

Budgetloven i kommunerne – effektiv styringsmodel men sammenstød med selvstyret

En ny undersøgelse af budgetlovens betydning for styringen af kommunernes serviceudgifter viser, at budgetdisciplinen opleves som styrket, men også at det kommer med en pris i form af begrænsninger i kommunernes handelfrihed. Kommunerne peger bl.a. på et ønske om et længere styringssigte end budgetlovens i praksis etårige fokus.



Af Niels Jørgen
Mau Pedersen
projektchef emeritus,
VIVE



Af Søren Kjær Foged
chefanalytiker, VIVE

Styringsfokus på makroøkonomi og finanspolitik

Kommunernes adfærd foregår primært på kommunalbestyrelsens ansvar, men Folkettinget intervenserer med forskellige styrings tiltag i form af fx lovgivning, opstilling af standarder og henstillinger.

Et af de klassiske argumenter for at intervenere er den makroøkonomiske styring, som indebærer bestræbelser på en vis styring af kommunernes samlede økonomiske aktivitet, målt på de kommunale skatteprocenter samt på aktivitetsomfanget af service- og anlægsudgifter. Det kan også kaldes den finanspolitiske styring. Eksistensen af en sådan finanspolitisk styring er ikke kontroversiel i sig selv. Der er vel næppe nogen kommunalpolitikere eller landspolitikere, der mener, at finanspolitikken hverken skal eller kan føres af kommunerne. Den er selvsagt et nationalt anliggende. Sådan har det været så længe der tilbage fra 1970'erne har eksisteret kommuner af en samlet betydelig økonomiske tyngde.

Men når det kommer til, *hvordan* staten og regeringen gennemfører den finanspolitiske styring, kan midlerne være forskellige, og her kan der opstå diskussioner om hensigtsmæssigheden af de forskellige styringsredskaber. Hovedudfordringen er, hvordan den offentlige sektor opretholder værdierne ved at decentralisere til kommunerne, samtidig med at der udfoldes en central makroøkonomisk styring.

Budgetloven var et paradigmeskifte

Mange lokal- og landspolitikere har muligvis kun en uklar erindring om, at der engang var et andet styringsregime. Ændringerne på især udgiftssiden skete tilbage i årene 2011 til

2014 med først en stærkere styring af den kommunale skatteudskrivning i form af en lovgivning, der gav mulighed for sanktioner ved samlede kommunale skattestigninger i budgetåret, og senere en egentlig budgetlov med statslige udgiftslofter i 2014. Det var tidsmæssigt sammenfaldende med den dystre økonomiske situation i kølvandet på finanskrisen og de store kommunale (og regionale) budgetoverskridelser i 2009.

Budgetloven fra 2014 markerer et stort brud i styringsmidlerne – eller styringsmodellen, om man vil – og kan med rette kaldes et paradigmeskifte. Det nye paradigme med styring ovenfra via udgiftslofter og sanktioner ved ikke at overholde aftaler og budgetter er en helt anden tilgang end den tidligere mere indirekte styringsmodel, som primært skete via regulering af kommunernes indtægter fra bloktilskud, lånemuligheder samt tiltag og henstillinger i de årlige økonomiaftaler med kommunerne. Aftalemodellen findes stadig, og fungerer som kommunernes og KL's mulighed for at forhandle om budgetlovens udgiftsloft. De øvrige nævnte redskaber har man så at sige "glemt" at afskaffe, om end de har tabt i reel betydning.

Hidtidig vurdering af budgetlovsstyringen

Det er nærliggende at forvente, at en så stor ændring som budgetlovsmodellen ville blive evalueret efter at have virket i en periode.

Det blev da også forudsat i budgetloven selv og er også sket i visse henseender. I Finansministeriets erfaringsopsamling (Finansministeriet, 2022) fokuseres der på selve det styringsmæssige sigte, særligt i relation til kommunernes overholdelse af økonomiaftalen og af egne budgetter. Her vurderer ministeriet,

at loven har levet op til sit formål og ikke har utilsigtede og varige udfordringer med fx såkaldt benzinafbrænding eller vedvarende mindreforbrug.

