



# Aktørseminar 9. november 2004

Barrierer og muligheder for energibesparelser i kommunerne

Eigtveds Pakhus

KL og Energistyrelsen

# Barrierer og muligheder

Dette materiale er udarbejdet til aktørseminaret d. 9. november 2004 - og målet er, at det skal inspirere og skabe grundlag for nogle spændende diskussioner af muligheder for energibesparelser i kommuner. Materialet er blevet til på baggrund af en barriereundersøgelse gennemført af KL, og omhandler altså de barrierer og muligheder, som de medvirkende kommuner peger på.

## Om KLs barriereundersøgelse

Af Energispareredegørelsen fra maj 2003 fremgår det, at regeringen vil styrke energispareindsatsen i den offentlige sektor. Som et af flere initiativer fremhæves "At igangsætte en undersøgelse af barrierer for energibesparelser i kommunerne".

Energistyrelsen har valgt KL til at gennemføre undersøgelsen, som har til formål at indsamle og analysere barrierer for energibesparelser i

kommuner og kommunale institutioner. Undersøgelsen er baseret på interviews med embedsmænd på rådhuset og en folkeskole i 10 udvalgte kommuner. Der er gennemført kontrolinterview med to daginstitutioner for at kontrollere overførbareheden til andre kommunale institutioner. Som supplement er der gennemført fokusgruppeinterviews med udvalgte energi eksperter samt interviews med en række politikere.

Undersøgelsen viser, at der er en stor spredning i energiforbruget blandt kommunerne og deres institutioner. Spredningen dækker over, store forskelle i bygningsmassen, servicetilbud mv. Mange kommuner har igennem en årrække haft stort fokus energiforbruget, og forbruget er derfor reduceret ganske væsentligt. Der eksisterer dog stadig et betydeligt energibesparelspotentiale, der endnu ikke er udnyttet.

I undersøgelsen er der identificeret en række barrierer og muligheder, der er grupperet inden for områderne: økonomi og styring, organisering og fokus, viden og information samt adfærd. Den samme opdeling går igen i dette materiale.

Den samlede barriereundersøgelse kan hentes på adressen [www.kl.dk/203248](http://www.kl.dk/203248).

God læselyst.

På gensyn tirsdag den 9. november 2004  
kl. 10.00 - 15.00 i Eigtveds Pakhus  
Asiatisk Plads 2 G, 1448 KBH K

## Indhold

Økonomi og styring, side 3  
Organisering og fokus, side 5  
Viden og information, side 7  
Adfærd, side 9

# Økonomi og styring - barrierer

Beslutninger om indsatser på energiområdet sker ofte ved budgetforhandlingerne i kommunerne, hvor politikerne efter prioritering fordeles en samlet sum penge og hvor hovedparten af de økonomiske midler går til serviceydelser så som folkeskoler, børnehaver, ældreinstitutioner mv., som ikke genererer et økonomisk afkast. Det giver en politisk-økonomisk kultur, der ofte er kortsigtet og udgiftsorienteret og hvor energibesparelser sidestilles med andre udgifter.

Kommunerne ser således energibesparende tiltag som en udgift og ikke som en økonomisk investering.

Der er fokus på anlægsudgifterne, fordi det er dem der fylder på budgettet det enkelte år, og derved forsvinder fokus fra de affødte driftsudgifter.

Dertil kommer, at energitiltagene i en sådan proces hurtigt kan forsvinde ud af fokus, fordi politikerne hellere vil bruge penge på mere attraktive og synlige tiltag.

En anden barriere ligger i selve økonomistyringen. Problemet er, at det regnskabssystem, som kommunerne har benyttet indtil nu, fokuserer meget på udgifter og indtægter de enkelte år. Alle udgifter konteres de enkelte år og investeringer straksafskrives, så de ikke repræsenterer en bogført værdi for kommunen. Dermed bidrager regnskabsprincippet til en ensidig fokusering på kortsigtede gevinster.

En økonomisk barriere er også, at de, der skal spare på energien, ikke selv får gevinsten i form af årlige energibesparelser.

De kommunale forhold er nogle gange meget anderledes end i den private sektor - f.eks. kan

energiruder opfattes som en dårlig investering fordi de hele tiden smadres og er dyre i genanskaffelse.

