af sanktioner i tilfælde af overskridelser⁵ (se afsnit 2.3).

Årsagen til, at sanktionerne trods dette stadig opleves som ganske virksomme og troværdige i kommunerne, kan hænge sammen med italesættelse af sanktionsmekanismen både fra statens side og internt i kommunerne.

Til konklusionen om den forbedrede kommunale budgetdisciplin efter indførslen af budgetlovsstyringen skal dog nævnes nogle nuancer. For det *første* viser tal for serviceudgifterne, at overskridelser nu er afløst af relativt vedvarende underskridelser, der senest har vist sig for 2023, 2024 og 2025. I 2025 udgjorde mindreforbruget på serviceudgifterne ca. ½ % af de samlede serviceudgifter. Underskridelserne på serviceudgifterne kan ses i relation til, at der fortsat er overskridelser på anlægssiden, hvor der ikke gælder regnskabssanktioner. Både overskridelser og underskridelser kan være opmærksomhedspunkter i den forstand, at de er udtryk for, at en politisk beslutning ikke fuldt ud realiseres.

Der er fortsat ikke klare tegn på, at kommunerne nu har opnået øget præcision mellem budgetter og regnskaber. I de seneste tre regnskabsår, 2023, 2024, og 2025, optræder således atter relativt betydelige budgetunderskridelser, selv om særlige forhold med løft i den samlede serviceramme også kan have en vis betydning for dette. Trods de beløbsmæssigt stadig betydelige mindreforbrug er størrelsen af underskridelserne dog væsentligt mindre end de markante mindreforbrug i de første år efter budgetlovsstyringens indførelse i 2011.

For det *andet* er det ikke sikkert, at årsagen til den forbedrede budgetoverholdelse "kun" kan tilskrives budgetlovsstyringen. Som bl.a. påpeget af flere interviewpersoner må det således tages i betragtning, at overskridelserne før budgetlovsstyringen formentlig i en vis udstrækning var begrundet i de styringsmæssigt urolige forhold efter 2007-strukturreformen. En række nye opgaver og institutioner skulle bl.a. integreres i den kommunale økonomi, og sammenlagte kommuner skulle harmonisere deres serviceniveauer.

Endelig peger undersøgelsen på, at budgetlovsstyringen, udover den forbedrede budgetdisciplin, også har haft andre følgevirkninger, jf. nedenfor. Som et centralt element heraf, og som også påpeget af flere interviewpersoner, har budgetlovsstyringen nok i praksis medvirket til den betydelige likviditetsopbygning i kommunerne – om end denne likviditetsopbygning er ulige fordelt mellem kommuner. Dette dels ved, at budgetunderskridelser i sig selv har øget kommunernes kassebeholdninger, og dels ved, at staten har tilladt en likviditetstilførsel til kommunerne. Denne

⁵ Efter ordlyden i lovgivningen har regeringen særligt for de budgetterede udgifter et vist spillerum i forhold til en eventuel udmøntning af sanktioner, da sanktionsmuligheden i budgetsituationen her er formuleret som en "kan"-bestemmelse (se afsnit 2.3).

likviditetstilførsel fra staten er tænkeligt sket i tillid til, at budgetlovsstyringen sikrede, at dette ikke slog igennem på de kommunale serviceudgifter.

Kommunerne har pragmatisk tilpasset sig budgetlovsstyringen for at afbøde potentielt uhensigtsmæssige følgevirkninger for den økonomiske styring

Det er en overordnet konklusion, at kommunerne på flere områder har tilpasset sig pragmatisk til budgetlovsstyringen med henblik på at afbøde potentielle uhensigtsmæssige følgevirkninger af styringsmodellen. Mange kommuner har med andre ord fundet en form for "modus vivendi" i håndteringen af budgetlovsstyringen.

For det *første* benytter kommunerne sig i udstrakt grad af muligheden for at budgettere med reserver/buffere. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med det store fokus på budgetoverholdelse inden for det enkelte budgetår kombineret med mere eller mindre permanente vanskeligheder med styring og budgetoverholdelse på visse områder, særligt det specialiserede socialområde. Mange kommuner afsætter således en budgetreserve på de tilladte 1 % for på en pragmatisk måde at håndtere usikkerheder i økonomien. Reserverne kan her reducere risikoen for uønskede budgetopbremsninger, når der skal findes kompenserende besparelser. Det skønnes dog, også jf. interviews, at en del kommuner ofte ikke anvender (hele) deres reserve/buffer, hvorfor denne praksis med reserver bidrager til de nævnte underskridelser på serviceområdet. Muligheden for reserver er egentlig i modstrid med et princip om, at et offentligt budget skal være egnet til realisering, men blev indført med virkning fra budgetåret 2014 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014; Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025a).

For det *andet* har budgetlovsstyringens 1-årige sigte – altså en relativt kort tidshorisont – givet en vis øget risiko for, at investeringsbeslutninger på serviceområdet undertrykkes. Under den nuværende budgetlovsstyring er der fx ikke mulighed for i de følgende år at modregne eventuelle budgetoverskridelser, der kan henføres til investeringer på serviceområdet. Det har ikke været muligt præcist at fastlægge, i hvilket omfang investeringsmuligheder på serviceområdet rent faktisk er forhindret eller hæmmet af budgetlovsstyringen. Det kan dog observeres, at en del kommuner, på samme måde som i tiden før budgetlovsstyringens indførelse, benytter muligheden for at lade de decentrale institutioner foretage opsparinger i de enkelte år, som kan realiseres som en slags "investeringer" senere. De decentrale enheders overførselsadgang sker dog typisk inden for nogle rammer og begrænsninger i form af et maksimumbeløb eller en maksimal procentsats.

Budgetlovsstyringen opleves at udfordre kommunikationen om den kommunale økonomi mellem borger og lokalpolitikere, men opleves også som simpel

De kommunikationsmæssige udfordringer mellem kommunalpolitikere og deres borgere, der kan være en følge af budgetlovsstyringen, kan vise sig på flere måder, dels i kommunikationen om likviditetsopbygningen og dels i forhold til de statslige udgiftslofter.

Den tidligere nævnte opbygning af kommunale kassebeholdninger kan for det første udgøre en kommunikationsmæssig udfordring mellem kommunalpolitikere og borgerne, fordi budgetlovsstyringen kan bevirke, at likviditeten ofte ikke kan bringes i anvendelse, fx til at øge serviceudgifterne eller undgå et opstået behov for kompenserende besparelser.

Hvad angår selve styringsmodellen, er fastsættelsen af udgiftslofterne for det andet en kompleks opgave med begrænset transparens. Det er dog omvendt også påpeget i interviews, at det kan være forholdsvist enkelt at kommunikere til både borgere og lokalpolitikere, at staten har fastsat et udgiftsloft, som kommunerne skal overholde.

Budgetlovsstyringen opleves i praksis som en indskrænkning af det kommunale selvstyre i forhold til lokalt at fastsætte niveauet for udgifter og skat

På baggrund af de foretagne undersøgelser via survey og interviews, suppleret med opdatering af relevante nøgletal, kan det konkluderes, at en del kommuner oplever, at budgetlovsstyringen medvirker til at begrænse deres muligheder for selv at fastsætte service og skat. Dette kan igen øve indflydelse på, i hvilket omfang styringsmodellen formår at indhøste de politiske og økonomiske fordele, der kan være ved decentralisering til kommuner (Mau Pedersen et al., 2025).⁶ Konkret oplever halvdelen af kommunerne, at budgetlovsstyringen i høj eller meget høj grad hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte det ønskede niveau for serviceudgifter og skat.

Af undersøgelsen fremgår det, at oplevelsen af begrænsninger på lokal udgiftsfastsættelse dog varierer noget mellem kommunerne. Nogle kommuner oplever at være begrænset af deres egen finansieringssituation i højere grad end budgetlovsstyringen. For andre kommuner opleves budgetlovsstyringens omvendt som en central begrænsning for fx udgiftsfastsættelsen.

Oplevelsen af begrænsninger på udgifter og skat hænger sammen med elementer af den "fastlåsning", der kan ligge i implementeringen af budgetlovsstyringen og

⁶ Fordele og ulemper ved decentralisering samt omfanget af decentraliseringen til kommuner er behandlet i Mau Pedersen et al. (2025).

den årlige økonomiaftale mellem regeringen og KL. Dette gælder, selvom denne implementering af budgetlovsstyringen også indebærer fleksibilitet, idet overskridelser i nogle kommuner kan modgås af mindreforbrug i andre kommuner, således de samlede rammer ikke overskrides. Fastlåsningstendenserne kan på udgiftssiden, ifølge de gennemførte interviews, relateres til de vejledende, tekniske udgiftsrammer, der anvendes mellem kommunerne i den interne budgetkoordinering, og som kan give anledning til en vis fastlåsning af udgifterne. Dette skyldes, at nogle kommuner fx kan være tilbageholdende med at vedtage et servicebudget lavere end deres tekniske ramme – således denne ramme reduceres relativt året efter.⁷

Fastlåsningstendenserne kan på skattesiden forekomme i det omfang, kommunerne ikke reelt opfatter skatteprocenten som et handlingsparameter, hvilket skønnes at være tilfældet i en del kommuner.

