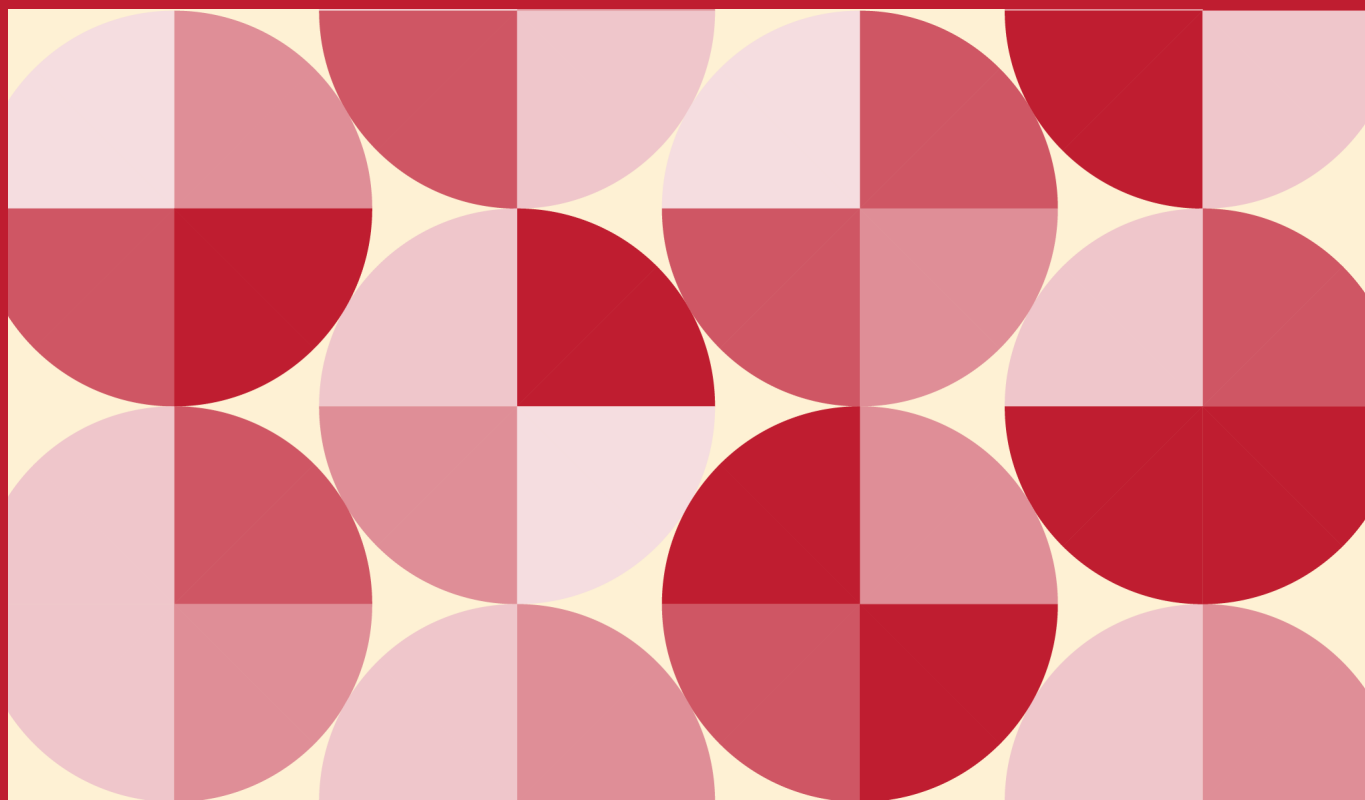


Budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer



Budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer

© VIVE og forfatterne, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-447-2

Projekt: 303014

Finansiering: VIVE

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 dens indbyggede sanktioner betyder, at der er sket væsentlige ændringer i de statslige rammer for styringen af kommunernes økonomi og dermed også kommunernes autonomi. Selvom budgetlovens udgiftslofter – og sanktionerne for eventuelle overskridelser af kommunernes servicebudgetter – alene gælder for kommunerne under ét, har sanktionslovgivningen også konsekvenser for de økonomiske frihedsgrader i de enkelte kommuner.

Denne rapport har til formål at skabe viden om, hvilken betydning budgetloven har haft for de udgiftspolitiske prioriteringer i kommunerne.

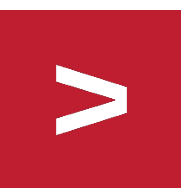
Arbejdet med rapporten er finansieret af VIVEs midler til forskning og analyser inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets særlige strategiske temaer.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Julian Christensen, chefanalytiker Søren Kjær Foged, professor Kurt Houlberg og professor MSO Rasmus Tue Pedersen.

VIVE takker de to eksterne reviewere for at bidrage indsigtsfuldt og konstruktivt til kvalitetssikring af rapporten.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6
Afrapportering	10
1 Indledning	11
2 Baggrund, teoretisk afsæt og resultater af tidligere analyser	13
2.1 Kommunernes rolle og budgetlovens sanktionsmekanismer	13
2.2 Kommunale udgiftsområders budgetmæssige medgørlighed	15
2.3 Udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af år i valgperioden	19
2.4 Partipolitiske forholds betydning for udgiftspolitikken	21
3 Den overordnede udvikling i serviceudgifterne	24
3.1 Indledende deskriptiv analyse	25
3.2 Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for samlede serviceudgifter pr. indbygger	26
4 Udvikling på serviceområder	35
5 Udvikling på tværs af år i valgperioden	41
5.1 Er der valgcykler i de samlede driftsresultater?	41
5.2 Er der valgcykler i kommunernes serviceudgifter?	44
5.3 Er der forskelle på tværs af serviceområder?	46
6 Betyder partipolitik noget for udgiftspolitikken?	51
6.1 Er der partipolitiske forskelle i kommunernes samlede serviceudgifter?	52
6.2 Er der partipolitiske forskelle i kommunernes prioriteringer mellem serviceområderne?	54
Dokumentation	59
7 Metode og data	60
7.1 Kommunale serviceudgifter	61
7.2 Regressionsanalyser med før-efter-design og kontrolvariable	63

Litteratur	65
Bilag 1 Variable i regressionsanalyserne	70
Bilag 2 Supplerende tabeller og figurer	73

Hovedresultater

Det er en kerneværdi i det kommunale selvstyre, at kommunerne har autonomi til at kunne tilpasse den kommunale finansierings- og udgiftspolitik til de lokale behov og præferencer. Staten har på den anden side et behov for at styre kommunernes økonomi, da kommunerne løser de fleste velfærdsopgaver og har stor betydning for den samlede offentlige økonomi. Budgetloven og dens indbyggede sanktioner (se boks) betyder, at der er sket markante ændringer i de statslige rammer for styringen af kommunernes økonomi og dermed også kommunernes autonomi. Denne rapport har til formål at skabe viden om budgetlovens betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne. Rapporten retter sig mod beslutningstagere, ledere og medarbejdere på nationalt og kommunalt niveau med interesse for kommunernes styrings-

mæssige grundvilkår og den udgiftspolitik, kommunerne fører på de kommunale serviceområder.

Budgetlovens sanktionsregime

Der er fra og med 2011 indført skærpede sanktioner over for kommunerne, hvis kommunerne samlet set ikke holder sig inden for de udgiftsrammer, der aftales i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen. I 2009 og 2010 var 1 mia. kr. af statens bloktilskud til kommunerne betinget af, at kommunernes *budgetter* overholdt servicerammen i økonomiaftalen. Fra og med 2011 er 3 mia. kr. af statens bloktilskud til kommunerne således betinget af, at kommunerne under ét overholder servicerammen i økonomiaftalen i såvel kommunernes budgetter som kommunernes *regnskaber*. Det er desuden lovfæstet, at hvis kommunerne samlet set ikke overholder servicebudgetterne, så vil der både være en kollektiv sanktion på kommunerne og en individuel sanktion på de budgetoverskridende kommuner. Disse forstærkede og lovfæstede sanktioner er siden integreret i budgetloven, som bl.a. forpligter Folketinget til hvert år at vedtage et udgiftsloft for den statslige sektor, et udgiftsloft for den regionale sektor og et udgiftsloft for den kommunale sektor.

For kommunernes vedkommende trådte budgetloven i kraft i 2014. Når vi i rapporten refererer til før og efter budgetloven, henviser det imidlertid til 2011, som er det år, hvor det styrkede og lovfæstede sanktionsregime over for kommunerne blev indført – og altså siden hen gjort til en del af budgetloven.

Undersøgelsen har mere specifikt tre delformål. For det første at analysere budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer *på tværs af serviceområder*. For det andet at analysere budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer *på tværs af år*. For det tredje at analysere, hvorvidt budgetloven har haft betydning for, om den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen ses afspejlet i den førte udgiftspolitik. Analysen dækker årene fra 2007-2019.

Budgetlovens sanktionstrusler har virket

Undersøgelsen viser, i lighed med tidligere analyser af budgetlovens betydning, at budgetlovens sanktionstrusler har virket. Hvor kommunerne samlet set overskred servicebudgetterne i årene før budgetloven, så har kommunerne under ét ikke overskredet servicebudgetterne i et eneste af årene efter budgetloven. I

praksis er sanktionerne på kommunernes overholdelse af serviceloftet dermed ikke blevet udløst. De lovfæstede sanktionstrusler har virket. Målet med budgetloven er dermed blevet opfyldt, idet kommunerne siden indførelsen af budgetlovens sanktionsregime samlet set ikke har overskredet de kommunale servicebudgetter. Det tidligere styringsproblem med budgetoverskridelser og overforbrug i forhold til det aftalte er imidlertid blevet erstattet af et andet styringsproblem i form af, at kommunerne samlet set underskrider servicebudgetterne og bruger mindre på service end det aftalte, ikke mindst i de første år efter indførelsen af sanktionerne.

Budgetlovens sanktionstrusler har især ramt de økonomisk bedst stillede kommuner

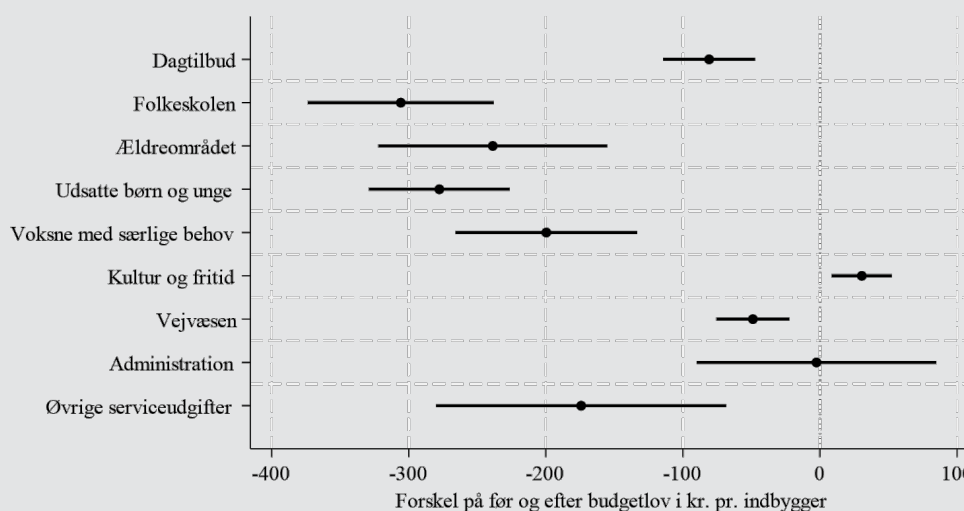
Kommuner i en mere gunstig økonomisk situation er blevet påvirket mere af sanktionstruslerne i forbindelse med budgetloven end kommuner i en mindre gunstig økonomisk situation. Jo større økonomisk overskud en kommune havde før budgetloven, jo mere har kommunen således reduceret budgetoverskridelserne efter budgetloven. Analysen viser desuden, at jo større budgetoverskridelse en kommune havde før budgetloven, jo mere er budgetoverskridelserne reduceret efter budgetloven.

Budgetloven har især ramt de serviceområder, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere

De kommunale budgetoverskridelser i årene før budgetloven kom især til udtryk ved overskridelser af servicebudgetterne på velfærdsområder som dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere. Det er samtidig disse tre klassiske kommunale velfærdsområder og det specialiserede socialområde, som er blevet mest påvirket af budgetlovens sanktionstrusler, idet det er på disse områder, at budgetoverskridelserne er reduceret mest fra før til efter budgetloven. Omvendt er graden af budgetoverskridelser i mindre grad blevet påvirket af budgetloven på udgiftsområder som vejvæsen, kultur og administration (jf. figur 1).

Sanktionsregimet ser dermed særligt ud til at have ramt politisk højt prioriterede udgiftsområder, som er kendetegnet ved relativt stærke bruger- og personaleinteresser, og som kommunalpolitikere som udgangspunkt ønsker at bruge penge på.

Figur 1 Forskel på budgetoverskridelser pr. indbygger på ni serviceområder før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



Mindre frihedsgrader til at prioritere på tværs af år efter budgetloven

I årene før budgetloven var der såkaldte valgcykliske mønstre i kommunernes økonomiske politik i den forstand, at kommunerne trådte hårdere på den økonomiske bremse i de første år efter kommunalvalg og omvendt slækkede på den økonomiske bremse og overskred budgetterne mere i valgår. Disse valgcykliske mønstre ser imidlertid ud til at være forsvundet efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime. Før budgetloven gjorde de valgcykliske mønstre sig især gældende på politisk højt prioriterede serviceområder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet – og til dels ældreområdet og det specialiserede socialområde – idet der på disse områder før budgetloven var større budgetoverskridelser op til valgår. Dette er imidlertid ikke tilfældet, efter at budgetlovens sanktionsregime er trådt i kraft.

Budgetloven har ikke ændret på partipolitiske præferencers betydning for den førte udgiftspolitik

Når der er taget højde for forskelle i kommunernes økonomiske grundvilkår, kommunestørrelse mv., ser kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ud til at have betydning for størrelsen af en kommunes samlede serviceudgifter pr. indbygger – hverken før eller efter budgetloven. Derimod ses der både før og efter budgetlovens sanktionsregime partipolitiske forskelle i de udgiftspolitiske *prioriteringer* mellem de forskellige kommunale serviceområder. Budgetloven har imidlertid

ikke *ændret* på graden, hvormed den politiske sammensætning i kommunalbestyrelsen afspejles i de udgiftspolitiske prioriteringer.

Indsnævring af de lokalpolitiske frihedsgrader til at prioritere på tværs af år og serviceområder

Opsummerende viser analysen, at budgetloven har haft væsentlig betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne. Mest markant har budgetloven ændret på de kommunalpolitiske prioriteringer på tværs af år og serviceområder. Efter at budgetloven er blevet indført, er der ikke længere udsving i udgiftspolitikken på tværs af år i valgperioden, og den strammere budgetdisciplin med hensyn til budgetoverholdelse har ramt nogle serviceområder væsentligt mere end andre. De reducerede udgiftspolitiske frihedsgrader ser ikke ud til at have sat sig spor i, hvilken betydning kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har for den førte udgiftspolitik. Hverken før eller efter budgetloven ser partipolitiske forhold ud til at have den store betydning for den førte udgiftspolitik. Samlet peger analysen dermed på, at målet med budgetloven er blevet opfyldt, idet kommunerne siden indførelsen af budgetlovens sanktionsregime samlet set ikke har overskredet servicebudgetterne. Analysen peger imidlertid også på, at budgetloven har bidraget til at indsnævre de lokalpolitiske frihedsgrader til at prioritere på tværs af år og har haft betydning for prioriteringen på tværs af de kommunale serviceområder.

Fakta om undersøgelsen

Analysen er baseret på registerdata for kommunernes serviceudgifter i budgetter og regnskaber samt kommunernes struktur, velstand og befolkningssammensætning i årene 2007-2019.

Kommunernes samlede serviceudgifter og udgifternes fordeling på de ni serviceområder er i analysen afgrænset ved en række konti i det kommunale budget- og regnskabssystem.

Analysen er designet som et før-efter-design, der systematisk sammenligner udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime i 2011.

Analyserne er gennemført som regressionsanalyser. Alle analyser er gennemført på kommuneniveau.

> **Afrapportering**

1 Indledning

Det kommunale selvstyre har som kerneværdi, at kommunerne har autonomi til at kunne tilpasse den kommunale finansierings- og udgiftspolitik til de lokale behov og præferencer. Staten har på den anden side et behov for at styre kommunernes økonomi og opgaveløsning, da kommunerne løser de fleste velfærdsopgaver og derfor både har stor betydning for den samlede offentlige økonomi og er de implementerende agenter for nationale velfærds politikker. Stat-kommune-forholdet befinder sig dermed i en løbende balancegang mellem på den ene side hensynet til, at kommunerne har et decentralt økonomisk og politisk råderum til at tilrettelægge den lokale opgaveløsning og prioritere imellem lokale serviceopgaver, og på den anden side et makroøkonomisk hensyn til styringen af de samlede offentlige finanser samt et sektorpolitisk hensyn til udviklingen af kommunale velfærdsområder som fx folkeskolen, daginstitutioner og ældreplejen (Blom-Hansen, 1999; Pedersen et al., 2025).

Budgetloven og dens indbyggede sanktioner betyder, at der er sket væsentlige ændringer i de statslige rammer for styringen af kommunernes økonomi og dermed også kommunernes autonomi. Selvom budgetlovens udgiftslofter – og sanktionerne for eventuelle overskridelser af kommunernes servicebudgetter – alene gælder for kommunerne under ét, har sanktionslovgivningen også konsekvenser for de økonomiske frihedsgrader i de enkelte kommuner. Dette skyldes dels, at der knytter sig usikkerhed til kommunens egen budgetlægning og budgetopfølgning, dels at der er betydelig usikkerhed i forhold til, hvad de andre kommuner gør. Hvis en kommune vil være sikker på ikke at blive ramt af sanktioner, skal kommunen holde sig inden for sin relative andel af den samlede serviceramme – og overholde budgettet. Derudover skal kommunen håbe på, at de andre kommuner ikke overskrider deres budgetter og/eller regnskaber i en grad, der samlet set vil udløse en sanktion – og dermed påvirke alle kommuner via det kollektive sanktionselement.

Det er velkendt, at kommunerne under ét har overholdt deres servicebudgetter i alle årene efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime (Finansministeriet, 2022). Det imidlertid fortsat underbelyst, hvordan budgetloven mere præcist har påvirket de kommunalpolitiske frihedsgrader og den førte udgiftspolitik på de kommunale serviceområder. Dette projekt har til formål at bidrage til en belysning heraf ved at undersøge *budgetlovens betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne*. Konkret vil følgende spørgsmål blive besvaret:

- Er der med budgetloven sket systematiske ændringer i kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af serviceområder?
- Er der med budgetloven sket systematiske ændringer i kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af år?

- Er der med budgetloven sket ændringer i graden, hvormed "*politics matter*," dvs. graden, hvormed den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen kan ses afspejlet i de udgiftspolitiske prioriteringer?

Analysen designes som et før-efter-design, der systematisk sammenligner udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime.

Datagrundlaget for undersøgelsen består af registerdata fra kommunernes budgetter og regnskaber om henholdsvis budgetterede og regnskabsførte udgifter på alle centrale kommunale serviceområder. Disse data er koblet med data på kommuneniveau om befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning, kommunens økonomiske situation samt valgdata om valgår, borgmesterens partifarve og kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning. Datasættet omfatter data for alle 98 kommuner fra 2007-2019. Der ses bort fra årene 2020-2023, hvor kommunerne har haft ekstraordinært store udgifter som følge af covid-19 og ukrainske flygtninge, som efterfølgende er blevet kompenseret af staten.

Analysen fokuserer på kommunernes *samlede serviceudgifter* samt disses *fordeling på ni serviceområder*:

- Dagtilbud
- Folkeskole
- Ældreområdet
- Udsatte børn og unge
- Voksne med særlige behov
- Kultur og fritid
- Vejvæsen
- Administration
- Øvrige serviceudgifter.

2 Baggrund, teoretisk afsæt og resultater af tidligere analyser

I dette kapitel redegør vi kort for baggrunden for og indholdet i budgetloven samt analysens teoretiske afsæt og resultaterne af tidligere analyser af de udgiftspolitiske prioriteringer i kommunerne.

2.1 Kommunernes rolle og budgetlovens sanktionsmekanismer

Danmark er et af de mest decentraliserede lande i verden, og de danske kommuner har en relativ høj grad af autonomi (Serritzlew & Blom-Hansen, 2019; Pedersen et al., 2025). De 98 kommuner er ansvarlige for en bred vifte af velfærdsopgaver som dagtilbud, folkeskole, ældrepleje og sociale tilbud til børn, unge og voksne med særlige behov. Kommunernes udgifter udgør tilsammen omkring halvdelen af de samlede offentlige udgifter (Blom-Hansen et al., 2014). I forhold til styringen af den samlede offentlige sektors finanser er det derfor vigtigt at kunne styre kommunernes økonomi, samtidig med at det er vigtigt, at kommunerne har autonomi til at kunne budgettere og løse opgaverne (Serritzlew & Blom-Hansen, 2019).

Statens styring af kommunernes økonomi sker gennem et tæt budgetsamarbejde, som munder ud i en årlig økonomiaftale mellem den siddende regering og Kommunernes Landsforening (KL). Kernen i økonomiaftalen er en etårig aftale om, hvor store henholdsvis kommunernes samlede skatteudskrivning, samlede serviceudgifter (servicerammen) og samlede anlægsinvesteringer må være i det kommende år. Økonomiaftalen fastlægger en kollektiv budgetramme for kommunernes udgiftsniveau, mens der for den enkelte kommune ikke findes klare udgiftsbindinger (Serritzlew & Blom-Hansen, 2019). Frem til 2010 betød det i praksis, at kommunernes budgetter ofte ikke overholdt aftalen, og budgetoverskridelser mere var reglen end undtagelsen. Typisk skete disse samlede kommunale budgetoverskridelser, uden at det førte til sanktionering (Serritzlew & Blom-Hansen, 2019). Frem til 2010 varierede budgetoverskridelserne meget på tværs af kommuner, men for mange kommuner – og for kommunerne samlet set – medvirkede den lave grad af sanktionering til, at de vedtagne budgetter typisk blev overskredet (Serritzlew & Blom-Hansen, 2019).

Med finanskrisen i 2008 og de historisk store kommunale budgetoverskridelser i 2009 åbnede der sig imidlertid et "*window of opportunity*" for indførelse af en sanktionerende budgetlov, da der var bred politisk enighed om, at staten skulle have

bedre mulighed for at styre kommunernes udgifter og overholdelse af budgetterne (Ghin, 2018). I 2009 og 2010 var 1 mia. kr. af statens bloktilskud til kommunerne betinget af, at kommunernes budgetter overholdt servicerammen i økonomiaftalen. Det var imidlertid uklart, hvordan en eventuel sanktion ville blive implementeret, hvis kommunernes servicebudgetter overskred det aftalte niveau (Houlberg, 2018). Fra og med 2011 blev det betingede bloktilskud på servicerammen hævet til 3 mia. kr. og samtidig betinget af, at budgetter såvel som regnskaber overholdt aftalen (Foged, 2015). Derudover blev det lovfæstet, at hvis kommunerne samlet set ikke overholdt budgetterne, så ville kommunerne kollektivt under ét blive sanktioneret, samtidig med at individuelle budgetoverskridende kommuner selv ville blive yderligere individuelt sanktioneret. Helt præcist blev det lovfæstet, at hvis de samlede kommunale regnskabsførte budgetter for serviceudgifter blev overskredet, ville 40 % af sanktionen være kollektiv, og 60 % ville være individuel for de kommuner, der overskred deres budgetter (Foged, 2015). Disse forstærkede og lovfæstede sanktioner blev siden integreret i budgetloven, som for kommunernes vedkommende trådte i kraft i finansåret 2014. I praksis fungerer systemet i dag sådan, at den aftale om kommunernes serviceudgifter, som aftales i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL, efterfølgende vedtages af Folketinget som et udgiftsloft for kommunernes samlede serviceudgifter (Pedersen, 2016).

Når vi i rapporten refererer til før og efter budgetloven, henviser det til 2011, som er det år, hvor det styrkede og lovfæstede sanktionsregime over for kommunerne blev indført.

Budgetloven sætter ikke i sig selv et loft over, hvor store de offentlige udgifter må være, men den forpligter Folketinget til hvert år at vedtage et udgiftsloft for den statslige sektor, et udgiftsloft for den regionale sektor og et udgiftsloft for den kommunale sektor (Finansministeriet, 2022). Med budgetloven har folketingspolitikkerne dermed billedligt talt "bundet sig selv til masten" (Suenson et al., 2016), idet de forpligter sig selv på, at der ikke må bruges flere penge i et budgetår end det, man ved budgetvedtagelsen året før beslutter, at man ønsker at bruge. De af Folketinget vedtagne udgiftslofter kombineret med lovfæstede sanktioner på overskridelse af lofterne giver et stærkt og troværdigt økonomisk incitament (Andersen et al., 2017: 63-68). I praksis er sanktionerne på kommunernes overholdelse af service-loftet ikke blevet udløst. De lovfæstede sanktionstrusler ser med andre ord ud til at have virket (Houlberg, 2018). Hvor kommunerne under ét før budgetloven typisk overskred deres servicebudgetter, har kommunerne efter indførelsen af budgetloven ikke overskredet budgetterne og det samlede udgiftsloft for kommunernes serviceudgifter (Finansministeriet, 2022).

Der er fortsat flere ubesvarede spørgsmål om budgetlovens betydning for kommunernes styringspraksis og den førte udgiftspolitik i kommunerne. Herunder spørgsmål, som er i fokus i denne analyse: Har budgetlovens sanktionsregime ført til

ændringer i kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af serviceområder og år, og er der med budgetloven sket ændringer i graden, hvormed "*politics matters*". Med "*politics matters*" forstås der graden, hvormed den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen afspejles i de udgiftspolitiske prioriteringer.

Vi fokuserer i analysen primært på budgetlovens betydning for kommunernes *budgetoverskridelser* i forhold til serviceudgifter. Dette gør vi af to grunde. For det første fordi kommunerne i årene før budgetloven ofte overholdt de aftalte udgiftsrammer i de årlige økonomiaftaler ved vedtagelsen af budgetterne (Serritzlew & Blom-Hansen, 2014). Når kommunerne før budgetloven ikke levede op til de aftalte udgiftsrammer, var det med andre ord oftest som følge af budgetoverskridelser. For det andet fokuserer vi på budgetoverskridelser, da de stærkeste sanktionstrusler for den enkelte kommune knytter sig til budgetoverskridelser, idet der som nævnt ovenfor er lovfæstede individuelle sanktioner på de budgetoverskridende kommuner, hvis kommunerne samlet set overskrider servicebudgetterne.

Analysen fokuserer ikke på eventuelle andre virkninger af budgetloven, fx virkninger for de interne budgetprocesser i de enkelte kommuner og i koordineringen af budgetter og regnskaber mellem kommuner. Med relevans for kommunernes udgiftsstyring kan dog nævnes, at det tidligere er beskrevet, at sanktionslovgivningen bidrog til en betydelig horisontal centralisering af kommunernes budgetprocesser i den forstand, at de kommunale budgetter og regnskaber nu blev tættere koordineret via den såkaldte faseopdelte budgetlægning i regi af KL (Foged, 2017; Ghin, 2018). Den faseopdelte budgetlægning blev første gang iværksat i koordineringen af kommunernes *budgetter* som en reaktion på overtrædelsen af økonomiaftalen fra 2008 og blev gradvist institutionaliseret i lyset af finanskrisen og budgetlovens sanktionsregime. I lyset af indførelsen af regnskabssanktioner blev det i 2010 besluttet at udvide budgetkoordineringen til også at omfatte kommunernes *regnskaber* (Foged, 2017). Den forstærkede koordination af de kommunale budgetter og regnskaber kan fx have medvirket til over tid at øge den samlede kommunale budgetpræcision under sanktionsregimet (se afsnit 3.1).

2.2 Kommunale udgiftsområders budgetmæssige medgørlighed

De danske kommuner står for stort set alle dele af den borgernære velfærd. Danske kommuner nyder samtidig godt af stor autonomi i forhold til at prioritere, hvordan udgifterne skal fordeles på tværs af forskellige serviceområder. Budgetlægning i offentlige organisationer kan overordnet forstås som et spil mellem to grupper af aktører: udgiftsvogtere, der søger at holde igen på de offentlige udgifter, og udgiftsadvokater, der advokerer for større offentlige udgifter både generelt og mere

specifikt i forhold til bestemte formål og målgrupper (Christensen, 2019, Rubin, 2010; Wildavsky & Caiden, 1997). Balancen mellem udgiftsvogtere og udgiftsadvokater varierer på tværs af forskellige offentlige udgiftsområder, og mulighederne for at styre udgifterne varierer derfor også på tværs af de kommunale serviceområder. Nogle områder er fx domineret af stærke bruger- og producentinteresser, mens andre områder er det i betydeligt mindre omfang (Serritzlew, 2005; Foged, 2015).