Der mangler ofte et økonomisk incitament til overhovedet at gennemføre energitiltagene. Kommunerne opfatter decentralisering af økonomiske gevinster ved større tiltag som besværlig og bureaukratisk, og ofte er der ingen generelle retningslinier for form og indhold af gevinstdelingsmodeller.

Energibeslutninger træffes som led i en politisk proces, som ikke altid er økonomisk rationel.

Kommunerne ser energibesparende tiltag som en udgift og ikke som en økonomisk investering.

Det økonomiske incitament til energibesparelser er uklart eller ikke eksisterende.

# Økonomi og styring - muligheder

Decentralisering af det økonomiske ansvar for energiforbruget er en løsning, der kan fremme yderligere energibesparelser i kommuner. Hvis en økonomisk decentralisering skal virke optimalt er det dog en forudsætning, at kommunerne laver en reel decentralisering, dvs. en ærlig og seriøs magtoverdragelse med rammer og hjælpemidler. Endvidere skal decentralisering suppleres med bindeled til faglig viden/kompetence i kommunen.

Holdningen til økonomisk decentralisering af midler til forbrug, vedligeholdelse m.v. er typisk ikke afhængig af partifarve.

En mulighed er at forsøge at adskille beslutninger om energibesparelser fra de øvrige beslutningsproces. Det kunne for eksempel foregå ved, at økonomiudvalget giver en generel godkendelse til, at økonomiforvaltningen gennemfører alle energiinvesteringer med en fornuftig

tilbagebetalingstid. En anden mulighed er at afsætte særlige puljer/bevillinger til energitiltag.

Indførelsen af nye omkostningsbaserede regnskabssystemer, som kommunerne er ved at implementere, kan bidrage til, at synligheden af favorable investeringer (herunder energitiltag) øges.

Dilemmaet mellem anlæg og drift (udgift contra omkostninger) kan mindskes eller helt undgås ved at bruge en TCO-model (Total Cost of Ownership). Modellen indebærer, at kommunerne og institutionerne skal indregne, hvad et produkt koster i drift. Modellen skal være med til at vise kommunerne og institutionerne, at de ikke har råd til at lade være med at spare på energien.

ELO-rapporterne skal understøtte den model, så anbefalingerne sælges som muligheden for at spare over de næste mange år, og ikke kun som

en udgift lige nu. ELO-rapporterne skal samles og løftes op til et højere niveau. Kommuner og institutioner skal indføres i energiledelse, da ELO kun er værktøjet. Et lovpligtigt driftstjek kunne erstatte ELO.

En decentral gevinstmodel vil fremme energibesparelser for institutioner.

Decentralt ansvar for drift og vedligeholdelsesomkostninger kan fremme energibesparelser.

Økonomisk decentralisering kan ikke stå alene – men skal suppleres med bindeled til faglig viden/kompetence i kommunen.

Beslutninger om energibesparelser bør behandles særskilt i forhold til kommunens øvrige beslutninger.

# Organisering og fokus - barrierer

Manglende organisering af energiområdet og energiansvaret er en barriere. Der er et stort behov for at skabe et bindeled mellem f.eks. pedellen/servicelederen og skoleledelsen og igen mellem skolen og kommunens tekniske forvaltning. Det vil sige, et bindeled mellem den energifaglige viden og de personer, der skal træffe beslutningerne.

Når det gælder de kommunale institutioner, er det en barriere, at skoleledelserne er domineret af ansatte, der ikke nødvendigvis har en økonomisk og energifaglig viden. Dermed risikerer energibesparelser og andre rent økonomiske beslutninger at miste fokus. Det gør sig formentlig gældende på en lang række andre områder som f.eks. ældre- og børneinstitutioner.

Med hensyn til organiseringen er der også en tendens til en stor uoverensstemmelse mellem opfattelsen på rådhuset og på de kommunale

institutioner. På rådhusene er der en tendens til, at tro, at hvis blot ansvaret uddelegeres så sikrer det automatisk, at skoleledelsen fokuserer på området. Sådan er virkeligheden imidlertid ikke. På skolen er det skole- og viceinspektører med lærerbaggrund, som har det pædagogiske i fokus, og som ofte ikke har nogen viden om eller kvalifikationer inden for energi. En sådan decentral organisering fungerer ikke optimalt, hvis der ikke samtidig er et stærkt bindeled til den energifaglige viden i eksempelvis kommunens tekniske forvaltning.

