

Strategisk energiplanlægning i kommunerne



Nanna Holdgaard Meineche
01-07-2016
Aalborg Universitet

Abstract

Strategic Energy Planning is a relatively new concept within public administration. Through the last couple of years it has become a buzzword in the energy sector. Politicians and experts recognise Strategic Energy Planning as a new tool to avoid sub-optimisation where the resources are not used fully. But the fact is that there are no traditions inside the Danish public administration as how to organise Strategic Energy Planning. Therefore, the state must invent a new way to manage this particular policy area. And, the state has, during the past three years, tried out new tools to captivate the attention of the self-governing municipalities. The Danish Energy Agency has, through the political energy agreement, set up a SEP-fund, which is now completed. The fund has given the municipalities the opportunity to seek out economical resources to create cross-organisational partnerships within Strategic Energy Planning. It is of great importance that the state, through its actions, considers its own political goals of reaching 100 % sustainable energy by year 2050. So therefore, the question is whether the state has succeeded in using the right tools to attain the political goals. So the motivation for this report is to answer the questions mentioned below:

What form of governance of the municipalities is there in the energy policy area, and how does this form of governance ensure that Denmark achieves its political goal of becoming fossil free by 2050?

At first, this report will try to answer which form of governance the state is using towards the municipalities, and next, the report will answer the question of whether this form of governance is enough if Denmark is to attain the goals of becoming fossil free by 2050. The problem is investigated through a case study on how the state is trying to govern through different kinds of governance modes. This includes qualitative interviews, with representatives from local as well as national level, and a literature study of legislation and documents published in connection with the SEP-fund. The literature study of legislation also involves consolidation Acts where the municipalities are influenced. The theoretical basis of this report builds on the thoughts of Bell & Hindmoor and Klijn & Koppenjan. Both couples has a state-centred approach to governance and, therefore, the questions mentioned above will be answered through the conviction that the state is strong, and has a lot of governance tools it can use to succeed with its goals.

Indholdsfortegnelse

Vejen til 100 % vedvarende energi.....	7
Problemfelt og rapportstruktur	10
Projektets kontekst.....	13
Offentlig styring	13
Den kommunale fuldmagt	15
Energiaftalen og SEP-puljen	15
Relation til anden forskning	18
Teoretisk ramme	20
Fra government til governance	20
Bell & Hindmoor: Den statscentrerede governance	22
De fem governance-former.....	23
Staten i netværksstyring.....	25
Metode	26
Casestudie.....	26
Teorifortolkende casestudie.....	27
Dokumentanalyse	28
Interview.....	29
Teoretisk operationalisering	31
Analyse	35
Styring af kommunerne på energiområdet	35
Lovmæssige rammer.....	35
SEP-puljen.....	42
Diskussion af behovet for ny statslig styring.....	54
Tidbegrænset puljestyring	54
Forkerte afgifter.....	56
Uhensigtsmæssig lovgivning.....	59
Organisering	61
Statens rolle i projektnetværk	64
Overtalelse	65
Økonomiske incitamenter.....	67
Opsamling.....	68
Konklusion	70
Bibliografi.....	73

Bilag 1	79
---------------	----

Vejen til 100 % vedvarende energi

Det er ikke gået mange danskeres næser forbi, at der inden for det sidste årti er sket en udvikling af de energi- og klimapolitiske diskurser. Førhen var den energipolitiske debat præget af politologen Bjørn Lomborg, der er en kontroversiel samfundsdebattør og skeptiker over for de menneskeskabte klimaforandringer. I dag anerkender selv de borgerlige partier, der tidligere brugte Lomborg til at gøre op imod det, de navngav 'Svend Aukens miljøimperium' (Ritzau, 2011), at klimaforandringerne er en reel politisk udfordring, der bør tages hånd om. Således anerkender så godt som alle folketingspartier, at klimaforandringerne er en realitet, at de er menneskeskabte, samt at vi som samfund har et ansvar overfor de fremtidige generationer til at mindske omfanget af de udfordringer, der vil opstå som følge af CO₂-udledningen.

I kølvandet på klimakonferencen COP15 i 2009 begyndte de danske kommuner at røre på sig. Mange kommuner valgte at tage klimadagsordenen op og gøre sig til klimakommuner, som er en titel, Danmarks Naturfredningsforening tildeler kommuner, der forpligter sig på at nedbringe deres CO₂-udslip med minimum 2 procent om året (Danmarks Naturfredningsforening, u.å.). I starten af 2016 er 72 ud af 98 kommuner således blevet tilkendt retten til at kalde sig klimakommune. Som supplement til klimakommuneordningen kan EU's borgmesterpagt nævnes som et tiltag, der ligeledes engagerer kommunerne i den bæredygtige omstilling. Over 40 danske kommuner har pr. oktober 2015 underskrevet borgmesterpagten, der indebærer, at kommuner fastsætter en række klima- og energimål (KL, 2015). Det vrirmler således med lokal initiativvillighed, og udviklingstiltagene er ikke små. Man kan derfor have den formodning, at staten, her forstået som energiministeriet, ikke har været blind over for tendenser i det kommunale selvstyre og ikke har kunnet ignorere disse tendenser. Fra statslig side kan det være vigtigt at få en fod på, hvad der foregår i kommunerne og forsøge at koordinere udviklingen samt at styre den henimod den, i statens øjne, rigtige retning.

I 2012 vedtog et bredt politisk flertal i Folketinget således den såkaldte energiaftale, hvis initiativer har til formål at understøtte udviklingen henimod, at hele den danske energiforsyning – el, varme, industri og transport – i 2050 skal være dækket af vedvarende energi (Energistyrelsen, u.å.a). Senere får Danmark sin første klimalov, da SR-regeringen i fællesskab med SF, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti bliver enige om en national klimapolitik, der pålægger, at den til enhver tid siddende regering hvert femte år skal fastsætte klimamål, der gælder ti år fremad (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2014). Staten, her i form af Folketinget, er således ligesom kommunerne begyndt at føre en mere aktiv klimapolitik for at sikre, at den grønne omstilling til vedvarende energikilder skal lykkes. Hvor kommunerne har været de første til at fastlægge klimamål og lignende, er staten nu begyndt at få øjnene op for denne vigtige samfundspolitiske dagsorden. Der opstår samtidig med interessen en række dilemmaer ift., hvorvidt og hvordan staten skal

forsøge at påvirke og ensrette de innovative tiltag, der foregår ude i det kommunale selvstyre. For hvordan sikrer man, at den positive udvikling kommer hele samfundet til gode og ikke skaber en stiafhængighed, som senere vil vise sig at være uhensigtsmæssig for den grønne omstilling såvel som samfundsøkonomien. Problemstillingen starter derfor en ny diskussion ift., hvilke styringsmæssige instrumenter staten bør anvende for at sikre den mest optimale energipolitiske udvikling.

Omstillingen af energisystemet strækker sig henover de næste 35 år og er en stor og kompleks opgave, som ikke kan løses af en enkelt aktør. Det bliver en svær disciplin at forene de forskellige aktørers interesser, intentioner og handling, således at man i fællesskab er i stand til at foretage den nødvendige koordination, som det kræver for at undgå suboptimering. Med suboptimering menes der, at kommunerne forsøger at optimere inden for deres egen kommune, og derved opstår der silotænkning, der mindsker effektivitet.

”I og med at der indenfor de kommende år sættes meget store økonomiske investeringer i spil i energisektoren, skal det gerne lykkes at finde de rigtige udviklingsspor allerede i starten af processen og derved undgå at træffe forkerte investeringsbeslutninger, der risikerer at låse udviklingen i en uheldig retning,” (Energinet.dk, 2014, s. 6).

Det er derfor både oplagt og af stor nødvendighed, at kommunerne spiller en stor rolle i arbejdet med at opfylde de politiske målsætninger:

“It is necessary that municipalities and regions contribute actively if Denmark is to reach these ambitious targets,” (Energistyrelsen, 2015).

Kommuner har lokal viden, hvilket sikrer politisk forankring og folkelig opbakning til den grønne omstilling af energisystemet og økonomien, som der fra politisk side ønskes gennemført. Udover selv at være en stor aftager af energi, har de således også kapaciteter inden for lokalplanlægning, bemyndigelse over arealanvendelse og som ejer af energiproduktioner og transportvirksomheder (Energistyrelsen, 2015). Endvidere kan kommunernes vigtige rolle i den grønne omstilling bakkes op af, at vi i Danmark har stærke traditioner for decentralisering og lokalt styre¹ inden for det kommunale niveau (Jørgensen, 2002, s. 48). Det giver således god mening, at staten i et eller andet omfang inddrager kommunerne ift. at sikre, at de nationale målsætninger om 100 % omstilling i 2050 kan lykkes.

Som følge af energiaftalen 2012 nedsatte Energistyrelsen også en pulje på 19 mio.kr. ved navn SEP-puljen, der havde til formål at fremme partnerskaber mellem kommuner, energiselskaber og lokale virksomheder samt at fremme samspillet mellem statens, regionernes og kommunernes indsatser (Energistyrelsen, u.å.b). Man erkendte derved, at kommunerne spiller en aktiv rolle i opfyldelsen af de nationale klimamål. Det kræver et øget fokus på strategisk energiplanlægning², da omstillingen af et samlet energisystem fordrer store

¹ 'Local governance'

² Herefter omtalt som SEP.

økonomiske investeringer, og det er af afgørende karakter, at de investeringer, der foretages nu og i fremtiden, er de helt rigtige. SEP forstås i dette projekt ud fra Energistyrelsens definition:

”Den strategiske energiplan er et planlægningsværktøj, som giver kommunerne mulighed for at planlægge de lokale energiforhold til et mere fleksibelt og energieffektivt energisystem mhp., at potentialet for omstilling til mere vedvarende energi og energibesparelser udnyttes på en måde, som er den samfundsmæssigt mest energieffektive,” (Energistyrelsen, 2013).

SEP-puljen resulterede i seks store regionale projekter, der blev bevilget støtte til gennemførsel af en række aktiviteter med formålet om at sikre den strategiske energiplanlægning. Projekterne kan ifølge den selvstændige, offentlige virksomhed, Energinet.dk, fremadrettet få afgørende betydning, idet de er med til at belyse, hvordan energiomstillingen kan gennemføres, når der tages hensyn til kommunale/regionale ressourcer, udviklingsstrategier, organisationsformer og samarbejdsmuligheder (Energinet.dk, 2014, s. 3).

Det kritiske springpunkt for denne problemstilling er, at SEP er et nyt politikområde uden tidligere traditioner for statslig styring. Det eneste sammenligningsgrundlag, der findes for SEP, er, at man tidligere har haft gode erfaringer med en decentraliseret styring af varmeområdet, hvor kommuner har spillet en væsentlig rolle ift. udbygningen af fjernvarme. Nu har staten oprettet SEP-puljen, som kan betragtes som værende et toårigt forsøg på SEP i kommuner. Det, som denne rapport har til formål at belyse, er, hvorvidt denne form for puljestyring er hensigtsmæssig ift. at opnå de statslige målsætninger om 100 % vedvarende energi i 2050. Hvilke udfordringer løser puljestyring, og er puljestyring som styringsredskab tilstrækkelig? Da politikområdet ikke tidligere har mange erfaringer at trække på, opstår der en række problemstillinger ift., hvordan staten sikrer den mest optimale, lokale udvikling af den fremtidige energisektor. Aktørerne i den offentlige sektor står således over for en række styrings- og koordinationsproblemer, og hvis ikke de løses, kan det komme til at koste samfundet dyrt. Jeg ønsker derfor at analysere aktørernes muligheder og begrænsninger ift. at håndtere de problemer, der findes med omstillingen til vedvarende energi. Er kommunerne overhovedet gearret til at håndtere de nye samarbejdstiltag, som det kræves for at sikre den nødvendige energipolitiske udvikling? Undersøgelsen finder sted på baggrund af projekterne fra SEP-puljen for at belyse problemstillingen ud fra et meget relevant og nutidigt eksempel på et nyt statsligt styringstiltag, der ændrer på kommunernes rolle i energipolitikken. Udover at belyse aktørernes muligheder og begrænsninger er det ligeledes denne rapports formål at diskutere, hvordan den statslige styring kan betragtes som værende tilstrækkelig ift. at bistå den ønskede lokale udvikling, eller om staten burde anvende flere eller andre styringsredskaber for at sikre opfyldelsen af de nationale målsætninger.

Rapporten tager således fat i en meget relevant problemstilling, som indeholder emner vedrørende det statslige og kommunale styringsmæssige forhold samt udviklingen af det fremtidige energisystem. Det er en vigtig samfundsdiskussion, som involverer mange private såvel som offentlige aktører på forskellige forvaltningsniveauer. Beslutninger inden for energiområdet kan få vidtrækkende konsekvenser for den måde,

hvorpå fremtidens samfund inden for en lang række sektorer som transport, landbrug, industri mv. er indrettet. Dermed bliver det desto vigtigere at få belyst, hvilken styring der gør sig gældende på området, og hvorvidt denne styring er nok til at sikre den samfundsudvikling, der er os på sinde.

Problemfelt og rapportstruktur

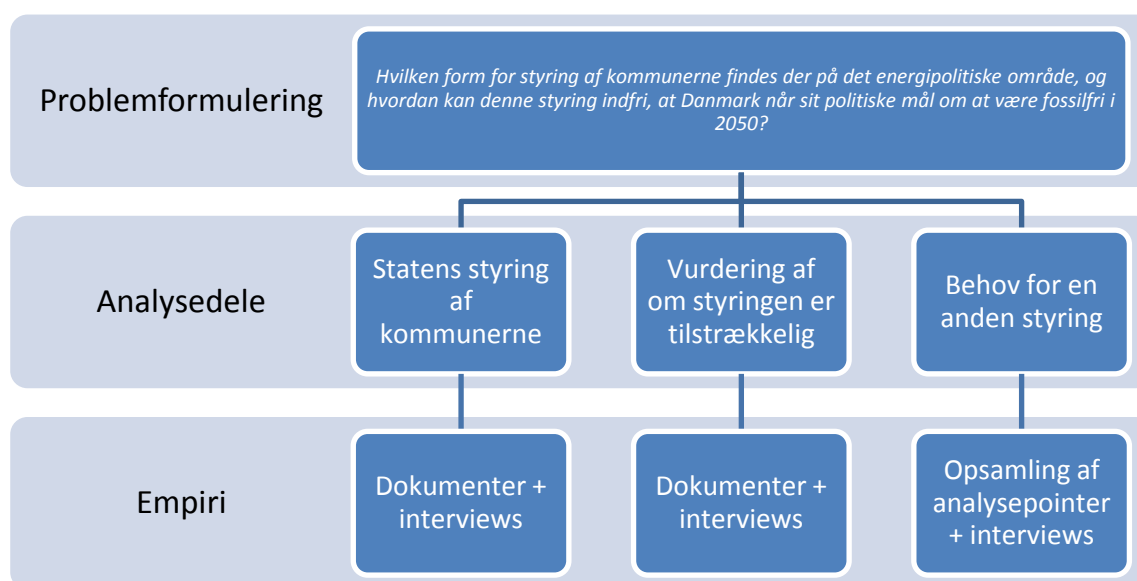
Herværende projekt holder fokus på kommunerne og deres muligheder for at løfte den energistrategiske opgave. Problemet undersøges ud fra et perspektiv om statslig styring, og der ses derfor på den vertikale governance-struktur, samt hvorvidt den anvendte styring bakker op om den ønskede energipolitiske udvikling. Problemformuleringen lyder som følgende:

Hvilken form for styring af kommunerne findes der på det energipolitiske område, og hvordan kan denne styring indfri, at Danmark når sit politiske mål om at være fossilfri i 2050?

Projektets problemstilling rummer således to spørgsmål. Det første spørgsmål handler om, hvilken styring kommunerne er underlagt, hvorfor det er nødvendigt at undersøge det institutionelle set-up, herunder lovgivning. Spørgsmålet besvares ud fra projektets undersøgelsesfænomen, som er SEP-puljen, hvilket vil sige, at belysningen af den statslige styring af kommuner sker ud fra SEP-puljens kontekst. Dermed berører projektet ikke styring på områder, der ikke har relevans for kommunernes ageren ifm. SEP-puljen. Den anden del af problemformuleringen rummer et spørgsmål om, hvorvidt dette set-up er tilstrækkeligt ift. at nå klimamålene. Med til den sidstnævnte problemstilling hører der samtidig en diskussion om, hvilke muligheder staten har for at styre politikområdet på en anderledes måde end med den anvendte puljestyring.

For overblikkets skyld inddeles de forskellige perspektiver, som problemformuleringen ligger op til, derfor i tre undersøgelsesspørgsmål, der lyder som følgende:

- Hvilken form for styring er kommunerne underlagt ifm. SEP-puljen? Herunder hvilken lovgivning påvirker kommunerne?
- Hvordan bidrager denne styring til, at Danmark når sit politiske mål om at være fossilfri i 2050?
- Er der behov for en anden styring for, at det politiske mål kan opnås?



Figur 1: Projektfigur (egen illustration).

For at afgrænse problemfeltet har det været nødvendigt ikke at inddrage regionerne. I mange af projekterne har de indtaget rollen som projektledere og har stået for at facilitere processen. De har endvidere en række opgaver inden for erhvervsudvikling, som i mange tilfælde kan sammenkøbes med den grønne omstilling og den potentielle vækst, der ligger i udviklingen af en grøn industri. Når kommunerne alligevel er blevet valgt som et fokusområde fremfor regionerne, skyldes det, at kommunerne i manges øjne³ er en væsentlig spiller i udviklingen af fremtidens energisystemer. Derudover har kommunerne en lang række opgaver og beføjelser inden for miljø, varme, forsyning, renovation og deslige. Det er imidlertid ikke helt muligt at undgå at nævne regionernes rolle i SEP-puljens projekter, og hvilken rolle de kan spille ift. SEP fremover, da de i det udvalgte SEP-projekt har været en væsentlig aktør, og da den interviewede projektleder er ansat i Region Midtjylland. Derfor vil regionale perspektiver blive inddraget undervejs, men undersøgelsen holder stadig fokus på den statslige styring af kommunerne.

Projektet afgrænser sig fra at undersøge det tværkommunale samarbejde, men tager derimod udgangspunkt i den vertikale relation mellem kommune og stat. Der arbejdes således i dette projekt både med et lokalt og et statsligt niveau. Derfor er det vigtigt at tydeliggøre, hvad der menes, når der refereres til henholdsvis lokale og statslige aktører. Der inddrages både en kommunal medarbejder og en projektleder fra et af projekterne under SEP-puljen, og disse to repræsenterer derved et lokalt perspektiv på styringen af kommunerne. De statslige aktører udgøres af en medarbejder fra Energistyrelsen og en tidligere energiminister, og derved inddrages der udover et lokalt perspektiv ligeledes et statsligt perspektiv. På den måde opnås der et

³ Energinet.dk, Energistyrelsen, kommunerne selv, partierne bag Energifaften (jf. indledningen)

helhedsorienteret billede på problemfeltet, hvor der tages hensyn til den forskellige interessevaretagelse og -konflikt, der findes på henholdsvis lokalt og statsligt niveau.

Ift. at afdække det kommunale perspektiv tages der udelukkende udgangspunkt i én kommune og ét projekt, nemlig Horsens Kommune og Midt-Energistrategi, som Horsens Kommune har været en del af. Midt-Energistrategi dækker hele Region Midtjylland med samtlige 19 kommuner og en region som deltagende parter fra det offentlige. Afgrænsningen fra at inddrage flere kommuner og projekter skyldes ressourceknaphed og selve projektets tidsafgrænsede ramme. Ideelt set kunne der inddrages flere perspektiver fra andre projektdeltagere for at gøre resultaterne mere statistiske generaliserbare. Derimod er det muligt at generalisere projektets resultater ud fra de teoretiske slutninger, der foretages.

Til at højne den videnskabelige diskussion inddrages et teoretisk perspektiv på governance fra Bell & Hindmoor (2009a). Deres betragtninger om statens hierarkiske suverænitet bidrager til at sætte SEP-puljen i et styringsmæssigt perspektiv og viser, hvordan staten kan udøve styring overfor kommuner. Derudover bidrager teorien til at diskutere, hvordan de forskellige statslige styringsredskaber kan anvendes til at understøtte den ønskede energipolitiske udvikling. Udover Bell & Hindmoor inddrages der yderligere et teoretisk input fra Klijn & Koppenjan (2000), som sætter fokus på statens forskellige handlingsmuligheder, når det kommer til netværksstyring.

Projektets kontekst

I dette afsnit redegøres der for en række forhold, som har indflydelse på den kontekst, kommunerne befinder sig i. Det indbefatter afsnit om offentlig styring, det kommunale selvstyre samt energiaftalen og SEP-puljen.

Offentlig styring

Offentlig styring forstås i denne sammenhæng som en proces, hvor aktører gennem styringsinstrumenter forsøger at få den offentlige sektor til at realisere en række mål (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 53). Helt særligt for det offentlige er den niveaudelte struktur med en ledelse bestående af demokratisk valgte politikere eller politisk udpegede personer. Ledelsen anvender regulering og incitamenters til at få den offentlige sektor til at levere bestemte præstationer. Eksempelvis ønsker den politiske ledelse, at den danske energisektor skal omstilles til vedvarende energi, og derfor anvender de puljestyring for at skabe de rette incitamenters for offentlige aktører, som i dette tilfælde er kommunerne. Styring er endvidere resultatorienteret forstået på den måde, at opnåelse af det ønskede mål som følge af en bestemt form for styring bliver betragtet som værende succesfuld styring (ibid., s. 55). Dog kan styring også være fejlslagen i det tilfælde, at der er mangel på målopfyldelse. Dette er ikke ensbetydende med, at der har været et fravær af styring – blot at der er anvendt en forkert styring.

Offentlig styring udøves som regel af politiske ledere eller embedsmænd på højere forvaltningsniveauer (ibid., s. 54). Styringen udspiller sig med vertikale relationer til den politiske top, som har en demokratisk funderet legitimitet. Men styringen foregår dog ikke nødvendigvis i hierarkiske relationer, idet forvaltningsenheder på forskellige niveauer udøver styring overfor hinanden.

Når man anvender offentlig styring som et begreb, er det nødvendigt at forstå, at styringen baserer sig på en række instrumenter som fx autoritetssystemer, incitamentssystemer, regulering, aftaler eller systematiske målinger. Herunder ses en tabel, der viser de forskellige typer styringsinstrumenter.

Type	Eksempler på Styringsinstrumenter	Egenskaber
Organisering	Opgavetildeling	Opgaver placeres hos organisationer med kapacitet og mål til at kunne og ville gennemføre styringsmålene.
	Organisationsform herunder afskæring af hierarki	Staten har mulighed for at bevare, skabe eller afskære en hierarkisk relation mellem principal og agent.
Incitamenter	Afregningsmodeller	Staten kan indrette incitamentsstrukturen, så aktører belønnes for den ønskelige adfærd og straffes for den afvigende adfærd.
	Puljestyring	Staten finansierer pulje, som aktører kan ansøge midler fra. Staten fastsætter formål og rammer for puljen, samt beslutter, hvem der skal tildeles hvilke beløb.
	Resultatkontrakt	Der fastsættes mål for organisationen med tilknyttede belønninger i det tilfælde, at målet opnås.
Regulering	Procesregulering	Procesregulering kan beskrives som de procedurer, aktører skal følge for at løse opgaver. Dvs. hvordan sager skal behandles.
	Indholdsregulering	Indholdsregulering består af regler, der bestemmer opgavernes indhold. Dvs. hvem bliver tildelt ydelser hvornår.
Blødere	Aftaler	Aftaler er overenskomster eks. mellem KL og staten.
	Akkreditering	Organisationer lever op til nogle fastsatte kriterier (en standard) og opnår status som akkrediterede. Eksterne ekspertpaneler vurderer organisationer.
	Benchmarking	Offentlige organisationers adfærd måles og offentliggøres, hvilket skaber incitamenter for forbedring. Incitamentssystem for fremtidig opgaveudførelse øger informationsniveauet.

Tabel 1: Typer af styringsinstrumenter (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 59-62).

I ovenstående tabel beskrives en lang række styringsinstrumenter. Det er ikke alle, der er lige relevante for dette projekts undersøgelsesområde, men ikke desto mindre er det vigtigt at forstå sammenhængen mellem de forskellige typer. Staten har således en del valgmuligheder ift. at få deres mål gennemført. Mht. SEP-puljen er incitamentsstrukturen vigtig, idet den er et udtryk for anvendelse af puljestyring som et konkret instrument. I analysen diskuteres der endvidere, hvilke andre styringsinstrumenter staten har anvendt, samt

hvilke muligheder staten har for at styre kommunernes strategiske energiplanlægning, hvorfor også andre styringsværktøjer kan tages op til overvejelse.

Den kommunale fuldmagt

Kommunestyret er en gammel institution, der stammer helt tilbage til Grundloven fra 1849, hvor den lokale magt blev beskrevet i § 82 (Revsbech, 2015, s. 15). På trods af denne kommunale fuldmagt er det dog stadig Folketinget, der bestemmer, hvad kommuner skal beskæftige sig med, samt hvordan disse opgaver løses. Der er i Danmark dog tradition for, at Folketinget så vidt muligt lader kommunerne om at løse spørgsmålet 'hvordan', idet man ønsker at opfylde et nærhedsprincip om, at borgerne skal have indflydelse på lokale forhold samt kunne træffe beslutninger herom (ibid., s. 16).

Overfor det kommunale selvstyre står den kommunale særlovgivning, der tilskriver, at staten til enhver tid kan pålægge kommuner at varetage bestemte administrative områder (Jørgensen, 2002, s. 50). Det vil således sige, at der i den danske lovgivning findes en historisk tradition for et decentralt styre, hvor kommunerne har mange kompetencer og en udpræget grad af selvstyre. Samtidig har staten en række beføjelser, som medfører, at staten besidder den endelige beslutningsmagt.

I litteraturen beskrives kommuner enten som selvstyrende enheder med autoritet til at styre egne lokale affærer eller som lokale administrative enheder med autoritet til at administrere og implementere centralt bestemt lovgivning og beslutninger inden for deres respektive områder (ibid., s. 48-49). Det lovgivningsstof, der behandles i analysen, lægger blandt andet vægt på kommunernes myndighedsrolle, hvor kommunerne fungerer som administrative enheder, der skal sikre, at de beslutninger, der træffes højere oppe i hierarkiet, bliver udført. Men lovgivningsstoffet omhandler også, hvilke beføjelser kommunerne har for selvstændigt at træffe beslutninger på lokalt niveau. Derfor er det mest hensigtsmæssigt at kombinere de to forståelser af kommuner, således at kommunernes dobbeltrolle bedre kan illustreres i analysen.

Energiaftalen og SEP-puljen

I marts 2012 blev et bredt politisk flertal enige om en energiaftale for perioden 2012-2020. Partierne bag energiaftalen består af SRSF-regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti, og dermed er Liberal Alliance det eneste folketingsparti, der ikke stemte for aftalen. Til formål havde aftalen at skabe sikre rammer for den energipolitiske retning, hvilket vil sige, at den skulle sikre et grundlag for *"de nødvendige investeringer i vedvarende energi, energieffektivitet, energisystemet og i forskning, udvikling og demonstration af ny grøn energiteknologi,"* (Energistyrelsen, u.å.a).

