

NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT

Utviklingsprosjekt i NVE

EKSTERN ANALYSE

AGENDA UTREDNING & UTVIKLING AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R2803.jo

Forord

På oppdrag fra NVE har Agenda har gjort en ekstern analyse for å fange opp endringsbehov fra brukere/mottakere av produkter og tjenester og andre viktige samarbeidspartnere for etaten. Analysen inngår som grunnlag for utvikling av NVEs strategi og organisasjon.

Oppgaven har vært interessant og inspirerende. Vi håper at våre vurderinger kan være et positivt bidrag til utviklingen av NVE.

Resultatene presentert i rapporten er bygd på informasjon og synspunkter fra mange enkeltpersoner blant NVEs kunder og samarbeidspartnere. Vi takker alle for den måten de har stilt opp på i arbeidet.

Arbeidet er fra Agendas side gjennomført av Johan Grieg Alberts og Jostein Ohm, og med Audun Korsvold som rådgiver.

Sandvika, 1. desember 1999

Agenda Utredning & Utvikling AS

INNHold

1	SAMMENDRAG – NVEs VIKTIGSTE ENDRINGSBEHOV	7
2	OPPDRAGET	9
2.1	PROBLEMSTILLINGER OG MÅL	9
2.2	PROSJEKTGJENNOMFØRING OG LITT OM INFORMANTENE	9
3	FUNN I UNDERSØKELSEN	11
3.1	NVEs OPPGAVEFORSTÅELSE	11
3.2	ROLLEUTØVELSE	13
3.3	STYRING, RAPPORTERING OG KOMMUNIKASJON	16
3.4	KOMPETANSE	18
3.5	NVEs IMAGE	20
3.6	PRIORITERINGSEVNE OG LEVERINGSDYKTIGHET	21
3.7	KONKRETE ENDRINGSFØRSLAG	21
4	POLITISKE SIGNALER OG SAMFUNNSMESSIGE VEIVALG FOR NVE	22

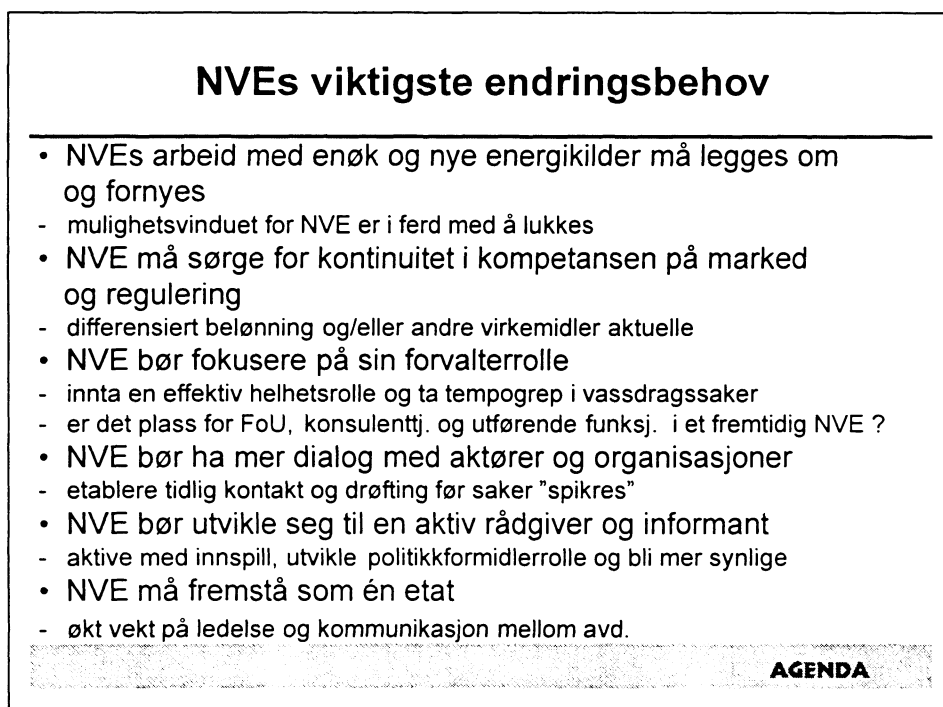
1

SAMMENDRAG – NVEs VIKTIGSTE ENDRINGSBEHOV

Eksternanalysen formidlet i denne rapporten omfatter både en intervjuundersøkelse og en dokumentanalyse. Hensikten er å fange opp endringsbehov for NVE, slik dette oppfattes av viktige samfunnsmessige premissleverandører og kunder/samarbeidspartnere for etaten.

Dokumentanalysen - som har bestått i en grovmasket gjennomgang av Energimeldingen, ny vannressurslov, OEDs budsjettproposisjoner og NVEs tildelingbrev for de siste 3 årene – avdekker etter vår vurdering ingen dramatiske endringer i hvilke saksområder som bør få oppmerksomhet i NVE i tiden fremover. Arbeidet med enøk og fornybare energikilder skal trappes opp og energipolitikken skal underbygge en ambisiøs miljøpolitikk. For øvrig skal NVE opprettholde engasjement på alle sine arbeidsområder.

NVEs endrings- og utviklingsbehov innenfor rammene av Agendas oppdrag knytter seg derfor først og fremst til de ønsker og krav som er fremkommet i intervjuene av om lag 30 kunder og samarbeidspartnere. En oppsummering av endringsbehovene fra denne undersøkelsen er vist i figur 1 nedenfor.



Figur 1

Oppsummering av NVEs endringsbehov

Samlet sett viser undersøkelsen at NVE får alle type karakterer – fra ”absolutt strykkarakter” til ”best i klassen”.

Saksområdet enøk og nye energikilder gis gjennomgående hard medfart, både når det gjelder NVEs faglige prioriteringer og NVEs rolle. Endringsbehovet knytter seg bl.a til bruk av andre virkemidler, en mer effektiv organisering (og NVEs plass på kartet) og NVEs arbeidsmåter og evne til å kommunisere med andre.

Det saksområdet som gis best skussmål er sikkerhet og beredskap. Dette gjelder både damsikkerhet, vassdragssikkerhet for øvrig og kraftforsyningsberedskapen. Her framstår NVE som kompetent, nivåtilpasset, offensiv og tilgjengelig. Fra enkelte vises det til at håndteringen av flommen i 1995 var noe famlende fra NVEs side, men det understrekes fort at det gjaldt alle aktørene og at NVE samlet håndterte sin rolle brukbart.

