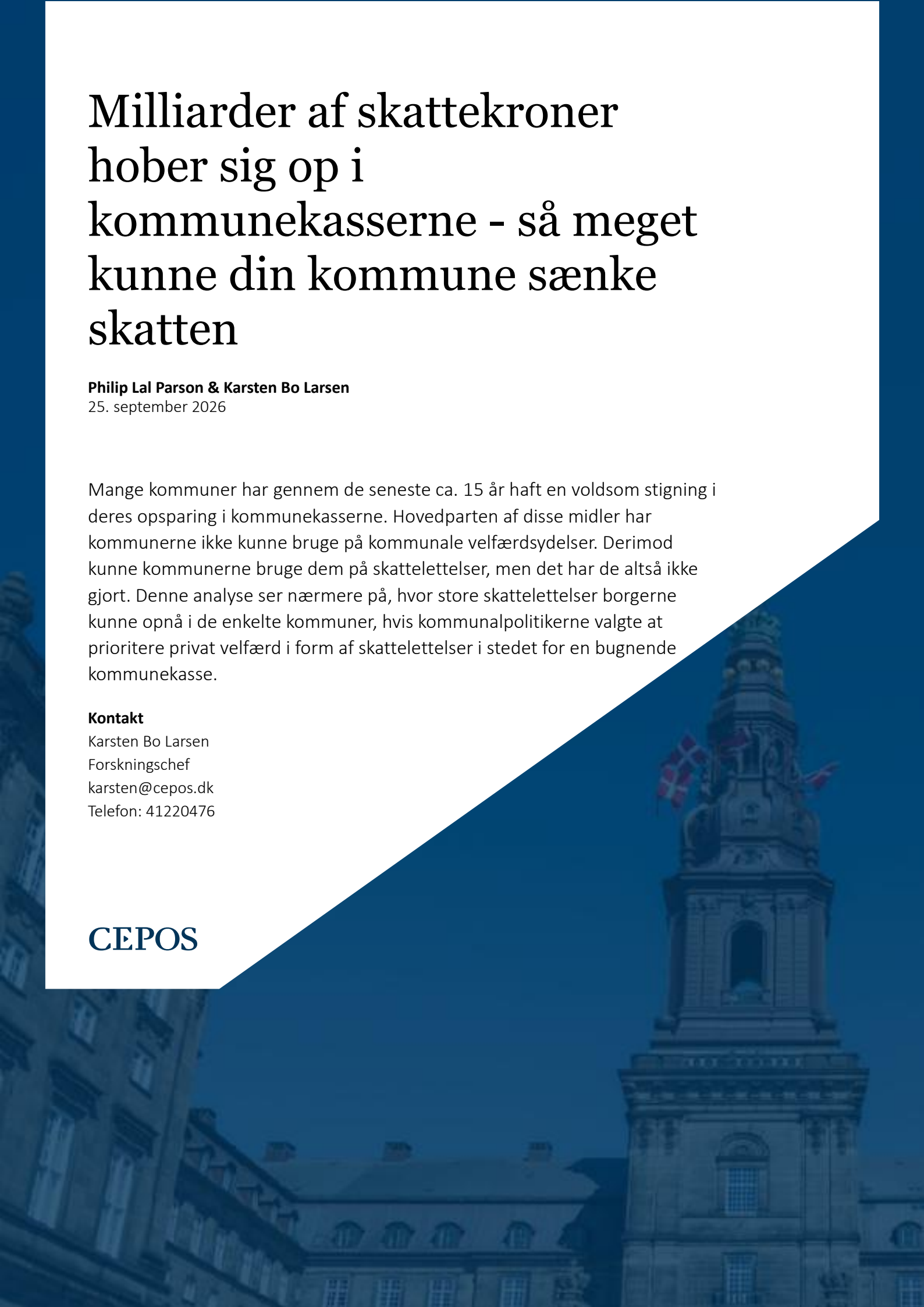
Milliarder af skattekroner hober sig op i kommunekasserne - så meget kunne din kommune sænke skatten

Philip Lal Parson & Karsten Bo Larsen
25. september 2026

Mange kommuner har gennem de seneste ca. 15 år haft en voldsom stigning i deres opsparing i kommunekasserne. Hovedparten af disse midler har kommunerne ikke kunne bruge på kommunale velfærdsydelser. Derimod kunne kommunerne bruge dem på skattelettelser, men det har de altså ikke gjort. Denne analyse ser nærmere på, hvor store skattelettelser borgerne kunne opnå i de enkelte kommuner, hvis kommunalpolitikerne valgte at prioritere privat velfærd i form af skattelettelser i stedet for en bugnende kommunekasse.

Kontakt
Karsten Bo Larsen
Forskningschef
karsten@cepos.dk
Telefon: 41220476

CEPOS



Resumé

Der har i perioden fra 2007 til 2026 været en massiv stigning i likviditeten i kommunekasserne i de danske kommuner. Det er midler, som kommunerne ikke har kunnet bruge på kommunale serviceydelser. Derimod har det været muligt for kommunerne at bruge de opsparede midler til skattelettelser, men det har de altså valgt ikke at gøre.