Der blev i energiaftalen afsat en pulje på 19 mio.kr. til at fremme partnerskaber om energiplanlægning mellem kommuner, energiselskaber og lokale virksomheder og for at øge samspillet mellem indsatser i stat, regioner og kommuner (Energistyrelsen, u.å.b). I alt fik 12 projekter tilsagn, hvoraf seks af disse tildeles regionale/tværkommunale projekter, der tilsammen dækker 96 kommuner. I de 12 projekter har der udover

kommunerne været over 80 andre aktører – heriblandt ca. 50 forsyningsselskaber, seks vidensinstitutioner samt flere store danske virksomheder. Ansøgningsrunden afsluttedes i 2013, og de støttede projekter blev gennemført i perioden 2014-2015. I efteråret 2015 blev der afholdt en afsluttende konference, hvor puljens resultater blev offentliggjort (Energistyrelsen, u.å.c).

Puljen skulle tilvejebringe en langsigtet planlægning i kommunerne, hvor der træffes strategiske valg. En væsentlig forudsætning for, at planlægningen skal lykkes, er det tværkommunale samarbejde, hvorfor dette også er en prioritet for puljens projekter. Samarbejdet skal netop bane vejen for gode rammer for SEP, således at der ikke vælges suboptimale løsninger (Energistyrelsen, u.å.d). Helt konkret havde puljen til formål at fremme omstillingen til et mere fleksibelt energisystem med mindre energiforbrug og mere vedvarende energi samt at skabe et grundlag for kommunernes prioritering i de kommende år. Som Energistyrelsen beskriver det:

”Strategisk energiplanlægning (SEP) skal understøtte kommunerne i planlægning af energisystemet, så der sker en samfundsmæssig energieffektiv udnyttelse af potentialet for energibesparelser og omstilling til mere vedvarende energi,” (Energistyrelsen, u.å.d).

Gennem puljens formål anerkendtes det, at planlægningen af fremtidens energisystem kræver, at offentlige og private aktører på forskellige niveauer i størst muligt omfang tager hensyn til hinandens handlinger. Formålet med puljen var således også at undgå uhensigtsmæssige løsninger ved at sikre den offentlige koordination, da samfundet opnår et samlet større nytte ved at tage hensyn til hinandens adfærd (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 53). Det er ud fra dette koordinationsperspektiv, at SEP-puljen og behovet for SEP skal forstås.

Netop for at understøtte det koordineringsbehov, der opstår som følge af opstarten af det nye politikområde, SEP, har KL og Energistyrelsen ifm. nedsættelsen af puljen valgt at indgå i et partnerskab ved navn ’Omstilling af energien i kommunerne’ (Energistyrelsen, u.å.c). Partnerskabet har til formål at skabe helhed i udmøntningen af puljerne samt at koordinere gennemførelsen af de bedst mulige projekter, så projekternes erfaringer kan bidrage til alle kommuners fremtidige arbejde med SEP. Derudover skal partnerskabet medføre, at forskellige energiaktører samles i partnerskaber mhp. fremtidige forpligtigende samarbejder.

Energistyrelsen har for at understøtte kommunernes arbejde med SEP udgivet to vejledninger: En kortlægningsvejledning og en ansøgningsvejledning. Kortlægningsvejledningen har til formål at understøtte de første tekniske skridt i den kommunale strategiske energiplanlægning. Helt konkret giver vejledningen et overblik over energiforbrug og -forsyning samt potentialer og udfordringer for det fremtidige energisystem (Energistyrelsen, u.å.e). Dermed giver styrelsen kommunerne de anvisninger, som er nødvendige for at kunne foretage beregninger af energiforbrug, energibesparelspotentialer og potentialer for udnyttelse af lokale energikilder. Målet med vejledningen har været at sikre en ensartethed i de kommunale kortlægninger for derigennem at øge sammenligneligheden. Derved bliver det nemmere at koordinere energiplanlægningen

på tværs af kommunegrænser. Styrelsen har ligeledes udarbejdet en ansøgningsvejledning, som har til formål at understøtte kommunernes arbejde med at identificere og analysere handlemuligheder for udvikling af energisystemet (Energistyrelsen, u.å.f). SEP-puljen er blevet evalueret, og dette bliver nærmere beskrevet i næste afsnit.

Relation til anden forskning

Det har ikke været muligt at finde frem til nogen undersøgelser af den offentlige styring inden for SEP. Det skyldes selvfølgelig, at der er tale om et relativt nyt policy-område. Herunder beskrives i stedet det forarbejde og analysearbejde, der er blevet foretaget inden SEP-puljens begyndelse, samt det evalueringsarbejde, der er foretaget efter puljens afslutning.

En arbejdsgruppe bestående af Energistyrelsen, KL og Energinet.dk lavede i efteråret 2012 en gennemgang af kommunernes opgaver og beføjelser på energiområdet (Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, 2013). Deres arbejde havde til formål at skabe inspiration til handlinger og analyser, der indtænker kommunernes rolle på energiområdet. De er kommet med en vurdering ift., hvordan kommunerne bedst muligt kan bidrage til at realisere energiaftalen. Konklusionen fremhæver især, at der er behov for at vurdere, hvorvidt kommunerne bør have en mere aktiv involvering på andre energiområder end den kollektive varmeforsyning. Dette projekt adskiller sig fra arbejdsgruppens notat ved at tage udgangspunkt i en case om, hvordan staten forsøger at styre kommunerne inden for SEP. Dermed har dette projekt fokus på at belyse den statslige styring på dette område set i lyset af SEP-puljen. Heroverfor fokuserer arbejdsgruppen kun på de regulerende rammer, som staten har fastlagt over for kommunerne. Arbejdsgruppens vurderinger vil blive inddraget i analysen, hvor det vurderes brugbart.

Ifm. energiaftalen i 2012 blev der samtidig igangsat et stort analysearbejde (Energistyrelsen, 2014b). Energistyrelsen har selv udarbejdet fire potentielle energiscenarier, der hver tager udgangspunkt i forskellige energiteknologier, og hvordan der kan satses på disse specifikke områder: Vindscenariet, biogasscenariet, Bio+ (bioenergi) og Brintscenariet. Disse analyser har bidraget til at kvalificere kommunernes faglige besluthedsgrundlag i SEP-projekterne, og de tydeliggør, hvilke valg og forholdsregler man er nødt til at tage, hvis man skal nå de opsatte mål om at blive uafhængig af fossilt energi. De forskellige scenarier viser dermed forskellige veje, hvorpå man kan opnå de opsatte politiske mål.

Udover styrelsens scenarier findes der en analyse ved navn ”Strategic Energy Planning in the Öresund Region” (Lund, Sperling, Mathiesen, & Connolly, 2013), der specifikt tager udgangspunkt i SEP ud fra en case på, hvordan kommuner i Øresundsområdet kan spille en rolle i omstillingen til et vedvarende energisystem. Rapportens forfattere kommer på baggrund af interviews frem til en række politiske anbefalinger til, hvordan kommunernes evner til at udføre SEP kan forbedres. Deres tre hovedkonklusion ift. den danske energiplanlægning går på, at 1) staten burde lave specifikke retningslinjer til kommunerne om, hvor de burde lægge deres fokus, 2) staten burde implementere et nationalt behov for SEP i kommunerne, og 3) de specifikke reguleringer, der omhandler energiplanlægning i kommunerne, bør støtte op om udviklingen henimod et bæredygtigt energisystem (ibid., s. 31). Det vil sige, at rapporten ligger sig ganske godt op ad, hvad dette projekt forsøger at undersøge.

Udover det ovennævnte analysearbejde, som har haft til formål at skabe et grundlag for kommunernes arbejde, er der udkommet en række evaluerende rapporter efter puljens afslutning. Det drejer sig om tre dokumenter, der alle blev offentliggjort i slutningen af maj 2016: "Strategisk energiplanlægning på kommunalt og regionalt niveau", "Evaluering af SEP-puljen og Superpuljen" og "Sammenfatning og analyse af SEP- og puljeprojekternes energiscenariestudier". "Strategisk Energiplanlægning på kommunalt og regionalt niveau" er udarbejdet af EA Energianalyse på vegne af Energistyrelsen og KL og er en oversigt over de 14 puljeprojekter og deres resultater (EA Energianalyse, 2016). "Evaluering af SEP-puljen og Superpuljen" er ligeledes udarbejdet af EA Energianalyse og indeholder en evaluering af udmøntningen af de to puljer, hvor processen bag projekterne analyseres ud fra interviews med projektdeltagere og Energistyrelsen (EA Energianalyse, 2015). Evalueringen behandler emnerne samarbejdsmodeller og politisk ejerskab, projektnetværket (herunder kontakt til styrelsen), energifaglige problemstillinger samt SEP fremadrettet. Det sidste offentliggjorte dokument er "Sammenfatning og analyse af SEP- og puljeprojekternes energiscenariestudier" (PlanEnergi, 2016). Den sammenfatter de 14 projekters mål, planer og strategier og sammenholder dem med Energistyrelsens nationale energiscenarier. Analysen tager derfor mere karakter af de faglige resultater, der er kommet ud af projekterne. Dette projekt ligger sig i forlængelse af disse evalueringer ved både at inddrage perspektiver fra processen og fra faglige problemstillinger. Derudover har herværende projekt fokus på statens rolle, puljestyring som redskab inden for SEP samt alternative styringsformer og disses anvendelighed.

Teoretisk ramme

Politisk styring har altid været et velkendt og omdiskuteret emne inden for samfundsvidenskaben, og der er en ganske god grund hertil. Styring er en absolut forudsætning for, at magthaverne i et demokrati kan få deres politik ført ud i livet og derved bruge det demokratiske mandat, som er blevet givet til dem. I dette afsnit beskrives udviklingen fra styring efter principper om government til principper om governance. Derefter fremføres der med udgangspunkt i Bell & Hindmoors statscentrerede tilgang til governance en række governance-former, som tilsammen giver et billede af statens forskellige styringsmuligheder.

Fra government til governance

Der er sket en væsentlig ændring i betydningen af, hvad statslig styring vil sige. Problemdefinition og problemløsning, processer, politikker, synet på aktører og deres involvering defineres anderledes i dag, end man har gjort hidtil inden for samfundsvidenskaben. Nogle mener ovenikøbet, at der er sket et skifte fra en hierarkisk styringsform til en ny netværksbaseret styringsform – også kaldet den samfundscentrerede tilgang. I det nedenstående beskrives udviklingen fra government til governance samt de forskellige måder, hvorpå det er muligt at forstå det relativt nye begreb governance.

For at begribe den historiske kontekst, som dansk forvaltning er udviklet ud fra, er det nødvendigt at træde et skridt tilbage for at forstå, hvilke store skift der er sket fremmod den nutidige forvaltningsforståelse. Osbourne (2010) opstiller tre store tendenser inden for styringsmodeller – også kaldet styringsregimer.

Model	Periode	Disciplinær inspiration	Statens rolle	Legitimitetsgrundlag	Borgernes rolle
Traditionelt bureaukrati (Old Public Administration)	1945-	Offentlig ret, statskundskab	Samlet	Input	Borger, vælger, klient
New Public Management	1970-	Erhvervsøkonomi, ledelsesteori	Regulerende	Output	Kunde
Medstyring, netværk eller NPG	1990-	Netværksteori, lærings- og innovationsteori	Faciliterende	Outcome	Bruger, medproducent

Tabel 2: Styringsmodeller (Agger & Löfgren, 2013).

Det traditionelle bureaukrati, der var dominerende efter 2. verdenskrig, er karakteriseret ved at forvaltningen træffer beslutninger og implementerer politiske beslutninger på baggrund af lovgivning, direktiver og regler fremsat af politikere. Bureaukratiet spiller en central rolle i policy-making, og lovgivningen er et dominerende fokusområde (Hood, 1991). Ift. de styringsredskaber, der blev nævnt i afsnittet om offentlig

styring, blev der under denne model anvendt organisering til at sikre det bureaukratiske hierarkis effektivitet. Det vil sige, at staten tildelte og fratog aktører opgaver samt udformede opgaverne, således at politiske ønsker kunne realiseres. Derudover var regulering et velanvendt redskab til at styre eksempelvis kommunerne. Op igennem 1980'erne og senere opstod der en kritik af det traditionelle bureaukrati, som gik på, at staten var blevet for ineffektiv samt ikke formåede at udnytte sine ressourcer tilstrækkeligt. Denne kritik banede vejen for udviklingen af New Public Management.

Christopher Hood (1991) introducerede New Public Management (NPM) som en samlet betegnelse for de reformtendenser, der skyllede ind over OECD-landene, og som tog udgangspunkt i management og markedsmekanismer. I sin oprindelige artikel oplister Hood (1991, s. 4-5) 7 punkter, som er kendetegnende for NPM: 1) Synlig professionel ledelse, 2) Eksplicitte mål for performance (resultatorientering), 3) Fokus på output, 4) Disaggregering / opsplitting af offentlige organisationer, 5) Konkurrence og markedsgørelse, 6) Brug af ledelsesmetoder fra den private sektor, og 7) effektiv udnyttelse af ressourcer. Disse karakteristika kom til udtryk blandt en lang række nye statslige styringstiltag. Der blev isæt anvendt regulering og incitamenter til at udøve den statslige vilje over aktørerne (jf. afsnittet om offentlig styring). Enkelte blødere styringsredskaber blev også anvendt. Eksempelvis kan der nævnes benchmarking, hvor offentlige organisationers resultater gøres til offentligt skue for derved at skabe incitament for at forbedre sin præstation.

Osbourne (2010) indikerede, at der muligvis var sket et skifte væk fra NPM og over mod en mere netværksbaseret styringsform, som han valgte at opkalde New Public Governance (NPG). Staten får her en faciliterende rolle, hvor der er en forventning om, at borgere selv kan overtage administration og produktion af de offentlige services (Agger & Löfgren, 2013, s. 14). Den faciliterende rolle har medført, at staten i dag har taget en række blødere styringsredskaber i brug (jf. afsnittet om offentlig styring) – herunder samproduktion, samskabelse og borgermøder. Ifølge Osbourne er der ikke tale om et decideret paradigmeskifte væk fra NPM, men NPG kan i høj grad være med til at forklare, hvordan management og governance af offentlige services i stadigt højere grad befinder sig i mere og mere fragmenterede og inter-organiserede miljøer (Osbourne, 2010).

Som der blev redegjort for i den indledende del af dette afsnit, findes der i governance-litteraturen ikke en entydig forståelse af begrebet governance, men overordnet set er det imidlertid muligt at udpege to gennemgående retninger: Den samfundscentrerede tilgang og den statscentrerede tilgang. Uenigheden mellem de to retninger går især på, hvilken styringsmæssig rolle staten spiller, samt hvorvidt hierarkisk kontrol er blevet erstattet af netværksstyring. Hvad der til gengæld ser ud til at være konsensus omkring, er, at beslutninger og implementering ikke længere udelukkende foregår gennem traditionel hierarkisk styring, men at styringen derimod sker gennem koordination på tværs af aktører og organisationer (Ravn & Larsen,

2014, s. 24-25). Gennem den øgede anvendelse af netværk er der desuden opstået et gensidigheds- og afhængighedsforhold mellem aktørerne.

Bell & Hindmoor: Den statscentrerede governance

Dette projekt er tilhænger af den statscentrerede tilgang til begrebet governance, som i denne sammenhæng repræsenteres af Bell & Hindmoor. Disse to teoretikere udgør en kritisk opposition til det mere samfundscentrerede perspektiv, som mener, at samfundet er blevet enormt komplekst, hvorfor det er sværere for staten at styre alene. Staters suverænitet udsættes for pres fra mange sider. Udefra presses staten af globalisering og voksende internationale og nogle gange supranationale organisationer, mens den indefra oplever et stigende krav fra befolkningen om medbestemmelse og indflydelse (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 3). Den stigende kompleksitet har således medført mindre government og mere governance samt en øget fremvækst af netværksstyring (Rhodes, 1996; Sørensen, 2012; Sørensen & Torfing, 2005). Et afgørende fokuspunkt for den samfundscentrerede tilgang er derfor, at staten har mistet en del af sin styringskapacitet til andre organisatoriske grupper. Denne påstand afvises på det kraftigste af Bell & Hindmoor. De mener, at begreber som politisk magt og autoritet underspilles i den samfundsbaserede tilgang (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 6). Hierarki, magtkampe og konflikter marginaliseres således i dette perspektiv, eller man er af den opfattelse, at hierarkiet erstattes af kontrakter, forhandling, networking, gensidig afhængighed osv.

Den hierarkiske top-down-governance er ifølge Bell & Hindmoor stadig den mest anvendte governance-strategi, og der er ikke tale om en fundamental transformation eller skifte, hvor man komplet har bevæget sig over til en ny styringsform (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 4). Derimod har staten bygget ovenpå med nye styringsformer inden for den mere netværksbaserede styringstilgang. Staten er stadig en central aktør, og forandringer i governance bør derfor ses som ændringer i statens præferencer og governance-strategi. Governance er imidlertid relationel og skal derfor ses ift. de indgåede partnerskaber med ikke-statslige aktører. Dette projekt definerer styringsbegreberne governing og governance ud fra Bell & Hindmoors forståelse:

"Governing can generally be defined as shaping, regulating or attempting to control human behavior in order to achieve collective ends. Yet effective governance often requires states to build strategic relationships with a range of non-state actors (...) Governance (is defined, red.) as the tools, strategies and relationships used by government to help govern," (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 2).

I denne definition understreges statens ultimative magt til at forme og regulere, mens governance fremstilles som et værktøj, en strategi eller en relation, som regeringer kan anvende til at nå det ønskede mål. For selvom hierarkiet stadig har afgørende betydning, anvender regeringer i stigende grad alternative styringsredskaber til at danne relationer med et større omfang af ikke-statslige aktører for derigennem at opnå deres politiske mål (Bell & Hindmoor, 2009b). Staten har således suppleret sin styringskapacitet gennem brug af netværk og lokalsamfund (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 153). De nye og ofte 'bløde'

instrumenter kører parallelt med hierarkiet, og staten har altid autoritet til at afslutte samarbejder med ikke-statslige aktører, hvilket igen understreger deres unikke magtposition (ibid., s. 7). Staten dominerer ofte relationen mellem statslige og ikke-statslige aktører (ibid., s. 8) og er en central aktør, fordi det er dem, der har pengeposen med sig.

De fem governance-former

Bell & Hindmoor opererer med, hvad de kalder for, governance-former ('modes of governance'), der afspejler de forskellige strategiske tilgange til governance, som stater kan have. Disse tilgange anerkendes her som værende redskaber, strategier og relationer, staten selv har udviklet (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 9). De fem governance-former, som Bell & Hindmoor opstiller, er; *Hierarki* (Hierarchy), *Overtalelse* (Persuasion), *Markeder* (Markets), *Inddragelse af civilsamfundet* (Community engagement) og *Netværk* (Associations)(ibid., s. 16-17). Ikke alle af disse former for governance er lige relevante for dette projekt, men ikke desto mindre præsenteres de alle herunder, idet det er væsentligt at forstå sammenhængen blandt de forskellige statslige styringsredskaber, samt hvilke muligheder staten har for at opnå de politiske målsætninger. Løbende vil der blive inkluderet betragtninger om, hvordan de statslige styringsredskaber, som blev nævnt i afsnittet 'Offentlig styring', kan ses i relation med Bell & Hindmoors governance-former.

Den mest traditionelle form for governance er anvendelse af *hierarki* – kan også betegnes som top down-governance. Her anvender staten autoritativt sin magt til at opnå et bestemt outcome: "(...) *hierarchical governance* (is, red.) *distinguished by the direct application of state authority to target population,*" (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 71). Det kan være, når staten eller statslige institutioner direkte fordeler ressourcer gennem skatteopkrævning og forbrug, eller når de forsøger at pålægge borgere regler via direkte reguleringer og lovmæssige tiltag for at opnå kollektive mål. Statslige aktører har magt og ressourcer. Det gælder både formelle, juridiske, økonomiske, administrative og informative ressourcer samt adgang til ekspertise (ibid.). Samtidig befinder stater sig ofte i en unik position, hvor de kan mægle mellem konfliktende interesser og definere styringsprioriteringer (ibid, s. 95). Hierarki spiller derfor en væsentlig rolle inden for både det traditionelle bureaukrati og New Public Management og inkluderer en stor del af de tidligere nævnte styringsredskaber herunder instrumenter inden for regulering, organisering og incitamenter.

Overtalelse er en anden form for governance, som forsøger at styre målgrupper gennem selv-disciplinering og føjelighed. "*Governments or other actors seek to convince people that they ought to behave in a particular way,*" (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 97). Det er langt fra sjældent, at man oplever regeringer, der prøver at overtale folk til at ændre deres adfærd. Ændring af målgruppers adfærd skal ske gennem forandringer i deres holdninger til eksempelvis alkohol, sundhed, vandbesparelser osv. Overtalelse fører ikke kun til en forandring i folks adfærd, men også til en forandring i folks idéer om, hvordan de burde opføre sig. Ifølge Foucault, der også har beskæftiget sig med staters overtalelse, er der opstået en disciplinerende kraft, som har vokset sig større og stærkere i det 20. århundrede (ibid., s. 98). Hovedkanalen til overtalelse foregår

gennem lærer, psykologer, karriererådgivere, læger, socialrådgivere, administrativt personale o.l. Disse professioner er med til at monitorere og fastsætte standarder af, hvad der er acceptabelt adfærd. Den ønskede adfærd understøttes gennem en videreførelse af den gode viden. Overtalelse hører således til en blødere styringstype, hvor staten subtilt kan forsøge at påvirke aktørers adfærd og anvendes både inden for New Public Management og New Public Governance, men måske mest inden for New Public Governance, hvor statens netværksstyring kan suppleres med overtalelse. Staten kan imidlertid vælge at kombinere forsøg på at ændre folks holdninger med overtalelse gennem sanktioner og belønninger (ibid., s. 99). Dermed kan hierarkisk styring ses som et supplement til overtalelse, hvor den samlede effekt stiger ved anvendelse af begge styringsformer på samme tid.

Med *markeder* refereres der til en governance-tilgang, som omhandler styring gennem brug af kontrakter. I governance-processer kan regeringer udlicitere services til private virksomheder, deregulere, anvende kontraktstyring og opfordre til udvikling af offentlige-private partnerskaber (OPP'er). Dette styringsværktøj er blevet anvendt i stor stil over hele verden, hvor regeringer har privatiseret statsejede industrier samt liberaliseret andre markeder, og således hænger denne governance-form godt sammen med New Public Management. Et styringsredskab, som er meget oplagt inden for markeder, er opgavetildeling, idet staten her har den ultimative magt til at beslutte, hvorvidt en opgave skal udliciteres til private aktører. Derudover kan de private aktører underlægges en styring, hvor de enten reguleres eller tilbydes incitamenter for at opnå bestemte mål.

Inddragelse af civilsamfundet er endnu en indgangsvinkel, som staten kan forsøge at influere sine omgivelser med. Op igennem 1970'erne opstod der en politisk dagsorden, der fokuserede på nødvendigheden af en radikal demokratisering af politik gennem uddelegering af beslutningskompetencer til lokalbefolkninger og civilsamfund. Denne governance-form er med til at styrke statens demokratiske forudsætninger og legitimitet og tilhører derfor i høj grad New Public Governance-modellen, hvor fokuset på medstyring er stort. Af styringsredskaber tilhører inddragelse af civilsamfundet klart de blødere styringsredskaber. Helt konkret kan inddragelse af civilsamfundet komme til udtryk gennem deltagelsesbudgettering, offentlige høringer, fokusgrupper, borgermøder, rådgivende borgerorganer mv.

Endelig kan staten anvende *netværk* ved at samarbejde med en række ikke-statslige aktører i den politikskabende proces. Denne styringsform har rødder i korporatismen, og staten kan vælge at forme partnerskaber med aktører (Bell & Hindmoor, 2009a, s. 162). Samarbejdsaktørerne kan indbefatte virksomheder, private foreninger eller interessegrupper, hvor de sammen med staten er med til at udvikle og implementere nye politikker. I dette projekt udvides forståelsen af netværksaktører til også at omfatte kommunale og regionale aktører. Gennem netværk tilbyder staten at give en række aktører indflydelse på den offentlige politik og til gengæld får staten samfundets opbakning og accept af dens politik og handlinger, adgang til information samt direkte hjælp til at implementere politikken. Her gælder det således, at offentlige og private aktører

udveksler ressourcer. Governance-formen netværk kan således ses som et led i New Public Governance, som har hentet inspiration i netværksteori (jf. tabel 2). Af styringsredskaber kan puljestyling, der er styring gennem incitamenter, nævnes som en mulighed for at skabe netværk. Dette er formålet bag SEP-puljen, hvilket ses i kriterierne for puljen, som i høj grad ligger op til partnerskaber mellem kommuner, regioner og energiselskaber. Netværk kan også anvendes gennem bløde styringstyper – fx ifm. aftaler.

Staten i netværksstyring

Staten spiller en særlig rolle inden for netværksstyring, og den har en række forskellige handlingsmuligheder, når det kommer til styring igennem netværk. Klijn & Koppenjan (2000, s. 153-154) oplister statens roller i netværk. For det første kan staten vælge ikke at deltage i netværksrelationer. I stedet kan de forsøge at påvirke sociale aktører gennem andre kanaler, således at statens mål kan opnås. Det kræver imidlertid ofte store økonomiske midler at udføre aktiviteter ifm. beslutnings- og implementeringsprocessen, da der opstår koordinerings- og vidensdelingsproblematikker, når staten ikke deltager i netværket. Dertil kommer, at vi ikke kan være sikre på, at opfyldelsen af politikernes mål medfører øget effektivitet, idet politikudvikling ofte er baseret på imperfekt information.

Stater kan også vælge at udføre opgaver i fællesskab med andre offentlige, semi-offentlige og private aktører. Det betragtes som meget legitimt for staten at gå i dialog med ikke-statslige aktører. I denne rolle er staten en del af det udførende led, der i samarbejde med andre aktører udfører services.

Som procesmanager kan staten tage en mere aktiv rolle i netværket, hvor staten faciliterer samarbejdsprocessen, således at netværket kan bidrage til at løse konkrete problemer og udføre projekter. Da staten skal beskytte fællesskabets bedste (common interest), beskytte de demokratiske rettigheder og holdes ansvarlig for dens handlinger, betragtes den af andre aktører som en oplagt procesmanager. Her kan der imidlertid opstå problemer, hvis de samarbejdende aktørers interesser og statens interesser ikke er de samme, idet staten får udfordringer ift. at agere som den neutrale facilitator.

Som en sidste rolle kan staten agere som netværksopbygger. Staten får en afgørende rolle i denne sammenhæng, idet de udover at agere som facilitator også opstarter netværkene samt selv er med til at forhandle med de involverede partnere. Det vil sige, at staten får mere indflydelse og medbestemmelse, hvorfor den i højere grad kan dreje samarbejdet i den ønskede retning. Dog kan statens mange roller bevirke til en række misforståelser og forvirring blandt aktørerne, hvilket kan betyde, at netværket mister effektivitet. Derudover kan rolleforvirringen få den følgevirkning, at staten mister legitimitet og troværdighed.

Metode

I følgende afsnit beskrives projektets metode, og der argumenteres for de valg og fravalg, der ligger til grund for den metodiske afgrænsning. Først fremlægges forskningsdesignet, som er et casestudie, og derefter interview- og dokumentanalysemetoder, der har til formål at indsamle empiri. Projektets videnskabssteoretiske udgangspunkt har ophav i systemteori. Betydningen heraf vil ikke eksplicit blive gennemgået i opgaven, men teorien er indlejret i projektets DNA, og der vil løbende komme referencer til, hvordan dette fremgår.

