



6. Doughnut-modellen i Københavns Kommune (2020-0856342)

Borgerrepræsentation har med et medlemsforslag, der blev vedtaget den 24. juni 2020, givet Økonomiforvaltningen til opdrag at udarbejde en indstilling til politisk behandling med en model for, hvordan Københavns Kommune kan bruge Doughnut-modellen som et overordnet styringsredskab til kommunens økonomi og udvikling.

Økonomiforvaltningen forelægger med denne sag en redegørelse for Doughnut-modellen, herunder bl.a. om Amsterdams hidtidige arbejde med modellen, et forslag til modelparametre, der skal arbejdes videre med samt en handlingsplan for det videre udviklingsarbejde med at implementere modellen i Københavns Kommune.

Indstilling

Indstilling om,

1. at redegørelsen for Doughnut-modellen, jf. bilag 1, tages til efterretning,
2. at Økonomiforvaltningen i samarbejde med relevante forvaltninger samt Doughnut Economics Action Lab-teamet oversætter og fremlægger alle indikatorer og grænseværdier i doughnut-modellen til kommunalt niveau i god tid inden budget 2022 således, at der kan løftes finansiering til at udarbejde data for disse,
3. at Økonomiforvaltningen i samarbejde med relevante forvaltninger samt Doughnut Economics Action Lab-teamet kommer med bud på, hvordan Doughnut-modellen kan blive et operativt styringsredskab for kommunens budgetlægning og ikke blot en statusrapport,
4. at Økonomiforvaltningen i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen fremlægger forslag til, hvordan arbejdet med cirkulær-økonomi kan sammentænkes med arbejdet med Doughnut-modellen, ligesom det er tilfældet i Amsterdam,
5. at Økonomiforvaltningen fremlægger plan for inddragelse af civilsamfund og NGO'er i udarbejdelsen af Doughnut-modellen,
6. at Økonomiforvaltningen i samarbejde med alle fagforvaltninger fremlægger en plan for hvordan arbejdet med at holde kommunen indenfor de sociale og miljømæssige grænseværdier kan forankres i det løbende udvalgsarbejde,
7. at det godkendes, at medlemsforslaget, stillet af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt Dansk Folkeparti på Borgerrepræsentationens møde den 24. juni 2020, dagsordenspunkt 40, *hermed er i første fase af håndtering.*

(Økonomiudvalget)

Problemstilling

Borgerrepræsentationen har givet Økonomiforvaltningen til opdrag i samarbejde med øvrige relevante forvaltninger at undersøge og præsentere en model for, hvordan Københavns Kommune kan bruge Doughnut-modellen som styringsredskab, jf. vedtaget medlemsforslag stillet af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt Dansk Folkeparti på Borgerrepræsentationens møde den 24. juni 2020, dagsordenspunkt 40 (vedlagt denne indstilling som bilag 2).

Løsning

Med afsæt i opdraget fra Borgerrepræsentationen har Økonomiforvaltningen foretaget et større litteraturreview og afholdt en række møder med bl.a. C40, Amsterdams Kommune, Kate Raworth, der er økonomen bag Doughnut-modellen, samt Doughnut Economics Action Lab (DEAL) med henblik på at udarbejde et styringsredskab baseret på Doughnut-modellen for Københavns Kommune.

Overordnet har Doughnut-modellen til formål at beskrive, hvordan økonomisk udvikling på globalt niveau kan ske under sociale samt klima- og miljømæssige hensyn. Modellen består af to dimensioner, der skal vurderes og afvejes i forhold til den økonomiske udvikling:

- **Det sociale fundament** dækker over, hvad der får borgere til at trives. Eksempelvis behovet for mad, drikke, bolig, men også uddannelse, lighed og indflydelse.
- **De planetære grænser**, beskriver de klima- og miljømæssige begrænsninger, som klodens biofysiske og økologiske systemer opererer under.

Ifølge Doughnut-modellen skal økonomien stræbe efter at tilvejebringe menneskers behov – udtrykt som det sociale fundament – indenfor det klima- og miljømæssige råderum – de planetære grænser.