Denne analyse ser nærmere på udviklingen i kommunernes likviditet, og vi foretager en række beregninger af, hvor meget kommunerne kunne sænke skatten i den kommende valgperiode, hvis de valgte at bruge den forøgede (overnormale) opsparing i kommunekasserne til skattelettelser. De væsentligste resultater er:

- Opgjort efter kassekreditreglen ultimo 2. kvartal 2026 er den kommunale likviditet i faste 2026-priser steget med 64 pct. fra 7.493 kr. pr. indbygger i 2007 til 12.299 kr. pr. indbygger i 2026 opgjort fast 2026-pris-og lønniveau.
- Kommunernes samlede opsparede likvide midler i kr. og øre er i samme periode steget med 33 mia. kr. (2026-pl).
- Der er meget stor forskel på, hvordan kommunernes opsparing har udviklet sig siden 2007. Nogle kommuner har ikke øget opsparingen i kommunekassen, hvor andre i dag har markant flere midler pr. indbygger liggende kommunekassen.
- Kommunerne[1] med størst likviditet pr. indbygger er København (31.685 kr.), Brøndby (17.340 kr.), Ringsted (16.986 kr.), Gladsaxe (15.944 kr.) og Tårnby (15.677 kr.)
- Kommunerne[1] med lavest likviditet pr. indbygger er Hjørring (3.127 kr.), Sorø (3.273 kr.), Thisted (4.045 kr.), Lolland (4.228 kr.) og Aalborg (4.354 kr.)

Det kan diskuteres, hvor meget likviditet kommunerne egentlig bør have liggende i kommunekasserne for at kunne håndtere de løbende ind- og udbetalinger uden at komme til at mangle penge. Derfor gennemregner vi 5 forskellige scenarier for, hvor meget kommunerne kunne sænke deres den kommunale indkomstskat (udskrivningsprocenten). Det væsentligste resultat er:

- I modellen med den største reduktion[2] i likviditeten vil det være muligt for de 5 kommuner med størst likviditet at reducere deres udskrivningsprocent med 1,27 – 2,88 procentpoint, hvilket vil give en typisk arbejderfamilie med to børn 6.821 – 15.509 kr. om året i sparet kommuneskat, der kan anvendes på privat velfærd.

[1] Undtaget ø-kommuner

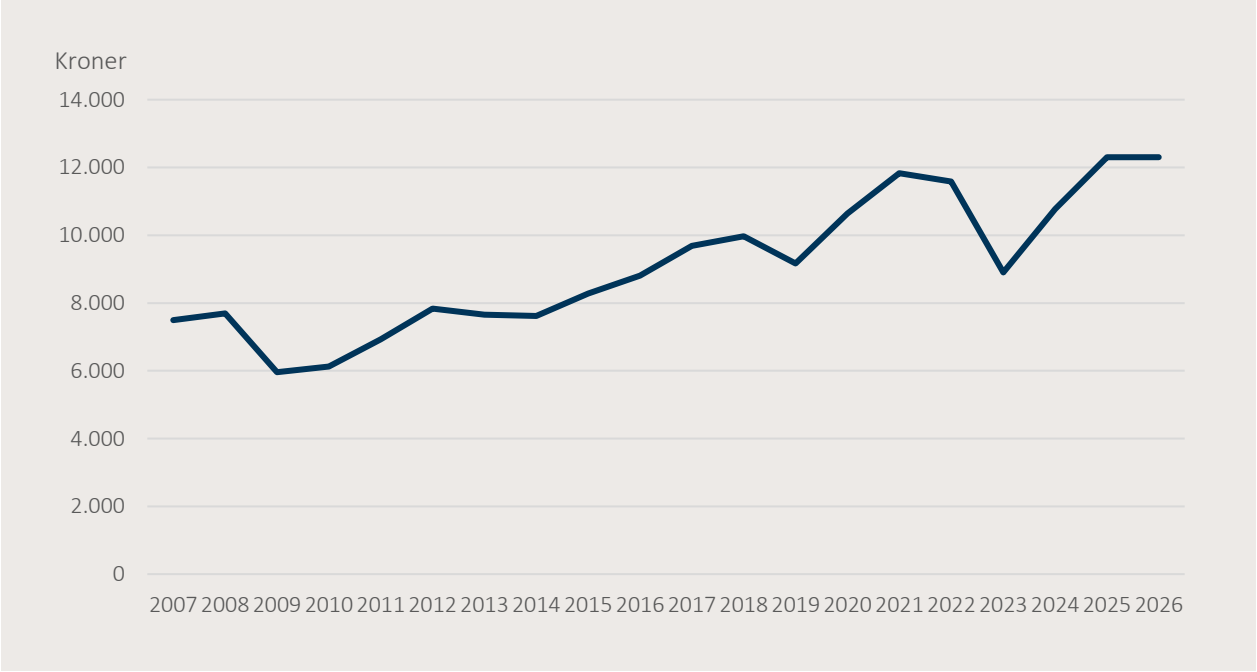
[2] Her reduceres likviditeten til 3.500 kr. pr. indbygger baseret på et ekspertudsagn fra professor i økonomistyring Per Nikolaj Bukh om, at kommuner ikke behøver at have mere end 3.000-4.000 pr. indbygger liggende i kommunekassen (se her). Det ligger også klart over det niveau, som Indenrigsministeriet betegner som en bekymrende lav likviditet – som i 2025-pl ligger på ca. 1.200 kr. (se her)