Casestudie

Som forskningsdesign anvendes casedesignet, som er velegnet til at inddrage de kontekstuelle faktorer, således der tages højde for helheden omkring casen (de Vaus, 2001, s. 220-221). Dette er en fordel, når der arbejdes med styring inden for den offentlige sektor, idet der her eksisterer mange forskellige organisatoriske enheder og dermed modsatrettede interesser, som der skal tages hensyn til. Det er en analytisk præmis for dette projekt, at det antages, at der eksisterer en sammenhæng mellem det undersøgte fænomen og den kontekst, det udfolder sig inden for (Antoft & Salomonsen, 2012, s. 32-33). For at forstå de observerede empiriske fænomener er der inddraget diverse baggrundsvARIABLER for derigennem at få en mere fyldestgørende forståelse af sagens forløb og indhold. Det drejer sig eksempelvis om de traditioner, man har inden for det kommunale selvstyre, samt hvordan SEP-puljen i en politisk sammenhæng er blevet til. Casen vil således blive set i en sammenhæng, og vigtigheden af denne pointe vil fremkomme i analysen, hvor der vil være eksempler på, hvorfor konteksten kan være afgørende for at forstå casen.

Der findes ikke én tolkning på termen case, men til gengæld ligger der altid en implicit forestilling om, at casen repræsenterer eller relaterer sig til en mere generel sammenhæng, et ekstremt fænomen eller et unikt fænomen (Antoft & Salomonsen, 2012, s. 31). Det unikke og ekstreme fænomen, som dette projekt tager udgangspunkt i, er SEP-puljen. Der er tale om noget unikt og ekstremt, fordi det er første gang, at der er nedsat en pulje inden for SEP i kommuner, og det er derfor ikke muligt at tale om en generel sammenhæng. I dette projekt er casen en case på, hvordan staten forsøger at styre kommunerne inden for SEP, og det fænomen, som casen repræsenterer, er, som førnævnt, SEP-puljen. SEP-puljen ses altså som et eksempel på at styre kommunerne ift. SEP.

Et kendetegn ved casestudier er, at der findes flere interessante variable, hvilket betyder, at det er relevant at inddrage multiple metoder. Casestudier begrænser sig således ikke til bestemte datakilder, men vælger ofte at kombinere dem. I dette projekt anvendes der både interviews med personer fra diverse offentlige organisationsniveauer samt dokumenter som lovgivning på energiområdet og diverse skriftlige materialer udgivet af styrelsen til at beskrive og forklare fænomenet SEP-puljen. Dette er en forudsætning for at opnå det fulde billede af fænomenet og dens kontekst. Det er vigtigt ikke at udelukke potentielle videnskilder, da dette ville compromittere undersøgelsen af fænomenet. Hvis jeg udelukkende havde valgt at indsamle empiri

gennem interviews, ville jeg således have manglet de juridiske variabler, som i den grad har indflydelse på kommunernes beføjelsesrammer. Omvendt bidrager interviewene med en vigtig viden, idet der ikke findes skriftlig dokumentation for, hvordan puljestyring fungerer ift. opnåelse af det politisk mål.

Det er endvidere nødvendigt at have et fikspunkt ('the central subject problem'), når man arbejder med casestudier, da det ikke er muligt at afdække samtlige sider af en case (Antoft & Salomonsen, 2012, s. 33). I dette tilfælde er fikspunktet fire repræsentanter fra henholdsvis det lokale niveau og det statslige niveau. Disse interviewpersoner præsenteres i afsnittet om interview. Gennem fikspunktet vægtes det således, at flere organisatoriske niveauer inddrages – lige fra kommunalt og tværkommunalt niveau til styrelsesmæssigt og politisk niveau. Det bliver muligt at undersøge de forskellige enheders selvforståelse samt at se systemet som en helhed, hvilket spiller godt sammen med projektets videnskabsteoretiske udgangspunkt, som ud fra et systemteoretisk perspektiv medfører, at projektet beskriver og forklarer større dele af samfundet som sammenhængende systemer (Ingemann, 2013, s. 79). Det betyder samtidig, at der vil være fokus på sammenhængen mellem inputsiden (politisk krav om 100 % vedvarende energi i 2050) og outputsiden (beslutninger og resultater af lovgivning og SEP-puljen). Dermed bakker det videnskabsteoretiske udgangspunkt i høj grad op om projektets formål om at finde svar på, hvorvidt den statslige styring er tilstrækkelig til at nå de politiske målsætninger.

Teorifortolkende casestudie

I dette projekt har jeg valgt at arbejde med et teorifortolkende casestudie, hvor de videnskabelige tolkninger foretages ud fra et teoretisk grundlag (Antoft & Salomonsen, 2012, s. 34). Med et afsæt i etablerede teorier, i form af Bell & Hindmoor samt Klijn & Koppenjan, er jeg dermed gennem dette projekts undersøgelse med til at danne ny empirisk viden (ibid., s. 39). Teorien spiller en rolle ift. at afgrænse casen, således at der dannes en ramme for, hvordan fænomenet teoretisk tolkes. I mit tilfælde vil det sige, at den ramme, som empirien analyseres ud fra, tager udgangspunkt i en statsorienteret tilgang, hvor staten er i fokus og ses som den mest ressourcestærke aktør. Når projektets interviewguides udformes, er det dermed med afsæt i den valgte teoriramme, hvorfor der afgrænses fra at spørge ind til visse vinkler, mens andre aspekter kommer i fokus. Derudover bidrager teorien til at strukturere det empiriske materiale, hvilket giver et bedre analytisk overblik over resultaterne af undersøgelsen. Ifm. dokumentanalysen kommer dette til udtryk ved, at dokumenterne kodes efter ord, der stammer tilbage fra den teoretiske ramme. Det samme gør sig gældende for interviewene, der ligeledes kodes efter teori for at skabe et mere struktureret overblik af empirien, hvilket vil sige, at teorien senere hen i analysen derved er med til at lokalisere mønstre i den indsamlede empiri.

I første omgang fandt jeg frem til casen, som er et eksempel på, hvordan staten forsøger at styre kommunerne inden for SEP, og umiddelbart derefter blev teorien fastlagt, således at betoningen af fikspunktet kunne udvælges. Den valgte teoretiske ramme var i høj grad med til at fastlægge dette fokuspunkt. Man kunne have fokuseret på det tværkommunale samspil eller projektdeltagernes indbyrdes

samarbejdsforhold, men grundet valget af teori er fokuset i stedet lagt på det styringsmæssige forhold mellem stat og kommune – altså et vertikalt perspektiv fremfor et horisontalt perspektiv.

Dokumentanalyse

Til at hjælpe med at besvare problemformuleringen inddrages der udover en række kvalitative forskningsinterview dokumentanalyse. Dokumenterne består af lovgivning på energiområdet, ansøgningsvejledning, et notat og statusrapporter, og denne udvælgelse skyldes, at disse dokumenter alle kan bidrage med at belyse, hvilken styring kommunerne oplever inden for energiområdet og ifm. puljen. Lovgivningen består hovedsageligt af varmemforsyningsloven, elforsyningsloven samt de dertilhørende bekendtgørelser og har til formål at kaste lys over, hvilke juridiske rammer kommunerne agerer inden for, og hvor de har beføjelser. Til at forklare hvilken styring kommunerne har oplevet ifm. SEP-puljen anvendes ansøgningsvejledningen, der beskriver puljens kriterier og krav, et notat om første ansøgningsrunde og statusrapporterne.

Kildekritik er meget afgørende i en elementær dokumentanalyse. I bund og grund indebærer god kildekritik, at ethvert dokument indhold samt enhver forfatters påstand skal mistænkes for at være upålidelig eller forkert, og derfor er det altid vigtigt at efterprøve og udfordre den viden, der indsamles (Duedahl & Jacobsen, 2010, s. 53). Da de anvendte dokumenter i dette projekt stammer fra en styrelse og et ministerium, må det med stor sandsynlighed antages, at dokumenterne er pålidelige og ikke videregiver falsk information. Mht. vejledning til puljeansøgning må afsenderen, som er Energistyrelsen, igen antages for at være rimelig pålidelig. Men for en god ordens skyld undersøger jeg dokumenternes pålidelighed ved at holde information op imod interviewpersonernes udtalelser og omvendt.

Et andet væsentligt fokuspunkt er kildens troværdighed, for alle dokumenter er sociale produkter, som er konstrueret med et bestemt formål for øje (ibid., s. 59). Derfor bliver det vigtigt at vurdere deres oprigtighed ift. en given problemstilling. For rapporters troværdighed gælder følgende:

”Officielle rapporter er som regel mindre værdiladede i det faktuelle indhold end aviser og personarkiver, men igen må man først vurdere, om budbringeren virker oprigtig, klassifikationsbegreberne velvalgte og fakta korrekte,” (Duedahl & Jacobsen, 2010, s. 63).

Ingen tekster bliver produceret for afsenderens egen skyld, men er ofte skrevet mhp. en modtager og et publikum. Modtagergruppen for dette projekts udvalgte dokumenter er for de juridiske teksters vedkommende de offentlige myndigheder, som skal implementere den givne politik, og for puljeteksternes vedkommende ansøgere, hvilket i høj grad vil sige kommunerne. Især ift. de sidstnævnte dokumenters troværdighed er det væsentligt at bemærke, at Energistyrelsen har en interesse i at forsøge at påvirke projektdeltagerne i en bestemt retning, som er gavnlig for styrelsen. Man skal derfor have for øje, at styrelsen kan have og sikkert har en bagtanke og et budskab, de vil frem med.

Som analysestrategi ift. dokumenter anvendes tekst- og indholdsanalyse, hvilket medfører, at mening, betydning og sammensætning af ord i konkrete sammenhænge kommer i fokus (Duedahl & Jacobsen, 2010, s. 79). I analysen kommer dette til udtryk ved, at der foregår en opløsning af teksten i dens bestanddele, afkodning og forklaring af indholdet samt definition af tekstens budskab og fremstillingsform. Da problemfeltet undersøges ud fra et teorifortolkende casestudie, bliver det naturlige valg derfor, at kodningen tager udgangspunkt i den teoretiske operationalisering, der ligeledes ligger til grund for interviewguiden. Dermed går begreberne netværk, hierarki og overtalelse igen i de kodninger, der foretages i dokumentanalysen. Selve kodningen foretages ved, at hver enkelt kode får tildelt en farve, og de tekststeder, hvor det teoretiske fænomen forekommer, markeres derefter med den pågældende farve. Således bidrager teorien med at strukturere de empiriske fænomener, så sammenhængene nemmere kan trækkes frem.

Interview

Som metode til at indsamle det empiriske grundlag for dette projekt anvendes kvalitative forskningsinterview. Igennem dette metodevalg bliver det muligt at opnå en forståelse for den oplevede dagligverden set ud fra de interviewedes egne perspektiver (Kvale & Brinkmann, 2008, s. 41). Ift. de konkrete cases medfører metoden derfor, at vi kommer bag ved facaden og får en forståelse for, hvordan de involverede aktører betragter outcomet af projektprocessen samt det råderum, de har ageret inden for. Interviewpersonerne besidder en unik viden og erfaring fra case-projekterne, og derfor er det afgørende for dette projekts endelige konklusion og ikke mindst dets validitet, at kerneaktørerne inddrages. Hvis ikke deres subjektive vurderinger medtages, vil dette projekts validitet falde, idet jeg ikke længere ville anvende den mest relevante og essentielle empiri eller metode.

Der findes flere gennemgående karakteristika ved den interviewbaserede viden (ibid., s. 71-74). Viden fra interviews bliver eksempelvis *produceret*, hvilket refererer til, at produktet skabes i den sociale interaktion mellem interviewpersonen og forskeren. Viden er desuden *relationel* og *samtalebaseret*. Det betyder, at der foregår et interpersonelt samspil i interviewsamtalerne. Den er ligeledes *kontekstuel*, hvorfor den interviewbaserede viden ikke automatisk kan overføres til viden i andre situationer. Konteksten betyder således noget for den viden, der produceres. Eksempelvis kan den viden, som skabes gennem interview med projektlederen, ikke ukritisk overføres til andre SEP-projekter, som agerer inden for en anden politisk, økonomisk og social kontekst. I stedet betyder Midt-Energistrategis kontekst, at de interviewedes viden i vid udstrækning er specifik for Region Midtjylland. Viden fra interviews er derudover *sproglig* og *narrativ*, hvilket vil sige, at sproget i form af mundtlige udsagn og transskriberede tekster er interviewprocessens værktøj.

Når man anvender interview som metode, er det væsentligt at være opmærksom på, at interviews ikke er herredømmefrie zoner, men derimod eksisterer der et klart asymmetrisk magtforhold mellem forsker og interviewperson (Kvale & Brinkmann, 2008, s. 51). Dette betyder, at interviewpersonen nogle gange kan

anvende modkontrol som reaktion på interviewpersonens dominans. Modkontrollen kan eksempelvis ske ved at den interviewede tilbageholder information eller taler uden om emnet. Eksempelvis var medarbejderen fra styrelsen inden interviewets begyndelse ærlig omkring sine begrænsninger, idet han som embedsmand ikke må besvare politiske spørgsmål.

Som interviewer bør man sikre sig, at man har interviewpersonens informerede samtykke (ibid., s. 89). Hermed menes, at der informeres om undersøgelsens formål samt hovedtrækkene i designet af opgaven. Derudover kan det være en god idé at nævne eventuelle fordele og risici ved at indgå i forskningsprojektet. Interviewpersonen skal endvidere informeres om, hvilken fortrolighed der gør sig gældende for den enkelte, samt hvem der efterfølgende vil få adgang til interviewet. Fortrolighed indebærer, at private data, der er fremkommet gennem interviewet, ikke afsløres (ibid., s. 91). Spørgsmålet er derfor, hvilken information der vil være tilgængelig for hvem. For min undersøgelse gælder det, at samtlige interviewpersoner er blevet bedt om at tage stilling til deres egen anonymitet. Alle har givet tilladelse til brug af citater samt nævnelse ved navn og titel i denne rapport. De er samtidig blevet informeret om undersøgelsens formål samt er blevet tilbudt at få tilsendt rapporten efter færdiggørelse. Som nævnt i problemfeltet, inddrages der perspektiver fra en kommunal medarbejder, en projektleder, en medarbejder fra Energistyrelsen og en tidligere energiminister. Den kommunale medarbejder hedder *Peter Didriksen* og er varmeplanlægger i Horsens Kommune. Han deltog som hovedansvarlig på vegne af Horsens Kommune og var med fra start til slut i projektførelsen. Prioriteringen af en medarbejder fra en stor kommune skyldes antagelsen, at en befolkningsrig kommune vil have et økonomisk og ressourcemæssigt overskud til at bidrage væsentligt til projektet samt efter projektets afslutning at kunne udføre de planer, projektdeltagerne bliver enige om. Projektlederen på Midt-Energistrategi hedder *Louise Langbak Hansen* og arbejder, som tidligere nævnt, i Region Midtjylland. Hun har faciliteret hele processen fra udsøgning af projektdeltagere, til ansøgningsprocessen og til afrundingen af projektet. AC-medarbejderen fra Energistyrelsen hedder *Bjarne Juul-Kristensen* og er blevet valgt, fordi han har været hovedansvarlig for SEP-puljen. Som en sidste interviewperson er *Martin Lidegaard* (B) udvalgt, idet han var energiminister, da energiaftalen blev vedtaget, og han derfor er ophavsmand bag SEP-puljen. Han kan samtidig bidrage med politiske perspektiver på de afgifter og juridiske rammer, som staten udstikker. Interviewet med Lidegaard blev forkortet, da han havde fået andre aftaler samme dag som interviewet. Derfor nåede vi ikke omkring alle emner, og hans bidrag til analysen er derfor mindre end de andre tre interviewpersoners. Til gengæld er validiteten i projektet øget gennem faglig sparring med Karl Sperling, lektor ved Institut for Planlægning på Aalborg Universitet, og Jørgen Krarup, medarbejder i Energianalyse på Energinet.dk. Således har jeg sikret mig, at analysens diskussioner bygger på faglige antagelser, der afspejler de diskussioner, der gør sig gældende i energisektoren.

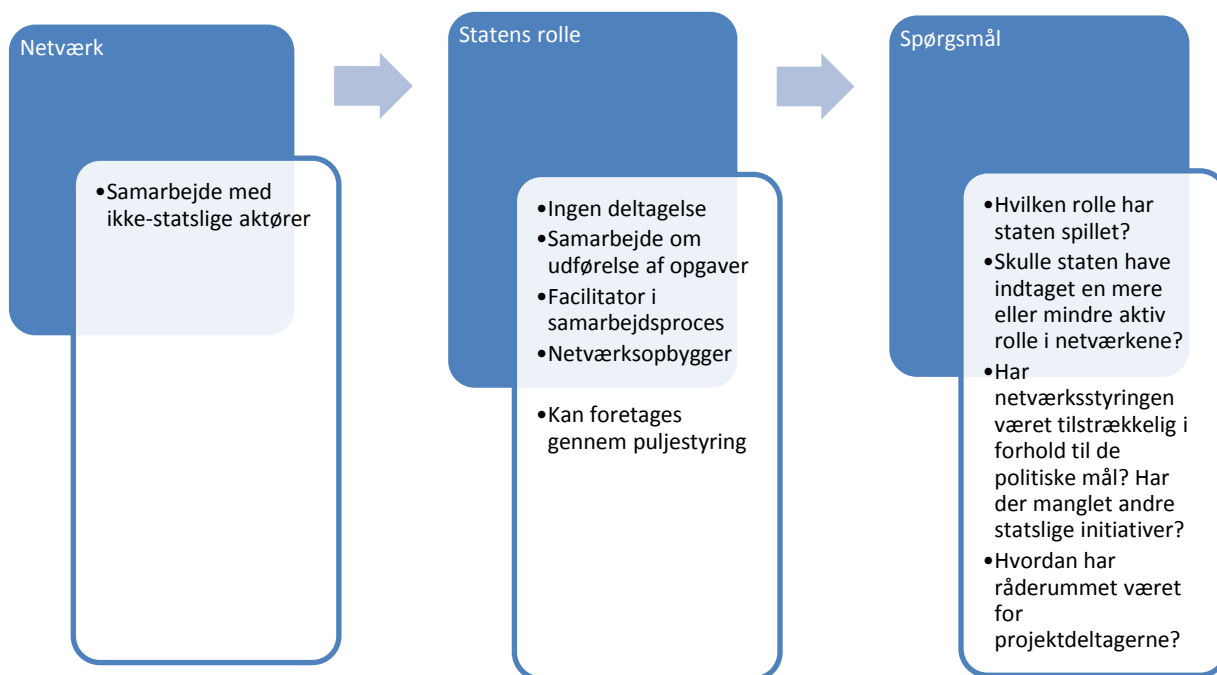
Teoretisk operationalisering

Gennem dette afsnit forklares projektets operationalisering, der er blevet foretaget på baggrund af den valgte teoriramme. Således tydeliggøres det overfor læseren, hvilke udledninger og overvejelser jeg har haft ift. at omdanne de teoretiske begreber til mere jordnære interviewspørgsmål.

Da projektet er teorifortolkende, skal indsamlingen af empiri ske ud fra et teoretisk udgangspunkt. Det vil sige, at kodningen i dokumentanalysen foregår ud fra nøgleord, der har deres ophav i den udvalgte teori, og at spørgsmålene, der stilles interviewpersonerne, falder inden for den teoretiske ramme. Det valgte teorier skal imidlertid operationaliseres inden, at empiriindsamlingen kan foretages. Operationaliseringen handler om, at forskeren konkretiserer de teoretiske begreber og overfor udeforstående tydeliggør de ønskede tematiseringer og kategorier.

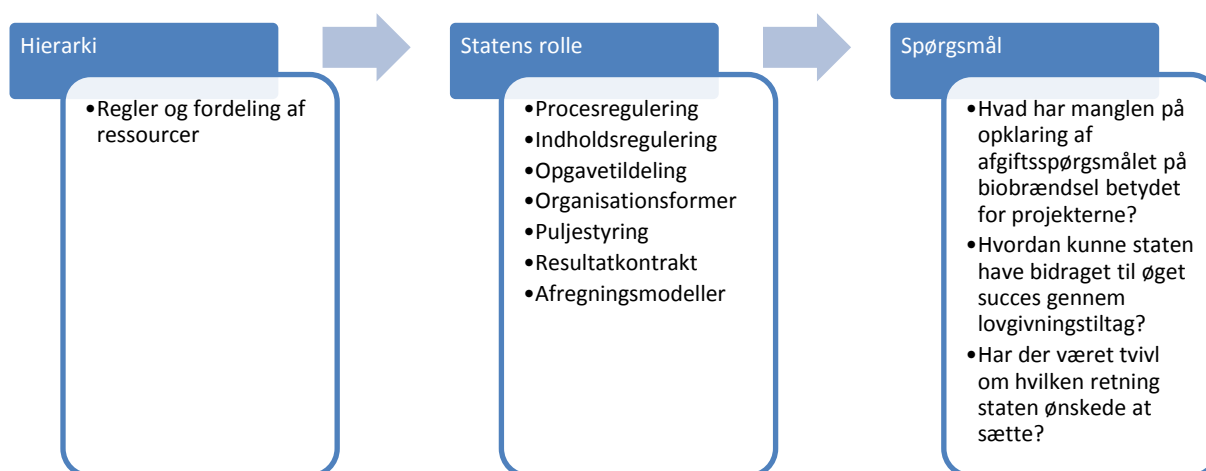
Det er min opfattelse, at SEP-puljen kan ses som værende et styringstiltag, der falder inden for Bell & Hindmoors netværkstilgang. Det kan der argumenteres for ud fra puljens kriterier, idet der i beskrivelsen af puljens formål lægges vægt på skabelsen af netværk mellem offentlige og ikke-offentlige aktører. Selve præmissen for at få godkendt en puljeansøgning er, at projektet skal fremme partnerskaber om SEP mellem kommuner, lokale virksomheder og energiselskaber. Staten forsøger gennem puljen at nå en række mål ved at få kommuner og regioner til at trække på ressourcer fra private aktører, hvilket er en del af Bell & Hindmoors forståelse af netværkstilgangen. Puljestyring kan også anvendes under andre governance-former som overtalelse, hierarki, markeder eller inddragelse af civilsamfund. Det kommer alt sammen an på puljens formål og kontekst. For overblikkets skyld kategoriseres puljestyring udelukkende under netværk i den nedenstående operationalisering.

Nedenfor findes en række figurer, der viser operationaliseringen af tre af de fem governance-former, som Bell & Hindmoor anvender: Netværk, hierarki og overtalelse. Årsagen til, at markeder ikke bliver anvendt yderligere i dette projekt, er, at det offentlige spiller en væsentlig rolle ift. SEP (jf. argumentationen i indledning), og derudover er der tale om et politikområde, hvor der skal foretages store investeringer i fremtiden, og det vil ikke være muligt at udlicitere. Derfor vurderes det, at tilgangen, hvor staten anvender markeder som styringsredskab, i denne kontekst ikke er en realistisk, statslig styringsmulighed. Mht. inddragelse af civilsamfundet handler denne tilgang i høj grad om, hvordan borgerne kan spille en rolle i skabelsen af offentlige, sociale ydelser, men da der ikke er tale om sociale ydelser ifm. SEP, vurderes det, at heller ikke denne tilgang er relevant i den givne kontekst. Den eneste aktive rolle borgerne kunne spille ift. casen, ville være ifm. borgernes egen energiproduktion, men dette ville være et sidespor ift. puljens formål og udformning. Styringsredskaberne, som det blev præsenteret i afsnittet om offentlig styring, bliver anvendt til at forstå, hvilke konkrete styringsredskaber staten kan anvende under de forskellige styringsformer, så dens målsætninger opfyldes.



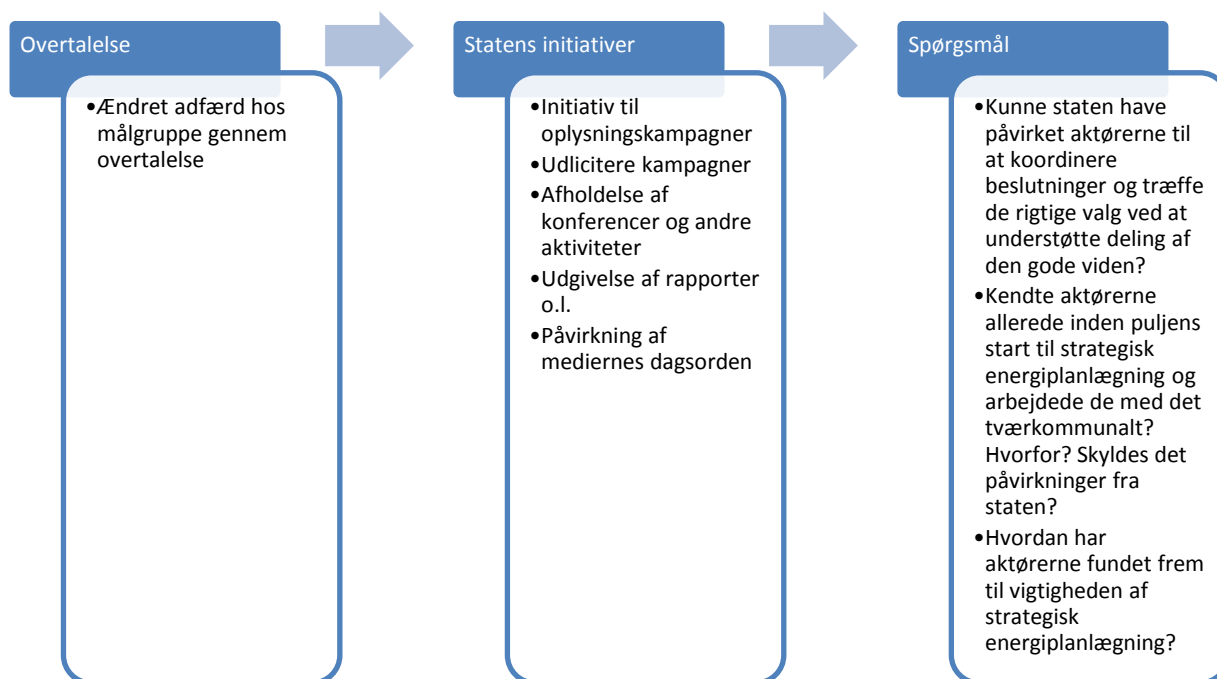
Figur 2: Netværk (egen illustration baseret på Bell & Hindmoors begreb).

Ovenfor ses en illustration, der baserer sig på Bell & Hindmoors begreb netværk. I den midterste boks er der desuden tilføjet Klijn & Koppenjans teoretiske perspektiver på de forskellige roller, som staten kan indtage i netværkssammenhænge. Klijn & Koppenjans perspektiver ses således som en viderebygning af Bell & Hindmoors netværksbegreb. Den sidste boks udgør en række spørgsmål, der er et direkte resultat af udfoldelsen af de teoretiske begreber. Hovedemnet i netværkstilgangen er, hvilken rolle staten spiller, samt hvorvidt staten er tilstrækkelig synlig eller ej i netværket. Det er således væsentligt at få afdækket, hvor kraftig en styring der har været fra statens side, og hvilken indflydelse dette valg har medført for projekternes succes.



Figur 3: Hierarki (egen illustration baseret på Bell & Hindmoors begreb).