5.2 Alternativer til den nuværende budgetlovsstyring

Budgetloven har stort set virket uændret, siden den trådte i kraft i 2014, og det samme gælder sanktioner, som blev indført nogle år tidligere. Styringsmodellen synes således at have en betydelig levedygtighed og ses ikke at have været genstand for regeringsovervejelser om større ændringer. Både hos De Økonomiske Råd og OECD har der dog været nævnt muligheder for justeringer af styringsmodellen. I nærværende undersøgelse er der i såvel survey som i interviews spurgt til, hvordan kommunerne vurderer mulige alternativer til den gældende styringsmodel.

I den forbindelse bør man være opmærksom på, at der ved at stille et spørgsmål om alternativer til den eksisterende styring kan opstå en skævhed, derved at svarpersonerne så at sige "går med på" en præmis om, at budgetlovsstyringen *kan* ændres eller endog afskaffes. Derfor er der også givet som svarmulighed, at evt. ændringer kan medføre forringede styringsmuligheder for den enkelte kommune.

Med disse forbehold in mente tegner der sig følgende billede af kommunernes vurdering af, hvilke ændringer/justeringer af budgetlovsstyringen (hvis nogen) der evt. kan forbedre kommunens styringsmuligheder.

Ikke entydig opbakning til en tilbagevenden til styringen før budgetlovsstyringen

Cirka en tredjedel af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen (primært i form af kommunaldirektører og økonomidirektører/økonomichefer) kan ikke afgøre, om et

⁷ En sådan dynamik kan være udtryk for en form for institutionel læring, dvs. at den enkelte kommune evt. er bekymret for, at et lavere budget end svarende til den vejledende ramme kan medføre en lavere ramme året efter, uanset af disse vejledende rammer ikke har nogen bindende status. Se også Serritzlew & Blom-Hansen (2025).

scenarium, hvor kommunerne skrives ud af budgetloven (herunder undtages alle sanktioner), vil indebære forbedrede eller forværrede styringsmuligheder for kommunen. Derudover vurderer en tredjedel af kommunerne, at en sådan ændring, hvor budgetlovsstyringen helt afskaffes, vil udgøre en forbedring, mens den sidste tredjedel peger på muligheden som en forværring af kommunens styringsmuligheder.

En sådan gennemgribende ændring af styringsmodellen har altså ikke entydig opbakning. Dette fund kan tænkeligt hænge sammen med flere faktorer: Dels den betydelige tilvænning til budgetlovsstyringen, dels den opnåede reduktion i de kommunale budgetoverskridelser samt dels det forhold, at den enkelte kommune kan opleve styringsmodellen som en mere disciplinerende model end den tidligere. Heri ligger også, at budgetlovsstyringen kan opleves som en løftestang for den interne budgetdisciplin i kommunerne, idet aktører, som har til opgave at vogte budgettet internt i kommunen, har mulighed for at henvise til de håndfaste statslige rammer og sanktionsmuligheder.

Øget fleksibilitet: Mulighed for ved underforbrug i et givent år at afholde merudgifter i et senere år – og vice versa ved merforbrug

I modsætning til ovenstående mere grundlæggende alternativer er der generelt et flertal af kommuner, der vurderer, at forskellige mulige justeringer af den nuværende budgetlovsstyring kan forbedre kommunens styringsmuligheder.

Den justering af den nuværende budgetlovsstyring, der har størst opbakning hos respondenterne, er en udvidelse af tidshorisonten. 7 ud af 10 kommuner vurderer fx, at det samlet set ville udgøre en forbedring af kommunens styringsmuligheder, hvis der indgik et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for, at kommunerne som helhed kunne overføre over- og underskud mellem årene uden at blive sanktioneret. Dette kunne ske inden for visse grænser med henblik på at bevare en overordnet makroøkonomisk kontrol. Nogle interviewpersoner nævner også, at styringen kunne ses over 2 år frem for 1 år som i dag.

Variationer af sådanne muligheder for at udvide tidshorisonten og øge fleksibiliteten i modellen kan, jf. interviews, være en form for "frit lejde"-ordning, som i dag kendes fra skattesiden. På skattesiden har der således været givet mulighed for, at kommuner, som tidligere har sænket skatten, på et senere tidspunkt kan hæve skatten igen uden sanktioner. På udgiftssiden kunne der, ifølge interviews, tilsvarende gives mulighed for, at kommunerne kunne have mindreforbrug/opsparing i nogle år (inden for nogle rammer), som så kunne anvendes som merudgifter i et efterfølgende år. En sådan ordning vil på makroniveau kunne sammenlignes med de centrale opsparingsordninger på institutionsniveau, der gælder i mange kommuner.

En symmetrisk mulighed ville være, at kommunerne, inden for visse grænser, kunne modsvare merudgifter i givent år til besparelser i et senere år uden at blive sanktioneret.

Til sådanne ordninger bemærkes det, jf. de gennemførte interviews, at såfremt fleksibiliteten skal være reel, skal der være troværdighed og tydelighed om ordningen. Dette skyldes bl.a. erfaringerne med frit lejde på skattesiden, der er en ordning, som næppe i dag fremstår meget klar for kommunerne. Endelig må der formentlig påregnes en vis administration med at holde regnskab med eventuelle adgange til overførsler mellem årene, hvilket ordningen på skattesiden dog har vist kan håndteres.

Øget fleksibilitet: At undtage visse områder for budgetlovsstyringen kan være en mulighed

Med en ikke ubetydelig opbakning – om mindre end for den ovennævnte fleksibilitetsmulighed – peges på, at visse områder/udgiftstyper evt. kan undtages fra budgetlovsstyringen. Dette er allerede tilfældet i dag for overførselsudgifter i form af det såkaldte budgetgaranterede område. Udfordringen i denne mulighed ligger bl.a. i den præcise afgrænsning af, hvilke områder der i givet fald skulle undtages samt pålideligheden af bogføringen af disse udgifter.

Afskaffe eller lempe sanktioner

Der er endelig en vis del af kommunerne, som ser positivt på muligheden for at afskaffe eller lempe sanktionerne på udgifts- og/eller skattesiden. Dette gælder i lidt højere grad på skatteområdet, hvor den forholdsvis rigelige likviditet i mange kommuner kunne give anledning til et spørgsmål om nødvendigheden af netop skatte-sanktioner.

Andre muligheder, som kan påpeges ud fra survey-undersøgelsen, er bl.a. at indføre en form for bagatelgrænse for sanktionernes udmøntning, således at forholdsvis små overskridelser for kommunerne ikke sanktioneres. Herved ville styringsmodellen muligvis fremstå mere lempelig og mindre indgribende i forhold til den decentrale kommunemodell. Et åbent spørgsmål er selvsagt på hvilket niveau, en sådan bagatelgrænse i praksis skulle lægges.

5.3 Nogle afsluttende perspektiverende bemærkninger

Denne rapport og de foretagne undersøgelser belyser budgetlovsstyringen i kommunerne med fokus på oplevelsen heraf. Selv om der behandles en række forhold i

den forbindelse, er der i sagens natur ikke tale om en samlet evaluering af styringsmodellen.

Det kan i denne anledning være nærliggende at pege på, at der kan være baggrund for fortsatte undersøgelser i forlængelse af rapporten. Således kunne interviewundersøgelsen evt. udvides til at omfatte faglige direktører, chefer og ledere, selv om kommunaldirektørerne i rapportens survey-undersøgelse antages at svare på kommunens vegne. Et andet relevant emne for nærmere undersøgelser kan være budgetloven og sanktionernes betydning i regionerne, som kun er meget kort berørt i denne rapport. Derudover kunne det også være nærliggende at foretage yderligere undersøgelser af den tilsvarende statslige styringspraksis i de øvrige nordiske lande.

Det skal endelig bemærkes, at formålet med denne rapport ikke har været at opstille meget detaljerede vurderinger af forskellige alternativer til den nuværende budgetlovsstyring, selv om en række mulige alternativer er belyst fra survey- og interviewundersøgelserne. De påpegede muligheder i denne rapport er præsenteret og ledsaget af enkelte bemærkninger samt indsigter fra de gennemførte empiriske undersøgelser. Et mere konkret arbejde med alternativer vil utvivlsomt kræve ganske detaljerede studier af de mulige adfærdsreaktioner ved potentielle ændringer/justeringer. Et omdrejningspunkt for sådanne undersøgelser kunne være en vurdering af, om budgetlovens formål om makroøkonomisk styring af og koordinering med kommunerne, trods eventuelle justeringer af styringsmodellen, stadig ville blive opfyldt.

> Dokumentation

6 Metode og data

Undersøgelsen er baseret på tre typer af data:

1. *Litteraturgennemgang og opdatering af relevante nøgletal:*
Eksisterende litteratur om budgetlovens – herunder sanktionernes – betydning for kommunerne er fremsøgt og afrapporteret i rapporten, se Kapitel 2. I kapitlet er også relevante nøgletal opdateret.
2. *Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse:*
Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse, der er udsendt til alle 98 kommuner med en svarprocent på 72 % (71 fulde besvarelser).
3. *Interviews med videnspersoner:*
Der er i alt gennemført otte semistrukturerede interviews med udvalgte videnspersoner bestående af fire kommunale embedsmænd og fire kommunalpolitikere.

