



Borgerbudgettering som middel til inddragelse i grøn omstilling - fra forskning til praksis

Oktober 2020

KOR

KLIMA- OG OMSTILLINGSRÅDET

Indhold

1. Indledning: hvordan øges borgerinddragelsen i omstillingen?	2
2. Hvad er borgerbudgettering (BB) og hvilke gevinster giver det?	5
3. Hvorfor og hvordan er BB særligt velegnet til grøn omstilling?	8
4. Konklusion og anbefalinger: BB som centralt led i nye Lokale Omstillings-Råd?	11
5. Referencer	14

Forsidefoto:

Blifri søndag, Nørrebro 2017, af Jens Friis Lund

Henvisning til dette notat:

Klima- og Omstillingsrådet (2020). Borgerbudgettering som middel til inddragelse i grøn omstilling - fra forskning til praksis. Oktober 2020.



1. Indledning: hvordan øges borgerinddragelsen i omstillingen?

I den politiske aftale om den danske klimalov (af 6. december 2019) hedder det, at den efterfølgende klimahandlingsplan "skal [...] indeholde tiltag målrettet inddragelse af borgere, erhvervsliv og civilsamfund". Det fremgår af aftalen, at dette udtrykker en anden og yderligere intention end det nationale klimaborgerting, som også omtales og som siden er blevet oprettet (og som vi i Klima- og Omstillingsrådet (KOR) tidligere har analyseret og diskuteret).¹ I den mellemliggende periode har fokus ligget på inddragelsen af erhvervslivet gennem de såkaldte klimapartnerskaber. Og der lader til at herske tvivl blandt aftaleparterne om hvordan inddragelse af borgere og civilsamfund kan og bør styrkes - til trods for bred politisk opbakning til princippet.²

Dette notat beskriver mulighederne i at udvikle nye og såkaldt deliberative ("rådslagende", samtalebaserede) borgersamlings-institutioner på lokalt niveau, som en løftestang for borgerinddragelse i den grønne omstilling. Særligt vil vi fremhæve borgerbudgettering, hvor borgerne inddrages i fastlæggelsen af prioriteter for kommunernes grønne budgetter, som en konkret og velunderbygget vej til at indfri dette mål. Forskning har dokumenteret, at borgerbudgettering kan være én blandt flere vigtige måder at sikre folkeligt engagement og medejerskab i grøn omstilling, samtidig med at borgernes stemme gives stærkere vægt i politiske beslutninger. Forskere har fulgt beslægtede initiativer og eksperimenter på tværs af en række lande over de seneste 30-35 år og nøje beskrevet de betingelser, der skal opfyldes, for at borgerbudgettering fremmer såvel demokratiske som bæredygtighedsmæssige målsætninger (Fischer 2017).

Vores forslag om øget brug af borgerbudgettering som led i lokale borgersamlings-institutioner for grøn omstilling skal ses i konteksten af verserende diskussioner, hvor flere centrale interessenter i den danske klimadebat har fremsat beslægtede tanker. Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) har talt for at udvide repertoiret af borgerinddragelsesmetoder i den grønne politikudvikling, sådan at inddragelsen bliver reel, lyttende, effektiv og handlingsorienteret.³ Omstillings-alliancen Broen til Fremtiden repræsenteret ved Dansk Magisterforening, FOA, Ingeniørforeningen IDA og Greenpeace har talt for oprettelsen af 98 lokale klimaborgerting, som giver borgerne ret til at stille forslag vedrørende kommunernes klimaindsats til deres respektive kommunalbestyrelser og giver et forum for forpligtende dialog med virksomheder og

1 http://klimaogomstillingsraadet.dk/wp-content/uploads/2020/01/Klimaborgerting_KOR-notat_januar-2020.pdf

2 <https://www.information.dk/indland/2020/02/politikerne-gerne-inddrage-hele-befolkningen-groenne-omstilling-ingen-konkrete-ideer-hvordan>

3 <https://www.altinget.dk/energi/artikel/carolina-m-maier-borgerinddragelse-kan-aldrig-udspringe-af-folketinget>



uddannelsesinstitutioner.⁴ Senest har 12 civilsamfundsorganisationer (herunder KOR) fremsat forslag til en Grøn Demokratifond, som samler disse tanker under tre søjler (borgernært demokrati i kommunerne, medejerskab i erhvervslivet, handlingsviden i civilsamfund), der tilsammen udgør et demokratisk svar på klima- og biodiversitetskriserne.⁵