NVEs arbeid med kraftmarkedet og monopolkontroll kan etter vår vurdering gis en ”elsk – hat”-karakteristikk. Her erkjennes det at NVE arbeider i samsvar med omforente mål og aktivt har drevet utviklingen i riktig retning. Det påpekes imidlertid at NVE dels har gått for fort fram, og dels arbeidet på galt nivå, i form av overdreven detaljkontroll. Sist, og kanskje viktigst, sies det at NVEs kompetanse er for tynn på dette området – noe som tilskrives stor gjennomtrekk av personale.

Innen vann og hydrologi og vassdragsforvaltning gis NVE gjennomgående et godt skussmål som faglig sterk og partsuavhengig forvalter/myndighetsutøver, selv om det fra noen vises til at det av og til skjer en sammenblanding av roller og at saksbehandlingen går svært tregt. På et prinsipielt grunnlag mener de aller fleste at forsknings- og utredningsvirksomheten ikke bør ligge samme sted som forvaltningsoppgavene, men det vises til få ”overtramp” i praksis.

NVEs regionkontorer framstår som tilgjengelige og serviceorienterte, men med en anleggsvirksomhet som ligger på siden av det NVE for øvrig holder på med.

NVE fremstår som en faglig solid etat, men ikke alltid med oppdaterte faglige kunnskaper. Etaten er en dyktig saksbehandler som gjennomgående skjøtter sine tradisjonelle oppgaver som interesseavveier på en god måte. Mange informanter mener imidlertid at NVE bør bli mer offensiv som premissleverandør og rådgiver og være mer synlig utad, uten at NVEs posisjon som forvaltningsorgan svekkes.

NVE har bl.a som oppgave å utvikle eller tilpasse rammebetingelser og virkemidler for å oppnå overordnede energi- og vassdragspolitiske mål. NVE har for liten forhåndskontakt med dem som ”utsettes” for slike nye rammer. Det er også en oppfatning at NVE i slike prosesser og for øvrig

som informant og rådgiver har vært for opptatt av å være ”nøytral” og ”holde avstand”, i stedet for å skaffe seg innspill og være i dialog med andre.

NVE oppleves som sterkt ”understyrt”, dvs. at saksbehandlerne oftest på et faglig grunnlag er de som bestemmer NVEs oppfatninger og vurderinger utad. Mange av informantene ser derfor behov for aktive ledere og bedre kommunikasjon mellom ulike nivåer i organisasjonen og mellom ulike avdelinger.

2 OPPDRAGET

2.1 Problemstillinger og mål

Eksternanalysen skal fange opp muligheter og trusler og ikke minst endringsbehov i NVE, slik dette oppfattes fra viktige samfunnsmessige premissleverandører, brukere/mottakere av produkter og tjenester fra NVE og andre viktige samarbeidspartnere for etaten. Det ble lagt opp til at eksternanalysen skulle omfatte om lag 30 ulike institusjoner, med en fokusering på aktører som vil være viktige framtidige vassdrags- og energipolitiske samarbeidspartnere og kontaktpunkter for NVE.

2.2 Prosjektgjennomføring og litt om informantene

Analysen er gjennomført i et vekselspill mellom

- En deskstudie og
- En intervjuundersøkelse

Deskstudien eller dokumentanalysen har omfattet St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken, Ot.prp. nr. 39 (1998-99) Vannressursloven, OEDs budsjettproposisjoner og NVEs tildelingsbrev de 3 siste årene. Denne dokumentanalysen har ikke vært en detaljert innholdsanalyse, men har fokusert på en synliggjøring av de samfunnsmessige veivalg og endringer i disse som antas å ha betydning for NVEs framtidige mål og strategier.

Intervjuene er gjennomført som strukturerte, individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, basert på en intervjuguide, og har omfattet følgende tema:

- *NVEs oppgaveforståelse*, dvs. en vurdering av NVEs kunnskapsstatus i forhold til sine samfunnsfunksjoner og hvor offensivt etaten fungerer i forhold til de oppgaver den er satt til å løse.
- *Rolleutøvelse*, dvs. en vurdering av hvordan NVE ivaretar ulike roller de er satt til å ivareta, delt inn i forvalter/myndighetsutøver, rådgiver, kompetanseorgan og utfører
- *Styring, rapportering og kommunikasjon*, dvs. en vurdering av evne til å motta og effektivisere styringssignaler og rapportere tilbake, og en vurdering av hvordan NVE kommuniserer med andre
- *Kompetanse*, dvs. en vurdering av NVEs kompetanse til å ivareta sine oppgaver, både kompetanse i et faglig og et organisatorisk perspektiv.
- *Kulturtrekk/"image"*, dvs. en vurdering av hvilke verdier og oppfatninger som NVE synes å representere.
- *Prioriteringsevne/leveringsdyktighet*, dvs. en vurdering av om NVE prioriterer riktig og om NVE leverer til riktig tid

Vi har intervjuet representanter for i overkant av 30 samarbeidspartnere og kunder. Dette har omfattet:

- Olje- og energidepartementet
- Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Finansdepartementet
- Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for sivilt beredskap, NORAD og Konkurransetilsynet
- Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Hordaland
- Statens Vegvesen – Sør-Trøndelag Vegkontor
- Skjåk, Sirdal og Grue kommuner
- Stakraft, Statnett, HEAS, BKK og Repvåg Kraftlag
- Stakraft Engineering
- Forum for regionale enøk-sentre
- NTNU-Institutt for vassbygg, NFR, NIVA og SINTEF-energiforskning

- Energiforsyningens fellesorganisasjon, Prosessindustriens Landsforening, Norges Naturvernforbund og Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
- Glommen og Laagen Brukseierforening
- Forbrukerrådet
- Aftenposten og Drammens Tidende – Buskerud Blad

Disse aktørene møter NVE på ulike måter. Noen av dem møter etaten på flere saksområder og i flere roller, som OED, energiverkene, vassdragsregulanter, nettselskapene og deres organisasjon og direktoratene. Andre møter NVE på enkeltområder og i enkeltroller. Blant våre informanter representerer de 3 intervjuede kommunene sistnevnte gruppe, i det de angir å møte NVE som henholdsvis konsesjonsbehandler for vannkraftutbygging, konsesjonsbehandler for ledningsanlegg og forvalter/utbygger av elveforbygninger. De to intervjuede avisene møter også NVE i en avgrenset rolle som informatør.