Kortlægningen har vist, at der på nuværende tidspunkt er begrænsede erfaringer med Doughnut-modellen som overordnet styringsredskab på kommunalt niveau. Det mest fremtrædende eksempel er Amsterdam Kommune, der har taget modellen i anvendelse som et dialogværktøj.

Amsterdams Doughnut-model

Amsterdam har arbejdet med Doughnut-modellen siden begyndelsen af 2018. Arbejdet med Doughnut-modellen skal ses i forlængelse af Amsterdams arbejde med cirkulær økonomi der har stået på siden 2015.

Siden 2018 har Amsterdams Kommune og en række konsulenthuse arbejdet med at tilpasse Doughnut-modellen til byens kontekst. Disse aktører arbejder fortsat på at få implementeret Doughnut-modellen som styringsredskab for byens økonomi og udvikling. Et arbejde, man forventer, strækker sig ind i de kommende år.

Amsterdams ambitioner med Doughnut-modellen har i høj grad været at bruge modellen som et dialogværktøj. Doughnut-modellen har eksempelvis været anvendt som dialogværktøj i flere workshops, hvor kommunens medarbejdere sammen med en række interessenter har forbundet Amsterdams eksisterende sociale og klima- og miljømæssige målsætninger til Doughnut-modellen.

Amsterdams Doughnut-model er ikke på nuværende tidspunkt et styringsredskab. Amsterdam arbejder på at udvikle et monitoreringssystem, der kan benyttes til at følge op på kommunens sociale fundament og deres planetære grænser. Dette monitoreringssystem forventes først udviklet i de kommende år.

Amsterdams Doughnut-model kan derfor fungere som kilde til inspiration, men kan ikke direkte overføres til København. Især arbejdet med at finde og tilpasse parametrene til Doughnut-modellens to dimensioner, det sociale fundament og de planetære grænser, til København kræver et udviklingsarbejde, der endnu ikke har fundet sted i nogen storby.

Københavns arbejde med Doughnut-modellen

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at udarbejdelsen af et overordnet styringsredskab for kommunens udvikling og økonomi baseret på Doughnut-modellen skal udvikles trinvist i samarbejde med relevante forvaltninger og faglige miljøer. Herudover har både C40 samt Kate Raworth og Doughnut Economics Action Lab (DEAL) udvist interesse i at følge og bidrage til arbejdet i Københavns Kommune, da byen med denne ambition vil være international foregangsby for så vidt angår arbejdet med Doughnut-modellen som styringsværktøj.

Økonomiforvaltningen foreslår at fastlægge Doughnut-modellens sociale fundament med udgangspunkt i kommunens arbejde med FN's verdensmål. Herved forstås, at Doughnut-modellens 12 sociale parametre via FN's verdensmål kobles til Københavns Kommunes handlingsplan for FN's verdensmål. Handlingsplanen skitserer Københavns Kommunes prioriteter for hvert verdensmål og udpeger såkaldte by-relevante delmål.

Dette betyder eksempelvis, at Doughnut-modellens sociale parameter vedr. *Arbejde og indkomst* kan kobles til FN's verdensmål vedr. *Anstændige jobs og økonomisk vækst*, hvor Københavns Kommune - jf. kommunens handlingsplanen - bl.a. har et by-relevant delmål gående på, at *inden 2030 skal andelen af unge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse væsentligt reduceres*. På denne måde kan Doughnut-modellen kobles til kommunens eksisterende arbejde samt opgøres og måles efter de principper, der allerede er anvendt i den forbindelse.

Endvidere foreslås det, at modellens 9 planetære grænser tager udgangspunkt i Doughnut-modellens i forvejen fastlagte parametre, men at grænseværdierne for parametrene tilpasses til kommunalt niveau. Opgørelsen af de planetære grænser forventes at tage udgangspunkt i forbrugsbaserede opgørelser af de klima- og miljømæssige eksternaliteter. De 9 planetære grænser beskriver de mest centrale klima- og miljømæssige udfordringer. Eksempler på de planetære grænser er bl.a. udledning af fosfor og kvælstof til land-, vand-, og havmiljø, CO2 udledning samt arealinddragelse til landbrugsjord.

