



OPP og projektets tilgang til samarbejde mellem kommuner og virksomheder

(Undersøgelse og analyse af eksisterende modeller for OPP i Danmark og internationalt)

Rapport A

Action 1.2

August 2011

Udarbejdet af Københavns Kommune

<u>Indhold</u>	Side
Introduktion	3
Generelt om OPP	4
Erfaringer med OPP i Carbon 20-kommunerne	6
Byudviklingstilgangen	7
Energigennemgang ved tredjepart	9
Erhvervsnetværk	11
OPP: Fra individuelle erfaringer til en fælles tilgang i Carbon 20	14
Inspirationsliste	16

Introduktion

I Carbon 20 vil syv kommuner, to universiteter og KL bl.a. samarbejde med 100 virksomheder om at nedbringe deres udslip af drivhusgasser. Samarbejdet mellem kommuner og virksomheder vil være en form for OPP (Offentlig-Privat Partnerskab). Vi vil udvælge 100 virksomheder i de syv kommuner, der skal have energigennemgange, for at afdække mulighederne for at indføre besparelser på forbrug af el, varme, lys, affald, transport, etc. Virksomhederne skal derefter begynde at realisere besparelserne i løbet af projektperioden. Projektpartnerne vil udvikle en række værktøjer, der gør vejen fra indledende samtaler med virksomhederne til realiserede besparelser, lettere. Alle de 100 virksomheder skal underskrive en partnerskabsaftale med deres respektive kommune om at deltage aktivt i Carbon 20.

I forbindelse med energigennemgangene og processen med at indføre miljøbesparelser i de 100 virksomheder, vil projektkommunerne indgå i samarbejder med andre private aktører, der kan bidrage til projektet med ekspertise eller ydelser. Her tænkes fx på samarbejde med energiselskaber, som vi vil bruge som udførende energirådgivere, dvs. de skal stå for energigennemgangene på nogle af de 100 virksomheder. I projektet er det sådan, at alle skal have mulighed for at kunne indgå i et sådant samarbejde med Carbon 20-gruppen, og i skrivende stund er vi i dialog med adskillige mulige samarbejdspartnere og energirådgivere.

Vi vil altså anvende forskellige slags OPP i Carbon 20. Denne rapport skal fungere som grundlag til at udvikle retningslinjer for de OPP'er, der indgås i projektet¹.

Det er i den sammenhæng relevant at se nærmere på samarbejdstyperne:

- ESCO eller energigennemgange ved tredjepart
- Byudviklingstilgang-OPP, hvor det lokale erhvervsliv udvikles gennem offentlig-privat samarbejde
- Netværk, som er et mere eller mindre uformelt samarbejde med særligt fokus på videndeling

Rapporten har følgende formål:

- At skitsere, forskellige tolkninger af begrebet Offentlig-Privat Partnerskab (OPP)
- At beskrive, hvilke erfaringer nogle af projektpartnerne allerede har med typer eller elementer af OPP
- At afgrænse, hvordan Carbon 20-projektet vil anvende OPP som begreb og samarbejdsform

Metoden i rapporten vil dels være teoretiske definitioner af relevante OPP'er eller offentlig-private samarbejder; dels konkrete cases og empiriske definitioner af kommunernes erfaringer med partnerskaber og samarbejder med det private erhvervsliv. Der vil blive brugt kvalitativ empiri indhentet hos både kommunale projektpartnere, virksomheder og samarbejdspartnere. Empirien er ikke udtømmende for kommunernes erfaringer med OPP, men skal ses som enkelte, specifikke eksempler på, hvordan samarbejder *kan* se ud i praksis.

¹ Retningslinjerne udarbejdes først som en del af Action 1.4

Generelt om OPP

Offentlig-Private Partnerskaber er blevet et populært begreb, fordi det imødekommer det behov, der er både i den offentlige og private sektor for i fællesskab at løse opgaver på en bedre måde, hvad enten det gælder miljømæssige, sociale eller andre samfundsrelevante udfordringer.

Begrebet er imidlertid ikke entydigt defineret, eftersom det bruges i flæng, hvilket kan gøre det svært at anvende, fordi der er signifikante forskelle på de OPP'er, der findes i dag.

Generelt – og specielt i Danmark – opfattes OPP som en specifik form for bindende kontrakt-relation mellem det offentlige som aftager/bestiller og en privat leverandør. Begrebet er opstået i bygge- og anlægsbranchen, og traditionelt set har OPP derfor været defineret som større byggeprojekter.

OPP skiller sig ud fra andre ydelser fra det private til det offentlige ved at samarbejdet har en længere tidshorizont og strækker sig over flere faser – i fx et byggeprojekt inkluderer samarbejdet både selve bygge- og anlægsfasen og den efterfølgende drift og vedligehold af bygningen. Ideen er at give leverandørerne incitament til at optimere ydelsen/produktet med hensyntagen til den efterfølgende driftsfase og dermed implementere den løsning, der er billigst og bedst på *langt sigt*.

Ud fra et miljømæssigt synspunkt giver det bedre perspektiver, når leverandøren af produktet får incitament til at sørge for, at produktet

”Guðrið Weihe synliggør i sin typologisering af partnerskabsbegrebet flertydigheden i feltet, idet hun med sine fire partnerskabstyper viser, hvordan der aktuelt tales om offentlig-private partnerskaber.

[...]

