

# CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

## **Budgetdisciplin i kommunerne**

En analyse af forklaringerne på kommunernes  
budgetoverskridelser

CEPOS arbejdsrapport nr. 6



# **Budgetdisciplin i kommunerne**

## **En analyse af forklaringerne på kommunernes budgetoverskridelser**

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

CEPOS arbejdspapir nr. 6

November, 2009

## Indhold

Sammenfatning .....	4
1. Budgetdisciplin. Hvad er problemet?.....	6
2. Graden af budgetoverholdelse i kommunerne efter strukturreformen .....	13
4. Test af en forklaringsmodel.....	19
5. En fortolkning .....	23
6. Veje til sikring af budgetdisciplin.....	29



## Sammenfatning

Det er en nærmest fast praksis i kommunesektoren, at kommunerne ikke overholder deres budgetter. Dette mønster er fortsat efter den kommunale strukturreform, hvor kommunerne overskred deres netto driftsbudgetter med 2 milliarder kroner i 2007 og med 3 milliarder kroner i 2008. Der er stor forskel på, hvor meget de enkelte kommuner overskrider deres budgetter. I dette papir opstilles fem hypoteser til forklaring af, hvad det er som ligger bag, når kommuner overskrider deres budget, og hypoteserne afprøves ved hjælp af en statistisk regressionsanalyse.

Det første som falder i øjnene, når resultaterne i analysen betragtes, er, at det er vanskeligt at finde systematiske forklaringer på kommuners budgetoverskridelser. De fleste forsøgte forklaringer virker ikke. Der kan således ikke findes belæg for, at udgiftstunge demografiske og sociale strukturer, politiske magtforhold eller negative udefra kommende stød til den lokale økonomi kan forklare, hvorfor mange kommuner overskrider deres budget. De forklaringer, som bliver statistisk bekræftet, retter sig imod forhold i kommunen anskuet som institution: Kommunens størrelse og grad af professionalisering samt kommunens almindelige dygtighed og økonomiske ansvarlighed.

At det gennemgående ikke er kommuner, som er oppe imod uforudset svære omstændigheder, men kommuner som er mindre professionelle og dygtige, som overskrider deres budgetter, bliver også sandsynliggjort af, at det i høj grad er de kommuner, der har overskredet budgettet i 2007, som også har overskredet budgettet i 2008. Der er et fast mønster i denne henseende.

Kommunernes budgetoverskridelser har gennem årene haft som konsekvens, at statens rammer for kommunernes økonomi er blevet udvidet. For at få styr på dette udgiftspres vedtog Folketinget i juni 2008 med virkning for budgetlægningen i 2009 et sæt af love, som indebærer at kommunerne efter en fast og automatisk regneregulering skal

tilbageføre overskridelser af de aftalte rammer for driftsudgifter og for anlægsudgifter samt overskridelser af skatteloftet til staten i det efterfølgende år. Dette lovkompleks lægger et øget pres på kommunerne for budgetoverholdelse, såfremt tilbageføringsreglerne fremstår som troværdige for kommunerne.

På trods af, at dansk økonomi i 2009 bevæger sig i retning af at være kendetegnet ved et betydeligt offentligt budgetunderskud indgik Regeringen i marts 2009 en aftale med Kommunernes Landsforening, hvorefter tilbageføringen af kommunernes på det tidspunkt opgjorte overskridelse af rammen for driftsudgifter i 2008 blev annulleret. Dette svækker stærkt den automatiske tilbageføringsregels troværdighed. Resultaterne i dette papirs analyse peger ydermere i retning af, at det ikke var velbegrundet at annullere eller alternativt bare reducere tilbageføringen i og med, at overskridelserne i hovedsagen ikke havde sammenhæng med noget særligt ydre pres på de overskridende kommuners økonomi.

Papiret afsluttes med en diskussion af, hvorledes det kan sikres, at kommunerne overholder deres budgetter. Ud over at understrege vigtigheden af, at den automatiske tilbageføringsregel ubetinget fastholdes, peges på, at betingelserne for at sætte kommuner under statslig administration bør udformes, så også kommuner der belaster samfundsøkonomien og de øvrige kommuner ekstraordinært ud over det aftalte, sættes under statslig administration.

## 1. Budgetdisciplin. Hvad er problemet?

Det er en historisk kendsgerning, at de danske kommuner gennemgående overskrider den økonomiske ramme, som er givet ved deres budgetter. Efter gennemførelsen af den kommunale strukturreform i 2007 har dette også gjort sig gældende.

Overskridelse af budgettet udgør et problem i flere henseender:

I forhold til den lokale befolkning i kommunen er det kommunale budget udtryk for en afvejning af, hvorledes de tilstedeværende ressourcer skal anvendes. Denne afvejning er foregået i en omstændelig proces med udgangspunkt i det lokale demokrati, og hvor der foregår et omfattende forberedelsesarbejde og hvor der gennemføres borgerinddragelse på forskellig vis undervejs. Budgettet må tages som den bedst mulige afvejning på de givne præmisser. En afvigelse fra den foretagne afvejning udgør derfor også en afvigelse fra den fordeling af ressourcerne, som må antages at give borgerne den størst mulige nytte, med mindre der udtrykkeligt indtræffer uforudsete omstændigheder undervejs, som kan begrunde, at borgerne da ville ønske en justeret fordeling af anvendelsen af ressourcer.

I forhold til den samlede samfundsøkonomi udgør kommunernes budgetter et bidrag til den samlede afvejning af, hvorledes hele økonomiens ressourcer skal anvendes. Her er det særligt af betydning, at kommunernes beslutninger vedrørende anvendelse af ressourcer har nogle økonomiske konsekvenser, som rækker ud over de enkelte kommunegrænser, jfr. Christoffersen og Larsen (2009). Når kommuner øger deres budget, har det en ekspansiv effekt på samfundsøkonomien også selv om kommunen finansierer budgetekspansionen fuldt ved egen skatteudskrivning. Det beror ikke mindst på, at den skattefinansierede kommunale budgetekspansion indebærer en begrænsning af borgernes rådighedsbeløb, som dels anvendes til privat

forbrug men som også anvendes til privat opsparing. Samlet set flyttes penge altså fra privat opsparing til kommunalt forbrug. Hvis samfundsøkonomien skal holdes neutral, når kommuner gennemfører balancerede budgetudvidelser, må staten følgelig øge den statslige skatteopkrævning. Netop fordi kommunerne ikke tager de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af deres egne udgiftsbeslutninger er det påkrævet, at staten gennemfører en økonomisk styring af kommunerne. Det sker ved de årlige aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om vilkårene for kommunernes økonomi. Her fastlægges samlede rammer for såvel kommunernes driftsudgifter som anlægsudgifter, og tillige aftales en ramme for kommunernes skatteudskrivning. Kommunernes overholdelse af de aftalte rammer er afgørende for, at regeringens finanspolitiske målsætning kan fastholdes.

Umiddelbart indebærer aftalestyringen af kommunerne, at kommunale budgetoverskridelser ikke er så interessante i forhold til den samfundsøkonomiske balanceproblematik. Hvis en kommune ikke kan overholde budgettet, så afviger kommunen fra hvad den har stillet borgerne i udsigt, men i forhold til samfundsøkonomien så er virkningen neutral så længe kommunens budgetoverskridelse modsvares af andre kommuners overskud inden for den samlede ramme aftalt mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening. Er der ikke plads inden for den aftalte ramme for kommunesektoren, så tvinges kommunen til hurtig genopretning. Kommunesektoren under ét udnytter gennemgående de aftalte økonomiske rammer fuldt ud, så der er oftest ikke plads til overskridelser. Kommunen må derfor rette op igen, såfremt den ikke kommer til at bidrage til, at kommunesektoren under ét sprænger den indgåede aftale.

I realiteten forholder det sig anderledes. Når kommunerne ikke bærer de fulde samfundsøkonomiske omkostninger ved deres udgiftsbeslutninger og altså oplever en "for lav pris" i forhold til at købe sig til flere aktiviteter, så vil kommunerne nærliggende være tilskyndede til at holde et højere udgiftsniveau end optimalt set ud fra det samlede samfunds synsvinkel. Det udgiftspres, som derfor består som en indbygget egenskab i det danske kommunesystem, er af strukturel karakter, og en historisk analyse af kommunernes budgetoverholdelse forud for strukturreformen i 2007 viser, at budgetoverskridelse og overskridelse af indgåede aftaler om kommuneøkonomi stort set har været en permanent tilstand. Det er ensbetydende med, at selv om kommunerne faktisk mindst udnytter de indgåede økonomiaftaler med regeringen fuldt ud, så gælder der ikke i praksis en mekanisme, hvor kommunerne på i det mindste lidt længere sigt er tvunget til at indhente budgetoverskridelser ved efterfølgende udgiftsreduktioner. Når kommunernes budgetoverskridelse i et år efterfølgende er gjort op, inddrages budgetoverskridelsen derimod i det efterfølgende års forhandlinger med regeringen om kommuneøkonomien for det følgende år, således at kommunale budgetoverskridelser i et år leder til øgning af kommunernes udgiftsramme to år efter året med overskridelse.