Ud fra en helhedsvurdering af ovenstående datamateriale har VIVE belyst rapportens undersøgelsesspørgsmål, nemlig hvordan kommunerne oplever, at budgetlovsstyringen påvirker deres økonomiske styring og handlerum, samt hvilke ændringer/justeringer kommunerne vurderer vil kunne forbedre deres styringsmuligheder.

Den indledende litteraturgennemgang er især anvendt til at identificere eksisterende viden og videnshuller samt informere udarbejdelsen af spørgeskema og interviewguide. Der er identificeret og anvendt både fagfællebedømt videnskabelig litteratur samt øvrig litteratur, herunder primært forskningspublikationer og andre rapporter/udredninger, der har danske kommuner som genstandsfelt. VIVE har også opdateret relevante nøgletal, herunder bl.a. tal for den offentlige saldo og udviklingen i serviceudgifterne for budget og regnskab.

Spørgeskemaundersøgelsen er især anvendt til at kortlægge kommunernes økonomiske styring samt at få respondenterne til at vurdere, hvordan og i hvilket omfang budgetlovsstyringen påvirker kommunernes økonomiske styring.

Interviews med videnspersoner er især anvendt til at opnå uddybende beskrivelser af budgetlovsstyringens virkninger og virkningsmekanismer samt refleksioner over mulige fordele og ulemper ved at ændre eller justere styringsmodellen.

I det følgende uddybes de anvendte metoder og datatyper i forhold til spørgeskema- og interviewundersøgelsen.

6.1 Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse

Udvikling af spørgeskema

Spørgeskemaet blev udviklet af VIVE i et første udkast på baggrund af gennemgangen af eksisterende litteratur og en række eksplorative interviews med kommunale embedsmænd og politikere. Spørgeskemaet er herefter inden færdiggørelse pilottestet af embedsmænd i fire kommuner. Pilottestens formål var at kvalificere indholdet og den konkrete formulering af de enkelte spørgsmål og svarkategorier.

Dataindsamling

Spørgeskemaet blev sendt til kommunaldirektører i alle 98 kommuner d. 11. marts 2026. Der blev sendt to skriftlige påmindelser, hhv. d. 20. marts og d. 31. marts 2026, til kommuner, der enten ikke havde færdiggjort eller ikke havde påbegyndt besvarelsen. Endvidere havde VIVE dialog med en række kommunaldirektører og ansatte i kommunernes økonomifunktioner med henblik på at løfte svarprocenten. Spørgeskemaet blev lukket for besvarelser d. 16. april 2026.

Det er forskelligt, hvem der i praksis har besvaret spørgeskemaet i de enkelte kommuner. Af de personer, der har besvaret spørgeskemaet, er 51 % kommunaldirektører, 42 % er økonomidirektører/økonomichefer, 4 % er ledere i økonomifunktionen, og 3 % er medarbejdere (i fx økonomifunktionen eller anden stabsfunktion).

I fortolkningen af survey-resultaterne skal det bemærkes, at respondenternes stilling kan have en betydning for den måde, hvorpå survey-spørgsmålene er besvaret. Dette er tilfældet, også selvom spørgsmålene alle er formuleret som vedrørende 'kommunen' – dvs. at respondenterne har svaret på vegne af kommunen. Det er således muligt, at andre kommunale aktører – fx lokalpolitikere eller faglige chefer og ledere – har en anden oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger end de respondenter, som nærværende undersøgelse bygger på.

Spørgsmålstyper

Spørgeskemaet består af tre hoveddele. Den første del består af en række faktuelle spørgsmål til kommunens gældende økonomiske styring. I den anden del af spørgeskemaundersøgelsen bedes respondenterne vurdere, hvordan budgetlovsstyringen påvirker kommunens styringsmuligheder. I den sidste del af spørgeskemaet bedes respondenterne endelig om at vurdere hensigtsmæssigheden af en række hypotetiske ændringer/justeringer af den gældende budgetlovsstyring.

Spørgsmålene i spørgeskemaerne er en blanding af primært lukkede spørgsmål med faste svarkategorier og et mindre antal åbne spørgsmål, hvor respondenterne har haft mulighed for at skrive fritekst.

Besvarelsene af de lukkede spørgsmål er afleveret i beskrivende analyser, især procentvise fordelinger, hvor de generelt få "ved-ikke"-besvarelser er fjernet. Desuden er der i relevant omfang foretaget supplerende sammenhængsanalyser, hvor kommunernes besvarelser er korreleret med relevante baggrundsvariable, primært i form af likviditet, og i hvilket omfang kommunen angiver at have finansiering udover servicetrammen (se Bilag 1, Bilagstabel 1.2).

Svarfordelingerne på alle spørgsmål er afleveret i Bilag 1, Bilagstabel 1.1.

Svarprocent og bias

I alt indkom 71 fulde besvarelser fra de 98 kommuner, svarende til en svarprocent på 72 %. Med fulde besvarelser forstås besvarelser, hvor respondenterne har besvaret alle surveyens spørgsmål. Derudover er der yderligere to kommuner, som kun har besvaret de to første spørgsmål omhandlende kommunens økonomiske politik/strategi og håndteringen af decentrale overførsler. Tælles disse to kommuner med, består undersøgelsen af i alt 73 besvarelser, svarende til en svarprocent på 74 %.

Kommunerne har generelt haft mulighed for at svare "ved ikke" i skemaet. I afleveringen af surveyen er de relativt få "ved ikke"-besvarelser fjernet.

Generelt forventer vi ikke betydelige forskelle mellem de 71 kommuner, som har besvaret hele skemaet, og de kommuner, som ikke har besvaret skemaet. Når dette er sagt, kan det måske forventes, at kommuner, som i højere grad oplever, at budgetlovsstyringen har en betydning for deres økonomiske styring, er mere tilbøjelige til at svare. Dette kan i teorien påvirke undersøgelsens resultater, fx hvis der er en overhyppighed af svar-kommuner, der har oplevet negative virkninger af budgetlovsstyringen.

Tabel 6.1 sammenligner derfor de 71 svar-kommuner med de 27 ikke svar-kommuner på centrale baggrundsvariable. Det fremgår, at de to grupper ikke er afgørende forskellige på de undersøgte variable.

Tabel 6.1 Sammenligning af gennemsnitsværdier for baggrundsvariable mellem svar-kommuner og øvrige kommuner

Baggrundsvariabel	71 svar-kommuner	27 ikke svar-kommuner
Likviditet efter kassekreditreglen pr. indb. (2025)	10.134	9.304
Indbyggertal 2026 (ln)	64.721	52.976
Bykommuner (dummy)	27 %	30 %
Mindre bykommuner (dummy)	15 %	22 %
Mellemkommuner	27 %	19 %
Yderkommuner	31 %	30 %
Modtog særtilskud for 2026	20 %	30 %
Indtægter fra tilskud og udlign. pr. indb. (2026)	18.296	21.364

Kilde: Data fra www.noegletal.dk og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025b).

En anden mulig bias kan opstå, når der i surveyens sidste del spørges til alternativer til den eksisterende styring. Respondenterne kan således herved tilskyndes til at gå med på en præmis om, at de opstillede forslag til ændringer/justeringer (nemt) kan gennemføres. Risikoen for dette er i surveyen søgt imødegået ved at give svarmuligheder, der vedrører en vurdering af, om de opstillede ændringer/justeringer vil udgøre en forbedring eller en forværring af kommunens styringsmuligheder.

6.2 Interviews med videnspersoner

For at uddybe og supplere datagrundlaget fra spørgeskemaundersøgelsen er der gennemført en række interviews, med hvad der benævnes videnspersoner, som kan antages at have en særlig viden om oplevelsen af budgetlov og sanktioner i kommunerne.

Interviewpersonerne er udvalgt, så de dels repræsenterer en lokalpolitisk vinkel, dels en mere administrativ/organisatorisk vinkel. Der er medtaget videnspersoner, der alle så vidt muligt har fungeret i så lang en årrække i deres positioner, at de har erfaring med forholdene både før og efter 2011.

Konkret er der gennemført i alt otte semistrukturerede interviews med de otte videnspersoner. De otte videnspersoner består af fire nuværende og tidligere kommunale embedsmænd samt fire nuværende og tidligere kommunalpolitikere. I udvælgelsen af de otte interviewpersoner lagde VIVE vægt på følgende kriterier:

- Der skulle udvælges dels fire embedsmænd og dels fire lokalpolitikere med henblik på at opnå både et administrativt og politisk perspektiv på budgetlovsstyringen
- Videnspersonerne skulle have betydelig viden om genstandsfeltet, herunder helst have praktisk erfaring med kommunernes økonomiske styring både før og efter 2011
- Der skulle være repræsentanter fra kommuner med forskellige vilkår i forhold til at håndtere budgetlovsstyringen, særligt en vis spredning i kommunens finansieringssituation
- Der skulle endelig være en vis forventet spredning i videnspersonernes syn på hensigtsmæssigheden af budgetlovsstyringen med henblik på at understøtte en balanceret fremstilling af både mulige "fordele" og "ulemper" ved budgetlovsstyringen.

