Budgetlovens betydning i kommunerne – Kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger for deres økonomiske styring og handlerum

Hovedresultater



Søren Kjær Foged og Niels Jørgen Mau Pedersen

VIVE

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 budget*overskridelser*, 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 budgetlovsstyringens 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 lokalpolitiker, 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 lokalpolitiker, 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 lokalpolitikerne 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 lokalpolitiker. 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 kommune 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 kassetænkning 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 vidanspersoner***,
  primært nuværende og tidligere borgmestre og kommunaldirektører/økonomidirektører.

Litteratur

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

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

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.

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/lta/2025/998

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.

Hovedresultater: Budgetlovens betydning i kommunerne – Kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger for deres økonomiske styring og handlerum
VIVE/2026
HR_303267

VIVE