I disse diskussioner er det vigtigt at holde sig for øje, at samfunds- og demokratiforskningen ret entydigt peger på én kerneudfordring, som borgerinddragelsen i den grønne omstilling må forsøge at overkomme. Nemlig tendensen til de skueprocesser ("tokenisme"), som inddragelsen kan udarte til, hvis ikke den følges af en autentisk vilje til læring og delegering af kompetencer til borgerne fra myndigheder og beslutningstageres side (se f.eks. Sprain 2016). Denne pointe kommer klassisk til udtryk i Sherry Arnsteins (1969) såkaldte "deltagelsesstige", der skelner niveauer af den faktiske indflydelse, som forskellige inddragelsesmetoder giver borgerne i planlægnings- og politik-processer. Her befinder "manipulation" og "terapi" sig i den lave ende, mens "partnerskab", "delegeret magt" og "borgerkontrol" befinder sig i den høje ende. På stigens midterste trin finder vi "information", "konsultation" og "mægling".

På denne baggrund er det vores opfattelse, at mens der er behov for at styrke borgerinddragelsen i den grønne omstilling på en række måder og i en række sammenhænge (foreningsliv, boligforeninger, arbejdspladser osv.), så er det særligt centralt, at vi som samfund får sikret en reel borgerindflydelse i lokal planlægning og politik. Erfaringer med borgerdrevne grønne initiativer i byer og kommuner viser tydeligt, at disse hidtil ofte mødes af barrierer i forhold til myndighedernes rammevilkår (f.eks. i relation til krav om, at byhaver og lignende i bedste fald får lov at eksistere midlertidigt) (Blok et al. 2020). Der er med andre ord behov for at styrke koblingen mellem borgerinitiativer og myndigheder, gennem at sikre den administrative og politiske forankring af borgerinddragelsen på en måde, der forpligter myndighederne til en bred lære- og omstillingsproces i dialog med borgernes prioriteter.

International forskning og danske erfaringer indikerer, at borgerbudgettering – eller partipatorisk budgetlægning, som det også kaldes – udgør et velegnet værktøj til at adressere disse udfordringer, ikke mindst i relation til bæredygtighed, fordi borgerne her gives egentlig medbestemmelse over og kontrol med prioriteringer i lokal planlægning.⁶ I dette notat samler vi en række forskningsbaserede erfaringer med denne tilgang, med henblik på at opridse det belæg, forskningen giver, for at tænke, at borgerbudgettering vil være relevant at bringe i anvendelse i Danmark som led i lokal implementering af klimaloven. Først opridser vi grundtanken i borgerbudgettering (BB) og sammenfatter betingelser for dets vellykkede implementering. Hernæst

4 <https://www.information.dk/debat/2020/07/inddrag-borgerne-lokale-klimaborgerting?>

5 <https://grøndemokratifond.dk/>

6 <https://www.coi.dk/nyheder/2016/juni/hvad-er-borgerbudgettering/>



beskriver vi erfaringer med BB i klima- og bæredygtighedsøjemed. Og til slut skitserer vi en række forslag til, hvordan BB kan tænkes anvendt som ét blandt flere værktøjer i en lokal klimaborgersamlings- og inddragelses-kontekst.

Kort om Klima- og Omstillingsrådet

Klima- og Omstillingsrådet (KOR) er et frivilligt formidlingsinitiativ bestående af forskere på tværs af samfund, historie, hverdagsliv og teknologi. KOR har til formål at foretage tværfagligt funderede vurderinger af aktuelle klima- og miljørelaterede spørgsmål, for derved at bidrage til den offentlige debat om grøn omstilling.

KOR's generelle afsæt er baseret på beregninger af og principper for det begrænsede carbon-mæssige råderum, et land som Danmark står med hvis vi skal bidrage retfærdigt til en overholdelse af Paris-aftalens målsætninger. Det danske mål om en 70%-reduktion i drivhusgasemissioner i 2030 er her at regne for et minimum, set i lyset af Danmarks internationalt set høje udledningsniveau, historiske ansvar og at vi favoriseres af FN-systemets territorialprincip for opgørelse af udledninger på nationalt niveau. En sådan omstilling vil kræve indsatser, der rækker på tværs af alle samfundssektorer, og som kombinerer teknologiske nybrud med omfattende ændringer i kollektiv levevis.

For yderligere information henvises til KOR's hjemmeside:
www.klimaogomstillingsraadet.dk



2. Hvad er borgerbudgettering (BB) og hvilke gevinster giver det?

Grundtanken med borgerbudgettering (BB) er at styrke dialogen mellem borgerne og kommunen om de prioriteter, der skal gælde for kommunens budget, og herunder give borgerne konkret medindflydelse på hvordan en del af budgettet anvendes. Det vil typisk ske gennem årlige borgersamlinger i en kommune eller et lokalområde, hvor borgerne i fællesskab diskuterer og formulerer budget-prioriteter, som dernæst kommunikeres til forvaltere og politikere. Konkret stilles en (typisk) mindre del af de samlede offentlige midler til rådighed for borgersamlingen, som via en tovholdergruppe sørger for, at det bliver borgernes prioriteter der bestemmer, hvad de skal bruges til for bedst at hjælpe lokalområdet. Borgersamlingerne kan i princippet være åbne for alle områdets beboere, herunder via online-deltagelse, og de vil typisk gøre brug af en kombination af dialog og rådslagning samt afsluttende afstemninger.

