

Evaluering av Enova SF og Energifondet

Forord

Statskonsult har i samarbeid med Sweco Grøner evaluert Enova SF og omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging. Evalueringen er utført på oppdrag fra Olje- og energidepartementet.

Formålet med evalueringen var tredelt og har bestått av følgende elementer:

- Vurdere virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet.
- Vurdere utformingen av styringssystemet for Energifondet og Enova.
- Vurdere hvordan Enova legger opp arbeidet i forhold til de fastsatte målene og rammene.

Arbeidet er utført i perioden april - oktober 2006.

I tilknytning til evalueringen ble det opprettet en referansegruppe med medlemmer fra OED og Enova. Referansegruppen har kommet med nyttige innspill underveis i arbeidet, men Statskonsult står som ansvarlig for innhold, vurderinger og forslag i rapporten.

Vi takker alle informanter som har bidratt med synspunkter, tid og erfaringer. En spesiell takk til de ansatte i Enova som bidratt med viktig informasjon og underlagsmateriale.

Prosjektgruppen har bestått av Ellen Hov Aanæs, Oddbjørg Bakli, Jonas Sandgren og Tone Ibenholt.

Oslo, oktober 2006



Vivi Lassen
avd.dir.

Innhold

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og metode	6
1.1 Bakgrunn for evalueringen.....	6
1.2 Oppdragsbeskrivelse	6
1.3 Metode.....	7
2 Omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging	10
2.1 Virkemiddelapparatet før 2001	10
2.2 Målene med omorganiseringen av virkemiddelapparatet	11
2.3 Roller og ansvar i dagens virkemiddelapparat	13
3 Styringssystemet for Enova	16
3.1 Statsforetaket Enova – om tilknytningsform.....	16
3.2 Avtalen som styringsdokument	20
3.3 Styringsdialogen mellom OED og Enova	22
3.4 Enovas formål og resultatmål.....	24
3.5 Enovas resultatrapport.....	29
3.6 Finansieringsmodellen	31
4 Strategier, programstruktur og satsinger	34
4.1 Enovas arbeid med strategier	34
4.2 Profilering og omdømme	36
4.3 Programstruktur.....	38
5 Informasjon, rådgiving og satsing på barn og unge.....	43
5.1 Satsingen på barn og unge.....	43
5.2 Landsdekkende informasjons- og rådgivningstjeneste	45
6 Informasjon, søknadsbehandling og oppfølging av programmene	47
6.1 Informasjon om programmene	47
6.2 Søknadsbehandlingen.....	49
6.3 Om utløsende effekt	54
6.4 Enovas arbeid med evalueringer og undersøkelser	59
7 Organisering, kompetanse og arbeidsform.....	61
7.1 Organisasjon og ledelse.....	61
7.2 Kompetanse	64
7.3 Brukerorientering	66
7.4 Bruk av programkoordinatorer og konsulenter	68
8 Oppsummerende analyse og anbefalinger	70
8.1 Virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet	70
8.2 Utformingen av styringssystemet.....	72
8.3 Enovas arbeid med energiomlegging	75
Litteraturliste.....	78
Vedlegg 1: Oppsummering av brukerundersøkelsen	
Vedlegg 2: Oppsummeringer Enovas evalueringer og undersøkelser	
Vedlegg 3: Gjennomgang av avtaleteksten	

Sammendrag

Enova SF ble opprettet i juni 2001. Bakgrunnen for opprettelsen var Stortingets behandling av forslaget til ny finansieringsmodell og ny organisering av arbeidet med energiomlegging. I forbindelse med omorganiseringen av virkemiddelapparatet og etableringen av Enova ble det bestemt at det skulle gjennomføres en større evaluering av den nye modellen i 2006.

Formålet med evalueringen var tredelt og har bestått av følgende elementer:

- Vurdere virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet.
- Vurdere utformingen av styringssystemet for Energifondet og Enova.
- Vurdere hvordan Enova legger opp arbeidet i forhold til de fastsatte målene og rammene.

Hovedvekten av evalueringen er i henhold til mandatet fra OED lagt på de to siste punktene. Evalueringen har vært begrenset til å omfatte forvaltningen av midlene fra Energifondet. Enova utfører også oppgaver som er finansiert utenom Energifondet, disse er ikke blitt evaluert.

Virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet

Fram til 2001 var hovedansvaret for arbeidet med energiomlegging delt mellom NVE og distribusjonsselskapene for elektrisk kraft. Distribusjonsselskapene var gjennom energiloven pålagt å drive informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor sine brukere, såkalt lovpålagt enøk. De fleste selskapene drev virksomheten gjennom regionale enøksentre og virksomheten ble finansiert ved et påslag på nettariffen. NVE hadde ansvaret for programmer innenfor industri, bygninger og teknologiintroduksjon, samt informasjon, kampanjer og opplæring. NVEs virksomhet ble finansiert ved bevilgninger over statsbudsjettet.

I forbindelse med etableringen av Enova, ble ansvaret for energiomlegging samlet i én organisasjon med finansiering dels fra statsbudsjettet og dels fra påslaget på nettariffen. Dette ble samlet i Energifondet.

Et hovedinntrykk i evalueringen er at både brukere og samarbeidspartnere i stor grad er tilfredse med omorganiseringen av virkemiddelapparatet og med etableringen av et eget organ for energiomlegging. Tilfredsheten med omorganiseringen skyldes ikke bare den nye organisasjonsmodellen, men også finansieringsmodellen. Det er betydelig mer tilskuddsmidler tilgjengelig på dette området i dag enn i det tidligere systemet.

Målsettingen med omorganiseringen var både å få et system som var mer styrbart enn den todelte modellen og å få en virksomhet med betydelig handlefrihet. Den manglende styrbarheten i det tidligere systemet var i hovedsak knyttet til de regionale enøksentrene, der de statlige styringsmulighetene var små. NVE som direktorat underlagt OED, kunne i prinsippet instrueres i alle typer saker, dette ble imidlertid vurdert som uheldig av hensyn til det langsiktige perspektivet som er viktig i arbeidet med energiomlegging. Vi vurderer dagens system samlet sett som mer styrbart enn

systemet før omorganiseringen. Dette er i hovedsak knyttet til bortfallet av de regionale enøksentrene. Det er imidlertid også knyttet til den styringsmodellen man har valgt for Enova, med avtalestyring og stor oppmerksomhet om resultatmålene.

Omorganiseringen av virkemiddelapparatet og etableringen av en ny styringsmodell har gitt en svært målrettet styring og et mer forpliktende arbeid med energiomlegging enn man hadde før omorganiseringen. Slik systemet fungerer i dag bør man stille seg spørsmålet om man styrer for sterkt mot resultatmålene og at dette til en viss grad kan gå på bekostning av den overordnede målsettingen om varig energiomlegging.

Et av målene med etableringen av Enova var å sikre en kostnadseffektiv forvaltning av midlene på området. Det er vanskelig å sammenlikne effektiviteten i det eksisterende systemet med systemet før omleggingen. Det er imidlertid grunn til å hevde at dagens organisering gir en mer kostnadseffektiv forvaltning av tilskuddene enn det tidligere systemet. Enova er opptatt av at støtten skal gå til prosjekter der man får mest mulig kWh igjen for de statlige tilskuddmidlene og er gjennom avtalen pålagt å rapportere projektkostnader. Det er noe færre ansatte pr. fordelt tilskuddskrone i Enova i dag enn hva man hadde i NVE-tiden. Det er videre lite som tyder på at de regionale enøksentrene drev utpreget kostnadseffektivt, verken styringsmodell eller insentivstruktur la opp til dette. De regionale enøksentrenes oppgaver er imidlertid til en viss grad falt bort i dagens system.

I St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken ble det tatt til orde for en opptrapping og satsing på informasjon og opplæring av ulike nøkkelmiljøer. I prosessen med etableringen av Enova som en egen organisasjon, la Enova stor vekt på å bygge opp en helt ny organisasjon med nye arbeidsformer og videreførte i liten grad et samarbeid med eksisterende fagmiljøer innenfor energiomlegging. Det er mye som tyder på at Enova i en tidlig fase burde gjort en grundigere vurdering av hvilke miljøer de ville ha som samarbeidspartnere og utvikle fremover. Det er grunn til å tro at en del viktig energifaglig kompetanse av denne grunn har gått tapt.

Utformingen av styringssystemet

Hovedelementene i styringssystemet er

- avtalen og styringsdialogen knyttet til denne,
- organisasjonsform og eierstyring
- finansieringsmodell og krav knyttet til bruken av midlene.

Det sentrale virkemiddelet i styringen av Enova, er avtalen mellom OED og Enova. Formålet med avtalen er å sikre at midlene fra Energifondet blir forvaltet i samsvar med de målene og forutsetningene som lå til grunn for opprettelsen av fondet. Avtalestyringen slik den praktiseres av OED, har tydelige innslag av mer tradisjonell statlig styring og minner på mange måter om etatsstyring.

En av hensiktene med å benytte avtalestyring, var å sikre en langsiktighet i bruken av midlene. Etter vår oppfatning legger avtalen et godt grunnlag for

dette. Avtalen skulle etter planen reforhandles etter fire år, men er blitt revidert to ganger i løpet av den første avtaleperioden. OED bør i forbindelse med reforhandling av avtalen vurdere hvor realistisk det er å legge opp til en revisjon av avtalen så sjelden som hvert fjerde eller femte år. Generelt bør man ikke etablere systemer som viser seg å være vanskelige å overholde i praksis. Det er imidlertid viktig av de overordnede målene ikke endres for ofte.

Det er spennende og dristig å gjennomføre en så rendyrket mål- og resultatstyringsmodell med et så langsiktig perspektiv, som OED har gjort i forbindelse med etableringen av Enova. Avtalestyringen med konkrete resultatmål har bidratt til at Enova i svært stor grad har innrettet sitt arbeid mot å nå resultatmålene, det legges også stor vekt på at dette skal gjøres med minst mulig statlige midler, noe som legger til rette for både kostnadseffektiv og formålseffektiv drift av Enova. Resultatmålene er imidlertid svært styrende for Enovas virksomhet. Vi er usikre på hvor godt fundert de fastsatte målene er. Målene er i liten grad gjenstand for debatt og verken Enova eller OED drøfter målene i dokumenter der det kunne være aktuelt. Det er flere som peker på at resultatmålene blir så sentrale at hovedformålet "å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon" kan bli mindre viktig for organisasjonen. For å unngå målforskyvning og for å bygge opp under det langsiktige formålet, bør det utarbeides resultatmål også for aktiviteter og oppgaver som ikke bidrar direkte til kWh-målet. Denne type mål bør tas inn i avtalen.

Enova bør kunne stå fritt i å velge hvilken type prosjekter de ønsker å gi tilskudd til ut fra en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet. Vi setter derfor spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig det er å sette teknologispesifikke mål for virksomheten slik det er gjort for de ulike produksjonsformene vind og varme i dag. For å sikre en mest mulig kostnadseffektiv bruk av midlene og redusere Enovas sårbarhet overfor ytre faktorer, bør det vurderes å gå bort fra de teknologispesifikke delmålene på vind og varme og operere med ett samlet resultatmål på kWh, eventuelt egne mål for energiproduksjon og energibruk.

Enova er organisert som et statsforetak. Statsforetaksformen ble valgt primært av to grunner; det var ønskelig at Enova skulle stå friere enn statlige virksomheter når det gjaldt vilkår for de ansatte og OED ønsket å skjerme Enova for direkte instruksjon og politisk overstyring. Vi vil imidlertid stille spørsmål ved om det var riktig og nødvendig å organisere Enovas virksomhet utenfor staten. Enovas kjerneoppgaver er å være tilskuddsforvalter og rådgiver for OED, de utøver ikke myndighet, men har utpregete statlige oppgaver. Enova driver ikke i konkurranse og har derfor ikke behov for tilsvarende rammebetingelser som næringslivet. Vi tror man kunne oppnådd den nødvendige faglige uavhengighet, skjerming for inngrep i daglig drift og tilnærmet like vilkår for de ansatte gjennom en organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Vi nøyer oss her med å peke på disse forholdene, og vil ikke anbefale å endre tilknytningsform.

Enova finansieres i dag utelukkende gjennom midler fra Energifondet. Energifondets inntekter kommer fra et påslag på nettariiffen på 1 øre pr. kWh.

De første årene ble Enova delvis finansiert gjennom tilskudd over statsbudsjettet. Finansieringsmodellen har sikret en stabil finansiering av arbeidet med energiomlegging og har skjermet området fra årlige svingninger i forbindelse med statsbudsjettet. Dette er viktig på området fordi det dreier seg om store, langsiktige prosjekter.

Enovas arbeid med energiomlegging

Enova har på relativt kort tid bygget opp en organisasjon som forvalter midlene fra Energifondet på en effektiv måte, samtidig som behovet for kontroll med bruken av midlene er ivaretatt.

Enova har utviklet egne verktøy for søknadsbehandling. Etter vår vurdering sikrer disse en forsvarlig behandling av søknadene. Enova kan imidlertid være tydeligere på hvilke kriterier som legges til grunn for tildelinger og avslag. De bør også legge mer vekt på åpenhet og informasjon om resultatene av søknadsbehandlingen.

Enova har i all hovedsak den informasjonen og de dataene som kreves i avtalen med OED. De interne verktøyene bør imidlertid videreutvikles slik at de blir mer egnet for oppfølging av prosjekter, samtidig som det bør bli enklere å ta ut rapporter for enkeltprosjekter og for grupper av prosjekter. Enova bør, i kraft av at de forvalter så store tilskuddsmidler, legge opp til rutiner der programmene og aktivitetene evalueres med jevne mellomrom.

Kravet om at midlene skal ha utløsende effekt står sentralt i avtalen mellom OED og Enova. Det er et viktig prinsipp at statlige midler ikke bør finansiere virksomhet som markedet selv kan ivareta. Enovas tilskudd har etter vår vurdering stor grad av utløsende effekt og det ser ut til å være få gratispassasjerer. Enovas tolkning av utløsende effekt er avgrenset til *finansielt* utløsende. Midlene kan imidlertid være utløsende også av andre grunner enn rent finansielle. Enova bør vurdere å endre kriteriene for utløsende effekt slik at dette ikke avgrenses like strengt til *finansielt* utløsende og synliggjøre dette i rutinene for saksbehandling.

Enova har ingen formelle strukturer som programstyrer, brukerråd eller lignende som pålegger dem å samarbeide med brukerne. Strategiarbeidet i Enova har så langt i liten grad involvert eksterne grupper. I tilknytning til arbeidet med programmer og aktiviteter har Enova imidlertid mye kontakt med sine brukere og ulike bransjeorganisasjoner. Vi mener det vil være en fordel for Enova å legge opp til en bredere og mer systematisert kontakt med brukere, bransjeorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Dette vil kunne gi flere positive effekter. Det vil både kunne øke Enovas innflytelse, på sikt gi bedre muligheter for konsistent virkemiddelbruk og gi Enova et tilfang på synspunkter som vil være nyttige i utviklingen av virksomheten.

