

# Essay

## Kommunalpolitisk råderum under budgetloven

Af Kurt Houlberg, Professor

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Ulrik Hvidman, Forsknings- og Analysechef

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd



# Magtudredningen 2.0

Det kommunale selvstyre er et kernelement i det danske demokrati. Det danske kommunestyre har over de sidste fem årtier tilmed udviklet sig til en central velfærdsproducent, og kommunerne har løbende fået flere politisk og økonomisk vigtige opgaver. Eksempler på overdragelse af ansvar er kommunalreformen i 2007 og overtagelsen af det fulde jobcenteransvar i 2009. For at forstå magten i Danmark er det derfor afgørende at belyse kommunernes råderum og mulighed for at påvirke borgernes nære velfærd.

Det danske kommunestyre befinder sig hele tiden i en balancegang mellem lokalt selvstyre og rollen som den forlængede arm for udmøntningen af statens politik. For at kunne leve op til intentionen i den kommunale selvstyre-idé skal kommunerne på den ene side have en vis autonomi til at kunne tilpasse skat og service til de lokale behov og præferencer. Staten har på den anden side et behov for at styre kommunernes økonomi og opgaveløsning, fordi kommunerne løser de fleste velfærdsopgaver og er de implementerende agenter for nationale velfærdspolitikker.

Men hvordan har denne balance udviklet sig siden den seneste magtudredning, og hvilken betydning har den statslige styring for det kommunale selvstyre og demokrati? I takt med kommunernes øgede ansvar er den statslige styring og de økonomiske rammer for kommunalpolitiske beslutninger væsentlig anderledes nu end for blot et par årtier siden. En af de mest betydningsfulde styringsmæssige ændringer er indførelsen af budgetloven og den tilknyttede sanktionslovgivning i forhold til størrelsen på de samlede kommunale udgifter. På skattesiden er der også indført lovfæstede sanktioner, hvis ikke kommunerne holder den samlede skatteudskrivning i ro, og skatteniveauet i de enkelte kommuner har for alle praktiske formål være fastfrosset i de sidste to årtier (Blom-Hansen mfl. 2012: 128-129). I dette essay vil vi imidlertid fokusere på udgiftssiden og diskutere det kommunalpolitiske råderum under budgetloven.

### **Hvorfor er det vigtigt med kommunalpolitisk råderum?**

Kerneværdien i det kommunale selvstyre ligger i to forhold (Houlberg 2021). For det første skaber det kommunale selvstyre en ramme for et aktivt lokalt demokrati. Dette har en selvstændig værdi. For det andet giver selvstyre mulighed for at tilpasse skat og

service til de lokale behov og præferencer. Borgerne i kommune X behøver ikke at betale det samme i skat og få den samme service som borgerne i kommune Y, hvis de ikke ønsker det. Borgerne i hver kommune har mulighed for at vælge de politikere, som bedst kan sikre overensstemmelse mellem deres egne præferencer og den lokale skat og service.

Det er derfor centralt for det kommunale selvstyres værdi og legitimitet, at folkevalgte kommunalpolitikere har autonomi til at træffe beslutninger om, hvordan man inden for de økonomiske rammer vil prioritere og sætte retning for den lokale service.

Indførelsen af budgetloven rejser en række vigtige spørgsmål med hensyn til betydningen af de statslige rammer for det kommunalpolitiske råderum. Hvordan ser det ud med:

- Kommunernes mulighed for at tilpasse skat og service til de lokale behov og præferencer?
- Kommunalpolitikernes frihedsgrader til at sætte retning og prioritere på tværs af de kommunale serviceområder?
- Den kommunalpolitiske ledelse og styringsfokus?

Nedenfor præsenterer vi kort budgetloven, hvad vi ved om budgetlovens betydning for disse tre spørgsmål og hvor de vigtige huller i vores viden er.

## **Budgetlovens sanktionsregime**

Budgetloven indebærer, at Folketinget vedtager årlige udgiftslofter for henholdsvis staten, kommunerne og regionerne, samt at lofterne understøttes af sanktionsmekanismer i tilfælde af overskridelser. Det kommunale udgiftsloft er koblet op på den serviceramme, der aftales i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Når der nedenfor refereres til "budgetloven", er det skelsættende år for kommunerne 2011, hvor en styrket og lovfæstet sanktionslovgivning blev indført (og siden integreret i budgetloven). De statslige sanktioner for ikke at overholde servicerammen blev i 2011 hævet til 3 mia. kr. samtidig med, at det blev lovfæstet, at budgetter såvel som regnskaber skal overholde aftalen (Foged, 2015; Houlberg 2017). Hvis kommunerne under ét overskrider budgetterne, så vil 40 pct. af sanktionen ifølge

sanktionslovgivningen være en kollektiv straf, mens de resterende 60 pct. vil være individuelle sanktioner på de budgetoverskridende kommuner.

