

RAPPORT

EVALUERING AV NVE



MENON-PUBLIKASJON NR. 23/2016

Av Erik W. Jakobsen, Sveinung Fjose, Tori Haukland Løge, Gitte Haugnæss,
Henning Denstad, Åsmund Jenssen, Brian Glover og Silje Harsem



Forord

Evalueringen av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er utført på oppdrag for Olje- og energidepartementet. Menon har samarbeidet med Agenda Kaupang, Thema Consulting Group og A2 i gjennomføring av evalueringen.

24. april 2016

Erik W. Jakobsen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	5
Rapportens oppbygning	7
1. OM NVE. UTVIKLING I MÅL, KOMPLEKSITET OG RESSURSBRUK	8
1.1. Om NVE	8
1.2. NVE har fått tilført stadig flere oppgaver – og oppgavene har blitt mer komplekse	9
DEL 1 - NÅR NVE SINE MÅL?	15
2. OVERORDNET VURDERING AV NVES MÅLOPPNÅELSE	15
2.1. Når NVE målet om å sikre helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene?	17
2.2. Sikrer NVE effektiv og kunnskapsbasert konsesjonsbehandling av anlegg for produksjon og overføring av energi?	22
2.3. Sikrer NVE effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi?	26
2.4. Påser NVE at beredskapen i kraftforsyningen er god?	31
2.5. Bedrer NVE samfunnets evne til å håndtere flom og skredrisiko?	33
DEL 2 - EFFEKTIVITET	38
3. HAR NVE EN KLAR OG HENSIKTMESSIG STRATEGI?	41
3.1. NVE bør overlate utførelsen av sikringstiltak mot flom til eksterne aktører	41
3.1. Bør NVE ta eksterne oppdrag?	44
3.2. NVE kan trolig øke effektiviteten gjennom klarere grensesnitt mot kommunene innen flom- og skredområdet	47
4. HAR NVE EN HENSIKTMESSIG ORGANISASJONSSTRUKTUR?	51
4.1. Er det hensiktsmessige organisatoriske grenser mellom avdelingene i NVE?	51
4.2. Er det for sterke siloer i NVE?	52
4.3. Fungerer støttefunksjonene hensiktsmessig?	56
4.4. Behov for å definere og prioritere oppgavene i Energiavdelingen klarere	60
4.5. Har man i tilstrekkelig grad utnyttet muligheter til få mer ut av eksisterende ressurser på energiområdet?	61
4.6. Ansatte i NVE er gjennomgående tilfreds med organisasjonsstrukturen	62
5. ER STYRINGEN I NVE HENSIKTMESSIG?	66
5.1. Hvordan foregår styringen i NVE i dag?	66
5.2. Gir NVEs manglende overordnede styring varierende kvalitet i saksbehandlingen?	69
5.3. En desentralisert styringsmodell medfører at innkjøp ikke i tilstrekkelig grad brukes som et strategisk verktøy	70
5.4. Fører NVEs manglende overordnede styring til svak prioritering?	74
5.5. Styringen har blitt betydelig bedre etter at Per Sanderud tok over som energi- og vassdragsdirektør	75
6. HAR NVE HENSIKTMESSIGE IKT-SYSTEMER?	77
6.1. IKT-løsningene er viktigere for NVE nå enn noen gang	77
6.2. IKT-strategien støtter svakt opp under NVEs mål og strategi	79
6.3. IKT-løsningene både støtter og hemmer en effektiv oppgaveløsning	82
6.4. NVE har et stort utnyttet potensiale for mer effektiv bruk av IKT	84
6.5. Resultater fra den interne spørreundersøkelsen	86
6.6. Vår vurdering: IKT-løsningene fungerer, men det er behov for et betydelig løft for å møte fremtidige utfordringer	89
7. HAR NVE TILSTREKKELIG KOMPETANSE?	90
7.1. Kort om kompetanse som strategisk virkemiddel	90
7.2. NVE har en bredt sammensatt kompetansebase	91
7.3. Synspunkter på kompetanse og kompetansebehov framover	92
7.4. Kompetanseutvikling og kompetansestyring i NVE	95

7.5. Vår vurdering: NVE har i hovedsak nødvendig kompetanse, men arbeider lite strategisk og systematisk med kompetanseutvikling	97
8. HAR NVE EN PRESTASJONSFREMMENDE KULTUR?	100
8.1. Kultur i en kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon	101
8.2. NVEs kultur uttrykt gjennom NVEs kjerneverdier	102
8.3. Vurdering: En kultur preget av lagånd og faglighet, mindre fokus på innovasjon og utvikling	107
DEL 3 - ANBEFALINGER FOR Å STYRKE MÅLOPPNÅELSE OG EFFEKTIVITET	108
9. STYRKING AV MÅLOPPNÅELSE OG EFFEKTIVITET	109
9.1. Styrking av overordnet og helhetlig styring gjennom etablering og forbedring av virksomhetsplaner	109
9.2. Øke omdisponeringer mellom avdelinger ved å øke årlige kutt fra 2 til mellom 5 og 10 prosent	109
9.3. Etablere et klarere mandat for Energiavdelingen og styrke kompetansen	109
9.4. Undersøke muligheter for å realisere effektiviseringsgevinster ved å endre arbeidsform	109
9.5. Styrke IKT-området	110
9.6. Skille ut NVE Anlegg fra NVEs ordinære virksomhet	110
9.7. Trekke en klarere grenselinje mot kommunene innen flom og skred	110
9.8. Redusere omfang av betalte oppdrag fra aktører som NVE forvalter til et minimum	110
9.9. Styrke innkjøpsfunksjonen	110
REFERANSER	112
VEDLEGG 1: OPPDRAGSGIVERS BESKRIVELSE AV OPPDRAGET	113
VEDLEGG 2: METODER FOR INFORMASJONSINNHEMTING	114
Dokumentstudier	114
Intervjuer med interessenter	114
Workshop med ansatte i NVE	115
Dybdeintervjuer med ansatte i NVE	115
Intern spørreundersøkelse i NVE	115
Regnskap, ansattoversikter og oversikt over inn- og utbetalinger i NVE i perioden	116
Gjennomgang av arkiv	116
Møter med referansegruppe hos OED	116
VEDLEGG 3: BESKRIVELSE AV MENONS 6-FAKTORMODELL	117
VEDLEGG 4: RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT DE ANSATTE	120

Sammendrag

NVE er en organisasjon med stort og bredt ansvarsområde. De siste ti årene har endringer i klima, en mer sammensatt kraftproduksjon og sterkere innslag av EU-reguleringer bidratt til at NVEs arbeid har blitt mer komplekst. Forventede klimaendringer, sterkere integrering av norsk kraftproduksjon i det europeiske markedet, og økt diversifisering av norsk kraftproduksjon vil trolig øke kompleksiteten fremover. I tillegg har NVE fått tilført flere oppgaver de siste årene.

NVE har to overordnede mål

- Sikre effektiv og sikker produksjon, overføring og bruk av energi
- Beskytte mot og redusere effekten av flom og skred

Det første delmålet er utvilsomt nådd. Norge har et effektivt energisystem, og NVE har vært sterkt bidragsytende til dette. Den norske forvaltningen på området skiller seg positivt ut, sammenlignet med andre europeiske land.

Når det gjelder flom har NVE i stor grad oppnådd målsettingen. Vi ser en betydelig fremgang i måloppnåelsen med hensyn til skred, men den er svakere enn for flom. Forbedringspotensialet for skred er derfor større enn for flom.

NVE kunne gjennomført oppgavene med høyere effektivitet. Effektiviteten er vurdert i tråd med Menons 6-faktormodell for organisasjoner. Vi har vurdert funksjonaliteten i seks ulike organisatoriske elementer. Disse må være på plass og virke sammen for at en organisasjon skal være effektiv og nå sine mål.

I tråd med modellen vurderer vi om NVE har en hensiktsmessig strategi, organisasjonsstruktur, ledelse, IKT-systemer, kompetanse og kultur. Våre funn er som følger:

- Innen **strategi** finner vi at NVEs portefølje av aktiviteter er for bredt sammensatt. NVE kan med fordel skille ut bygging av sikringstiltak mot flom til andre aktører. NVE bør også trekke en klarere grense mellom hva de skal levere av tjenester til kommunene.
Deler av oppdragsvirksomheten i Hydrologiavdelingen er har skjedd i konkurranse med private aktører. Ved siden av at dette svekker konkurransen, er det problematisk fra et forvaltningsmessig ståsted ettersom NVE har tatt oppdrag fra aktører de også forvalter. Videre bidrar oppdragsvirksomheten til å trekke erfarent og høyt kvalifisert personell bort fra kjerneoppgaver. NVE er klar over de forvaltningsmessige problematiske sidene ved oppdragsvirksomheten. De har derfor avgrenset rammene for hva NVE kan påta seg av betalte oppdrag fremover. Vi anbefaler at NVE begrenser omfang av oppdrag som finansieres av interessenter som de forvalter til et minimum, og at de går lengre i avgrensningen enn hva de til nå har lagt opp til. Også internasjonal virksomhet og forskningsvirksomheten bidrar til å trekke erfarent og godt kvalifisert personell bort fra kjerneoppgaver. Men, denne aktiviteten er også viktig for kunnskapsoppbygging, rekruttering og motivasjon i NVE, og er derfor mindre problematisk.
På administrasjonsområdet bør NVE styrke tjenesteutførelsen gjennom en styrking av kunnskapsnivået, samt ytterligere styrke satsingen på IKT og innkjøp, på bekostning av tjenester som trykkeri, bibliotek, resepsjon, lønnskjøring, resepsjon og muligens også museumsordning.
- Vi finner at **organisasjonsstrukturen** er hensiktsmessig og i tråd med strategien. Til tross for en viss misnøye med arbeidsdelingen mellom region og hovedkontor blant ansatte i regionskontorene, mener

vi at den løsningen som er valgt er hensiktsmessig for å sikre mer enhetlige tjenester på tvers av regioner. Samtidig finner vi at mandat for Energiavdelingen ikke er godt nok definert. Energiavdelingen har også for uerfaren kompetanse til å effektivt kunne serve departement og andre avdelinger i NVE. Energiavdelingen anbefales å tiltrekke seg mer erfaren og tyngre kompetanse. Dette vil trolig redusere det totale ressursbehovet, og sikre at kompleksiteten i de arbeidsoppgaver Energiavdelingen har blir ivare tatt på en god måte.

NVE er i for stor grad preget av en silokultur. Det er mulig å hente ut effektiviseringsgevinster ved å arbeide mer på tvers og på nye måter. Spørreundersøkelsen viser at mer arbeid i team er etterspurt av ansatte i organisasjonen. Gjennom en teamorganisering kan en sikre effektiviseringsgevinster ved at ulike medarbeidere konsentrerer arbeidsinnsatsen om de deler av saksbehandlingsprosessen som de håndterer best, men at en gjennom en samhandlingsprosess unngår at arbeidet blir for ensformig og ensomt. Konesjonsavdelingen har positive erfaringer med økt bruk av teamarbeid, og deres erfaring bør bygges videre på i andre deler av NVE. Fordi ulike avdelinger kunnskapsmessig er ulikt spesialisert, vil omfang av gevinster ved å arbeide mer på tvers være begrenset, men vi vurderer dem absolutt tilstede.

- Innen **ledelse** finner vi at NVE har en for desentralisert styringsmodell, i betydning av at for mye beslutningsmyndighet er lagt til avdelinger og seksjoner. Dette bidrar blant annet til at IKT-systemene i for liten grad kan kommunisere med hverandre, at innkjøp ikke blir tilstrekkelig prioritert og koordinert sentralt, og at kompetansestrategien i for stor grad blir overlatt til den enkelte avdeling. Overordnet styring har blitt vesentlig bedre etter at Per Sanderud overtok som energi- og vassdragsdirektør, men det er fremdeles mye å hente på å styrke overordnet og helhetlig styring på tvers av avdelinger. Bruk av virksomhetsplaner som kobler mål, strategi, oppgaver og ressurser kan løse flere av de utfordringer NVE har innen ledelse.
- **IKT-systemene** i NVE henger ikke godt nok sammen. Videre er systemene for sårbare. Dette skyldes både mangel på prioritering av området og mangel på overordnet styring av IKT-policy. Flere av systemene er gode og systemer for publisering av data for eksterne er svært gode. Men, de henger ikke godt nok sammen.
- NVE har **høy kompetanse** og er en populær arbeidsplass. NVE har ingen utfordringer med å tiltrekke seg høy og spesialisert kompetanse. Også innen kompetansepolicy finner vi at NVE har en for desentralisert styringsmodell ved at for mye overlates til avdelinger og seksjoner. På energisiden har NVE utfordringer ved at kommersielle aktører og Statnett rekrutterer høyt spesialisert kompetanse. NVE, og særlig Energiavdelingen, mister gjennom dette mulighet for sterkere spesialisering. For å motvirke dette anbefales NVE å være mer strategisk i lønnspolitikken, ved å tilby høyere lønn for attraktiv og spesialisert kompetanse.
- NVE har en **kultur** som samsvarer godt med de verdiene NVE selv har definert som ønskelig i forhold til det oppdraget NVE har. Den sterke støtteorienteringen og vektlegging av regelorientering peker mot kulturelle trekk som er viktige innen kunnskapsproduksjon og myndighetsutøvelse. Dette er en vesentlig del av NVEs virksomhet og må dermed sies å være et positivt trekk ved organisasjonen. Samtidig vil det kunne bety at andre kulturtrekk nedtones eller fortrenses, da særlig målfokus og innovasjon og utvikling.

For å bedre måloppnåelse og effektivitet anbefaler vi følgende:

- 1) Styrking av overordnet og helhetlig styring gjennom etablering og forbedring av virksomhetsplaner
- 2) Øke omdisponeringer mellom avdelinger ved å øke årlige kutt fra 5 til mellom 5 og 10 prosent

- 3) Etablere et klarere mandat for Energiavdelingen og styrke kompetansen i avdelingen gjennom å ansette mer senior personell. Dette vil trolig redusere behovet for ansatte.
- 4) Utføre mer av arbeidet i team. Gode erfaringer fra Konesjonsavdelingen kan overføres til andre
- 5) Styrke IKT-området
- 6) Skille ut NVE Anlegg fra NVEs ordinære virksomhet
- 7) Trekke en klarere grenselinje mot kommunene innen flom og skred
- 8) Redusere omfang av betalte oppdrag fra aktører som NVE forvalter til et minimum
- 9) Styrke innkjøpsfunksjonen

Rapportens oppbygning

Rapporten består av tre hoveddeler:

- I innledningskapittelet beskriver vi NVE, og utviklingen i NVEs mål og ressursbruk
- I del 1 av rapporten viser vi graden av måloppnåelse i NVE etter hovedmål og delmål
- I del 2 vurderer vi effektivitet i NVE i tråd med Menons 6-faktormodell
- Del 3 inneholder forslag til tiltak for å bedre måloppnåelsen og effektiviteten fremover
- Rapporten har følgende vedlegg:
 - o Beskrivelse av oppdraget
 - o Om valg av metode
 - o Presentasjon av Menons 6-faktormodell

1. Om NVE. Utvikling i mål, kompleksitet og ressursbruk

I dette kapittelet gis en kort beskrivelse av NVE. Vi tar for oss organisasjonsstrukturen, utvikling i mål og ressursbruk. Oversikten viser at oppgavene til NVE har blitt mer komplekse. Det skyldes et våtere og villere klima, en mer diversifisert kraftproduksjon og et sterkere innslag av EU-reguleringer. NVE har fått tilført mer ressurser på grunn av dette. Grunnet en stadig produktivitetsvekst, også i offentlig sektor, er det imidlertid ingen automatikk i at økte eller mer komplekse oppgaver må ledsages av økte bevilgninger og økt antall ansatte.

1.1. Om NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ble grunnlagt 1921 og er underlagt Olje- og energidepartementet. NVE har ansvar for å forvalte de innenlandske energiressursene, og er nasjonal reguleringsmyndighet for elektrisitetssektoren. NVE skal forvalte Norges vannressurser og ivareta statlige forvaltningsoppgaver innen flom- og skredforebygging. NVE er engasjert i forskning og utvikling (FoU), internasjonalt utviklingssamarbeid og er nasjonal faginstitusjon for hydrologi.

NVE har hovedkontor i Oslo og regionskontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. NVE er bemannet med om lag 559 årsverk i 2014.

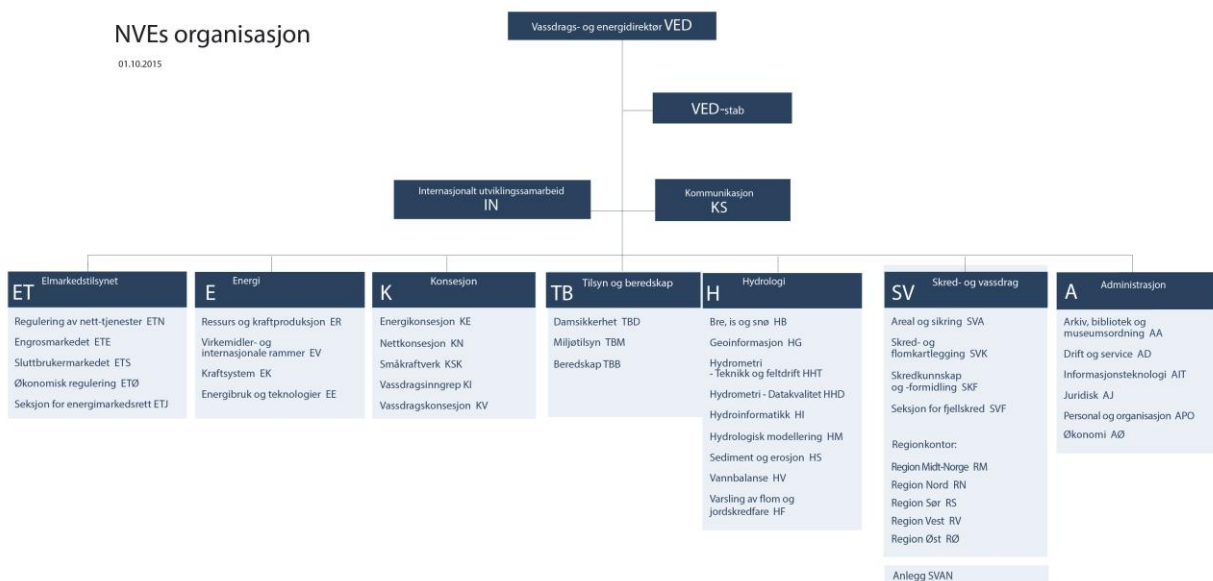
Fra 1. januar 2015 overtok NVE overvåkingen av store fjellskred fra Åknes Tafjord Beredskap IKS og Nordnorsk fjellovervåking IKS.

1.1.1. NVEs organisasjonsstruktur

NVE er inndelt i seks fagavdelinger, en felles administrasjonsavdeling, samt tre sentrale stabsenheter. De seks fagavdelingene er:

1. Elmarkedstilsynet
2. Energi
3. Konesjon
4. Tilsyn og beredskap
5. Hydrologi
6. Skred- og vassdrag

Figuren nedenfor viser organisasjonsstrukturen.

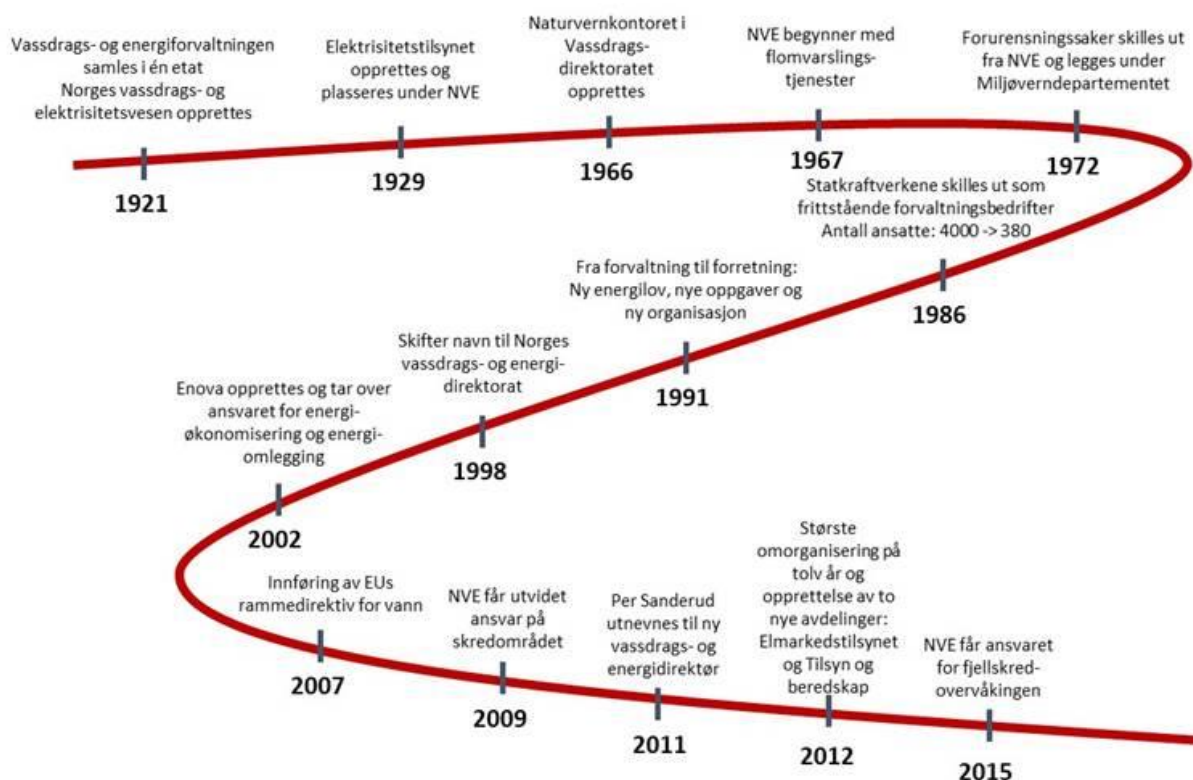


1.2. NVE har fått tilført stadig flere oppgaver – og oppgavene har blitt mer komplekse

NVEs oppgaveportefølje er endret mye siden opprettelsen i 1921. Noen oppgaver er flyttet ut, mens andre er kommet til. De siste 10 årene har det vært en entydig vekst i NVEs oppgaver. Ikke minst har NVE fått ansvaret som skredmyndighet. Forventede klimaendringer, økte krav fra samfunnet til sikkerhet og beredskap, sterkere integrering av norsk kraftproduksjon i det europeiske markedet, samt en økt diversifisering av norsk kraftproduksjon vil bidra til å øke kompleksiteten fremover.

Figuren nedenfor viser endringer i NVE siden opprettelsen.

Figur 1: Tidslinje med endringer i NVE. Kilde: Thema 2015



1.2.1. Utvikling i OEDs mål for NVE

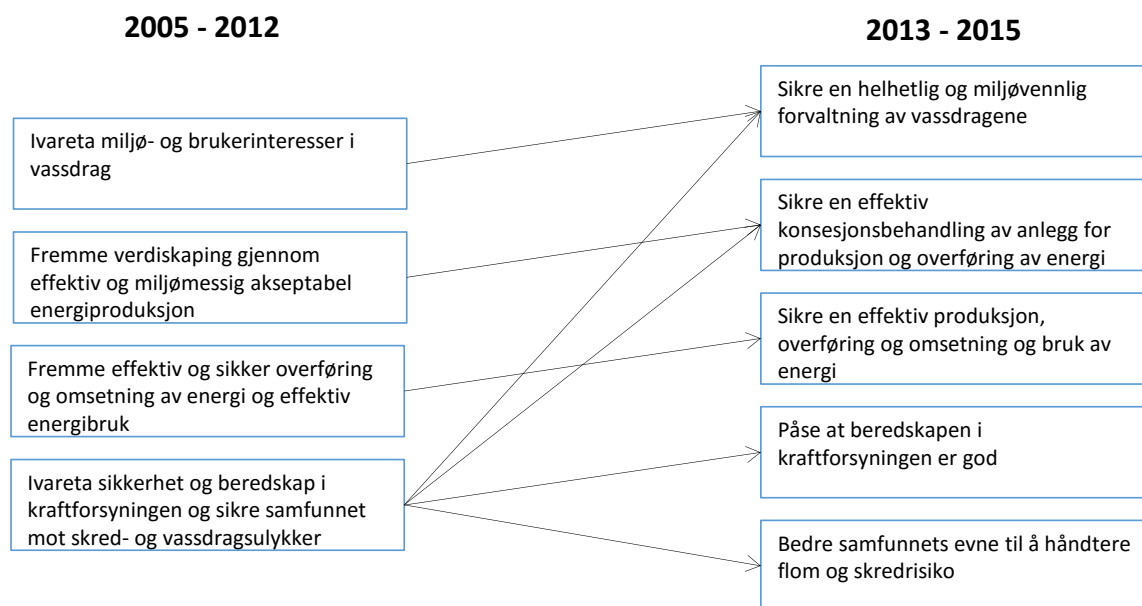
Hvilke oppgaver NVE er satt til å utføre beskrives i tildelingsbrevene fra Olje- og energidepartementet. Selv om det har skjedd noen justeringer underveis fra 2005 og frem til i dag, har ikke de overordnede målene for NVE endret seg gjennom perioden vi har sett på. NVE skal i all hovedsak utføre to oppgaver:

- 1) Sikre et effektivt, sikkert og miljøvennlig energisystem
- 2) Forebygge naturskade og håndtere akutte faresituasjoner

I alle tildelingsbrevene deles oppgavene til NVE inn i hovedmål, og fra og med 2013 også i delmål. Tildelingsbrevene hadde relativt detaljert formulerte mål frem til 2012, mens målene etter 2013 er litt bredere formulert.

Som Figur 1 illustrerer, har kategoriseringen av NVEs oppgaver endret seg i løpet av de ti siste årene. Fra 2005 til og med 2012 ble NVEs oppgaver sortert under fire hovedmål. Fra 2013 ble oppgavene til NVE kategorisert under fem hovedmål. Disse konkretiseres deretter i underordnede delmål. Sammenhengen mellom hovedmålene i de eldre og nyere tildelingsbrevene reflekteres av pilene i figuren. Den største endringen fra 2012 til 2013 var at konsesjonsbehandlingen ble skilt ut i et eget hovedmål, og at beredskapen tilknyttet kraftforsyning og skred- og vassdragsulykker ble skilt ut i to separate mål. Dette vises i figuren nedenfor.

Figur 2: Utvikling i OEDs mål for NVE fra 2005 til 2015



I evalueringen av NVEs måloppnåelse har vi tatt utgangspunkt i målene i tildelingsbrevet fra 2014 og ikke 2015, fordi det var mer relevant å vurdere NVE opp mot mål som ble satt for minst ett år siden. Innholdet i målene endret seg betydelig fra 2005 til i dag, og vi anser derfor 2014-målene som gode indikatorer på NVEs måloppnåelse gjennom de siste ti årene.

1.2.2. Eksterne utviklingstrekk har stor betydning for NVEs evne til å nå sine mål

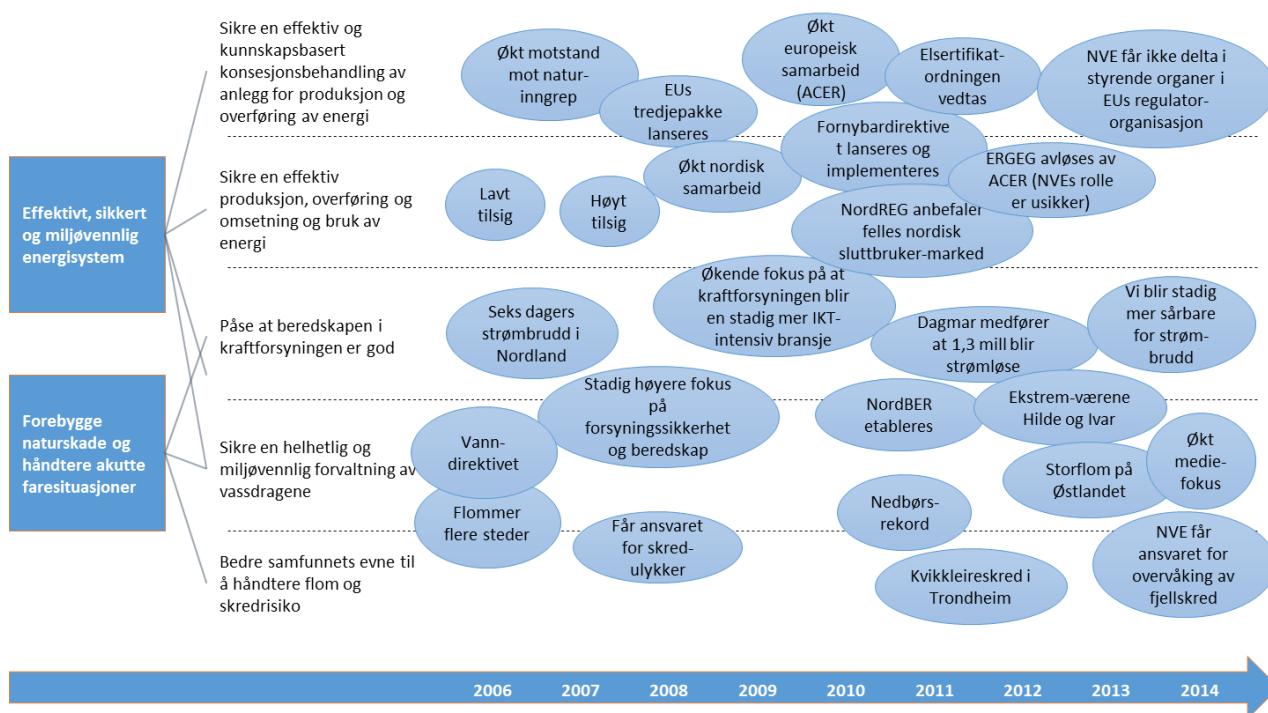
De eksterne utviklingstrekkene som har hatt størst betydning for NVEs måloppnåelse de siste ti årene er:

- Klimaendringer og mer ekstremvær
- Teknologiutvikling
- Et aldrende elnett
- Befolkningsvekst og økonomisk vekst
- EUs regelverksutvikling gjennom direktiver og forordninger innen energi og vannforvaltning
- Økte forventninger fra samfunnet til sikkerhet og beredskap

Mer ekstremvær og et stadig økende fokus på forsyningssikkerhet og beredskap har økt oppmerksomheten og oppgavene knyttet til beredskap. De siste fem årene har vi i Norge hatt mange flom- og skredhendelser med omfattende skader. Flere og større hendelser utfordrer NVEs evne til å sikre en god beredskap i kraftforsyningen, og til å håndtere flom- og skredrisiko.

Eksterne utviklingstrekk med betydning for NVEs måloppnåelse illustreres i figuren under. Plasseringen til de eksterne utviklingstrekkene i figuren reflekterer hvilke delmål de har/har hatt størst effekt på, og flere av utviklingstrekkene påvirker gjerne flere delmål enn det som vises her.

Figur 3: Eksterne utviklingstrekk har stor betydning for NVEs evne til å nå sine mål



Både antall utviklingstrekk og flere av utviklingstrekkenes brede påvirkningskraft understreker at måloppnåelse i NVE er mer kompleks nå enn tidligere.

Teknologiutvikling fører til at kraftforsyningen blir stadig mer IKT-intensiv. Økt IKT-avhengighet øker kraftsystemets sårbarhet for hacking og andre dataangrep. Andelen distribuert kraftproduksjon stiger og bidrar til at nye forbruksenheter tilknytter seg til kraftsystemet. Nye strømdrevne produkter, som elbiler, induksjonstopper og gjennomstrømningsvarmere, er energieffektive. De er likevel effektintensive apparater. Derfor utfordrer de nettets brukstid. Økt andel distribuert kraftproduksjon bidrar også til flere lokale ubalanser i distribusjonsnettet. Mer kraftproduksjon og endret etterspørsel på lavere nettnivåer øker ubalansene, og risikoen for avbrudd i det norske kraftsystemet øker.

Det norske kraftnettet er relativt gammelt. I henhold til en studie utført av NVE i 2005, har spesielt regional- og sentralnettet en høy gjennomsnittsalder sammenlignet med teknisk levealder. Norske nettselskaper står overfor investeringer på ca. 160 milliarder kroner frem mot 2025. De store nettinvesteringene kan føre til at nettleien reelt sett øker med inntil 17 prosent de neste ti årene (EnergiNorge, 2015). Høyere nettleie og økte kostnader for forbrukerne legger økt press på NVE om å sikre at nettinvesteringene er kostnadseffektive. En stor del av det norske overføringsnettet har behov for oppgraderinger. Det utfordrer forsyningssikkerheten i systemet, frem til reinvesteringene er gjennomført. Samtidig bidrar befolkningsvekst og økonomisk vekst, sammen med utbygging av fornybar kraftproduksjon, til et økende behov for nyinvesteringer.

EU får en stadig større betydning for norsk regelverksutvikling. NVE har få muligheter til å påvirke regelverksutviklingen og må dermed iverksette en mengde nytt regelverk som ikke nødvendigvis er tilpasset norske forhold.

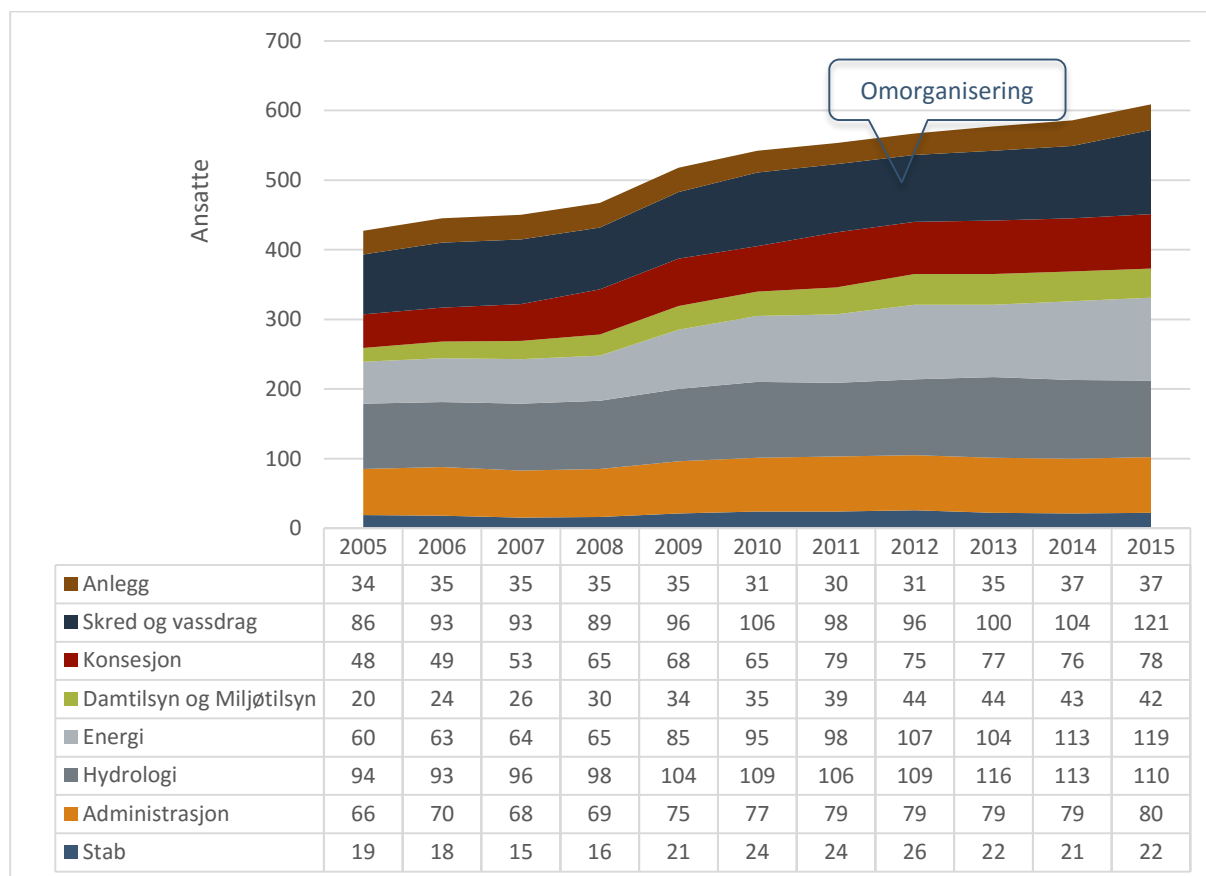
1.2.3. Økt kompleksitet og nye ansvarsområder har ført til økt ressursbehov

Med flere oppgaver og et mer komplisert oppdrag har NVE fått tilført stadig mer ressurser. I perioden 2005 til 2015 har antall ansatte i NVE økt fra 427 til 609 stillinger. Dette er en vekst på 42 prosent i løpet av hele perioden. Et viktig spørsmål er om tilførselen av midler har stått i forhold til økningen i arbeidsoppgaver og kompleksitet. For å belyse dette kan man holde økningen i antall stillinger opp mot de føringer som er gitt i tildelingsbrevene.

NVE har gjennomgått flere omorganiseringer, hvor både ansvar og personell er flyttet mellom avdelinger. I 2012 gjennomførte NVE en større omorganisering. Energiavdelingen ble splittet opp i Energiavdelingen og Elmarkedstilsynet. Samtidig ble en ny avdeling for Tilsyn og beredskap opprettet. For å følge ressursbruken har vi derfor bedt NVE om en oversikt over fordelingen av ansatte, og i tråd med den strukturen som var før omorganiseringen i 2012. Denne er vist i figuren nedenfor.

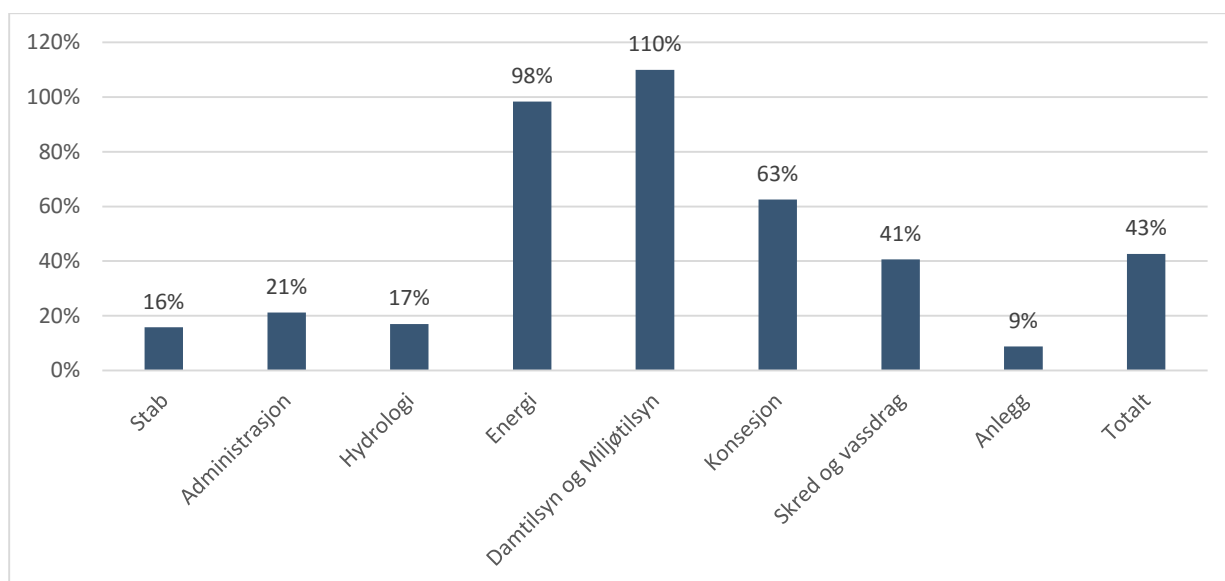
Antall ansatte har vokst hvert år i hele perioden. Veksten var spesielt høy i 2009, 2010 og 2015. Sett under ett har antall ansatte vokst i alle områder.

Figur 4: Utviklingen i antall stillinger i NVE fra 2005 til 2015. Kilde: NVE 2015



Ressursveksten innen ulike områder for hele perioden fra 2005 til 2015 vises i figuren nedenfor.

Figur 5: Prosentvis økning i ansatte per område i perioden 2005 til 2015. Kilde: NVE 2015



I del 3 av rapporten kommer vi tilbake til om tilførselen av ressurser, i tråd med økning i oppgaver, synes rimelig, også avdelinger imellom.

DEL 1 - NÅR NVE SINE MÅL?

I de neste kapitlene gjør vi en vurdering av hvorvidt NVE når sine mål. Vi har tatt utgangspunkt målene som er gitt NVE i deres tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet i perioden. Samtidig observerer vi at hovedmålene i de fleste tilfeller er formulert forholdsvis rundt. NVE skal «legge til rette for», «bidra til» eller «sørge for» at ulike samfunns mål nås. Delmålene er i mange tilfeller mer presise. Rapporteringen på målene er aktivitetsbasert, og inneholder i varierende grad kvalitative vurderinger av om målene faktisk er nådd. Ved siden av å gjennomgå rapporteringen til eier og andre dokumenter, har vi derfor gjennom intervjuer og spørreundersøkelser til brukerne innhentet opplysninger om hvordan disse oppfatter at NVE har nådd sine mål. Undersøkelsene viser at NVE på et overordnet nivå når målene som OED har satt i tildelingsbrevene. Det er likevel mange nyanser.

2. Overordnet vurdering av NVEs måloppnåelse

I dette avsnittet gjør vi en overordnet vurdering av oppnåelse av de fem hovedmålsettingene og delmålsettingene for NVE. Vi utdyper vurderingene i de etterfølgende avsnittene.

For å vurdere hvordan eksterne interessenter ser på NVEs måloppnåelse, har vi intervjuet ca. 50 personer som representerer disse gruppene:

- Myndighetsorganer
- Bransjeorganisasjoner
- Enkeltaktører i kraftbransjen
- Kommuner
- Fylkesmenn
- FoU-institusjoner og rådgivningsmiljøer

Flere av intervjuobjektene dekker flere av NVEs hovedmål. Vi har i alt intervjuet mellom 10 og 17 interessenter pr. hovedmål, slik at det er en god bredde.

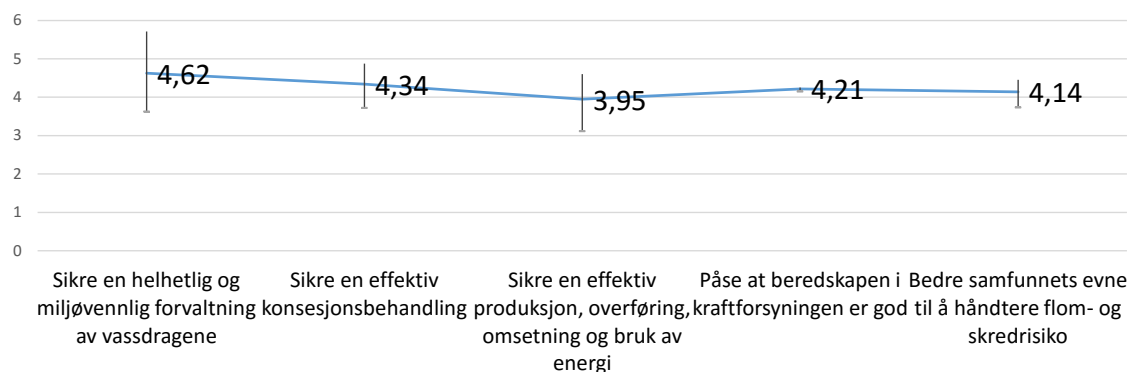
I tillegg gjennomførte vi en enklere intervjuundersøkelse blant et utvalg fylkesmenn (11 fylkesmenn, totalt 23 enheter innenfor disse) og kommuner (25 kommuner, totalt 53 enheter).

I figuren nedenfor viser vi hvordan de eksterne interessentene vurderer NVEs måloppnåelse, med utgangspunkt i de fullstendige intervjuene. Undersøkelsen blant kommuner og fylkesmenn er ikke tatt med i figuren¹. Vurderingen er gjort på en skala fra 1-6, der 6 betyr full enighet om at målet er nådd, 1 helt uenig. Tallene i figuren viser gjennomsnittsscore, hvor 3,5 er nøytralt, det vil si hverken enig eller uenig. Den loddrette streken markerer variasjonen i svarene.

¹ De ble gjennomført etter en annen metodikk, men resultatene derfra støtter også opp om bildet i figuren. Det gjelder særlig området flom og skred.

Svarene er ikke vektet. Ikke alle har svart på alle spørsmålene, og en del av vurderingene er også gjort på spesifikke områder innenfor de ulike målene (særlig mht. energi og konsesjon). Figuren illustrerer derfor ikke et statistisk mål for hvor tilfreds interessentene er, men gir en grov indikasjon. Resultatene må tolkes i lys av de mer detaljerte refleksjonene som er kommet fram i intervjuene, og vi må også sette dem inn i en større sammenheng.

Figur 6: Samlet fremstilling av interessenters vurdering av NVEs måloppnåelse. Kilde: Thema 2015



Basert på intervjuer, tilgjengelig statistikk og kunnskap om næringen, mener vi at NVE på et overordnet nivå når sine mål innenfor det handlingsrommet de har. Det er likevel en del nyanser, og på noen områder scorer NVE betydelig svakere. Dette skyldes delvis NVEs prioriteringer, men også ytre forhold.

Vi er mer positive enn de eksterne interessentene med hensyn til målene innenfor effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi. Det skyldes at en del av interessentene på dette området har klare interesser av at NVE skal bevege seg i en bestemt retning. Deres vurdering av NVEs måloppnåelse kan være strategisk, fordi en svakere vurdering kan bidra til endring i tråd med deres økonomiske interesser. Vi opplever også på energiområdet at NVE noen ganger får kritikk for forhold som ligger utenfor NVEs kontroll - som har mer å gjøre med overordnede føringer og beslutninger fra OED, eller forhold som ligger under Statnett.

På andre områder fungerer NVE mer som en serviceinstitusjon overfor interessentene, særlig innenfor flom og skred. Da gir interessentenes vurderinger et riktigere bilde av NVEs prestasjoner. Her vil vi likevel skille mellom flom og skred. Vi mener NVEs måloppnåelse er bedre innenfor flom. Flom er et område NVE har svært lang erfaring med. Skred er en relativt ny oppgave.

Når det gjelder konsesjonsbehandling er utviklingen i betydelig grad målbar. I hvert fall hvis vi ser på saksomfang og saksbehandlingstid.

Til slutt i dette avsnittet vil vi påpeke at NVEs virksomhet er svært omfattende. Det er derfor enkeltområder som knapt blir berørt. Det gjelder blant annet NVEs arbeid med Energimerkeordningen (deler av ordningen ble på anbefaling fra NVE besluttet overflyttet til Enova høsten 2015), tilsyn med elektriske produkter og fjernvarmekonsesjoner.

I det følgende vil vi vurdere NVEs måloppnåelse innen hovedmål og delmål. Først ser vi på NVEs egen vurdering av måloppnåelse. Deretter presenter vi interessentenes vurdering. Til slutt følger vår vurdering.

2.1. Når NVE målet om å sikre helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene?

Denne målsettingen ivaretas hovedsakelig av NVEs avdelinger for konsesjon, tilsyn og beredskap og skred og vassdrag, med hjelp av flere andre avdelinger, spesielt hydrologi. NVE sikrer en helhetlig forvaltning av vassdragene, men det er ulike meninger om NVE tar nok hensyn til miljøet. Noen mener NVE favoriserer kraftforsyningen i sine innstillinger for nye konsesjoner, på bekostning av tilsyn og andre hensyn. Dette skyldes delvis at NVE har lagt vekt på å komme gjennom den store mengden av nye søknader, og mindre vekt på oppfølging av eksisterende konsesjoner, jf. Vannforskriften, og miljøtilsyn. Samtidig er oppgaven blitt mer kompleks, blant annet som følge av iverksettelsen av Vanndirektivet og økt oppmerksomhet om naturinngrep (jf. Naturmangfoldloven). Det er også et faglig krevende område, med svært sammensatte problemstillinger (biologisk, teknisk, juridisk og økonomisk).

2.1.1. Kort oppsummering av hva målsettingene er, og hvordan de har utviklet seg

Målsettingen om å sikre helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene inkluderer å vurdere konsesjonsplikt, tildele konsesjoner under vannressursloven, samt følge opp alle vassdragsreguleringskonsesjoner og prosessen med den nye vannforskriften i regulerte vassdrag (EUs vanndirektiv). Andre viktige oppgaver er innhenting og tolkning av hydrologiske data for overflatevann, snø og is, overvåking av breer, elver og innsjøer. NVE skal forvalte vernede vassdrag og oppdatere og gjøre tilgjengelig informasjon om verneverdiene. Det har ikke vært noen store endringer i oppgavene under dette hovedmålet fra 2005 til 2015.

NVE ble bedt om å styrke miljøtilsynet i 2009, og følge opp det økende antallet søknader for småkraftverk. NVE har også ansvar for flomvarsling og flomforebyggende tiltak i vassdragene, og ble bedt om å vurdere konsekvensene av fremtidige klimaendringer (flom og skred).

2.1.2. Delmål 1.1 Ha en god oversikt over fysiske påvirkninger, miljøforhold, brukerinteresser og virkninger av klimaendringer

NVEs egen vurdering

Miljødirektoratet overtok det overordnede ansvaret for koordinering av klimatilpasningsarbeidet i Norge 1. januar 2014. Samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter har styrket kunnskapen om årsak og konsekvenser av klimaendringene. NVEs og Norsk klimaservicesenters arbeid har bidratt til å øke direktoratets kunnskapsgrunnlag om hvordan vi bør tilpasse oss klimaendringene. Kunnskapen brukes i vurderingsgrunnlaget til alle konsesjonssaker og i retningslinjene for dimensjonering av flom. NVE uttaler at utvikling og drift av kartløsningene har gitt bedre oversikt over vassdragene.

Eksterne interessenters vurdering (5)

Interessentanalysen viser at NVE har god overordnet oversikt over norske vassdrag og virkningene av klimaendringene. Dette gjenspeiles særlig i konsesjonsbehandlingene. Flere aktører nevner at NVE kunne vært bedre på å vurdere konsekvensen av klimaendringer og hatt større fremdrift i vilkårsrevisjoner i eksisterende reguleringskonsesjoner.

Vår samlede vurdering

Vi mener at NVE i hovedsak oppfyller dette målet og får stadig bedre oversikt, selv om det finnes et forbedringspotensial.

2.1.3. Delmål 1.2 Avveie miljø- og brukerinteresser når nye tiltak behandles

NVEs egen vurdering

NVE avveier ulike interesser gjennom konsesjonsbehandlingen. For noen år siden begynte de behandling av søknader for grupper av nærliggende småkraftverk. Det har lagt til rette for en mer helhetlig avveining og rasjonell saksbehandling.

Eksterne interessenters vurdering (4,0)

Flere av NVEs interessenter synes at NVE avveier de ulike interessene på en god måte gjennom en grundig konsesjonsbehandling. Men flere mener også at direktoratet legger større vekt på brukerinteressene (produsenter, fiskeforeninger osv.) enn på miljøinteressene. Noen aktører savner innsyn i avveiningen mellom miljø og brukerinteresser, bl.a. for å forstå grunnlaget for innstillingen og sikre etterprøvnbarheten. På den annen side kommer det fram at stadig flere søknader trekkes etter anmodning fra NVE, og at en økende andel av småkraftsøknader får avslag, av hensyn til miljø, fisk, landskap og friluftsliv.