Analyse

Figur 1 viser udviklingen i den gennemsnitlige kommunale likviditet pr. indbygger opgjort efter kassekreditreglen fra 2007 til andet kvartal af 2026 i 26-pl. Figuren viser, at likviditeten er steget fra 7.493 kr. i 2007 til 12,299 kr. i andet kvartal af 2026. Det svarer til en real stigning på 64,2 pct. over perioden, eller en gennemsnitlig stigning på 2,6 pct pr. år. Stigningen er afbrudt af fald under finanskrisen og 2018-2019 samt 2022-2023. Data til denne analyse er fra noegletal.dk for de kommunale nøgletal[3] og fra Økonomistyrelsen[4] (tal for pris- og lønudvikling til brug for pl-korrigering).

Figur 1

Udvikling i likviditet pr. indbygger i kommunerne samlet set 2007-2026, 2026-pl



Kilde: noegletal.dk, Økonomistyrelsen samt egne beregninger

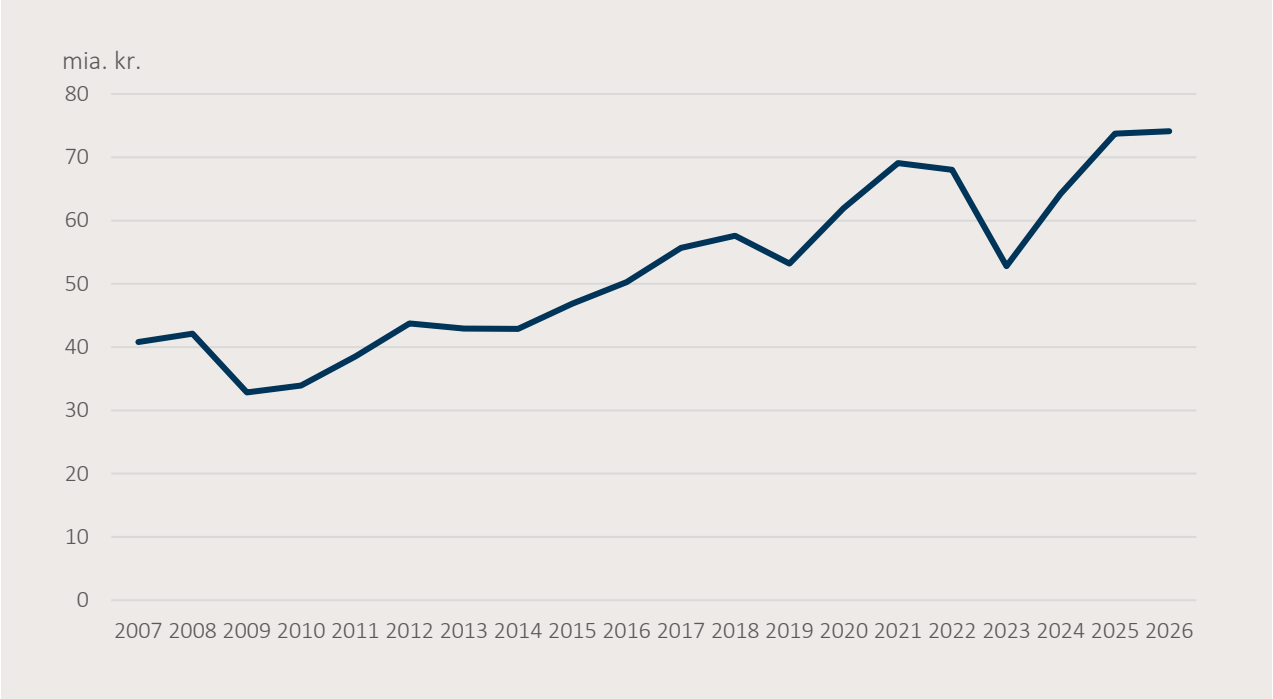
Figur 2 viser udviklingen i den samlede kommunale likviditet opgjort efter kassekreditreglen fra 2007 til andet kvartal af 2026 i 26-pl. Figuren viser, at likviditeten er steget fra 41 mia. kr. i 2007 til 74 mia.kr. i andet kvartal af 2026. Det svarer til en stigning på 33 mia. kr. over perioden, eller en gennemsnitlig stigning på 1,8 mia. kr. pr. år.

[3] https://www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html

[4] https://oes.dk/statsregnskab/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/indeks/fastprisberegninger/

Figur 2

Udvikling i den samlede kassebeholdning 2007-2026, 2026-pl



Kilde: noegletal.dk, Økonomistyrelsen samt egne beregninger

Kommunerne vil altid have behov for at have en vis likviditet liggende i kommunekassen mhp. at kunne håndtere løbende betalinger. Desuden kan kommune have behov for at kunne spare op til håndtering af fremtidige finansielle forpligtelser. Det er umiddelbart svært at se, at disse forhold for kommunesektoren samlet set skulle have ændret sig i en grad, der kan berettige, at der er behov for sådan en massiv stigning i likviditeten.