3

FUNN I UNDERSØKELSEN

3.1 NVEs oppgaveforståelse

NVE er tillagt et hovedansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. I intervjuene ba vi om informantenes generelle vurdering av NVEs evne til å løse sine oppgaver. Vi ba også om informantenes oppfatning mht. hvor offensivt NVE utøver sine oppgaver.

En oppsummering av våre funn når det gjelder NVEs oppgaveforståelse fremgår av figur 2 nedenfor.

De aller fleste informantene mener at NVE stort sett holder seg til de saksfeltene de er satt til å forvalte eller har en definert rolle på og at de ivaretar en direktoratrolle, dvs. ivaretar en faglig rolle.

Innenfor et slikt hovedbilde er imidlertid nyansene mange. Noen mener at NVE gjennomgående er en offensiv etat, mens andre mener at NVE stort sett er passiv i sin oppgavetilnærming.

NVE oppleves som offensiv av de fleste aktørene innen energiproduksjon og –distribusjon og av LVK, noe som oftest knyttes til en aktiv (av noen betegnet som overaktiv) oppfølging av den ”nye” energipolitikken. NVE

oppleves også som offensiv av deler av miljøforvaltningen, i den forstand at NVE fremstår som en synlig etat, men også fordi de innen vassdragsforvaltningen i enkelte tilfeller har meninger og legger opp til beslutninger i spørsmål som ikke "tilhører" NVE.

NVEs oppgaveforståelse

- NVE er et faglig direktorat
 - holder seg stort sett til tildelte forvaltningsområder
- NVE oppleves som offensiv av energibransjen og deler av miljøforvaltningen
 - har vært (over)aktive i iverksettingen av ny energilov
 - er synlige og ryddige innen vassdragsforvaltningen
 - "blander seg opp i" andres forvaltningsområde
- NVE oppleves også som passiv
 - er lite synlig i energidebatten
- Oppgaveforståelsen innen enøk kritiseres sterkt
 - feil fokus mht. styring og målgrupper

AGENDA

Figur 2 Funn – NVEs oppgaveforståelse

NVE karakteriseres gjennomgående som ryddige og offensive på noen områder hvor de har et "gammelt" forvaltningsansvar, som vannkraftsaker og verneplanene for vassdrag.

NVE oppleves som passive fordi de ikke er synlige i energidebatten eller fungerer som premissgiver i energipolitikken, eller fordi de ikke følger med i miljøpolitikken og i utviklingen av plan- og bygningsloven som plan- og medvirkningsinstrument. Enkelte tilskriver NVEs passive oppgaveforståelse det forhold at OED har ansvaret for reguleringsmyndigheten NVE samtidig som de eier Statkraft og Statnett

Oppgaveforståelsen innen enøk er den som kritiseres mest. Sterkest kommer dette kanskje til uttrykk gjennom utsagnet fra en av informantene om at "NVE har en meget klar, men helt feil oppgaveforståelse". Det vises her til at NVE burde være opptatt av rammebetingelser og overordnet styring framfor angivelig ensidig fokusering på detaljstyring av holdningsskapende tiltak og opplysningsvirksomhet overfor den enkelte borger.

3.2 Rolleutøvelse

NVE utøver en eller flere roller i forhold til sine samarbeidspartnere/kunder. Som et utgangspunkt i våre intervjuer trakk vi opp 4 ulike roller:

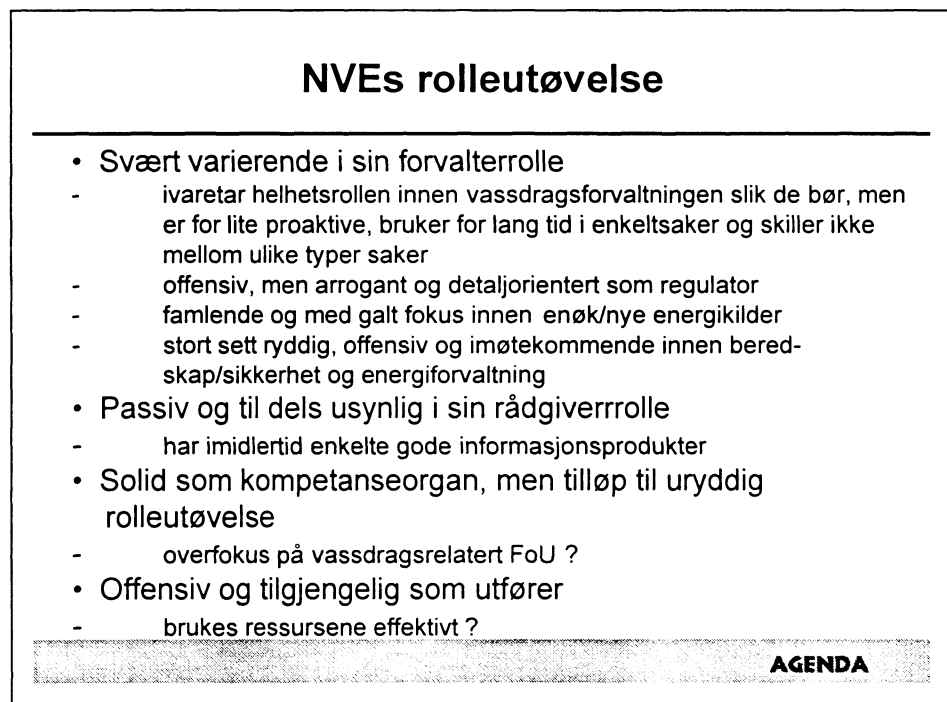
Forvalterrollen eller myndighetsutøverrollen – forvalte ansvar/myndighet iht. det lovverk NVE har ansvaret for eller hvor NVE er gitt en entydig definert rolle på annen måte.

Rådgiverrollen – gi faglige råd til overordnet myndighet og veiledning til øvrige samarbeidspartnere og de som skal iverksette tiltak.

