

# Kunsten at ramme budgettet\*

– et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcyklusser i de danske kommuner

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

*I de danske kommuner har det været mere normen end undtagelsen, at de lagte budgetter blev overskredet. Af den grund blev sanktionslovgivningen indført i 2011 for at skærpe den økonomiske styring af kommunerne. Med afsæt i den eksisterende litteratur undersøger denne artikel, om lovgivningen har påvirket de kommunalpolitiske prioriteringer for så vidt angår områder med varierende vælgermobilisering (policy-områders budgetmæssige medgørlighed) og et års placering i valgperioden (politiske budgetcyklusser). Registerdata for de danske*

*kommuners budgetter og regnskaber i perioden fra 2007 til 2016 ligger fundamentet for analysen, der viser, at kommunalpolitikere fortsat er genvalgorienteret, men nu indenfor rammerne af budgettet. Det slår særligt ud på områderne med høj vælgermobilisering, mens der overraskende stadig forekommer overskridelser på områder med lav vælgermobilisering. Endvidere synes politiske budgetcyklusser ikke at eksistere efter lovgivningens indførelse.*

Harold Lasswell's (1936) velkendte definition af politik: »Hvem får hvad, hvornår og hvordan« (oversat af forfatter) tydeliggør, at fundamentet i politik er fordelingen af ressourcer i samfundet, hvor budgettet er det centrale styringsinstrument. Men skal budgettet forblive troværdigt, og dermed et brugbart redskab, er det nødvendigt at det overholdes. Opgørelser for de danske kommuner viser imidlertid, at tillægsbevillinger gang på gang har udvandet de politiske prioriteringer, som er foretaget under budgetlægningen (Houlberg, 1999: 207; Serritzlew, 2005). Konsekvensen er, at prioriteringerne i perioden mellem budgetlægningen og regnskabet er lige så afgørende for fordelingen af ressourcer i samfundet, som de lagte budgetter.<sup>1</sup>

Litteraturen om budgetoverskridelser kommer med adskillige forklaringer på, hvorfor disse overskridelser forekommer (se f.eks. Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991). Særligt empirisk belæg er der for, at policy-områders budgetmæssige medgørlighed har en betydning. Med budgetmæssig medgørlighed skal forstås, at forbrugernes og producenterne evne til at organisere sig mod politikerne er større på nogle policy-områder end andre, hvorfor der er varierende pres for overskridelser (Serritzlew, 2005: 416-7; Houlberg o.a., 2016: 822). Flere studier har også påvist betydningen af politiske budgetcyklusser, hvormed en øget vedtagelse af tillægsbevillinger kan identificeres op imod et valg (se f.eks. Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991). Begge disse forklaringer bunder i kommunalpolitikernes ønske om genvalg, da overskridelserne har til formål at fremstille politikerne bedst muligt, når vælgerne skal til stemmerne.

**CAMILLA FRIBORG  
MADSEN**

Cand.scient.pol.,  
Syddansk Universitet,  
camilla-f-madsen@live.dk

**CHRISTOFFER WISÉN**

B.Sc.pol.,  
Syddansk Universitet,  
wisen.christoffer@gmail.com

\* Der er per 21. maj 2019 foretaget korrektioner i den oprindelige artikel. Nuværende udgave er den endelige.



## Det rejser spørgsmålet, om den skærpede økonomiske styring har ændret kommunalpolitikernes budgetoverholdelse

Siden størstedelen af denne litteratur blev skrevet, er der imidlertid sket en afgørende ændring af kommunernes budgetinstitutioner. I 2011 vedtog Folketinget nemlig sanktionslovgivningen, som ved lov forpligtede staten til at sanktionere kommunerne, hvis de overskred den aftale udgiftsramme (Finansministeriet, 2012). Selvom der tidligere har været indført enkeltstående sanktioner på såvel budgettet som regnskabet, så har de aldrig haft samme troværdighed som fra 2011 (Foged, 2015: 58). Det rejser spørgsmålet, om den skærpede økonomiske styring har ændret kommunalpolitikernes budgetoverholdelse mht. betydningen af budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser. Det har kun enkelte studier forholdt sig til, og disse viser, at sanktionslovgivningen forbedrede kommunernes budgetoverholdelse, særligt på de lavt medgørlige områder (Foged, 2015; Houlberg, 2017). Konsekvensen for politiske budgetcykluser er imidlertid ikke blevet italesat, og det samme gælder relationen mellem cykluserne og budgetmæssig medgørlighed – en relation, som Serritzlew (2005) har påvist eksisterede før sanktionslovgivningen. Dette fravær i den eksisterende litteratur ønsker indeværende artikel at udfylde. Artiklen inddrager også flere år efter sanktionslovgivningens indførelse end hidtidige artikler, hvorved det bliver muligt at se, om den umiddelbart forbedrede budgetoverholdelse er udtryk for en vedvarende tendens eller blot var en chokreaktion.

Til at undersøge dette anvendes der, i tråd med Serritzlew (2005), registerdata på kommuneniveau for syv policy-områder: Folkeskole, børnepasning, ældreområdet, kultur- og fritidsområdet, udsatte børn og unge, vejvæsen samt administration. I den forbindelse vil artiklens fokus hovedsageligt være på de fire første områder for at kunne udarbejde en mere detaljeret analyse af disse. Registerdataet strækker sig fra 2007 til 2016, hvilket gør det muligt at se udviklingen i budgetoverskridelser, hhv. før og efter sanktionslovgivningens indførelse og samtidig over flere valg. De danske kommuner er analyseenheden, da sanktionslovgivningen er rettet mod dem, ligesom de er relevante i en bredere økonomistyringskontekst.

Med dette som afsæt vil undersøgelsen først teoretisk argumentere for, hvordan sanktionslovgivningen forventes at ændre betydningen af budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser i de danske kommuner. Efterfølgende gennemgås den metodiske fremgangsmåde sammen med en række overvejelser om undersøgelsens udformning. På baggrund af dette følger analysen, der vil fremvise de empiriske resultater og sætte dem i forhold til undersøgelsens teoretiske forventninger. Til sidst diskuteres og konkluderes der på analysens resultater og hvilke konsekvenser de har for vores forståelse af sanktionslovgivningen og dens effekter.

## Fra overskridelser til underskridelser

Budgetlægningen er en politisk proces, hvor begrænsede ressourcer gør det nødvendigt at prioritere mellem forskellige policy-områder (Rubin, 2010: 1-3; Christiansen, 2014: 42). Denne prioritering besværliggøres ved involveringen af mange aktører, der alle stræber efter at realisere deres selvstændige mål (Rubin, 2010). Forhandlingen mellem disse aktører kan overordnet karakteriseres som et magtspil mellem udgiftsadvokater, der søger større bevillinger til deres område, og udgiftsvogtere, der omvendt forsøger at begrænse det samlede forbrug (Wildavsky, 2002: 10-3).

I de danske kommuner har udgiftsadvokaterne længe haft held med at presse udgiftsvogterne til at vedtage tillægsbevillinger, da konsekvenserne ved at bruge flere midler end budgettet har været små. Dette har udmøntet sig i mangeårige budgetoverskridelser, som i 2009 nåede op på historisk høje 5,1 milliarder kroner (Finansministeriet, 2010). Overskridelserne er et resultat af, at der frem til 2011 ikke var troværdige sanktionstrusler på regnskabet (Foged, 2015: 60).<sup>2</sup> Herop til var statens økonomiske styring af kommunerne udelukkende baseret på den frivillige og kollektive økonomiaftale, som årligt fastsatte en samlet økonomisk ramme kommunerne under ét skulle overholde (Blom-Hansen o.a., 2012; Houlberg, 2017: 3).

Med sanktionslovgivningens indførelse i 2011 blev budgetvogternes position imidlertid styrket, da statens økonomistyring af kommunerne blev mere troværdig og ikke længere bestod af en frivillig overholdelse af økonomiaftalen, men i stedet blev udgjort af reelle sanktionstrusler (Foged, 2015: 59). For med sanktionslovgivningen forpligtes staten til at sanktionere kommunerne, hvis de overskrider den samlede økonomiske ramme i enten budgetlægningen eller i det efterfølgende regnskab, jf. LOV nr. 454 af 18. maj 2011 og LBK nr. 798 af 24. juni 2013. Heraf følger at 3 mia. kr. af det kommunale bloktilskud modregnes kollektivt, hvis kommunerne samlet set overskrider den aftalte ramme i budgetlægningen. Overskrider kommunerne rammen i deres regnskaber, medfører det en tilbagebetaling af overskridelsen, hvoraf 60 pct. betales af kommunerne, som overskred deres budgetter, og 40 pct. betales kollektivt af kommunernes bloktilskud (Finansministeriet, 2012; LBK nr. 798 af 24. juni 2013).

Resultatet blev en ændret budgetkultur i kommunerne allerede året for lovgivningens indførelse, hvor kommunerne gik fra i årevis at have overskredet budgetterne til i stedet at underskride dem (Houlberg, 2017: 4). Kommunernes ændrede økonomiske adfærd er ikke blot et resultat af sanktionernes troværdighed, men også sanktionernes størrelse, som tilskynder økonomisk forsigtighed (Andersen o.a., 2010: 36).