Udgiftsloftet for kommunernes serviceudgifter gælder kommunerne under ét og er ikke bindende for de enkelte kommuner. Med etårige udgiftslofter er det i de enkelte år imidlertid en forudsætning for at en kommune kan hæve serviceudgifterne eller bruge mere end budgetteret, at andre kommuner sænker udgifterne tilsvarende. KL får her en helt central rolle som den budgetkoordinerende aktør, der gennem udmeldinger, dialog og forhandlinger koordinerer fordelingen af den samlede serviceramme på de enkelte kommuner (Houlberg 2021).

## **Hvad ved vi om budgetlovens konsekvenser for det kommunalpolitiske råderum?**

### ***Kommunernes mulighed for at tilpasse skat og service til de lokale behov og præferencer***

I kølvandet på budgetloven blev de samlede kommunale budgetoverskridelser vendt til store 'budgetunderskridelser'. I praksis er sanktionerne på kommunernes overholdelse af serviceloftet ikke blevet udløst. De lovfæstede sanktions*trusler* har virket. Hvor kommunerne under ét før budgetloven typisk overskred servicebudgetterne (Serritzlew og Blom-Hansen 2021), så har kommunerne efter indførelsen af sanktionsregimet under ét ikke overskredet servicebudgetterne og udgiftsloftet for serviceudgifterne (Finansministeriet 2022). De store 'budgetunderskridelser' i kommunerne i de første år efter sanktionslovgivningen er med tiden blevet mindre, og kommunerne er samlet set kommet tættere på at bruge de budgetterede midler på service (Finansministeriet 2022, Houlberg 2021). De danske erfaringer peger således på, at lovfæstede sanktionsunderstøttede udgiftslofter for de samlede udgifter kan have betydelig effekt.

Udgiftsloftet for kommunernes serviceudgifter gælder alene for kommunerne *under ét*. Omend KL udmelder vejledende servicerammer til de enkelte kommuner, så er der *ikke* et udgiftsloft for den enkelte kommunes serviceudgifter. Da der er en betydelig usikkerhed for de enkelte kommuner i budgetlægningen og i budgetopfølgningen ift.,

hvad de andre kommuner gør, har sanktionslovgivningen imidlertid også betydelige konsekvenser for de kommunaløkonomiske frihedsgrader i de enkelte kommuner (Houlberg 2021). 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. Budgetloven tenderer til at fastfryse niveauet for *de samlede serviceudgifter* i den enkelte kommune, da kommunalpolitikere i en kommune kun har mulighed for at beslutte at øge de samlede serviceudgifter, hvis andre kommuner reducerer deres andel af kommunernes samlede serviceudgifter tilsvarende. Samtidig har skatteniveauet i de enkelte kommuner, som tidligere nævnt, været mere eller mindre fastfrosset i de sidste to årtier. Den enkelte kommunes mulighed for at tilpasse det samlede skat-service niveau til de lokale behov og præferencer – og ændringer heri – er dermed kraftigt beskåret (Houlberg 2021) og den samlede fleksibilitet og tilpasningsevne i det kommunale selvstyre mht. skat-service-niveauer tilsvarende reduceret.

At budgetloven har virket i fht. budgetoverholdelsen for de samlede serviceudgifter udelukker imidlertid ikke, at budgetloven har haft større betydning for det kommunalpolitiske råderum i nogle kommuner eller for nogle kommunalpolitikere end andre. Budgetoverholdelsen blev i de første år efter sanktionsregimet især forbedret i økonomisk velstående kommuner (Foged 2015). Hvor velstående kommuner med større overskud på budgettet før budgetloven typisk havde luft til større budgetoverskridelser end mere økonomisk pressede kommuner, så er dette ikke i samme udstrækning tilfældet efter budgetloven. Budgetloven har samtidig knyttet den økonomiske styring tættere til ændringer i befolkningstallet, sådan at der efter budgetloven i højere grad sker en straks-tilpasning af det samlede udgiftsniveau til et ændret befolkningstal (Houlberg 2017).