I litteraturen bliver begrebet "*tractability*" – budgettets medgørlighed – ofte fremhævet som et teoretisk argument for, at politiske prioriteringer kan sætte sig spor i store og kontinuerede budgetoverskridelser på nogle serviceområder, mens der på andre serviceområder ses markant mindre budgetoverskridelser (Serritzlew, 2005). Argumentet bygger på, at budgetoverskridelser er mest sandsynlige på serviceområder, hvor medgørligheden er lav. De serviceområder, som er svære at styre, er ofte kendetegnet ved grupper med stærke bruger- og personaleinteresser, som betyder, at mange vælgere vil blive påvirket af en evt. budgetreduktion eller budgetforøgelse.

Omkostninger ved at producere offentlige servicegoder fordeles på alle skattebetalende borgere, mens fordelene ved disse goder kan være mere eller mindre koncentreret. På nogle områder er goderne i serviceproduktionen koncentreret i den forstand, at det er let at identificere, hvilke konkrete individer eller grupper der nyder godt af servicen. Omvendt kan goderne på andre områder have en mere kollektiv karakter, hvor det kan være vanskeligere at identificere de konkrete brugere. På dagtilbudsområdet er goderne fx koncentreret på de børn og børnefamilier, som har børn i dagtilbuddene, mens det på vejområdet er vanskeligere at identificere de borgere, som har særlig gavn af gode veje. På områder med koncentreret goder og veldefinerede brugergrupper vil brugerne have stærke incitamenter og gode muligheder for at organisere sig og advokere for øgede budgetter på "deres" serviceområde. Dette kan trække udgiftspolitikken i retning af en "kunde-politik" (engelsk: *client politics*), hvor organiserede brugergrupper står stærkt i det udgiftspolitiske landskab (Wilson, 1980).

Offentligt ansatte har også incitamenter til at advokere for tillægsbevillinger og større budgetter. Dette gælder ikke mindst på serviceområder, hvor lønudgifter udgør en stor del af de samlede udgifter, og medarbejderne derfor er mere direkte påvirket, hvis budgetterne kommer under pres. På områder som dagtilbud-, folkeskole- og ældreområdet, hvor lønnen udgør en høj andel af de samlede udgifter (70-80 %), har medarbejderne med andre ord stærkere incitamenter til at kæmpe imod besparelser – og for tillægsbevillinger – end på fx vejområdet, hvor lønudgifts-andelen er betydeligt lavere (under 40 %). Hertil kommer, at medarbejderne på nogle områder er organiseret i stærke fagforeninger, som både nationalt og lokalt advokerer for flere ressourcer til "deres" område. Hvor lærere på folkeskoleområdet og pædagoger på dagtilbudsområdet typisk er organiseret i stærke faglige

organisationer som Danmarks Lærerforening og BUPL, er medarbejderne på fx kulturområdet og vejområdet generelt mindre velorganiserede.

Samlet betyder medgørlighedsargumentet, at kommunalpolitikerne i mindre grad har lyst eller mulighed for at gennemføre budgetbesparelser på serviceområder med stærke og koncentrerede bruger- og personaleinteresser. Tværtimod vil kommunalpolitikerne være mere tilbøjelige til at give tillægsbevillinger og overskride budgettet på disse områder. Hvis et serviceområdes budget alene har betydning for en mindre eller en svagere borger- og personalegruppe, vil det omvendt være nemmere at finde politisk opbakning til at reducere budgetterne (Serritzlew, 2005; Foged, 2015).

Tabel 2.1 illustrerer en kategorisering af budgetters medgørlighed på otte kommunale serviceområder med afsæt i Serritzlew (2005), Foged (2015) og Houlberg et al. (2016).

Tabel 2.1 Medgørlighed på kommunale serviceområder

	Koncentrerede fordele	Målgruppen er nem at organisere	Lønningers andel af områdets samlede driftsbudget	Fagforening stærk/samlet	Budgettets medgørlighed
Folkeskole	Ja	Ja	Høj (72 %)	Ja	Meget lav
Dagtilbud	Ja	Ja	Høj (78 %)	Ja	Meget lav
Ældre	Ja	Ja	Høj (65 %)	I nogen grad	Meget lav
Udsatte børn og unge	Ja	I nogen grad	Mellem (40 %)	I nogen grad	Lav
Udsatte voksne	Ja	I nogen grad	Mellem (42 %)	I nogen grad	Lav
Kultur	Nej	Nej	Mellem (45 %)	I nogen grad	Mellem
Administration	Nej	Nej	Høj (76 %)	Nej	Høj
Vejvæsenet	Nej	Nej	Lav (36 %)	Nej	Høj

Anm.: Udgiftsområdet 'Øvrige serviceudgifter' er ikke medtaget i tabellen, da det er en samlekategori af meget forskelligartede serviceudgifter som fx byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger og sundhedsfremme. Oplysninger om lønandel i procent er baseret på data for 2014 og stammer fra Houlberg et al. (2016).

Kilde: Egen tilvirkning med afsæt i Serritzlew (2005), Foged (2015) og Houlberg et al. (2016).

Ud fra ovennævnte overvejelser om medgørlighed er det mest sandsynligt, at kommunalpolitikere i en kontekst med økonomiske frihedsgrader i størst grad vil prioritere at bruge midler på områder med lav budgetmæssig medgørlighed som folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet. Omvendt vil kommunalpolitikerne være mere tilbøjelige til at holde igen med udgifterne på områder med højere medgørlighed som fx administration og vejvæsen. Områder med lav medgørlighed er typisk også

politisk saliente områder. Det vil sige områder med stor økonomisk og politisk vigtighed, og som både politikere og borgere kerer sig meget om. I en dansk kontekst kommer dette bl.a. til udtryk ved, at borgere såvel som kommunalpolitikere især ønsker at opprioritere folkeskole-, dagtilbuds-, ældre- samt udsatte børn og ungeområdet, hvis der bliver flere penge til rådighed (Hjelmar & Mizrahi-Werner, 2017; Houlberg et al., 2016; Pedersen et al., 2021). Omvendt er det i højere grad administration, vejvæsen og kultur/fritid, som kommunalpolitikere og borgerne ønsker at spare på, hvis økonomien strammer til.

Tabel 2.1 kategoriserer de kommunale budgetters medgørlighed ud fra overvejelser om styrken af bruger- og personaleinteresserne på de enkelte områder. Et yderligere aspekt, som også kan påvirke den budgetmæssige medgørlighed, er forudsigeligheden/stabiliteten i udgifterne på et område, fx via forudsigelighed i efterspørgslen og i enhedsomkostningerne. Tidligere undersøgelser har her peget på, at det specialiserede socialområde adskiller sig fra de øvrige kommunale områder ved generelt højere enhedsomkostninger og en efterspørgsel, der er sværere at forudsige og styre (Foged, 2015). Parameteret er dog her fravalgt til at beskrive et områdes medgørlighed, da det ikke er en del af tractability-litteraturens fokus på bruger- og personaleinteresser (Serritzlew, 2005).

Teoretisk er forventningen dermed, at det i årene før det forstærkede styringsregime med budgetloven var områder med lav medgørlighed som folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet, der i størst udstrækning oplevede budgetoverskridelser – og omvendt at budgetoverskridelserne var mindst på områder med høj medgørlighed som administration og vejvæsen. I forlængelse heraf er den teoretiske forventning, at budgetlovens sanktioner på budgetoverskridelser især vil reducere budgetoverskridelserne på områder med lav medgørlighed som folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

Tidligere studier af danske kommuners udgiftspolitik bekræfter de teoretiske forventninger. På data for de danske kommuner før kommunalreformen i 2007 – og før budgetloven – finder Serritzlew (2005), at det er vanskeligst for kommunalpolitikere at overholde budgettet på serviceområder med lav medgørlighed. Budgetoverskridelser ses dermed oftere på serviceområder som folkeskolen, dagtilbud og ældreområdet, hvor goderne er koncentrerede, og hvor der er relativt stærke bruger- og personalegrupper. Budgetoverskridelserne er omvendt mindst på vejområdet og biblioteksområdet, hvor fordelene ved goderne ikke er koncentreret om en veldefineret borger- eller personalegruppe.

Analyser af de danske kommuners udgiftspolitik efter kommunalreformen i 2007 bekræfter også de teoretiske forventninger. I årene inden budgetlovens sanktionsregime i 2011 var budgetoverskridelserne størst på områder med budgetmæssig medgørlighed som folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet – og mindre på kultur- og

fritidsområdet, hvor medgørligheden er relativ høj. Tidligere analyser bekræfter også, at budgetlovens sanktionsregime i de første år efter indførelsen især forbedrede budgetoverholdelsen på områder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet samt det specialiserede socialområde (Foged, 2015). Vi har imidlertid ikke nogen systematisk viden om, hvordan budgetloven har påvirket budgetoverholdelsen i forskellige kommuner og på forskellige serviceområder efter 2014 – hvor budgetloven har haft længere tid til at virke, og hvor de relativt store kommunale mindreforbrug i starten af perioden med budgetloven er blevet mindre (Finansministeriet, 2022: 11).

2.3 Udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af år i valgperioden

Politikere vil som regel gerne genvælges, og deres udgiftspolitiske prioriteringer kan derfor potentielt påvirkes af, hvor lang tid der er til næste valg. Teorien om *”politiske budgetcykler”* (Engelsk: *”Political Budget Cycles”*) har som udgangspunkt, at politikere vil have en tilbøjelighed til at øge de offentlige udgifter umiddelbart før et valg (Aaskoven, 2018). Det gør politikere, fordi de igennem øgede offentlige udgifter blandt andet kan sikre bedre offentlig service til borgerne og dermed give borgerne en opfattelse af, at politikere er kompetente – og derfor fortjener at blive genvalgt (Giacobbe et al., 2024). Da politikere sjældent ønsker at øge skatteindtægterne umiddelbart før et valg, vil denne cykliske forøgelse af de offentlige budgetter forud for valg også øge sandsynligheden for budgetunderskud (Dubois, 2016).

Det er langt fra en ny observation, at politikernes fokus på det næstkommende valg kan have konsekvenser for deres økonomiske prioriteringer og samfundsøkonomien mere generelt. Tidligere studier har blandt andet fokuseret på, hvorvidt statslige politikere kunne manipulere samfundsøkonomien, så arbejdsløsheden blev mindre umiddelbart forud for et valg (Nordhaus, 1975). I denne litteratur brugte man som regel begrebet *”politiske konjunkturcykler”* (Engelsk: *Political Business Cycles*), da man netop ikke kun så på politiske beslutninger vedrørende de offentlige budgetter, men også på politikernes muligheder for at påvirke den økonomiske vækst, arbejdsløshed etc. igennem blandt andet pengepolitiske instrumenter.

Senere studier har dog i højere grad fokuseret på politikernes brug af finanspolitiske instrumenter, og i denne litteratur anvender man som nævnt generelt begrebet politiske budgetcykler. I de efterhånden mange studier af politiske budgetcykler på lokalt niveau er det selvsagt også mere oplagt at fokusere på udgiftspolitiske prioriteringer, fx fordi lokalpolitikere ikke har mulighed for at føre pengepolitik og af den vej påvirke den kortsigtede økonomiske vækst (Garcia & Hayo, 2021).

I det omfang budgetcykler skal have en effekt på politikernes popularitet, kræver det, at borgerne rent faktisk lægger mærke til den forbedring i service, som politikerne forsøger at introducere umiddelbart før et valg. En lang række studier viser dog også, at cyklisk budgetlægning kan forøge politikernes chance for genvalg (Garcia & Hayo, 2021). Når borgerne ser ud til at belønne cyklisk budgetlægning, kan det for det første skyldes, at borgerne tænker så kortsigtet, at de simpelthen ikke bekymrer sig om underskuddet. En anden væsentlig forklaringsfaktor kan dog også være, at borgerne ikke har tilstrækkelig information om, at politikernes økonomiske prioriteringer fører til underskud på de offentlige budgetter. Denne anden forklaringsfaktor stemmer godt overens med studier, som viser, at budgetcykler er mindre, når der er mere transparens omkring de offentlige budgetter, og når borgerne har mere viden om budgetterne (Askoven & Lassen, 2017; de Hann & Klomp, 2013).

Politiske budgetcykler betyder dog ikke nødvendigvis, at politikerne blot øger udgifter på alle områder i budgettet. Det kan også komme til udtryk ved, at politikerne prioriterer de områder, der er umiddelbart mest synlige for borgerne (Rogoff, 1990). I det omfang man ønsker at undersøge politiske budgetcykler, er det således ikke nødvendigvis nok at undersøge budgettets størrelse. Det kan også være relevant at undersøge, hvorvidt de udgiftspolitiske prioriteringer imellem forskellige områder ændrer sig forud for et valg (Dubois, 2016).

Generelt antages det, at budgetcykler kan begrænses igennem regulering og regler for budgetlægningen (Gootjes et al., 2021). På samme vis kan man også se, at en lempelse af reguleringer og regler kan øge forekomsten af budgetcykler. Da man i Italien fx fritog mindre kommuner for en række regler vedrørende deres budgetter, førte det således til stærkere budgetcykler i disse mindre byer (Bonfatti & Forni, 2019; Giacobbe et al., 2024). Derfor kan der også være grund til at tro, at man igennem indførelsen af budgetloven har mindsket budgetcyklerne i de danske kommuner – hvis der vel og mærke var budgetcykler i kommunerne før indførelsen af budgetloven.

Serritzlew (2005) og andre har dog påvist, at der var budgetcykler i kommunerne før indførelsen af budgetloven. Budgetcykler forekom tydeligt i de danske kommuner før kommunalreformen i 2007 (og altså før indførelsen af budgetloven). Det er her værd at bemærke, at budgetcyklerne i kommunerne før kommunalreformen ikke alene var et resultat af, at kommunalpolitikere vedtog større årlige budgetter i slutningen af valgperioderne. De var også et resultat af, at kommunalpolitikere var langt mere tilbøjelige til at vedtage tillægsbevillinger i løbet af året før et valg (Houlberg & Mouritzen, 2023). På tværs af fire fulde valgperioder fra 1989 – 2005 finder Houlberg og Mouritzen (2023), at:

- kommunerne før kommunalreformen realiserede lavere driftsresultater¹ i valgår, dvs. lettede foden fra den økonomiske bremse i valgårene
- de valgcykliske bevægelser i al væsentlighed skete på udgiftssiden – og skete som en kombination af dels en større budgetteret vækst i det budget, der vedtages lige før valget (dvs. budgettet for året efter valget), dels budgetoverskridelser i valgåret.

Et enkelt studie af de danske kommuner efter kommunalreformen i 2007 har vist, at indførelsen af budgetloven ser ud til at have haft en effekt på budgetcyklerne. Madsen og Wisén (2019) viser således, at mens der var markante kommunale budgetoverskridelserne på flere områder i valgåret 2009, var budgetoverskridelserne stort set forsvundet ved det næste valgår i 2013. Analysen er begrænset til data fra 2007 til 2016, hvorfor det kun er muligt at undersøge henholdsvis én budgetcykel før indførelsen af budgetloven og én budgetcykel efter indførelsen af loven.

I vores analyser vil vi både se på, hvorvidt indførelsen af budgetloven påvirkede den samlede udgiftspolitik på tværs af år i valgperioden, og hvorvidt budgetloven særligt har haft betydning for cykliske budgetoverskridelser på specifikke områder.

2.4 Partipolitiske forholds betydning for udgiftspolitikken

Når politikerne træffer beslutninger vedrørende de offentlige budgetter, er det oplagt, at deres beslutninger kan afhænge af deres politiske ideologier og værdier. En omfattende forskningslitteratur har da også undersøgt, hvorvidt politikernes politiske baggrund påvirker de budgetter, som de har ansvaret for (Aaskoven & Lassen, 2017). Spørgsmålet i denne litteratur er med andre ord, om de ideologiske og holdningsmæssige forskelle mellem forskellige politiske partier reelt afspejles i de budgetter, som de vedtager.

De partipolitiske forholds betydning for udgiftspolitikken undersøges nogle gange i forbindelse med undersøgelser af de budgetcykler, som vi gennemgik i afsnit 2.3 (Franzese, 2002; Aaskoven & Lassen, 2017). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om to distinkte fænomener, som både har forskellige årsager og normative tolkninger. Mens budgetcykler generelt forklares med henvisning til politikernes egoistiske ønsker om genvalg – og derfor også kan ses som et potentielt problematisk fænomen – er der for så vidt intet problematisk i, at politikernes partifarve smitter af på deres udgiftspolitiske prioriteringer og beslutninger. Tværtimod

¹ Forskellen mellem de skattefinansierede driftsindtægter og -udgifter.

kan man argumentere for, at det er et demokratisk problem, hvis politikernes holdninger *ikke* har en effekt på budgettet (Bækgaard et al., 2015).

Det er nemlig ikke en selvfølge, at holdninger blandt de indvalgte politikere og partier afspejles i budgetterne. Budgetter kan i høj grad også påvirkes af mange andre faktorer, eksempelvis den socioøkonomiske udvikling i en kommune og endda de udgiftspolitiske præferencer blandt de ansatte i kommunens forvaltning (Blom-Hansen et al., 2024; Bækgaard et al., 2015). Sådanne andre faktorer kunne potentielt have så stor betydning for budgetterne, at der reelt ikke var meget plads til, at de partipolitiske holdninger kunne påvirke budgettet.

Forskningen har dog generelt fundet, at partipolitiske forhold faktisk har en betydning for budgetternes størrelse og sammensætning. Når venstreorienterede partier og politikere har magten, vil det således alt andet lige ofte medføre både større budgetter og en højere prioritering af nogle velfærdsområder, end når højreorienterede partier og politikere har magten (Blais et al., 1993; Schmidt, 1996). Det er ikke alle studier, som finder denne effekt (se fx Imbeau (2001)), men samlet set peger forskningen på, at der er en effekt af partipolitik (for en nylig oversigt over studier, se Blom-Hansen et al. (2024)). Hvis magten i en dansk kommune skifter til den ene eller anden side efter et kommunalvalg, kan man derfor også forvente, at det kan have en effekt på udgiftspolitikken i denne kommune. Bækgaard et al. (2015) har eksempelvis vist, at politikernes udgiftspolitiske præferencer slog igennem på budgetændringer på politisk saliente områder som skole, daginstitutioner og ældrepleje i de første år efter kommunalreformen i 2007. Politikernes præferencer havde dog ingen klar effekt på budgetændringerne på kulturområdet, biblioteker og vejvæsen.

En nylig analyse af de danske kommuner i alle årene efter kommunalreformen i 2007 viser også, at den partipolitiske sammensætning af kommunalbestyrelsen har betydning for kommunens udgiftspolitiske prioriteringer (Blom-Hansen et al., 2024). Selvom kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ser ud til at have betydning for størrelsen på de samlede serviceudgifter, har den partipolitiske sammensætning betydning for udgifternes fordeling på tværs af udgiftsområder. Helt konkret medfører en højere andel af centrum-venstre-mandater i en kommunalbestyrelse relativt flere penge til dagtilbud og folkeskole og omvendt relativt færre penge til kultur, vejvæsen og administration (efter der er taget højde for forskelle i kommunestørrelse og socioøkonomiske faktorer) (Blom-Hansen et al., 2024).

Sammenhængen mellem partipolitik og offentlige budgetter er ikke nødvendigvis så stærk, som den tidligere har været. Mens venstreorienterede og højreorienterede havde meget forskellige økonomiske prioriteringer frem til 1990'erne, indikerer analyser, at partipolitikkens betydning for udgiftspolitikken blev mindre i 1990'erne, end den tidligere havde været (Potrafke, 2017). Det er vanskeligt at identificere den præcise årsag til, at partipolitiske forskelle tilsyneladende betyder mindre for

budgetterne i forhold til tidligere, men der kan peges på en række mulige forklaringer: For det første repræsenterer de politiske partier nu i mindre grad specifikke samfundsgrupper, og det er derfor mindre oplagt for politikerne at føre en økonomisk politik, der er målrettet en enkelt vælgergruppes økonomiske interesser. For det andet – og måske som en konsekvens af det første punkt – har partierne til venstre for midten, særligt de socialdemokratiske partier, siden 1990'erne i høj grad revideret deres økonomiske politik (Blom-Hansen et al., 2024; Zohlnhöfer et al., 2018).

I forbindelse med undersøgelser af venstreorienterede og højreorienterede partiers aftryk på de offentlige budgetter er det også væsentligt at være opmærksom på, at der er kommet nye skillelinjer i moderne politik. Forskellen på venstreorienterede og højreorienterede partier har traditionelt set i høj grad har været et spørgsmål om, hvordan man forholder sig til økonomisk fordelingspolitik. Siden 1990'erne har nye værdipolitiske skillelinjer i forhold til spørgsmål om fx indvandring, straf og miljø imidlertid spillet en større rolle i politik (Hansen, 2024). På denne nye værdipolitiske højre-venstre-skala kan partier dermed godt være placeret på fx venstrefløj, uden at de nødvendigvis har samme syn på økonomiske spørgsmål som andre partier på venstrefløj. Vi tager i undersøgelsen udgangspunkt i en klassifikation af centrum-venstre-partier, som inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre. Disse partier betragtes af de danske vælgere generelt som værende på midten eller til venstre for midten i dansk politik, både på den traditionelle fordelingspolitiske højre-venstre-skala og på den nye værdipolitiske højre-venstre-skala. Radikale Venstre er dog en delvis undtagelse herfra, da partiet i nogle tilfælde bliver placeret lige til højre for midten af vælgerne, når det drejer sig om fordelingspolitiske spørgsmål (Stubager et al., 2024).

I denne analyse fokuserer vi på betydningen af den traditionelle fordelingspolitiske højre-venstre-skala og henregner mandater fra Radikale Venstre som en del af centrum-venstre-partierne (jf. Bilagstabel 1.1). Baseret på denne traditionelle højre-venstre-skala er der som tidligere nævnt stadig partipolitiske aftryk på de kommunale budgetter i Danmark, når man ser på alle årene efter kommunalreformen i 2007 (Blom-Hansen et al., 2024; se også Baekgaard et al. (2015)). Dette udelukker naturligvis ikke, at de partipolitiske aftryk på de kommunale budgetter er blevet påvirket af indførelsen af budgetloven. Alt andet lige er det faktisk en nærliggende hypotese, at den strammere styring, der følger med budgetloven, mindsker politikernes muligheder for at lade budgetterne afspejle deres partipolitiske præferencer.

Lige som ved budgetcykler (jf. afsnit 2.3) er det også i analyser af den partipolitiske indflydelse på udgiftspolitikken værd ikke alene at se på de samlede serviceudgifter, men også på de udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af udgiftsområder.

3 Den overordnede udvikling i serviceudgifterne

Formålet med analyserne i de følgende kapitler er at undersøge, hvilken betydning budgetloven har haft for den førte udgiftspolitik i kommunerne. Herunder om der med budgetloven er sket systematiske ændringer i kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af serviceområder og år.

Boks 3.1 beskriver kort den anvendte metode. For yderligere information om data og metode henvises til Kapitel 7.

Boks 3.1 Data og metode

Analyserne er gennemført som statistiske analyser på grundlag af registerdata for kommunernes serviceudgifter i budgetter og regnskaber 2007-2019 samt kommunernes struktur, velstand og befolkningssammensætning.

Kort om data og metode:

- Kommunernes samlede serviceudgifter og udgifternes fordeling på de ni serviceområder i analysen er afgrænset ved en række konti i det kommunale budget- og regnskabssystem.
- Analysen er designet som et før-efter-design, der systematisk sammenligner udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime i 2011.
- Analyserne er gennemført som regressionsanalyser (OLS). Alle analyser er gennemført på kommuneniveau.

Vi præsenterer i dette kapitel resultaterne af den empiriske analyse af de samlede serviceudgifter pr. indbygger i årene 2007-2019. Analyseperioden afsluttes i 2019, da covid-19 fra 2020 havde betydelig indflydelse på den kommunale økonomi, bl.a. i kraft af ekstraordinære budgetoverskridelser og en garanti fra staten om at dække kommunernes covid-19-relaterede udgifter (Foged & Houlberg, 2024). Vi starter med et indledende deskriptivt overblik over udviklingen i årene før og efter budget-

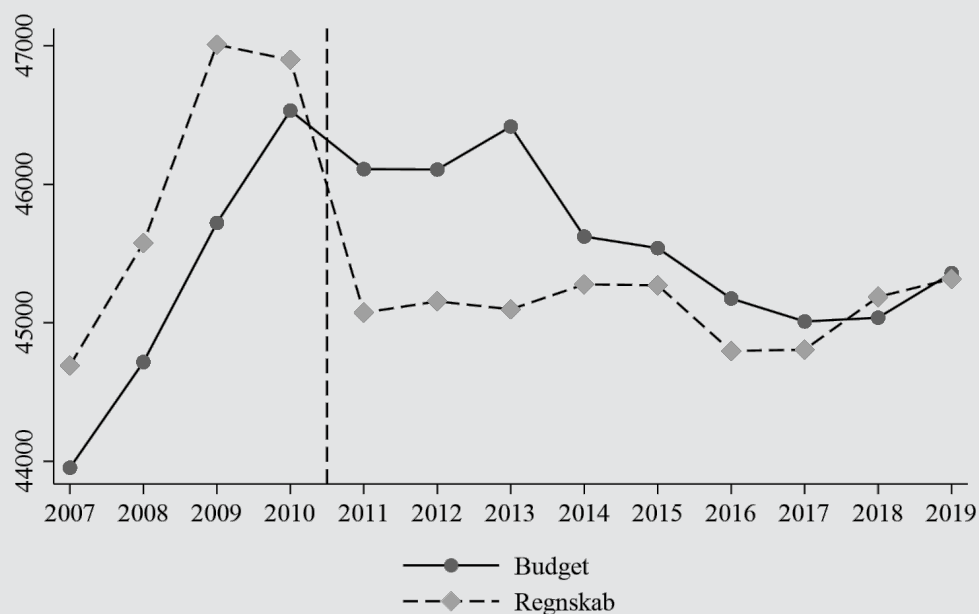
loven efterfulgt af en multivariat regressionsanalyse af udviklingen i budgetoverholdelsen for de samlede serviceudgifter.

I det efterfølgende kapitel 4 ser vi nærmere på budgetoverholdelsen på tværs af de forskellige kommunale serviceområder.

3.1 Indledende deskriptiv analyse

Figur 3.1 viser udviklingen i kommunernes gennemsnitlige serviceudgifter pr. indbygger i henholdsvis budget og regnskab fra 2007 til 2019. Figuren illustrerer tydeligt, at indførelsen af budgetlovens sanktionslovgivning i 2011 har haft en effekt på kommunernes budgetoverholdelse. I årene frem til 2011 overskred den gennemsnitlige kommune konsekvent det vedtagne budget for serviceudgifterne, og ikke mindst i regnskabet i 2009 var udgifterne markant højere end i budgettet. Fra 2011 og frem ligger serviceudgifterne i kommunernes regnskaber mærkbart under budgettet. Særligt ser det ud til, at kommunerne i de første år efter budgetloven (2011-2013) fokuserede meget på at undgå budgetoverskridelser for ikke at risikere at blive ramt af individuelle og kollektive sanktioner. Figuren viser samtidig, at kommunernes regnskab og de faktiske budgetter over tid er rykket tættere på hinanden, hvilket kan indikere, at kommunerne i løbet af årene er blevet bedre til at følge op på egne budgetter og øge egen budgetpræcision samt i regi af KL i øget grad at koordinere den samlede budgetoverholdelse på tværs af kommuner. En mulig yderligere forklaring på den øgede budgetpræcision er, at kommunerne i de første år efter sanktionslovgivningen gennemførte en så markant udgiftsopbremsning, at der i de efterfølgende år opstod et forstærket udgiftspres, der pressede regnskaberne tættere på budgettet.

Figur 3.1 Serviceudgifter pr. indbygger i budget og regnskab 2007-2019



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige serviceudgift pr. indbygger i de 98 kommuner i henholdsvis budget og regnskab i de enkelte år. Se kapitel 7 for oplysninger om kilder og data.

I de efterfølgende analyser fokuserer vi på *budgetoverskridelserne*, dvs. på forskellen mellem regnskab og budget i Figur 3.1.