Vår samlede vurdering

Verneinteresser synes at NVE har tendert mot å favorisere kraftprodusentene, på bekostning av miljøforhold ved behandling av nye vassdragstiltak, mens søkerne ofte syns at miljøvilkårene er for strenge. At flere søknader avslås, kan skyldes flere forhold: 1) Helt overordnet, de beste prosjektene allerede er behandlet, hvilket innebærer at kvaliteten på småkraftprosjektene som søkes nå generelt er dårligere, 2) økonomien i prosjektene har blitt dårligere bl.a. som følge av lavere kraftprisforventninger, 3) at samlet miljøbelastning er større for nye prosjekter eller 4) NVE gradvis har lagt større vekt på miljøforhold i sine avveininger. Vi tror det skyldes en kombinasjon av alle disse fire faktorene, siden det observeres en mer konsistent behandling av større vannkraftsaker og vilkårsrevisjoner. I avveiningen mellom de ulike interessene er det utfordrende for NVE å finne gode metoder for å verdsette miljøeffekter.

Gitt det store arbeidspresset som NVE ble satt under i forbindelse med elsertifikatordningen, med mange hundre nye søknader, kommende revisjoner og korte tidsfrister, mener vi at NVE har vist stor fleksibilitet og har truffet gode tiltak for å behandle søknader raskt, uten å undergrave den demokratiske høringsprosessen. NVE fortjener ros for hvordan ressursene ble satt inn til rett tid, og for å ta rasjonelle grep for å løse utfordringene.

2.1.4. Delmål 1.3 Påse at miljø- og sikkerhetskravene til nye og bestående vassdragsanlegg følges

NVEs egen vurdering

Dette delmålet ivaretas hovedsakelig av tilsynsavdelingen og er todelt: Miljøtilsynet følger opp miljøkravene, mens Damtilsynet følger opp sikkerhet i vassdragsanleggene. NVE beskriver i årsrapporten at miljøkrav for anlegg under bygging i stor grad overholdes, blant annet som følge av at planer for anlegg godkjennes i detalj

og at hyppige inspeksjoner i byggefasen bidrar til at avvik oppdages tidlig. NVE sier videre at det synes som at miljøkravene i driftsfasen ikke etterleves like godt, særlig for anlegg fritatt konsesjonskrav. At miljøkravene i utbyggingsfasen etterleves bedre forklarer NVE med at nye anlegg innenfor elsertifikatsystemet har blitt prioritert foran oppfølging av anlegg som allerede er satt i drift. NVE mener at denne prioriteringen vil endres når dagens omfattende utbygging avtar.

Eksterne interessenters vurdering (4,7)

Flere sier at de har inntrykk av at store vannkraftanlegg prioriteres foran mindre anlegg, og at NVE ikke er like opptatt av å håndheve regelverket på små som på store vannkraftanlegg. NVE får kritikk for at de ikke prioriterer å modernisere kravene til eksisterende anlegg, herunder at de ikke har justert sine miljøkrav i henhold til ny standard, og at ressursene i for stor grad brukes til å bygge ut ny produksjon. NVE får ros for at de er gode på sikkerhet.

Norconsult utførte en evaluering av NVEs virksomhet med damtilsynet i 2014 (Norconsult). I Norconsults evaluering anses organiseringen av damtilsynet som hensiktsmessig, da det har bidratt til en høy grad av sikkerhet ved norske dammer. Det nevnes likevel at det i for liten grad benyttes samfunnsøkonomiske analyser for å belyse konsekvenser av endringer i regelverk og veiledere. Det er for lite dokumentasjon på konsekvensene av tiltak for dameier, og på redusert risiko for bebyggelse og infrastruktur. Dette gjelder særlig bruk av regelverket innrettet mot nye dammer på eksisterende dammer. Oppdatering av veiledere har ikke blitt prioritert av NVE, slik at resultater fra nyere forskning ikke inkluderes. Gamle veiledere brukes, selv om forskriften har blitt endret. Rapporten anbefaler også en utvidet bruk av ekstern ekspertise i utforming og oppdatering av veiledere.

Flere interessenter bekrefter gjennom intervjuene at de kjenner seg igjen i rapportens beskrivelse av NVEs damtilsyn, og er i hovedtrekk enig i rapportens konklusjoner.

Vår samlede vurdering

Det synes som at Miljøtilsynet har blitt nedprioritert frem til 2015². Nedprioriteringen skyldes ressursknapphet og NVEs bevisste prioritering av behandling av konsesjonssøknader, jf. hovedmål 2. Et prosjekt utført for NVE av Miljøfaglig Utredning AS og Biofokus AS (2015) har vurdert kvaliteten på de biologiske undersøkelsene som gjennomføres ved utarbeidelse av småkraftsøknadene. Prosjektet vurderte 20 småkraftprosjekter og fant store avvik. Generelt var de biologiske verdiene vesentlig høyere, omfanget større og konsekvensene mer negative i etterundersøkelsen enn i undersøkelsene vedlagt småkraftsøknadene. Prosjektet stiller også spørsmål ved om kravene ved dagens småkraftveileder har blitt brutt i flere av sakene. De store avvikene mellom undersøkelsene som legges til grunn i småkraftsøknadene og etterundersøkelsene betyr at noen konsesjoner har blitt tildelt på et mangelfullt og delvis feilaktig grunnlag.

NVE skal berømmes for å ha tatt initiativ til å få gjennomført slike etterundersøkelser. Det ser også ut til å ta disse funnene alvorlig, ifølge samtaler vi har hatt med flere i NVE. Det er for tidlig å si hva slags tiltak NVE vil sette i verk for å bedre kvaliteten på biologisk kartlegging og treffsikkerheten i vedtakene deres.

NVE bekrefter behovet for økt omfang av miljøtilsyn fremover, og styrket som nevnt over Miljøtilsynet med 21 personer i 2015. De regner med at tilsyn kommer høyere opp på listen etterhvert som konsesjonsbehandlingen avtar og nye anlegg bygges og settes i drift. Kontroll for godkjennelse av el- sertifikatordninger har vist seg å

være et effektivt virkemiddel for å avsløre avvik. Uanmeldt kontroll forventes derfor å øke fremover. Etter vår vurdering vil disse tiltakene styrke forvaltningspraksisen fremover, og redusere kritikken for manglende oppfølging av miljøvilkår.

Miljøtilsynet og Damtilsynet er samlet under samme avdeling for tilsyn og beredskap. Gjennom intervjuer og workshoper med personer fra avdelingen får vi en bekreftelse på at seksjonene følger opp sine egne oppgaver med stor iver, men uten at NVE som organisasjon klarer å foreta en overordnet vurdering av konsekvensene av sin egen praksis for samfunnet. For eksempel har Damtilsynet utviklet et meget detaljrikt regelverk. Det følges strengt og samvittighetsfullt opp, med store kostnader for dameiere og kraftselskapene, men med ukjent og lite målbar reduksjon i reell risiko av de konkrete tiltakene. Dersom Miljøtilsynet mangler ressurser til å foreta helt nødvendig kontroll og stikkprøver, kan det føre til at små aktører kan bryte miljøvilkår uten å bli oppdaget. Det kan føre til store skader for hele vassdragsmiljøet og fiskebestander.

Man kan sammenlikne kostnader brukt på damsikkerhet og investeringsbehovet for sikring mot ulike former for flom og spesielt ras, hvor flere liv har gått tapt enn ved damulykker. En overordnet samfunnsøkonomisk analyse ville avdekke hvor samfunnets penger kan brukes med høy effektivitet, og med mest mulig reduksjon av risiko for befolkningen og infrastruktur.

Delmål 1.4 Bidra til helhetlige forvaltningsplaner etter vannforskriften der også hensynet til utvikling av vannkraftproduksjon og en sikker energiforsyning ivaretas

NVEs egen vurdering

NVE sier de har bidratt til oppfyllelse av delmål 1.4 gjennom å gi høringsuttalelser til alle forvaltningsplaner og tiltaksprogram etter vannforskriften i tråd med nasjonale føringer, med vekt på å ivareta interessene knyttet til vannkraftproduksjon og energiforsyning. Kravene i vannforskriften blir også ivaretatt i konsesjonsbehandlingen. NVE nevner imidlertid at de har hatt en svakere fremdrift enn ønskelig i revisjon av konsesjonsvilkår. Det skyldes prioritering av konsesjonssaker som vil bidra til å nå Norges fornybarmål. NVE sier at de samordner søknader om nett og produksjon der de mener det er rasjonelt, eksempelvis ny vindkraft med tilhørende ledninger på Fosen og Snillfjord.

Eksterne interessenters vurdering (3,6)

Vi har fått en generell tilbakemelding fra interessentene om at NVE har prioritert utvikling av vannkraftproduksjon og en sikker energiforsyning. Det har skjedd på bekostning av kravene i vannforskriften om forbedring av økologisk tilstand i regulerte vassdrag. NVE får også kritikk for ikke å ha vært mer aktive på EU-nivå under utformingen av vanndirektivet, særlig med tanke på å tilpasse direktivet til norske forhold. Noen synes også at NVE ikke er gode nok på å se de samlede miljøkonsekvensene av flere produksjonsanlegg. Som nevnt over har gruppering av småkraftsøknader ført til bedre forståelse av problemstillingen med samlet belastning på et område. NVE har imidlertid unnlatt å trekke inn samtidige søknader for store kraftverk, vindkraft og nettutvidelser i samme område, og overlater derfor denne sammenstillingen til andre høringsparter og myndigheter.

Vår samlede vurdering

NVE viser at seksjonene og avdelingene oppfyller sine primære oppgaver på en god måte. Det eksisterer likevel et stort potensial for forbedringer i koordineringen av ulike seksjoners virksomhet, og i samordning av NVEs

prosedyrer og bruk av IT-systemer. Det vil gi enda bedre måloppnåelse. NVE har kommet sent på banen, men bidrar nå, og skal berømmes for IT-løsning for eksterne (Vann-nett).

2.1.5. Delmål 1.5 Forvalte vassdragsvernet slik at naturmangfold, urørthet og opplevelsesmuligheter blir tatt vare på

NVEs egen vurdering

NVE beskriver at de legger stor vekt på at vernet ikke skal forringes ved behandlingen av planer for utbygging av kraft og andre inngrep i vernede vassdrag. NVE har nettsider for samtlige av de vernede vassdragene, som oppdateres jevnlig. NVE mener at de gjennom konsesjonsbehandlingen bidrar til å oppfylle delmål 1.5.

Eksterne interessenters vurdering (5,0)

Intervjuene viser at interessentene i stor grad er enige i at NVE oppfyller dette målet på en god måte. Noen sier imidlertid at NVE er dårligere til å prioritere vassdragsvernet når det gjelder mindre vassdragsinngrep eller inngrep i naturen rundt vassdraget (veibygging etc.). Andre mener at kravene er i overkant strenge for kraft-sektoren, sammenlignet med andre sektorer (skogdrift, landbruk).

Vår samlede vurdering

Vi vurderer at målet i stor grad nås.

2.1.6. Delmål 1.6 Utføre kontinuerlig overvåking og analyser knyttet til vannressursene i Norge, og gjør hydrologiske data og analyseresultater lett tilgjengelig

NVEs egen vurdering

NVE mener selv at den ordinære driften og oppgraderinger av stasjonsnettet har gitt en tilfredsstillende overvåking i 2014. Oppgradering av instrumentering og målinger har gitt en høyere datakvalitet. De nevner imidlertid at analyser har avdekket at overvåkingen av Norges vannressurser som helhet er mangelfull i enkelte regioner. NVE mener derfor det er behov for å fornye IKT-systemene og måleutstyr med fjernoverføring, for å møte samfunnets økende etterspørsel etter sanntidsdata.

Eksterne interessenters vurdering (4,9)

Interessentene synes generelt at NVE er bra på dette området. Noen nevner at de har forbedret seg veldig mye de siste årene, bl.a. med GIS-verktøy og bedre dataserier, men at denne tjenesten kunne utvikles enda mer. Hydrologisk avdeling blir fremhevet som gode. Noen synes at NVE kunne vært flinkere til å gjøre dataene tilgjengelige for allmennheten – her nevnes deres svenske motpol SMHI som et godt forbilde.

Vår samlede vurdering

Vi er enige i NVEs og de eksterne interessentenes vurdering av at dette målet nås, men at det kan være et potensial for ytterligere forbedring. Vi viser til kapitlet om IKT-strategi for en nærmere diskusjon av dette spørsmålet.

2.1.7. Delmål 1.7 Bidra til å bevare og formidle norsk vannkraftshistorie

NVEs egen vurdering

NVE sier at de bidrar til å bevare norsk vannkraftshistorie gjennom NVEs kulturminneplan, som bedrer beslutningsgrunnlaget for å ta hånd om sektorens kulturminner.

Eksterne interessenters vurdering

På dette området er det liten tvil blant interessentene om at NVE oppfyller sin oppgave på en god måte. Flere nevner bl.a. at de har lagt merke til at NVE har utgitt en bok og flere andre publikasjoner. NVEs bibliotek fremheves som en svært viktig formidler av informasjon, data, forskning og historiske skrift til bransjen og rådgivere. Noen mener imidlertid at fagpersonene burde involveres i mindre grad for å frigi fagressurser til kjernevirksomheter.

Vår samlede vurdering

Vi er enige i NVE og de eksterne interessentenes vurdering av at dette målet nås.

2.2. Sikrer NVE effektiv og kunnskapsbasert konsesjonsbehandling av anlegg for produksjon og overføring av energi?

NVE har vist stor tilpasningsevne i prioritering og ressursdisponering og har løst utfordringen med lange søknadskøer på en utmerket måte. NVE er blitt tilført betydelige ressurser, men saksproduksjonen pr. ansatt har økt. Fra noen hold kritiseres NVE for å akseptere for dårlige fagutredninger og ikke gi gode nok begrunnelser for sine innstillinger og vedtak. Som også NVE selv påpeker, synes det som at tilsynsvirksomhet og vilkårsrevisjoner for stor vannkraft er blitt nedprioritert, og det er et potensial for ytterligere forbedring i håndteringen av miljøtilsyn.

2.2.1. Kort oppsummering av hva målsettingene er, og hvordan de har utviklet seg

Oppgavene under dette hovedmålet dreier seg overordnet om å gjennomføre konsesjonsbehandling og tilsyn knyttet til ny produksjon og overføringsanlegg. Tildelingsbrevene har generelt vært veldig tydelige på hva som skal prioriteres både når det gjelder geografi og teknologi. For eksempel at NVE skal prioritere prosjekter som styrker forsyningssikkerheten, særlig i utsatte regioner, og at NVE skal prioritere sentral- og regionalnettprosjekter, vannkraft, vindkraft og deretter fjernvarme. I samtlige brev fra 2005 til 2013 er det stort fokus på at NVE skal holde et høyt tempo og god kvalitet i konsesjonsbehandlingen. I 2010 ble det lagt vekt på at NVE skulle styrke tilsyn for å sikre at miljø, sikkerhetskrav og beredskapskrav i nye og eksisterende konsesjoner ble fulgt opp. I 2015 ble NVE bedt om å gradvis trappe opp arbeidet med revisjoner.

2.2.2. Delmål 2.1 Ha god oversikt over kostnader, ressursgrunnlag og miljøeffekter for alle energikilder, energibærere og overføringssystemer for energi som kan være aktuelle i Norge

NVEs egen vurdering

NVE fremhever bl.a. at de publiserte en rapport om kostnader ved ulike teknologier i februar 2015. NVE har videre utarbeidet et detaljert ressursgrunnlag for relevante energikilder, som underlag til Energimeldingen. De sier videre at de vil videreutvikle datasettene og metodene som ligger bak beregningen av kraft- og energipotensialet.

Eksterne interessenters vurdering (4,8)

Det er generell enighet om at NVE har en god oversikt på dette området. Det er noe usikkerhet om NVE er gode nok, eller holder seg helt oppdatert på kostnadsutviklingen, på nye teknologier og sentralnett. Interessentene er også usikre på om de er gode nok på å forstå miljøkonsekvensene av ulike tiltak. Noen nevner at de synes at NVE har for svak teknisk og systemmessig innsikt. Det kan bidra til at man velger løsninger som er mindre drifts- eller kostnadmessig effektive enn andre.

Vår samlede vurdering

Det er liten tvil om at NVE oppfyller denne målsettingen. Usikkerheten om NVE har tilstrekkelig kompetanse på teknologi og kostnader skyldes i hovedsak at noen aktører peker på enkelte konkrete områder som berører dem. Som beskrevet i målet skal ikke NVE være spesialister på alle teknologier, men ha en overordnet oversikt. At NVE har denne oversikten reflekteres av at de jevnlig publiserer rapporter om kostnadsutvikling på ulike teknologier, for eksempel rapporten «Kostnader i energisektoren» utgitt i 2015 (også nevnt av NVE over). NVE skriver i sammendraget at de gjerne tar imot synspunkter fra aktørene på datagrunnlag og kostnader. Denne åpne innstillingen reflekteres også i intervjuene, der interessentene referer til NVE som lydhør og åpen for innspill.

Det er også usikkerhet blant interessentene på om NVE er gode nok på miljøeffekter av ulike typer anlegg (alle teknologier) og om de er gode nok på å analysere kraftsystemet i praksis. Det siste momentet refererer til NVEs kompetanse på kraftsystemanalyse relativt til Statnett. NVE har uttalt at de er i gang med å utarbeide en metode for å verdsette miljøeffekter. Det indikerer at kunnskapen om miljøeffekter kan øke fremover. Det er vår vurdering at NVE bør fortsette dette arbeidet og ta resultatene i bruk. Når det gjelder kompetansen innen kraftsystem, bør det gjøres en nærmere vurdering av nivået i NVE og om det er behov for tiltak. Dette henger også sammen med kompetansestrategien, som vi drøfter senere i rapporten.

2.2.3. Delmål 2.2 Gjennom konsesjonsbehandlingen bidra til en god ressursutnyttelse som ivaretar hensynet til forsyningssikkerhet, miljø og andre allmenne og private interesser, og avveier ulike hensyn på en åpen og helhetlig måte.

NVEs egen vurdering

NVE nevner at de har hatt en klar prioritering i konsesjonsbehandlingen, der de har prioritert nett som styrker forsyningssikkerheten og lagt til rette for utbygging av fornybar energi. De har behandlet grupper av anlegg der dette er hensiktsmessig, for å bedre ivareta miljøvirkninger og samlet belastning på området. Samordning i

behandlingen av produksjons- og nettanlegg er gjort for å sikre god ressursutnyttelse og et bedre hørings- og beslutningsgrunnlag. NVE har også arbeidet med bransjen for å utvikle bedre metoder for verdsetting av ikke-kvantifiserbare effekter. De har dessuten startet en gjennomgang av metodikken for teknisk-økonomiske vurderinger i konsesjonsbehandlingen for nettanlegg.

Eksterne interessenters vurdering (4,0)

NVE fremheves som gode på å ivareta forsyningssikkerhet, og på å behandle konsesjonssøknader på stor vannkraft og vindkraft. De får videre skryt for høringsprosessene sine. De oppfattes som åpne og imøtekommende, men i noen tilfeller litt konfliktsky. For eksempel legger de stor vekt på omgivelsenes uttalelser i kompliserte saker. Det kan føre til valg av løsninger som ikke er drifts- eller kostnadsmessig effektive.

Flere nevner at de synes at NVE legger for lite vekt på miljøhensyn og lokale interesser. De har inntrykk av at klimahensyn (tolket som utbygging av ny fornybar produksjon) som regel trumfer interesser for miljø/biologisk mangfold og landskap/ friluftsliv. Noen aktører ønsker også at NVEs avveininger skal underbygges bedre i deres innstillinger, slik at bakgrunnen for beslutningen blir mer transparent.

Det ble påpekt at NVE var for dårlig til å følge opp kostnadsutviklingen på sentralnettsprosjekter. Manglende oppfølging fra regulator har gitt store kostnadsoverskridelser på flere sentralnettsprosjekter, uten at dette har hatt noen konsekvenser for NVE. Dette er dokumentert i høringsuttalelsene i forbindelse med NVEs forslag om tettere kostnadsoppfølging av Statnett.

Vår samlede vurdering

Vår vurdering er at NVE generelt er gode på å ivareta og avveie ulike hensyn, og at de blir stadig bedre. Det skyldes antallet konsesjonssaker som er behandlet i løpet av de siste årene. At det har gitt en «markant læring gjennom perioden» bekreftes bl.a. i en rapport utarbeidet av Miljødirektoratet (2015), om hvordan miljøhensyn håndteres i vindkraftkonsesjonsprosesser. Økt kompetanse har lagt til rette for at alle som er involvert i vindkraftsøknadsprosessene gjør en bedre og grundigere jobb nå enn for noen år tilbake. I rapporten bekrefter likevel de eksterne interessentenes innvendinger om at miljøvirkningene ikke beskrives tilstrekkelig. Dette svekker beslutningsgrunnlaget for om prosjektene bør få konsesjon eller ikke. Miljødirektoratet sier i samme rapport at det i NVEs begrunnelser for vedtak kan være vanskelig å se hva som er lagt vekt på i avveiningen mellom hensyn til miljøverdier og samfunnsnytte. Som beskrevet innledningsvis jobber NVE med å forbedre seg på nettopp dette området, bl.a. gjennom utvikling av en metode for verdsetting av ikke-kvantifiserbare effekter, som virkninger på miljø.

2.2.4. Delmål 2.3 Legger til rette for at prosjekter kan realiseres under elsertifikatsystemet, gjennom god framdrift i konsesjonsbehandling av anlegg for produksjon og overføring av kraft

NVEs egen vurdering

NVE sier at de i all hovedsak har ferdigbehandlet prosjekter i tråd med målene som ble satt i begynnelsen av 2014. Totalt har de gjennom konsesjonsbehandlingen lagt til rette for 7,5 TWh fornybar kraftproduksjon i 2014. De har også prioritert overføringsanlegg som legger til rette for ny fornybar energi.

Eksterne interessenters vurdering (4,9)

De fleste interessentene er enige i at NVE har hatt en god framdrift i konsesjonsbehandlingen, særlig de siste årene, uten at dette har gått på bekostning av kvaliteten. Noen aktører synes imidlertid at NVE til tider kan være litt for konfliktsky, slik at mange saker blir utsatt eller innstillingen blir forsinket. Høringsfrister blir sjeldent strengt overholdt, og det kreves ofte tilleggsutredninger. Noen nevner at den økte framdriften kanskje kan skyldes flere dårlige prosjektsøknader som har fått raskt avslag.

Vår samlede vurdering

NVE har hatt god framdrift i konsesjonsbehandlingen. Selv om konsesjonsaktiviteten har blitt tilført flere ressurser i løpet av perioden, har antall saker per ansatt økt i løpet av perioden. Mengden av konsesjoner for ny fornybar kraftproduksjon overstiger langt det som er nødvendig for å nå målet i det norsk-svenske sertifikat-markedet, både målt i forhold til Norges ansvar for finansiering og det samlede målet.

Framdriften kunne kanskje vært enda bedre dersom NVE i større grad hadde tatt hensyn til samspillet mellom nett og produksjon i konsesjonsbehandlingen. I 2014 publiserte Riksrevisjonen en undersøkelse av NVEs effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Den viste at konsesjonsbehandlingen og klagesaks-behandlingen tar lang tid. Noen årsaker var for svake overordnede styringssignaler, manglende avklaring av utredningskrav og manglende nettkapasitet (Riksrevisjonen, 2014). Det synes imidlertid som at dette har blitt bedret i etterkant av Riksrevisjonens analyse, som bygde på eldre data. Innføringen av saksbehandlingssystemet P360 har også bidratt positivt.

2.2.5. Delmål 2.4 NVE påser at forutsetninger og vilkår i tillatelser til utbygging og drift av anlegg for produksjon og overføring av energi følges opp

NVEs egen vurdering

NVE uttaler at de har gjennomført en rekke inspeksjoner på blant annet kraftledninger, transformatorstasjoner og vindkraftverk. De fleste av inspeksjonene har vært i utbyggingsfasen av prosjektene. Omfanget av inspeksjoner har økt vesentlig fra 2013. Erfaringene indikerer et økt behov for inspeksjoner, for å sikre at energianlegg planlegges og bygges i tråd med konsesjon. NVE sier at de planlegger å øke antallet inspeksjoner ytterligere fremover.

Eksterne interessenters vurderinger (3,7)

Flere interessenter etterlyser en mer systematisk oppfølging av at vilkårene følges opp i driftsperioden, på både produksjons- og nettanlegg. Det er noe usikkerhet blant interessentene om dette skyldes ressursbegrensninger eller vilje. For eksempel føler noen kommuner at det eksisterer en viss binding mellom konsesjonær og NVE.

Vår samlede vurdering

På dette området har ikke NVE vært gode nok, jf. svakhetene som er påpekt vedrørende miljøtilsyn. Flere eksterne og interne undersøkelser avdekker at konsesjonskravene ikke følges opp når prosjektene er satt i drift. Dette gjelder spesielt konsesjonsfrie anlegg og konsesjonsvilkår for småkraftverk. Det virker som om området har blitt nedprioritert for å sikre større framdrift i konsesjonsbehandlingen. NVE er klar over dette selv, og uttaler at området vil gis økt prioritet fremover. Vi har ikke funnet noen indikasjoner på at NVE ikke fremstår

som en uavhengig myndighet overfor sine konsesjonærer. Noe av svakhetene kan spores tilbake til IKT-systemer og datakvalitet. Diskusjonen om IKT-strategi tar vi opp senere i rapporten.

2.3. Sikrer NVE effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi?

NVE har bidratt til at vi har et velfungerende energisystem, også sammenlignet med andre land. NVE har likevel noen utfordringer mht. kapasitet innenfor europeiske spørsmål. NVE har styrket sin kompetanse på viktige områder. Det er også en utfordring å regulere Statnett på en effektiv måte, blant annet fordi Statnett tar mye kompetanse fra NVE. Det er også betydelig variasjon mellom saksområdene mht. effektivitet i regelverksutvikling. Det skyldes dels komplekse saksområder, og dels NVEs egen kompetanse. Videre er det et uklart grensesnitt mellom Elmarkedstilsynet og Energiavdelingen på noen områder. Blant annet skyldes dette Elmarkedstilsynets stilling iht. Eldirektiv 3 (uavhengig regulator), slik at samarbeidet ikke ser ut til å ha funnet en fullstendig egnet form. Det er også tegn til at krav som stilles i forskrifter ikke er tilstrekkelig utredet mht. kostnader.

2.3.1. Kort oppsummering av hva målsettingene er, og hvordan de har utviklet seg

Det er i hovedsak Elmarkedstilsynets, Energi- og Konsesjonsavdelingen sitt ansvar å gjennomføre oppgavene som bidrar til at målsettingen om å sikre effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi nås. Målsettingene handler om å legge til rette for at vi har et effektivt, miljøvennlig og sikkert energisystem. For å sikre seg at NVE oppnår dette målet ber OED NVE bl.a. om å ha kompetanse til å vurdere samfunnets behov, nytte og kostnader av nettinvesteringer. Man skal sikre en effektiv regulering og tilsyn av kraftmarkedet, kontinuerlig vurdere behovet for å endre regelverket for å sikre et samfunnsmessig rasjonelt energisystem, og ha god innsikt i hvordan energibruken for ulike energibærere utvikler seg. Man skal styrke forsyningssikkerheten og ha god oversikt over hvordan forsyningssikkerheten forventes å utvikle seg fremover.

I tillegg har NVE ansvar for å følge med på sentrale problemstillinger som diskuteres på nordisk og EU-nivå, utviklingen i de nordiske/europeiske kraft-, brensel- og kvotemarkedene og orientere OED om forhold som er eller kan bli relevant for Norge.

2.3.2. Delmål 3.1 Bidra til effektive markeder og et velfungerende energisystem

NVEs egen vurdering

NVE vurderer samlet at de gjennomførte tiltakene har bidratt til effektive markeder og et velfungerende energisystem. Innføring av elhub, nordisk balanseavregning, gjennomfakturering (felles faktura for nettleie og strøm), samt kraftprisportal, forventes å bidra til å øke effektiviteten i sluttbrukermarkedet. NVE påpeker at deres uformelle status i ACER, som følger av at Norge ikke er medlem av EU, har utfordret arbeidet med utvikling av europeiske markedsregler, nettkoder og forordningen om integritet og gjennomsiktighet i energimarkedet.

Eksterne interessenters vurdering (3,8)

Flere nevner at NVE er flinke, særlig sammenlignet med andre lands regulatorer. Dette nevnes gjerne i sammenheng med at Norge har et av verdens mest effektive kraftmarkeder, noe som også krediteres NVE. Imidlertid påpeker flere aktører at de oppfatter NVE som litt passive og reaktive, selv om at de har blitt litt bedre de siste årene, dvs. etter at Per Sanderud ble direktør. Noen synes at NVE lener seg for mye på Statnetts

fagmiljø, hvilket er en utfordring i henhold til reguleringen av Statnett. NVE får fra noen hold kritikk for at konkurransen i sluttbrukermarkedet ikke fungerer tilfredsstillende. Flere nevner for eksempel at de er misfornøyde med den nye kraftprisportalen. Flere mener at NVE er for svake til å ta hensyn til nye teknologiske og markedsmessige muligheter i sine analyser og anbefalinger, som smarte nett, lokal produksjon og forbrukerfleksibilitet.

Vår samlede vurdering

Etter dereguleringen i 1991 har det norske kraftmarkedet utviklet seg til å bli et av de mest effektive og vel-fungerende kraftmarkedene i verden. Flere land referer til det nordiske systemet som et forbilde for andre markeder. Vi har en svært høy leveringssikkerhet for kraft, til tross for krevende geografiske rammevilkår, med en leveringspålitelighet på 99,985 prosent i 2014. Prisdannelsen i engrosmarkedet for kraft er overveiende effektiv og lite preget av markedsrett sammenlignet med mange andre land. Vi har også samlet sett lave marginer på sluttbrukersalg, selv om det trolig er betydelige individuelle forskjeller mellom kundegrupper. Som den norske regulatoren må NVE få en stor del av æren for dette.

Misnøyen fra noen av interessentene kan nok tilskrives at de er uenige med NVE på noen områder. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på usikkerheten om NVE er gode nok til å fange opp utviklingstrender og hvorvidt arbeidsdelingen mellom NVE og Statnett er hensiktsmessig. Vi kommer tilbake til dette under de påfølgende delmålene.

2.3.3. Delmål 3.2 Forvalte regelverket innenfor energisektoren, ha tilsyn med virksomheten på dette området og føre en effektiv monopolkontroll

NVEs egen vurdering

NVE mener at tilsyn og kontroll i energimarkedet har ført til at kostnadsfordelingen mellom nett- og sluttbrukervirksomheten har blitt bedre. Det har medført at datagrunnlaget som benyttes ved fastsettelse av inntektsrammene blir riktigere. Mange vertikalt integrerte selskaper gjør det utfordrende å avdekke forhold om bevisst eller ubevisst krysssubsidiert eller brudd på nøytralitetsregelverket. NVE mener at resultatet av oppgavene som har blitt utført i 2014 har bidratt til å sikre effektive energimarkeder gjennom effektiv monopolregulering, samt at tilliten til markedet opprettholdes. NVE mener også at de gjennom krav og informasjon har lagt grunnlag for at mer rasjonelle valg påvirker energibruken.

Eksterne interessenters vurdering (3,5)

I sum mener interessentene at NVE gjør dette på en brukbar måte, men det er variasjoner mellom områder og en god del nyanser.

Flere aktører nevner at regelverket er litt for rundt på noen områder. Upresist regelverk åpner for ulike tolkninger. Det legger grunnlag for flere klage- og tilsynssaker, som det koster tid og penger for NVE å behandle. Andre klager på et for detaljert regelverk, som på noen områder er veldig ressurskrevende å følge opp. Det fører til at NVE ikke har ressurser til å utvikle reguleringen.

Noen mener monopolkontrollen ikke er effektiv nok. Det sies av noen at det er varierende praksis mellom nettselskapene med hensyn til nettilknytning og kostnadsfordeling. Disse lurer på om det skyldes ulik praksis fra NVEs side. Flere nevner at de synes at NVE burde gjennomføre flere tilsyn og styrke sanksjonsbruken. Det er også reist spørsmål om ressursbruken, ved detaljerte tilsyn på enkeltområder, står i forhold til nytten.

Et gjennomgående spørsmål er om NVE klarer å regulere Statnett effektivt. Utfordringer ved å benchmarke Statnett mot andre TSOer eller nettselskaper har ført til at Statnetts kostnadsnorm i stor grad er basert på Statnetts faktiske kostnader. Det innebærer at Statnett får det meste av sine kostnader dekket, uavhengig av eventuelle kostnadsoverskridelser. Det gir generelt svake incentiver til å være kostnadseffektive.

Vår samlede vurdering

Intervjuene tyder på at NVE har en del utfordringer med å oppfylle dette målet, særlig på sluttbrukersiden. Mange av synspunktene er imidlertid farget av at interessentene er uenige med NVE på noen forhold i forvaltningen. Vi vil også påpeke at det skjer veldig mye teknologisk og markedsmessig som gjør reguleringen av sluttbrukermarkedet til en svært kompleks oppgave.

Vårt samlede syn er at NVE alt i alt gjør en god jobb på dette området, også vurdert i forhold til andre land. NVE viser vilje til å utvikle regelverket i riktig retning, selv om det åpenbart er et potensial for forbedring.

Når det gjelder reguleringen av Statnett, har NVE gjennomført tiltak for å oppnå økt kontroll på Statnetts kostnadsutvikling det siste året. For eksempel publiserte Elmarkedstilsynet en rapport juli 2015 om Statnetts kostnadsutvikling, årsakene til utviklingen og forslag om at NVE skal ha en tettere oppfølging av kostnadsutviklingen i Statnett. Det er heller ikke slik at det er noen automatikk i at Statnett får dekket sine kostnader, det er en praktisk konsekvens av resultatene av den internasjonale benchmarkingen og ikke noen garanti for kostnadsdekning på lang sikt. Vi kan legge til at regulering av systemansvarlige nettselskaper generelt er en betydelig utfordring, og etter vår vurdering er det svært få land som makter å gjøre dette effektivt.

2.3.4. Delmål 3.3 Kontinuerlig vurdere om regelverket på området fremmer samfunnsmessig rasjonell produksjon, overføring, omsetning og bruk av ulike energibærere og -kilder

NVEs egen vurdering

NVE sier at de både har gjennomført høringer om forskriftsendringer på en rekke områder (konserninterne innkjøp, plusskunder, elhub etc.) og vedtatt forskriftsendringer som skal legge til rette for et effektivt og brukervennlig kraftmarked. De skal redusere mulighetene for kryssubsidiering mellom nett og konkurranseutsatt virksomhet. NVE gir også uttrykk for at de er svært godt fornøyd med inntektsrammereguleringen av nettselskapene.

Eksterne interessenters vurdering (3,6)

Flere interessenter krediterer NVE for hvordan de endret reguleringsmodellen da man innså at distribusjonsnettet hadde et investeringsetterslep. Reguleringsmodellen har i tillegg til å øke investeringsincentivene stimulert til kostnadseffektivitet.

Generelt oppfattes NVE som en åpen og tilgjengelig organisasjon. Det synes imidlertid som det er ulik kultur blant seksjonene i å invitere bransjen inn i endringsprosesser. Særlig økonomisk regulering får skryt for å involvere bransjen i regelverksutviklingen gjennom arbeidsgrupper og referansegrupper. Seksjoner som ikke involverer bransjen ser ut til å bruke mer tid på tilleggshøringer. Noen uttrykker misnøye med at NVE ofte sender ut en rekke høringer rett før sommerferien, med høringsfrist rett etter ferien. Slike høringsprosesser gjør det vanskelig for aktørene å involvere seg.

Flere interessenter sier at de har inntrykk av at det er relativt tette skott mellom de ulike seksjonene i Elmarkedstilsynet. Det kommer til uttrykk gjennom mange høringer på tilgrensende/overlappende ordninger og ulike/ motstridende meldinger fra forskjellige seksjoner på samme sak. Det ble også nevnt at dårlig samsnaking på tvers av avdelingen ser ut til å redusere tilsynets helhetsforståelse av hvordan kraftsystemet, markedet og reguleringen henger sammen.

En stadig større andel av det norske regelverket utvikles på EU-nivå. Aktørene uttrykker usikkerhet rundt hvor godt involvert NVE er i EU-prosesser. Flere har inntrykk av at NVE i praksis setter bort deler av jobben med EU-oppfølgning til Statnett, særlig på nettområdet (network codes).

Flere nevner at de synes at NVE i for liten grad utreder de økonomiske og administrative konsekvensene av foreslåtte regelverksendringer. Dette synspunktet synes for øvrig å være gjennomgående for flere avdelinger og på flere områder på tvers av NVE, og reiser spørsmål om utredningsinstruksen i tilstrekkelig grad følges.

Vår samlede vurdering

Som beskrevet i avsnittet over har de eksterne interessentene svært ulik oppfattelse av NVE på dette området. Vi mener at dette dels skyldes ulike grensesnitt mot NVE, og at noen av interessentene er uenige med NVE på noen områder. Flertallet av aktørene vi har intervjuet synes imidlertid at seksjonen for økonomisk regulering gjør en god jobb, både i utviklingen og forvaltningen av regelverket, og ved at de er flinke til å involvere bransjen tidlig. Inntektsrammereguleringen og KILE-ordningen trekkes frem som gode reguleringsverktøy. Vi kan legge til at den norske inntektsrammereguleringen har fått god omtale også i internasjonale sammenligninger, blant annet i en større tysk studie fra 2014.

Interessentene synes å være mer misfornøyde med sluttbrukerseksjonen. Noen forhold som trekkes frem er at seksjonen ikke er tilstrekkelig fremtidsrettet, at de ikke er flinke nok til å se helheten av alle forskriftsendringene de foreslår og at de ikke inkluderer berørte aktører tidlig nok i regelverksutviklingen. For sen involvering av bransjen fører til flere tilleggshøringer og for detaljorientert regulering av selskapene.

Vi har gått gjennom NVEs høringer i perioden 2012-2015 (til og med november), i alt 27 høringsdokumenter. Siden 2012 og frem til i dag har sluttbrukerseksjonen hatt 7 saker på høring, hvorav 3 var tilleggshøringer. Av de andre seksjonene er det kun seksjon for Regulering av netttjenester som har hatt en ekstra høring i løpet av perioden. Seksjonen hadde til sammen 6 saker til høring, hvorav altså én sak var en tilleggshøring. Høringene fra denne seksjonen har også gjennomgående mer detaljerte vurderinger av administrative og økonomiske konsekvenser av foreslåtte endringer. Seksjon for økonomisk regulering har ikke hatt noen tilleggshøringer fra 2012 til i dag. Gjennomgangen av høringene indikerer at det kan være en sammenheng mellom detaljeringsgrad i vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser, grad av involvering av bransjen før forskriftsendringer sendes på høring, og antall tilleggshøringer. Det kan hende at sluttbrukerseksjonen ville fått mindre arbeid med tilleggshøringer etc. dersom de hadde involvert bransjen tidligere.

Det synes også som at utredningsplikten etter forvaltningsloven følges opp i varierende grad. Som nevnt over er spesielt seksjonen for økonomisk regulering flinke til å gjennomføre grundige kvantitative og kvalitative vurderinger av forskriftsendringer fordelt på berørte aktører. Seksjonen for sluttbrukermarkedet har ofte mer overordnede kvalitative vurderinger av forslag som er sendt på høring, mens seksjon for Regulering av netttjenester er midt i mellom.

En oversikt over høringer i 2012-2015 viser at 19 av 27 høringer er sendt ut i juni eller juli, så synspunktet om at høringer ofte kommer i sommerferien ser ut til å ha en viss empirisk dekning.

Når det gjelder spørsmålet om NVE i tilstrekkelig grad følger med på utviklingstrender, så ser vi at NVE har en betydelig og økende aktivitet både i regelverksutvikling, i egen kompetanseutvikling og i gjennomføring av eksterne utredninger. Det kan likevel være at aktivitetene ikke fullt ut reflekteres i de faktiske beslutningene. Samtidig er det grunn til å understreke at det er mange usikre momenter i utviklingen, og det er ikke gitt at NVE bør ha en svært aktiv rolle i å fremme nye løsninger uten at de er tilstrekkelig forstått.

Når det gjelder Statnett og NVEs roller i forbindelse med EU-regelverket, er det klart at Statnett har mer ressurser enn NVE. Statnett også har en formell rolle i utformingen av nytt regelverk gjennom ENTSO-E. Vårt inntrykk er at NVE i økende grad prioriterer områder som de ser som særlig viktig i EU-sammenheng for norske interesser. Senest ser vi dette i utviklingen av nettkoden for Forward Capacity Allocation, hvor NVE også har samarbeidet med andre nordiske og europeiske reguleringsmyndigheter. Samlet sett leverer NVE svært godt på noen områder (økonomisk regulering spesielt) og mer varierende på andre områder. Samtidig er det vårt inntrykk at NVE er aktive og lydhøre. En del av utfordringene det pekes på er generelle for alle reguleringsmyndigheter, og skyldes en økende kompleksitet i oppgavene.

2.3.5. Delmål 3.4 Ha god innsikt i hvordan energibruken for ulike energibærere utvikler seg og hvilke faktorer som påvirker utviklingen

NVEs egen evaluering

NVE sier de har opparbeidet økt kunnskap om eksisterende energibruk i bygninger, og om hvordan energibruken i husholdninger fordeles mellom ulike energibærere. NVE mener de også har fått bedre innsikt i kraftforbruket i norsk petroleumsvirksomhet. I tillegg har de økt sin innsikt på hvordan energi- og effektbruk forventes å utvikle seg frem mot 2030.

Eksterne interessers vurdering (3,9)

NVE får skryt for at de har høy kompetanse, men flere mener at de ikke synes at NVE er fremtidsrettet nok. Det er imidlertid også andre som gir uttrykk for at de ikke ser tydelig hva NVE faktisk har av kompetanse.

Vår samlede vurdering

Vi vurderer at NVEs måloppnåelse er blandet – men det er tegn til at NVE styrker seg, blant annet gjennom oppbygging av analyseverktøy og databaser samt eksterne utredninger. Her er det også en hypotese at NVE kanskje ikke er flinke nok til å kommunisere utad hva de faktisk har av kunnskap, ettersom mange av interessentene uttrykker at det er uvisst hva NVE kan.

2.3.6. Delmål 3.5 Arbeide for å styrke forsyningssikkerheten, overvåke og analysere den kortsiktige og langsiktige utviklingen i kraft- og effektbalanse. Videre skal NVE ha god oversikt over kraftsituasjonen i de ulike regionene av landet og være forberedt på mulige knapphetssituasjoner og andre anstrengte situasjoner.

NVEs egen evaluering

NVE sier selv at de har en god oversikt over kraftsituasjonen i de ulike regionene i landet med tanke på å forutse mulige energiknapphetssituasjoner. De nevner videre at analyser av kraft- og energisystemet har økt

kunnskapen om avhengighetsforhold i systemet. Disse analysene skal, sammen med utviklingen av et forbedret modellverktøy, styrke NVEs kompetanse til å forutse knapphetssituasjoner, og anbefale tiltak.

Eksterne interessenters vurdering (4,2)

De fleste synes at NVE gjør en god jobb på dette området. Spesielt KILE-ordningen fremheves som et effektivt virkemiddel for å sikre den kortsiktige forsyningssikkerheten.

Aktørene synes å være usikre på hva NVE gjør for å sikre den langsiktige forsyningssikkerheten, hvilket først og fremst skyldes mangel på erfaring med slike situasjoner. Flere nevner imidlertid at det virker som at dette er godt regulert på papiret, men at de er usikre på hvordan dette faktisk vil fungere i praksis (rasjoneringsforskriften). Flere fremhever imidlertid rask konsesjonsbehandling på nett (innenlands og til utlandet) og ny kraftproduksjon som positivt i denne sammenhengen.

Vår samlede vurdering

Vi vurderer at NVE gjør en god jobb med dette målet i et kortsiktig perspektiv. KILE-ordningen er særlig bra, også i en internasjonal kontekst. Beredskapsregelverket oppfattes som litt for detaljert, uten at vi har vurdert dette nærmere.

I et langsiktig perspektiv ser det ut til at NVE har gode systemer og regelverk på nasjonalt plan, men regelverket, herunder rasjoneringsforskriften, har i liten grad vært testet i praksis. Vi er mindre sikre på at NVE er like gode regionalt, selv om det også her er tegn til bedring ved at data fra regionale kraftsystemutredninger systematiseres og publiseres i større grad enn tidligere.

2.4. Påser NVE at beredskapen i kraftforsyningen er god?

NVE bidrar i stor grad til god beredskap i kraftforsyningen, og det er blitt klart bedre etter at ny direktør tok over. NVE gjennomfører flere øvelser og rapporterer håndteringen av hendelser i etterkant, og de bygger seg opp på IKT-sikkerhet. Men det er noen utfordringer ved et svært detaljert regelverk og veileder, det ser ut til å være et uavklart grensesnitt mot DSB, og innenfor IKT-området er det mange uavklarte spørsmål. NVE samarbeider godt med bransjen, og gjennomfører evalueringer og rapportering i etterkant av hendelser.

2.4.1. Kort oppsummering av hva målsettingene er, og hvordan de har utviklet seg

Denne målsettingen oppfylles av flere avdelinger på energisiden i NVE. Elmarkedstilsynet utvikler regelverket som gir kraftselskapene incentiver til å opprettholde en høy leveringssikkerhet. Det utformer direkte reguleringer som forskrift om leveringskvalitet, konsesjonsavdelingen stiller krav om beredskap ved tildeling av konsesjon og avdelingen for tilsyn og beredskap utformer beredskapsregelverk og –veiledere, arrangerer øvelser og gjennomfører evalueringer etter hendelser. Som beskrevet i tildelingsbrevene skal NVE påse at beredskapen i kraftforsyningen er god gjennom å utarbeide retningslinjer og veiledere, arrangere øvelser og gjennomføre tilsyn. NVE skal også delta i det nordiske og europeiske samarbeidet om beredskap.

Frem til 2013 var målene tilknyttet sikkerhet og beredskap i kraftforsyning og vassdrag samlet under ett mål.

I 2009 ble NVE bedt om styrke dette arbeidet og legge særlig vekt på å kunne håndtere konsekvenser av endrede påkjenninger på kraftforsyningen og vassdragene som følge av klimaendringene, samt utfordringer knyttet til økende avhengighet av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

NVE bes videre om å samarbeide om kraftforsyningsberedskap med bransjen, andre myndighetsorganer og øvrige kompetansemiljøer.

NVE ble i 2010 bedt om å klargjøre ansvarsfordelingen mellom NVE og DSB, og ble allerede i 2005 bedt om å arbeide med IKT-sikkerhet i kraftbransjen.

Delmål 4.1 Gjennom både regulering, veiledning, øvelser og tilsyn påse at sikkerheten og beredskapen i kraftforsyningen er god og i tråd med gjeldende krav

NVEs egen vurdering

NVE har videreutviklet planen for hvordan man skal håndtere en rasjoneringssituasjon i 2014. NVE har gjennomført flere tilsyn alene og sammen med DSB og Nkom. NVE har gjennomført et omfattende veiledningsprogram og bidratt til økt kompetanse på beredskap gjennom konferanser, samlinger og øvelser. NVE har også utarbeidet erfaringsrapporter etter ekstremvær. Situasjonen rundt trusselen om infiltrasjonskampanjer mot kritiske IKT-systemer har blitt fulgt opp med omfattende varsling, veiledning og oppfølging overfor bransjen bl.a. i samarbeid med NSM. NVE har nylig omprioritert stillinger til satsing på IKT-sikkerhet, og har nå to medarbeidere på området.

Eksterne interessenters vurdering (4,0)

Det synes som det er stor enighet om at NVEs arbeid på beredskapsområdet har styrket seg de siste årene. Denne seksjonen får skryt for at de er gode på å involvere bransjen, bl.a. gjennom øvelser. Mange nevner imidlertid at veilederen på beredskap er for omfattende og komplisert, og at den bidrar til usikkerhet om hva som er krav eller veiledning. Flere interessenter nevner at de synes at regelverket er for detaljert. En aktør nevnte at det kan være hensiktsmessig å gå over til funksjonskrav etter hvert som stadig mer av det NVE regulerer dreier seg om IKT-sikkerhet. Aktørene oppfatter at NVE er på ballen med hensyn til IKT-sikkerhet, men at de ikke har satt av nok ressurser til dette. Noen aktører er usikre på om tilsynsvirkomheten på dette området er godt nok. Flere peker på at NVEs utarbeidelse av rapporter i etterkant av beredskapshendelser er et godt initiativ som bidrar til læring både hos NVE og andre.

Flere nevner imidlertid at NVE må fortsette å styrke sin kompetanse på IKT-sikkerhet for å sikre kraftinfrastrukturen mot dataangrep i fremtiden. Etableringen av KraftCERT fremheves av flere som et viktig grep i den sammenheng.

Vår samlede vurdering

Både eksterne og interne intervjuer bekrefter at NVE gjør en god jobb på dette området. Økt fokus fra ledelsen og ny organisering har vært viktige drivere for at NVEs måloppnåelse om å sikre en god beredskap i kraftforsyningen har styrket seg de siste årene. NVE har fortsatt et forbedringspotensial knyttet til å tydeliggjøre og forenkle regelverket på beredskap. Intervjuer og forventet utvikling med en stadig mer IKT-avhengig kraftbransje tyder også på at NVE må fortsette å styrke sin kompetanse på IKT. Dette drøftes nærmere i kapitlet om IKT-strategi.

Delmål 4.2 Samarbeide med energibransjen, myndighetsorganer og andre nordiske land om kraftforsyningsberedskap

NVEs egen vurdering

NVE uttaler at de i 2014 har arbeidet aktivt med å videreutvikle og forsterke samhandlingen om IKT-sikkerhet med ulike myndigheter, bransjen og andre kompetansemiljøer rundt IKT-sikkerhet. NVE har også samarbeidet med bransjen om å innhente og drøfte erfaringer fra ulike hendelser i kraftforsyningen. Direktoratet er aktive

innenfor NordBER og vektlegger i økende grad også samvirke med kompetansearenaer omkring beredskap utenfor Norden. NVE sier at samarbeidet med bransjen og andre nordiske land bidrar til at aktørene og samfunnet er bedre forberedt på en anstrengt energisituasjon.

Eksterne interessenters vurdering

De aller fleste mener at NVE samarbeider godt på beredskap med bransjen. Flere uttrykker et ønske om at beredskapsstatene skal opptre mer samlet, og det synes som det er en kompetansekonflikt mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og NVE. Konflikten ser ut til å skyldes at DSB og NVE regulerer det samme, men med ulike hensikter. Dette skaper blant annet usikkerhet i bransjen om rolle- og ansvarsfordelingen mellom de to etatene i bransjen.

Det er usikkerhet om samarbeidet mellom NSM og NVE er effektivt.