### ***Kommunalpolitikernes frihedsgrader til at sætte retning og prioritere på tværs af de kommunale serviceområder***

Efter budgetloven handler udgiftspolitik i den enkelte kommune ikke så meget om at prioritere, hvor *mange* penge der skal bruges, men primært om at prioritere hvordan pengene skal *fordeles* mellem forskellige serviceområder. Mulighederne for at prioritere på tværs af serviceområder ser imidlertid også ud til at være påvirket af

budgetloven. Sanktionsregimet førte i de første tre år efter indførelsen især til forbedret budgetoverholdelse på områder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet samt det specialiserede socialområde (Foged 2015). Sanktionsregimet ramte dermed højt politisk prioriterede udgiftsområder, som kommunalpolitikere som udgangspunkt *ikke* ønsker at spare på (Houlberg mfl. 2016; Pedersen mfl. 2021). Budgetloven ramte i de første år med andre ord især de kommunale udgiftsområder, som de lokale politikere mindst af alt ønsker at nedprioritere.

### ***Den kommunalpolitiske ledelse og styringsfokus***

Forskningen viser, at økonomisk pres efter finanskrisen i slut-nullerne og sanktionsregimet i 2011 har bidraget til at den lokalpolitiske indflydelse i byrådene flyttede i retning af medlemmer af økonomiudvalget (Houlberg mfl. 2018). De centrale styringsansvarlige politikere og embedsmænd har mao. fået større indflydelse efter den økonomiske krise, herunder større indflydelse på styringens indretning og fokus. Budgetloven og dens integrerede lovfæstede sanktioner er en stærk budgetinstitution, der styrker kommunens udgiftsvogtere i form af borgmester og økonomiudvalg på bekostning af udgiftsadvokaterne i skikkelse af de politiske fagudvalg (Foged 2015). Hvor der fx før sanktionslovgivningen var kommunalpolitiske frihedsgrader til at kunne slække på den økonomiske bremse og give flere tillægsbevillinger i nogle år i valgperioden ser dette ikke ud til at være tilfældet efter sanktionslovgivningen (Madsen og Wisén 2019). Omkring halvdelen af kommunalpolitikere oplever samtidigt, at de fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love og cirkulærer m.m. (Petersen mfl. 2021).

Budgetlovens sanktionsunderstøttende etårige udgiftslofter giver kommunerne et stærkt incitament til at overholde deres *budgetter*. En væsentlig sideeffekt af den stærke fokus på budgetoverholdelse kan være at kommunerne har mindre fokus på, om pengene bruges på den mest produktive og effektive måde. Forskningen viser bla., at økonomisk pres efter finanskrisen i slut-nullerne og sanktionsregimet i 2011 førte til kommunerne slankede mål- og resultatstyringen af de decentrale enheder til fordel for udgiftsstyring (Sørensen & Foged 2015). Sanktionerne kan også have reduceret incitamentet til opsparing og investeringer, da flere kommuner har indført buffere i budgettet samt indskrænket decentrale institutioners overførselsadgang, fx ved

begrænsninger på overførslers størrelse, koordineringsmekanismer eller indefrysning af opsparing i enkeltår (Foged 2015; Kjærgaard mfl. 2016). De etårige udgiftslofter øger incitamentet til i de enkelte kommuner at "brænde penge af" sidst på året for at få opbrugt årets budget, mere end at fokusere på de langsigtede resultater for borgerne (Foged 2015; Produktivitetskommissionen 2013).

Det samme incitament til at få opbrugt årets budget gør sig gældende på de enkelte daginstitutioner, folkeskoler, ældreinstitutioner mv. En analyse peger på, at der i de tre første år efter budgetloven blev "brændt" flere penge af på varer og tjenesteydelser på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet sidst på året, end der gjorde før budgetloven (Bæk mfl. 2016). En senere analyse af Finansministeriet finder imidlertid, at der for kommunernes samlede serviceudgifter frem til 2020 ikke er et stigende problem med benzinafbrænding sidst på året efter indførelsen af sanktionslovgivningen, at der er variationer på tværs af kommuner samt at der for de samlede serviceudgifter ikke er sket en ændring i, hvor stor andel af forbruget af varer og tjenesteydelser, der afholdes sidst på året (Finansministeriet 2022: 101-106).

### **Fortsat flere ubesvarede spørgsmål**

Givet de markante ændringer i de økonomiske rammer for kommunerne er der brug for mere viden om, hvilken betydning den statslige økonomiske styring har for både det kommunalpolitiske råderum og det kommunale selvstyre og demokrati i bredere forstand.