Denne politisk økonomiske proces, hvor nogle kommuners overskridelser efterfølgende leder til, at kommunesektoren får flere penge, vil i princippet på langt sigt få som konsekvens, at der udvikler sig økonomisk strukturelle skævheder i kommunesystemet. De kommuner, som særligt overskrider deres rammer, vil nok få flere penge fra staten, men de skal dele de kompenserende flere penge fra staten med de kommuner, som ikke overskrider. På kort og mellemlangt sigt har kommunerne som overskrider imidlertid muligheder for at udskyde spændingerne. Det kan lade sig gøre eksempelvis ved at sælge aktiver, ved sale-and-lease-back

arrangementer etc. Der er tilsyneladende i praksis ganske betydelige muligheder for, at nogle kommuner over længere tid kan udvikle en stærk økonomi, mens andre kommuner kan fastholde en svag økonomi uden at blive tvunget til at ændre kurs.

Dette systematiske mønster ser også ud til at gøre sig gældende efter strukturreformens gennemførelse. Kommunerne overskred således deres netto driftsbudgetter for 2007 med 2,1 milliarder kroner og med store forskelle mellem kommunerne på overskridelsernes omfang. Denne overskridelse blev af Kommunernes Landsforening anmeldt som et krav i foråret 2008 til forhandlingerne med regeringen om økonomiaftalen for 2009. Og i den aftale, som blev indgået, imødekom regeringen da også kommunesidens krav og fremskrev budgetrammen for 2009 ud fra kommunernes faktiske og altså rammeoverskredne udgifter i 2008 frem for at anvende kommunernes aftalte ramme for 2008 som udgangspunkt for rammefremskrivningen. (Finansministeriet, 2008). På grundlag af denne erfaring med styringen af kommunernes økonomi ovenpå strukturreformen fandt Folketinget det samtidig nødvendigt at indføre mekanismer, som for fremtiden skal tvinge kommunerne under ét til budgetoverholdelse. Folketinget vedtog således i juni 2008 lovene L172, L173 og L174, som for henholdsvis udgiftsrammer for driftsudgifter, udgiftsrammer for anlægsudgifter samt for skattestop fastsætter, at rammeoverskridelser fremover skal føre til efterfølgende modregninger efter en fast og i lovgivningen specificeret regel, således at modregningerne i sidste ende neutraliserer rammeoverskridelsen. Det er for størstedelens vedkommende de kommuner, som står for rammeoverskridelser, der også bliver modregnet, men en del af modregningen skal dog foregå i forhold til kommunesektoren under ét.

Folketingets indførelse af en automatisk tilbageføringsmekanisme blev allerede sat på prøve, da kommunernes regnskaber for 2008 blev gjort op i foråret 2009. Her viste det sig, at kommunerne fortsat overskred deres budgetter og under ét overskred den aftalte ramme for (netto) driftsudgifter med 3,1 milliarder kroner. Den del af kommunernes driftsbudget, som økonomiaftalen mellem regeringen og KL direkte retter sig imod, serviceudgifterne, blev på dette tidspunkt ud fra foreløbige regnkabstal vurderet til at være overskredet med 500 millioner kroner, når der korrigeres for ændringer i aftaleforudsætningerne efter aftalens indgåelse forud for budgetåret.

Overskridelsen blev taget op i en forhandling mellem regeringen og Kommunernes Landsforening i marts 2009, hvor også spørgsmålet om øgning af kommunernes anlægsvirksomhed i lyset af finanskrisen og den samfundsøkonomiske afmatning blev forhandlet. Her blev det aftalt, at regeringen ville dispensere for den ellers netop indførte tilbageføringsmekanisme, således at mekanismen end ikke i et enkelt år kom til at fungere som tiltænkt.

Regeringens accept af kommunal udgiftseksponering ud over det, som forudgående har været aftalt, kom også i juni 2009 til udtryk ved, at det i aftalen mellem regeringen og KL indgik, at et mindre antal kommuner i 2010 kan foretage en justering af den kommunale indkomstskat inden for en samlet ramme på 400 mio. kr. og således at muligheden for skatteforhøjelser skal målrettes de 10-15 kommuner, der i en særlig vanskelig situation vurderes at have behov for en skatteforhøjelse.

Indenrigs- og Socialministeriet har efterfølgende udmeldt til kommunerne, at der ved vurderingen af kommunernes ansøgninger om

ekstra skatteøgninger vil blive lagt vægt på, om kommunen er i en særlig vanskelig situation. Grundlaget for vurderingen og dermed fordelingen af rammen blev fastlagt til at være følgende kriterier:

- Driftsmæssig ubalance
- Udgiftspres fra demografiske forskydninger
- Udgiftspres på overførselsområdet
- Finansiell sårbarhed og likviditet
- Lavt investeringsniveau over flere år

Hermed blev det forudsat, at det i særlig grad var kommuner, som ikke forud havde formået at skabe balance og stabilitet i økonomien, der skulle tilgodeses.

Lovpakken fra 2008 om tilbageføring ved kommunale rammeoverskridelser blev i princippet fastholdt. Det indebærer, at ”hvis den samlede skatteforhøjelse for kommunerne under ét overstiger den aftalte ramme på 500 mio. kr., vil der i medfør af gældende lov ske en modgående regulering af bloktilskuddet for 2010 svarende til overskridelsen. Kommuner, der vedtager en skattestigning i overensstemmelse med en tildelt andel af rammen til skatteforhøjelser, vil blive friholdt for en eventuel individuel modregning i bloktilskuddet for 2010 ved et samlet brud på skatteaftalen. Kommuner, der vedtager en skattestigning, der overstiger en eventuelt tildelt andel af rammen eller et eventuelt frit lejde, vil være omfattet af en eventuel individuel modregning.” (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009).

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi i 2010 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening fra juni 2009, at regeringen som afbalancering af den ekstra kommunale skatteforhøjelse på 500 millioner kroner i 2010 vil reducere statsskattens bundskat med

tilsvarende 500 millioner kroner. Herved kan argumenteres for, at regeringens skattestop overholdes. Det fremgår imidlertid ikke, at denne statslige skattereduktion også afbalanceres af reducerede statslige udgifter. Alt andet lige indebærer den ekstra kommunale skatteøgning hermed, at staten på kort sigt pådrager sig et øget budgetunderskud. På langt sigt må dette øgede budgetunderskud finansieres ved statslig skatteforhøjelse eller ved statslig budgetreduktion.