I figur 3 ses endnu en operationalisering - denne gang af det teoretiske begreb hierarki. Idet hierarkitilgangen indebærer regler og fordeling af ressourcer, er der i de udledte spørgsmål fokus på statens rolle ift. afgifter og lovgivning. Det vigtige i denne sammenhæng er at få fastlagt, hvorvidt staten har været tilbageholdende med at anvende den hierarkiske magt til at påvirke projekterne i den ønskede retning, og hvorvidt en sådan tøven har medvirket til, at projektdeltagerne har stået tilbage med en følelse af manglende retning og lederskab. I lovgivningsaspektet ligger der endvidere, at staten kan tildele aktørerne (kommunerne) en række kompetencer, der kan sætte dem i stand til at udføre den rolle, som staten ønsker. Dette kan ske gennem opgavetildeling eller organisationsformer. Resultatkontrakt og afregningsmodeller er begge styringsredskaber, som kan anvendes hierarkisk ved, at staten gennem økonomiske incitamenter tvinger aktører til at handle som ønsket. Dette sker ved, at aktørerne kun kan få økonomisk tilskud til bestemte opgaver, hvis de lever op til de mål, staten sætter. Resultatkontrakt og afregningsmodeller kan også betragtes som en form for overtalelse. Det kommer ligesom ved puljestyling an på, hvilke rammer staten sætter. For at gøre operationaliseringen mere overskuelig, fremstilles de førnævnte styringsredskaber derfor som værende en del af hierarkitilgangen.



Figur 4: Overtalelse (egen illustration baseret på Bell & Hindmoors begreb).

Den sidste teoretiske operationalisering i dette projekt er Bell & Hindmoors begreb overtalelse. Heri ligger der perspektiver om, at staten gennem blødere styringstiltag kan overtale aktører, hvilket vil sige, forsøge at ændre adfærden hos en bestemt målgruppe. Projekternes succes er selvsagt meget afhængig af, at de deltagende aktører har den rette og nødvendige motivation. Det er af stor betydning, at aktørerne forstår vigtigheden af SEP og har det samme mål som staten – nemlig at Danmark skal omstilles til 100 % vedvarende energi. Ellers risikerer man, at aktørerne ikke træffer de nødvendige beslutninger, er modvillige overfor at leve op til eller direkte modarbejder statens mål. Derfor er det vigtigt at undersøge, hvorvidt staten har sikret, at aktørerne har den rette motivation, og at alle har de samme mål at arbejde henimod. Dette er et problem, som staten i høj grad kan løse gennem anvendelsen af overtalelse.

Ovenstående operationalisering ligger til grund for interviewguiderne. De spørgsmål, som ses ovenfor, overføres ikke direkte til interviewguiderne, men uddybes og udfoldes, så de tilpasses den givne interviewperson og kontekst, som interviewet finder sted i.

Analyse

Projektets analyse er opdelt i to dele, der tilsammen giver svar på problemformuleringen. Del 1 analyserer den styring, kommunerne er underlagt ifm. SEP-puljen og den aktuelle lovgivning. Del 2 diskuterer, hvorvidt styringen er tilstrækkelig ift. at nå de politiske mål om 100 % fossilfri energisystem i 2050, og vurderer samtidig, hvorledes anvendelsen af andre styringsredskaber ville være mere optimale end puljestyring.

Styring af kommunerne på energiområdet

I denne analysedel beskrives først den gældende lovgivning på energiområdet, som har indflydelse på kommunernes beslutningsmuligheder. Dernæst analyseres SEP-puljens kriterier samt statens rolle for at komme med en samlet vurdering ift., hvilken styring kommunerne er udsat for.

Lovmæssige rammer

I dette afsnit, der omhandler lovgivningen inden for energiområdet, bringes Bell & Hindmoors styringsbegreb hierarki i spil. Lovgivningen er en af de tydeligste former for top-down-styring, staten kan anvende. Der forekommer en meget autoritativ magtanvendelse fra statens side for at opnå et bestemt outcome. Inden for styringsformen hierarki findes der en række forskellige styringsinstrumenter, som staten kan tage i brug for at sikre de ønskede resultater. Den udvalgte lovgivning består af regler for varmforsyning, vindmølleplanlægning og en række andre mindre reguleringer, og herunder findes der eksempler på indholdsregulering, organisationsform og opgavetildeling.

Fjernvarmen blev udbygget gennem lokalt initiativ, hvilket vil sige private sammenslutninger af varmemefbrugere. Kun enkelte steder stod kommuner bag udbygningen, men til gengæld har kommuner flere steder bistået ved at yde garanti ifm. selskabernes optagelse af lån (Mortensen & Gottrup, 2007, s. 19-20). Ønsket om stærkere politisk styring i energisektoren opstod først i kølvandet på den første oliekrise i starten af 1970'erne. Varmeforsyningsloven fra 1979 er den første lovgivning på området, og den havde som mål at øge forbruget af indenlandsk brændsel i form af naturgas. Varmeforsyningsloven fra 1990 havde til formål at forenkle og decentralisere beslutningsprocessen for etablering af kollektive varmforsyningsanlæg. Før denne lov havde planlægningen foregået på et overordnet niveau, men efter 1990 blev kommunerne eneansvarlige for planlægningen af varmforsyningsområdet ud fra nogle forudsætninger, som blev fastsat af ministeren.

Helt konkret dækker kommunernes involvering i varmforsyningen to roller: 1) Myndighedsrollen, og 2) Ansvarlig for driften af varmforsyningen (Mortensen & Gottrup, 2007, s. 31). I den sidstnævnte rolle ligger kommunernes ret til at eje og drive et varmforsyningsanlæg. Denne ret er ikke direkte lovfæstet, men støtter sig op ad kommunalfuldmagten, hvis betydning uddybes længere nede i analysen. I myndighedsrollen ligger det, at kommunalbestyrelserne er planlægningsmyndighed og derfor har ansvaret for at planlægge varmforsyningen. I bekendtgørelsen af lov om varmforsyning fastlægges kommunernes lovhjemmel ift. varmforsyningsplanlægning i kapital 2. Af § 3 fremgår det således, at det påhviler kommunalbestyrelsen i

samarbejde med forsyningsselskaber og andre berørte parter at udføre en planlægning af varmforsyningen i kommunen (Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, 2014a). Derudover har kommunalbestyrelsen myndighed til at godkende projekter for etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg eller udførelse af større ændringer i eksisterende anlæg (jf. § 4). Kommunerne kan derfor ved hjælp af godkendelse af projekter sørge for, at deres planlægning realiseres, hvilket må siges at være en betydelig beslutningskompetence. Udover denne overordnede planlægningsopgave kan kommunerne desuden selv tage initiativ til udarbejdelse af varmforsyningsprojekter, og de har samtidig ansvaret for at føre tilsyn med indretning og drift af kollektive varmforsyningsanlæg. Blandt andet påhviler det kommunalbestyrelsen at sikre sig, at store anlæg overgår til kraftvarme-produktion, at anlæg sikrer den mest økonomiske udnyttelse af energi, og at anlæg forsyner bestemte områder med energi (jf. § 6). En anden myndighedsopgave, der ligger hos kommunalbestyrelsen er, at de skal føre tilsyn med indretningen og driften af kollektive varmforsyningsanlæg (jf. § 25). Gennem disse myndighedsopgaver har kommunerne således mulighed for at kontrollere og i visse tilfælde pålægge anlæggene at agere på en bestemt måde. Alle de skitserede myndighedsopgaver er en form for indholdsregulering, hvor staten har fastsat, hvilket opgaveindhold kommunerne skal have inden for varmeområdet. Derudover er myndighedsopgaverne også et udtryk for opgavetildeling, idet staten har valgt at placere en række opgaver ifm. varmeplanlægning hos kommunerne. Her er der tale om et aktivt valg, hvor staten vurderer, at kommunerne er i stand til at varetage disse myndighedsopgaver. Der ligger derfor en hierarkisk styring bag lovgivningsstof.

I 1990'erne havde kommunerne gennem Varmeforsyningsloven desuden fået bemyndigelse til at sikre omlægningen fra kul til naturgas på eksisterende anlæg. Efterhånden som omlægningen af kraftvarmeværker blev gennemført i løbet af 1990'erne, fik kommunerne imidlertid færre opgaver og beføjelser. Tilbage i varmforsyningslovgivningen har kommunerne beføjelser til at sikre fortsat til omlægning af anlæg, idet de ifølge førnævnte § 6 skal drage omsorg for projekter ift. at overgå til kraftvarmeproduktion. Derudover står der i § 7, at kommunalbestyrelsen kan pålægge et kollektivt varmforsyningsanlæg, at de skal indrette produktionsanlæg, så de angivne energiformer kan anvendes i produktionen. Dermed har kommunerne stadig en række beføjelser til at ændre varmeproduktionsanlæggenes energiformer, hvilket rejser spørgsmålet, hvorvidt de så også har beføjelser til at omlægge fjernvarmeværkerne til eldrevne varmepumper. I så fald ville kommunerne have en vigtig magtbeføjelse ift. at omstille fjernvarmesektoren til de brændsler, der er bedst for samfundet både på kort og langt sigt. Hvis man imidlertid kigger i Projektbekendtgørelsen (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2015), fremgår det ud af § 17, at der er begrænsninger i de energiformer, kommunerne kan anvende. Ved etableringen af varmeproduktionsanlæg kan kommunalbestyrelsen således udelukkende godkende biogas, lossepladsgas eller anden forgasset biomasse. Dette er forudsat, at brændslet anvendes på en kraftvarme-producerende produktionsenhed. Endvidere fremgår det af § 16, at kommunalbestyrelsen ved kombineret kraftvarmeproduktion kun kan godkende følgende brændsler: Naturgas, biomasse, affald, biogas, lossepladsgas eller anden forgasset biomasse. Kommunalbestyrelsen skal

desuden sikre, at omlægningen ud fra en konkret vurdering er det samfundsøkonomiske mest fordelagtige for projektet (jf. § 6). Det vil sige, at kommunen som udgangspunkt ikke kan godkende biomasse som brændsel, når det gælder ren varmeproduktion. Når det til gengæld gælder kombineret kraftvarmeproduktion, kan kommunen godkende biomasse som brændsel, hvis det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er et godt projekt. Det skal være en driftsøkonomisk god beslutning at foretage en omlægning, og der er derfor flere hensyn, der indgår i samme ligning, når kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger om godkendelse af energiformer. Ift. muligheden for at omlægge kraftvarmeværker til eldrevne varmepumper er dette ikke en mulighed, da denne energiform ikke indgår i den førnævnte liste over godkendte brændsler.

På trods af begrænsningerne i Projektbekendtgørelsen ser det dog stadig ud til, at kommunen gennem beføjelserne i Varmeforsyningslovens § 7 kan forlange temmeligt meget. Når det kommer til, hvad en kommune kan forlange af en projektejer, så beror det i virkeligheden på en konkret vurdering. Der gælder imidlertid nogle retsprincipper, som begrænser kommunernes ageren. Udover legalitetsprincippet, som medfører, at kommuner skal have hjemmel i lov, før de kan træffe beslutninger, der griber ind i menneskers frihed og rettigheder (Den Store Danske, 2014), gælder der også et lighedsprincip og et proportionalitetsprincip. Lighedsprincippet indebærer, at de krav, kommunen stiller til en projektejer, skal være krav, man ville stille i alle sammenlignelige sager (Jappe, 2015). Kort og godt betyder det, at der skal være lighed for alle. Proportionalitetsprincippet indebærer, at der skal være et rimeligt forhold mellem afgørelsens mål og dens midler, hvilket vil sige, at det, der kræves af projekterne, kan stå på mål med gevinsterne (Den Store Danske, 2009). Helt konkret betyder det, at kommunen kun kan kræve ting, der i almindelighed har udsigt til at give god mening mht. drift, økonomi, ressourcefremskaffelse osv. Således findes der nogle retsprincipper, som kommunerne altid bør følge for at sikre god forvaltning, og dette er med til at begrænse deres muligheder for at påvirke projektere.

Gennem Varmeforsyningsloven har kommunerne mulighed for at forlange, at nybyggeri ved ibrugtagning tilsluttes et kollektivt varmforsyningsanlæg (jf. § 11). Dette kaldes også for tilslutningspligten. I tilfælde af, at ny bebyggelse ikke kan nå at udføre tilslutningen inden den givne frist, er det kommunen pålagt, at de skal sikre, at bebyggelsen uden ekstra udgifter har en midlertidig varmforsyning. Kommunalbestyrelsen kan endvidere (jf. § 13), pålægge ny bebyggelse bidrag til anlægget, når en forsyning herfra er mulig. Som en sidste bestemmelse ifm. tilslutningspligten kan kommunalbestyrelsen, hvis den skønner, at det er nødvendigt til gennemførelse af varmforsyningsplanlægningen, bestemme, at nærmere angivne opvarmningssystemer ikke må etableres i eksisterende eller ny bebyggelse inden for et afgrænset geografisk område (jf. § 14). På den måde kan kommunerne sikre, at ny bebyggelse kobles på fjernvarmenettet, hvilket er en vigtig kompetence, der medfører, at byudviklingen bakker op om den energieffektive fjernvarme.

En væsentlig kompetence ifm. kommunal varmeplanlægning ligger i lovens kapitel 3, §§16-17, som omhandler ekspropriation. Der kan foretages ekspropriation, hvis det er af væsentlig betydning for

etableringen af rørledninger og varmforsyningsanlæg. Ekspropriationen kan foretages ved, at der erhverves ejendomsret til arealer og bygninger, at der pålægges indskrænkninger i ejernes rådighed, at der erhverves ret til at udøve en særlig rådighed over fast ejendom, eller at der erhverves, ophæves eller foretages begrænsninger i rettigheder over fast ejendom. Kommunalbestyrelsen har således en række knapper, som de kan trykke på ifm. planlægning af kommunens varmforsyning.

Udover de ovennævnte kompetencer, som kommunerne har inden for varmesektoren, har de endvidere gennem Planloven fået beføjelser til at planlægge arealanvendelse til opstilling af landvindmøller og fælles biogasanlæg (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015). Gennem Planlovens § 11 fremgår det, at hver kommune skal udarbejde en kommuneplan for en periode på 12 måneder. Kommuneplanen skal indeholde en samlet vurdering af udviklingen i kommunen herunder arealanvendelse. I denne kommuneplan tvinges kommunen således til at foretage en vurdering af, hvordan arealanvendelsen skal udvikle sig i det kommende år. Det giver kommunerne mulighed for at udlægge områder til nye former for byudvikling, hvori vedvarende energi, bæredygtighed og meget andet kan indgå som kriterier. Dermed giver Planloven kommunalbestyrelserne mulighed for at skabe politik. I den førnævnte paragraf i Planloven fremgår det, at kommuneplanen skal indeholde beliggenhed af tekniske anlæg, hvilket både omfatter vindmøller og biogasanlæg. I bekendtgørelsen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller udpensles det desuden, at vindmøller kun må opstilles i områder, der er udpeget hertil af kommuneplanens retningslinjer, jf. planlovens § 11a, stk. 1, nr. 5 (Miljøministeriet, 2014). I Planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 8, står der desuden, at rammer for indholdet i lokalplaner fastsættes af kommunerne ift. tekniske anlæg. Dette uddybes i bekendtgørelsen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, idet det ud fra § 3, stk. 2, fremgår, at kommuneplanens rammer for lokalplanlægning for vindmølleområder skal indeholde bestemmelser om møllernes forventede maksimale antal og totalhøjde. Det vil således sige, at kommunerne får yderligere beføjelser til at bestemme rammerne for vindmølleopsætningen, hvorved de kan tage hensyn til deres egne mål for vedvarende energiproduktion inden for kommunen.

Herudover kommer, at kommunerne gennem Planloven har beføjelser til ekspropriation af fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan (jf. § 47) (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2015). Det vil altså sige, at kommunerne har mulighed for at udpege arealer, der er særligt egnede til opstilling af vindmøller eller biogasanlæg, hvis de vurderer, at det er nødvendigt for at kunne opfylde et mål i lokalplanen, som eksempelvis kunne være at opstille et bestemt antal vindmøller. Ikke mange jordejere er villige til frivilligt at give sin jord fra sig til opstilling af vindmøller, og dette er således en betydelig magtbeføjelse at kunne tage i brug fra kommunens side.

Udover Varmeforsyningsloven og Planloven findes der ikke nogen lovgivning, som direkte påvirker kommunernes energipolitik. Der eksisterer dog en del lovgivning, der omhandler specifikke teknologier og løsninger, hvilket er med til at muliggøre og begrænse kommunernes arbejde. Det gælder VE-loven,

elforsyningsloven og Lov om kommunale erhvervsaktiviteter. De vil blive beskrevet ganske kort her for at give et fuldkomment billede af de juridiske rammer, som kommunernes aktiviteter påvirkes af.

I VE-loven, også kaldet Loven for fremme af vedvarende energi, finder man to forhold, der har stor betydning for kommunernes muligheder for at opstille vindmøller på kommunal jord (Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet, 2015). Det første forhold omhandler en køberetsordning (§ 13), som giver naboer til kommende vindmøller ret til at opkøbe 20 % af en opsat vindmølle. Herigennem får kommunerne et redskab til at overtale borgere i deres kommune om, at det er en god idé at opstille vindmøller. Ofte er årsagen til, at der ikke sættes flere møller op på land, at der er for stor folkelig modstand. Derudover findes der i VE-lovens §§ 18-20 forhold, der omhandler den såkaldte grønne ordning. Grøn Ordning har til formål at skabe større accept af opstilling af vindmøller på land. Gennem ordningen kan kommuner få tilskud til at

”iværksætte anlægsarbejder til styrkelse af landskabelige eller rekreative værdier i kommunen og til kulturelle og informative aktiviteter i lokale foreninger mv. med henblik på at fremme accepten af udnyttelsen af vedvarende energikilder i kommunen,” (Energinet.dk, 2016).

Der er således tale om økonomiske midler, som kommunen direkte kan bruge på aktiviteter, der kan sikre lokal forankring samt øget forståelse og accept af vindmølleopstillingen.

Gennem Elforsyningsloven kan Energi-, forsynings- og klimaministeren begrænse eller stoppe adgangen til dispensation fra kravet om, at kommunal elproduktion ved solcelleanlæg skal udøves i selskaber med begrænset ansvar (jf. § 2, stk. 4) (EY, 2015, s. 7). Her har ministeren altså beføjelse til at begrænse kommunernes elproduktion gennem solcelleanlæg. Dette er sikkert en sikkerhedsmekanisme, der er indsat for at undgå, at kommunerne ubegrænset kan sætte solceller op. Ved at indføre en ministerbeføjelse, der medfører begrænsninger i kommunale aktiviteter, har staten anvendt styringsredskabet organisationsform til at sikre, at den hierarkiske relation mellem stat og kommune er bevaret. Således bibeholder staten en ret direkte magt over kommunernes virke ift. opsætning af solcelleanlæg. Dette kan være, fordi der har eksisteret et politisk ønske om at kunne begrænse opsætningen af solcelleanlæg i tilfælde af, at udviklingen blev for voldsom og for dyr for staten.

I 2006 trådte Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber i kraft (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2006), og loven medførte bestemmelser ift. kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. Med loven kom der krav om, at kommuners erhvervsaktiviteter – herunder solceller - skal ske i selskabsform med deltagelse af private. Ændringen sikrede adskillelse af myndighedsansvar og driftsansvar gennem en udskillelse af de kommunale forsyninger fra den kommunale forvaltning. Alle kommunale forsyningsselskaber skulle udskilles som selvstændige virksomheder, hvilket som oftest resulterede i kommunale aktieselskaber, og det har begrænset kommunernes muligheder voldsomt. Der kan være mange gode grunde til denne indskrænkning, da kommunerne førhen kunne indføre

en lang række aktiviteter under forsyningsselskaberne, som er betalt af forbrugerne. Man kan derfor tale om, at staten har sikret en overgang fra skattefinansiering til forbrugerfinansiering, hvilket er et klart NPM-tiltag, idet forbrugeren i høj grad er i fokus (jf. teori afsnittet). Derudover er det også en del af NPM, at der sker en selskabsmæssig udskillelse, hvorved offentlige organisationer opsplittes. Med lovgivningen blev kommunernes muligheder for at lægge opgaver ind under forsyningsvirksomheder mindsket. Det giver bindinger på den kommunale magt. Førhen kunne kommunerne (mis)bruge borgernes skattekrone til at betale for aktiviteter i forsyningsregi, og loven medførte således, at det i stedet er forbrugerne, der udelukkende betaler for forsyningsvirksomhedernes aktiviteter. Kommunernes råderum er derfor blevet kraftigt indskrænket med loven om udskillelse fra 2006, hvilket der dog ifølge ovenstående argumentation kan være gode grunde til. I Bekendtgørelse om undtagelse af visse kommunale solcelleanlæg fra kravet om selskabsmæssig udskillelse findes der imidlertid undtagelser for kommunernes opfyldelse af krav om selskabsmæssig udskillelse (Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, 2014b). Undtagelserne indbefatter anlæg, der er opsat før 28. juni 2013, samt anlæg, der opsættes på nybyggeri, og hvor anlægget er en del af bygningens energirammeberegning⁴ (jf. §§ 3-4). Det vil sige, at kommuner, der producerer elektricitet på solcelleanlæg, kan undtages for kravet om selskabsmæssig udskillelse, hvis der er tale om opførelse af anlæg på nye bygninger.

Som en sidste bemærkning til de lovmæssige rammer skal kommunalmagten nævnes. Den er allerede blevet beskrevet i et af de indledende afsnit i denne rapport, men her nævnes kort, hvilke muligheder og begrænsninger kommunalmagten medfører. Som det redegørende afsnit om kommunalfuldmagten fastslog, har kommunerne uden egentlig lovhjemmel ret til at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter. Der findes imidlertid en række begrænsninger og krav for, at kommunerne kan iværksætte tiltag med hjemmel i kommunalfuldmagten. Der skal være en kommunal interesse i aktiviteten, og denne vurdering beror på et konkret skøn og er endvidere en standard, der konstant ændrer sig, efterhånden som de samfundsmæssige behov udvikler sig (Politikerweb, u.å). Derudover begrænser lokalitetsprincippet, så kommunerne ikke må foretage aktiviteter, der primært kommer andre borgere end deres egne til gode (geografisk afgrænsning), eller varetage opgaver, som andre myndigheder skal varetage (administrativ afgrænsning). Almennyttigkriteriet sikrer desuden, at tiltag, der foretages gennem hjemmel i fuldmagten, har et generelt sigte og er rettet mod borgere i almindelighed. I forlængelse heraf gælder lighedsprincippet, som blev uddybet i et af de ovenstående afsnit. Endvidere findes der forbud mod at begunstige enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, hvilket skyldes, at kommuner er fællesskaber, der ikke har til formål at tilgodese individuelle interesser.

Ift. kommunal erhvervsvirksomhed med hjemmel i kommunalfuldmagten gælder der et forbud mod at drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed uanset om aktiviteten udøves med det formål at

⁴ Energirammeberegningen skal udføres på ny bebyggelse og viser, hvor meget CO₂ der udledes **Der blev angivet en ugyldig kilde..**

opnå en fortjeneste eller ej (Politikerweb, u.å). Forbuddet skyldes, at kommunerne ikke må være skyld i konkurrenceforvridning, hvilket er et tiltag, der hviler på principper fra NPM-styringsmodellen (jf. teori afsnittet). Igennem NPM-bølgen kom der nemlig øget fokus på konkurrence og markedsføring, hvorfor det er naturligt, at kommunerne ikke må stå i vejen for de frie markeds kræfter. Der findes dog en række modificerende forhold for dette forbud. Eksempelvis er det tilladt, at kommuner producerer varer og tjenesteydelser til eget forbrug, hvis det er økonomisk rentabelt for kommunen. Det betyder, at kommuner gennem kommunalfuldmagten har ret til at producere energi som el og varme, hvis hovedandelen går til eget forbrug. Det vil sige, at kommunerne kan opsætte solcelleanlæg på offentlige bygninger, hvor produktionen går til egen forsyning, idet der her er tale om et offentligt formål. Det er eksempelvis ikke et offentligt formål at opstille et solcellekraftværk, der producerer til ikke-kommunale kunder. En anden undtagelse af forbuddet er, at kommunerne må afsætte tilfældigt opstået overkapacitet på markedet ud fra en værdispildbetragtning. I det store hele består kommunalfuldmagten af upræcise og dynamiske grundsætninger, der er udviklet gennem praksis. Fuldmagten medfører nogle u hensigtsmæssige konsekvenser for kommunernes muligheder for at gøre transportområdet grønnere. Eksempelvis forhindrer den kommunerne i at udvikle løsninger, som private aktører potentielt kunne have udviklet, fordi kommunerne ikke må foretage konkurrenceforvridende aktiviteter:

”Det betyder, at kommuner fx ikke må udvikle IT-systemer til samkørsel mellem kommunens virksomheder. Kommunerne må heller ikke oprette en logistikcentral til at effektivisere fragt til kommunens virksomheder i de såkaldte citylogistik-projekter. Og sidst men ikke mindst forhindrer kommunalfuldmagten kommunerne i at drive elbilsprojekter, der potentielt konkurrerer med private aktører,” (Goldmann, 2012).

Staten kan derfor med store miljømæssige fordele hjælpe kommunerne med at reducere CO₂-udledningen på transportområdet ved at udvide kommunernes råderum i de tilfælde, hvor der er mulighed for CO₂-besparelser.

Opsamling

Gennem den ovenstående juridiske gennemgang af energilovgivningen tegner der sig et billede af, at kommunerne på en række områder har mange beføjelser og derfor har gode muligheder for at påvirke udviklingen på energiområdet inden for egne kommunegrænser. Dette gælder især varmforsyningsområdet, hvor kommunerne har lange traditioner for at bidrage til udbygningen og vedligeholdelse af fjernvarmen. Kommuner har eksempelvis mulighed for at bestemme de energiformer, der anvendes på kollektive kraftvarmeværker. Dette gælder dog kun specifikke gasformer og ikke omstillingen til varmepumper. Dermed har kommuner gode beføjelser ift. den kortsigtede omstilling af kraftvarmeværker, idet biomasse er mere CO₂-neutralt end den naturgas, der bliver anvendt i dag. Til gengæld har kommuner dårlige muligheder for at omstille fjernvarmesektoren til eldrevne varmepumper, hvad der vil blive nødvendigt på længere sigt, idet der er brug for at anvende biomassen i transportsektoren i stedet for i varmesektoren.

Planlægningsrollen udstrækker sig til arealanvendelse til opstilling af landvindmøller og biogasanlæg, idet kommunerne hver 12. måned skal forny planerne. Det betyder, at kommunerne har en væsentlig myndighedsopgave ift. dette område og opbygger kompetencer og viden om landvindmøller og biogasanlæg i det kommunale embedsværk. Kommunerne får en stærkere position, når de skal foretage SEP, da de opnår en viden og en forståelse for disse energiformer samt en interesse i vindmøller og biogas, hvad de ellers ikke ville have haft. Dermed må denne planlægningsmyndighedsopgave betegnes som værende en betydningsfuld beføjelse, der i høj grad styrker kommunernes energiplanlægningskompetencer.

I analysen er der endvidere argumenteret for at den selskabsmæssige udskillelse af kommunale solcelleanlæg ikke fungerer hensigtsmæssigt. Det skaber unødvendigt administrativt arbejde for kommunerne, og i sidste ende resulterer det i, at kommunerne undlader at opsætte solceller. Her kunne staten vælge at fritage kommunernes solcelleanlæg fra kravet, ligesom den har gjort det med regioner og statslige institutioner.

Kommunalfuldmagten har også betydning for kommunernes beføjelser på energiområdet, idet den muliggør aktiviteter uden direkte lovhjemmel. Dog begrænser fuldmagten også kommunernes råderum gennem et forbud mod konkurrenceforvridning. Dette gør sig især gældende for transportområdet, hvor kommunerne ikke kan udføre aktiviteter inden for områder, hvor private aktører potentielt kan komme på banen.