Kompetanseorgan – samle inn faglige data og kunnskap og formidle dette til andre.

Utfører – planlegge og iverksette fysiske tiltak, målinger og drifting av tjenester.

De aller fleste av informantene har befatning med NVE som forvalter, i en del tilfeller også i kombinasjon med andre roller. De mest markante unntakene er forsknings- og konsulentmiljøer som først og fremst møter NVE som kompetanseorgan og rådgiver. Media har kontakt med NVE i en rådgiver-/informantrolle. En oppsummering av våre funn når det gjelder NVEs rolleutøvelse fremgår av figur 3 nedenfor.



Figur 3

Funn – NVEs rolleutøvelse

NVEs forvalterrolle får svært varierende skussmål. I konsesjonsbehandlingen for både vannkraftsaker, gasskraftverk og kraftledninger ivaretar NVE stort sett et helhetssyn, og viser respekt for kommunenes og andre aktørers betydning i slike saker. Fra enkelte informanter vises det imidlertid til at NVE "lever i fortida", i den forstand at de ikke tar innover seg plan- og bygningslovens betydning, at de ikke ivaretar samlede samfunnsmessige hensyn, at de driver unødige faglig overprøving og prioriterer nye kraftutbygginger framfor revisjon av gamle reguleringer m.v. Det nevnes også at NVE ikke alltid har en enhetlig linje når det gjelder behandlingen av såkalte mindre inngrepssaker i vassdrag. I tillegg tar enkeltsaker om vannkraftutbygginger unødige lang tid.

NVE karakteriseres gjennomgående som meget offensiv når det gjelder etablering og oppfølging av de nye rammebetingelsene i kraftmarkedet og sin kontrollfunksjon på nettsiden. Så og si alle informantene som er i inngrep med NVE på dette området viser til at retningen på utviklingen har vært både riktig og nødvendig. De peker samtidig på at NVE ble "overlevende" i sin oppfølging av ny energilov, hvor NVE var lite mottakelige for motforestillinger fra bransjen og hvor det ble skapt konkurransemessige skjevheter i forhold til andre nordiske aktører. Når det gjelder reguleringen av nettselskapene vises det til at reguleringsmodellene fikk en noe tilfeldig utforming, at NVE er for detaljorientert og at NVE er lite lydhøre for hva som kan betegnes som praktiske, geografisk orienterte tilpasninger. Det hevdes også fra enkelte at NVE overdrev sin partsuavhengige rolle, ved at de i alle fall ikke skulle ta hensyn til næringsøkonomiske innspill.

I forvalterrollen er det bl.a. nødvendig å utvikle regelverk og andre reguleringsmekanismer. Nytt regelverk m.v. sendes av og til ut med utilstrekkelige frister, og uansett burde NVE i større grad ha tidlig dialog og forhåndskontakt med aktørene.

Fra energiverkene/nettselskapene (inkl. Enfo), GLB og LVK påpekes også eksempler på hva vi kan betegne som mangelfull juridisk kvalitetssikring, ved at NVE ikke har klassifisert nye bestemmelser riktig (veiledning og retningslinjer vs. forskrifter) eller opptrådt korrekt som myndighetsorgan.

Forvalterrollen gis en mest kritisk vurdering når det gjelder NVEs arbeid med enøk og alternative energikilder, hvor NVEs rolle dels også skal være rådgivende. De fleste påpeker at det er vanskelig å kommunisere med NVE, både når det gjelder virkemiddelbruk og konkrete prosjekter og at det er etablert en uhensiktsmessig organisasjonsmodell for enøktiltak som bl.a. skal gjennomføres av de regionale enøke-sentraene. Organisasjonsmodellen for såkalt lovpålagt enøk skaper en uheldig sammenblanding av overordnet og operativ styring for NVE og gir lite incentiver for nettselskapene. Det påpekes også gjennomgående at NVE

har et for snevert perspektiv på enøk-arbeidet og at virkemiddelbruken bør dreies, uten at NVE har vært lydhør for dette.

NVE bidrar på en deltakende og offensiv måte i egenskap av sitt sektoransvar for beredskap og sikkerhet. NVE karakteriseres som prosessuelt flinkere på konsesjonsbehandling av ledninger enn ved vannkraft- og inngrepssaker i vassdrag, selv om det også meldes om enkelte unntak fra denne hovedregelen.

NVE karakteriseres som en passiv rådgiver overfor overordnet myndighet og er generelt lite synlig som rådgiver og informatør utad. De er for forsiktige som energipolitisk premissleverandør og holder seg stort sett til sine etablerte fagområder. NVE savnes som medspiller og aktør i utvikling av hva som kan betegnes som bærekraftig energiforvaltning. NVEs internettsider gis gjennomgående positiv omtale, det samme gjelder tidsskriftet Vann og Energi.

NVE gis gjennomgående godt skussmål som rådgiver overfor NORAD og direkte overfor samarbeidsland, hvor NVE oppleves som lydhør og med god evner til å finne gjennomførbare løsninger. NORAD ser imidlertid et forbedringsbehov når det gjelder å trekke på spesialkompetanse utover Internasjonalt kontor og utover egen etat.

NVE gis godt skussmål som kompetanseorgan, hvor særlig spesialkompetansen innen hydrologi virker oppegående og offensiv. Det påpekes imidlertid enkelte eksempler der NVE har en uheldig rolleblanding som både utreder og forvalter/myndighetsutøver. En del av datamaterialet innen hydrologi stilles sammen og formidles for sent for brukerne i noen tilfeller. De aller fleste viser til at det rent prinsipielt er uheldig å ha en "forskningsavd" i direktoratet NVE (gjelder både hydrologi og øvrig FoU), noen av disse påpeker også at den forskningsorienterte virksomheten ville få bedre rammevilkår ved plassering i en forskningsinstitusjon. Fra enkelte stilles det også spørsmål om det er overfokus på vassdragsrelaterte FoU-temaer i forhold til energispørsmål.