### *Budgetmæssig medgørlighed*

Før sanktionslovgivningen blev indført, kunne kommunalpolitikernes budgetoverskridelser i væsentligt omfang tilskrives policy-områdernes budgetmæssige medgørlighed (Serritzlew, 2005). Denne betydning af medgørlighed

blev allerede fremhævet af Mazmanian og Sabatier i 1989, men alligevel har den litterære opmærksomhed omkring dette været begrænset internationalt såvel som i dansk kontekst.

## Det står således klart, at områders medgørlighed påvirker politikernes evne til at vogte over budgettet

Den eksisterende litteratur definerer budgetmæssig medgørlighed som den organisatoriske styrke af policy-områders forbruger- og producentgrupper.<sup>3</sup> Når grupperne er store, stærke og letorganiserbare, har policy-området en lav medgørlighed. I sådanne tilfælde vil en stor vælgerskare kunne mobiliseres og presse politikerne til at vedtage flere tillægsbevillinger og/eller gennemføre færre nedskæringer. Dette pres gør områderne svære at styre grundet politikernes interesse i genvalg, hvorfor det har udmøntet sig i store budgetoverskridelser på disse områder. Har et område derimod høj medgørlighed, som følge af små, svage og ikke-organiserbare grupper, udsættes politikerne for et mindre vælgerpres og har derfor lettere ved at overholde budgettet (Serritzlew, 2005; Houlberg o.a., 2016: 826). Politikernes ønske om genvalg har derfor gjort, at de førhen har indvilget i at vedtage tillægsbevillinger til områder med lav medgørlighed, mens budgettet i højere grad blev overholdt hos områder med høj medgørlighed. Det står således klart, at områders medgørlighed påvirker politikernes evne til at vogte over budgettet.

Effekten af medgørlighed vil særligt blive undersøgt på følgende fire policy-områder: Folkeskole, børnepasning, ældrepleje samt kultur og fritid. Disse er valgt med udgangspunkt i Serritzlew (2005), ligesom deres grad af medgørlighed udledes på baggrund af hans typologi, hvor der skelnes mellem forbruger- og producentgrupper. På policy-områderne folkeskole, børnepasning og ældre er forbrugerne tydeligt identificerbare og afgrænsede, hvorfor fordelene er koncentrerede. Når det er tilfældet, giver det forbrugerne et større incitament til at organisere sig og kæmpe for deres sag (Wilson, 1980: 369). Forældre til børn i folkeskolen og andre børnepasningsinstitutioner er også en gruppe, som er relativt let at organisere. Ældre er derimod sværere at organisere på grund af deres manglende ressourcer og potentielt store afstand til mere ressourcefulde pårørende (Serritzlew, 2005: 417). Sammenlignet med Serritzlews undersøgelse fra 2005 er de ældres organiserbarhed imidlertid øget, da de har fået et bedre helbred, udgør en stadig større gruppe af befolkningen og i stigende grad organiserer sig i Ældre Sagen (Houlberg o.a., 2016: 826; Ældre Sagen, 2016). Kultur og fritidsområdet har modsat ikke-koncentrerede fordele og en brugergruppe med svag organiserbarhed, som følge af målgruppens heterogenitet (Serritzlew, 2005: 417).

Den organisatoriske styrke af områdernes producenter er afgjort af blandt andet lønningernes andel af de samlede udgifter til policy-området. En stor lønandel er et signal om, at policy-området har mange offentligt ansatte, hvilket styrker deres mulighed for at presse politikerne til at vedtage flere tillægsbevillinger gennem eksempelvis trussel om strejke. Ved folkeskole, børnepasning

og ældre udgør lønnen en stor til middelstor andel af udgifterne på området, mens lønnen fylder væsentlig mindre ved kultur og fritid. Producenterne er også organiseret i forskellig udstrækning på tværs af policy-områderne, hvor særligt folkeskolelærere og pædagoger er stærkt organiseret sammenlignet med producenterne på de to andre policy-områder (Houlberg o.a., 2016: 826; Serritzlew, 2005).

På baggrund af dette er tabel 1 udformet, hvoraf det fremgår, at policy-områderne børnepasning og folkeskole har en lav grad af budgetmæssig medgørlighed, ældre en mellem grad af medgørlighed og kultur og fritid en høj grad af medgørlighed.

Tabel 1: Budgetmæssig medgørlighed for policy-områderne

Policy-område	Koncentrerede fordele	Er målgruppe let at organisere?	Lønandel af samlede udgifter	Fagforening stærk?	Budgetmæssig medgørlighed
Børnepasning	Ja	Ja	Høj: 78 pct.	Ja	Lav
Folkeskole	Ja	Ja	Høj: 72 pct.	Ja	Lav
Ældre	Ja	Delvis	Mellem: 65 pct.	Delvis	Mellem
Kultur og fritid	Nej	Nej	Lav: 45 pct.	Delvis	Høj


Note: Baseret på Houlberg, Olsen og Pedersen (2016: 841) samt Serritzlew (2005: 417). Lønandel er fra førstnævnte.

Medgørlighed havde i Serritzlews (2005) undersøgelse betydning for vedtagelsen af tillægsbevillinger, men med indførelsen af sanktionslovgivningen i 2011 er forventningen, at dette forhold har ændret sig. For med loven står kommunalpolitikerne nu over for troværdige sanktionstrusler, hvorfor de i højere grad vil være motiveret af at holde sig inden for budgettet end tidligere. Medgørlighed forventes dog fortsat at være afgørende for politikernes prioriteringer, da politikerne alt andet lige har et iboende genvalgsønske og derfor samtidig er motiveret af at imødekomme vælgernes interesser. Genvalgsønsket forventes dog ikke længere at komme til udtryk i varierende budgetoverskridelser, men i stedet i »budgetunderskridelser«. Her vil områderne med lav medgørlighed opleve de mindste budgetunderskridelser, da presset fra den potentielt store vælgermobilisering gør kommunalpolitikerne villige til at risikere budgetoverskridelser. Derimod vil budgetunderskridelserne være større på områder med høj medgørlighed, fordi politikerne føler sig mindre presset til at forbruge hele budgettet og derfor kan indlægge en sikkerhedsmargin ift. det budgetterede.

## Politiske budgetcyklusser

Kommunalpolitikernes håndtering af områder med varierende medgørlighed er dermed stærkt påvirket af deres ønske om genvalg. Genvalgsønsket kommer dog også til udtryk i kommunalpolitikernes ageren op til et valg. Relationen mellem valg og økonomisk politik har været genstand for undersøgelser i flere årtier og en af frontfigurerne er her William Nordhaus. Nordhaus (1975: 187) har anført, at de siddende politikere kan agere strategisk og forsøge at forbedre deres chancer for genvalg ved at føre en relativ streng økonomisk politik i de første år af en valgperiode, og derefter skifte til en mere ekspansiv politik senere i perioden, tæt på næste valg. Kommunalpolitikere er villige til at bruge flere midler op til et valg, da vælgerne belønner dette med stemmer, hvorimod nedskæringer og besparelser vil danne grundlag for utilfredshed og vælgermodstand. Dette øgede forbrug<sup>4</sup> op til et valg afspejler tilblivelsen af politiske budgetcyklusser (Houlberg, 1999; Mouritzen, 1991; Serritzlew, 2005). Eksistensen af sådanne budgetcyklusser er blevet bekræftet adskillige gange, internationalt såvel som i Danmark, og nationalt såvel som lokalt (se f.eks. Geys, 2007; Mouritzen, 1989, 1991; Veiga og Veiga, 2006).

Den økonomiske politik kan manipuleres på flere måder, men i danske kommuner har det ofte været via vedtagelsen af tillægsbevillinger, hvorfor der ikke er blevet cyklet på budgetter, men derimod på budgetoverskridelser (Houlberg, 1999; Serritzlew, 2005). Genvalgsønsket kommer dermed til udtryk ved, at der gives flere tillægsbevillinger i årene op til et valg, mens politikerne er mere tilbageholdende i første og særligt andet år af valgperioden (Houlberg, 1999: 216). Det øgede forbrug op til et valg har til hensigt at forbedre politikernes genvalgschancer, da vælgerne vil tolke det som et udtryk for, at det går kommunen godt. Manipuleringen muliggøres af, at vælgerne ikke gennemskuer konsekvenserne, der følger af et øget forbrug, samt at vælgerne har en kortsigtet hukommelse, der tillægger nylige beslutninger mest vægt ved stemmeafgivning (Franzese og Jusko, 2006; Mouritzen, 1991).