3.2 Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for samlede serviceudgifter pr. indbygger

Tabel 3.1 viser udviklingen i budgetoverskridelserne for de samlede serviceudgifter pr. indbygger for hvert af årene i perioden fra 2007 til 2019, når der samtidig kontrolleres for relevante tredje variable. Resultaterne for års-dummyerne i tabellen er desuden illustreret grafisk i Figur 3.2.

Tabel 3.1 Regressionsanalyse af budgetoverskridelser for samlede serviceudgifter pr. indbygger

Samlede serviceudgifter pr. indbygger		
Års-dummys (ref. = 2007)		
Før budgetlov	2008	119,0
		(126,2)
	2009	555,7***
		(137,4)
	2010	-369,9***
		(128,9)
Efter budgetlov	2011	-1.774,5***
		(127,4)
	2012	-1.687,5***
		(119,0)
	2013	-2.052,6***
		(117,9)
	2014	-1.066,1***
		(126,9)
	2015	-989,7***
		(119,2)
	2016	-1.096,2***
		(123,8)
	2017	-918,5***
		(175,2)
	2018	-570,6***
		(125,7)
	2019	-756,5***
		(145,2)
Kontrolvariable		
Økonomisk pres		11,0
		(7,2)
Socioøkonomisk indeks		-3,7*
		(1,9)
Indbyggertal (log)		-117,0**
		(57,8)
Lille ø-kommune		539,8*
		(296,8)
Andel mandater fra centrum-venstrepartier		2,2
		(3,8)

Samlede serviceudgifter pr. indbygger	
Konstant	1.099,6
	(1.032,0)
Observationer	1.274
Adj. R ²	0,433
Maks. VIF	1,846

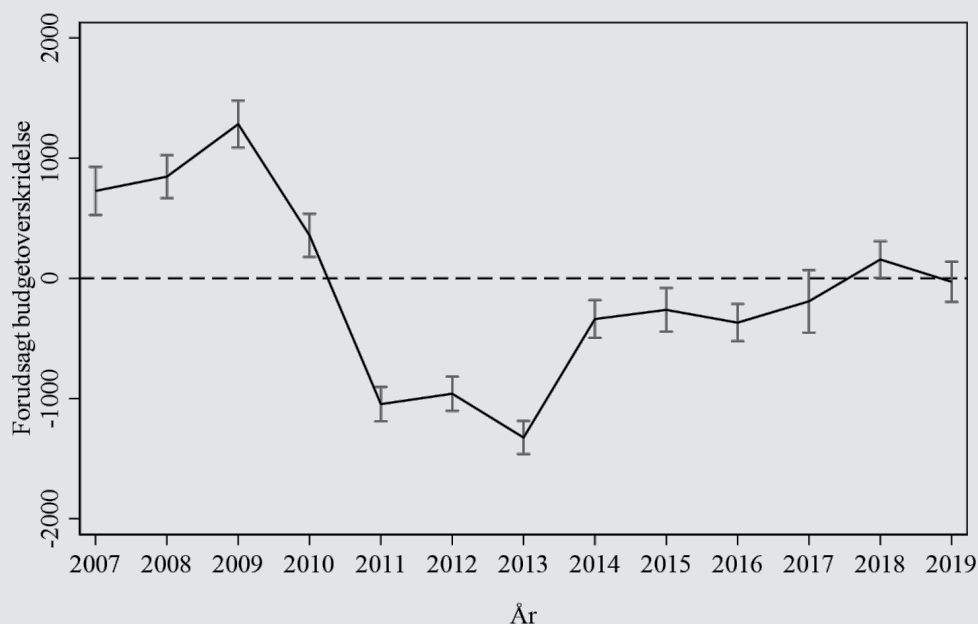
Note: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). Statistisk signifikans: *** p<0,01. ** p<0,05. * p<0,1.

Kilde: Danmarks Statistik (statistikbanken.dk), udligningsordningen og ECO Nøgletal.

Tabel 3.1 og Figur 3.2 viser for det første, at budgetoverskridelserne i 2009 var signifikant højere end i referenceåret 2007. For det andet ses den tydelige effekt af budgetlovens sanktioner, hvor samtlige år fra 2011 ligger signifikant under 2007. Det fremgår endvidere, at sanktionerne har haft størst effekt i de første sanktionsår fra 2011-2013 og derefter følges af en udviklingstendens, hvor kommunerne i gennemsnit kommer tættere på at ramme budgettet. Analysen viser, at 2013 var året med de største gennemsnitlige "budgetunderskridelser". Kommunernes gennemsnitlige underforbrug i forhold til de budgetterede serviceudgifter var her 2.050 kr. større pr. indbygger end i referenceåret 2007. Figur 3.2 illustrerer også, at der i 2018 var en gennemsnitlig budgetoverskridelse for de samlede serviceudgifter. Det bemærkes dog, at der her er tale om et uvægtet gennemsnit af de 98 kommuners budgetoverskridelser pr. indbygger. Det vil sige et gennemsnit, hvor store og små kommuner vægter lige meget. Summeres de samlede budgetoverskridelser på tværs af de 98 kommuner – så store kommuner vægter mere end små – har kommunerne under ét ikke overskredet servicebudgetterne i et eneste af årene efter budgetloven (Finansministeriet, 2022).

Analysen peger dermed, i lighed med tidligere analyser, på, at budgetlovens sanktioner har haft en signifikant effekt på kommunernes budgetdisciplin og har medvirket til, at kommunerne samlet ikke har overskredet servicebudgetterne i årene efter budgetloven. Hvis ambitionen er, at kommunernes samlede faktiske serviceudgifter skal svare til det aftalte i økonomiaftalen mellem KL og regeringen, så er det tidligere styringsproblem med budgetoverskridelser og overforbrug imidlertid blevet erstattet af et andet styringsproblem, i form af at kommunerne samlet set underskrider budgetterne og bruger mindre på service end det aftalte – ikke mindst i de første år efter indførelsen af sanktionerne.

Figur 3.2 Modelberegnete budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter pr. indbygger, efter år



Anm.: Figuren viser den modelforudsagte budgetoverskridelse pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller).

Kilde: Regressionsmodellen i Tabel 3.1.

Hvad angår andre relevante faktorer, som kan påvirke kommunernes budgetoverholdelse, viser kontrolvariablene i Tabel 3.1, at kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov, indbyggertal, samt om kommunen er en lille ø-kommune, har signifikant betydning for budgetoverholdelsen. Kommuner med et større socioøkonomiske udgiftsbehov har således over analyseperioden som helhed mindre budgetoverskridelser end kommuner med et mindre socioøkonomiske udgiftsbehov. Dette kan tolkes som udtryk for, at kommuner med store socioøkonomiske udgiftsbehov er mere økonomisk pressede og derfor har mindre økonomisk råderum til at overskride budgetterne. Store kommuner har på tilsvarende vis mindre budgetoverskridelser end små kommuner, hvilket kan tolkes som udtryk for, at store kommuner kan have økonomiske stordriftsfordele og større budgetter, der er mindre påvirkelige over for stød til udgifterne. Det viser sig i den sammenhæng også, at små ø-kommuner er signifikant mere budgetoverskridende pr. indbygger end ikke ø-kommuner.

I den følgende analyse slår vi årene henholdsvis før og efter budgetloven sammen og fokuserer på den samlede forskel mellem årene før og årene efter budgetloven. I stedet for at se på de enkelte år ser vi med andre ord på en variabel for før/efter

budgetloven. I to supplerende analyser undersøger vi desuden, hvilke kommuner budgetloven særligt har haft betydning for med fokus på følgende to spørgsmål:

- Hvilken betydning har en kommunes *budgetoverskridelser* før budgetloven haft for de ændringer, der er sket i budgetoverholdelsen efter budgetloven?
- Hvilken betydning har en kommunes *økonomiske situation* før budgetloven haft for de ændringer, der er sket i budgetoverholdelsen efter budgetloven?

I lighed med Foged (2015) operationaliserer vi kommunernes økonomiske situation før budgetloven ved det gennemsnitlige budgetterede driftsresultat pr. indbygger i de 4 år før budgetloven.

De tre regressionsmodeller i Tabel 3.2 estimerer forskellen i budgetoverskridelse for de samlede serviceudgifter før og efter budgetloven. Variablen for "Efter budgetlov" i model 1 viser fx, at budgetoverskridelserne i årene efter budgetloven i gennemsnit er 1.298 kr. mindre end i årene før budgetloven.

Tabel 3.2 Regressionsanalyser af budgetoverskridelser for samlede serviceudgifter pr. indbygger – med før/efter-dummy

	(1) Budgetoverskridelse samlede serviceudgifter	(2) Interaktion med gns. budgetoverskridelse før budgetlov	(3) Interaktion med gns. driftsresultat før budgetlov
Før/efter budgetlov			
Efter budgetlov (ref. = før budgetlov)	-1.298,1***	-513,2***	-1.029,8***
	(77,7)	(89,1)	(145,3)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	10,1	-1,2	9,7
	(7,7)	(8,1)	(7,5)
Socioøkonomisk indeks	-1,6	-1,3	-2,4
	(1,9)	(1,8)	(1,9)
Indbyggertal (log)	-95,3	-49,0	-91,9
	(58,5)	(56,6)	(60,1)
Små øer	477,1	261,9	517,5*
	(292,2)	(369,4)	(304,5)

	(1)	(2)	(3)
	Budgetoverskridelse samlede serviceudgifter	Interaktion med gns. budgetoverskridelse før budgetlov	Interaktion med gns. driftsresultat før budgetlov
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	-2,6	-3,8	-3,6
	(4,0)	(3,6)	(4,1)
Interaktioner			
Budgetoverskridelse før budgetloven			
Gennemsnitlig budgetoverskridelse pr. indbygger før budgetlov		0,95***	
		(0,05)	
Efter budgetlov # Gennemsnitlig budgetoverskridelse pr. indbygger før budgetlov		-0,97***	
		(0,10)	
Økonomisk situation før budgetloven			
Gennemsnitligt budgetteret driftsresultat pr. indbygger før budgetlov			0,17**
			(0,07)
Efter budgetlov # Gennemsnitligt budgetteret driftsresultat pr. indbygger før budgetlov			-0,17**
			(0,027)
Konstant	1.051,4	963,7	911,4
	(1.040,2)	(923,1)	(1.018,4)
Observationer	1.274	1.274	1.274
Adj. R ²	0,295	0,370	0,299
Maks. VIF	1,007	2,730	3,987

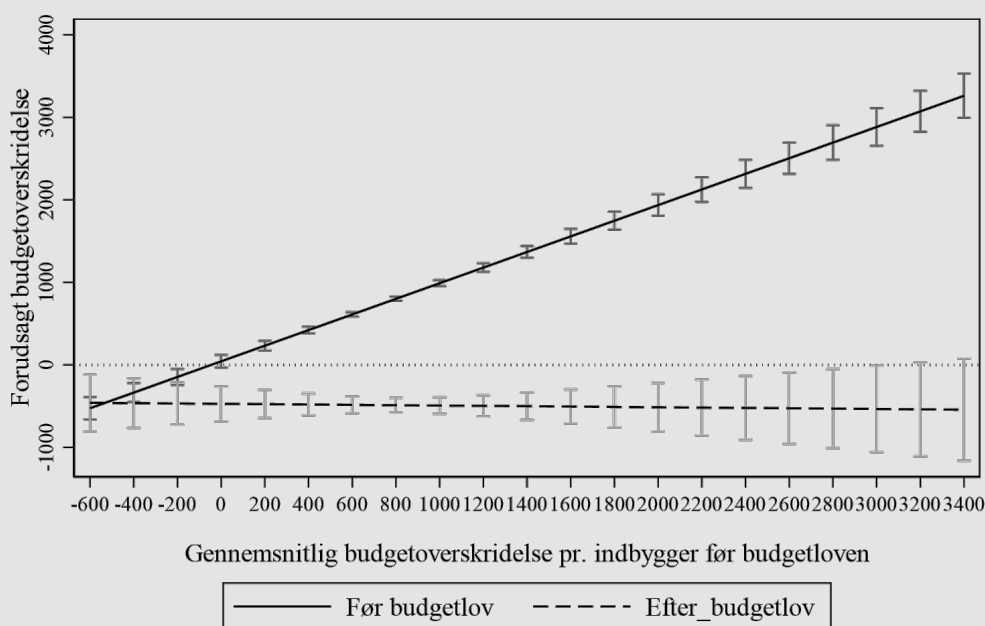
Note: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). Statistisk signifikans: *** p<0,01. ** p<0,05. * p<0,1.

Kilde: Danmarks Statistik (statistikbanken.dk), udligningsordningen og ECO Nøgletal.

Model 2 tester, hvilken betydning en kommunes budgetoverskridelser før budgetloven har haft for budgetlovens budgetoverskridelsesreducerende effekt. Dette gøres ved at interagere de gennemsnitlige budgetoverskridelser før budgetloven med dummy-variablen for "Efter budgetlov". Interaktionen er statistisk signifikant, og det negative fortegn viser, at de mest budgetoverskridende kommuner før budgetloven

har reduceret deres budgetoverskridelser signifikant mere end de mindre budgetoverskridende kommuner. Interaktionseffekten er desuden illustreret i Figur 3.3. Fundet er ikke overraskende forstået på den måde, at disse kommuner især kan have oplevet et pres for at ændre deres praksis med hensyn til budgetoverholdelse. Dertil skal nævnes, at fundet heller ikke er overraskende i statistisk forstand, da (dele af) effekten også kan skyldes det statistiske fænomen, at man vil tendere mod at finde en effekt, når der ses på udviklingen for en variabel, der i udgangspunktet ligger væsentligt under/over gennemsnittet (fænomenet kaldes *regression towards the mean*).

Figur 3.3 Budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter pr. indbygger før og efter budgetlov, efter gennemsnitlig budgetoverskridelse før budgetloven



Anm.: Figuren viser den modelforudsagte budgetoverskridelse pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller).

Kilde: Regressionsmodellen i model 2 i Tabel 3.2.

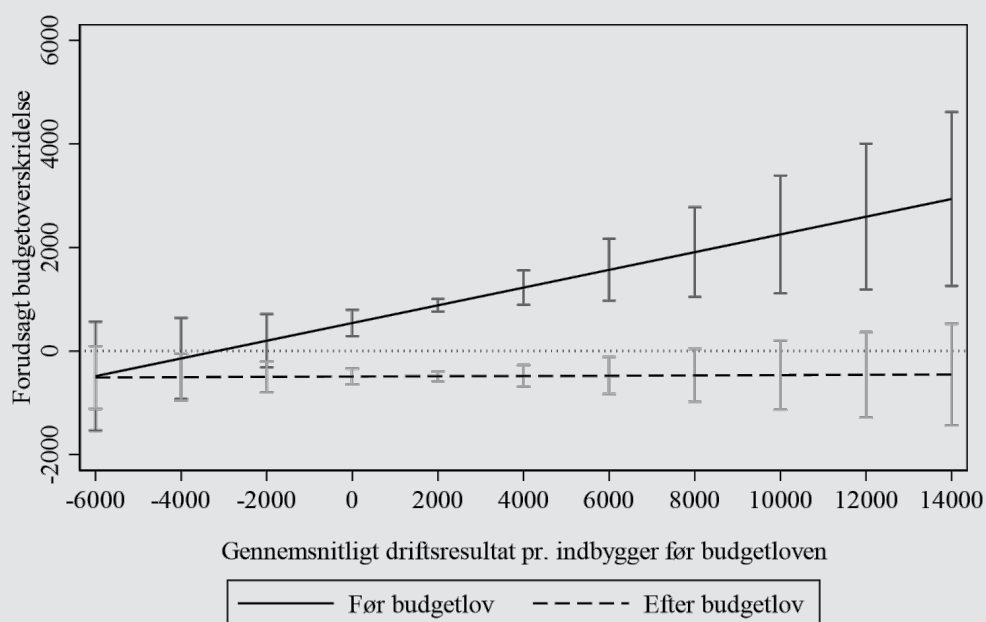
Den sorte opadgående linje i Figur 3.3 viser den gennemsnitlige budgetoverskridelse pr. indbygger før budgetloven. Før budgetloven overskred langt de fleste kommuner deres budget. Den opadgående kurve illustrerer også, at der er stor forskel mellem kommunerne, hvilket kan aflæses ved, at de mindst budgetoverskridende kommuner gik omkring 600 kr. under budgettet, mens de mest budgetoverskridende overskred de samlede serviceudgifter med 3.400 kr. pr indbygger. Den stiplede linje for "Efter budgetlov" i Figur 3.3 viser, at regnskabssanktioner har fået samtlige kommuner til gennemsnitligt at overholde budgettet i årene efter budgetloven. Efter budgetloven

er den gennemsnitlige budgetoverskridelse under nul, uanset hvor store budgetoverskridelserne var før budgetloven. Kun for de kommuner, der allerede før budgetloven havde *budgetunderskridelser*, har budgetloven ikke ført til en signifikant reduktion i budgetoverskridelserne for de samlede serviceudgifter.

Opsummerende viser analysen dermed, at jo større budgetoverskridelse før budgetloven, jo mere reduceres budgetoverskridelserne efter budgetloven.

Model 3 i Tabel 3.2 tester, om kommuner i en økonomisk mere gunstig situation er blevet påvirket mere af sanktionstruslerne i forbindelse med budgetloven end kommuner i en mindre gunstig økonomisk situation. Dette gøres ved i model 3 i Tabel 3.2 at interagere det gennemsnitlige driftsresultat i budgetterne i årene før budgetloven med dummy-variablen for "Efter budgetlov". Interaktionen er statistisk signifikant, og det negative fortegn viser, at jo større en kommunes driftsresultat var før budgetloven, jo mere har kommunen reduceret budgetoverskridelserne efter budgetloven. Interaktionseffekten er desuden illustreret i Figur 3.4.

Figur 3.4 Budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter pr. indbygger før og efter budgetlov, efter gennemsnitligt driftsresultat før budgetloven



Anm.: Figuren viser den modelforudsagte budgetoverskridelse pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller).

Kilde: Regressionsmodellen i model 3 i Tabel 3.2.

Figur 3.4 viser, hvilken betydning det gennemsnitlige driftsresultat pr. indbygger i årene før budgetloven har for de samlede budgetoverskridelser pr. indbygger henholdsvis før og efter budgetloven. For det første ses det, at uanset hvor velstillet kommunerne var med hensyn til driftsresultat før budgetloven, så overskred alle kommuner med et positivt driftsresultat i gennemsnit budgettet før budgetloven, jf. den sorte opadgående linje i Figur 3.4. For det andet ses det, at det er kommunerne med de største driftsresultater, som før budgetloven har de største budgetoverskridelser. For det tredje ses det, at alle kommuner efter budgetloven reducerer deres budgetoverskridelser, men at de kommuner, som havde de største driftsresultater før budgetloven, har haft den største reduktion i budgetoverskridelserne efter budgetloven.

En tolkning af disse fund kan være, at kommuner med et relativt højt budgetteret driftsresultat i højere grad overskred deres budgetter før budgetloven, fordi de havde bedre råd til og mulighed for at prioritere dette. I årene efter budgetloven er denne sammenhæng imidlertid forsvundet, fordi disse kommuner nu er underlagt budgetlovens sanktioner.

Boks 3.2 Opsummering af kapitlets hovedfund

Undersøgelsen viser, i lighed med tidligere analyser af budgetlovens betydning, at budgetlovens sanktionstrusler har virket. Hvor kommunerne samlet set overskred servicebudgetterne i årene før budgetloven, har kommunerne under ét ikke overskredet servicebudgetterne i et eneste af årene efter budgetloven. Det tidligere styringsproblem med budgetoverskridelser og overforbrug i forhold til det aftalte er imidlertid blevet erstattet af et andet styringsproblem i form af, at kommunerne samlet set underskrider budgetterne og bruger mindre på service end det aftalte, ikke mindst i de første år efter indførelsen af sanktionerne.

Analyserne viser desuden, at budgetlovens sanktionstrusler især har ramt de økonomisk mest gunstigt stillede kommuner og de kommuner, hvor budgetoverskridelserne var størst før budgetloven. Analysen peger dermed på, at budgetloven har bidraget til at indsnævre det lokalpolitiske handlerum, ikke mindst i kommuner i en gunstig økonomisk situation og kommuner, der før budgetloven havde mulighed for og prioriterede at bruge mere på service, end de havde budgetteret med.

4 Udvikling på serviceområder

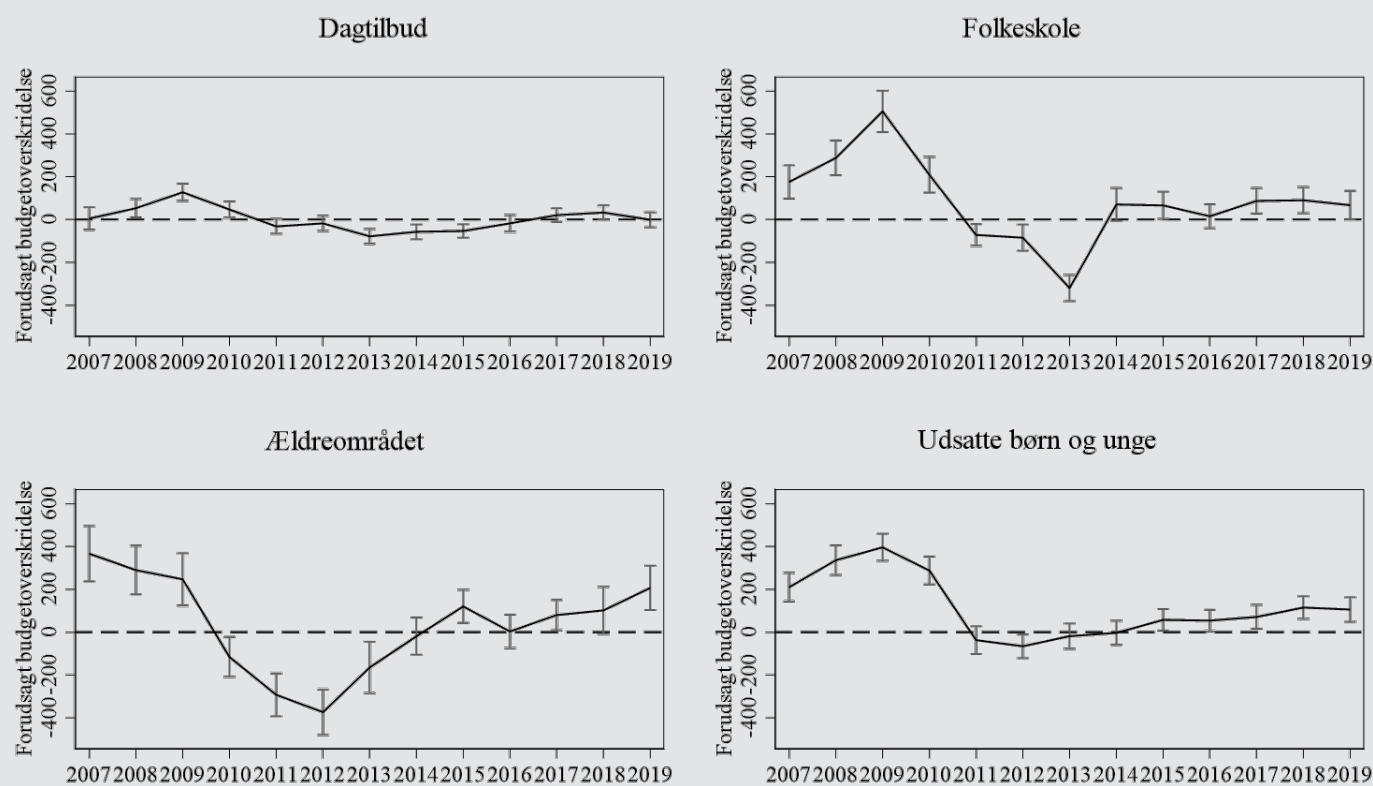
Vi har indtil videre set på, hvilken betydning budgetloven har haft for budgetoverskridelserne for de samlede serviceudgifter pr. indbygger. Det er imidlertid ikke givet, at budgetlovens betydning har været lige stor på alle serviceområder. Analysens fokus rettes derfor nu mod de forskellige kommunale serviceområder.

Den teoretiske forventning er (jf. afsnit 2.2), at serviceområder med stærke og koncentrerede bruger- og personaleinteresser – og hertil knyttet lavere budgetmæssig medgørlighed – vil blive mere påvirket af sanktionerne i forbindelse med budgetloven. Dette ud fra en antagelse om, at disse serviceområder før budgetloven har haft de største budgetoverskridelser. Vi undersøger udviklingen på ni kommunale serviceområder, og forventningen er, at folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet vil være mest påvirket af budgetlovens sanktioner, mens vej-, kultur- og administrationsområdet vil være mindst påvirket. På serviceområderne udsatte børn/unge og voksne med særlige behov er de teoretiske forventninger mindre entydige, om end budgetlovens betydning forventes at minde mere om folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet end om vej-, kultur- og administrationsområdet (jf. Tabel 2.1 i afsnit 2.2).

Vi undersøger først udviklingen i budgetoverskridelser på hvert af serviceområderne for hvert enkelt år fra 2007 til 2019. Derefter slår vi årene henholdsvis før og efter budgetloven sammen og fokuserer på den samlede forskel før og efter budgetloven. Nedenfor præsenterer vi resultaterne af de to analyser grafisk i form af figurer med regressionsmodellernes estimater for budgetoverskridelserne. De fulde regressionsmodeller kan ses i henholdsvis Bilagstabel 2.1 og Bilagstabel 2.2.

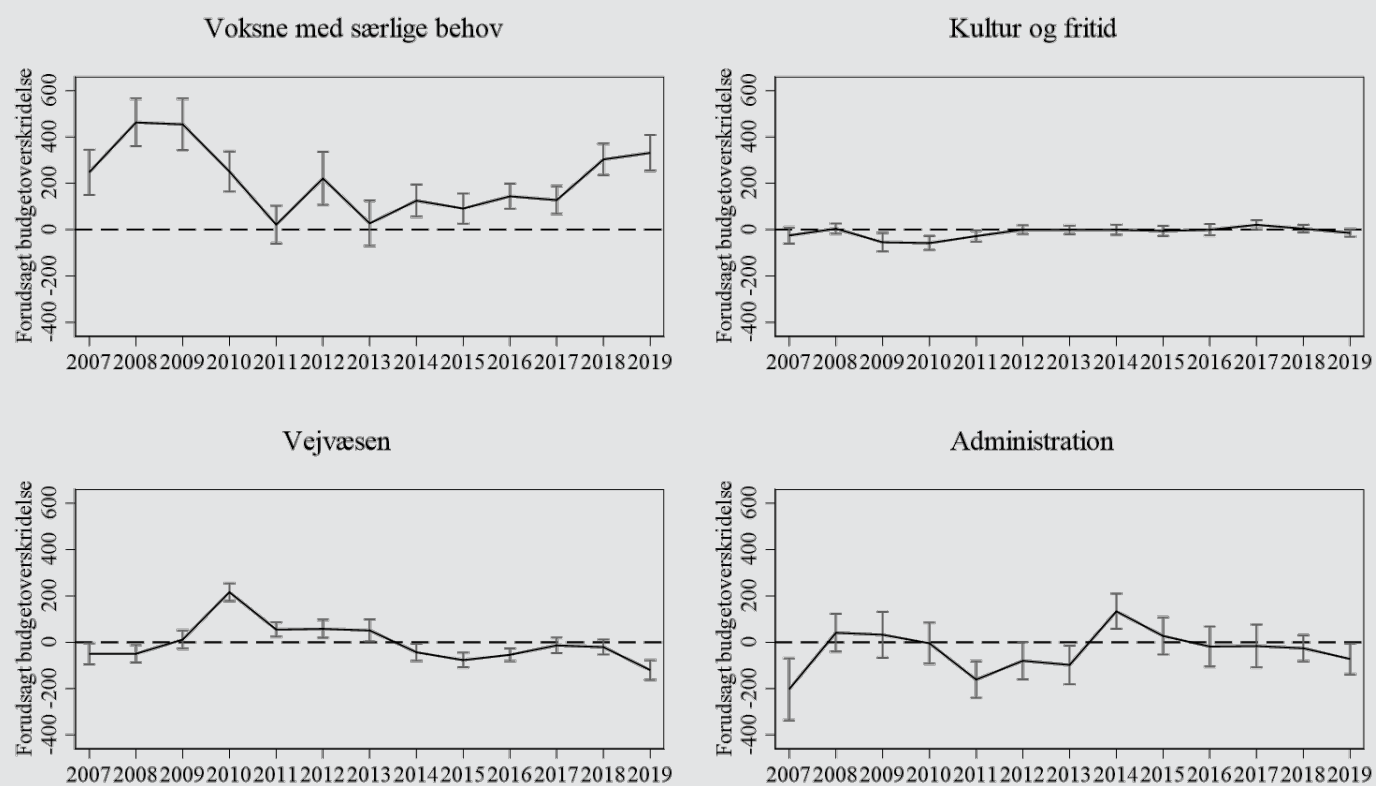
Figur 4.1 og Figur 4.2 viser de modelestimerede budgetoverskridelser pr. indbygger for de enkelte år på hvert af de ni undersøgte serviceområder. Overordnet set støtter resultaterne de teoretiske forventninger, da ikke mindst skole- og ældreområdet viser en signifikant forbedring af budgetoverholdelsen i alle sanktionsårene 2011-2019 sammenlignet med referenceåret 2007. Samme tendens gør sig i de fleste år gældende for det specialiserede socialområde, dvs. hhv. området for udsatte børn og unge og området for udsatte voksne. Omvendt er de mere budgetmæssigt medgørlige serviceområder i form af vej-, kultur- og administrationsområdet som forventet mindre påvirket af sanktionerne. På hverken vej-, kultur- eller administrationsområdet var der systematiske budgetoverskridelser før budgetloven – og på ingen af de tre områder er budgetoverskridelserne blevet systematisk og signifikant mindre efter budgetloven, hvis man sammenligner med referenceåret 2007. På vejområdet er de gennemsnitlige budgetunderskridelser signifikant større i et enkelt år efter budgetloven (2019) end de budgetunderskridelser, der gjorde sig gældende i 2007. Omvendt er der på vejområdet signifikant større budgetoverskridelser i de første år efter budgetloven, så set over hele perioden efter budgetloven er der ikke tegn på, at vejområdet er blevet systematisk påvirket af budgetloven.