Erfaringsopsamlingen behandler derimod ikke kommunernes oplevelser og de mere principielle og bredere aspekter af budgetlovsstyringen på hele modellen for den offentlige sektor. Fx er der kun sparsom systematisk viden om, hvad budgetlovsstyringen betyder for den enkelte kommunes egen økonomiske styring og handlerum.

Kommunernes oplevelse af budgetloven

Kommunernes udgifter udgør mere end 40 pct. af de offentlige udgifter og er derfor et centralt fokuspunkt for budgetlovsstyringen, der dog omfatter hele den offentlige sektor. Det er derfor også relevant at spørge, hvordan kommunerne oplever budgetloven?

Det har VIVE for nyligt undersøgt i en rapport med fokus på kommunernes serviceudgifter. Det primære datagrundlag i rapporten er en survey til alle landets kommuner (sendt til kommunaldirektørerne). 72% af kommunerne besvarede hele surveyen, og i praksis er det kommunaldirektører og økonomichefer, som har udfyldt surveyen. Datagrundlaget er derudover suppleret med interviews af i alt 8 videnspersoner og en opdatering af relevante økonomiske nøgletal.

Forbedret disciplin – og meget mere likviditet

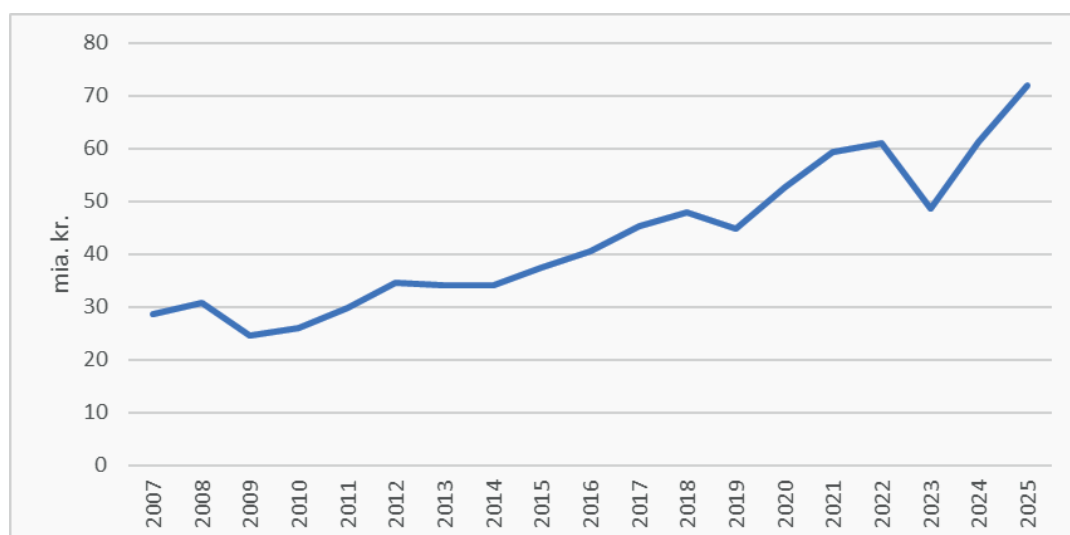
Et slående resultat er, at budgetdisciplinen opleves som forbedret i forhold til serviceudgifterne, hvorimod det kniber mere på anlægssiden. Fx vurderer halvdelen af kommunerne i surveyen, at budgetlov og sanktioner i høj eller meget høj grad er central for at understøtte budgetdisciplinen på kommunens serviceområder.

Kommunernes oplevelse bekræftes af tallene, som viser, at de kommunale budgetter samlet set overholder aftalerne, og at regnskaberne, på nær et par år, overholder budgetterne. Vel at mærke forstået sådan, at aftaler og budgetter ikke *overskrides*. Mindreforbrug eller ”underskridelser” af serviceudgifterne er derimod blevet ofte forekommende, hvilket fx gælder for de seneste tre opgjorte år 2023-2025. Det kan for disse år hænge sammen med mere rummelige udgiftsrammer end sædvanligt, men det er alligevel et bemærkelsesværdigt mindreforbrug.