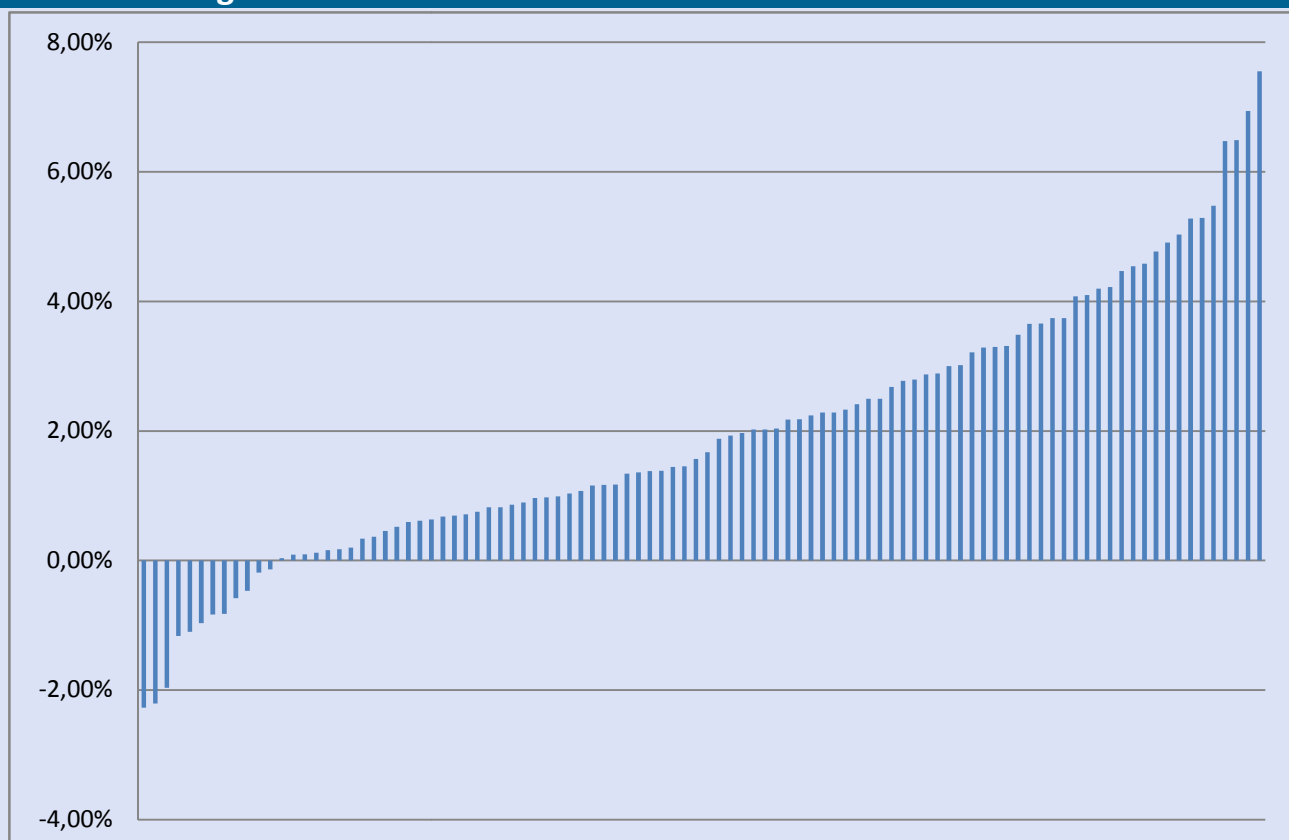
Nok er kommunernes manglende budgetoverholdelse et strukturelt forhold, som er givet ved et reelt stærkt incitament for kommunesektoren til rammeoverskridelse og derved til opnåelse af efterfølgende statslig tilgivelse. På den anden side er den manglende budgetoverholdelse i sagens natur ikke fra kommunesektorens side begrundet med dette politisk-økonomiske argument. Kommunerne kan ikke tillade sig at melde ud, at de overskrider budgetterne fordi de af erfaring ved, at de altid slipper af sted med det. Derimod fremkommer løbende argumenter om stærkt pres på kommunerne. De ovenfor beskrevne kriterier for, hvilke kommuner som kan gives ekstraordinær tilladelse til skatteforhøjelse i 2010, er et eksempel på, hvorledes sådan en argumentation om pres på kommunerne kan udformes.

Dette papir undersøger, hvorvidt kommunale budgetoverskridelser konkret kan sammenknyttes med pres på de kommuner, som overskrider deres budget. Det er bemærkelsesværdigt, at der blandt de 98 kommuner er meget stor forskel på, i hvilken grad budgetterne holdes. Papiret undersøger, hvorledes disse forskelle kan forklares.

## 2. Graden af budgetoverholdelse i kommunerne efter strukturreformen

I 2007 overskred kommunerne deres driftsbudgetter med 2,1 milliarder kroner eller med 0,91 pct. I 2008 var overskridelsen på 3,1 milliarder kroner svarende til 1,26 pct. Der er stor forskel på kommunernes budgetoverskridelser. Figur 1 viser budgetoverskridelserne på kommunernes budgetter for netto driftsudgifter for 2008. Ud af landets 98 kommuner var det i dette år 86 kommuner, som ikke overholdt deres eget budget. De resterende 12 kommuner overholdt deres budget, og et par af disse kommuner opnåede endda et regnskabsmæssigt overskud i størrelsesordenen 2 pct. Der er i bilagstabel 1 vist tal for hver enkelt kommunes budgetoverholdelse i såvel 2007 som 2008 målt på netto driftsudgifterne.

**Figur 1: Kommunernes procentvise overskridelse af de budgetterede nettodriftsudgifter 2008**



Kilde: [www.nogletal.dk](http://www.nogletal.dk) og [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) (budk1)

I figur 1 præsenteres nettodriftsudgifterne, da det er de samlede nettodriftsudgifter, der udgør rammen for serviceniveauet i kommunen. I de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening er det dog de såkaldte serviceudgifter, der indgås aftale om. Serviceudgifterne udgør i regnskabet for 2008 ca. 84 pct. af de samlede nettodriftsudgifter. Argumentet for først og fremmest at fokusere på serviceudgifterne i aftalesammenhæng er formentlig, at kommunerne ikke alene har indflydelse på udgiftsniveauet for de resterende 16 pct. af nettodriftsudgifterne.

Indenrigs- og Socialministeriet anvender tilsvarende opgørelsen af serviceudgifterne ved vurderingen af, hvorvidt der er sket en budgetoverskridelse, som skal resultere i en modregning i bloktilskuddet i det efterfølgende år. Det nærmere grundlag for denne beregning i forhold til regnskabsåret 2008 er præsenteret i bekendtgørelse nr. 948 af 23. september 2008<sup>1</sup>.

Hvis man anvender den definition af serviceudgifterne der anvendes i bekendtgørelsen, har kommunerne overskredet deres budgetter med ca. 2,6 mia. kr., men i henhold til bekendtgørelsen skal de budgetterede serviceudgifter for 2008 korrigeres for uforudsete ændringer i pris- og lønudviklingen<sup>2</sup>, og for opgaveændringer i medfør af DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip) mv., og tillige skal der gennemføres en korrektion for udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. I henhold til bekendtgørelsen skal budgetterne opskrives med ca. 3 mia. kr. inden det beregnes, hvorvidt der har været en budgetoverskridelse i kommunerne. De økonomiske rammer for det kommende års kommuneøkonomi, som fastlægges med aftalerne mellem regering og KL, danner altså langt fra en definitiv afgrænsning af kommunesektorens økonomi, men der foregår efterfølgende en løbende glidning. Efter den beskrevne korrektion af budgetterne for serviceudgifterne ændres årets resultat for 2008 altså fra

---

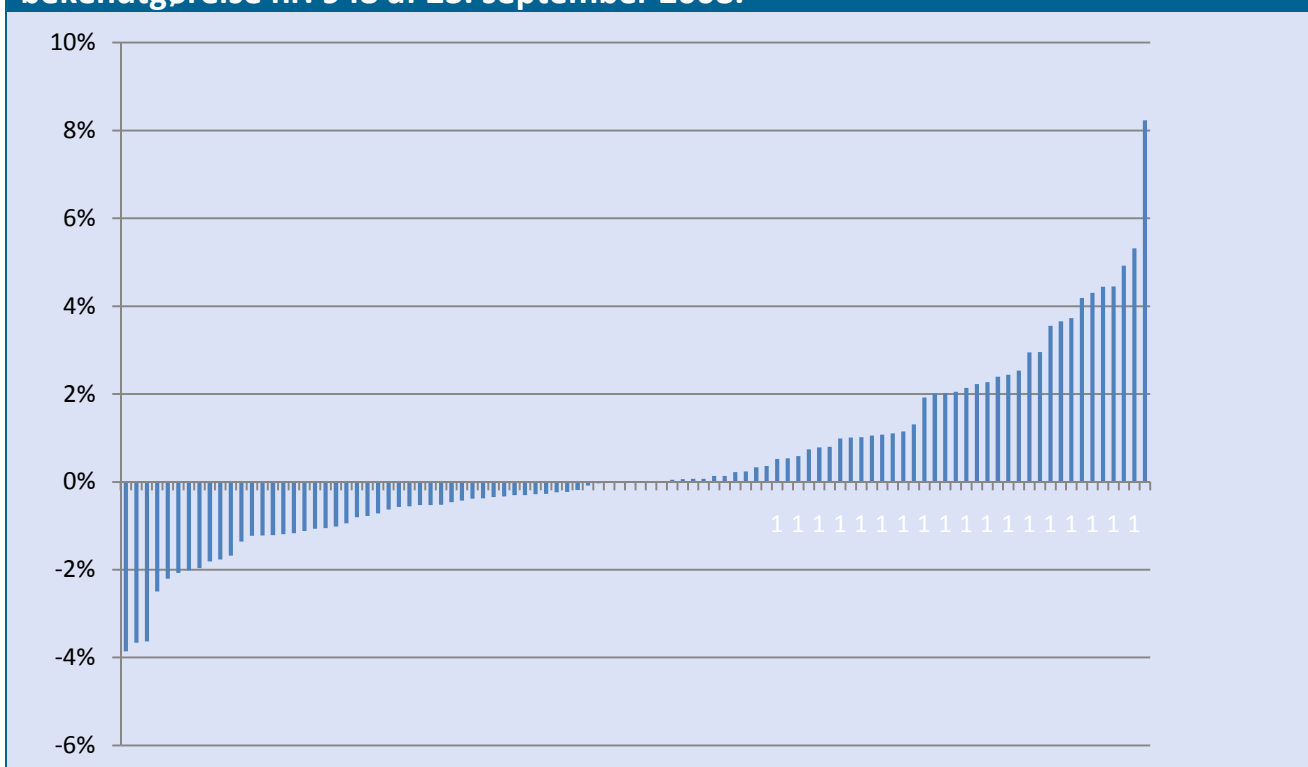
<sup>1</sup> Det skal for god ordens skyld nævnes, at der i den nævnte bekendtgørelse anvendes en lidt anden definition af serviceudgifterne end den der fremgår af KL's budgetvejledning og ligeledes anvendes af Danmarks Statistik.