De fire typologier, som Weihe identificerer, er henholdsvis:

- 1) Bygge- og anlægstilgangen
- 2) Byudviklingstilgangen
- 3) Policy-tilgangen
- 4) Udviklingstilgangen

Bygge- og anlægstilgangen betegner således den mest fremherskende tilgang i såvel litteratur som praksis. Der er tale om offentlig-private bygge- og anlægsprojekter, hvor privat finansiering går ind, og hvor relationen er karakteriseret ved ”Principal-Agent”, dvs. bestiller og leverandør. Som Weihe påpeger, kan det synes paradoksalt, at netop Bygge- og anlægstilgangen dominerer opfattelsen af OPP-området, netop fordi tilgangen er relativt snævert defineret og ikke arbejder med en såkaldt ”Principal-Principal”-relation, dvs. ligeværdige parter.

Konteksten for Byudviklingstilgangen går tilbage til 1970'erne og starten af 1980'erne, hvor amerikanske forskere undersøgte, hvordan offentlig-private samarbejdsformer kunne bidrage til at udvikle byer, der var i økonomiske og sociale vanskeligheder. Aktørrelationen er kendetegnet ved en ligeværdig relation (Principal-Principal), hvor der er fælles ansvar for produktion og risiko. Mange af de aktuelle OPP-definitioner har rødder i netop Byudviklingstilgangen. [...]

Policy-tilgangen betegner generelle policy-relationer mellem offentlige og private aktører, og genstandsfeltet her er policy design. Der er tale om en meget bred kategori, som ikke begrænser sig til en bestemt kontekst.

Weihes fjerde kategori, Udviklingstilgangen, har bistands- og udviklingsområdet som sin kontekst. Her opfattes OPP som et middel til at fremme udvikling i et givet modtagerland. Der er tale om en relativ ny praksis, hvis retorik har formet sig siden FN's Global Compact initiativ i 2000. PP er altså her et udviklingsredskab, hvor en (international) tredje part (offentlig såvel som privat) træder ind som katalysator eller koordinator.

Weihes pointe er, at man i diskussionen af partnerskabers fordele og ulemper må holde sig de forskellige anvendelser af begrebet for øje, således at man ikke drager forkerte slutninger baseret på erfaringer fra partnerskabskonstruktioner, som måske ikke er relevante for ens egen sammenhæng. Weihe påpeger selv fordele og ulemper ved at fastholde partnerskabsbegrebet som mangetydigt. Fordelen er naturligvis, at man ikke overser interessante samspil mellem det offentlige og private og dermed udelukker disse fra forskningen, og ulempen er, at partnerskabsbegrebet bliver meget bredt. (Weihe, 2007a) ”

(Uddrag fra Elkjær (2008): EUDP-PARTNERSKABER - foranalyse og projektplaner)

har en lang levetid, er let at vedligeholde, har lavt energiforbrug i brugsfasen, er let genanvendeligt, etc.

OPP bliver imidlertid i flere andre sammenhænge forstået bredere. Overordnet set, forstås OPP som indgåelse af samarbejde mellem ligeværdige parter som indgås med henblik på at opnå fælles mål.

Organisatorisk kan det komme til udtryk i en kontrakt, fælles offentlig-private selskaber eller projekter med fælles styring.

I denne bredere forståelse har begrebet fundet anvendelse i 1970'erne omkring byudvikling, men begrebet OPP bruges i dag indenfor en bred vifte af forskellige områder.

Begrebet OPP har oprindeligt rødder i Storbritannien og deres New Public Management. Af den grund sættes der ofte lighedstegn mellem OPP og privatisering eller udlicitering af offentlige services over for borgerne, hvor en privat aktør yder en service i stedet for det offentlige. Fødslen af OPP i USA blev startet fordi regeringen ville spille en *mindre* rolle i offentlige ydelser. Det var baggrund for, at man i USA lagde ydelser over til den private sektor, hvorimod den britiske regering lagde pres på den private sektor for at samarbejde. I USA var det således den private sektor, der var drivkraft til at indføre OPP, mens det var den offentlige i Storbritannien. Den politiske scene i landet har altså indflydelse på, hvordan OPP udvikler sig i praksis inden for landets grænser, eftersom OPP som regel starter som nationale partnerskaber. I Danmark kender vi primært OPP-begrebet fra udlicitering af offentlige services og byggeri af ny infrastruktur, mm. (se European PPP Report, inspirationslisten).

Vi kan altså konkludere, at begrebet OPP, anvendes om væsensforskellige samarbejdsformer. Begrebet OPP anvendes som et paraply-begreb, der dækker over mange forskellige former for partnerskaber – heriblandt OPS (Offentlig-Privat Samarbejde) og OPI (Offentlig-Privat samarbejde om Innovation).

Carbon 20-projektet afviger fra den gængse danske, kontraktorienterede opfattelse af OPP, da partnerskaberne med virksomhederne er frivillige, og der *ikke* er tale om en kontraktrelation, men der underskrives i stedet en såkaldt *partnerskabsaftale*. På trods af aftalens navn *gør* dette element, at partnerskabet i stedet kan karakteriseres som et Offentlig-Privat Samarbejde (OPS). OPS betegnes også som OPP-light, fordi det er et OPP uden finansieringselementet (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2005). Der er altså stadig tale om en form for OPP i Carbon 20 – blot ikke den traditionelle type.

Denne rapport lægger imidlertid op til, at tre typer OPP(-light) er mere relevante at beskrive i dybden set i lyset af den type samarbejder, vi i projektet vil indgå med private aktører og virksomheder. Der findes mange andre typer OPP under den brede paraply, begrebet dækker over, men disse typer vil vi ikke komme nærmere ind på.