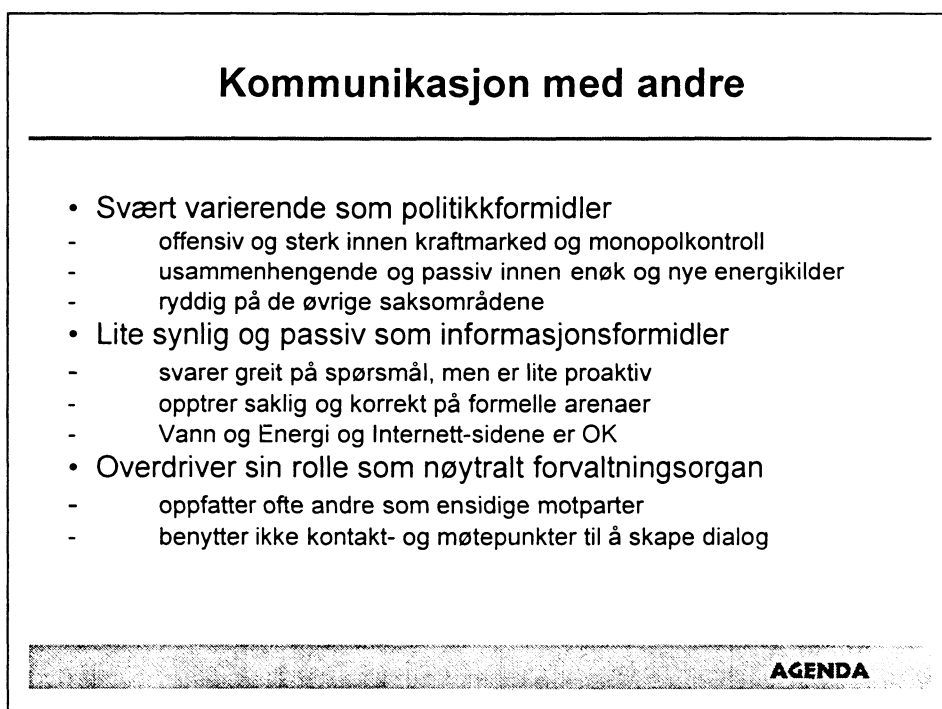
NVE karakteriseres som offensiv og imøtekommende i sin utførerrolle gjennom regionkontorene. Fra enkelte pekes det på at de av og til gjør mer enn det som er "avtalt". Samtidig stilles det spørsmål ved om denne anleggsvirksomheten bør ligge i et direktorat og om infratrukturen utnyttes effektivt i en tid med avtakende budsjetter for denne virksomheten.

3.3 Styring, rapportering og kommunikasjon

I intervjuene ba vi alle informantene om en vurdering av NVEs evne til å formidle informasjon, synspunkter, vedtak m.v. og NVEs evne til å lytte og være i dialog med andre.

I tillegg ba vi OED karakterisere NVEs evne til å omsette politiske signaler til operative tiltak og dessuten hvor godt resultatrapporteringen mellom OED og NVE fungerer.

En oppsummering av våre funn når det gjelder NVEs kommunikasjon med andre fremgår av figur 4 nedenfor.



Figur 4 Funn – NVEs kommunikasjon med andre

OED sier at NVE i høy grad viser initiativ og gjennomføringskraft når det gjelder operasjonalisering av politikken knyttet til kraftmarkedet og monopolkontroll. På den andre siden har oppfølgingen knyttet til enøk og fornybare energikilder vært usammenhengende og tilfeldig, hvor NVE tilsynelatende ikke har tatt tak i oppmerksomheten om disse spørsmål på en systematisk måte. For de øvrige arbeidsområdene innfrir NVE OEDs forventninger som "formidler" og "forvalter" på en nøktern og tilfredsstillende måte. Det pekes bl.a på at NVE er meget ryddige og nærmest feilfrie i sin saksbehandling.

Som ledd i styringsdialogen mellom direktorat og departement avholdes kvartalsvise rapporteringsmøter. Hva det rapporteres om og formen på denne rapporteringen har hittil vært noe tilfeldig og lite gjennomsluktig

(”det er vanskelig å se/forstå hvorfor ting har gått som de har gått”), men det har vært en klar endring i positiv retning. Forbedringsbehovene på dette området har etter OEDs oppfatning også nær sammenheng med forenklings- og oppryddingsbehov knyttet til selve ”systemet” og en bevisstgjøring av departementets egen rolle.

Når det gjelder de øvrige informantene, som da gjenspeiler NVEs evne til å formidle informasjon, er det et gjennomgående trekk at NVE oppleves som lite synlige og noe passive. Ved personlig kontakt gis det greie svar, men særlig fra energiverkenes side ønskes det en mer proaktiv informasjon for eksempel om nye rundskriv og retningslinjer. Det er også et ønske fra mange at NVE går mer ut og forteller hva de arbeider med og hva de står for, gjerne på en enklere måte enn den tydelig faglige profilen som etter informantenes oppfatning preger den utadrettede informasjonen i dag. DN og SFT trekkes her av noen frem som eksempler på etater som har lyktes å synliggjøre utad hva de står for.

Samtidig karakteriseres NVE som profesjonell i informasjonsrollen knyttet til sin saksbehandling (folkemøter, orienteringsmøter o.l.), hvor både de intervjuede kommunene og andre direktorater opplever NVE som ryddig.

De fleste av informantene kjenner Vann og Energi og synes at dette bladet gir nyttig informasjon og har en grei form – uten at bladet oppleves som en viktig nyhetskilde. NVE berømmes også for å være relativt tidlig ute med internett-sider, hvor interesserte finner mye nyttig fagstoff. Enkeltstående ”kresne” internettbrukere synes sidene (i alle fall den gamle versjonen) har en lite festlig form.

Når det gjelder NVEs evne til å lytte og være i dialog er det en gjennomgående tilbakemelding at NVE har vært forholdsvis tilbaketrukkne og arrogante, men at de er blitt bedre. Dette varierer imidlertid noe mellom ulike saksområder. I konsesjonsbehandlingen av vannkraftprosjekter og i vassdragsforvaltningen for øvrig karakteriseres NVE som relativt ”ydmyke” og lydhøre, mens de innenfor energiforvaltningen i for stor grad ”har bestemt seg på forhånd”.

Det har også vært en tendens til at NVE oppfatter enkelte eksterne aktører som motparter og ikke samarbeidspartnere. Dette gjelder enkelte av energiverkene og nettselskapene og Enfo og LVK. NVE har her vært for opptatt av å være ”nøytrale” og ”holde avstand”, i stedet for å benytte kontakt- og møtepunktene til å få innspill og være i dialog.