<sup>2</sup> Korrektion for en højere pris- og lønudvikling end forudsat ved fastlæggelsen af de kommunale budgetter.

en samlet budgetoverskridelse på 2,6 mia. kr. til et overskud på ca. 400 mio. kr. for kommunerne samlet set. Den budgetoverskridelse for de korrigerede serviceudgifter, som blev antaget og eftergivet ved forhandlingerne mellem regeringen og KL i marts 2009 på grundlag af foreløbige tal, viste sig således ved opgørelsen af de endelige regnskabstal at forsvinde.

Når man fordeler den beskrevne korrektion på 3 mia. kr. ud på kommunerne i henhold til principperne i bekendtgørelsen<sup>3</sup>, er der fortsat et stort antal kommuner, der overskrider deres budgetter. Det ses således af figur 2, at 49 af de 98 kommuner overskrider det korrigerede budget. I bilagstabel 2 er beregnet de enkelte kommuners budgetoverholdelse i 2008 målt på de korrigerede serviceudgifter.

**Figur 2: Kommunernes procentvise overskridelse af de budgetterede serviceudgifter 2008 – korrigeret i henhold til Indenrigs- og Socialministeriets bekendtgørelse nr. 948 af 23. september 2008.**



<sup>3</sup> Fordelingen af korrektionen på kommuner er præcist angivet i bekendtgørelsens bilag 1

Det fremgår af figur 1 og 2, at uanset hvilken opgørelsesmetode der anvendes, så er der meget betydeligt spænd i kommunernes budgetoverskridelser. Formålet med dette papir er først og fremmest at søge forklaringer på de store forskelle i kommunernes budgetdisciplin. Vi har på den baggrund valgt at gennemføre de følgende analyser for både nettodriftsudgifterne (figur 1) og de korrigerede serviceudgifter (figur 2).

### **3. Mulige forklaringer på at budgetterne skrider**

Der kan tænkes flere hypoteser om forklaring af, hvorfor en kommune overskrider budgettet. I figur 3 er opstillet fem hypoteser, og der er til hver hypotese knyttet en eller flere forklarende variable, som vi vil søge at forklare kommunernes budgetoverskridelser med. Disse variable er tænkt som et net, der skal fange de sammenhænge, som faktisk gør sig gældende. De forskellige forklaringer kan derfor i princippet være indbyrdes sammenhængende, hvad der specielt kan udgøre et analytisk problem, såfremt det viser sig, at en hel række af forklarende variable har en statistisk forklaringskraft. Problemstillingen vil blive behandlet nedenfor.

I overensstemmelse med den dominerende retorik i den økonomisk politiske debat vil en hypotese være, at de kommuner, som i særlig grad udviser manglende evne til at overholde budgettet, også er kendetegnet ved *udgiftstunge strukturer*, der kan forbindes med særligt udgiftspres. Enkelt udtrykt er tankegangen her, at de kommunale udgiftsbehovskriterier nok måler forskelle i de demografiske og socioøkonomiske strukturers udgiftstyngde, men at disse kriterier alligevel ikke samler fuldt op, således at kommuner med

særligt udgiftstunge strukturer kommer under et særligt pres på trods af, at de modtager særligt høje bloktilskud.

En anden hypotese kan være, at der gælder *politiske forklaringer*, og at forskelle mellem kommunerne i grad af budgetoverholdelse er udtryk for forskelle i valgt politik. Såfremt denne hypotese har gyldighed må man forvente, at kommuner som er kendetegnet ved bestemte politiske strukturer også gennemgående vil være kendetegnet ved et bestemt udfald i henseende til grad af budgetoverholdelse.

En tredje hypotese kan være, at kommuner måske har de bedste intentioner, men at de kan blive slået ud af kurs fordi de bliver ramt af udefra kommende rystelser i form af *negative stød til den lokale økonomi*. Her kan nærliggende være tale om, at dominerende virksomheder reducerer deres aktivitet og afskediger medarbejdere således at arbejdsløsheden øges med øgede udgiftstræk og reducerede skattebetalinger som konsekvens.

En fjerde hypotese er, at der er forskel på, hvor effektivt kommunerne fungerer. Forskelle i kommuners effektivitet kan nærliggende have to forskellige forklaringer. Den ene forklaring drejer sig om, at kommuner i kraft af deres forvaltningsmæssige strukturer kan være forskelligt udrustet til at løse opgaverne. Her gælder, at store kommuner i deres forvaltning har mulighed for at være mere professionaliserede end mindre kommuner. *Skala og professionalisering* kan da forklare kommuners grad af budgetoverholdelse.

Den femte og sidste hypotese er, at der kan være forskel i dygtighed i henseende til at holde styr på økonomien, således at udygtige kommuner i særlig grad overskrider deres budgetter. Her bliver *soliditeten i kommunens økonomi* udtrykt ved kommunens likviditet, udskrivningsprocent og evne til at holde et højt serviceniveau altså ikke forklarede omstændigheder men derimod faktorer, som selv forklarer at kommunen ikke kan overholde dens egne udgiftsbeslutninger.

**Figur 3. Oversigt over hypoteserne om faktorer bag kommunernes budgetoverskridelser og variablene som bruges til at analysere budgetoverskridelserne**

<b>Hypoteser og variable</b>	<b>Variabelforklaring</b>
<b>Den forklarede variabel: budgetoverskridelsen</b>	Forskellen mellem budgetterede netto driftsudgifter og faktiske driftsudgifter i 2008 eller mellem beregnede budgetterede korrigerede serviceudgifter og faktiske udgifter opgjort i procent. Et positivt tal betyder at budgettet er overskredet.
<b>Hypotese 1: Udgiftstunge strukturer</b>	
H:1.1: Socioøkonomisk indeks	<b>Kommunale nøgletal</b>
H:1.2: Beskatningsgrundlag pr. indbygger	<b>Kommunale nøgletal</b>
<b>Hypotese 2: Politiske forklaringer</b>	
H:2.1: Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Dummy for om borgmesteren repræsenterer Venstre eller De Konservative.
H:2.2: Kommunalbestyrelsens fragmentering	Herfindahl indeks for politisk fragmentering.
H:2.3: Velfærdskoalitionen	Andelen af over 18-årige der er offentligt ansat eller modtager af indkomsterstattende overførselsindkomst.
<b>Hypotese 3: Negative stød til den lokale økonomi</b>	
H:3.1: Ændring i arbejdsløshedsprocent	<b>Ledighedsprocent ultimo 2007 og 2008.</b>
<b>Hypotese 4: Skala og professionalisering</b>	
H:4.1: Indbyggertal	Logaritmen til befolkningsantallet i kommunen
<b>Hypotese 5: Soliditeten i den kommunale økonomi</b>	

H:5.1: Likviditet	Kommunale nøgletal
H:5.2: Udskrivningsprocent	Udskrivningsprocenten kommunen i 2008.
H:5.3: Serviceniveau	Det budgetterede forhold mellem udgifter og udgiftsbehov for 2008. Kommunale nøgletal

#### 4. Test af en forklaringsmodel

Forklaringsevnen i modellen i figur 3 bliver efterprøvet ved hjælp af probit regressionsanalyser, som efterprøver, hvorledes de forklarende variable påvirker sandsynligheden for, at en kommune kommer ud med budgetunderskud. Resultaterne er vist i tabel 1 og 2. Der gennemføres regressionsanalyser på budgetoverholdelsen målt såvel på netto driftsudgifter (tabel 1) som på korrigerede serviceudgifter (tabel 2). I analysen er ø-kommunerne udeladt. Begrundelsen er, at disse kommuner falder uden for de kriterier for funktionsduelige kommuner, som blev opstillet af den kommunale strukturkommission, og at disse kommuner har deres økonomi i særlig grad betinget af særlige økonomiske ordninger med staten.