Erfaringer med OPP i Carbon 20-kommunerne

Kommunerne har forskellige erfaringer med OPP, og der kan derfor være forskellige tolkninger af, hvad et OPP indebærer. Det lader dog til, at alle er opmærksomme på, at der findes adskillige varianter af OPP. Det strækker sig helt fra den meget klassiske definition til en blødere tolkning af, hvad der kan betegnes som OPP.

Der skal foreligge en skriftlig aftale med konkrete mål, og begge parter skal se en gevinst (Christian, Kolding Kommune).

Det er ofte en samarbejdsaftale om udlicitering af en kommunal driftsopgave. I Carbon 20 afprøves samarbejde, hvor virksomhederne ikke leverer en forretningsmæssig ydelse til kommunen (Per, Allerød Kommune).

I bredere forstand betragter vi det samarbejde vi har etableret med virksomhederne i det nye netværk [i kommunen], som et offentligt privat partnerskab - uden formelle forpligtelser eller faste aftaler.

Virksomhederne deltager med deres indsigt og viden - det offentlige byder ind med deres viden - det vil i sidste ende give fordele for begge parter (Lone, Næstved Kommune).

Som citaterne viser, er der allerede nu repræsenteret en bred vifte af fortolkninger af begrebet OPP blandt deltagerne i projektet. Vi har i projektet planlagt, at de OPP'er med de 100 virksomheder vil indeholde en forpligtende (men ikke juridisk bindende) partnerskabsaftale om at indføre energibesparelser, et længerevarende samarbejde med fokus på at udvikle det lokale erhvervsliv, samt mulighed for at oprette netværk, hvor de involverede virksomheder kan udveksle erfaringer og viden. Der er dog tale om et frivilligt samarbejde, og på trods af at der underskrives en partnerskabsaftale, kan virksomheden til enhver tid springe fra projektet uden konsekvenser for virksomheden.

Vi ved også allerede nu, at vi vil inddrage andre private aktører, hvor ikke-kommunale rådgivere fra energiselskaber vil have direkte kontakt med deltagervirksomheder, når energigennemgangene udføres.

På den baggrund er det især relevant for projektet at se på definitioner af og erfaringer med de typer OPP, der betegnes som Byudviklingstankegangen, ESCO og netværk. Alle tre vil blive beskrevet herunder med eksempler på kommunernes erfaringer med partnerskaber/samarbejder, der ligner de tre typer OPP.

Byudviklingstilgangen ("Local regeneration approach")

Byudviklingstilgangen er relevant for Carbon 20, fordi den netop handler om at udvikle det lokale erhvervsliv gennem et ligeværdigt samarbejde mellem det offentlige og erhvervslivet. I Carbon 20 drejer samarbejdet sig om klimatilpasning og grøn vækst. Et eksempel på et OPP, der har hjulpet det lokale erhvervsliv på vej til at spare på energien og samtidig skabe et lokalt sammenhold, er projektet *Climate Street* i Vanløse, Københavns Kommune.

Projektet blev til i et samarbejde mellem os [Miljøpunkt Vanløse] og Grønne Erhverv [i Københavns Kommune] i januar 2009. Vi havde et møde om, hvordan vi kunne bruge hinanden og Klima+-programmet², og så fik vi idéen om *Climate Street*.

Der har været en gruppe progressive (erhvervs-)kvinder kaldet Kaffeklubben. [Min kollega] kendte nogen i klubben, og så kom vi med til et møde og fortalte om *Climate Street*.

Vi gik også rundt til hele gaden med et brev og snakkede om projektet. Og dem fra Kaffeklubben kunne udbrede det til deres naboer. Vi fik hurtigt 20 medlemmer og fik historierne i avisen, som vi havde en aftale med, så vi var ret sikre på, de tog vores historier. I juni 2009 havde vi opstartsmøde om *Climate Street*. Vi havde 40 virksomheder i november og ca. 72 % af gaden ved 1. december 2009.

Vi holdt en milepælsfest. Det giver noget fællesskab. Der skal netværk til, hvis sådan noget skal op at stå. Vi har opbygget en database nu og sender nyhedsbreve rundt, og så har vi holdt et par arrangementer – bl.a. om lys. I februar 2010 holdt vi det første netværksmøde. Vi holdt 11 møder i 2010. Tanken er, at de skal mødes, snakke sammen, præsenteres for ny viden.

Det geografiske er en fællesnævner. Når man opbygger netværk, skal man kende fællesnævneren. Det kan også være en branche. Tillid, tryghed, respekt skal være til stede i samarbejdet – ligesom i et parforhold. Det handler jo om mennesker. Man skal tale sammen, før man kan handle. Mit råd til jer vil være at tænke meget i fællesnævneren og lave et netværk, der tager udgangspunkt i fællesnævneren. Det kan være et nyhedsbrev (Jette, Miljøpunkt Vanløse).

I byudviklingstilgangen refererer begrebet offentlig-private partnerskaber til aktiviteter, der tilfører private og offentlige ressourcer til at udføre bestemte opgaver. Repræsentanter for den offentlige og den private sektor etablerer en instrumental, kalkuleret og mere eller mindre varig relation til gensidig fordel. Byudviklingspartnerskaber handler om, hvordan lokale myndigheder samarbejder med det lokale erhvervsliv med henblik på at øge den lokale udvikling. Et sådant samarbejde kan tage mange former, men nogle karakteristika er, at partnerskaberne omfatter: a) to eller flere aktører, hvoraf minimum en er offentlig; b) hver deltager er primær; c) partnerskaber er kontinuerte relationer mellem aktørerne; d) hver af deltagerne bidrager med noget til partnerskabet, og e) de deler ansvaret for resultaterne. Derfor skal udvekslinger mellem partnerne være 'utvungne udvekslinger', som er baseret på 'tilskyndelse og gensidig interesse', ikke ordrer.