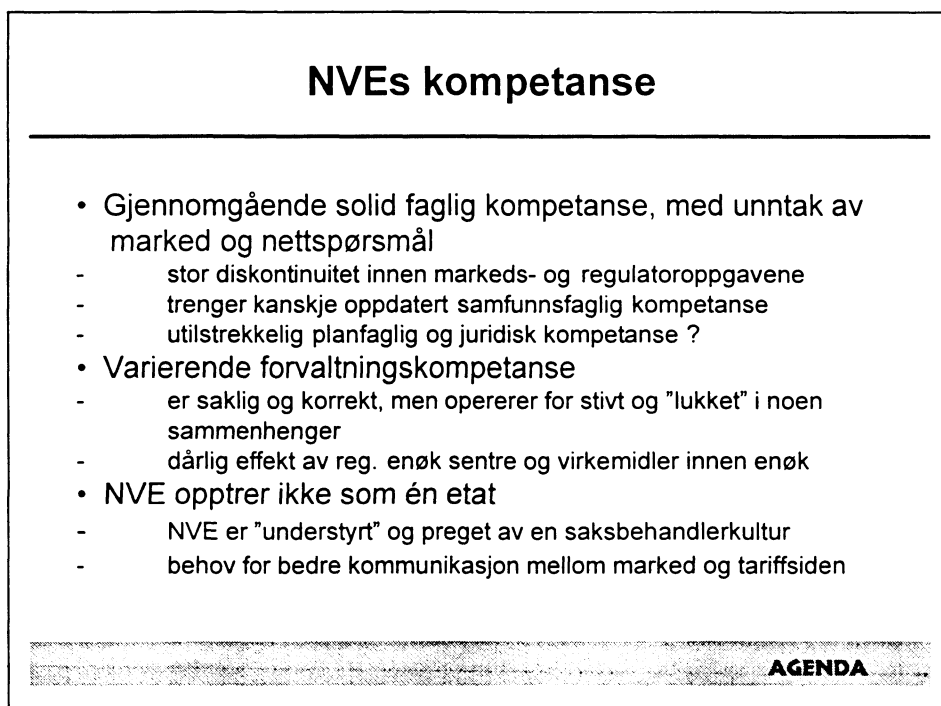
3.4 Kompetanse

I intervjuene ba vi om informantenes vurderinger av NVEs kompetanse ut fra følgende tredeling:

- *fagkompetanse* (hydrologisk, energifaglig, miljø, vassdrags-teknisk etc.)
- *kompetanse knyttet til rolleutøvelse og produksjon* (forvaltningskompetanse, saksbehandling, skjønnsutøvelse, rådgivning etc.)
- *ledelseskompetanse* (for eksempel enhetlig opptreden)

Tilbakemeldingene fra informantene knyttet seg først og fremst til fagkompetanse og forvaltningskompetansen. Samtidig framkom det mange vurderinger som i en organisasjonsmessig sammenheng primært bør håndteres som et spørsmål om ledelseskompetanse.

En oppsummering av våre funn når det gjelder NVEs kompetanse fremgår av figur 5 nedenfor.



Figur 5 Funn - NVEs kompetanse

NVEs fagkompetanse vurderer som høy innen hydrologi, beredskap/sikkerhet, vassdragsteknikk, vassdragsmiljø, energiforvaltning og også enøk. For sistnevnte påpekes det imidlertid fra mange at NVE har en altfor snever og teknisk orientert begrepsforståelse. En høy miljøfaglig

”gjennomsnittscore” iblandes en god del kritiske merknader, hvor det sies at NVE ikke har fulgt med i den klimaorienterte energidebatten.

Særlig fra energiverkene, nettselskapene, Enfo og OED vises det til at NVE i stor grad fungerer som ”opplæringsanstalt” innenfor kraftmarked og nettregulering. Når kompetansen har nådd et visst nivå, forsvinner den ut, og NVE må begynne om igjen. Det anses som viktig at NVE har høy kompetanse på disse saksfeltene og det stilles spørsmål ved om alle aktuelle virkemidler for å opprettholde kompetansen utnyttes. Fra et av forskningsmiljøene vi intervjuet påpekes det at NVE i sin ”nye” regulatorrolle bør fokusere på å ha samfunnsøkonomisk kompetanse, da denne kompetansen neppe vil ivaretas av noen andre.

NVEs rolle som regulator krever bl.a utvikling av regelverk. Som nevnt foran har NVE etter noen informanters vurdering ikke alltid håndtert dette arbeidet på en juridisk tilfredsstillende måte. Fra noen informanter vises det også til at samfunnsmessige beslutnings- og medvirkningsprosesser er mer komplekse nå enn tidligere. I lys av at NVE fortsatt er preget av teknisk – økonomiske kompetanse etterlyses en styrket juridisk og en oppdatert samfunnsmessig fagkompetanse i NVE.

Forvaltningskompetansen oppleves som varierende. NVE vurderes som dyktige saksbehandlere og opptrer stort sett korrekt og uavhengig i saker hvor NVEs rolle er å avveie ulike interesser mot hverandre, for eksempel i vannkraft- og ledningssaker. Mange vannkraftsaker er imidlertid blitt ”liggende” i NVE og mange av informantene ser behov for økt kapasitet i NVE for å få unna ”restansene”. NVEs manglende handlekraft i disse sakene tilskrives imidlertid fra mange hold en utilstrekkelig evne til å håndtere en kompleks beslutningssituasjon, selv om sakenes realiteter anses relativt kurante.

På saksområder hvor det er behov for å utvikle nye virkemidler eller det er behov for å operasjonalisere eller endre rammevilkår er NVE for lite i kontakt med dem som ”utsettes” for nye betingelser før disse iverksettes. Dette gjelder særlig enøk, hvor en erkjennelse om at nåværende organisasjonsmodell og arbeidsmåte ikke virker eller ser ut til å generere endringer.