Regressionsanalyserne er først gennemført med alle modellens forklarende variable som fungerende. Det viser sig, at kun enkelte af de prøvede variable har en statistisk signifikant forklaringsevne. Der gennemføres en stepvis reduktion af den fulde model, således at de mindst signifikante variable udelukkes en for en. Efter gennemførelsen af denne reduktionsproces viser det sig, at alene to af de anvendte hypoteser kan bidrage med statistisk signifikante forklaringsbidrag. De således reducerede og statistisk signifikante fundne modeller er vist i den anden søjle i tabellerne.

**Tabel 1: Regression: Forklaring af kommunernes budgetoverskridelser målt på netto driftsudgifter 2008**

Variabel	Fuld model	Reduceret model
<b>Udgiftstunge strukturer</b>		
H: 1.1 Udgiftsbehov per indb. 2008	-0,000062	
T	-0,80	
P	0,426	
H: 1.2 Beskatningsgrundlag pr indb. 2008	-0,000007	
T	-0,56	
P	0,579	
<b>Politiske forklaringer</b>		
H: 2.1 Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-0,235481	
T	-0,84	
P	0,401	
H: 2.2 Kommunalbestyrelsens fragmentering.	-1,650127	
T	-0,52	
P	0,602	
H: 2.3 Velfærdskoalition	6,879693	
T	1,10	
P	0,275	
<b>Negative stød til den lokale økonomi</b>		
H: 3.1 Ændring i ledighed 2008	1,592026	
T	1,26	
P	0,211	
<b>Skala og professionalisering</b>		
H: 4.1 Indbyggertal	-0,931687	-0,698116
T	-2,64	-2,16
P	0,010	0,034
<b>Soliditeten i den kommunale økonomi</b>		
H: 5.1 Likviditet.	-0,000201	-0,000258
T	-2,54	-3,63
P	0,013	0,000
H: 5.2 Udskrivningsprocent 2008	0,137984	
T	0,39	
P	0,694	
H: 5.3 Budgetteret serviceniveau 2008	-6,086338	
T	-1,15	
P	0,253	

Konstant	9,449957	5,250851
T	0,98	4,29
P	0,328	0,000
Justeret R <sup>2</sup>	0,1984	0,1861
Prob > F	0,0012	0,0000

I begge regressioner findes bekræftelse af hypoteserne om skala og professionalisering og om soliditeten i kommunens økonomi. Hvad angår hypotesen om soliditeten i kommunens økonomi så viser variablerne H: 5.1 og H: 5.2 sig at være stærkt indbyrdes korrelerede i begge regressioner, jfr. korrelationsmatricerne i tabel 3 og 4. I regressionen på netto driftsudgifter bliver likviditet den dominerende variabel, hvor det i regressionen på korrigerede serviceudgifter er udskrivningsprocenten, der dominerer over likviditet.

**Tabel 2: Regression: Forklaring af kommunernes budgetoverskridelser målt på serviceudgifter 2008 korrigeret i henhold til Indenrigs- og Socialministeriets bekendtgørelse nr. 948 af 23. september 2008**

Variabel	Fuld model	Reduceret model
<b>Udgiftstunge strukturer</b>		
H: 1.1 socioøkonomisk indeks	-0,356	
T	-0,39	
P	0,701	
H: 1.2 Beskatningsgrundlag pr. indb. 2008	0,0000013	
T	0,11	
P	0,912	
<b>Politiske forklaringer</b>		
H: 2.1 Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-0,320	
T	-0,83	
P	0,409	
H: 2.2 Kommunalbestyrelsens fragmentering	0,533	
T	0,18	
P	0,858	

H: 2.3 Velfærdskoalitionen	2,776	
T	0,47	
P	0,639	
<b>Negative stød til den lokale økonomi</b>		
H: 3.1 Ændring i ledighed 2008	-1,222	
T	-0,83	
P	0,409	
<b>Skala og professionalisering</b>		
H: 4.1 Indbyggertal	-0,942	-0,839
T	-2,89	-2,88
P	0,005	0,005
<b>Soliditeten i den kommunale økonomi</b>		
H: 5.1 Likviditet	-0,000067	
T	-0,91	
P	0,366	
H: 5.2 Udskrivningsprocent 2008	0,569	0,626
T	1,74	3,06
P	0,086	0,003
H: 5.3 Budgetteret serviceniveau 2008	-7,355	
T	-1,48	
P	0,144	
Konstant	-4,112	-1,209
T	-0,49	-2,21
P	0,629	0,029
Justeret R <sup>2</sup>	0,1645	0,1784
Prob > F	0,0045	0,0000

For fuldstændighedens skyld har vi også gennemført vores analyse på et tredje mål for kommunernes budgetresultat, nemlig for netto driftsudgifterne korrigeret på samme måde som serviceudgifterne er korrigeret i tabel 2, dvs. at vi for de enkelte kommuner har korrigeret de budgetterede nettodriftsudgifter for ændringer i pris- og lønudviklingen med samme procentsats, som anvendes i bekendtgørelse nr. 948 af 23. september 2008. Herefter har vi for de enkelte kommuner endvidere korrigeret de budgetterede nettodriftsudgifter med de beløb for DUT-korrektionen og korrektionen for udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, der ligeledes fremgår af bekendtgørelsen. Vi har beregnet

budgetoverskridelserne for de enkelte kommuner i forhold til de korrigerede nettodriftsudgifter. Vi har endelig foretaget regressionsanalyser med henblik på at forklare forskelle mellem kommunerne i budgetoverskridelserne for de korrigerede nettodriftsudgifter (svarende til regressionsanalyserne for de ukorrigerede nettodriftsudgifter og de korrigerede serviceudgifter). Resultaterne i denne analyse afviger ikke fra resultaterne i de to andre analyser. Det bliver således kun befolkningstallet og likvide aktiver, der bliver signifikante forklarende variable i den reducerede regressionsmodel.

## **5. En fortolkning**

Det første, som falder i øjnene, når resultaterne fra de gennemførte regressioner i tabel 1 og 2 betragtes er, at det er vanskeligt at finde systematiske forklaringer på kommunernes budgetoverskridelser. De fleste forsøgte forklaringer virker ikke.

På den anden side ses også, at der rent faktisk fremkommer nogle forklaringer, som er kendetegnet ved en meget høj grad af statistisk signifikans. De to fungerende forklaringer er soliditeten i kommunens økonomi udtrykt ved H:5.1, likviditet, eller ved H:5.2, udskrivningsprocent samt skala og professionalisering udtrykt ved H:4.1, indbyggertal.

Herved peger analysen i retning af, at det er vanskeligt eller slet ikke kan findes belæg for, at udgiftstunge strukturer, politiske mønstre eller negative stød til den lokale økonomi kan forklare, hvorfor mange kommuner overskrider deres budget.

Dette udfald danner alt i alt et mønster. De forklaringer, som bliver statistisk bekræftede, retter sig imod forhold i kommunen anskuet som institution: Kommunens størrelse og grad af professionalisering samt kommunens dygtighed. De forklaringer, som bliver statistisk forkastede, retter sig mod forhold i det omgivne samfund. Dets sociale strukturer og velstand, dets politiske sammensætning, dets økonomiske robusthed. Enkelt formuleret er det billede, som tegner sig, at det gennemgående ikke er de kommuner, som er oppe imod svære omstændigheder, der overskrider deres budget, men derimod de kommuner, som er mindre professionelle og som er mindre dygtige.

I den statistiske test af den opstillede model indgår en lang række mulige forklarende variable, hvoraf altså kun to i begge regressioner viser sig at give statistisk signifikante forklaringer. Der består imidlertid for nogle variables vedkommende en betydende grad af samvariation. Det gældende mønster af samvariation er belyst i tabel 3 og 4. Det gælder for korrelationsmålene i korrelationsmatricerne, at værdier større end omkring 0,2 er ensbetydende med en høj grad af korrelation.

Her skal særligt gøres opmærksom på, at den statistisk signifikante variabel, H:5.1, likviditet udviser en betydende samvariation med specielt variabelen H:5.2, udskrivningsprocent. Kommuner med en dårlig likviditet og med en høj udskrivningsprocent er altså særlig tilbøjelige til at overskride deres budget. Når ét kriterium for dårlig økonomisk ledelse, ringe likviditet, har forklaringskraft, så ses at et andet kriterium for dårlig økonomisk ledelse, høj udskrivningsprocent, er tæt knyttet til den i første omgang fungerende forklaring. Og vice versa.