Enova er en organisasjon med stor frihet. En rekke informanter både i departementet, blant brukere og i bransjeorganisasjoner mener at Enova burde være mer synlig og delta mer aktivt i den energifaglige debatten. Også blant ansatte i Enova er det en oppfatning av at Enova ikke utnytter den friheten og de mulighetene de har på dette området. Dette er en oppfatning vi deler. En mer

aktiv og synlig deltakelse fra Enovas side vil kunne gi viktige bidrag i den energifaglige debatten.

Enova er en relativt liten organisasjon og baserer seg til en viss grad på bruk av innleide programkoordinatorer i forvaltningen av programmene. Dette er i tråd med forutsetningene og etter vår vurdering ser det ut til å fungere godt. Enova drives i dag på en effektiv måte og virksomheten har snarere for få enn for mange ansatte. Enova har stor frihet i sine strategiske valg. Ledelsen i Enova bør derfor prioritere arbeidet med strategi, planlegging og utvikling av organisasjonen høyere enn hva som er tilfellet i dag.

1 Bakgrunn og metode

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Enova SF ble opprettet ved kongelig resolusjon av 1. juni 2001 med virkning fra 22. juni samme år. Bakgrunnen for opprettelsen var Stortingets behandling av regjeringens forslag til ny finansieringsmodell og ny organisering av arbeidet med energiomlegging. Stortinget uttrykte ved behandlingen ønske om en mer effektiv forvaltning av midlene og et ønske om mer målbare resultater. Fra 1. januar 2002 overtok Enova ansvaret for forvaltning av støttemidler på området.

I forbindelse med omorganiseringen av virkemiddelapparatet og etableringen av Enova ble det bestemt at det skulle gjennomføres en større evaluering når den nye modellen hadde vært i funksjon en periode. I St.prp. nr. 1 (2002-2003) heter det: "Våren 2006 legger departementet opp til en grundig evaluering og gjennomgang av Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet, samt av Enovas organisering av virksomheten. Resultatene fra evalueringen vil bli lagt fram for Stortinget og vil danne grunnlag for eventuelle endringer i forvaltningen av Energifondet."

1.2 Oppdragsbeskrivelse

OED har satt opp følgende tre hovedmål for evalueringen:

1. Vurdere virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet. Det vil si overgangen fra et todelt virkemiddelapparat bestående av ulike programmer i regi av Norges vassdrags- og energidirektorat og lovpålagt enøk i nettselskapene, til støttemodell i regi av Enova.
2. Vurdere utformingen av dagens styringssystem for Energifondet og Enova, det vil si valg av mål, finansieringsmodell, organisasjonsform, krav til bruken av midlene til Energifondet, krav til rapportering og utformingen av styringsdialogen.
3. Vurdere hvordan Enova legger opp arbeidet i forhold til de fastsatte målene og rammene. Det vil blant annet si å vurdere organiseringen av arbeidet, valg og utforming av programmer og aktiviteter under de pålagte oppgavene, samt metode for rapportering av resultater.

OED understreket av hovedvekten skulle legges på mål to og tre.

Evalueringen har vært begrenset til å omfatte forvaltningen av midlene fra Energifondet. Oppgaver i Enova som er finansiert utenom dette er ikke blitt evaluert. Dette gjelder forvaltningen av PSO-ordningen for naturgass og midler knyttet til oppfølgingen av Norges deltakelse i IEAs informasjonsprogram Energy Technology Data Exchange (ETDE).

1.3 Metode

I evalueringsarbeidet har vi benyttet følgende metoder

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Webbaserte spørreundersøkelser
- Deltakende observasjon

I kartleggingsarbeidet har vi innhentet informasjon, erfaringer og synspunkter fra Enova selv, fra OED og fra aktører som på ulike måter samarbeider med eller er brukere av Enova.

I analysen av dataene er det viktig å være klar over at den enkelte bruker eller aktør ofte har et snevrere interessefelt enn det Enova som virksomhet kan tillate seg å ha. I analysearbeidet har vi derfor tatt hensyn til hvilket ståsted de forskjellige aktørene har og lagt vekt på å balansere de synspunktene som har fremkommet i intervjuer og spørreundersøkelser. I tilfeller der respondenter kan forventes å ha motiver for å svare strategisk er tolkningen derfor lagt på den sikre siden.

Dokumentanalyse

Eksisterende skriftlig materiale har vært en viktig kilde i evalueringsarbeidet. Dokumenter som har blitt benyttet i evalueringen kan deles inn i følgende grupper:

- Dokumenter fra perioden før Enova ble etablert:
Et utvalg offentlige dokumenter som beskriver systemet for arbeid med energiøkonomisering og omlegging til nye fornybare energikilder. Dette har omfattet både styrende dokumenter, rapportering og evalueringer av systemet.
- Dokumenter som trekker opp rammene og målene for etableringen av Enova:
Dette omfatter i hovedsak offentlige dokumenter, viktige er blant andre NOU 1998:11, St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikk og Ot.prp. nr 35 (2000-2001).
- Dokumenter som har vært og er sentrale i styringen av Enova:
Dette omfatter blant annet stortingsdokumenter som omhandler Enova og dokumenter som inngår i styringsdialogen mellom OED og Enova (avtalen, tildelingsbrev, Enovas årsrapporter, protokoller fra foretaksmøter, referater fra kontaktmøter, etc).
- Enovas egne rapporter og utredninger:
Dette omfatter blant annet ulike rapporteringer og nøkkeltall som ikke inngår i årsrapporten, Enovas strategiplaner og andre interne styringsdokumenter, utredninger og evalueringer bestilt eller gjennomført av Enova. Enovas profilundersøkelser er blitt brukt som grunnlag for å vurdere kjennskapen til Enova.

Intervjuer

En viktig del av datainnhenting i denne evalueringen har foregått gjennom intervjuer. Totalt har vi gjennomført nærmere 50 intervjuer. I tabell 1 er det gitt en oversikt over grupper av informanter og tema for intervjuene.

I tillegg til at intervjuene i seg selv har utgjort en viktig del av datainnsamlingen, har de også vært et viktig grunnlag for å utarbeide spørsmål og påstander til de to webbaserte spørreundersøkelsene i evalueringen.

Informant	Tema
Olje- og energidepartementet: - embetsverk - politisk ledelse	- Styringen av Enova - Enovas resultater og arbeidsform - Omleggingen av virkemiddelapparatet
Enova: - styremedlemmer - ledelse - ansatte - tidligere ansatte	- Styringen av Enova - Intern styring og ledelse - Kompetanse - Organisering og arbeidsformer - Rapportering og resultater
Samarbeidspartnere: - NVE - Norges forskningsråd - Innovasjon Norge - Statnett	- Omleggingen av virkemiddelapparatet - Ansvars- og rolledeling - Arbeidsformer og aktiviteter
Brukere og brukerorganisasjoner - bransjeorganisasjoner - enkeltvirksomheter	- Enovas arbeidsform - Aktiviteter, programmer etc - Resultater - Utviklingstrekk
Programkoordinatorer	- Arbeidsform - Aktiviteter, programmer, etc - Resultater

Tabell 1: Oversikt over informanter

Medarbeiderundersøkelse

Det er gjennomført en webbasert medarbeiderundersøkelse blant de ansatte i Enova. Problemstillinger som ble belyst i undersøkelsen var knyttet både til styring og organisering av Enova, Enovas aktiviteter og programmer, ledelse og intern styring, arbeidsmiljø, kompetanse osv. Vi benyttet verktøyet Refleks i gjennomføringen.

Forslag til spørsmål i undersøkelsen ble forelagt Enova. Undersøkelsen inneholdt til sammen 58 spørsmål. Undersøkelsen ble startet 31. mai og avsluttet 12. juni. 27 av totalt 30 respondenter besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 90.

Brukerundersøkelse

Det ble gjennomført en webbasert undersøkelse blant Enovas brukere. Formålet med undersøkelsen var primært å kartlegge brukernes erfaringer med Enova,

samt deres synspunkter på programmer, aktiviteter og virkemiddelbruk. I kategoriseringen av brukerne ble det brukt samme inndeling som Enova bruker i sine profilundersøkelser. Forslag til spørsmål i undersøkelsen ble forelagt Enova for kommentar. Undersøkelsen inneholdt til sammen 65 spørsmål.

Undersøkelsen ble sendt til samtlige aktører som var registrert i Enovas søknadssenter. Til sammen ble den sendt til 738 respondenter. Av disse fikk vi 89 i retur grunnet feil adresse. Videre var det tre respondenter som sendte undersøkelsen i retur fordi de aldri hadde hatt noe samarbeid med Enova, og seks respondenter som hevdet å ha fått undersøkelsen flere ganger.¹ Trekker vi fra disse 98, betyr det at undersøkelsen nådde frem til 640 reelle brukere². Av disse mottok vi svar fra 301 respondenter. Det innebærer at ca 47 % av brukerne besvarte henvendelsen. Dette er et meget godt resultat for denne typen undersøkelser. Undersøkelsen ble startet 22. juni og avsluttet 3. august.

Det er mange måter å analysere resultatet av brukerundersøkelser på, det vanligste er antagelig såkalte gapsanalyser, der man undersøker gapet mellom den faktiske nåsituasjonen og et sett av forventninger. Der den faktiske nåsituasjon er vanskelig å måle, er det gjerne brukernes opplevelse av nåsituasjonen som måles, enten opp mot deres egne forventninger, eller opp mot virksomhetens forventninger f.eks i form av mål som virksomheten selv har satt for sitt arbeid. En tredje mulighet er å måle resultatene opp mot en skissert idealtilstand slik vi ofte kan se f.eks i en sektorpolitikk eller et handlingsprogram. I denne evalueringen har vi stort sett vurdert den faktiske nåsituasjonen og brukernes opplevelse av denne opp mot de mål som er satt for Enova. Vi har i tillegg kommentert brukernes erfaringer der det synes naturlig.

Det er gitt et sammendrag av brukerundersøkelsen i vedlegg 1.

Deltakende observasjon

For å få et inntrykk av arbeidsform, dialog og oppgaver har Statskonsult deltatt som observatør på enkelte møter, dette omfatter blant annet foretaksmøte og kontaktmøte i OED 15. juni og ledermøte i Enova 8. mai.

¹ Dette kan skyldes at disse kan ha vært oppført med flere forskjellige adresser.

² Av disse var det imidlertid også noen som oppga at de ikke kunne svare ennå da de nettopp hadde sendt inn sin første søknad til Enova – og noen som oppga at de var på ferie.

2 Omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging

2.1 Virkemiddelapparatet før 2001

Todelingen i virkemiddelapparatet for energiomlegging har en relativt lang historie i Norge, men i rapporten har vi avgrenset oss til situasjonen etter 1994, da ordningen med regionale enøksentre ble innført.

Organiseringen før 2001 hadde sitt utgangspunkt i St.meld. nr. 41 (1992-93) Energiøkonomisering og fornybare energikilder. Målene i denne meldingen var å etablere et landsomfattende system for informasjon, rådgiving og kompetanseoppbygging. Det ble også etablert støtteordninger for vind og varme. I perioden fra 1994 til 2001 var hovedansvaret for arbeidet med energiomlegging delt mellom NVE og distribusjonsselskapene for elektrisk kraft.

Distribusjonsselskapene var gjennom energiloven pålagt å drive informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor sine brukere, såkalt lovpålagt enøk. Denne virksomheten, som ble finansiert gjennom et påslag på overføringstariffen, var i hovedsak rettet mot bygnings- og boligsektorene. Selskapene kunne velge å drive virksomheten gjennom regionale enøksentre, hvilket et flertall også gjorde. Det var disse enøksentrene som utgjorde det landsomfattende systemet, til sammen var det 20³ slike sentre. Disse var eid av energiverkene og i stor grad finansiert gjennom et påslag på nettariffen (0,2 øre/kWh og 0,1 øre/kWh til felles prosjekter). I 1998 hadde enøksentrene et samlet budsjett på om lag 145 mill. kroner. Sentrene hadde til sammen ca 200 ansatte. De regionale enøksentrene fikk tildelt sin status fra NVE for tre år av gangen.

NVE drev programmer innenfor informasjon og kampanjer, opplæring, industri, bygninger og teknologiintroduksjon. I tillegg fantes det et program for introduksjon av naturgass som ble håndtert innenfor de samme rammene. Det meste av virksomheten ble drevet av kontraherte operatører under NVEs tilsyn.

Omfanget av NVEs tilskudd var i 1999:

- Støtte til investeringer på til sammen ca 200 mill. kroner. Dette var i hovedsak prosjekter av demonstrasjonskarakter innenfor energieffektivisering, fornybar energi og fjernvarme.
- Støtte til ulike informasjons- og opplæringstiltak på til sammen ca. 50 mill. kroner.

I tillegg kom NVEs utgifter til drift av ordningene. I forbindelse med etableringen av Enova, ble det anslått at NVE hadde 13 stillinger knyttet til arbeidet med energiomlegging.

Dette regimet ble vurdert som utilfredsstillende av flere grunner:

- Finansieringen til energiomlegging gjennom NVE ble gjenstand for svingninger i de årlige statsbudsjettene.

³ i følge Enova.

- NVE hadde et bredt spekter av oppgaver, og flere av disse ble sannsynligvis prioritert høyere enn energiomlegging i organisasjonen. Det var også en risiko for at det kunne være rollekonflikter mellom arbeidet med energiomlegging og andre oppgaver, f.eks. konsesjonsbehandlingen av prosjekter for kraftproduksjon og fjernvarmedistribusjon. Det ble også trukket fram at pådriverrollen som omleggingsarbeidet krever kunne være vanskelig å forene med direktoratsrollen.
- Det lå begrensinger i det statlige tilskuddsreglementet i forhold til langsiktige investeringer. Innenfor energiproduksjon kan det gå lang tid fra tilsagn gis til faktiske utbetalinger skjer. Dette førte til behov for store overføringer fra år til år.
- Distribusjonsselskapene hadde få – om noen – positive insitamenter til å drive enøkarbeid. Selv om enøkvirksomheten i stor grad var blitt overført til de regionale enøksentrene, var distribusjonsselskapene dominerende eiere med potensielt betydelig påvirkningskraft på virksomhetens prioriteringer og innhold.
- Den lovpålagte enøkvirksomheten foregikk i mange relativt små virksomheter. Hvor og hvordan midlene kunne brukes var snevert definert, og det var vanskelig å få en god oversikt over hva som faktisk ble gjort i enøksentrene og distribusjonsselskapene. Det ble derfor ansett for å være betydelig risiko for at midlene som gikk til denne virksomheten ikke ble brukt på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Det fantes heller ingen samlet rapportering fra enøksentrene.
- De regionale enøksentrene drev også kommersiell rådgivningsvirksomhet, og det var vanskelig å sikre seg mot at midlene til lovpålagt enøk ble brukt til å subsidiere kommersielle oppgaver.