Årsagen til likviditetsstigningen skal således nok nærmere findes i det faktum, at de danske kommuner har fået stigninger indtægterne samtidig med, at rammer for serviceudgifter og anlægsudgifter, der hvert år bliver fastsat i økonomiaftalerne mellem KL og regeringen, ikke er forøget tilsvarende. Desuden har ledigheden igennem mange år ligget på et historisk lavt niveau, hvilket også har medvirket til at reducere kommunernes udgifter.

Den store stigning i indtægterne er sket i to omgange. I 2013 fik kommunerne et ekstra finansieringstilskud på 3,5 mia. kr. i forbindelse med, at omlægning af udbetalingen af pension overgik til Udbetaling Danmark, hvilket indebar, at pensionsmidlerne ikke længere skulle forbi kommunekasserne i forbindelse med udbetalingen, hvilket alt andet lige ville betyde en nedgang i likviditeten. Siden har skiftende regeringer valgt at fortsætte med den årlige ekstra finansiering på 3,5 mia. kr.

Ved vedtagelsen af udligningsreformen i 2020 blev det såkaldte midlertidige ekstraordinære likviditetstilskud på 3,5 mia. kr. gjort permanent. Desuden blev der med aftalen tilført ekstra, statslig finansiering på op til samlet set 6,5 mia. kr. i 2021, 7,1 mia. kr. i 2022 og 5,5 mia. kr. varigt herefter.

Det indebærer, at kommunerne i dag er overfinansieret med 5-6 mia. kr. Det er penge, som de ifølge budgetloven ikke kan bruge på serviceydelser. Derimod kan de bruges på skattelettelser, men sker kun i meget begrænset omfang, hvilket kan ses af den store opbygning af likviditet i kommunerne og de stigende kommuneskatter i perioden 2022-2026[5].

Kommunernes likviditet 2026

I denne analyse tager vi udgangspunkt i den seneste opgørelse af likviditeten opgjort ultimo 2. kvartal 2026 efter kassekreditreglen[6].

Der er betydelige forskelle på kommunernes opbygning og beholdning af likviditet. I dette afsnit ønsker vi at belyse denne variation mellem kommunerne.

Figur 3 viser kommunernes likviditet pr. indbygger i andet kvartal af 2026.
Der er et relativt stort spænd i kommunernes likviditet. Kommunen med størst likviditet pr. indbygger er Københavns Kommune med 31.685 kr. pr. indbygger, mens kommunen med mindst likviditet pr. indbygger er Hjørring Kommune med 3.127 kr. pr. indbygger. Det giver et spænd på 28.558 kr. Den gennemsnitlige likviditet pr. indbygger er 12.299 kr. og medianen er 9.312 kr.

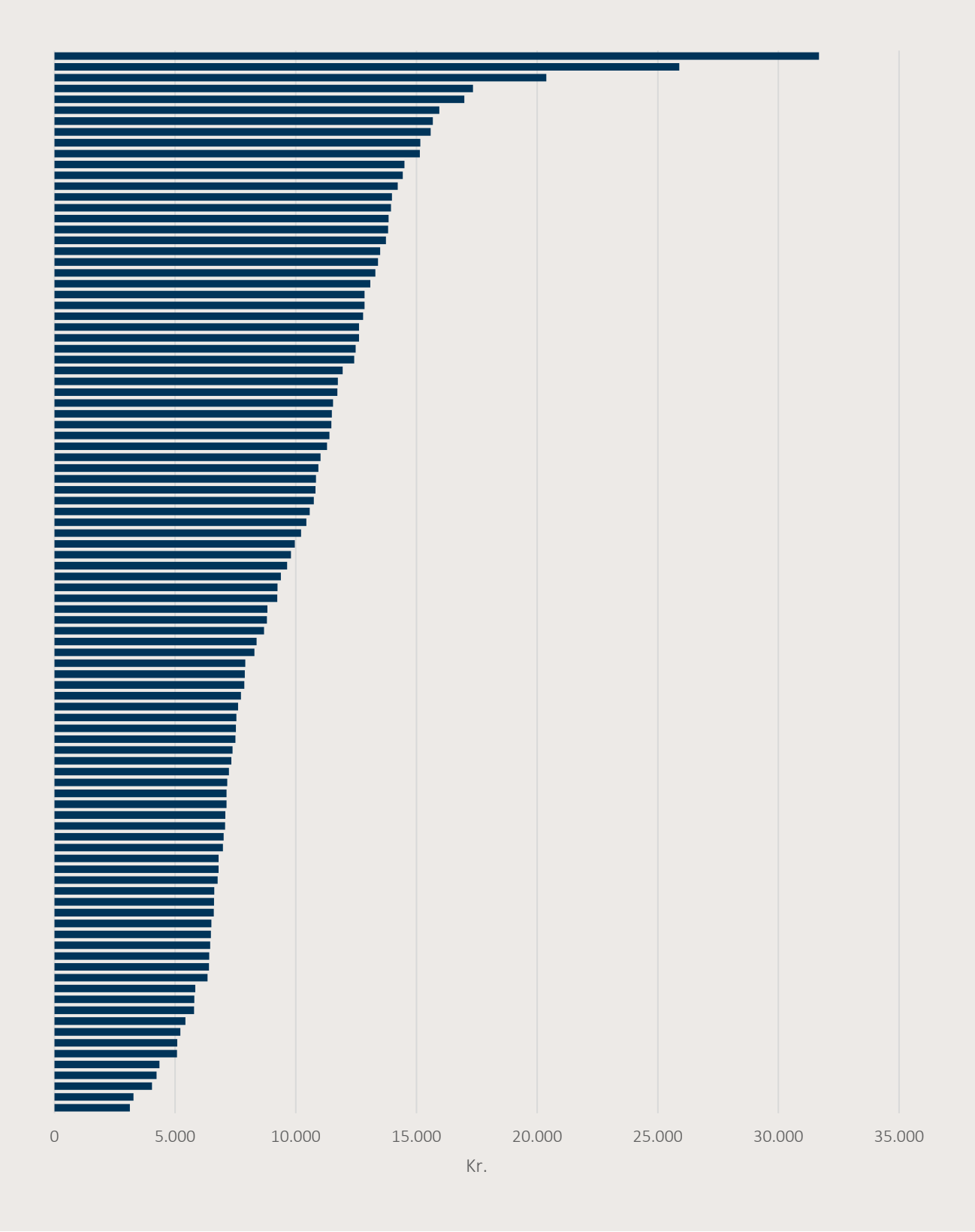
Figur 4 viser kommunernes likviditet som andel af samlede nettodriftsudgifter i andet kvartal af 2025. Også på dette mål er der et betydeligt spænd. Københavns Kommune ligger igen i top, og likviditeten i denne kommune er 44,3 pct. af dens nettodriftsudgifter. I Lolland Kommune er andelen 3,6 pct., hvilket giver et spænd på 40,8 pct. point. Medianandelen er 11,7 pct, mens gennemsnittet er 12,5 pct.