SEP-puljen

I dette afsnit analyseres de officielle dokumenter, der er blevet udformet af Energistyrelsen ifm. SEP-puljen. Dermed tydeliggøres de kriterier, ansøgerne af puljen, og dermed kommunerne, har været underlagt. Samtidig vil statens rolle i projekternes netværk blive analyseret.

Puljens kriterier

Staten kan gennem oprettelse af puljer skabe incitamenter overfor givne aktører for at få dem til at agere på en bestemt måde eller få dem til at opfylde de, af staten, fastsatte mål. I SEP-puljens tilfælde er der tale om, at staten gennem økonomiske incitamenter forsøger at påvirke kommunerne til at understøtte den langsigtede omstilling til vedvarende energi. Der kan derfor være fordele for staten ved at specificere rammerne for puljen meget grundigt, idet de derved har mere kontrol over den retning, projektdeltagerne vælger. Jo mere præcis en puljes kriterier er, desto mere kan staten få lov til at bestemme. Dog skal det nævnes, at hvis en puljes kriterier er for snævre, kan staten risikere, at kommunerne ikke søger midler derfra – af den simple grund, at kommunerne ikke selv har mulighed for at præge projekterne i en retning, som giver mening for dem set ud fra et lokalt perspektiv.

Statens bevæggrund for at gennemføre SEP i kommuner er at få kommunerne til at understøtte den langsigtede omstilling af energisystemet fra fossil energi til vedvarende energi – et politisk mål, som er nedfældet i Energiaftalen 2012 (Energistyrelsen, 2013, s. 2). Energistyrelsen fremhæver imidlertid også en

række kommunale fordele ved at deltage i puljen herunder at fremme grøn vækst lokalt, at fremme en klima- og miljøvenlig energiforsyning, at sikre stabile energipriser mv.

I ansøgningsvejledning skitseres minimumskravene for projektansøgningerne, og disse vil blive oplistet herefter (ibid., s. 2-3). Det er et krav, at projekterne har kommunal forankring, hvilket vil sige, at mindst én kommune fremtræder som projektdeltager. Endvidere er det en forudsætning, at der indgår øvrige aktører i ansøgningen. Selv foreslår Energistyrelsen regioner, energiselskaber, private og offentlige virksomheder, organisationer, vidensinstitutioner eller NGO'er. Samarbejdsformen skal være et partnerskab i form af et konsortium, hvor alle aktører indgår i planlægningsopgaven. Desuden pålægges projekterne, at kortlægningsvejledningen og ansøgningsvejledningen bliver anvendt og afprøvet mhp., at styrelsen kan få feedback og derved får mulighed for at justere og videreudvikle vejledningerne. I den økonomiske afdeling er der krav om medfinansiering, idet hvert projekt maksimalt kan modtage et statsligt tilskud på 50 % med en øvre grænse på 2,5 mio.kr.

Kriterier for samarbejdet

Udover de ovennævnte kriterier ligges der fra Energistyrelsens side vægt på, at projekterne fremmer tværkommunalt samarbejde, hvilket fx kan ske gennem koordinering af anvendelse af lokale, begrænsede ressourcer eller koordinering af fjernvarmeudbygninger på tværs af kommunegrænser (Energistyrelsen, 2013, s. 4). Projekterne skal også helst indeholde planlægningsopgaver, der omfatter forskellige kommunetyper, således at der både inddrages store bykommuner, øvrige bykommuner, kommuner med store landområder osv. Sådan tages der bedst hensyn til de planlægningsvilkår, som de forskellige kommunetyper har. Ift. samarbejdsmodellen beskriver styrelsen en række forhold, hvoraf mindst ét af de følgende skal vælges: Samspil mellem statens, regionernes og kommunernes indsatser, Tværkommunalt samarbejde, Samarbejde mellem kommunen, lokale virksomheder og energiselskaber, Samspil mellem kommunal energiplanlægning og anden kommunal planlægning, Borgernær indsats og Politisk ejerskab (ibid., s. 5). Energistyrelsen kan dermed siges at have fastsat nogle forholdsvis brede kriterier for projekternes samarbejdsrelationer, hvor der er plads til mange forskellige samarbejdskonstellationer. Hele seks forskellige forhold eller kombinationer af projektdeltagere nævnes som anerkendte samarbejdsmodeller, og aktørerne har derfor frie rammer ift. at beslutte, hvilke forhold der skal gøre sig gældende for deres projekt. Tidligere energi- og klimaminister, Martin Lidegaard, fortæller i interviewet, at det i længere tid har været en udfordring at få et optimalt samspil mellem det statslige og det kommunale niveau, hvor der på den ene side er plads til, at kommunerne kan tilpasse planlægningen til de fysiske lokale behov, og hvor der på den anden side tages højde for, at den lokale planlægning spiller sammen med det nationale (Bilag 1, Lidegaard, 00:00:57). Således kan puljens bredt definerede kriterier for samarbejdsrelationer være et resultat af, at man fra ministerens og departementets side har haft nogle ønsker om at øge netværk imellem en lang række relevante aktører. Det første samarbejdsforhold, som styrelsen beskriver i ansøgningsvejledningen, er da også samspillet mellem statens, regionernes og kommunernes indsatser.

Kriterierne for samarbejdsrelationer fungerer umiddelbart udmærket, da der ifm. SEP ikke tidligere har været nogle fortilfælde inden for dette policy-område, og det derfor må siges at være godt at eksperimentere med samarbejdsformer. Hvis man havde haft erfaringer med at have placeret opgaven vedrørende SEP inden for det offentlige, havde det muligvis været muligt at trække på den viden ift., hvilke former for samarbejde der fungerer, og hvilke der ikke gør. Dette har dog ikke været tilfældet med SEP-puljen. Energistyrelsen har endvidere ikke kendskab til de lokale forhold, hvilket kan have stor betydning for, hvilke samarbejdsrelationer der kan siges at være meningsfulde og effektive. Uden denne lokale viden ville styrelsen risikere at forlange specifikke samarbejdsrelationer, der enten ville udelukke deltagelse fra en række relevante parter eller tvinge projektdeltagerne til at inkludere samarbejdspartnere, som ikke kunne anerkendes af de resterende projektdeltagere. Gennem interviewet med den kommunale medarbejder, Peter Didriksen, kom det frem, at projektdeltagerne i Midtjylland har nydt godt af deres lokale kendskab og har brugt det aktivt i deres projekt (Bilag 1, Didriksen, 00:13:00). Det er således ganske udmærket, at Energistyrelsen ikke har defineret samarbejdsrelationerne mere snævert, men har valgt at lade det være op til projektdeltagerne i store træk at udpege, hvem der ville give mening i deres lokalområde og inden for den givne kontekst, de bevæger sig i.

I Midtjylland var der i første omgang kun 17 kommuner ud af de i alt 19 kommuner i regionen, som valgte at blive en del af projektet. Det oplyser projektleder på Midt-Energistrategi, Louise Langbak, i interviewet (Bilag 1, Langbak, 00:10:33). Senere meldte de to tilbageværende kommuner sig dog også på banen for at blive en del af projektet, og det viste sig at være rigtigt godt, fordi disse to kommuner ifølge Langbak ikke har været så aktive på energiområdet. Derfor var de to kommuner nogle af dem, der fik allermest ud af projektet. Langt størstedelen af kommunerne fra start af har således været interesseret i at deltage i puljen, og de få, der har været tøvende og tilbageholdende, har efter en tænkepause alligevel valgt at deltage. Hvorfor ved vi ikke, men det kan skyldes, at de har oplevet, at alle nabokommunerne pludselig var i gang med at starte en masse tværkommunalt samarbejde op, og at de to resterende kommuner ikke ønskede at stå uden for samarbejdet. Eksemplet viser, at de brede samarbejdsaftaler alligevel er blevet til virkelighed og det på trods af de manglende krav herom fra styrelsens side. Projektlederen gør endvidere opmærksom på, at samarbejdet har foregået gnidningsfrit mellem de mange aktører. Hverken projektleder eller den kommunale medarbejder har haft problemer med samarbejdspartnere undervejs i projektforløbet. Dog skal det bemærkes, at der til at begynde med i projektets indledende forløb har været lidt modstand fra nogle kommuner. Det nævner både projektleder (Bilag 1, Langbak, 00:10:18) og den kommunale medarbejder (Bilag 1, Didriksen, 00:04:46). Ifølge Didriksen skyldtes ”den politiske fnidder”, at regionen tog førertrøjen på og pressede meget på ift. at få projektet påbegyndt. Nogle kommuner var tilsyneladende utilfredse med, at Region Midtjylland opdelte kommunerne i tre områder. Men uoverensstemmelserne var tilsyneladende hurtigt overstået, og derefter foregik samarbejdet uden hindringer.

Det gode samarbejde i Region Midtjylland skyldes til dels, at der har været en klar og tydelig ansvarsfordeling mellem region og kommuner. Således har regionen påtaget sig projektlederrollen, hvilket har betydet, at de har initieret samarbejdet, faciliteret møder og taget sig af regnskab, tidsplan, budget og planlægning af processen. Det har betydet, at kommunerne ikke har været direkte berørt af at skulle leve op til Energistyrelsens kriterier. Som Didriksen selv udtaler:

”Så alt det bøvl med at være underlagt en statslig pulje blev overladt til regionen. Vi har som kommune kun draget fordel af det (puljen red.), fordi vi har fået en masse baggrundsviden til nogle meget billige penge,”
(Bilag 1, Didriksen, 00:16:05).

Denne ansvarsfordeling har tilsyneladende fungeret godt i Region Midtjylland, så det er klart en model, styrelsen kan drage erfaring fra og muligvis inddrage som et mere specifikt krav til en kommende pulje med et lignende formål inden for SEP.

De faglige kriterier

I den udgivne ansøgningsvejledning definerer Energistyrelsen SEP-konceptet ret bredt, idet det ifølge styrelsen omfatter alle former for energiforbrug og energiforsyning inden for kommunernes geografiske område (Energistyrelsen, 2013, s. 1). Det vil sige, at kommunerne har frie rammer til at beskæftige sig med en lang række forskellige energiformer, hvilket på den positive side gør det nemt for kommunerne at spille ind med projekter og at tilpasse projektet til de lokale forhold og præferencer. På den anden side kan styrelsens brede formuleringer kritiseres for ikke at give kommunerne tilstrækkelig retning ift., hvilke energiteknologier man fra statens side ønsker, at der skal investeres i og satses på.

Senere i ansøgningsvejledningen bliver Energistyrelsen imidlertid mere specifikke ift., hvilke faglige problemstillinger de ønsker, at projekterne skal tage udgangspunkt i, omend deres formuleringer stadig er forholdsvis uindskrænkede. De stiller krav til, at projekterne som et minimum skal omfatte mindst én af de følgende problemstillinger: 1. Reduktion af energiforbruget i offentlige og private virksomheder samt husholdninger, 2. Reduktion af energiforbrug og omstilling af el- og varmforsyning i centrale kraftvarmeområder, 3. Reduktion af energiforbrug og omstilling af el- og varmforsyning i øvrige fjernvarmeområder og i individuelt forsynede områder, 4. Reduktion af energiforbrug og anvendelse af nye drivmidler i transportsektoren og 5. Analyse af den samlede energiomstilling, fx ifm. at fastlægge klima- og energimål for kommunen/kommunerne (ibid., s. 4). Indholdskraverne må igen siges at være relativt brede, idet de dækker alle former for reduktion af energiforbrug samt omstilling til vedvarende energi inden for de store energislugende sektorer – nemlig el-, varme- og transportsektorerne. Overordnet set er det altså muligt at konkludere, at styrelsens kriterier for, hvilke relationer samarbejdet skal indeholde, samt hvilke faglige problemstillinger de ligger op til, at projektdeltagerne må behandle, er ret løst defineret.

De brede kriterier for de faglige problemstillinger kan på nogle områder siges at være problematiske. Energistyrelsen har i et notat henvist til, at den daværende klima-, energi-, og bygningsminister pegede på, at Vindscenariet bør lægges til grund for kommunernes tilrettelæggelse af den danske energipolitik

(Energistyrelsen, 2014a, s. 4). Generelt set har puljens kriterier været forholdsvis åbne, men det skyldes blandt andet, at styrelsen ikke var færdige med at udarbejde de fire fossilfri scenarier. Juul-Kristensen fortæller, at scenarierne ikke var færdige, da puljeprojekterne startede, og derfor kunne de ikke nå at integrere scenarierne i selve ansøgningsvejledningen (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:24:03). Dog havde Energistyrelsen scenarierne med til det første vidensseminar. Flere projektdeltagere mente imidlertid, at det var for sent til, at de kunne nå at integrere dem ordentligt i projekterne. Således fortæller Juul-Kristensen:

”Vi kunne ikke vide, at der ville komme mere end et par kommuner. Nu faldt det så heldigt, at hele landet deltog, og når man er på det niveau, kan man godt bruge scenarier for 2050, men hvis det havde været en hel masse små projekter, så havde det været sværere at ligge det ind i en overordnet ramme. Nu kom det så til at passe, og derfor forsøgte vi at ligge det om ved det første af seminarerne. Men vi gik ikke ind og påvirkede projekterne, for det var stadig frivilligt, og de havde jo fået godkendt deres projekter,”
(Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:24:50).

Energistyrelsen havde ikke forudset, at puljen ville blive søgt i så stort omfang, at hele landet ville ende med at deltage i SEP. Da de kunne se, at der var en bred tilslutning til puljen, valgte de at inddrage de på det tidspunkt færdiggjorte energiscenarier på seminaret. De forsøgte altså gennem puljestyringen at påvirke projektdeltagerne til at anvende scenarierne, men uden at det blev tvunget ned over hovederne på deltagerne. Med andre ord anvendte staten derved overtalelse til at fremme sine mål. Hvorfor de ikke valgte at tvinge deltagerne til at bruge scenarierne, forklarer Juul-Kristensen på følgende måde: *”Jeg synes, at det havde været mærkeligt, hvis vi var kommet så sent og havde forsøgt at lave dem om,”* (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:26:25). Det ville muligvis have skabt nogle brud på styrelsens troværdighed, hvis de så sent i processen havde rejst krav vedrørende energiscenarierne.

Projektlederen udtrykker desuden utilfredshed med scenarierne, som ifølge hende ikke er specielt specifikke ift. arbejde, der skal udføres i kommunerne:

”Ift. de tekniske løsningsvalg tror jeg, at vi var mange, der havde håbet, at energianalyserne havde været mere konkrete på, hvad vi skal gøre. Og det er de ikke,” (Bilag 1, Langbak, 00:28:25).

Der har således i projektlederens øjne været nogle uklare linjer ift., hvilken retning man fra statslig side ønsker at gå, når det gælder de tekniske løsninger. Idet at heller ikke puljens ansøgningsvejledning er mere tydelig omkring den ønskede retning, bliver projektdeltagerne i endnu større grad overladt til at træffe beslutninger vedrørende energiteknologi, som de egentlig ikke mener, burde ligge på deres bord. Medarbejderen fra Horsens Kommune fortæller, at projektdeltagerne har savnet et klart politisk signal om, hvor meget landspolitikerne mente den grønne omstilling og SEP (Bilag 1, Didriksen, 00:31:00). Det er et politisk spørgsmål og ikke et embedsmandsspørgsmål forstået på den måde, at Energistyrelsen ikke kan gøre de faglige kriterier skarpere, før politikerne og måske især energiministeren går mere aktivt ud og giver deres holdninger tilkende.

På den anden side har de åbne rammer for de teknologiske løsninger vist sig at give anledning til gode diskussioner i arbejdsgrupperne, som projektdeltagerne er blevet inddelt efter. Eksempelvis har projektdeltagerne diskuteret, hvorvidt de i regionen skulle satse på store eller små biogasanlæg (Bilag 1, Langbak, 01:22:15). Problematikken lå i, at man ved store anlæg skal transportere gylle fra omkringliggende langbrug hen til anlægget for at få det omdannet til gas, mens man ved små anlæg producerer gas ud fra den pågældende landmands gylle og derefter skal transportere gassen væk fra gården og ud på gasnettet. Hvad er i så fald det mest økonomiske, og hvad er det mest bæredygtige? Her kan der argumenteres for, at det har været den rigtige beslutning af styrelsen, ikke at indskrænke projektdeltagernes valg af tekniske løsninger, idet det har resulteret i, at kommunerne på baggrund af deres lokale og faglige viden har måttet diskutere valgene indbyrdes mellem sig. Resultatet af diskussionen blev, at der blev lavet en åben formulering, der indeholder begge tilgange, fordi aktørerne ikke kunne blive enige. Der er mange bud på, hvad den rigtige løsning er, da det er et svært regnestykke, der ikke siger sig selv. De interviewede er selv meget tøvende overfor at forudsige de rigtige teknologier. Det er forståeligt nok, for det kan være vanskeligt at spå om fremtiden. Ingen nærer et ønske om at havne i en situation, hvor man bagefter kan pege fingre og sige, at der blev truffet nogle forkerte fagtekniske valg for Danmarks omstilling til vedvarende energi. Forskningen inden for energiteknologier er i en konstant udvikling, hvilket gør det svære at forudse, hvilke valg der er bedst at træffe. Som Lidegaard udtrykker det:

”Hvis man laver en plan for de næste 20 år, kan man være sikker på, at man skal lave den om igen. Men det er alligevel bedre at have en eller anden form for plan,” (Bilag 1, Lidegaard, 00:09:30).

Der kan således være god logik i, at Energistyrelsen i hvert fald i vid udstrækning ikke definerer, hvilke teknologier kommunerne skal satse på. God logik eller ej, kommunerne og regionen havde håbet på, at styrelsen og politikerne havde trådt mere i karakter på dette punkt i stedet for 'at sende aben videre' og håbe på, at de lokale aktører ville påtage sig den svære opgave.

Som et yderligere argument for, hvorfor de faglige kriterier ikke var mere indsnævret, nævner Bjarne Juel-Kristensen, at de almindeligvis anvender en top-down tilgang, men i denne sammenhæng repræsenterer SEP-puljen et bottom-up perspektiv (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:27:00). Projekternes rapporter er ikke politisk forankret eller vedtaget, men de indeholder nogle tanker og potentialevurderinger, der viser, at der tilsyneladende er mere plads til landvindkraft, og at der skal bruges mere biomasse, end Energistyrelsen har antaget i deres scenarier. Det er et betydeligt input til styrelsen, som de vil tage til sig og arbejde videre med. Det har altså været et vigtigt formål, at puljeprojekterne kunne give indspark og feedback, og hvis styrelsen havde anvendt scenarierne meget entydigt til at forme, hvordan projekterne skulle udfolde sig, ville den feedback være blevet væsentligt indskrænket.

Som det blev redegjort for i teoriafsnittet, kan staten anvende sin hierarkiske magt til at få aktører som kommuner til at agere på den ønskede måde. Her er puljer et redskab, staten kan tage i brug, for at styre

kommunernes strategiske energiplanlægning. Det kan derfor ud fra dette teoretiske perspektiv være svært at forstå, hvorfor Energistyrelsen ikke har valgt at indskrænke rammerne for projektdeltagernes arbejde noget mere, end de har. Staten kan siges ikke at anvende sin magt i særligt stort omfang ift., hvad de i denne sammenhæng havde mulighed for. At der findes en række forhold, som taler for en åben pulje, kan siges at være en formildende omstændighed. Ikke desto mindre burde staten have været mere klar i formuleringen, når det kommer til de faglige problemstillinger. Ud fra projektets teoretiske ramme burde det ikke være kommunerne og regionerne, der skal træffe de valg. Staten, her i form af folketingspolitikere, burde i stedet i højere grad tage ansvar for valget om, hvor vores samfund skal bevæge sig hen. Dette teoretiske synspunkt bakkes endvidere op af den kommunale og den regionale repræsentant.

Statens netværksrolle i puljen

SEP er et kompliceret område med mange typer aktører. Når mange offentlige aktører har indflydelse på realiseringen af målene, opstår der som følge heraf et behov for koordination (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 66-67). Udfordringen består af, at der kan være uoverensstemmelse mellem den enkeltes maksimering af nytte (kommunerne) og den samlede nytte (det bedste for samfundet). Det er netop derfor, at statens rolle i de netværk, der er opstået som følge af SEP-puljen, er særligt vigtig at have for øje. I netværket i Midt-Energistrategi finder vi 19 kommuner og en region, hvis vi udelukkende ser på offentlige aktører. Det i sig selv er mange aktører. Breder vi definitionen af netværk yderligere ud, kan man tale om, at netværket består af samtlige projektdeltager, hvilket tæller 96 kommuner, fem regioner, Energistyrelsen, KL og Energinet.dk. Derfor bør staten i netværket spille en afgørende rolle for, at koordinationen fungerer, således at målene kan realiseres. Det er ifølge Klijn & Koppenjan endvidere vigtigt, at staten indtager en *aktiv* rolle for bedst muligt at få sine interesser repræsenteret og sine mål ført ud i livet. Herunder analyseres, hvilke rolle staten har indtaget i netværket, og hvad det har betydet for Midtjyllands projekt.

Energistirelsens – eller statens - rolle i netværket kan læses ud fra puljens ansøgningsvejledning og har omfattet tre forskellige ansvarsområder, som alle vil blive analyseret i dette afsnit. Den første rolle, som styrelsen har påtaget sig, er rollen som analytiker. Før puljens nedsættelse har Energistyrelsen stået for gennemførelsen af en række analyser, der tilsammen har etableret et grundlag for kommunal og tværkommunal energiplanlægning de kommende år. Analysearbejdet fandt sted i 2013, hvor styrelsen gennemregnede fire fossilfrie og et fossilt scenarie for 2035 og 2050 (Energistyrelsen, 2014b). Analyserne belyser det spillerum, der vil være for den fremtidige danske energiforsyning og relationen mellem energisystemets delsektorer. Det vil sige, at scenarierne ud fra fire forskellige teknologier viser, hvilken ressourceanvendelse og energiomsætning, der vil være i det tilfælde, at man valgte at fokusere på de givne teknologier. Hvad analyserne ikke tager stilling til, er, hvilke virkemidler der skal til for at realisere scenarierne. Her skal kommunerne altså selv på banen med deres egne mere eller mindre kvalificerede gæt uden at vide, om Energistyrelsen eller folketingspolitikere bakker op om de virkemidler. Som et eksempel

på, hvor styrelsen heller ikke tager endelig stilling, er ift. at udstikke retningen på, hvordan de forskellige teknologier som biomasse skal anvendes i fremtidens energisystem:

”Bioenergi er en begrænset ressource. Da Danmark er et lille land, kan man vælge, om man vil have et brændselsbaseret system med stor import af biomasse - eller et elbaseret system med begrænset bioenergianvendelse på et niveau omkring, hvad Danmark selv kan levere,” (Energistyrelsen, u.å.g).

Det vil således sige, at kommunerne i ovenstående eksempel er blevet præsenteret for to muligheder, hvorpå brændstoffet biomasse kan anvendes. Enten kan biomassen importeres, hvorfor der i fremtiden vil kunne anvendes en stor masse af bioenergi i flere dele af energisektoren, eller også kan der tages udgangspunkt i en begrænset national biomasse, hvilket vil betyde, at anvendelsen vil blive begrænset og spille en mindre rolle. Her bliver overvejelserne igen overladt til kommunerne, som gennem projekterne har taget stilling til eksempelvis, hvor meget biomasse man regner med at kunne udvinde. Netop i energianalyserne kunne staten have anvendt en overtalende styringsform, hvor de gennem gode rationelle argumenter kunne forsøge at overtale de offentlige aktører til, hvordan biomassen skal anvendes i fremtidens energisystem. Ifølge Bell & Hindmoor kan overtalelse som styringsform være noget subtilt, hvor aktører måske ikke engang opdager, at de er blevet udsat for en statslig styring. Overtalelse kan altså udøves meget diskret, og her kunne styrelsens analyser være et godt redskab til indirekte at påvirke aktørernes adfærd i en ønskelig retning. Men som det fremgår af forrige afsnit, mangler Energistyrelsen, at ministeren og folkettingen beslutter, hvilken vej man ønsker at gå. At styrelsen ikke har vidst, hvilken retning ministeren ønskede at tage, kan derfor meget vel være årsagen til, at styringsformen overtalelse ikke er mere anvendt i energianalyserne.

En anden rolle, som Energistyrelsen har påtaget sig, er at være ansvarlig for den faglige og tidsmæssige koordinering af gennemførelse af de støttede projekter. Det vil med andre ord sige, at styrelsen har sikret, at der er sket en erfaringsudveksling mellem projekterne, samt at mulige synergigevinster er blevet udnyttet. Dette har bidraget til at reducere omfanget af dobbeltarbejdet, der ellers ville være forekommet, når erfaringerne efterfølgende ville være delt. Ifm. den faglige koordinering har styrelsen således stået for afholdelse af tre seminarer samt en afsluttende konference. Seminarerne har formidlet de løbende resultater fra projekterne på en effektiv måde mellem de forskellige projektdeltagere. Konferencen har samlet de endelige resultater og har været med til at opsummere det endelige forløb på puljens projekter.

Energistyrelsens styrende rolle ses for alvor ifm. de krav, der bliver stillet til puljeansøgerne (Energistyrelsen, 2013). Alle de godkendte projekter er forpligtet til at bidrage med løbende statusrapporter og til at indsende rapporter på seminarerne samt den afsluttende konference. Dette krav stilles for, at styrelsen har mulighed for at kontrollere, at der sker fremdrift i projekterne, og at de overholder deres angivne tidsplaner, men også for, at de er i stand til at videreformidle viden og erfaringer mellem de mange regionale projekter. Samtidig rejser Energistyrelsen krav om, at statusrapporterne og projektrapporten ligger offentligt tilgængeligt eksempelvis gennem en IT-plattform, hvor de støttede projekter kan søge information om

hinandens projekter. Vidensdelingen har to hovedformål. Det ene er at formidle de enkelte projekters erfaringer videre til andre projektdeltagere, hvorfor dette formål er horisontal vidensdeling. Det andet formål er at sikre, at styrelsen kan få indspil til fremtidige seminarer og forbedringer af vejledninger, hvorfor denne del må siges at omhandle den vertikale informationsdeling – nærmere bestemt en bottom-up-tilgang til vidensdeling.

Statusrapporterne har vidnet om, at der på Energistyrelsens initiativ er foregået en løbende problemhåndtering med udgangspunkt i de udfordringer, projektdeltagerne selv har givet udtryk for. Styrelsen skriver således i den første statusrapport, at projekterne fremover skal udfylde et punkt om udfordringer i deres opdateringer til styrelsen. Dette skal sikre en proaktiv håndtering af de udfordringer, som måtte opstå undervejs (Energistyrelsen, 2014c, s. 2). For at sikre, at projekterne lykkedes og udviser en effektiv projektledelse, har styrelsen støttet projektdeltagerne. Eksempelvis skriver Energistyrelsen i et af deres notater, at *”projekterne opfordres til at sikre ’den røde tråd’, og at deres succeskriterier er tilstrækkeligt operationelle til at kunne fungere som pejlemærker i projektarbejdet,”* (Energistyrelsen, 2014c, s. 2). Styrelsen har udover de gode råd givet alle projekter en individuel feedback på de indrapporteringer, projekterne har indleveret til styrelsen.