Ordningen var preget av motstridene økonomiske insentiver, mangel på fleksibilitet i bruk av midlene og problemer med etterprøving av resultater. Det var derfor mange grunner til at myndighetene ønsket å gjøre noe med både organisering og finansiering av virkemiddelapparatet for energiomlegging.

2.2 Målene med omorganiseringen av virkemiddelapparatet

I St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken ble nye og ambisiøse mål for arbeidet med energiomlegging trukket opp. Departementet varslet i denne meldingen at de ville vurdere spørsmålet om et eget sentralt organ for enøkvirksomheten; et enøkdirektorat. Dette ble også foreslått av Energiutvalget⁴, med utgangspunkt i at enøkarbeidet var for fragmentert.

Det var i St.meld. nr. 29 (1998-99) at resultatmålene for energiomlegging ble lansert for første gang. Målene fikk tilslutning fra Stortinget og målene på vind og varme er fortsatt gjeldende for Enova. Målene fra meldingen var:

⁴ NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen mot 2010

-
- å avgrense energiforbruket vesentlig mer enn om utviklingen ble overlatt til seg selv, særlig gjaldt dette forbruket av elektrisk energi og spesielt forbruket i bygninger.
 - å bruke 4 TWh mer vannbåren varme årlig basert på fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010.
 - å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh innen 2010.

St. meld. nr. 29 (1998-99) skisserte en opptrappingsplan for investeringsstilskuddet over en tiårsperiode med en samlet ramme på 5 mrd. kroner. I meldingen ble det redegjort for hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for tildeling av midler.

I meldingen ble det videre tatt til orde for en opptrapping og satsing på informasjon og opplæring av nøkkelmiljøer som kommuner, VVS-institusjoner, finansieringsinstitusjoner, etc. Meldingen pekte på at de regionale enøkssentrene kunne spille en viktig rolle i det nye systemet, blant annet som operatører for NVEs programmer. Det ble også antydnet at det kunne være aktuelt å la kommunene forvalte en større andel av støtteordningene.

I Ot.prp. nr. 35 (2000-2001) kom departementet med forslag til finansieringsmodell og hovedtrekk i organiseringen av virkemiddelapparatet.

Departementet ønsket å sikre at de etter hvert betydelige midlene som ble avsatt til energiomlegging ble brukt på en virkningsfull og kostnadseffektiv måte. Departementet ønsket å samle så mye som mulig av denne virksomheten i én organisasjon for å etablere en klarere ansvars- og rollefordeling. Samtidig ønsket regjeringen å sikre en stabil inntektsstrøm for virksomheten, det ble derfor viktig å skjerme finansieringen fra budsjettprosessen i Stortinget.

Departementet mente at en samling av virksomheten i én institusjon ville legge til rette for at målene ville bli nådd på en effektiv måte. Departementet presiserte at institusjonen ikke skulle være en enøkinstitusjon, men en energiinstitusjon, dvs. midlene skulle både gå til å avgrense energibruk, gjøre oss mindre avhengige av elektrisitet og øke tilgangen på miljøvennlig energi.

Videre ønsket departementet å gi den nye organisasjonen betydelig handlefrihet. Departementet mente at det skulle etableres et eget styre for virksomheten og det ble pekt på at det var viktig å unngå styremedlemmer med egeninteresser knyttet til virksomheten. Modellen var basert på at departementet skulle sette de overordnede målene, mens virksomheten selv skulle avgjøre hvordan arbeidet skulle organiseres og hvilke virkemidler som skulle benyttes. Virksomheten ble vedtatt lokalisert til Trondheim. Institusjonen skulle i utgangspunktet ha 20 til 30 ansatte. 13 årsverk i NVE falt bort, de ansatte som ble berørt fikk tilbud om å begynne i den nye virksomheten.

I Ot.prp. nr. 35 ble det videre lagt vekt på at den nye institusjonen måtte ha faglig tyngde og integritet. Nærhet til markedet ble ansett som viktig. Departementet gikk inn for at den nye virksomheten i hovedsak skulle benytte eksterne aktører og ikke selv bli en utøvende institusjon.

2.3 Roller og ansvar i dagens virkemiddelapparat

Det er flere aktører som har ansvar og oppgaver innenfor energisparing og energiomlegging. Enova er myndighetenes sentrale organ på dette området, i tillegg arbeider både NVE, Norges forskningsråd og Innovasjon Norge med energibruk og energiomlegging på ulike måter. I dette avsnittet skisserer vi hovedtrekkene i virkemiddelapparatet og kommenterer grenseflatene og helheten i virkemiddelapparatet slik det fremstår i dag.

Beskrivelse

Enovas oppgave er å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Enova organiserer sin virksomhet i egne programmer. Gjennom programmene støtter Enova ulike prosjekter med investeringstilskudd. Enova støtter i hovedsak prosjekter basert på konvensjonell teknologi, men har også to programmer for teknologiintroduksjon, det ene drives i samarbeid med Norges forskningsråd. Enova driver en omfattende informasjons- og rådgivningsvirksomhet. Denne virksomheten retter seg mot forbrukermarkedet, mot barn og unge og mot det profesjonelle markedet. Enova er også rådgiver for OED i spørsmål knyttet til energiomlegging og energibruk og representerer Norge i en del internasjonale fora.

NVEs ansvar på området er knyttet til forvaltning av lov- og regelverk. NVE har blant annet ansvar for konsesjoner til vindkraftverk og fjernvarmeanlegg over en viss størrelse. NVE har også viktige oppgaver innenfor energibruk og forvalter en egen ordning for energieffektivisering innenfor energiintensiv industri (treforedling.) NVE og Enova har grenseflater på flere områder. Eksempelvis må en rekke prosjekter ha konsesjon fra NVE før de søker tilskudd fra Enova. Også når det gjelder arbeidet med analyser av energibruk etc. vil det være klare grenseflater. NVE og Enova har jevnlig kontaktmøter, løpende kontakt på saksbehandlernivå og er i ferd med å inngå en samarbeidsavtale.

Statnett er systemansvarlig i det norske kraftsystemet og har ansvar for forsyningssikkerheten for strøm. I den forbindelse skal de utforme virkemidler for å håndtere anstrengte kraftsituasjoner, samt redusere risikoen for svært anstrengte kraftsituasjoner. Statnett er et statsforetak og virkemidlene forutsetter myndighetsgodkjenning fra NVE. Det blir trukket fram som viktig at Statnett og Enova har et godt samarbeid og en felles forståelse av utviklingen av energisystemet. Statnett og Enova har regelmessige møter og har nylig inngått en egen samarbeidsavtale.

Norges forskningsråd administrerer forskning og utvikling på området. De har egne aktiviteter finansiert over OEDs budsjett og de har ett felles program med Enova. Forskningsrådet og Enova har en samarbeidsavtale og har enkelte felles arrangementer.

Innovasjon Norge har en tydelig grenseflate mot Enova gjennom sitt bioenergiprogram. Dette programmet finansieres over Landbruksdepartementets budsjett og har for tiden en ramme på 25 mill. kroner i året. Programmet er avgrenset til å omfatte søkere fra jord- og skogbruksnæringene og støtter små anlegg (inntil 5 GWh). Innovasjon Norge har en egen

referansegruppe for programmet der Enova er representert og det er ellers god kommunikasjon om prosjektene.

Funn

De fleste informantene, både aktørene selv og Enovas brukere⁵, gir uttrykk for at rolle- og ansvarsdelingen i systemet i dag er hensiktsmessig og tydelig.

Enkelte av informantene har pekt på at selv om rolle- og ansvarsdelingen mellom NVE og Enova i utgangspunktet er relativt klar, kunne dialogen mellom dem vært bedre. Flere har gitt uttrykk for at det er et potensial for mer samarbeid mellom dem.

Når det gjelder Statnett og Enova mener aktørene selv de har funnet en god basis for videre samarbeid. Andre informanter har ikke hatt synspunkter på dette forholdet.

Det er et godt etablert samarbeid mellom Enova og Innovasjon Norge på bioenergi, men etter at Enova senket sin grense for støtte fra 2 til 0,5 GWh ble det noe mer overlapp. Det er også et potensial for samarbeid mellom Enova og Innovasjon Norge knyttet til teknologiutvikling og bistand i eksportarbeid som ikke er utnyttet i dag.

Norges forskningsråd og Enova har et felles program for teknologiintroduksjon. Det har vært relativt få søknader til programmet, noe Forskningsrådet tror kan skyldes de hensyn Enova mener de må ta når de skal støtte et prosjekt. Energimålet kan være vanskelig å forplikte seg på for utviklingsprosjekter. Forskningsrådet mener at samarbeidet med Enova er godt, men at det kan utvikles videre.

Enovas egne profilundersøkelser⁶ viser at Enova fortsatt er relativt lite kjent blant mange av dem som er potensielle brukere, dette gjelder både blant private og profesjonelle. På spørsmål om hvor de ville henvende seg for å få råd og veiledning om energisparing, får respondentene velge mellom flere ulike alternativer, deriblant Enova, energiselskapet, enøkssenteret i fylket, internett og elforhandler. Undersøkelsene viser at kjennskapen til Enova er stigende, men at det fortsatt er det en forholdsvis stor andel (12 % både blant private og profesjonelle grupper) som ville henvendt seg til enøkssenteret i fylket for råd om energisparing selv om disse sentrene stort sett ble avvirket for flere år siden.

Vurdering

Et mål med omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging var å oppnå en klarere rolle- og ansvarsdeling mellom de ulike aktørene. En slik målsetting er i tråd med sentrale trekk i forvaltningspolitikken gjennom hele 90-tallet og fram til i dag. Den mest omfattende konsekvens av denne politikken er knyttet til utskilling av forretningsvirksomhet fra staten. Et sentralt trekk i hele perioden har imidlertid også vært en større grad av oppsplitting av statlige virksomheter etter funksjon og et klarere skille mellom tilsynsfunksjoner, tjenesteyting og regulerings-/forvaltningsfunksjonene. En slik utvikling har i

⁵ Basert på intervjuer med bransjeorganisasjoner og en del virksomheter.

⁶ Mer om undersøkelsene til TNS Gallup i rapportens vedlegg 2.

hovedsak vært knyttet til en politisk målsetting om å unngå at oppgaver som kan være i konflikt med hverandre blir lagt til ett og samme organ. I kjølvannet av denne utviklingen ser vi at det nå kommer nye utfordringer knyttet til samarbeid, samordning og muligheten for å føre en helhetlig politikk innenfor et bredere område. Dette er en utfordring både for departementene og for de statlige institusjonene.⁷

Omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging har etter Statskonsults vurdering bidratt til en ryddigere struktur på området. Dette henger i hovedsak sammen med at energiselskapenes ansvar for energioptimalisering er tatt ut av energiloven, denne oppgaven måtte sies å være i konflikt med energiselskapenes hovedoppgave. En konsekvens av at de ikke lenger er pålagt dette ansvaret, er at de regionale enøkssentrene langt på vei er blitt borte. NVEs oppgaver som myndighetsorgan med ansvar for forvaltning av lov og regelverk er blitt rendyrket ved at ansvaret for tilskuddsforvaltning er overtatt av Enova som har dette som sin hovedoppgave.

Samlet sett fremstår strukturen etter vår vurdering som ryddig og klar når det gjelder myndighets- og forvaltningsoppgaver. Det kan virke noe uklart hvorfor det er NVE som administrerer program for energieffektivisering innenfor treforedlingsindustrien, men vi har ikke gått nærmere inn på bakgrunnen for dette. Når det gjelder oppgaven som rådgiver for OED, synes det å være noen uklarheter i ansvarsdelingen mellom NVE og Enova. Begge virksomhetene har oppgaver innenfor energiomlegging og vil dermed ha behov for å gjøre analyser på området både for eget bruk og på oppdrag fra OED. Det er antakelig et potensial for et tettere samarbeid mellom NVE og Enova på dette området. Denne uklarheten har tilsynelatende liten betydning for brukerne av systemet, men kan ha betydning for hvor godt samarbeidet mellom NVE og Enova fungerer og krever bevissthet fra OEDs side når de etterspør råd.

Som nevnt ovenfor, ser vi også på dette området at en ryddighet knyttet til oppgaver og ansvar, skaper nye utfordringer knyttet til samordning av aktiviteter. Enova har etablert/er i ferd med å etablere samarbeidsavtaler med en rekke aktører. Utfordringene fremover vil være å fylle disse med innhold. Etter vår oppfatning er det et uutnyttet potensial gjennom et tettere samarbeid mellom Enova, Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Dette må imidlertid vurderes opp mot den relativt begrensede kapasiteten som Enova har.

Selv om rolle- og ansvarsdelingen fremstår som klar for aktørene i systemet og de som bruker systemet i dag, ser vi at kjennskapen til Enova både i befolkningen og næringslivet fortsatt er begrenset. Enova har et svært bredt nedslagsfelt – i utgangspunktet er samtlige husstander, bedrifter og store deler av offentlig sektor potensielle brukere. For å kunne nå sine resultatmål er det fornuftig at Enova har arbeidet målrettet inn mot de områdene der man kan oppnå de beste resultatene. Når det nå lanseres en bredere satsing på energiomlegging, er det nødvendig at Enova jobber mer målrettet for å øke breddekjennskapen til Enova.

⁷ Statskonsult rapport: Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken, utkast til sluttrapport, august 2006.

3 Styringssystemet for Enova

3.1 Statsforetaket Enova – om tilknytningsform

Beskrivelse

Statsforetaket Enova ble stiftet i Trondheim 22. juni 2001 og var operativt fra 1. januar 2002. Det var særlig to hensyn som var viktige begrunnelser for valg av statsforetaksformen for Enova. Det ene var behovet for en mer overordnet og langsiktig styring der virksomheten ble skjermet for direkte inngripen i drift og faglige prioriteringer. Det andre var et ønske om å gi virksomheten en friere stilling enn det man kunne oppnå innenfor staten, dette gjaldt særlig vilkår for de ansatte.

I følge statsforetaksloven gjelder ikke forvaltningsloven, offentlighetsloven og tjenestemannsloven for statsforetak. I Enovas tilfelle ble det gjort en særskilt vurdering av forholdet til forvaltningsloven⁸ med bakgrunn i at forarbeidene til statsforetaksloven åpnet for at forvaltningsloven kunne bli gjort gjeldende for statsforetak. Det ble da anbefalt at forvaltningsloven ikke skulle gjelde når Enova "treffer enkeltvedtak på vegne av staten om tildeling av midler fra Energifondet". Stortinget gjorde i mai 2006 vedtak om at offentlighetsloven skal gjelde også for statsforetak⁹, men lovendringen har foreløpig ikke trådd i kraft.

Funn

Både OED og Enova mener at statsforetaksformen har fungert godt og etter intensjonen. Foretaksformen gir et signal til politikerne om at styringen skal foregå på et overordnet nivå. Det er i liten grad gjort politiske inngrep i Enovas virksomhet, unntaket var strakstiltaket for husholdningene som kom som følge av tørråret 2002/2003. Strakstiltaket var en ekstraoppgave som ble tillagt Enova og berørte ikke avtalen mellom OED og Enova. Det har ikke vært avholdt ekstraordinære foretaksmøter for Enova. Enkelte peker på at systemet kan være sårbart, men at det fungerer så lenge de involverte har forståelse for de ulike rollene. Det er regelmessig kontakt mellom OED og Enovas administrasjon. Dette er kontakt som knyttes til oppfølgingen av avtalen, og ikke til eierstyringen av Enova.