Figur 4.1 Budgetoverskridelser på kommunale serviceområder efter år, del 1 (med 95-%'s konfidensintervaller)



Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.1.

Figur 4.2 Budgetoverskridelser på kommunale serviceområder efter år, del 2 (med 95-%'s konfidensintervaller)



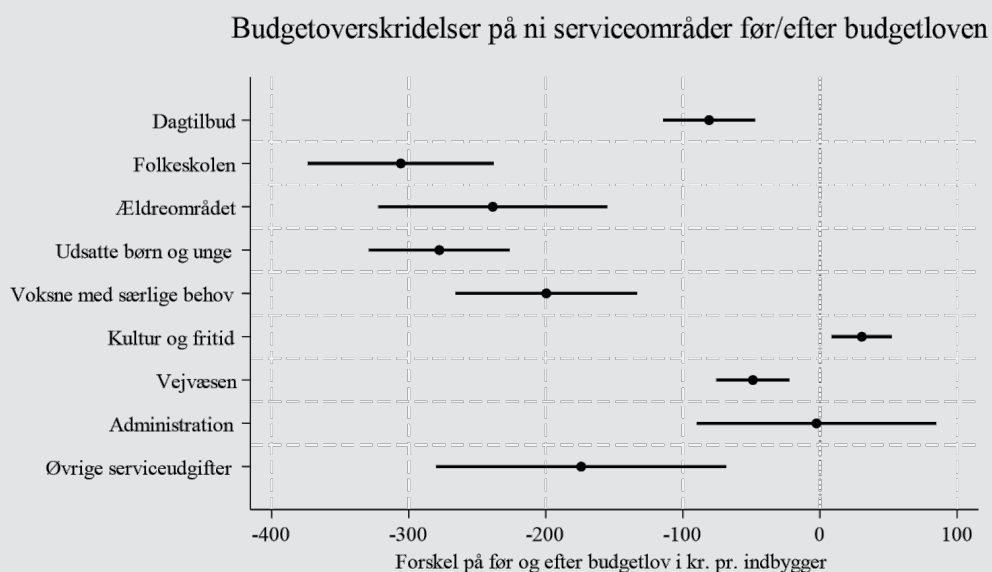
Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.1. Figur for det sammensatte serviceområde "øvrige serviceområder" ikke vist her, men kan findes i Bilagsfigur 2.1.

Analysen viser videre, at det for alle serviceområderne med lav medgørlighed samt de to specialiserede socialområder gælder, at sanktionsåret 2013 er det år, hvor budgetloven har haft den største effekt på at reducere budgetoverskridelserne sammenlignet med referenceåret. For serviceområder med lav grad af medgørlighed samt de to specialiserede socialområder observeres der yderligere, at den budgetoverskridelsesreducerende effekt generelt er størst i de første år efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime. Dertil kommer, at kommunerne på tværs af serviceområder over tid bliver bedre til at ramme deres budget. Denne tendens indikerer, at kommunerne i de første år efter sanktionsregimet i højere grad var usikre på, om de ville blive ramt af de individuelle og kollektive sanktioner, men at den gennemsnitlige kommune efterfølgende øgede sin budgetpræcision og således kom tættere på grænsen for, hvad man må bruge uden at overskride budgettet.

For at få et samlet overblik over budgetlovens betydning på de ni serviceområder på tværs af alle årene henholdsvis før og efter budgetloven er der gennemført et sæt supplerende regressionsanalyser, hvor årene henholdsvis før og efter budgetloven er slået sammen. En variabel for før/efter budgetloven estimerer her den samlede forskel på budgetoverskridelserne før og efter budgetloven. Resultaterne illustreres i Figur 4.3, som viser et koefficientplot for effekten på budgetoverskridelser for hvert af de 9 serviceområder. De fulde regressionsmodeller kan ses i Bilagstabel 2.2.

Figur 4.3 giver mulighed for at sammenligne effektstørrelserne på tværs af de ni serviceområder.

Figur 4.3 Forskel på niveauet for budgetoverskridelser pr. indbygger for ni serviceområder før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.2.

I overensstemmelse med den teoretiske forventning har serviceområder med lav medgørighed som folkeskolen og ældreområdet samt det specialiserede socialområde med udsatte børn/unge og udsatte voksne haft den største reduktion i budgetoverskridelser. Som forventet er reduktionen i budgetoverskridelser omvendt signifikant mindre på de budgetmæssigt mere medgørlige områder som vej-, kultur- og administrationsområdet. Dagtilbudsområdet adskiller sig ved, at det ikke opfører sig helt som forventet. På den ene side er der en signifikant effekt på dagtilbudsområdet, hvilket betyder, at sanktionsårene 2011-2019 som helhed har ført til signifikante forbedringer i budgetoverholdelsen på dagtilbudsområdet sammenlignet med årene før budgetloven. På den anden side ser reduktionen i budgetoverskridelser på dagtilbudsområdet ikke ud til at være væsentlig forskellig fra reduktionen på det teoretisk mere medgørlige vejområde. En mulig forklaring på dette er, at det kommunale dagtilbudsområde muligvis i praksis er mere medgørligt end skole- og ældreområdet, fordi dagtilbudsområdet er et udgiftsmæssigt mindre område end de øvrige to områder og i gennemsnit vil berøre færre stemmeberettigede ansatte og borgere. For områderne folkeskole, ældrepleje, udsatte børn/unge og udsatte voksne støtter Figur 4.3 imidlertid det tidligere billede af, at der på disse serviceområder har været en signifikant større reduktion i budgetoverskridelserne efter budgetloven, end tilfældet er på vej-, kultur- og administrationsområdet.

Det bemærkes, at Figur 4.3 viser forskellen i budgetoverskridelsernes størrelse før og efter budgetloven i *kr. pr. indbygger*. Med til billedet hører også, at de samlede udgifter pr. indbygger varierer på tværs af områderne, og at en ændring på én krone pr. indbygger derfor er udtryk for en relativt større ændring på nogle områder end på andre. De samlede udgifter til folkeskolen er fx større end de samlede udgifter på eksempelvis udsatte børn og unge-området, vejområdet og kultur-/fritidsområdet. Sættes den estimerede forskel i budgetoverskridelser pr. indbygger før og efter budgetloven på de enkelte serviceområder i forhold til de gennemsnitlige udgifter pr. indbygger på serviceområdet på tværs af alle analyseår, er ændringen i budgetoverskridelser fra før til efter budgetloven *relativt* størst på området for udsatte børn og unge (jf. Bilagsfigur 2.5).

Opsummerende viser analysen på tværs af serviceområder, at serviceområder med stærke og koncentrerede bruger- og personaleinteresser er blevet mere påvirket af sanktionerne i forbindelse med budgetloven end serviceområder med højere grad af budgetmæssig medgørlighed. Sanktionsregimet ser dermed ud til at have ramt politisk højt prioriterede udgiftsområder, som er kendetegnet ved relativt stærke bruger- og personaleinteresser, og som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere (Houlberg et al., 2016; Pedersen et al., 2021).

Boks 4.1 Opsummering af kapitlets hovedfund

Undersøgelsen viser, at budgetloven især har ramt de serviceområder, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere.

De kommunale budgetoverskridelser i årene før budgetloven kom især til udtryk ved overskridelser af servicebudgetterne på velfærdsområder som dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere. Det er samtidig disse tre klassiske kommunale velfærdsområder og det specialiserede socialområde, hvor budgetoverskridelserne er reduceret mest fra før til efter budgetloven. Omvendt er graden af budgetoverholdelse i mindre grad blevet påvirket af budgetloven på udgiftsområder som vejvæsen, kultur og administration. Analysen peger dermed på, at budgetloven har bidraget til at indsnævre de lokalpolitiske frihedsgrader til at prioritere på tværs af de kommunale serviceområder – i hvert fald i forhold til den kommunale prioritering i form af at kunne prioritere budgetoverskridelser på de enkelte udgiftsområder.

5 Udvikling på tværs af år i valgperioden

Hvor vi indtil nu har set på kommunernes overordnede serviceudgifter (kapitel 3) og prioriteringer på tværs af serviceområder (kapitel 4), vil vi nu rette blikket mod kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer på tværs af år. Vi undersøger i dette kapitel om kommunerne – som forventet baseret på teori om valgcyklisk adfærd – har tendens til at føre mere lempelig økonomisk politik op til valg sammenlignet med efter. Vi undersøger endvidere, om budgetlovens sanktionsregime har haft betydning for graden, hvormed dette er tilfældet.

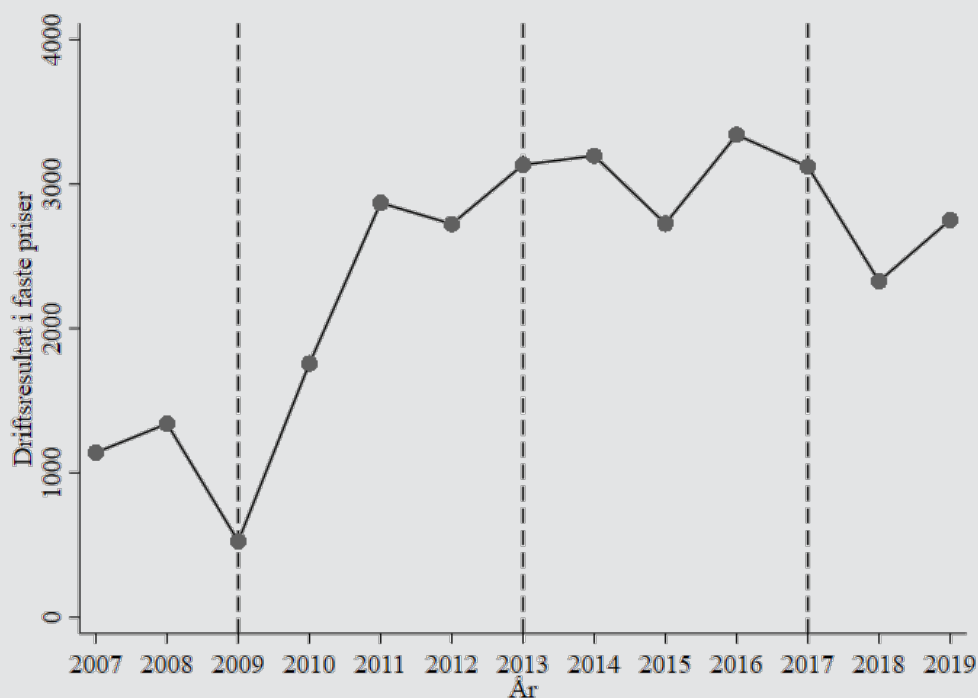
Kapitlets analyser vil være baseret på to overordnede indikatorer for den økonomiske politik i kommunerne. Vi vil således – inspireret af Houlberg og Mouritzens (2023) analyser af valgcyklisk adfærd i kommunerne før strukturreformens kommunesammenlægninger – analysere data vedrørende a) de skattefinansierede driftsresultater i kommunerne (dvs. den overordnede balance mellem indtægter og udgifter) samt b) udgiftsniveauer og budgetoverskridelser, for så vidt angår serviceudgifter i kommunerne. De skattefinansierede driftsresultater er ikke direkte omfattet af budgetloven, men kan bidrage med overordnede indsigter om, hvor lempelig eller restriktiv en økonomisk politik kommunerne fører. Serviceudgifterne er omvendt direkte omfattet af budgetloven, hvorfor det er relevant at se specifikt på disse.

5.1 Er der valgcykler i de samlede driftsresultater?

I dette afsnit er vores afhængige variabel kommunernes samlede skattefinansierede driftsresultat ifølge kommunernes regnskaber, dvs. kommunernes løbende indtægter fra skatter, tilskud og udligning fratrukket skattefinansierede nettodriftsudgifter og nettorenteudgifter. Baseret på traditionel teori om valgcykler forventes der lavere driftsresultater frem mod valg. Det skyldes, ifølge teorien, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne her vil have et elektoralt incitament til at skrue op for de leverede services (dvs. øge udgifterne) samt, hvis de har mulighed og præferencer for det, sænke skatterne og derved mindske de kommunale indtægter.

Figur 5.1 viser den deskriptive udvikling i driftsresultatet fra år til år i den undersøgte periode:

Figur 5.1 Skattefinansieret driftsresultat pr. indbygger i 2007-2019



Anm.: Stiplede, vertikale linjer markerer valgår i den undersøgte periode.

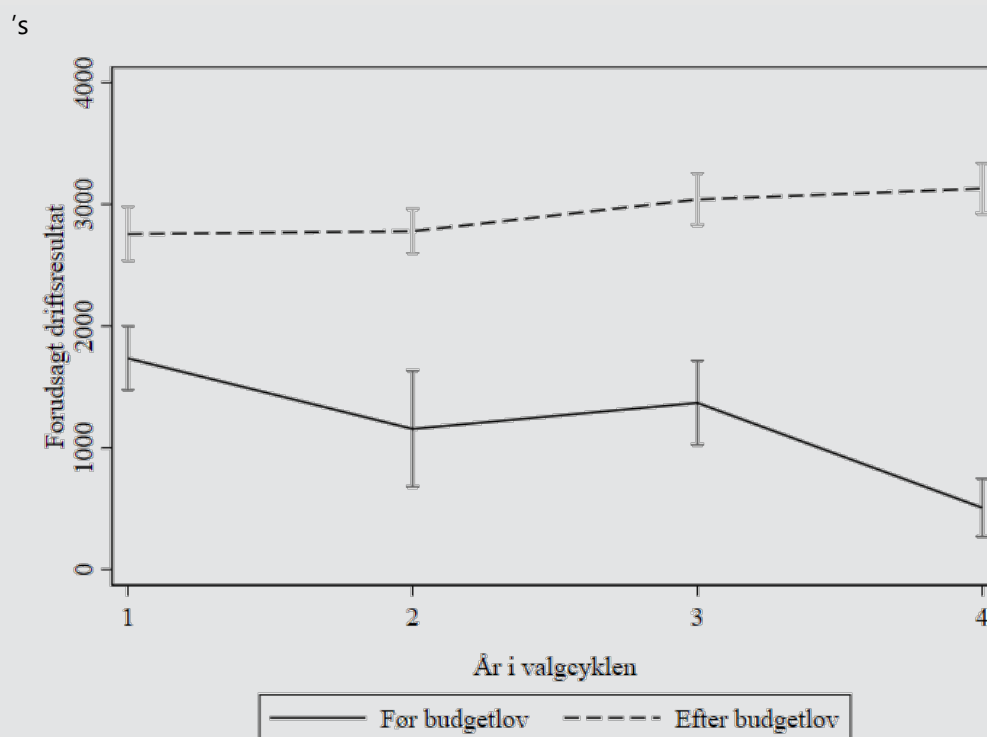
I datasættet indgår tre valgår, hvoraf ét (2009) lå før sanktionsregimets ikrafttræden, og to lå efter (2013 og 2017). Som det kan ses i Figur 5.1, var kommunernes gennemsnitlige driftsresultater for 2009 markant lavere, end det var tilfældet i de to foregående år. Kommunerne genererede altså – som forventet baseret på teori om valgcykler – lavere indtægter og/eller højere udgifter i valgåret 2009 sammenlignet med tidligere i valgperioden. Mønsteret med lavere realiserede driftsresultater i valgåret svarer til det, der gjorde sig gældende før kommunalreformen i 2007 (Houlberg & Mouritzen, 2023). I den første valgperiode efter kommunalreformen (og før budgetloven) ser vi med andre ord, at kommunerne lettede foden fra den økonomiske bremse i valgåret på samme måde, som vi så det før kommunalreformen.

Rettes fokus mod de efterfølgende valgperioder, hvor sanktionsregimet var trådt i kraft, så viser Figur 5.1, at der skete en væsentlig forandring i dynamikken for kommunernes økonomiske adfærd. I valgperioden 2010-13 ses således de *højeste* driftsresultater i valgåret 2013, mens der i valgperioden 2014-17 ses en højere grad af stabilitet, så valgåret 2017 ikke adskiller sig nævneværdigt fra resten af denne valgperiode. Det er begrænset, hvor meget vi kan sige om datasættets sidste valgperiode (2018-21), idet vi her kun har data for de to første år, men det er værd at

bemærke, at driftsresultaterne for 2018 og 2019 er lavere end i det foregående valgår (2017). Noget tyder altså på, at kommunerne i den sidste valgperiode løsnede grebet om deres økonomistyring umiddelbart *efter* valget i stedet for, som forventet på basis af teori om valgcykler, umiddelbart *før* valget.

Vi løfter nu blikket fra at se på enkeltår i hele undersøgelsesperioden til at se på udviklingen i driftsresultater på tværs af de enkelte år i valgperioderne henholdsvis før og efter budgetlovens sanktionsregime. I Figur 5.2 analyserer vi således på kommunernes skattefinansierede driftsresultater på tværs af valgcyklernes år 1, 2, 3 og 4 henholdsvis før og efter sanktionsregimets ikrafttræden i 2011. År 1 er her lig med året, hvor den nyvalgte kommunalbestyrelse tiltræder, mens år 4 er året, hvor der afholdes kommunalvalg i november måned. Vi kontrollerer samtidig for udviklingen i relevante tredjevariable og viser i Figur 5.2 den modelberegne forskel på tværs af valgcyklens år før og efter budgetloven (jf. model 3 i Bilagstabel 2.3.)

Figur 5.2 Skattefinansierede driftsresultater pr. indbygger på tværs af valgcyklens år før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte skattefinansierede driftsresultater pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4.

Kilde: Regressionsmodellen i model 3 i Bilagstabel 2.3.

Figur 5.2 viser, at kommunernes driftsresultater *før* 2011 faldt støt fra valgcyklens begyndelse (år 1) og frem til valgåret (år 4). Driftsresultaterne var således lavere i valgåret end på noget andet tidspunkt i valgcyklen. *Efter* sanktionsregimets ikrafttræden er mønsteret imidlertid omvendt, idet driftsresultaterne nu stiger frem mod valgene – og *ikke* er lavest i valgåret.

Det er vigtigt at bemærke, at analysernes datagrundlag med fordel kunne have været mere omfattende, særligt for så vidt angår årene inden sanktionsregimets ikrafttræden. Vores data omfatter således kun én valgcyklus før 2011 – og "år 1" i denne cyklus lå i tidlig *forlængelse* af valgåret, idet vi før sanktionsregimet kun har data vedrørende 2007 (år 2 efter valget i 2005), 2008 (år 3), 2009 (år 4) og 2010 (år 1 efter valget i 2009). Analyserne indikerer dog, med forbehold for disse begrænsninger, at mønsteret i de kommunale driftsresultater var i overensstemmelse med de teoretiske forventninger om valgcyklisk adfærd i tiden før sanktionsregimets ikrafttræden. Efter sanktionsregimets ikrafttræden er disse valgcykler imidlertid forsvundet.

5.2 Er der valgcykler i kommunernes serviceudgifter?

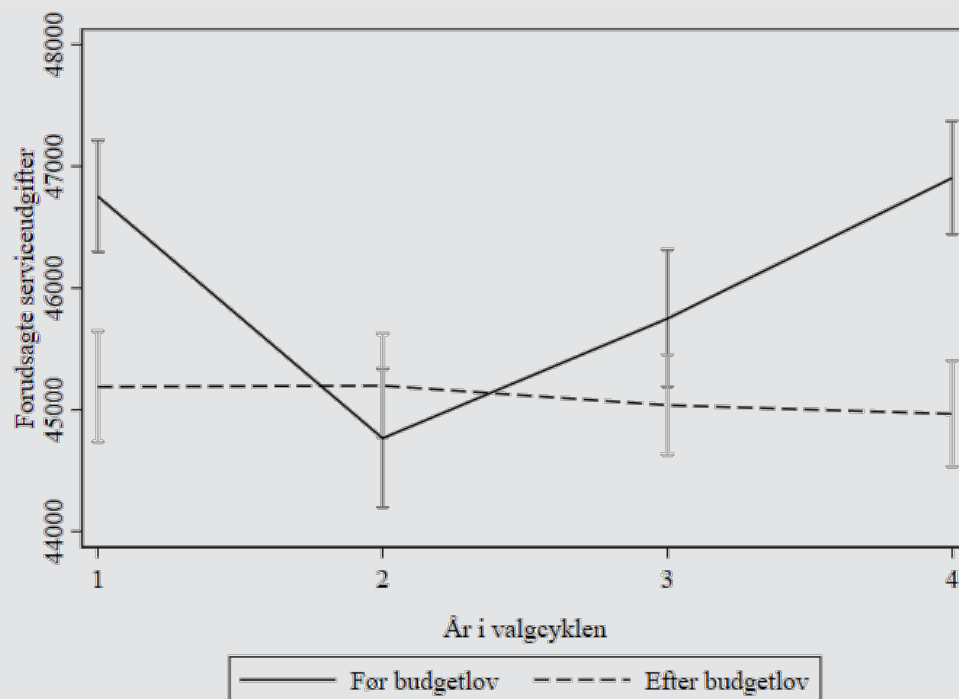
Ud over de ovenfor analyserede driftsresultater, der både kan påvirkes af indtægts- og udgiftssiden af kommunernes økonomi, er det også relevant at se mere isoleret på udgiftssiden, idet kommunernes indtægter ikke er omfattet af budgetloven. I dette kapitel vil vi derfor, ligesom vi gjorde i kapitel 3, analysere data vedrørende kommunernes samlede regnskabsførte *serviceudgifter* pr. indbygger samt over- og underskridelser af budgetterne for disse udgifter. Kapitlets fokus er ændret i forhold til de tidligere kapitlers fokus på enkeltår, da vi her retter opmærksomheden mod *valgcykler*.

Vi starter nedenfor med at se på de samlede serviceudgifter pr. indbygger. Der er til dette formål gennemført multivariate regressionsanalyser af kommunernes samlede serviceudgifter pr. indbygger på tværs af år i valgperioden henholdsvis før og efter budgetloven (se Bilagstabel 2.4, model 1-2). For at teste, om der med budgetloven er sket ændringer i tendensen til valgcyklisk adfærd, er der tillige kørt en model, hvor året i valgperioden interageres med en variabel for "Efter budgetlov" (se Bilagstabel 2.4, model 3). Interaktionsmodellens resultater med hensyn til år i valgperioden er illustreret i Figur 5.3. Figuren viser med andre ord de modelberegnedes forskelle mellem valgcykliske bevægelser i serviceudgifternes størrelse før og efter budgetloven, når der samtidig kontrolleres for relevante tredjevariable.

Figur 5.3 viser, at serviceudgifterne før budgetloven var højere i valgcyklens begyndelse (år 1) og afslutning (valgåret, år 4), end det var tilfældet i de mellemliggende år. I overensstemmelse med de teoretiske forventninger om valgcyklisk adfærd er

udgifterne således højere i valgåret end i de foregående år.² Efter sanktionsregimets ikrafttræden i 2011 er der imidlertid opstået et mønster med mere stabile, svagt fallende serviceudgifter hen over valgperioden. Analysen indikerer altså et skifte fra en mere valgcyklisk adfærd i kommunerne før sanktionsregimets ikrafttræden til en adfærd uden klare valgcykler efter sanktionsregimets ikrafttræden.

Figur 5.3 Samlede serviceudgifter pr. indbygger på tværs af år i valgcyklen (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte serviceudgifter pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4.

Kilde: Regressionsmodellen i model 3 i Bilagstabel 2.4.

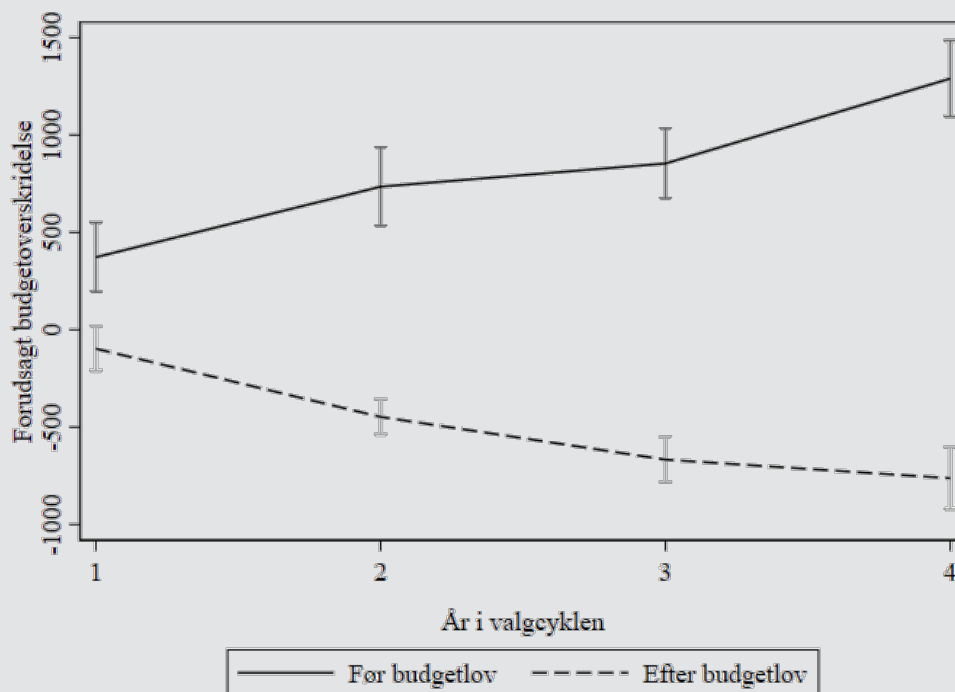
Der er tilsvarende gennemført en multivariat regressionsanalyse af budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter på tværs af år i valgcyklen før og efter budgetloven (se Bilagstabel 2.5). Resultaterne af modellen, hvor året i valgperioden interageres med variabelen for "Efter budgetlov", er illustreret i Figur 5.4

Figur 5.4 viser, at der før 2011 var støt stigende budgetoverskridelser hen over valgperioden, så der i valgåret (år 4) var større budgetoverskridelser end på noget andet tidspunkt i valgcyklen. *Efter* sanktionsregimets ikrafttræden ses der omvendt støt

² De relativt høje serviceudgifter i valgcyklens år 1 stemmer ikke umiddelbart overens med de teoretiske forventninger om valgcyklisk adfærd, mens de støt stigende serviceudgifter i de resterende år gør.

stigende budgetunderskridelser fra valgcyklernes begyndelse til afslutning. Figuren viser altså en adfærd, der går fra i tiden før sanktionsregimets ikrafttræden at være i entydig overensstemmelse med forventningerne baseret på teori om valgcykler, mens der efter sanktionsregimets ikrafttræden ikke længere er valgcyklisk adfærd med større budgetoverskridelser op til valget.

Figur 5.4 Budgetoverskridelser på tværs af valgcyklens år før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte budgetoverskridelser pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4.

Kilde: Regressionsmodellen i model 3 i Bilagstabel 2.5.

5.3 Er der forskelle på tværs af serviceområder?

Overordnet peger analyserne i afsnit 5.1 og 5.2 på, at kommunerne *før* budgetlovens sanktionsregime havde tendens til at føre en mere lempelig økonomisk politik op til valg, sammenlignet med efter, i overensstemmelse med forventningerne baseret på traditionel teori om valgcykler. Dette ændrede sig imidlertid i forlængelse af sanktionsregimets ikrafttræden i 2011, idet der herefter opstod en tendens til øget økonomisk tilbageholdenhed, efterhånden som næste valg nærmer sig.