Vår samlede vurdering

Ut fra interessentanalysen ser det ut som NVE har et godt på samarbeid med både energibransjen og andre nordiske land om beredskap. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretok en gjennomgang av grensesnittet mellom DSB og NVE i 2009. Bakgrunnen for oppdraget var at Riksrevisjonen påpekte betydelige utfordringer i ansvarsfordelingen og samordningen mellom DSB og NVE. Difis gjennomgang viste at det var stor grad av overlapping og uklar rolle- og oppgavefordeling mellom de to direktoratene. For eksempel støtter kravene som DSB setter ut fra elsikkerhetshensyn opp om forsyningssikkerhet, som er NVEs ansvar. Difi foreslo en rekke tiltak for å bedre samarbeidet og koordineringen mellom NVE og DSB. Intervjuene indikerer at rolle- og ansvarsfordelingen mellom NVE og DSB fremdeles ikke er tydelig nok, til tross for at dette ble belyst for over seks år siden.

2.5. Bedrer NVE samfunnets evne til å håndtere flom og skredrisiko?

I henhold til NVEs årsrapport for 2014 går hele 164 årsverk (36 prosent) og 339 millioner kr. (minst 67 prosent av statsbevilgningen utenom uspesifiserte driftsutgifter) til denne målsettingen. Dette er dermed den mest ressurskrevende av NVEs målsettinger.

NVE har lang erfaring og god kompetanse på flom. NVEs tjenester og data på området er gode og lett tilgjengelige. Klimaendringer og økte forventninger fra samfunnet gjør imidlertid NVEs oppgave vanskeligere, og det er tegn til at NVEs produksjon av flomsonekart er for lav. På skred er NVE i en oppbyggingsfase, og det er flere uavklarte spørsmål som dreier seg om grensesnittet mot andre myndighetsorganer og fagmiljøer/ leverandører. At ansvaret er plassert ett sted er bra, men NVE har ikke jobbet optimalt med å inkludere andre fagmiljøer. NVE har ikke tatt konsekvensen av at de er avhengige av eksterne miljøer, men prøver å bygge opp egen kompetanse. Det er også indikasjoner på at NVE ikke bruker innkjøp effektivt når de først henter ekstern ekspertise (feil kriterier i rammeavtaler). Det kan reises spørsmål om NVE i praksis kopierer modellen for flom/hydrologi over til skredansvaret, med mye intern produksjon.

2.5.1. Kort oppsummering av hva målsettingene er, og hvordan de har utviklet seg

Oppgavene under dette hovedmålet dreier seg om at NVE skal ivareta sikkerhet for liv og eiendom langs vassdragene. NVE skal bl.a. arbeide med å øke sikkerheten mot vassdragsrelaterte skred (herunder leirskred), flom og erosjon. Direktoratet skal arbeide med og bidra i beredskapen mot vassdragsulykker. Det skal gjennomføre flomberegninger, flomsonekartlegginger, og delta i internasjonalt damsikkerhetsarbeid.

Sikkerhet og beredskap i kraftforsyning og vassdrag var samlet under ett mål frem til 2013, da dette målet ble delt i to. NVE har fått flere oppgaver og økt ansvar på dette området de siste årene. NVE ble i 1. januar 2009 tildelt det nasjonale ansvaret for forebygging av skredulykker. For å ivareta dette nye ansvaret ble NVE bedt om bygge opp kapasitet og kompetanse, hvorav kartlegging og bistand til arealplanlegging skulle prioriteres. NVE ble også bedt om å etablere en forsknings- og formidlingsenhet i Førde. I 2013 ble NVE bedt om å etablere en operativ varslingstjeneste for snø- og jordskred. NVE ble samme år også bedt om å få på plass et helhetlig opplegg for håndtering av beredskapssituasjoner basert på en ny organisasjon. I 2015 overtok NVE fjellskred-overvåkingen, som tidligere ble drevet av Åknes Tafjord Beredskap IKS og Nordnorsk Fjellovervåking IKS.

2.5.2. Delmål 5.1 Ha god oversikt over flom- og skredfare i utsatte områder og bidra til at utbygging i fareområder unngås

NVEs egen evaluering

NVE mener at de gjennom farekartlegging, formidling, veiledning og innspill til de enkelte arealplaner har bidratt til at kommunene i økende grad tar hensyn til fareområder i arealplanleggingen. De nevner at redusert antall innsigelser fra 2013 bekrefter dette inntrykket.

Eksterne interessenters evaluering (4,1)

Interessentene gir ikke NVE en full score på dette området, men nevner at de ser at NVE har prioritert riktig og blitt mye bedre de siste årene. Vi opplever generell enighet om at NVE utfører denne oppgaven bedre på flom- enn på skredområdet, hvilket de også får forståelse for siden skred er et relativt nytt område for NVE. Mange synes det var bra at ansvar for alle typer skred og flomhendelser ble samlet under en paraply og at NVE har bidratt til en mer ambisiøs og strømlinjeformet håndtering av skred. Noen aktører er imidlertid bekymret for at NVE ikke sikrer en god nok koordinering av de ulike kompetansemiljøene innen ulike typer skred, og at dette bl.a. kan føre til at man mister verdifull spisskompetanse på dette området. NVE får kritikk for at veilederen på farekartlegging ikke er konkret nok. Uklar veileder og metodebeskrivelser bidrar til for konservative farekart, som har liten praktisk verdi for kommunene, eller skaper unødige bekymringer for enkelte kommuner over arealer som tidligere har vært ansett utenfor fare.

Når det gjelder det siste punktet «bidra til at utbygging i fareområder unngås» nevner flere at kommunene ofte har overdrevne forventninger til NVE. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen i kommunene. Kommuneundersøkelsen avdekker at kommuner er jevnt over svært fornøyd med samarbeidet med NVE på dette området. NVE får skryt for at de er tidlig inne i planprosesser og korrigerer ved behov.

Noen kommuner er svært misfornøyd med NVEs effektivitet i produksjonen av flomsonekart. NVE har levert få flomsonekart de siste årene.

Vår samlede vurdering

Flom: NVE har veldig god oversikt, bidrar godt i arealplanleggingen. Kanskje bidrar NVE for godt – vi ser tegn til at NVE har en klar rolleforståelse overfor kommunene.

Det ser ut til å være en lav produksjon av flomsonekart i forhold til samfunnets behov. Fra NVEs nettside finner vi bare 9 nye kart utgitt i årene 2013-2015, dvs. en produksjon på 3 kart per år, mens det er levert godt over 100 kart siden flomsonekartlegging begynte for ca. 15 år siden. Noe av årsaken til denne reduserte produksjonen kan ligge i en betydelig omlegging av NVEs nettsider som ble gjort like før denne rapporten ble

skrevet. Vi oppfatter også kartene som svært detaljerte og trolig dyre å produsere, men det er ikke mulig å vurdere kostnadene ut fra NVEs regnskap. Reduserte krav til detaljering kan være et aktuelt tiltak for å øke produksjonen. Økt bruk av eksterne miljøer kan også bidra til økt produksjon. Det vil ha betydelig samfunnsøkonomisk verdi å få informasjon om flomfare tidlig slik at utbygging i fareområder kan unngås. Det er imidlertid generelt bra tilgang på informasjon og data, ikke minst i forhold til andre land, og omleggingen av NVEs nettsider ser ut til å ha bidratt positivt.

Skred: Her er NVE fortsatt i oppbyggingsfasen. Vi slutter oss til eksterne interessenters vurdering om at det er positivt med samling av skredansvaret på ett sted. Det er likevel tegn til at NVE bygger opp en betydelig egenkompetanse, uten at det langsiktige formålet og NVEs rolle er klart definert og avgrenset i forhold til eksterne aktører. Det er eksempelvis stor forskjell mht. kompetansebehov og risikoforståelse mellom skredtyper, og dermed også hva som kan være en egnet rolle for NVE. Det er viktig å avklare rolle og formål i samarbeid med OED. NVE har etablert varslingstjenester som ser ut til å fungere godt, men er svakere på farekartlegging og rådgivning overfor kommunene mht. risiko.

2.5.3. Delmål 5.2 Gjennom sikring, overvåking, varsling og kunnskapsformidling bidra til å redusere konsekvensene av flom- og skredhendelser

NVEs egen vurdering

NVE uttaler selv at de har lagt en stor innsats i formidlingsarbeidet, og at tilbakemeldinger reflekterer at dette arbeidet har gitt gode resultater i form av økt bevissthet og kunnskap om flom- og skredfare. NVE mener videre at de har håndtert vårflommen og andre alvorlige hendelser i 2014 på en tilfredsstillende måte gjennom tidlig varsling, kontinuerlig oppfølging og assistanse til lokale beredskapsorganisasjoner.

Eksterne interessenters vurdering (4,4)

Generelt får NVE høy score. Det gis spesielt skryt for at de er gode på kunnskapsformidling, både gjennom nettportalen varsom.no og gjennom arrangement av kurs for kommunene. På varslingsområdet nevner flere at NVE varsler flom litt for ofte og for hele fylker uten nyansering, hvilket skaper bekymring for at varslene mister sin verdi – men det er også flere som peker på at NVE er blitt bedre over tid til å varsle på en hensiktsmessig måte. Det synes som at mange er tilfreds med at NVE overtok ansvaret for snøskredvarslingen, og at dette har bidratt til en høyere kvalitet på varslingen, bl.a. pga. sikrere datagrunnlag. Noen opplever det som tryggere at NVE sitter med fjellskredansvaret, siden de forstår hele samfunnsikkerhetskjeden, men at jordskredvarslingen må bli bedre. NVE krediteres for at de har blitt bedre koordinert gjennom felles varsling av for eksempel flom og skred.

Vår samlede vurdering

Flom: NVE gjør en god jobb. Varslingstjenesten blir stadig bedre i lys av erfaringene man høster, og er god på overvåking i samarbeid med Meteorologisk institutt. NVE er også flink i kunnskapsformidlingen. Det gjenstår imidlertid en del mht. å redusere konsekvensene av flomhendelser, men dette er ikke bare NVEs ansvar. Det er behov for en grenseoppgang mht. NVEs rolle i forhold til kommuner og andre myndighetsorganer. NVE har vist seg å være svært dyktige til å forutse flomsituasjoner.

Skred: Her gjelder mye av det samme som for flom, men NVE ligger litt lengre bak i løypa. Kartene er ikke fullt så gode, det er ikke samme muligheter for å varsle, og NVE er ikke like gode på kunnskapsformidling. Men dette er også et mer komplekst område pga. flere former for skred, og NVE viser progresjon. Vi vil også framheve at det i alt er få skredulykker med tap av liv som resultat, til tross for økt bruk av naturen og muligens også mer risikabel atferd.

2.5.4. Delmål 5.3 Være forberedt på beredskaps- og krisesituasjoner og bistå politi, kommuner og andre aktører ved behov

NVEs egen vurdering

Som nevnt gjennomgikk NVE en omorganisering i 2013, hvilket blant annet medførte en utskillelse av en ny avdeling for Tilsyn og Beredskap. NVE oppdaterte beredskapsplanen i 2014 og sier at de har gitt arbeidet med beredskap og krisehåndtering stor oppmerksomhet. Direktoratet sier at de har håndtert hendelsene som oppstod i 2014 på en tilfredsstillende måte gjennom tidlig varsling, kontinuerlig oppfølging og assistanse til lokale beredskapsorganisasjoner. NVE nevner også selv at tilbakemeldinger fra samfunnet tyder på at deres bistand er etterspurt og ofte avgjørende for en god håndtering av flom- og skredsituasjoner.

Eksterne interessenters vurdering (4,7)

Jevnt over får NVE høy score fra sine interessenter på dette området. De fleste er enige i at NVE er godt forberedt og at de bistår øvrige aktører ved behov. De krediteres for at de gjennomfører øvelser og at de generelt er raske til å respondere ved beredskapssituasjoner (for eksempel i Trøndelag eller Skjeggstadbrua). Noen få savner imidlertid NVEs råd under selve beredskapssituasjonen, for eksempel under stormen Petra. Det vises til enkelte eksempler der NVEs ekspertise ikke var tilgjengelig under en krisesituasjon. NVEs eksperter skal ha vegret seg fra å gi nødvendig faglig råd under en krise, i frykt for å komme i en ansvarsposisjon. Flere nevner at dette har forbedret seg de siste årene. Uklare/uformelle avtaler med entreprenører fremheves også som et område som skaper usikkerhet for om NVE faktisk får tilgang til de nødvendige ressursene når det har behov for dem. Beredskapsverdien omtales senere under kapittelet om NVE Anlegg.

Vår samlede vurdering

Flom: NVE er raske til å respondere og samarbeider godt med kommuner og nødetater, men det er behov for å bedre rolleforståelsen. Det er et uutnyttet potensial for å ha maskiner og lokale aktører tilgjengelige gjennom rammeavtaler for beredskap. Dette har blant annet med NVE Anleggs rolle å gjøre. Se nærmere omtale av organiseringen av NVE Anlegg i kapittel 3.

Skred: Også her gjelder mye av det samme som for flom. Varslingstjenesten for store fjellskred ser ut til å fungere godt. Det er imidlertid ikke gjort en overordnet vurdering av kostnadene for samfunnet ved å drive varsling på dagens nivå, og av avveiningen mellom varsling og andre tiltak.

2.5.5. Delmål 5.4 Sørge for et godt samarbeid og god koordinering mellom aktørene på dette området

NVEs egen vurdering

NVE mener at samarbeidet om NIFS (Naturfare, infrastruktur, flom og skred) med Statens vegvesen og Jernbaneverket har lagt til rette for en god og varig samhandling mellom de tre etatene. NVE fremhever at prosjektet blant annet har bidratt til utvikling av et godt samarbeid om felles mål, samordnede standarder, beredskapstiltak og praktisk håndtering av hendelser.

Eksterne interessenters vurdering (3,7)

Her får NVE middels score med høy variasjon mellom intervjuobjektene. Hvordan interessentene oppfatter samarbeidet med NVE varierer betydelig. Noen aktører synes at samarbeidet mellom dem og NVE fungerer utmerket, mens andre aktører savner bedre kommunikasjon og koordinering til bl.a. øvrige fagmiljøer. Noen aktører oppfatter også NVE som lite lydhøre og lite åpne for kritikk. NVE samarbeider bedre med andre statlige etater, som NGU og fylkesmannsembetet, enn private aktører. NVE og NGU har hatt delvis overlappende kompetanse innen grunnvann og kartlegging av enkelte skredfarer. Dette har nylig blitt oppklart under et årlig koordineringsmøte ved at NVE overtar ansvaret. NGUs virksomhet er for en stor del avhengig av bevilgninger over NVEs budsjett.

I henhold til NIFS-rapport nr. 70, som beskriver status for prosjektet i 2014, uttrykkes det at NIFS-prosjektet har bidratt til å bedre samarbeid, koordinering og mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av de tre etatene (NVE, Jernbaneverket og Statens vegvesen, 2014). Dette støttes av intervjuene som er gjennomført. Spørreundersøkelsen gjennomført med kommunene avdekker også at kommunene generelt er fornøyde med samarbeidet de har hatt med NVE. Kommunene oppfatter NVE regionalt og sentralt som hjelpsomme, lydhøre og kompetente.

Det området som trekker ned scoren på dette området skyldes særlig forhold knyttet til damtilsynet som omtales under delmål 1.5. Damtilsynet var som nevnt tema for en særskilt evaluering (Norconsult, 2014). Rapporten har ikke gått dypere inn på denne delen av NVEs virksomhet.

Vår samlede vurdering

Flom: Vi har et generelt godt inntrykk av NVE på dette området. NVE er gode på å gjøre informasjon tilgjengelig, noe som også er viktig for koordineringen mellom ulike aktører.

Skred: Innenfor dette området observerer vi at NVE er i en oppbyggingsfase, og vi ser mange av de samme koordineringsutfordringene som de eksterne interessentene peker på. Det er behov for en bedre rolleforståelse. Kommunene tenderer til å oppfatte NVEs rolle som større enn den faktisk er.

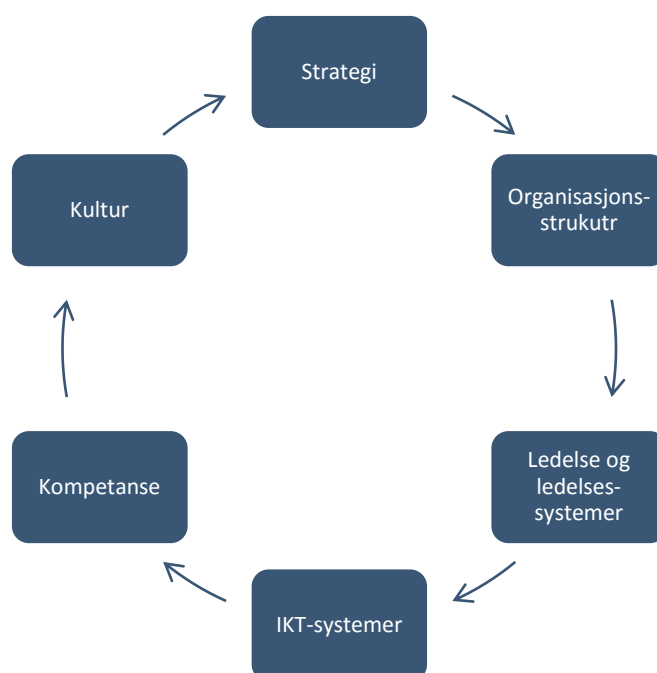
DEL 2 - EFFEKTIVITET

Mens del 1 handlet om hvorvidt NVE oppfyller sine mål, er nøkkelspørsmålet i denne delen av rapporten om NVE kunne oppnådd mer med de samme ressursene og om man kunne brukt mindre ressurser enn i dag. Som grunnlag for denne vurderingen bruker vi Menons 6-faktormodell. Modellen presenteres i figuren nedenfor og forklares mer inngående i vedlegg 3. I korte trekk vurderer vi funksjonaliteten i seks ulike organisatoriske elementer som må være på plass og fungere i sammenheng for at en organisasjon skal være effektiv og nå sine mål.

I tråd med modellen vurderer vi i de påfølgende kapitler om NVE har en hensiktsmessig strategi, organisasjonsstruktur, ledelse, IKT-systemer, kompetanse og kultur.

En illustrasjon av modellen vises i figuren nedenfor. En beskrivelse av modellen ligger i vedlegg 3 til rapport.

Figur 7: Illustrasjon av Menons 6-faktor modell for organisasjoner



Oppsummert er våre funn som følger:

- Innen **strategi** finner vi at NVEs portefølje av aktiviteter er for bredt sammensatt. NVE kan med fordel skille ut bygging av sikringstiltak mot flom til andre aktører. NVE bør også trekke en klarere grense mellom hva de skal levere av tjenester til kommunene. Deler av oppdragsvirksomheten i Hydrologiavdelingen er har skjedd i konkurranse med private aktører. Ved siden av at dette svekker konkurransen, er det problematisk fra et forvaltningsmessig ståsted ettersom NVE har tatt oppdrag fra aktører de også forvalter. Videre bidrar oppdragsvirksomheten til å trekke erfarent og høyt kvalifisert personell bort fra kjerneoppgaver. NVE er klar over de forvaltningsmessige problematiske sidene ved oppdragsvirksomheten. De har derfor avgrenset rammene for hva NVE kan påta seg av betalte oppdrag fremover. Vi anbefaler at NVE

begrenser omfang av oppdrag som finansieres av interessenter som de forvalter til et minimum, og at de går lengre i avgrensningen enn hva de til nå har lagt opp til. Også internasjonal virksomhet og forskningsvirksomheten bidrar til å trekke erfarent og godt kvalifisert personell bort fra kjerneoppgaver. Men, denne aktiviteten er også viktig for kunnskapsoppbygging, rekruttering og motivasjon i NVE, og derfor mindre problematisk.

På administrasjonsområdet bør NVE styrke tjenesteutførelsen gjennom en styrking av kunnskapsnivået, samt ytterligere styrke satsingen på IKT og innkjøp, på bekostning av tjenester som trykkeri, bibliotek, resepsjon, lønnskjøring, resepsjon og muligens også museumsordning.

- Vi finner at **organisasjonsstrukturen** er hensiktsmessig og i tråd med strategien. Til tross for en viss misnøye med arbeidsdelingen mellom region og hovedkontor blant ansatte i regionskontorene, mener vi at den løsningen som er valgt er hensiktsmessig for å sikre mer enhetlige tjenester på tvers av regioner. Samtidig finner vi at mandat for Energiavdelingen ikke er godt nok definert. Energiavdelingen har også for uerfaren kompetanse til å effektivt kunne serve departement og andre avdelinger i NVE. Energiavdelingen anbefales å tiltrekke seg mer erfaren og tyngre kompetanse. Dette vil trolig redusere det totale ressursbehovet, og sikre at kompleksiteten i de arbeidsoppgaver Energiavdelingen har blir ivare tatt på en god måte.

NVE er i for stor grad preget av en silokultur. Det er mulig å hente ut effektiviseringsgevinster ved å arbeide mer på tvers og på nye måter. Spørreundersøkelsen viser at mer arbeid i team er etterspurt av ansatte i organisasjonen. Gjennom en teamorganisering kan en sikre effektiviseringsgevinster ved at ulike medarbeidere konsentrerer arbeidsinnsatsen om de deler av saksbehandlingsprosessen som de håndterer best, men at en gjennom en samhandlingsprosess unngår at arbeidet blir for ensformig og ensomt. Konesjonsavdelingen har positive erfaringer med økt bruk av teamarbeid, og deres erfaring bør bygges videre på i andre deler av NVE. Fordi ulike avdelinger kunnskapsmessig er ulikt spesialisert, vil omfang av gevinster ved å arbeide mer på tvers være begrenset, men vi vurderer dem absolutt tilstede.

- Innen **ledelse** finner vi at NVE har en for desentralisert styringsmodell, i betydning av at for mye beslutningsmyndighet er lagt til avdelinger og seksjoner. Dette bidrar blant annet til at IKT-systemene i for liten grad kan kommunisere med hverandre, at innkjøp ikke blir tilstrekkelig prioritert og koordinert sentralt, og at kompetansestrategien i for stor grad blir overlatt til den enkelte avdeling. Overordnet styring har blitt vesentlig bedre etter at Per Sanderud overtok som energi- og vassdragsdirektør, men det er fremdeles mye å hente på å styrke overordnet og helhetlig styring på tvers av avdelinger. Bruk av virksomhetsplaner som kobler mål, strategi, oppgaver og ressurser kan løse flere av de utfordringer NVE har innen ledelse.
- **IKT-systemene** i NVE henger ikke godt nok sammen. Videre er systemene for sårbare. Dette skyldes både mangel på prioritering av området og mangel på overordnet styring av IKT-policy. Flere av systemene er gode og systemer for publisering av data for eksterne er svært gode. Men, de henger ikke godt nok sammen.
- NVE har høy **kompetanse** og er en populær arbeidsplass. NVE har ingen utfordringer med å tiltrekke seg høy og spesialisert kompetanse. Også innen kompetansepolicy finner vi at NVE har en for desentralisert styringsmodell ved at for mye overlates til avdelinger og seksjoner. På energisiden har NVE utfordringer ved at kommersielle aktører og Statnett rekrutterer høyt spesialisert kompetanse. NVE, og særlig Energiavdelingen, mister gjennom dette mulighet for sterkere spesialisering. For å motvirke dette anbefales NVE å være mer strategisk i lønnspolitikken, ved å tilby høyere lønn for attraktiv og spesialisert kompetanse.
- NVE har en **kultur** som samsvarer godt med de verdiene NVE selv har definert som ønskelig i forhold til det oppdraget NVE har. Den sterke støtteorienteringen og vektlegging av regelorientering peker mot

kulturelle trekk som er viktige innen kunnskapsproduksjon og myndighetsutøvelse. Dette er en vesentlig del av NVEs virksomhet og må dermed sies å være et positivt trekk ved organisasjonen. Samtidig vil det kunne bety at andre kulturtrekk nedtones eller fortrenses, da særlig målfokus og innovasjon og utvikling.

I tråd med modellen vurderer vi i de påfølgende kapitler om NVE har en hensiktsmessig strategi, organisasjonsstruktur, ledelse, IKT-systemer, kompetanse og kultur.

3. Har NVE en klar og hensiktsmessig strategi?

I dette kapitlet vurderer vi NVEs strategiske ledelse – med særlig vekt på om NVE i tilstrekkelig grad lykkes i å prioritere hvilke oppgaver de skal og ikke skal gjøre. Et sentralt spørsmål er om organisasjonens grenser er trukket på en hensiktsmessig måte mot eksterne aktører. Vi drøfter spesielt om det er hensiktsmessig at NVE eier og drifter anleggsvirksomhet, og om NVE bør ta eksterne utredningsoppdrag. En nærmere omtale av NVEs strategi gis i kapittel 5, hvor vi ser den overordnede strategien som en del av ledelsesverktøyene.

3.1. NVE bør overlate utførelsen av sikringstiltak mot flom til eksterne aktører

For å bidra til å redusere skadevirkninger av flom og skred kartlegger NVE flom- og skredfare i ulike deler av landet. Med bakgrunn i disse vurderingene vurderer NVE tiltak for å redusere skadepotensialet. Blant tiltakene er bygging av flomvoller, sikring mot erosjon og forebyggende tiltak for å hindre skred. NVE bygger slike installasjoner etter dialog med berørte kommuner. Deler av kostnadene blir dekket av NVE, mens det resterende dekkes av kommunene. Arbeidet gjennomføres av NVE Anlegg, som er en selvstendig regnskaps-enhet internt i NVE. Om lag 60 prosent av arbeidet utføres ved sikringstiltak mot flom og skredvoller utføres av eksterne entreprenører på oppdrag fra NVE, mens det resterende utføres av NVE anlegg selv. Dette baserer seg på et gjennomsnitt i perioden 2011-2014.

Med dagens organisering foretar NVE kartlegging, utredning, planlegging, prosjektering, bygging og kontroll av installasjoner som begrenser omfanget og skadene av flom og skred. Overvåking og vedlikehold overlates til kommunene. At NVE selv utfører hele verdikjeden fra kartlegging til bygging, bryter med trenden som har vært innen infrastrukturinvesteringer i offentlig sektor. I andre sektorer av norsk økonomi hvor det foretas store investeringer, har offentlige organer begrenset seg til en planlegger- og bestillerfunksjon og overlatt utfører-oppgaven til andre. Denne organiseringen er begrunnet med at konkurranse om utføreroppagavene er heldig, ettersom det kan gi sterkere fleksibilitet til å skalere opp og ned utbyggingstakten, og at konkurranse om oppdrag kan redusere pris og øke innovasjon i oppdragsutførelsen.

NVEs argumenter for at ikke også de har valgt en slik løsning:

- Arbeidet er sterkt spesialisert
- Kompetansen og erfaringen fra utbygging er verdifull ved flom og skredhendelser. I slike tilfeller trer ansatte fra NVE Anlegg inn som veiledere i arbeidet
- Maskinparken kan benyttes ved akutte flom og skredhendelser

Vi vil i det følgende gjennomgå denne argumentasjonen.

3.1.1. Er det kun NVE anlegg som kan gjennomføre bygging av flom- og skredvern?

NVE hevder at byggingen av blant annet flomvern er sterkt spesialisert ettersom arbeidet foregår i vassdrag. Arbeidet har derfor egne sikkerhetsmessige utfordringer. Evaluator betviler ikke at arbeidet er spesialisert og at særegne sikkerhetsutfordringer eksisterer ved denne type oppdrag. Vi stiller likevel spørsmål ved om den er så spesialisert at andre aktører ikke kan utføre samme type arbeid. Bakgrunnen for innvendingene er:

- **Private aktører utfører lignende oppdrag i andre land.** I land det er naturlig å sammenligne seg med, herunder England, Skottland og Sverige, utføres bygging av flom- og skredvern av private aktører, på oppdrag fra offentlige myndigheter. Ettersom Norge er med i EØS-området, er denne kompetansen også i prinsippet tilgjengelig på det norske markedet. Det viktigste er imidlertid at andre land har erfart at slike oppdrag ikke er så kompliserte at noen aktører har kunnskapsmessig monopol.
- **Private aktører utfører lignende oppdrag også i Norge.** Private anleggsentreprenører utfører en betydelig mengde spesialiserte oppdrag. Flere av disse oppdragene er i elver og vassdrag, herunder:
 - Oppgradering av dammer og flomløp med tapperorganer utføres av private med NVEs damtilsyn som myndighetens kontrollør
 - Bygging av nye dammer, terskler og vannkraftverk, herunder hundrevis av småkraftverk, er etter vår vurdering tilsvarende utfordrende teknisk
 - Bygging av kulverter, drenasjeanlegg og fangdammer ved veiutbygging utføres av private med Statens vegvesen som byggherre og kontrollør

Vi vurderer at slike oppdrag er tilsvarende spesialiserte som det arbeidet som gjøres av NVE Anlegg, og at det er vesentlige likheter i måten arbeidet gjøres på. Samtidig påvirker også NVEs innkjøp hva slags kompetanse som bygges opp eksternt. Når NVE med dagens modell velger å utføre arbeidet selv, får andre aktører naturlig nok begrenset erfaring fra slike oppdrag. At flere anleggsentreprenører utfører oppdrag med tilsvarende utfordringer, viser at de kunnskapsmessige utfordringer ved slike oppdrag er overkommelige.

NVE påpeker i sin dialog med departementet i 2015 at også private aktører kan utføre lignende oppdrag. For å redusere virkningene av en olje-relatert nedtur i norsk økonomi ønsket regjeringen å sette i gang tiltak for å øke sysselsettingen. NVE ble bedt om å vurdere om man kunne fremskynde bygging av flom og skredvern, og estimere sysselsettingseffekten av disse. NVE uttrykte da at dette var mulig, og at arbeidet kunne utføres av private aktører. NVE Anlegg vil naturligvis ha en viss rolle i byggingen, men med mindre man antar at det er uutnyttede ressurser i NVE Anlegg som ikke i dag benyttes, finner vi at NVEs argumentasjon overfor departementet tyder på at denne type oppdrag kan utføres av private aktører.

Selv om oppdrag kan utføres av private aktører, er det naturlig nok ikke gitt at en slik løsning bidrar til reduserte priser. Hvilke priser en får gjennom anbudsrunder avhenger naturlig nok av konkurransen, som igjen blir avgjort av spesialiseringsnivået. Dersom arbeidet som skal utføres krever spesialisert kompetanse, blir omfanget av potensielle leverandører begrenset. Det kan bidra til å øke prisene. Samtidig vil private aktører bare gjennomføre oppdrag dersom det bidrar positivt til deres avkastning. De har derfor behov for en gitt driftsmargin for å tilfredsstille eierens avkastningskrav. Offentlige aktører har ikke slike krav til inntjening, og kan altså i prinsippet utføre oppdragene rimeligere.

Samtidig kan fravær av konkurranse medføre at aktører mangler incentiver til å innføre nye og mer effektive arbeidsprosesser, allokere ressurser til sine beste anvendelser og fjerne overflødige ressurser. I ledelseslitteraturen påpekes det derfor at organisasjoner som ikke er utsatt for konkurranse kan ha «organizational slack», og bruker mer ressurser enn hva de ville gjort om de var i en konkurransesituasjon³. Basert på kostnadsdrivende og kostnadsreducerende elementer i de argumenter som fremføres ovenfor, har de fleste offentlige aktører valgt å konsentrere seg om bestillerfunksjonen og overlate utføreroppgraden til markedet. Sterkere mulighet til å kunne skalere opp og ned produksjonen har vært et viktig argument for disse løsningene, i tillegg

³ Se for eksempel Leibenstein, Harvey (1966), "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review* 56 (3): 392–415.

til de potensielt kostnadsreduserende effektene. Dette behovet for opp- og nedskalering er spesielt utpreget dersom man ser på den store uforutsigbarheten flomhendelser bringer med seg av nye investeringsbehov.

3.1.2. Praktisk erfaring fra å operere maskiner i vassdrag er viktig ved flom og skredhendelser

NVE fremfører at erfaringen fra bygging av flom- og jordvern er verdifull i flom og skredhendelser. Ansatte fra NVE Anlegg bistår i arbeidet med skaderedusering og opprydding. Arbeidet skjer gjennom rådgivning til de anleggsentreprenører som engasjeres i forbindelse med hendelsen. Selv om vi ikke har tilstrekkelig fagkunnskap til å vurdere dette, virker det åpenbart at den erfaringen NVE Anlegg har er verdifull ved flom- og skredhendelser. Samtidig er det grunn til å påpeke at NVE Anlegg ikke har tilstedeværelse i Region Sør. Det innebærer at den verdifulle kompetansen må komme fra andre regioner når det er skred- og flomhendelser i denne regionen. At ansatte i NVE Anlegg i mindre grad utfører selve anleggsvirksomheten, men heller bistår rådgivere med flom og skred, heller i retning av at ressursbehovet også ved flom og skredhendelser er betydelig lavere enn 37 personer, som NVE Anlegg i dag består av.

Det er grunn til å anta at kritisk kompetanse om føring av maskiner i vassdrag og skredutsatte områder er relativt lik i ulike geografiske regioner i Norge. Dette tilsier at denne kunnskapen kan fraktes til det skred- eller flomutsatte området fra andre regioner. At NVE med stor grad av nøyaktighet forutså flomhendelsene på Øst- og Sørlandet høsten 2015 i god tid før de oppstod er en indikasjon på at de har tid til å flytte ekspertisen til flomutsatte områder innen flommen inntreffer.

Dersom andre aktører enn NVE Anlegg utfører bygging av flomvern, må NVE fremdeles ha en viss kompetanse innen bygging av flom- og skredvern. Denne kompetansen er viktig både for å kunne planlegge utbyggingen og for å kunne vurdere løsningsforslag og kompetanse i anbudsutlysninger. Også i tilfellet hvor andre aktører gjennomfører selve utbyggingen, vil altså NVE ha spesialisert kompetanse internt.

Samtidig finner vi at NVE Anleggs rolle i flom- og skredhendelser i seg selv kan være et argument for at den kompetansen som NVE mener er unik også er tilgjengelig andre steder. I flomhendelser er det private aktører som arbeider med skadebegrensning, og i enkelte tilfeller i vassdrag. Maskinfører har altså denne erfaringen, selv om de veiledes av personer fra NVE Anlegg.

3.1.3. Benyttes maskinparken aktivt under akutte ved flom- og skredhendelser?

NVE Anlegg har en maskinpark med flere spesialiserte maskiner. Maskinene benyttes i hovedsak i byggingen av flom- og skredvern. Maskinene er spredt i tretten kommuner. Fordi maskinparken benyttes i pågående utbygginger, kan de vanskelig flyttes i forbindelse med flom- og skredhendelser, med mindre disse forekommer i geografisk nærhet til der anleggsmaskinene befinner seg.

Vi stiller spørsmål ved om NVEs maskinpark er tilstrekkelig ut fra et beredskapshensyn. Med et villere og våtere klima vil trolig utfordringene ved flom og skred øke i årene som kommer. Andre aktører med tilgrensende ansvar i flom- og skredhendelser, som Statens Vegvesen, kjøper tilgang til tjenester i tilfellet flom eller ras. Dermed sikrer en seg tilgang til mer omfattende assistanse når det er nødvendig. Tilsvarende løsning kan trolig også gjøres i NVE, og vil trolig bidra til å øke beredskapen. Spørsmålet er om tilsvarende spesialiserte maskiner som NVE i dag har også kan leies inn under flom og skredhendelser. Slik tilfellet er i dag, hvor NVE selv utfører bygging av flom- og skredvern, kan det være grunn til å anta at omfanget av slike maskiner er begrenset. En konkurranseutsetting av dette bidrar til at andre aktører også vil ha slike maskiner. Vi stiller spørsmålet om det

reelle tapet ved fravær av slike maskiner vil være stort i en situasjon med konkurranseutsetting. At den eksisterende maskinparken kun i begrenset grad benyttes ved flom- og skredhendelser tyder på at tapet vil være begrenset.

Om NVE velger å kjøpe tilgang til maskiner og personell ved flom- og skredhendelser, vil dette trolig måtte gjøres gjennom fylkesvise rammeavtaler hvor aktørene som tilbyr dette både får kompensert for det arbeidet de gjør og for at de kan stille med kapasitet i beredskapssituasjoner. Ettersom flere offentlige aktører har behov for lignende kapasitet, kan det være noe å hente på å gjøre felles utlysninger om dette. Ulempen vil imidlertid kunne være at en samlet sett får mindre tilfang av kapasitet enn i tilfellet hvor hver aktør har sine egne avtaler.

3.1.4. Vi anbefaler en løsning hvor NVE konsentrerer seg om planlegging og bestilling av flom- og skredvern

Samlet sett mener vi at argumentene NVE har for selv å utføre bygging av flom- og skredvern har svakheter. En løsning hvor byggingen av dette gjøres av private, mens NVE rendyrker de rollene som må utføres av en nasjonal myndighet i fasene fra kartlegging til bygging og kontroll er en bedre modell. Dette kan på sikt øke farten på utbygging, gi lavere kostnader, høyere innovasjon og større fleksibilitet. Samtidig er det ikke gitt at en vil få disse gevinstene, ettersom de avhenger av fremtidig konkurransesituasjon. Samlet sett anbefaler vi likevel en løsning hvor NVE konsentrerer seg om planlegging og bestilling. Dette vil også ha som konsekvens at NVEs ansvarsområde innsnevres og vil bidra til konsentrasjon av ledelsesfokus på områder som mer naturlig tilhører direktoratet.

3.1. Bør NVE ta eksterne oppdrag?

NVE påtar seg oppdrag mot vederlag. I hovedsak kan denne oppdragsvirksomheten deles i tre:

- Internasjonal virksomhet, i hovedsak som en del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk
- Forskningsoppdrag
- Oppdrag for kommuner, kraft- og nettselskaper og andre aktører

Totalt hadde NVE oppdragsinntekter for om lag 70 millioner kroner i 2013. Inntektene har sunket noe etter et toppnivå i 2010. Innen internasjonal virksomhet foregår imidlertid en betydelig del av aktiviteten ved at NVE kjøper konsulenttjenester i markedet⁴.

Karakteren ved oppdragsvirksomheten er såpass forskjellig at vi finner det hensiktsmessig å analysere rasjonaliteten ved oppdragsvirksomheten for hver av kategoriene.

I dette delkapittelet vurderer vi hvorvidt NVE bør ta eksterne oppdrag, herunder oppdrag knyttet til institusjonsbygging i utviklingsland, eksternt finansierte FoU-oppdrag, samt mindre oppdrag for kommuner, kraftselskaper mv. Vi vurderer særlig:

- I hvilken grad eksterne analyseoppdrag tar ressurser fra organisasjonen
- I hvilken grad eksterne analyseoppdrag kan skape habilitetsmessige utfordringer

⁴ Netto «omsetning» (altså utenom direkte viderefakturerbare kostnader) på internasjonal virksomhet er 17-19 millioner kroner i året, avhengig av aktivitetsnivå.

Gjennomgående utføres oppdragene i større grad av senior- enn av juniorressurser. Hvorvidt det totalt sett tar ressurser fra organisasjonen er ikke mulig å vurdere ettersom det føres timer kun for eksternt finansierte oppdrag. Et merforbruk innen oppdragsfinansiering kan altså dekkes under øvrig aktivitet som ikke timeføres. Det er derfor ikke mulig for oss å vurdere hvorvidt oppdragsvirksomheten time for time tar ressurser fra den øvrige aktiviteten i NVE. Imidlertid finner vi at oppdragsvirksomheten er mer seniortung, hvilket bidrar til å ta viktige ressurser med høy verdi på alternativ anvendelse. Samtidig bidrar FoU-virksomheten og den internasjonale aktiviteten positivt ettersom den bidrar til å motivere og beholde spesialisert kompetanse.

Oppdragsvirksomheten for aktører som også forvaltes av NVE er problematisk fra et forvaltningsmessig og habilitetsmessig synspunkt, og bør avsluttes. Det er problematisk om NVE påtar seg oppdrag som medfører at NVE kan figurere på begge sider i en sak. Dette kan skje om NVE har utført oppdrag som inngår i grunnlaget som skal vurderes ved et tilsyn eller konsesjonsbehandling.

3.1.1. Den internasjonale aktiviteten styrker NVEs attraktivitet som arbeidsplass

I den internasjonale virksomheten bistår NVE flere søsterorganisasjoner i utviklingsland. Bistanden går ut på å bygge kapasitet for forvaltning innen hydrologi- og energiområdet. NVE er et av flere direktorat som blir engasjert av Utenriksdepartementet og Norad for å drive kapasitetsbygging. Arbeidet er forankret i St. prp. Nr. 1 for både Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Det internasjonale arbeidet er forankret i Internasjonal Seksjon i Energi- og vassdragsdirektørens stab, men flere personer i andre avdelinger engasjeres på deltid gjennom ulike prosjekter. Det er naturlig nok institusjoner i utviklingsland som i hovedsak drar nytte av NVEs bidrag, og nytte i form av økt kunnskap i NVE er begrenset. NVE fremhever imidlertid arbeidet som viktig, ettersom arbeidet av ansatte oppfattes som meningsfylt og interessant. Arbeidet fremheves derfor som viktig personalpolitisk, både for å beholde erfarne medarbeidere og for å rekruttere nye.

Totalt fikk NVE 43,6 millioner kroner fra Utenriksdepartementet, Norad og institusjoner i utlandet i 2013⁵.

Intervjuer i ulike deler av NVE har avdekket at utenlandsoppdragene gjennomgående anes som svært interessante og meningsfulle. Flere har fremhevet at muligheten for å delta på slike oppdrag er blant flere faktorer som bidrar til at de fortsetter i NVE. Samtidig trekker virksomheten høyt kvalifisert personell fra kjerneoppgavene til NVE. NVE har således et dilemma, hvor den internasjonale aktiviteten både bidrar til å trekke ressurser ut av organisasjonen, men samtidig bidrar til å beholde den.

3.1.2. Forskningsvirksomheten bidrar til å heve kunnskapsnivået i NVE

NVE deltar i flere forskningsprosjekter. Blant prosjektene er forskning på fremtidige virkninger av et endret klima. Forskningsarbeidet er forankret i tildelingsbrev til NVE, hvor viktigheten av forskningssamarbeidet med andre institusjoner fremheves.

⁵ Dette inkluderer også NVEs bruk av konsulenter til utenlandsoppdrag.

Forskningsarbeidet bidrar etter vår oppfatning til en nødvendig kunnskapsoppbygging innen tematikk med potensielt stor betydning for fremtidig aktivitet, både i NVE og samfunnet som helhet. Spesielt innen hydrologi-området besitter NVE spisskompetanse og data som det er viktig å nyttiggjøre i en FoU-sammenheng for å sikre en effektiv prosjektgjennomføring og høy kvalitet.

3.1.3. NVE bør redusere omfanget av oppdragsvirksomhet for kraft- og nettselskaper og kommuner

NVE hadde i 2014 om lag 30 millioner kroner i inntekter fra kommuner, kraft- og nettselskaper og konsultent-selskaper. Som understreket tidligere kan disse inntektene fra både kommuner og kraft- og nettselskaper være problematisk ettersom NVE også har et forvaltningsansvar overfor disse. Oppdragsvirksomheten utenom FoU og internasjonal virksomhet gjelder i hovedsak Hydrologi, og diskusjonen nedenfor er derfor begrenset til denne avdelingen.

Vi har innhentet data fra NVE over timeinnsats fordelt på prosjekter og personer i 2015. De viktigste observasjonene kan oppsummeres som følger:

- Ansatte i Hydrologi har ført timer på totalt 162 prosjekter med et omfang fra 2 til 932,5 timer.
- Gjennomsnittlig prosjektstørrelse var 80 timer, men mange av prosjektene er relativt små. 35 prosjekter hadde et omfang på mer enn 100 timer.
- Basert på en gjennomgang av alle oppdragene, anslår vi at cirka 30 prosent av timene er ført på det som kan karakteriseres som FoU-prosjekter. Hoveddelen av de øvrige prosjekttimene (vel halvparten av det resterende, eller ca. 35 prosent totalt) er knyttet til stasjonsdrift.
- Totalt har 74 ansatte i Hydrologi ført timer på prosjekter, varierende fra 4 til 762,5 timer. 46 ansatte førte mer enn 100 timer, av disse igjen hadde 25 personer mer enn 200 prosjekttimer, mens 4 brukte mer enn 500 timer. Samlet utgjør antall prosjekttimer i overkant av 7 normalårsverk, men ca. 2 av disse årsverkene er altså av FoU-karakter.
- Enkelte ansatte bruker mer enn 1/3 av normal arbeidstid på prosjektarbeid. På personnivå er det en klar sammenheng mellom høy andel prosjektarbeid og deltakelse i FoU-prosjekter. Gitt omfanget av oppdragsvirksomheten og det store antallet personer involvert, er det likevel grunn til å reise spørsmål om oppdragsvirksomheten legger beslag på nøkkelpersoner i for stor grad og reelt sett trekker ressurser bort fra NVEs kjerneoppgaver.

Oppdragsvirksomheten i Hydrologi reiser flere spørsmål av prinsipiell og praktisk karakter. For det første er det et spørsmål om oppdragsvirksomheten kan skape habilitetsutfordringer ved at NVE får en dobbeltrolle. For det andre er det et spørsmål om den betydelige andelen prosjektarbeid legger beslag på ressurser som kunne ha vært brukt til andre oppgaver eller også redusert ressursbehovet i NVE. Endelig er det et spørsmål om NVE konkurrerer om oppgaver som kunne ha vært løst av private aktører og om det foregår en kryssubsidiering av oppdragsvirksomheten.

Det problematiske ved en mulig dobbeltrolle er kjent også i NVE. NVE utarbeidet derfor et notat om oppdragsvirksomheten. I notatet og påfølgende vedtak fra energi- og vassdragsdirektøren innsnevres muligheten for NVEs oppdragsvirksomhet. I vedtaket slås det fast at NVE ikke kan påta seg oppdragsvirksomhet i forbindelse med konsesjonssøknader eller hvor NVE kan få en kvalitetssikrings- eller kontrolloppgave. Videre kan ikke NVE påta seg oppdrag ved drift av målestasjoner knyttet til krav i konsesjon om minstevannføring, og det uttrykkes også at forvaltningsoppgaver skal ha prioritert framfor oppdrag.

NVE har gjennom flere år foretatt infrastrukturinvesteringer gjennom bygging og drift av hydrologiske målestasjoner. De besitter svært gode data om hydrologi. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør disse infrastrukturinvesteringene utnyttes ved at også andre aktører får tilgang til data, samt noe analysekapasitet for tolking av dataene⁶.

Med utgangspunkt i at NVE kan havne i en problematisk rolle ved oppdragsvirksomheten, anbefaler vi at NVE begrenser oppdragsvirksomheten utover rene FoU-prosjekter til leveranse av data. I tilfeller hvor data også må tolkes av NVE for at den skal gi verdi, bør også dette gjøres. Oppdragsvirksomhet utover dette bør etter vår vurdering avsluttes. Vi oppfatter at dette dekkes av vedtaket fra energi og vassdragsdirektøren, datert 12. oktober 2015.

Når det gjelder de andre spørsmålene om en reduksjon av oppdragsvirksomheten kan redusere NVEs ressursbehov og/eller gjøre det mulig å omdisponere personell og hvorvidt NVEs virksomhet svekker markedet for private aktører, avhenger svaret av en mer detaljert vurdering av hva NVEs tjenester består i. Vedtaket fra 12. oktober 2015 åpner for at Hydrologi kan påta seg oppdrag knyttet til målinger av naturtilstand (vann-temperatur, breer, vannføring etc.), som er oppgaver som ikke kommer i konflikt med NVEs tilsyn og forvaltning. Det er ikke opplagt at dette er hensiktsmessig å videreføre ut fra et ressursperspektiv eller hensynet til en velfungerende konkurranse. Det er også en risiko for at slike oppdrag skaper utfordringer med hensyn til avgrensning av oppgaver mot NVEs forvaltningsoppgaver, noe NVE selv også påpeker.

NVE har framført overfor evaluator at oppdragsvirksomheten reduserer behovet for budsjettfinansiering av NVEs virksomhet. Prinsipielt mener vi dette ikke er noe godt argument for en videreføring av oppdragsvirksomheten i dagens omfang. Det er også en risiko for at mulighetene til å skaffe inntekter via oppdrag eller gebyrfinansiert virksomhet kan skape en egen dynamikk der NVEs ressursbruk øker for å betjene et eksternt marked utenom den budsjettfinansierte virksomheten. Det skaper også risiko for rollekonflikter og undergraving av det private leverandørmarkedet, til tross for føringene i vedtaket av 12. oktober. Videre ser vi potensial for at NVE kan vri porteføljen i retning av mer FoU-tunge oppdrag, og således opprettholde en viss finansiering, selv uten at dette kan skape potensielle rollekonflikter.

Samlet sett er det vår anbefaling at NVE i tillegg til vedtaket av 12. oktober gjør en grundigere gjennomgang av oppdragsvirksomheten og at OED på det grunnlaget vurderer om virksomheten skal innskrenkes ytterligere. De sentrale kriteriene for å vurdere om virksomheten skal videreføres, er følgende:

1. Er virksomheten knyttet til FoU-aktiviteter der NVE har unik kompetanse og tilgang på data?
2. Hvis svaret er nei på det første: Er oppdragsvirksomheten i direkte konkurranse med private aktører, og trekker den eventuelt på nøkkelpersoner i NVE som bør bruke tiden på forvaltningsoppgaver i stedet?

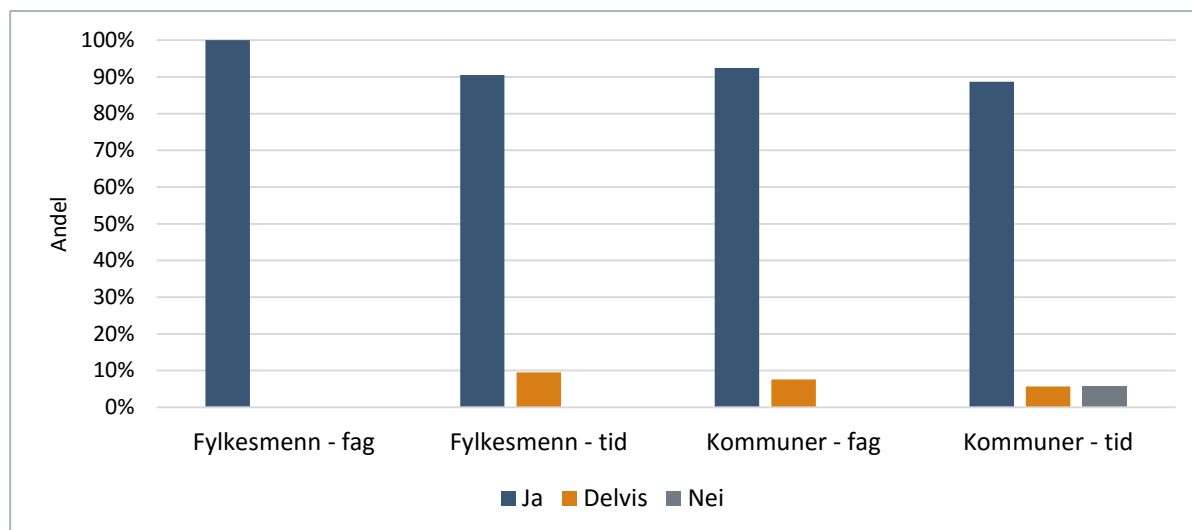
3.2. NVE kan trolig øke effektiviteten gjennom klarere grensesnitt mot kommunene innen flom- og skredområdet

Av de 75 kommuner og fylkeskommuner vi har intervjuet, er 95 prosent fornøyde med den faglige bistanden fra NVE. Kommuner og fylkeskommuner ønsker seg gjennomgående mer bistand fra NVE. Respondentene er også gjennomgående fornøyd med hvor raskt NVE makter å levere tjenestene, selv om tilfredsheten er noe

⁶ Hydrologiske data er tilgjengelige og gratis nedlastbare på NVEs hjemmesider. De har også utviklet et analyseverktøy som gjøres tilgjengelig gjennom et lisensbeløp. Universiteter, høyskoler og forskere får tilgang til analyseverktøyet gratis.

lavere enn for faglige forhold. I figuren nedenfor vises andelen kommuner og fylkeskommuner som er fornøyd med tjenestene.