Bjarne Juul-Kristensen fra Energistyrelsen fortæller i interviewet, at de har afvist mange projektdeltagere, som gerne ville have medarbejdere fra styrelsen ud og afholde faglige oplæg samt deltage i politiske seminarer (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:17:26). Styrelsen har imidlertid ikke haft ressourcer til dette og har i stedet valgt at prioritere seminarerne. Man kan derfor gøre sig overvejelser om, hvorvidt den statslige netværksrolle havde været endnu stærkere, hvis Energistyrelsen fra politisk hold var blevet udstyret med flere økonomiske ressourcer til at køre projekterne under SEP-puljen. Rollen som facilitator kunne i hvert fald være blevet væsentlig styrket, og derfor ville statens mulighed for at påvirke projekternes udformning, strategi og mål være tilsvarende forstærket.

Når det drejer sig om statens rolle i netværkssammenhænge, gør Klijn & Koppenjan opmærksom på, at der kan opstå problemer med staten som facilitator, når de forskellige interesser ikke stemmer overens. Således kan staten til tider have andre interesser end de resterende parter i netværket. Det betyder, at staten får et problem, når den skal optræde som neutral facilitator. Her kan netværksaktørerne i yderste tilfælde miste tilliden til staten og dennes evner til at lede samarbejdet. Noget kunne tyde på, at staten, repræsenteret af Energistyrelsen, har haft problemer af denne karakter i SEP-puljen. Den interviewede projektleder har udtrykt frustration over, at beregningsmetoden i energiregnskaberne, som projekterne var forpligtede til at udføre og indlevere til styrelsen, undervejs blev ændret. Beregningen har til formål at vise, hvor langt projekterne vil være nået, såfremt samtlige af de fremsatte mål vil blive opfyldt som planlagt. Med den oprindelige regnemetode vil Region Midtjylland i 2035 have 90 % vedvarende energi. Med den nye regnemetode opnår de kun 70 % vedvarende energi. Forskellen skyldes, at der i den første regnemetode må medregnes den vindkraft, som bliver produceret i området, men som ikke forbruges inden for regionen.

Energistyrelsen fremstår således mindre neutral i sin rolle som facilitator. De har en egeninteresse i at ændre aktørernes regnemetode, men for projektdeltagerne bliver styrelsens handlinger en kilde til frustration. Projektlederen udtrykker det således:

”Det giver noget mudder, fordi vi jo var i gang med at regne på den første metode, og så kommer der nogle ændringer. Måske lidt pga. nogle politiske årsager. Måske også lidt pga. nogle tekniske årsager (...) Det er sådan lidt træls,” (Bilag 1, Langbak, 00:22:00).

Der er altså en klar utilfredshed med styrelsens valg i denne sag. Svaret på, hvorfor de valgte at ændre metoden, kan ligge i, at det kom bag på dem, at så mange valgte at søge puljen og blev godkendte som projektdeltagere, for det betød, at man pludselig havde hele Danmark engageret i SEP. Dette resulterede i, at der blev mulighed for at regne på projekternes resultater i en meget større skala end først antaget. Derfor ønskede Energistyrelsen at ændre metoden, så styrelsen kunne opgøre projekternes resultater på en måde, således at de i højere grad selv kunne anvende dem efterfølgende. Juul-Kristensen er klar over, at projekterne måske havde lidt svært ved at implementere den nye regnemetode så sent i processen, men mener samtidig, at det var for alles bedst, da også projekterne havde en interesse i at anvende den forbedrede regnemetode. Ifølge Juul-Kristensen ville projektdeltagerne, hvis ikke de havde anvendt den nye regnemetode, i senere sammenhænge have været tvunget til at omgøre rapporternes beregninger. Om den manglende neutralitet resulterer i en mistet tillid til styrelsen er svært at spå om, men hovedsagen er, at styrelsen ikke har formået at agere som en fuldstændig neutral facilitator, og det har besværliggjort netværksaktørernes arbejde og har rejst en kritik af styrelsens handlinger.

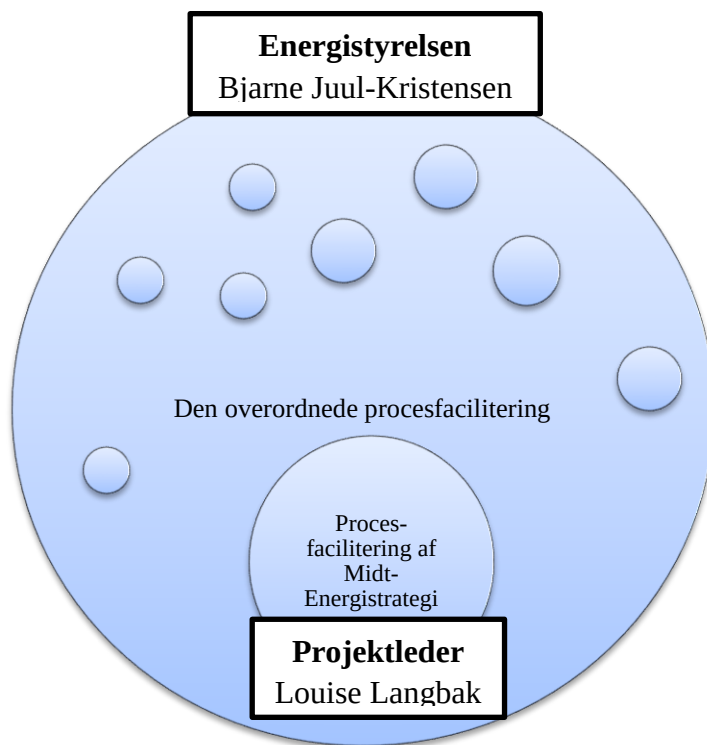
Som en sidste rolle har Energistyrelsen valgt at samarbejde med Kommunernes Landsforening om at støtte op om gennemførelsen af projekterne. KL og styrelsen dannede i januar 2013 partnerskabet 'Omstilling af energien i kommunerne', der er forløbet over perioden 2013-2015. Partnerskabet har rod i energiaftalen, og i fællesskab ville aktørerne danne grundlaget for den strategiske energiplanlægning i kommuner:

”Formålet med partnerskabet har været at fremme den grønne energiomstilling. Mere specifikt har sigtet været at fremme samarbejdsrelationer lokalt mellem aktørerne i omstillingen og at understøtte strategisk energiplanlægning i kommunerne,” (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2016a).

Igennem partnerskabet får Energistyrelsen således en overordnet koordinerende indsats, der er sammentænkt med kommunernes egen organisation. Samarbejdet har i første omgang bestået i, at prioriteringen mellem ansøgningerne har været til udtagelse hos KL. Styrelsen har som forvaltningsmyndighed haft suveræn beslutningsret over, hvilke projekter der skulle tilkendes midler, fordi KL ikke skal være i en rolle, hvor de udpeger nogle medlemmer fremfor andre (Interview med ENS, ca. min. 10). KL har dog kunnet tilbyde deres perspektiver på, hvilke ansøgere der burde godkendes, og det har ifølge Juul-Kristensen fungeret godt, idet Energistyrelsen har fokuseret på energifaglige problemstillinger, og KL har været fokuseret på samarbejdsrelationer. Ydermere har KL stået for det praktiske ifm. de fire seminarer og har tilbudt oplæg,

der fokuserede på processen i netværkene. Dermed har de to parter suppleret hinanden godt og har tilbudt hver deres faglige perspektiver.

Ud fra ovenstående analyse af Energistyrelsens roller ifm. SEP-puljen er det således muligt at slå fast, at staten har haft tre større ansvarsposter: 1) Udarbejdelse af analyser, 2) koordinator for processen, og 3) samarbejde med KL. Ud fra Klijn & Koppenjans perspektiv er det vigtigt med en aktiv statslig styring gennem netværk, idet der ofte er økonomiske omkostninger forbundne med, at staten forholder sig neutral og udeforstående ift. netværk. Derudover har staten sværere ved at styre netværkenes beslutningsprocesser og kan derfor ikke altid regne med, at netværkene vælger den, for samfundet, bedste vej. Ift. den pågældende case har styrelsen påtaget sig en forholdsvis aktiv rolle i netværkene. Ifølge Klijn & Koppenjans teoretiske begreber har Energistyrelsen således placeret sig i rollen som procesmanager, da de i høj grad har faciliteret samarbejdsprocessen ved at arrangere seminarer og slutkonferencer samt udarbejdet opsamlende statusrapporter. De har fastsat en række krav for, hvordan netværkene har skullet arbejde inklusiv de løbende deadlines. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at styrelsen udelukkende har faciliteret samarbejdsprocessen på et helt overordnet plan, hvilket vil sige projekterne imellem. Inden for hvert enkelt projekt har en projektleder faciliteret processen for de pågældende projektdeltagere. For at illustrere sammenhængen mellem procesmanager i det overordnede netværk og procesmanager i de enkelte projekter er nedenstående figur fremstillet:



Figur 5: Energistyrelsen som procesmanager på SEP-puljen (egen illustration).

Det vil altså sige, at Energistyrelsen er procesmanager på den overordnede facilitering af puljens proces herunder indhentning af statusopdatering, erfaringsdeling, koordinering med kommunernes egen hovedorganisation osv. Heroverfor har de forskellige projektledere ageret procesmanager for de enkelte projekters processer og behov for facilitering. Uden styrelsens indblanding i netværkene mellem projektdeltagerne og for den sags skyld mellem KL og Energistyrelsen ville det muligvis have været svært for projekterne at løse de svære problemstillinger, som de hver især har siddet med, men også at løse de store samfundsmæssige problemstillinger, som vi som samfund står overfor ifm. omstillingen. Ud fra Klijn og Koppenjans begreber er det derfor kun muligt at konkludere, at staten har indtaget rollen som procesmanager ift. netværkene mellem projekterne og mellem det lokale og det statslige niveau. Som procesmanager har de dermed haft en semiaktiv rolle for at styre de overordnede processer, og som følge heraf har staten haft gode muligheder for at påvirke aktørernes udformning af projekter – eksempelvis ved at beslutte, at seminarerne skulle omhandle de fire fossilfri scenarier, hvorved projektdeltagerne har fået input til egne mål inspireret af de nationale løsningsforslag.

Opsamling

SEP-puljen er på mange måder en ny statslig måde at påvirke og styre kommunernes energipolitik, og puljen har haft nogle kriterier til tværorganisatoriske partnerskaber, som har udfordret kommunerne i deres tilgang til energiplanlægning. Puljen har således indeholdt kriterier, der har skullet være toneangivende for, hvilke samarbejder der skulle påbegyndes blandt de deltagende parter. For nogle betragtes puljen derfor som en forsøgspulje, som skal bane vejen for de kommende års samarbejde på tværs af private og offentlige organisationer. Langbak udtaler følgende:

”Puljen satte rigtigt meget i gang, og så kan man diskutere det konkrete og målbare udbytte af det, men det skyldes, at puljens kriterier var bredt sat fra starten. Man kunne overveje at lave en ny pulje, som var mere specifik og løb over længere tid,” (Bilag 1, Langbak, 01:09:00).

Ud fra denne betragtning må man sige, at puljen har været en succes, idet den har haft et stort antal projektdeltagere med næsten fuldstændig repræsentation af kommuner og regioner, samt at puljen har formået at klargøre udviklingsmulighederne og skabe gode lokale netværk. Puljen udgør således et vigtigt forarbejde til fremtidig SEP inden for det offentlige. Gennem puljen har staten fundet en blød mellemvej, hvor kommunerne på den ene side styres i den rigtige retning, men hvor staten samtidig ikke påtager sig en for hierarkisk top-down styring, hvad der ifølge alle de interviewede ville have resulteret i u hensigtsmæssige løsninger, idet det lokale kendskab ville være gået tabt.

Ift. den statslige styring udgør puljekriterierne et væsentligt aspekt af Energistyrelsens muligheder for at påvirke aktørerne. Her har styrelsen fokuseret på to typer kriterier: Samarbejdsrelationer og faglige kriterier. Kravene til samarbejdsrelationer har været bredt defineret, hvilket vurderes til at være en god beslutning ud fra inputtene fra den kommunale medarbejders og projektlederens synspunkter om frie rammer til at anvende

sin lokale viden inden for. Samarbejdet har således fungeret godt i Region Midtjylland. Dette modsiger på sin vis Klijn og Koppenjans teoretiske argument om, at jo mere aktiv staten er i netværkene, desto bedre, da det har vist sig, at statens tilbageholdende rolle har været en succes i det pågældende regionale projekt. Dog er det ikke til at sige, om det var gået endnu bedre med en større statslig indblanding i netværket. Udover samarbejdskriterierne har der været en række faglige kriterier, der også er blevet defineret bredt. I dette tilfælde har det dog ikke vist sig at være en god satsning, idet projektdeltagerne har givet udtryk for manglende retning og politiske signaler om, hvilken vej man som samfund ønsker at gå. De har følt, at de har truffet beslutninger i blinde uden at vide, om staten har tænkt sig at bakke op om de valgte linjer. Staten kunne derfor have anvendt en stærkere styring gennem puljen ved i højere grad at benytte sig af de muligheder, der findes i puljestyring for at indskærpe og påvirke deltagernes projektarbejde.

Udover puljens kriterier er Energistyrelsens rolle i projektnetværkene blevet analyseret. Staten har således indtaget tre roller som henholdsvis analytiker, koordinator og samarbejdspartner med KL. Overordnet set har styrelsen ifølge Klijn & Koppenjans begreber fungeret som procesmanager ift. netværket mellem projekterne, hvilket vil sige, at de har indtaget en semiaktiv rolle, hvor de har formidlet viden og erfaringer mellem projekterne. Således har de påvirket aktørerne gennem overtalelse på seminarerne, hvor de eksempelvis har præsenteret de fire fossilfri scenarier, som projektdeltagerne derefter har kunnet drage inspiration af. I de enkelte projekters egne netværk har Energistyrelsen imidlertid ikke ageret særligt aktivt. Dette skyldes ressourcebegrænsninger i styrelsen. Hvorvidt staten med fordel kunne have indtaget en mere aktiv rolle i projektnetværkene, vil blive diskuteret i næste del af analysen.

Diskussion af behovet for ny statslig styring

I dette afsnit sammenholdes lovgivning og erfaringer fra SEP-puljen, der blev gennemgået i den første del af analysen. Der analyseres således på, hvilke handlingsmuligheder kommunerne har gennem statslige styring, der er på nuværende tidspunkt, og om der er behov for ændringer i den statslige styring på baggrund heraf.

Tidbegrænset puljestyring

Ud fra den første del af analysen er det muligt at konkludere, at SEP-puljen på mange måder har fungeret rigtigt godt, og at der gennem puljen er taget de første spadestik ift. tværkommunal SEP. Puljestyringen har stillet økonomiske incitamenter til rådighed for at aktivere kommunerne. Da arbejdsgruppen bestående af Energistyrelsen, KL og Energinet.dk udgav deres rapport i 2013, fandtes der ingen mekanismer, der kunne modvirke kommunernes suboptimering, når de vælger kun at fokusere på egne muligheder for CO₂-reduktioner uden at inddrage regionale eller tværkommunale perspektiver (Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, 2013, s. 6). Dette problem har puljen på sin vis imødegået ved at skabe solide netværk på tværs af kommuner og delvist også på tværs af regioner. Puljen er imidlertid tidsbegrænset, og på nuværende tidspunkt er SEP-puljen helt afsluttet. Juul-Kristensen fortæller, at deres rolle fra nu af bliver at besvare de eventuelle spørgsmål, der måtte dukke op, og måske på baggrund af de input, Energistyrelsen har fået,

opdatere vejledningerne (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:07:00). Han fortæller endvidere, at der nu skal holdes et møde mellem energiministeren og KL, hvor parterne skal diskutere, hvad man vil gøre fremadrettet. Men hvis der ikke sker mere politisk, bliver det kommunerne og regionerne, der selv må fortsætte arbejdet med SEP. De kunne vælge at lave en strategisk energiplan i sammenhæng med de lovbundne varmeplaner, men der er som sagt ikke noget formelt lovgrundlag for SEP. De netværk og samarbejdsrelationer, der er blevet skabt gennem statens puljestyring, er derved i fare for at uddø. Didriksen udtrykker det klart i følgende citat:

”Der er en lille kerne af 40 mennesker fordelt udover hele regionen, som synes, at strategisk energiplanlægning er spændende. Hvordan får vi det forankret i byrådet og i administrationen, så det ikke bliver glemt? Jeg har været her i to år og er hukommelsen i den her kommune (...) Hvis jeg får et nyt job om en måned, hvem husker så?” (Bilag 1, Didriksen, 01:17:00).

Fordi puljen tilfører området økonomiske midler i en begrænset periode, er det derfor meget usikkert, hvorvidt der vil blive en fast forankring i kommunerne. Der har været et kæmpe engagement fra projektdeltagernes side, men kommunerne er pressede i deres økonomi, og da der ikke længere ligger fastsatte midler inden for SEP, kan man frygte, at området vil blive nedprioriteret. Projektlederen er overbevist om, at der er en masse af de igangværende initiativer, der nu vil dø, fordi der ikke i alle kommuner er fokus på at fortsætte samarbejdet (Bilag 1, Langbak, 00:33:00). Dette skyldes ifølge Langbak, at kommunerne prioriterer driftsopgaver, fordi de er klemte på økonomien. Et andet problem, som Didriksen nævner, er, at kun ganske få kommunale embedsfolk har været involveret i projektet, hvilket gør forankringen i det kommunale embedsværk meget skrøbelige. En velfungerende SEP i kommuner er i den grad afhængig af, at der sidder engagerede og kompetente fagfolk, der har den nødvendige viden ift. det arbejde og de samarbejder, der var resultatet af SEP-puljen. Alle kommuner har som en del af rapporten i Midt-Energistrategi beskrevet nogle individuelle mål og aktiviteter, som de ønsker at arbejde videre med. Det betyder, at man gennem denne metode har sikret, at kommunerne har fået ejerskab over, hvad der skal arbejdes videre med. Men ejerskabet når ikke længere ud end de engagerede medarbejdere, og med Didriksens ord: Hvad så, hvis og når de medarbejdere forsvinder?

En måde at fortsætte de gode initiativer, der er blevet startet igennem SEP-puljen, kunne være at nedsætte en ny pulje. I så fald mener Juul-Kristensen, at kommunerne skal have mulighed for at omsætte de opstillede mål til præcise handlingsprogrammer, så de derved kan blive mere konkret ift., hvordan de skal handle for at kunne nå dem (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:28:45). Det er nødvendigt at den nye pulje har snævre kriterier end den forrige, idet kommunerne nu står et andet sted i handlingsforløbet. Med en ny pulje bør kommunerne derfor udarbejde et prioriteringsredskab for, hvordan man i kommuner eller i klynger af kommuner i de kommende år skal satse sine administrative, politiske og økonomiske indsatser. En ny pulje kunne på mange måder være en god idé fra statslig side, idet man ifølge Langbak sikrer, at engagementet i kommunerne holdes ved lige, og at der skal følges op (Bilag 1, Langbak, 00:33:30). Puljestyring er endvidere den forvaltningsmæssige almindelige måde at få aktører som kommunerne til at påbegynde ønskede initiativer.

Juul-Kristensen udtaler således, at det var ud fra en forvaltningsmæssig vurdering, at beslutningen om nedsættelsen af puljen blev truffet. Det er ifølge ham en enkel og operationel måde at gøre det på.

En fortsat puljestyring kan således være en udmærket måde, hvorpå staten kan vedligeholde de netværk, der er opbygget gennem den første pulje, og de initiativer, kommunerne har påbegyndt. En ny pulje kan være med til at sikre, at der sker en forankring i kommunerne, og at den strategiske energiplanlægning bliver konkretiseret. Herigennem fungerer puljestyringen desuden som et udmærket overtalelsesmiddel, idet det giver en gulerod til de kommuner, der ansøger puljen. Der kan imidlertid argumenteres for, at puljestyring ikke altid lever op til dens gode rygte:

”Der er sjældent klare og entydige mål bag den offentlige sektors virksomhed, hvilket gør det svært at designe effektive styrings- og koordineringsinstrumenter,” (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 53-54).

I citatet sættes der spørgsmålstegn ved puljestyrings (og andre styringsinstrumenters) anvendelighed, idet det kræver tydelige statslige mål, før puljen kan designes effektivt. Det vil sige, at den eventuelt kommende pulje skal have et absolut og entydigt mål og ikke være vagt formuleret, før den kan fungere som et effektivt instrument. Med de erfaringer, der er blevet gjort fra den tidligere SEP-pulje, kunne noget tyde på, at folketingspolitikkerne får svært ved at blive tilstrækkeligt tydelige omkring, hvilke faglige løsninger der foretrækkes. Målet på langt sigt er dog tydeligt for enhver – nemlig at Danmark skal nå de 100 %. Så alt i alt kunne en fortsat puljestyring fra statens side være en udmærket løsning, men det er med forudsætning af klare tydelige *kort sigtede* mål.

Forkerte afgifter

Staten har gode muligheder for at anvende sin hierarkiske magt (jf. Bell & Hindmoor) til at påvirke aktører direkte gennem afgifter. Derfor undersøger dette afsnit, hvordan staten kan skabe bedre økonomiske forhold for kommunerne, når de skal udføre SEP. I den sammenhæng er det væsentligt at bemærke, at den første del af en afgifts- og tilskudsanalyse udkom i maj 2016. Ifm. Energiaftalen 2012 blev der nedsat et tværministerielt udvalg, der skulle udarbejde en afgifts- og tilskudsanalyse (Skatteministeriet, 2016a). Den fornyligt udkomne analysedel udgør kun halvdelen af den samlede analyse⁵. Analysen har til formål at undersøge, om der gennem energiafgifter og tilskud til vedvarende energi findes de rigtige incitamenter til at sikre en grøn omstilling af det danske energisystem. Analysen udgør derfor et vigtigt input til diskussionen i dette afsnit, og pointer derfra vil blive inddraget løbende, hvor det findes relevant.

Men hvor slemt står det egentlig til med kommunernes muligheder for at foretage SEP? I arbejdsgrupperapporten vurderes det, at *”kommunerne har gode muligheder for at gennemføre strategisk energiplanlægning inden for den eksisterende regulering og de rammer, som er fastlagt på det nationale niveau,”* (Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, 2013, s. 3). Ifølge Energistyrelsen, KL og Energinet.dk er der

⁵ Mere specifikt er delanalyse 1, 2 og 4 ud af de i alt 6 delanalyser udkommet.

således ingen hindring for, at kommunerne kan foretage SEP. Det kommer imidlertid an på, hvilke briller man tager på. For det er korrekt, at der ikke er noget, der hindrer kommunerne i at udføre SEP, idet kommunalfuldmagten åbner op for aktiviteter uden lovhjemmel. Problemet opstår, idet der findes afgifter, som resulterer i, at uanset, hvad kommunerne foretager sig, vil deres planer ikke blive til virkelighed. Energisektoren er i høj grad privatiseret, hvilket betyder, at den er styret af økonomiske interesser, og hvis ikke investeringer vurderes som rentable, foretages de ikke. En gennemgående kritik, der har lydt fra alle de interviewede, har netop været, at afgiftssystemet er uhensigtsmæssigt og ikke afspejler den retning, vi som samfund ønsker at gå. Ifølge Lidegaard mangler der eksempelvis tydelige incitament for at omlægge de decentrale værker til at bruge strøm fra vindmøller i stedet for biomasse eller andre former for brændsler: ”De fiskale virkemidler var og ER ikke tydelige nok. Vi risikerer forkerte investeringer og suboptimering,” (Bilag 1, Lidegaard, 00:05:47). Dette betyder, at projektdeltagerne ikke kan regne med, at deres handlingsplaner og mål vil blive gennemført på den korte bane, fordi ingen private aktører har incitament til at investere i de rigtige løsninger. Det skal her bemærkes, at Juul-Kristensen fra styrelsen ikke mener, at afgifterne har haft den store betydning for projekterne og disses resultater, da alle har været i visionsfasen (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00: 37:50). Ikke desto mindre får afgifterne stor betydning for, hvorvidt visionerne kommer til at gå i opfyldelse.

Hvis man spørger Langbak efter eksempler på uhensigtsmæssige afgifter, henviser hun til afgift på overskudsvarme samt PSO-afgift og andre afgifter på el til at drive varmepumper (Bilag 1, Langbak, 00:47:00). Afgiften på overskudsvarme medfører, at industri, der igennem deres produktion producerer varme som et biprodukt, ikke kan komme af med varmen og få det ind i fjernvarmenettet uden at betale afgifter på det. Det betyder, at det bliver en urentabel virksomhed, og derfor ender overskudsvarmen med at gå til spilde. Derudover er der PSO-afgift og andre afgifter på alt elforbrug inklusiv den el, der anvendes til at drive varmepumper på kraftværker, hvilket vil sige, at strømmen bliver dyr – det vil sige dyrere end biomasse, som er afgiftsfritaget (Dansk Fjernvarme, 2015). Dette bakkes op af afgifts- og tilskudsanalysen, idet denne peger på, at PSO-afgiften medfører en række uhensigtsmæssige effekter, der kan risikere at svække den grønne omstilling:

”Den bidrager til at øge forbrugerprisen på el, hvilket mindsker efterspørgslen efter el og incitamentet til elektrificering. På den måde kan PSO-afgiften stå i vejen for den grønne omstilling,”
(Skatteministeriet, 2016b).

Det vil sige, at mange kraftværker ender med at investere i en anden energiform som fx biomasse i stedet at omlægge sig til varmepumper. Forbrugerprisen på el bliver simpelthen for høj til, at det er en god forretning at investere i. Biomasse er for så vidt også bæredygtigt, men analyser viser, at vi får brug for den sparsomme mængde biomasse i transportsektoren, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at anvende den i varmesektoren (Wittrup, 2014).

For at komme problemet til livs kan staten, som afgifts- og tilskudsanalysen foreslår det, vælge at afskaffe PSO-afgiften (Skatteministeriet, 2016b). Som alternativ til PSO-afgiften kommer analysen med tre bud, og som den mest sandsynlige mulighed bør forslaget om at omlægge PSO-afgiften til personskatter, og dermed overflytte den til finansloven, nævnes. Energiministeren har netop selv offentligt udtalt, at han ser dette som en mulighed (Øyen, u.å.). Derved vil forbrugernes udgifter til el blive mindsket, og i stedet ville det blive skattepligtige borgere, der vil betale regningen for de offentlige tilskud til vedvarende energi. For kommunerne betyder det selvfølgelig ikke så meget, hvordan PSO-afgiften opkræves, men det betyder meget for de kraftvarmeværker, der skal vælge, hvorvidt de vil omlægge sig til eldrevne varmepumper eller biomasse. Ved omlægningen af PSO-afgiften ville det økonomiske incitament til at vælge varmepumpen være betydeligt større, og dette vil gøre det nemmere for kommunerne at overtale værkerne til at vælge en løsning, der er bedst for samfundet på langt sigt. Kommunerne kan ligge et pres på værkerne, men presset har ingen betydning, hvis ikke afgifterne bakker op om løsningen.