Medlemmer av styret mener at styrets rolle er annerledes i Enova enn i et vanlig selskap. Styrets rolle blir i større grad å være "vaktbikkje" og å passe på at administrasjonen jobber i henhold til målene. Den tette kontakten mellom OED og Enova har, i følge informantene, så langt ikke medført at Enovas styre har blitt satt på sidelinjen eller ikke blitt informert i spørsmål av betydning. Enkelte peker imidlertid på at avtalestyringen begrenser styrets handlingsrom sammenlignet med hva man ville hatt uten avtalen.

Brukerne av Enova er lite opptatt av organisasjonsform. De fleste brukerne oppfatter Enova som en statlig virksomhet og har ikke spesielle syn på type organisering. Noen peker på at Enova er mer operative enn NVE var og at dette

⁸ Ot.prp. nr. 86 (2001-2002)

⁹ Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd/Besl. O.nr. 48 (2005-2006)

muligens kan tilskrives foretaksformen. Enkelte mener at statsforetaksformen kan være til hinder for innsyn og åpenhet og at den gir lite transparente beslutningssystemer. Det er også blitt nevnt at det ville vært en fordel med klarere retningslinjer knyttet til saksbehandling og besvarelse av henvendelser enn hva man har i dag.

Det at Enova er et statsforetak, gir virksomheten en friere stilling enn den ville hatt innenfor forvaltningen – ikke bare i utøvelsen av sine løpende oppgaver, men også til å kunne delta aktivt i samfunnsdebatten. Mange av informantene, både ansatte i Enova og andre, mener at Enova ikke utnytter denne muligheten. Mange peker på at Enova ikke skal være en politisk aktør, men at virksomheten likevel bør være mer synlig i den offentlige debatten med faglig begrunnede standpunkter.

Om tilknytningsformer i staten

Begrepet tilknytningsform betegner de rettslige relasjonene mellom regjering/departement og en virksomhet som drives, eies eller finansieres av staten. Tilknytningsformen legger rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet.

Det er flere tilknytningsformer som er i bruk. Hovedskillet går på om virksomheten er organisert innenfor eller utenfor staten. Det er vanlig å operere med to hovedformer; forvaltningsorganer som er en og samme juridiske person som staten, og selvstendige organisasjonsformer som juridisk sett er utenfor staten. Forvaltningsorganer kan deles inn i underformene ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Av selvstendige organisasjonsformer har vi statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap, helseforetak og stiftelser.

En hovedregel ved valg av tilknytningsform vil være at forretningsmessig virksomhet organiseres som selskap utenfor staten, mens virksomhet som primært går ut på å fatte myndighetsutøvende vedtak organiseres som forvaltningsorgan. Det er sjelden oppgavene vil være så rendyrket. Vurdering og valg av tilknytningsform vil vanligvis måtte baseres på en helhetsvurdering der ulike hensyn må avveies opp mot de målene som ønskes realisert. Generelt vil følgende hensyn stå sentralt i en slik vurdering:

- Virksomhetens art: er virksomheten kommersiell, skal virksomheten ivareta spesielle samfunnsoppgaver, etc.
- Graden av rettslig og økonomisk regulering: er virksomheten underlagt spesiell regulering, er den avhengig av bevilgninger over statsbudsjett, etc.
- Behovet for politisk styring og kontroll: er virksomheten et viktig sektorpolitisk virkemiddel, vil det kunne oppstå behov for å kunne gripe direkte inn i virksomhetens løpende drift etc.

Generelt om statsforetaksformen

Statsforetaksformen ble etablert ved egen lov i 1992. Selskapsformen var særlig tenkt brukt når statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet *også* skulle være et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Statsforetaksformen var

styrings- og ansvarsmessig en form som lå mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen¹⁰. Selskapsformen er kjennetegnet ved at:

- Foretakene er egne rettssubjekter og er rettslig og økonomisk skilt fra staten.
- Foretakene er heleid av staten og andre eiere kan ikke trekkes inn uten at organisasjonsformen endres.
- Styringen skjer gjennom eierstyring og alminnelig reguleringsmyndighet.
- Eierstyringen utøves gjennom foretaksmøtet og det er statsråden i det aktuelle departementet som representerer staten som eier.
- I henhold til §23 i statsforetaksloven skal saker av vesentlig betydning for foretakets formål forelegges eier skriftlig.

Eierstyringen av et statsforetak skjer gjennom styreoppnevning, fastsettelse av vedtekter (herunder formålsparagraf) og foretaksmøte. I tillegg vil staten som eier kunne fastsette avkastningskrav og tilføre egenkapital, dette er mindre aktuelt i forbindelse med Enova som ikke driver forretningsvirksomhet.

Formen har aldri fått den helt store utbredelsen. Etter at garantiansvaret for statsforetak falt bort som en følge av EØS-avtalen, er det lite som rent formelt skiller formen fra statsaksjeselskap. Fra 1992 og frem til i dag har til sammen sju virksomheter vært organisert som statsforetak. Dette har vært svært ulike virksomheter både når det gjelder oppgaver og finansieringsmåte. I dag er det bare tre virksomheter som fortsatt er organisert som statsforetak, i tillegg til Enova er dette SIVA og Statnett.

Vurdering

Det er flere statlige virksomheter som forvalter tilskudd til næringslivet. Disse er dels organisert utenfor staten og dels innenfor. I tillegg til Enova, er SIVA og Innovasjon Norge organisert utenfor staten som henholdsvis statsforetak og særlovsselskap. Både Innovasjon Norge og SIVA har imidlertid også oppgaver av mer forretningsmessig karakter som begrunner en organisering utenfor staten. Av tilskuddsforvaltere er det i dag – med de virkemidlene Enova benytter – Norges forskningsråd og Enova som har mest sammenfallende oppgaver. Forskningsrådet er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Gjennom vedtekter, fullmakter og unntak fra deler av forvaltningsloven skal Forskningsrådets faglige uavhengighet sikres og virksomheten skjermes blant annet for politisk inngripen i enkeltsaker.

Den viktigste begrunnelsen for å skille statlig virksomhet ut fra staten og organisere det som selskap eller foretak, er knyttet til forretningsmessig virksomhet. Forretningsmessig virksomhet har behov for andre rammebetingelser enn det man har innenfor staten og konkurransemessige hensyn tilsier samme organisasjonsform og rammebetingelser som konkurrentene. Begrunnelsen for å organisere Enova utenfor staten var ikke knyttet til forretningsmessig drift, men behovet for å sikre faglig uavhengighet, å unngå involvering i løpende drift og å kunne sikre best mulig rekruttering til foretaket.

¹⁰ Statskonsult rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling.
Statskonsult rapport 2006:15

Når det gjelder den første begrunnelsen; sikre faglig uavhengighet og unngå inngripen i løpende drift, ser statsforetaksformen så langt ut til å ha fungert etter intensjonen. Dette er blant annet en konsekvens av bevissthet hos OED omkring foretaksmodellen og rollene til henholdsvis Enova, Enovas styre og OED. OEDs samlede styring/styringsmuligheter overfor Enova gjennom avtale, oppfølging av avtalen og tildelingsbrev fremstår imidlertid som tettere enn det som i utgangspunktet var intensjonen med statsforetaksmodellen. Dette kommer vi også tilbake til i punktene 3.2 og 3.3, men vil i denne sammenheng peke på at en så tett styring kan skape tvil om den ansvarsdelingen som ligger til grunn for en organisering utenfor staten vil gjelde for Enova. Dette betyr blant annet at man ikke uten videre kan gå ut fra at det ikke vil kunne knyttes politisk ansvar til de vedtak og disposisjoner som blir gjort i Enova.

I hvilken grad modellen skjermer for direkte inngripen i faglige og driftsmessige prioriteringer vil også kunne være situasjonsbetinget, og avhenge blant annet av energisituasjonen og den til enhver tid sittende regjeringens styringsfilosofi.

Når det gjelder den andre begrunnelsen for valg av organisasjonsform, nemlig å sikre god rekruttering til Enova, er det etter vår oppfatning lite som tyder på at Enova ikke kunne klart å sikre en tilfredsstillende rekruttering også med en organisering innenfor staten. Enova er lokalisert i Trondheim, der tilgangen på den type kompetanse Enova etterspør er god, og det har vært svært stor søknad til ledige stillinger i Enova.

Ut fra Enovas oppgaver og virkemiddelbruk, mener vi at virksomheten kunne vært organisert innenfor staten, og at man gjennom en organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter langt på vei kunne ivaretatt de behovene for skjerming som ble brukt som begrunnelse for foretaksformen. Tilknytningsformen må imidlertid sees i sammenheng med avtalestyringen. Selv om avtalestyring begynner å bli mer vanlig innenfor staten, både i Norge og internasjonalt, er vi tvilende til om man kunne fått til en så rendyrket form for avtalestyring og med et så langsiktig tidsperspektiv som i dag med en organisering innenfor staten.

Vi mener ikke at det er behov for å endre tilknytningsform for Enova, men vil peke på at den samlede styringen og styringsmulighetene fremstår som tettere enn det som var intensjonen med statsforetaksformen og hva som er vanlig praksis når virksomhet organiseres utenfor staten.

3.2 Avtalen som styringsdokument

Beskrivelse

Det sentrale virkemiddelet i styringen av Enova, er avtalen mellom OED og Enova. Formålet med avtalen er å sikre at midlene fra Energifondet blir forvaltet i samsvar med de mål og forutsetninger som lå til grunn for opprettelsen av fondet. Avtalen konkretiserer Enovas oppdrag.

Avtalen bygger på Enovas hovedmål som er å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Den slår fast at resultatmålet skal være 12 TWh, hvorav 4 TWh skal være knyttet til varme og 3 TWh til vind, innen 2010. Resultatmålet er basert på en årlig inntekt fra fondet til Enova på 650 mill. kroner. Forutsetningen for å kunne kreditere kWh er at Enovas bidrag har hatt utløsende effekt.

Avtalen redegjør også for en rekke pålagte oppgaver, krav til informasjon og rapportering, etc. Avtalen medfører en gjensidig informasjonsplikt for partene når det gjelder forhold av vesentlig betydning for gjennomføring av avtalen. Enova har videre en særlig plikt til å informere OED om ekstraordinære eller prinsipielle forhold knyttet til forvaltningen av midler fra Energifondet.

Det er bare OED som kan bryte avtalen, men begge parter kan kreve revisjon av avtalen. Avtalen er revidert to ganger. I den første revisjonen ble naturgass tatt ut av Energifondet. Den andre revisjonen var knyttet til økning i påslaget på nettariffen som ble foreslått i St.meld. nr. 18 (2003-2004), i tillegg ble det tatt inn et punkt om samarbeid om teknologiutvikling.

Funn

Avtalen slår fast hovedformål og resultatmål for Enova. Den rendyrkede målstyringen som avtalen legger opp til har etter informantenes oppfatning stor betydning for hvordan Enova arbeider. Gjennomgående er det svært positive holdninger både i departementet, i Enova og blant brukere og samarbeidspartnere til målstyringen. Det er imidlertid også en del mindre heldige utslag av den sterke målstyringen, det kommer vi nærmere tilbake til i pkt. 3.4.

Det ble gjennomført forhandlingsrunder knyttet til revisjonene av avtalen. I følge flere av informantene kan det diskuteres hvor likeverdige partene er i disse forhandlingene i og med at OED har så sterke styringsmuligheter. Enova opplever imidlertid at de har håndtert forhandlingene bedre etter hvert som de har fått mer erfaring.

Det unike med avtalen er knyttet til langsiktigheten og den relativt rendyrkede målstyringen. Det trekkes fram at det er viktig at avtalen ikke reforhandles for ofte fordi dette vil undergrave noe av langsiktigheten og stabiliteten i systemet.

Vi har foretatt en gjennomgang av avtalen punkt for punkt med sikte på å kartlegge i hvilken grad OED og Enova har oppfylt avtalen. Gjennomgangen er gjengitt i vedlegg 3.

Generelt om bruk av avtaler i staten

Kontrakter eller avtaler blir vanligvis inngått mellom to selvstendige retts-subjekter. I kontraktssammenheng kan det imidlertid skilles mellom denne typen *klassiske* kontrakter og en annen type *relasjonelle* kontrakter som kjennetegnes av mindre formell forankring¹¹. Det som kjennetegner en klassisk kontrakt er at den er juridisk bindende og at det er fastsatt ulike former for sanksjoner dersom forpliktelsene i avtalen ikke blir overholdt. De relasjonelle kontraktene bygger på at partene har en gjensidig interesse av å opprettholde et langsiktig forhold. Tillit spiller en viktig rolle for relasjonenes effektivitet og overlevelse. Relasjonelle kontrakter brukes gjerne om avtaler innenfor staten.

En interdepartemental arbeidsgruppe oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet¹² vurderte i 2001 bruken av kontrakter som styringsvirkemiddel i staten og tok spesielt for seg kontrakter som styringsvirkemiddel når virksomhet skilles ut fra staten. Gruppen pekte på at dersom kontraktstyring skulle være aktuelt, kreves det at oppgavene kan beskrives slik at alle relevante forhold kommer med, og at det er mulig å kontrollere i etterkant at tjenesten er levert i henhold til kontrakten. Gruppen pekte videre på at vanlige kontrakts-rettslige sanksjoner som tilbakebetaling eller omlevering vanligvis ikke vil være hensiktsmessige dersom oppdragstaker har få eller ingen oppdrag ved siden av den aktuelle kontrakten med staten. Gruppen mente derfor at det vil være behov for å fastsette andre former for sanksjoner i slike tilfeller.

Også innenfor staten er avtaler begynt å bli mer utbredt. I Norge gjelder dette i hovedsak lederlønnskontraktene, mens særlig i Danmark har man lang erfaring med bruk av resultatkontrakter mellom departement og underliggende virksomhet. De danske resultatkontraktene inngås vanligvis for perioder på fra ett til tre år.

Vurdering

Det er avtalen som er kjernen i OEDs styring av Enova. Det er i avtalen formålet og resultatmålene er formulert, og det er avtalen som er utgangspunkt for styringsdialog og rapportering. Det området Enova forvalter er egnet for styring gjennom avtale, fordi energi faktisk lar seg måle. Det er mulig – og til dels meningsfullt – å kvantifisere målene på området. En fare ved dette er at det kan bli en sterk slagside mot det som er målbart, mens det som ikke er målbart, men kanskje like viktig for å nå det overordnede formålet, får mindre oppmerksomhet både internt i virksomheten og i styringsdialogen.