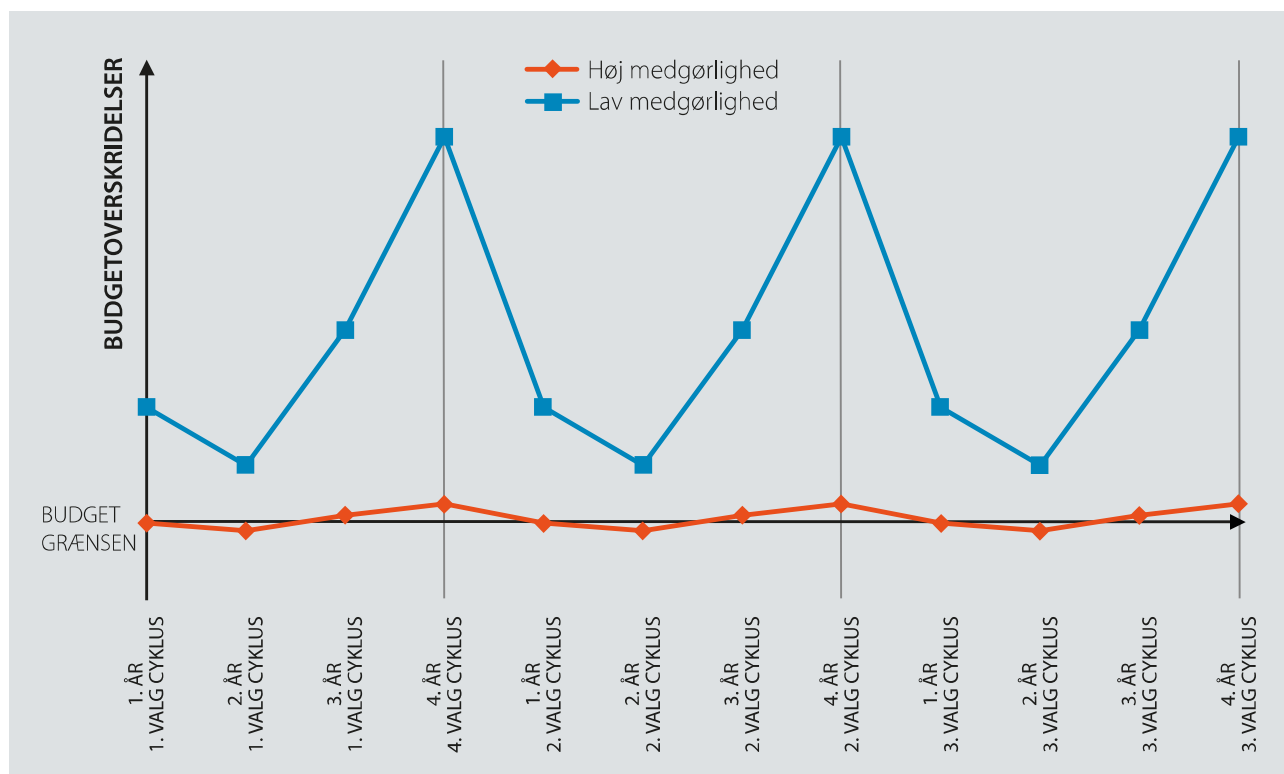
 **Genvalgsønsket kommer dermed til udtryk ved, at der gives flere tillægsbevillinger i årene op til et valg, mens politikerne er mere tilbageholdende i første og særligt andet år af valgperioden**

Der er dog også påvist en relation mellem policy-områders medgørlighed og de politiske budgetcyklusser. Her er tendensen, at cyklusserne er mere tydelige hos områder med lav medgørlighed sammenlignet med de højt medgørlige. Endvidere vil cyklusserne være i form af budgetoverskridelser på områderne med lav medgørlighed, mens cyklusserne vil befinde sig på grænsen mellem over- og underskridelser ved de højt medgørlige områder (Serritzlew, 2005: 426). Medgørlighed og tidsperioden til næste valg har således ikke kun selvstændige effekter på kommunalpolitikernes vedtagelse af tillægsbevillinger, de interagerer også med hinanden, således at forbruget er højest i valgåret på områder med lav medgørlighed.

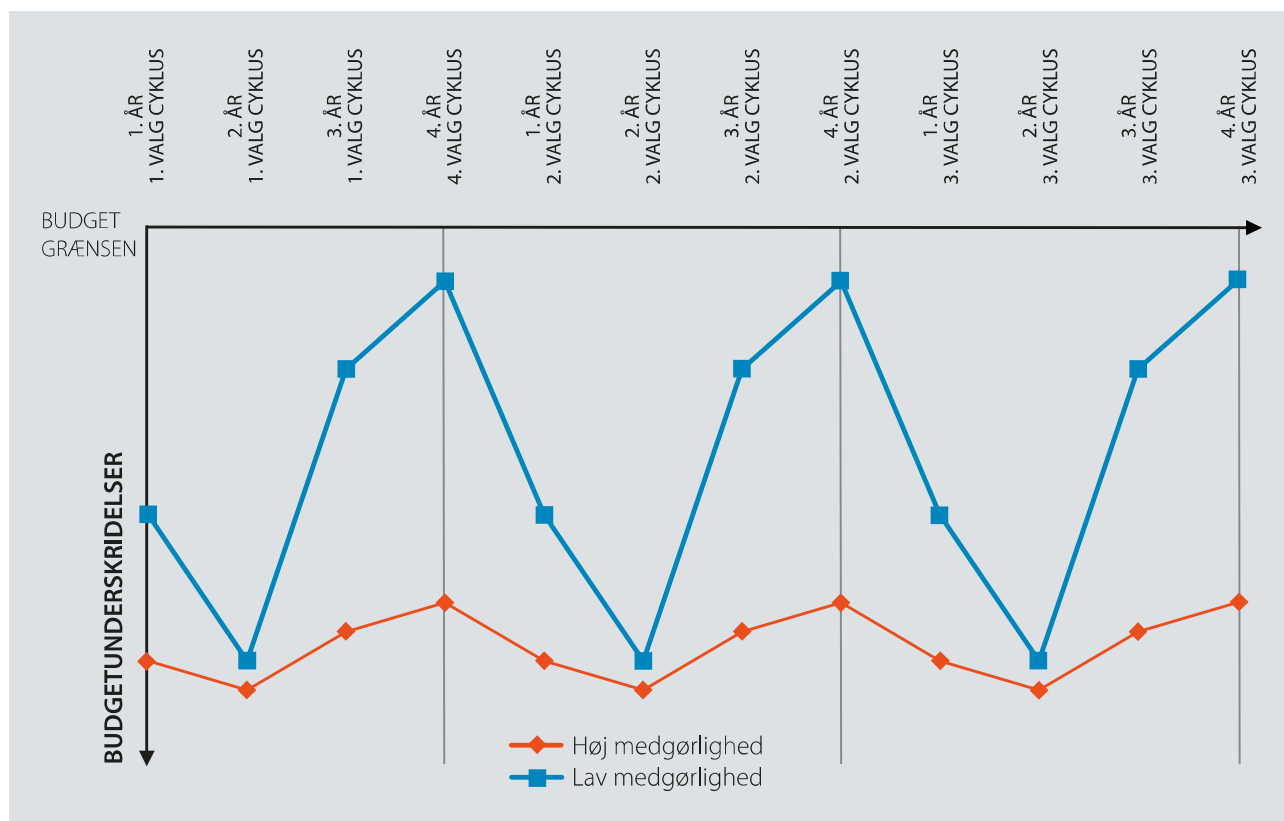
Med sanktionslovgivningens indførelse i 2011 er politikernes mulighed for at forme budgetcykluser imidlertid forringet. Det skyldes, at truslen om sanktioner tilskynder kommunerne til at holde sig under budgetterne i hele valgperioden, hvorved de afholdes fra at udforme politiske budgetcykluser via tillægsbevillinger. Politikernes ønske om at blive genvalgt er dog uændret, hvorfor de stadig har en interesse i at fremstille kommunens økonomiske situation bedst muligt op til et valg. Politiske budgetcykluser forventes derfor stadig at eksistere, men nu inden for budgettets rammer frem for gennem overskridelser. Cyklussen forventes udtrykt således, at politikerne er villige til at løbe en større risiko og bruge mere af budgettet, når valget nærmer sig, sammenlignet med de første år af valgperioden.

Ligesom før sanktionslovgivningen vil det være forventeligt, at områdets grad af medgørlighed har en betydning for cyklussens udformning. Her vil det fortsat være områder af lav medgørlighed, hvor politikerne tør løbe den største risiko ift. budgettet, da den potentielt store vælgermobilisering motiverer dem til at bruge budgettet maksimalt. Modsat vil der være en større sikkerhedsmargin ift. det budgetterede ved områder af høj medgørlighed, da vælgerpresset er mindre. Efter sanktionslovgivningen forventes budgetcykluserne derfor udformet via budgetunderskridelser, hvor cykluserne vil være tættere på budgetgrænsen ved områder af lav medgørlighed end høj. Forskellen på budgetcyklusernes udformning, hhv. før og efter sanktionslovgivningen er illustreret ved figur 1 og 2 herunder.

Figur 1: Forventede budgetoverskridelser før sanktionslovgivningen



Figur 2: Forventede budgetunderskridelser efter sanktionslovgivningen



På baggrund af ovenstående er der udledt en række hypoteser, som fremgår af tabel 2. Teorien og hypoteserne ligger i tråd med forventningen om, at sanktionslovgivningens indførelse i 2011 ændrede betydningen af policy-områders budgetmæssige medgørlighed og politiske budgetcykluser.

Tabel 2: Hypoteser

<b>H1a</b>	Før sanktionslovgivningen var kommunalpolitikere mere villige til at overskride budgettet på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H1b</b>	Efter sanktionslovgivningen er kommunalpolitikere villige til at have et større forbrug af budgettet på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H2a</b>	Før sanktionslovgivningen blev politiske budgetcykluser udformet via budgetoverskridelser, hvor overskridelserne var større på policy-områder af lav medgørlighed end høj.
<b>H2b</b>	Efter sanktionslovgivningen udformes politiske budgetcykluser via budgetunderskridelser, hvor underskridelserne er mindre på policy-områder af lav medgørlighed end høj.