Udover det åbenlyse tiltag med at fjerne afgifter på eldrevne varmepumper, nævner den kommunale medarbejder, at afgifterne kan låses fast, så de ikke længere kan ændres fra år til år på finansloven. Han foreslår, at man fryser energiafgifter på samme måde, som man gør på pensionsområdet (Bilag 1, Didriksen, 00:33:20 + 00:58:38). Dette kan bakkes op af Jacobsen & Jakobsens pointe om, at instrumenter kan være svære at gøre troværdige, da instrumenter ofte ændres pga. konfliktende mål og udskiftning i politisk ledelse (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 53-54). Det vil altså sige, at jo mere politikerne lader afgifterne svinge op og ned, desto mindre troværdighed har politikerne over for investorerne, som til gengæld undlader at foretage de vigtige langsigtede investeringer i den danske energisektor. Den statslige styring skal derfor være klar og tydelig på dette område, hvad noget kunne tyde på, at den muligvis ikke er. Dog skal det nævnes, at Lidegaard, selvom han godt kan forstå Didriksens pointe, ikke mener, at problemet er svingende afgifter. Derimod er det aktuelle problem, at afgifterne slet ikke ændres (Bilag 1, Lidegaard, 00:10:30). Der er tale om rigtig store mængder penge for den danske statskasse, hvilket gør energiafgiftssystemet til et besværligt område, hvor det tager lang tid at få rykket på noget. Ifølge Juul-Kristensen er der da heller ikke ændringer under opsejling, da regeringen ikke ønsker det (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:39:35). Efter interviewet sker der dog det, at Klimarådet kommer med deres anbefalinger, der er koncentreret om netop afgifter og forslag til klimavenlige afgiftsomlægninger (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2016b). Her peger Klimarådet på, at varmepumper er en samfundsøkonomisk billigere varmekilde end biomasse, og at afgiftssystemet betyder, at biomasse bliver billigere end varmepumpe-løsninger, hvilket kan betegnes som u hensigtsmæssigt for omstillingen til grøn energi i 2050. Derfor anbefaler de, at staten ser på, hvordan de ved at nedsætte afgiften på el til opvarmning kan fremme brugen af varmepumper. Energiminister Lars Chr. Lilleholt har i den forbindelse udtalt følgende:

”Jeg er enig i, at der er behov for at se på mulighederne for at bruge mere elektricitet fx til opvarmning. Derfor kigger vi også på det i den igangværende afgifts- og tilskudsanalyse,”
(Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2016b).

Umiddelbart er ministeren ikke afvisende overfor at kigge nærmere på afgifter på el til opvarmning og fortæller, at ministeriet lige nu er i gang med at analysere på den første del af afgifts- og tilskudsanalysen, som også blev nævnt i det ovenstående. Tiden må således vise, om der er politisk flertal for at ændre afgifter på elektricitet.

Der findes således en lang række uhensigtsmæssige afgifter, der alle er med til at påvirke aktører inden for det offentlige og det private til at træffe beslutninger, der ikke er for samfundets bedste. Men gennem en øget hierarkisk styring kan staten skabe økonomiske incitamenter, som virker adfærdsregulerende for samfundsaktørerne. Især inden for PSO-området kan staten med fordel, billiggøre el anvendt til kraftvarmeproduktion. Det kræver imidlertid, at folketingspolitikkerne tør røre ved de indtægtsgivende afgifter og kan blive enige om et alternativ til afgift på elforbrug.

Uhensigtsmæssig lovgivning

Lovgivning er en meget direkte form for styring, som Bell & Hindmoor betegner som hierarkisk styring. Her kan staten uhindret tvinge aktører som eksempelvis kommuner til at handle som ønsket og udføre en række opgaver på en bestemt måde. Tidligere gjorde staten det lovpligtigt for kommuner at bidrage til udbygningen af fjernvarmen, hvilket jeg beskrev i den forrige del af analysen under 'Lovmæssige rammer'. Dengang var det en yderst effektiv måde at få kommunerne til at tage del i den nødvendige udbygning. I interviewene har jeg spurgt projektlederen om, hvorvidt dette ikke var en god måde, hvorpå staten kunne fremme strategiske energiplanlægning i kommunerne. Hertil svarede projektlederen, at *”Same size does not fit all”* (Bilag 1, Langbak, 00:42:14). Med dette menes, at det ikke ville være hensigtsmæssigt fra centralt hold at træffe beslutninger ang. SEP, da der findes lokale forhold, som absolut kræver lokal indsigt, før det er muligt at finde frem til den løsning, som passer bedst til lokalområdet.

Der findes således gode argumenter til, hvorfor staten ikke bør gå ind og fastlægge en lovgivning, der binder kommunerne meget stramt på, hvor mange vindmøller, biomasseanlæg, solcelleanlæg osv. der skal sætte op. Staten kan imidlertid foretage en række andre juridiske valg, som kan gøre vejen til effektiv SEP nemmere for kommunerne. Eksempelvis har Didriksen foreslået, at staten kunne tilføje en paragraf i Planloven om, at kommuner hvert fjerde år skal revidere deres carbon-foot-print, CO₂-udledning eller bæredygtighedskriterier (Bilag 1, Didriksen, 00:26:16). At det skal ske hvert fjerde år, er en form for procesregulering, idet der er tale om, hvordan opgaven skal løses. At kommunerne skal foretage en revision omhandlende carbon-foot-print, CO₂-udledning eller bæredygtighedskriterier, er en indholdsregulering, da bestemmelsen er med til at forme kommunernes opgaveportefølje. Denne ændring vil tvinge kommunerne til at forholde sig til den grønne omstilling og deres egen status herpå. Derved kan staten få kommunerne gjort opmærksom på, at det er noget, man fra centralt hold ønsker, at der bliver prioriteret i en eller anden

udstrækning. Samtidig beholder kommunerne friheden til selv at beslutte, hvad der er bedst for lokalområdet, og hvordan man vil forsøge at nedbringe CO₂-udledningen. Selv mener Didriksen, at det ville være sundt for kommunerne at blive tvunget til at tage stilling til kommunens egen klimabelastning (Bilag 1, Didriksen, 00:26:45). Om 5-6 år kan man ikke stole på de tal, der er beregnet gennem puljeprojekterne, da verden er i en konstant forandring, og det er derfor nødvendigt at revidere løbende. Ellers risikerer man, at viden går tabt. Det problem kan denne lovændring hjælpe på.

Af andre forslag om lovmæssige tiltag, staten kunne se nærmere på, nævner både Didriksen og Langbak, at det er nødvendigt at forbedre kompensationsordninger for naboer til landvindmøller. Gennem køberetsordning i VE-loven fra 2008 (§ 13) har naboer til kommende vindmøller mulighed for at opkøbe 20 % af en opsat vindmølle (Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet, 2015). Det sikrer folkelig involvering og opbakning i kommende vindmølleprojekter i lokalområdet. Direktør for Dansk Vindmølleforening, Asbjørn Bjerre, har udtalt om køberetsordningen: *"Den lokale køberet, der giver mulighed for at aktivere engagementet i lokalsamfundene, bliver en stærk løftestang for vind-kraftudbygningen,"* (Marfelt, 2008). Det vil altså sige, at køberetsordningen giver kommunerne gode muligheder for at skabe lokal opbakning til at opsætte flere vindmøller inden for kommunegrænserne, hvilket er et ret vigtigt udviklingspunkt for at nå målet om 100 % vedvarende energi i 2050. Hvis ikke lokalsamfundet bakker op om opsætningen af vindmøller, kan der opstå klager og protester, der forlænger processen og måske helt forhindrer opsætningen. I interviewene kom det frem, at både Didriksen og Langbak har et ønske om, at naboer til vindmøller skal have mulighed for at købe mere end 20 %. De ser det som meget afgørende for, at Region Midtjylland kan nå sit mål om at opstille den store mængde vindmøller, som de har planer om (Bilag 1, Didriksen, 00:42:30; Bilag 1, Langbak, 00:06:00). Gennem opstilling af landvindmøller vil den grønne omstilling blive væsentligt billigere, idet det er meget dyrere at opsætte havvindmøller, end det er at opsætte landvindmøller (Wittrup, Analyse: Vindmøller på land producerer Danmarks billigste strøm - alt inklusiv, 2014). Ved at øge købeandelen, der skal tilbydes lokalområdet, øger staten derved den folkelige opbakning til vindmølleprojekter, der er billigere for samfundet som helhed.

Loven om selskabsmæssig udskillelse har ifølge Didriksen betydet, at den kommunale opsætning af solcelleanlæg er gået i stå og ikke vil begynde igen, før reglerne bliver lavet om (Bilag 1, Didriksen, 00:14:50):

"Det er blevet bøvl (..) Hvis du på en skole har ti forskellige solcelleanlæg, så har du ti forskellige selskaber på én skole. Det kan du så gange med 15 antal skoler. Så har du 150 selskaber i én kommune bare for at lave noget grøn energi," (Bilag 1, Didriksen, 00:15:10).

For hvert selskab er kommunen tvunget til at lave et regnskab, og det giver derfor en masse administrativt arbejde. Staten og regionerne er imidlertid fritaget for kravet om udskillelse, fortæller Didriksen. Gennem bekendtgørelsen for undtagelser fra loven åbner staten en kattelem for kommunerne ift. at undgå de

bureaukratiske foranstaltninger, men da det er dyrt at bygge nyt, benytter kommuner sig sjældent af den løsning. De kommunale bygninger udskiftes kun langsomt og over mange årtier, og derfor ændrer denne kattelerm ikke meget på det store billede ift. opsætning af kommunale solcelleanlæg. Staten kunne derfor overveje at anvende den hierarkiske styringsform gennem indholdsregulering til at undtage kommunerne fra at registrere solcelleanlæg som selskaber.

Som det kan læses ud fra det ovenstående, er der nogle enkelte lovændringer, der vil kunne forbedre kommunernes muligheder for at foretage SEP. Gennem denne hierarkiske styring kan staten pålægge kommunerne regler via direkte reguleringer og lovmæssige tiltag. Derved har staten anvendt sin autoritative magt til at opnå et bestemt outcome – nemlig at kommunerne gennem revision af CO₂-regnskab bliver mere opmærksom på egen CO₂-udledning. Eller at kompensationsordningerne øges, så der skabes en stærkere folkelig opbakning til landvindmøller. Eller at kommunerne fritages for kravet om selskabsmæssig udskillelse, når det drejer sig om solcelleanlæg på offentlige bygninger.

Organisering

Ift. opgavetildeling er det vigtigste, at der eksisterer en klar og tydelig rollefordeling, hvor ingen er i tvivl om deres ansvar. Problemet med SEP er imidlertid, at rollefordelingen lige nu er flydende, fordi området er så nyt og ikke på samme måde som eksempelvis arbejdsmarkedet er bundet af mange og lange traditioner for en klar opgavetildeling mellem aktørerne. Kommunerne agerer på egen fri vilje, når det kommer til SEP, og det vil, som det tidligere blev argumenteret for, føre til en ujævn indsats. Som Didriksen udtaler:

”Spørgsmålet er, om vi får nok ud af det, og om resultatet er godt nok – batter det noget, at hjemmeplejen kører i elbiler, når der er kommet 7000 flere personbiler?” (Bilag 1, Didriksen, 00:51:45).

Staten kan derfor gennem opgavetildeling sikre, at alle de gode initiativer, der blev påbegyndt gennem SEP-puljen, ikke blot dør ud nu, hvor det økonomiske incitament er forsvundet. Styring gennem opgavetildeling fungerer således, at staten anvender sin hierarkiske magt til at placere opgaver hos organisationer, der ved hjælp af deres kapacitet og egne mål kan gennemføre styringsmålene. Styringsmålet er i denne sammenhæng, at der foretages den nødvendige strategiske energiplanlægning, så de nationale mål om 100 % vedvarende energi kan nås. Arbejdsgruppen med Energistyrelsen, KL og Energinet.dk har forslået, at man kunne udvide kommunernes opgavetildeling til også at omfatte andre områder end varmeområdet:

”Det bør overvejes, om omstillingen til en fossilfri energisektor skal indgå mere direkte i kommunernes kriterier for godkendelse af varmeforsyningsprojekter. Det bør ligeledes overvejes, om den eksisterende projektkodkendelsesordning, der i dag alene omfatter kollektive varmeforsyningsprojekter, skal udvides til at omfatte andre typer af energiprojekter, både inden for besparelsesområdet og forsyningsområdet,”
(Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, 2013, s. 4).

I så fald vil kommunernes opgaveportefølje ændres til også at inkludere andre typer energiprojekter samt en godkendelse af projekter, der omhandler en bredere omstilling af energisektoren end blot varmforsyningsprojekter. Derved vil kommunerne få langt flere beføjelser til at udføre SEP.

Staten kan også tage et skridt videre og vælge at placere opgaven med SEP hos kommunerne. Dette ville give kommunerne markant flere beføjelser end dem, der blev foreslået af arbejdsgruppen. Som det allerede er blevet nævnt i den ovenstående analyse, er det umiddelbart en god idé at placere opgaven med SEP hos kommunerne pga. deres lokale kendskab. Derudover har de mange kompetencer (især inden for varmesektoren), som indgår i SEP. Som et sidste argument skal det nævnes, at SEP-puljen var ret vellykket. Der var stor interesse fra kommunernes side for at komme til at spille en aktiv rolle inden for SEP, og fra Klima, Forsynings- og Energiministeriet lyder det, at også resultaterne af projekterne var en stor succes (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2016a). Det tværkommunale samarbejde har fungeret rigtig godt, hvilket Didriksen er med til at understrege, når han fortæller om, hvordan kommunerne blev enige om et kompromis, hvor ressourcebæltet producerer strøm til gengæld for, at by-bæltet skærer ned på deres forbrug gennem energieffektiviseringer (Bilag 1, Didriksen, 00:06:20). Kommunerne indgik kompromis, hvor det var nødvendigt, og dette på trods af, at der var meget begrænset eksisterende tværkommunalt samarbejde.

Der kan imidlertid ligeledes findes en række argumenter, der taler imod, at kommunerne bør få tildelt SEP som en lovbunden opgave. For det første har den anden statusrapport vidnet om, at politiske processer i nogle tilfælde har resulteret i forskydninger i tidsplanen (Energistyrelsen, 2014a, s. 2). Det tyder på, at det tværkommunale samarbejde er langsommeligt, da der er mange kommunalbestyrelser, der skal godkende planer og ressourcefordeling. Dette er dog en mindre ulempe, som ikke kan undgås. Man kan jo sige, at den slags bureaukrati er konsekvensen af at leve i et demokratisk samfund.

Det fremgår desuden af den anden statusrapport, at de enkelte projektdeltageres interesser og muligheder for aktiv deltagelse i projekterne varierer (ibid.). Dette skyldes, at der fra alle aktørers side er tale om en frivillig ordning. Ydermere er hovedaktørernes mange forskellige interesser blevet set som en generel udfordring for SEP (Energistyrelsen, 2014c, s. 3). Eksempelvis nævner projektdeltagerne, at de har svært ved at vurdere, hvordan de skal balancere forbrugerøkonomiske betragtninger over for de langsigtede samfundsøkonomiske. Det vil alt sammen sige, at kommunerne i det tilfælde, at opgaven bliver lovbunden, har nogle udfordringer ift. at sikre aktiv deltagelse og at balancere forskellige interesser. Hvorvidt der oprettes et forum for erfarings- og vidensdeling på tværs af kommune- og regionsgrænser, kan derfor få en afgørende betydning for effektiv SEP. Dette bakkes op af statusrapport 1, hvor der står, at et sådant forum er en forudsætning (ibid., s. 4). For at SEP som lovbunden opgave kan fungere, kræver det derfor, at staten samtidig investerer i platforme for vidensdeling, så kommunerne ikke står alene med udfordringerne, men har mulighed for at lære af hinanden.

Man kan være bekymret over, at fattige kommuner ikke vil prioritere energiplanlægningen. Det kan få den konsekvens, at kommuner ikke ansætter tilstrækkeligt med medarbejdere til udelukkende at arbejde med

SEP. Det kræver derfor, at kommunerne rigeligt kompenseres for udgifter relateret til SEP, men derudover er det også en faktor, hvorvidt det politiske niveau anerkender vigtigheden af at prioritere området. Medarbejderen fra Horsens Kommune fortæller i denne sammenhæng, at jo flere kommuner, der samarbejder, desto bedre. Det skyldes, at politikerne har mere respekt for et projekt, hvor 20 kommuners embedsfolk er enige, fordi der derved er en større konsensus om beslutningsgrundlaget (Bilag 1, Didriksen, 00:17:55). Kommunernes trængte økonomi og manglende prioritering af midler kan derfor afhjælpes gennem øget bloktilskud og store tværkommunale samarbejdsprojekter.

Endvidere kan man frygte, at kommunerne ikke har de nødvendige kompetencer til at foretage SEP, idet de fleste af dem ikke har erfaringer i energiplanlægning og projektstyring i det format, det tværkommunale samarbejde kræver. Juul-Kristensen tvivler på, at kommunerne har haft de nødvendige kompetencer, men mener, at SEP-puljen har haft en kompetenceopbyggende funktion (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:42:00). Gennem SEP-projekterne har mange prøvet at styre projektprocesser med mange aktører for første gang, og derfor kan puljen ses som en slags efteruddannelse i projektstyring. For at kommunerne ikke skal komme til at mangle disse kompetencer i det tilfælde, at de får tildelt opgaven vedrørende SEP, er det nødvendigt, at staten løbende sikrer en kompetenceopbygning. Det kan foregå gennem en ny pulje eller et forum for vidensdeling, som der blev fremhævet i det ovenstående. Med tiden vil kommunerne naturligt opbygge kompetencer, og derfor vil der på længere sigt ikke blive problemer på denne front.

Der kan derfor både ses fordele og ulemper ved at lovbinde kommunerne til at lave SEP. Det kræver imidlertid, at opgavefordelingen tydeliggøres, så alle aktører er klar over, hvem der gør hvad. Louise Langbak er ikke overbevist om, at det er den rigtige vej at gå. Hun mener, at man muligvis misser det tværkommunale blik, hvis kommunerne får opgaven (Bilag 1, Langbak, 01:10:23). Det kan hun i og for sig godt have en pointe i. Det er blot vigtigt at være opmærksom på, at hun som regionsmedarbejder samtidig har en interesse i at fremhæve sin egen organisation som et bedre alternativ til en kommunal opgaveløsning. Alternativt til at tildele de enkelte kommuner opgaven med SEP kunne man forestille sig, at staten kunne vælge en opgavetildeling med klynger af kommuner, der varetager tværkommunal SEP. Som Juul-Kristensen siger det, går energi på tværs af kommuner, og derfor giver det mening at samarbejde i klynger af kommuner: *"Set fra min og statens side er vi ligeglade med, om det er en region eller en kommune, der sidder for bordenden, så længe at der er samarbejde på tværs,"* (Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:43:50). Der findes således flere muligheder for at organisere SEP. Enten kommuner, klynger af kommuner eller regioner kan have hovedansvaret. Her i projektet gives der ikke et direkte svar på spørgsmålet om, hvem der bør tildeles opgaven. Alle tre muligheder kan tilsyneladende i en eller anden udstrækning fungere. Nøgleordene, der er ens for alle løsninger, er dog, at staten skal sikre god økonomi samt vidensdeling på tværs af organisatoriske skel.

Mht. organisationsform giver dette styringsredskab staten mulighed for at bevare, skabe eller afskære en hierarkisk relation mellem det statslige og det kommunale niveau. Staten kan således gennem denne form for hierarkisk magt sikre sig, at den stadig kan styre de kommunale aktører. Denne styringsform er derfor god at have for øje, når det kommer til at tildele kommunerne flere opgaver og beføjelser inden for SEP. I varmforsyningsloven ses der en lang række eksempler på, at staten kan give ministeren beføjelser i form af lovhjemmel til at gribe ind i kommunale affærer og begrænse kommunernes råderum (Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, 2014a). Dette er en god måde at sikre den hierarkiske statslige kontrol med kommunerne, så det kunne man kigge nærmere på, hvis kommunerne skal tildeles nye opgaver inden for SEP.

Statens rolle i projektnetværk

Tidligere blev statens rolle i netværkene analyseret, og det kom frem, at Energistyrelsen ikke har haft en styrende funktion i de mindre projektnetværk, som eksempelvis findes i Midt-Energistrategi. Til gengæld har de haft en overordnet styrende rolle som procesmanager imellem projekterne og imellem det lokale og det statslige niveau. Statens rolle som procesmanager har ifølge Klijn & Koppenjan betydet, at der har været en repræsentant i netværkene, som har beskyttet fællesskabets bedste (common interest), og som er blevet holdt ansvarlig for netværkets handlinger. Dette ses blandt andet ved, at staten har inddraget relevante faglige diskussionsemner, som deltagerne er blevet bedt om at diskutere. Derudover har styrelsen haft det overordnede ansvar for, at projekterne har levet op til ansøgningskravene. Staten kan derfor siges at have indtaget en mindre aktiv rolle i projektnetværkene, og dette kan skyldes, at offentlige services, hvad NPG-modellen bærer præg af, befinder sig i stadig mere og mere fragmenterede og inter-organiserede miljøer (jf. teori afsnittet). SEP kan derfor ses som et eksempel på denne stigende fragmentering, hvor mange parter har indflydelse på det endelige resultat. Staten indtager derfor en mere tilbagetrukket og faciliterende rolle og anvender i stedet bløde styringsformer som overtalelse og positive incitamenter i form af tildeling af økonomiske midler.

Med den indsamlede empiri i form af interviews er der noget, der tyder på, at statens tilbageholdende rolle i denne sammenhæng har været at foretrække fremfor rollen som facilitator (jf. Klijn og Koppenjans terminologi). Det begrundes jeg i, at projektet i Midtjylland har opnået gode resultater, idet deres mål i slutrapporten er ret ambitiøse. Samtidig har Energistyrelsen, som ovenstående del af analysen vidner om, ikke modtaget tilstrækkeligt med politiske signaler om, hvilken retning politikerne ønsker at trække Danmark i. Dette bakkes op af Didriksen, der ikke bebrejder styrelsen for den manglende retning. For ham er problemet, at styrelsen er underlagt et politisk pres, hvor de skal være loyale over for deres minister: *"Da Lidegaard blev minister skete der noget, og nu kan du se en anden dagsorden, og derfor har styrelsen også fået en anden holdning,"* (Bilag 1, Didriksen, 00:29:22). Derfor har det ikke været muligt for styrelsen at indtage en mere styrende rolle i eksempelvis projekt Midt-Energistrategi. De ville ikke kunne have trukket netværkene i en ønsket retning, fordi de simpelthen ikke er klar over, hvilken retning der var den ønskede.

Hvis de havde forsøgt og havde ramt forkert, ville de have brudt sig mod ministerens ønsker og dermed en af deres vigtige embedsmandspligter, som er ministerbetjening. Teorien tager således ikke højde for, at staten ikke har defineret eller er uklare i, hvilke metoder der skal til for at opnå de opsatte mål, og dermed bliver staten handlingslammet ift. at påvirke netværksaktørerne.

Et område, hvor manglen på politiske signaler er særlig stor, er transportområdet. Her er det ifølge projektlederen absolut nødvendigt, at staten griber ind, hvis der skal ske noget (Bilag 1, Langbak, 00:52:55). Transportområdet fremhæves også af Klimarådet som et vigtigt fokusområde. I rapporten skriver de, at der skal kigges på afgifter på elbiler, hvis vi skal leve op til det kommende 2030-mål i EU for landbrug og transport (Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, 2016b). Projektet i Region Midtjylland har i høj grad manglet statens handlinger på dette område. Kommunerne i Midtjylland har som følge af den manglende udmelding udarbejdet et meget tyndt afsnit om transport (Midt.Energistrategi, 2015, s. 47-48). Ifølge Langbak mente kommunerne, at staten burde handle på transportområdet, og de ønskede ikke at benytte sig af friheden i kommunalfuldmagten til at tage initiativ til grøn transport (Bilag 1, Langbak, 01:27:36). Derfor blev kommunernes eneste handlingsplan at udbrede ladestandere og gastankstationer samt omstille egen kollektiv transport (bybusnettet) og egne køretøjer (eks. hjemmeplejen) til grøn og energieffektiv transport (Midt.Energistrategi, 2015, s. 47). Idet kommunerne ikke i højere grad tog et selvstændigt ansvar for at omstille transportsektoren – herunder især personbiltransport – er det endnu mere vigtigt, at staten kommer på banen i denne sammenhæng. Netværkene har ikke løst transportudfordringerne tilstrækkeligt ift. at nå de nationale målsætninger om 100 % vedvarende energi i 2050. Her kunne staten som facilitator have påskønnet, at der blev truffet de rigtige beslutninger inden for transportområdet. Hvis det politiske niveau – regeringen eller et flertal i folketinget – havde meldt klart ud ved at fortælle, hvilke satsninger vi som samfund ønsker at foretage, ville Energistyrelsen og projektdeltagerne have haft mere at forholde sig til. Politikerne kunne eksempelvis have lagt op til en massiv satsning inden for elbiler eller biogas i tung transport eller bilfribyzoner. Så ville styrelsen have fået et klart politisk signal om, at man mente omstillingen til grøn transport, og de ville have haft nemmere ved at indtage en aktiv rolle i netværkene, hvor de kunne forsøge at overtale kommunerne til at gå samme vej som den nationale. Det er imidlertid ikke sket, og som følge heraf er projekt Midt-Energistrategis mål for transportområdet blevet mindre ambitiøse, hvilket kan skabe store problemer, hvis man skal nå målet som 100 % vedvarende energi i 2050.

Overtalelse

Som det kan læses ud af den første del af analysen, har staten i et mindre omfang anvendt overtalelse til at påvirke projektdeltagerne. I dette afsnit diskuteres i første omgang, hvordan idéen om SEP blev udbredt. Var det staten, der anvendte overtalelse til at få kommunerne til at synes om konceptet? Dernæst diskuteres det, hvorvidt det er nødvendigt for staten at foretage sig noget yderligere ift. at overtale de kommunale aktører

om vigtigheden af at prioritere SEP. Det hele kommer an på, hvor motiverede kommunerne er for at fortsætte arbejdet, og derudover har tilstrækkelig viden om, hvordan de skal bære sig ad med den næste fase i SEP.

Gennem interviewene har jeg forsøgt at finde frem til, hvor idéen om SEP stammer fra. Hvem startede med at interessere sig for det og forsøgte at overtale andre aktører til at se nærmere på konceptet SEP? Juul-Kristensen forklarer, at det var KL, der tilbage i 2009 henvendte sig til daværende energiminister Connie Hedegaard og ville diskutere, hvordan man kunne tage næste skridt i den kommunale varmeplanlægning:

”Det, syntes Hedegaard, var meget interessant, og så blev KL og Energistyrelsen sat sammen for at lave en lille rapport, som ret overordnet beskriver, hvad sådan et koncept kunne omhandle,”

(Bilag 1, Juul-Kristensen, 00:30:25).

Embedsmandsrapporten om SEP blev udarbejdet i 2010 og beskrev, hvordan kommunerne lavede varmeplanlægning i 80'erne og 90'erne. Sammen med en intern rapport fra Finansministeriet medførte de to dokumenter en politisk accept af SEP, og idéen blev centralt forankret. Det vil sige, at idéen opstod i KL og blev relativt hurtigt accepteret af staten. KL, som repræsenterer landets kommuner, er derfor meget bevidste om vigtigheden af SEP og den rolle, kommunerne kan spille i den sammenhæng. Dette kan være et argument for, at staten ikke behøver at anvende overtalelse som en styringsform. Kommunerne mangler ikke motivation for at gå ind i denne dagsorden og fortsætte projektarbejdet.

Ydermere kan det tilføjes, at Energistyrelsen gennem puljen har sikret, at de 96 kommuner, som har deltaget i puljen, nu har en bedre forståelse af, at grøn energi kræver, at der samarbejdes på tværs af kommunerne. Didriksen fortæller, at kommunerne er blevet styrket i troen på, at det tværkommunale samarbejde kan gå ret langt, og der er blevet skabt en fællesforståelse for den byttehandel, der foregår mellem henholdsvis by- og landkommuner (Bilag 1, Didriksen, 00:06:20). Han refererer til, at by-båndet laver fjernvarme og energibesparelser, mens de vestlige kommuner laver vindmøllestrøm.