(Oversat til dansk fra *Public-Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept*, Working Paper No. 16 af Guri Weihe (2005)).

² I Klima+-programmet kan virksomheder få en gratis energigennemgang og lave handlingsplaner for at nedsætte forbruget og blive mere klimavenlige.

Miljøpunkt Vanløse er lige blevet lukket ned, men ifølge Jette lever Climate Street videre, fordi mange af virksomhedsejerne er så engagerede. Den 24. maj 2011 samledes en del af disse virksomhedsejere og holdt stiftende generalforsamling for Grønt Erhverv Vanløse – Danmarks første grønne handelsforening. På den måde er et projekt blevet så forankret i deltagerne, at det nu lever videre i det lokale erhvervsliv og fortsat udvikler Vanløse i en grøn retning – nu på virksomhedernes eget initiativ.

Det er relevant for Carbon 20, fordi...

Carbon 20 sigter efter at lave en lokal forankring i samarbejdet med de 100 virksomheder. Det er derfor vigtigt at holde for øje, at den lokale faktor spiller en stor rolle. Flere virksomheder i Carbon 20-projektet har allerede givet udtryk for, at det er en gulerod ved projektet, at det netop er lokalt. Det giver virksomhederne mulighed for at involvere sig i og præge lokalområdet og for at interagere med andre virksomheder i samme område. Samtidig tager flere positivt imod et samarbejde med kommunen, der handler om fælles ansvar, og hvor kommunen træder ud af myndighedsrollen³.

I Vanløse har samarbejdet med det lokale erhvervsliv haft en sådan forankring, at virksomhedsejerne har været engagerede til at fortsætte udviklingen uafhængigt af Miljøpunkt Vanløse. For at skabe en sådan forankring er det en klar fordel at sammensætte virksomheder i netværk efter lokalområde eller branche, så de har fælles fodslag, og lade dem videndele med hinanden om netop det, de kender mest til⁴.

Flere virksomhedsejere vil generelt gerne engagere sig mere i lokalområdet, og det kan give større ejerskab over for projektet Carbon 20, hvis virksomhedsejerne føler sig "på hjemmebane" i det⁵.

Kort sagt kan man opsummere, at de ting, der indvirkede positivt på projektet i Vanløse, var:

- Projektlederne i Miljøpunkt Vanløse var placeret fysisk tæt på virksomhederne
- Projektlederne havde forudgående kendskab til området og netværk til nogle af virksomhedsejerne
- Der var et samarbejde med lokalavisen, og der kom ofte artikler om projektet
- Man var decideret ude at banke på døre, da man rekrutterede
- Virksomhederne kunne især godt lide, at der var store visioner, og at man arbejdede på at få selveste Præsident Barack Obama ud på besøg under klimatopmødet COP15 i 2009
- Der var allerede en etableret gruppe (Kaffeklubben) at tage afsæt i i Vanløse
- Man koncentrerede indsatsen om én gade for at skabe synlighed, fokus og overskuelighed
- Projektlederne har haft jævnlig kontakt med deltagerne i form af nyhedsbreve og arrangementer
- Der fandtes allerede Klima+-programmet, som var let tilgængeligt

³ Se rapport B for uddybning

⁴ Jf. Interview med Jette, Miljøpunkt Vanløse, 1. juni 2011

⁵ Jf. interview med Bo, Fritz Hansen, 7. juni 2011, interview med Anja, Albertslund Apotek, 6. juni 2011 og interview med Jette, Miljøpunkt Vanløse, 1. juni 2011

Energigennemgang ved tredjepart

Når en kommune samarbejder med en tredjepart som en ESCO (energitjenestevirksomhed), står ESCO'en for at udføre energigennemgange og opfølgninger hos virksomhederne. Samarbejdet er i princippet gratis for virksomheden og kommunen. Også i denne type OPP er der mange forskellige måder at udføre det på i praksis. Vi vil skitsere, hvordan det kan se ud henholdsvis uden og med finansiering fra ESCO'en.

ESCO'en kommer med konkrete forslag til ændringer i bygningen og garanterer for, hvor stor en besparelse, det vil betyde. Bygningsejeren betaler for at udføre ændringerne, og i takt med at ændringerne gennemføres, spares der penge på energi, så regnskabet i sidste ende går i nul for bygningsejeren. Hvis besparelserne bliver mindre end forventet, betaler ESCO'en differencen, fordi de har stillet garanti. Hvis besparelserne bliver større end forventet, deler ESCO'en og bygningsejeren overskuddet. En sådan model kan fx anvendes ved reovering af skoler (se www.ebst.dk).

Nogle ESCO'er tilbyder finansiering (gælder især energigennemgange hos private), således at besparelsen efter ændringerne er udført betales til ESCO'en som en tilbagebetaling på det lån, den har ydet til at betale for at gennemføre ændringerne. Efter lånet er tilbagebetalt tilfalder hele besparelsen bygningsejeren.