**Tabel 3: Korrelationen mellem variablerne i regressionen i tabel 1**

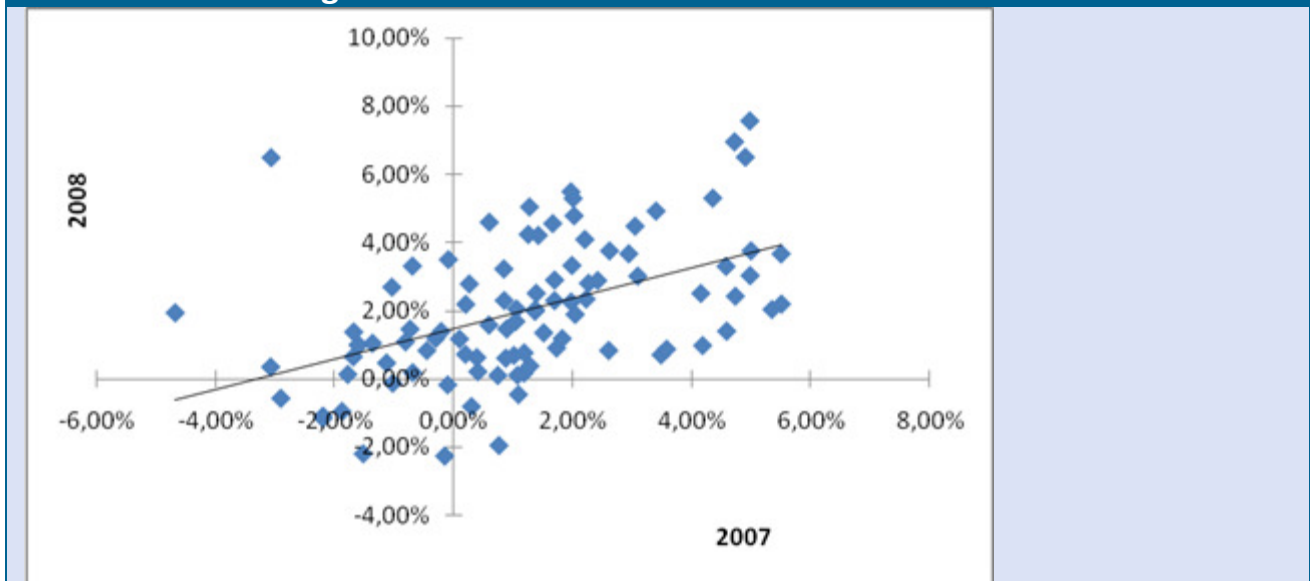
	Budget- overskri- delse i %	Budget- teret service- niveau 2008	Ænd- ring i ledig- hed 2008	Udgifts- behov per indb. 2008	Likvi- ditet per indb. 2008	Beskat- nings- grund- lag per indb. 2008	Udskriv- nings- procent 2008	Kommu- nalbe- styrel- sens fragmen- tering	Vel- færds- koali- tion	Borg- mester- ens po- litiske tilhørs- forhold	Ind- byg- ger- tal
Budgetover- skridelse i %	1										
budgetteret serviceniveau i 2008	-0,128	1									
Ændring i ledighed 2008	0,113	-0,039	1								
Udgiftsbehov per indb. 2008	0,024	-0,209	-0,223	1							
Likviditet per indb. 2008	-0,403	0,027	0,068	0,015	1						
Beskatnings- grundlag per indb. 2008	-0,212	0,519	-0,051	-0,393	0,143	1					
Udskrivnings- procent 2008	0,303	0,075	0,063	0,201	-0,399	-0,544	1				
Kommunalbesty- relsens fragmentering	-0,016	-0,124	0,072	0,047	0,061	-0,077	-0,037	1			
Velfærds-koalition	0,128	-0,030	-0,081	0,509	-0,099	-0,196	0,291	-0,110	1		
Borgmesterens politiske tilhørs- forhold	-0,075	-0,014	0,260	-0,331	0,128	0,163	-0,160	0,065	-0,247	1	
logbefolkning	-0,296	-0,178	-0,022	0,046	0,251	-0,103	-0,204	-0,156	0,109	-0,138	1

**Tabel 4: Korrelationen mellem variablerne i regressionen i tabel 2**

	Budget- overskrid- else i %	Socioøko- nomisk indeks	Beskat- nings- grund- lag per indb. 2008	Borg- mester- ens po- litiske tilhørs- forhold	Kommu- nalbe- styre- sens fragmen- tering	Vel- færds -koali- tion	Ænd- ring i ledig- hed 2008	Indbyg- gertal	Likvi- ditet per indb. 2008	Udskriv- nings- procent 2008	Budget- teret service- niveau i 2008
Budgetover-skrivelse i %	1										
Socioøkonomisk indeks	-0.001	1									
Beskatnings-grundlag 2008 per indb.	-0.182	-0.351	1								
Borgmester fra V eller K	-0.094	-0.351	0.163	1							
Kommunal- bestyrelsens fragmentering	0.036	0.089	-0.077	0.065	1						
Velfærdskoalition	0.143	0.430	-0.196	-0.247	-0.110	1					
Ændring i ledighed 2008	0.040	-0.174	-0.380	0.041	0.205	-0.323	1				
Indbyggertal	-0.336	0.175	-0.103	-0.138	-0.156	0.109	-	1			
Likviditet per indb. 2008	-0.302	0.145	0.143	0.128	0.061	-0.099	-	0.251	1		
Udskrivnings-procent 2008	0.350	0.107	-0.544	-0.160	-0.037	0.291	0.191	-0.204	-0.399	1	
Budgetteret serviceniveau i 2008	-0.083	-0.103	0.519	-0.014	-0.124	-0.030	-	-0.178	0.027	0.075	1

Hvis den her opstillede fortolkning af regressionsresultaterne skal have gyldighed, må det forlanges, at den er kendetegnet ved en vis robusthed over tid. Det er vanskeligt at gennemføre en fuldgyldig prøvelse af sådan en robusthed over tid på nuværende tidspunkt, hvor der kun foreligger data for to regnskabsår efter gennemførelsen af den kommunale strukturreform. I figur 4 er dog vist en undersøgelse af, hvorvidt de kommuner, som overskrider deres budget i 2007, også overskrider budgettet i 2008. Her er valgt at gennemføre analysen på budget- og regnskabstal for kommunernes netto driftsudgifter.

**Figur 4: Graden af budgetoverholdelse målt ved nettodriftsudgifter i de enkelte kommuner i 2007 og 2008**



I en sådan analyse, hvor budgetoverskridelsen i 2007 får lov at forklare budgetoverskridelsen i 2008, findes en sammenhæng med en opadgående hældning, der indikerer, at kommuner som har overskredet deres budget i 2007 også er mere tilbøjelige til at overskride budgettet i 2008 end andre kommuner. Og har en kommune overskredet dens budget meget i 2007, er sandsynligheden for endnu en kraftig overskridelse særlig stor i 2008.

Den linje, som er optegnet i figur 3, repræsenterer den bedst mulige statistiske sammenhæng. Den statistiske soliditet i denne sammenhæng er belyst i tabel 5.

**Tabel 5: Kommunernes budgetoverskridelse i 2007 og 2008 målt ved netto driftsudgifter: Den statistiske sammenhæng**

	<i>Koefficienter</i>	<i>Standardfejl</i>	<i>t-stat</i>	<i>P-værdi</i>
Skæring	0,014651	0,002076	7,056586	3,13E-10
Budgetoverskridelse 2007 i pct.	0,446202	0,083555	5,340202	6,67E-07

Den specificerede P-værdi udtrykker signifikans-sandsynligheden. Det er gængs statistisk praksis at antage, at såfremt denne værdi er mindre end 0,05 og såfremt t-stat værdien er større end 1,96, så accepteres resultatet at være signifikant på 5 % niveau. Med andre ord så antages sammenhængen mellem budgetoverskridelse i 2007 og 2008 at være statistisk sikker. Det fremgår af tabellen, at den fremkomne sammenhæng mellem budgetoverskridelse i 2007 og 2008 i høj grad er statistisk signifikant.

## **6. Veje til sikring af budgetdisciplin**

Kommunale budgetoverskridelser er som udgangspunkt et udtryk for tab af nytte. Borgerne i kommunen bliver udsat for en anden ressourceanvendelse end den, som er blevet fastlagt gennem grundige beslutningsprocesser, og samfundsøkonomien bliver udsat for et udgiftspres, som erfaringsmæssigt leder til øgning af kommunesektorens økonomiske rammer og til en bevægelse opad i de offentlige udgifter. Da manglende budgetoverholdelse ikke forekommer ligeligt fordelt blandt kommunerne, indebærer nogle kommuners budgetoverskridelse endvidere, at borgerne i kommuner med en fungerende økonomistyring tvinges til at overføre penge til kommuner med manglende økonomistyring, fordi den manglende økonomistyring leder til øgede statslige midler til kommunerne finansieret af alle landets borgere.