På mange områder virker det ikke umiddelbart, som om der er behov for, at staten anvender mere overtalelse til at påvirke kommunernes motivation for arbejdet med SEP. Der er imidlertid steder, hvor projektlederen godt kunne have brugt mere direkte påvirkning fra styrelsen og statens side. Hun nævner eksempelvis seminarerne, der blev afholdt løbende, og som skulle skabe inspiration (Bilag 1, Langbak, 00:20:00). Her kunne Langbak godt have tænkt sig, at staten havde været mere tydelig ift., hvilken retning de ønskede, at projekterne skulle tage. Igen kommer diskussionen tilbage til det faktum, at der har manglet faglig vejledning om, hvor man ønsker, at samfundet skal bevæge sig hen. Det samme gælder Langbaks kritik af analyserne (Bilag 1, Langbak, 00:28:25), som også tidligere er blevet berørt. Hvor står politikerne? Kan man regne med, at de ikke lige pludselig skifter kurs, hvorved projektdeltagernes valg i bedste fald bliver overflødige og i værste fald betyder tab af ressourcer? Staten kan derfor med fordel vælge en kurs og bruge overtalelse som styringsform til at påvirke de lokale aktører i den givne retning. De vil blive mere end glade for at lade sig overtale, da de på mange måder lige nu træder vande og afventer statens stillingstagen. Som Bell &

Hindmoor understreger, har staten gode muligheder for at forandre folks idéer – herunder idéer om hvordan man foretager SEP, og hvilke faglige valg der bør træffes. De kan således gennem det administrative personale, som sidder i Energistyrelsen og Energinet.dk, påvirke de kommunale aktørers mind-set og i sidste ende adfærd.

Økonomiske incitamenter

Økonomiske incitamenter kan på mange måder klassificeres som værende en del af NPM-styringsmodellen, idet der herunder blev sat fokus på eksplicitte mål for performance, hvilket vil sige, at offentlige organisationers resultater skulle måles og vejes. Derudover medførte NPM-modellen, at kommuners output blev gjort til et vigtigt opmærksomhedspunkt (jf. teoriafsnittet). Dette afsnit har henblik på at diskutere, hvorvidt staten bør anvende flere økonomiske incitamenter, inspireret af NPM, til at motivere kommunerne til at prioritere den grønne omstilling af energisektoren. Er denne tilgang en god idé, når det gælder kommunernes performance inden for SEP?

Umiddelbart kunne noget i hvert fald tyde på, at kommunerne mangler økonomiske midler til at udføre den ekstra opgave. I arbejdsgrupperapporten vurderer Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, at kommunerne ofte mangler ressourcer i form af tid og penge til at løfte de komplekse planlægningsprocesser, som SEP medfører. De gør samtidig opmærksom på, at der fra kommunal side efterlyses incitamenter for kommunerne, som vil kunne fremme omstillingen af energisystemet (Energistyrelsen, KL og Energinet.dk, 2013, s. 3). I denne sammenhæng peger Lidegaard på, at der ligger en udfordring ift. at få kommuner til at renovere bygninger og gøre dem mere energieffektive i stedet for at bygge fede multihaller (Bilag 1, Lidegaard, 00:08:00). Han foreslår derfor, at Folketinget kunne kigge på at gøre det mere attraktivt for kommunerne at prioritere pengene rigtigt. Og pengene ville falde på et tørt sted, for kommunerne står overfor en kæmpe opgave ift. at påtage sig den ekstra arbejdsbyrde, der er kommet i kølvandet på SEP-projekternes afslutning. Nu skal de have fuldt op på projekternes mål, samtidig med at de skal passe deres eksisterende opgaver for samme budget. Som Langbak siger det, så kan kommunerne godt facilitere det fortsatte tværkommunale samarbejde, men de kommer ikke til det, før de får ressourcer til det (Bilag 1, Langbak, 01:31:30).

I samtalen med medarbejderen fra styrelsen blev det diskuteret, hvorvidt Grøn Ordning også kunne omfatte aktiviteter, der har til formål at sikre lokal forankring af biogasanlæg. Derved vil de aktive kommuner, der opstiller mange biogasanlæg, få en gulerod ved at gøre noget af det rigtige, som også er forankret i SEP-projekterne. Juul-Kristensen mener dog, at tilskuddet i så fald ville falde ind under bloktilskuddet, og at kommunerne herigennem kunne kompenseres for deres udgifter. Når kommuner pålægges en ny opgave, som det ville være at sikre lokal forankring af biogasanlæg, kan kommunerne nemlig kræve, at deres bloktilskud øges. *”Så skal politikerne overtales til, at det ikke er nice-to-have, men need-to-have,”* fortæller Juul-Kristensen. Så igen kommer det an på, om staten mener, at det er nødvendigt for at nå de politiske mål.

Umiddelbart er lokal opbakning til biogasanlæg ikke den værste udfordring, staten står overfor i den forbindelse. Grunden til, at der er meget utilfredshed med landvindmøller i lokalbefolkningen, er, at de larmer, ser grimme ud i landskabet og skaber frygt for magnetfelter. Ingen af disse forhold gør sig gældende for biogasanlæg, så derfor kan man fristes til at tro, at det ikke vil være nødvendigt at skabe folkelig opbakning til biogasanlæg. I stedet kunne staten vælge et andet fokus. Eksempelvis at øge tilskuddet til kommunerne i den grønne ordning, så de derved får et endnu større incitament til at foretage aktiviteter, der skaber folkelig accept af vindmølleprojekter.

Afgifts- og tilskudsanalysen har identificeret flere optimeringsmuligheder ift. en samfundsøkonomisk optimal støttestruktur for landvind (Skatteministeriet, 2016c), men her nævnes kun et af forslagene, da de andre ikke er relevante set ud fra et kommunalt perspektiv. I analysen bliver der peget på, at der eksisterer et stort geografisk potentiale for at opsætte flere møller, og det konstateres samtidig, at støtten til landvind er relativt lav ift. andre former for vedvarende energi. Derfor foreslås det, at staten foretager en forøgelse af støtten til landvind, hvad der muligvis vil kunne medføre en betydelig forøgelse af udbygningen af landvind. Det vil sige, at hvis staten via økonomiske støtteordninger gør det mere attraktivt for private at opsætte vindmøller på land, vil det forbedre kommunernes mulighed for at overtale borgere og private virksomheder. I afgifts- og tilskudsanalysen står der følgende:

”Hvor stor en andel af potentialet for landvind, der i praksis kan realiseres, afhænger imidlertid af en række økonomiske, reguleringsmæssige og lokalpolitiske forhold og prioriteringer,” (Skatteministeriet, 2016c).

Således er der gode grunde til, at staten burde kigge nærmere på økonomiske tilskud til landvind. Dette ville som sagt gøre det lettere for kommunerne at tale for landvindens sag både overfor lokalsamfund, som overvejer at opsætte en vindmølle til at producere strøm, eller overfor private virksomheder med samme overvejelser.

Det er dog væsentligt at bemærke, at anvendeligheden af incitamenter mere bredt set nogle gange skaber problemer med målbarheden af styring. Dette skyldes, at mange mål er svære at gøre op: *”Den lave målbarhed gør det svært at bruge incitamenter som styringsinstrument, fordi agenternes indsats kun kan belønnes og straffes ud fra det, der kan måles,”* (Jacobsen & Jakobsen, 2014, s. 63). Når det gælder et så kompliceret og teknisk fagområde som SEP, kan det derfor være endnu sværere at sikre en ordentlig målbarhed: Får staten det ud af styringen, som den ønsker? For at staten med fordel kan anvende økonomiske incitamenter som eksempelvis afregningsmodeller eller resultatkontrakt, er det derfor nødvendigt først at gøre sig overvejelser om, hvor det er hensigtsmæssigt ift. målbarheden.

Opsamling

Ud fra analysen danner der sig et billede af, at den rigtige løsning er baseret på en kombination af flere former for statslig styring, og nogle af styringsredskaber er et krav for, at Danmark kan nå sit politiske mål i

2050. Det gælder ændringer af afgifter (hierarkisk styring) og overtalelse gennem netværk. De økonomiske rammer skal simpelthen være på plads, før kommunerne kan indfri deres politiske mål. Samtidig er der et aktuelt behov ude i kommunerne for, at staten tager stilling til de faglige diskussioner og vælger, hvilken vej landet skal gå. Staten bør derfor i højere grad anvende overtalelse til at påvirke kommunerne ift., hvilken retning de bør gå i. Dette kunne sagtens foregå gennem de gode netværksrelationer, der er skabt gennem SEP-puljen. Staten kunne gennem netværkene indtage rollen som facilitator og anvende overtalelse til at skubbe de kommunale aktører henimod de beslutninger, som vil føre til et energisystem, der er komplet baseret på fossilfri energi.

Der kan dog også nævnes flere bud på, hvordan staten kan sikre en god og effektiv styring fremover inden for SEP. En løsning, der er blevet diskuteret, er nedsættelsen af en ny pulje, og på baggrund af analysen af SEP-puljen vurderes det, at en gentagelse af puljestyringen kunne hjælpe kommunerne med at fortsætte deres påbegyndte arbejde. Den nye puljes kriterier skulle i så fald være mere snævert defineret, således at kommunernes mål kan omsættes til konkrete handlingsplaner og vedligeholde de etablerede netværk. Også her kan staten drage fordel af at anvende overtalelse til at slå fast, hvad der er acceptabelt adfærd, hvilket vil sige, hvordan staten ønsker, at kommunerne skal agere. Af andre muligheder kan det nævnes, at staten med en smule varsomhed bør placere et større ansvar for SEP hos kommunerne. Det gælder både ift. lovgivningen og organiseringen. I lovgivningen er der blevet påpeget flere forhold, som begrænser kommunernes arbejde med SEP, hvorfor staten kan anvende sin hierarkiske magt til at skabe forandring. Gennem anvendelse af det hierarkiske redskab organisering kan staten endvidere øge kommunernes opgaveportefølje til også at inkludere SEP. Til gengæld skal denne styring følges op af flere økonomiske incitamenter, før kommunerne evner at løfte opgaven. Hertil gives der også flere bud – eksempelvis forøgelse af støtte til landvind eller den grønne ordning.

Konklusion

Et af de spørgsmål, som dette projekt har skullet afdække, har været, hvilken styring staten anvender overfor kommunerne ift. SEP. Styringen viser sig hovedsageligt gennem lovgivning på energiområdet, hvor der findes en del paragraffer, der enten udvider kommunernes råderum eller indskræper det. Staten har på mange områder tildelt kommunerne nogle afgørende beføjelser, som de kan anvende til at omlægge den lokale energiforsyning til vedvarende energi. Dette gælder især inden for varmeområdet, men også som myndighed ifm. udpegning af arealer til vindmøller. Til gengæld findes der ligeledes begrænsninger i lovgivningen. Her kan det nævnes, at kommunerne kun har mulighed for at tvinge kraftvarmeværker til at omlægge sig til biomasse og ikke til varmepumper, hvad der ellers er den bedste samfundsmæssige løsning på langt sigt. Et andet eksempel er begrænsninger i kommunalfuldmagten, idet kommuner ikke må være konkurrenceforvridende, hvilket lægger en dæmper på kommuners egen energiproduktion. Udover lovgivningen har staten anvendt puljestyling til at skabe tværkommunale netværk, der kan samarbejde om SEP på tværs af organisatoriske skel. Her har staten selv deltaget som procesmanager, idet den har været flere funktioner i det overordnet projektnetværk bl.a. som formidler af viden. Staten har således både anvendt netværksstyring og overtalelse gennem SEP-puljen, hvilket er blødere styringsformer, hvor lovgivningen i stedet udgør en direkte hierarkisk styringsform, der ikke giver plads til dialog. Alt i alt rummer den statslige styring gode elementer, men der er dog rum for forbedringer. Spørgsmålet er, om styringen er tilstrækkelig til at nå det politiske mål om 100 % vedvarende energi i 2050, eller om det er nødvendigt at supplere med anden styring.

SEP-puljen har fungeret som en god start ift. at engagere kommunerne i SEP, og den statslige puljestyling kan derfor siges at være et nødvendigt tiltag for, at Danmark kan nå sit politiske mål. Til gengæld er lovgivningen på flere områder mangelfuld og giver ikke i tilstrækkelig grad kommunerne beføjelser til at skabe de påkrævede forandringer i lokalområderne. Kommunerne er en vigtig medspiller for staten, når det kommer til at omstille samfundet til vedvarende energi, og det er derfor uhensigtsmæssigt at stille kommunerne i en position, hvor deres råderum ikke er særligt stort. I analysen oplistes der forskellige bud på forbedringer: Fast årlig revision af co2-regnskab, bedre kompensationsordninger for naboer til vindmøller og undtagelse af selskabsmæssig udskillelse af solceller.

I forlængelse af lovgivningen kan afgiftssystemet nævnes. Her mangler staten at anvende en regulering, som bakker op om de handlinger, den ønsker, at samfundsaktørerne skal foretage sig. Kommunerne bliver låst fast og kan ikke virkeliggøre de mål, de vedtog som en del af SEP-puljen, fordi de fiskale virkemidler ikke støtter de valg, der er bedst for samfundet. Det gælder især afgifter på overskudsvarme, PSO-afgift (og andre afgifter på el til varmepumper) samt manglende afgifter på biomasse. Staten får derfor ikke indfriet sit mål om vedvarende energi i 2050, hvis ikke den gennem sin hierarkiske styringsform ændrer afgifterne, så de afspejler den udvikling, man ønsker for samfundet.

Når det kommer til organisering af SEP, har ingen på nuværende tidspunkt ansvaret for denne, og kommunerne kan være en god aftager i den forbindelse. Gennem denne form for hierarkiske styring kan staten sikre en god opgavefordeling mellem aktører, og der vil derfor blive mere klarhed over, hvilke roller staten forventer, at de forskellige aktører skal indtage. Det kræver dog, at staten sikrer, at de rette økonomiske incitamenter er til stede for kommunerne, idet de ikke kommer til at prioritere området, før finansieringen er på plads. Samtidig skal staten være opmærksom på det tværorganisatoriske blik, hvilket kunne skabes gennem en fortsættelse af puljestyling.

Endvidere kan statens styring kritiseres for at være for passiv og ikke vise tilstrækkeligt med vilje og retning. Kommunerne bliver i høj grad overladt til selv at træffe vigtige beslutninger uden at have føling på, hvor Folketinget og regeringen ønsker at gå hen. Selve pointen med SEP er at undgå suboptimering, men hvis kommunerne i disse år træffer beslutninger, som senere skal ændres, fordi Folketinget har valgt en mere specifik retning, end de har på nuværende tidspunkt, forpurre hele formålet med SEP. Staten har alle muligheder for at benytte sig af netværksstyring eller overtalelse til at trække kommunerne i en ønsket retning, men de gør ikke brug af disse styringsmuligheder. Puslespillet viser sig måske at gå op i sidste ende, men på nuværende tidspunkt skaber den manglende stillingstagen frustration og forvirring blandt de kommunale aktører. Det kan betyde, at de er mere tilbageholdende med at træffe de nødvendige beslutninger, der skal til for at nå målet i 2050. Hvis staten i højere grad ville anvende sine muligheder for styring, ville det mindske tvivlen blandt de kommunale aktører. De tør ikke satse stort lige nu, fordi de politiske signaler ift. at *ville* den grønne omstilling mangler.

Staten har således en lang række forskellige instrumenter til at styrke det kommunale arbejde med SEP, og det bliver nødvendigt, hvis staten skal nå sit politiske mål om grøn omstilling i 2050. Når alt kommer til alt, mangler staten – forstået som Folketinget – at beslutte, hvor meget man ønsker at bakke det politiske mål op med den finansiering, som det kræver at nå dertil. Såfremt svaret herpå er, at staten ønsker at sikre, at det politiske mål om vedvarende energi opnås, bør den i så fald satse på flere former for styring fremfor blot én. Det korte svar på spørgsmålet om, hvorvidt den statslige styring er tilstrækkelig for at sikre opfyldelsen af målet om 100 % vedvarende energi i 2050, er nej. Ift. hvorvidt der er behov for anvendelse af nye statslige styringsformer og -redskaber, er svaret ja. Det drejer sig blot om, at staten skal anerkende vigtigheden af dens egne handlinger.

Bibliografi

- Agger, A., & Löfgren, K. (2013). *Politik og administration*. Hans Reitzels Forlag.
- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2012). Det kvalitative casestudium. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen, *Håndværk og horisonter* (s. 29-57). Viborg: Syddansk Universitetsforlag.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009a). *Rethinking Governance - the Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2. Marts 2009b). Commentary: The governance of public affairs. *Journal of Public Affairs*, s. 149-159.
- Danmarks Naturfredningsforening. (u.å.). *Klimakommuner*. Hentede 21. marts 2016 fra Danmarks Naturfredningsforening: <http://www.klimakommuner.dk/>
- Dansk Fjernvarme. (29. september 2015). *Statskasssepåvirkning ved omstilling til store varmepumper i fjernvarmen*. Hentede 24. juni 2016 fra Dansk Fjernvarmes hjemmeside: <http://www.danskfjernvarme.dk/groen-energi/analyser/290915-statskasssepaaavirkning-ved-vp>
- de Vaus, D. (2001). *Research Design in Social Research*. London: Sage.
- Den Store Danske. (30. januar 2009). *Forvaltningsret (Forvaltningsretlige skøn)*. Hentede 8. juni 2016 fra Gyldendal: http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Jura/Statsforvaltningsret/forvaltningsret/forvaltningsret_%28Forvaltningsretligt_sk%C3%B8n%29
- Den Store Danske. (22. oktober 2014). *Legalitetsprincippet*. Hentede 8. juni 2016 fra Gyldendal: http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Jura/Kriminalret,_almindelig/legalitetsprincip
- Duedahl, P., & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense: Syddansk Universitets Forlag.
- EA Energianalyse. (2015). *Evaluering af SEP-puljen og Superpuljen*. København: Energistyrelsen.
- EA Energianalyse. (2016). *Strategisk energiplanlægning på kommunalt og regionalt niveau*. København: Energistyrelsen og KL.
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. (6. februar 2014). *Bred aftale om klimalov og ambitiøse klimamål*. Hentede 25. marts 2016 fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets hjemmeside: <http://www.efkm.dk/nyheder/bred-aftale-klimalov-ambitioese-klimamaal>
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. (2015). *Bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg*. Energi-, Klima- og Forsyningsministeriet.

- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. (30. maj 2016a). *Strategisk energiplanlægning i kommunerne har været en succes*. Hentede 8. juni 2016 fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets hjemmeside: <http://www.efkm.dk/nyheder/strategisk-energiplanlaegning-kommunerne-vaeret-succes>
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. (13. juni 2016b). *Lilleholt kvitterer for Klimarådets rapport*. Hentede 13. juni 2016 fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets hjemmeside: <http://www.efkm.dk/nyheder/lilleholt-kvitterer-klimaraadets-rapport>
- Energinet.dk. (2014). *Strategisk energiplanlægning - ADAPT-energisystemanalyse*.
- Energinet.dk. (29. april 2016). *Grøn Ordning*. Hentede 25. juni 2016 fra Energinet.dk's hjemmeside: <http://www.energinet.dk/DA/El/Vindmoeller/De-fire-VE-ordninger/Groen-ordning/Kommune/Sider/default.aspx>
- Energistyrelsen. (2013). *Ansøgning om tilskud fra puljen til strategisk energiplanlægning i kommunerne*. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Energistyrelsen. (2014a). *Statusrapport 2*. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Energistyrelsen. (2014b). *Energiscenarier - Energiscenarier frem mod 2020, 2035 og 2050*.
- Energistyrelsen. (2014c). *Notat: Tilbage melding på Statusrapport 1 (SR1)*. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Energistyrelsen. (2015). *Strategic Energy Planning in Denmark at Municipal and Regional Level*. EA Energianalyse.
- Energistyrelsen. (u.å.a). *Energiaftalen 22. marts 2012*. Hentede 25. marts 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/politik/dansk-klima-energipolitik/politiske-aftaler-pa-energiområdet/energiaftalen-22-marts-2012>
- Energistyrelsen. (u.å.b). *SEP-puljen*. Hentede 25. marts 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/undergrund-forsyning/el-naturgas-varmeforsyning/strategisk-energiplanlaegning-kommuner/pulje>
- Energistyrelsen. (u.å.c). *Puljer og partnerskaber i den grønne omstilling*. Hentede 15. april 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/undergrund-forsyning/el-naturgas-varmeforsyning/strategisk-energiplanlaegning-kommuner/puljer>
- Energistyrelsen. (u.å.d). *Strategisk energiplanlægning i kommunerne*. Hentede 15. april 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/undergrund-forsyning/el-naturgas-varmeforsyning/strategisk-energiplanlaegning-kommuner>
- Energistyrelsen. (u.å.e). *Kortlægning og datafangst*. Hentede 26. april 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/undergrund-forsyning/el-naturgas-varmeforsyning/strategisk-energiplanlaegning-kommuner/vejledning>

- Energistyrelsen. (u.å.f). *Analyse af systemændringer af scenarieanalyser*. Hentede 26. april 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/undergrund-forsyning/el-naturgas-varmeforsyning/strategisk-energiplanlaegning-kommuner/vejledning-0>
- Energistyrelsen. (u.å.g). *Scenarieanalyse*. Hentede 18. maj 2016 fra Energistyrelsens hjemmeside: <http://www.ens.dk/politik/dansk-klima-energipolitik/regeringens-klima-energipolitik/scenarieanalyse>
- Energistyrelsen, KL og Energinet.dk. (2013). *Arbejdsgruppe for gennemgang af: Kommunernes opgaver og beføjelser på energiområdet*. Grøntmij.
- Erhvervs- og Vækstministeriet. (2006). *Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber*. Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Erhvervs- og Vækstministeriet. (2015). *Bekendtgørelse af lov om planlægning*. Erhvervs- og Vækstministeriet.
- EY. (2015). *Elforsyningsloven - Lovsamling 2015*. EY.
- Goldmann, S. (12. december 2012). *Giv kommunerne lov til at sænke CO2 fra transporten*. Hentede 8. juni 2016 fra Green Cities: <http://www.greencities.dk/Presse/Nyheder/Nyhed/?id=50>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*(69), s. 3-19.
- Ingemann, J. H. (2013). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*. Gylding: Samfundslitteratur.
- Jacobsen, C. B., & Jakobsen, M. F. (2014). Kap. 3: Offentlig styring og koordination. I J. Blom-Hansen, P. M. Christiansen, T. Pallesen, & S. Serritzlew, *Offentlig forvaltning* (s. 52-77). Hans Reitzels Forlag.
- Jappe, E. (februar 2015). Lighedsprincippet - hvad betyder det? *Praksisnyt fra DUKH*(45).
- Jørgensen, H. (2002). *Consensus, Cooperation and Conflict*. Northampton: Edward Edgar Publishing.
- KL. (15. oktober 2015). *EU's kommuner og regioner ønsker central rolle i EU's klimapolitik*. Hentede 21. marts 2016 fra Kommunernes Landsforening: <http://www.kl.dk/eu/EUs-kommuner-og-regioner-onsker-central-rolle-i-EUs-klimapolitik-id191225/>
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and policy networks. *Public Management*(2), s. 135-158.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. (2014a). *Bekendtgørelse af lov om varmeforsyning*. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. (2014b). *Bekendtgørelse om undtagelse af visse kommunale solcelleanlæg fra kravet om selskabsmæssig udskillelse*. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet. (2015). *Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi*.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2008). *Interview - introduktion til et håndværk* (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Lund, R. S., Sperling, K., Mathiesen, B. V., & Connolly, D. (2013). *Strategic Energy Planning in the Öresund Region*. Department of Development and Planning. Aalborg Universitet.
- Marfelt, B. (30. oktober 2008). *Nu må borgerne eje 20 procent af nye vindmøller*. Hentede 12. juni 2016 fra Ingeniøren: <https://ing.dk/artikel/nu-ma-borgerne-eje-20-procent-af-nye-vindmoller-92751>
- Midt.Energistrategi. (2015). *Strategisk energiplanlægning på tværs af kommuner og aktører i Region Midtjylland*. PlanEnergi.
- Miljøministeriet. (2014). *Bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller*. Miljøministeriet.
- Mortensen, B. O., & Gottrup, R. (2007). *Kommunal varmeplanlægning i retlig belysning*. Gylling: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Osbourne, S. (2010). *The New Public Governance?* Oxon: Routledge.
- PlanEnergi. (2016). *Sammenfatning og analyse af SEP- og Superpuljens energiscenariestudier*. København: Energistyrelsen.
- Politikerweb. (u.å). *Kommunalfuldmagten*. Hentede 8. juni 2016 fra Hjørring Kommunes hjemmeside:
<http://www.politikerweb.hjoerring.dk/Politikerweb/Jura/Kommunalfuldmagtsreglerne.aspx>
- Ravn, R., & Larsen, M. F. (2014). *Meso-korporative netværk*. Speciale.
- Revsbech, K. (2015). *Organisation i kommuner og regioner* (3. udg.). Kommuneforlaget.
- Rhodes, R. A. (September 1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*(44), s. 652-667.
- Ritzau. (2. november 2011). *Regeringen tager pengene fra Bjørn Lomborg*. Hentede 21. marts 2016 fra Børsen:
http://borsen.dk/nyheder/politik/artikel/1/218713/regeringen_tager_pengene_fra_bjoern_lomborg.html

- Skatteministeriet. (10. maj 2016a). *Afgifts- og tilskudsanalyse: Grøn omstilling kan gøres smartere og billigere*. Hentede 14. juni 2016 fra Skatteministeriets hjemmeside:
<http://www.skm.dk/aktuelt/presse/pressemeddelelser/2016/maj/afgifts-og-tilskudsanalyse-groen-omstilling-kan-goeres-smartere-og-billigere>
- Skatteministeriet. (10. maj 2016b). *Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet - Delanalyse 2: Omkostninger til offentlige forpligtelser*. Hentede 14. juni 2016 fra Skatteministeriets hjemmeside: <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/notater/2016/maj/afgifts-og-tilskudsanalysen-paa-energiomraadet-delanalyse-2-omkostninger-til-offentlige-forpligtelser>
- Skatteministeriet. (10. maj 2016c). *Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet - Delanalyse 6: Fremtidigt tilskud til landvind*. Hentede 14. juni 2016 fra Skatteministeriets hjemmeside: <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/notater/2016/maj/afgifts-og-tilskudsanalysen-paa-energiomraadet-delanalyse-6-fremtidigt-tilskud-til-landvind>
- Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal*, 17(1).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring - fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Wittrup, S. (4. november 2014). *Analyse: Vindmøller på land producerer Danmarks billigste strøm - alt inklusiv*. Hentede 12. juni 2016 fra Ingeniøren: <https://ing.dk/artikel/analyse-vindmoeller-paa-land-producerer-danmarks-billigste-stroem-alt-inklusive-172015>
- Wittrup, S. (4. september 2014). *Fjernvarmeværker dropper store varmepumper: De er for dyre*. Hentede 14. juni 2016 fra Ingeniøren: <https://ing.dk/artikel/fjernvarmevaerker-dropper-store-varmepumper-de-er-dyre-170625>
- Øyen, M. (u.å.). *Lilleholt: PSO-løsning får topprioritet*. Hentede 14. juni 2016 fra Altinget: <http://www.altinget.dk/artikel/lilleholt-pso-loesning-faar-topprioritet>

Bilag 1

På den vedhæftede USB-stik er følgende filer:

Interview med Peter Didriksen (lydfil).

Interview med Louise Langbak (lydfil).

Interview med Bjarne Juul-Kristensen (lydfil).

Interview med Martin Lidegaard (lydfil).