Et ESCO-samarbejde hænger meget sammen med økonomi. Økonomiske her-og-nu besparelser frem for store investeringer, der først tjenes hjem flere år senere, er et stærkt incitament for virksomheder til at spare – især under de nuværende økonomiske forhold. Derfor findes der også alternativer til ESCO-partnerskabet, som ligner i form, men hvor betalingen for energigennemgangen er anderledes sammensat. Et eksempel er kampagnen "Energitjek i Landbrug", der har kørt i Herning Kommune.

Det startede med, at der var et politisk ønske om at lave flere energibesparelser i landbrug, og så overvejede vi at søge nogle EU-midler. Men så læste jeg om et projekt, [hvor de havde samarbejdet med et energiselskab]. Energiselskaberne skal jo spare. Så vi kontaktede EnergiMidt og Landboforeningen Heden & Fjorden – de er også tætte på deres medlemmer, så de var gode at have med. Det er os, der har annonceret kampagnen, og så har landbrugene meldt sig og er røget direkte videre i systemet hen til EnergiMidt.

Projektet er energigennemgange på landbrugsvirksomheder, og det er i princippet gratis, dvs. landmændene skal ikke betale noget for energigennemgangen. Men de første 50.000 kWh som landbruget sparer, tager EnergiMidt som betaling for energigennemgangen. Resten af besparelsen godtgør EnergiMidt med 30 øre pr. kWh til landmanden, og så indberetter

Hvad er ESCO?

ESCO er betegnelsen for et "energy service company" (energitjenestevirksomhed), der planlægger og udfører energibesparelser. I et ESCO-samarbejde indgår bygningsejeren, eksempelvis kommunen, regionen eller staten, et samarbejde med et privat energitjenesteselskab, som planlægger og gennemfører en række energioptimerende reoveringer i bygningerne. De forbedringer og investeringer, der foretages i bygningsmassen af ESCOet finansieres af de opnåede energibesparelser.

Et ESCO-partnerskab er velegnet i en klimasammenhæng, idet der i mange kommuner ofte er et betydeligt efterslæb på vedligeholdelse af den offentlige bygningsmasse, og heraf et højt energiforbrug. De fleste ESCO-samarbejder bygger primært på tekniske foranstaltninger som leverer varen, eks. lys, varme, isolering, el eller ventilation i et mere energioptimalt forhold, dog kan undervisning om energibesparelser indgå i ESCO-samarbejdet.

(Uddrag fra *OPS-Håndbog Region Hovedstaden*, Rapport af Ernst og Young)

EnergiMidt besparelsen. I de første fire landbrug fandt man besparelser for 250.000 kWh i gennemsnit. Det svarer til, at hver landmand har fået 60.000 kr. af EnergiMidt, plus den besparelse de så har i eludgifter på længere sigt.

Problemet opstår, hvis landmændene skal ud og låne penge til ændringer, og det ikke bare er noget, der kan tages ud af de almindelige driftsomkostninger. Bankerne er som regel ikke villige til at låne penge til de ændringer, der skal foretages for at få besparelser.

Vi har ikke haft den store rolle som kommune, vi har bare skudt opgaverne i gang. Vi får tilbagemeldingerne fra EnergiMidt og kan fortælle det videre og skrive om det på vores hjemmeside (Trine, Herning Kommune).

Det er relevant for Carbon 20, fordi...

Når kommunerne bruger energiselskaber til at udføre energigennemgange, så har partnerskabet elementer af et ESCO-samarbejde. Kommunerne i Carbon 20 anvender en tredjepart, der har direkte kommunikation med virksomhederne i forbindelse med energigennemgange. En energirådgiver fra EnergiMidt mener, at det er en fordel at anvende en tredjepart til at tage den direkte dialog. Ifølge ham anses kommunen tit for at være en *kontrollinstans*, og det kan virksomhedsejerne (og de ansatte i kommunen) have svært ved at abstrahere fra, hvilket kan give et dårligt udgangspunkt for dialog. I Carbon 20 er det dog planlagt sådan at kommunerne vil have direkte kontakt med virksomhederne gennem hele forløbet.

Ved energigennemgange er det generelt også vigtigt, at rådgiveren kender virksomhedens branche og ved, hvad diverse besparelser vil have af indflydelse på resten af processen. SEAS-NVE, EnergiMidt, DONG eller andre lignende virksomheder kan have den fordel, at de har flere ressourcer specifikt til energigennemgange og dermed har udviklet en brancherettet ekspertise internt i huset⁶.

Økonomi betyder meget for virksomheder og kan være en afgørende faktor for Carbon 20-projektets succes med at realisere energibesparelser i 100 virksomheder. Virksomhederne har ikke råd til at lave store investeringer, der først tjenes hjem senere, for de har simpelthen ikke pengene her og nu⁷. Flere har allerede efterlyst finansieringsmuligheder til at kunne realisere besparelserne.

Carbon 20 kan potentielt miste flere af de mindre virksomheder under processen, hvis de ikke får økonomisk støtte til at realisere besparelserne, for så vidt det kræver penge udover virksomhedernes almene driftsbudget⁸. Projektpartnerne er dog opmærksomme på dette og undersøger mulighederne for ekstern finansiering af energibesparelser som en del af projektet.

⁶ Jf. interview med Kurt, EnergiMidt, 7. juni 2011

⁷ Jf. interview med Kurt, EnergiMidt, 7. juni 2011

⁸ Se rapport B og jf. erfaringer fra projektet Energitjek i Landbrug (interview med Kurt, EnergiMidt og Trine, Herning Kommune)

Erhvervsnetværk

Et netværk opstår, når flere punkter forbindes. I sociologien og antropologien taler man om sociale netværk som det "noget" der opstår, når der skabes relationer mellem mennesker. På samme måde som et fiskenet, der består af knudepunkter med linjer mellem, er knudepunkterne i de sociale netværk mennesker, og linjerne er de relationer, der opstår mellem mennesker, der lærer hinanden at kende⁹.