I tabellen herunder fremgår de udvalgte videnspersoner, deres stilling og tidspunktet for interviewet.

Tabel 6.2 Interviewede videnspersoner

Vidensperson	Stilling	Tidspunkt
Kommunalpolitikere		
Steen Christiansen (S)	Byrådsmedlem (S) i Albertslund Kommune. Tidl. Borgmester	24. marts 2026. Fysisk interview
Sofia Osmani (K)	Borgmester (K) i Lyngby-Taarbæk Kommune	26. marts 2026. Fysisk interview
Søren Steen Andersen (V)	Borgmester (V) i Assens Kommune	27. marts 2026. Interview via videoforbindelse
Anne Heeager (R)	Byrådsmedlem (B) i Skanderborg Kommune	27. marts 2026. Interview via videoforbindelse
Kommunale embedsmænd		
Asbjørn Friis Jensen	Økonomidirektør i Skanderborg Kommune	24. marts 2026. Interview via videoforbindelse
Marius Ibsen	Tidl. kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune	24. marts 2026. Fysisk interview
Mads Toftegaard Madsen	Kommunaldirektør i Fredensborg Kommune	25. marts 2026. Fysisk interview
Jesper Kragerup	Økonomichef i Frederiksberg Kommune	10. april 2026. Fysisk interview

Fem af interviewene blev foretaget i fysiske møder, mens tre interviews blev foretaget via videomøder. Interviewene varede alle godt og vel 1 time. Forud for interviewene udarbejdede VIVE en semistruktureret interviewguide, som dannede

grundlag for interviewet, og der blev på forhånd fremsendt en liste med udvalgte tematikker og spørgsmål til interviewpersonen.

Interviewpersonerne blev i interviewet bedt om at give deres perspektiver på, hvordan de havde oplevet indførslen af budgetlov og sanktioner, hvad styringsmodellen indebærer af praktiske konsekvenser, samt hvilke alternativer de evt. kan forestille sig til den gældende budgetlovsstyring. Interviewet blev optaget, og der blev efterfølgende skrevet referat. I VIVEs afrapportering af interviewene er det klart, at der vil være en vis analytisk fortolkning af respondenternes udsagn, ligesom det varierer, hvor "enige" videnspersonerne har været med hinanden.

Det er VIVEs vurdering, at de gennemførte interviews samlet set udgør et godt supplement til resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, bl.a. ved at uddybe mulige virkningsmekanismer. Samtidig ville flere interviews, og med andre typer af kommunale aktører, selvsagt kunne give en dybere forståelse af budgetlovsstyringens virkninger. For eksempel kunne det være interessant også at interviewe fagdirektører, fagchefer, institutionsledere mv., idet disse muligvis har en anden oplevelse af stop-go i budgetstyringen og muligheder for at foretage investeringer inden for deres serviceområde.

Litteratur

Arbejdsmarkedskommissionen (2009). *Velfærd kræver arbejde: Arbejdsmarkedskommissionens forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en større arbejdsindsats*. Arbejdsmarkedskommissionen.

Beskæftigelsesministeriet (2024). *Anbefalinger til den fremtidige beskæftigelsesindsats*. Beskæftigelsesministeriet.

Blom-Hansen, J., Ibsen, M., Juul, T. & Mouritzen, P. E. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent: Kommunestyret gennem fire årtier*. Syddansk Universitetsforlag.

Bæk, T. A., Andersen, M. M. Q. & Krahm, S. K. J. (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring: Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifterne 2008-2014*. KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Christensen, J., Kjær Foged, S., Houlberg, K. & Pedersen, R. T. (2025). *Budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer*. VIVE – Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, J. G. & Lyndrup, M. (2013). Budgetloven er et paradigmeskifte: Interview med David Hellemann, departementschef i Finansministeriet. *Administrativ Debat*, 2013(1), 3-9.

De Økonomiske Råd (2015). Offentlige finanser (Kapitel II). I *Dansk Økonomi, forår 2015*. De Økonomiske Råd.

De Økonomiske Råd (2019). Budgetloven og finanspolitiske rammer (Kapitel III). I *Dansk Økonomi, efterår 2019*. De Økonomiske Råd.

De Økonomiske Råd (2022). Konjunktur og offentlige finanser (Kapitel II). I *Dansk Økonomi, efterår 2022*. De Økonomiske Råd.

De Økonomiske Råd (2025). Tilskyndelser af økonomisk udligning (Kapitel V). I *Dansk Økonomi, efterår 2025*. De Økonomiske Råd.

Finansministeriet (2012). 2011/1 LSF 174. Forslag til budgetlov. Fremsat den 25. april 2012 af finansministeren (Bjarne Corydon): <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201112L00174>

Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. Finansministeriet.

- Foged, S. K. (2017). *Public Budgeting in Times of Fiscal Stress: Advocates, Controllers, Priority-Setters and the Use of Private Suppliers in Danish Municipalities*. Ph.d.-afhandling. Faculty of Social Sciences, University of Copenhagen.
- Foged, S. K., Andersen, S. C. & Andersen, M. N. (2017). Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring? *Politica*, 49(1), 5-25.
- Foged, S. K. & Sørensen, E. M. (2016a). Krisen og 'koncernmodellen' i kommunerne. *Public Governance Research*, 2, 26-43.
- Foged, S. K. & Sørensen, E. M. (2016b). Spareadfærd i krisetider: Danske kommuner mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere. *Public Governance Research*, 2, 59-91.
- Hood, C. (2013). Reflections on public service reform in a cold fiscal climate. I H., Kippin, G. Stoker & S. Griffiths (red.), *Public Services: A New Reform Agenda* (s. 215-230). Bloomsbury.
- Houlberg, K. & Ibsen, M. (2017). Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunens administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår? *Politica*, 49(1), 68-87.
- Hvidman, U., Houlberg, K. & Foged, S. K. (2026). Overshooting and adjustment: Organizational responses to incentives in the public sector. *Public Administration Review*, 86(2), 535-547.
- Ibsen, M. (2016). *Rammer, budgetinstitutioner og økonomistyring: Økonomistyringen i danske kommuner 2008-13*. Ph.d.-afhandling. Syddansk Universitet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2008). LOV nr 477 af 17/06/2008: Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2008/477>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2021a). LBK nr 63 af 19/01/2021. Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/63>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2021b). LBK nr 64 af 19/01/2021. Bekendtgørelse af lov om regionernes finansiering: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/64>

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025a). BEK nr 998 af 03/07/2025. Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/998>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025b). *Fordeling af særtilskud 2026*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Johansen, E. R. & Tønners, D. (2026). Reagerer kommuner på udligningsordningens incitamenter? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 2026(1), 1-23.
- Kjærgaard, M., Panduro, B., Nørgaard, E., Houlberg, K. & Mau Pedersen, N. J. (2017). *Kommunernes økonomistyring 2016: En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*. KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regions Analyse og Forskning.
- KL (2024). *Gennemgang af den vejledende serviceramme for 2025, Notat udsendt af KL, 20/6-2024. Kommunalstatistiske Meddelelser Tabel G.1.12*. KL.
- Larsen, T. & Mau Pedersen, N. J. (2022). *Den offentlige sektor* (10. udgave). Djøf Forlag.
- Mau Pedersen, N. J. (2016). Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. *Politik*, 19(2), 55-77.
- Mau Pedersen, N. J. (2018). *Statens styring af kommuner: Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N. J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodzyejczyk, C. & Kristensen, N. (2019). *Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet: Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N. J. & Jensen, J. K. (2021). *Kommunernes låntagning og Kommune-Kredits rolle i et internationalt komparativt perspektiv*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N. J., Mortensen, P. B. & Skytte, R. (2025). *Decentralisering til kommuner: Den danske case*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- OECD (2021). *OECD Economic Surveys: Denmark 2021*. OECD Publishing.
- OECD (2024). *OECD Economic Surveys: Denmark 2024*. OECD Publishing.

- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363
- Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3*. Produktivitetskommissionen.
- Regeringen (2020). *Aftale om en reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem*. Regeringen og aftalepartnere Venstre, Radikale Venstre, SF, Alternativet. Finansministeriet.
- Serritzlew, S. & Blom-Hansen, J. (2025). *Budgetlægning i kommuner og regioner*, I P. M. Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter* (4. udgave, s. 147-175). Hans Reitzels Forlag.
- Svarer, M. (2019). Budgetloven har bidraget til sunde offentlige finanser. Men der er plads til forbedringer: www.dors.dk/oevrige-publikationer/kronikker-arkiver/budgetloven-bidraget-sunde-offentlige-finanser-plads
- Sørensen, E. M. & Foged, S. K. (2015). Mål-og resultatstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & Politik*, 88(1), 46-56.
- Thomsen, H. B., Brandt-Hansen, L., Ekmann, C. & Vigh, C. (2022). *Lov om kommunernes styrelse – med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vammalle, C. & Bambalaite, I. (2021). *Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details*. OECD working papers on Fiscal Federalism, No. 35. OECD Publishing.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Evaluerende af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen, marts 2013*. Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014). *Besvarelse af samrådsspørgsmål J om Produktivitetskommissionens forslag om ændring af budgetloven, økonomi- og indenrigsminister Magrethe Vestagers talepapir, 34. april 2014*. Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 1 Deskriptiv statistik og sammenhængs-analyser i spørgeskemaundersøgelsen

Svarfordelinger i spørgeskemaundersøgelsen

Bilagstabel 1.1 Svarfordelinger på de enkelte spørgsmål

Spørgsmål	Svarfordeling					
Er følgende tilfældet eller ikke tilfældet for jeres kommune?						
	Nej	Ja				
Budgetterer kommunen for B2026 i praksis med buffere/reserver, som ikke handler om at håndtere overførsler, men om at håndtere evt. uforudsete udgifter?	48 %	52 %	100 %			
Blev der i sidste valgperiode (2022-2025) indgået et flerårigt politisk budgetforlig, hvor forligspartier indgik budgetaftale for to eller flere år?	73 %	27 %	100 %			
Udarbejder I typisk et omstillingskatalog el.lign. i budgetprocessen, som politikerne kan anvende til at prioritere ud fra (kaldes også budgetkatalog, prioriteringskatalog, effektiviseringskatalog, sparekatalog mv.)?	30 %	70 %	100 %			
Havde kommunen i 2025 et merforbrug på serviceudgifterne (i regnskabet) i forhold til jeres oprindeligt vedtagne budget?	65 %	35 %	100 %			
Trak kommunen i budgetlægningen for 2026 på kassebeholdningen for at opnå balance i budgettet?	50 %	50 %	100 %			
Kunne kommunens decentrale enheder enten frit eller inden for et fastsat maksimumsbeløb/procentsats overføre mindre forbrug fra 2025 til 2026	11 %	88 %	100 %			
Når du tænker på din kommunes økonomiske styring, hvor enig/uenig er du så generelt i følgende:						
	Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	
Budgetloven og sanktionsmuligheder på udgifter/skat er emner, der flere gange årligt indgår i materiale til vores politikere	47 %	32 %	7 %	11 %	3 %	100 %
I praksis sigter vi i vores budgetlægning efter at ramme eller ligge under servicerammen (kommunens andel)	56 %	20 %	8 %	7 %	8 %	100 %
Vi anvender i praksis vores andel af servicerammen som den centrale forudsætning for størrelsen på vores servicebudget	44 %	20 %	7 %	11 %	18 %	100 %

Spørgsmål	Svarfordeling					
Vi har egentlig finansiering/likviditet til at øge vores serviceudgifter, men det er ikke muligt for os grundet størrelsen af servicerammen (kommunens andel)	14 %	14 %	8 %	10 %	54 %	100 %
Som altovervejende hovedregel giver vi ikke tillægsbevillinger og det ansvarlige udvalg skal i stedet selv finde kompenserende besparelser inden for udvalgets bevilling(er)	45 %	30 %	8 %	16 %	1 %	100 %
Som en del af den årlige budgetproces, skal de faglige områder/udvalg normalt frigøre midler med henblik på at skabe et økonomisk råderum til politikerne (fx ved at en fast procentsats på forhånd tages ud af områdernes budgetter)	30 %	27 %	14 %	13 %	17 %	100 %
I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form ...						
	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	
Budgetloven er central for at understøtte budgetdisciplinen på jeres serviceområder	16 %	35 %	23 %	20 %	7 %	100 %
Budgetloven begrænser jeres muligheder for en langsigtet økonomisk styring og planlægning på serviceområdet	1 %	16 %	38 %	31 %	14 %	100 %
Budgetloven begrænser jeres muligheder for at indgå og/eller fastholde flerårige politiske budgetforlig	5 %	14 %	26 %	32 %	23 %	100 %
Budgetloven begrænser de decentrale enheders muligheder for at spare op og overføre midler på tværs af år	3 %	4 %	17 %	38 %	38 %	100 %
Budgetloven begrænser lokalpolitikernes reelle muligheder for at prioritere udgifter mellem serviceområder og/eller mellem drift og anlæg	1 %	17 %	34 %	35 %	13 %	100 %
Budgetloven hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte niveauet for serviceudgifter og skat, som de måtte ønske	10 %	38 %	20 %	20 %	11 %	100 %
Budgetloven begrænser jeres muligheder for at foretage investeringer på serviceområderne, der nok løfter udgifterne på kort sigt, men som har potenti-ale til at reducere udgifterne på længere sigt (fx i form af sociale investeringer)	6 %	18 %	30 %	30 %	17 %	100 %
I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form medvirker til...						
	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	
Budgetloven medvirker til at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde automatisk må finansieres af besparelser på andre serviceområder (fx frem for at en samlet budgetoverskridelse tolereres)	18 %	26 %	26 %	20 %	10 %	100 %

Spørgsmål	Svarfordeling					
Budgetloven medvirker til at det er nødvendigt for os at anvende reserver/buffere i budgettet (fx for at imødegå et potentielt merforbrug og/eller håndtere de decentrale enheders overførselsadgang)	22 %	25 %	32 %	11 %	10 %	100 %
Budgetloven medvirker til at institutioner/enheder anvender en større del af deres midler sidst på året (fx pga. tilbageholdenhed med at anvende midler før til sidst på året)	0 %	7 %	17 %	49 %	27 %	100 %
Budgetloven medvirker til at kommunen fra tid til anden må foretage hårde udgiftsopbremsninger	4 %	11 %	27 %	39 %	18 %	100 %
Budgetloven medvirker til at kommunen fra tid til anden må gennemføre besparelser/opbremsninger, der handler om på kort sigt at opnå økonomisk balance, snarere end de er begrundet i langsigtede faglige hensyn	6 %	7 %	35 %	34 %	18 %	100 %
Budgetloven medvirker til at de budgetansvarlige faglige chefer/ledere generelt lægger mere vægt på budgetdisciplin end de ville gøre uden budgetloven og sanktioner	1 %	21 %	36 %	25 %	17 %	100 %
Budgetloven medvirker til at fokus på budgetoverholdelse hos de budgetansvarlige faglige chefer/ledere bliver så stort, at det i nogle sammenhænge skygger for fokus på faglige resultater og udvikling	1 %	0 %	25 %	55 %	18 %	100 %
Budgetloven medvirker til at fokus på budgetoverholdelse hos de budgetansvarlige faglige chefer/ledere bliver så stort, at det i nogle sammenhænge skygger for fokus på en effektiv ressourceudnyttelse i opnåelsen af faglige mål	1 %	3 %	24 %	47 %	25 %	100 %
Budgetloven medvirker til at de decentrale enheder/institutioner er mere tilbageholdende med at anvende deres budget, hvorved de ofte ender med et mindre forbrug	0 %	11 %	34 %	35 %	20 %	100 %
Budgetloven medvirker til at kommunen som helhed har en betydelig bedre budgetoverholdelse på vores serviceområder end kommunen ville have uden budgetloven og sanktioner	7 %	22 %	33 %	21 %	17 %	100 %
Når du tænker på din kommune, hvor enig/uenig er du så i følgende:						
	Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	
Vi oplever generelt statens mulighed for at indføre bloktilskudssanktioner på serviceudgifterne i budgetsituationen som en troværdig "trussel"	68 %	25 %	3 %	3 %	1 %	100 %
Vi oplever generelt statens mulighed for at indføre en kombination af kommunespecifikke sanktioner og bloktilskudssanktioner på serviceudgifterne i regnskabssituationen som en troværdig "trussel"	63 %	24 %	8 %	3 %	1 %	100 %
Generelt har kommunen "råd til" at betale en økonomisk sanktion for en overskridelse af serviceudgifterne i	18 %	30 %	17 %	14 %	20 %	100 %