Vi vil i dette afsnit slutte af med at undersøge, om kommunernes valgcykliske adfærd er forskellig på tværs af serviceområder. Afsnittet lægger sig derved i forlængelse af kapitel 4's fokus på forskelle mellem serviceområder, men altså nu med et valgcyklisk blik på dataene. Vi vil i afsnittet tage udgangspunkt i de samme ni serviceområder, som vi også så på i kapitel 4, nemlig 1) folkeskolen, 2) dagtilbud, 3) ældreområdet, 4) udsatte børn og unge, 5) voksne med særlige behov, 6) kultur og fritid, 7) vejvæsen, 8) administration og 9) det sammensatte område "øvrige serviceområder" (for detaljer, se Bilagstabel 1.1). For simpelhedens skyld fokuserer vi på den udgiftspolitiske indikator, der er mest direkte omfattet af budgetlovens sanktionsregime, nemlig budgetoverskridelser.

Figur 5.5 og Figur 5.6 viser de modelberegnedes forskelle mellem valgcykliske udgiftsmønstre på de enkelte udgiftsområder før og efter budgetloven (se Bilagstabel 2.6 for de fulde regressionsmodeller). Figur 5.5 og Figur 5.6 viser, at der er bemærkelsesværdige forskelle i adfærden før og efter budgetloven på flere af de undersøgte serviceområder. Startende med *dagtilbudsområdet* og *folkeskoleområdet* gik kommunerne fra før 2011 at generere støt stigende budgetoverskridelser i løbet af valgcyklen til efter 2011 at generere faldende budgetoverskridelser, efterhånden som næste valg nærmede sig. På samme vis som i afsnit 5.2's aggregerede analyser går udviklingen altså fra en entydig traditionel valgcyklisk adfærd i valgperioden før budgetloven, til at sådanne valgcykler ikke er til stede i valgperioderne efter budgetloven.

Også på *ældreområdet* og de to specialiserede serviceområder (*udsatte børn og unge* samt *voksne med særlige behov*) var der før 2011 tendens til større budgetoverskridelser i slutningen af valgcyklen end i begyndelsen, om end budgetoverskridelserne her ikke var så støt stigende over valgcyklens 4 år, som det var tilfældet på de foregående to områder.³ Også her ses der imidlertid en ændring i forlængelse af sanktionsregimets ikrafttræden, idet der fra og med 2011 ses stabile eller decideret faldende budgetoverskridelser, efterhånden som valgene nærmer sig. Der ses altså et skifte fra en situation, hvor mønsteret er delvist i overensstemmelse med det forventede på basis af teori om valgcykler før budgetloven, til en situation uden valgcykler i kommunernes udgiftspolitik efter budgetloven.

Endelig ses der for *administration*, *vejevæsen* og *kultur og fritid* ikke tegn på traditionel valgcyklisk adfærd, hverken før eller efter sanktionsregimets ikrafttræden. Det samme gør sig gældende for de *øvrige serviceudgifter*, der fremgår af Bilagsfigur 2.6).

De valgcykliske mønstre på tværs af de kommunale serviceområder svarer til de mønstre, som Madsen og Wisén (2019) har fundet i et studie af de to første valgperioder efter kommunalreformen i 2007. I dette studie blev der således fundet markante kommunale budgetoverskridelser på flere udgiftsområder i valgåret 2009,

³ På ældreområdet adskilte valgårets budgetoverskridelser sig fx ikke fra år 2 og år 3 i valgcyklen.

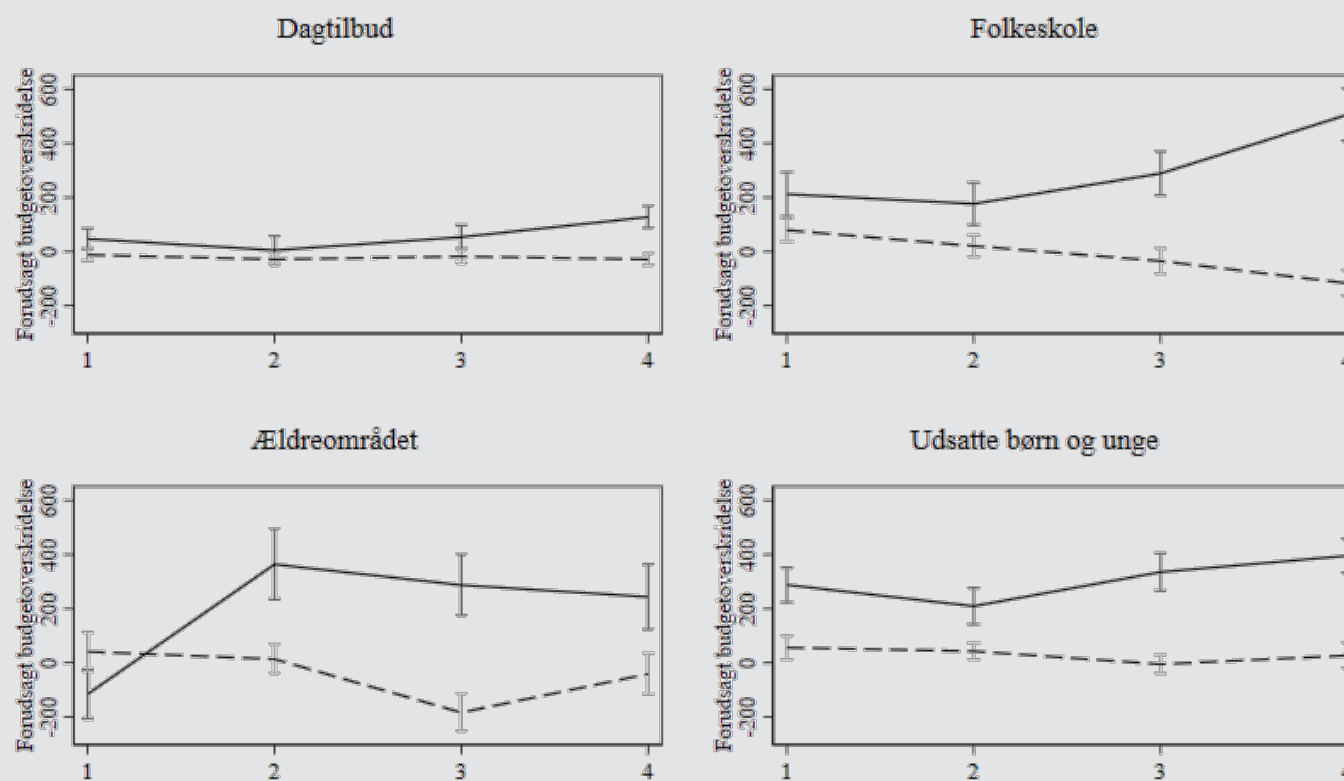
mens budgetoverskridelserne på de pågældende områder stort set var forsvundet ved det næste valgår i 2013.

Opsummerende viser analysen, at der på saliente serviceområder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet – og til dels ældreområdet og det specialiserede socialområde – var større budgetoverskridelser op til valgår *før* budgetloven, men at dette ikke er tilfældet, efter at budgetlovens sanktionsregime er trådt i kraft. Med saliente serviceområder forstås områder med stor økonomisk og politisk vigtighed, som både politikere og borgere kerer sig meget om.

Boks 5.1 Opsummering af kapitlets hovedfund

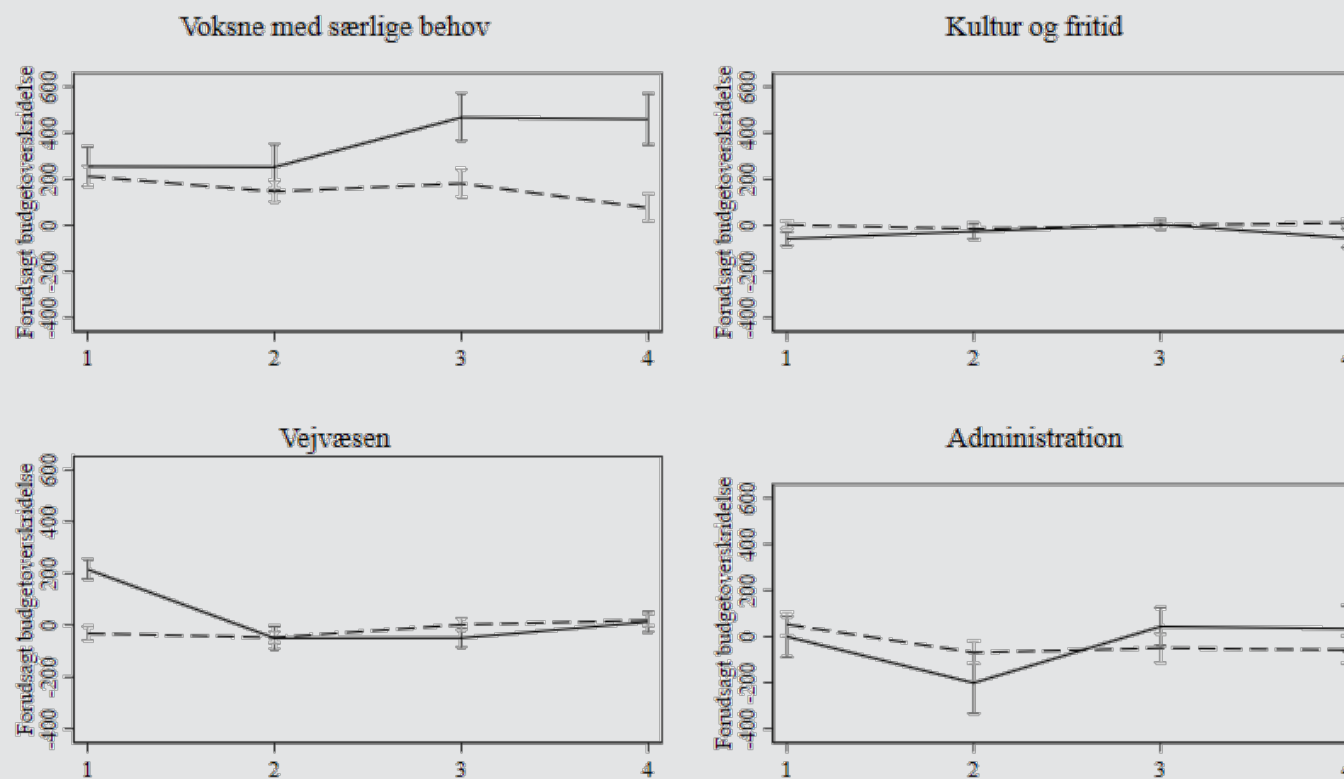
Undersøgelsen viser, at der er mindre frihedsgrader til at prioritere på tværs af år efter budgetloven end før budgetloven. I årene før budgetloven var der valgcykliske mønstre i kommunernes økonomiske politik, som kom til udtryk ved, at kommunerne trådte hårdere på den økonomiske bremse i de første år efter kommunalvalg og omvendt slækkede på den økonomiske bremse og overskred budgetterne mere i valgår. Før budgetloven kom de valgcykliske mønstre i form af større budgetoverskridelser op til valgår især til udtryk på politisk højt prioriterede serviceområder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet – og til dels ældreområdet og det specialiserede socialområde. Disse valgcykliske mønstre ser imidlertid ud til at være forsvundet efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime.

Figur 5.5 Budgetoverskridelser på serviceområder på tværs af valgcyklens år, del 1 (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte budgetoverskridelser pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen henholdsvis før (fuldt optrukket linje) og efter (stiplet linje) budgetlovens sanktionsregimes ikrafttræden. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4. Kilde: Regressionsmodellen i model 1-4 i Bilagstabel 2.6.

Figur 5.6 Budgetoverskridelser på serviceområder på tværs af valgcyklens år, del 2 (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte budgetoverskridelser pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen henholdsvis før (fuldt optrukket linje) og efter (stiplet linje) budgetlovens sanktionsregimes ikrafttræden. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4. Kilde: Regressionsmodellen i model 5-8 i Bilagstabel 2.6.

6 Betyder partipolitik noget for udgiftspolitikken?

Vi har i de foregående kapitler inddraget kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning som en *kontrolvariabel* i analyserne for at tage højde for en eventuel betydning af partipolitiske forskelle i udgiftspolitiske præferencer. Vi vender nu blikket og undersøger, i hvilken grad den partipolitiske sammensætning af kommunalbestyrelserne har betydning for den førte politik – når der er taget højde for forskelle i økonomiske grundvilkår, kommunestørrelse mv. Højre- og venstreorienterede partier forventes alt andet lige, på grund af deres ideologiske forskelle, at have forskellige udgiftspolitiske præferencer, og partiernes styrkeforhold vil derfor kunne forventes afspejlet i de kommunale budgetter (se afsnit 2.4).

En tidligere analyse af de danske kommuner på tværs af alle år efter kommunalreformen i 2007 viser, at kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ser ud til at have betydning for de samlede serviceudgifters størrelse, men har betydning for de udgiftspolitiske *prioriteringer* på tværs af de kommunale udgiftsområder (Blom-Hansen et al., 2024). Spørgsmålet er, om dette har ændret sig i forlængelse af budgetlovens strammere styring af kommunernes økonomi. Budgetlovens sanktionsregime har – som belyst på tværs af rapportens analyser – lagt betydelige bånd på det udgiftspolitiske handlerum i kommunerne, men er der stadig plads til demokratiske aftryk på budgetterne i form af partipolitiske forskelle? Det spørgsmål stiller vi i dette kapitel, idet vi belyser, om sammenhængen mellem de partipolitiske styrkeforhold i kommunalbestyrelserne og den førte udgiftspolitik har ændret sig fra før til efter sanktionsregimets ikrafttræden i 2011.

Partipolitiske forhold vil i hovedanalyserne være operationaliseret som centrum-venstre-partiernes andel af kommunalbestyrelsens mandater ved seneste kommunalvalg.⁴ Set på tværs af analyseårene varierer centrum-venstre-partiernes mandatandel mellem 9 og 79 % (se Bilagsfigur 2.7). I supplerende analyser vil vi også anvende *borgmesterens partifarve* som en alternativ operationalisering af partipolitiske forskelle.

Vi retter i afsnit 6.1 først blikket mod partipolitikkens betydning for kommunernes *samlede serviceudgifter*, mens vi i afsnit 6.2 retter fokus mod den relative prioritering af de forskellige *serviceområder*.

⁴ Som centrum-venstre-partier medregnes følgende partier: Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, Alternativet og Enhedslisten. Da operationaliseringen baseres på valgresultater, tages der ikke højde for eventuelle partiskift i løbet af valgperioden.

6.1 Er der partipolitiske forskelle i kommunernes samlede serviceudgifter?

Vi lægger ud med at se på budgetlovens betydning for graden, hvormed kommunernes samlede serviceudgifter varierer afhængigt af centrum-venstre-partiernes mandatandele i kommunalbestyrelserne mandater. Centrum-venstre-partiernes mandatandel er defineret som antal mandater til Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre i procent af de samlede antal mandater i kommunalbestyrelsen.

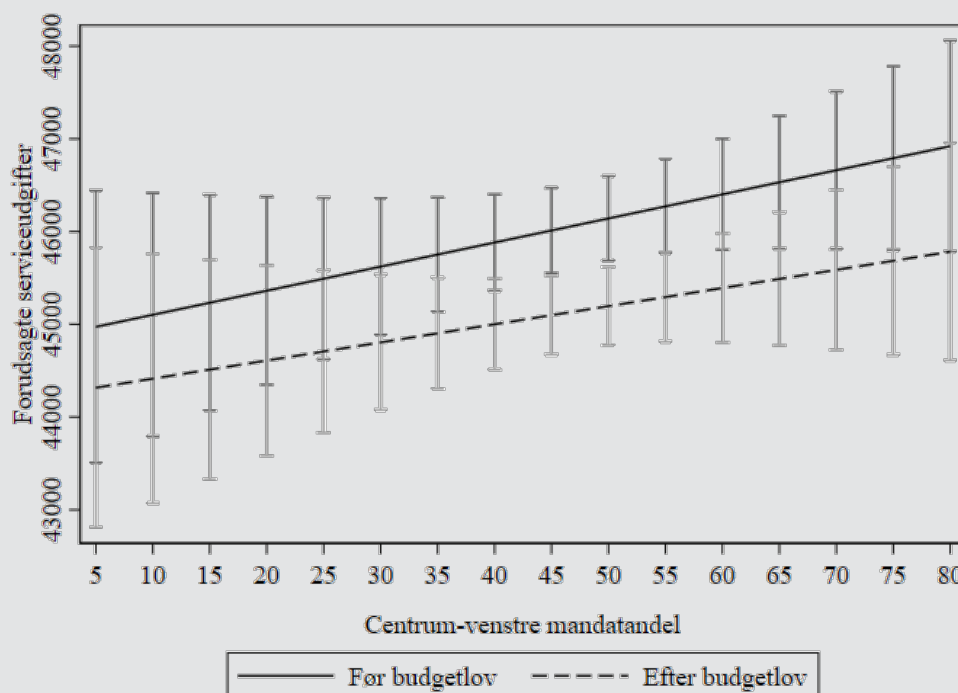
Vi har gennemført multivariate regressionsanalyser af centrum-venstre-partiernes mandatandels betydning for kommunernes samlede serviceudgifter pr. indbygger henholdsvis før og efter budgetloven samt en interaktionsmodel, hvor det testes, om mandatandelens betydning efter budgetloven er signifikant forskellig fra årene før budgetloven (Bilagstabel 2.4). Interaktionsmodellens resultater er illustreret i Figur 6.1. Figuren viser betydningen af centrum-venstre-partiernes mandatandel for serviceudgifternes størrelse før og efter budgetloven, når der samtidig kontrolleres for relevante tredjevariable.

Figur 6.1 antyder en svagt positiv sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandele og kommunernes modelforudsagte serviceudgifter. Den bagvedliggende regressionsanalyse (Bilagstabel 2.7) viser imidlertid, at sammenhængene både før og efter sanktionsregimets ikrafttræden er statistisk insignifikante. Interaktionsanalysen viser tillige, at der ikke er sket en signifikant ændring i sammenhængen mellem centrum-venstre-partiernes mandatandele og kommunernes samlede serviceudgifter fra før til efter sanktionsregimets ikrafttræden.

Samlet viser analysen, at når der er taget højde for forskelle i økonomiske grundvilkår, kommunestørrelse mv., så kan det ikke påvises, at centrum-venstre-partiernes mandatandel har betydning for, hvor store de samlede serviceudgifter er, hverken før eller efter budgetloven. Budgetloven ser heller ikke ud til at have ændret på de politiske forholds betydning for de samlede serviceudgifter⁵.

⁵ Vi har alene undersøgt, om der er en *lineær* sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og serviceudgifternes størrelse. At der ikke kan påvises en *lineær* sammenhæng udelukker ikke, at der kan være en anden form for sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og serviceudgifternes størrelse. Det kan fx tænkes, at det betyder noget, om centrum-venstre-partiernes mandatandel ligger lige over eller lige under 50 % (Blom-Hansen et al., 2024).

Figur 6.1 Kommunale serviceudgifter pr. indbygger på tværs af centrum-venstre-partiers mandatandele før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte, samlede serviceudgifter pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af centrum-venstre-partierne mandatandele. Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Kilde: Regressionsmodellen i model 3 i Bilagstabel 2.7.

I en supplerende analyse har vi anvendt *borgmesterens partifarve* som alternativ operationalisering af partipolitiske forskelle, dvs. undersøgt, om borgmesterens partifarve sætter sig spor i størrelsen på de samlede serviceudgifter pr. indbygger (Bilagstabel 2.8). Analysen viser det samme som analysen af centrum-venstre-partierne mandatandel, nemlig at partipolitiske forskelle *ikke* havde betydning for de samlede serviceudgifter før budgetloven, at partipolitiske forskelle *ikke* har betydning efter budgetloven, og at sammenhængen dermed heller ikke er blevet ændret med budgetloven.

I en anden supplerende analyse har vi undersøgt, om partipolitiske forskelle har betydning for de kommunale serviceudgiftsbudgetoverskridelser (se Bilagstabel 2.9 – Bilagstabel 2.10). Disse resultater peger også på, at partipolitiske forskelle ikke har betydning, og at der ikke er sket ændringer som følge af budgetloven for så vidt angår (fraværet af) et potentielt partipolitisk mønster i kommunernes samlede serviceudgifter.

6.2 Er der partipolitiske forskelle i kommunernes prioriteringer mellem serviceområderne?

Vi undersøger i dette afsnit, om kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har betydning for kommunernes prioriteringer på tværs af de forskellige kommunale serviceområder. Det gør vi ved hjælp af en række test af de partipolitiske styrkeforholds betydning for udgiftspolitikken på hvert af de ni serviceområder⁶, som også var genstand for analyserne i kapitel 4 og 5 – og om der er sket ændringer i betydningen af partipolitiske forskelle med budgetloven.

Vi har for hvert af de ni serviceområder gennemført en multivariat regressionsanalyse af sammenhængen mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og kommunernes udgiftspolitik henholdsvis før og efter budgetloven (se Bilagstabel 2.11 og Bilagstabel 2.12). Vi har tillige estimeret en model for hvert serviceområde, hvor centrum-venstre-partiernes mandatandel interageres med en variabel for "Efter budgetlov" (se Bilagstabel 2.13, model 3) for derved at teste, om mønsteret ændrede sig fra før til efter budgetloven. Resultaterne af de tre sæt af regressionsanalyser er opsummeret i Tabel 6.1, hvor en grøn pil op illustrerer en signifikant positiv sammenhæng, en rød pil ned illustrerer en signifikant negativ sammenhæng og en streg illustrerer en insignifikant sammenhæng.

Tabel 6.1 Oversigt over sammenhæng mellem kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning (centrum-venstre-partiers mandatandel) og udgifter på ni kommunale serviceområder før og efter budgetloven

Serviceområde	Før budgetloven (2007-2010)	Efter budgetloven (2011-2019)	Ændring i sammenhæng fra før til efter budgetloven (interaktionsled)
Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	↑	↑	–
Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	↑	↑	–
Ældreområdet (kr. pr. 67+-årig)	–	–	–
Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	↑	–	↓
Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66-årig)	–	–	–
Kultur og fritid (kr. pr indbygger)	–	–	–

⁶ Dagtilbudsområdet, folkeskolen, ældreområdet, udsatte børn og unge, voksne med særlige behov, kultur og fritid, vejvæsenet, administration og de sammensatte "øvrige serviceområder".

Serviceområde	Før budgetloven (2007-2010)	Efter budgetloven (2011-2019)	Ændring i sammenhæng fra før til efter budgetloven (interaktionsled)
Vejvæsen (kr. pr. indbygger)			–
Administration (kr. pr. indbygger)	–	–	–
Øvrige serviceudgifter (kr. pr. indbygger)	–	–	–

Anm.: Tabellen opsummerer resultater af regressionsanalyser vedrørende sammenhænge mellem centrum-venstre-partiers mandatan- dele og udgifter til kommunale serviceområder før og efter ikrafttrædelsen af budgetlovens sanktionsregime i 2011. Grøn pil op indikerer en signifikant positiv sammenhæng, mens rød pil ned indikerer en signifikant negativ sammenhæng, og streg indikerer en insignifikant sammenhæng. Sammenhænge betragtes som værende signifikante, hvis $P < 0.1$, og insignifikante, hvis $P > 0.1$.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Kilde: Bilagstabel 2.11 (sammenhænge før budgetloven), Bilagstabel 2.12 (sammenhænge efter budgetloven) og Bilagstabel 2.13 (interaktionsanalyse til undersøgelse af ændringer i sammenhænge fra før til efter budgetloven).

Tabel 6.1 og de bagvedliggende regressionsanalyser viser, at der før budgetlovens sanktionsregimes ikrafttræden var signifikant positive sammenhænge mellem centrum-venstre-partiernes mandatan- dele i kommunalbestyrelserne og udgifterne til henholdsvis dagtilbud, folkeskole og udsatte børn og unge, mens der omvendt var signifikant negative sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatan- dele og udgifterne til vejvæsenet, kontrolleret for relevante tredjevariable.

Hvor der altså ikke var partipolitiske forskelle på størrelsen af de *samlede* kommunale serviceudgifter (jf. afsnit 6.1), så viser analysen her, at der er partipolitiske for- skelle vedrørende *fordelingen* af udgifterne mellem serviceområder: Jo højere andel af centrum-venstre-mandater i en kommunalbestyrelse, jo højere prioriteres service- områderne dagtilbud og folkeskole, og jo lavere prioriteres vejområdet.

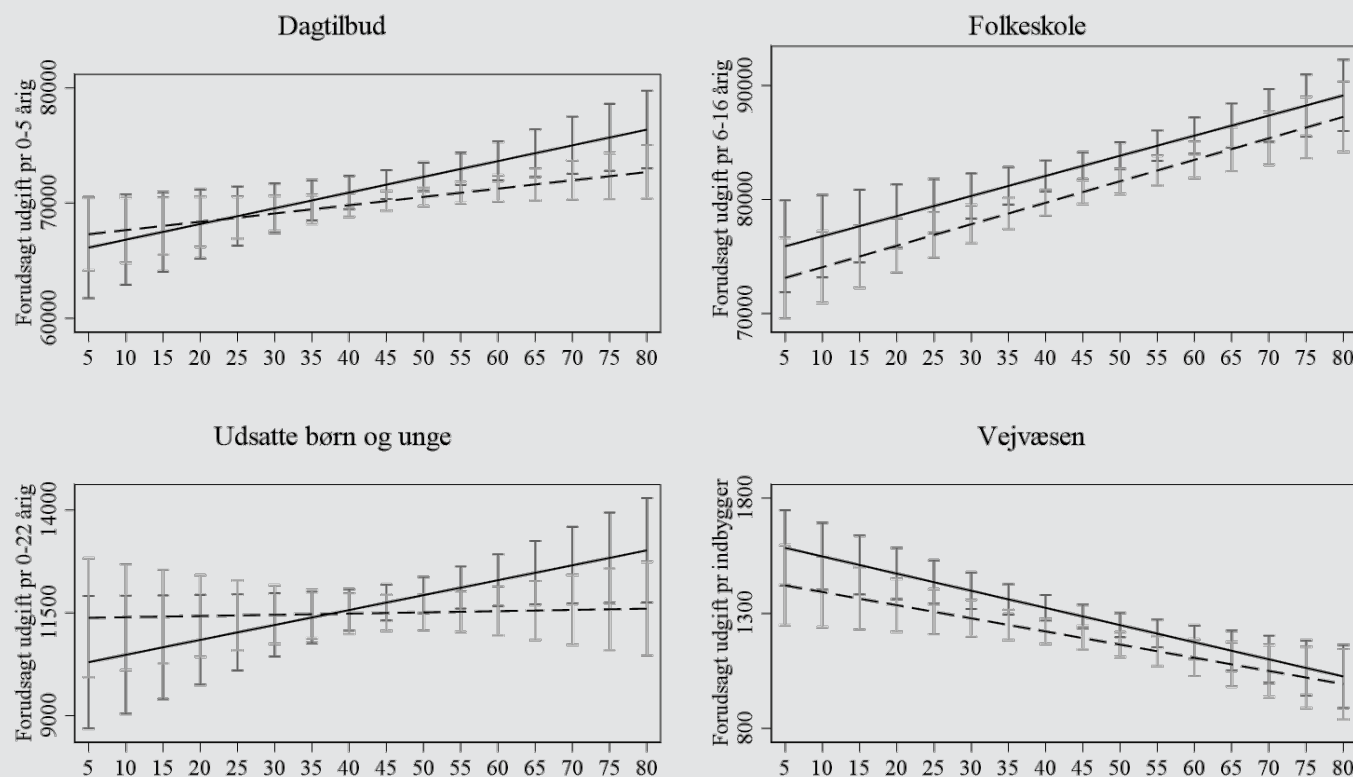
Når det kommer til budgetlovens betydning for det partipolitiske mønster, viser Ta- bel 6.1, at budgetloven alene har ændret på betydningen af partipolitik på ét ser- viceområde, nemlig udsatte børn og unge-området, hvor betydningen af centrum- venstre-partiers mandatandel er blevet svagere efter sanktionsregimets ikrafttræ- den. Hvor der før budgetloven var en tendens til, at en højere andel af centrum- venstre-mandater i kommunalbestyrelsen betød flere penge til udsatte børn og unge, er der efter budgetloven ikke længere en sådan sammenhæng. Dette er imid- lertid tabellens eneste indikation på, at budgetloven har haft en betydning for ser- viceudgifternes fordeling på serviceområder, idet sammenhængene mellem cen- trum-venstre-partiernes mandatan- dele og udgifterne til dagtilbud, folkeskole og

vejvæsen ikke er signifikant anderledes efter sanktionsregimets ikrafttræden sammenlignet med før sanktionsregimets ikrafttræden⁷.