I arbejdskulturen i Danmark (og udlandet) er der en stigende tendens til at etablere netværk for at skabe nye relationer og holde gamle ved lige. De fleste af disse netværk samles om en fælles interesse, fx klima. Et sådant netværk kendes også under navnet ERFA-gruppe. ERFA-gruppen har til formål at skabe et rum, hvor medlemmerne kan udveksle erfaringer og viden om deres fælles interesse (se fx www.netvaerksportalen.dk).

Flere af projektets kommuner har etableret netværk for deres virksomheder, der har karakter af ERFA-grupper. Konstellationen er, at kommunen administrerer netværket og skaber rammerne, mens medlemsvirksomhederne bruger muligheden til at erfaringsudveksle og netværke med hinanden – med klimaet på dagsordenen. Herunder er det et eksempel fra Ballerup Kommune.

Erfa-grupper består typisk af folk med forskellige typer af erfaringer omkring et fælles interessefelt. Betegnelsen bruges ofte om grupper med deltagere fra forskellige organisationer der kommer sammen for at udveksle deres erfaringer. [...] Grupperne kan være mere eller mindre formelle i deres organisering og praksis, spændende fra det stramt organiserede og målrettede til det helt uformelle og nærmest selskabelige. Grupperne kan også være dannet omkring en bestemt og evt. tidsbegrænset problemstilling, men de er oftest bredere i deres indhold og uden tidsbegrænsning.

(Knud Illeris (2010) *Erfagrupper og interne netværk*. I: Knud Illeris og samarbejdspartnere (red.) *Læring i arbejdslivet*. København: Roskilde Universitetsforlag. S. 103-104).

Klimanetværket opstod i 2008. Kommunen vurderede, at den ikke havde kontrol med en række virksomheder og ville gerne have indflydelse på kontorvirksomheder, fordi der er en del af dem i Ballerup.

Vi er så tovholdere på netværket, men virksomhederne skal også være aktive. Sammen med virksomhederne finder vi emner, der er relevante og booker oplægsholdere. Det foregår som regel ude på virksomhederne, hvor de så også præsenterer sig for hinanden. De kan drage erfaringer af hinanden, det er også et af formålene.

Der er ingen konkurrenceparametre i det. Tit er det enkeltpersoner, der kommer, der er alene om at have den her interesse [for klima], og så er de glade for at møde andre i samme situation. Det sværeste med netværket er at ramme de enkeltpersoner, der er relevante i virksomhederne – dem, der arbejder med klima.

Vi ser på, hvad der er oppe i tiden, når vi vælger emner, men det er som regel lavpraktiske emner om energibesparelser. Det handler meget om økonomiske besparelser, for det er jo der, deres interesse ligger. Men det næste møde handler om Vugge til Vugge og bæredygtig udvikling, og det er jo noget helt andet.

⁹ Boissevain, Jeremy (1974) 2. *Networks: Interaction and Structure*. I: *Friends of Friends. Networks, Manipulators and Coalitions*. Oxford: Basil Blackwell; Parker, Peter (2004) *How Personal Networks Shape Business*. Lund University: Lund Monographs in Social Anthropology

Vi i kommunen arrangerer møderne – tit i samarbejde med virksomheder. Nogle gange er vi mere tilbagetrukket. Det er vigtigt, at virksomhederne har tid til at tale med hinanden til møderne. Typisk netværker de med hinanden om klimaspørgsmål. I begyndelsen fyldte vi en masse på programmet, for at de ikke skulle føle, de spildte deres tid ved at komme, men det gør vi ikke mere (Kasper, Ballerup Kommune).

Selvom dette er den mest gængse forståelse af et erhvervsnetværk, så kan de tage mange forskellige former. De kan være helt uformelle eller meget formelle og faglige – dvs. de kan spænde fra en hyggelig aften med mad og vin til en arbejdsdag pakket med foredrag. De kan bygge på forskelligt fælles fodslag – lokale netværk fra samme område, samme branche, alder, faglighed, interesse, etc. De kan også have en anden form end det fysiske møde – det kan være et internetforum, et nyhedsbrev eller noget helt tredje inden for digitale medier. Flere af projektkommunerne har erfaringer med samme type netværk som det i Ballerup, men fordi netværk defineres bredt som en berøringsflade mellem en gruppe mennesker, kan det også findes i andre sammenhænge.

I Københavns Kommune har Grønne Erhverv et nyhedsbrev, der udsendes, når der er tilstrækkeligt med nyheder, der skal meldes ud til medlemmerne. Her har omkring 1.000 virksomheder tilmeldt sig nyhedsbrevet og får på mail beskeder om, hvad der rører sig af grønne tilbud i Københavns Kommune. Det er et fagligt netværk, hvor deltagerne ikke ses ansigt til ansigt, men hvor de har en fælles interesse, de deles om ved at være med på mailinglisten.