Begge opgørelser skal udarbejdes med inddragelse af de relevante forvaltninger og faglige miljøer, under hensyntagen til kommunens eksisterende opgørelser, mulighederne for at tilvejebringe relevante og troværdige data samt kommunens muligheder for at påvirke disse modelparametre.

Økonomiforvaltningen har udarbejdet en handlingsplan for implementering af Doughnut-modellen som styringsredskab i Københavns Kommune, jf. bilag 1. Handlingsplanen skitserer en tredelt proces.

- **Første skridt** er at præsentere modellen og forslag til relevante modelparametre til det videre arbejde med modellen for Københavns Kommune, som Økonomiforvaltningen forelægger med denne indstilling.
- **Andet skridt** er at fastlægge konkrete grænseværdier og mål for modelparametrene samt en status for Københavns Kommune i forhold til de valgte grænseværdier og mål. Økonomiforvaltningen forventer at forelægge dette i foråret 2021.
- **Tredje skridt** er med afsæt i de valgte modelparametre og fastlagte mål og grænseværdier at præsentere et forslag til, hvordan Doughnut-modellen kan bruges som et muligt overordnet styringsredskab for kommunens økonomi og udvikling. Det kan eksempelvis være i form af en årlig statuspublikation, der gør status på Københavns Kommunes position i Doughnut-modellen på tværs af relevante parametre. Det kan samtidig indeholde en særskilt vurdering af større og væsentlige politiske initiativer og projekter. Økonomiforvaltningen forventer at forelægge dette i efteråret 2021.

Økonomi

Indstillingen har ingen bevillingsmæssige konsekvenser.

Videre proces

Godkendes indstillingen vil Økonomiforvaltningen med afsæt i handlingsplanen fortsætte arbejdet med at udvikle og tilpasse Doughnut-modellen til brug for Københavns Kommune i samarbejde med øvrige relevante forvaltninger. Det indebærer bl.a. at fastlægge konkrete mål og grænseværdier for de enkelte modelparametre inden for det sociale fundament og de planetære grænser i modellen. Forvaltningen vil desuden udarbejde en Doughnut-model som et muligt styringsredskab for Københavns Kommune til politisk drøftelse. Arbejdet forelægges Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen i overensstemmelse med handlingsplanen.

Søren Hartmann Hede/Mads Grønval

Oversigt over politisk behandling

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at redegørelsen for Doughnut-modellen, jf. bilag 1, tages til efterretning,
2. at det godkendes, at forslag til modelparametre for det sociale fundament og de planetære grænser udgør udgangspunktet for det videre arbejde, jf. løsningsafsnittet og uddybet i bilag 1,
3. at handlingsplanen for implementering af Doughnut-modellen som styringsredskab i Københavns Kommune godkendes, jf. bilag 1,
4. at det godkendes, at medlemsforslaget, stillet af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt Dansk Folkeparti på Borgerrepræsentationens møde den 24. juni 2020, dagsordenspunkt 40, hermed er håndteret.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 1. december 2020

Sagen blev udsat.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 8. december 2020

Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, SF og Dansk Folkeparti fremsatte følgende ændringsforslag (ÆF1 – ÆF6):

(ÆF1): At indstillingen 2. at-punkt erstattes med:

”At ØKF i samarbejde med relevante forvaltninger samt Doughnut Economics Action Lab-teamet oversætter og fremlægger alle indikatorer og grænseværdier i doughnut-modellen til kommunalt niveau i god tid inden budget 2022 således, at der kan løftes finansiering til at udarbejde data for disse.”

(ÆF2): At indstillingens 3. at-punkt erstattes med:

”At ØKF i samarbejde med relevante forvaltninger samt Doughnut Economics Action Lab-teamet kommer med bud på, hvordan Doughnut-modellen kan blive et operativt styringsredskab for kommunens budgetlægning og ikke blot en statusrapport.”