Den partipolitiske betydning er illustreret grafisk i Figur 6.2 i form af det modelestimerede udgiftsniveau henholdsvis før og efter budgetloven på de fire serviceområder, hvor centrum-venstre-partiernes mandatandel har betydning for udgiftsniveauet før/eller efter budgetloven.

⁷ Det skal igen understreges, at vi alene har undersøgt, om der er en *lineær* sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og fordelingen af serviceudgifter på serviceområder (jf. 5). At der ikke kan påvises en betydning af budgetloven for den lineære sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og prioriteringen af serviceudgifter på tværs af serviceområder udelukker ikke, at fx nogle ikke-lineære sammenhænge mellem partipolitik og udgiftspolitiske prioriteringer kan være ændret med budgetloven.

Figur 6.2 Udgifter på tværs af centrum-venstre-partiers mandatandele før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller) på de fire kommunale serviceområder, hvor mandatandelen spiller en rolle for udgiftspolitikken



Kilde: Figuren viser kommunernes modelforudsagte, serviceudgifter (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af centrum-venstre-partiernes mandatandele henholdsvis før (fuldt optrukket linje) og efter (stiplet linje) budgetlovens sanktionsregimes ikrafttræden. Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre. Kilde: Modellerne i Bilagstabel 2.13.

De tilsvarende figurer for de fire områder, hvor centrum-venstre-partiernes mandatandel ikke har betydning for den førte udgiftspolitik, kan findes i Bilagsfigur 2.8.

Figur 6.2 illustrerer fire hovedpointer. For det første, at en stigning i centrum-venstre-partiernes mandatandel både før og efter budgetloven sætter sig spor i højere udgifter på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet. For det andet, at en stigning i centrum-venstre-partiernes mandatandel både før og efter budgetloven sætter sig spor i lavere udgifter på vejområdet. For det tredje, at der ikke er signifikant forskel på hældningen på kurven før og efter budgetloven. Budgetloven har med andre ord ikke *ændret* på betydningen af de partipolitiske forskelle. For det fjerde og sidste illustrer Figur 6.2, at der før budgetloven var en positiv sammenhæng mellem centrum-venstre-partiernes mandatandel og udgiftsniveauet på udsatte børn og ungeområdet – men at der efter budgetloven ikke længere er en sammenhæng.

I supplerende analyser har vi anvendt *borgmesterens partifarve* som alternativ operationalisering af partipolitiske forskelle (Bilagstabel 2.14-Bilagstabel 2.16). Disse analyser viser *ingen* indikationer på ændringer i det partipolitiske mønster fra før til efter sanktionsregimets ikrafttræden – hverken i relation til udsatte børn og unge eller i relation til andre serviceområder.

Hovedkonklusionen på analysen af partipolitiske forhold er dermed, at budgetloven ikke ser ud til at have ændret på partipolitiske præferencers betydning for den førte udgiftspolitik, når vi som her undersøger partipolitiske forhold med afsæt i en traditionel fordelingspolitisk højre-venstre-skala-forståelse af politik. Dette udelukker naturligvis ikke, at politiske forhold på anden vis kan have betydning for den førte politik, og at eventuelt andre betydninger af politiske forhold kan være påvirket af budgetloven.

Boks 6.1 Opsummering af kapitlets hovedfund

Undersøgelsen viser, at budgetloven ikke ser ud til at have ændret på, hvilken betydning den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen har for den førte udgiftspolitik. Hverken før eller efter budgetloven ser partipolitik ud til at have betydning for størrelsen af en kommunes samlede serviceudgifter pr. indbygger. Derimod ses der både før og efter budgetlovens sanktionsregime partipolitiske forskelle i de udgiftspolitiske prioriteringer mellem de kommunale serviceområder. Der er imidlertid ikke med budgetloven sket *ændringer* i graden, hvormed den politiske sammensætning i kommunalbestyrelsen afspejles i de udgiftspolitiske prioriteringer.



Dokumentation

7 Metode og data

Formålet med projektet er at undersøge budgetlovens betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne.

Analyserne er gennemført som statistiske analyser på grundlag af registerdata på kommuneniveau om kommunernes struktur, velstand, befolkningssammensætning samt data fra kommunernes budgetter og regnskaber om kommunernes samlede serviceudgifter 2007-2019 samt disses fordeling på ni serviceområder:

- Dagtilbud
- Folkeskole
- Ældreområdet
- Udsatte børn og unge
- Voksne med særlige behov
- Kultur og fritid
- Vejvæsen
- Administration
- Øvrige serviceudgifter.

Analysen er designet som et før-efter-design, der systematisk sammenligner udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime i 2011.

Alle analyser er gennemført på kommuneniveau.

Datakilder og metode beskrives nærmere nedenfor.

7.1 Kommunale serviceudgifter

De kommunale udgifter i analysen opgøres som de samlede serviceudgifter samt nettodriftsudgifterne på de inkluderede serviceområder i de kommunale budgetter og regnskaber fra 2007 til 2019⁸.

Udgifterne på de ni inkluderede serviceområder er afgrænset ved en række konti i det kommunale budget- og regnskabssystem. Data stammer fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabellen REGK31. Kontoplansafgrænsningen for de enkelte udgiftsområder fremgår af Bilagstabel 1.1.

Udgifterne er opgjort som *nettodriftsudgifter*, dvs. fratrullet eventuelle refusioner, brugerbetaling for dagtilbud, plejebolig, mad mv. samt betalinger fra andre kommuner og eventuelle midler fra statslige puljer. Udgifter finansieret af statslige puljer (som ligger under det statslige udgiftsloft) indgår ikke i analysen.

For en række kommuner er der korrigeret for, at kommunerne har nogle særlige driftsudgifter på et eller flere af serviceområderne som følge af såkaldt sælg-og-lej-tilbage, der betyder, at der i kommunens regnskab kommer en driftsudgift i form af en "husleje", som kommunen ellers ikke ville have haft.⁹

Det er væsentligt at understrege, at analysen alene ser på kommunernes serviceudgifter og budgetoverskridelser på de inkluderede serviceområder og ikke kan bruges til at sige noget om den konkrete service på områderne, og hvilken kvalitet borgerne oplever. Forskelle i udgifter på tværs af kommuner og ændringer over tid kan dække over forskelle i befolkningens sammensætning og andre udgiftsbehov/økonomiske grundvilkår på de pågældende serviceområder såvel som forskelle i produktivitet, serviceniveau og indhold/sammensætning af de kommunale indsatser.

Det bemærkes, at udgifterne på de enkelte serviceområder alene omfatter de udgifter, der konteres direkte på de pågældende serviceområder. Herudover har kommunerne fx udgifter til administration og fællesudgifter konteret på hovedkonto 6 i form af forvaltning, visitatorer, administrative støttefunktioner, fælles IT og telefoni mv. Disse udgifter indgår ikke i udgiftsanalyserne på de enkelte serviceområder (bortset fra administrationsområdet).

Der er i udgiftsopgørelsen ikke korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv.

⁸ Analysen afgrænses til perioden før 2019, da kommunerne i årene 2020-2023 har haft ekstraordinært store udgifter som følge af covid-19-pandemien og udgifter til ukrainske flygtninge. De ekstraordinære udgifter er blevet kompenseret af staten med henholdsvis 1,35; 0,9; 0,85 og 1,4 mia. kr. i de 4 år, men vil figurere som budgetoverskridelser i kommunernes regnskaber. Det er ikke muligt at fordele kompensationen på en retvisende måde på tværs af kommuner eller serviceområder.

⁹ Oplysninger om driftsudgifter som følge af "sælg-og-lej-tilbage" er indberettet direkte til VIVE.

I analysen indgår desuden en række registerdata på kommuneniveau om kommunernes struktur, velstand og befolkningssammensætning fra Danmarks Statistikbank, udligningsordningen og ECO Nøgletal. Bilagstabel 1.1 indeholder en samlet oversigt over variablene i regressionsanalyserne.

7.1.1 Omregning til faste priser

Udgifter og andre økonomiske data er for alle år omregnet til 2019-priser. Ved omregningen til faste priser er brugt de af KL opgjorte pris- og lønstigninger for kommunale serviceudgifter.

Der er konkret anvendt de i juni 2024 opgjorte PL-skøn for serviceudgifter:

Tabel 7.1 Den kommunale pris- og lønudvikling for serviceudgifter

År	Pris- og lønstigning i procent
2007-2008	3,8
2008-2009	4,0
2009-2010	2,8
2010-2011	1,1
2011-2012	2,3
2012-2013	0,9
2013-2014	1,3
2014-2015	1,3
2015-2016	1,5
2016-2017	2,0
2017-2018	1,3
2018-2019	1,6
2019-2020	2,1
2020-2021	1,7
2021-2022	3,7
2022-2023	2,8

Kilde: KL (2024). For 2007-2008 og 2008-2009 dækker pris- og lønskønnene kommunernes samlede udgifter (ekskl. overførsler). Fra og med 2009-2010 indførtes der nye pris- og lønskøn, således at pris- og lønskønnene alene dækker *serviceudgifter* (ekskl. overførsler).

7.2 Regressionsanalyser med før-efter-design og kontrolvariable

Analysen af budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter og på de ni serviceområder er gennemført som regressionsanalyser (såkaldt OLS-regression). Den afhængige variabel i regressionsanalyserne er kommunernes budgetoverskridelser pr. indbygger for de samlede serviceudgifter samt på hvert af de undersøgte serviceområder i årene 2007-2019. For afgrænsning af udgifter, se afsnit 7.1.

Data har en panelstruktur med data for de samme 98 kommuner over 13 år. I alt indgår der således 1.274 observationer i analyserne. Almindelig OLS-regression på paneldata risikerer at skabe skæve estimater pga. problemer med seriel autokorrelation og heteroskedasticitet. For at tage højde for dette køres OLS-regressionerne af paneldataene med robuste klyngekorrigerede standardfejl (klyngekorrigeret på kommuneniveau).

Designet er som nævnt et før-efter-design med fokus på systematisk at sammenligne udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime. Budgetloven gælder for alle kommuner. Det er med andre ord ikke muligt at identificere en kontrolgruppe, som ikke har været udsat for "behandlingen" sanktionsregime (Foged, 2015). Selvom før-efter-designet giver stærke designmæssige muligheder for at undersøge forskelle mellem kommunernes udgiftspolitik før og efter budgetloven, er designet ikke et *eksperimentelt* design. Det kan derfor ikke udelukkes, at en eventuel ændring fra før til efter budgetloven ikke er en effekt af budgetloven, men helt eller delvist kan skyldes samtidige ændringer i andre styringsrelevante forhold som fx ændrede økonomiske konjunkturer eller ændringer i indbyggertal og befolkningssammensætning. For i størst mulig udstrækning at tage højde for sådanne tredjevariable kontrollerer vi for en række andre forhold, som tidligere analyser har peget på kan have betydning for kommunernes udgiftspolitik (se fx Blom-Hansen et al. (2016), Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012), Houlberg et al. (2021), Foged (2015) samt Houlberg og Ruge (2024)). For det første inkluderes en kontrolvariabel for det samlede økonomiske pres på kommunens økonomi, da økonomisk pressede kommuner har dårligere råd til budgetoverskridelser, hvis budgettet bliver presset, eller krisen rammer (Foged, 2015). For det andet inkluderes et indeks for kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov for at tage højde for forskelle og ændringer i befolkningens socioøkonomiske sammensætning i de enkelte kommuner. For det tredje kontrolleres for kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning for at tage højde for eventuelle forskelle i partiernes ideologiske udgiftspræferencer (jf. diskussionen om "*politics matter*" i afsnit 2.4). Endelig inddrages to variable for kommunestørrelse for at tage højde for, at store kommuner har økonomiske stordriftsfordele og større, mere robuste

budgetter, mens små kommuners budgetter er mindre, mere følsomme over for stød til den lokale økonomi og dermed – pr. indbygger – potentielt mere udsat for budgetoverskridelser. Dels inddrages en variabel for kommunernes indbyggertal (målt logaritmisk) for at tage højde for stordriftsfordele i den økonomiske styring (Houlberg & Ruge, 2014). Der inkluderes derudover en dummy-variabel for de små ø-kommuner for at kunne tage højde for disse kommuners særskilte smådriftsulemper (Houlberg & Ruge, 2014).

Det styrker desuden studiets kausale potentialer, at vi har mulighed for at sammenligne før- og efter-udviklingen på tværs af kommuner og på tværs af serviceområder, idet eventuelle ændringer i fx en kommunens økonomiske situation må forventes at have haft betydning for alle serviceområder.

Data om befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning samt om kommunernes strukturelle forhold og økonomiske pres stammer fra Danmarks Statistik (statistikbanken.dk), udligningsordningen og ECO Nøgletal. Der henvises til Bilagstabel 1.1 for oplysninger om de specifikke datakilder for de enkelte variable.

Litteratur

- Andersen, L.B., Jacobsen, C.B., Jakobsen, M.L.F., Pallesen, T. & Serritzlew, S. (2017). *Økonomiske incitament i den offentlige sektor* (2. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Blais, A., Blake, D. & Dion, S. (1993). Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Journal of Political Science*, 37(1), 40–62.
- Blom-Hansen, J. (1999). Policy-making in central-local government relations: Balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals. *Journal of Public Policy*, 19(3), 237-264.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2024). *Politics matters beyond the majority threshold: Partisan effects of majority, majority size, and office on public policy*. Upubliceret working paper.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, S. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
- Bonfatti, A. & Forni, L. (2019). Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities. *European Journal of Political Economy*, 60, 1-20.
- Baekgaard, M., Blom-Hansen, J. & Serritzlew, S. (2015). When politics matters: The impact of politicians' and bureaucrats' preferences on salient and nonsalient policy areas. *Governance*, 28(4), 459-474.
- Christiansen, P.M. (2019). De politiske budgetter. I P.M. Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter* (3. udgave, s. 11-42). København: Hans Reitzels Forlag.
- de Haan, J. & Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: A review of recent evidence. *Public Choice*, 157, 387-410.
- Dubois, E. (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice*, 166, 235-259.

- Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. København: Finansministeriet.
- Foged, S.K. (2015). En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber. *Økonomi & Politik*, 88(1), 57-75.
- 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. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Foged, S.K. & Houlberg, K. (2024). Denmark – Centralised crisis management and loyal implementation. I A.V. Haug (red.), *Crisis Management, Governance and COVID-19: Pandemic Policy and Local Government in the Nordic Countries* (s. 52-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Franzese Jr, R.J. (2002). Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 369-421.
- Garcia, I. & Hayo, B. (2021). Political budget cycles revisited: Testing the signalling process. *European Journal of Political Economy*, 69, 1-18.
- Ghin, E.M. (2018). Budgetary reform in Denmark in times of austerity. I E.M. Ghin, H.F. Hansen & M.B. Kristiansen (red.), *Public Management in Times of Austerity* (s. 184-202). New York, NY: Routledge.
- Giacobbe, P., Ordine, P. & Rose, G. (2024). The effects of relaxing fiscal rules on Political Budget Cycle: A difference-in-discontinuities analysis on Italian municipalities. *Electoral Studies*, 88, 1-21.
- Gootjes, B., de Haan, J. & Jong-A-Pin, R. (2021). Do fiscal rules constrain political budget cycles? *Public Choice*, 188(1), 1-30.
- Hansen, K.M. (2024). Vælgere i opbrud – en stille revolution. I K.M. Hansen & R. Stubager (red.), *Partiledernes kamp om midten: Folketingsvalget 2022* (s. 179-210). København: Djøf Forlag.
- Hjelmar, U. & Mizrahi-Werner, J. (2017). *Lokaldemokratiet og borgerne: Resultater fra en borgerundersøgelse om interesse, viden, deltagelse, tillid, holdninger og prioriteringer i forhold til lokaldemokratiet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Houlberg, K. (2018). Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt? *Politica*, 50(1), 45-64.
- Houlberg, K. & Mouritzen, P.-E. (2023). *The Hidden Side of Political Budget Cycles: Within-Year Electioneering*. Konferencepapir. 24.-26. november 2023. Odense: Nordisk Kommunalforskerkonference.
- Houlberg, K., Olsen, A.L. & Pedersen, L.H. (2016). Spending and cutting are two different worlds: Experimental evidence from Danish local councils. *Local Government Studies*, 42(5), 821-841.
- Houlberg, K., Ruge, M. & Andersen, C.M. (2021). *ECO Nøgletal: Teknisk vejledning 2021*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Houlberg, K. & Ruge, M. (2024). *Stordriftsfordele og smådriftsulemper i kommunal serviceproduktion*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Imbeau, L.M., Pétry, F. & Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40(1), 1-29.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2022*. København: Indenrigs- og Boligministeriet.
- KL (2024). Kommunal økonomi a-z: Information og fakta om rammerne for kommunernes økonomi. Pris- og lønskøn til brug for budgetlægningen. KL. <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/kommunal-oekonomi-a-z#pris-og-loenskoen-til-brug-for-budgetlaegningen-f5>
- Madsen, C.F. & Wisén, C. (2019). Kunsten at ramme budgettet - et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser i de danske kommuner. *Økonomi & Politik*, 92(1), 81-103.
- Nordhaus, W.D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Pedersen, N.J.M. (2016). Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen - fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. *Tidsskriftet Politik*, 19(2), 55-77.

- Pedersen, N.J.M., Mortensen, P.B. & Skytte, R. (2025). *Decentralisering til kommuner: Den danske case*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, R.T., Petersen, N.B.G., Kristensen, I.V., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Potrafke, N. (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 712-750.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Rubin, I.S. (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing* (6. udgave). Washington, D.C.: QC Press.
- Schmidt, M.G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155-183.
- Serritzlew, S. (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management*, 21(4), 413-435.
- Serritzlew, S. & Blom-Hansen, J. (2014). Budgetlægning i kommuner og regioner. I P.M. Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter* (2. udgave, s. 170-201). København: Hans Reitzels Forlag.
- Serritzlew, S. & Blom-Hansen, J. (2019). Budgetlægning i kommuner og regioner. I P.M. Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter* (3. udgave, s. 174-204). København: Hans Reitzels Forlag.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2021*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Stubager, R., Hansen, K.M., Hoelgaard, K. & Rubin, L.M. (2024). *Danske vælgere 1971-2022: En oversigt over udviklingen i vælgernes holdninger mv.* (2. udgave) Aarhus: Det Danske Valgprojekt.
- Suenson, E.L., Nedergaard, P. & Christiansen, P.M. (2016). Why lash yourself to the mast? The case of the Danish "Budget Law". *Public Budgeting & Finance*, 36(1), 3-21.

- Wildavsky, A. & Caiden, N. (1997). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman
- Wilson, J.Q. (1980). The politics of regulation. I J.Q. Wilson (red.), *The Politics of Regulation* (s. 357-394). New York, NY: Basic Books.
- Zohlnhöfer, R., Engler, F. & Dümig, K. (2018). Review article: The retreat of the interventionist state in advanced democracies. *British Journal of Political Science*, 48(2), 535-562.
- Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg (2012). *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. Betænkning nr. 1533. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, marts 2012*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Aaskoven, L. & Lassen, D. (2017). Political budget cycles. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-163>
- Aaskoven, L. (2018). Polity age and political budget cycles: Evidence from a Danish municipal reform. *European Journal of Political Economy*, 52, 75-84.

Bilag 1 Variable i regressionsanalyserne

Bilagstabel 1.1 giver en oversigt over de anvendte variable i regressionsanalyserne. I tabellen refererer ECO til VIVEs nøgletalssystem ECO Nøgletal (<https://eco.vive.dk/>), Danmarks Statistikbank til Danmarks Statistiks statistikbank på www.statistikbanken.dk og 'Kommunal udligning og generelle tilskud' til diverse årgange af Indenrigsministeriets årlige udmelding af kommunal udligning og generelle tilskud (fx Social- og Indenrigsministeriet (2020) og Indenrigs- og Boligministeriet (2021)).

Ved beregningen pr. indbygger er anvendt befolkningstal pr. 1. januar i året.

Budgetoverskridelser er i alle årene beregnet som forskellen mellem udgifterne i kommunens regnskaber og udgifterne i kommunernes budgetter (i kr. pr. indbygger).

Bilagstabel 1.1 Variable i regressionsanalyserne

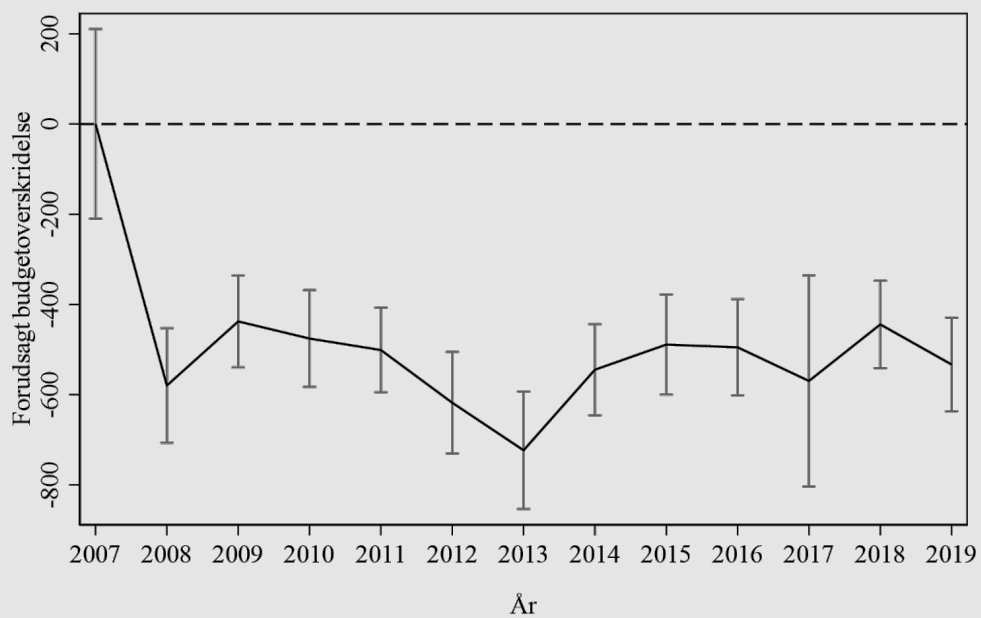
Variabelnavn	Operationalisering	Kilde
Samlede serviceudgifter	De samlede serviceudgifter pr. indbygger. Udgifter til service omfatter kommunernes skattefinansierede nettodriftsudgifter (hovedkonto 0, 2-6) fratrasket udgifter til ældreboliger, overførsler (inkl. forsikrede ledige) og aktivitetsbestemt medfinansiering samt indbetaling til Lønmodtagernes Feriemidler (2020) og indtægter fra centrale refusionsordninger.	ECO og Danmarks Statistikbank, BUDK1, BUDK32 og BUDK100 samt REGK11, REGK31, REGK100 og FOLK1A.
Dagtilbud	Udgifter til dagtilbud pr. indbygger. Dagtilbudsområdet er afgrænset ved hovedfunktion 5.25. Dog hører funktion 5.25.15-16 (Fritidshjem og klubber) under udgifter til folkeskolen (se nedenfor). Endelig indgår 3.22.16 (Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen).	ECO og Danmarks Statistikbank, BUDK32 og BUDK100 samt REGK31, REGK100 og FOLK1A.
Folkeskolen	Udgifter til folkeskolen pr. indbygger. Folkeskoleområdet er afgrænset ved hovedfunktion 3.22. Dog hører funktion 3.22.16 (Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen) under udgifter til dagtilbud (se ovenfor), mens 3.22.17 (Specialpædagogisk bistand til voksne) ikke indgår. Funktion 5.25.15-16 (Fritidshjem og klubber) indgår under folkeskolen. Endelig indgår 3.38.76 (Ungdomsskolevirksomhed) i udgifterne til folkeskolen.	-- --
Udgifter på ældreområdet	Udgifter på ældreområdet pr. indbygger. Ældreområdet er afgrænset ved hovedfunktion 5.30 (Tilbud til ældre) samt funktion 5.57.76 (Boligydelser til pensionister).	-- --
Børn og unge med særlige behov	Udgifter til børn og unge med særlige behov pr. indbygger. Udgifter til børn og unge med særlige behov er afgrænset ved hovedfunktion 5.28. Endelig indgår overførsler under 5.57.72 grp. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. til	-- --

Variabelnavn	Operationalisering	Kilde
	hjælpere mv. samt 5.22.07 (Indtægter fra den centrale refusionsordning), grp. 006 og 007.	
Voksne med særlige behov	Udgifter til voksne med særlige behov pr. indbygger. Udgifter til voksne med særlige behov er afgrænset ved hovedfunktion 5.38. Endelig indgår overførsler under 5.57.72 grp. 010 (Merudgifter for voksne) samt 5.22.07 (Indtægter fra den centrale refusionsordning), grp. 008.	-- --
Kultur	Udgifter til kultur og fritid pr. indbygger. Udgifter til kultur og fritid er afgrænset ved hovedfunktion 3.32 (Folkebiblioteker), 3.35 (Kulturel virksomhed) samt 3.38 (Folkeoplysning og fritidsaktiviteter mv.). Endelig indgår funktion 0.28.20 (Grønne områder og naturpladser), 0.32.31 (Stadion og idrætsanlæg) samt 0.32.35 (Andre fritidsfaciliteter).	-- --
Vejvæsen	Udgifter til vejvæsen pr. indbygger. Udgifter til vejvæsen er afgrænset ved hovedfunktion 2.22 (Fælles funktioner vedr. generelle og tværgående vejformål) samt 2.28 (Kommunale veje). Dog indgår 2.22.07 (Parkering) samt 2.28.22 (Vejanlæg) og 2.28.23 (Standardforbedringer af færdselsarealer) ikke.	-- --
Administration	Udgifter til administration og fællesudgifter pr. indbygger. Udgifter til administration er afgrænset ved hovedkonto 6. Dog indgår udgifter til løn-/barselspuljer, tjenestemandspension, interne forsikringspuljer og generelle reserver ikke (hovedfunktion 6.52 (Lønpuljer mv.)).	-- --
Øvrige serviceområder	Udgifter til 'Øvrige serviceområder' pr. indbygger. Udgifter til Øvrige serviceområder er beregnet residuelt som forskellen mellem de samlede serviceudgifter og summen af de otte serviceområder ovenfor. Øvrige serviceområder omfatter serviceudgifter til eksempelvis byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, kollektiv trafik, sundheds- og tandpleje, sundhedsfremme og forebyggelse.	-- --
Driftsresultat pr. indbygger	Det budgetterede skattefinansierede driftsresultat pr. indbygger. Driftsresultater er opgjort som de løbende indtægter fra skatter, tilskud og udligning fratrukket de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter (hovedkonto 0, 2-6) og nettorenteudgifter.	ECO og Danmarks Statistikbank, BUDK1, BUDK32 og BUDK100.
Økonomisk pres	Økonomisk pres er målt ved "Ressourcepres" pr. indbygger (indeks). Ressourcepreset er en indikator for, hvor stort økonomisk pres de økonomiske grundvilkår overordnet lægger på kommunens økonomi. Ressourcepreset er beregnet som forholdet mellem kommunens samlede udgiftsbehov (som opgjort af Indenrigsministeriet) og kommunens velstand målt ved ressourcegrundlaget (se nedenfor) – og siger dermed noget om, hvor store kommunens udgiftsbehov er i forhold til de økonomiske muligheder for at kunne imødekomme udgiftsbehovene. Jo større værdi, jo større er preset på kommunens ressourcer. Ressourcepreset måles som et	ECO, oplysninger om beskatningsgrundlag og 'Kommunal udligning og generelle tilskud' fra Indenrigsministeriet samt Danmarks Statistikbank, REGK31 og FOLK1A.