NVE oppleves som sterkt ”understyrt”, dvs. at saksbehandlerne oftest på et faglig grunnlag er de som bestemmer NVEs oppfatninger og vurderinger utad. Tidligere har dette også vært uttrykt som en policy av NVEs øverste ledelse, noe som fortsatt gjør seg gjeldende iflg. mange informanter. Dette er særlig tilfelle på nettsiden og innen enøk. Det fremheves også at det er for dårlig samspill mellom operativt nivå på regionkontorene og regionkontorenes ledelse/sentral ledelse i NVE. Det vises også til eksempler på utilstrekkelig kommunikasjon mellom avdelingsledelse og seksjonsledere og mangelfull kommunikasjon

mellom ulike enheter, sistnevnte eksemplifiseres med forskjellig praksis for marked og tariffing.

3.5 NVEs image

Som del av undersøkelsen spurte vi om hvordan informantene med enkle ord ville karakterisere hvilket inntrykk NVE gir som etat utad. Noe av hensikten har vært å få fram hvordan samarbeidspartnere/kunder faktisk oppfatter NVE-folk i forhold til karakteristikk som ble gitt fra NVEs ansatte selv i en tidligere intern undersøkelse. I NVEs egen undersøkelse ble det brukt en liste på 22 forskjellige ord, mens våre informanter ble helt "fristilt" mht. hvilke ord de ville bruke.

Karakteristikkene spenner over et stort register, og er nært koplet til de relasjonene informantene har til NVE.

Hovedbildet må imidlertid sies på den ene siden å være en *sterk faglighet* og på den andre siden en *trausthet*.

Fagligheten kommer til uttrykk i karakteristikker som

- kunnskapsrik, profesjonell, saklig, fagorientert, seriøs, stødig, dyktig

Traustheten gjenspeiles i karakteristikkene

- byråkratisk, gammeldags, konservativ, forsiktig, defensiv, tilbaketrukket, usynlig, markerer autoritet, tungt og grått, falmet, stivbeint

Hovedbildet må kompletteres med et knippe karakteristikker som gjenspeiler *høy servicegrad* og *offensivitet*.

Servicegraden kommer til uttrykk i karakteristikkene

- hyggelig, høflig, åpen, lyttende, møtekommande, uformelle

Offensiviteten beskrives gjennom betegnelsene

- handlekraftig, entusiastisk, revolusjonær, hyperaktiv

Mange av informantene mener at NVE har flere ansikter, noe som også øker bredden i image'en. Uansett vil vi tro at tilbakemeldingen representerer en utfordring for etaten.

3.6 Prioriteringsevne og leveringsdyktighet

Også her viser tilbakemeldingen et svært variert bilde. På den ene siden har NVE gått på med kraft og styrke for å utvikle og iverksette et nytt regime innen energiforvaltningen. Også innen enøk fremviser NVE stor aktivitet, men uten at informantene her er særlig fornøyd med resultatene. På den andre siden ligger NVE bakpå når det gjelder etatens tradisjonelle oppgaver innen vassdragsforvaltningen, i form av uforsvarlig lang saksbehandlingstid i en del saker og liten oppmerksomhet mot de såkalte revisjonssakene. Fra enkelte vises det også til at NVE saksbehandlingsinnsats er overdimensjonert i forhold til vassdragsinngrepets størrelse og kompleksitet.

NVE har altså vist kreativitet og pågangsmot samtidig som dette ikke ser ut til å ha smittet over på alle deler av organisasjonen. En av informantene karakteriserer NVE som "et badekar hvor proppen alltid er i", dvs. bare rom for mottak og aldri avgang av oppgaver og ressurser.

For mange områder ligger NVEs prioriteringer "på nivå" med de fleste kunder og samarbeidspartneres forventninger. Dette gjelder sikkerhet og beredskap og NVEs arbeid innen bistand og hydrologi.

Fra noen vises det til at NVE ivaretar for mange roller og har for stor bredde i sin virksomhet. Noen av disse ønsker å rendyrke NVEs forvalterrolle og dermed ta bort utførerrollen (dvs. noen av oppgavene ved regionkontorene) og NVEs FoU- og konsulentvirksomhet. Enkelte ønsker også å skille mellom energiforvaltningen og vassdragsforvaltningen, hvor den ressursorienterte delen av vassdragsforvaltningen plasseres sammen med andre vannetater.

NVE framstår gjennomgående som åpen og tilgjengelig med positiv serviceinnstilling og overholder stort sett avtalte eller forventede tidsrammer, med unntak av en del av vannkraftsakene, som for noen er et stort irritasjonsmoment.

3.7 Konkrete endringsforslag

I intervjuene hadde vi avslutningsvis en åpning for eventuelle konkrete, direkte forslag til endringer som ville forbedre NVEs funksjonsdyktighet. Forslag som bl.a fremkom var:

- Etablere faste dialogmøter med alle interesseorganisasjonene
- NVE tar i bruk sanksjonene de av og til truer med

- Omorganisere til færre avdelinger
- Ta i bruk belønningssystemer som gjør at flinke folk blir
- Ha et system for jobbrotasjon med eksterne samarbeidspartnere

4

POLITISKE SIGNALER OG SAMFUNNS- MESSIGE VEIVALG FOR NVE

Som ledd i eksternanalysen har vi gjort en summarisk gjennomgang av utvalgte overordnede dokumenter som gir viktige føringer for NVEs mål og strategier. Disse dokumentene er:

- St.meld nr 29 (1998-99) Om energipolitikken
- Ot prp nr 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann
- OEDds budsjettproposisjon for 1997, 1998 og 1999
- NVEs tildelingsbrev for 1997, 1998 og 1999

St.meld nr 29 (1998-99) er regjeringen Bondeviks kursangivelse i energipolitikken, og må i sin beskrivelse av mål og strategier sies å innebære både en viss kursjustering og en opprettholdelse av tidligere politikk.

Kursjusteringen ligger i et relativt bastant nei til gasskraftverk (dersom det ikke har minimale utslipp) og en markant stimulering av utviklingen av fornybare energikilder (målet er utbygging av vindkraft tilsvarende 3 TWh/år og mer vannbåren varme tilsvarende 4TWh/år innen 2010). Meldingen sier også eksplisitt at plassering av vannkraftprosjekter i kategori I i Samlet Plan ikke er ensbetydende med at det blir gitt konsesjon for utbygging i enkeltsaker, jfr. at Regjeringen gikk i mot utbyggingen av Øvre Otta. Regjeringens vektlegging av distriktshensyn i ulike kapitler må også karakteriseres som en kursjustering.