Avtalen er etter vår oppfatning ikke så detaljert at det er snakk om overstyring eller detaljstyring fra OEDs side og Enova har stor frihet i hvordan de velger å løse oppgaven. Det er imidlertid forholdsvis detaljerte krav til rapportering av resultater noe som har stor betydning hvordan Enova skal løse sitt oppdrag og gir OED god kontroll med virksomheten. En viktig faktor i denne sammenheng er bestemmelsen om hvilke resultater som kan telle med i kWh-regnskapet.

¹¹ NOU 2003:34 Mellom stat og marked.

¹² Dette bygger på rapporten Kontrakter som styringsvirkemiddel, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe, AAD, 2001
Statskonsult rapport 2006:15

Vi vil imidlertid sette spørsmålstegn ved hvilken type avtalen det dreier seg om. Etter vår oppfatning har avtalen mellom OED og Enova mer karakter av å være en relasjonell kontrakt enn en klassisk kontrakt. Den ligner dermed mer på kontrakter eller avtaler som blir brukt innenfor staten enn en kontrakt som brukes mellom to selvstendige rettssubjekter. Dette bygger i særlig grad på følgende vurderinger:

- De to partene har få – om noen – alternative avtalepartnere. Enova har ingen andre oppdragsgivere enn OED og OED har heller ikke – på kort sikt – noe alternativ til Enova.
- Avtalen definerer i liten grad hva som ligger i begrepet mislighold og hvilke sanksjonsmuligheter (utover å heve avtalen) OED har dersom avtalen misligholdes.
- Avtaleinstrumentet innebærer at det foregår forhandlinger om hva som skal ytes, de nærmere betingelsene for og prisen på ytelsene. OED vil som eier og eneste oppdragsgiver ha stor makt i disse forhandlingene.

Avtalen har et svært langsiktig tidsperspektiv. Dette er en stor fordel på energiområdet fordi det vanligvis vil ta mange år fra en investeringsbeslutning blir tatt til et anlegg er ferdig utbygd. På energiområdet ser vi imidlertid også store endringer over relativt korte perioder, dette gjelder særlig priser og tilgang på energi, men også teknologiutvikling, markedsforhold etc. Dette betyr at de ytre rammebetingelsene for Enova vil kunne endre seg vesentlig på relativt kort tid. Vi er derfor noe tvilende til hvor hensiktsmessig og realistisk det er å legge opp til reforhandling av avtalen så sjelden som hvert fjerde eller femte år. Et system med reforhandlinger for eksempel hvert andre år trenger ikke nødvendigvis å gå vesentlig ut over langsiktigheten i Enovas arbeid så lenge formål og overordnet kvantitativt mål får stå fast.

3.3 Styringsdialogen mellom OED og Enova

Beskrivelse

Mens tilknytningsform og avtale legger rammeverket rundt styringen, vil styringsdialogen være den praktiske utøvelsen av styringen. Styringsdialogen betegner vanligvis den formelle kommunikasjonen mellom et departement og en underliggende virksomhet, vanligvis et forvaltningsorgan, men i dette tilfellet et statsforetak. Styringsdialogen omfatter både skriftlig kommunikasjon og møtevirksomhet. Det skilles i noen sammenhenger mellom formell og uformell styringsdialog.

Styringsdialogen mellom OED og Enova har to løp; det ene er knyttet til eierstyringen, mens det andre er knyttet til oppfølging av avtalen og bruken av midlene fra Energifondet. I tillegg kan tildelingsbrevet ses på som ytterligere et løp. Energi- og vannressursavdelingen i OED forvalter både eierrollen og rollen som avtalepart.

Eierstyringen av Enova har som tidligere nevnt et formelt preg og det er i hovedsak gjennom oppnevning av styret at styringen kommer til uttrykk. Det har ikke vært avholdt ekstraordinære foretaksmøter for Enova. Det er

styringsdialogen knyttet til oppfølging av avtalen som er mest sentral og som representerer den faglige og sektorpolitiske styringen.

Den formelle styringsdialogen knyttet til Enova som avtalepartner består av:

- Tildelingsbrevet fra OED til Enova
- Revisjoner av avtalen
- Kontaktmøter mellom OED og Enova
- Rapportering fra Enova til OED (se pkt 3.5)

Tildelingsbrevet har i liten grad endret seg gjennom de årene Enova har eksistert. Det har en relativt teknisk karakter, men legger visse føringer på arbeidsformer og da spesielt for samarbeidet med Norges forskningsråd og Innovasjon Norge. I tildelingsbrevet blir det også øremerket hvor stor andel av Enovas budsjett som skal gå til administrasjon.

Kontaktmøtene holdes normalt to ganger i året. På kontaktmøtene deltar Enovas styre og administrasjon og representanter fra energi- og vannressursavdelingen og økonomi- og administrasjonsavdelingen i OED. Kontaktmøtene er tett koplet opp mot avtalen og tolkninger av denne. I tillegg til å være et forum for gjensidig informasjonsutveksling, foregår det også en drøfting av kommende saker på kontaktmøtene.

Ved siden av kontaktmøter og foretaksmøte er det også en løpende, mer uformell kontakt mellom Enova og OED.

Funn

Både OED og Enova mener at styringsdialogen har fått en god form. Begge parter peker på at OED har flere roller og at det er viktig å være bevisst på hvilken rolle man har i de ulike sammenhenger.

I tillegg til den formelle styringsdialogen som er beskrevet overfor, er det en god del løpende kontakt mellom OED og Enova. Mye av dette skjer på saksbehandlernivå og er knyttet til Enovas rolle som rådgiver for OED eller til konkrete saker. Eksempelvis har ESA-saken¹³ medført mye kontakt det siste året.

Enova har etablert interne rutiner, blant annet knyttet til hvilke nivåer som skal ha kontakt med ulike nivåer i OED. I følge Enova er det viktig å minne om disse rutinene med jevne mellomrom.

Vurdering

Styringsdialogen knyttet til avtalen følger i det alt vesentlige vanlige etatsstyringsrutiner med tildelingsbrev, to kontaktmøter (etatsstyringsmøter) i året, rapporteringskrav og resultatrapportering. Dette er en tettere styring enn det som er vanlig overfor statsselskaper generelt, og har som nevnt mange fellestrekk med hvordan styringsdialogen skjer innenfor staten, altså mellom et departement og et underliggende forvaltningsorgan.

¹³ Notifiseringen av Enovas tilskuddsordning
Statskonsult rapport 2006:15

Statskonsult vil videre peke på at to parallelle styringsarenaer og -dialoger kan skape uklarhet omkring roller og ansvar, jf. også pkt. 3.1 om tilknytningsform. Styret er tiltenkt en sentral rolle i styringen av virksomheten. Når mye av styringen finner sted i en styringsdialog direkte mellom departement og virksomhet kan styrets rolle lett bli marginalisert, styret kan bli en formalitet og ikke en aktiv aktør i forhold til eier. Det er ikke grunnlag for å si at dette er tilfelle i Enova i dag, men vi vil peke på at styrets rolle kan være en utfordring knyttet til denne styringsmodellen, i den sammenheng er det viktig at styret deltar på kontaktmøtene, slik det praktiseres i dag.

Etter vår oppfatning har både OED og Enovas styre og administrasjon et bevisst forhold til hvilket nivå styringen skal utøves på. Dette kan imidlertid være situasjonsbetinget, og krever at man løpende vurderer om styringen ligger på et hensiktsmessig nivå ut fra intensjonen med valg av organisasjons- og styringsform.

3.4 Enovas formål og resultatmål

Beskrivelse

Energifondets formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon.

Energifondet skal være en forutsigbar og langsiktig finansieringskilde for omleggingsarbeidet.

(Vedtekter for energifondet, §1)

Enova er opprettet som forvalter av Energifondet, og fondets formål blir dermed også Enovas viktigste formål, gjentatt i stiftelsesdokumentet for Enova. Formålet med Enova knytter an til begrunnelsen for omorganisering slik den er beskrevet i Ot.prp. nr. 35 (2000 – 2001), blant annet i proposisjonens kapittel 1.1: "Formålet med omorganiseringen er å få større slagskraft i arbeidet med omleggingen av energibruk og energiproduksjon".

I departementets vurdering av opprettelse av en ny virksomhet for energiomlegging pekes det på at "all bruk av energi og produksjon av energi må innordnes internasjonale miljøplikter. Det er derfor naturlig at det blir teke omsyn til slike plikter når departementet skal fastsette mål og retningslinjer for den nye institusjonen."

I departementets avtale med Enova gjentas formålet. I avtalen, som har til formål "å sikre at midlene fra Energifondet blir forvaltet i samsvar med de mål og forutsetninger som ligger til grunn for Stortingets vedtak om opprettelsen av fondet", presiseres det et kvantitativt mål for energiomlegging som et direkte resultat av bruk av midler fra Energifondet på 12 TWh innen utgangen av 2010, hvorav:

- minimum 4 TWh i økt tilgang på vannbåren varme basert på ny fornybar energi, varmepumper eller spillvarme, og
- minimum 3 TWh i økt produksjon av vindkraft.

Enova kan kun tilgoderegne seg energibidrag fra aktiviteter der Energifondets midler er blitt brukt og der disse midlene har vært en forutsetning for at et prosjekt er blitt gjennomført. Dette fremgår av vedtektene for Energifondet punkt 5, som presiserer at "forutsetningen for å kunne kreditere kWh (til Enovas kvantitative mål) er at Enova med overveiende sannsynlighet kan påvise at Energifondets bidrag har hatt en utløsende effekt i det enkelte prosjekt." Dette betyr ikke at Enova er avskåret fra å bruke midler til aktiviteter som ikke gir et tallfestet energieresultat, eller som ikke kan dokumenteres å ha blitt utløst gjennom tilskuddet, men at man da ikke kan tilgoderegne seg kWh for motregning mot de kvantitative målene.

Avtalen med OED presiserer også at "det skal særlig legges til rette for:

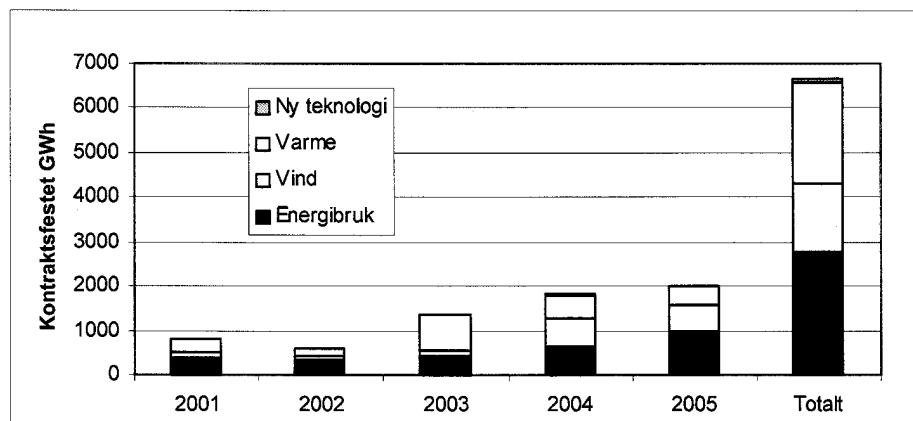
- mindre bruk av elektrisitet til oppvarming gjennom energisparing og økt tilgang på varme basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme og
- økt produksjon av vindkraft."

Avtalens punkt 6 pålegger Enova å finansiere et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som på kort og lang sikt bygger opp under og legger til rette for at målene for fondet nås. Ot.prp. nr. 35 (2000 – 2001) legger videre til grunn at det er en oppgave for Enova å "legge rammer for den informasjons- og rådgivningsaktivitet som skal utføres lokalt". Avtalen fastsetter imidlertid ikke noen operative mål for informasjons- og rådgivningsarbeidet.

Enova er også pålagt oppgaver knyttet til innføring av ny teknologi gjennom følgende formulering i avtalen: "fremme innovasjonsskjeden gjennom demonstrasjon og introduksjon av teknologi for effektive energiløsninger og miljøvennlig energiproduksjon, som bygger opp under målene for energiomleggingen på lang sikt"

Måloppnåelse - resultatmål

Enova rapporterer årlig til OED i henhold til krav i avtalen. Delmålet fram til utgangen av 2005 var at fondsmidlene skulle bidra til energisparing og ny miljøvennlig energi som samlet tilsvarer minimum 5,5 TWh.



Figur 1. Aggregerte energieresultater 2001 – 2005 (kilde: Enovas årsrapport)

Enova rapporterer resultatene i form av kontraktsfestede GWh. Som det går fram av figur 1 ligger Enovas energieresultat pr. 2005 over delmålet i avtalen.

Enova rapporterer også på Energifondets utgifter pr. kWh. Som det går fram av tabell 2 har støttekostnadene økt betraktelig i perioden 2003 til 2005. Dette tilskrives høyere kostnader knyttet til programmene på vind og varme, kostnadene knyttet til energibruk er gått noe ned.

		2003		2004		2005	
	Levetider	kr/kWh		kr/kWh		kr/kWh	
Energibruk	10 år		0,024		0,022		0,020
Vindkraft	20 år		0,010		0,019		0,025
Varmeenergi	20 år		0,005		0,011		0,017
- Varme		0,009		0,021		0,020	
- Biobrensel		0,002		0,003		0,001	
Totalt	15 år	0,011		0,020		0,022	

Tabell 2. Energiresultat og kostnader pr. kWh (kilde: Enovas årsrapport)

Funn

Målet på 12 TWh er fastsatt gjennom drøftinger mellom Enova og OED. Resultatmålene på vind og varme er fastsatt politisk med utgangspunkt i beregninger gjennomført av OED. Resultatmålene dekker ikke alle områder som omfattes av Enovas formål. Det fremgår av fondets vedtekter at resultatmålene er underordnet formålet, ikke identiske med det. Det er kun kWh-målet som er tallfestet og det er ikke formulert operative resultatmål for de øvrige pålagte oppgavene.

Resultatmålene er svært styrende for Enovas virksomhet og Enovas medarbeidere mener i stor grad at Enova er svært opptatt av kortsiktige kWh-mål. Flere mener at de kvantitative resultatmålene kan være til hinder for at Enova kan arbeide for en langsiktig energiomlegging. Det synes som organisasjonen er oppmerksom på dette, og i strategien for 2006 sies blant annet: "Framover vil Enova i enda større grad fokusere på hvordan en over tid skal oppnå varige markedsendringer ved hjelp av kostnadseffektive virkemidler og ikke utelukkende vurdere kostnadseffektiviteten i enkeltprosjekter opp mot hverandre".

Enova er ikke formelt avskåret fra å støtte prosjekter som ikke gir energieresultater og der tilskuddet ikke kan dokumenteres å ha vært utløsende. Slike prosjekter bidrar imidlertid ikke til å oppnå Enovas resultatmål. Intervjuene har avdekket flere tilfeller der aktører har foreslått prosjekter for Enova og opplevd at Enova ikke har vært interessert fordi prosjektene ikke har kunnet forplikte seg til å gi tallfestede energieresultater. Likeledes brukes energieresultatet og parameteren støttekrone pr. kWh på de enkelte prosjektene i programmene for teknologiintroduksjon, selv om minstekravene er mindre strenge enn i de andre programmene.