Spørgsmål	Svarfordeling					
budgettet eller i regnskabet, såfremt det skulle komme på tale (fx ved at trække på vores kassebeholdning)						
Statens mulighed for at indføre økonomiske sanktioner på serviceudgifterne virker primært via signalværdien (fx ikke at blive "hængt ud" af andre kommuner og af egne borgere), snarere end fordi bødens størrelse i sig selv afskrækker os	12 %	24 %	22 %	24 %	19 %	100 %
Ifølge din vurdering, ville følgende forslag til ændringer/justeringer af den nuværende statslige styringsmodel med budgetlov og sanktioner samlet set forbedre eller forværre jeres styringsmuligheder i relation til at indfri jeres faglige mål inden for de afsatte ressourcer?						
	Stor forbedring	Mindre forbedring	Hverken eller	Mindre forværring	Stor forværring	
Helt skrive kommunerne ud af budgetloven og igen basere den overordnede styring af kommunerne på andre styringsmidler (styring via indtægtsregulering, via likviditet, via teksten i økonomiaftaler mv.)	10 %	25 %	34 %	12 %	19 %	100 %
Fjerne sanktionsbestemmelser på serviceudgifter og skat, således at styringen primært hvilede på de årlige økonomiaftalers udgifts- og skatterammer mv.	13 %	29 %	22 %	21 %	15 %	100 %
Fjerne sanktionsbestemmelserne på serviceudgifterne (men samtidig bevare skattesanktionerne)	3 %	31 %	31 %	17 %	19 %	100 %
Fjerne sanktionsbestemmelserne på skat (men samtidig bevare sanktionerne på serviceudgifterne)	7 %	33 %	34 %	19 %	6 %	100 %
Justere budgetloven ved at indarbejde et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for at kommunerne som helhed (og uden at blive ramt af sanktioner det enkelte år) kan overføre over- og underskud mellem årene, evt. inden for en udgiftsgrænse	38 %	33 %	25 %	3 %	1 %	100 %
Oprette en statslig eller anden pulje for visse typer af særligt prioriterede driftsudgifter, som ikke belaster serviceringen, og som kommunerne kan ansøge om (fx visse prioriterede sociale investeringer)	18 %	31 %	22 %	13 %	16 %	100 %
Undtage flere typer af driftsudgifter fra serviceringen end i dag (fx visse svært styrbare aktiviteter/udgifter på det specialiserede område, eller visse prioriterede sociale investeringer)	27 %	37 %	14 %	13 %	8 %	100 %
Indføre en mulighed for at tillade mindre afvigelser mellem aftale/budget/regnskab – en slags bagatelgrænse – inden for hvilken grænse der ikke iværksættes sanktioner	17 %	43 %	31 %	6 %	3 %	100 %
Indføre en form for tilpasning af sanktionerne til skiftende økonomiske konjunkturer/vilkår for kommunerne, således sanktionernes størrelse fx kan reduceres eller på anden vis gøres "blødere" under svære økonomiske vilkår	11 %	40 %	35 %	9 %	6 %	100 %

Anm.: "Ved ikke"-svar er kodet som missing. For de enkelte spørgsmål varierer N derfor mellem 65 og 71.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.



Anm.: N = 73. Der er to kommuner, som udelukkende har besvaret de to første spørgsmål af surveyen. Derfor er N = 73 og ikke N = 71 som for de øvrige spørgsmål.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Sammenhængsanalyser af kommunernes oplevelse af budgetlovens betydning og udvalgte baggrundsvARIABLE

Spørgsmål om kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringen er i det følgende korreleret med en række baggrundsvARIABLE for bedre at forstå mulige årsager og mekanismer bag kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringen. Der fokuseres primært på to baggrundsvARIABLE:

- **Likviditet efter kassekreditreglen pr. indb. (2025) (registerdata).**
Begrundelsen er, at kommuner med rigelig likviditet (fx grundet løbende overskud/overfinansiering) i højere grad er presset i forhold til at holde sig inden for deres andel af servicerammen.
- **Finansiering/likviditet udover servicerammen (survey).**
Denne variabel angiver kommunernes oplevelse af, i hvilket omfang de reelt har finansiering/likviditet til at øge deres serviceudgifter udover servicerammen. Begrundelsen for at medtage variabelen er den samme som ovenfor, nemlig at kommunerne i forskelligt omfang forventes at have finansiering/likviditet til at udfylde deres serviceramme i budgetlægningen.

Foruden disse to primære baggrundsvariable er der også set på sammenhængen til en række øvrige baggrundsvariable, hvortil der ikke knytter sig entydige forventninger, men som er af generel interesse. Disse øvrige variable er:

- *Merforbrug på serviceudgifterne i 2025 (dummy) (survey)*
- *Indbyggertal 2026 (ln) (registerdata)*
- *Kommunetype (registerdata)* (Bykommuner, mindre bykommuner, mellemkommuner, yderkommune)
- *Modtog særtilskud for 2026 (dummy)*
- *Kommunaldirektør har svaret (dummy) (survey)*
- *Indtægter fra tilskud og udlign. pr. indb. (2026) (registerdata)*. Denne variabel kan være en grov indikator for det strukturelle økonomiske pres, som den enkelte kommune befinder sig under.

Bilagstabel 1.2 viser, i hvilket omfang de undersøgte baggrundsvariable har statistisk sammenhæng til oplevelsen af budgetlovsstyringen, udtrykt ved sammenhængsmålet 'Pearsons r'.

For at øge overskueligheden af tabellen er sammenhænge af en vis størrelse fremhævet med røde og grønne farvekoder. Konkret er bivariante sammenhænge med Pearsons r over +/- 0,20 fremhævet. Pearsons r-værdier mellem +/- 0,20-0,30 er angivet med rød, mens stærkere sammenhænge (dvs. over +/- 0,30) er angivet med grøn. En tommelfingerregel, der i nogle sammenhænge anvendes, er, at en numerisk Pearsons r-værdi under 0,30 udtrykker en relativ svag sammenhæng, mens numeriske værdier i intervallet 0,30-0,50 udtrykker en moderat sammenhæng.

Til Bilagstabel 1.2 skal det endelig bemærkes, at variablene i surveyen er på en 1-5-skala, hvor 1 er "Helt enig" eller "I meget høj grad", og 5 er "Helt uenig" eller "Slet ikke". Det betyder, at en *negativ* sammenhæng mellem et survey-spørgsmål og en baggrundsvariabel typisk skal tolkes, således at en stigning i baggrundsvariablen (fx højere likviditet) er korreleret med højere grad af enighed med det pågældende udsagn. For en mere pædagogisk illustration af dette viser Bilagsfigur 1.2 og Bilagsfigur 1.6) sammenhængen mellem "Finansiering/likviditet udover servicrammen (survey)" og udvalgte survey-spørgsmål.

Bilagstabel 1.2 Korrelationsskema (Pearsons r)