## De danske kommuner som case

Analyseenheden for denne undersøgelse er de 98 danske kommuner, da det er dem, sanktionslovgivningen er rettet imod. I hver kommune er der et byråd på mellem 9 og 55 medlemmer, hvor flertallet afgør, hvem der bliver borgmester, og dermed automatisk leder af økonomiudvalget, som er den ansvarlige enhed for vedtagelsen af det kommende års budget (Houlberg o.a., 2016: 829; Christensen o.a., 2011: 118). Byrådet og borgmesteren vælges for fire år ad gangen, hvor datoen for valget er fast, hvorfor politikerne ikke selv kan udskrive valg, når det er mest favorabelt for dem. Kommunerne har blandt andet til opgave at levere en række velfærdsydelser til borgerne, hvilket også er et resultat af den decentrale velfærdsstat i Danmark, der gør kommunerne ansvarlige for 50 pct. af det offentlige forbrug (Houlberg o.a., 2016: 829; Foged, 2015: 67). Dette ansvar for det offentliges ressourceallokering kan kommunalpolitikere benytte aktivt, idet deres korte distance til borgerne giver dem mulighed for at foretage prioriteringer, som appellerer til borgerne og derved øger deres chancer for genvalg (Foged, 2015: 57).

Disse træk ved kommunerne gør dem også særligt hensigtsmæssige at anvende i en undersøgelse som denne, da de kan regulere serviceniveauet efter områdets medgørlighed, ligesom de fastsatte valgdatoer gør det mere attraktivt at udforme politiske budgetcykluser. Kommunerne bidrager også med en række metodiske fordele, eftersom der kan ses på tværs af mange enheder, der er underlagt de samme overordnede retlige og politiske reguleringer, men som samtidig adskiller sig fra hinanden, hvad angår eksempelvis den lokalpolitiske situation og de økonomiske anliggender. På den måde holdes mange vigtige faktorer konstante, hvilket stiller færre krav til antallet af kontrolvariable, end hvis der blev set på tværs af nationalstater, grundet deres mere heterogene karakter (Christensen, 1998).

## Fremgangsmåde: Regressioner, registerdata og robusthed

For at undersøge betydningen af budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser efter sanktionslovgivningen, vil der i overensstemmelse med tidligere studier blive udført multiple lineære regressioner med årsummyer (se f.eks. Serritzlew, 2005; Foged, 2015; Houlberg, 1999, 2017). Der vil være en regression for hvert af de fire policy-områder, således at det bliver muligt at estimere, om der er forskel i budgetoverskridelserne over tid på hvert policy-område. Ved at sidestille de fire lineære regressioner bliver det også muligt at sammenligne policy-områdernes budgetoverskridelser og belyse betydningen af deres varierende grad af medgørlighed. I regressionerne vil der endvidere blive anvendt klyngekorrigerede standardfejl, med den enkelte kommune som klynge, eftersom en kommune ikke er uafhængig af sig selv over tid (Romani, 2017: 41-2). For at sikre robustheden af analysens resultater vil der blive udført supplerende regressioner for tre andre policy-områder; vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge, som også varierer i deres grad af budgetmæssig medgørlighed. Udledning af deres budgetmæssige medgørlighed kan rekvireres ved henvendelse til forfatterne.

Estimationerne udføres på baggrund af et paneldatasæt bestående af de 98 danske kommuners budgetter og regnskaber for driften på de fire udvalgte policy-områder; folkeskole, børnepasning, ældre samt kultur og fritid. Dataet er registerbaseret og gælder for tidsperioden 2007-2016, hvor alle udgifter er omregnet til 2016-priser. Tidsperioden er naturligt begrænset til at begynde med år 2007, da det er førsteåret for den nye kommunestruktur i Danmark, jf. indførelsen af strukturreformen. Tidsintervallet gør det muligt at undersøge effekten, som sanktionslovgivningen har på de prioriteringer, der foretages på tværs af policy-områder og år. Det er blandt andet et resultat af, at data dækker over to valg, hhv. ét i 2009 før sanktionslovgivningens indførelse og ét i 2013 efter dens indførelse. Hertil skal dog bemærkes, at 2007 ikke vil fremgå af tabellerne i analysen, da denne udgår som følge af inddragelsen af ændringsvariable.

Undersøgelsens afhængige variabel er budgetafvigelse på de fire policy-områder målt som regnskabets procentvise afvigelse fra budgettet det givne år. Hvert policy-område indeholder adskillige delområder (se bilag 1), som vil have varierende budgetafvigelser, men for enkelhedens skyld beregnes den samlede budgetafvigelse for hvert policy-område i overensstemmelse med, hvad tidligere studier har gjort (Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999). Undersøgelsen har dermed fire individuelle afhængige variable, én for hvert policy-område.

De primære uafhængige variable er budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser. Medgørlighed belyses ved at udarbejde separate regressioner for de fire udvalgte policy-områder og sammenligne på tværs af disse, ligesom Serritzlew (2005) gør. Politiske budgetcykluser belyses ved årsummyer, da disse gør det muligt at vise udviklingen i policy-områdernes budgetoverskrifter over tid (Foged, 2015; Houlberg, 2017). Ligesom Foged (2015) anvendes 2010 som referenceår, da denne er bedst i stand til at undersøge effekten af sanktionslovgivningen. Valget af 2010 er ikke oplagt, da der her var sanktioner på budgettet, men da referenceåret skal være før sanktionslovgivningens indførelse, er alternativerne begrænsede. For i 2008 var der sanktioner på regnskaberne, og i 2009 var der kommunalvalg, hvorfor 2010 fremstår som det mest hensigtsmæssige valg, når studiets formål tages i betragtning. Selvom 2010 vælges som referenceår, vil regressionerne dog også blive estimeret med 2008 og 2009 som referenceår for således at sammenligne og undersøge konklusionernes robusthed.

Sideløbende medtages også en række kontrolvariable, da manglende inddragelse af disse vil medføre, at sammenhængen mellem årsummyerne og budgetafvigelserne kan være fejlestimeret. Kontrolvariablene er valgt med udgangspunkt i tidligere studier med lignende undersøgelsesperspektiv (Serritzlew, 2005; Houlberg, 1999; Houlberg, 2017; Foged, 2015). I det følgende begrundes valget af de konkrete variable, mens en nærmere operationalisering af dem fremgår af bilag 2.

Den første relevante variabel for kommunernes budgetoverholdelse er tilstedeværelsen/fraværet af »budgetvækst« (Serritzlew, 2005). Er budgettet mindre end sidste års regnskab, stiger chancen for overskridelser, da det vil kræve innovation og reformering at opretholde samme serviceniveau som året forinden med færre ressourcer. Kommunernes evne til at overholde deres budgetter påvirkes også af det økonomiske pres, de er udsat for, da et stigende pres alt andet lige øger sandsynligheden for budgetoverskridelser (Houlberg, 1999: 211; Foged, 2015: 62). En forværring af den økonomiske situation var virkeligheden for de danske kommuner i indeværende artikels undersøgelsesperiode, for sideløbende med indførelsen af regnskabssanktionerne herskede bl.a. finanskrisen, som betød store besparelser og stigende arbejdsløshed (Foged o.a., 2017). På den baggrund medtages variablerne; ressourcepres samt socioøkonomiske og demografiske udgiftsbehov.

Hvorvidt kommunerne oplever ændrede indtægter, er ligeledes relevant at kontrollere for, da sandsynligheden for overskridelser stiger, når kommunerne får flere indtægter end budgettet, fordi det giver kommunalpolitikere mulighed for at bruge mere end budgettet (Houlberg, 2017: 9). Differencen mellem budgettede og realiserede indtægter medtages derfor i artiklen, og det samme gør ændring i befolkningstallet, idet flere indbyggere betyder flere skatteindtægter og flere udgifter til serviceydelser.

Kommunalbestyrelsens politiske sammensætning er også relateret til budgetoverskridelser. Det følger af *politics matters*-teorien, der fremhæver betydningen af partiforskelle, hvor ikke-borgerlige borgmestre forventes at have højere udgiftspræferencer end borgerlige og derfor være mere villige til at overskride budgettet (Green-Pedersen og Jensen, 2015). Samtidig vil kommunalbestyrelsens partifragmentering også påvirke budgetoverskridelserne, da stor fragmentering medfører kompromiser, fordi alle politikere ønsker deres mærkesager tilgodeset, hvilket øger sandsynligheden for budgetoverskridelser (Serritzlew, 2005: 421).

Om en kommune er stor eller lille, har også betydning for dens evne til at overholde budgettet, da store kommuner er mere robuste over for eksterne stød end små kommuner (Houlberg, 1999: 209). Derfor medtages en dummy for, om kommunen er ø-kommune, samt en variabel for logaritmen til befolkningstallet.<sup>5</sup> Slutteligt inkluderes to dummy-variable. Den ene vedrører, hvorvidt kommunen er en sammenlægningskommune, da disse fik et forbedret driftsresultat efter strukturreformen. Den anden vedrører, om kommunen er underlagt statslig administration i ¾ af året eller mere, da det forventes at reducere mulighederne for at overskride budgettet (Houlberg, 2017: 10).

## Ny strukturreform – uændret budgetoverholdelse

I det følgende fremgår analysen, hvor første afsnit relaterer sig til perioden 2007-2010, dvs. efter strukturreformens indførelse og før sanktionslovgivningens, mens andet afsnit er perioden 2011-2016, dvs. året for sanktionslovgivningens indførelse samt tiden derefter.