Den gennemførte analyse giver et væsentligt bidrag til overvejelser om, hvorledes der kan tilrettelægges foranstaltninger til sikring af, at kommunerne i fremtiden udviser en højere grad af budgetoverholdelse. Analysen peger i retning af, at det snarere er omstændigheder, som retter sig imod forhold i kommunen anskuet som institution: kommunens størrelse og professionalisering samt kommunens dygtighed, end det er omstændigheder i det omgivne samfund, som ligger bag de kommunale budgetoverskridelser. Derved lægger indsigten fra analysen op til, at kommunale budgetoverskridelser kalder på foranstaltninger, som understøtter økonomistyringen i kommuner med en svag økonomistyring.

Den lovpakke, som Folketinget vedtog i juni 2008, (lovene L172, L173 og L174) og som fastlægger en regel for fuld tilbageføring af kommunale overskridelser, indebærer i princippet et ganske stærkt værn imod kommunale overskridelser. Ifølge tilbageføringsreglerne

kommer den enkelte kommune til at betale en høj pris for at præstere overskridelser, såfremt kommunens overskridelser falder ind i et mønster, hvor også kommunesektoren under ét præsterer en overskridelse. Derimod er der ingen pris for den enkelte kommune at betale for overskridelse, såfremt kommunesektoren under ét ikke overskrider.

Da regeringen i marts 2009 efter aftale med Kommunernes Landsforening traf beslutning om at annullere modregningsmekanismen i forhold til kommunernes budgetoverskridelser for 2008, skete det med følgende begrundelse gengivet fra den pressemeddelelse, som Velfærdsministeren udsendte om sagen:

*”Det er selvfølgelig beklageligt, at vi kan konstatere en overskridelse af servicebudgetterne. Men vi kan også konstatere, at det samlede regnskabsresultat holder sig inden for den budgetterede ramme. Regeringen har derfor tilkendegivet over for KL, at der nu vil blive taget initiativ til, at modregningen annulleres.”* (Velfærdsministeriet, 2009).

Annulleringen sker med andre ord med henvisning til, at Regeringen ikke længere som ved lovvedtagelsen året forud ønsker, at kravet om budgetoverholdelse skal gælde separat for driftsudgifter og for anlægsudgifter. Hermed er tilbageføringsmekanismen blevet svækket. Omvendt er det historiske mønster, at kommunerne overskrider deres budgetter og får efterfølgende tilgivelse, blevet bekræftet, og ydermere er det blevet anskueliggjort, at Folketinget trods en intention herom, ikke har været i stand til at bryde mønsteret. Disse konsekvenser er uheldige, og set i lyset af resultaterne af analysen af baggrunden for budgetoverskridelserne forekommer det også, at beslutningen om at annullere modregningen af overskridelserne af driftsbudgetterne savner nødvendighed. Det må derimod antages, at annulleringen rummer momenter af belønning af dårlig

økonomistyring. Lovpakken fra juni 2008 med faste regler for fuld tilbageføring af overskridelser rummer klare fordele i forhold til en praksis med forhandlede løbende aftaler, og den nærværende analyse af baggrunden for kommuners budgetoverskridelser understreger hensigtsmæssigheden i den automatiske tilbageføring.

Dette papirs analyse afdækker også, at der er en vis robusthed i mønsteret for kommunale budgetoverskridelser. Det er i høj grad de samme kommuner, som ikke magter eller ønsker at holde deres budgetter. Rent faktisk fungerer den samlede økonomistyring af kommunernes økonomi sådan, at borgerne i kommuner med styr på deres økonomi bliver påtvunget at betale til kommuner, som ikke har greb om deres økonomi. Disse mellemkommunale konsekvenser bliver i dag betragtet som et anliggende kommunerne imellem, men der kan rejses spørgsmålet, om dette er velbegrundet set fra en overordnet synsvinkel. Alternativt kan der anvendes mere specifikke foranstaltninger over for kommuner, som overskrider deres budgetter.

Der fungerer i dag en praksis, hvorefter kommuner, som ikke kan få deres økonomi til at hænge sammen, pålægges at indgå aftale med Indenrigsministeriet med fastlæggelse af spilleregler for håndteringen af kommunens økonomi i en periode frem til det tidspunkt, hvor kommunen igen har en tilstrækkelig solid økonomi. Det er hensynet til sikring af de enkelte kommuners evne til at leve op til deres økonomiske forpligtelser, som ligger bag ordningen, hvorefter kommuner med dårlig økonomi i form af fravær af nødvendig likviditet sættes under statslig administration. Derimod kan hensynet til sikring af overholdelse af den samfundsøkonomiske styring eller hensynet til sikring af, at dårligt fungerende kommuner ikke unødigt belaster godt fungerende kommuner ikke i dag begrunde, at kommuner sættes under statslig administration. Med den adfærd, som er afdækket i analysen

af de kommunale budgetoverskridelser, består der et egentligt argument for, at staten også bør sætte kommuner, der klart overskrider deres budgetter, under administration.

I en mere langsigtet betragtning er de tilsyneladende permanente kommunale budgetoverskridelser et symptom på det udgiftsdrivende pres fra kommunesektoren, som er givet i kraft af, at kommunerne ikke bærer de fulde samfundsøkonomiske omkostninger ved udgiftseksponering. En mere grundlæggende løsning vil derfor være at reformere kommunesystemet, så kommunerne - i det mindste på marginalen ved yderligere udgiftsbeslutninger - stilles over for at skulle indregne de fulde samfundsøkonomiske omkostninger. Det vil forde endog meget dybtgående ændringer af den måde, kommunerne som institutionelt system fungerer på, men det kan blive nødvendiggjort af en offentlig økonomi, som er ved at udvikle et betydeligt budgetunderskud sammen med stigende offentlige udgifter.

## Referencer

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2009): *Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne*. CEPOS arbejdspapir nr. 1.

Christoffersen, Henrik (2008): Kommunernes råderum. Cepas notat. 30. september.

Finansministeriet (2008): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009.

Finansministeriet (2009): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2010.

Indenrigs- og Socialministeriet (2009): Pressemeddelelse: Kommunernes merforbrug eftergives. 11. marts.

Indenrigs- og Socialministeriet (2009): Pressemeddelelse: 17 kommuner får del i skattepuljen. 21. september.

Velfærdsministeriet (2009): Pressemeddelelse: Kommunernes merforbrug eftergives. 11.3.2009.

**Bilagstabel 1: De enkelte kommuners  
budgetoverholdelse 2007 og 2008 målt på netto  
driftsudgifter**

	2007	2008	Budgetoverskridelse	
	Budget- overskridelse	Budget- overskridelse	I alt begge år Absolut (1000 dkr)	%-vis
Albertslund	0,20%	2,17%	37.191	1,21%
Allerød	4,98%	3,02%	82.612	3,97%
Assens	0,41%	0,20%	10.600	0,30%
Ballerup	-1,78%	0,12%	-40.992	-0,81%
Billund	-0,69%	0,17%	-5.336	-0,25%
Bornholm	-1,13%	0,45%	-12.765	-0,32%
Brøndby	0,84%	3,21%	73.293	2,05%
Brønderslev	0,59%	1,57%	33.139	1,10%
Dragør	5,00%	3,74%	48.326	4,35%
Egedal	4,18%	0,97%	82.678	2,52%
Esbjerg	-1,36%	1,03%	-13.457	-0,13%
Fanø	-4,61%	0,52%	-5.435	-1,93%
Favrskov	2,04%	1,88%	68.518	1,96%
Faxe	1,70%	2,28%	57.516	2,00%
Fredensborg	-0,69%	3,30%	49.352	1,35%
Fredericia	1,09%	-0,47%	12.282	0,28%
Frederiksberg	1,01%	0,68%	65.021	0,84%
Frederikshavn	5,51%	2,18%	206.131	3,78%
Frederikssund	-4,68%	1,93%	-52.645	-1,31%
Furesø	-0,81%	1,07%	5.339	0,15%
Faaborg-Midtfyn	1,37%	1,97%	72.740	1,68%
Gentofte	1,18%	0,16%	37.452	0,66%
Gladsaxe	-0,10%	-0,18%	-8.309	-0,14%
Glostrup	1,19%	0,75%	19.581	0,96%
Greve	-1,52%	-2,21%	-74.838	-1,87%
Gribskov	3,40%	4,91%	142.306	4,17%
Guldborgsund	1,99%	3,31%	142.804	2,67%
Haderslev	1,28%	0,37%	39.086	0,81%
Halsnæs	4,73%	2,41%	101.038	3,55%
Hedensted	1,67%	4,54%	110.131	3,16%
Helsingør	-3,07%	0,34%	-79.154	-1,34%
Herlev	0,10%	1,16%	16.947	0,64%
Herning	2,61%	0,82%	114.072	1,69%
Hillerød	2,02%	4,77%	144.454	3,42%
Hjørring	5,35%	2,02%	206.646	3,63%
Holbæk	4,98%	7,55%	339.751	6,29%