[5] https://cepos.dk/artikler/kommuneskatten-stiger-men-danskerne-ved-ikke-hvor-meget-de-betaler/

[6] Likviditet er efter kassekreditreglen opgjort som et gennemsnit over de seneste 12 måneder (ISM)

Figur 3

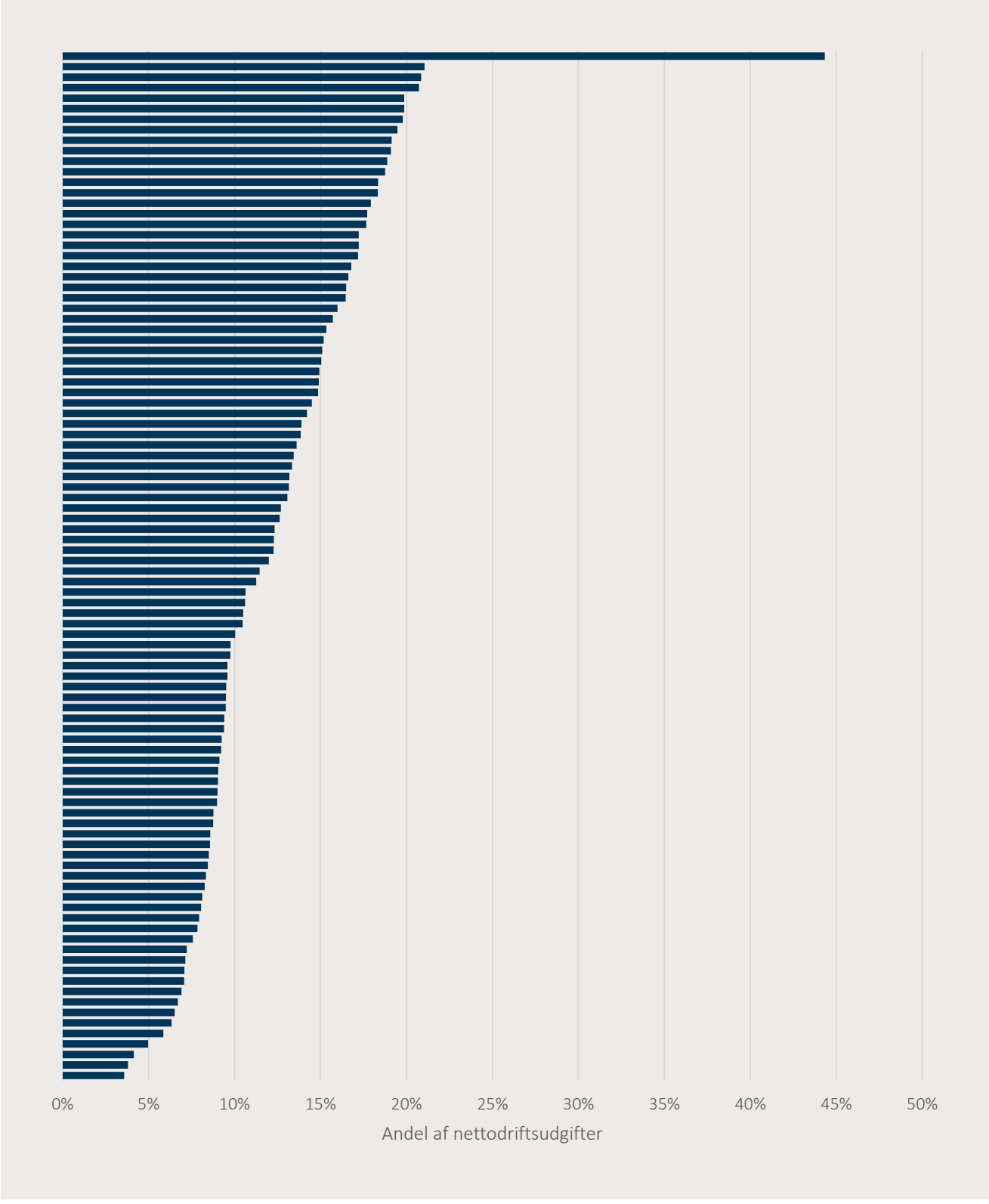
Likviditet pr. indbygger i 2026



Kilde: noegletal.dk

Figur 4

Kommunernes likviditet som andel af samlede nettodriftsudgifter i 2026



Kilde: noegletal.dk samt egne beregninger

Kommunernes mulighed for at finansiere en skattesænkning med en reduktion i likviditeten

Kommunernes høje likviditet giver anledning til at se på muligheder for reducering. Dette kan som tidligere nævnt umiddelbart kun ske ved en reduktion af de kommunale skatter.

Derfor har vi beregnet, hvor meget de enkelte kommuner kunne reducere skatten i den kommende valgperiode 2026-2029 ved at nedbringe likviditeten i kommunekassen til et mere normalt niveau.

Det kan diskuteres, hvor meget likviditet kommunerne reelt har behov for at have liggende i kommunekassen. Derfor laver vi 5 forskellige beregninger, hvor vi bruger forskellige metoder til beregning af muligheder for at reducere likviditeten. To af beregningerne tager udgangspunkt i, hvor meget likviditet historisk set har været i stand til at klare sig med. To andre beregninger ser på, hvad andre kommuner kan klare sig med af likviditet. Den sidste beregning tager udgangspunkt i en økonomstyringsfaglig vurdering af den nødvendige likviditet.

De fem metoder til beregning af likviditetsreduktion er, at likviditet i kommunekassen reduceres så… :

1) … kommunen maksimalt har en likviditet, der svarer til medianen for likviditetens andel af nettodriftsudgifter for alle kommuner i 2026
2) … kommunen maksimalt har en likviditet, der svarer til medianen for likviditet pr. indbygger i 2026 for alle kommuner i 2026
3) … kommunen maksimalt en likviditet, der svarer til kommunens eget niveau i 2007 målt som likviditetens andel af nettodriftsudgifterne
4) … kommunen maksimalt har en likviditet, der svarer til kommunens eget niveau i 2007 målt som kr. pr. indbygger
5) … kommunen maksimalt har en likviditet på 3.500 kr. pr. indbygger.