Spørgsmål i survey	Primære baggrundsvariable		Øvrige baggrundsvariable									
	Finansie- ring/likviditet udover ser- vicerammen (survey)	Likviditet efter kassecreditreg- len pr. indb. (2025)	Merfor- brug på serviceud- gifterne i 2025 (dummy (survey))	Indbyg- gertal 2026 (ln)	By- kom- muner (dum- my)	Mindre bykom- muner (dummy)	Mellem- kommu- ner	Yder- kom- muner	Modtog særtlil- skud for 2026	Kom- munal- direktør har svaret (dummy (2026))	Indtæg- ter fra tilskud og ud- lign. pr. indb. (2026)	
Budgetloven er central for at understøtte budgetdiscipli- nen på jeres serviceområder	0.17	- 0.17	0.13	0.08	0.10	0.01	0.02	0.08	0.06	0.11	0.00	
Budgetloven begrænser jeres muligheder for en langsigtet økonomisk styring og planlægning på serviceområdet	- 0.21	- 0.35	0.19	0.02	0.04	0.13	0.06	0.12	0.09	0.07	0.25	
Budgetloven begrænser jeres muligheder for at indgå og/eller fastholde flerårige politiske budgetforlig	- 0.22	- 0.36	0.14	0.19	0.08	0.06	0.04	0.16	0.21	0.08	0.26	
Budgetloven begrænser de decentrale enheders mulighe- der for at spare op og overføre midler på tværs af år	- 0.03	- 0.09	0.10	0.07	0.08	0.07	0.03	0.06	0.06	0.06	0.03	
Budgetloven begrænser lokalpolitikernes reelle muligheder for at prioritere udgifter mellem serviceområder og/eller mellem drift og anlæg	- 0.17	- 0.19	0.23	0.15	0.15	0.02	0.04	0.10	0.09	0.10	0.16	
Budgetloven hæmmer lokalpolitikernes muligheder for i praksis at fastsætte niveauet for serviceudgifter og skat, som de måtte ønske	0.05	0.00	0.16	0.08	0.20	0.17	0.20	0.14	0.14	0.04	0.25	
Budgetloven begrænser jeres muligheder for at foretage investeringer på serviceområderne, der nok løfter udgif- terne på kort sigt, men som har potentiale til at reducere udgifterne på længere sigt (fx i form af sociale investerin- ger)	- 0.31	- 0.26	0.45	0.27	0.08	0.03	0.08	0.12	0.01	0.13	0.12	
Budgetloven medvirker til at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde automatisk må finansieres af bespa- relser på andre serviceområder (fx frem for at en samlet budgetoverskridelse tolereres)	- 0.32	- 0.29	0.05	0.06	0.10	0.15	0.02	0.00	0.03	0.17	0.03	
Budgetloven medvirker til at det er nødvendigt for os at anvende reserver/buffere i budgettet (fx for at imødegå et potentielt merforbrug og/eller håndtere de decentrale en- heders overførselsadgang)	- 0.17	0.01	0.21	0.14	0.03	0.35	0.23	0.03	0.08	0.02	0.01	
Budgetloven medvirker til at institutioner/enheder anven- der en større del af deres midler sidst på året (fx pga. tilba- geholdenhed med at anvende midler før til sidst på året)	- 0.11	- 0.10	0.10	0.40	0.17	0.07	0.22	-	0.12	0.20	0.04	
Budgetloven medvirker til at kommunen fra tid til anden må foretage hårde udgiftsopbremsninger	- 0.06	0.05	0.37	0.11	0.02	0.09	0.08	0.02	0.01	0.05	0.04	
Budgetloven medvirker til at kommunen fra tid til anden må gennemføre besparelser/opbremsninger, der handler om på kort sigt at opnå økonomisk balance, snarere end de er begrundet i langsigtede faglige hensyn	- 0.13	- 0.05	0.22	0.04	0.04	0.02	0.01	0.01	0.03	0.06	0.02	
Budgetloven medvirker til at de budgetansvarlige faglige chefer/ledere generelt lægger mere vægt på budgetdisci- plin end de ville gøre uden budgetloven og sanktioner	- 0.15	- 0.04	0.00	0.36	0.19	0.00	0.08	0.10	0.03	0.03	0.15	
Budgetloven medvirker til at fokus på budgetoverholdelse hos de budgetansvarlige faglige chefer/ledere bliver så stort, at det i nogle sammenhænge skygger for fokus på faglige resultater og udvikling	- 0.17	0.03	0.06	0.01	0.11	0.00	0.10	0.01	0.02	0.17	0.07	
Budgetloven medvirker til at fokus på budgetoverholdelse hos de budgetansvarlige faglige chefer/ledere bliver så stort, at det i nogle sammenhænge skygger for fokus på en effektiv ressourceudnyttelse i opnåelsen af faglige mål	- 0.16	- 0.17	0.17	0.05	0.09	0.14	0.02	0.18	0.11	0.04	0.05	
Budgetloven medvirker til at de decentrale enheder/insti- tutioner er mere tilbageholdende med at anvende deres budget, hvorved de ofte ender med et mindre forbrug	- 0.21	- 0.34	0.06	0.13	0.10	0.13	0.10	0.10	0.12	0.14	0.07	
Budgetloven medvirker til at kommunen som helhed har en betydelig bedre budgetoverholdelse på vores service- områder end kommunen ville have uden budgetloven og sanktioner	- 0.17	- 0.10	0.02	0.17	0.09	0.09	0.09	0.10	0.11	0.03	0.15	
Vi oplever generelt statens mulighed for at indføre bloktil- skudssanktioner på serviceudgifterne i budgetsituationen som en troværdig "trussel"	- 0.02	0.33	0.19	0.21	0.04	0.21	0.10	0.04	0.03	0.02	0.02	
Vi oplever generelt statens mulighed for at indføre en kombination af kommunespecifikke sanktioner og bloktil- skudssanktioner på serviceudgifterne i regnskabssituatio- nen som en troværdig "trussel"	- 0.02	0.28	0.21	0.20	0.09	0.28	0.09	0.05	0.02	0.05	0.06	
Generelt har kommunen "råd til" at betale en økonomisk sanktion for en overskridelse af serviceudgifterne i budget- tet eller i regnskabet, såfremt det skulle komme på tale (fx ved at trække på vores kassebeholdning)	- 0.42	- 0.32	0.05	0.01	0.08	0.07	0.07	0.05	0.01	0.21	0.07	
Statens mulighed for at indføre økonomiske sanktioner på serviceudgifterne virker primært via signalværdien (fx ikke at blive "hængt ud" af andre kommuner og af egne bor- gere), snarere end fordi bødens størrelse i sig selv afskræk- ker os	- 0.18	- 0.03	0.35	0.16	0.17	0.34	0.10	0.02	0.10	0.10	0.14	
Helt skrive kommunerne ud af budgetloven og igen basere den overordnede styring af kommunerne på andre sty- ringsmidler (styring via indtægtsregulering, via likviditet, via teksten i økonomiaftaler mv.)	- 0.06	- 0.14	0.11	0.16	0.02	0.01	0.02	0.05	0.10	0.28	0.15	

Spørgsmål i survey	Primære baggrundsvariable		Øvrige baggrundsvariable									
Fjerne sanktionsbestemmelser på serviceudgifter og skat, således at styringen primært hvilede på de årlige økonomi-aftalers udgifts- og skatterammer mv.	0.01	-	0.12	0.21	0.32	0.09	0.02	0.01	0.08	0.13	0.17	0.11
Fjerne sanktionsbestemmelserne på serviceudgifterne (men samtidig bevare skattesanktionerne)	0.02		0.14	0.20	0.07	0.02	0.10	0.02	0.09	0.13	0.12	0.15
Fjerne sanktionsbestemmelserne på skat (men samtidig bevare sanktionerne på serviceudgifterne)	0.02		0.18	0.18	0.02	0.01	0.06	0.06	0.01	0.07	0.24	0.09
Justere budgetloven ved at indarbejde et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for at kommunerne som helhed (og uden at blive ramt af sanktioner det enkelte år) kan overføre over- og underskud mellem årene, evt. inden for en udgiftsgrænse	0.03	-	0.17	0.13	0.15	0.29	0.26	0.22	0.14	0.02	0.11	0.14
Oprette en statslig eller anden pulje for visse typer af særligt prioriterede driftsudgifter, som ikke belaster serviceringen, og som kommunerne kan ansøge om (fx visse prioriterede sociale investeringer)	-	0.14	0.03	0.01	0.12	0.04	0.15	0.03	0.14	0.07	0.02	0.22
Undtage flere typer af driftsudgifter fra serviceringen end i dag (fx visse svært styrbare aktiviteter/udgifter på det specialiserede område, eller visse prioriterede sociale investeringer)	-	0.03	-	0.25	0.15	0.03	0.23	0.08	0.14	0.06	0.08	0.28
Indføre en mulighed for at tillade mindre afvigelser mellem aftale/budget/regnskab – en slags bagatelgrænse – inden for hvilken grænse der ikke iværksættes sanktioner	0.18		0.18	0.08	0.14	0.03	0.35	0.07	0.24	0.02	0.08	0.21
Indføre en form for tilpasning af sanktionerne til skiftende økonomiske konjunkturer/vilkår for kommunerne, således sanktionernes størrelse fx kan reduceres eller på anden vis gøres "blødere" under svære økonomiske vilkår	0.03		0.01	0.08	0.36	0.28	0.15	0.20	0.20	0.13	0.32	0.40

Anm.: Tabellen angiver de bivariate korrelationer mellem de angivne variable udtrykt ved det statistiske sammenhængsmål Pearsons r. Pearsons r måler styrken og retningen af en sammenhæng mellem to variable på en skala fra -1 til +1. Værdier tættere på +/- 1 indikerer en relativt stærkere sammenhæng, mens værdier tættere på 0 indikerer en svagere sammenhæng. I tabellen er Pearsons r-værdier mellem +/- 0,20-0,30 angivet med rød, mens værdier over +/- 0,30 er angivet med grøn.

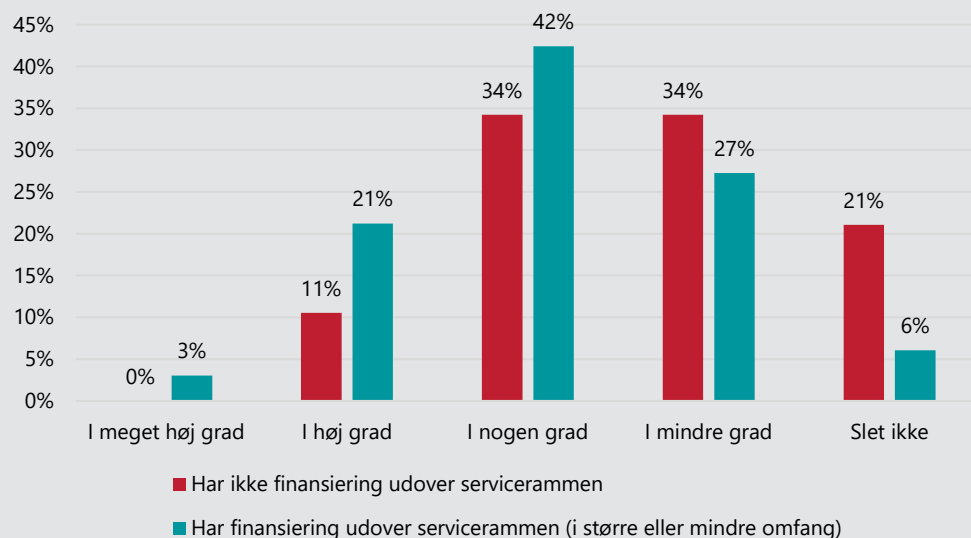
Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026 samt data fra www.noegletal.dk og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2025b).

I nedenstående illustreres udvalgte af ovenstående sammenhænge i figurer. Konkret er variablen "Finansiering/likviditet udover serviceringen (survey)" kodet i følgende to kategorier, som er sammenlignet i figurerne. De to kategorier er:

- *Kommuner, som ikke har finansiering udover serviceringen.* Kategorien udgøres af kommuner (N = 38, svarende til 54 %), der har svaret "helt uenig" til udsagnet: "Vi har egentlig finansiering/likviditet til at øge vores serviceudgifter, men det er ikke muligt for os grundet størrelsen af serviceringen (kommunens andel)".
- *Kommuner, som har finansiering udover serviceringen (i større eller mindre omfang).* Kategorien udgøres af de resterende kommuner (N = 33, svarende til 46 %), der altså har svaret "helt enig", "delvist enig", "hverken enig eller uenig" eller "delvist uenig" til udsagnet: "Vi har egentlig finansiering/likviditet til at øge vores serviceudgifter, men det er ikke muligt for os grundet størrelsen af serviceringen (kommunens andel)".