Mål- og resultatstyring som prinsipp

Mål- og resultatstyring har vært et rådende prinsipp innenfor statsforvaltningen siden begynnelsen av 90-tallet. Intensjonen med mål- og resultatstyring er at et departement ikke skal styre virksomheten på et detaljert nivå, men i stedet

konsentrere seg om overordnede mål og strategiske forhold. I tillegg til større oppmerksomhet omkring virksomhetens formål, effektivitet og resultater, skal i prinsippet en slik måte å styre på bidra til at:

- Styringen er mer koordinert og bedre forankret i ledelsen i departement og underliggende virksomhet.
- Skillet mellom departementets og virksomhetens roller og ansvar blir tydeligere.
- Styringssignalene blir mer forutsigbare.

Samtidig som prinsippet om mål- og resultatstyring har noen åpenbare fordeler, har det også noen svakheter. Dette er blant annet knyttet til en sterkere avhengighet av god resultatrapportering fordi departementets informasjonsbehov i hovedsak skal dekkes gjennom rapportene. Det er også knyttet til at styringssystemet kan stivne og bli lite fleksibelt slik at uforutsette endringer i omgivelsene ikke fanges opp tilstrekkelig raskt¹⁴.

En annen og viktig utfordring både i styringsdialogen og internt i en virksomhet, knytter seg til å holde oppmerksomheten rettet mot hovedmål/formål og delmål og ikke la resultatmålet fortrenge formålet. Det kan i denne forbindelse være nyttig å avklare begrepsbruken. En resultatindikator/styringsparameter brukes vanligvis som betegnelse på en målbar egenskap som vil gi informasjon om i hvilken grad et hensyn eller et mål ivaretas¹⁵. Et resultatmål vil kunne gi uttrykk for hvilken verdi en ønsker at en resultatindikator/styringsparameter skal ha til enhver tid, resultatmålet vil vanligvis kunne endres uten at en virksomhets formål eller delmål endres. Økonomireglementet for staten anbefaler imidlertid at styringsparametrene skal være mest mulig stabile over tid.

Resultatmålet gir vanligvis i seg selv ikke tilstrekkelig informasjon om oppnåelse av mål eller delmål, men må settes inn i en sammenheng der en vurderer hvor godt resultatmålet gir uttrykk for måloppnåelse og i hvilken grad virksomheten selv har mulighet for å påvirke og dermed ta ansvar for resultatmålet. Det er viktig at dette gjøres i den underliggende virksomhetens rapportering til departementet og det vil utgjøre et viktig element i resultatrapporteringen.

Vurdering

Enovas målstruktur er enkel, langsiktig og på mange måter enestående innenfor statsforvaltningen. Målstrukturen med formulering av konkrete resultatmål har virket disiplinerende både på administrasjon, styre og departement og har bidratt til at Enova raskt har fått på plass en effektiv organisasjon for håndtering av søknader. Det er likevel enkelte svakheter knyttet til strukturen og vi mener det er viktig at det arbeides videre med utvikling av modellen.

Som for mange andre statlige virksomheter, er det også for Enova formulert et overordnet mål eller et formål, dette er igjen splittet opp på ulike delmål. For Enovas del er det knyttet konkrete resultatmål til deler av virksomhetens ansvar,

¹⁴ Statskonsult rapport 1999:28 Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet

¹⁵ Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet 2006
Statskonsult rapport 2006:15

mens det mangler slike mål for andre områder. Resultatmålene er blitt svært sentrale både i Enovas administrasjon, i Enovas styre og i styringsdialogen med og rapporteringen til OED. Det kan se ut som om resultatmålene langt på vei har overtatt formålets rolle. Det kan være grunn til å minne om at resultatmålet først og fremst vil være en indikasjon på at virksomheten arbeider i riktig retning i forhold til formålet og ikke er en hovedmålsetting i seg selv.

Mangelen på operative mål for annet enn energiresultat er en svakhet, og det er mye som tyder på at oppgavene som mangler kvantitative mål ikke har fått den samme oppmerksomheten verken internt i Enova eller i styringsdialogen med OED som de oppgavene det er knyttet mål til. Det kan være vanskelig å formulere slike resultatmål og mange statlige virksomheter ender ofte opp med aktivitetsmål heller enn resultatmål for deler av virksomheten. For Enova – der målstyringen er så sentral – er det imidlertid viktig at det blir etablert slike resultatmål og at de tas inn i avtalen. Enova har internt arbeidet med formulering av mål for alle deler av virksomheten og dette vil kunne være et grunnlag for det videre arbeidet med slike resultatmål.

Etter vår vurdering kan det finnes gode grunner til å gå inn på enkeltprosjekter selv om de verken gir dokumenterbare energiresultater eller det kan dokumenteres at Enovas bidrag er utløsende. Eksempler kan være prosjekter som bereder grunnen for andre prosjekter med betydelige energiresultater, prosjekter som er et verktøy for å etablere strategiske partnerskap, og enkeltprosjekter som kan forventes å være viktige for Energifondets formål. Slike prosjekter vil kunne være viktige i forhold til Enovas formål, selv om de ikke umiddelbart bidrar til de kvantitative målene.

Hensikten med teknologiintroduksjonsprogrammene er først og fremst å hjelpe frem ny teknologi som kan ha betydning for energiforsyning og energi-anvendelse på sikt. I dag har Enova bare mulighet for å rapportere inn energiresultatet fra det enkelte prosjektet, selv om det er teknologianvendelsen *etter* denne fasen, det vil si ringvirkningene, som er samfunnsmessig relevante. Enova har gjort noe arbeid knyttet til ringvirkninger av prosjekter. Det bør arbeides videre på dette området. Det kan være vanskelig å etablere konkrete resultatmål for ringvirkninger, men det er viktig at temaet vies oppmerksomhet i rapportering og styringsdialog, og at man prøver ut indikatorer for ulike typer ringvirkninger.

Langsiktigheten er et svært positivt trekk ved styringen av Enova og både finansieringen, avtaleinstituttet og målstyringen bygger opp under denne langsiktigheten. Enovas formål bør ligge fast over en tiårsperiode eller mer, og overordnede kvantitative mål bør også være stabile over lang tid. Vi mener imidlertid at man bør vurdere hvor hensiktsmessig det er å fastsette teknologispesifikke resultatmål med et så langt tidsperspektiv som ti år, som for eksempel målene for vind og varme. Spørsmålet er om man på denne måten legger opp til et system som blir svært vanskelig å etterleve i praksis, eller som det ikke vil være samfunnsøkonomisk fornuftig å etterleve. Etter vår oppfatning bør OED vurdere om det bør legges opp til en noe hyppigere vurdering av disse resultatmålene enn hvert femte år, jf. også pkt 3.2 om avtalen.

Det er viktig å beholde energimålet, men vi mener det bør vurderes hvor hensiktsmessig det er med egne resultatmål for vind og varme. Disse målene legger strenge rammer for hvor kostnadseffektivt Enova kan bruke sine midler, den manglende teknologinøytraliteten blir også kritisert av mange av brukerne.

3.5 Enovas resultatrapport

Avtalens krav til rapporten

Avtalen mellom Enova og OED slår fast følgende:

Enova skal hvert år oversende en resultat- og aktivitetsrapport til OED om bruken av fondsmidlene foregående år, jf. § 6 i vedtektene for Energifondet. Rapporten skal inneholde status i forhold til resultatmålene for 2010, jf. punkt 4, delmålene for avtaleperioden, jf. punkt 5 og pålagte oppgaver, jf. punkt 6.

Rapporten skal inneholde en analytisk og oversiktlig gjennomgang av resultater og aktiviteter på overordnet nivå. Energifondets utløsende effekt skal vurderes kritisk i rapporten.

(Utdrag fra punkt 10. Rapportering i avtalen mellom OED og Enova)

Pålagte oppgaver omfatter blant annet et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester, aktivt innovasjonsfremmende arbeid, samarbeid med andre myndigheter samt rådgivning og andre oppgaver for departementet. Avtalen krever også at Enova bygger opp og vedlikeholder en database som utgangspunkt for rapportering og evalueringer, jf. pkt. 9 i avtalen.

I tildelingsbrevet til Enova vises det til avtalens pkt. 10. I tillegg bes det om rapport på ressursbruk fordelt på områder og andre aktiviteter (sammenlignet med tidligere år) samt rapport på midler bevilget over kap. 1825 post 21 og 74, og kap. 1830 post 70.

Enovas resultatrapport – struktur og innhold

I våre vurderinger har vi tatt utgangspunkt i resultatrapportene fra 2004 og 2005. De to resultatrapportene har i all hovedsak samme struktur. Først kommer en innledning med angivelse av hovedmål, noen avgrensninger /forutsetninger og litt "leseveiledning" (kap. 1). Deretter kommer et kapittel med definisjoner og forklaring av terminologi (kap. 2). Så kommer den egentlige resultatrapporteringen, først med aggregerte resultater (kap. 3), deretter resultater fra de fire områdene vindkraft, varmeenergi, annen (fornybar) energiproduksjon og energibruk (kap. 4).

I resultatrapporten for 2005 er det for første gang lagt inn et eget underpunkt om miljøeffekten av Enovas prosjekter. Det skilles mellom "Andre aktiviteter" (kap. 5) og "Aktiviteter utenfor Energifondet" (kap. 6). I resultatrapporten for 2005 er "opplæring" skilt ut som et eget underpunkt under "Andre aktiviteter". I resultatrapporten for 2004 er det tatt med et eget punkt om "Evaluering av tilskuddsordningen for strømsparing i husholdninger" under "Aktiviteter utenfor Energifondet".

Evaluering av resultatrapportene for 2002 og 2003¹⁶

I 2004 reviderte Ernst og Young Enovas resultatrapporter fra 2002 og 2003. Hovedkonklusjonene er at rapportene oppfyller kravene som stilles i rapporteringen mellom Enova og OED og at de – gitt de krav som er stilt og med noen mindre unntak – gir et tilfredsstillende bilde av energieresultatene for de aktuelle tidsrommene. Ut fra Ernst og Youngs vurdering var også (daværende) systemer og rutiner tilfredsstillende for å sikre et grunnlag for rapportering av energieresultater.

Ernst og Young pekte imidlertid på at rapporteringen med fordel kunne vært fyldigere og inneholdt mer analyse, at realiserte effekter og risikofaktorer burde synliggjøres og vurderes mer eksplisitt og foreslår også konkrete system- og rutineforbedringer.

Generelt om resultatrapportering¹⁷

Når departementet bestiller resultatinformasjon fra virksomheten, bør bestillingen utformes slik at den gir en form for resultatrapportering som både departement og underliggende virksomhet oppfatter som relevant og anvendelig. Resultatrapportering fra underliggende virksomhet skal normalt ivareta to hensyn:

- Departementet skal få informasjon om måloppnåelse og resultater av virksomhetens arbeid.
- Departementet skal få informasjon som gir innsikt i virksomhetens arbeidsmåte og arbeidsprosesser, f.eks. om aktiviteter, kvalitet, ressursbruk og effektivitet.

Informasjonen fra virksomhetene bør generelt si noe både om *resultatene* av virksomhetens arbeid/aktiviteter og om *hvordan* disse resultatene ble oppnådd. Generelt er det også slik at systemkontroll bør prioriteres høyere enn kontroll av enkeltoppgaver.

Enova er organisert som et statsforetak og er følgelig ikke et forvaltningsorgan, men en egen juridisk enhet utenfor statsforvaltningen. Enova har imidlertid en rekke forvaltnings- eller forvaltningslignende oppgaver. OED har derfor valgt å supplere eierstyringen med elementer fra tradisjonell etatsstyring, jf. omtale av styringsdialogen i pkt. 3.3.

Vurderinger

Etter Statskonsults vurdering er rapporteringen i hovedsak i tråd med kravene i avtalen, pkt. 10 *Rapportering* i avtalen mellom OED og Enova. Årsrapportene for 2004 og 2005 inneholder rapport om bruk av fondsmidler og status i forhold til resultatmålene for 2010. De inneholder også oversiktlige gjennomganger av resultater og aktiviteter på et overordnet nivå. Statskonsult vil imidlertid peke på at rapportene kunne vært mer analytiske, herunder mer kritisk drøftende

¹⁶ Ernst og Young har også revidert resultatrapportene for 2004 og 2005. Denne revisjonen kom for sent til å bli vurdert i evalueringen.

¹⁷ Mye av det generelle under dette punktet er hentet fra Statskonsults temahefte *Som man roper i skogen, får man svar* - om departementenes bestilling av resultatinformasjon (Statskonsult, 2001)

blant annet når det gjelder Energifondets utløsende effekt, noe som også etterspørres i avtalen.

Etter Statskonsults vurdering illustrerer Enovas rapportering både styrker og svakheter ved en slik rendyrket form for mål- og resultatstyring som er innbakt i avtalen mellom OED og Enova. Det fokuseres først og fremst på de kvantitativt målbare resultatene – i tråd med avtalen – mens eventuelle andre hensyn og mindre målbare resultater/effekter blir mindre synlige.

Etter vår vurdering vanskeliggjøres lesingen av at det fokuseres på hvor mye omlegging/innsparing koster Enova/Energifondet uten at dette settes inn i et helhetlig samfunnsmessig perspektiv. Det går ikke alltid klart nok fram hvilke *samfunnsgevinster* det snakkes om. Generelt kunne det også vært ønskelig med mer drøfting/analyse av samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nytte/gevinster. Det kunne videre vært interessant om Enova hadde begynt å rapportere indikatorer for endringer i energimarkedene og for samfunnets holdninger til energiomlegging.

Det er bra at Enova har begynt å rapportere miljøeffektene av satsingen. Sett utenfra kan det virke litt ”tilfeldig” hva som er tatt med i vurderingene. Eksempelvis burde det vært forklart bedre hvorfor avsnittet om miljøeffekter (pkt. 3.4 i resultatrapporten for 2005) bare omhandler utslipp av CO₂ og ikke noe om andre miljøeffekter, f.eks knyttet til utbygging av vindkraft.

Det er positivt at rapporten ikke er for lang. Avhengig av målgruppe kan det imidlertid stilles spørsmål ved om teksten i noen sammenhenger blir vel knapp og innholdet følgelig mindre tilgjengelig. Det går heller ikke alltid klart fram om omtalte energiresultater er summen av (forventede) årlige energieresultat eller om det er det årlige resultatet, eller hva som menes med at et prosjekt er avsluttet. Etter vår vurdering kunne også figurative framstillinger i større grad vært tatt i bruk – både for å ”brekke opp” den til tider svært faktatunge teksten og for å visualisere mer av resultatene.

Den svært knappe teksten gjør at rapportene kan være vanskelig tilgjengelige for lesere som ikke er godt kjent med avtalen mellom OED og Enova eller med Enovas begrepsbruk og terminologi. Hvorvidt dette er et problem avhenger av hvem som inngår i målgruppen for rapportene. Siden rapporten legges ut på Enovas hjemmeside er det rimelig å anta at også allmennheten er en målgruppe, selv om rapporten primært er en rapportering til OED. For en utenforstående er det ikke intuitivt lett å forstå de ulike energibegrepene det opereres med (kontraktsfestet, realisert og sluttrapportert).