Sidstnævnte metode er baseret på professor i økonomistyring Per Nikolaj Bukhs (AAU) faglige vurdering af, at kommunerne kun behøver en likviditet på 3.000-4.000 kr. pr. indbygger[7]. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke er et minimumsniveau for likviditeten, som kommunerne skal holde sige over, men udgangspunktet har været, at hvis likviditeten kommer ned omkring 1.000 kr. pr. indbygger, så får man en skriftlig henvendelse fra Indenrigsministeriet[8] med besked på at rette op.

Baseret på de fem mål beregnes kommunernes reducerede likviditet. På baggrund af det finder vi forskellen mellem den faktiske og beregnede reducerede likviditet. Herefter

[7] Se dette Berlingske.dk koebenhavnerne-har-aldrig-haft-saa-mange-milliarder-i-kommunekassen-de-her-penge-kunne-have-ligget-i-deres-lommer

[8] https://www.ism.dk/media/27165/analyse_af_kommunernes_likviditet_20032019_t.pdf.
Oplysningen om de 1.000 kr. pr. indbygger er fra 2018. Opregnet til 2025-pl svarer det til ca. 1200 kr.

beregner vi beløbet til rådighed for en skattelettelse i hele den kommende 4-årige periode ved at dividere den beregnede samlede reduktion i likviditeten med 4.

Tabel 1 viser potentialet for reduktion af likviditet på landsplan i alt baseret på de 5 mål. Uanset hvilket af de fem mål man ser på, vil der være mulighed for at reducere likviditeten.

Tabel 1
Potentiale for reduktion af likviditet på landsplan

Hvor stort er besparelsespotential hvis alle kommuner skal matche:	Reducering i likviditet	Original likviditet	Reduceret likviditet	Årlig beløb til skattelettelser ved reduktion i en 4-årig plan
Medianandelen af nettodriftsudgifter i 2026	26 mia. kr.	74,1 mia. kr.	48,1 mia. kr.	6,5 mia. kr.
Medianen for likviditet i 2026	24,8 mia. kr.	74,1 mia. kr.	49,3 mia. kr.	6,2 mia. kr.
Egen 2007-andel af nettodriftsudgifter	24,2 mia. kr.	74,1 mia. kr.	49,9 mia. kr.	6,1 mia. kr.
Eget 2007-likviditetsniveau (PL-korrigeret)	30,6 mia. kr.	74,1 mia. kr.	43,5 mia. kr.	7,7 mia. kr.
Minimumslikviditet pr. indbygger (3.500 kr.)	53,1 mia. kr.	74,1 mia. kr.	21,1 mia. kr.	13,3 mia. kr.