Variabelnavn	Operationalisering	Kilde
	indeks, hvor den landsgennemsnitlige værdi i det enkelte år er sat lig 100. Ressourcepresset måler dermed, hvor stort pres der relativt set er på den enkelte kommunes økonomi i de enkelte år i forhold til landsgennemsnittet. Målet kan ikke bruges til at sige noget om, hvorvidt den enkelte kommunes absolutte ressourcepres eller ressourcepresset for kommunerne samlet set ændrer sig fra år til år. Ressourcegrundlaget er et mål for kommunens velstand efter udligning og generelle tilskud mv. Ressourcegrundlaget er beregnet som beskatningsgrundlag plus indtægter fra Tilskud og udligning (hovedfunktion 7.62), Selskabsskatter (funktion 7.68.92), Andre skatter (7.68.93, 7.68.95 og 7.68.96 (Øvrige skatter og afgifter)), Refusion af købsmoms (7.65.87) samt netto renter og afdrag omregnet til beskatningsgrundlagsværdi. Ved omregningen til beskatningsgrundlagsværdi er de øvrige indtægter divideret med det gennemsnitlige beskatningsniveau for hele landet i året og ganget med 100.	
Socioøkonomisk indeks	Socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger er opgjort ved det socioøkonomiske indeks i udligningsordningen, hvor værdien for hele landet er sat lig 100. Det socioøkonomiske indeks er en sammenvejning af de socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier, der indgår i udligningsordningen (fx antal børn af enlige forsørgere, antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse, antal børn i familier med lav uddannelse og antal personer med lavindkomst).	ECO og 'Kommunal udligning og generelle tilskud' for de respektive år fra Indenrigsministeriet.
Indbyggertal (log)	Kommunens samlede indbyggertal 1. januar i året, målt logaritmisk (10-talslogaritme).	ECO og Danmarks Statistikbank, FOLK1A.
Lille ø-kommune	Dummy for fem små ø-kommuner (Læsø, Fanø, Samsø, Ærø og Langeland).	-- --
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	Andel mandater fra centrum-venstre-partier i procent af de samlede antal mandater i kommunalbestyrelsen. Som centrum-venstre-partier medregnes følgende partier: Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, Alternativet og Enhedslisten.	Danmarks Statistikbank, VALGK3.

Bilag 2 Supplerende tabeller og figurer

Bilagsfigur 2.1 Budgetoverskridelser for "øvrige serviceområder", efter år
(med 95-%'s konfidensintervaller)



Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.1.

Bilagstabel 2.1 Budgetoverskridelse på ni serviceområder 2007-2019 estimeret for enkeltår (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) Dagtilbud	(2) Folkeskolen	(3) Ældreområdet	(4) Udsatte børn og unge	(5) Voksne med særlige behov	(6) Kultur og fri- tid	(7) Vejvæsen	(8) Administration	(9) Øvrige ser- viceudgifter
Årsdummyer (ref. = 2007)									
2008	48,6* (24,6)	112,2** (47,2)	-76,8 (68,8)	125,9*** (37,5)	215,1*** (56,6)	29,6 (18,6)	0,3 (29,8)	244,1*** (58,4)	-580,1*** (112,3)
2009	122,8*** (28,5)	329,8*** (52,7)	-120,0 (89,0)	186,1*** (43,8)	207,0*** (75,8)	-29,0 (25,1)	61,7** (30,8)	235,4*** (76,3)	-438,0*** (98,7)
2010	42,1 (30,4)	33,3 (56,7)	-482,7*** (69,3)	77,9 (48,1)	3,2 (70,5)	-32,5 (22,7)	266,0*** (29,8)	198,9*** (74,9)	-476,0*** (98,7)
2011	-36,3 (31,3)	-247,6*** (45,7)	-659,6*** (75,2)	-247,4*** (45,6)	-226,2*** (67,7)	-2,6 (21,3)	104,7*** (28,5)	42,0 (80,1)	-501,4*** (111,2)
2012	-22,5 (31,9)	-260,5*** (45,7)	-740,7*** (80,5)	-275,7*** (42,5)	-26,4 (82,5)	25,5 (19,5)	107,9*** (32,0)	123,2 (78,0)	-618,3*** (109,6)
2013	-83,2*** (30,3)	-495,5*** (50,3)	-531,6*** (89,6)	-229,1*** (43,1)	-220,4*** (64,8)	24,5 (19,9)	101,2*** (37,4)	105,2 (82,8)	-723,7*** (111,3)
2014	-62,0** (30,6)	-105,5* (54,8)	-385,8*** (78,9)	-213,3*** (40,0)	-122,5** (53,9)	25,0 (22,1)	6,5 (33,1)	336,5*** (88,0)	-545,0*** (114,6)
2015	-58,1* (29,5)	-109,6** (51,0)	-246,6*** (73,0)	-152,8*** (38,8)	-156,5** (64,4)	19,9 (21,5)	-26,9 (28,9)	230,2** (87,7)	-489,4*** (108,6)
2016	-22,5 (33,9)	-160,3*** (47,4)	-363,5*** (79,0)	-156,3*** (41,7)	-103,5* (57,5)	25,0 (23,3)	-4,2 (26,0)	184,7** (84,4)	-495,4*** (108,1)
2017	15,9 (30,1)	-88,7* (49,6)	-286,7*** (80,6)	-138,9*** (44,2)	-119,7** (56,1)	46,4** (21,3)	36,5 (25,2)	186,8** (71,4)	-570,0*** (153,7)
2018	28,3 (32,4)	-85,3* (51,1)	-265,1*** (89,8)	-95,2** (42,9)	55,4 (59,1)	29,7 (20,1)	29,1 (29,8)	177,2** (70,3)	-444,7*** (112,8)
2019	-5,9 (33,8)	-108,6** (52,2)	-160,1* (96,1)	-104,5** (44,8)	84,1 (64,3)	11,2 (19,1)	-70,3** (30,0)	131,1* (76,7)	-533,6*** (125,2)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	4,0** (1,7)	1,6 (3,6)	4,3 (4,8)	4,2* (2,2)	-1,5 (3,8)	-0,7 (1,0)	-0,9 (1,5)	3,6 (4,5)	-3,8 (7,6)
Socioøkonomisk indeks	-0,3 (0,4)	-1,0 (1,0)	1,7 (1,2)	0,4 (0,7)	-1,6* (0,9)	0,3 (0,2)	-0,1 (0,4)	-0,8 (1,0)	-2,2 (1,6)
Indbyggertal (log)	-37,6** (15,5)	9,3 (26,8)	-108,2*** (29,2)	-6,4 (18,6)	36,6 (32,3)	-0,7 (8,0)	14,6 (9,8)	-89,9*** (27,9)	65,2 (48,4)
Lille ø-kommune	-39,7 (50,2)	18,5 (91,4)	-29,1 (174,5)	-75,5 (107,7)	133,1 (112,7)	12,6 (28,2)	94,6 (69,3)	61,3 (120,4)	363,9 (274,3)
Andel mandater fra cen- trum-venstre-partier	-1,1 (0,7)	-1,3 (1,8)	0,5 (1,9)	0,3 (1,3)	3,2** (1,4)	-0,6 (0,4)	-0,4 (0,5)	0,3 (2,0)	1,4 (3,5)
Konstant	82,0 (256,5)	64,0 (450,7)	899,1 (571,8)	-184,6 (281,5)	10,4 (431,0)	55,1 (134,2)	-89,1 (182,4)	454,3 (592,0)	-191,7 (1.115,2)
Observationer	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274
Adj. R ²	0,100	0,233	0,165	0,190	0,099	0,029	0,157	0,058	0,057
Maks. VIF	1,846	1,846	1,846	1,846	1,846	1,846	1,846	1,846	1,846

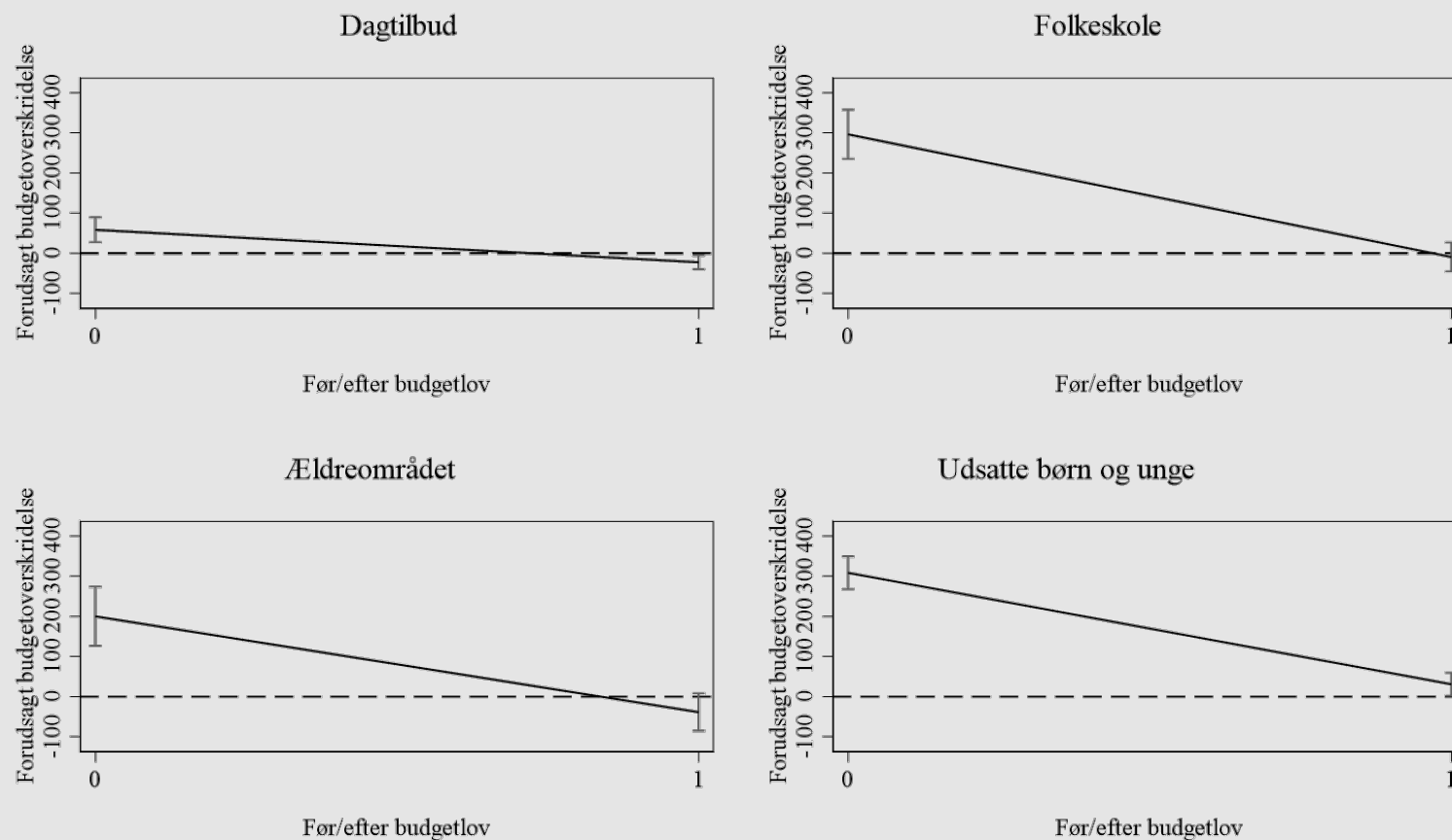
Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Bilagstabel 2.2 Budgetoverskridelser 2007-2019 estimeret med dummy for før/efter budgetlov (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) Samlede serviceudgifter	(2) Dagtilbud	(3) Folkeskolen	(4) Ældreområdet	(5) Udsatte børn og unge	(6) Voksne med særlige behov	(7) Kultur og fritid	(8) Vejvæsen	(9) Administration	(10) Øvrige serviceudgifter
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-1.298,1*** (77,7)	-80,9*** (16,9)	-305,8*** (34,2)	-238,7*** (42,1)	-277,7*** (25,9)	-199,7*** (33,4)	30,5*** (11,1)	-49,0*** (13,4)	-2,6 (44,1)	-174,2*** (53,4)
Kontrolvariable										
Økonomisk pres	10,1 (7,7)	3,9** (1,7)	1,2 (3,5)	4,4 (5,0)	4,1* (2,3)	-1,5 (3,8)	-0,6 (1,0)	-1,0 (1,5)	3,4 (4,5)	-3,8 (7,6)
Socioøkonomisk indeks	-1,6 (1,9)	-0,2 (0,4)	-0,5 (1,0)	2,6** (1,2)	0,6 (0,7)	-1,4 (0,9)	0,3 (0,2)	-0,5 (0,4)	-0,5 (1,0)	-2,0 (1,6)
Indbyggertal (log)	-95,3 (58,5)	-37,0** (15,6)	15,7 (26,8)	-99,5*** (29,9)	-4,2 (18,4)	37,2 (32,4)	-0,3 (7,9)	11,6 (9,9)	-86,1*** (27,9)	67,3 (47,6)
Lille ø-kommune	477,1 (292,2)	-40,3 (50,0)	2,1 (91,1)	-57,9 (175,1)	-81,5 (105,9)	131,8 (112,6)	11,1 (27,9)	105,0 (69,2)	50,0 (119,6)	356,8 (269,7)
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	-2,6 (4,0)	-1,1 (0,7)	-2,6 (1,7)	-1,7 (1,9)	-0,2 (1,3)	3,1** (1,4)	-0,8** (0,4)	0,4 (0,6)	-0,6 (1,9)	0,8 (3,4)
Konstant	1.051,4 (1.040,2)	136,7 (256,3)	175,6 (442,7)	640,6 (580,2)	-101,5 (272,2)	97,4 (430,1)	37,1 (134,6)	25,3 (189,7)	615,3 (578,1)	-575,0 (1.077,6)
Observationer	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274
Adj. R ²	0,295	0,071	0,136	0,061	0,160	0,052	0,018	0,018	0,029	0,021
Maks. VIF	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007

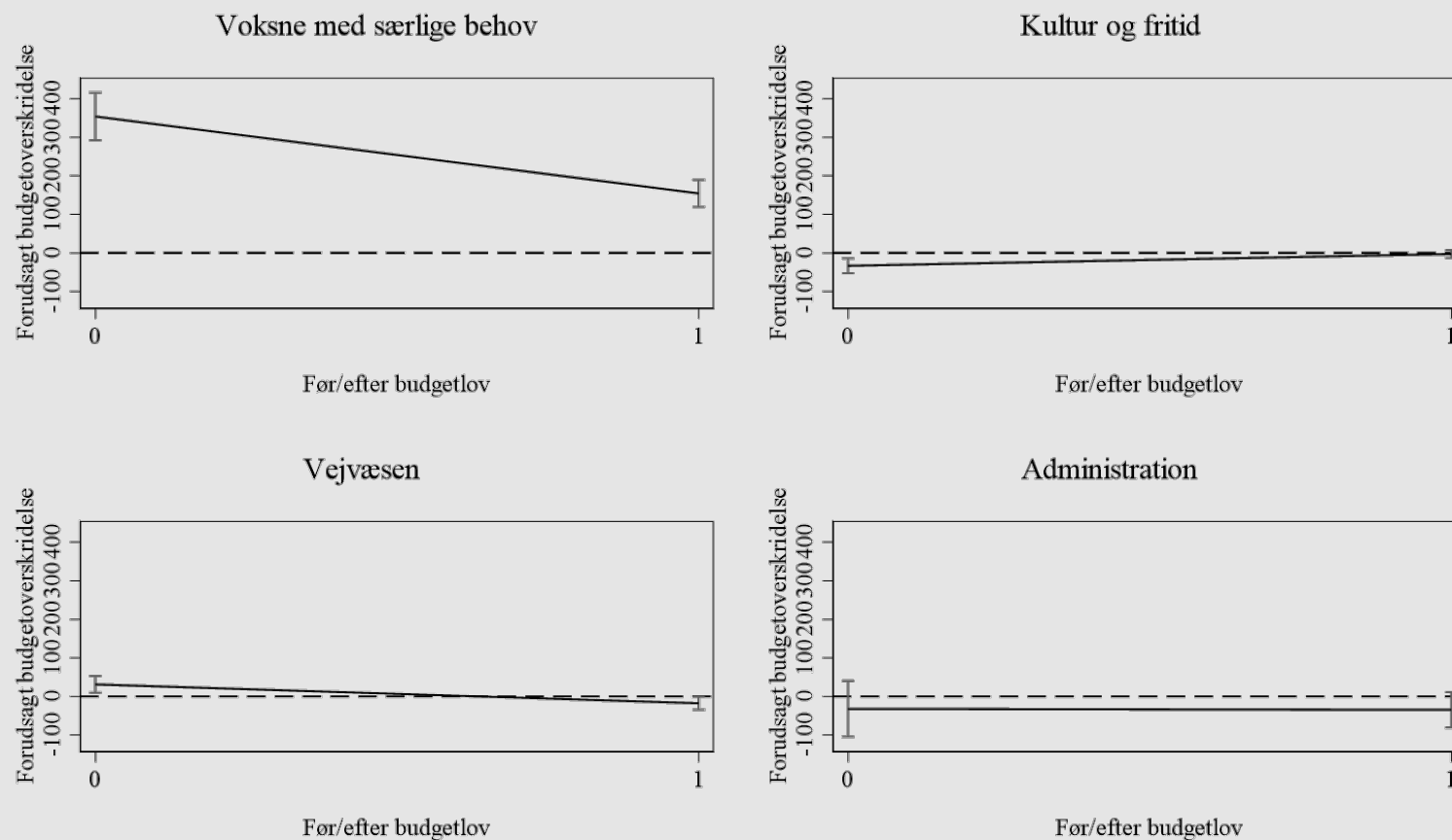
Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Bilagfigur 2.2 Budgetoverskridelser på kommunale serviceområder før/efter budgetlov, del 1 (med 95-%'s konfidensintervaller)



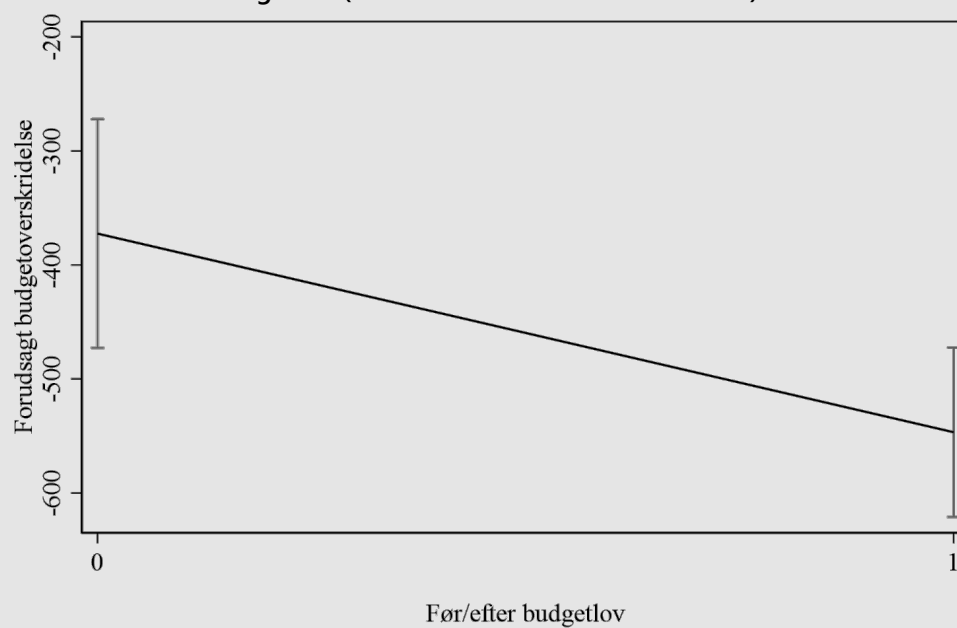
Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.2.

Bilagfigur 2.3 Budgetoverskridelser på kommunale serviceområder før/efter budgetlov, del 2 (med 95-%'s konfidensintervaller)



Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.2.

Bilagsfigur 2.4 Budgetoverskridelser for "øvrige serviceområder" før/efter budgetlov (med 95-%'s konfidensintervaller)

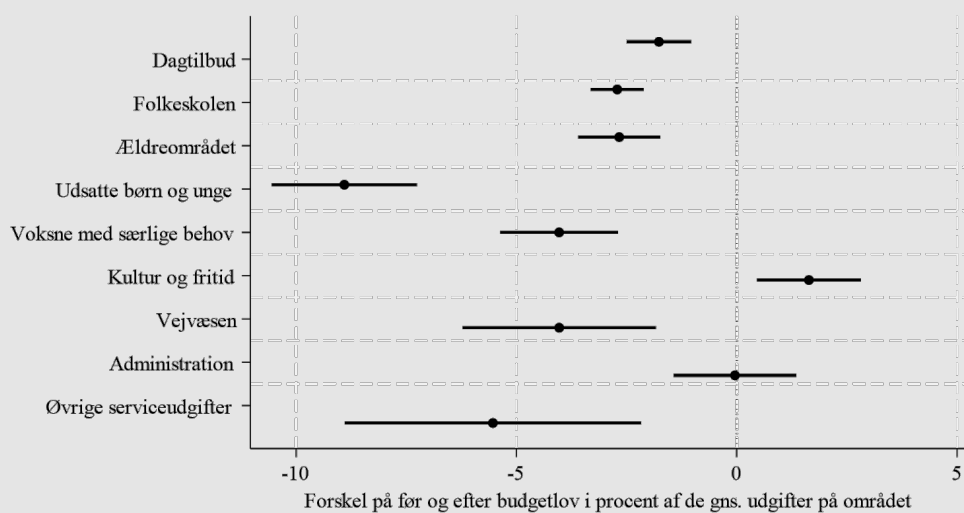


Anm.: Bemærk, at skaleringen på Y-aksen er en anden end i Bilagsfigur 2.2 og Bilagsfigur 2.3.

Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.1.

Bilagsfigur 2.5 Forskel på niveauet for budgetoverskridelser pr. indbygger for ni serviceområder før og efter budgetloven i procent af de gennemsnitlige udgifter pr. indbygger på området (med 95-%'s konfidensintervaller)

Budgetoverskridelser på ni serviceområder før/efter budgetloven



Anm.: Figuren viser estimerne i kr. pr. indbygger i Figur 4.3, omregnet så de er opgjort i procent af de gennemsnitlige udgifter på de enkelte serviceområder på tværs af alle årene i analyseperioden.

Kilde: Regressionsmodellerne i Bilagstabel 2.2 samt beregning af de gennemsnitlige udgifter på hvert af de ni serviceområder på tværs af årene i analyseperioden.

Bilagstabel 2.3 Skattefinansierede driftsresultater på tværs af år i valgcyklen før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
År i valgcyklen (ref. = år 4)			
År 1	1.228,3*** (140,5)	-372,5*** (77,2)	1.228,1*** (139,7)
År 2	642,2** (261,2)	-352,6*** (84,0)	648,0** (257,6)
År 3	851,5*** (196,8)	-94,9 (95,5)	861,8*** (197,2)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	2.592,4*** (150,2)
Interaktionsanalyse			
År 1 X Efter budgetlov	-	-	-1.602,3*** (171,9)
År 2 X Efter budgetlov	-	-	-998,6*** (264,3)
År 3 X Efter budgetlov	-	-	-951,3*** (192,4)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	-49,2* (27,5)	-79,5*** (23,8)	-67,7*** (21,8)
Socioøkonomisk indeks	19,2*** (5,5)	7,3* (3,8)	11,3*** (3,6)
Indbyggertal (log)	444,9 (379,7)	325,2 (269,6)	366,3 (294,6)
Lille ø-kommune	27,6 (996,3)	-370,7 (750,6)	-194,9 (763,3)
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	-0,1 (9,6)	1,6 (7,9)	1,4 (6,8)
Konstant	-1.088,7 (3.194,8)	6.892,8** (2.989,3)	2287,6 (2.690,2)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,182	0,120	0,309
Maks. VIF	1,97	1,89	6,54

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

År i valgcyklen er kodet som antal år siden sidste kommunalvalg (dvs. valgår = år 4).

Bilagstabel 2.4 Serviceudgifter på tværs af år i valgcyklen før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
År i valgcyklen (ref. = år 4)			
År 1	-152,8 (185,3)	220,6*** (67,6)	-151,6 (196,1)
År 2	-2.155,1***	230,5***	-2.138,9***
År 3	(1.890,8) -1.181,6*** (176,0)	(70,0) 72,6 (75,5)	(196,9) -1.155,8*** (194,4)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-2.136,1*** (184,1)
Interaktionsanalyse			
År 1 X Efter budgetlov	-	-	374,6* (213,6)
År 2 X Efter budgetlov	-	-	2.371,0*** (215,6)
År 3 X Efter budgetlov	-	-	1.227,9*** (217,4)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	-373,7*** (40,5)	-435,4*** (72,5)	-413,3*** (58,8)
Socioøkonomisk indeks	94.3*** (12,1)	103,1*** (10,4)	99,9*** (10,2)
Indbyggertal (log)	-2.422,4*** (386,0655)	-2.805,3*** (365,8)	-2.697,9*** (359,1)
Lille ø-kommune	2.023,5 (1.963,0)	2.907,9* (1.727,6)	2.666,7 (1.784,4)
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	20,5	20,4	20,6
Konstant	(19,0) 100.247,8*** (6.466,598)	(16,7) 107.497,9*** (9.407,3)	(15,9) 106.576,1*** (8.108,9)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,732	0,788	0,7698
Maks. VIF	1,97	1,89	6,54

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

År i valgcyklen er kodet som antal år siden sidste kommunalvalg (dvs. valgår = år 4).

Bilagstabel 2.5 Budgetoverskridelser for de samlede serviceudgifter på tværs af år i valgcyklen før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
År i valgcyklen (ref. = år 4)			
År 1	-937,5*** (121,3)	663,7*** (66,7)	-917,3*** (118,7)
År 2	-564,3*** (137,4)	315,4*** (77,4)	-555,0*** (137,3)
År 3	-449,4*** (92,9)	93,8 (82,1)	-436,0*** (92,0)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-2.047,5*** (138,0)
Interaktionsanalyse			
År 1 X Efter budgetlov	-	-	1.582,4*** (154,5)
År 2 X Efter budgetlov	-	-	869,8*** (161,0)
År 3 X Efter budgetlov	-	-	531,5*** (127,3)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	30,2*** (8,8)	-1,4 (10,0)	10,5 (7,7)
Socioøkonomisk indeks	-2,0 (2,6)	-1,4 (10,0)	-1,9 (1,9)
Indbyggertal (log)	-179,6* (90,4)	-2,3 (2,5)	-99,2* (58,4)
Lille ø-kommune	740,4 (615,6)	-67,2 (73,8)	489,5* (294,3)
Andel mandater fra centrum-venstre-partier	6,8 (5,4)	363,9 (541,4)	-1,7 (3,9)
Konstant	14,8 (1.477,3)	-5,0 (4,9)	1.523,3 (1.029,4)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,179	0,0944	0,354
Maks. VIF	1,97	1,89	6,54

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

År i valgcyklen er kodet som antal år siden sidste kommunalvalg (dvs. valgår = år 4).