Derfor er det heller ikke overraskende, at netop mindreforbruget er én af faktorerne, som forklarer den markante forøgelse af de samlede kommunale kassebeholdninger – fra typisk under 30 mia. kr. i årene fra 2007 før budgetlovsstyringen til 72 mia. kr. ultimo 2025, jf. figur 1. Beholdningerne er dog, hvilket figuren ikke viser, ujævnt fordelt mellem kommunerne.

” Et slående resultat er, at budgetdisciplinen opleves som forbedret i forhold til serviceudgifterne, hvorimod det kniber mere på anlægssiden

Figur 1. Faktisk likviditet i kommunerne efter kassekreditreglen budgetår 2007-2025



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

Kilde: www.noegletal.dk, februar 2026.

En god likviditetsmæssig stilling for mange enkeltkommuner er isoleret set positivt. Det gælder i hvert fald set fra den kommunale økonomichefs perspektiv. En stor likviditetsbeholdning, som ikke kan anvendes, kan dog være betænkelig i den større sammenhæng, fordi det kan vanskeliggøre kommunikationen mellem kommunen og borgerne om, hvad kommunen egentlig har råd til at afholde af serviceudgifter, eller hvilken skatteprocent der er nødvendig. Samtidig kan den store kassebeholdning lidt paradoksalt ses som en bekræftelse af nødvendigheden af en budgetlov, der forhindrer, at den store likviditet omsættes i udgifter, så rammerne overskrides.

En kommunal modis vivendi

Der er næppe tvivl om, at budgetlov og sanktioner generelt har medført mere tilbageholdenhed i den enkelte kommune. Fx viser surveyen, at den altovervejende del af kommunerne som udgangspunkt ikke giver tillægsbevillinger, og at det ansvarlige udvalg i stedet selv skal finde kompenserende besparelser inden for udvalgets bevilling.

Konsekvensen heraf er blandt andet, at kommunerne oftere må foretage kompenserende besparelser på nogle områder, hvis udgifterne på andre områder løber hurtigere end planlagt. Kommunerne har dog fået adgang til at budgettere med visse reserver for netop at imødegå sådanne budgetusikkerheder. Det opleves øjensynligt som en hjælp til at undgå hårde opbremsninger, altså en slags modus vivendi til at leve med budgetlovsstyringen. Det indebærer dog også en risiko for, at reserverne ikke anvendes, hvilket, ifølge interviews, kan bidrage til mindreforbrug på serviceområdet. I surveyen angiver halvdelen af kommunerne, at budgetlov og sanktioner i høj eller meget høj grad medvirker til, at kom-

munen anvender reserver/buffere i budgettet.

Bagsiden af medaljen – begrænsning af selvstyret

Bagsiden af medaljen ved budgetlovsstyringen er bl.a., at kommunerne oplever, at deres økonomiske handlefrihed begrænses. Fx oplever halvdelen af kommunerne, ifølge surveyen, at budgetlov og sanktioner i høj eller meget høj grad begrænser lokalpolitikernes muligheder for selv at fastlægge niveauet for serviceudgifter og skat. Det hænger rimeligvis sammen med, at budgetlovsstyringen er en styring ovenfra, som bl.a. udmønter sig i budgetter, som ofte ligger ret tæt på de udspil, KL leverer som input i den såkaldte fælleskommunale budgetkoordinering. Den fælleskommunale budgetkoordinering, tidligere kaldt den faseopdelte budgetlægning, er et led i KL's indsats for at sikre, at kommunerne samlet set overholder økonomaftalen.