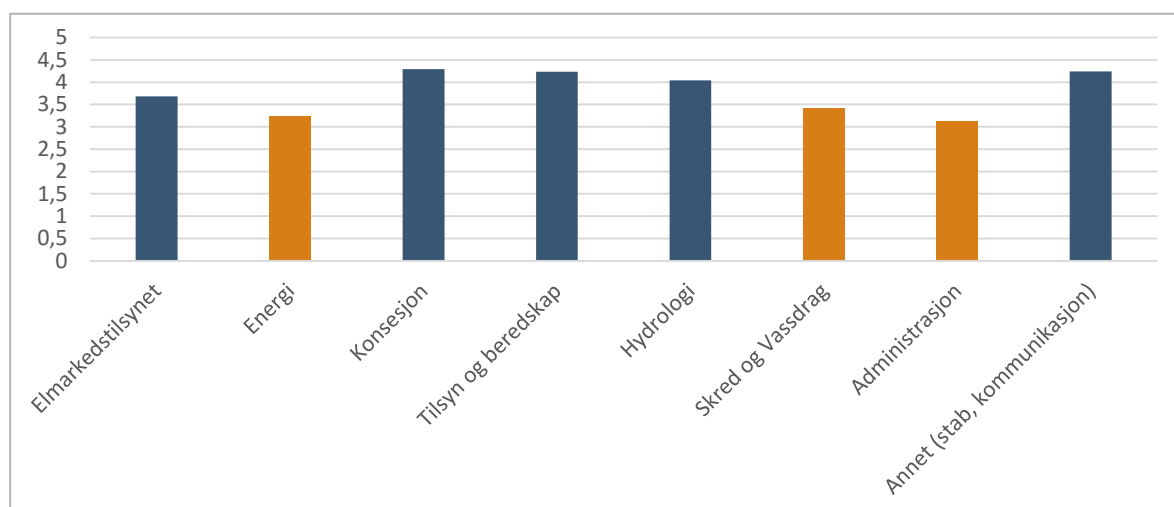
Figur 8: Spørsmål til informanter i kommuner og fylkeskommuner: Får du gode faglige råd av NVE? Blir bistand levert innen rimelig tid?



Uoppfordret sier 22 prosent av kommuner og fylkeskommuner at de ønsker mer bistand fra NVE. Dette har naturligvis sammenheng med høy tilfredshet med tjenestene som leveres. Samtidig kan en ikke se bort ifra at det også kan være et uttrykk for at de ikke betaler for tjenestene, og at de således ønsker at NVE skal gjøre betydelig mer.

Kommuners, fylkeskommuners og fylkesmennenes tilfredshet med NVE står i noen grad i kontrast til NVEs medarbeidernes arbeidstilfredshet. Både gjennom workshop med Skred- og vassdragsavdelingen, og gjennom den interne spørreundersøkelsen til ansatte i NVE, finner vi frustrasjon over manglende informasjon om hva som skal prioriteres og ikke prioriteres. Skred- og vassdragsavdelingen skiller seg ut på dette området, sammen med Energiavdelingen og Administrasjonsavdelingen. Det går frem av figuren nedenfor.

Figur 9: Utsagn: Ledere i NVE gir klare signaler om hvilke oppgaver som skal prioriteres, og hvilke oppgaver som ikke skal prioriteres. Skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i NVE



Som det går frem av figuren er Skred- og vassdrag sammen med Energiavdelingen de avdelingene som skiller seg negativt ut med hensyn til grad av prioritering av arbeidsoppgaver.

En frustrasjon over manglende prioritering innenfor Skred- og vassdragsavdelingen har trolig sammenheng med at NVEs ansvar ovenfor kommunene er uklart definert i plan- og bygningsloven. I loven fremgår det at NVE har rett og plikt til å medvirke til arealplaner, men den trekker altså ikke et klart ansvarsskille. Samtidig har heller ikke NVE trukket et klart skille med henblikk på hvilken type bistand de yter, men snarere basert seg på kost-nyttevurderinger og strategisk vurdering av hva kommunene selv kan klare når de gjør prioriteringer om hvem som skal få bistand. Dette innebærer at NVE bistår i tilfeller de mener faren for flom og skred er betydelig, og særlig om det er mindre kommuner hvor NVE ser at den interne kapasiteten er svakere.

Gjennom intervjuer har vi avdekket at NVE allerede har sendt et skriv til kommunene hvor de i større grad klargjør hva som er NVEs oppgaver og hva kommunene selv må regne med å utføre. Vi anbefaler at NVE videreutvikler dette og trekker et klarere grensesnitt mellom hva de skal gjøre og hva kommunene skal gjøre. Gjennom en klarere prioritering og siling maktet Konsesjonsavdelingen å løfte effektiviteten på området betydelig. Selv om grensesnittet er lettere å trekke innen konsesjonsområdet, er det grunn til å anta at et klarere grensesnitt kan frigjøre ressurser og bidra til å strømlinjeforme NVEs bidrag til kommunene. En slik klargjøring er trolig høyst nødvendig, ettersom kommunenes behov for bistand trolig vil øke betydelig med et villere og våtere klima.

En klarere ansvarsdeling mot kommunene vil kunne bidra til å redusere kommunenes tilfredshet med NVE fra dagens høye nivå. Et klarere grensesnitt vil imidlertid også kunne medføre at NVE kan bruke sine ressurser mer strategisk. Selv om vi gjennomgående finner høy score blant kommunene for NVEs tjenester, finner vi også en frustrasjon over at arbeidet med flomsonekart tar lang tid. Et klarere grensesnitt vil trolig føre til at dette viktige arbeidet kan intensiveres, på bekostning av mer generell bistand.

Samtidig må det påpekes at et alternativ til et klarere grensesnitt mot kommunene, og implisitt noe mindre omfattende bistand, er økt innsats mot kommunene. Dette kan rettfærdiggjøres med utgangspunkt i høy tilfredshet med det faglige nivået, og en antakelse om at arbeidet vil tilta i viktighet med et villere og våtere klima. Økt aktivitetsnivå vil bety at NVE kan styrke tilbudet til kommunene, og dermed hindre at kommunene enten må kjøpe tjenestene NVE nå tilbyr fra andre aktører eller selv produsere dem. Fordi NVE i rådgivningen mot kommunene kan trekke på den øvrige kompetanse i NVE, kan det være grunn til å anta at NVE er best

egnet til å yte denne bistanden. Samtidig kan en klarere arbeidsdeling mellom NVE og kommunene kombineres med at aktivitetene skaleres opp. Klarere grensesnitt gjør det mulig å prioritere tydeligere hva som det er viktig at NVE yter bistand til, og hva som kan overlates til kommunene.

4. Har NVE en hensiktsmessig organisasjonsstruktur?

NVE har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur. Organiseringen speiler godt den strategi som NVE har. Omorganiseringen av NVE i 2012 bidro til en klarere ansvarsdeling mellom avdelingene. Vi mener imidlertid at Energiavdelingens mandat bør defineres klarere, samtidig som avdelingen styrker kompetansen slik at den bedre tilpasses kompleksiteten i arbeidsoppgavene.

Intervjuer og intern spørreundersøkelse viser at NVE i noen grad er preget av en silokultur. Mer arbeid på tvers av avdelingene vil bidra til realisering av synergieffekter. Effektene vil imidlertid være begrenset ettersom ulike avdelinger har ulik faglig spesialisering og arbeidsmetoder.

NVE ligger i nedre sjikt i administrasjonskostnader sammenlignet med utvalgte direktorater. Vi finner imidlertid at potensial for å forbedre effektivitet gjennom styrking av kompetanse.

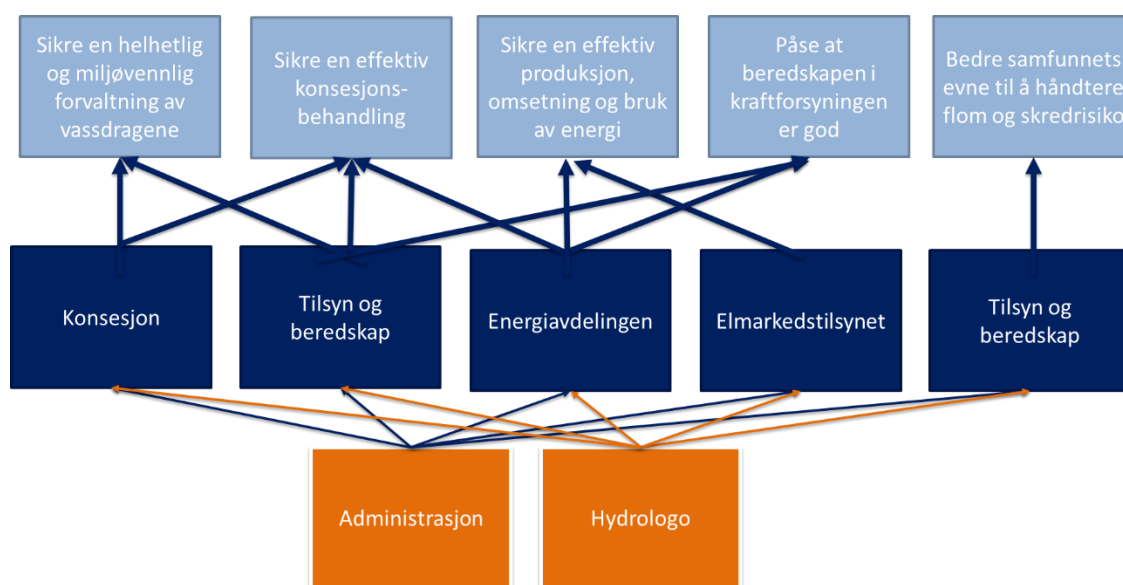
Ansvarsfordelingen mellom hovedkontor og regionskontorer bidrar til en mer enhetlig praksis på tvers av regionskontorene.

NVEs ansatte er i stor grad fornøyd med organiseringen. Ansatte på regionskontorene skiller seg imidlertid ut ved å være mindre positive.

4.1. Er det hensiktsmessige organisatoriske grenser mellom avdelingene i NVE?

Vurderingen av hvorvidt NVE når sine mål, kapittel 2, viste at målene i stor grad kan knyttes til både avdeling og seksjon. NVEs organisasjonsstruktur speiler altså i stor grad målstrukturen. Som virkemiddel for å fordele ansvar for ulike målområder synes altså organisasjonsstrukturen hensiktsmessig. Dette er illustrert i figuren nedenfor, hvor vi illustrerer sammenhengen mellom mål og organisasjonsstruktur. I figuren har vi tegnet piler mellom de avdelingene som har et vesentlig ansvar for måloppnåelsen.

Figur 10: Sammenheng mellom mål og organisasjonsstruktur



NVEs organisasjonsstruktur kan betegnes ved flere «produksjonsavdelinger» innen henholdsvis energi og flom og skred, samt organisatoriske enheter som støtter opp om disse produksjonsavdelingene. På energisiden er «produksjonsavdelingene» Konesjonsavdelingen, Energiavdelingen, Tilsynsavdelingen og Elmarkedstilsynet. På flom og skred har man avdeling for Flom og skred, som også organiserer NVEs fem regionskontorer. Hydrologiavdelingen er en støtteavdeling, som med datainnhenting, forskning og utredning om hydrologi gir kunnskapsmessig beslutningsgrunnlag for avdelinger både på energisiden og på flom og skred. Videre støttes alle avdelinger av Administrasjonsavdelingen og Stab. Disse avdelingene er markert med oransje i figuren ovenfor.

Organisasjonsstrukturen er kun et virkemiddel for å nå målene. Som det går frem av figuren ovenfor synes det å være en klar ansvarsdeling mellom avdelingene. Med unntak av noe uklare grenser mellom Elmarkedstilsynet og Energiavdelingen finner vi at ansvarsdelingen mellom avdelinger er hensiktsmessig. Samtidig er det et spørsmål om grensene mellom avdelingene er trukket for skarpt, slik at en ikke får utnyttet kunnskapsmessige synergier mellom avdelingene. Dette vurderes i det påfølgende delkapitlet.

4.2. Er det for sterke siloer i NVE?

Gjennom workshop og dybdeintervjuer har ansatte i NVE uttrykt at de organisatoriske grensene mellom avdelingene er for sterke. For sterke organisatoriske grenser mellom avdelinger og seksjoner kan medføre at en ikke i tilstrekkelig grad får utnyttet ressurser på tvers av enheter. Organisatoriske grenser kan bidra til å svekke effektiv ressursutnyttelse dersom grensene bidrar til at en ikke kan flytte arbeidskraft mellom avdelinger og seksjoner ved «topper» og «bunner» i arbeidsbelastningen. Samtidig bidrar tydelige organisatoriske grenser til en klar ansvarsplassering, særlig i tilfeller hvor det er klar sammenheng mellom mål og organisasjonsstruktur, som er tilfellet i NVE.

For å undersøke om grensene mellom avdelinger og seksjoner er hensiktsmessige, har vi bedt respondentene i spørreundersøkelsen ta stilling til følgende påstander

- a. NVE er preget av for mye silokultur. Mer samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger er ønskelig
- b. Når vi har for mye å gjøre i min seksjon, får vi hjelp fra andre avdelinger/seksjoner
- c. I saker som faller mellom flere seksjoner/avdelinger, er det godt samarbeid og informasjonsutveksling

Svarene på disse tre spørsmålene er korrelert. Jo mer respondentene tenderer til å mene at det er en silokultur i NVE, desto mindre enige er de i at det er godt samarbeid og informasjonsutveksling i saker som faller mellom seksjoner/avdelinger⁷.

I hvilken grad silo blir en utfordring for organisasjoner kommer an på hvor stor gjensidig avhengighet det er mellom avdelinger og seksjoner. Sett utenfra ser det ut til at den gjensidige avhengigheten mellom avdelingene Skred og vassdrag og avdelingene som i hovedsak arbeider med regulering av energi, altså Energiavdelingen, Elmarkedstilsynet, Konesjonsavdelingen og Tilsyn og beredskap, er relativt lav.

⁷ Korrelasjon mellom a. og b. er -0,17, med andre ord ikke spesielt sterk, men signifikant på 0,99-nivå. Korrelasjonen mellom a. og c. er -0,39, med andre ord adskillig sterkere. Mellom b. og c. er korrelasjonen 0,26.

Flere av arbeidsoppgavene er fagspesifikke, hvilket medfører at det å flytte arbeidskraft mellom avdelinger og seksjoner kan være lite hensiktsmessig. Gode eksempler i så måte er Hydrologi og Elmarkedstilsynet. Elmarkedstilsynet skal ivareta regulatoroppgaver som følger av EUs tredje energimarkedspakke. For å sikre tilstrekkelig uavhengighet er de organisatoriske grensene mellom Elmarkedstilsynet og NVE skarpere enn mellom andre avdelinger. Likeledes er en betydelig del av arbeidet i Hydrologiavdelingen sterkt spesialisert og teknisk. Kompetanse fra andre avdelinger må trolig gjennom en betydelig opplæring for å være relevant⁸.

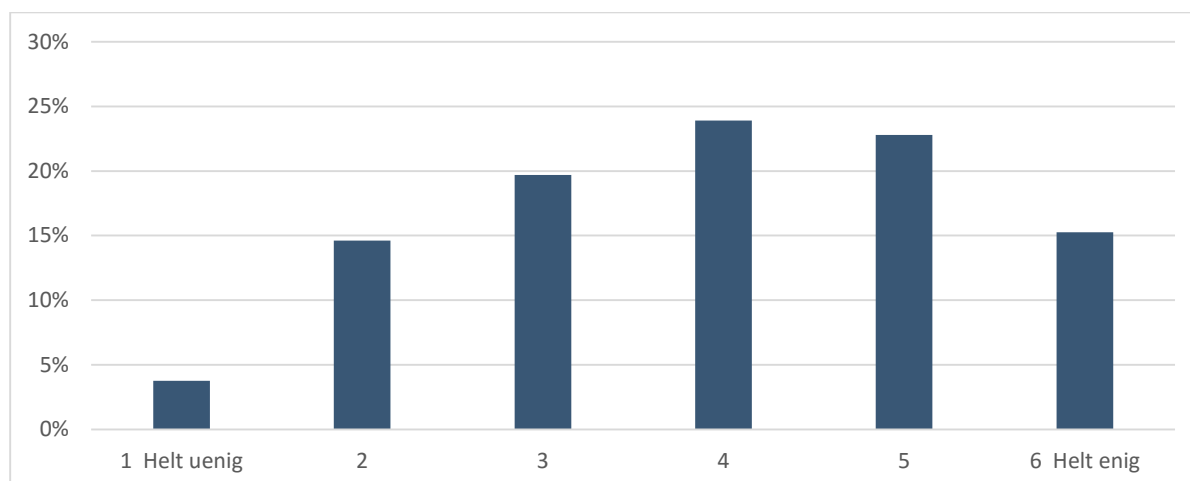
De faglige avhengighetene mellom ulike avdelinger i NVE synes å være at de på en eller flere måter arbeider med vann, enten til produksjon av energi eller som potensiell kilde til flom og skred. Selv om regulering av vassdragene naturlig nok har betydning for flomforebygging, vurderer vi imidlertid at de faglige avhengighetene er relativt svake, og i seg selv ikke er tilstrekkelige til å rettferdiggjøre at oppgavene skal organiseres i en organisasjon. De tre avdelingene på energisiden, samt Skred- og vassdragsavdelingen, har imidlertid betydelig avhengighet av Hydrologiavdelingen. Hydrologiavdelingens data og kunnskap er avgjørende i behandlingen av konsesjonssaker, utarbeidelse av energimodeller, samt vurdering av flom- og skredfare i ulike geografiske områder. At data og kunnskap flyter godt er således avgjørende for at avdelingene skal kunne nyttiggjøre seg Hydrologiavdelingens kunnskap.

Selv om det kan være begrenset faglig avhengighet mellom energiavdelingene og skred- og vassdragsavdelingene, kan det være betydelig faglig avhengighet de tre energiavdelingene imellom. Gjennom workshopene uttrykte ansatte ønske om mer arbeid på tvers av avdelingslinjene, samtidig som de fremhevet at arbeidspresset i perioder var for stort. Det ble da pekt på muligheten for å arbeide mer på tvers av avdelinger. Energiavdelingene svarte i spørreundersøkelsen at de i relativt stor grad er uenige i påstanden om at «man får hjelp fra andre seksjoner når det er for mye å gjøre på egen avdeling». Videre uttrykte flere i workshop et ønske om å arbeide mer på tvers av avdelingsstrukturen. Tilsvarende resultat finner vi også i spørreundersøkelsen. Innen energidelen finner vi derfor at det kan hentes ut noen synergieffekter gjennom mer arbeid på tvers av avdelinger og seksjoner.

Figuren nedenfor illustrerer at de fleste av de nesten 500 ansatte som har svart på undersøkelsen er enig i påstanden om at det er for mye silokultur i NVE. 38 prosent har svart 5 eller 6 (enig) mens kun 19 prosent har svart 1 eller 2 (uenig).

⁸ Dette kan naturligvis i varierende grad også være tilfellet for andre avdelinger og seksjoner, som også har spesialiserte oppgaver. Vi trekker imidlertid frem Hydrologiavdelingen som særlig annerledes spesialisert.

Figur 11: Andel av ansatte i NVE som er enig i følgende utsagn: «NVE er preget av for mye silokultur. Mer samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger er ønskelig».



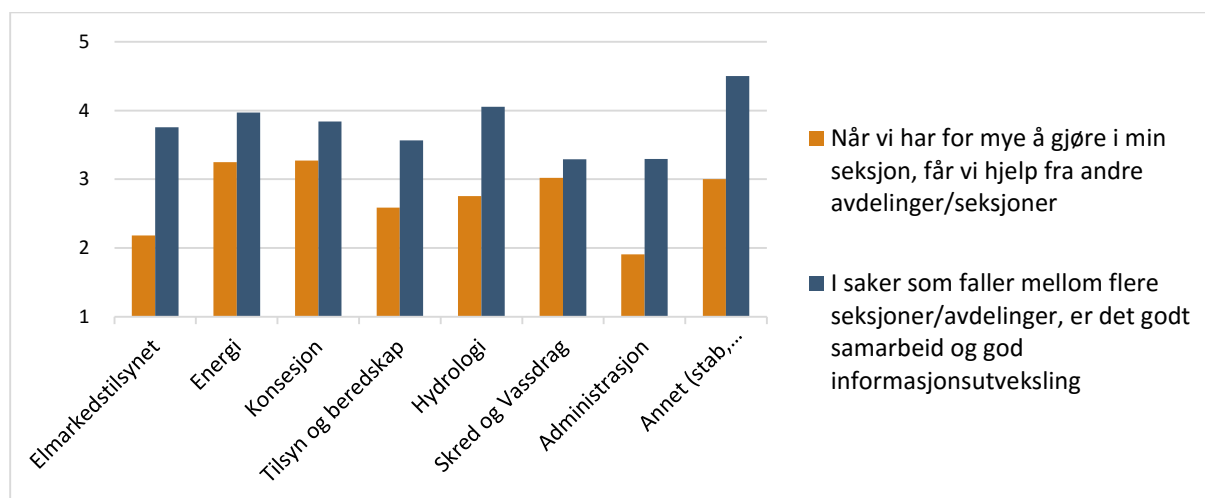
Det er klare forskjeller mellom avdelingene i vurderingen av silokultur i NVE. Administrasjonsavdelingen skiller seg ut som klart mest enig, med en snittscore på 4,6. I den andre enden finner vi Elmarkedstilsynet og Energiavdelingen med snittscore på henholdsvis 3,4 og 3,5. Seks av ti i Administrasjonsavdelingen er enig (svarer 5 eller 6), mens kun to av ti i Elmarkedstilsynet og Energiavdelingen svarer det samme. Ansatte i Skred- og vassdragsavdelingen er også i stor grad enig i påstanden om at det er for mye silokultur i NVE. Det kan forklares med at ansatte på regionskontorene i større grad er enige i påstanden enn ansatte på hovedkontoret. Dette kommer vi tilbake til senere.

Figuren nedenfor viser gjennomsnittsscore i hver av avdelingene på de to andre spørsmålene om graden av interaksjon og samarbeid mellom avdelingene. Som det går frem av figuren er ansatte på alle avdelinger gjennomgående uenige i påstanden «når vi har for mye å gjøre i min seksjon, får vi hjelp fra andre avdelinger/seksjoner». At silostrukturen bidrar til at en ikke får utnyttet synergier gjennom å flytte arbeidskraft mellom seksjoner og avdelinger, ser altså ut til å stemme i noen grad.

Administrasjonsavdelingen er klart mest negativ. Ingen i denne avdelingen er helt enig (svarer 6) i utsagnet om at de får hjelp fra andre avdelinger/seksjoner når de har for mye å gjøre. Heller ingen er helt enig i at det er godt samarbeid og informasjonsutveksling i saker som faller mellom seksjoner/avdelinger. Med hensyn til utsagnet om hjelp fra andre avdelinger/seksjoner er svarene mest positive (gjennomsnitt på 3,3) i energi- og konsesjonsavdelingene.

Respondentene er gjennomgående mer fornøyd med «samarbeid og informasjonsdeling mellom avdelinger/seksjoner» enn de er med «hjelp fra andre avdelinger». I hydrologi- og energiavdelingene ligger gjennomsnittet på 4,1 og 4,0, med andre ord langt over et nøytralt gjennomsnitt på 3,5. Det er i Skred og vassdrag og Administrasjonsavdelingen vi finner størst andel medarbeidere som er uenig i at samarbeidet og informasjonsutvekslingen er god.

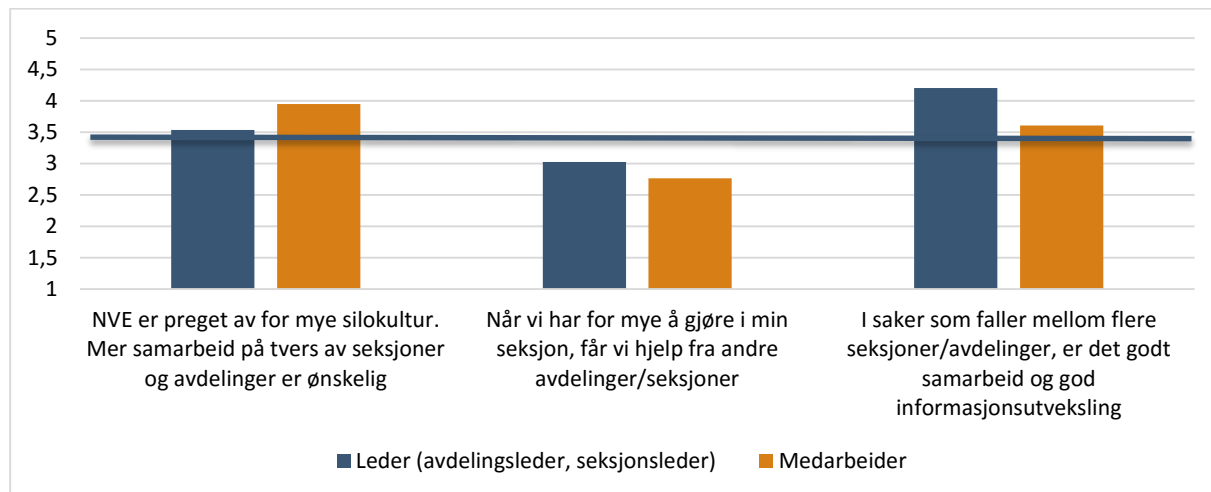
Figur 12: Ansattes mening om to påstander om samarbeid på tvers av avdelinger i NVE. Skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i NVE



4.2.1. Ledere er mer fornøyd med organiseringen enn medarbeidere

Ønsket om å arbeide mer på tvers, og synet om at NVE er for silopreget, er mer utpreget blant saksbehandlere enn ledere. Gjennomgående ser vi at ledere er mer fornøyd i alle aspekter knyttet til organisering, slik vist i figuren nedenfor.

Figur 13: Forskjeller i vurderinger av silokultur og samarbeid mellom avdelinger/seksjoner i NVE. Skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i NVE.



Som det går frem av figuren er lederne nøytrale til påstanden om at NVE har for mye silokultur, mens medarbeiderne i større grad er enige i dette. Videre er medarbeiderne i mindre grad enige i påstanden om at seksjonen får hjelp fra andre seksjoner når de har for mye å gjøre. Forskjellen kan naturlig nok forklares med at lederne har bedre innsikt i tilgang til ressurser og prosjekter som faller mellom avdelinger og seksjoner. Samtidig ser vi at lederne gjennomgående er mer positive enn medarbeiderne på nær sagt alle parametere. Dette kan forklares med at lederne er mer forpliktet til organisasjonsstrukturen og kan ha incentiver til at denne opprettholdes.

4.2.2. Ansatte på regionkontorene mener at siloproblematikk i større grad er et problem enn ansatte på hovedkontoret

Gjennomgående er ansatte på regionkontorene mindre tilfreds med organiseringen og er i større grad enige i at silokulturen er problematisk. Dette har trolig sammenheng med at ansatte på regionkontorene er ansatt på ulike seksjoner ledet hovedsakelig fra hovedkontoret. Det er således forståelig at ansatte på regionkontorene oppfatter problemene med silo som mer utfordrende enn ansatte på hovedkontoret. I flere intervjuer har derfor enkelte representanter for regionkontorene ytret ønske om at NVE skal gå tilbake til en sterkere regional inndeling, slik tilfellet var tidligere.

En sterkere regional organisering kan i så fall føre til en større variasjon i servicenivå og kvalitet på tvers av regioner. Vi anbefaler ikke en slik løsning, selv om frustrasjonen knyttet til silo er høyere på regionkontorene enn på hovedkontoret. Bakgrunn for dette er at vi ser at en sentral koordinering av regionkontorene er nødvendig for å sikre mer enhetlig tjenesteproduksjon på tvers av landets regioner. Den organisasjonstruktur som NVE har valgt bidrar til dette. Sterkere overordnet styring er imidlertid nødvendig også ovenfor regionkontorer, og vi anbefaler økt bruk av funksjonelle virksomhetsplaner som verktøy.

4.3. Fungerer støttefunksjonene hensiktsmessig?

Som det fremgikk av kapittel 1 har økningen innen hydrologi, administrasjon og stab vært i underkant av den veksten som har vært i NVE som helhet. Det kan således argumenteres med en viss effektivisering av disse funksjonene, gitt en antakelse om at arbeidsomfanget øker proporsjonalt med størrelsen på organisasjonen. Selv om det kan argumenteres for en viss forbedring, er det imidlertid ikke gitt at nivået og innretting av støttefunksjonene er hensiktsmessige. Ettersom de tjenestene som utføres er svært forskjellig i henholdsvis Hydrologi og Administrasjon og Stab, finner vi det naturlig å belyse dette adskilt.

4.3.1. Styrking av hydrologi har ført til at tjenestene er blitt mer kunnskapsintensive

I perioden 2005 til 2015 har antall årsverk innen Hydrologi økt med 17 prosent. Samtidig har Hydrologiavdelingen foretatt betydelige investeringer gjennom installering av automatiske målere, som blant annet gir en mer nøyaktig måling av vannstanden. Gjennom workshop uttrykte en rekke avdelinger og seksjoner at kunnskap og bistand de får fra Hydrologiavdelingen er avgjørende viktig for deres saksbehandling. Gjennom deltakelse i forskningsprosjekter, også med eksterne aktører, har Hydrologiavdelingen bidratt til bedre forståelse av hvordan klimaendringer vil påvirke kraftproduksjon og omfang av flom og skred. Denne kunnskapen er blant annet viktig for beslutninger om hvor det skal bygges, og hvilke tiltak man bør iverksette for å redusere omfanget av skader.

Som påpekt flere steder har NVE med imponerende nøyaktighet forutsett når og hvor flomhendelser ville forekomme. Seneste eksempler på dette så vi under flomhendelsene på Øst- og Sørlandet høsten 2015. Uten en styrking av hydrologiområdet både i form av personell og materiell hadde dette neppe vært mulig å forutse med tilsvarende nøyaktighet. Vi finner at hydrologiområdet har bidratt til en styrking av kunnskapsgrunnlaget i flere avdelinger og seksjoner.

4.3.2. Ressursene i Administrasjonsavdelingen blir ikke brukt tilstrekkelig godt

Som det går frem av figur 5 i kapittel 1.2.3 har antall ansatte i Administrasjonsavdelingen økt med 21 prosent i perioden 2005 til 2015. I Administrasjonsavdelingen har man følgende seksjoner:

- Arkiv, bibliotek og museumsordning
- Drift og service
- Informasjonsteknologi
- Juridisk
- Personal og organisasjon
- Økonomi

I kapittel 6 viser vi at tilstand og styring innen IKT-området ikke er tilstrekkelig god i NVE. Videre viser vi i kapittel 5 at innkjøpsfunksjonen i NVE ikke er tilstrekkelig prioritert, og at en overlater for mye beslutningsmyndighet til avdelingene. I kapittel 7 viser vi til at det i for liten grad er lagt til rette for strategisk kompetansestyring, som ledd i den ordinære virksomhetsstyringen. I kapittel 2 viste vi at mangel på juridisk kompetanse bidro til utfordringer ved måloppnåelse i Elmarkedstilsynet. Samtidig viser den interne spørreundersøkelsen at Administrasjonsavdelingen utmerker seg ved å være mindre positiv særlig på forhold knyttet til styring, herunder om det gis klare signaler om hva som skal prioriteres og jevn fordeling av arbeidsoppgaver⁹.

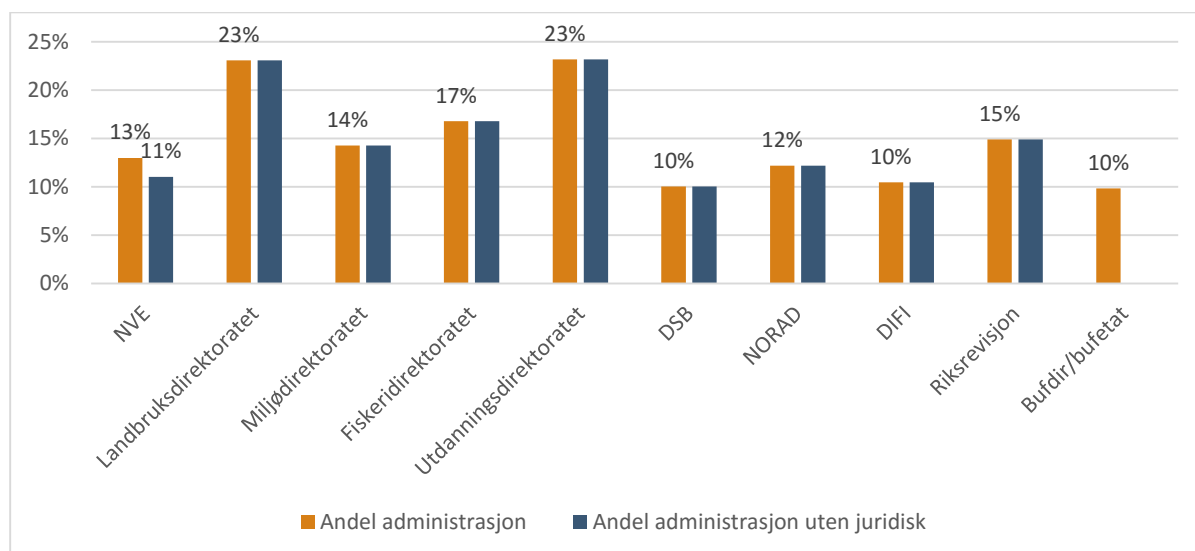
Evalueringen har altså avdekket svakheter ved flere av de tjenester som utføres av Administrasjonsavdelingen, samtidig som det er mindre tilfredshet med styring enn hva vi gjennomgående finner i de fleste andre avdelinger. Samlet sett trekker dette i retning av et behov for å ta grep for å forbedre tjenesteproduksjon og styring i avdelingen. Svakheterne ved tjenesteproduksjonen kan naturligvis skyldes at det brukes for lite ressurser på administrasjon. I det følgende vil vi derfor sammenligne ressursbruken i Administrasjonsavdelingen opp mot tilsvarende avdelinger i sammenlignbare direktorat. Videre vil vi sammenligne ressursbruken i den enkelte seksjon opp mot ressursbruken i tilsvarende seksjoner i andre direktorat og departementer.

Ressursbruk i Administrasjonsavdelingen

I figuren nedenfor vises andel ansatte i administrasjonsavdelinger blant sammenlignbare direktorater.

⁹ Flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen relaterer seg til samarbeid mellom avdelinger. Ettersom Administrasjonsavdelingen i stor grad skal legge til rette for andre avdelinger, er det ikke overraskende at avdelingen scorer lavt på slike spørsmål.

Figur 14: Ansatte i administrasjonsavdelinger som andel av totalt antall ansatte i utvalgte direktorater. Kilde: Direktoratenes hjemmesider

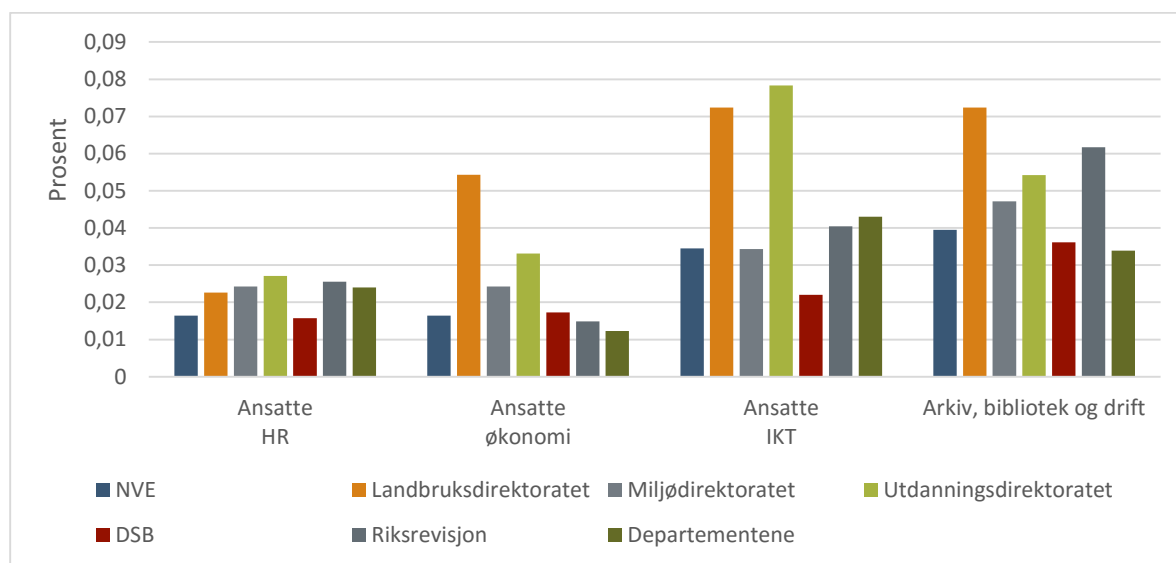


I figuren ovenfor viser prosentandel ansatt i administrasjonsavdelinger av totalt antall ansatte. De andre direktoratene vi sammenligner med har juridiske tjenester integrert i andre avdelinger. Videre har tre av virksomhetene (Norad, Difi og Fiskeridirektoratet) skilt ut IKT i egne enheter utenfor administrasjonsavdelingen. For å skape et mer reelt sammenligningsgrunnlag har vi derfor valgt også å vise andel i NVE og andre direktorater uten juridiske tjenester. Også andel uten IKT skisseres, dog ikke i en figur.

Som det går frem av figuren utmerker NVE seg ved å ligge i nedre sjikt med hensyn til administrasjonsandel. Gjennomsnittlig administrasjonsandel i NVE med juridiske tjenester er på 13 prosent. Gjennomsnittet blant de andre direktorater er på 16 prosent. Eksklusiv juridisk er andelen i NVE 11 prosent, mens tilsvarende andel for de andre direktoratene fremdeles er 16 prosent. Om også IKT holdes utenfor, er administrasjonsandelen i NVE 8 prosent. Blant institusjonene ligger NVE da lavest, sammen med DSB.

Cap Gemini og Agenda Kaupang (2014) har til sammenligning vist at administrasjonsandelen blant utvalgte departementer er 21 prosent. En større andel forværelses- og sikkerhetsfunksjoner medfører at departementene er mindre relevant å sammenligne seg med. Med hensyn til ressursbruk innen funksjoner som personal, IKT, samt arkiv, bibliotek og drift finner vi imidlertid at en sammenligning kan være relevant. En sammenligning også med departementene vises derfor i den påfølgende figuren. I denne sammenligner vi andel administrativ ansatte innen ulike funksjoner mellom ulike direktorat, samt utvalgte departementer.

Figur 15: Andel administrativt ansatte i ulike funksjoner som andel totalt antall ansatte i NVE, sammenlignbare direktorater og utvalgte departementer: Kilde: NVE, hjemmesider til direktoratene og Cap Gemini & Agenda Kaupang 2014.¹⁰



Som det går frem av figuren er NVE i nedre sjikt også når en sammenligner ulike typer funksjoner. Denne sammenligningen viser at NVE, DSB og departementene skiller seg ut fra de andre med en gjennomsnittlig andel for funksjonene på mellom 2 og 3 prosent, mens tilsvarende tall for de andre ligger mellom 3,3 og 5,4 prosent.

Kombinasjonen av svakheter ved administrative funksjoner som utføres i NVE og det at de ligger i nedre sjikt med hensyn til ressursbruk kan legge til rette for en konklusjon om at NVE bør øke ressursbruken på administrative tjenester. Dette er ikke evaluators konklusjon. Begrunnelsen for dette er dels at Cap Gemini og Agenda Kaupang (2014) har påpekt et betydelig potensial for effektivisering av administrative funksjoner i departementene. Departementene har på bakgrunn av denne konklusjonen satt i gang et arbeid med effektivisering av funksjonene. At andeler i NVE for utvalgte funksjoner er nær tilsvarende andel for departementene tilsier at det også i NVE kan være et effektiviseringspotensial. Videre viser erfaring i NVE at en styrking av økonomifunksjonen gjennom kunnskapsheving bidro til vesentlig bedre tjenestestøtte. Evaluator finner at tilsvarende grep kan og bør gjøres innen andre funksjoner i Administrasjonsavdelingen.

NVE har i arbeidet med ressurgjennomgang utredet mulige effektiviseringstiltak innen administrative tjenester. I delrapport 1 om administrative tjenester har NVE vurdert muligheter for innsparing innen henholdsvis arkiv, museum, drift, resepsjon og trykkeri. I vurderingene har NVE innhentet opplysninger om hvordan andre direktorater drifter disse løsningene, og vurderer konsekvenser og mulige innsparinger i form av stillinger. Gjennomgående viser sammenligningen med andre direktorat at disse har valgt en løsning hvor flere av de nevnte tjenester kjøpes snarere enn at direktoratene selv produserer dem. Ved en vurdering av konsekvenser, i form av redusert servicenivå og økte innkjøpskostnader, vurderer imidlertid NVE at tjenestene i hovedsak bør bestå slik de er, men unntak av en nedbemanning på til sammen 5 årsverk innen sentralbord, drift- og service, museumsordning og bibliotek

¹⁰ Bakgrunnen for at flere direktorater er tatt ut av denne sammenligningen om en jamnfører med figur 14 er at flere av direktoratene har en for ulik inndeling av seksjoner til at en sammenligning på seksjonsnivå er relevant.

Med utgangspunkt i hva vi mener er en betydelig underleveranse innen innkjøp, IKT og juridiske tjenester, finner vi at NVE ikke går tilstrekkelig langt i anbefalinger om omdisponering av ressurser til administrative formål. Eksempelvis anbefaler NVE i sin rapport å opprettholde trykkeritjenesten, en tjeneste som nær sagt alle direktorater og andre organisasjoner har outsourcet.

NVE har kun avsatt 1,5 årsverk i administrativ avdeling for å følge opp innkjøp, som til sammen utgjorde mer enn 500 millioner i 2015. Likeledes ser vi at NVE har brukt for lite ressurser på å vedlikeholde, oppjustere og koordinere IKT-tjenestene. At slike tjenester ikke fungerer bedre har betydelige konsekvenser. På innkjøpsområdet betyr det at en ikke gjør så gode innkjøp som en kunne ha gjort. På IKT-området medfører det at sikkerheten ikke er tilstrekkelig god, og at en ikke i stor nok grad har systemer som legger til rette for realisering av kunnskapsmessige synergier mellom avdelinger og seksjoner. Vi vurderer at konsekvensene av dette er betydelig større enn de konsekvenser NVE påpeker ved reduksjon av andre administrative tjenester. Mer bruk av IKT ville kunne redusere kostnadene på dette og andre områder.

En sammenligning av ressursbruk på administrative tjenester med andre direktorater og departementer har vesentlige svakheter. Dette skyldes delvis at ulike seksjoner, som ut fra navnet på seksjonen har relativt like ansvarsområder, likefullt kan ha ulike mandat og dermed ulik arbeidsmengde. Videre kan sammenligningen dekke over ulike beslutninger om egenproduksjon eller kjøp av administrative funksjoner av ulike ansvarsområder. Et mulig grep for å styrke utøvelsen av administrative funksjoner i NVE kan være å kjøpe utvalgte administrative tjenester, på bekostning av egenproduksjon. Kjøp av slike tjenester krever imidlertid høy grad av kompetanse. Vi finner i den sammenheng kompetanseprofilen i Administrativ avdeling utfordrende. Slik som vist i kapittel 7 er andelen av ansatte uten høyere utdanning over 50 prosent i administrativ avdeling. Vi anbefaler en vridning av kompetansen mot en høyere andel med høyere utdanning. En slik vridning har gitt positiv effekt i økonomifunksjonen og vil gjøre det lettere å foreta eventuelle høyspesialiserte tjenestekjøp.

Størrelsen på stabsfunksjoner er overvurdert, fordi internasjonal seksjon ligger i stab

Som det fremgikk av kapittel 3.1 har Stab økt med 16 prosent i perioden 2005 til 2015. Stab teller i 2015 22 personer. Reelt sett er imidlertid staben til energi- og vassdragsdirektøren betydelig mindre. I Stab har en lagt seksjon for internasjonalt samarbeid (IU) og en funksjon for å koordinere og styre forskningsinnsatsen. Reelt sett er ikke disse funksjonene støtte for energi- og vassdragsdirektøren, og funksjonene er trolig lagt under Stab av mangel på andre områder hvor de passer bedre. Den reelle størrelsen på staben er derfor betydelig mindre.

4.4. Behov for å definere og prioritere oppgavene i Energiavdelingen klarere

Mens andre avdelinger har relativt klare rammer og mandater for sitt arbeid, er det ikke tilsvarende klart mandat og rammer for Energiavdelingen. Derfor er spennet i arbeidsoppgaver som har vært utført av Energiavdelingen stort – alt fra svært tekniske vurderinger til langsiktige scenarioanalyser, der utviklingstrekk knyttet til markedsforhold, politikk, reguleringer og teknologi inngår. Avdelingen har også ansvar for utvikling og vedlikehold av databaser og modellverktøy for energisystemet. I tillegg kommer forvaltningsoppgaver knyttet til Økodesigndirektivet, Energimerkeordningen og markedet for elsertifikater, samt overvåking av energisituasjonen og håndhevelse av regelverket med hensyn til rasjonering. Avdelingen yter også løpende rådgivning til OED innenfor energispørsmål, og hadde omfattende arbeidsoppgaver i forbindelse med utarbeidelsen av Energimeldingen (stortingsmelding om energipolitikken som skal legges fram i 2016). I sum innebærer dette at avdelingen har et omfattende mandat der innholdet i en del tilfeller vil ha et ad hoc-preg og oppgavene kan være vanskelige å definere i forkant.

Gjennom workshops og intervjuer er det kommet fram flere utfordringer knyttet til Energiavdelingens virksomhet slik den er organisert i dag. En av utfordringene er knyttet til det konkrete arbeidet med Energimeldingen, som har beslaglagt betydelige ressurser. Det har blant annet svekket avdelingens muligheter til å yte bistand til andre deler av NVE, spesielt Elmarkedstilsynet, og det har også vært gitt uttrykk for at ad hoc-oppgaver generelt går ut over avdelingens arbeid med andre oppgaver, herunder utvikling og vedlikehold av analyseverktøy. Arbeidet med Energimeldingen har også bidratt til at andre har måttet bruke ressurser på innspill og kvalitetssikring av Energiavdelingens arbeid. Det stilles altså spørsmål om det er gjort en riktig prioritering av ressurser i forhold til hva en er pålagt og nødt til å utføre, og prosesser som det er hensiktsmessig eller ønskelig at NVE foretar. Videre er det både eksternt og internt reist spørsmål om kvaliteten på analysearbeidet. Vi har ikke vurdert kvaliteten på analysene i seg selv, men vurderer at kvaliteten bør ses i lys at NVEs satsing på dette er relativt fersk. En fortsatt satsing på analysekapasitet vil trolig være nødvendig for å bedre mulighetene til regulering og oppfølging av Statnett og andre aktører innen kraftmarkedet, samt bistand i konsesjonsbehandling. Styrking av analysekapasiteten må imidlertid avveies mot andre utfordringer NVE vil få innen energiområdet, herunder implementeringen av EUs tredje pakke.

Evaluators har ikke tatt stilling til hvorvidt ressursbruken på oppgaver av typen som Energimeldingen representerer, er fornuftig eller ikke. Løpende bistand til OED er som nevnt innenfor avdelingens mandat. Det synes imidlertid klart at oppgaver bør defineres klarere og at det generelt bør prioriteres bedre mellom ad hoc-arbeid og andre oppgaver i Energiavdelingen for å øke effektiviteten. Det vil også trolig bedre jobbtilfredsheten i avdelingen. Ansatte i Energiavdelingen skiller seg ut ved å være mest uenige i påstanden «Ledelsen i NVE gir klare signaler om hva som skal prioriteres og ikke prioriteres».

Det er flere tiltak som kan bidra til økt effektivitet i Energiavdelingen. Bedre prioritering av oppgavene i Energiavdelingen vil trolig kunne frigjøre ressurser. Frigjøring av slike ressurser kan brukes til enten å gå dypere i problemstillinger som ligger nærmere kjernen av ansvarsområdene, eller tilføres andre avdelinger som opplever ressursmangel. Dette gjelder spesielt Elmarkedstilsynet, som har tilgrensende kompetanseområder og ansvarsområder. Det er derfor behov for å jevnlig vurdere ansvarsfordelingen mellom Energiavdelingen og Elmarkedstilsynet. Behovet forsterkes av kravene til Elmarkedstilsynet som uavhengig regulator. Vi oppfatter at NVE selv er klar over disse problemstillingene. Videre bør det vurderes om det er andre oppgaver som ligger i periferien av avdelingens kjerneoppgaver som bør flyttes til andre etater.

Trolig vil man i Energiavdelingen dra nytte av å styrke kompetansen i form av mer senior personell. Flere av oppgavene for energiavdelingen består i å følge opp OEDs behov for løpende rådgivning og bistand innenfor energiområdet. Slik oppfølging kan best gis av erfarne seniorressurser som i betydelig grad er fristilt fra ordinære forvaltningsoppgaver. Trolig vil totalt behov for årsverk kunne reduseres betraktelig om man i større grad brukte seniorpersonell til slike oppgaver.

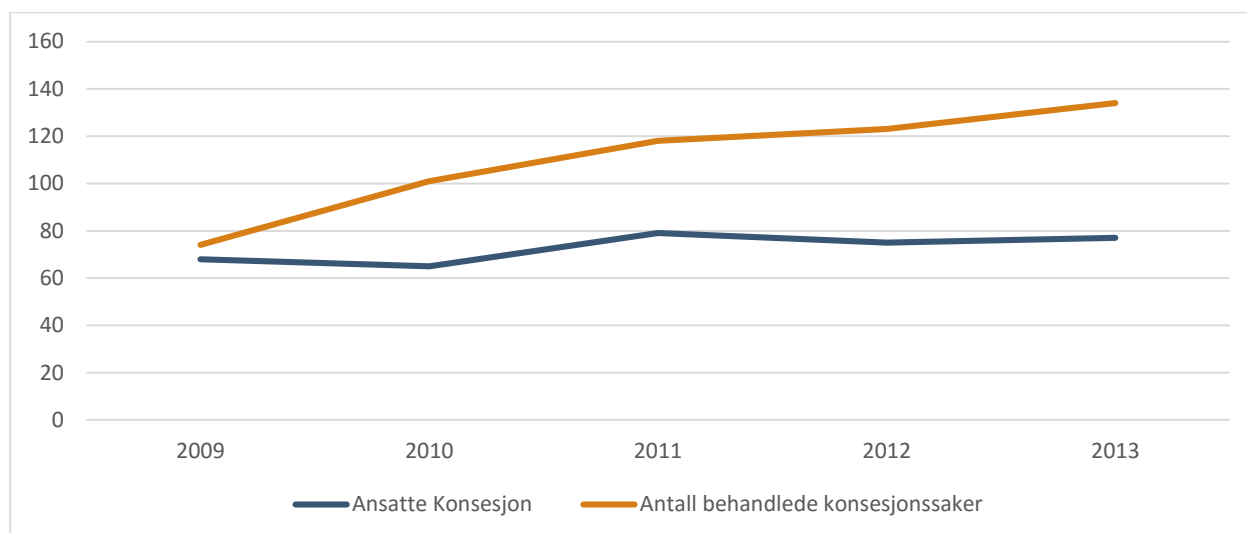
Det kan samtidig være hensiktsmessig å flytte Energiavdelingen opp til Energi- og vassdragsdirektørens stab. Gjennom en slikt grep kunne den styrket koordinering internt i NVE på tvers av avdelinger. I kapittel 5 viser vi at det er behov for slik koordinering. Vi er kjent med at andre statlige etater har etablert lignende funksjoner.