Med indførelsen af strukturreformen i 2007 blev den strukturelle virkelighed i Danmark ændret. For med den blev kommunerne færre og større, ligesom amterne blev erstattet med de nyudnævnte regioner. Denne strukturelle omlægning forventes dog ikke at have en væsentlig betydning for kommunernes budgetoverskridelser, da reformens hovedformål ikke var at ændre den økonomiske styring i kommunerne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). I overensstemmelse med dette viser figur 3, at der i perioden fra 2008 til 2010 stadig er en overvægt af budgetoverskridelser, ligesom Serritzlew (2005) fandt i 1991-2003. Overskridelserne er størst på folkeskole- og børnepasningsområdet, dog tæt forfulgt af ældreområdet. På kultur- og fritidsområdet er overskridelserne af mindre karakter, og allerede i 2009 erstattes de af budgetoverholdelse. At områderne arter sig på denne måde, stemmer godt overens med de teoretiske forventninger, da overskridelserne er større, jo mindre medgørlige områderne er. På tværs af alle områderne er der dog enighed om, at budgetforbruget falder fra 2009 til 2010. Det betyder, at både kultur- og fritidsområdet samt ældreområdet nu holder sig inden for budgettet, ligesom det på børnepasnings- og folkeskoleområdet gælder, at overskridelserne i 2009 er signifikant højere end i år 2010. Det ændrer dog ikke på områdernes relative placering i forhold til hinanden, hvor det fortsat er områderne med lavest medgørlighed, som har det største (over)forbrug af budgettet.

Figur 3: Forudsagte budgetoverskridelser



Tabel 3: Regressionerne<sup>6</sup>

	Børnepasning	Folkeskole	Ældre	Kultur og fritid	Områdeforskel
	Koefficient	Koefficient	Koefficient	Koefficient	P-værdi
År (referenceår 2010)					
2008	2,24 (0,47) ***	1,87 (0,39) ***	4,92 (0,89) ***	4,10 (0,85) ***	
2009	3,09 (0,49) ***	4,00 (0,46) ***	4,28 (1,00) ***	1,05 (1,19)	
2011	-3,59 (0,48) ***	-3,98 (0,57) ***	-1,94 (0,55) ***	1,41 (0,93)	
2012	-0,29 (0,53)	-2,28 (0,47) ***	-0,69 (1,04)	4,00 (0,92) ***	
2013	-1,90 (0,54) ***	-4,60 (0,56) ***	0,59 (0,86)	3,45 (0,93) ***	
2014	-1,57 (0,50) ***	-0,12 (0,56)	2,27 (0,84) ***	3,75 (1,11) ***	
2015	-1,53 (0,52) ***	-1,46 (0,56) **	3,47 (0,76) ***	3,13 (0,92) ***	
2016	-2,55 (0,57) ***	-2,44 (0,78) ***	2,39 (1,00) **	-0,36 (1,22)	
Fælles test					0,00
Ressourcepres	0,09 (0,03) ***	0,04 (0,03)	0,04 (0,06)	-0,06 (0,07)	0,02
Socioøkonomiske udgiftsbehov	0,02 (0,05)	0,11 (0,05) **	-0,01 (0,07)	-0,06 (0,08)	0,86
Demografiske udgiftsbehov	0,24 (0,14) *	0,13 (0,17)	-0,35 (0,23)	-0,33 (0,31)	0,24
Difference i indtægter	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,96
Ændring i befolkningstal	0,18 (0,17)	-0,17 (0,14)	-0,78 (0,28) ***	-0,46 (0,23) **	0,26
Borgerlig borgmester	0,07 (0,20)	0,08 (0,17)	0,05 (0,47)	-0,49 (0,43)	0,63
Partifragmentering	-0,20 (0,14)	-0,09 (0,11)	0,43 (0,34)	-0,16 (0,27)	0,65
Ø-kommune	0,91 (0,88)	0,47 (0,44)	-2,02 (1,44)	3,29 (1,03) ***	0,14
Befolkningstal	-1,28 (0,49) **	0,04 (0,35)	-1,66 (0,78) **	0,77 (0,74)	0,02
Sammenlagt	0,05 (0,28)	-0,15 (0,24)	0,33 (0,64)	0,22 (0,63)	0,99
Under administration	-2,15 (0,28) ***	0,38 (0,23) *	-0,46 (0,86)	-0,77 (1,48)	0,00
Budgetvækst	-0,55 (0,04) ***	-0,56 (0,05) ***	-0,14 (0,08) *	-0,34 (0,06) ***	0,00
Konstant	-0,24 (3,60)	-0,56 (3,33)	-0,75 (6,67)	-0,09 (7,51)	2,24 (3,64)
N	882	882	882	882	3528
R <sup>2</sup>	0,48	0,55	0,26	0,15	0,25
Adjusted R <sup>2</sup>	0,47	0,54	0,24	0,13	0,23

Note: Signifikansniveau >0,01\*\*\*, >0,05\*\*, >0,1\*, Standardfejl i parentes

Kilde: Et udtræk fra kommunernes budgetter og regnskaber i Danmarks Statistik foretaget af KORA, juni 2017

Det faldende budgetforbrug fra 2009 til 2010 giver udtryk for, at kommunalpolitikerne har udformet en politisk budgetcyklus i forbindelse med valget i 2009. Udsvingene er tydeligst hos områderne af lav medgørlighed, hvor overskridelserne stiger op til valget, mens der i det første år efter valget sker et markant fald, hvor overskridelserne er signifikant mindre end i 2009. Selvom budgetoverskridelserne på ældreområdet er mindre i 2009 end i 2008, synes der også at være en budgetcyklus. For faldet mellem de to år er insignifikant ( $p=0,66$ ) og på kun 0,6 procentpoint, hvorimod budgetforbruget ændres markant fra 2009 til 2010, da forbruget falder med over 4 procentpoint, hvilket endvidere resulterer i, at overskridelserne erstattes af underskridelser. Det stærke belæg for politiske budgetcykluser hæmmes dog af, at budgetunderskridelserne på kultur- og fritidsområdet er signifikant større i 2009 end 2008 ( $p=0,01$ ). Heraf må det udledes, at politiske budgetcykluser ikke er fremtrædende på områder af høj medgørlighed. Dette ligger også i tråd med Serritzlew

(2005), der ligeledes finder, at politikerne i højere grad cykler på områder af lav medgørlighed.

➤➤ **der er større overskridelser på områderne af lav medgørlighed, ligesom der stadig bliver udformet politiske budgetcyklusser via tillægsbevillinger**

På den baggrund findes der grundlæggende det samme mønster her, som Seritzlew (2005) fandt i sin undersøgelse fra før strukturreformens indførelse. Den overordnede tendens er derfor fortsat, at der er større overskridelser på områderne af lav medgørlighed, ligesom der stadig bliver udformet politiske budgetcyklusser via tillægsbevillinger – dog med undtagelse af det højt medgørlige kultur- og fritidsområde. Der findes af disse grunde overvejende støtte til hypotese 1a og 2a.

### Nye budgetinstitutioner – ændret budgetoverholdelse

Mulighederne for at favorisere lavt medgørlige områder samt udforme politiske budgetcyklusser blev imidlertid begrænset ved sanktionslovgivningens indførelse i 2011. For med den blev kommunernes budgetinstitutioner strammet, således at politikerne fik mindre incitament til at prioritere gennem vedtagelsen af tillægsbevillinger. Resultaterne af lovgivningen kom hurtigt til udtryk, for som Foged (2015) pointerer, var der allerede i 2011 store budgetunderskridelser. Dette fremgår af figur 3, hvor tre ud af fire områder har et markant lavere forbrug af deres budget i 2011, end de havde året før, hvorfor der nu er tale om budgetunderskridelser for alle fire policy-områder. Det fremgår eksempelvis ved det lavt medgørlige folkeskoleområde, hvor en forudsagt overskridelse på 1,66 pct. i 2010 veksles til en forudsagt underskridelse på 2,32 pct. i 2011. På børnepasnings- og ældreområdet er der også signifikant større underskridelser i 2011 end i 2010. Kultur og fritidsområdet bryder imidlertid med tendensen, idet underskridelserne mindskes fra 2010 til 2011. Dette er overraskende set i lyset af områdets høje medgørlighed, der burde gøre det til et attraktivt sted for politikerne at sikre sig frirum i forhold til det budgetterede.

Selvom det var forventet, at områderne nu ville underskride budgetterne, så er underskridelserne af et sådant omfang, at det indikerer en »chok«-reaktion over for den nye troværdige sanktionstrussel. De efterfølgende års forbrug på de fire områder giver da også udtryk for, at der sker en læringsproces, hvor kommunerne gradvist tilpasser sig den nye budgetinstitution og lærer kunsten at holde sig under budgetterne uden at underskride dem for meget. For det lavt medgørlige børnepasningsområde ligger de forudsagte budgetunderskridelser på et stabilt niveau omkring 1 pct. i hele perioden efter 2011, kun i 2012 er det afbrudt af en lille overskridelse. Forbruget på området ligger derfor nu væsentligt tættere på det budgetterede end i året for sanktionslovgivningens indførelse samt årene forud. Samme tendens gør sig gældende på ældreområdet, hvor den forudsagte budgetunderskridelse på 3,54 pct. i 2011

efterhånden veksles til mindre underskridelser. I 2015 brydes det dog af en forudsagt budgetoverskridelse på 1,86 pct., som hurtigt korrigeres det efterfølgende år, hvor overskridelserne er på et minimalt niveau.