I sammenhængen af lokal grøn omstilling, og i forlængelse af bl.a. Broen til Fremtidens forslag samt tankerne i en Grøn Demokratifond, kunne en tovholdergruppe passende huses i et lokalt klimaborgerting, eller hvad vi senere vil foreslå at kalde et Lokalt Omstillings-Råd (bl.a. for ikke at forveksle denne nye kommunale institution med det nationale klimaborgerting). Herved forstår vi kort fortalt et varigt forum af (stratificeret) tilfældigt udvalgte borgere, typisk 30-50 afhængig af kommunestørrelsen, som hver tjener for en periode på halvanden til to år efter loven om borgerligt ombud (på linje med byrådsmedlemmer og tidligere også skolebestyrelser). Den årlige implementering af en bred borgersamling med henblik på borgerbudgettering omkring kommunens grønne prioriteringer vil her blive én blandt flere centrale opgaver for disse Lokale Omstillings-Råd (se figur 1; vi vender tilbage til dette i notatets konklusion).



Figur 1: Borgerbudgettering (BB) som led i deliberative, Lokale Omstillings-Råd



Den generelle forhåbning bag BB er, at tilgangen vil bidrage til en styrket demokratisk dialog omkring og en styrket folkelig forankring af og indflydelse over de lokale politiske prioriteringer, som ethvert offentligt budget er udtryk for (Baiocchi & Ganuza 2014). Hvad angår førstnævnte er BB i tråd med bredere idealer om såkaldt deliberativt ("rådslagende") demokrati, hvis betydning også for klima- og bæredygtighedspolitik er bredt anerkendt i forskningen (f.eks. Dryzek & Niemeyer 2019). Øget brug af rådslagning mellem borgere og beslutningstagere kan øge transparensen, kvaliteten og legitimiteten af politiske beslutninger, herunder over budgetspørgsmål. Hvad angår sidstnævnte er BB udtryk for et ønske om folkeligt medejerskab over og mægtiggørelse ('empowerment') i relation til vigtige beslutninger med bindende betydning for deres hverdagsliv. Et sådant bredt forankret medejerskab kan øge den kollektive kapaciteten til hastig og ambitiøs grøn omstilling, hvis det vel at mærke sker under de rigtige rammer såvel demokratisk som bæredygtighedsmæssigt (Romsdahl et al. 2018).

Et tidligt og vigtigt eksempel på brug af BB kendes fra den brasilianske by Porto Alegre. Her indførte man fra slut-1980'erne en række lokalområde-specifikke deliberative fora, med deltagelse af civilsamfund, myndigheder og almindelige borgere, som gennem to årlige møder diskuterer, fastlægger borgernære prioriteter for og via delegerede talspersoner holder politikerne ansvarlige for implementering af budgetter på såvel lokalområde- som på by-niveau. Modellen har over årene været brugt til at fastsætte prioriteter for en række bredt sagt miljø- og bæredygtighedsrelaterede planlægningsområder, såsom sanitering, affaldshåndtering, oversvømmelsesbeskyttelse, vejkonstruktion og lokalområde-fornyelse. Analyser viser, at disse BB-omfattede politikområder, sammen med ligeledes BB-omfattede sociale ydelser og fattigdoms-bekæmpende tiltag, faktisk har fået tilført øgede kommunale midler og generelt er steget i servicekvalitet frem til 2010 (Goldfrank 2013; Friant 2019).

Med henvisning til bl.a. erfaringerne fra Porto Alegre har BB-tilgange siden spredt sig til anslået mellem 1500 og 1700 lokalområder, kommuner og institutioner over hele verden i 2015 (Cabanne 2015; Romsdahl et al. 2018; data frem til 2020 ikke tilgængelig, men tallet antageligt højere i dag). I takt hermed har forskere evalueret og samlet op på de generelle erfaringer. Studier viser, at der er stor kontekstuel variation i BB's demokratiske og øvrige gevinster, herunder mellem lande i Latinamerika (Goldfrank 2013) og i Europa, specifikt mellem Tyskland, England og Frankrig (Röcke 2014). Det generelle billede er imidlertid, at BB bidrager betydeligt til at styrke kommuners tilvejebringelse af basale serviceydelser, på måder der er billigere og bedre implementeret via borgernes opsyn og kontrol - også de steder, hvor BB i øvrigt ikke ændrer meget på indflydelses-balancerne mellem aktører (Cabanne 2015). Tilsvarende konkluderer et andet studie, at lokalregeringer der bruger BB er signifikant mere finansielt bæredygtige (budgetbalance) og socialt lighedsorienterede end andre, uden af denne grund at være mindre efficiente i deres politik-implementering (Oh et al. 2019).



