

Tid til at gentænke budgetprocessen og gøre den mere demokratisk og værdifuld

De fleste kommuner har en høring af budgettet mellem 1. og 2. behandling. Der ligger dog ikke noget lovmæssigt bag. Vi har derfor alle muligheder for at skabe en ny budgetproces, som giver plads til dialog, modner idéer og involverer mere aktivt og dermed forankrende.

Vi er glade for rutiner og faste procedurer i den kommunale verden. En gang imellem er det dog sundt at sætte spørgsmålstegn ved dem – ikke mindst dér, hvor de nærmest er blevet en naturlov, som vi gentager år for år.

Vi er for eksempel faldet over noget interessant i forhold til det, som mange kalder den vigtigste proces i det kommunale årshjul; nemlig budgetprocessen. Oprindeligt var vi optagede af, om de vedtagne budgetter er så forankrede i forligskredsen, at de faktisk kan holde i et eller to år, som flere og flere kommuner opererer med. Og om aktørerne udenfor byrådsalen er taget i ed, som vi kunne ønske os.

Høringer – hvorfor?

De spørgsmål ledte os til høringsproceduren, der jo er den del af budgetprocessen, som har til formål at skabe gennemsigtighed for kommunens interesser i de disponeringer og prioriteter, som kommunalbestyrelsen planlægger for det eller de kommende år.

De fleste kommuner har en høring af budgettet mellem 1. og 2. behand-

lingen ud fra deisen, at høringsprocessen formelt forankrer budgettet folkeligt og sikrer en demokratisk repræsentation i budgetprocessen. I mange kommuner behandles høringsproceduren faktisk som et lovkrav og en selvfølge.

Vi har dog også bidt mærke i, at der er en voksende erkendelse af, at en høring af budgettet mellem en 1. behandling og en 2. behandling giver en formel indflydelse forud for budgetvedtagelsen, men ikke en reel. Og da slet ikke en forankring af budgettet i den bredere del af civilsamfun-

det i kommunen. Tre ugers mulighed for at stille forslag, indsigelser, ændringer med videre er simpelthen for uambitiøst.

Den formelle høring af budgetforslaget er derfor i bedste fald netop blot formel. I værste fald er den skadelig for den demokratiske proces, da byrådets planlagte aktiviteter for det eller de kommende år ikke får en forankring hos kommunens borgere og virksomheder. Spørgsmålet er derfor, om budgetprocessen overhovedet er værdiskabende, når den bliver praktiseret, som den gør.

“ Lad os gøre op med en praksis, der binder administrative kræfter i en proces, som ikke skaber megen værdi, og som tilmed ikke er et lovkrav. I stedet lad os designe en budgetproces, der giver mening i den enkelte kommune.

Hvad siger lovgivningen?

Det er tydeligt, at der er masser af potentiale i forhold til at designe en proces, der giver idéer tid til at modne, mulighed for at komme mod nye veje og mulighed for reel dialog. Kort sagt at få input fra en bredere del af borgere og virksomheder i kommunen. Det vil dog kræve politisk mod at træde ind i sådan en proces.

Samtidig er vi selvfølgelig nødt til at have styr på lovgivningen, hvis vi skal kigge på, hvilke rum der er for en mere værdiskabende proces. Derfor har vi endevendt den kommunale styrelseslov – men uden at finde lovgrundlaget for den offentlige høringsproces mellem 1. og 2. behandling af budgettet.

Vi har også nærstuderet budgetvejledninger og undersøgt, om det er udviklet som én af KL's retningslinjer – ligeledes med negativt svar. Det bedste spor førte til en jurist i Social- og Indenrigsministeriet. Hun kom med en klar udmelding: "Efter aftale med (...) kan jeg oplyse, at der ifølge den kommunale styrelseslov ikke eksisterer en høringspligt mellem 1. og 2. behandlingen af det kommunale budgetforslag".

Tid til forandring

Vi har altså som kommuner efterlevet en proces, der ganske givet historisk har sin helt egen legitime årsag, og som er blevet institutionaliseret som en selvfølgelighed og indforstået lovkrav, men som ikke er det.