På folkeskoleområdet er der et mere svingende forbrug efter sanktionslovgivningen. Her er der underskridelser i årene 2011-2013, hvor underskridelserne i 2013 er større end 2011. Samtidig bliver underskridelserne i 2013 erstattet af en forudsagt overskridelse på 1,54 pct. i 2014. Årsagerne til udsvingene i 2013 og 2014 formodes at bunde i hhv. lærerlockouten og folkeskolereformen, der medførte problemer og omkostninger, der ikke på forhånd var taget højde for (Foged, 2015: 63; Serritzlew, 2005: 416). Fra 2014 og frem er der færre afvigelser fra budgettet, hvorfor der også her synes at være en begyndende tendens til, at kommunerne forsøger at mestre kunsten at ramme budgettet.

Det eneste område, der ikke følger den forventede læringsproces, er det højt medgørlige område kultur og fritid. For selvom der i årene 2012-2015 er et stabilt forbrug relativt tæt på budgettet, så er der i hele perioden tale om overskridelser, hvilket står i kontrast til underskridelserne, som var dominerende frem til 2012. Kun i 2016 brydes udviklingen til fordel for underskridelser, som her er på forudsagte 3,24 pct. Dette er en markant ændring i forhold til de foregående år og en stor afvigelse fra budgettet, som overgår de tre andre områder i 2016. Den store afvigelse fra budgettet kan tilskrives områdets høje medgørlighed, der gør det lettere for politikerne at indlægge en sikkerhedsmargin ift. det budgetterede. Der fremgår dog stadig ikke en læringsproces, hvorfor dette område synes at adskille sig fra de andre, hvilket tages nærmere op i diskussionen.

På tværs af policy-områderne er det dog tydeligt, at der ikke er politiske budgetcykluser efter sanktionslovgivningen. For mens udsvingene på folkeskoleområdet må tilskrives konkrete hændelser og ikke ønsket om genvalg, så er der på børnepasningsområdet samt ved kultur og fritid et relativt stabilt forbrug. Endvidere topper forbruget på disse områder ikke i valgåret 2013, men har i stedet mindre underskridelser/større overskridelser i årene før og efter. Heller ikke på ældreområdet findes der støtte til politiske budgetcykluser efter sanktionslovgivningens indførelse, da politikerne overholder budgettet i valgåret, mens de overskrider det i det efterfølgende år.

Det fremgår dermed, at sanktionslovgivningen har medført reelle ændringer i kommunernes budgetoverholdelse, hvor overskridelser generelt er vekslet til underskridelser. Kun det højt medgørlige kultur og fritidsområde viser andre tendenser, da budgetoverskridelser er blevet mere fremtrædende efter sanktionslovgivningens indførelse. At kultur og fritid arter sig på denne måde, strider mod de teoretiske forventninger, hvorfor støtten til hypotese 1b svækkes. Uanset dette indikerer fundene dog, at sanktionslovgivningen har medført reelle ændringer i relationen mellem medgørlighed og budgetoverholdelse. Ligeledes giver analysen udtryk for, at politiske budgetcykluser heller ikke længere er en realitet efter sanktionslovgivningens indførelse, hvorfor hypo-

tese 2b må afkræftes. Det skyldes, at de mindre over- eller underskridelser, der er på områderne efter 2011, ikke synes at være et resultat af systematisk variation afhængig af tiden til næste valg, men derimod kommunernes forsøg på at ramme budgettet præcist.

Hvad angår de medtagne kontrolvariable, så er de generelt insignifikante og viser ikke nogle entydige sammenhænge. Kun budgetvækst er signifikant på alle fire områder og indikerer, at når budgettet er større end sidste års regnskab, så falder sandsynligheden for budgetoverskridelser. Herudover har variablene ændring i befolkningstal, logaritmen til befolkningstal og under administration en signifikant effekt på budgetoverskridelser på tværs af mindst to områder. Model 1-4 i tabel 3 er i stand til at forklare mellem 15 og 55 pct. af variationen i budgetoverskridelser på de fire områder, hvor forklaringsgraden er størst på folkeskoleområdet og mindst hos kultur og fritid. Forklaringsgraden er dermed meget svingende, men generelt på et niveau, der overgår, hvad tidligere studier har været i stand til at forklare (Serritzlew, 2005).

### Er det gammel vin på nye flasker?

På baggrund af analysen kan det dermed konkluderes, at Serritzlews (2005) resultater genfindes i perioden før sanktionslovgivningens indførelse, eftersom lavt medgørlige områder har de største overskridelser samt politiske budgetcykluser eksisterer (se også Houlberg, 1999). Betydningen af områders medgørlighed samt tilstedeværelsen af politiske budgetcykluser ændres imidlertid med sanktionslovgivningens indførelse i 2011. For herefter viser analysen, at budgetmæssig medgørlighed ikke længere navigerer kommunalpolitikernes prioriteringer, ligesom politiske budgetcykluser udebliver. Derimod var det kunsten at ramme budgettet præcist, som fremstod centralt, eftersom politikernes forbrug nu var tæt på det budgetterede på tværs af alle inddragede områder, med kun få over- eller underskridelser. Resultaternes robusthed påvises også af regressioner, der benytter 2008 og 2009 som referenceår, samt ved supplerende analyser af tre andre policy-områder, hhv. vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge. Af pladsmæssige hensyn fremgår resultaterne dog ikke i denne artikel, men kan rekvireres ved henvendelse til forfatterne.

Resultaterne fra analysen giver udtryk for, at det særligt er områderne af lav og mellem medgørlighed, der påvirkes af sanktionslovgivningen, hvilket Foged (2015) også konkluderede. At sanktionslovgivningen i mindre grad påvirker budgetoverholdelsen på de højt medgørlige områder, kan umiddelbart virke overraskende. En forklaring kan dog være, at overskridelserne på disse områder er et resultat af både små budgetter, der lettere fremviser stor procentoverskridelse, og vedtagelsen af nødvendige tillægsbevillinger. For de lavt og mellem medgørlige områder eksisterer derimod større budgetter samt et større incitament til at vedtage tillægsbevillinger med henblik på genvalg. Med sanktionslovgivningen og budgetvogternes deraf styrkede position er incitamentet til at vedtage genvalgsorienterede tillægsbevillinger imidlertid svækket, mens

kommunalpolitikere er mere villige til at risikere sanktioner, hvis tillægsbevillingerne skal dække et nødvendigt behov. Det kan således forklare, hvorfor budgetoverskridelserne i højere grad er forsvundet fra de lavt og mellem medgørlige områder end de højt medgørlige.

Resultaterne giver derfor også udtryk for, at en større del af kommunalpolitikernes vedtagne tillægsbevillinger før sanktionslovgivningen ikke var udtryk for reelle samfundsmæssige behov. I stedet lod kommunalpolitikere sig styre af deres egeninteresse om genvalg, idet de opprioriterede policy-områder med lav og mellem medgørlighed og øgede forbruget op til valg. At politiske prioriteringer blev baseret på disse overvejelser kan udgøre et demokratisk problem, da det bryder med idealet om, at et demokrati skal være responsivt over for borgernes behov frem for politikernes egne interesser (Eriksen, 2009: 773). Med sanktionslovgivningen blev dette demokratiske problem imidlertid mindsket, da politikere i mindre grad udviste sådanne prioriteringer i forhold til medgørlighed og politiske budgetcykluser – i hvert fald i vedtagelsen af tillægsbevillinger.

Belyses de vedtagne budgetter for de syv policy-områder berørt i denne undersøgelse, så er der imidlertid indikationer på, at prioriteringen via tillægsbevillinger i stedet har manifesteret sig i budgetlægningen. Korrigeret for 2016-priser fremgår det nemlig, at der er sket en stigning i budgettet for policy-områderne børnepasning og folkeskole, mens budgettet på de andre områder har været relativt stabil, dog med et ikke uvæsentligt fald i det mellem medgørlige ældreområde. Politikere har derfor fortsat en tilbøjelighed til at forfordele de lavt medgørlige områder, om end ikke de mellem medgørlige. Således kan resultaterne betragtes som gammel vin på nye flasker, for politikere foretager stadig genvalgsorienterede prioriteringer, de kommer blot til udtryk på en anden måde nu end tidligere. I budgetlægningen er de politiske budgetcykluser dog stadig fraværende, da der ikke fremgår et mønster i form af særlig opprioritering af de lavt medgørlige områder op til et valg.

På den baggrund må det udledes, at tilstedeværelsen af cykluser i høj grad er betinget af økonomiske frihedsgrader, mens prioritering efter medgørlighed kun delvist er forsvundet i forbindelse med kommunalpolitikernes indskrænkede autonomi. Dette har betydning for vores forståelse af sanktionslovgivningen, for selvom den mindsker budgetoverskridelserne og således realiserer dets formål, så afholder den ikke politikere fra at være genvalgsorienteret.