I Danmark har BB hidtil været brugt enkelte steder og i relation til specifikke dagsordener, herunder i Kolding i relation til udsatte boligområder og i Hedensted i relation til landsbyudvikling, som fremhævet af Center for Offentlig Innovation.⁷ I 2017 blev BB anvendt i Gladsaxe kommune som led i klimatilpasning på et rekreativt grønt område.⁸ En undersøgelse fra Center for God Forvaltning afdækkede i 2016 de dengang eksisterende danske erfaringer med borgerbudgettering i syv kommuner. Erfaringerne viste sig at være overvejende positive, med en række meget løfterige eksempler tillige med mere moderat succes de steder, hvor man ikke havde lært tilstrækkeligt af internationale erfaringer. Alle kommuner rapporterede at have lært meget om, hvordan man styrker relationen mellem borgere og forvaltning, og dermed at stå bedre rustet til at gennemføre en lignende proces i fremtiden. Og det understreges, at BB-processerne fra start lykkedes med at mobilisere flere og andre borgere end blot det segment, der allerede er aktive i det i Danmark veletablerede lokale foreningsliv.⁹

I den internationale forskning peges der gennemgående på en række institutionelle betingelser, som må være opfyldt for at BB-tilgangen skaber de ønskede, demokratiske og øvrige gevinster (f.eks. Goldfrank 2013; Baiocchi & Ganuza 2014; Röcke 2014). Det gælder bl.a.:

- At der gøres udbredt brug af deliberation ("rådslagning") som led i borgersamlinger om budget-prioriteter, og ikke udelukkende eller primært af afstemninger.
- At der er lokal politisk vilje og opbakning bag BB-initiativet, herunder evt. i form af incitamenter til kommunerne skabt via national lovgivning.
- At budget-debatterne engagerer et bredt udsnit af det lokale forenings-, civilsamfunds- og erhvervsliv, sådan at synlighed og betydning af tiltaget øges.
- At en tovholdergruppe har adgang til såvel administrativ som uafhængig ekspertise, så det sikres, at problemstillinger og konsekvenser belyses fra flere vinkler.
- At der sikres en inkluderende rammesætning, hvor tovholdergruppen sørger for at tekniske spørgsmål åbnes op og oversættes til mere erfaringsnært sprog.
- At tiltaget *ikke* rammesættes som rent konsulerende, men at der knyttes en reel indflydelse til borgernes prioriteringer, herunder i form af at den kommunale budgetandel, som er underlagt BB-indflydelse, er betydelig.
- At BB-processen gentages vedvarende over en længere årrække, sådan at alle deltagere har mulighed for at lære, justere og tænke langsigtet.

Disse punkter, og herunder behovet for en langsigtet og vedvarende ramme for borgerinddragelsen, kan siges at være særlig vigtigt for den grønne omstilling (Sprain 2016). Vi vil nu gå mere i dybden med potentialerne i BB for netop dette politikområde.



3. Hvorfor og hvordan er BB særligt velegnet til grøn omstilling?

Som allerede indikeret findes der både internationalt og i dansk regi erfaringer med succesfuld anvendelse af BB på miljø-, klima- og bæredygtighedsområdet. I Gladsaxe rapporterer embedsfolk således, at processen øgede de lokale beboeres ejerskab til området, skabte tæt dialog mellem borgere og embedsværk og skabte øget synlighed af og viden om klimatilpasning i området.¹⁰ Det er denne type af erfaringer, som har gjort, at BB i dag indgår i mange relevante forsknings-diskussioner som ét væsentligt værktøj blandt flere til at skabe øget inklusion i grøn planlægning, en mere holistisk tilgang til et lokalområdes udfordringer og mere bæredygtige resultater for natur, miljø og klima (Allegratti & Hartz-Karp 2017). Flere steder i verden indgår BB allerede centralt i diskussioner om grøn omstilling.