Kilde: noegletal.dk, Økonomistyrelsen samt egne beregninger

Det skal understreges, at de ovenfor anførte økonomiske rammer til skattelettelser, er et meget konservativt bud, hvor man kun bruger af de penge, der allerede ligger i kommunekassen. Der er i beregningen således ikke taget højde for, at kommunerne formentlig også vil have større indtægter end udgifter i de kommende år. Det kan være svært at forudse, hvor stor kommunernes opsparing bliver i fremtiden, da det afhænger af konjunkturudviklingen, og de service- og anlægsrammer der fastlægges ved de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og regeringen, jf. nedenstående afsnit. Det er dog meget usandsynligt, at kommunernes opsparing ikke skulle fortsætte med at vokse i de kommende år set i lyset af den hidtidige udvikling og den fortsat meget omfattende overfinansiering i kommunerne samlet set.

Tabel 2

Gennemsnitligt potentiale for reduktion af likviditet pr. indbygger på landsplan

Hvor stort er besparelsespotential hvis alle kommuner skal matche:	Reducering i likviditet	Original likviditet	Reduceret likviditet	Årlig beløb til skattelettelser ved reduktion i en 4-årig plan
Medianandelen af nettodriftsudgifter i 2026	4.318 kr.	12.299 kr.	7.982 kr.	1.079 kr.
Medianen for likviditet i 2026	4.121 kr.	12.299 kr.	8.179 kr.	1.030 kr.
Egen 2007-andel af nettodriftsudgifter	4.019 kr.	12.299 kr.	8.280 kr.	1.005 kr.
Eget 2007-likviditetsniveau (PL-korrigeret)	5.079 kr.	12.299 kr.	7.220 kr.	1.270 kr.
Minimums likviditet pr. indbygger (3.500 kr.)	8.804 kr.	12.299 kr.	3.495 kr.	2.201 kr.

Kilde: noegletal.dk, Økonomistyrelsen samt egne beregninger

Københavns Kommune er den kommune med højst likviditet, både i alt, og pr. indbygger. Kommunens likviditetsreduktionspotentialer ligger betydeligt over de øvrige kommuner. Mulighederne for likviditetsreduktioner for Københavns Kommune er vist i tabel 3.

Reducerer Københavns Kommune likviditeten til det der svarer til kommunens eget likviditetsniveau i 2007 målt som likviditetens andel af nettodriftsudgifterne, den reduktion der giver mindst i besparelse, vil Københavns Kommune med en 4-årig skatteplan reducere likviditeten med 3.799 kr. pr. år. pr. indbygger.

En nedsættelse til minimumslikviditet på 3.500 kr. pr. indbygger, det besparelsesmål der giver størst besparelse, giver en årlig reduktion på 7.046 kr. pr. indbygger ved en 4-årig skatteplan.

Tabel 3

Potentiale for reduktion af likviditet pr. indbygger i Københavns Kommune

Hvor stort er besparelsespotential hvis alle kommuner skal matche:	Reducering i likviditet kr.	Original likviditet kr.	Reduceret likviditet kr.	Årlig beløb til skattelettelser ved reduktion i en 4-årig plan kr.	Mulig reduktion i kommunal udskrivnings -procent	Årlig gevinst for en LO-familie kr.
Medianandelen af nettodriftsudgifter i 2026	23.310 kr.	31.685 kr.	8.375 kr.	5.828 kr.	2,4	12.826
Medianen for likviditet pr indbygger i 2026	22.373 kr.	31.685 kr.	9.312 kr.	5.593 kr.	2,29	12.311
Egen 2007-andel af nettodriftsudgifter	15.197 kr.	31.685 kr.	16.488 kr.	3.799 kr.	1,55	8.362
Eget 2007-likviditetsniveau (PL-korrigeret)	16.057 kr.	31.685 kr.	15.628 kr.	4.014 kr.	1,64	8.835
Minimums likviditet pr. indbygger (3.500 kr.)	28.185 kr.	31.685 kr.	3.500 kr.	7.046 kr.	2,88	15.509

Kilde: noegletal.dk, Økonomistyrelsen samt egne beregninger

Vi har på CEPOS´hjemmeside[9] angivet beregningen af den mulige skattesænkning for alle kommuner i alle de 5 overstående scenarier/mål for likviditeten.

Det kan være værd at overveje, om kommunerne på længere sigt – efter de 4 år hvor skattelettelserne finansieres af opsparet likviditet – hypotetisk set kan komme i vanskeligheder.

For det første kan det bemærkes, at kommunerne med de nuværende regler for skattefastsættelse frit kan hæve deres skatter til deres eget 2021-niveau, uden at blive ramt af sanktionsmekanismerne for kommunale skattestigninger, der er fastsat i budgetloven[10]. Langt de fleste kommuner vil således kunne hæve deres indtægter ved at hæve skatten igen, hvis de mod forventning skulle komme i vanskeligheder.