3.6 Finansieringsmodellen

Beskrivelse

Energifondets formål er å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Energifondet skal være en forutsigbar og langsiktig finansieringskilde for omleggingsarbeidet. Enova skal sørge for en kostnadseffektiv og målrettet forvaltning av midlene fra Energifondet.

Administrasjons- og driftsutgifter knyttet til forvaltningen av Energifondet skal dekkes av fondet. Fondet kan ikke dekke administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tiltak som forvaltes av Enova.

I Ot.prp. nr. 35 ble det foreslått at påslaget til nettariffen skulle videreføres på samme nivå som tidligere (0,3 øre pr. kWh), men at påslaget ble lovpålagt og at inntektene skulle overføres til et nytt sentralt energifond. Påslaget gjelder for distribusjonsnettene som har spenning opp til og med 22 kV. Innbetalingen av påslaget skal gjøres til et eget fond – Energifondet. Det er forvalter av Energifondet, dvs. Enova, som fører kontroll med at forskriften overholdes. Det er 161 selskaper som har omsetningskonsesjon for nett med spenning lavere enn 22 kV. Påslaget betales inn til en konto i Norges bank. En gang i året skal selskapene sende Enova en revisorerklæring på hvor mye strøm som er fakturert. Enova avstemmer denne rapporteringen mot innrapportering til NVE.

De første årene besto inntektene til Energifondet både av bevilgninger over statsbudsjettet og påslag på nettariffen. I 2004 ble påslaget økt til ett øre pr. kWh, samtidig falt tilskuddet over statsbudsjettet bort. I dag kommer hele finansieringen av Enovas virksomhet fra Energifondet¹⁸.

	2002	2003	2004	2005	2006
Inngående balanse i Energifondet pr 1.1	308,5	497,7	665,2	935,1	1 382,7
Overføring fra Statsbudsjettet	279,0	259,0	95,0		
Budsjetterte inntekter fra påslaget på nettariffen	150,0	200,0	460,0	645,0	689,0
Overføring av ubrukte midler fra 2001	79,3				
Tilsagnsfullmakt	130,0	130,0	130,0		
- forpliktelser ved utg. av foregående år.	520,0	569,6	597,8	1 043,2	1 333,8
- administrasjonsutgifter ¹⁹	23,0	36,0	41,0	45,0	47,0
Disponibel ramme	403,8	481,1	752,4	491,9	690,9

Tabell 3. Midler til disposisjon for Enova fra Energifondet (mill. kroner)²⁰

Synspunkter på finansieringsmodellen

Mange trekker fram etableringen av en mer stabil og sikrere finansiering som en svært viktig følge av omleggingen av virkemiddelapparatet. Mange ser også dette som den viktigste forutsetningen for å kunne nå målene med energi-omlegging og energisparing.

En av fordelene med finansieringsmodellen er fondsløsningen, dvs. modellen gjør det mulig å la finansieringen følge prosjektets normale levetid.

¹⁸ Med unntak av spesielle oppgaver som er pålagt av OED, samt PSO-ordningen for naturgass.

¹⁹ Fra foreløpig budsjettforslag fra Enova

²⁰ Kilde: Tildelingsbrevene fra OED til Enova

Sammenlignet med finansiering over statsbudsjettet unngår man dermed problematikken knyttet til overføring av midler fra år til år. I NVE-tiden og de årene Enova fikk tilskudd over statsbudsjettet ble det benyttet tilsagnsfullmakter for å redusere behovet for overføring av midler fra år til år. Heller ikke nå har Enova anledning til å forskuttere satsninger fremover i tid. Pengene må være ”på bok” når de bevilges og det pekes på at det fortsatt er behov for mer fleksibilitet når det gjelder muligheter for forskuttering.

Enkelte trekker fram at det kun er brukere av distribusjonsnettet som betaler påslaget, mens bare en mindre del av Enovas satsinger retter seg direkte mot dette markedet. Ordningen oppfattes dermed av enkelte som urettferdig.

I følge Enova er det noen få selskaper som har avvik mellom sin rapportering til NVE og innbetalingen av påslaget. Enova vil følge opp dette. I forbindelse med innkreving kan det være et problem at Enova ikke er et myndighetsorgan.

Vurdering

Etter vår vurdering har finansieringsmodellen fungert etter intensjonen og sikret en stabil finansiering og økt satsning på fornybar energi. Avtalen er blitt justert i forbindelse med endringer i påslaget. Av prognosen ser vi at inntektsanslaget for 2006 ligger om lag 40 mill. kroner høyere enn det som forutsettes i avtalen, dette viser at også denne modellen kan gi ganske merkbare svingninger i inntektsgrunnlaget. Slike variasjoner i inntektene kan gi behov for å justere målene i avtalen oftere enn det som er forutsatt. På grunn av fondsmodellen vil imidlertid Enova kunne regulere svingninger i inntektene ved bare å ta ut/binde opp 650 mill. kroner i år med høyere inntekter for å ha noe å gå på dersom inntektene skulle bli lavere.

Det er både ulemper og fordeler ved at midlene til Enova nå går helt utenom statsbudsjettet. At ordningen ikke gjøres til gjenstand for en vurdering på linje med andre politiske formål, kan av noen bli sett på som negativt og fondsordningen reduserer også Stortingets oversikt over de totale statlige utgiftene. På den andre siden vurderes behovet for langsiktighet som svært høyt innenfor dette området, blant annet fordi det ofte dreier seg om store investeringer som ligger langt fram i tid.

Det har ikke vært en intensjon med finansieringsordningen at de som betaler inn midlene, skal ha krav på å få igjen midler gjennom Enovas tilskuddsordninger. På den andre siden har vel heller ikke det motsatte – at forbrukerne skal finansiere næringslivets energiomlegging – vært en uttrykt politikk. Dette er imidlertid et tema som kan komme opp til debatt, spesielt i perioder med økende strømpriser og det kan være et argument for å vurdere Enovas portefølje og resultatmål.

4 Strategier, programstruktur og satsinger

4.1 Enovas arbeid med strategier

Beskrivelse

Årlige strategidokumenter

Avtalen stiller krav til årlig innlevering av strategi og budsjett. Enova gjennomfører også årlig en strategiprosess for oppdatering av strategien. I starten var strategidokumentene forholdsvis fattige på analyser av energisituasjonen og energimarkedene. I dokumentene ble det pekt på betydningen av å tilby varierte virkemidler tilpasset markedets behov og det ble lagt vekt på utvikling av metoder for å måle eller kartlegge ringvirkninger av Enovas virksomhet. De tidlige strategidokumentene bar i hovedsak preg av å være handlingsplaner med utgangspunkt i de kvantitative målene i avtalen med OED.

Fra og med strategien for 2005 preges strategidokumentene av mer analyse av energisituasjonen og Enovas rolle i denne. Det er imidlertid fortsatt lite drøfting av rollene til andre aktører på området og Enovas relasjoner til dem. Det pekes på behovet for større tilpasning til brukerne, for en mer aktiv holdning til husholdningene og på betydningen av å forstå de ikke-økonomiske hindrene for energiomlegging. Behovet for å utvikle metoder for å kartlegge ringvirkninger kommer på ny til syne.

Gjennom hele perioden 2002 – 2005 omtales rollen som rådgiver for OED som en viktig oppgave for avdeling strategi/analyse.

Vedtektene for Energifondet presiserer at Enova skal sørge for *kostnadseffektiv og målrettet forvaltning* av midlene (vedtektenes §4). I strategiene legges det stor vekt på at virkemidler skal være kostnadseffektive, noe som også er synlig i det daglige arbeidet i Enova. Imidlertid mangler strategidokumentene en konkretisering av hva man ønsker å oppnå innenfor de områdene som ikke dekkes av OEDs kvantitative mål.

Implementering av strategien

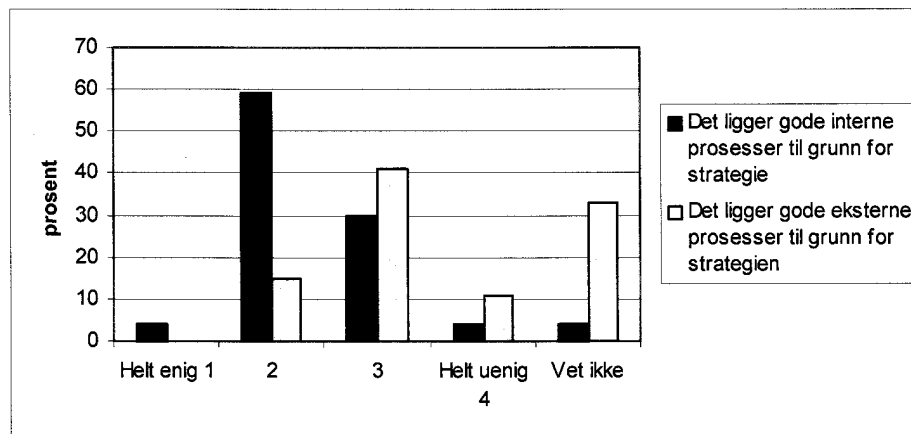
Enova omsetter strategien i form av handlingsplaner og markedsplaner for hvert programområde. Dette gjøres av de ulike gruppene i markedsavdelingene. Markedsplanene er forholdsvis detaljerte og vitner om en god kjennskap til aktørene i markedet.

Markedsplanene fokuserer på de kvantitative energimålene og disse er brutt ned på de ulike programområdene. Planene revideres hvert halvår, noe som kan føre til omdisponering av midler mellom programområder. Noen markedsplaner omfatter en forventet prosjektportefølje. Markedsområdene Barn og unge, Landsdekkende informasjons- og rådgivningstjeneste og Informasjonsprogrammet har imidlertid i liten grad resultatmål, men Enova har internt arbeidet med å fastsette mål også for disse områdene.

Strategiprosessen

Enova gjennomfører en årlig revisjon av strategien. Prosessen er i hovedsak intern og inkluderer behandling av strategien i styret.

Medarbeiderundersøkelsen viser at mange av de ansatte ser et forbedringspotensial for strategiarbeidet, jf figur 2. De ansatte er mer fornøyd med de interne enn med de eksterne prosessene. Intervjuer med Enovas ansatte gir et bilde av en strategiprosess som i starten var lite inkluderende, men det sies samtidig at prosessen har vært bedre gjennomført det siste året.



Figur 2: Enova ansattes syn på strategiprosessene, respons på påstandene "Det ligger gode interne prosesser til grunn for Enovas strategier" og "Det ligger gode eksterne prosesser til grunn for Enovas strategier".

Vurdering

Enova er en virksomhet som har stor frihet i hvordan de legger opp sitt arbeid. I en slik virksomhet vil strategiarbeidet være viktig. Det bør ligge et godt faglig arbeid til grunn for de veivalgene man gjør og selve prosessen vil være viktig for å skape en felles forståelse og plattform for organisasjonens arbeid.

Strategidokumentene har utviklet seg i positiv retning blant annet ved at de siste dokumentene inneholder mer analyse av energisituasjonen og av Enovas rolle. I strategiarbeidet fremover tror vi det vil være nyttig om man i større grad søker å utrede hva som kan tjene langsiktig energiomlegging, da dette vil være en forutsetning for å utforme operasjonelle mål for de pålagte oppgavene som ikke har resultatmål i dag. Enova bør også legge større vekt på å måle ringvirkninger av arbeidet med energiomlegging. Dette vil være viktig som grunnlag for å kunne prioritere og legge opp arbeidet på en måte som tjener Enovas formål på en god måte.

Avtalen pålegger Enova å levere inn en strategi hvert år. Enova bearbeider årlig strategien sin. Det er hensiktsmessig å ha en revisjon av strategien hvert år, blant annet for å sjekke ut hvordan man ligger an i forhold til strategien. Sammenlignet med andre virksomheter er det ofte å legge opp til en omfattende gjennomgang av strategien årlig. Det vanlige er å foreta en større gjennomgang f.eks hvert tredje eller fjerde år, mens man har mer forenklete prosesser de andre årene. Vi tror en slik rutine kunne være hensiktsmessig også for Enova. Den mer omfattende strategiprosessen kan f.eks gjøres i sammenheng med

revisjon av avtalen. I forbindelse med de mer omfattende prosessene bør det legges opp til at eksterne grupper høres.

4.2 Profilering og omdømme

Arbeidet med Enovas profilering og omdømme kan ikke sees isolert verken fra de øvrige informasjonsområdene eller fra arbeidet med programmene. En virksomhets profil og omdømme er det samlede inntrykket omverdenen har av en virksomhet, skapt på bakgrunn av erfaringer med virksomheten.

Slik vi bruker begrepet her viser vi til aktiviteter som ikke kan måles i direkte energieresultater, men som likevel indirekte kan bidra til at organisasjonen når sin målsetting. I kommunikasjonsstrategien beskrives dette målet som "Kommunikasjon som skal bidra til (...) at Enova blir posisjonert som en drivkraft for fremtidige energiløsninger."

Kommunikasjonsmålene på dette området for perioden 2006 – 2007 er formulert som aktivitetsmål, der Enova skal:

- Etablere et strategisk nettverk og bli en sentral aktør i dette arbeidet
- Forsterke allment omdømme
- Ta en sentral samfunnsposisjon

De konkrete tiltakene som foreslås for å nå disse målene er å:

- Etablere komplett oversikt over nettverk og en plan for nettverkspleie
- Utvikle omdømmet:
 - Private: Øke uhjulpen kjennskap til over 10% og hjulpen²¹ kjennskap over 65%.
 - Profesjonelle: Øke uhjulpen kjennskap til over 35% og hjulpen kjennskap til over 85%.
 - Oppnå at "drivkraft-relaterte ord" kommer høyt på assosiasjonsmålinger.
- Øke "share of voice" og budskapsgjennomslag i media.

Når det gjelder temaer og Enovas posisjon i forhold til disse, beskriver kommunikasjonsstrategien dem slik:

- Enova er på hjemmebane:
 - Når det er snakk om energieffektivisering og produksjon av fornybar energi
- Enova er en sentral aktør:
 - Når det er snakk om energisystem, energiforsyning, internasjonal energipolitikk mv
- Enova har klare meninger
 - Når det er snakk om øvrige energispørsmål, når de går inn i klima- og miljødebatten eller deltar i andre debatter som f.eks transportdebatten.

²¹ Dvs etter en kort presentasjon av selskapet uten at navnet blir opplyst.
Statskonsult rapport 2006:15

Tiltakene evalueres av Observer og TNS Gallup, se nærmere beskrivelse i vedlegg 2. Etablering av nettverket måles ved subjektiv vurdering.