Den gode nyhed er derfor, at vi kan ændre formen på involvering i budgetprocessen uden at bryde med hverken lov eller hensigt. Med endnu andre ord: Der er ikke nogen lovgivning, der afholder os fra at inddrage via en proces, som giver plads til dialog, modner idéer og involverer mere aktivt og dermed forankrende.

Vi kan nu skabe præcedens omkring en værdiskabende proces, der tager udgangspunkt i, hvilken kommune I gerne vil være. Og det kan vi ved at



ALICE HOLMBERG

Chefkonsulent i KL's konsulenttjeneste KLK



JENS VEJED JØRGENSEN

Chefkonsulent i KL's konsulenttjeneste KLK

arbejde med bæredygtighed som et udviklingsperspektiv og meningsfuld inddragelse af borgere og virksomheder.

I tilgift kan vi – hvis vi er lidt smarte – styrke tilliden til og legitimiteten af den offentlige sektor, forny det lokale demokrati og katapultere "den vigtigste proces i årshjulet" ind i dette nye årti.

En værdiskabende proces

Det gør os optagede af at definere de værdiskabende elementer og sætte dem sammen til et nyt design for budgetprocessen. Der er en bred palette af elementer, og de bør gennem drøftelser og beslutninger i de enkelte kommunalbestyrelser lige præcis afspejle den enkelte kommunes værdisæt og fremtidsperspektiv. Dog ser vi nogle pejlemærker i drøftelsen om en større værdiskabelse af budgettet:

• *Værdiskabelse i tilblivelsen af budgettet*

Skab meningsfyldte dialoger med borgere, bagland, virksomheder og ansatte i kommunen. Formålet med en bredere dialog er at afdække blinde vinkler, få øje på potentialer og skabe et bredere fælles fodslag for den retning, kommunens aktiviteter tager de kommende år.

• *Værdiskabelse i idéer og aktiviteter*

De nye, gode idéer, der kommer frem, skal have mulighed for at modne, både indenfor forvaltningen, i civilsamfundet og i det politiske bagland. Det kan være ved at begynde dialogen væsentligt tidligere end efter første behandling – for eksempel allerede efter vedtagelsen af det kommende års budget eller i begyndelsen af året med modning indtil sommerferien. Det kan derudover være en fordel at forlænge selve budgetlægningen til at blive flerårig samt at etablere en idébank eller rugekasse, hvor forslag, der ikke blev modnet til dette budget, kan udvikles yderligere.

• *Værdiskabelse i processen*

En fremsynet investeringstanke i budgettet er utroligt vigtig for processen og giver mulighed for at udvikle politikerrollen. Vores pejlemærker er, om vi får skabt en demokratisk repræsentation ind i processen, og at budgettet faktisk bliver forankret bredt. Det kan godt være en læringskurve, der kræver mere end ét forsøg. Netop derfor skal vi ikke tøve med at komme i gang.

Tør vi, og vil vi?

Forandringer kræver mod. Det ved vi alle. Og her midt i en coronatid, hvor meget handler om sikker drift under konstant foranderlige rammer og vilkår, er det let at forblive i de overordnede processer, som vi plejer. Det gælder også tilblivelsen af det årlige budget. Vi er helt med på, at det kan være vanskeligt overhovedet at begynde overvejelser om en anden og øget inddragelse i tilblivelsen af budgettet, når der er sat begrænsninger på, hvordan og hvor mange vi må mødes sammen med.

Og dog. For tiden med corona har indtil nu vist, at kreativiteten i rammerne for dialog faktisk er blevet udvidet ved brug af virtuelle redskaber. Der er derfor ingen grund til ikke at springe ud i overvejelserne om en mere proaktiv tilgang til budgetprocessen.

De udfordringer, vi som kommuner står overfor i de kommende år, kræver innovation og nytænkning. Både i forhold til den enkelte kommunes prioriteringer og i forhold til, hvordan og på hvilken måde opgaverne bedst udvikles og løses. Og som altid skal vi gøre det inden for de givne rammer og vilkår.

Lad os gøre op med en praksis, der binder administrative kræfter i en proces, som ikke skaber megen værdi, og som tilmed ikke er et lovkrav. I stedet lad os designe en budgetproces, der giver mening i den enkelte kommune. ■