I mange kommuner fylder energibesparelser ikke ret meget i hverdagen. Mange politikere foretrækker, som nævnt, at fokusere på mere synlige tiltag, og det smitter af på forvaltningen. I en prioriteringssituation er det de synlige tiltag, som ofte vinder den politiske dagsorden.

En del af problemet er, at der typisk ikke eksis-

terer et tilstrækkeligt grundlag til, at give politikerne et overblik over, hvor mange ressourcer, der ligger gemt i rentable energibesparelser, og som med fordel kunne bruges på serviceforbedringer og andre vælgervenlige tiltag.

Energibesparelser lider ofte samme skæbne som »asfalt« og »bygningsvedligehold - forstået på den måde at det kan undværes det enkelte år til fordel for andre mere stemmegivende initiativer.

- Energiansvaret er ofte placeret hos en ledelse, som ikke nødvendigvis har energimæssige, tekniske og økonomiske kompetencer.
- Der mangler et bindeled mellem de forskellige led i organisationen – f.eks. mellem skoler og rådhus.

# Organisering og fokus - muligheder

Der er behov for koordinering af energispareindsatsen. Specielt i de mindre kommuner er der ofte lidt eller slet ingen koordinering af opgaven.

Kommunen kan ved at decentralisere ansvaret for energibesparelser sikre en bedre overensstemmelse mellem økonomi og adfærd. Men samtidig stiger behovet for koordinering og vidensformidling mellem den tekniske ekspertise i forvaltningen og de enkelte institutioner.

En sådan organisatorisk koordinering kan f.eks. etableres ved at definere og besætte en stilling, som blandt andet skal være bindeled mellem den tekniske ekspertise centralt i kommunen og de enkelte institutioner.

En anden mulighed er etablering af tværgående miljø- og energigrupper på selve rådhuset, som skal sikre integration af energi i alle beslutninger.

Ved de kommende kommunesammenlægninger vil det være oplagt, at kommunerne gør sig overvejelser om, hvordan opgaven med energibesparelser forankres bedst muligt.

Et overblik over det samlede besparelspotentiale i kommunen ville give politikerne et godt styringsredskab.

De nye og større kommuner vil sandsynligvis være bedre rustet til at tage fat om opgaven så der i fremtiden vil blive gennemført flere energibesparende tiltag.

Samtidig betyder større enheder, at gevinsterne ved stordrift øges. Her tænkes specielt på kommunens indkøb, som med fordel kunne koordineres med henblik på at sikre de bedste priser.

Ved etablering af et sådant central koordineringskontor/indkøbskontor vil det være oplagt også at indtænke krav til energiforbrug.

Udpegning af en formel energiansvarlig er en mulighed. En person der sikrer bindeled op og ned i systemet – dvs. tænker energi ind i alle kommunens projekter og fremmer tiltag på institutioner.

Overblik over det samlede besparelspotentiale i kommunen ville give politikerne et godt styringsredskab.

En koordinerende indkøbsfunktion vil kunne sikre fokus på energirigtige indkøb.

Små energispareprojekter bør samles for ikke at drukne blandt kommunens mange andre opgaver.

# Viden og information - barrierer

De fleste kommunale beslutningstagere er bevidste om, at der kan spares penge ved energibesparelser. Videnbarrieren viser sig i form af en manglende tillid til beslutningsgrundlaget eller manglende sikkerhed i den fremlagte teoretiske dokumentation.

En væsentlig barrierer er en vis mistillid til ELO-rapporterne samt de af leverandørmarkedet beregnede energibesparelser.

For energiforbrugende produkter uden for mærkningsordningen er det meget tilfældigt, om der ved valg af produkt også indgår energimæssige overvejelser.

De fleste kommuner og kommunale institutioner har grønne regnskaber, men de færreste grønne regnskaber er reelt brugbare i forhold til energibesparelser.