4.5. Har man i tilstrekkelig grad utnyttet muligheter til få mer ut av eksisterende ressurser på energiområdet?

Som påpekt har ressursveksten innen det som tidligere var Energiavdelingen vært på nær 100 prosent i perioden 2005 til 2015. Inn under dette området hører det som nå er Elmarkedstilsynet. Veksten virker høy sammenlignet med veksten innen flom og skred og innen konsesjon.

Erfaringer fra konsesjonsområdet tilsier at en økning i utfordringer ikke nødvendigvis må ledsages av økte midler. Gjennom endring av arbeidsmåte og en sterkere siling av prosjekter har Konsesjonsavdelingen i perioden 2009 til 2013 økt omfanget av behandlede konsesjonssaker med nær 100 prosent. Som det går frem av figuren nedenfor har økningen i antall ansatte vært moderat i samme periode.

Figur 16: Utviklingen i antall behandlede saker og i antall ansatte i Konsesjonsavdelingen fra 2009 til 2015 fra 2009 til 2015. Kilde: NVE 2015



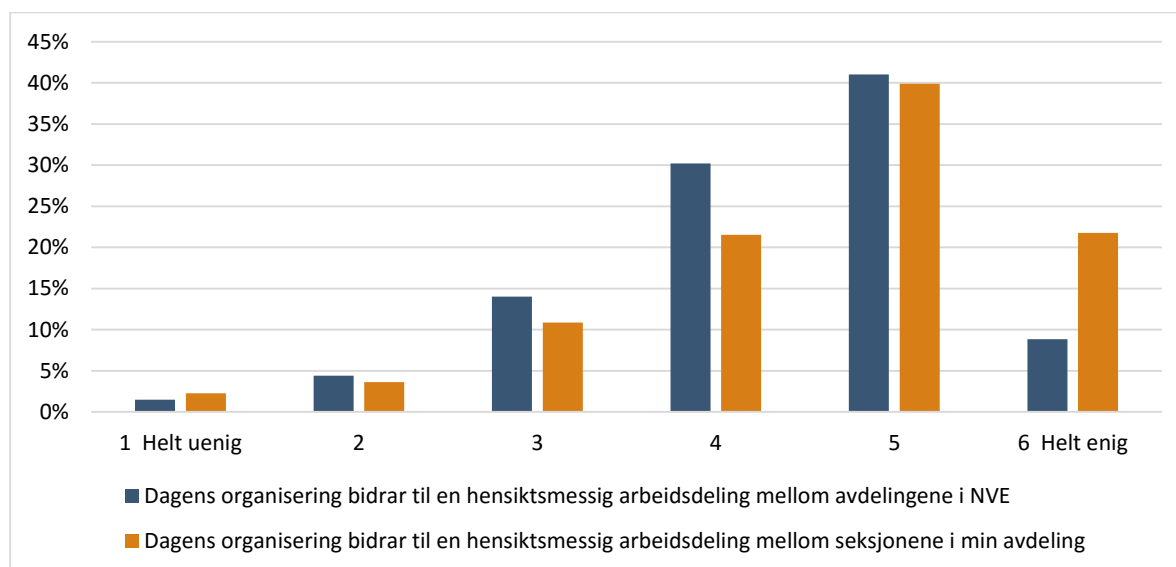
At en innenfor konsesjonsområdet har hatt en betydelig vekst i produktiviteten gjennom endring av arbeidsform og endring av arbeidsprosesser medfører at en må stille spørsmål om en i tilstrekkelig grad har vurdert mulighetene for tilsvarende effektivisering i andre avdelinger. En arbeidsgruppe nedsatt av administrativ avdeling anbefalte i 2012 flere tiltak som skulle bedre integrasjonen av arbeidsprosesser i og mellom seksjoner, blant annet med mer utstrakt bruk av IKT. Våren 2011 ble to av de tre medarbeiderne omdisponert til andre oppgaver i Administrasjonsavdelingen og arbeidet ble avsluttet på slutten av samme år. Det er uklart hvorfor dette arbeidet ble skrinlagt.

At en kan oppnå betydelige ressursbesparelser og kvalitetsheving gjennom endring av arbeidsform er vist både i Konsesjonsavdelingen, og i andre direktorater det er naturlig å sammenligne seg med. Eksempelvis har Oljedirektoratet gjennom mer utstrakt bruk av teamarbeid økt kvaliteten og effektiviteten av arbeidet som gjøres. Med bakgrunn i disse endringene ble Oljedirektoratet i 2009 tildelt Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) pris for beste virksomhetstiltak. Med bakgrunn i de positive erfaringer som er gjort både på konsesjonsområdet og i andre direktorat, anbefaler vi at NVE restarter arbeidet som ble stanset i 2012. Nødvendigheten av dette understrekes også av at ansatte i NVE gjennomgående mener at det er for sterke siloer i organisasjonen. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.2.

4.6. Ansatte i NVE er gjennomgående tilfreds med organisasjonsstrukturen

Som det går frem av figuren under er ansatte gjennomgående fornøyd med organisasjonsstrukturen i NVE. Mer enn halvparten av de ansatte er enige (svarer 5 eller 6) i at dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling, både mellom avdelinger og mellom seksjoner innad i avdelingene. Noen flere er fornøyd med arbeidsdelingen mellom seksjoner *innad* i avdelinger, enn *mellom* avdelinger.

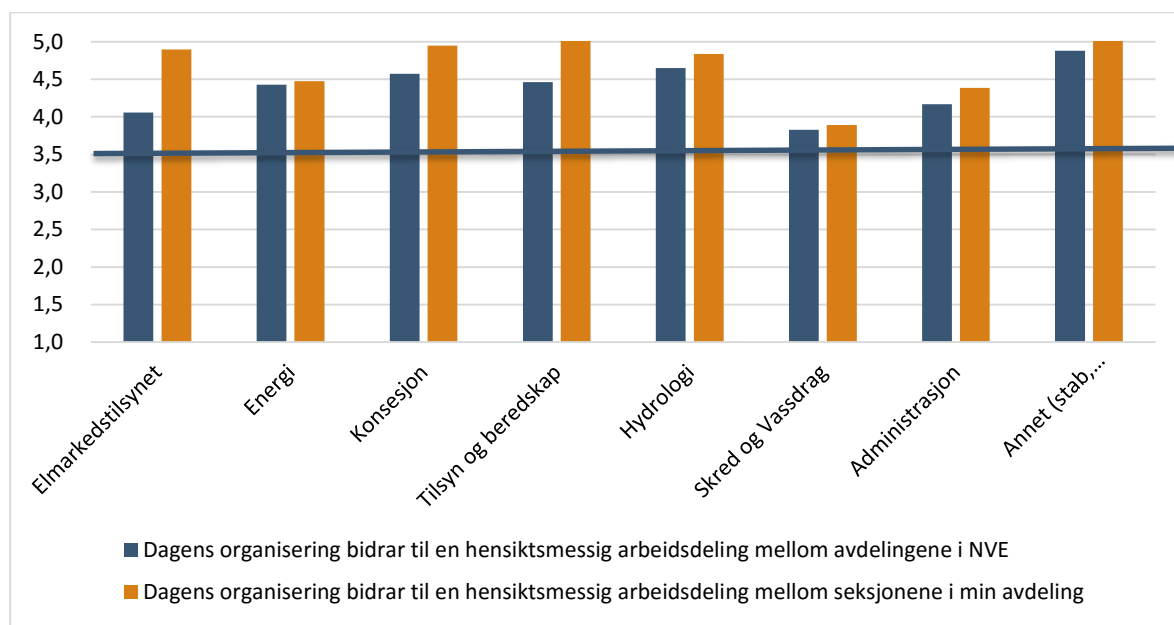
Figur 17: Andel av ansatte i NVE som mener at dagens organisering er hensiktsmessig. Skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i NVE



Det er relativt store forskjeller mellom avdelingene i vurderingen av NVEs organisering, men gjennomgående er svarene positive. I Skred og vassdrag er det en langt høyere andel som er misfornøyd med organiseringen enn i de andre avdelingene. Som vi kommer tilbake til lenger ned, er det i hovedsak de ansatte på avdelingens regionskontorer som er minst fornøyd. De sentralt ansatte i regionen er mer på linje med de øvrige avdelingene.

I alle avdelinger er man mer fornøyd med den interne organiseringen innad i avdelingen, enn mellom avdelingene. Dette er ikke overraskende, både med tanke på at muligheten for kommunikasjon og koordinering er større, og at man kjenner forholdene i egen avdeling bedre. Forskjellen i vurderingen av arbeidsdeling *innad* og *mellom* avdelinger er størst i Elmarkedstilsynet. Med unntak av Skred og vassdrag er det ingen andre avdelinger hvor en så stor andel av de ansatte er uenige i at dagens organisering bidrar til hensiktsmessig arbeidsdeling mellom avdelingene. Dette underbygges av svarene på et annet utsagn respondentene ble bedt om å ta stilling til: «Dagens organisering legger godt til rette for utføring av oppgaver på tvers av avdelingene». To av tre ansatte i Elmarkedstilsynet er helt eller delvis uenig i dette utsagnet (svarer 1-3), mens ingen er helt enige. Basert på intervjuer og annen informasjon er det nærliggende å anta at det er grenseflatene mot Energiavdelingen som er den største utfordringen. Dette omtalte vi i kapittel 3.

Figur 18: Gjennomsnittsscore i NVEs avdelinger på spørsmål om i hvilken grad man er i enig at dagens organisering er hensiktsmessig. Skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i NVE

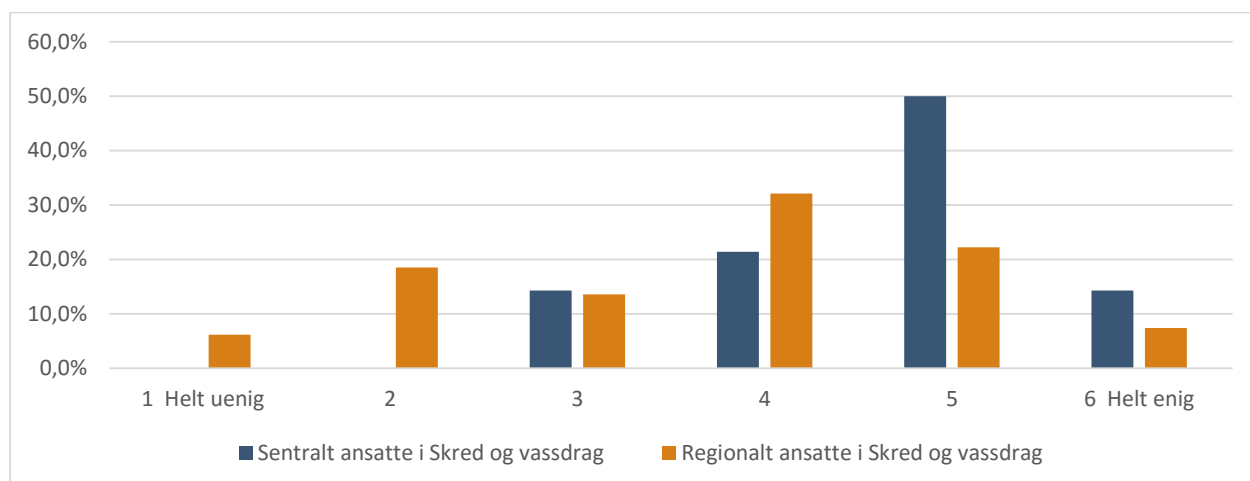


Regionskontorene er mindre fornøyde med organiseringen enn ansatte på hovedkontoret

Som det går frem av figuren nedenfor er ansatte på regionskontorene gjennomgående noe mindre fornøyd med organiseringen enn ansatte på hovedkontoret. Samtidig ser vi en betydelig variasjon i tilfredsheten regionskontorene imellom. Øst, Midt-Norge og Nord er klart mindre fornøyd med organiseringen enn Oslo (hovedkontoret til NVE) og Region Sør er. Det er likevel viktig å understreke at det går et systematisk skille mellom de ansatte på hovedkontoret og de ansatte i regionskontorene i Skred- og vassdragsavdelingen¹¹. Som figuren nedenfor viser er de sentralt ansatte i all hovedsak enige i at dagens arbeidsdeling mellom hoved- og regionskontorer er hensiktsmessig. Blant de regionalt ansatte er det langt større variasjon i svarene. Fire av ti tenderer til å være uenige (svarer 1, 2 eller 3 på utsagnet).

¹¹ Forskjellene er signifikant forskjellige på 0,99-nivå.

Figur 19: Andel av ansatte i Skred- og vassdragsavdelingen i NVE som er enig i at «Dagens faktiske arbeidsdeling mellom hovedkontor og regionkontorer er hensiktsmessig»



Gjennom workshops og dybdeintervjuer har ansatte og ledere på regionskontoret uttrykt at utfordringen ligger i at de faglig og administrativt er styrt fra hovedkontoret, mens de arbeider i en annen region. Beslutningen om å sterkere integrere regionskontorene under Skred- og vassdragsavdelingen ble tatt i 2010. Bakgrunnen for beslutningen var delvis at antall ansatte ble for stort for regionsjefene, samt et ønske om sterkere koordinering av tjenestene og servicen på tvers av regioner. Fire av ti ansatte i regionskontorene er uenige (svarer 1 eller 2 på utsagnet) i at denne organiseringen har bidratt til bedre arbeidsdeling mellom avdelingene. Blant de sentralt ansatte i avdelingen er det ingen som er uenige i utsagnet.

Med utgangspunkt i de funn vi har i evalueringen knyttet til en for desentralisert styringsstruktur, finner vi likevel at grepet med sterkere styring av regionskontorene var og er fornuftig. Vi ser samtidig at denne styringsformen for ansatte på regionskontorene kan være mer utfordrende enn ved en ledelse lokalt. Samtidig vurderer vi ulempene i form av sterkere differensiering av tilbudet i så tilfelle ville vært større. Vi anbefaler derfor at NVE beholder dagens organisatoriske løsning med stor grad av sentralstyring av regionskontorene.

5. Er styringen i NVE hensiktsmessig?

Vi mener at NVEs styringsmodell er for desentralisert og for lite enhetlig. Indikasjoner på dette finner vi på en rekke områder. Innkjøp, som står for nær halvparten av NVEs budsjett, er i liten grad koordinert avdelingene i mellom. Dette medfører at mulige synergieffekter ikke blir realisert. Tilsvarende finner vi også på IKT-området, hvor avdelingene i for stor grad har fått velge systemer. Dette gjør at systemene er for lite koordinert, som igjen svekker samarbeid og informasjonsutveksling mellom seksjoner og avdelinger. De utfordringene vi ser ved silokulturen forsterkes som følge av dette. Kompetanseutvikling framstår som individualisert og desentralisert, og koblingen mellom kompetansestyring og NVEs oppgaver, mål og strategier virker for svak. Mangel på overordnet styring går også igjen i kompetansestyringen, hvor vi kun ser fragmenter av en enhetlig styring basert på strategien.

Mangel på styringsverktøy bidrar til mangel på overordnet og enhetlig styring.

Styringen er blitt vesentlig mer sentralisert etter at Per Sanderud tok over som energi- og vassdragsdirektør. Signalene om dette er sterke og entydige, og har fremkommet uoppfordret i intervjuer med en rekke brukere av NVE og i intervjuer internt.

5.1. Hvordan foregår styringen i NVE i dag?

For å sikre at NVE, innenfor den gitte ressursrammen, når de mål som er satt gjennom tildelingsbrev, har organisasjonen følgende styringsverktøy:

- Strategiplan for NVE, samt flere strategier for ulike virksomhetsområder
- Virksomhetsplaner for avdelinger og seksjoner
- Budsjettprosessen: 5 prosent av midlene trekkes inn hvert år, for siden å bli distribuert mellom avdelingene
- Løpende styring gjennom ukentlige direktørmøter
- Sannerud følger saker han anser som risikofylte eller viktige
- Ledersamlinger med alle ledere hver niende måned.

I punktene nedenfor viser vi hvordan disse styringsverktøyene benyttes

5.1.1. NVEs strategi er svært overordnet og brukes ikke som styringsverktøy

NVE har utarbeidet en strategi for perioden 2012-2016, og er nå i ferd med å utarbeide en strategi for perioden etter 2016. Strategien utmerker seg ved å være generell og angir i liten grad prioriteringer mellom områder NVE arbeider med. Den gjennomgår hvilke ansvarsområder NVE har i dag, samtidig som den understreker viktigheten av å ha betydelig kunnskap innen disse områdene. Strategien fungerer dermed i mindre grad som et styringsinstrument. NVE utarbeider imidlertid strategiområder for enkeltområder, som gjennomgående er mer konkrete.

Den generelle og overordnede karakteren i overordnet strategi kan forklares med at det i stor grad er eier, OED, som legger føringer for NVE. Gitt at endret regjering og storting kan forandre ansvarsområde og prioriteringer i NVE, har NVE i mindre grad mulighet til å legge en strategi som kan binde ressurser og innsats

fremover. Dette medfører at strategien i liten grad egner seg som konkret styringsverktøy, men kan fungere som et kommunikasjonsredskap innad og utad, for å presentere en overordnet forståelse av hva NVEs oppgaver og ansvar er. Dette ble bekreftet i intervju med energi- og vassdragsdirektøren. Dermed blir det også naturlig å stille spørsmål om det er behov for et strategidokument i NVE. Selv om rammene for hva NVE skal gjøre i stor grad blir definert av eier gjennom tildelingsbrev, har NVE et betydelig handlingsrom innenfor de føringene departementet setter faglig og økonomisk. For eksempel er det NVE selv som avgjør med hvilke virkemidler de skal bruke for å oppnå mål departementet setter. Departementet legger seg således ikke opp i beslutningen om NVE velger å produsere selv, eller om de skal kjøpe tjenester på ulike områder. Et strategidokument vil kunne gi overordnet retning ved å angi NVEs utfordringer, og prioriterte virkemidler på ulike områder og mot ulike målgrupper.

5.1.2. Virksomhetsplaner for avdelinger og seksjoner er så forskjellig utformet at de ikke egner seg til styringsverktøy

I §4 i statens økonomireglement slås det fast at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Videre skal man sikre at fastsatte mål og resultatmål oppnås og at ressursbruken er effektiv. Sist men ikke minst skal man sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Med utgangspunkt i disse kravene utarbeider de fleste offentlige aktører virksomhetsplaner. For å oppnå de kravene som ligger i økonomiregelverket, kjennetegnes gode virksomhetsplaner av:

- Kobling til mål i tildelingsbrev
- Inneholde operasjonalisering av mål og delmål
- Operasjonalisering av delmål i konkrete tiltak. Tiltak burde være:
 - Tydelig beskrevet
 - Prioritert
 - Fordeling av ansvar (hovedansvarlig, deltakere, eventuelt bidrag fra andre)
 - Ressurser som bør holdes av
 - Frist – enten milepæler eller ferdigstilling
- Ressursallokering pr. person på viktigste aktiviteter

Vi har i arbeidet med evalueringen gjennomgått virksomhetsplanene for alle seksjoner og avdelinger i NVE. Vi finner da at virksomhetsplanene er svært forskjellig utformet både mellom avdelingene, og mellom seksjoner i den enkelte avdeling. I flere tilfeller er det ingen kobling mellom de mål NVE har gjennom tildelingsbrev og aktiviteter som foreslås gjennomført. Likeledes er det ikke en klar kobling mellom mål og allokering av ressurser i form av personell eller innkjøp. Mens enkelte avdelinger og seksjoner har lengre word-dokumenter med begrunnelse for satsning og strategi for å oppnå mål, har andre seksjoner kun et excel-ark som angir hvem som har ansvar for hva. NVE har informert oss om at de ikke har en egen mal for utarbeidelse av virksomhetsplaner. I figuren nedenfor har vi vist i hvilken grad eksempelvis Energiavdelingen og Elmarkedstilsynet treffer de krav en bør stille til en god virksomhetsplan.

Figur 20: Vurdering av virksomhetsplanene i Elmarkedsstilsynet og i Energiavdelingen. Kilde: NVE 2015

	Admin.	ET-Elmarkedsstilsyn					E-Energi			
		AVD	ETN	ETS	ETØ	ETS	AVD	EK	EE	ER
Koblet til NVEs målstruktur/målstruktur i tildelingsbrev	X	X	O	O	O	O	X	O	O	O
Operasjonalisering av overordnede mål i egne delmål	X	X	O	X	O	O	X	O	O	O
Operasjonalisering av delmål i egne aktiviteter/tiltak	X	X	O	X	O	O	X	O	O	O
Bare tiltak			X		X	X		X	X	X
Tiltak er:										
Tydelig definert	X	O	X	X	X	X	X	O	X	X
Ressurser til utføring avsatt	O	O	O	O	X	O	O	O	O	O
Ansvar for gjennomføring fordelt	O	O	O	O	X	X	O	X	O	O
Frist for ferdigstilling	X	O	X	X	O	O	O	O	*	O
Ressursallokering pr person på alle aktiviteter	O	O	O	O	X	X	O	O	O	O
Ressursallokering pr person på eksterne prosjekter	O	O	O	O	X	-	O	O	O	O

Bra	X
Dårlig	O
Usikkert	-
Irrelevant	*

Som det fremgår av figuren er det betydelige forskjeller i utforming av virksomhetsplanen mellom Elmarkedsstilsynet og Energiavdelingen, samt betydelige forskjeller også mellom seksjonene internt i avdelingene. Hverken Elmarkedsstilsynet eller Energiavdelingen skiller seg negativt eller positivt fra de andre avdelingene med hensyn til virksomhetsplaner. Det samme ustruktureerte bildet gjelder også andre avdelinger og seksjoner.

Virksomhetsplanene er såpass forskjellig utformet at de neppe kan fungere som styringsverktøy. Når flere hverken har en kobling mot mål, eller angivelse av hvilke ressurser man ser for seg for å nå målet, kan ikke virksomhetsplanene fungere som et virkemiddel for prioritering av ressurser, hverken ved starten av året eller underveis. Virksomhetsplanene fungerer altså ikke som styringsverktøy, i alle fall ikke på avdelings- eller toppnivå.

NVEs ledelse er forelagt vårt syn på virksomhetsplanene, og er enige i at planene i mindre grad brukes til styring. Samtidig opplyser ledelsen at en felles mal for utforming av virksomhetsplanene skal utformes i 2016, med sikte på å gjøre virksomhetsplanene mer egnet for styring. Ledelsen understreker samtidig at det er i budsjettprosessen prioriteringene foretas. Videre foregår styringen ved at Sannerud følger tett flere prosesser som han anser som viktige eller kritiske.

Samtidig er det grunn til å tro at mangel på funksjonelle virksomhetsplaner har innvirkning på et av hovedfunnene i evalueringen, nemlig mangel på overordnet og enhetlig styring i NVE. Mangel på overordnet og helhetlig styring medfører etter vår vurdering:

- At IKT ikke i tilstrekkelig grad brukes som et verktøy for informasjonsdeling og endring i organisasjonen
- At innkjøp, som står for nær halvparten av NVEs totale budsjett, ikke gjøres tilstrekkelig samordnet, og at en dermed kan gå glipp av stordriftsfordeler
- At NVE i enkelte tilfeller fremstår som ukoordinert i kommunikasjonen mot brukere
- Svekket mulighet for å prioritere mellom virksomhetsområder basert på utvikling etter at budsjett er vedtatt
- Mangel på strategisk kompetansestyring

Vi kommer tilbake til disse forholdene utover i evalueringen. Utfordringene på disse områdene kan naturlig nok skyldes andre forhold enn virksomhetsplanene i seg selv. Samtidig kan virksomhetsplaner være et godt egnet virkemiddel for å sikre mer enhetlig og overordnet styring.

5.1.3. Budsjettprosessen er styrende

Budsjettprosessen i NVE består i korte trekk av at alle avdelinger hvert år blir pålagt et kutt på fem prosent av lønnsmidlene. Disse midlene går til en pott som skal fordeles ut på avdelingene igjen. Avdelingene må da be om midler til særlig prioriterte tiltak og satsningsområder. Disse satsningene sendes til administrasjonen, som innstiller til energi- og vassdragsdirektøren/direktørmøtet hvilke tiltak som bør finansieres.

Måten budsjettprosessen er utformet på sikrer en viss fleksibilitet til å omprioritere mellom avdelingene. Ledelsen kan da prioritere områder hvor økt ressursbruk blir sett på som avgjørende for bedre måloppnåelse.

Flere av avdelingsdirektørene er gjennomgående positive til budsjettprosessen, og uttrykker at prosessen sikrer nødvendig omprioritering. Samtidig understreker flere at en økning i prosentandelen som trekkes inn trolig vil være hensiktsmessig for å sikre større og nødvendige omprioriteringer.

Økning i prosentandelen som trekkes inn vil være nødvendig for å sikre større rom for prioriteringer mellom ansvarsområdene for de ulike avdelingene. Samtidig må en også være klar over at fleksibiliteten begrenses av bestemmelser i arbeidskontrakter, og at en sterk nedskalering av aktivitet på utvalgte områder kan være problematisk. Med utgangspunkt i at avdelingsdirektørene vurderer et kutt på fem prosent som uproblematisk, tror vi at en økning i prosentandelen som trekkes inn er fullt mulig og hensiktsmessig.

5.1.4. Direktørmøtet

NVE gjennomfører direktørmøter ukentlig, unntatt når dette faller på ferie- eller helligdager. I møtet tas det opp temattikk som er felles mellom avdelinger, samt saker som er så viktige at energi- og vassdragsdirektøren og øvrige direktører ønskes konsultert og informert. I direktørmøtet drøftes naturligvis også budsjett for NVE.

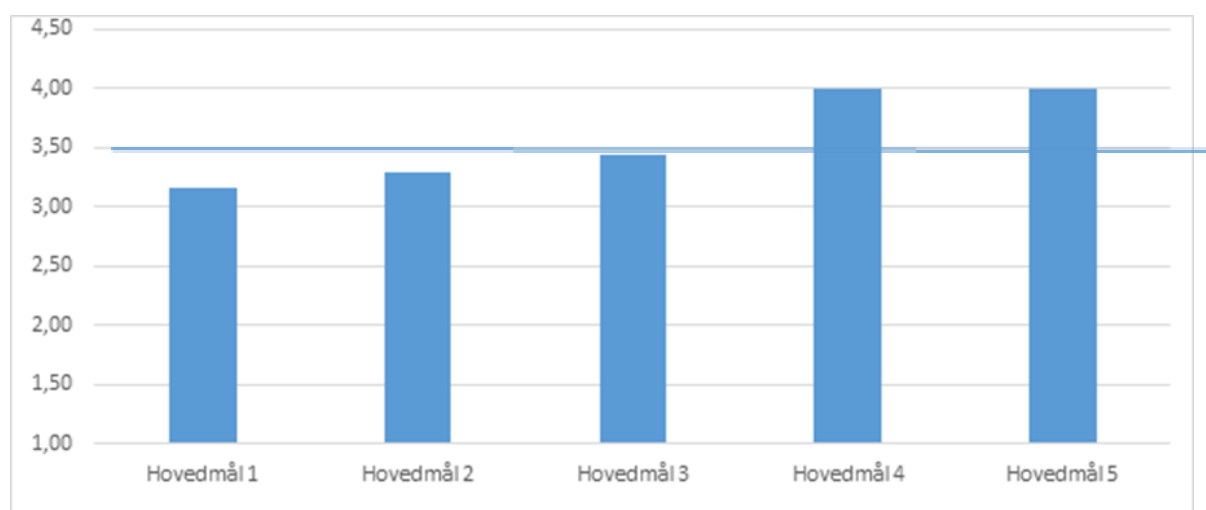
Vi har gjennomgått agenda og referater fra direktørmøtene de to siste år. Trolig fungerer direktørmøtet godt som arena for informasjonsutveksling, koordinering og styring. Samtidig finner vi stor variasjon i bredden av saker, fra store og strategisk viktige, mens andre er av mindre strategisk betydning. Flere avdelingsdirektører har uttrykt at det er for stor variasjon i saker som tas opp, og at dette i noen grad skyldes at avdelingsdirektørene melder inn saker av både stor og mindre stor strategisk betydning.

Til tross for at innkjøp utgjør nær halvparten av NVEs totale budsjett, har ikke innkjøp vært på dagsorden i direktørmøtet i perioden.

5.2. Gir NVEs manglende overordnede styring varierende kvalitet i saksbehandlingen?

En skulle forvente at den desentraliserte ledelsesmodellen i NVE gir utfordringer i form av varierende kvalitet. Hypotesen om at dette kan være tilfelle er også fremkommet i dybdeintervjuer med ansatte, fagforeninger og avdelingsdirektører i NVE. I intervjuer med eksterne brukere har vi derfor bedt brukerne av NVE om å ta stilling til følgende påstand: «Det er varierende kvalitet på NVEs saksbehandling». Som det går frem av figuren nedenfor er brukerne i varierende grad enige i dette. Mens de innen hovedmål 1 og 2 i mindre grad er enige i dette, er de innen hovedmål 4 og 5 i større grad enige i dette.

Figur 21: Brukere av NVEs stillingstaken til påstanden «Det er varierende kvalitet på NVEs saksbehandling». Kilde: Menon, Agenda og Thema 2015.



Samtidig er det grunn til å nyansere det bildet som skapes gjennom intervjuene. Dersom kvaliteten gjennomgående hadde vært varierende, ville vi trolig ha funnet spor av dette ved omgjøring av påklagde vedtak i departementet. Riksrevisjonens (2014) gjennomgang av konsesjonsbehandlingen i NVE viser at dette i mindre grad er tilfellet.

At brukerne oppfatter en variasjon i kvaliteten kan bero på at det tidligere var større variasjon i kvaliteten og servicenivået. I så tilfellet ville vi sett en endring i antall saker OED omgjør ved klagebehandling. Det er ikke tilfellet.

Samtidig gir respondentene uttrykk for at kvalitet og servicenivå som gis er personavhengig, men at dette i mindre grad er tilfellet nå enn tidligere. Dette stemmer overens med utsagn gitt i både workshop og individuelle intervjuer i NVE. I disse kom det fram at NVEs saksbehandling i flere tilfeller ble dominert av «småkonger» eller «jungleleaders», i betydning at personene hadde betydelig innflytelse over sitt fagfelt og i mindre grad lot seg styre. Dette inntrykket bekreftes av avdelingsdirektører, som fremhever at noe av hensikten med omorganiseringen i 2012 var å øke den faglige styringen over saksfelt og seksjoner i NVE. Vi konkluderer derfor med at utfordringer med variasjon i vedtak trolig var større før enn nå, og at historisk variasjon er noe av grunnlaget for interessentenes vurdering.

5.3. En desentralisert styringsmodell medfører at innkjøp ikke i tilstrekkelig grad brukes som et strategisk verktøy

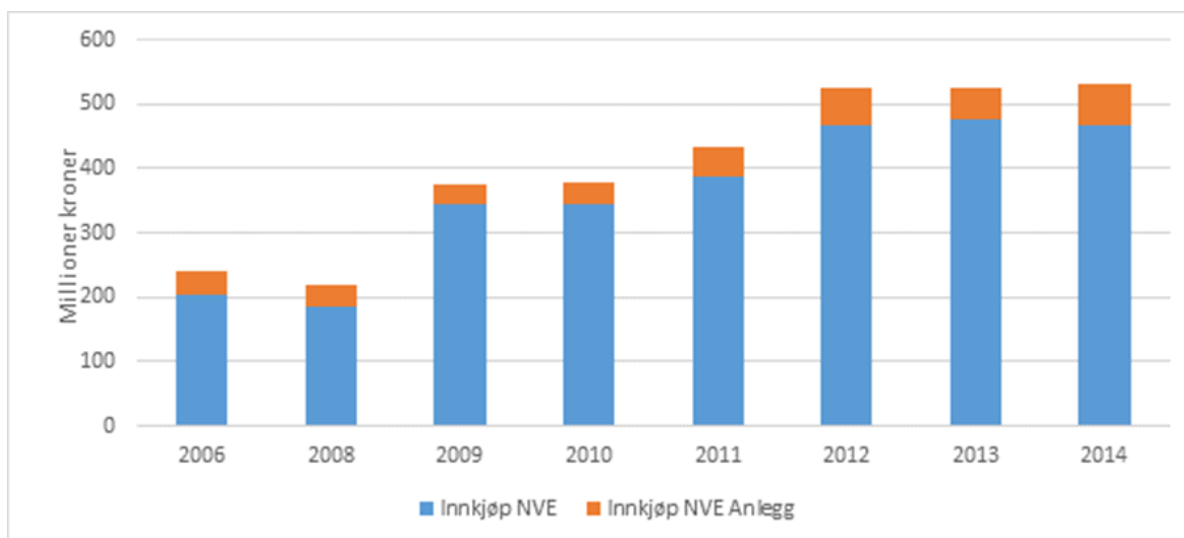
NVE kjøpte varer og tjenester for 446 millioner kroner i 2014. Av dette var 70 millioner innkjøp gjennom NVE Anlegg¹². Totalt utgjør innkjøpskostnadene om lag halvparten av NVEs totale budsjett. Som det går frem av figuren nedenfor har innkjøpskostnadene økt markant i perioden frem til 2012. De to siste årene har innkjøpene ligget stabilt i overkant av en halv milliard kroner. I perioden 2006 til 2014 sett under ett har totale innkjøp økt med 119 prosent¹³. NVEs innkjøpsfunksjon er i dag forankret i administrativ avdeling hvor 1,5

¹² I tillegg til de 70 millioner ble det gjort innkjøp for 171,7 millioner til flom- og skredsikringstiltak gjennom kapittel 1820 post 22.

¹³ Den markante økningen fra 2008 til 2009 kan forklares med at NVE overtok skredansvaret. Den prosentvise veksten fra 2009 til 2015 er betydelig lavere enn gjennomsnittlig prosentvis årlig vekst i perioden.

årsverk er satt av til denne funksjonen. I tillegg til dette har også hver avdeling og regionskontorer ansvarlige for innkjøp.

Figur 22: Innkjøp i NVE i perioden 2006-2014. Kilde: NVE



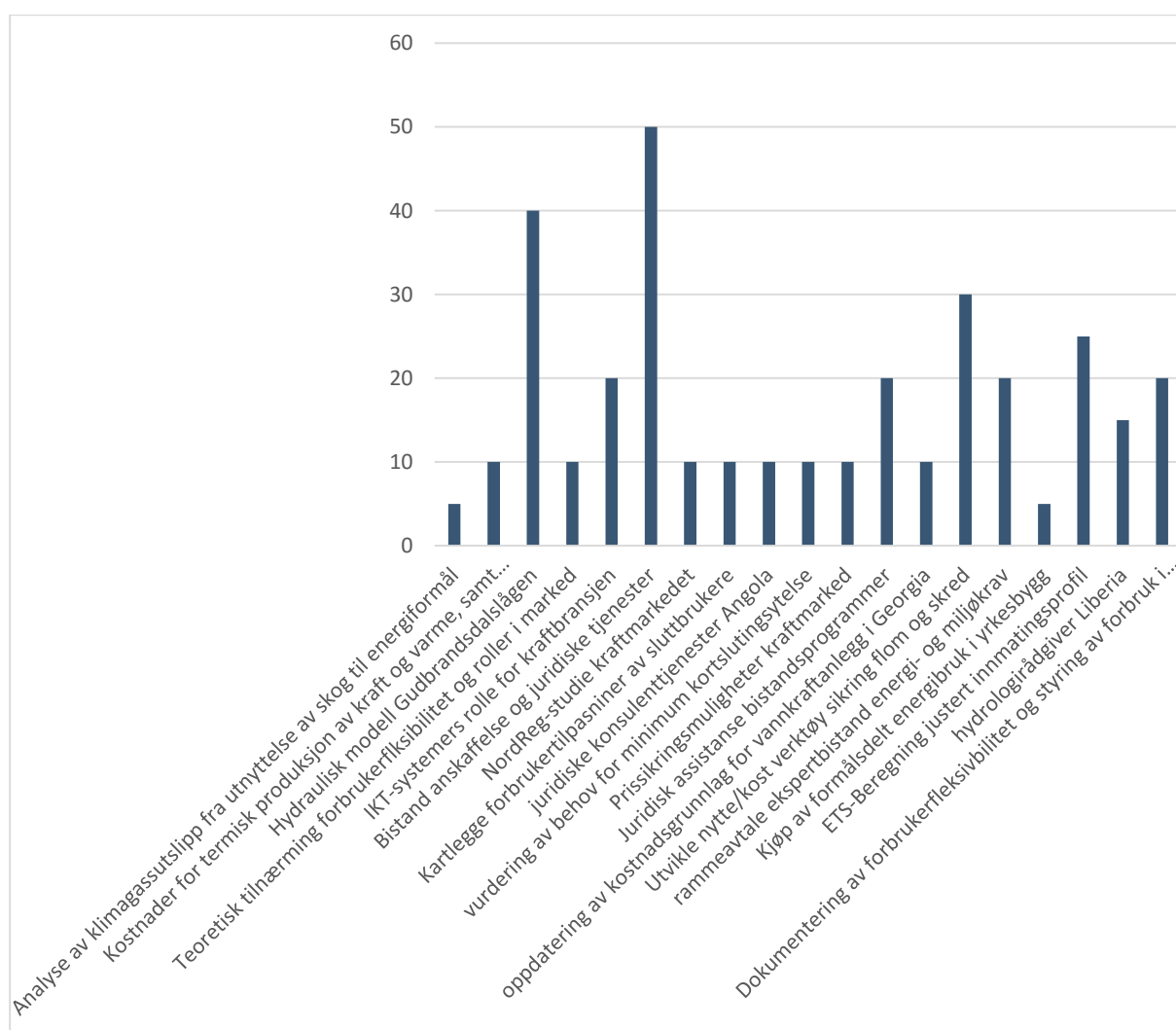
Til tross for innkjøpenes andel av totale kostnader, er det lite fokus på innkjøp internt i NVE. De to siste årene har ikke innkjøp vært et agendapunkt på et eneste direktørmøte. Vurderinger om hva NVE selv skal produsere og hva de skal kjøpe, kan være et eksempel på en mer strategisk bruk av innkjøpsfunksjonen. Likeledes vil spørsmål om hvordan en kan få mer igjen for de ressurser en allerede bruker på innkjøp. Slike spørsmål burde etter vår vurdering i større grad blitt tatt på direktørmøtet.

Gitt størrelsen og veksten på innkjøpskostnader, er det manglende strategiske fokuset på innkjøp overraskende. I flere stortingsmeldinger om offentlige innkjøp (2011, 2013 og 2014), samt Difis analyser (2012 og 2014) anbefales det en forankring av innkjøpsfunksjonen på et høyt nivå i organisasjonshierarkiet.

Bemanning av funksjonen, plassering av funksjonen i organisasjonshierarkiet, samt intervjuer med sentrale ressurspersoner i NVE tyder på at funksjonen først og fremst konsentrerer arbeidet mot å sikre at det ikke foretas brudd på innkjøpsregelverket.

Også på innkjøpsområdet finner vi tegn til en desentralisert styringsmodell, hvor tildelingskriterier i noen grad blir bestemt på avdelingsnivå. For å illustrere dette ser vi på variasjonen i tildelingskriterier på såkalte kunnskapstjenester. Ved leveranse av disse tjenestene er det naturlig at en legger større vekt på løsningsforslag og kompetanse enn på pris. Ved en gjennomgang av de anbud NVE har innen kompetanseintensive tjenester, ser vi stor variasjon i vektleggingen mellom pris og kvalitet, slik vist i figuren nedenfor.

Figur 23: Vekting av pris som tildelingskriterium ved kjøp av kunnskapsintensive tjenester i 2015



Som det fremgår av figuren er det stor variasjon i hvor stor vekt pris teller ved tildeling av kontrakt. Eksempelvis finner vi at NVE ved en kontrakt om juridiske tjenester legger 50 prosent vekt på pris, mens de resterende 50 prosent legges på kapasitet¹⁴.

Interne intervjuer i NVE indikerer at avdelingene har betydelig innflytelse på hvilke tildelingskriterier som settes i konkurransen. Det er trolig en viktig årsak til variasjonene i tildelingskriterier som vi ser av tabellen ovenfor. I intervjuene fremkommer det at man på avdelingsnivå i enkelte tilfeller har klare vurderinger av hvem som er de ønskede leverandører, og at tildelingskriteriene utarbeides slik at sannsynligheten for at disse skal vinne er størst. En slik utforming av konkurransen kan i og for seg lede til at avdelingene får tilgang til den kompetansen de finner best. Samtidig kan en slik utforming medføre flere negative konsekvenser:

- Konkurransen svekkes som følge av at aktørene velger prisingsstrategi basert på tildelingskriteriene

¹⁴ Selv om man i dette innkjøpet la til grunn at man gjennom kvalifikasjonskrav kunne ekskludere mindre kvalifiserte tilbydere, synes vektleggingen av kompetanse å være betydelig lavere enn hva som naturlig forventes av en slik høykompetansetjeneste.

- Muligheter for innovasjon reduseres som følge av at aktørene på forhånd har bestemt seg for hvilken leverandør de vil ha

Til tross for at NVEs innkjøp utgjør om lag halvparten av totale kostnader i NVE finner vi at NVE bruker relativt lite ressurser og vier for lite ledelsesoppmerksomhet til innkjøp.

NVEs innkjøp av skredtjenester

Ved NVEs innkjøp av skredtjenester finner vi eksempler på at pris vektlegges sterkt ved kjøp av kunnskaps-tjenester. Samlet sett er det avsatt ca. 50 millioner kr. pr. år for ulike tjenestekjøp innen skredforebygging, relatert til alle typer skred; snøskred, fjellskred, leirskred og jordskred. Kartlegging av alle typer skredfarer, analyse og skredforebyggings tiltak krever en rekke ulike fagfolk i tett samspill for å finne frem til varige kostnadseffektive tiltak.

Vi har gjennomgått leveranser utført innen skred i 2014. Denne viser en desentralisering av mindre innkjøp til regionskontorene, men også en stor overføring av 18 millioner til NGU for kartlegging av fjellskred. NVE er selv forhindret fra å utføre skredkartlegging. Dette var en forutsetning for deres overtagelse av ansvar for skred i 2009.

Flere leverandører har blitt intervjuet om hvordan de opplever NVEs innkjøp innen skred. De rapporterer om stor variasjon i type kontrakter. Evalueringskriteriene er ofte dominert av pris, uten tilstrekkelig vektlegging av relevant fagkompetanse og tilgjengelig kapasitet i tildelingskriteriene. I tillegg kommer høy grad av saks-behandlerfrihet, som lett kan føre til fordyrende detaljstyring. Flere leverandører har fått tildelt rammeavtaler, men omfang av tjenester levert kommer sjeldent opp i den størrelsen leverandørene ble forespeilet ved inngåelse av avtalen. Noen har aldri fått tildelt en kontrakt. Leverandørene har selv måttet orientere NVEs saksbehandlere at de har en gyldig rammeavtale, og mye tyder på at rammeavtalene er lite kjent unntatt for et fåtall av saksbehandlere i NVE.

NVEs stab innen skred øker fortsatt, noe som gir større behov for opplæring av yngre medarbeidere. Kostnader for kursing av NVEs egen stab er stor. Samtidig har budsjettet for eksterne FoU-aktiviteter innen de samme fagområdene blitt redusert de siste årene, til tross for et økende behov for kunnskap og bedre analysemetoder innen skred. Dette vitner om at NVE prioriterer å bygge intern kompetanse på dette området høyt.

Det er en utvikling i retning av at kommunene får levert kostnadsfritt skredkartlegging og generell rådgivning fra statlige etater som NVE, NGU og Meteorologisk institutt, finansiert over statsbudsjettet som innkjøp fra NVE. Det er ikke overraskende at slike gratistjenester er sterkt etterspurt. Derimot er mange skredtjenester for private utbyggere og samferdselsaktørene (Statens vegvesen, Jernbaneverket, havner og flyplasser) kontrahert kommersielt blant flere spesialiserte konsulenter og institutter (Sintef, NGI, rådgivende ingeniører osv.). Denne tendensen til polarisering oppleves som lite effektiv og uheldig for å opprettholde norsk spisskompetanse og FoU-aktivitet på sikt. Faglig kontakt mellom NVE og instituttene har ifølge flere eksterne innspill vi har mottatt, avtatt de siste årene. Kontakten bør heller øke gjennom flere forskningsoppdrag initiert og forvaltet av NVE, og med sterk involvering av instituttsektoren og andre viktige samfunnsaktører som vegvesenet¹⁵.

¹⁵ Det er en lang liste av udekkede behov for kartlegging og forebyggende tiltak mot både flom og skred, og statlige bevilgninger for slike vil sannsynligvis ikke være tilstrekkelig for å imøtekomme de økende utfordringene som landet står ovenfor. Samtidig vil ikke NVE gi innsyn til andre i deres planlegging og prioritering blant ulike tiltak. Avdeling SV innehar ingen samfunnsøkonomer og det er ikke mulig å måle kostnadseffektiviteten i tiltakene som blir prioritert og heller ikke i NVEs eget arbeid i og med at deres stab ikke fører timer på prosjektene. Derfor anbefaler vi at NVE tar en ny gjennomgang av

5.4. Fører NVEs manglende overordnede styring til svak prioritering?

I forslagene til satsinger til statsbudsjettet har NVE gjennom flere år foreslått en betydelig økning av bevilgningene til flom og skredvern. I tillegg har de bedt om midler til økt satsing på IKT-systemer og til å øke antall stillinger. Samlet sett overgår foreslåtte bevilgninger til flom- og skredtiltak langt forslagene til økning på personalressurser. Til tross for dette er imidlertid forslagene mer konkrete og spesifikke når det argumenteres for økning i personalressurser.

I forslagene til budsjett spesifiserer ikke NVE hvilke flom- og skredtiltak som ønskes prioritert, til tross for at samlet behov for bevilgninger over flere år er flere hundre millioner kroner. Forslagene inneholder således ikke en prioritering av hvilke tiltak som anses som viktigst å gjennomføre først og hvilke man kan vente med^[1]. Uten prioritering og konkretisering vil det være utfordrende for embetsverket i OED, statsråden i departementet og Finansdepartementet å ta stilling til om behovet er tilstrekkelig reelt til å rettferdiggjøre et betydelig løft, samt hva konsekvensene vil være om bevilgning ikke økes.

Konfrontert med dette er NVE enige i at en konkretisering muligens hadde gjort det lettere å få gjennomslag. Samtidig påpeker NVE et behov for fleksibilitet i pengebruken, ettersom de trenger midler for opprydding og akutte tiltak ved flom og skredhendelser gjennom året. En konkretisering gjennom statsbudsjettet ville da bundet opp midlene slik at ønsket fleksibilitet ikke er mulig. NVE påpeker også at de oppfatter som en dimensjoneringsfeil i størrelsen på bevilgninger til flom- og skredtiltak. Midler som brukes for å hindre tilsvarende hendelser innen vei og jernbane er betydelig høyere.

Ønsket om fleksibilitet og klar prioritering og konkretisering av behovet for nye midler står etter vår vurdering ikke i motsetning til hverandre. NVE kunne gitt klar prioritering og begrunnelse for hvilke sikringstiltak som burde gjennomføres, men samtidig varslet at akutte hendelser vil kunne medføre behov for omprioritering. Gjennom dette ville man sikre større offentlig innsikt i NVEs prioriteringer. Dette ville muligens medført større vilje til å prioritere flom- og skredsikringstiltak.

NVE har, men unntak av de to siste år, i stor grad fått gjennomslag for ønsker om å styrke personalressursene. For 2016 gir imidlertid departementet klare føringer for bruken av økte stillingsmidler, slik vist i utdraget fra St. prp. nr 1 (2015-2016):

«Det foreslås en bevilgning på 508,3 mill. kroner, en netto økning på om lag 21,8 mill. kroner fra saldert budsjett 2015. Foruten ordinær lønns- og prisjustering (om lag 4,3 mill. kroner) foreslås det en økning på 3

deres rolle som myndighet med ansvar for forebygging av naturfarer og spesielt avgrense hvor langt de skal definere deres rolle som rådgiver innen skred. Norge har allerede mange kompetanseleverandører i verdensklasse innen alle typer skred, og disse bør heller forsterkes av hensyn til samfunnets økende behov, mens NVE bør rendyrke oppgaver som bare kan gjøres av en statlig myndighet.

Evaluator mener at det er viktig å ha samfunnsøkonomiske evalueringer av NVEs prioriteringer og effektiviteten i bruk av statlig midler, noe som gjelder alle typer naturfare, ikke bare skred. Hvor samfunnsøkonomisk rasjonelt er en langvarig overvåking og varslingsprogram for flere store fjellskred, og hvor rasjonelt er bygging av flere sedimentsperrer som forsøk å forhindre gjentagelse av flomskadene i Kvam? Vi kan ikke se at slike spørsmål er tilstrekkelig diskutert utenfor NVE, mens andre land publiserer sine samfunnsøkonomiske analyser og begrunner sine prioriteringer offentlig (se <https://www.gov.uk/government/collections/flood-risk-management-current-schemes-and-strategies>) Uten bruk av kompetanse innen samfunnsøkonomi er det vanskelig for OED å dokumentere at NVEs beslutninger representerer den optimale bruken av statlige bevilgninger.

^[1] Et unntak er her Mjøndalen, hvor NVE var spesifikke på at dette tiltaket måtte prioriteres

mill. kroner for å øke kapasiteten i oppfølgingen av EUs tredje energimarkedspakke og tilhørende regulatoroppgaver. Videre foreslås det 2 mill. kroner for å styrke planleggingskapasiteten når det gjelder flom og skredforebygging».