Albertslund Kommune har gjort en del for at udbrede konceptet Grøn Butik (og andre ordninger inden for Grønt Diplom). Over 20 butikker i Albertslund skiltes med det lille klistermærke med 'Grøn Butik' – og alene det binder dem sammen i et netværk, fordi butikkerne hver især har diplommet til fælles. En gang om året arrangerer kommunen en diplomoverrækkelse, hvor det bliver gjort til en begivenhed, hvilke butikker der i år (igen) har gjort sig fortjent til at kunne kalde sig Grøn Butik. Ved den lejlighed får butiksejerne/-medarbejderne mulighed for at sætte ansigt på hinanden, og til dagligt er det muligt at tale sammen om den fælles interesse, hvis de mødes i lokalområdet eller bemærker et Grøn Butik-klistermærke.

Kasper fra Ballerup Kommune understreger, at de har lært, at virksomhederne også kommer for at tale med hinanden og udveksle erfaringer, og det er derfor vigtigt, at der gøres plads til den slags til møderne. Hele formålet med netværk, uanset hvilken form de har, er, at der udveksles viden til eller mellem medlemmerne.

Det er relevant for Carbon 20, fordi...

Et netværk (eller en ERFA-gruppe) er en mere blød form for OPP, hvor en skriftlig aftale og de formelle rammer er sorteret fra. Netværk medtages imidlertid i rapporten, da det er en erfaring med samarbejde mellem kommune og erhverv, som med fordel kan anvendes fremadrettet i Carbon 20. Ud af det, der er skitseret her i rapporten samt fra interviews med virksomheder i nogle af kommunerne, kan der trækkes nogle erfaringer med netværk ud, som er værd at tage med, hvis der udvikles erhvervsnetværk i Carbon 20:

- Virksomhederne skal have et fælles fodslag (lokalområde eller branche, fx)
- Virksomhederne vil gerne have mulighed for at erfaringsudveksle med hinanden
- Det giver mere engagement, hvis virksomhedsejerne/-medarbejderne mødes ansigt til ansigt
- Det er vigtigt at ramme de personer i virksomhederne, der interesserer sig for klima/miljø

- Der skal skabes rammer, så medlemmerne ikke føler, der er konkurrence mellem dem
- Det er en fordel, hvis medlemmerne selv er aktive og engagerer sig eller er drivende kræfter i netværket eller på opgaver i netværket
- Kommunen bør stå for det organisatoriske
- Det behøver ikke at være så formelt – det giver mulighed for at skabe tættere relationer, hvis medlemmerne kan tale mere frit

Med udgangspunkt i disse punkter kan kommunerne med fordel dele deres erfaringer med de forskellige former for netværk i forbindelse med Action 1.4.

OPP: Fra individuelle erfaringer til en fælles tilgang i Carbon 20

Vi kan konkludere, at de former for OPP, der anvendes i Carbon 20-projektet, adskiller sig fra den gængse danske opfattelse ved ikke at have et juridisk bindende kontraktmæssigt element. Carbon 20-projektets OPP'er bygger udelukkende på frivilligt samarbejde mellem kommuner og virksomheder og der vil *ikke* blive inddraget finansiering som en del af partnerskabet.

Da projektet er et udviklingsprojekt, er der en bred vifte af muligheder for forskellige konkrete udfoldelser af OPP'er i de enkelte kommuner. Der kan fx opbygges OPP med lokal, regional eller branchemæssig forankring med deltagelse af kommunens virksomheder. For de 100 virksomheder, der indgår i et konkret samarbejde med kommunen, vil der blive underskrevet en partnerskabsaftale, og virksomheden vil binde sig til at deltage i forskellige aktiviteter¹⁰.

Det OPP, der oprettes med energiselskaber med henblik på energigennemgange, er en type OPP, der læner sig op ad ESCO-modellen. Her er tale om et samarbejde, hvor energiselskabet udfører en opgave for kommunen – nemlig energigennemgangene hos virksomhederne. Sådanne samarbejder vil også kunne indgås med andre rådgivende virksomheder inden for emner som affald, vand, m.v.

Der er her i rapporten skitseret tre typer af OPP, som vil blive benyttet som inspiration og springbræt i den videre proces i Action 1. Der er især tale om Action 1.4 og 1.5, hvor partnerne i fællesskab vil udvikle ens retningslinier for samarbejdet mellem kommune og erhvervsliv i Carbon 20-projektet. Som en del af Action 1.4 skal projektpartnerne blive enige om, hvad de OPP'er, der indgås i projektet, mere *specifikt* skal indebære og snævre forståelsen af begrebet ind; det vil føre til nogle retningslinjer, der herefter implementeres¹¹.

Byudviklingstilgangen er relevant for projektet, fordi den beskriver et lokalt OPP, der giver udvikling i et afgrænset geografisk område – i vort tilfælde kommunerne. Der vil være tale om et mere lokalt forankret samarbejde, hvor parterne er tættere på hinanden, end det fx er tilfældet med et nationalt OPP.

ESCO er relevant at inddrage erfaringer med, fordi kommunerne skal være opmærksomme på deres egen rolle, når der inddrages tredjeparter til at have direkte dialog med virksomhederne i forbindelse med energigennemgange og opfølgning på virksomhederne. Flere parter på banen kræver som regel mere skarphed på kommunikation. Finansiering er desuden en udfordring, der skal kigges nærmere på, eftersom mange mindre virksomheder ikke har pengene til at indføre store ændringer inden for kort tid.

Netværk er en mere uformel tilgang til partnerskab mellem kommune og virksomheder. Man bør overveje muligheden for at supplere med disse potentielt uformelle rammer, hvor virksomhederne kan udveksle viden og erfaring samt tage fælles ejerskab og støtte hinanden i at opnå resultaterne i Carbon 20. Mere uformelle netværk har ofte en positiv indflydelse på kommunikationen og vil give kommunen mulighed for jævnligt at 'tage pulsen' på, hvordan det går ude i virksomhederne, og om der er udfordringer, der skal gribes, men netværk kan ligeså vel anvendes som talerør fra kommunen til de 100 virksomheder.