For det andet vil langt de fleste kommuner også kunne frigøre midler gennem effektivisering og omprioritering, der svarer til de likviditetsfinansierede skattelettelser,

[9] Se dette link

[10] Se https://www.elov.dk/kommunetilskudsloven-skatteudskrivningsforhoejelse/ og https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/aftale-om-et-nyt-udligningssystem/

uden bunden går ud af de kommunale velfærdsydelser. Vi har i tabellerne på vores hjemmeside for hver kommune indsat kommunepotentialet, der er en beregning af, hvor mange penge kommunen kunne frigøre, hvis den var ligeså effektiv og sparsommelig som landets mest udgiftseffektive kommune (i seneste opgørelse var det Vejle[11]). Heraf fremgår, at de eneste kommuner, der ikke på længere sigt kan finansiere skattelettelserne gennem deres kommunepotentiale, er Vejle og Greve (der som de 2 mest udgiftseffektive kommuner) og København (der har den klart højeste likviditets opsparing blandt alle kommunerne).

Perspektivering af analysens resultater

Vi har i denne analyse vist, at kommunerne har store muligheder for sænke skatterne, hvis de reducerede deres opsparede likviditet. Det har kommunerne dog kun i meget begrænset omfang valgt at gøre. Den kommunale indkomstskat er således steget i perioden 2022-2026[12].

Dette er sket til trods for, at aftalen om den seneste reform af det kommunale udligningssystem[13] (vedtaget 2020 med ikrafttrædelse 2021) indførte en frit-lejde-ordning med udgangspunkt i beskatningsniveauet for 2021, så kommuner, der sænker skatten, kan sætte den op igen uden at blive ramt af sanktionsmekanismerne i budgetloven, når bare udskrivningsprocenten ikke overstiger kommunens eget niveau for skatteprocenten i 2021. Ydermere blev der etableret puljer til fremme af skattenedsættelser, hvor staten i de første år efter en skattenedsættelse kompenserer kommunen for hovedparten af provenutabet.

Det er ikke muligt at sige præcis, hvorfor kommunerne ikke har sænket skatten. En mulig forklaring er den såkaldte "fluepapireffekt", der er veldokumenteret i forskningen og som tilsiger, at når penge først har ramt et politisk/bureaukratisk system i form af tilskud, så bliver de "hængende", og det er således meget svært at få dem tilbage til skatteyderne[14].

En anden mulighed er, at regeringen i september 2024[15] – kun tre år efter ikrafttrædelsen af den seneste udligningsreform – annoncerede, at man ville gå i gang med arbejdet med endnu en reform, som er planlagt til at træde i kraft i 2029[16]. Kommunerne kan således af strategiske årsager være tilbageholdende med at sænke skatten. Dels fordi en skattesænkning kan signalere, at kommunen har rigeligt med penge, dels at den også forventer en meget sund økonomi på længere sigt. Dette kan give anledning til politisk opmærksomhed på en kommune, som en af dem, der skal aflevere flere penge til andre

[11] https://cepos.dk/artikler/kommunepotentiale-2024/

[12] https://cepos.dk/artikler/kommuneskatten-stiger-men-danskerne-ved-ikke-hvor-meget-de-betaler/

[13] https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/aftale-om-et-nyt-udligningssystem/

[14] Gamkhar, S. & Shah, A. (2007): The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of Conceptual and Empirical Literature. In Boadway, R. & Shah, A. (eds.), Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, pp. 225-258. Washington, D.C.: The World Bank.

[15] https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/regeringen-laegger-op-til-ny-udligningsreform-med-stoerre-aendringer

[16] https://www.ism.dk/nyheder/2025/juni/nu-saettes-rammerne-for-aendringer-i-udlingningen-mellem-kommunerne

kommuner ved en udligningsreform. Desuden låste man ved den seneste udligningsreform en frit-lejde-ordning for skattestigninger til kommunernes eget beskatningsniveau i 2021, så kommunerne frit kan hæve deres skatter, når bare de holder sig under deres eget 2021-niveau, men samtidig nulstillede man alle andre tidligere frit-lejde-ordninger. Det indebar, at kommuner, der havde sænket skatten op mod 2021 på baggrund af de tidligere ordninger med frit lejde, ikke længere kunne hæve skatten igen, uden af blive straffet økonomisk. Kommunerne kan således have en begrundet frygt for, at man vil gøre noget lignende i en ny udligningsreform. I givet fald kan en kommune, der sænker skatten frem mod 2029, risikere at blive fanget på dette lavere beskatningsniveau i en ny ordning med frit lejde, så kommunen pludselig ikke længere kan hæve skatten igen uden at blive ramt af sanktionsmekanismerne i budgetloven.

Der kan således meget vel være udsigt til forsat likviditetsophobning i kommunerne og manglende skattenedsættelser i de kommende år frem til 2029. Skal dette undgås, vil det kræve en klar udmelding fra landspolitikerne, hvor de forpligter sig benhårdt til, at en ny udligningsreform ikke vil straffe kommuner, der sænker skatten i årene frem mod 2029.

Det er næppe på længere sigt holdbart med en så massiv likviditetsophobning i kommunerne, som vi har set de seneste ca. 10 år, da det reelt set er udtryk for, at borgerne har betalt for meget i skat. Hvis det ikke lykkes at få det stoppet, bør det overvejes, om man landspolitisk skal fratage kommunerne det ekstraordinære finansieringstilskud på 5,5 mia. kr.- der blev indført ved den seneste udligningsreform (jf. ovenstående) – og i stedet bruge disse midler til en sænkning af de statslige skatter.

Bilag

Link til beregninger mulige skattenedsættelser i de enkelte kommuner:

- Link indsættes