Men ”gør det noget”, at kommunernes økonomiske handlerum og selvstyre opleves som reduceret med budgetloven? Det svarer VIVEs undersøgelse ikke på, men netop den kommunale autonomi opfattes i teorien ofte som en gevinst ved kommunemodellen og decentralisering i det hele taget. Der kan henvises til den klassiske velfærdsøkonomi, som argumenterer for mulige gevinster ved decentralisering og lokalt ansvar i form af højere effektivitet og såkaldt allokativ efficiens (jf. Mau Pedersen, Mortensen & Skytte 2025). Men bliver disse gevinster fortsat opnået, hvis kommunernes frihedsgrader begrænses ovenfra? Det ved vi ikke, men en velbegrundet tvivl kan opstå. I spørgeundersøgelsen rapporterer over halvdelen af kommunerne fx, at budgetlovsstyringen som minimum i nogen grad begrænser kommunens mulighe-

” En stor likviditetsbeholdning, som ikke kan anvendes, kan dog være betænkelig i den større sammenhæng, fordi det kan vanskeliggøre kommunikationen mellem kommunen og borgerne om, hvad kommunen egentlig har råd til

” Men der peges især på et ønske om et flerårigt sigte frem for budgetlovens fokus på det korte etårige sigte

der for at foretage investeringer på serviceområdet.

Samlet set udvises der i kommunerne en vis loyalitet i forhold til hovelementer i den statslige budgetlovsstyring. Fx er der *ikke* et flertal af kommunerne som udtrykker ønske om helt at afskaffe budgetlov og sanktioner. En del af forklaringen på dette kan være, at budgetlov og sanktioner mange steder ikke kun opleves som en statslig begrænsning, men også som en løftestang for lokalt at kunne overholde de økonomiske rammer. Surveyen viser i den sammenhæng, at kommunerne faktisk oplever sanktionsmulighederne som meget troværdige, hvilket også kan gøre den statslige sanktionstrussel til et stærkt styringsværktøj internt i den enkelte kommune.

Vil kommunerne så have det anderledes?

Det findes der ikke et entydigt svar på i VIVE-undersøgelsen. En del er tilhængere af at skrive kommunerne helt ud af budgetloven, men lige så mange mener, at det vil forringe

styringen. Måske er noget af forklaringen på dette nuancerede resultat, at en del kommuner faktisk oplever, at deres økonomiske styring er blevet nemmere med budgetloven og sanktionstruslerne i ryggen.

Det er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne, sådan som surveyen er besvaret, *ikke* ønsker forandringer og større fleksibilitet i styringen. Det kan være at indføre en bagatelgrænse, hvor mindre overskridelser ikke sanktioneres, eller evt. at holde visse prioriterede områder uden for budgetlovsstyring. Men der peges især på et ønske om et flerårigt sigte frem for budgetlovens fokus på det korte etårige sigte. Fx vurderer 7 ud af 10 kommuner i surveyen, at det vil forbedre deres styringsmuligheder, hvis der indgik et flerårigt perspektiv for serviceudgifterne med mulighed for at overføre over- og underskud mellem årene. I firkløverregeringens regeringsgrundlag (Firkløverregeringen 2026, 17) nævnes i øvrigt muligheden for at indføre flerårige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne.

Referencer:

- Christensen, J.G. & Lyndrup, M. (2013). Budgetloven er et paradigmeskifte: Interview med David Hellemann, departementschef i Finansministeriet. *Administrativ Debat*, 2013(1), 3-9.
- Finansministeriet (2022): *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*, april 2022.
- Firkløverregeringen (2026): *Det politiske grundlag for firkløverregeringen*, juni 2026.
- Foged, S.K. & N.J. Mau Pedersen (2026): Budgetlovens betydning i kommunerne. Kommunernes oplevelse af budgetlovsstyringens virkninger for deres økonomiske styring og handlerum. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N.J. (2019): *Det kan gøres på en anden måde! Den finanspolitiske styring af kommunerne i Danmark og Sverige*, Adm. Debat 2019 nr. 4.
- Mau Pedersen, N.J., P. Bjerre Mortensen & R. Skytte (2025): *Decentralisering til kommuner. Den danske case*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.