Til undersøgelsens konklusioner knytter sig dog en række metodiske begrænsninger, hvorfor der også skal tages visse forbehold. For med sanktionslovgivningens indførelse som omdrejningspunkt vil det være oplagt at anvende et eksperimentelt design, da det styrker den kausale inferens (Kellstedt og Whitten, 2009). Dette har imidlertid ikke været muligt, da lovgivningen blev indført for alle danske kommuner simultant, hvorfor der ikke kunne laves en sammenligning mellem en kontrol og stimuli-gruppe. Vi mener dog stadig, at resultaterne er valide, eftersom der er taget udgangspunkt i eksisterende stu-

diers kausalitet (f.eks. Serritzlew, 2005, Foged, 2015 og Houlberg, 2017). Herudover fremviste første del af analysen (perioden før sanktionslovgivningen) de samme resultaterne som Serritzlew (2005), ligesom de medtagne kontrolvariable også styrker troen på de fundne resultater. Den interne validitet af resultaterne øges yderligere ved, at der ikke kan forekomme revers kausalitet for de politiske budgetcykluser, eftersom det er fast givet, hvornår der udskrives kommunalvalg i Danmark. Den kausale sammenhæng mellem medgørlighed og budgetoverskridelser er derimod mere usikker, hvilket også er et resultat af, at medgørlighed er et teoretisk bestemt begreb og ikke indgår som en variabel i regressionen.

Troværdigheden af resultaterne er søgt forbedret gennem medtagelsen af de supplerende policy-områder; vejvæsen, administration samt udsatte børn og unge. De fremviser tilnærmelsesvist samme resultater som de fire områder inkluderet i hovedanalysen, hvilket bidrager til undersøgelsens generaliserbarhed. Sammenholdes det med anvendelsen af registerbaseret data, må det udledes, at resultaterne er gældende for samtlige policy-områder i Danmarks kommuner. Ligeledes må det forventes, at resultaterne også kan generaliseres ud til andre nordiske lande, der har en lignende institutionel opbygning (Franzese og Jusko, 2006).

Analysens resultater lider imidlertid under, at datasættet begrænser sig til perioden 2007-2016. Det medfører, at politiske budgetcykluser kun optræder to gange i undersøgelsen, hhv. én før og én efter sanktionslovgivningen. Budgetcyklussen før sanktionslovgivningen optræder kun med år 2008 og 2009, da medtagelsen af ændringsvariable gør, at år 2007 udgår af regressionerne. Det er derfor kun muligt at se sidste halvdel af budgetcykluserne op til valget i 2009, hvilket begrænser muligheden for en endegyldig konklusion. I undersøgelsen af budgetcykluser efter sanktionslovgivningen indgår alle fire år af valgperioden, men »chok«-reaktionen i 2011 og den efterfølgende læringsproces kan påvirke (den manglende) budgetcyklusudformning. Nye tal fra valgåret 2017 viser da også, at politiske budgetcykluser måske ikke er helt ude af billedet endnu, eftersom kommunerne her for første gang siden slutningen af 00'erne samlet set overskred deres budgetter og de aftalte rammer (Finansministeriet, 2018). Om politiske budgetcykluser reelt er forsvundet efter sanktionslovgivningen, er derfor stadig usikkert og op til fremtidige studier at undersøge. Samtidig anbefales det, at fremtidige studier ser nærmere på konsekvenserne af den indskrænkede økonomiske frihed, som følger af sanktionslovgivningen.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (2010), *Økonomiske incitament i den offentlige sektor*, Århus: Via System.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1998), »Det kommunale mikrokosmos«, *Politica*, 30(3): 339-48.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2011), *Politik og forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk red. (2014), *Budgetlægning og offentlige udgifter*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar (2009), »Deliberativt demokrati«, i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager, red., *Klassisk og moderne politisk teori*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 760-77.
- Finansministeriet (2010), *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne i 2009*, København.
- Finansministeriet (2012), *Budgetlov*, København.
- Finansministeriet (2018), *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne*, København.
- Foged, Søren Kjær (2015), »En effektvurdering af sanktioner på danske kommuners regnskaber«, *Økonomi & Politik*, 88(1): 57-75.
- Foged, Søren Kjær, Snorre Christian Andersen og Martin Nordrup Andersen (2017), »Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring?«, *Politica*, 49(1): 5-25.
- Franzese Jr, Robert J. og Karen Long Jusko (2006), »Political-Economic Cycles«, i Barry R. Weingast og Donald A. Wittman, red., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 545-64.
- Geys, Benny (2007), »Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities«, *Local Government Studies*, 33(2): 237-51.
- Green-Pedersen, Christoffer og Carsten Jensen (2015), »Politics matter«, i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad, red., *Offentlig Politik*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 35-49.
- Houlberg, Kurt (1999), »Budgetoverskridelsernes anatomi«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80(3): 200-232.
- Houlberg, Kurt (2017), »Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt?«, *Politica*, 50(1): 45-64.
- Houlberg, Kurt, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2016), »Spending and cutting are two different worlds: experimental evidence from Danish local councils«, *Local Government Studies*, 42(5): 821-41.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005), »Kommunalreformen – Kort fortalt«, København.
- Kellstedt, Paul M. og Guy D. Whitten (2009), *The fundamentals of political science research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laswell, Harold D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey House, McGraw-Hill book company.
- LBK nr. 798. (2013), *Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*, København.
- LOV nr. 454. (2011), *Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne i 2012 ved overskridelse af det aftalte udgiftsniveau for 2011*.
- Mazmanian, Daniel A. og Paul A. Sabatier (1989), *Implementation and Public Policy*, Lanham: University Press of America.
- Mouritzen, Poul Erik (1989), »The Local Political Business Cycle«, *Scandinavian Political Studies*, 12(1): 37-55.
- Mouritzen, Poul Erik (1991), *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Aarhus: Politica.
- Nordhaus, William (1975) »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies*, 42(2): 169-190.
- Romani, Annette Q. (2017), »Videregående multivariat lineær regression«, i M. Azhar Hussain og Jørgen T. Lauridsen, red., *Videregående kvantitative metoder*, København: Samfundslitteratur, pp. 19-45.
- Rubin, Irene S. (2010), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Washington: CQ Press.
- Serritzlew, Søren (2005), »Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities«, *Financial Accountability & Management*, 21(4): 413-35.
- Veiga, Linda Goncalves og Francisco José Veiga (2006), »Political business cycles at the municipal level«, *Public Choice*, 131(1): 45-64.
- Wildavsky, Aaron (2002), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*, Revised Edition, New Jersey: Transaction Publishers.
- Wilson, James Q. (1980), »The Politics of Regulation«, i James Q. Wilson, red., *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, pp. 357-94.
- Ældre Sagen (2016), *Ældre Sagen: Årsrapport 2016*, København.

**Bilag 1: Definition af policy-områderne**

<b>Børnepasning</b>	
5.25.10	Fælles formål (inkl. sprogstimulering af tosprogede børn) kr. 0-5 årig
5.25.11	Dagpleje kr. 0-5 årig
5.25.13	International institution (mindst to af flg: Daginstitution, fritidshjem eller klub) kr. 3-10 årig
5.25.14	Daginstitution (børn indtil skolestart) kr. 0-5 årig
5.25.18	Åbne pæd. tilbud kr. 0-5 årig
5.25.19	Tilskud til privat institution, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeord. kr. 0-5 årig
xxx	Korrektion for »Husleje« pga. »Sælg og lej tilbage« (indberettet direkte til ECO) pr. 0-5 årig
3.22.16	Specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen kr. 0-5 årig
<b>Folkeskole</b>	
3.22.01	Folkeskoler kr. 6-16 årig
3.22.02	Fællesudgifter for kom. samlede skolevæsen kr. 6-16 årig
3.22.03	Syge- og hjemmeundervisning kr. 6-16 årig
3.22.04	Pædagogisk psykologisk rådgivning kr. 6-16 årig
3.22.06	Befordring af elever i grundskolen kr. 6-16 årig
3.22.07	Specialundervisning i regionale tilbud kr. 6-16 årig
3.22.08	Kommunale specialskoler kr. 6-16 årig
3.22.09	Efter- og videreuddannelse i folkeskolen kr. 6-16 årig
3.22.10	Bidrag til statslige og private skoler kr. 6 -16 årig. heraf grp. 004 SFO frie grundskoler
3.22.12	Efterskoler og ungdomskostskoler kr. 14-18 årig
3.22.14	Ungdommens Uddannelsesvejledning kr. 14-18 årig
3.22.18	Idrætsfaciliteter for børn og unge kr. 6-16 årig
xxx	Korrektion for Sælg-og-lej-tilbage 6-16 årig
3.22.05	Skolefritidsordning kr. 6-10 årig
5.25.15	Fritidshjem kr. 6-10 årig
5.25.16	Klubber og andre socialpædagogiske fritidstilbud kr. 6-10 årig
<b>Tilbud til ældre</b>	
5.32.001	Kommunens levering af personlig og praktisk hjælp
5.32.004	Hjemmesygepleje
5.32.009	Private lev. af pers. og praktisk hjælp
5.32.011	Personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) undtaget frit valg leverandør
5.32.012-014	Hjemmehjælp mv. friplejeboliger
5.32.020	Tværgående arbejdsopgaver mv.
5.32.092-093	Beboer- og brugerbetaling
5.32.200	Ledelse og administration
5.32.999	Sum af uautoriserede grupperinger
5.32.32	Refusion
5.32.33	Forebyggende indsats for ældre og handicappede (ekskl. gr. 003)
5.32.34	Plejehjem og beskyttede boliger
5.32.35	Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning + befordr. (ekskl. gr. 001-004, 008, 091)
5.32.37	Løn og plejevederlag til pårørende