Særligt i kommuner, som ikke har en fælles indkøbsfunktion eller indkøbsvejledning, afhænger det af den enkelte indkøber om der tages energimæssige hensyn, når der købes ind.

ELO-rapporterne bidrager ikke til at skabe et samlet overblik over energibesparelspotentialet i kommunen, hvilket er nødvendigt for at sikre politikernes opmærksomhed på området.

Kommunerne/institutionerne mangler viden om energibesparende tiltag.

De teoretiske tal for energibesparende tiltag opfattes som usikre.

Manglende tillid til beslutningsgrundlaget.

Grønne regnskaber er ofte ikke brugbare.

# Viden og information - muligheder

Overblik over de samlede mulige økonomiske besparelser - for eksempel identificeret via ELO-ordningen - er et godt beslutningsgrundlag for politikerne - også selvom ordningen kun beskæftiger sig med den del af bygningsmassen, der er over 1500 m<sup>2</sup>.

En løsning kan derfor være at bruge nogle af elnetselskabernes, samt fjernvarme og naturgas distributionsselskabernes PSO-midler til at samle og sikre denne viden.

En løsning på det usikre beslutningsgrundlag kan være at ELO-konsulenter og leverandørmarkedet bliver bedre til at hjælpe kunderne med at dokumentere energibesparelser i fremtiden. Det handler også om at sikre, at energiplanerne udfyldes fyldestgørende og troværdigt.

Desuden kunne ELO-konsulenterne også blive bedre til at udbrede kendskabet til succes-

historier blandt skoler og kommuner. På den måde kan andres succes bruges som argumentation for, at de teoretiske beregninger holder.

Eksperterne på energiområdet bør have en forpligtelse til at vise, at deres beregninger holder i praksis. Muligvis er det en løsning at lave nogle standarder og gode koncepter, som politikere, forvaltning og institutioner kan bruge til at beslutte ud fra. Samlet giver det mulighed for at skabe et politisk ejerskab. Hvis kommunen ikke kan finde ud af at varetage opgaven, må de outsource det.

Energimærkningsordninger har stor betydning i indkøbssituationen bør udbredes til flere varegrupper som eksempelvis armaturer, kopimaskiner, edb-udstyr mv. Indkøbsvejledninger udarbejdet enten central eller internt i kommunerne kan også bidrage til at styrke vidensniveauet blandt de kommunale indkøbere.

Sammenligning via benchmarking og nøgletal kan virke som inspiration og motivation til at diskutere energiforbruget i de kommunale institutioner.

Det gode eksempel er vigtigt - noget man kan besøge og se virke.

Hvis ELO-rapporten skal have virkning på f.eks. skoler, skal skolerne have en stor opbakning/hjælp fra kommunen.

ELO-konsulenten skal være bedre til at formidle betydningen af de teoretiske tal.

Benchmarking mellem kommuner og institutioner.

## Adfærd - barrierer

Der er en tendens til, at man i kommunerne først og fremmest fokuserer på de tekniske løsninger fremfor de adfærdsmæssige barrierer.

I nogle kommuner er der en manglende motivation til at ændre adfærd, fordi de tekniske

installationer (fysiske rammer) er nedslidte, og indsatsen derfor opleves som nytteløs.

Der mangler ofte en personlig motivationsfaktor for at skabe adfærdsændringer og energibesparelser.

Hvis de fysiske rammer er slidte, kan det være svært at få folk til at ændre adfærd.

Der er en forventning/fordom om, at det ikke er muligt at adfærdspåvirke medarbejdere/elever mv.

## Adfærd - muligheder

Der er positive erfaringer med at anvende konkurrencer på skoler til at fremme energirigtig adfærd. En anden mulighed er at arbejde med adfærdsændringer som en del af sektorintegration.

Holdningsbearbejdelse kan være et vigtigt virkemiddel til energibesparelser f.eks. ved at integrere det som en del af politiske handlingsplaner og

i det daglige samarbejde på rådhuset og mellem forvaltningerne.

Når først kommunerne/institutionerne har anskaffet sig ny teknik bør følges op af ændret adfærd for at udnytte mulighederne optimalt.

Adfærdsændringer understøttes af konkurrencer og andre incitament.

Spørgsmålet om adfærd integreres i de politiske handlingsplaner.