Der kan siges at være en række vigtige grunde til på denne måde at koble BB og lokal grøn omstilling sammen, både generelt og i lyset af den danske omstillings-udfordring specifikt. For det første spiller danske kommuner en vigtig rolle på en række tunge omstillings-områder, fra energi og bygninger til transport, landbrug, erhverv og offentligt indkøb. En nylig opgørelse fra Concito (2020) viser stor vilje blandt danske kommuner til at løfte klima- og omstillings-dagsordenen, men også at der i fraværet af en klar national ramme er store variationer i metoder, målsætninger og indsatser på tværs af kommunerne. Her vil BB kunne indgå som ét element i bestræbelsen på at løfte den kommunale klimainsats generelt, sådan at alle kommuner bringes til at understøtte de nationale klimamål på en borgerinddragende måde, der også modvirker den lokale borgermodstand, som grønne infrastrukturprojekter ellers til tider kan møde.

For det andet findes der allerede i dag en lang række mindre og mellemstore borgerdrevne klima- og omstillingsinitiativer rundt omkring i kommunerne, som via BB potentielt vil kunne styrkes, sikres øget vedvarende og gives mulighed for opskalering til kommunalt og (inter-)nationalt niveau. Gode erfaringer med energiomstilling på bl.a. Samsø og Bornholm¹¹ og bolig-renovering i bl.a. Sønderborg¹² har alle været muliggjort gennem udstrakt borgerinddragelse; og borgerinitiativer som Ærø Eksperimentet¹³ og Omstilling Ry¹⁴ viser, at lokale borgere ofte går foran myndighederne på dagsordenen. Omvendt viser forskning også, at borgerdrevne omstillingsinitiativer til tider møder institutionelle barrierer, når kommuner støtter dem midlertidigt, men ikke sikrer deres vedvarende i konkurrencen med andre udgifts- og arealanvendelser (Blok et al. 2020). Her vil BB i højere grad kunne sikre, at borgernære perspektiver indgår i disse kommunale prioriteringer, på en måde der har potentiale til at sikre øget vedvarende og opskalering af de mest lovende, borgerdrevne omstillingsinitiativer.

For det tredje rummer brugen af BB i sig selv et deliberativt ("rådslagende") læringspotentiale, hvor borgerne i fællesskab opbygger handlings-relateret viden om såvel klima-afbødning (*mitigation*) som klimatilpasning (og synergien mellem de to områder). Denne fælles viden er vigtig



for lokalområdets udvikling, men den bidrager samtidig til at opbygge grønt medborgerskab mere alment (Fischer 2017). Her vil en lokal anvendelse af BB som omstillings-redskab således være én måde at udnytte, at det lokale niveau udgør en primær ramme om borgernes hverdagsliv, fællesskaber og identifikation, til at skabe en borgercentreret grøn læring. Denne vil tillige være vigtig i perspektivet af de bredere udfordringer i omstillingen, når det handler om at tænke og planlægge mere holistisk på tværs af sektorer og geografisk-politiske niveauer. Perspektivet heri rækker således videre end til det lokale niveau, idet inddragelsen her kan blive en løftestang også for øget handlings-vilje nationalt og internationalt.

Samlet er der således grund til at tro, at øget brug af BB i den lokale grønne omstillings-indsats vil kunne skabe større legitimitet i den lokale planlægnings-kapacitet; styrke en lære- og omstillingsproces for myndigheder og erhvervsliv baseret på opskalering af borgerdrevne ideer og eksperimenter; og via øget bevidstgørelse og handlingsviden muliggøre bedre koordinering og forankring af omstillings-indsatsen mellem sektorer og på tværs af styringsniveauer. For at disse gevinster kan indløses kræves det imidlertid, at den valgte BB-model lever op til de institutionelle betingelser, som vi skitserede ovenfor i lyset af den internationale forskningslitteratur og -erfaring. Ikke mindst vil det være afgørende, at der sikres gentagne BB-processer over en længere årrække, svarende til, at processen forankres i Lokale Omstillings-Råd som nye, permanente institutioner (noget vi vender tilbage til nedenfor).

Det synes samtidig klart, at lokal anvendelse af BB i klima- og omstillings-planlægning ikke kan stå alene som måde at løfte den kommunale klimainsats og bringe den i overensstemmelse med de nationale klimamål fra klimaloven (eller endsige den styrkelse heraf, som ifølge vores opgørelser er nødvendig for, at Danmark yder et rimeligt bidrag til opfyldelsen af Paris-aftalen).¹⁵ Her er der behov for, at den danske stat investerer bredt i borgerinddragelsen og opbygningen af lokal handlekapacitet, med BB som én blandt flere folkeoplysnings- og borgerinddragelses-tiltag, for på denne måde at skabe økonomiske rammer og incitamenter for kommunerne.¹⁶ Der er samtidig behov for klarere nationale rammer omkring kommunernes ansvar i klimainsatsen (Concito 2020), sådan at det på den ene side sikres, at alle kommuner kommer med, mens det på den anden side muliggøres, at kommuner kan gå foran i omstillingen, hvis deres borgere og lokalpolitikere ønsker det. På en række tunge omstillings-områder såsom transport og landbrug ville dette formentlig kræve ændringer i planlovgivningen.¹⁷