xxx	Korrektion for »sælg og lej tilbage«
5.22.07	Indtægter fra central refusionsordn. gr. 008 og 019
5.57.76	Boligydelse til pensionister
5.32.30	Ældreboliger, gr. 001, 005 og 006
<b>Børn og unge med særlige behov</b>	
5.28.20	Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge kr. 0-22 årig
5.28.21	Forebyggende foranstaltninger for børn og unge kr. 0-22 årig
5.28.23	Døgninstitutioner for børn og unge, kr. 0-22 årig
5.28.24	Sikrede døgninstitutioner mv. for børn og unge, kr. 0-22 årig
5.25.17	Særlige dagtilbud og klubber kr. 0-22 årig
5.57.72	Gr. 009 merudgifter, 015 tabt arbejdsfortjeneste og 016 udg. Til hjælpere mv. (inkl. refusion) kr. 0-22 årig
xxx	Indtægter fra den centrale refusionsordning på fk. 5.22.07 grp. 001-005 samt 018
<b>Fritid, biblioteksvæsen, kultur m.v.</b>	
0.28.20	Grønne områder og naturpladser kr. pr. indbygger
0.32.31	Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller, kr. pr. indbygger
0.32.35	Andre fritidsfaciliteter, kr. pr. indbygger
3.32.50	Folkebiblioteker kr. pr. indbygger
3.35.60	Museer kr. pr. indbygger
3.35.61	Biografer kr. pr. indbygger
3.35.62	Teatre kr. pr. indbygger
3.35.63	Musikarrangementer kr. pr. indbygger
3.35.64	Andre kulturelle opgaver kr. pr. indbygger
3.38.70	Fælles formål (folkeoplysning og fritidsaktiviteter mv.) kr. pr. indbygger
3.38.72	Folkeoplysning voksenundervisning kr. pr. indbygger
3.38.73	Frivilligt folkeoplysning foreningsarbejde kr.pr. indbygger
3.38.74	Lokaletilskud kr. pr. indbygger
3.38.75	Fritidsakt. uden for folkeoplysningsloven kr. pr. indbygger
3.38.76	Ungdomsskolevirksomhed Kr. 14-18-årig
3.38.77	Daghøjskoler kr. 18+ årig
3.38.78	Kommunale tilskud til statsligt finansieret selvejende uddannelsesinstitution kr. 17-20 årig
3.38.70-3.38.78	Folkeoplysning i alt, kr. indbygger
<b>Vejvæsen</b>	
2.22.01	Fælles formål
2.22.03	Arbejder for fremmed regning
2.22.05	Driftsbygninger og -pladser
xxx	Korrektion for »sælg og lej-tilbage«
2.28.11	Vejvedligeholdelse mv.
2.28.12	Belægninger
2.28.14	Vintertjeneste
<b>Administration</b>	
6.42.40	Fælles formål (politisk organisation)

6.42.41	Kommunalbestyrelsesmedlemmer
6.42.42	Kommissioner, råd og nævn
6.45.50	Administrationsbygninger
6.45.51	Sekretariat og forvaltninger
6.45.52	Fælles IT og telefoni
6.45.53	Jobcentre
6.45.54	Naturbeskyttelse
6.45.55	Miljøbeskyttelse
6.45.56	Byggesagsbehandling
6.45.57	Voksen-, ældre- og handicapområdet
6.45.58	Det specialiserede børneområde
6.45.59	Adm. bidrag til Udbetaling Danmark
6.48.60	Div. Indtægter/udgifter efter forsk. Lov
6.48.61	Vækstfora
6.48.62	Turisme
6.48.63	Udvikling af menneskelige ressourcer
6.48.66	Innovation og ny teknologi
6.48.67	Erhvervsservice og iværksætteri
6.48.68	Udv. af yder- og landdistriktsområder
6.52.70	Løn- og barselspuljer
6.52.72	Tjenestemandspension
6.52.74	Interne forsikringspuljer
xxx	Korrektion for »sælg og lej tilbage«

Note: Regnskabsoplysningerne stammer fra Danmarks Statistikbank ([www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)), tabellen REGK31.

## Bilag 2: Operationalisering af kontrolvariable

Variabler	Definitioner
Sammenlægnings-kommune	Variablen Sammenlagt_kommune er en dummy, hvor 1 viser, at kommunen er sammenlagt og 0 at kommunen er fortsætter.
Under administration	Variablen Under_administration er en dummy, hvor 1 viser at kommunen er under statslig administration mindst ¾ af året, og 0 at kommunen ikke er under administration.
Ø-kommune	Variablen Oekommune er en dummy, hvor 1 viser, at kommunen er en ø-kommune og 0 at kommunen ikke er.
Borgerlig borgmester	Variablen Borgerlig_borgmester er en dummy, hvor 1 viser at kommunen har en borgerlig borgmester og 0 at kommunen ikke har en borgerlig borgmester. Følgende partier regnes som borgerlige: Venstre, Konservative, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti.
Logaritmen til befolkningstal	Variablen log_befolkningstal er en niveauvariabel, der viser logaritmen af antallet af indbyggere i hver kommune. Der anvendes logaritmen til befolkningstallet for at tage højde for en højreskæv fordeling, grundet det markant større indbyggertal i København o.lign. byer.
Partifragmentering	Partifragmentering vedrører omfanget af forskellige politiske interesser. Variablen Partifragmentering er en niveauvariabel udregnet ved Herfindahl-indekset, hvor jo lavere kommunen scorer, desto mindre fragmentering.

Ressourcepres	Variablen Ressourcepres er en niveauvariabel, hvor kommunernes gennemsnitlige ressourcepres hvert år sættes lig 100. De kommuner der scorer under 100 er derfor mindre ressourcepresset end den gennemsnitlige kommune i det år, mens dem der scorer over, er mere ressourcepresset end gennemsnitligt. Jo større værdi over 100 desto mere ressourcepresset.
Budgetvækst	Variablen Lax_budgets er en ændringsvariabel, der beregnes enkeltvis for hvert af de 7 policy-områder ved hvert år og kommune. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring og hvor en positiv ændring betyder en stigning i budgettet ift. sidste års regnskab.
Ændring i befolkningstal	Variablen d_Befolkningstal_p er en ændringsvariabel, der viser den procentvise ændring i befolkningstallet mellem årene i hver kommune. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Socioøkonomiske udgiftsbehov	Variablen d_Socioøkonomiske_p er en ændringsvariabel, der viser ændringen i kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov. De socioøkonomiske udgiftsbehov dækker bl.a. over antal arbejdsløse, borgernes uddannelsesniveau, mængden af indvandrere fra ikke-vestlige lande o.lign. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Demografiske udgiftsbehov	Variablen d_Demografiske_p er en ændringsvariabel, der viser ændringen i kommunernes demografiske udgiftsbehov. Demografiske udgiftsbehov er et vægtet udtryk for balancen mellem de udgiftskrævende og mindre udgiftskrævende aldersgrupper i kommunen, samt for hvor spredt borgerne i kommunen bor. Ændringen opgøres i procent. Jo større værdi, både positiv og negativ, desto større ændring.
Difference i indtægter	Variablen Indtægterdiff er en niveauvariabel, der beregnes ved forskellen mellem budgetterede og realiserede indtægter på hvert område det enkelte år for hver kommune.

## NOTER

- 1 Vi vil gerne takke Sune Welling Hansen for den store hjælp og vejledning, som han har givet os igennem hele processen. Vi vil også gerne takke Kurt Houlberg, hvis opfordring og hjælp var central for artiklens tilblivelse.
- 2 Det skal bemærkes, at der var sanktioner på regnskabet i 2008 og sanktioner på budgettet i 2010, men ingen af dem af lige så troværdig karakter som sanktionslovgivningen, jf. Houlberg (2017: 47).
- 3 Serritzlew (2005) inddrager i sin definition af medgørlighed også lax budgets, her kaldet budgetvækst, som betegner den relative stigning fra sidste års regnskab til nuværende års budget på hvert policy-område. Budgetvæksten inddrages i denne undersøgelse i stedet som en kontrolvariabel.
- 4 Med forbrug beskrives, hvor stor en andel af budgettet, der anvendes. Det kan både være ved stigning eller fald i budgetunderskridelser, stigning eller fald i budgetoverskridelser, budgetunderskridelser, der bliver til budgetoverskridelser eller budgetoverskridelser, der bliver til budgetunderskridelser.
- 5 Der anvendes logaritmen til befolkningstallet for at tage højde for en højreskæv fordeling, grundet det markant større indbyggertal i København og lignende byer.
- 6 For tabel 3 er der foretaget en test af hver regressions forudsætninger. Generelt er der ingen problemer ift. antagelsen om lineariteten og fraværet af indflydelsesrige observationer. Ved ældre samt kultur og fritid er der enkelte problemer med antagelsen om normalfordelte fejled, hvilket kan problematisere p-værdierne, dog holder antagelsen for de resterende områder. Antagelsen om varianshomogenitet holder ikke ved alle områder, men søges imødegået ved, at der i alle regressioner anvendes klyngekorrigerede standardfejl. For alle regressionerne gælder, at der er tegn på multikollinearitet mellem årene og ændringsvariablen demografiske udgiftsbehov, men ikke nok til at give belæg for at fjerne demografiske udgiftsbehov som forklarende variabel. Regressionernes forklaringsgrad vises ved adjusted R<sup>2</sup>, hvoraf det fremgår, at de medtagne variabler i stor udstrækning kan forklare policy-områdernes budgetoverskridelser.