De øvrige hovedpunktene i meldingen er etter vår vurdering gjennomgående en videreføring av tidligere retningslinjer. Dette gjelder bl.a målet om at energipolitikken skal underbygge en ambisiøs miljøpolitikk, at energipolitikken må kombineres med å trygge virksomheten i lokalsamfunn som er avhengig av kraftintensiv industri og at norske aktører må forholde seg til et overnasjonalt kraftmarked.

Meldingen legger opp til å utvikle kommunenes og fylkeskommunenes rolle i energipolitikken, hvor kommunene gjennom arealplanleggingen og kollektiv varmeplanlegging må spille en viktigere rolle i energipolitikken

enn i dag, og regjeringen vil bruke økonomiske insentiver i denne sammenheng.

I tilknytning til målbeskrivelsen for omlegging av energiproduksjon og -begrensning av energiforbruket omtales en såkalt energipakke, som omfatter en opptrapping av elavgiften kombinert med investeringstilskudd på inntil 5 milliarder kroner innenfor en 10 års periode, ut fra dagens teknologi og lønnsomhet.

Statskraftkontraktene på stortingsbestemte vilkår for nærmere angitt industri utløper i årene 2004 – 2011. I meldingen vises til at deler av industrien kan, gjennom lønnsomhet og kompetanse, oppnå konkurranse-dyktige vilkår innenfor ordinære markedsorganisatoriske rammer. Med henvisning til proposisjonen om Statkrafts industrikontrakter foreslår Regjeringen at tilbud om nye myndighetsbestemte industrikontrakter i første rekke konsentreres til bedrifter som er lokalisert i distriktene.

Ot prp nr 39 (1998-99), som ble lagt fram samtidig med Energimeldingen, er sluttresultatet av en omfattende gjennomgang av norsk vassdragslovgivning. Den nye vannressursloven har sin bakgrunn bl.a i at den "gamle" vassdragsloven er blitt lite tidsmessig og i stor grad basert på å løse andre problemstillinger og ivareta andre brukerinteresser enn dem vi står overfor i dag. Vassdragets egenverdi, både som landskapselement og som levested for planter og dyr, er bl.a kommet mer i fokus.

Lovforslaget har et eget kapittel om grunnvann, som bl.a sier at grunnvannet tilhører eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i eller under. Uttak må begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler.

Lovforslaget åpner for at tiltak tillatt i plan skal kunne unntas fra konsesjonsbehandling etter vannressursloven, og at tiltak som er behandlet etter vassdragsreguleringsloven skal kunne iverksettes uavhengig av eventuelle bindende planer etter plan- og bygningsloven. Det har imidlertid ikke skjedd noen endelig avklaring mellom disse lovverkene, jfr. at Planlovutvalget skal gi en vurdering av om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.

Det foreslås en lovfesting av det vernet mot kraftutbygging som er vedtatt av Stortinget, med de føringer som er gitt i verneplanene. Det foreslås strengere kriterier for å gi konsesjon til tiltak og en meldeplikt for alle kraftutbyggingstiltak i vernede vassdrag.

I **budsjettproposisjonen** for 1997 inngikk NVEs budsjett i Nærings- og energidepartementets budsjett, mens det i 1998 og 1999 var "tilbake" i Olje- og energidepartementet.

For 1998 og 1999 er det i innledningen til budsjettproposisjonen tatt inn mål om bruken av fornybare energikilder – i 1998 formulert som at norsk elektrisitetsforbruk skal dekkes ved hjelp av fornybare energikilder og i 1999 formulert som et mål om at forbruket av energi skal begrenses kombinert med en økning av fornybare energikilder. Det sies også at rollen som stor energiprodusent skal forenes med å være foregangsland i miljøspørsmål.

Driftsbevilgningene til NVE ligger på samme nivå gjennom perioden, og svingningene i bevilgningene samlet sett kan i hovedsak henføres til refusjoner av dokumentavgift og ekstraordinære bevilgninger til forbygningsarbeider m.v. I 1999 er det lagt inn en viss økning på grunn av økt satsing på enøk og alternative energikilder og noe ekstra ressurser til NVEs monopolkontrollfunksjon og håndtering av 2000-problematiken.

Bevilgningene til enøk viser en markert økning gjennom perioden, særlig hvis vi også ser utviklingen i forhold til 1996 og tidligere år.

For øvrig er det etter vår vurdering en noenlunde likeartet mål- og oppgavebeskrivelse under de ulike hovedområdene for alle tre årene, med et mulig unntak: Budsjettproposisjonen for 1999 sier at satsing på informasjon og samfunnskontakt er av stor betydning for at NVE skal nå sine faglige mål og fungere effektivt som organisasjon. Viktige prioriteringer her er å vise resultater av NVEs virksomhet, drive en mer aktiv profilering i forhold til viktige målgrupper, styrke informasjonsberedskapen gjennom bedre interninformasjon og opplæring og bevisst satsing på målrettede informasjonsverktøy.

NVEs tildelingsbrev for 1997, 1998 og 1999 avspeiler i det store og hele budsjettproposisjonene, men angir enkelte konkrete resultatmål for de enkelte år.

Tildelingsbrevet synes mest konkret og omfattende under omtalen av Effektiv bruk av energi. Kravene i tildelingsbrevene for alle årene gjelder både prioriteringer, organisering og rapportering og hva som skal vektlegges i det aktuelle budsjettåret. Flere av tiltakene som skal vektlegges gjelder virksomheten til de regionale enøk-sentrene.

Både i 1998 og 1999 er behovet for tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i vassdragssaker nevnt.

Tildelingsbrevene synes relativt fyldige når det gjelder forskning og utvikling, hvor også bevilgningene til ulike programmer m.v. angis. FoU anses som viktig for at NVE skal være effektiv og fremtidsrettet. NVE må gi innspill og ha kontakt med NFR. I tildelingsbrevene sies det også at FoU må føre til ny handling, ikke bare ny kunnskap.

NVEs internasjonale virksomhet skal videreføres i et omfang som nasjonale forpliktelser krever og som samtidig kan styrke NVEs faglige kompetanse. I tildelingsbrevet for 1999 sies det at de internasjonale aktivitetene ikke i for stor grad skal gå på bekostning av NVEs ordinære virksomhet.