En række aktuelle tiltag i bl.a. København illustrerer den bredere omstillings-kontekst, hvor en BB-indsats med fordel vil kunne spille konstruktivt ind. Her ønsker Borgerrepræsentationen

15 https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2019/2019_4/Samf_3_4_2019.pdf

16 <https://grøndemokratifond.dk/filer/oplæg.pdf>

17 Se f.eks. <https://ing.dk/artikel/kommuner-oensker-sig-strammere-miljoezoner-byerne-231325> og <https://landbrugsavisen.dk/krig-i-kommuner-vil-have-lov-afvise-udvidelser-af-landbrug>



inspireret af Amsterdam at undersøge mulighederne for at blive en såkaldt doughnut-by (Rath 2017), med omlægning til en økonomi der holder sig inden for de planetære økologiske grænser.¹⁸ I den sammenhæng vil det være centralt, at tiltagene ikke blot dikteres fra Rådhuset, men i stedet udvikles, diskuteres, evalueres og løbende justeres i tæt samspil med byens borgere, f.eks. gennem brug af BB. Det svarer til den måde, doughnut-initiativet i Amsterdam er udsprunget fra civilsamfundet og løbende skal inspireres af konkrete lokale og borgerdrevne initiativer.¹⁹ Det kan her bemærkes, at BB allerede anvendes i lokalområder i Amsterdam (dog uden konkret at være koblet til doughnut-ideen endnu).²⁰

I den sammenhæng kan det overvejes, hvordan og i hvilken grad danske BB-omstillings-tiltag kan gøre brug af internationale erfaringer med såkaldte participatoriske energi- og emissions-budgetter (Cohen 2012; Cappacioli et al. 2017). Grundtanken er her den enkle, at borgernes finansielle diskussioner og prioriteringer kan hjælpes på vej gennem brug af en sideløbende energi- og emissions-budgettering, der kvalificerer og synliggør konsekvenser af forskellige kollektive valg på niveauet for byens karbon- og øvrige miljø-budgetter. Sådan information vil være relevant, uanset om BB-processer kobles direkte til kommunale emissionsmål, eller om de i bredere forstand søges forpligtet ind på det nationale 70%-mål. Karbon-budgetter anvendes allerede i dag mange steder i verden, bl.a. i Norge, som fast led i den kommunale planlægning.²¹ Der er her et klart potentiale for, at også den danske stat hjælper kommunerne med at opbygge den ekspertise og kapacitet, som tilgangen kræver. Det gælder ikke mindst når det kommer til livscyklusvurderinger (LCA) af varer og produktion i kommunerne. Staten kan dermed understøtte, at kommunerne eksperimenterer med at koble dette kapacitets-opbygnings-arbejde til en ny BB-baseret omstillingstilgang.

18 <https://www.berlingske.dk/kommentarer/flertal-i-koebenhavn-taenk-paa-en-doughnut-og-du-vil-forstaa>

19 <https://www.information.dk/indland/leder/2020/06/kan-model-groen-omstilling-hele-landet-koebenhavn-vaere-doughnut-by?fstln>

20 <http://www.transitsocialinnovation.eu/sii/ctp/partial-budget-authority-to-citizens>

21 <https://www.klimaoslo.no/2020/03/03/klimabudsjettveileder-for-kommuner/>



4. Konklusion og anbefalinger: BB som centralt led i nye Lokale Omstillings-Råd?

Vi har i dette notat gennemgået den internationale forskning i og erfaring med brug af partipatorisk budgetlægning eller borgerbudgettering (BB), forstået som ét centralt og forpligtende bud på øget deliberation ("rådslagning") og borgerinddragelse i grøn omstilling. Gennemgangen viser, at BB (under de rette institutionelle betingelser, understøttet fra statslig side) har potentiale til at:

- Styrke den demokratiske dialog mellem borgere, civilsamfundsorganisationer, erhvervsliv og myndigheder omkring centrale, lokale klima- og omstillings-tiltag.
- Engagere et andet og bredere segment af lokalbefolkningen end dem, der i forvejen er foreningsaktive eller aktivt optaget af omstillings-dagsordenen.
- Generelt øge transparensen, kvaliteten og legitimiteten af vigtige lokale planlægnings- og politiske beslutninger med betydning for klimaindsatsen.
- Styrke den folkelige forankring af, medejerskab over og mægtiggørelse ('empowerment') i relation til vigtige omstillings-beslutninger med betydning for deres hverdagsliv.
- På sigt forbedre den kollektive kapacitet til hastig og ambitiøs grøn omstilling lokalt, på tværs af sektorer og på tværs af geografisk-politiske niveauer.