Erfaringer fra disse tre typer af OPP vil være grundlag for en diskussion eller workshop i Carbon 20-projektgruppen. Dette vil udmunde i nogle retningslinjer for god praksis inden for samarbejde og OPP

¹⁰ Jf. Carbon 20-'hjulet'.

¹¹ Resultaterne af Action 1.4 vil blive beskrevet i et paper.

mellem kommuner og virksomheder. De involverede syv kommuner vil efterfølgende implementere disse retningslinjer i samarbejdet med de 100 virksomheder (se Action 1.4 og 1.5).

Et ekstra perspektiv om OPP i projektet er samarbejdet mellem universiteterne og 20 af de 100 virksomheder under Action 4, der har innovation som tema. I den forbindelse kan det være en fordel at lade sig inspirere af modellen OPI, der specifikt omhandler OPP om innovation. Denne type partnerskab uddybes i rapporten *Analyse af Offentlig-Privat Samarbejde om Innovation* af Erhvervs- og Byggestyrelsen (se inspirationslisten).

For flere eksempler på OPP'er og samarbejder om CO2/klima i de involverede kommuner, henvises til det skriftlige paper under Action 1.1 i projektet.

For mere om OPP i Danmark og udlandet, henvises til referencerne på inspirationslisten på næste side.

OPI-samarbejde er et tæt og gensidigt samarbejde mellem offentlige og private virksomheder med henblik på nytænkning og udvikling af offentlige løsninger. Det særegne ved OPI-samarbejde, sammenlignet med andre former for offentlig-privat samarbejde, er, at relationen mellem deltagerne ikke kan karakteriseres som et "aftager/leverandør-forhold" med henblik på levering af en kendt løsning. Deltagerne er derimod udviklingspartnere, der sammen udforsker nye innovative løsninger på fælles definerede problemer.

(Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009):
Analyse af Offentlig-Privat Samarbejde om Innovation, s. 10)

Inspirationsliste

AKF

OPP-Nyt (udgives halvårligt)

<http://www.akf.dk/udgivelser/oppnyt/>

COWI og AKF

Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region

<http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2011-510>

DLA Piper (2009)

European PPP Report 2009

<http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>

Erhvervs- og Byggestyrelsen (Marts 2009)

Analyse af Offentlig-Privat Samarbejde om Innovation

http://www.ebst.dk/publikationer/innovation/Analyse_af_offentlig-privat_samarbejde_om_innovation/pdf/analyse_af_offentlig_privat_samarbejde.pdf

Erhvervs- og Byggestyrelsen (Maj 2009)

Analyse af ESCO-samarbejder i kommuner

<http://www.ebst.dk/file/54721/strategi-for-OPS.pdf>

Erhvervs- og Byggestyrelsen (Juni 2005)

OPP-Markedet i Danmark 2005-2010

http://www.ebst.dk/file/3299/oppmarkedet_i_danmark_2005_2010.pdf

Erhvervs- og Byggestyrelsen (Februar 2004)

Vejledning om OPP til bekendtgørelse om OPP, partnering og nøgletal

http://www.ebst.dk/file/1182/opp_vejledning

Ernst & Young

OPS-Håndbog Region Hovedstaden

http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/430DD124-5D41-45B4-B38D-A8DF21CB3AA5/0/Partnerskaber_H%C3%A5ndbogOPS_FinalA4.pdf

Ernst & Young

Partnerskaber som en Del af Klimaindsatsen

http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/9800D824-92F1-4AED-9BF2-30AF136A7530/0/Partnerskabersomendelafklimaindsatsen_OPSPapportEYFINAL.pdf

Ernst & Young

Partnerskaber som en Del af Klimaindsatsen (pixi)

http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/EBF4A2E5-0823-4106-938C-560F0617C39F/0/Pixi_partnerskaber.pdf

IDA (Februar 2009)

IDAs politik for mere Offentlig-Privat Samspil

https://ida.dk/omida/laesesalen/Documents/analyse_og_rapporter/OPS-rapport.pdf

Kommunernes Landsforening & Dansk Industri

Samarbejde Fører til Bedre Løsninger

<http://viden.di.dk/SiteCollectionDocuments/Samarbejde%20f%C3%B8rer%20til%20bedre%20l%C3%B8sninger.pdf>

Klimakonsortiets hjemmeside

www.klimakonsortiet.dk

Kommisionen for de Europæiske Fællesskaber (April 2004)

Grønbog om Offentlig-Private Partnerskaber og Fællesskabslovgivningen om Offentlige Kontrakter og Koncessioner

<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/eu/kom/dokumenter/groenbog/20040327/>

Office of the Deputy Prime Minister – Office of Government Commerce (Juli 2002)

Green Public Private Partnerships

http://www.ogc.gov.uk/documents/Green_Public_Private_Partnerships.pdf

Regeringen (Januar 2004)

Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber

<http://fm.dk/db/filarkiv/8826/hele.pdf>

United Nations Economic Commission for Europe (2008)

Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships

<http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/fachliteratur-studien/ausland/articles/guidebook-on-promoting-good-governance-in-public-private-partnerships/>

Velfærdsministeriet (Maj 2008)

Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekendtgørelsen

http://www.ebst.dk/file/15269/opp_rapport_endelig_2008.pdf