For det første har vi begrænset viden om, hvilken betydning budgetlovens sanktionsregime har for de udgiftspolitiske prioriteringer på længere sigt og efter, at kommunerne samlet set er kommet tættere på at opbruge de årlige servicebudgetter. Herunder hvilken betydning budgetloven har haft for, hvordan de senere års demografiske pres og udgiftspres på det specialiserede socialområde har påvirket de udgiftspolitiske prioriteringer.

For det andet mangler vi basal viden om, hvilke frihedsgrader kommunalpolitikkerne oplever i fht. at kunne træffe beslutning om serviceudgifternes størrelse og deres fordeling på forskellige serviceområder. Dette kan tænkes at have afgørende

betydning for ikke alene det kommunale selvstyres livskraft men også for lysten til at være kommunalpolitiker. Vi mangler således også viden om, hvilken betydning de udgiftspolitiske frihedsgrader under budgetloven har for kommunalpolitikernes lyst til at være aktive i kommunalpolitik og mulighederne for at rekruttere nye kommunalpolitikere.

For det tredje mangler vi viden om budgetlovens mere langsigtede betydning for ledelse og styringsfokus i kommunerne. Herunder hvad der styres efter, og hvilke frihedsgrader der politisk og administrativt er til at overføre penge fra år til år. Det er således vigtigt at få afdækket i hvilken udstrækning de folkevalgte kommunalpolitikere har styringsblikket rettet mod at få budgettet til at hænge sammen frem for at have fokus på mål og resultater. Tilsvarende er der et behov for opdateret viden om budgetlovens betydning for de decentrale institutioners adgang til at opspare og overføre midler fra år til år. Endelig vil det være værdifuldt med viden om budgetlovens betydning for kommunernes incitamenter til at styrke deres indtægts- og skattegrundlag og for kommunernes arbejde med sociale investeringer med henblik på opnå bedre økonomi og resultater for borgerne på længere sigt.



## Litteratur

- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bæk, Thomas Astrup, Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*. København: KORA.
- Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. København: Finansministeriet april 2022
- Foged, Søren Kjær (2015). En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi & Politik* 88 (1): 57-75.
- Houlberg, Kurt (2017). Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring-fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt?. *Politica*, 50(1).
- Houlberg, Kurt (2021). Det økonomiske råderum for lokalt politisk lederskab - er kommunerne virkelig så fattige? I Kjær, Ulrik & Andersen, Lotte Bøgh (red.), *Kommunalpolitisk lederskab. Tæt på borgerne i de lokale fællesskaber* (s. 83-101). Hans Reizels Forlag
- Houlberg, Kurt, Olsen, Asmus Leth, & Pedersen, Lene Holm (2016). Spending and cutting are two different worlds: experimental evidence from Danish local councils. *Local Government Studies*, 42(5), 821-841.
- Houlberg, K., Voigt, S. W., & Pedersen, L. H. (2018). How is Political Influence Redistributed in Times of Fiscal Austerity?. *Scandinavian Political Studies*, 41(1), 98-119.
- Kjærgaard, Marie, Bo Panduro, Eli Nørgaard, Kurt Houlberg og Niels Jørgen Mau Pedersen (2017). *Kommunernes økonomistyring 2016*. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis. København: KORA
- Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3*. København, Produktivitetskommissionen.
- Pedersen, R. T., Petersen, N. B. G., Kristensen, I. V., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Madsen, Camilla. F. & Wisén, Christoffer (2019). Kunsten at ramme budgettet – et studie af sanktionslovgivningens betydning for budgetmæssig medgørlighed og politiske budgetcykluser i de danske kommuner. *Økonomi & Politik*, 91(4).

Serritzlew, Søren og Jens Blom-Hansen (2021). Budgetlægning i kommuner og regioner, pp. 174-204 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. 3. udg. København: Hans Reitzel.

Sørensen, Eva Moll & Søren Kjær Foged (2015). Mål- og resultatstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & Politik*, 88(1):46-56

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

## **Dette essays er en del af tema 4 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for det lokale og regionale demokrati i det 21. århundrede?**

Siden den første magtudredning er der sket store ændringer i det lokale demokrati og der opstår i for mange tilfælde uklarhed i den offentlige debat om hvorvidt beslutninger træffes på kommunal, regionalt eller statsligt niveau. Dette tema fokuserer på strukturelle forskydninger og statens styring af kommunerne (eksempelvis i forbindelse med budgetloven), kommunernes implementering af vedtagne politikker, innovation i det lokale demokrati og nye rammer for den lokale velfærd, f.eks. gennem frikommuneforsøg og samarbejdsformer der går på tværs af sektorer og faggrænser. Desuden behandles de afledte konsekvenser for borgernes oplevelse af det lokale demokrati.