Vi har i den sammenhæng understreget, at BB ikke kan stå alene, hverken som værktøj til lokal borgerinddragelse eller som svar på udfordringen med at løfte også relativt træge kommuners klima- og omstillings-indsats og yderligere understøtte foregangskommuner (Concito 2020). Overordnet vil der her være brug for en bredspektret og statsligt finansieret indsats, der giver økonomiske incitamenter og sparring til kommunerne til at styrke borgerinddragelsen bredt i omstillingen, herunder også i relation til virksomhederne, og som samtidig sikrer at lokale borgerinitiativer har mulighed for at blive opskaleret til nationalt niveau.²² Samtidig har vi dog understreget, at BB som borgerinddragelses-værktøj har den klare styrke, at den sikrer en reel og politisk forpligtende indflydelse til borgernes prioriteter i omstillings-arbejdet - på måder, som ikke i sig selv sikres gennem eksisterende former for folkelig deltagelse.

I forlængelse heraf støtter vi som nævnt mere konkret de principielle tanker om lokale klimaborgerting, som bl.a. Broen til Fremtiden har fremsat, og ser disse som en vigtig brik i at gøre BB til en central og vedvarende del af den grønne omstilling. Dette som en ny institutionel forankring af deliberation ("rådslagning") og partnerskab mellem borgere og myndigheder i den grønne omstilling.²³ Som vi tidligere har beskrevet det, så forestiller vi os her et varigt fo-

22 <https://grøndemokratifond.dk/filer/oplæg.pdf>

23 <https://www.information.dk/debat/2020/07/inddrag-borgerne-lokale-klimaborgerting?>



rum af 30-50 tilfældigt udvalgte borgere, der hver tjener for en periode på halvanden til to år efter loven om borgerligt ombud. For ikke at forveksle dem med det nationale klimaborgerting, og ud fra bredere tanker om borgersamlinger (Fung 2003), foreslår vi at kalde disse nye institutioner for Lokale Omstillings-Råd. Organisatorisk kan de tænkes som en borger-forankret udgave af kommunernes eksisterende Grønne Råd, bestående af civilsamfunds- og frivillige organisationer, som de supplerer på klima- og omstillings-området.

Lokale Omstillings-Råd vil, som det er fremgået, med fordel kunne få som én opgave at agere tovholdergruppe for årlige BB-processer på klima- og omstillings-området, idet processen som sådan bør engagere alle interesserede borgere i lokalområdet og kommunen. Som tovholdergruppe vil det være Rådenes opgave at forberede og facilitere processen (med sekretariatsbistand fra den kommunale administration), overvåge budget-implementeringen samt som delegeret instans at stå for den løbende dialog med kommunens øvrige instanser om borgernes prioriteter for den grønne omstilling. Rådene vil ligeledes med fordel kunne udveksle erfaringer på tværs, koordinere fælles lærings- og opsamlings-processer, samt sørge for, at fælles erfarede barrierer kommunikeres til nationale og overnationale organer.

Foruden denne rolle i BB-processer er det vores forslag, at Lokale Omstillings-Råd gives mindst to yderligere, løbende opgaver - som yderligere bestyrker behovet for at tænke dem som varige institutioner, der skal opbygges gennem investering og støtte fra staten:

- I tråd med forslaget fra Broen til Fremtiden anbefaler vi, at Rådene gives en udvidet høringsret i relation til den løbende strategiske planlægning i kommunerne på en række af de tunge omstillings-områder (transport, boliger, energi, landbrug osv.). Den udvidede høringsret tager afsæt i et klart formuleret bæredygtighedsmandat, som tilsiger, at det er Rådenes opgave at holde øje med, om den lokale strategiske planlægning bidrager til en proportional indfrielse af nationale og internationale klima- og bæredygtighedsmål. I den sammenhæng udstyres forvaltning og byråd med en svarpligt over for Rådene, sådan at det sikres, at beslutninger følges af dialog, transparens og justeringsmulighed.
- I takt med at nye grønne beskæftigelsespolitikker udvikles i kommunerne og staten bør Lokale Omstillings-Råd inddrages for at sikre en folkelig forankring omkring de jobs og aktiviteter, der vil blive varetaget. Det gælder både i den offentlige sektor og i den "tredje sektor", i civilsamfund og frivillige foreninger, som kan få tilført tiltrængt arbejdskraft. Indføres der f.eks. en grøn jobgaranti vil lokale jobcentre skulle spille en primær administrativ rolle, i tæt dialog med relevante fagforeninger. Dermed kan nye jobgaranti-stillinger oprettes, hvor ledig arbejdskraft udfører hidtil udækkede bæredygtigheds- og omsorgsopgaver.²⁴

24 KOR vil om kort tid fremlægge et uddybende forslag til netop en sådan grøn jobgaranti-ordning.



Her vil Rådene kunne spille en central rolle som formidler til det lokale civilsamfund, og selv kunne tage initiativ til dialog om nye jobgaranti-job, der møder de specifikke lokale behov. På den måde vil Rådene både bidrage til den grønne opgavevaretagelse samt mere langsigtet at sikre en bevaring og opkvalificering af grønne erhvervsevner i lokalsamfundet.