Sammenhængen mellem denne binære variabel og oplevelsen af budgetlovsstyringen er illustreret for udvalgte spørgsmål i nedenstående figurer (Bilagsfigur 1.2 t.o.m. Bilagsfigur 1.6).

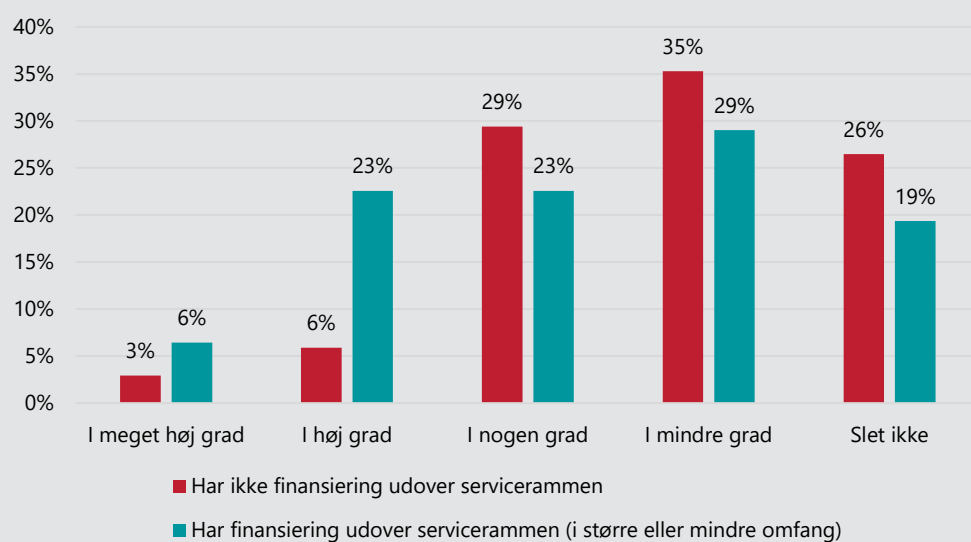
Bilagsfigur 1.2 Budgetlov og sanktioner begrænser jeres muligheder for en langsigtet økonomisk styring og planlægning på serviceområdet



Anm.: N = 71. Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Bilagsfigur 1.3 Budgetlov og sanktioner begrænser jeres muligheder for at indgå og/eller fastholde flerårige politiske budgetforlig

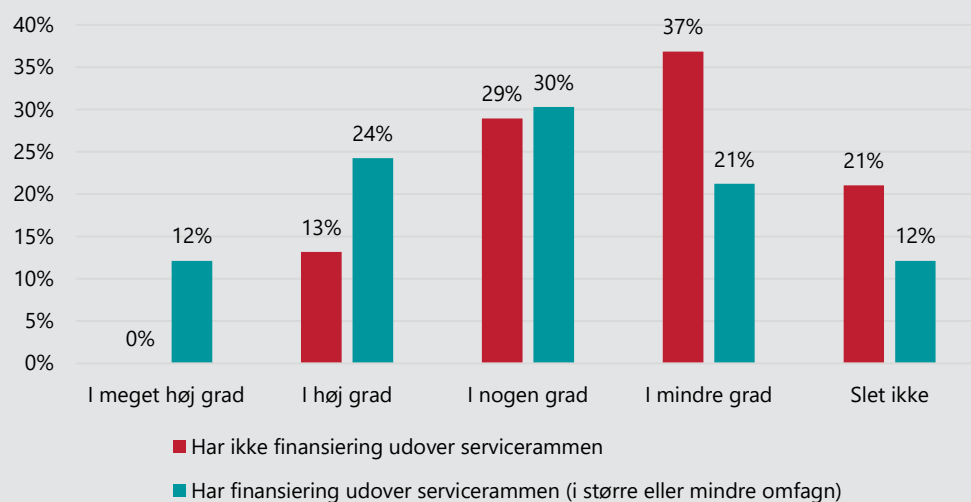


Anm.: N = 65. Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Bilagsfigur 1.4

Budgetlov og sanktioner begrænser jeres muligheder for at foretage investeringer på serviceområderne, der nok løfter udgifterne på kort sigt, men som har potentiale til at reducere udgifterne på længere sigt (fx i form af sociale investeringer)

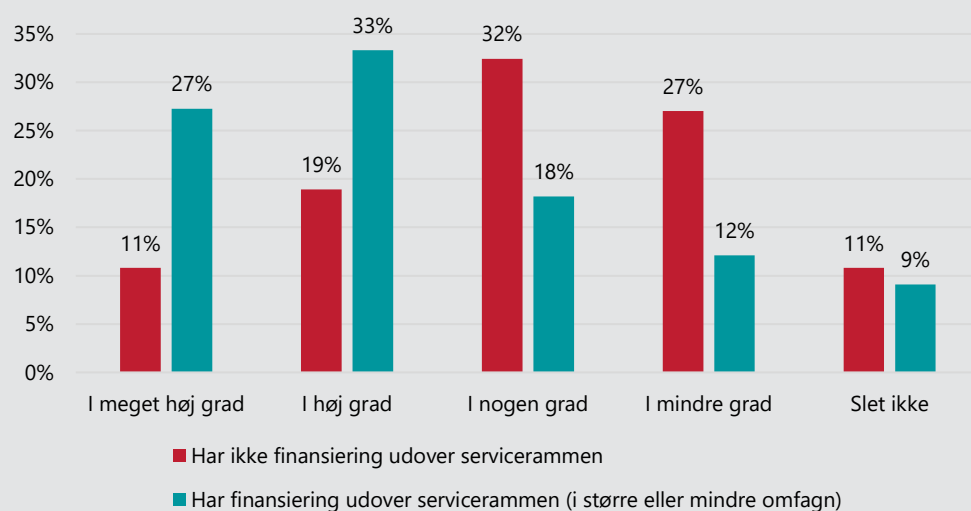


Anm.: N = 71. Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Bilagsfigur 1.5

Budgetlov og sanktioner medvirker til at udgiftsstigninger/merforbrug på et serviceområde automatisk må finansieres af besparelser på andre serviceområder (fx frem for, at en samlet budgetoverskridelse tolereres)

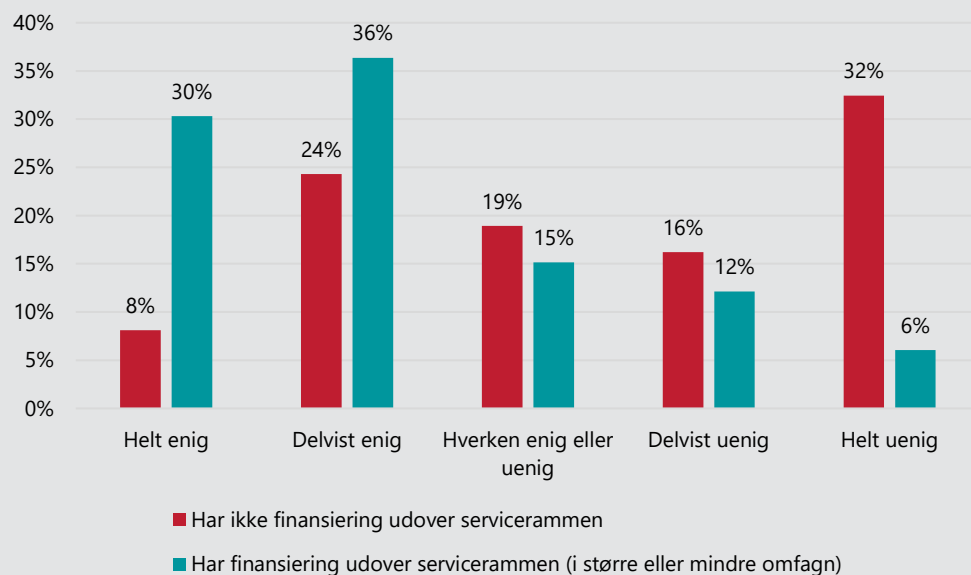


Anm.: N = 70. Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktionerne) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

Bilagsfigur 1.6

Generelt har kommunen "råd til" at betale en økonomisk sanktion for en overskridelse af serviceudgifterne i budgettet eller i regnskabet, såfremt det skulle komme på tale (fx ved at trække på vores kassebeholdning)



Anm.: N = 70. Figurens udsagn indgik i et Likert-batteri med følgende introduktionstekst: "I hvilken grad oplever du, i din kommune, at budgetloven (herunder sanktioner) i sin nuværende form...?". "Ved ikke"-svar er kodet som missing.

Kilde: Survey foretaget af VIVE i perioden fra d. 11. marts til d. 16. april 2026.