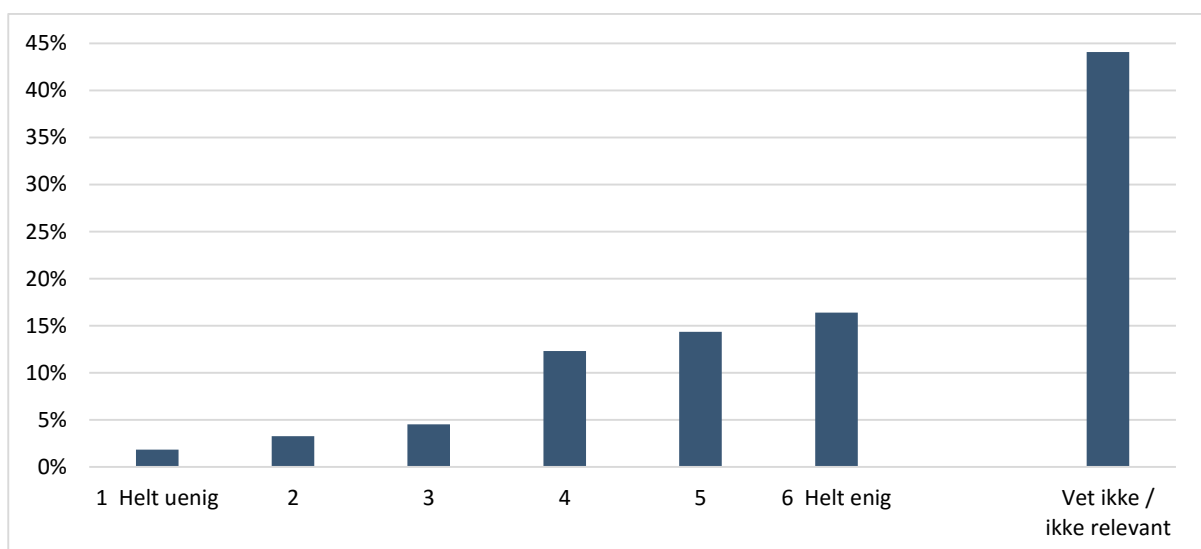
Prioriteringer av lønnsmidler tas vanligvis av direktoratene selv, og graden av føringer må ses på som et uttrykk for departementets frustrasjon over at områdene ikke er tilstrekkelig økt, til tross for signaler om viktigheten av dette i styringsdialogen.

5.5. Styringen har blitt betydelig bedre etter at Per Sanderud tok over som energi- og vassdragsdirektør

Både i interne workshop og intervjuer har respondentene uttrykt at den interne styringen i NVE har blitt betydelig bedre etter at Per Sanderud overtok som energi- og vassdragsdirektør i 2012. Brukerne av NVE har også uttrykt det samme gjennom intervjuer. Både internt og eksternt har det vært uttrykt frustrasjon over måten NVE ble styrt på før Sanderud tok over. Gjennomgående går kritikken på at styringen i NVE da foregikk mer nedenfra enn ovenfra, som medførte at avgjørelser i saker i stor grad var avhengig av seksjonsledere og saksbehandlere. Etter tiltredelsen har Sanderud tatt flere grep for å styrke den overordnede styringen, herunder endret budsjettprosess og endring av organisasjonsstrukturen.

I spørreundersøkelsen til ansatte har vi bedt respondentene ta stilling til påstanden om at den interne styringen har blitt bedre etter at Sanderud overtok. Resultatene vises i figuren nedenfor. Som det går frem av figuren er ansatte gjennomgående enige i påstanden, selv om nesten 45 prosent ikke har tatt stilling til spørsmålet. Den primære årsaken til dette er trolig at en stor andel av de ansatte ble ansatt etter at Per Sanderud overtok som leder i 2012. Av ansatte med mer enn 7 års ansiennitet er det 26 prosent som har svart vet ikke/ikke relevant. Blant respondentene som *har* tatt stilling til utsagnet finner vi ingen forskjell mellom ansatte med ulik ansiennitet. Om lag seks av ti i alle ansiennitetsgrupper er enig (svart 5 eller 6) i at styringen i NVE har blitt bedre etter at Per Sanderud overtok som NVE-sjef.

Figur 24: Andel av ansatte i NVE som er enig i følgende utsagn: Styringen i NVE har blitt bedre etter at Per Sanderud overtok som NVE-sjef. Kilde: Intern spørreundersøkelse



Det er relativt store forskjeller mellom avdelingene i vurderingen av hvordan styringen av NVE er endret med Per Sanderud som øverste leder. De tre energirelaterte avdelingene, det vil si Elmarkedstilsynet, Energiavdelingen og Konesjon, er i svært stor grad enige i at styringen i NVE har blitt bedre etter at Per Sanderud overtok som NVE-sjef. Innen Hydrologi, Tilsyn og beredskap, samt Skred og vassdrag, er det en langt høyere andel som ikke er enige, med det er viktig å understreke at også i disse avdelingene er det langt flere som er enige enn uenige.

I våre anbefalinger om endringer i NVE anbefaler vi en styrking av overordnet styring. Vi anbefaler altså at Sanderud forsterker de styringsgrep han har innført.

6. Har NVE hensiktsmessige IKT-systemer?

NVE er ikke gitt muligheten til å investere så mye som de mener er ønskelig i tidsriktige IKT-løsninger. Det er også svak kobling mellom iverksatte tiltak/prosjekter, IKT-strategi og NVE sine målsettinger. Dette fører til at NVE ikke i tilstrekkelig grad utnytter IKT til å nå NVEs mål. Den svake helhetlige styringen gjør at ressursene ikke brukes optimalt. NVE har over tid latt avdelingene anskaffe og innføre nye IKT-systemer uten en helhetlig plan. En del er gjort for å styrke IKT-styringen, men fortsatt fremstår behandlingen og prioritering av nye initiativer som noe umoden.

Oppgaveutførelsen i NVE blir hemmet av IKT-systemer som passer dårlig sammen. Mye bra er gjort, men mange spredte og uavhengige systemer og databaser, og for stor grad av gamle systemer og utdatert teknologi, hemmer effektivitet i hverdagen og den videre utviklingen. Det er identifisert behov for forbedring av eksisterende systemer, og for anskaffelse av nye. IKT-infrastrukturen vil over tid ikke kunne levere robuste tjenester til et NVE i bevegelse, spesielt knyttet til etablering av eksterne tjenester.

Vi mener NVE bør sette i gang et IKT-strategiprojekt for å bestemme hvordan de kan styrke bruken av IKT i virksomheten, og gi svar på retning og viktige prioriteringer. Dette kan omfatte:

- *Identifisere behov (avdelingene, felles og hos interessenter) som understøtter mål og strategier.*
- *Bestemme hvordan leveransemodellen skal settes opp (med bruk av interne og eksterne tjenesteytere).*
- *Etablere en sterk styringsmodell som sikrer strategisk adferd og beslutninger i en riktig balanse mellom linjen og AIT / Hydrologi.*

6.1. IKT-løsningene er viktigere for NVE nå enn noen gang

Formålet med en IKT-strategi er å sikre at IKT-løsningene støtter og/eller er en integrert del av den totale strategien i en virksomhet. Den skal være toppledelsens fremste styringsdokument for IKT-området. En god IKT-strategi begrunner hvorfor og hvordan IKT skal tilføre mest mulig verdi på ulike nivåer og områder i virksomheten. Den skal også gi støtte til IKT-ledelsen i arbeidet med å lede og utvikle IKT-organisasjonen videre. Dokumentet skal være av strategisk / taktisk karakter, ikke et operativt arbeidsdokument. Det skal normalt oppdateres og videreutvikles i henhold til den løpende strategisyklusen i virksomheten.

En IKT-strategi skal besvare tre sentrale spørsmål:

- Hvordan kan IKT best mulig understøtte mål og strategisk fokus for virksomheten (BEHOV OG FØRINGER)?
- Hvordan skal man sikre strategisk adferd og beslutninger (STYRING)?
- Hvordan skal IKT møte behovet (LEVERANSER)?

I forordet til dokumentet «IKT-strategi for NVE 2012-2017» skriver Per Sanderud at en god og innovativ bruk av IKT er en nøkkelfaktor i arbeidet for å nå målene beskrevet i «Strategi for NVE». Han understreker også en

helhetlig tilnærming til IKT i organisasjonen for å oppnå best mulig effekt. Virksomheten står overfor en rekke utfordringer sett i lys av den teknologiske utvikling, forventninger og krav knyttet til nye tjenester, og begrensede ressursrammer. Dette stiller store krav til IKT-utvikling i organisasjonen.

NVE påpeker selv at hovedutfordringer i strategiperioden vil være:

- Effektivisering av virksomhetens arbeidsprosesser
- Følge opp interne og sentrale føringer
- Etablere et hensiktsmessig nivå for sikkerhet knyttet til IKT-systemer og forvaltningen av disse
- Legge til rette for deling og distribusjon av informasjon – internt og eksternt
- Forbedret samspill mellom systemer
- Tilstrekkelige ressurser for de økende forventninger og behov innen IKT

Evalueringen av hvorvidt NVE har hensiktsmessige IKT-løsninger tar utgangspunkt i disse utfordringene. Spesielt gjelder det om systemene bidrar til effektivisering av arbeidsprosessene, og i hvilken grad systemene spiller sammen og legger til rette for deling og distribusjon av informasjon.

Disse forholdene er kjernen i en vurdering av om IKT bidrar til forventet effektivitet: Har NVE riktige systemer, infrastruktur og ressurser for å støtte gjennomføringen av virksomhetens oppgaver og leveranse av tjenester på en effektiv måte?

6.1.1. Kort om IKT-organisering og sikkerhet

NVE har to IKT-miljøer (AIT og H) som dekker ulike IKT-fagområder, men hvor det også er en viss overlap. En intern arbeidsgruppe ble i 2015 nedsatt for å analysere situasjonen og gi en anbefaling om eventuelle organisatoriske endringer. Rapporten ble levert i desember 2015. I vår evaluering av NVE har vi ikke gått inn i denne problemstillingen.

Funn og vurderinger knyttet til IKT-sikkerheten er bare indirekte en del av denne undersøkelsen. IKT-sikkerhet er et stort og komplekst område som, dersom det utøves på en tilstrekkelig måte, i betydelig grad kan påvirke både effektivitet og måloppnåelse. NVE har iverksatt og planlegger en rekke tiltak for å ta tak i denne utfordring, primært knyttet til sårbarhet i forbindelse med kraftproduksjon og -distribusjon. Dette beskrives flere steder, bl.a. i årsrapporten for 2014: *NVEs tilsynsvirksomhet er avgjørende for å sikre en grunnleggende sikkerhet i kritiske IKT-systemer i kraftforsyningen. NVEs varsling av potensielle sikkerhetstruende hendelser er med på å sikre bevissthet og forebyggende sikkerhetstiltak, og reduserer risikoen for omfattende konsekvenser for samfunnet som følge av angrep mot kritiske IKT-systemer i kraftforsyningen. I 2014 fulgte NVE tett opp bransjen med hensyn til IKT-trusler og har utarbeidet en egen erfaringsrapport om dette.*

Evalueringen tyder på at NVE tar utfordringen om IKT-sikkerhet i kraftforsyningen på en seriøs måte. IKT-sikkerhet internt hos NVE er en forebyggende aktivitet som ivaretas av AIT. Det er ikke gjort observasjoner som indikerer at interne utfall av systemer pga. manglende sikkerhetsanordninger har påvirket virksomhetens effektivitet i særlig grad.

6.2. IKT-strategien støtter svakt opp under NVEs mål og strategi

6.2.1. Hvor sterk er koblingen mellom NVE sine målsettinger og bruk av IKT?

Den manglende aksept for IKT-satsingen fører til at NVE ikke gis mulighet for å investere så mye de mener er ønskelig i tidsriktige IKT-løsninger.

Realiseringen av NVE sine fem hovedmål, med tilhørende delmål, påvirkes i stor grad av om virksomheten i sine forretningsprosesser har god støtte gjennom hensiktsmessige IKT-løsninger. En kunnskapsbedrift som NVE er avhengig av IKT-løsninger innen alle områder, men understøttelsen vil være i ulik grad. En overordnet vurdering tilsier at noen av delmålene påvirkes betydelig mer enn andre. Dette er primært delmål 1.6 (bruk av hydrologisk informasjon og kunnskapsdatabase), del 2.3/2.4 (IKT-systemer som sikrer effektiv og faglig korrekt konsesjonsbehandling og tilsyn), delmål 4.1 (IKT-systemer for tilsynsvirksomhet og ved planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser), samt delmål 5.1/ 5.2 (kartlegging, overvåking og varsling av flom og skred).

Den klare koblingen mellom målsettinger og bruk av IKT viser viktigheten av at NVE følger den teknologiske utviklingen og løpende investerer i tidsriktige IKT-løsninger, innen de områdene som gir størst effekt på måloppnåelse. At det er en «logisk» kobling medfører imidlertid ikke at IKT-løsningene er av en slik karakter og omfang at de gir en ønsket effekt.

En indikasjon på hvilke områder NVE-ledelsen ønsker å prioritere gjenspeiles i NVEs satsingsforslag i forbindelse med statsbudsjettet. I forslaget for 2014 og 2015 lanserte NVE satsingsområdet «NVE digitalt», som ble avslått av OED. Videre gjentas også satsingsområdene flom og skredforebyggende tiltak med utbygging av det hydrologiske stasjonsnettet flere år på rad. Alle disse områdene støtter i utgangspunktet på en god måte opp under NVEs målsettinger.

Det at NVE fremmer forslagene indikerer i seg selv at det er et forbedringspotensial som ikke er tatt ut. Denne observasjon støttes av funn fra den interne spørreundersøkelsen som viser at det er stor enighet (85 prosent er helt eller delvis enige) om at det er et stort uforløst potensiale knyttet til å gjøre den informasjon NVE besitter mer tilgjengelig.

6.2.2. Har NVE en IKT-strategi med klare mål og prioriteringer?

Det er en svak kobling, både i teori og i praksis, mellom iverksatte tiltak/prosjekter, IKT-strategien og NVE sine målsettinger.

NVE kan argumentere for at deres forslag til IKT-satsing stanses av OED, og at de kunne ha oppnådd mer hvis de hadde fått tilstrekkelige investeringsmidler. I motsetning til dette står våre observasjoner knyttet til Direktørmøtet (DM) sin lite strategiske tilnærming til IKT-området. IKT er et svært sjeldent tema på disse møtene. Det gjenspeiles i kvaliteten på IKT-strategien, måten denne operasjonaliseres på, og ledelsens overordnede styring av IKT-bruken i hele NVE.

NVE har en IKT-strategi som er utarbeidet av AIT, HI og HG i fellesskap. Våre vurderinger av IKT-strategien er primært basert på en gjennomgang av dette dokumentet. Innholdet i kapittel 3 (Overordnet mål bilde) og kapittel 5 (Konkretisering av overordnede mål i IKT-strategien), sannsynliggjør ikke en sterk, tydelig og konsekvent kobling mellom disse målene og NVE sine fem hovedmål, tilhørende delmål og fokusområder.

Riktignok fremheves prinsippet om digitalt førstevalg, innsyn og tilgjengelighet på data, samt effektivisering av arbeidsprosesser. Dette er positive og generelle ønsker om en retning, uten at det foreligger noen form for prioritert satsing. Strategien viser et ønsket målbilde, men sier lite om veien dit. Resultatet av en slik ikke-prioritert opplisting, er at begrensede ressurser kan ende opp med å spres ut over mange områder. Det gir mindre effekt enn målrettede satsinger.

IKT-strategien har nokså konkrete teknisk orienterte mål, men sier veldig lite om hvor, hvordan og når virksomheten skal oppnå de ønskede effektene. De viktige satsingsområdene (f.eks. «NVE digitalt»), gjenspeiles delvis i IKT-strategien, mens satsingen på utbygging av det hydrologiske stasjonsnettet (som bl.a. omfatter innsamling av grunnlagsdata, bygging av en robust IKT-infrastruktur og formidling av data til interessenter) fremstår som en del av IKT-strategien for Hydrologi, ikke NVE. IKT-strategien er derfor mangelfull og uklar med flere forbedringsbehov. En god IKT-strategi i NVE bør dekke problemstillinger som:

- Hvordan IKT-mål og satsingsområder knyttes til virksomhetens mål
- Klart skille mellom teknologiske og ikke-teknologiske mål
- Klart skille mellom mål, policy og strategi
- Beskrivelse av satsingsområder for strategiperioden, inkludert investeringsbehov
- Tydelig skille mellom satsing på felles interne løsninger, fagsystemer og eksterne systemer
- Hvordan IKT-satsinger skal styres (governance) i NVE (på overordnet nivå)
- Hvordan IKT skal skaffe og utvikle kompetanse og kapasitet, hhv internt og eksternt (dekker sourcingstrategi, styring av leverandører, intern organisering).

En god praksis er å skille IKT-strategien fra den konkrete handlingsplanen. NVE har gjort dette ved å styre etter den såkalte «Behovslisten» (tidligere kalt bruttolista) som inneholder en oversikt over alle utviklingsbehov fra avdelingene. Denne ordningen er relativt ny, og det kommer ikke klart frem hvordan de ulike avdelingenes behov veies mot hverandre for å sikre en best mulig helhetlig ressursbruk og prioritering for NVE. Det er heller ingen synliggjort kobling mellom de innmeldte behovene og måloppnåelse. Hvert behov skal begrunnes, men dette blir ikke kvantifisert, kun begrunnet med generelle utsagn som «effektivitet, mindre manuelt arbeid, bedre datakvalitet etc.».

IKT-strategien inneholder en detaljert oversikt over kompetanseområder knyttet til utvikling og drift. Det fremkommer imidlertid ikke hvilken kompetanse NVE ser på som kritisk å beholde internt og hvor man bør kjøpe eksterne tjenester. Det gjøres heller ingen vurdering av hvilken kompetanseutvikling som er nødvendig for å realisere IKT-strategien.

IKT-strategien oppdateres når NVEs strategi endres, noe som skjer hvert fjerde år. Dette er ikke i tråd med beste praksis. En IKT-strategi bør oppdateres hyppig (minimum årlig) for å følge virksomhetens og teknologiens utvikling på en god måte. Det årlige strategiseminalet som DM gjennomfører legger også føringer for IKT-området. Dette er trolig noe av grunnen til at det er en såpass stor avstand mellom innholdet i IKT-strategien og behovslisten (som er en lang liste på et forholdsvis detaljert nivå).

6.2.3. Styres IKT på en helhetlig måte?

IKT-området fremstår som mer kortsiktig administrert enn langsiktig styrt.

NVE har over tid latt avdelingene anskaffe og innføre nye IKT-systemer uten en helhetlig plan. Grep er tatt for å styrke IKT-styringen, men fortsatt fremstår behandlingen og prioriteringen av nye initiativer som noe umoden.

IKT-området har i stor grad vært preget av avdelingenes behov for fagsystemer. At løsningene også skal tilfredsstille behovet til flere avdelinger samtidig har blitt tonet ned eller ikke hensyntatt. De avdelinger med ledere som har forstått behovet og jobbet aktivt for å få investeringsmidler, har fått systemer på plass for å støtte opp under deres arbeidsoppgaver. Løsningene har ofte hatt utgangspunkt innenfor ett fagområde, noe som har ført til at enkelte system har lite fokus på deling og gjenbruk av data, mens andre system er utviklet med tanke på utstrakt datadeling med veldefinerte åpne tjenester og automatisert dataflyt mellom systemer og databaser.

Over tid har det vokst frem et systemlandskap som henger dårlig sammen. Først i ettertid har det blitt utarbeidet grensesnitt og integrasjoner mellom enkeltsystemer. Dette gir tekniske begrensninger og sub-optimale løsninger. Dette skyldes fravær av en helhetlig, overordnet arkitektur. Konsekvensen er at NVE sine tjenester leveres med lavere effektivitet og kvalitet. IKT-strategien legger opp til å etablere en arkitektur for deling av data på tvers, men til tross for noen eksempler på tjenester for god deling av data, hadde det vært ønskelig at man hadde kommet lenger på dette feltet.

NVE har i 2015 innført en ny styringsmodell for IKT. Det innebærer at alle avdelingene nå spiller inn sine samlede behov for systemutvikling til AIT. Videre at behovene diskuteres i den revitaliserte «Fastgruppe IKT» som har deltakere fra avdelingene og ledes av AIT. Gruppen skal prioritere behov basert på noen definerte kriterier og innstille overfor DM. Denne innstillingen gir grunnlag for en drøfting og prioritering i DM to ganger årlig. Styringsmodellen ble innført i 2015 og skal etter planen utvikles videre. Denne ordningen er såpass ny at vi ikke kan si om den fungerer etter intensjonen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid tydelig at flertallet mener det tar alt for lang tid å få på plass nye løsninger, og at nye løsninger ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til behov utenfor den avdelingen som anskaffer løsningen. Dette indikerer svakheter ved styringsmodellen de siste årene.

AIT har plassert seg mer i førersetet enn tidligere for å sikre en større grad av helhetlig styring. Det gjelder både i forbindelse med anskaffelse av utstyr, konsulenttjenester og nye systemer. Det er positivt, men utøvelsen preges av at NVE ennå er umodne i å ta i bruk en slik styringsmodell. Det fremstår som uklart hvordan prioriteringer skjer i praksis, og hvordan man sikrer at det er de rette initiativene som får høyest prioritet. Flere hevder at det er den sterkes rett som preger beslutningsprosessen, fremfor bruk av objektive kriterier med NVE i et helhetlig fokus.

Det er usikkert om AIT har en posisjon som gir tilstrekkelig tyngde og kraft bak ønsket om å styre helhetlig. I disponeringsskrivet fra 2015 står det for eksempel at den enkelte avdeling selv kan finansiere IT-konsulenter, og begrenser kravet om samarbeid med AIT til å gjelde ikke-funksjonelle krav. Setningen «AIT må involveres i utvikling av all programvare hvis AIT skal kunne ta ansvaret for videre drift og forvaltning» innebærer (pga. ordet «hvis») etter vårt syn ikke en tilstrekkelig sterk føring. IKT-strategien gir også svake føringer gjennom bruk av «bør» istedenfor «skal» en rekke steder. Her kunne det vært lagt opp til en adskillig sterkere målrettet styring.

Det er ikke dokumentert at IKT-strategien følges opp regelmessig. Det fremkommer ikke noe sted hvem som er ansvarlig for de enkelte elementene i IKT-strategien, bortsett fra der det er åpenbart at AIT er ansvarlig. Det kan ikke dokumenteres hvor langt NVE har kommet i å realisere IKT-strategien.

6.3. IKT-løsningene både støtter og hemmer en effektiv oppgaveløsning

6.3.1. Det går fremover, men går det raskt nok?

NVE beveger seg på enkelte områder i riktig retning, men den svake helhetlige styringen skaper en betydelig risiko for at NVE ikke får mest mulig ut av ressursene som benyttes på IKT.

NVE har i flere dokumenter rapportert om forbedrende tiltak og prosjekter innenfor IKT-området de siste årene. Eksempler på dette er:

- Innført elektroniske reiseregninger og fakturabehandling, innført ny helhetlig dokument- og informasjonssystem for effektivt arbeid på tvers av enheter og fagområder, streaming av interne møter/presentasjoner. (Årsmelding 2014)
- Vann-Nett er blitt et stadig bedre forvaltningsverktøy for vannforvaltningen. (Årsmelding 2014)
- Hydrologiske målinger gjøres tilgjengelig for alle gjennom web, inkludert en mobiltilpasset portal. (Årsmelding 2014)
- IKT-systemene for innhenting og lagring av hydrologiske data har høy oppetid, og er godt overvåket av både automatiske og manuelle rutiner. (Årsmelding 2014)
- Nytt system for innrapportering av økonomiske og tekniske data fra omsetningskonsesjonærer ble satt i drift og har ført til bedre kontroll med innlevering og endringer i selskapenes data. (Årsmelding 2014)

Utover dette er det gjennom funn fra intervjuer og arbeidsmøter fremhevet områder hvor det har blitt utført forbedringer i løpet av de seneste årene. Noen eksempler er:

- «Vi har sterke hydrologiske løsninger som håndterer store datamengder og forsyner andre med viktig informasjon, bl.a. observasjon, varsling og geodata.»
- «Vi jobber med en vesentlig omlegging av nettsidene, med tilhørende linker til alle kartvisningsverktøy, f.eks. NVE Atlas.»
- «Har utviklet en rekke verktøy for analyse av hydrologiske data og har gode løsninger for observasjon, varsling og formidling.»
- «P360 sikrer at konsesjonssaker følges opp på høring automatisk slik at de ikke blir glemt. Det gjør at saker tar kortere tid, samt gir et tettere og bedre samarbeid med de som søker om konsesjon.»
- «Det har i løpet av de seneste årene blitt bedre stabilitet på IKT-drift.»
- «SIV (sikkerhet i vassdrag) gir god tilgang til informasjon, inkludert kartinfo. Henter data fra NVE Atlas, konsesjonsdatabasen, kraftdatabasen etc.»
- «GIS er kraftig analyseverktøy, noe analysen av potensiale for småkraftverk viste. Vi bruker verktøyet avansert og mye i Energi.»

Totalt sett viser dette at utviklingen går i riktig retning og at flere positive forbedringer er identifisert. Imidlertid gir den manglende styringen av IKT-satsingene ingen trygghet for at de rette investeringene gjøres, og at NVE på den måten får mest mulig ut av de ressursene som brukes på IKT-prosjekter.

Fra den interne spørreundersøkelsen er det en klar tilbakemelding at det tar for lang tid fra et behov identifiseres til en løsning er på plass. Kombinasjonen av svak styring og beslutningsprosesser som tar lang tid er uheldig. Det kan føre til sub-optimale beslutninger på siden av de offisielle styringslinjene i en organisasjon med mange sterke fagmiljøer.

6.3.2. Leverer AIT robuste nok IKT-infrastrukturtenester?

IKT-infrastruktur vil på sikt ikke kunne levere tilstrekkelig robuste tenester til et NVE i bevegelse.

NVE er avhengig av en robust IKT-infrastruktur for å kunne levere profesjonelle tenester, som støtter opp under virksomhetens målsettinger. Det er et stort løft å gå fra å være en intern leverandør av interne tenester innenfor normal arbeidstid, til å levere eksterne tenester til interessenter som forventer tilnærmet 24/7 tenester med høy tilgjengelighet og rask responstid. Dette fremheves også i IKT-strategien og i forbindelse med «NVE digitalt».

NVE har selv identifisert behovet for å styrke området. I løpet av de siste årene har det blitt iverksatt en rekke tiltak for å modernisere og harmonisere både IKT-infrastruktur (maskin- og programvare) og driften av denne. For å få gjennomgående og varige forbedringer er det nødvendig med profesjonell planlegging og målrettede investeringer over tid, både i utstyr og mennesker.

IKT-plattformen er fortsatt preget av at det er to ulike IKT-miljøer (Hydrologi og AIT), som over tid har bygget og utviklet forskjellige infrastrukturer. Det er nå enighet om at all IKT-drift skal samles hos AIT. NVE har to datahaller, på hovedkontoret (M29) og på Økern. Det er per 2015 ikke en fullverdig og testet løsning på plass, som sikrer dubler lagring og failover mellom de to datasentrene. Det betyr at det ikke er verifisert at det ene datasenteret kan ta over for det andre ved utfall på en sømløs måte. Dette skal utbedres i hht. IKT-strategien og konkrete planer. Inntil en løsning er på plass risikerer f.eks. Hydrologi å miste store verdier, dersom kritiske servere blir ødelagt eller satt ut av drift. Dette er virksomhetskritisk for NVE, da Hydrologi sine systemer og tenester (f.eks. kartdata) ligger som en sentral del av en rekke av NVEs tenester. Manglene på IKT-plattformen påvirker i begrenset grad effektiviteten til NVE så lenge systemene er oppe og AIT/H kan levere stabile tenester. Utfordringen er den risiko NVE lever med på dette området. Vi vurderer denne risiko til å være noe høyere enn AIT selv gir uttrykk for.

NVE håndterer store datamengder som til dels er av stor nasjonal betydning. Få tilsvarende virksomheter velger å selv bygge opp og drifte en IKT-infrastruktur, for å møte tilsvarende krav som NVE. Mye tyder på at NVE vil være tjent med å sette IKT-drift ut til en ekstern tjenesteleverandør med en ferdig bygget infrastruktur og veldefinerte tjenestenivåer, som er i tråd med kravene til NVE.

Sentralisert innkjøp av brukerstyr er en konsekvens av IKT-strategien. Dette har ført til en mer styrt og effektiv prosess knyttet til anskaffelse, utrulling og drift av PCer og annet brukerstyr. Samtidig kan dette oppleves som hemmende for de som trenger tidsriktig utstyr, f.eks. i forbindelse med beredskapsøvelser, selv om disponeringsskrivet åpner for at avdelingene selv kan kjøpe inn på eget budsjett.

6.3.3. Flyter informasjon hensiktsmessig mellom systemene?

NVE hemmes av IKT-systemer som henger dårlig sammen.

NVE har en stor utfordring knyttet til sin systemportefølje. Den består av en rekke systemer laget på svært ulike teknologier som er tatt i bruk over et meget langt tidsspenn. Situasjonen er ikke unik for NVE. En rekke virksomheter utfordres av sin teknologiske arv. Men NVE utpreger seg ved å ha anskaffet og utviklet systemer med for liten fokus på bredere brukergrupper og dynamisk dataflyt mellom de ulike systemene. Slike situasjoner kan også oppstå gjennom omorganiseringer, hvor nye enheter både må ha nye løsninger og samtidig er avhengig av å benytte deler av systemer fra tidligere.

Situasjonen har kommet som en konsekvens av en langvarig utvikling med en styringsmodell og kultur hvor avdelingene har fått lov til å styre sine anskaffelser selv med minimal innblanding fra andre. Når fagsystemer har mye lenger levetid enn man gjerne i utgangspunktet tror, viser det både hvor krevende det er å komme ut av en slik situasjon og hvor viktig det er å gjennomføre anskaffelser innenfor et regime hvor man kombinerer avdelingens/seksjonens krav og felles behov i en kost/nytte-vurdering.

Det er en unison tilbakemelding fra intervjuer, arbeidsmøter og den interne spørreundersøkelsen at IKT-systemene henger for dårlig sammen. Det har det blitt etablert mange grensesnitt og dataoverføringer mellom fagsystemene og til eksterne samarbeidspartnere (f.eks. Meteorologisk Institutt), men det forandrer ikke på det helhetlige inntrykket. Denne svakheten er direkte til hinder for effektivitet og påvirker også kvaliteten på NVE sin tjenesteutøvelse.

Et utsagn som har festet seg er: «Utad fremstår NVE som en tåkeheim hvor den ene handa ikke vet hva den andre gjør». Underforstått: Vi opptrer verken koordinert eller informert. Godt integrerte systemer vil kunne fjerne en viktig barriere i forhold til dette.

Noen eksempler på observasjoner av felt med manglende integrasjon er:

- Leveransene på tilsyn kan bli mer effektive med bedre dataverktøy. Dette gjelder spesielt oversikt over klassifiserte anlegg i Netbas og Excel, samt oversikt over oppfølging av vedtak i databaseløsningen (prototype). Dette medfører merarbeid for tilsynsteamet. (Ressursgjennomgang i NVE, delprosjekt 2)
- Trenger at kvaliteten på tilsynsdata løftes. Har mange databaser, men det er uklart hvordan disse skal spille sammen.
- Dårlig tilgang på relevant fag- og styringsinformasjon. Det mangler sentrale IKT-databaser med samlet, oppdatert og korrekt info om alle konsesjoner.
- Trenger bedre tilgang på riktige data i beredskap (damsikkerhet). Det er behov for samspill med andre databaser.
- Savner automatisk kobling mellom kraftlinjedatabasen og Statnetts database over sentral- og regional-nett.

Det vil ta lang tid for NVE å bevege seg ut av denne situasjonen. En viktig forutsetning er at det etableres et omforent målbilde, som viser på en meningsfull (for IKT kyndige) og forståelig (for ikke-IKT kyndige) måte hvor man ønsker å bevege seg innenfor et gitt tidsrom (f.eks. 5 år). Deretter kan man gradvis bygge om, skifte ut og bevege seg i retning av målbildet i tråd med en helhetlig arkitektur.

6.4. NVE har et stort uutnyttet potensiale for mer effektiv bruk av IKT

NVE disponerer store mengder data. Det spørsmålet som fikk høyest score i spørreundersøkelsen er om det er et potensiale for å bruke den informasjon NVE besitter på en bedre måte. Det er forskjeller mellom avdelinger og regioner når det gjelder syn på dette, men flertallet mener dette er et klart forbedringsområde.

6.4.1. Hvor mangler NVE løsninger?

NVE har både et behov for forbedring av eksisterende systemer og for anskaffelse av nye.

NVE har flere fagsystemer som de selv ser et klart behov for å videreutvikle og forbedre. Disse manglene, sammen med behov for helt nye løsninger, gjør at det er et stort gap mellom en ønsket situasjon og dagens status.

Noen viktige forbedringsområder er:

- Utføre kontinuerlig overvåking og analyser knyttet til vannressursene i Norge (Tildelingsbrev 2015). Dette utføres ifølge NVE fullt ut tilfredsstillende i dag.
- Gjøre hydrologiske data og analyseresultater lett tilgjengelig. (Tildelingsbrev 2015). Dette utføres ifølge NVE fullt ut tilfredsstillende i dag.
- Utfordringene fremover er den økende mengden sanntidsdata som vil medføre et behov for videreutvikling av IKT-systemene. (Årsmelding 2014)
- Økende forventning i samfunnet om tilgang til flere datasett, og data med kortere forsinkelse fra observasjon til publisering. For å imøtekomme disse forventningene er det behov for fornyelser i IKT-systemene fremover. (Årsmelding 2014)
- NVE vil i 2015 arbeide videre med å utvikle datasettene og metodene som ligger bak beregningene av kraft- og energipotensialet. (Årsmelding 2014)
- NVE vurderer å utvide snøskredvarslingen og øke kvaliteten på varslingene frem til 2017. Det er et spesielt behov for å videreutvikle IKT-infrastrukturen og -systemene for å gjennomføre løpende effektiv varsling og sikre at IKT-systemene har høy oppetid. (Årsmelding 2014)
- Ressursplanlegging ved katastrofer (flom, skred etc.) støttes ikke av gode verktøy.
- Det er ikke en god database eller oversikt over gamle og eksterne sikringstiltak og typer.
- Behov for å stille sammen store datamengder med værddata, med fin granulering. Har ikke løsning for dette, men en prosess er så vidt i gang.
- Et informasjonsforvaltningsprosjekt har startet, som skal gjøre det lettere å finne og dele generell info.
- Datagrunnlaget for f.eks. kraftnettet (NetBas) er svært mangelfullt.

Evalueringen har innenfor rammene av mandatet ikke gjennomført en målrettet kartlegging og analyse av gapet mellom nåsituasjonen og et målbilde i tråd med NVEs strategi. Punktetene over har kommet som en del av den øvrige gjennomgang av virksomhetens effektivitet i arbeidsprosessene. Det vil være naturlig for NVE å gå nærmere inn på dette området i forbindelse med videreutvikling av IKT-strategien.

6.4.2. Imøtekommer NVE forventningene til eksterne interessenter?

Grunnleggende svakheter bør rettes opp før en ambisiøs satsing på eksterne tjenester settes i gang.

NVE begrunner selv ønsket om å satse på «NVE digitalt» (Store satsinger 2015-2018) med at forslaget skal «muliggjøre utvikling av nye og effektive elektroniske brukertjenester som skal legge til rette for høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping, bedre informasjon og bedre beslutninger for kraftsektoren, kraftforbrukerne og allmennheten». Videre skriver de at «Utvikling av NVEs IKT-løsninger kan bidra til forenklede arbeidsprosesser og mer automatisering av tjenestene rettet mot ulike brukergrupper og NVE vil kunne tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester».

NVE lister opp en rekke områder hvor det ligger store muligheter. Satsingen fremstår som ambisiøs og NVE har estimert kostnadene til å være 20 millioner kroner per år i fire år.

Selv om NVE har åpen datapolicy, mangler de løsninger for å gjøre data tilgjengelig for eksterne brukere på en tilstrekkelig god måte. De har gjort en del (f.eks. www.varsom.no), men det er åpenbart store muligheter for forbedringer. Brukerne av tjenester har krav på tilgang til åpne data, noe man i andre sammenhenger (f.eks. innen helseområdet) har sett kan bidra til å øke datakvaliteten. Dette betinger også en holdning i NVE om at

deling (og dermed slippe noe opp på kontrollen), er i orden. Ønske om kontroll kan være årsaken til at holdningen til å gjøre data tilgjengelig er mindre positiv i Konsesjon enn f.eks. hos Hydrologi (ref. spørreundersøkelsen).

NVE hevder at det er et viktig skille mellom data som kan gjøres tilgjengelig eksternt og det som bare er for bruk internt. De viser også til lovreguleringer som styrer hva som kan legges ut av åpne data (teknisk og detaljer), og at det er noe uklarhet knyttet til hvordan dette skal tolkes og praktiseres. Det er viktig at slike forhold blir avklart om man skal få gjort data tilgjengelig for eksterne brukere.

Vi støtter NVE sin vurdering av at det er et stort potensiale for effektivisering av arbeidsprosesser og heving av datakvalitet ved å gjennomføre en satsing på «NVE digitalt». Videre forventer eksterne interessenter en stadig økende tilgang til den type informasjon som NVE disponerer. Utviklingen går i retning av åpenhet og NVE har fortsatt stort potensial for å øke tilbudet til samfunnet.

Mye tyder på at satsingen ikke vil la seg gjennomføre innenfor de økonomiske rammene som NVE selv har presentert. Vi begrunner den påstanden med det svake helhetsinntrykket som IKT-området gir, med manglende strategisk retning, fraværende helhetstenkning, en sårbar infrastruktur, svake koblinger mellom systemer, delvis dårlig datakvalitet i grunnsystemene og en umodenhet knyttet til IKT-styringsmodellen. I sum bør NVE rette opp grunnleggende svakheter. Man bør begrense satsingen på eksterne tjenester til områder som fungerer bra, og der de har meget god kontroll på grunnlagsdataene.

6.5. Resultater fra den interne spørreundersøkelsen

6.5.1. Spørsmål og score

Basert på den innledende observasjonen i NVE, en generell kunnskap om IKT-situasjonen i offentlig sektor og utbredte utfordringer som mange virksomheter opplever, ble det utarbeidet noen hypoteser om hva som kjennetegner situasjonen i NVE. Disse hypotesene ønsket vi å teste i forbindelse med den interne spørreundersøkelsen.

Svarene fra spørreundersøkelsen bidro på en god måte til datagrunnlaget som evalueringen bygger på innen IKT-området.

I tillegg til resultatene som presenteres og drøftes i dette kapittelet, ble det også lagt inn en rekke kommentarer fra enkeltpersoner om hvordan de opplever at IKT blir ledet, styrt, innført og benyttet. Disse kommentarene er inkludert i databasen over alle registrerte observasjoner i forbindelse med evalueringen.

Tabellen under viser hvilke spørsmål som ble stilt og hvilke gjennomsnittlige scorere som ble gitt.



6.5.2. Innføring: Det er bedre nå enn før, men det tar for lang tid å anskaffe nye løsninger og helhetstanken mangler

Flertallet (71 prosent) er helt eller delvis enige i at det generelt tar for lang tid fra behov meldes til man får på plass nye IKT-løsninger i NVE. Det er flere som mener at det tar for lang tid i egen avdeling enn de mener NVE generelt er for trege til å ta i bruk nye løsninger. Samtidig mener de fleste at ledelsen i tilstrekkelig grad forstår det reelle behovet for IKT-tjenester i avdelingen sin (63 prosent er helt eller delvis enige). Det indikerer at det er rammebetingelsene som er det reelle hinderet, ikke ledelsen.

En tydelig indikator på silotenking og manglende helhetlig vurdering er påstanden om at man ved valg av IKT-løsninger i andre avdelinger ikke tar hensyn til hvilke behov de har i sin avdeling. Hele 73 prosent er helt eller delvis enige i dette, mens nesten ingen er uenige (12 prosent scorer 1 og 2).

Majoriteten mener også at utviklingen går i riktig retning. 64 prosent er helt eller delvis enige, kun 17 prosent er uenige eller helt uenige (score 1 og 2). Elmarkedstilsynet scorer her lavest, mens Konesjon er mest enige.

6.5.3. Effektivitet: Vi sliter med å sammenstille data fra ulike systemer, men løser oppgaven med bra kvalitet til slutt

Mange mener at tjenesteproduksjonen i egen seksjon forsinkes av at IKT-systemene ikke henger godt nok sammen, men klart færre enn de som mener at systemer bør integreres bedre. Når 57 prosent er helt eller delvis enige i dette, indikerer det klart at effektiviteten hemmes av IKT-løsningene.

Lite brukervennlige IKT-systemer hemmer ikke folk i den daglige jobben i alvorlig grad. Med mange gamle løsninger var det å forvente en ganske høy score, men det viser seg at respondentene er delt ganske nøyaktig i to leire med stor spredning.

Hele 78 prosent er ikke eller delvis enige (score 1-3) i påstanden om at de ofte er usikre på om de benytter korrekte data når de utfører sine oppgaver. Det indikerer at man finner frem til riktige data, selv om det ofte tar for lang tid og gjøres på en tungvint måte.

Tilsvarende er de fleste rimelig godt fornøyd (53 prosent scorer 4-6) med løsninger for mobil bruk. Det er akseptabelt, men viser at nåværende løsning oppleves som hemmende for effektiviteten av mange.

6.5.4. Uforløst potensiale: Det er store muligheter for effektivisering ved å ta i bruk løsninger som henter informasjon fra flere kilder

Det er et stort uforløst potensiale knyttet til å gjøre den informasjon NVE besitter mye mer tilgjengelig. Et betydelig flertall (85 prosent) er delvis eller helt enige i dette (score 4-6), svært få (7 prosent) er uenige (score 1 og 2).

Det er også et stort uforløst potensiale knyttet til bedre samarbeid mellom avdelingene ved å integrere systemer bedre. Dette henger delvis sammen med tilgjengeliggjøring av informasjon internt. Et betydelig flertall (83 prosent) er delvis eller helt enige i dette (score 4-6), svært få (7 prosent) er uenige eller helt uenige (score 1 og 2).

Et forhold som henger sammen med å gjøre informasjon tilgjengelig, er å tilby flere IKT-tjenester til eksterne brukere. 61 prosent er helt eller delvis enige i dette, noe som er klart lavere enn de 85 prosent som mener at informasjon generelt kan gjøres mye mer tilgjengelig. Det forteller oss at det interne behovet er størst, men at det fortsatt er et stort potensiale eksternt - spesielt H og E mener dette, mens K er mer reserverte (trolig knyttet til skepsis til løpende innsyn i konsesjonsbehandling).

6.5.5. Interne forskjeller

Små forskjeller mellom leder og ansatt

Totalt sett har vurderingene fra ledelsen og ansatte identisk score, men det er noen avvik og nyanser som er av interesse. Medarbeiderne synes at NVE er tregere til å ta i bruk moderne løsninger og at utviklingen de siste tre årene ikke er så bra som ledelsen synes. Ledelsen synes det tar enda mer tid å få på plass nye løsninger enn de ansatte, fra behovet meldes til beslutningen er fattet. Det henger trolig sammen med at de må fronte saken mot toppledelsen over tid. Medarbeiderne synes også i større grad enn ledelsen at det tas for lite hensyn til egen seksjonens behov når andre seksjoner / avdelinger velger ny løsning.

Små forskjeller mellom hovedkontor og region

Totalt sett har vurderingen fra ansatte ved hovedkontoret og regionene nesten identisk score. Imidlertid er regionene jevnt over noe mer positive, bortsett fra det opplevde effektivitetstapet fordi systemer ikke henger godt sammen. Regionene synes også at potensialet for å utnytte informasjon er noe mindre enn ved hovedkontoret. Det kan indikere at man har ulike perspektiver på behovet hos ulike brukergrupper.

De med 4-7 års ansiennitet er minst fornøyd

De med lav ansiennitet er generelt mindre fornøyd enn de med mer enn 7 års ansiennitet. De med 4-7 år er mer kritiske enn de med 1-3 år. De er trolig fordi de er mer erfarne og ser tydeligere behovet for verktøy og samspill mellom avdelingene.

Store forskjeller mellom avdelingene

H er generelt mer fornøyd og ser færre utfordringer enn de andre avdelingene. TB er på andre enden av skalaen og scorer høyt på negative utsagn. E markerer seg med høyest score på at det tar for lang tid i NVE å ta i bruk nye løsninger, og at potensialet for bedre utnyttelse av informasjon er meget høyt (5,23). De scorer også høyt for at det er arbeidskrevende å finne informasjon, og at bedre integrerte systemer vil fremme samarbeid mellom avdelingene. Resten av avdelingene sprer seg ganske jevnt utover uten å utprege seg særskilt. K er mest enig av alle i at IKT benyttes bedre nå enn for tre år siden, men markerer samtidig nest høyest score på lav brukervennlighet. Det harmonerer godt med observasjoner om det nye saksbehandlingssystemet P360.

6.6. Vår vurdering: IKT-løsningene fungerer, men det er behov for et betydelig løft for å møte fremtidige utfordringer

Kombinasjonen av at NVE ikke er gitt mulighet for å investere så mye de mener er ønskelig i tidsriktige IKT-løsninger, og den svake koblingen mellom iverksatte tiltak/prosjekter, IKT-strategi og NVE sine målsettinger, gjør at NVE ikke utnytter IKT på en slik måte at det bidrar til NVEs måloppnåelse i den grad man kunne forvente. Den svake helhetlige styringen skaper en betydelig risiko for at ressursene ikke brukes optimalt. NVE har over tid latt avdelingene anskaffe og innføre nye IKT-systemer uten en helhetlig plan. Grep er tatt for å styrke IKT-styringen, men fortsatt fremstår behandling og prioritering av nye initiativer som noe umodent.

Oppgaveutførelsen i NVE hemmes av IKT-systemer som henger dårlig sammen. Mye bra er gjort, men mange spredte og uavhengige systemer og databaser, og for stor grad av gamle systemer og utdatert teknologi, hemmer effektivitet i hverdagen og den videre utvikling. Det er identifisert behov for forbedring av eksisterende systemer, og for anskaffelse av nye. IKT-infrastrukturen er ikke i posisjon til å på sikt å kunne levere robuste tjenester til et NVE i bevegelse. Dette gjelder spesielt etablering av eksterne tjenester.

Vi ser behovet for at NVE setter i gang et **IKT-strategiprojekt** for å bestemme hvordan de kan styrke bruken av IKT i virksomheten og gi svar på retning og viktige prioriteringer. Dette kan omfatte:

- Identifisere behov (avdelingene, felles og hos interessenter) som understøtter mål og strategier.
- Bestemme hvordan leveransemodellen skal settes opp (med bruk av interne og eksterne tjenesteytere).
- Etablere en sterk styringsmodell, som sikrer strategisk adferd og beslutninger i en riktig balanse mellom linjen og AIT / Hydrologi.

7. Har NVE tilstrekkelig kompetanse?

NVE har høy kompetanse, lite sykefravær og en stadig mer balansert sammensetning med hensyn til kjønn. Gjennomgående er både ansatte og interessenter fornøyd med kompetansenivået. Selv om NVE i all hovedsak evner å rekruttere og beholde viktig kompetanse med de mulige svakhetene som er nevnt over, så er vår vurdering at NVE har et klart potensial for å arbeide mer systematisk med strategisk kompetanseutvikling knyttet opp mot mål, strategier og utfordringer, ikke minst for å kunne beholde kompetanse på områder der NVE har en uønsket turnover. NVEs policy er at den viktigste kompetanseutviklingen skjer gjennom det daglige arbeidet, tildeling av nye oppgaver og i samarbeidet med andre. Dette er en hovedtilnærming vi deler. Vår vurdering er imidlertid at systemet er for individualisert og desentralisert. Det vil si at det er for mye opp til den enkelte selv, og til den enkelte leder, hvor bevisst han/hun er når det gjelder fokus på kompetanseutvikling i sin avdeling/seksjon. I en kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon som NVE må det forventes at medarbeiderne tar initiativ til egen kompetanseutvikling, men dette bør skje innenfor rammen av en tydelig overordnet kompetansestrategi.

7.1. Kort om kompetanse som strategisk virkemiddel

I dette kapitlet vurderer vi to spørsmål:

- I hvilken grad NVE synes å ha den nødvendige kompetansen for å nå sine mål på en effektiv måte
- I hvilken grad NVE synes å bruke kompetanseutvikling som et strategisk virkemiddel i styringen av organisasjonen

At en virksomhet evner å rekruttere, beholde, utvikle og avvikle kompetanse er helt kritisk for at virksomheten skal kunne nå sine mål på en effektiv måte. Strategisk kompetanseutvikling innebærer å rekruttere og utvikle de menneskelige ressursene med utgangspunkt i organisasjonens oppgaver, mål og strategier. Premissene for hvilken kompetanse NVE har behov for ligger i ansvarsområder og oppgaver NVE er pålagt fra OED gjennom tildelingsbrev, budsjetter og styringsdialog.

Kompetanse defineres som en persons kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger og er en dynamisk ressurs som det er svært vanskelig å danne seg et fullstendig bilde av. Mange organisasjoner investerer store ressurser i kompetanse, men for at disse investeringene skal bidra til verdiskapning, må kompetansen bli brukt og komme til nytte. Ny forskning fra Norge viser også at medarbeidernes oppfatning av mulighetene til å bruke egen kompetanse har stor betydning¹⁶. Medarbeidere som i høy grad opplever å få brukt kompetansen sin, er mer indre motiverte, mer lojale til organisasjonen og har i mindre grad planer om å slutte, enn der kompetansemobiliseringen er lav. Høy kompetansemobilisering er knyttet til høyere mestringstro, større trivsel på jobb og sterkere følelse av å ha verdi på jobb.

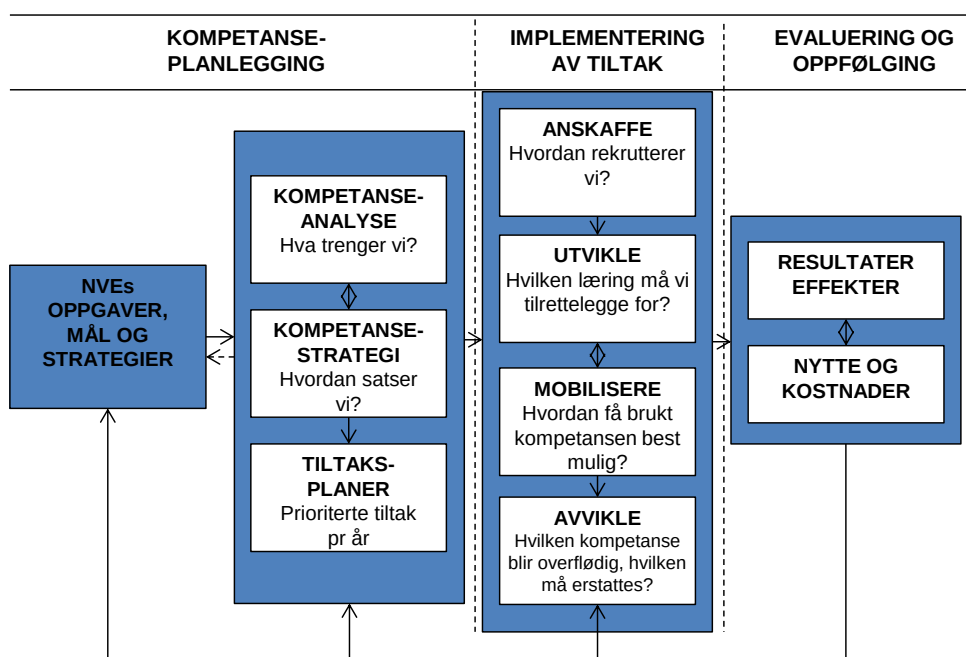
I tillegg til begrepet strategisk kompetanseutvikling, bruker vi også begrepet styrt kompetanseutvikling, for å understreke at det dreier seg om å utvikle et system for å avklare behov, planlegge, gjennomføre og evaluere kompetanseutvikling som ledd i styringen av virksomheten som sådan. I dette ligger det en erkjennelse av at kompetanseutvikling må skje som styrt aktivitet knyttet opp mot virksomhetens styringssystem forøvrig. Sagt

¹⁶ Linda Lai, 2011 (s. 49-55) Kompetansemobilisering og egen motivasjon

på en annen måte er kompetansestyring en kontinuerlig prosess for å sikre at organisasjonen og den enkelte medarbeider har og bruker nødvendig kompetanse for å nå definerte mål.