(ÆF3): At følgende tilføjes som et nyt 4. at-punkt:

”At ØKF i samarbejde med TMF fremlægger forslag til, hvordan arbejdet med cirkulær-økonomi kan sammentænkes med arbejdet med Doughnut-modellen, ligesom det er tilfældet i Amsterdam.”

(ÆF4): At følgende tilføjes som et nyt 5. at-punkt:

”At ØKF fremlægger plan for inddragelse af civilsamfund og NGO'er i udarbejdelsen af Doughnut-modellen.”

(ÆF5): At følgende tilføjes som et nyt 6. at-punkt:

”At ØKF i samarbejde med alle fagforvaltninger fremlægger en plan for hvordan arbejdet med at holde kommunen indenfor de sociale og miljømæssige grænseværdier kan forankres i det løbende udvalgsarbejde.”

(ÆF6): At indstillingens 4. at-punkt bliver til 7.at-punkt og erstattes med:

”At det godkendes, at medlemsforslaget, stillet af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt Dansk Folkeparti på Borgerrepræsentationens møde den 24. juni 2020, dagsordenspunkt 40, *hermed er i første fase af håndtering.*”

De af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, SF og Dansk Folkeparti fremsatte ændringsforslag (ÆF1-ÆF6) blev godkendt med 7 stemmer mod 2. 4 medlemmer undlod at stemme.

For stemte: Ø, Å, B, F og O.

Imod stemte: V og C.

Undlod at stemme: A.

Den således ændrede indstilling blev herefter anbefalet over for Borgerrepræsentationen med 7 stemmer mod 2. 4 medlemmer undlod at stemme.

For stemte: Ø, Å, B, F og O.

Imod stemte: V og C.

Undlod at stemme: A.

Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning: "Partierne lægger vægt på, at arbejdet med Doughnut-modellen foregår på et sagligt grundlag, og uden at skabe unødigt bureaukrati, der trækker ressourcer fra kernerdriften. Ingen andre byer i verden anvender Doughnut-modellen som konkret styringsværktøj, og København vil således gå forrest og udvikle en ny styringsmodel. Partierne lægger vægt på, at det sker med tid til inddragelse af borgere og organisationer, samt at en ny model ikke bliver en papirtiger, men derimod et redskab til at understøtte en bæredygtig omstilling."

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 21. januar 2021

Indstillingen blev godkendt med 29 stemmer mod 11. 15 medlemmer undlod at stemme.

For stemte: Ø, B, F, Å, O og Frie Grønne, Danmarks Nye Venstrefløjsparti.

Imod stemte: V, C og Løsgænger Kåre Traberg Smidt.

Undlod at stemme: A og Løsgænger Kasandra Behrndt-Eriksen.

SF afgav følgende protokolbemærkning som Enhedslisten, Radikale Venstre, Alternativet og Dansk Folkeparti valgte at tilslutte sig:

"En del af processen om at indføre doughnutmodellen som mål- og styringsværktøj skal også være, at vi fjerner andre mål og styringssystemer. Det vil vi være opmærksomme på i det videre arbejde med modellen."

Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti videreførte følgende protokolbemærkning fra udvalgsbehandlingen:

"Partierne lægger vægt på, at arbejdet med Doughnut-modellen foregår på et sagligt grundlag, og uden at skabe unødigt bureaukrati, der trækker ressourcer fra kernerdriften. Ingen andre byer i verden anvender Doughnut-modellen som konkret styringsværktøj, og København vil således gå forrest og udvikle en ny styringsmodel. Partierne lægger vægt på, at det sker med tid til inddragelse af borgere og organisationer, samt at en ny model ikke bliver en papirtiger, men derimod et redskab til at understøtte en bæredygtig omstilling."

Bilag

Bilag 1 - Doughnut-modellen, Handlingsplan for implementering af Doughnut-modellen som styringsredskab i Københavns Kommune

Bilag 2 - Medlemsforslag om at undersøge Doughnut-modellen, BR 24. juni 2020