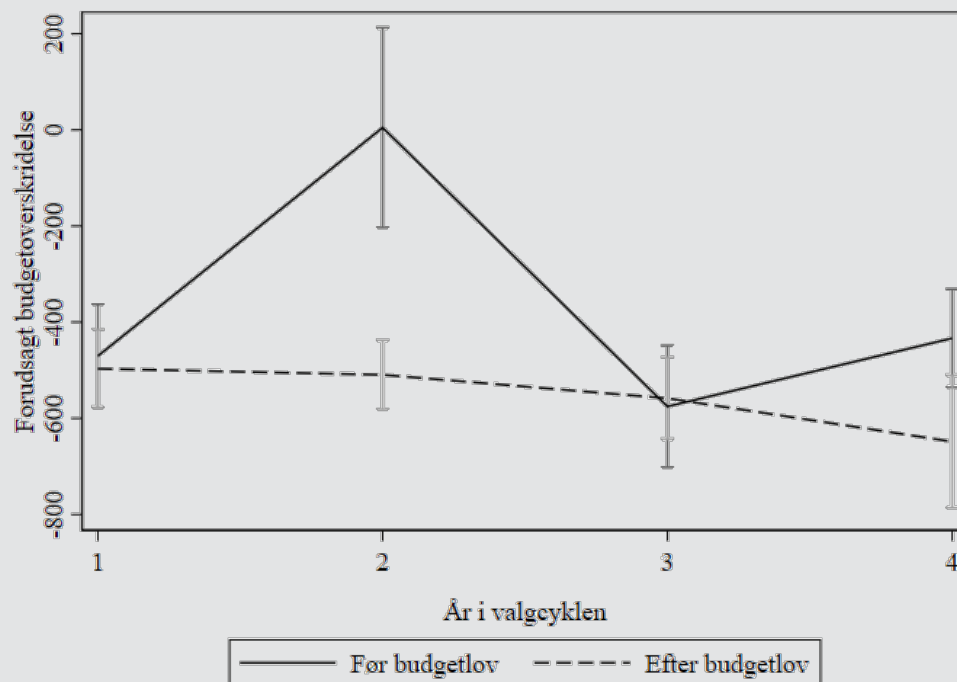
Bilagstabel 2.6 Serviceområdespecifikke budgetoverskridelser på tværs af år i valgcyklen før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) Dagtilbud	(2) Folkeskolen	(3) Ældreområdet	(4) Udsatte børn og unge	(5) Voksne med særlige behov	(6) Kultur og fritid	(7) Vejvæsen	(8) Administration	(9) Øvrige service- udgifter
År i valgcyklen (ref. = år 4)									
År 1	-80,6*** (18,9)	-293,9*** (42,9)	-359,1*** (74,0)	-107,4*** (34,8)	-204,1*** (58,9)	-3,4 (22,2)	203,0*** (24,3)	-34,6 (44,5)	-37,1 (50,0)
År 2	-122,8*** (28,5)	-329,6*** (52,6)	120,3 (88,8)	-186,1*** (43,7)	-207,0*** (75,7)	29,0 (25,0)	-61,8** (30,8)	-235,2*** (76,1)	438,0*** (98,5)
År 3	-74,2*** (21,7)	-217,3*** (46,3)	43,5 (60,2)	-60,2 (38,9)	8,1 (54,6)	58,6** (22,6)	-61,5** (23,2)	8,9 (43,7)	-142,0** (55,9)
Budgetlov									
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-156,5*** (20,6)	-623,5*** (53,8)	-291,8*** (77,6)	-370,8*** (40,6)	-377,3*** (65,7)	64,3*** (20,8)	8,0 (24,5)	-90,3 (57,8)	-209,4*** (75,1)
Interaktionsana- lyse									
År 1 X Efter budget- lov	97,4*** (20,4)	490,0*** (48,0)	441,9*** (87,5)	136,9*** (35,7)	340,7*** (65,5)	-4,8 (24,2)	-253,7*** (33,8)	145,1*** (49,9)	188,9** (76,2)
År 2 X Efter budget- lov	123,0*** (32,3)	467,2*** (58,4)	-65,4 (104,5)	202,1*** (50,2)	277,4*** (90,9)	-54,9** (26,1)	-4,9 (35,2)	224,2** (87,2)	-299,0** (120,1)
År 3 X Efter budget- lov	85,4*** (24,9)	299,5*** (51,7)	-185,7** (76,8)	28,3 (41,8)	97,1 (70,8)	-68,8*** (23,0)	44,3 (31,5)	-0,7 (53,8)	232,2*** (82,2)
Konstant	199,3 (258,3)	368,2 (447,3)	723,2 (575,5)	-17,3 (274,5)	201,3 (431,0)	23,9 (137,7)	-12,4 (190,8)	679,4 (578,2)	-642,2 (1.065,9)
Observationer	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274
R ²	0,092	0,194	0,115	0,180	0,081	0,039	0,122	0,057	0,065
Maks. VIF	6,54	6,54	6,54	6,54	6,54	6,54	6,54	6,54	6,54

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Tabellens estimater er kontrolleret for samme kontrolvariable som Bilagstabel 2.1-Bilagstabel 2.5 ovenfor (ej rapporteret).

År i valgcyklen er kodet som antal år siden sidste kommunalvalg (dvs. valgår = år 4).

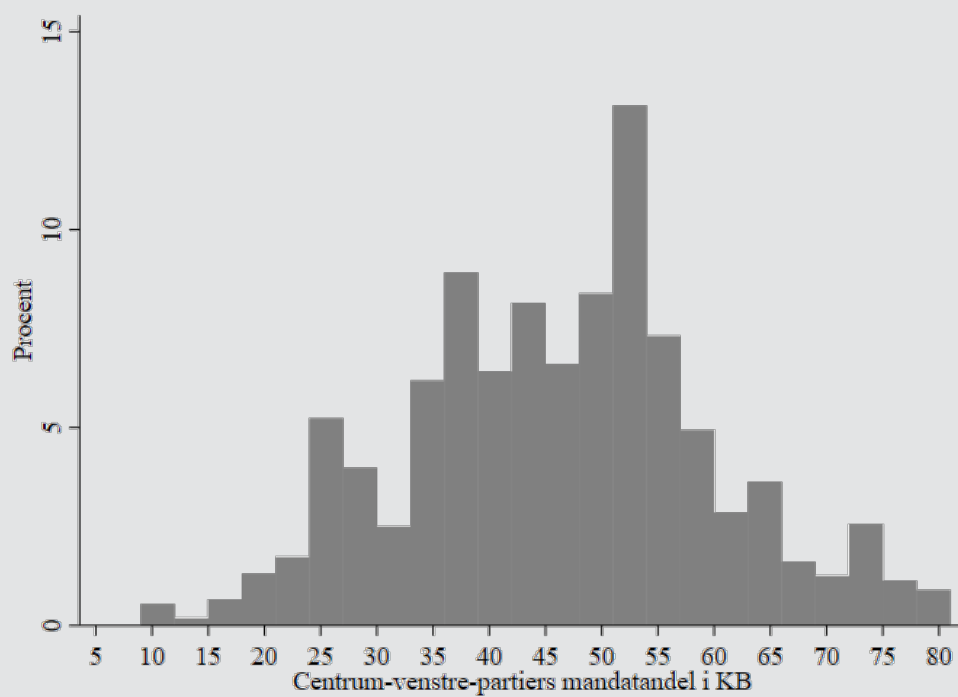
Bilagfigur 2.6 Budgetoverskridelser for "øvrige serviceområder" på tværs af valgcyklens år (med 95-%'s konfidensintervaller)



Anm.: Figuren viser kommunernes modelforudsagte budgetoverskridelser pr. indbygger (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af de 4 år i valgcyklen. År i valgcyklen angiver antal år siden sidste kommunalvalg, dvs. valgår = år 4. Bemærk, at skaleringen på Y-aksen er en anden end i Figur 5.5 og Figur 5.6.

Kilde: Regressionsmodellen i Bilagstabel 2.6, model 9.

Bilagsfigur 2.7 Fordeling af centrum-venstre-partiers mandatandel ved seneste kommunalvalg



Anm.: Centrum-venstre-partier er operationaliseret som partierne Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.7 Serviceudgifter efter centrum-venstre-partiers mandatandel før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1)	(2)	(3)
	År 2007-2010	År 2011-2019	År 2007-2019
Partipolitisk mandatfordeling			
Centrum-venstre-mandatandel	23,4 (18,7)	20,5 (16,7)	26,0 (16,4)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-834,3 (643,1)
Interaktionsanalyse			
Centrum-venstre-mandatandel X Efter budgetlov	-	-	-6,4 (12,9)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	-378,7*** (40,7)	-435,5*** (72,4)	-414,9*** (58,2)
Socioøkonomisk indeks	93,5*** (11,9)	103,1*** (10,4)	99,6*** (10,1)
Indbyggertal (log)	-2.419,8*** (385,3)	-2.805,5*** (365,1)	-2.697,2*** (358,3)
Lille ø-kommune	2092,7 (1.945,3)	2.907,9* (1.723,9)	2.688,0 (1.776,7)
Konstant	99.784,9*** (6.515,1)	107.645,8*** (9386,8)	105.653,5*** (7.977,2)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,699	0,788	0,760
Maks. VIF	1,97	1,89	14,15

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.8 Serviceudgifter efter borgmesters partifarve før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
Borgmesters partifarve			
Centrum-venstre-borgmester	290,8 (416,6)	537,4 (365,5)	388,2 (381,0)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-1.203,5*** (226,3)
Interaktionsanalyse			
Centrum-venstre-borgmester X Efter budgetlov	-	-	140,3 (353,5)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	-385,4*** (40,5)	-439,7*** (70,6)	-420,6*** (57,0)
Socioøkonomisk indeks	98,9*** (10,5)	105,5*** (9,0)	103,0*** (8,8)
Indbyggertal (log)	-2.360,1*** (386,0)	-2.773,4*** (367,5)	-2.657,2*** (361,8)
Lille ø-kommune	1754,4 (2.004,7)	2.661,1 (1.763,5)	2.414,3 (1.834,9)
Konstant	100.283,1*** (6.434,7)	108.194,7*** (9.259,4)	106.500,8*** (7.979,1)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,698	0,788	0,760
Maks. VIF	1,84	1,82	4,07

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Centrum-venstre-borgmester er en dummy-variabel, der er kodet som 1 hvis borgmesteren er fra Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF eller Alternativet og 0 hvis borgmesteren er fra Venstre, Konservative, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti eller en lokalliste.

**Bilagstabel 2.9 Budgetoverskridelser efter centrum-venstre-partiers mandatandel
før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.**

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
Partipolitisk mandatfordeling			
Centrum-venstre-mandatandel	4,4 (5,3)	-5,3 (5,0)	1,4 (5,8)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-1.032,0*** (371,7)
Interaktionsanalyse			
Centrum-venstre-mandatandel X Efter budgetlov	-	-	-5,8 (7,1)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	29,3*** (8,8)	-1,5 (10,0)	10,5 (7,6)
Socioøkonomisk indeks	-1,3 (2,6)	-2,1 (2,6)	-1,7 (1,9)
Indbyggertal (log)	-170,6* (90,3)	-65,6 (73,8)	-94,9 (58,2)
Lille ø-kommune	699,0 (614,8)	358,8 (540,6)	487,3 (298,8)
Konstant	-427,2 (1.459,0)	785,4 (1.307,7)	838,9 (1.069,2)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,071	0,032	0,300
Maks. VIF	1,97	1,89	14,15

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.10 Budgetoverskridelser efter borgmesters partifarve før og efter budgetloven (OLS). Kr. pr. indbygger, 2019-priser.

	(1) År 2007-2010	(2) År 2011-2019	(3) År 2007-2019
Borgmesters partifarve			
Centrum-venstre-borgmester	38,3 (103,8)	-75,5 (106,2)	47,6 (126,4)
Budgetlov			
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-	-	-1.235,0*** (119,1)
Interaktionsanalyse			
Centrum-venstre-borgmester X Efter budgetlov	-	-	-128,4 (142,9)
Kontrolvariable			
Økonomisk pres	28,0*** (8,9)	-0,4 (10,1)	10,8 (7,7)
Socioøkonomisk indeks	-0,2 (2,1)	-3,0 (2,4)	-2,1 (1,7)
Indbyggertal (log)	-158,1* (88,7)	-80,9 (70,6)	-101,7* (56,5)
Lille ø-kommune	631,7 (590,6)	416,4 (538,7)	517,3* (291,5)
Konstant	-352,8 (1.445,3)	720,2 (1.335,7)	960,8 (1.051,7)
Observationer	392	882	1.274
R ²	0,070	0,030	0,30
Maks. VIF	1,84	1,82	4,07

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-borgmester er en dummy-variabel, der er kodet som 1, hvis borgmesteren er fra Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF eller Alternativet, og 0, hvis borgmesteren er fra Venstre, Konservative, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti eller en lokalliste.

Bilagstabel 2.11 Områdespecifikke serviceudgifter efter centrum-venstre-partiers mandatandel før budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Partipolitisk man- datfordeling									
Centrum-venstre- mandatandel	104,3** (48,1)	198,3*** (48,1)	-34,7 (47,6)	44,6** (17,1)	15,0 (9,7)	-1,2 (3,6)	-5,6*** (2,0)	-8,7 (8,3)	-6,8 (8,8)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-1.173,3*** (90,6)	-812,7*** (105,7)	-235,5** (103,2)	-20,0 (34,1)	12,6 (23,7)	-60,8*** (7,2)	3,6 (4,4)	-33,0** (16,4)	-71,2*** (24,9)
Socioøkonomisk in- deks	50,2* (28,2)	116,1*** (28,0)	130,9*** (29,5)	55,9*** (10,6)	20,8*** (5,6)	10,6*** (2,8)	2,2 (1,4)	14,4*** (4,6)	18,8** (7,8)
Indbyggertal (log)	1.786,3 (1.305,1)	-3.768,3*** (1.245,1)	4.111,2*** (1.414,9)	-278,1 (397,9)	-405,9 (246,2)	-1,0 (82,3)	-275,4*** (38,3)	-438,0** (172,1)	-317,6 (293,5)
Lille ø-kommune	4.973,8 (5.845,1)	-2.456,4 (6.244,7)	9.053,5** (3.904,6)	1.538,1 (2.342,1)	-1.736,5** (756,6)	-726,3** (312,8)	196,5 (220,3)	2.092,5** (879,0)	2606,4 (1.684,7)
Konstant	160.784,1*** (15.664,4)	184.871,0*** (16.058,6)	21.879,0 (14.865,3)	9.346,0* (5.277,0)	8.311,1*** (3.090,6)	7.217,1*** (1.049,1)	3.889,2*** (684,5)	13.105,4*** (2.269,4)	11.443,0** (5.001,5)
Observationer	392	392	392	392	392	392	392	392	392
R ²	0,545	0,555	0,324	0,388	0,186	0,496	0,459	0,532	0,390
Maks. VIF	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.12 Områdespecifikke serviceudgifter efter centrum-venstre-partiers mandatandel *efter* budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Partipolitisk man- datfordeling									
Centrum-venstre- mandatandel	82,0** (34,5)	180,1 *** (41,7)	28,0 (37,2)	-0,2 (16,6)	10,1 (9,0)	2,7 (3,7)	-6,4*** (2,1)	-6,1 (5,9)	-6,1 (9,2)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-758,7*** (96,7)	-666,2*** (114,3)	-441,1*** (104,6)	60,5* (35,7)	-3,2 (20,4)	-50,1*** (7,3)	-4,7 (5,1)	-42,5** (20,3)	-139,8** (55,5)
Socioøkonomisk in- deks	42,4** (19,0)	152,7*** (23,6)	103,4*** (26,7)	86,9*** (12,4)	33,4*** (8,3)	7,0*** (2,3)	3,8** (1,4)	13,6*** (3,3)	19,7*** (5,9)
Indbyggertal (log)	1.068,3 (805,2)	-3.136,9*** (1.010,8)	3.733,8*** (931,7)	-563,3 (362,8)	-803,3*** (181,1)	52,9 (73,1)	-217,2*** (37,4)	-780,2*** (160,0)	-291,6 (217,9)
Lille ø-kommune	7.504,1** (3.180,3)	158,6 (4.538,6)	7.420,7*** (2.669,4)	3.053,4 (2.419,4)	-1.344,5* (645,8)	-249,4 (280,6)	254,3 (163,6)	1.941,7** (868,5)	2.876,3* (1.495,4)
Konstant	126.852,2*** (12.700,6)	158.060,2*** (15.152,7)	36.460,0*** (11.164,5)	2.809,4 (5.464,4)	13.961,2*** (2.685,6)	5.477,2*** (969,3)	3.883,1*** (692,5)	17.755,1*** (2.706,3)	18.809,1* (7.574,5)
Observationer	882	882	882	882	882	882	882	882	882
R ²	0,418	0,533	0,341	0,451	0,285	0,362	0,413	0,688	0,504
Maks. VIF	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89	1,89

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.13 Områdespecifikke serviceudgifter efter centrum-venstre-partiers mandatandel før og efter budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Partipolitisk man- datfordeling									
Centrum-venstre- mandatandel	136,6*** (49,4)	176,6*** (45,5)	20,0 (42,6)	36,3* (18,5)	14,7 (9,3)	2,2 (3,7)	-7,4*** (1,9)	-3,4 (7,2)	-7,7 (9,2)
Budgetlov									
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	1419,3 (2338,8)	-3132,8* (1766,8)	-11836,4*** (1438,6)	1033,4 (928,1)	1044,0** (491,1)	-204,7* (112,7)	-177,7** (81,2)	311,6 (202,2)	792,2*** (201,4)
Interaktionsana- lyse									
Centrum-venstre- mandatandel X Efter budgetlov	-64,6 (46,0)	12,0 (35,7)	42,2 (30,1)	-33,3* (17,9)	-4,6 (9,6)	-0,5 (2,3)	1,7 (1,8)	-4,8 (4,2)	1,9 (4,2)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-918,1*** (85,6)	-725,3*** (105,9)	-360,5*** (99,4)	27,4 (29,4)	1,8 (19,3)	-54,3*** (6,7)	-1,6 (4,5)	-38,8** (17,8)	-113,9** (44,3)
Socioøkonomisk in- deks	44,1** (19,0)	140,8*** (23,0)	112,2*** (25,8)	76,7*** (11,3)	29,2*** (7,1)	8,0*** (2,4)	3,3** (1,4)	13,8*** (3,4)	19,3*** (6,2)
Indbyggertal (log)	1271,3 (891,9)	-3346,6*** (1041,1)	3863,2*** (1044,3)	-497,2 (353,7)	-692,4*** (185,6)	37,2 (74,1)	-235,0*** (34,3)	-678,6*** (160,1)	-299,4 (234,1)
Lille ø-kommune	6435,3 (3543,4)	-897,3 (4825,1)	8194,9*** (2897,6)	2425,1 (2314,2)	-1484,5** (631,2)	-389,3 (287,3)	237,1 (176,3)	2005,9** (836,4)	2851,3* (1563,6)
Konstant	139634,6 (12632,9)	170194,1*** (14780,1)	38198,6*** (11579,1)	5293,0 (4849,9)	11646,8*** (2538,6)	6229,0*** (955,3)	3964,1*** (668,3)	16066,4*** (2389,3)	15525,2** (6584,5)
Observationer	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274
R ²	0,466	0,544	0,514	0,416	0,2847	0,428	0,429	0,639	0,493
Maks. VIF	14,15	14,15	14,15	14,15	14,15	14,15	14,15	14,15	14,15

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.14 Områdespecifikke serviceudgifter efter borgmesters partifarve før budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Borgmesters par- tifarve									
Centrum-venstre- borgmester	2.297,7** (1154,6)	2.500,2** (1160,9)	-733,9 (928,5)	678,5* (375,8)	290,6 (196,2)	-2,2 (62,7)	-110,7** (46,6)	-230,2 (152,6)	-116,1 (157,4)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-1.204,5*** (90,4)	-869,9*** (112,9)	-225,2** (104,4)	-33,0 (34,4)	8,1 (22,5)	-60,5*** (7,2)	5,2 (4,6)	-30,4* (16,7)	-69,2*** (22,8)
Socioøkonomisk in- deks	67,0** (27,9)	161,0*** (27,4)	125,1*** (26,6)	65,2*** (9,2)	23,5*** (4,8)	10,2*** (2,6)	1,2 (1,3)	13,3*** (3,9)	17,5*** (6,6)
Indbyggertal (log)	1.966,9 (1.302,1)	-3.266,9** (1.246,2)	4.048,5*** (1.413,7)	-175,1 (391,8)	-376,4 (242,4)	-5,2 (81,1)	-286,2*** (39,3)	-450,0*** (169,3)	-332,3 (306,8)
Lille ø-kommune	3740,3 (5.591,2)	-5.305,7 (6.178,3)	9.472,4** (3.840,5)	928,6 (2.411,4)	-1.925,3** (753,8)	-705,4** (307,2)	266,2 (211,5)	2.185,9** (855,9)	2.696,2 (1.742,7)
Konstant	164.162,8*** (15.544,3)	189.131,7*** (16.424,9)	2.0790,1 (14.869,3)	10.438,8* (5.322,8)	8.751,1*** (3.061,3)	7.206,3*** (1.054,0)	3.722,4*** (698,0)	12.778,7*** (2.295,2)	11.261,7** (4.848,6)
Observationer	392	392	392	392	392	392	392	392	392
R ²	0,544	0,525	0,324	0,375	0,184	0,496	0,455	0,534	0,389
Maks. VIF	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagstabel 2.15 Områdespecifikke serviceudgifter efter borgmesters partifarve *efter* budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Borgmesters par- tifarve									
Centrum-venstre- borgmester	2.010,9** (770,0)	2.208,7** (932,3)	-83,1 (766,7)	49,5 (359,2)	315,5 (192,0)	52,6 (69,0)	-98,1** (44,6)	-45,8 (116,0)	1,5 (171,0)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-775,8*** (99,2)	-704,9*** (129,0)	-447,2*** (105,3)	60,6* (36,0)	-5,3 (20,5)	-50,7*** (7,3)	-3,3 (5,3)	-41,2** (19,9)	-138,5** (54,3)
Socioøkonomisk in- deks	53,0 *** (18,3)	187,7*** (25,9)	111,1*** (24,3)	86,6*** (10,7)	34,4*** (7,1)	7,4*** (2,2)	2,6* (1,3)	12,3*** (3,2)	18,1*** (5,1)
Indbyggertal (log)	1.212,8 (826,3)	-2.572,7** (1.061,7)	3.869,3*** (940,4)	-569,6 (354,1)	-793,3*** (183,4)	59,2 (69,3)	-234,9*** (36,3)	-802,4*** (157,4)	-319,4 (229,9)
Lille ø-kommune	6.528,6** (3.111,9)	-1.768,0 (4.746,7)	7.162,7*** (2.604,4)	3.050,2 (2.436,9)	-1.470,8** (616,0)	-280,3 (280,8)	324,3** (162,7)	2.004,0** (882,5)	2.934,5* (1.542,5)
Konstant	128.879,6*** (12.811,0)	159.842,9*** (16.810,3)	36.221,4*** (11.035,4)	2.870,0 (5.539,1)	14.293,1*** (2.669,3)	5.527,5*** (979,0)	3.795,8*** (700,0)	17.729,7*** (2.743,3)	18.841,1** (7.510,4)
Observationer	882	882	882	882	882	882	882	882	882
R ²	0,421	0,496	0,339	0,451	0,288	0,361	0,398	0,686	0,503
Maks. VIF	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

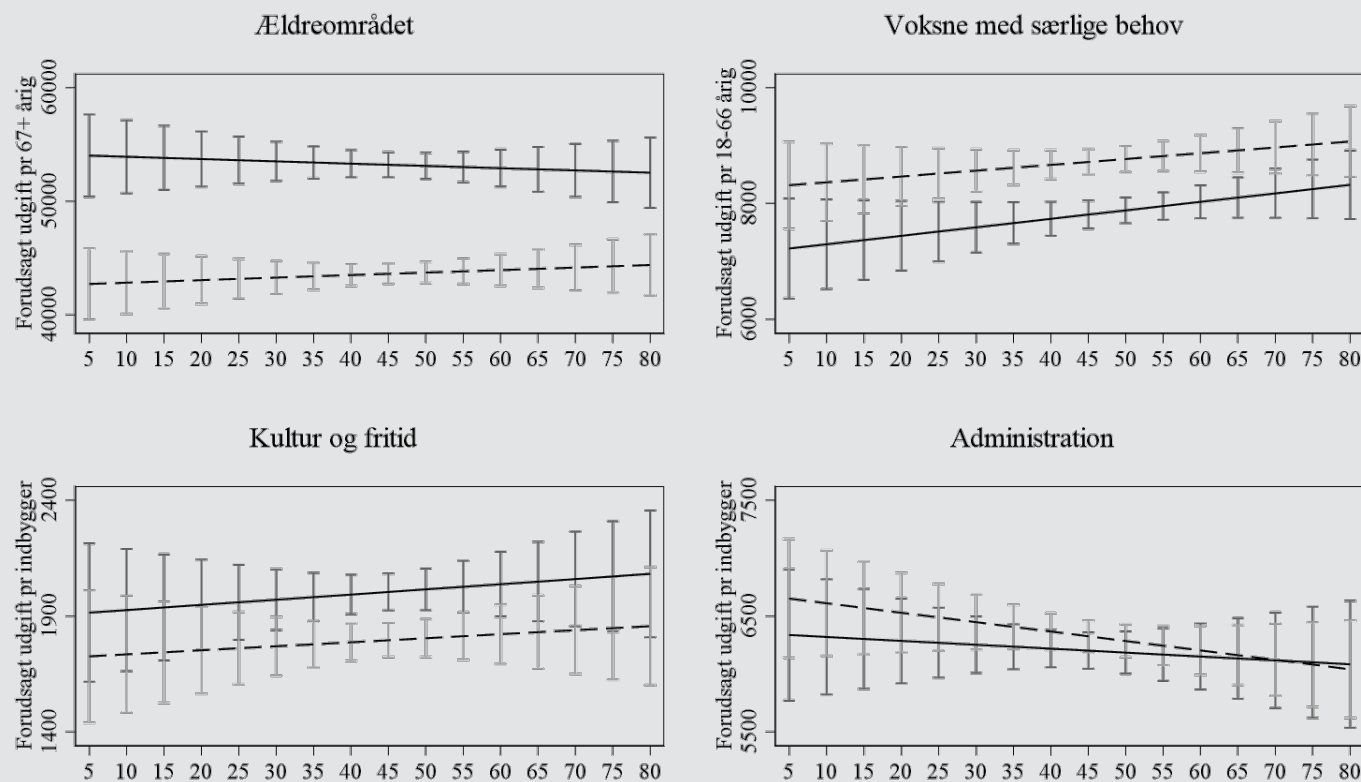
Bilagstabel 2.16 Områdespecifikke serviceudgifter efter borgmesters partifarve før og efter budgetloven (OLS). 2019-priser.

	(1) Dagtilbud (kr. pr. 0-5-årig)	(2) Folkeskolen (kr. pr. 6-16-årig)	(3) Ældreområdet (kr. pr. 67+- årig)	(4) Udsatte børn og unge (kr. pr. 0-22-årig)	(5) Voksne med særlige behov (kr. pr. 18-66- årig)	(6) Kultur og fritid (kr. pr. ind- bygger)	(7) Vejvæsen (kr. pr. indbygger)	(8) Administration (kr. pr. ind- bygger)	(9) Øvrige service- udgifter (kr. pr. indbygger)
Borgmesters partifarve									
Centrum-venstre-borgmester	2.646,8** (1.155,3)	2.165,7* (1.162,3)	-586,2 (903,2)	626,8 (400,1)	306,8 (190,2)	30,4 (62,2)	-133,3*** (44,4)	-136,2 (141,7)	-91,4 (142,6)
Budgetlov									
Efter budgetlov (dummy, ref. = før budgetlov)	-1.226,2 (795,6)	-2821,5*** (686,2)	-1.0130,7*** (536,5)	-252,4 (318,2)	822,0*** (169,2)	-235,3*** (47,5)	-114,9*** (28,0)	67,8 (75,3)	842,3*** (70,7)
Interaktionsanalyse									
Centrum-venstre-borgmester X Efter budgetlov	-741,2 (1.102,4)	187,8 (1.034,6)	438,6 (881,0)	-528,5 (414,0)	18,1 (257,1)	15,1 (70,9)	43,8 (48,0)	61,6 (119,9)	93,5 (138,3)
Kontrolvariable									
Økonomisk pres	-944,3*** (87,3)	-770,2*** (118,5)	-360,4*** (100,6)	22,2 (30,2)	-1,2 (19,2)	-54,8*** (6,7)	0,02 (4,8)	-37,5** (17,8)	-112,2** (42,7)
Socioøkonomisk indeks	58,2*** (18,9)	178,5*** (24,8)	115,7*** (23,6)	79,3*** (9,8)	30,6*** (6,0)	8,3*** (2,3)	2,1* (1,2)	12,6*** (3,2)	17,7*** (5,3)
Indbyggertal (log)	1.436,7 (896,8)	-2.798,3** (1.074,7)	3.934,0*** (1.053,7)	-469,2 (347,1)	-677,4*** (187,6)	40,9 (71,4)	-250,9*** (34,4)	-697,9*** (157,2)	-324,0 (247,5)
Lille ø-kommune	5.299,7 (3.412,8)	-3.085,5 (4.959,5)	8.121,6*** (2.850,8)	2.250,1 (2.349,1)	-1.627,5*** (605,3)	-413,4 (285,6)	310,8* (175,1)	2.072,6** (846,3)	2.924,5* (1.621,0)
Konstant	144.251,7*** (12.580,2)	172.526,0*** (15.942,7)	36.471,2*** (1.1252,9)	6.648,5 (4.941,2)	12.193,5*** (2.501,1)	6.299,8*** (951,6)	3.794,0*** (667,5)	16.151,6*** (2.464,4)	15.453,0** (6.489,3)
Observationer	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274	1.274
R ²	0,465	0,509	0,513	0,413	0,287	0,428	0,416	0,636	0,491
maks. VIF	4,07	4,07	4,07	4,07	4,07	4,07	4,07	4,07	4,07

Anm.: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorregeret på kommuneniveau). *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

Bilagsfigur 2.8 Udgifter på tværs af centrum-venstre-partiers mandatandele før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller) på de fire kommunale serviceområder, hvor mandatandelen *ikke* spiller en rolle for udgiftspolitikken



Kilde: Figuren viser kommunernes modelforudsagte, serviceudgifter (med 95-%'s konfidensintervaller) på tværs af centrum-venstre-partiernes mandatandele henholdsvis før (fuldt optrukket linje) og efter (stiplet linje) budgetlovens sanktionsregimes ikrafttræden. Centrum-venstre-partier inkluderer Enhedslisten, Alternativet, SF, Socialdemokratiet og Radikale Venstre. Kilde: Modellerne i Bilagstabel 2.13.