I figuren under illustrerer vi vår tilnærming til kompetansestyring. Modellen viser aktiviteter og tiltak knyttet til tre faser i arbeidet basert på NVEs oppgaver, mål og strategier; kompetanseplanlegging, implementering av tiltak og evaluering og oppfølging.

Figur 25: Modell for kompetansestyring basert på virksomhetens mål og strategier



Bygget på Linda Lai, 2013

NVE omtaler seg selv som en kunnskapsorganisasjon. En vanlig definisjon på en kunnskapsorganisasjon er at de ansatte i stor grad er selvgående og kunnskapsrike og utfører sitt arbeid basert på intellekt og profesjonsverdier heller enn rutinebaserte prosesser og skriftlige prosedyrer. Ut fra denne definisjonen vil ikke NVE kunne betraktes som en rendyrket kunnskapsorganisasjon. NVE har forvaltnings- og tilsynsoppgaver hvor rutiner og prosedyrer er viktige redskap for å sikre kvaliteten på saksbehandlingen og likebehandling av brukere og tilsynsobjekter. Slik sett er NVE å betrakte som en hybrid, som både innehar karakteristika av kunnskapsvirksomhet og byråkrati. Dette vil også prege kompetansesammensetningen i NVE og bør gjenspeiles i NVEs kompetansestyring.

7.2. NVE har en bredt sammensatt kompetansebase

NVEs medarbeidere har en svært bredt sammensatt kompetansebase når vi ser på utdanningsbakgrunn. Det sammensatte bildet gjenspeiler NVEs brede oppgaveportefølje. Tabellen under gir en oversikt over typer kompetanser i organisasjonen ved årsskiftet 2014/2015, totalt og fordelt på avdelingene:

Utdanningsretning	NVE antall	NVE %	VED antall	VED %	E antall	E %	ET antall	ET %	H antall	H %	K antall	K %	TB antall	TB %	SV antall	SV %	A antall	A %
Dr.grad	35	6,0	1	5,0	3	5,8	0	0,0	22	19,8	2	2,9	3	4,7	4	2,9	0	0,0
Sivilingeniør	91	15,7	6	30,0	23	44,2	6	14,3	9	8,1	2	2,9	22	34,4	23	16,4	0	0,0
Mat.nat.emb.eksamen/master/dr.grad	130	22,4	2	10,0	8	15,4	2	4,8	47	42,3	34	49,3	10	15,6	25	17,9	2	2,4
Økonomisk utdanning	38	6,5	1	5,0	10	19,2	18	42,9	0	0,0	4	5,8	1	1,6	0	0,0	4	4,8
Samf.faglig utdanning	34	5,9	3	15,0	2	3,8	10	23,8	1	0,9	6	8,7	6	9,4	2	1,4	4	4,8
Utdanning fra UMB	34	5,9	0	0,0	0	0,0	1	2,4	2	1,8	15	21,7	6	9,4	9	6,4	1	1,2
Juridisk emb.eksamen	17	2,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0	16	19,3
Div. annen høyere utd.	18	3,1	0	0,0	1	1,9	1	2,4	2	1,8	3	4,3	0	0,0	6	4,3	5	6,0
Ingeniør	29	5,0	0	0,0	2	3,8	0	0,0	8	7,2	0	0,0	1	1,6	16	11,4	2	2,4
Annen lavere utd./bachelor/cand.mag.	84	14,5	5	25,0	0	0,0	4	9,5	14	12,6	3	4,3	12	18,8	15	10,7	31	37,3
Fagutdanning som anleggsmaskinfører	30	5,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	30	21,4	0	0,0
Uten høyere utd.	41	7,1	2	10,0	3	5,8	0	0,0	6	5,4	0	0,0	2	3,1	10	7,1	18	21,7

Vi ser at Matematisk/Naturvitenskapelig kompetanse er den største gruppen med 22,4 prosent, mens sivilingeniører er neste størst med 15,7 prosent. Det er også en relativt stor andel på ca. 27 prosent som har lavere utdanning (bachelor, Cand. mag., fagarbeider, ingen høyere utdanning). Andelen matematisk-naturvitenskapelig kompetanse og sivilingeniører er særlig høy i VED-stab, Energiavdelingen (E), Hydrologiavdelingen (H) og Konsesjonsavdelingen (K) og avdeling for Tilsyn og beredskap (TB). I Elmarkedstilsynet (ET) er innslaget av medarbeidere med økonomisk utdanning høy. Så godt som alle juristene sitter i Administrasjonsavdelingen (A). Skred- og vassdragsavdelingen (SV) har alle med fagutdanning som anleggsmaskinfører i og med at seksjon for Areal og sikring (SVA) ligger til denne.

Snittalderen i organisasjonen er på ca. 45 år og har ligget stabilt i mange år (tall for 2007-2014). Eltilsynet har lavest snittalder med 39 mens staben (VED) har høyest snittalder med 52 år. NVE har historisk vært et mannsdominert fagmiljø, men har gjennomført tiltak for å bøte på dette. NVE har i dag over 40 prosent kvinner. Av 37 nyansettelser i 2014 var det 20 kvinner (54 prosent). Det er også et mål i NVE å øke andelen kvinnelige ledere. I dag er 35 prosent av NVEs ledere kvinner, og det har vært en positiv utvikling de siste syv årene (15 prosent i 2007). I årsrapporten for 2014 trekkes det også fram at om lag 20 nasjoner er representert blant de ansatte i NVE.

Turnover har variert noe i den perioden vi har tall for, fra 4,8 prosent i 2010 med en topp på 5,4 prosent i 2012 og 5,3 prosent i 2013. Siden det har turnover falt til 2,7 prosent per september 2015. Energiavdelingen og Eltilsynet hadde særlig høy turnover i 2013, men dette falt til 2-4 prosent i 2014. Dette antas å ha sammenheng med omorganiseringen i 2012/13.

Sykefraværet er gjennomgående lavt og har ligget stabil i underkant av 3,5 prosent i perioden 2012-2014.

7.3. Synspunkter på kompetanse og kompetansebehov framover

NVE er en organisasjon som setter faglighet høyt. I NVEs strategi 2012-2016 står det som følger: "Vi skal videreutvikle medarbeidernes kompetanse slik at den er i samsvar med våre strategiske utfordringer, og skal legge vekt på å videreutvikle et attraktivt, spennende og konkurransedyktig arbeidsmiljø."

7.3.1. Interne synspunkter: NVE har stort sett den kompetansen som trengs

I den interne spørreundersøkelsen er det en klar overvekt som mener at seksjonen man jobber i har den nødvendige kompetansen for å løse oppgavene. Respondenter fra Konsesjon er mest enige i påstanden, mens respondenter fra Skred og vassdrag er minst enige.¹⁷

¹⁷ Snittet for hele NVE er 4,6 på en skala fra 1-6. Konsesjon gir en score på 5,1 mens Skred og vassdrag gir en score på 4,1.

Spørsmål om kompetanse ble også tatt opp i intervjuer og workshops. Oppfatningene som formidles er i hovedsak at NVE har mye god kompetanse og at en klarer å løse oppgavene med høy faglig integritet. NVE vurderes å ha et ledende fagmiljø innenfor hydrologi i Norge og har medarbeidere på høyt faglig nivå nasjonalt og internasjonalt¹⁸. Tre medarbeidere på Hydrologisk avdeling har professor II-stillinger på universiteter (UiO og UiT) samt at flere medarbeidere bidrar som veiledere for master og PhD-studenter i hydrologi. På visse områder er en sårbare, særlig innenfor analysemiljøene i Elmarkedstilsynet og Energi hvor en har utfordringer med å beholde kompetansen som følge av sterk konkurranse fra kommersielle aktører. NVE har også opplevd det utfordrende å rekruttere ingeniørfaglig kompetanse, særlig i regionene. Som følge av utviklingen innen petroleumssektoren antas det at dette vil løse seg i framtiden. Innenfor naturvitenskapelige fagområder er det ikke tilsvarende problemer. NVE er en populær arbeidsplass for naturvitere og det er ikke mangel på søkere til stillinger. Det er likevel flere områder hvor en ser behov for å øke eller styrke kompetanse og ikke minst kapasitet, i forbindelse med at NVE har fått nye oppgaver og opplever en generell vekst i etterspørsel etter sine tjenester.

Områder det oppfattes å være behov for å styrke er:

- Juridisk kompetanse ift tilsynsfunksjoner
- Bedre samfunnsøkonomisk analysekompetanse innenfor Energi
- Kunnskap om kraftsystemer i sammenheng med tilsyn
- Kunnskap om sikringsteknikk i vassdrag
- Bedre kompetanse på visse typer skred
- Behov for kompetanse på vassdragsteknikk/vassdragshydraulikk
- Behov for bedre teknisk ingeniørkompetanse i Konsesjonsavdelingen
- Kompetanse om IKT-sikkerhet
- IKT-kompetanse mer generelt
- Generelt styrket kompetanse på saksbehandling og prosjektledelse – det savnes en enhetlig satsing på dette gjennom f.eks. "NVE-skolen".

7.3.2. Eksterne synspunkter: Litt blandede tilbakemeldinger på NVEs kompetanse

Fra eksterne får en varierte tilbakemeldinger når det gjelder NVEs kompetanse. Et overordnet bilde er at offentlige etater og kommuner er gjennomgående positive i sin vurdering av NVEs kompetanse, FoU-miljøene er noe kritiske i forhold til visse områder, mens kommersielle aktører (selskaper og interesseorganisasjoner) er mer kritiske i forhold til de områdene hvor de møter NVE. Tabellen gir en oversikt over NVEs overordnede mål og kompetanse som eksterne respondenter vurderer som svak.

Tabellen under gir en oversikt over NVEs overordnede mål og respondentenes vurdering av hvor NVE mangler kompetanse.

¹⁸ Ref. *Geofagevaluering fra 2011 der NVE fikk god score innenfor hydrologiske fagfelt de utfører forskning og i Norges forskningsråds Klimaevaluering 2012*

Målområde	Kilde		
	Offentlige etater	FOU-virksomhet	Kommersielle aktører
NVE skal sikre en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene	NVE mangler samfunnsøkonomisk kompetanse når det gjelder avveining mellom økonomi og miljø		NVE har for varierende kompetanse
NVE skal sikre en effektiv og kunnskapsbasert konsesjonsbehandling av anlegg for produksjon og overføring av energi.			- NVE mangler praktisk teknisk ingeniørkompetanse – f.eks. knytte til fysisk konstruksjon av anlegg - NVE mangler teknisk kompetanse på bygging og drift av kraft systemer
NVE skal sikre effektiv produksjon, overføring, omsetting og bruk av energi			- NVE mangler teknisk kompetanse på bygging og drift av kraft systemer - NVE mangler forretningsforståelse
NVE skal påse at beredskapen i kraftforsyningen er god	- NVE mangler kompetanse når det informasjonssikkerhet i kraftforsyningen - NVE har ikke tilstrekkelig beredskapskompetanse		
NVE skal bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredrisiko		NVE har ikke god nok kompetanse på farekartlegging	NVE mangler kompetanse på jordskred
Annet		Mangler bestillerkompetanse på kjøp av FoU tjenester	NVE er ikke flinke til å utnytte intern kompetanse i NVE

Fra kommunene får NVE i hovedsak svært gode faglige skussmål. Av de 75 enhetene innenfor fylkeskommuner og kommuner som vi har snakket med er 95 prosent fornøye med den faglige bistanden og de resterende delvis fornøye. De delvis fornøye ønsker sterkere oppfølging fra NVE.

7.3.3. Framtidige kompetansebehov slik NVE vurderer det

NVE har presentert tanker om hvilke kompetanseutfordringer de vil se i framtiden. I et innspill til Kunnskapsdepartementets arbeid med langtidsplanen for forskning og utdanning peker NVE på kunnskap de ser behov for de neste 10 år. NVE mener det er behov for bredere kompetanse for å forvalte det norske vannkraftsystemet. I tillegg til dagens kjernekompetanse ser en behov for kompetanse om følgende nye områder:

- EUs energipolitikk
- Nye teknologier
- Konsekvensene av økende elektrifisering av transport
- Klimaendringer
- Det globale energibildet

I lys av dette lister NVE hele 18 kompetanser som de ser behov for i et 10 års perspektiv. Av disse 18 områdene trekker NVE særlig fram ingeniørfag, geofag og økonomisk analyse som kritiske områder hvor ny kompetanse trengs, eller hvor NVE ser behov for å styrke sin kapasitet.

7.4. Kompetanseutvikling og kompetansestyring i NVE

7.4.1. Ansvar og policy

NVEs modell for kompetansestyring innebærer at avdelingene har ansvar for faglig kompetanseutvikling og for å avsette ressurser til dette. Administrasjonsavdelingen har ansvar for policy for kompetanseutvikling og til rettelegging av kompetansetilbud på tvers av avdelingene basert på innmeldte behov fra avdelingene. I tillegg gjennomføres organisasjonsmåling hvert annet år (2009, 2011 og 2013) som blant annet måler medarbeidernes tilfredshet med dimensjonen «Medarbeiderinvestering» som i særlig grad er relatert til kompetanse.

NVEs policy er at kompetanseutvikling først og fremst foregår gjennom daglig arbeid og tildeling av nye oppgaver og gjennom samarbeid med andre. I tillegg bruker NVE i varierende grad følgende virkemidler:

- Hospitering, jobbrotasjon og omdisponering av ressurser som virkemidler for økt mobilitet og kompetanseutvikling.
- NVE-skolen er et internt opplæringstiltak i interne rutiner for nyansatte, tidligere tilbød man basiskompetanse (eksempelvis opplæring i presentasjonsteknikk, prosjektledelse, engelsk mm), men på grunn av lav påmelding er det ikke videreført
- Fagspesifikk opplæring
- Støtte til videreutdanning/omfattende kurs
- Veiledning av masteroppgaver og PhD-oppgaver
- Traineeprogram

I 2014 opplyses det at syv medarbeidere har hospitert i eller vært omdisponert til andre seksjoner. Dette har primært vært begrunnet i vakanser og behov for å bidra med økte ressurser på visse oppgaver. NVE har hatt medarbeidere som hospiterer eksternt i Olje- og energidepartementet, Justisdepartementet og har en løpende hospiteringsavtale med NORAD. Inneværende år har NVE hatt en hospitant fra Forsvarets forskningsinstitutt.

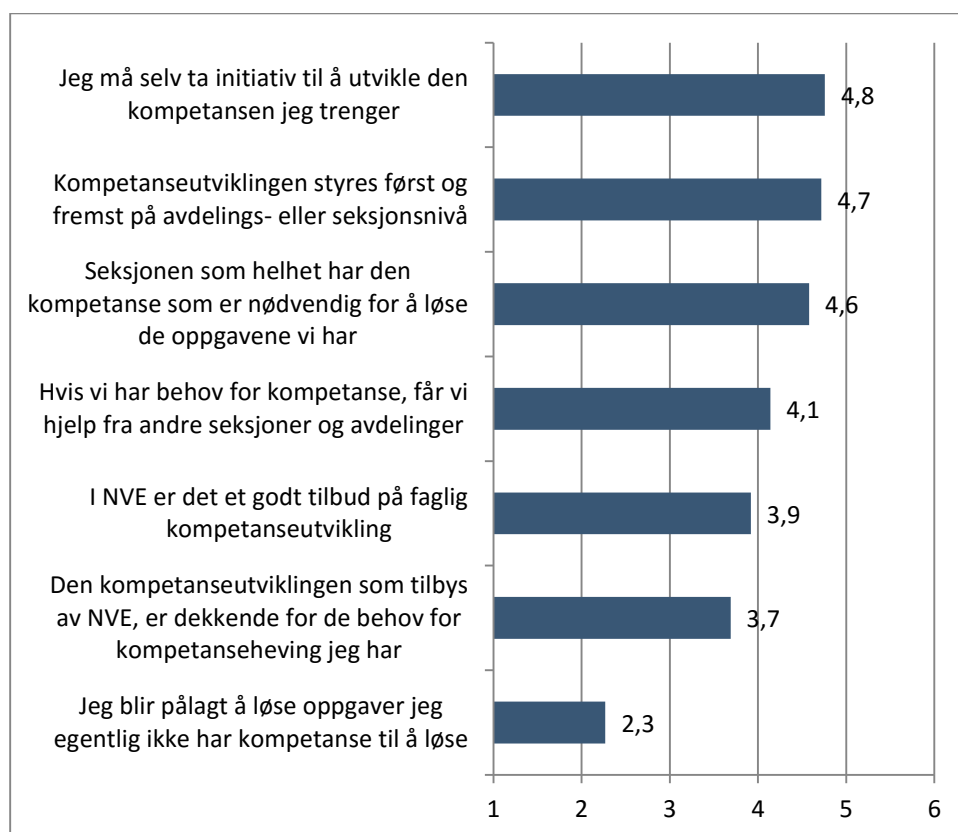
NVE har i 2015 hatt en gjennomgang av virkemidlene for kompetanseutvikling med utgangspunkt i at man ikke lenger kan styrke virksomhetens kompetanse og ressurstilgang gjennom vekst, jf. notat til DM-møte 12.10.15 om Virkemidler som kan fremme kompetanseutvikling. Hensikten med gjennomgangen har vært å legge til rette for å bruke ressursene mer fleksibelt, kunne mobilisere ressurser til prioriterte satsingsområder samt legge til rette for at flere medarbeidere utvikler tverrfaglig kompetanse for å kunne løse sammensatte/komplekse oppgaver. Notatet gjennomgår bruk og vurdering av de ulike virkemidlene med anbefalinger av hvilke tiltak som bør prioriteres og nedprioriteres. Direktørmøtet besluttet å gå videre med tiltak knyttet etablering av en sentral kompetansepott, intern utlysning av stillinger (unntatt lederstillinger), mer systematikk rundt tilbud i NVE-skolen samt oppfølging av masteroppgaver. Vassdrags- og energidirektøren besluttet at disse forslagene skal utredes nærmere før det er grunnlag for en endelig beslutning, og at blant annet kompetansepott skulle vurderes i forbindelse med budsjettet for 2016.

En gjennomgang av avdelingenes strategier og virksomhetsplaner samt seksjonsplaner viser at det er store variasjoner i hvordan kompetanseutvikling adresseres. Hovedinntrykket er at kompetansebehov og tiltak i liten grad behandles på en systematisk og forpliktende måte. Typiske tiltak det refereres til der disse omtales er studieturer, fagdager på spesifikke temaer, samt konferanser man ønsker å delta på. Gjennomgangen kan tyde på at kompetansebehov og tiltak er noe mer tydelige og forpliktende i Energiavdelingen og Konesjonsavdelingens planer.

I tillegg til behandling av notat om virkemidler som kan fremme kompetanseutvikling registrerer vi at også andre kompetanserelaterte temaer har vært oppe på møter i direktørmøte det siste året¹⁹. Dette gjelder NVEs deltakelse i Difis program for toppledergrupper i staten, søknader til sommerjobber, prioritering (og nedprioritering) av utviklingstiltak knyttet til leder- og medarbeiderkriterier, målinger og lederopplæring, samt omdisponering av stillingshjemler.

7.4.2. Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuer

I den interne spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta standpunkt til en rekke påstander om kompetanse i NVE. Tabellen under viser hvilke spørsmål som ble stilt og gjennomsnittlige score som ble gitt.



Det bildet som tegner seg er at NVE er en organisasjon hvor kompetanseutvikling er ganske individualisert. Den enkelte medarbeider må selv ta et betydelig ansvar og kompetanseutvikling håndteres på lavere nivå i organisasjonen (avdelings- og seksjonsnivå). Det oppfattes ikke å være vesentlige kompetansegap i organisasjonen slik respondentene oppfatter det. Respondentene opplever i noen grad at en ved kompetansebehov får hjelp fra andre avdelinger.

Tilbudet om faglig kompetanseutvikling oppfattes ikke som særlig godt, her er snittscore innen det intervallet som omtales som nøytralt. Det er viktig å merke seg at det er faglig kompetanseutvikling det fokuseres på her, ikke tiltak knyttet til bruk av støttesystemer som arkiv etc. Energi og Konesjon er mest positive, mens Skred og vassdrag er mest kritiske. Dette funnet sammenfaller med at kompetanseutvikling synes å være mer forpliktende behandlet i strategier/planer i avdelingene for Energi og Konesjon. Ledere er systematisk mer

¹⁹ Gjennomgang av møteinnkallinger og referater fra Direktørmøte fra januar – medio oktober 2015

positive til mulighetene for faglig utvikling enn medarbeidere. De med lengst fartstid i NVE (mer enn 7 år) er klart mer positive til tilbudet om faglig utvikling enn de med kortere fartstid.

Blant de åpne kommentarer respondentene ga når det gjelder kompetanse er de fleste kritiske til satsingen på faglig utvikling i NVE. Flere opplever at NVE mangler et systematisk perspektiv på kompetanseutvikling hvor kompetansegap identifiseres og hvor det jobbes målrettet med kompetanseutvikling. Dette er også synspunkter som er kommet fram i noen av de interne intervjuene. Noen mener NVE mister faglige dyktige folk fordi disse ikke får mulighet til å utvikle seg og etterlyser bedre utnyttelse av kompetanse på tvers.

7.5. Vår vurdering: NVE har i hovedsak nødvendig kompetanse, men arbeider lite strategisk og systematisk med kompetanseutvikling

7.5.1. Kompetanse

NVE har som vist i kapittel 1 hatt en betydelig vekst i etterspørselen etter sine tjenester og har fått nye oppgaver. Vår vurdering i kapittel 2 av NVEs måloppnåelse er at NVE i all hovedsak når sine mål. Det tilsier også at NVE i all hovedsak har evnet å rekruttere, beholde og bruke sin kompetanse, selv om det også er områder der NVE er sårbare/mangler kompetanse. Eksempler er analysemiljøene i Elmarkedstilsynet og Energiavdelingen, hvor en har utfordringer med å beholde kompetansen som følge av sterk konkurranse fra kommersielle aktører og at det har vært utfordrende å rekruttere ingeniørfaglig kompetanse, særlig i regionene. Som følge av utviklingen innen petroleumssektoren antas det at dette blir lettere i framtiden.

Når det gjelder IKT-kompetanse (jf. også kapittel 6) synes NVE å ha en akseptabel IKT-kompetanse for å løse løpende oppgaver, men observasjoner tyder på at ledelsens bevissthet om viktigheten av målrettet opplæring er mangelfull. Et eksempel er knyttet til det store opplæringsbehovet ved innføring av det nye beredskaps-systemet CIM og nødnett. Generelt viser brukerundersøkelsen imidlertid at mangelfull IKT-kompetanse ikke oppleves å være et problem for det store flertall av brukerne. Oppgaveporteføljen knyttet til tilsyn i kraftforsyningsberedskapen forventes å bli endret mer mot IKT-relevant kompetanse, og det kan på sikt være utfordrende å få tak i kvalifisert arbeidskraft.

Våre funn indikerer at interne informanter og offentlige aktører er mer fornøyd med NVEs kompetanse enn kommersielle aktører er. Hvorfor det er slik vet vi ikke, men en refleksjon kan være at det har sammenheng med NVEs myndighetsrolle overfor aktørene. NVE må avveie ulike samfunnsmessige hensyn som gjør at beslutninger ikke alltid går i favør av aktørene. NVE er imidlertid avhengig av legitimitet i myndighetsutøvelsen. Det er derfor viktig at NVEs kompetanse vurderes som god, selv om aktørene ikke nødvendigvis får det som de vil.

Av områder der det er stort samsvar mellom interne og eksterne informanter om behovet for å styrke kompetansen har vi identifisert følgende:

- Ingeniørkompetansen
- Samfunnsøkonomisk analyse knyttet til kraftmarked og kraftsystem, samt konsekvenser av regelverksendringer
- Samfunnsøkonomiske analyser knyttet til avveiningen mellom miljø og økonomi
- Skred, for eksempel jordskred (krever mange ulike fagkompetanser)
- IKT-sikkerhet
- IKT-kompetanse

Fra interne informanter vil vi for øvrig nevne at behovet for juridisk kompetanse i forbindelse med tilsynsfunksjoner og for å styrke prosjektlederkompetansen er kommet tydelig fram.

Det synes videre å være behov for å avklare hvilken kompetanse NVE skal besitte og hva FoU-miljøene skal bidra med. Det kan eksempelvis reises spørsmål ved NVEs ambisjon om å bygge kompetanse på alle typer skred samt drive FoU-virksomhet, eller om NVE isteden heller bør bruke og spille sammen med eksisterende fagmiljøer. Vi reiser også spørsmål ved om NVE har god nok bestillerkompetanse når det gjelder kjøp av ekstern kompetanse, jf. også kapittel 5 vedr. vurdering av innkjøpsfunksjonen.

Hvorvidt ovennevnte innspill på kompetanseområder er de mest kritiske for NVE og hvordan NVE eventuelt skal skaffe seg eller utvikle denne kompetansen bør være gjenstand for en mer systematisk vurdering fra ledelsen. En slik gjennomgang bør kobles tett opp mot NVEs oppgaver, mål og utfordringsbilde, jmf. behovet for mer strategisk kompetanseutvikling som vi utdyper i neste avsnitt.

7.5.2. Kompetansestrategi og kompetansestyring

Selv om NVE i all hovedsak evner å rekruttere og beholde viktig kompetanse med de mulige svakhetene som er nevnt over, så er vår vurdering at NVE har et klart potensial for å arbeide mer systematisk med strategisk kompetanseutvikling knyttet opp mot mål, strategier og utfordringer. Både dokumentstudiene, resultatene fra spørreundersøkelse og intervjuer heller i den retningen, samt vurderingen i kapittel 6 knyttet til NVEs bruk av IKT. NVEs policy er at den viktigste kompetanseutviklingen skjer gjennom det daglige arbeidet, tildeling av nye oppgaver og i samarbeidet med andre. Dette er en hovedtilnærming vi deler. Vår vurdering er imidlertid at systemet er for individualisert og desentralisert. Det vil si at det er for mye opp til den enkelte selv, og til den enkelte leder, hvor bevisst han/hun er når det gjelder fokus på kompetanseutvikling i sin avdeling/seksjon. I en kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon som NVE må det forventes at medarbeiderne tar initiativ til egen kompetanseutvikling, men dette bør skje innenfor rammen av en tydelig overordnet kompetansestrategi. En slik strategi synes å mangle i dag. Koblingen mellom kompetansestyring og NVEs oppgaver, mål og strategier virker svak og lite sporbar, jf. vår modell i [Figur 25](#) der sammenhengen mellom ulike elementer er vist. Det er lite systematikk og oppmerksomhet på fasene kalt «kompetanseplanlegging» og «evaluering og oppfølging». «Tiltak», eller virkemidler for kompetanseutvikling, som er begrepene NVE bruker, er i noen grad etablert, men virkemidlene framstår som løsrevet da koblingen til de andre fasene og NVEs oppgaver og mål er svak. Dette poenget illustreres i kapittel 6 der vi vurderer om NVE har hensiktsmessige IKT-systemer. I IKT-strategien fremkommer det ikke hvilken IKT-kompetanse NVE ser på som kritisk å beholde internt og innen hvilke områder man med fordel kan kjøpe eksterne tjenester. Det gjøres heller ingen vurdering av hvilken kompetanseutvikling som er nødvendig for å realisere IKT-strategien. NVE har således ikke en klar strategi for kompetanseutvikling innen IKT-området som viser hvordan de skal møte fremtidige utfordringer. Det gjelder både innen seksjon for informasjonsteknologi (AIT) og for avdelingene. Vår vurdering er også at det er behov for kompetansevidning i Administrasjonen jf. våre vurderinger i kapittel 4.3.2.

På den annen side registrerer vi at bruken av ulike virkemidler for kompetanseutvikling er gjenstand for vurderinger og prioriteringer i direktørmøtet, og at det gjøres tydelige prioriteringer. Tilbudet om faglig utvikling oppfattes ikke av medarbeiderne som spesielt godt, og medarbeidere som har vært ansatt i 7 år eller mindre, er mindre fornøyd enn de som har vært ansatt lengre. En refleksjon kan være at medarbeidere som har vært kort tid i NVE primært er yngre medarbeidere og som stiller større krav til systematisk kompetanseutvikling enn eldre medarbeidere med lang fartstid. Dersom dette er en riktig antakelse kan det over tid bli en utfordring for NVE å motivere medarbeidere og beholde viktig kompetanse. Særlig dersom NVE heller ikke kan konkurrere på lønn for å beholde konkurranseutsatt kompetanse. Som nevnt tidligere har NVE utfordringer

knyttet til å beholde viktig kompetanse i analysemiljøene i Elmarkedstilsynet og Energi på grunn av sterk konkurranse fra kommersielle aktører. Et viktig tiltak for å kunne beholde slik kompetanse vil derfor være å legge bedre til rette for en mer målrettet og systematisk karriere- og kompetanseutvikling for denne gruppen, i tillegg til å vurdere mulighetene for mer konkurransedyktige lønnsbetingelser.

Vår vurdering er at det bør legges til rette for strategiske diskusjoner om kompetanseutvikling i direktørmøtet som del av den ordinære virksomhetsstyringen, minst en gang per år. Formålet må først og fremst være å få etablert en felles forståelse av hva som er kompetanseutfordringer og hvilke tiltak som bør prioriteres på tvers av avdelingene, samt identifisere mer avdelingsspesifikke behov knyttet opp mot oppgaver og mål gitt i tildelingsbrevet. Herunder også evaluere foregående års nytte av gjennomførte kompetanseutviklingstiltak. Prosessen bør fasiliteres og koordineres av Administrasjonsavdelingen basert på innspill fra avdelingene før behandling i direktørmøtet.

Som et ledd i et slikt arbeid kan det være hensiktsmessig å utvikle en felles forståelse av hva som er de viktigste kompetanseområdene som vurderinger av kompetansegap og tiltak skal ta utgangspunkt i. En illustrasjon på slike kompetanseområder kan være:

- Fagkompetanse (hydrologi, jus, samfunnsøkonomi, teknologi, mm)
- Kunnskap om utviklingen i omgivelsene/bransjen (EU-reguleringer, nye teknologier, trender i energibildet mm)
- Opplæring i arbeidsprosesser/verktøy (saksbehandling, kunnskapsutvikling, veiledning, prosjekt som arbeidsform, IKT mm)
- Ledelse (eksempelvis personalledelse, prosjektledelse, selvledelse)

8. Har NVE en prestasjonsfremmende kultur?

En organisasjons kultur har betydning for hvordan organisasjonen fungerer og hvilke sider ved organisasjonens prosesser og resultater som vektlegges. Studier av organisasjonskulturen kan brukes til å forklare hvordan NVE fungerer som organisasjon, men kan også brukes instrumentelt for å påvirke kulturen i ønsket retning. Denne evalueringen fokuserer særlig på spørsmål om måloppnåelse og effektivitet. Spørsmålet blir om kulturen i NVE har trekk som støtter opp under måloppnåelse og effektivitet eller om kulturen er en barriere mot dette. Videre om det er kulturrelaterte forhold som ledelsen i NVE bør ta hensyn til i det videre arbeidet med virksomhetsutvikling i NVE.

Samlet kan en si at våre kilder tegner et bilde av en kultur i NVE som er relativt godt er i samsvar med de verdiene NVE selv har definert som ønskelig i forhold til det oppdraget NVE har. Vi vil understreke at det vi har lagt vekt på å undersøke er forhold som kan knyttes til NVEs overgripende kultur. I de enkelte avdelinger vil det finnes subkulturer og fagkulturer som nok påvirker respondentenes svar, uten at vi kan si eksakt hvordan. Sett i forhold til dimensjonene i Konkurrerende verdier-modellen, gir svarene et inntrykk av at NVE har en sterkt støttende og regelorientert kultur.

Den sterke støtteorienteringen og vektlegging av regelorientering peker mot kulturelle trekk som er viktige innen kunnskapsproduksjon og myndighetsutøvelse. Dette er en vesentlig del av NVEs virksomhet og må dermed sies å være et positivt trekk ved organisasjonen. Samtidig vil det kunne bety at andre kulturtrekk nedtones eller fortrenges, da særlig målfokus og innovasjon og utvikling. Særlig fokus på innovasjon og utvikling ser vi mangler i NVEs verdigrunnlag og våre data tyder også på at dette ikke oppleves å være et fremtredende trekk ved kulturen. I etterkant av rapporten fra 22. juli-kommisjonen er det lagt større vekt på gjennomføringsevne og effektivitet i offentlig sektor. Statens nye lederplakat understreker også dette. NVE møter stadig økende etterspørsel etter sine tjenester og tilføres nye oppgaver uten at ressurstilfanget i fremtiden kan forventes å øke vesentlig. Da blir NVEs evne til å tenke nytt og å utvikle metoder og arbeidsprosesser for å møte disse utfordringene på en effektiv måte viktig.

Når det gjelder utfordringer knyttet til ulike fagkulturer i NVE synes dette ikke å være en stor utfordring. Unntaket kan være hvordan NVE håndterer mulige spenninger mellom sin rolle som kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon med rollen som beredskapsorganisasjon.

Vår konklusjon er at NVEs kultur ikke er en barriere mot måloppnåelse og effektivitet, men at det er et uforløst potensial for å bli enda mer innovativ og utviklingsorientert. Utfordringen for NVE blir å realisere mål om økt effektivitet uten at dette samtidig virker negativt inn på kulturelle trekk som det er ønskelig å beholde. Med andre ord: hvordan kan ledelsen bruke NVEs lagånd, støtteorientering og faglighet som grunnlag for å videreutvikle NVEs som en innovativ og effektiv organisasjon?

En organisasjons kultur har betydning for hvordan organisasjonen fungerer og hvilke sider ved organisasjonens prosesser og resultater som vektlegges. Studier av organisasjonskulturen kan brukes til å forklare hvordan NVE fungerer som organisasjon, men kan også brukes instrumentelt for å påvirke kulturen i ønsket retning. Denne evalueringen fokuserer særlig på spørsmål om måloppnåelse og effektivitet. Spørsmålet blir om kulturen i NVE har trekk som støtter opp under måloppnåelse og effektivitet eller om kulturen er en barriere mot dette. Videre om det er kulturrelaterte forhold som ledelsen i NVE bør ta hensyn til i det videre arbeidet med virksomhetsutvikling i NVE.

8.1. Kultur i en kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon

En organisasjonskultur kan defineres som “De sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.”²⁰ Kulturen gir seg uttrykk gjennom manifestasjoner som språk, klesdrakt og vendinger, uttrykte verdier og normer og grunnleggende antagelser om hvordan folk er, basert på hvor i organisasjonen de hører hjemme. En så bredt sammensatt organisasjon som NVE vil ha mange forskjellige kulturer. Medarbeiderne vil ha med seg egne fag og profesjonskulturer når de kommer inn i organisasjonen, avdelinger og seksjoner vil ha utviklet egne kulturer, knyttet til oppgaveløsningen. I NVE kan en se spor av i alle fall fire kulturtyper med utspring i oppgaveløsningen;

- en *saksbehandlerkultur* som kanskje særlig har sin basis i Konesjon,
- en *tilsynskultur* med basis i Elmarkedstilsynet og Tilsyn og beredskap,
- en *beredskapskultur* med rot i både Tilsyn og beredskap og Skred og Vassdrag,
- samt en *kunnskapskultur* med basis i Hydrologi og Energi.

I tillegg har NVE også overgripende kulturtrekk, knyttet til NVEs historikk og rolle som en av de etatene som har vært med «å bygge landet». Disse etatene, hvor også Jernbaneverket og Statens vegvesen er fremtredende eksempler, preges ofte av en betydelig korpsånd og stolthet knyttet til etatens samfunnsoppdrag og betydning. Et annet trekk slike organisasjoner ofte har, er innslag av «frivillighetskultur» dvs. hvor fokus på gjennomføringskraft er stort, noen ganger i den grad at pålagte rutiner og regler brytes gjennom utvikling av egen lokal praksis tilpasset lokale forhold.

En måte å betrakte organisasjonskultur på er at alle organisasjoner vil være preget av verdier som i større eller mindre grad konkurrerer med hverandre. Konkurrerende verdier-modellen (KV - modellen)²¹ er utviklet for å måle hvordan ulike verdsett påvirker effektiviteten i en virksomhet. Grunntanken er at kulturelle kjennetegn i organisasjoner kan klassifiseres med basis i noen allmenngyldige dimensjoner som konkurrerer om å dominere kulturen i en organisasjon.

Disse dimensjonene er:

- Fleksibilitet vs. Kontroll, dvs. om organisasjonskulturen vektlegger diskusjon, deltakelse og åpenhet vs. stabilitet, hierarki og rutiner
- Internt vs. eksternt fokus, dvs. om kulturen vektlegger måling, dokumentasjon og informasjonsstyring vs. brukerfokus og vekst

²⁰ Bang, H. (1995). *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano Aschehoug AS.

²¹ Denison & Spreitzer (1991, referert i Skogstad og Einarsen 2001: *Det gode arbeidsmiljø: Krav og utfordringer*.)

- Støtteorientering vs. Målorientering, dvs. om kulturen vektlegger samarbeid, hjelpsomhet, støttende relasjoner, gjensidig tillit og toleranse vs. prestasjoner, produktivitet og effekt
- Innovasjonsorientering vs. Regelorientering, dvs. en kultur som vektlegger nysgjerrighet, selvledelse, vilje til å ta risiko, fagutvikling, åpenhet for nye ideer og forskning, vs. struktur, stabilitet, kontroll og kontinuitet

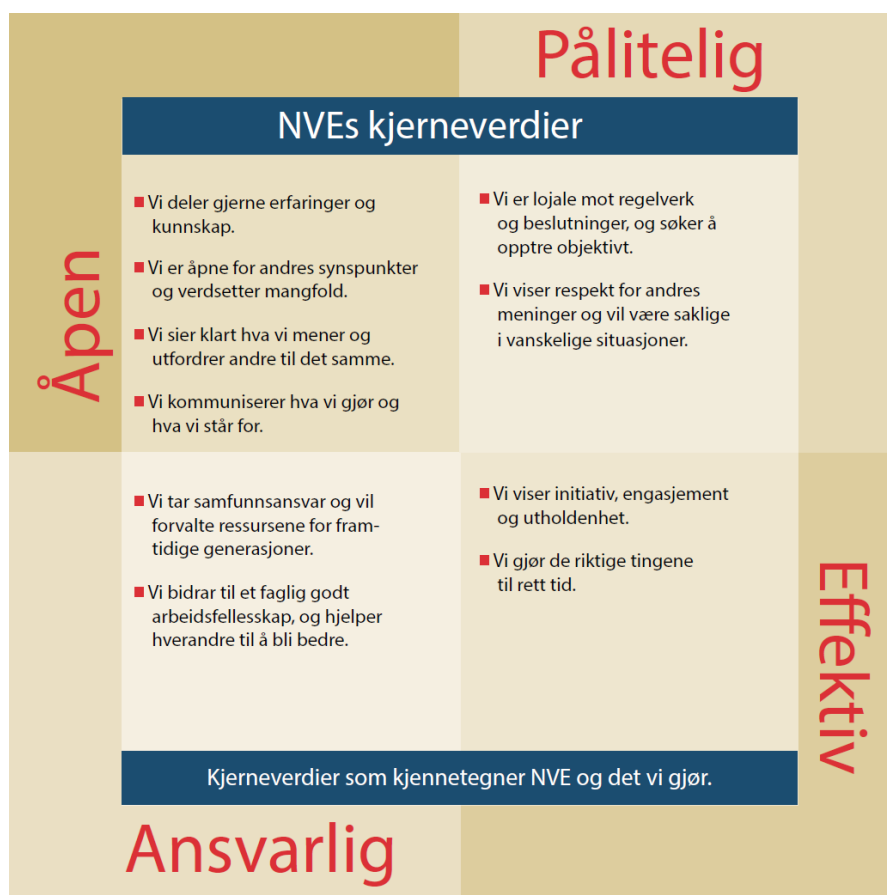
En viktig forståelsesramme her er at organisasjonskulturen er og bør være ulik avhengig av hva slags oppgaver en er satt til å løse. Instrumentell utvikling av kulturen for å styrke rammene for oppgaveløsning på ett felt vil påvirke kulturens betydning for oppgaveløsning på et annet. Beveger kulturen seg mot økt målorientering vil det påvirke støtteorienteringen. Utvikles kulturen mot sterkere vektlegging av utvikling og innovasjon, vil det innvirke på hvor regelorientert organisasjonskulturen er.

8.2. NVEs kultur uttrykt gjennom NVEs kjerneverdier

Som nevnt er det naturlig at det er kulturforskjeller i NVE. Det første spørsmålet en kan stille seg er om kulturforskjellene i NVE er så store, eller av en slik art, at det oppleves som en utfordring. En påstand i spørreundersøkelsen går direkte dette. På en skala fra 1 til 6 hvor 1 er "helt uenig" og 6 er "helt enig" ligger snittet på 4. Dette betyr at en svak overvekt av respondentene er enige i påstanden om at kulturforskjeller er en utfordring. Det er relativt små forskjeller mellom avdelinger i vurderingen av dette utsagnet. De ansatte i Administrasjonsavdelingen er mest enige i at det er en utfordring, mens Hydrologiavdelingen er minst enig. Denne forskjellen kan tenkes å skyldes at Administrasjonsavdelingen betjener alle de andre avdelingene og således blir mer eksponert for kulturforskjeller. For de andre bakgrunnsvariablene (leder/medarbeider, hovedkontor/region og ansiennitet) er forskjellene enda mindre.

Slik vi tolker svarene oppfattes ikke kulturforskjellene i NVE som veldig problematisk. Avdelingene har svært forskjellige oppgaver og faglig fokus. Det kan bety at forskjelligheten i kulturene ikke er vesentlig i konflikt med hverandre eller fører til store spenninger. I intervjuer har flere nevnt at oppgavene i NVE er så forskjelligartet at en bare i begrenset grad kommer i kontakt med hverandre, og da gjennom verdikjeder og leveranser hvor ansvar og oppgaver er relativt godt avklart. Det kan bety at når fagkulturene møtes skjer dette i sammenheng med prosesser hvor kulturene i begrenset grad kommer i et motsetningsforhold. Det kan også bety at etatskulturen er så sterk at motsetningene i stor grad dempes i en bevissthet om felles ansvar. At det er små forskjeller målt mot andre bakgrunnsvariabler bidrar til å styrke dette inntrykket.

NVE har selv søkt å sette ord på hvilke verdier som skal prege kulturen i NVE. Det viktige i denne konteksten er om kulturen i NVE har trekk som samspiller godt med det oppdraget NVE har.

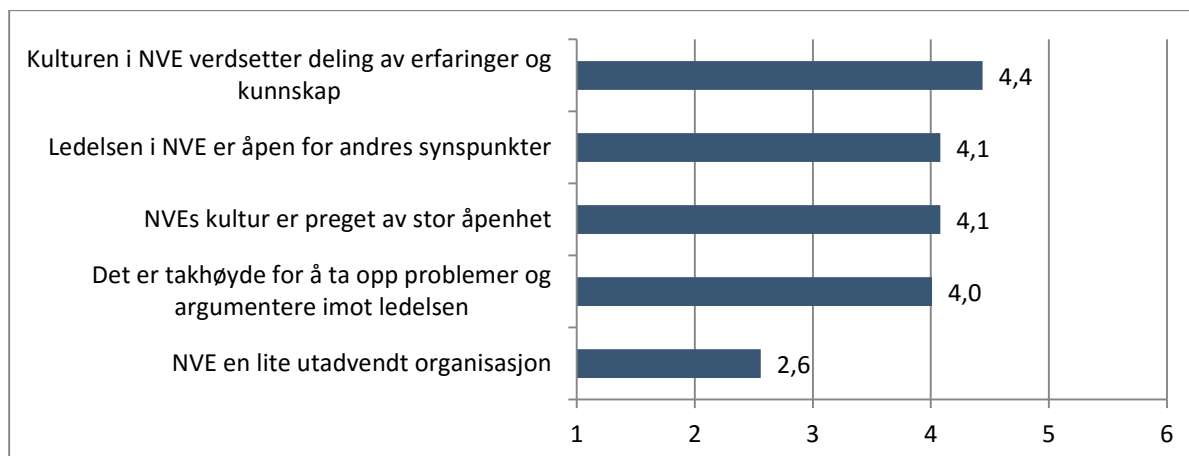


Hvis vi tar utgangspunkt i dimensjonene i Konkurrerende verdier-modellen ser vi at elementer fra flere av dimensjonene i modellen er gjenkjennelige i NVEs verdier. Dette gjelder kanskje særlig støtteorientering som vi ser elementer av i beskrivelsene i Åpenhet, Ansvarlig og Pålitelig. Dette indikerer at NVE legger stor vekt på Støtteorientering. Målorientering finner vi igjen under Effektiv. Verdiene knyttet til Åpenhet reflekterer også et eksternt fokus. Regelorientering finner vi igjen under beskrivelsene av verdien Pålitelig. Det vi finner lite av i NVEs verdier er vektlegging av forhold knyttet til utvikling- og innovasjon. I lys av de framtidsutfordringene NVE står over for når det gjelder klima og energi, vil det å ha en kultur som er sterkt preget av innovasjon og utvikling være viktig.

I spørreundersøkelsen formulerte vi en rekke påstander med utgangspunkt i NVEs kjerneverdier som vi ba respondentene ta stilling til.

Åpenhet

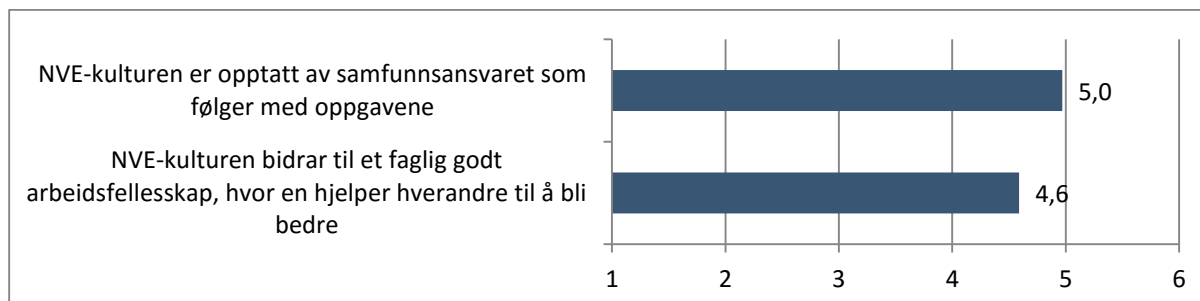
Når det gjelder påstander relatert til åpenhet viser figuren under gjennomsnittsscorer på spørsmålene.



Respondentene er mest enig i påstanden om at verdsetting av deling av erfaring og kunnskap med en score på 4,4. De tre neste påstandene scores det gjennomsnittlig svært likt, med en svak overvekt av respondenter som er enige i påstanden. Det gis videre ganske klart uttrykk for uenighet i at NVE er en lite utadvendt organisasjon. Dette kan tolkes som om NVE er en ganske åpen organisasjon, og særlig når det gjelder deling av erfaringer og kunnskap. På enkelte av disse utsagnene er det signifikante forskjeller mellom avdelinger. Administrasjon og Skred og vassdrag er systematisk mindre enig i åpenhet enn de tre Energi-avdelingene er. Ledere er også noe mer enige i påstandene om åpenhet enn det medarbeidere er, noe som er et ganske vanlig funn i organisasjoner. For de andre bakgrunnsvariablene er det små forskjeller.

Ansvarlig

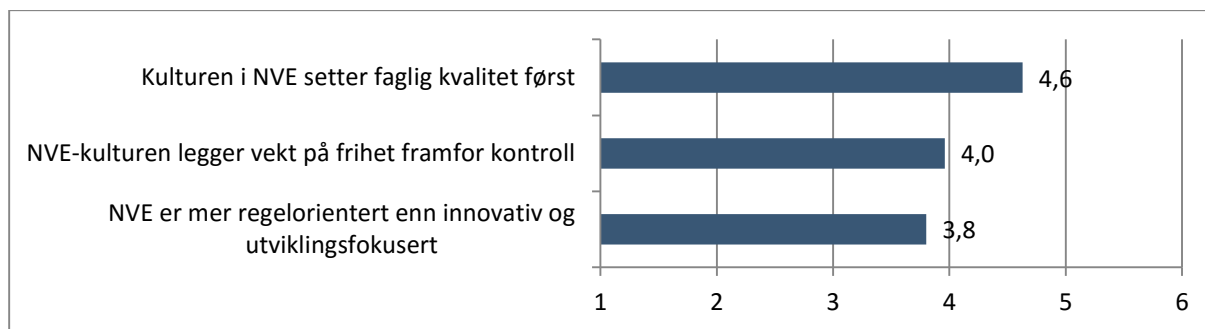
Når det gjelder påstander relatert til ansvarlighet viser figuren under gjennomsnittsscorer på spørsmålene.



Ansvarlighet er tett knyttet opp mot ivaretagelse av samfunnsansvaret og faglighet vektlegges høyt i NVE. Dette stemmer også godt med tilbakemeldigner med esterne interessenter. Her er respondentene klart mer enige enn i spørsmålene knyttet til verdien Åpenhet. Kontrollert mot bakgrunnsvariable er det ikke store forskjeller. Avdelingene Skred og vassdrag og Administrasjon er minst enige, mens Konsesjon og Energi er mest enige. Ledere er igjen noe mer enige enn medarbeidere. For de øvrige bakgrunnsvariablene er det ikke forskjeller av betydning.

Pålitelig

Når det gjelder påstander relatert til ansvarlighet viser figuren under gjennomsnittsscorer på spørsmålene.



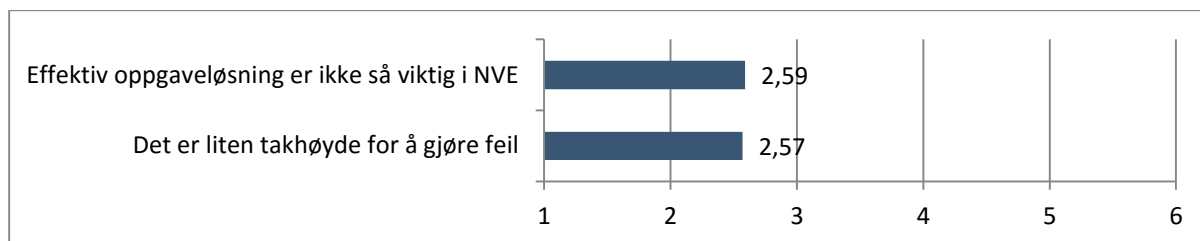
Respondentene er ganske enige i at NVE-kulturen setter faglig kvalitet høyt. Fokus på høy faglig kvalitet kan knyttes til pålitelighet fordi det lader på vektlegging av faglighet og objektivitet. Når det gjelder vektlegging av frihet framfor kontroll er det en liten overvekt av respondenter som mener at kulturen legger mer vekt på frihet. Vi kobler denne påstanden til pålitelighet fordi vi mener høy grad av frihet i hvordan arbeidet utføres kan gå ut over enhetlighet og likebehandling, noe som er negativt for pålitelighet. Når det gjelder myndighetsutøvelse og tilsyn vil høy grad av frihet og lite regelorientering kunne tolkes å være negativt, mens høy score på frihet og lav score på regelorientering er mer ønskelig hvis en driver kunnskapsutvikling. Dermed bør det være forskjell mellom avdelingene på hvordan de vektlegger frihet vs kontroll og regelorientering vs innovasjon og utviklingsfokusert, noe det også er. Når vi ser på avdelingsvise svar ser vi at Hydrologi, som i høy grad er kunnskapsutviklende, også sorer høyt på frihet og tilsvarende lavere på regelorientering. Avdelinger som driver med tilsyn og myndighetsutøvelse scorer lavere på frihet og høyere på regelorientering enn Hydrologi. Bildet må likevel nyanseres. Tilsyn og beredskap svarer som forventet lavt på frihet og høyt på regelorientering. Energi scorer også høyt på regelorientering, og så vidt under snittet på frihet. Elmarkedstilsynet og Konsesjon scorer nesten likt på disse påstandene. En mulig forklaring er at Elmarkedstilsynet ennå er en relativt ung avdeling, som er under utvikling og ikke helt har satt seg. Konsesjon har gjennomført en rekke utviklingstiltak for å øke effektiviteten i saksbehandlingen, noe som også kan ha satt sitt preg på svarene som gis. Skred og vassdrag scorer under snittet på frihet og litt over på regelorientering.