Samlet er det ud fra den forskning, vi her har gennemgået, vores vurdering, at denne type Lokale Omstillings-Råd vil kunne spille en afgørende rolle for den grønne omstilling af det danske og – gennem inspiration og dialog – også det europæiske og globale samfund. Lokale Omstillings-Råd med brug af borgerbudgettering (BB) sikrer en forpligtende inddragelse af borgernes prioriteter i planlægning og politiske beslutninger på lokalt niveau, og iværksætter hermed en kollektiv læringsproces til gavn for alle sektorer og beslutningsniveauer.



5. Referencer

- Allegretti, Giovanni & Hartz-Karp, Janette (2017): "Participatory budgeting: a methodological approach to address sustainability challenges", kapitel 13 i Janette Hartz-Karp & Dora Marinova (red.) *Methods for Sustainability Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Arnstein, Sherry P. (1969): "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216-224.
- Baiocchi, Gianpaolo & Ganuza, Ernesto (2014): "Participatory budgeting as if emancipation mattered", *Politics & Society* 42(1): 29-50.
- Blok, Anders; Christensen, Anette G.; Laage-Thomsen, J. & Krarup, Troels (2020): *Grønne fællesskaber i byerne: Civilt engagement og medborgerskab i bynatur og grønne områder*. Københavns Universitet & Friluftsrådet (tilgængelig fra: https://curis.ku.dk/ws/files/239863052/Gr_nne_f_llesskaber_i_byen_publication.pdf).
- Cabannes, Yves (2015): "The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field", *Environment and Urbanization* 27(1): 257-284.
- Cappacioli, Andrea; Poderi, Giacomo; Bettega, Mela & D'Andrea, Vincenzo (2017): "Exploring participatory energy budgeting as a policy instrument to foster energy justice", *Energy Policy* 107: 621-630.
- Cohen, Tom (2012): "Can participatory emissions budgeting help local authorities to tackle climate change?", *Environmental Development* 2: 18-35.
- Concito (2020): *Klimaplanlægning i kommunerne: Status for danske kommuners forebyggende klimaplanlægning* (tilgængelig fra: https://concito.dk/sites/concito.dk/files/media/document/Klimaplanl%C3%A6gning%20i%20kommunerne_final.pdf).
- Dryzek, John D. & Niemeyer, Simon (2019): "Deliberative democracy and climate governance", *Nature Human Behaviour* 3: 411-413.
- Fischer, Frank (2017): *Climate Crisis and the Democratic Prospect: Participatory Governance in Sustainable Communities*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon (2003): "Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences", *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.



Friant, Martin C. (2019): "Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting", *International Journal of Urban Sustainable Development* 11(1): 81-99.

Goldfrank, Benjamin (2013): "Participatory budgeting and urban sustainability: Reviewing lessons from Latin America", kapitel 3 i Harald A. Mieg & Klaus Töpfer (red.) *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*. London: Routledge.

Oh, Youngmin; Jeong, Seong-ho & Shin, Heontae (2019): "A strategy for sustainable local government: are participatory governments more efficient, effective, and equitable in the budget process?", *Sustainability* 11(19), 5312 (<https://doi.org/10.3390/su11195312>).

Raworth, Kate (2017): *Doughnut Economics*. London: Random House.

Romsdahl, Rebecca; Blue, Gwendolyn & Kirilenko, Andrei (2018): "Action on climate change requires deliberative framing at local governance level", *Climatic Change* 149: 277-287.

Röcke, Anja (2014): *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. London: Palgrave Macmillan.

Sprain, Leah (2016): "Paradoxes of public participation in climate change governance", *The Good Society* 25(1): 62-80.



**Borgerbudgettering som middel
til inddragelse i grøn omstilling
- fra forskning til praksis**

Udgivet oktober 2020

Kontakt evt. Anders Blok, abl@soc.ku.dk,
for uddybning vedr. forskningsreferencer.

KLIMA- OG OMSTILLINGSRÅDET

mail@klimaogomstillingsraadet.dk

klimaogomstillingsraadet.dk

 @KOR_Danmark