Holstebro	-1,68%	0,64%	-23.158	-0,50%
Horsens	0,30%	-0,82%	-19.011	-0,28%
Hvidovre	1,97%	2,24%	103.063	2,11%
Høje-Taastrup	-1,60%	0,98%	-13.371	-0,28%
Hørsholm	-0,30%	1,17%	9.520	0,46%
Ikast-Brande	-3,07%	6,47%	59.123	1,82%
Ishøj	2,27%	2,79%	56.117	2,54%
Jammerbugt	4,35%	5,29%	152.814	4,83%
Kalundborg	0,60%	4,58%	113.521	2,63%
Kerteminde	1,28%	5,03%	62.584	3,21%
Kolding	1,73%	0,89%	97.338	1,30%
København	0,76%	-1,96%	-316.113	-0,64%
Køge	3,09%	3,00%	151.083	3,05%
Langeland	1,25%	4,22%	38.489	2,78%
Lejre	5,50%	3,65%	94.261	4,54%
Lemvig	-0,15%	-2,27%	-23.142	-1,24%
Lolland	2,01%	5,28%	182.044	3,69%
Lynby-Taarbæk	0,89%	1,45%	54.414	1,18%
Læsø	8,54%	0,04%	9.716	3,89%
Mariagerfjord	3,05%	4,47%	131.590	3,78%
Middelfart	2,42%	2,87%	79.684	2,65%
Morsø	-1,60%	0,99%	-5.226	-0,27%
Norddjurs	4,59%	1,39%	97.911	2,96%
Nordfyns	1,37%	2,02%	41.723	1,71%
Nyborg	-1,04%	2,68%	24.762	0,88%
Næstved	3,49%	0,70%	134.196	2,03%
Odder	1,05%	1,67%	23.439	1,37%
Odense	0,88%	0,60%	121.212	0,73%
Odsherred	4,90%	6,49%	175.584	5,72%
Randers	-1,68%	1,36%	-10.576	-0,13%
Rebild	1,39%	2,50%	43.302	1,96%
Ringkøbing-Skjern	0,39%	0,61%	23.446	0,51%
Ringsted	1,42%	4,20%	79.119	2,86%
Roskilde	-1,02%	-0,14%	-40.111	-0,57%
Rudersdal	-2,19%	-1,10%	-75.491	-1,64%
Rødovre	0,74%	0,09%	14.901	0,41%
Samsø	4,38%	4,10%	16.642	4,23%
Silkeborg	-0,21%	1,38%	43.161	0,61%
Skanderborg	1,06%	2,04%	67.600	1,57%
Skive	1,07%	0,10%	22.892	0,57%
Slagelse	4,15%	2,49%	217.172	3,28%
Solrød	-2,90%	-0,58%	-28.310	-1,70%
Sorø	2,94%	3,66%	80.248	3,31%
Stevns	-0,45%	0,82%	3.535	0,20%

Struer	0,85%	2,29%	28.404	1,59%
Svendborg	3,58%	0,86%	110.156	2,16%
Syddjurs	4,72%	6,94%	195.047	5,86%
Sønderborg	1,70%	2,89%	142.982	2,31%
Thisted	1,51%	1,34%	54.580	1,43%
Tønder	0,26%	2,77%	54.756	1,56%
Tårnby	-2,19%	-1,16%	-56.523	-1,66%
Vallensbæk	2,20%	4,08%	32.071	3,17%
Varde	-0,73%	1,45%	15.917	0,39%
Vejen	-0,09%	3,49%	58.885	1,74%
Vejle	2,23%	2,33%	195.668	2,28%
Vesthimmerlands	2,62%	3,74%	105.593	3,20%
Viborg	1,82%	1,17%	113.753	1,49%
Vordingborg	4,58%	3,29%	152.976	3,91%
Ærø	0,27%	-0,83%	-1.881	-0,30%
Aabenraa	1,97%	5,47%	191.776	3,77%
Aalborg	0,20%	0,71%	76.727	0,46%
Århus	-1,87%	-0,97%	-361.586	-1,41%

**Bilagstabel 2.De enkelte kommuners  
budgetoverholdelse 2008 målt på  
serviceudgifterne korrigeret i henhold til  
Indenrigs- og Socialministeriets bekendtgørelse nr.  
948 af 23. september 2008.**

Kommunenavn	Absolut overskridelse	%-vis overskridelse
Holbæk	100.080	4,45%
Lolland	81.061	4,19%
Syddjurs	68.279	4,92%
Odsherred	66.321	5,32%
Kalundborg	65.902	3,66%
Ikast-Brande	58.509	4,31%
Hedensted	54.202	3,55%
Aabenraa	41.182	1,92%
Jammerbugt	39.158	2,96%
Sorø	38.004	3,73%
Vesthimmerlands	34.307	2,44%
Fredensborg	34.039	2,14%
Vejen	31.519	2,23%
Brøndby	29.680	2,05%
Guldborgsund	28.483	1,31%
Sønderborg	26.763	1,05%
Albertslund	25.954	2,01%
Langeland	24.804	4,44%
Nyborg	23.016	2,02%
Lejre	22.436	2,40%
Hillerød	21.420	1,14%
Kerteminde	21.235	2,53%
Skanderborg	20.949	1,11%
Frederikssund	17.062	0,98%
Køge	16.772	0,80%
Vordingborg	16.000	1,01%
Tønder	15.046	1,01%
Samsø	13.953	8,23%
Vallensbæk	13.688	2,95%
Favrskov	11.807	0,79%
Dragør	11.527	2,27%
Randers	10.745	0,33%
Assens	10.739	0,74%
Mariagerfjord	7.952	0,54%

Odder	7.704	1,07%
Ringsted	6.978	0,59%
Middelfart	6.511	0,52%
Gribskov	3.563	0,24%
Billund	3.212	0,36%
Ballerup	2.825	0,13%
Lyngby-Taarbæk	2.739	0,13%
Vejle	2.541	0,07%
Nordfyns	2.285	0,22%
Odense	1.012	0,02%
Varde	837	0,05%
Hørsholm	636	0,07%
Ishøj	575	0,06%
Holstebro	84	0,00%
Fanø	4	0,00%
Herlev	-16	0,00%
Brønderslev	-36	0,00%
Morsø	-210	-0,03%
Faxe	-429	-0,04%
Allerød	-2.273	-0,23%
Frederiksberg	-2.652	-0,08%
Ærø	-2.734	-1,01%
Rebild	-2.901	-0,30%
Struer	-3.424	-0,46%
Læsø	-4.625	-3,63%
Glostrup	-4.684	-0,53%
Faaborg-Midtfyn	-4.917	-0,27%
Silkeborg	-5.548	-0,19%
Hvidovre	-5.895	-0,28%
Furesø	-6.109	-0,38%
Slagelse	-6.497	-0,23%
Hjørring	-7.018	-0,30%
Norrdjurs	-7.528	-0,56%
Halsnæs	-7.739	-0,63%
Stevns	-7.831	-1,05%
Egedal	-8.698	-0,57%
Svendborg	-8.795	-0,42%
Viborg	-10.397	-0,33%
Kolding	-10.919	-0,34%
Thisted	-11.470	-0,72%
Frederikshavn	-12.026	-0,53%
Solrød	-12.194	-1,68%
Næstved	-14.270	-0,52%
Rødovre	-18.496	-1,19%

Høje-Taastrup	-19.445	-0,94%
Helsingør	-19.577	-0,78%
Lemvig	-19.734	-2,50%
Bornholm	-19.795	-1,21%
Skive	-20.443	-1,23%
Gentofte	-21.317	-0,80%
Ringkøbing- Skjern	-22.005	-1,12%
Fredericia	-22.111	-1,22%
Haderslev	-23.538	-1,17%
Aalborg	-25.457	-0,37%
Herning	-30.149	-1,07%
Greve	-33.434	-1,97%
Roskilde	-43.094	-1,36%
Rudersdal	-46.132	-2,20%
Horsens	-50.019	-1,81%
Gladsaxe	-50.953	-2,01%
Tårnby	-55.002	-3,66%
Esbjerg	-86.332	-2,08%
København	-350.345	-1,77%
Århus	-394.558	-3,86%

### **Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:**

1. Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.
2. Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skole drift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.
3. Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.
4. Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.
5. Perceived municipal cuts and the welfare coalition, Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdspapirerne kan findes på [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)

# CEPOS

**CEPOS Forlaget – Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K –  
[www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)**