Kommentarer fra noen respondenter på disse spørsmålene tyder på at flere opplevde det som lite relevant å sette disse dimensjonene opp mot hverandre i NVE-kontekst. Det er flere måter å forstå frihet og regelorientering på og dimensjonene er ikke nødvendigvis i et motsetningsforhold til hverandre. En kan være opptatt av både å følge reglene og ha en betydelig grad av kontroll ved tilsyn og myndighetsutøvelse, men kan samtidig være opptatt av å utvikle mer målrettede og effektive metoder og arbeidsformer for tilsyn og myndighetsutøvelse.

På de andre bakgrunnsvariablene er forskjellene mindre, men ledere er noe mindre enige enn medarbeidere når det gjelder regelorientering. Regionene er litt mer enige enn hovedkontoret. Når det gjelder frihet framfor kontroll er det bare forskjell mellom region og hovedkontor, hvor hovedkontor er litt mer enige.

Effektiv

Når det gjelder påstander relatert til effektivitet viser figuren under gjennomsnittsscorer på spørsmålene.



Begge disse påstandene var negativt formulert. Lav grad av enighet betyr dermed at en mener effektiv oppgaveløsning er viktig, likesom lav grad av enighet på påstanden om takhøyde betyr at det er takhøyde for å gjøre feil. Det dette viser er med andre ord at det oppleves å være fokus på effektiv oppgaveløsning og at det er takhøyde for å gjøre feil. Når en ser på fordeling av svar mellom avdelinger er Elmarkedstilsynet de som i minst grad opplever at effektiv oppgaveløsning er så viktig i NVE, mens Tilsyn og Beredskap er de som i størst grad mener dette er viktig. En refleksjon kan være at Elmarkedstilsynet ennå er en ung avdeling og ikke helt har funnet sin plass, noe som kan oppleves å gå ut over fokus på effektivitet. Tilsyn og beredskaps vektlegging av effektivitet kan ha sammenheng med at det er tatt organisatoriske grep de siste årene for å bli mer effektive. Siden vi her spør om respondentenes oppfatninger relaterer seg til hele NVE skal vi være forsiktig med på legge for stor vekt på å forklare forskjeller med bakgrunn i avdelingsspesifikke forhold.

For de andre bakgrunnsvariablene er det mindre forskjeller. Ledere er noe mindre enig enn medarbeidere og regionene er noe mindre enige enn hovedkontoret. Når det gjelder ansiennitet er det liten forskjell.

Når det gjelder takhøyde for å gjøre feil er Tilsyn og beredskap interessant nok også de som er mest enige i at det er takhøyde for å gjøre feil, mens Annet (stab, kommunikasjon, internasjonal utvikling) er minst enige. Medarbeidere er litt mer enige enn ledere. For de andre variablene er det små forskjeller.

Spørsmålet om kultur ble også tatt opp i mange av intervjuene vi gjennomførte i NVE. Tilbakemeldingene på kultur reflekterer i stor grad resultatene fra spørreundersøkelsen. Stikkord for å beskrive kulturen som brukes er:

- Dugnadskultur
- Deling
- Faglighet
- Fleksibilitet
- Takhøyde
- Ansvarlighet
- Konservativ

Flere påpeker at det er mange forskjellige fagkulturer i NVE, men at det samtidig er en felles overbygging knyttet til NVEs samfunnsoppdrag som danner en rød tråd gjennom de forskjellige kulturene. Flere er svært positive til kulturen, mens andre omtaler NVE-kulturen som ganske konservativ med begrenset endringsvilje. Det er også flere som opplever at dagens kultur er under press ettersom arbeidsbelastningen oppleves å øke. Behovet for styring og kontroll blir sterkere og muligheten til å bruke tid på deling reduseres. Enkelte nevner også at en i noen avdelinger har en ganske direkte stil, hvor leveranser som ikke står i forhold til forventningene blir tydelig påtalt.

Et annet poeng knyttet til kultur som ikke kommer fram i spørreundersøkelsen, er mulige motsetninger mellom NVE som kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon og NVE som beredskapsorganisasjon. Flere har en oppfatning

av at NVE er noe umoden som organisasjon når det gjelder å håndtere de utfordringene NVE står overfor som beredskapsorganisasjon.

8.3. Vurdering: En kultur preget av lagånd og faglighet, mindre fokus på innovasjon og utvikling

Innledningsvis i dette kapitlet stilte vi spørsmålet om kulturen i NVE har trekk som støtter opp under måloppnåelse og effektivitet eller om kulturen er en barriere mot dette. Videre om det er kulturrelaterte forhold som ledelsen i NVE bør ta hensyn til i det videre arbeidet med virksomhetsutvikling i NVE.

Samlet kan en si at våre kilder tegner et bilde av en kultur i NVE som er ganske godt er i samsvar med de verdiene NVE selv har definert som ønskelig i forhold til det oppdraget NVE har. Vi vil understreke at det vi har lagt vekt på å undersøke er forhold som kan knyttes til NVEs overgripende kultur. I de enkelte avdelinger vil det finnes subkulturer og fagkulturer som nok påvirker respondentenes svar, uten at vi kan si eksakt hvordan. Sett i forhold til dimensjonene i Konkurrerende verdier-modellen, gir svarene et inntrykk av at støtteorienteringen i NVE er særlig sterk, sammen med en ganske sterk vektlegging av regelorientering.

Den sterke støtteorienteringen og vektlegging av regelorientering peker mot kulturelle trekk som er viktige innen kunnskapsproduksjon og myndighetsutøvelse. Dette er en vesentlig del av NVEs virksomhet og må dermed sies å være et positivt trekk ved organisasjonen. Samtidig vil det kunne bety at andre kulturtrekk nedtones eller fortrenges, da særlig målfokus og innovasjon og utvikling. Særlig fokus på innovasjon og utvikling ser vi mangler i NVEs verdigrunnlag og våre data tyder også på at dette ikke oppleves å være et fremtredende trekk ved kulturen. I etterkant av rapporten fra 22. juli-kommisjonen er det lagt større vekt på gjennomføringsevne og effektivitet i offentlig sektor. Statens nye lederplakat understreker også dette. NVE møter stadig økende etterspørsel etter sine tjenester og tilføres nye oppgaver uten at ressurstilfanget i fremtiden kan forventes å øke vesentlig. Da blir NVEs evne til å tenke nytt og å utvikle metoder og arbeidsprosesser for å møte disse utfordringene på en effektiv måte viktig.

Når det gjelder utfordringer knyttet til ulike fagkulturer i NVE synes dette ikke å være en stor utfordring. Unntaket kan være hvordan NVE håndterer mulige spenninger mellom sin rolle som kunnskaps- og forvaltningsorganisasjon med rollen som beredskapsorganisasjon. NVEs rolle som beredskapsorganisasjon forventes å bli stadig viktigere framover i lys av klimautfordringene. Dette er først og fremst basert på synpunkter som er fremkommet i intervjuer.

Vår konklusjon er at NVEs kultur ikke er en barriere mot måloppnåelse og effektivitet, men at det er et uforløst potensial for å bli enda mer innovativ og utviklingsorientert. Økte krav om effektivitet møtes ofte med sterkere styring, kontroll og mer regelorientering. Det legger ikke til rette for innovasjon og utvikling. Utfordringen for NVE blir å realisere mål om økt effektivitet uten at dette samtidig virker negativt inn på kulturelle trekk som det er ønskelig å beholde. Med andre ord: hvordan kan ledelsen bruke NVEs lagånd, støtteorientering og faglighet som grunnlag for å videreutvikle NVE som en innovativ og effektiv organisasjon?

DEL 3 - Anbefalinger for å styrke måloppnåelse og effektivitet

For å styrke måloppnåelse og effektivitet i NVE fremover anbefaler vi gjennomføring av følgende tiltak:

- 1) Styrking av overordnet og helhetlig styring gjennom etablering og forbedring av virksomhetsplaner*
- 2) Øke omdisponeringer mellom avdelinger ved å øke årlige kutt fra 2 til mellom 5 og 10 prosent*
- 3) Etablere et klarere mandat for Energiavdelingen*
- 4) Undersøke muligheter for å realisere effektiviseringsgevinster ved å endre arbeidsform*
- 5) Styrke IKT-området*
- 6) Skille ut NVE Anlegg fra NVEs ordinære virksomhet*
- 7) Trekke en klarere grenselinje mot kommunene innen flom og skred*
- 8) Redusere omfang av betalte oppdrag fra aktører som NVE forvalter til et minimum*
- 9) Styrke innkjøpsfunksjonen*

I delkapitlene nedenfor går vi igjennom anbefalingene. I stor grad er anbefalingene en syntese av anbefalinger som er gitt gjennomgående i evalueringen.

9. Styrking av måloppnåelse og effektivitet

9.1. Styrking av overordnet og helhetlig styring gjennom etablering og forbedring av virksomhetsplaner

Et gjennomgående funn i evalueringen er at NVE har en for desentralisert styringsmodell. Dette gir for lite overordnet og enhetlig styring på tvers av avdelinger og seksjoner. Vi anbefaler at NVE utarbeider og bruker en enhetlig mal for virksomhetsplaner. Virksomhetsplanene må ha følgende kjennetegn:

- Kobling til mål i tildelingsbrev
- Inneholde operasjonalisering av mål og delmål
- Operasjonalisering av delmål i konkrete tiltak. Tiltak burde være:
 - Tydelig beskrevet
 - Prioritert
 - Ansvar fordelt (Hovedansvarlig, deltakere, evt. bidrag fra andre)
 - Ressurser burde være avsatt
 - Frist – enten milepæler eller ferdigstilling
- Ressursallokering pr person på alle aktiviteter

Som et virkemiddel for å øke styringen bør man vurdere å innføre et system for timeregistrering på prosjekt og aktivitet. Dette kan være et viktig steg mot at fremtidige virksomhetsplaner får en realistisk vurdering av ressursbehovene.

9.2. Øke omdisponeringer mellom avdelinger ved å øke årlige kutt fra 2 til mellom 5 og 10 prosent

Dagens budsjettordning, hvor to prosent av avdelingenes budsjetter inndras hvert år, for siden å distribueres på de avdelinger med størst behov, fungerer godt. Når kun to prosent inndras, tar det imidlertid betydelig tid før nødvendige omdisponeringer kan gjøres. Vi anbefaler at inndragningen økes til mellom 5 og 10 prosent i året, i alle fall i noen år. Dette vil sikre grunnlag for større omdisponeringer.

9.3. Etablere et klarere mandat for Energiavdelingen og styrke kompetansen

Energiavdelingen har etter vår vurdering ikke et tilstrekkelig presist mandat. Energiavdelingen har også for uerfaren kompetanse til å effektivt kunne serve departement og andre avdelinger i NVE. Energiavdelingen anbefales å tiltrekke seg mer erfaren og tyngre kompetanse. Dette vil trolig redusere det totale ressursbehovet, og sikre at kompleksiteten i de arbeidsoppgaver Energiavdelingen har blir ivaretatt på en god måte.

9.4. Undersøke muligheter for å realisere effektiviseringsgevinster ved å endre arbeidsform

Konsesjonsavdelingen har gjennom å endre arbeidsformen økt effektiviteten. Avdelingen utmerker seg også ved å være den avdelingen i NVE som er mest tilfreds med sine arbeidsoppgaver og sin arbeidsform. Andre direktorat har også realisert betydelige gevinster ved å endre arbeidsform. Endring i arbeidsform kan bidra til å redusere behovet for permanent flytting av arbeidskraft mellom avdelinger.

I 2012 utarbeidet NVE flere forslag til tiltak for å endre arbeidsform, blant annet gjennom økt bruk av IKT. Det anbefales at NVE gjenstarter dette arbeidet.

9.5. Styrke IKT-området

IKT-systemene i NVE fungerer ikke godt nok. Dette skyldes delvis at beslutninger om system er tatt på et for lavt nivå, slik at systemene ikke i tilstrekkelig grad kommuniserer med hverandre. IKT-systemene legger dermed ikke nok til rette for realisering av kunnskapsmessige synergieffekter. IKT-systemene utmerker seg også ved å være sårbare, ved at det for deler av virksomheten ikke finnes backup-løsninger.

For å bedre funksjonaliteten i IKT-systemene anbefales det at NVE øker ressursinnsatsen på området. Styrkingen bør i hovedsak skje gjennom kjøp av tjenestene fra eksterne leverandører.

9.6. Skille ut NVE Anlegg fra NVEs ordinære virksomhet

NVE bør overlate bygging av flomvern til andre aktører, og konsentrere aktiviteten om kartlegging, prosjektering, kjøp og kontroll. En slik løsning vil sikre økt fleksibilitet ved en antatt nødvendig økning i aktiviteten.

NVE bør samtidig styrke tilgang til maskiner ved akutte flom- og skredhendelser gjennom fylkesvise rammeavtaler. Et våtere og villere klima gjør det nødvendig å øke beredskapen, og en løsning hvor maskinene leies inn ved behov vil være betydelig rimeligere enn kjøp.

9.7. Trekke en klarere grenselinje mot kommunene innen flom og skred

Grensedragningen mellom NVE og kommune er ikke tydelig nok. Dette bidrar til at kommunene har store og muligens urealistiske forventninger til hva NVE kan levere av tjenester. Manglende klargjøring medfører at medarbeiderne i større grad må bruke skjønn for å vurdere hva NVE skal levere, og hva de skal overlate til andre. Mangel på klare prioriteringer medfører at arbeidsmengden kan oppleves som urimelig stor.

9.8. Redusere omfang av betalte oppdrag fra aktører som NVE forvalter til et minimum

Deler av oppdragsvirksomheten i Hydrologiavdelingen er har skjedd i konkurranse med private aktører. Ved siden av at dette svekker konkurransen, er det problematisk fra et forvaltningsmessig ståsted ettersom NVE har tatt oppdrag fra aktører de også forvalter. De har derfor avgrenset rammene for hva NVE kan påta seg av betalte oppdrag fremover. Vi anbefaler at NVE begrenser omfang av oppdrag som finansieres av interessenter som de forvalter til et minimum, og at de går lengre i avgrensningen enn hva de til nå har lagt opp til.

9.9. Styrke innkjøpsfunksjonen

Innkjøpene er ikke godt nok koordinert, og en styrking av sentral innkjøpsfunksjon er nødvendig for å sikre at en gjør gode innkjøp.

På skredområdet bør NVE vurdere å kjøpe ledende kompetanse, snarere enn å bygge opp tilsvarende kompetanse internt.

Referanser

Bang, H., *Organisasjonskultur*, 1995

Denison, D. R., & Spreitzer, G. M., *Organizational culture and organizational development: A competing values approach*, 1991

Lai, Linda, *Kompetansemobilisering og egen motivasjon*, 2011

Leibenstein, H., *Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*, 1966

Norges forskningsråd, *Geofagevaluering 2011*

Norges forskningsråd, *Klimaevaluering 2012*

Riksrevisjonens omtale av NVE og OED for hvert år i perioden 2005 til 2015

Riksrevisjonens (2014) gjennomgang av effektivitet i konsesjonsbehandlingen

I tillegg har vi gjennomgått følgende interne dokumenter i NVE/OED:

- Tildelingsbrev fra OED for hvert år i perioden 2005 til 2015
- Årsrapport for NVE i for hvert år perioden 2005 til 2015
- NVEs innspill til statsbudsjett, samt forslag til store satsinger i perioden 2008 til 2016
- NVEs strategi for 2012-2016
- Rapporter fra delområder i NVE
 - o Tilsyns rapporter i årene 2012, 2013 og 2014
 - o FoU- rapport for 2014
 - o Regulator-rapport for 2011 og 2014
 - o Vannet vårt i årene 2009, 2010 og 2011
 - o Risikorapport for årene 2012, 2013, 2014 og 2015
- Agenda og referat fra direktørmøtene i 2014 og 2015
- Avdelingenes innspill til budsjett for 2015 og 2016
- Organisasjonsmålinger 2012 og 2014
- Rapporter om organisasjonens utvikling
 - o OU2012
 - o Rapport fra Leifseth-utvalget
 - o Rapport om organisering av internasjonal virksomhet
 - o E-prosessen 2014
- Rapporter og beskrivelser av IKT-organiseringen

Vedlegg 1: Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget

Nedenfor følger oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget:

2.3 *Evalueringsobjektet og eventuelle avgrensninger*

NVE er et direktorat under Olje- og energidepartementet som styres gjennom statsbudsjettet og årlige tildelingsbrev. NVE er en sammensatt organisasjon med mange ulike oppgaver.

Det gjøres oppmerksom på at NVEs arbeid med damsikkerhet for tiden er gjenstand for en separat evaluering som vil være tilgjengelig ved oppstart av dette prosjektet.

Måloppnåelse, ressursbruk og effektivitet

Evalueringen skal ta utgangspunkt i NVEs hovedmål som er beskrevet i tildelingsbrev. Evalueringen skal gi en beskrivelse og vurdering av utviklingen i oppgaver og ressursbruk de siste ti årene. Sett i lys av utviklingen i virksomhetens oppgaver og ressursbruk, skal evalueringen gi en vurdering av virksomhetens ressursbruk i dag og effektivitet i forhold til de mål som er satt for virksomheten.

Vurderingene skal ta utgangspunkt i tilgjengelig informasjon fra budsjetter, regnskaper, tildelingsbrev og annen relevant informasjon.

I den grad det belyser måloppnåelse og effektivitet, kan evalueringen for eksempel vurdere:

- NVEs organisering og kompetanse
- I hvilken grad NVE nyttiggjør seg/har tilgang til tidsmessig teknologi og tilstrekkelig data/informasjon

Der det avdekkes forbedringspotensial skal evalueringen foreslå tiltak for å oppnå forbedringer.

Det er viktig at oppdragstaker foretar vurderinger av:

- NVEs oppnåelse av mål og oppgaver som er spesifisert i tildelingsbrev.
- NVEs ressursbruk og effektivitet i forhold til de mål og oppgaver direktoratet er tildelt av Olje- og energidepartementet.
- Begrensninger i indre og ytre rammevilkår som påvirker god måloppnåelse på virksomhetsområdene.
- Erfaringer med frigjøring av ressurser ved interne prioriteringer i NVE.
- Forbedringspotensial, forenklinger, tilrådinger og områder egnet for omprioritering av ressursbruk.
- Områder egnet for videre analyse og utredninger.

Vedlegg 2: Metoder for informasjonsinnhenting

For å innhente informasjon til evalueringen har vi brukt følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med interessenter
- Workshop med ansatte i NVE
- Dybdeintervjuer med ansatte i NVE
- Intern spørreundersøkelse til ansatte i NVE
- Regnskap, ansattoversikter og oversikt over inn- og utbetalinger i NVE i perioden
- Gjennomgang av arkivmapper
- Møter med referansegruppe i NVE

I det følgende beskriver vi noe mer inngående hvordan vi har brukt metodene.

Dokumentstudier

I evalueringen har vi gjennomgått følgende hovedgrupper av dokumenter:

- Tildelingsbrev fra OED for hvert år i perioden 2005 til 2015
- Årsrapport for NVE i for hvert år perioden 2005 til 2015
- NVEs innspill til statsbudsjett, samt forslag til store satsinger i perioden 2008 til 2016
- NVEs strategi for 2012-2016
- Riksrevisjonens omtale av NVE og OED for hvert år i perioden 2005 til 2015
- Riksrevisjonens (2014) gjennomgang av effektivitet i konsesjonsbehandlingen
- Rapporter fra delområder i NVE
 - o Tilsyns rapporter i årene 2012, 2013 og 2014
 - o FoU- rapport for 2014
 - o Regulator-rapport for 2011 og 2014
 - o Vannet vårt i årene 2009, 2010 og 2011
 - o Risikorapport for årene 2012, 2013, 2014 og 2015
- Agenda og referat fra direktørmøtene i 2014 og 2015
- Avdelingenes innspill til budsjett for 2015 og 2016
- Organisasjonsmålinger 2012 og 2014
- Rapporter om organisasjonens utvikling
 - o OU2012
 - o Rapport fra Leifseth-utvalget
 - o Rapport om organisering av internasjonal virksomhet
 - o E-prosessen 2014
- Rapporter og beskrivelser av IKT-organiseringen

Intervjuer med interessenter

For å få et utfyllende bilde av måloppnåelse og effektivitet i NVE har vi intervjuet interessenter. Flere av interessentene ønsket ikke å bli oppgitt som intervjuobjekter, og vi har derfor ikke lagt ved listen over intervjuobjekter. Nedenfor følger en liste over eksterne interessenter som ble intervjuet i evalueringen:

- Kommuner (27 kommuner, 53 respondenter)
- Fylkesmenn (11 respondenter)
- Representanter for kraft- nettselskaper og interesseorganisasjoner (56 respondenter)

Til sammen har vi altså i evalueringen intervjuet 116 eksterne interessenter. I intervjuene har vi fulgt en intervjuguide, hvor vi har bedt respondentene ta stilling til grad av enighet til påstander om NVEs måloppnåelse og effektivitet. Guiden var utformet slik at vi både skrev ned deres stillingstaken på en skala fra 1-6 og deres refleksjoner knyttet til dette. I tillegg var det mulig for intervjuobjektene å komme med generelle innspill.

Workshop med ansatte i NVE

For å få innsikt i hvordan NVE i praksis arbeider på ulike fagfelt, gjennomførte vi workshop. Vi gjennomførte 7 workshop med følgende tematikk:

- Forebygging, varsling og krisehåndtering for flom (inkl NVE Anlegg) og skred (snøskred, jordskred og kvikkleire)
- Forebygging, varsling og krisehåndtering for store fjellskred
- Analyse, planlegging og overvåking av energisystemet
- Regulering av energisystemet (Elmarkedstilsynet)
- Konsesjonsområdet
- Beredskap/ krisehåndtering på tvers av avdelinger
- Internasjonal virksomhet

Til sammen deltok 57 personer fra NVE på de workshopene, som varte i cirka 3,5 timer. I workshopene ble hver av respondentene bedt om å ta stilling til hva de mente NVE klarte godt og som de var stolte av, og hvor de mente NVE hadde utfordringer.

Deltakerne på workshop ønsket ikke at deres navn skal gjengis i rapporten.

Dybdeintervjuer med ansatte i NVE

Dybdeintervjuer med ansatte i NVE er gjennomført i flere omganger. Vi startet evalueringen med dybdeintervjuer med energi- og vassdragsdirektøren og avdelingsdirektørene. De samme personene ble intervjuet igjen etter at workshop, spørreundersøkelse og intervjuer med utvalgte ansatte i NVE var gjennomført. Hensikten med intervjuer i andre omgang var å sikre en nyansering av de funn vi fant gjennom andre metoder. Til sammen har vi gjennomført 21 intervjuer med ansatte i NVE, og om lag tilsvarende antall respondenter. Av anonymitetshensyn offentliggjør vi ikke listen over interne respondenter.

Intern spørreundersøkelse i NVE

En elektronisk spørreundersøkelse ble sendt til alle ansatte i NVE, med unntak av energi- og vassdragsdirektøren. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til en rekke påstander om ulike aspekter knyttet til effektivitet i NVE. Total responsrate var 85 prosent. Utvalget er representativt på avdelings- og seksjonsnivå. I vedlegg til rapport vises en faktoranalyse av spørreundersøkelsen, samt en liste over påstander i undersøkelsen.

Regnskap, ansattoversikter og oversikt over inn- og utbetalinger i NVE i perioden

Vi har fått oversikt over alle inn- og utbetalinger i perioden fordelt på kapittel, post og kunde. Videre har vi gjennomgått oversikt over ansatte per avdeling. NVE har også utarbeidet oversikt over ansatte i tråd med den organisering NVE hadde før 2013, slik at vi hadde mulighet til å følge ressursbruk over tid. Regnskap for NVE er gjennomgått slik de er fremstilt i årsrapportene.

Gjennomgang av arkiv

Gjennom evalueringen har vi fått oversikt over alle saker NVE har hatt til behandling, fordelt på avdeling, seksjon og person.

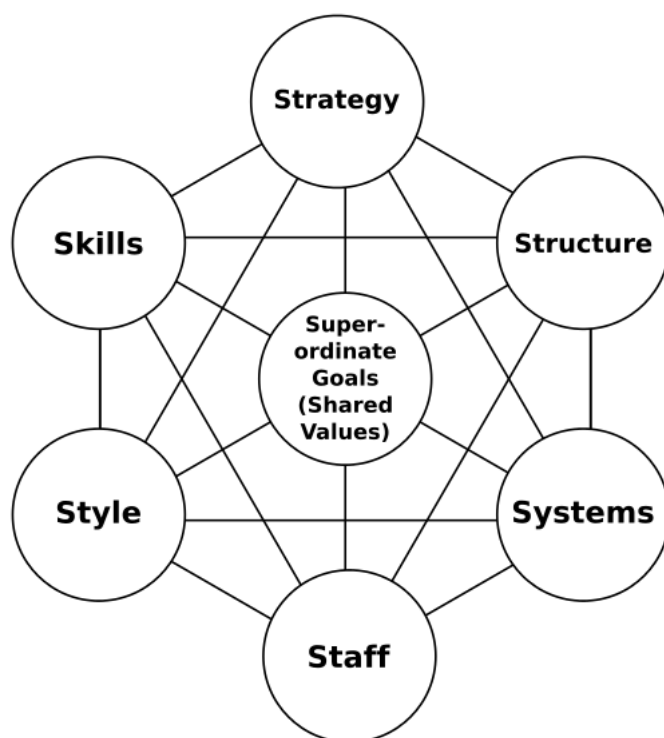
Vi plukket ut 25 saksmapper fra arkivet og gjennomgikk all dokumentasjon i disse.

Møter med referansegruppe hos OED

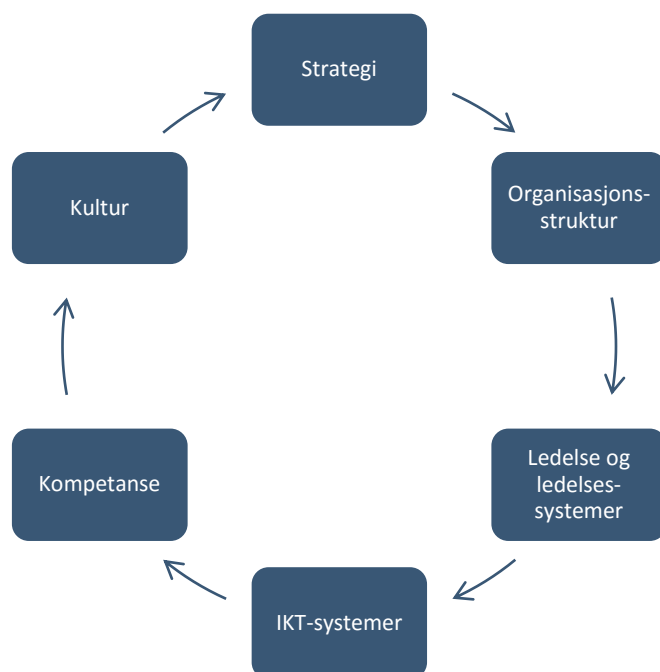
I evalueringen har vi gjennomført 4 møter med en intern referansegruppe i OED. Gjennom møtene med OED har vi gitt departementet mulighet til å gi innspill til metode, foreløpige vurderinger og hypoteser, samt presentasjon av konklusjoner. Referansegruppen i OED har bestått av om lag 10 personer.

Vedlegg 3: Beskrivelse av Menons 6-faktormodell

Menons 6-faktormodell tar utgangspunkt i McKinseys 7s-modell, som ble utviklet av Robert H. Waterman og Tom Peters på 80-tallet. Modellen har senere blitt plukket opp av en rekke forsknings- og konsulentmiljøer, og er i ulike versjoner brukt for organisasjonsanalyser. Modellen er fokusert på interne forhold i organisasjonene, og viser hvilke faktorer som må fungere og være gjensidig forsterkende for at en organisasjon skal oppnå sterk vekst. En beskrivelse av McKinseys 7s-modell er vist nedenfor.



Menon oppfatter at Style og Shared values inngår i et felles begrep, nemlig kultur. Vi benytter derfor en revidert versjon av modellen – 6-faktormodellen. Vår modell skiller seg også fra McKinseys ved at den er skreddersydd for offentlig sektor. Dette gjelder i særlig grad forhold knyttet til strategi og struktur, som i offentlige organisasjoner i større grad blir bestemt utenfra og fra eier enn hva som er tilfellet i private bedrifter. En illustrasjon av 6-faktormodellen gis i figuren nedenfor. En kort beskrivelse av hvilke faktorer vi ser etter innenfor hver av kriteriene gis etter illustrasjonen av modellen:



- Innen **strategi** vurderer vi hvorvidt organisasjonen har en klar og enhetlig strategi og om denne er i tråd med de føringer eier har gitt. I offentlige organisasjoner vurderer vi i særlig grad om strategien har trukket hensiktsmessige grenser mot tilgrensende organisasjoner, altså hvorvidt det er et hensiktsmessig skille mellom hva organisasjonen selv gjør og hva den overlater til andre.
- **Organisasjonsstrukturen** er et virkemiddel for å nå målene i strategien. Ved vurdering av organisasjonsstruktur vurderer vi først hvorvidt ulike målsetninger i strategien har forankring i organisasjonsstrukturen. Ved vurdering av organisasjonsstruktur vurderer vi også hvorvidt de interne grensene mellom ulike organisasjonsenheter er trukket hensiktsmessig. Et sentralt vurderingskriterium er da hvorvidt man gjennom de organisatoriske grensene legger til rette både for spesialisering og til å hente ut synergier gjennom likeartede oppgaver som utføres i ulike deler av organisasjonen.
- Innen **ledelse og ledelsessystemer** vurderer vi hvorvidt ledelse i ulike deler av organisasjonen har en riktig balanse mellom overordnet styring og tilrettelegging. Tilrettelegging for autonomi er særlig viktig i kunnskapsorganisasjoner, men overordnet styring er også nødvendig for å sikre at overordnede mål nås og at en ikke har suboptimalisering på enhetsnivå. Overordnet styring er også særlig viktig i offentlige organisasjoner, som kjennetegnes ved multiple snarere enn singulære mål. Dette fordrer sterkere grad av målavklaring, som igjen fordrer overordnet styring. Ved vurdering av ledelsesverktøy vurderer vi hvorvidt verktøyene er hensiktsmessige for å delegere ansvar ut fra målsetningen i organisasjonen, samt til å følge opp og måle resultater.
- Innen **IKT-systemer** vurderer vi hvorvidt organisasjonen har en IKT-infrastruktur som støtter opp om strategien, samt i hvilken grad IKT-infrastrukturen legger til rette for at arbeid kan gjennomføres så effektivt som mulig i organisasjonen. Sentrale vurderinger er da hvorvidt systemene legger til rette for informasjonsdeling og samarbeid mellom enheter og medarbeidere, samt legger til rette for spesialisering. Ved vurdering av IKT-systemer vurderes også IKT-sikkerheten, da svikt i denne i vesentlig grad kan hemme en organisasjons effektivitet.

- Ved vurdering av **kompetanse** vurderer vi hvorvidt organisasjonen har en hensiktsmessig sammensetning av kompetanse. Vi vurderer da hvorvidt organisasjonen har riktig kompetanse i forhold til arbeidsoppgaver og om den er tilstrekkelig spesialisert. Ved vurdering av kompetanse legger vi også vekt på i hvilken grad organisasjonen utvikler kompetanse den besitter på en hensiktsmessig måte, samt om planer for rekruttering og utvikling av kompetanse er i tråd med strategier og virksomhetsplaner for organisasjonen.
- Innen **kultur** vurderer vi hvorvidt organisasjonens kulturelle særtrekk bidrar til å forsterke eller motvirke oppnåelse de målsetninger strategien gir. I offentlige organisasjoner er det særlig viktig å vurdere spenningsfeltene mellom regelorientering og en viss konservatisme mot henholdsvis endringsevne og innovasjon.

Vedlegg 4: Resultater fra spørreundersøkelsen blant de ansatte

I forbindelse med evalueringen har vi sendt en spørreundersøkelse til ansatte i NVE. For å sikre kvantifiserbarhet og sammenlignbarhet er spørsmålene formulert som påstander som ansatte måtte ta stilling til. Spørsmålene er relatert til ulike elementer av Menons 6-faktormodell. En oppstilling av spørsmålene er gitt nedenfor:

- Dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom avdelingene i NVE
- Dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom seksjonene i min avdeling
- Dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom seksjonene i min avdeling
- Det er en klart definert arbeidsdeling mellom hovedkontoret og regionskontorene
- Dagens faktiske arbeidsdeling mellom hovedkontor og regionskontorer er hensiktsmessig
- Omorganiseringen i 2012 bidro til bedre arbeidsdeling mellom avdelingene
- Dagens organisering legger først og fremst godt til rette for utføring av oppgaver som løses innen avdelingen
- Dagens organisering legger godt til rette for utføring av oppgaver på tvers av avdelingene
- Det er godt samsvar mellom arbeidsbelastning og ressurser i den seksjonen jeg arbeider i
- Arbeidsbelastningen er for høy i den seksjonen der jeg arbeider
- Når vi har for mye å gjøre i min seksjon, får vi hjelp fra andre avdelinger/seksjoner
- Ledere i NVE gir klare signaler om hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvilke oppgaver som ikke skal prioriteres
- I saker som faller mellom flere seksjoner, er det godt samarbeid og god informasjonsutveksling
- Det er for mye faglig styring og for lite overordnet styring i NVE
- Styringen i NVE har blitt bedre etter at Sannerud overtok som NVE-sjef
- Min leder har en tydelig personallederrolle
- Min leder har en tydelig faglig lederrolle
- I min enhet vektlegges faglig kvalitet høyt
- I min enhet vektlegges effektivitet høyt
- Oppgaver blir ujevnt fordelt mellom medarbeiderne i min seksjon slik at noen får betydelig høyere arbeidsbelastning enn andre
- NVE er generelt treg til å ta i bruk moderne IKT-løsninger
- Ledelsen forstår det reelle behovet for IKT-tjenester i min avdeling
- IKT brukes på en mye bedre måte i dag enn for tre år siden i min avdeling
- Det tar generelt alt for lang tid fra behov meldes til man får på plass nye IKT-løsninger i NVE
- Det er arbeidskrevende å finne korrekte data i forbindelse med saksbehandling
- Jeg er ofte usikker på om jeg benytter korrekte data, når jeg utfører mine oppgaver
- Tjenesteproduksjonen i min seksjon forsinkes av at IKT-systemene vi benytter ikke henger godt nok sammen
- Det er et stort potensial for å utnytte den informasjonen NVE disponerer på en bedre måte internt
- Når IKT-løsninger velges i andre avdelinger, tas det ikke hensyn til hvilke behov vi har
- Bedre integrerte IKT-systemer vil kunne fremme samarbeid mellom avdelingene
- Lite brukervennlige IKT-systemer hemmer meg i min daglige jobb
- Jeg synes NVE har gode IKT-løsninger for mobil bruk når man ikke befinner seg på kontoret
- Mangelfull IKT-kompetanse hos brukerne hemmer oss i den daglige jobb i seksjonen
- NVE burde tilby langt flere IKT-tjenester til eksterne brukere
- I NVE er det et godt tilbud på faglig kompetanseutvikling
- Seksjonen som helhet har den kompetanse som er nødvendig for å løse de oppgavene vi har
- Den kompetanseutviklingen som tilbys av NVE, er dekkende for de behov for kompetanseheving jeg har
- Kompetanseutviklingen styres først og fremst på avdelings- eller seksjonsnivå
- Jeg blir pålagt å løse oppgaver jeg egentlig ikke har kompetanse til å løse
- Jeg må selv ta initiativ til å utvikle den kompetansen jeg trenger
- Hvis vi har behov for kompetanse, får vi hjelp fra andre seksjoner og avdelinger

- NVE en lite utadvendt organisasjon
- Det er liten takhøyde for å gjøre feil
- Effektiv oppgaveløsning er ikke så viktig i NVE
- NVE er mer regelorientert enn innovativ og utviklingsfokusert
- NVE-kulturen legger vekt på frihet framfor kontroll
- Det er takhøyde for å ta opp problemer og argumentere imot ledelsen
- Kulturforskjeller mellom avdelinger og seksjoner i NVE er en utfordring
- NVEs kultur er preget av stor åpenhet
- NVE-kulturen bidrar til et faglig godt arbeidsfellesskap, hvor en hjelper hverandre til å bli bedre
- Kulturen i NVE setter faglig kvalitet først
- NVE-kulturen er opptatt av samfunnsansvaret som følger med oppgavene

Respondentene ble bedt om å ta stilling til grad av enighet i påstandene på en skala fra 1 til 6, hvor seks er helt enig. I undersøkelsen åpnet vi også for at respondentene kunne komme med kommentarer utover de problemstillinger som undersøkelsen dekket, samt kommentarer til undersøkelsen. I undersøkelsen ble respondentene også bedt om å gi opplysninger om kjønn, alder, antall år ansatt i NVE, rolle (avdelingsleder, seksjonsleder, medarbeider), samt hvilken avdeling de arbeidet i.

I figurene nedenfor gis gjennomsnittsscore på spørsmålene gruppert etter avdeling:

Tabell 1: Påstander om organiseringen av NVE

	Total	Elmarkeds- tilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin	Annet
Dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom seksjonene i min avdeling	4,58	4,92	4,47	4,97	5	4,79	3,86	4,4	5,17
Dagens organisering bidrar til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom avdelingene i NVE	4,31	4,06	4,45	4,56	4,43	4,65	3,8	4,2	4,88
Dagens organisering legger først og fremst godt til rette for utføring av oppgaver som løses innen avdelingen	4,24	4,42	3,91	4,43	4,28	4,18	4,17	4,44	3,93
Dagens faktiske arbeidsdeling mellom hovedkontor og regionkontorer er hensiktsmessig	4,12	4,8	5	4,3	4,43	4,33	3,79	3,87	4,6
Det er en klart definert arbeidsdeling mellom hovedkontoret og regionkontorene	4,02	4,6	5,25	3,95	4,05	4,07	3,95	3,74	4,36
NVE er preget av for mye silokultur. Mer samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger er ønskelig	3,91	3,39	3,64	3,47	3,87	3,67	4,28	4,68	3,94
Omorganiseringen i 2012 bidro til bedre arbeidsdeling mellom avdelingene	3,91	4,05	4,32	4,52	4,18	3,9	2,94	3,88	4,83
Dagens organisering legger godt til rette for utføring av oppgaver på tvers av avdelingene	3,58	3,33	3,75	3,87	3,67	3,88	3,2	3,51	3,56
Totalt	4,09	4,2	4,35	4,26	4,24	4,18	3,75	4,09	4,41

Tabell 2: Påstander om forholdet mellom oppgaver og ressurser i NVE

	Total	Elmarkeds- tilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Administrasjon	Annet
Det er godt samsvar mellom arbeidsbelastning og ressurser i den seksjonen jeg arbeider i	3,34	3,34	2,80	4,39	2,87	3,93	2,89	2,78	4,17
Arbeidsbelastningen er for høy i den seksjonen der jeg arbeider	3,87	4,03	4,31	3,24	4,50	3,38	4,05	4,18	2,94
Når vi har for mye å gjøre i min seksjon, får vi hjelp fra andre avdelinger/seksjoner	2,78	2,19	3,26	3,31	2,63	2,72	3,06	1,92	3,00
Totalt	3,33	3,19	3,46	3,65	3,33	3,34	3,33	2,96	3,37

Tabell 3: Påstander om styringen i NVE

	Elmarkeds- tilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet
Min leder har en tydelig personallederrolle	3,74	4,86	4,42	4,62	4,61	4,36	4,4	4,41
Min leder har en tydelig faglig lederrolle	4,95	4,26	4,9	4,7	4,4	3,75	4,32	4,29
Ledere i NVE gir klare signaler om hvilke oppgaver som skal prioriteres, og hvilke oppgaver som ikke skal prioriteres	3,68	3,22	4,29	4,23	4,04	3,41	3,13	4,24
I min enhet vektlegges effektivitet høyt	4,18	4,81	4,97	4,87	4,43	4,4	4,71	5,06
Oppgaver blir ujevnt fordelt mellom medarbeiderne i min seksjon, slik at noen får betydelig høyere arbeidsbelastning enn andre	3,65	3,69	3,51	4,35	3,49	3,99	4,15	3,35
I vår seksjon er vi gode til å planlegge ressursbehovet	3,78	3,34	4,52	4,14	4,11	3,58	3,37	4,06
I saker som faller mellom flere seksjoner/avdelinger, er det godt samarbeid og god informasjonsutveksling	3,76	3,97	3,84	3,55	4,06	3,28	3,23	4,41
Ledere i NVE gir klare signaler om hvilke oppgaver som skal prioriteres, og hvilke oppgaver som ikke skal prioriteres	3,68	3,22	4,29	4,23	4,04	3,41	3,13	4,24
	3,81	3,806	4,226	4,228	4,026	3,732	3,718	4,224

Tabell 4: Påstander om oppgaveløsning i NVE

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet
Det er klare rutiner og veiledninger knyttet til hvordan jeg skal løse de oppgavene jeg har	3,95	3,41	3,67	5,05	4,33	3,82	3,59	4,13	3
Det klare rutiner på intern kvalitetssikring av det arbeidet som gjøres i min seksjon	4,12	3,59	4,25	5,09	4,47	4,14	3,49	4,3	3,88
Det er i stor grad opp til meg hvordan jeg skal gå fram for å løse oppgavene mine	4,46	4,77	4,36	3,78	4	4,91	4,55	4,57	4,72
Det legges mye vekt på at like saker behandles på lik måte	4,62	4,67	4,6	5,24	4,83	4,36	4,21	4,94	4,13
Totalt	4,29	4,11	4,22	4,79	4,41	4,31	3,96	4,49	3,93

Tabell 5: Påstander om støttesystemer/IKT i NVE

	Total	Elmarkeds tilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet
NVE er generelt treg til å ta i bruk moderne IKT-løsninger	3,65	3,91	4,3	3,54	3,98	3,18	3,62	3,51	3,82
Ledelsen forstår det reelle behovet for IKT-tjenester i min avdeling	3,84	4,1	3,89	3,79	3,56	4,18	3,97	3,48	3,22
IKT brukes på en mye bedre måte i dag enn for tre år siden i min avdeling	3,82	3,26	3,4	4,24	3,44	3,95	3,91	4,11	3,71
Det tar generelt alt for lang tid fra behov meldes til man får på plass nye IKT-løsninger i NVE	4,27	4,45	4,69	4,49	4,93	3,81	3,96	4,09	4,73
Det er arbeidskrevende å finne korrekte data i forbindelse med saksbehandling	3,43	3,54	3,77	3,38	3,85	2,98	3,36	3,22	3,83
Jeg er ofte usikker på om jeg benytter korrekte data, når jeg utfører mine oppgaver	2,46	2,57	2,52	2,31	2,81	2,04	2,49	2,62	2,83
Tjenesteproduksjonen i min seksjon forsinkes av at IKT-systemene vi benytter ikke henger godt nok sammen	3,7	3,62	4,06	3,87	4,38	3,1	3,63	3,52	4
Det er et stort potensial for å utnytte den informasjonen NVE disponerer på en bedre måte internt	4,65	4,52	5,24	4,33	5,08	4,44	4,46	4,85	4,72

Fortsettelse tabell 5:

	Total	Elmarkeds tilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet
Når IKT-løsninger velges i andre avdelinger, tas det ikke hensyn til hvilke behov vi har	4,3	4,22	4,33	4,56	4,9	4	4,15	4,11	4,38
Bedre integrerte IKT-systemer vil kunne fremme samarbeid mellom avdelingene	4,63	4,52	4,9	4,55	4,98	4,18	4,43	4,97	5,19
Lite brukervennlige IKT-systemer hemmer meg i min daglige jobb	3,44	3,59	3,76	3,83	3,87	3,11	3,3	2,88	3,78
Jeg synes NVE har gode IKT-løsninger for mobil bruk når man ikke befinner seg på kontoret	3,73	3,89	3,38	3,38	3,57	4,05	3,71	4,19	3
Mangelfull IKT-kompetanse hos brukerne hemmer oss i den daglige jobb i seksjonen	3,02	2,41	3,22	2,53	3,49	2,6	3,37	3,13	3,33
NVE burde tilby langt flere IKT-tjenester til eksterne brukere	3,76	4	3,95	3,21	3,58	4,34	3,55	3,88	3,8
Totalt	3,76	3,76	3,96	3,72	4,03	3,57	3,71	3,75	3,88

Tabell 6: Påstander om kompetanse i NVE

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Administrasjon	Annet
I NVE er det et godt tilbud på faglig kompetanseutvikling	3,92	3,69	3,86	4,18	3,75	4,48	3,61	3,80	3,88
Seksjonen som helhet har den kompetanse som er nødvendig for å løse de oppgavene vi har	4,58	4,51	4,61	5,10	4,69	4,82	4,13	4,48	4,65
Den kompetanseutviklingen som tilbys av NVE, er dekkende for de behov for kompetanseheving jeg har	3,69	3,47	3,80	3,80	3,60	4,09	3,45	3,59	3,82
Kompetanseutviklingen styres først og fremst på avdelings- eller seksjonsnivå	4,72	4,75	4,60	4,86	4,89	4,80	4,36	5,05	4,93
Jeg blir pålagt å løse oppgaver jeg egentlig ikke har kompetanse til å løse	2,27	2,51	2,70	2,15	2,28	2,01	2,35	2,19	2,29
Jeg må selv ta initiativ til å utvikle den kompetansen jeg trenger	4,76	5,08	4,81	4,84	5,02	4,54	4,61	4,64	5,24
Hvis vi har behov for kompetanse, får vi hjelp fra andre seksjoner og avdelinger	4,14	4,03	4,47	4,73	4,18	4,28	4,04	3,27	4,29
Total	4,01	4,01	4,12	4,24	4,06	4,14	3,79	3,86	4,16

Tabell 7: Påstander om kulturen i NVE

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Administrasjon	Annet
Kulturen i NVE verdsetter deling av erfaringer og kunnskap	4,45	4,29	4,81	4,73	4,37	4,63	4,29	4,1	4,39
Ledelsen i NVE er åpen for andres synspunkter	4,1	4,71	4,6	4,31	4,17	4,06	3,61	3,73	4,61
Kulturen i NVE setter faglig kvalitet først	4,64	4,79	4,92	5,05	4,57	4,72	4,24	4,4	5,11
NVE-kulturen er opptatt av samfunnsansvaret som følger med oppgavene	4,97	4,95	5,33	5,39	5,02	5,05	4,62	4,78	5,18
NVE-kulturen bidrar til et faglig godt arbeidsfellesskap, hvor en hjelper hverandre til å bli bedre	4,6	4,42	4,94	5,07	4,48	4,8	4,31	4,26	4,76
NVE er mer regelorientert enn innovativ og utviklingsfokusert	3,81	3,85	4,28	3,81	4,28	3,15	3,94	3,78	3,53
NVEs kultur er preget av stor åpenhet	4,08	4,26	4,53	4,33	3,89	4,44	3,87	3,41	3,94

Fortsettelse av tabell 7

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Administrasjon	Annet
Det er takhøyde for å ta opp problemer og argumentere imot ledelsen	4,01	4,51	4,36	4,37	4,16	3,88	3,62	3,74	4,24
Det er liten takhøyde for å gjøre feil	2,57	2,68	2,63	2,24	2,65	2,26	2,74	2,8	2,82
NVE-kulturen legger vekt på frihet framfor kontroll	3,96	4,08	3,69	3,82	3,5	4,67	3,68	4,2	3,78
Effektiv oppgaveløsning er ikke så viktig i NVE	2,6	3,11	2,56	1,91	2,48	2,62	2,71	2,84	2,72
Kulturforskjeller mellom avdelinger og seksjoner i NVE er en utfordring	3,98	4,1	3,85	4,02	4	3,69	4,07	4,21	3,93
NVE en lite utadvendt organisasjon	2,56	2,68	2,55	2,02	2,78	2,22	2,82	2,85	2,56

Tabell 8: Stillingsbetegnelse (Er du....)

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin	Annet
Leder (avdelingsleder, seksjonsleder)	10,1%	12,8%	13,9%	8,5%	5,6%	12,0%	10,1%	8,8%	10,5%
Medarbeider	87,5%	87,2%	77,8%	91,5%	92,6%	85,5%	89,0%	87,7%	78,9%
Annet	2,4%	0,0%	8,3%	0,0%	1,9%	2,4%	0,9%	3,5%	10,5%

Tabell 9: Avdelingstilhørighet

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet (Stab, komm, int.)
Elmarkedstilsynet	8,6%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Energi	7,9%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Konsesjon	12,9%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tilsyn og beredskap	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Hydrologi	18,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Skred og Vassdrag	23,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Administrasjon	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Annet (stab, kommunikasjon, Int'l utviklingssamarbeid)	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Tabell 10: Hvor er din arbeidsplass lokalisert

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin.	Annet (stab, kommunikasjon, Int'l utviklingssamarbeid)
Oslo	72,5%	100,0%	100,0%	91,5%	70,4%	90,4%	13,0%	98,2%	94,7%
Region Sør	4,2%	0,0%	0,0%	3,4%	9,3%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%
Region Øst	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	3,6%	19,4%	0,0%	5,3%
Region Vest	5,7%	0,0%	0,0%	3,4%	5,6%	0,0%	19,4%	0,0%	0,0%
Region Midt-Norge	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,4%	2,4%	24,1%	0,0%	0,0%
Region Nord	4,8%	0,0%	0,0%	1,7%	5,6%	3,6%	13,0%	1,8%	0,0%

Tabell 11: Hvor lenge har du vært ansatt i NVE

	Total	Elmarkedstilsynet	Energi	Konsesjon	Tilsyn og beredskap	Hydrologi	Skred og Vassdrag	Admin	Annet
1-3 år	25,9%	38,5%	36,1%	30,5%	11,1%	19,3%	25,7%	35,1%	10,5%
4-7 år	23,9%	20,5%	25,0%	27,1%	33,3%	16,9%	24,8%	19,3%	31,6%
Mer enn 7 år	50,2%	41,0%	38,9%	42,4%	55,6%	63,9%	49,5%	45,6%	57,9%