Vurdering

Kjennskapsmålene i Enovas kommunikasjonsstrategi virker litt lite ambisiøse siden de til dels var oppfylt allerede før målene ble satt²². Dette gjelder særlig profesjonelle grupper. Enova bør heller sette seg nye og mer ambisiøse mål som f.eks økning i dybdekunnskap eller forbedring av profilen. De viktige tiltakene i denne sammenheng vil etter vår vurdering være profilering og måling av reell brukertilfredshet blant annet i forhold til de enkelte programmene. Foreløpig har Enova gjort relativt lite av dette.

Muligheten for å sette resultatmål f.eks for kunnskap og holdninger og utsagn om egen atferd bør vurderes i sammenheng med alle kommunikasjons- og informasjonsaktiviteter, dvs Landsdekkende informasjons- og rådgivnings-tjeneste (pkt 5.2), Satsningen mot barn og unge, Regnmakerprogrammet (pkt 5.1), Informasjon om programmene (se pkt 6.1) og Enovas generelle profilering og omdømme. Det er ikke enkelt å sette mål for informasjonsvirksomhet, blant annet fordi det kan være vanskelig å isolere effektene av informasjon fra andre tiltak. Regnmakersatsingen ser ut til å være det området hvor Enova er kommet lengst i en slik systematikk, men resultatmål finnes heller ikke for denne satsingen.

Effektmål som endringer i kunnskap, holdninger og atferd kan måles i forhold til mål som Enova selv setter. Det kan for eksempel være hvilken kunnskap man ønsker at målgruppen skal ha om ett eller flere av Enovas programmer, eller om energisparing. Målene kan fastsettes ut fra hva man vet om målgruppen fra før (mål på utvikling), ut fra hva man anser som ideelt (gapsanalyse), eller ut fra hva andre sammenlignbare institusjoner oppnår i forhold til sine målgrupper (benchmarking). De to første typene av mål vil antagelig være mest relevante for Enova. Muligheten for å finne mål på utvikling er avhengig av de kunnskaper man har om målgruppene fra før, og her er Enova et stykke på vei allerede. Mål på endret adferd bør etter hvert kunne tolkes ut fra tilgjengelig statistikk og økt etterspørsel etter Enovas tjenester. Brukerundersøkelser vil kunne gi svar på endringer i kunnskap, holdninger og handlingsintensjoner. Mange av disse effektene måles i dag av Enova, men det er ikke fastsatt målsettinger for dem.

Med utgangspunkt i kommunikasjonsstrategien og den kunnskap Enova har om målgruppene, vil Enova i samarbeid med departementet kunne sette resultatmål for de enkelte profesjonelle grupper, for barn og unge og den landsdekkende informasjons- og rådgivningstjenesten. Vi tror at dette vil kunne føre til en mer bevisst oppfølging av Enovas bruk av kommunikasjon som virkemiddel.

²² Målsettingene for profesjonelle er satt til 35% uhjulpen kjennskap og hjulpen kjennskap til 85%. Den uhjulpne kunnskapen var imidlertid på 35% allerede i november 04, og den totale kjennskapen blant profesjonelle var på 90% i mai 2006.

4.3 Programstruktur

Beskrivelse

Med utgangspunkt i mandatet har Enova etablert programmer med klart definerte målgrupper. I løpet av de årene som Enova har vært operativ har programstrukturen utviklet seg i takt med at man har lært av markedet og ønsket å nå nye eller utvidede målgrupper. Det er likevel ikke gjort noen store endringer i strukturen og på overflaten minner dagens programstruktur mye om de programmene som NVE hadde ansvaret for før Enova tok over. Kriterier og arbeidsmåte er imidlertid ikke nødvendigvis de samme, selv om de fleste programmene i større eller mindre grad bygger på NVEs programmer. Enova har imidlertid så langt ikke utviklet et omfattende tilbud av kurs, slik som NVE hadde gjennom sin operatør for informasjonsarbeid, Opplysningskontoret for energiøkonomisering, hadde.

Programmene kan grovt deles i to grupper: de som skal levere energieresultatene og de som skal svare på kravet om å drive landsdekkende informasjon og rådgivning. Programstrukturen er presentert i tabell 4.

Den første gruppen omfatter fire hovedprogrammer, som i 2006 hadde åtte programmer, den andre består av ett program og et sett av aktiviteter. Hovedprogrammene er Varme, Vindkraft, Energibruk og Teknologi. Enova fastsetter årlig energimål og budsjett for hvert program. Mål og budsjett revideres hvert halvår.

Valget av programmer er dels basert på teknologikrav i avtalen med OED (vannbåren varme, vindkraft), dels på Enovas egne analyser av relevante markedssegmenter og av hvordan det overordnede resultatmålet kan oppnås mest kostnadseffektivt. Det er et gjennomgående trekk ved utformingen av programmene at det legges stor vekt ved at energieresultatet kan dokumenteres og at "leveransen" er kostnadseffektiv.

Programområdet teknologi er også etablert med utgangspunkt i et eget krav i avtalen. I følge avtalen skulle det settes aktivitetsmål for teknologiaktiviteten. Dette har i liten grad blitt gjort og Enova har valgt å etablere energimål også for enkeltprosjekter i disse programmene. De blir derfor i merkbart grad gjenstand for de samme prioriteringene som prosjekter i de andre energileverende programmene.

Informasjonsprogrammet bygger på Enovas informasjons- og kommunikasjonsstrategi. Enova er avhengig av tillit og troverdighet fra omgivelsene for å nå de fastlagte energimålene. Energibruk og energiproduksjon er komplekse områder og kommunikasjon og dialog er derfor sentrale virkemiddel for å nå målene. Hoveddelen av programmet er utlysning av oppdrag som bidrar til å realisere Enovas kommunikasjonsstrategier. Disse oppdragene lyses ut på Enovas hjemmeside i de aktuelle tidsrom. Større oppdrag, slik som bl.a. svartjenesten, publiseres i henhold til statens økonomireglement i DOFFIN-basen og Norsk Lysningsblad. Det er i tillegg avsatt et svært begrenset antall midler til å støtte frie informasjonsprosjekter. Det er mulig å søke Enova om delfinansiering for å sikre realisering av slike prosjekter.

Informasjonsprosjekter som er knyttet til Enovas øvrige hovedområder bør som hovedregel søke om støtte gjennom de aktuelle programmene.

Enova har arbeidet mye med å utvikle en felles referanseramme som utgangspunkt for saksbehandling. Dette har resultert i et sett av saksbehandlingsverktøy som tilpasses behovene i de enkelte programmene gjennom saksbehandlernes skjønn. Beskrivelsen i denne evalueringen er avgrenset til de programmene som er finansiert over Energifondet. I tillegg administrerer Enova forprosjektstøtte og medfinansiering for deltakelse i EUs program Intelligent Energy og en ordning for Public Service Obligations (PSO) innenfor naturgass.

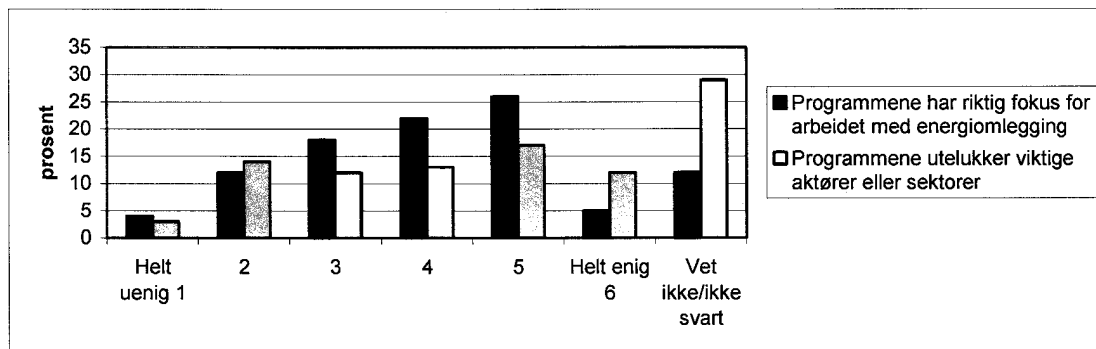
I startfasen var alle programmer orientert mot store prosjekter, målt i GWh energiresultat. Etter hvert er det åpnet for suksessivt mindre prosjekter. Det er et bevisst mål etter hvert å ha et tilbud til en så stor del som mulig av markedet. Tilbudet trenger ikke nødvendigvis å være tilskudd selv om dette er det vanlige i dag.

Hoved-program	Program	Målgruppe	Budsjett 2006 (mill. NOK)	Energimål 2006 (GWh)	Merknad
Programmer med energimål					
Varme	Varme	Aktører som sikter til kommersielle varmeleveranser > 0.5 GWh.	200	400	Programkoordinator brukes
	Varme – foredling av biobrensel	Aktører med langsiktige interesser innenfor verdikjeden for biobrensel.			Programkoordinator brukes
Vind	Vind – investeringsstøtte	Utbyggere av vindenergi	100	150	
Energibruk	Energibruk – industri	Bedrifter i fastlandsindustri med prosjekter for bedre energieffektivitet, energigjenvinning og omlegging til fornybar energi.	71	280	
	Energistyring – bedrifter i nettverk	Nettverk av bedrifter som ønsker å etablere system for energioppfølging og –styring.			Programkoordinator brukes
	Energibruk – bolig, bygg og anlegg	De som tar beslutninger om og investerer i prosjekter med energimål > 2 GWh.	120	400	Programkoordinatorer brukes
	Kommunal energi- og miljøplanegging	Kommuner, interkommunale selskaper og regionale fellesskap.			
Teknologi	Innovative energiløsninger	Leverandørindustri og brukere av nye produkter	50	40	Samarbeid med NFR
	Introduksjon av ny teknologi	Leverandørindustri og større energibrukere.			
Programmer og aktiviteter for informasjon og rådgivning					
	Svartjenesten	Husstander og profesjonelle	17	Enova har egne aktivitetsmål	Tjenesten utføres av Norsec
	Regnmakerne	Barn	15	»	
	Informasjon – frie midler	De som ønsker å sette i verk informasjonstiltak		»	
	Enovaløftet	Husholdninger	10	»	
	Ungdom	Unge	3	»	

Tabell 4. Enovas programstruktur 2006

Brukernes vurdering av programstrukturen

Brakerundersøkelsen viser at ca. 1/3 av respondentene mener at Enovas programmer i større eller mindre grad *ikke* har riktig fokus eller svarer til deres behov. Over 40% av respondentene mener i noen grad at Enovas programmer utelukker viktige sektorer eller aktører, men det er forholdsvis mange som svarer vet ikke på dette spørsmålet. Aktører som utelukkes i dagens programstruktur er blant annet vannkraft (som er utenfor avtalen med OED) og mindre prosjekter.



Figur 3: Brukernes synspunkter på Enovas programstruktur

Vurdering

Programstrukturen er logisk med utgangspunkt i resultatmålene. Enovas programmer dekker godt de brukere som er i stand til å levere betydelige kontraktsfestede resultater og bygger dermed opp under resultatmålene. Aktører som er små har mindre å hente. Dette er rasjonelt i forhold til de kvantitative målene, men gjør det vanskelig å bruke programmene som en del i det generelle holdningsskapende arbeidet.

Resultatene fra arbeidet med tilskuddsordningen til husholdningene vinteren 2003 tyder på at eksistensen av tilskudd ga opphav til mye oppmerksomhet fra denne gruppen. Som et ledd i holdningsskapende arbeid kan man derfor vurdere kampanjer med tilskudd til husholdningene, selv om selve energibidraget fra private blir beskjedent og mer kostbart å oppnå enn fra industrielle aktører. Kampanjer rettet mot forbrukere får gjennomgående mer oppmerksomhet i media enn tiltak rettet mot næringslivet. Dette vil derfor kunne bidra til å øke kjennskapen til Enova både blant forbrukere og i næringslivet.

Avtalen presiserer at det skal utarbeides spesifikke aktivitetsmål for programområdet Teknologi. Så langt er det kun fastsatt et mål for energileveranse fra prosjektene (40 GWh i 2006). Formålet med dette virkemidlet er, i følge avtalen, å *"fremme innovasjonskjeden gjennom demonstrasjon og introduksjon av teknologi for effektive energiløsninger og miljøvennlig energiproduksjon, som bygger opp under målene for energiomleggingen på lang sikt"*. Programområdet skal altså tjene det langsiktige formålet, og det vises ikke til de kvantitative målene.

Vi mener at det er tvilsomt om energimål for de *konkrete prosjektene* er hensiktsmessig for et teknologiintroduksjonsprogram, siden det er virkningen

av den senere bruken av teknologien som introduksjonsprosjektet skal legge grunnen for som vil være relevant. Å kreve et konkret energieresultat fra det enkelte prosjektet blir derfor lite relevant i forhold til formålet. Ved prioritering av prosjekter i teknologiprogrammene bør man i større grad fokusere på ringvirkninger for dermed å åpne opp for en bredere tilnærming til Energi-fondets formål. Enova har gjort noe arbeid knyttet til ringvirkninger, men har ikke definert hvilke ringvirkninger man særlig ønsker å oppnå og hvordan de skal måles. Det er derfor viktig at Enova utvikler verktøy og indikatorer for å måle eller kartlegge ringvirkninger. Eksempler på mulige mål for teknologiintroduksjon kan være antall teknologier eller virksomheter som blir etablert på markedet i en 10-års periode, verdien på disse virksomhetene eller prosentvis reduksjon i kostnaden for nye teknologier over en gitt tid. Ved formuleringen av mål vil det være viktig å ha i mente at risikoprofilen i teknologiprogrammene er vesentlig høyere enn i programmene som leverer energimålene.

Informasjonsprogrammet bærer preg av å være en sekkepost. Vi mener at det ville være hensiktsmessig å skille "Enovas kjøp av tjenester på eget informasjonsbudsjett" ut fra Informasjonsprogrammet. Informasjonsprogrammet vil da lettere kunne rendyrkes til utlysninger av opplæringstiltak og frie midler til informasjonstiltak.

5 Informasjon, rådgiving og satsing på barn og unge

I dette kapitlet gir vi en omtale og vurdering av Enovas satsing på barn og unge og på informasjon og veiledning. Disse områdene bidrar ikke direkte inn til kWh-målet til Enova, men er viktige for å bygge opp kunnskap om og endre holdninger til energi og energibruk.

5.1 Satsingen på barn og unge

Beskrivelse

Satsing på energiopplæring for barn og unge var også en realitet i årene før Enova ble etablert. Barn og unge har vært prioritert av Enova siden starten i 2001.

Enova ønsket å etablere en helt ny satsing, og valgte å satse på NRK. Strategien ble vedtatt med et årlig budsjett på 12 mill. kroner i perioden 2004-2006.²³ Budsjettet for 2006 var imidlertid på 15 mill. kroner. Til sammenligning brukte enøkssentrene ca 30 mill. kroner på dette feltet, men da til mindre enkeltprosjekter. Enovas grep har vært å velge en stor satsing med merkevarebygging av Regnmakerne. Ansatte i Enova mener at utfordringen har vært å dreie satsingen fra enøk til energiomlegging og sparing. Profilerings av Enova har ikke vært viktig i denne sammenhengen, det som er viktig er å gi ny kunnskap til barn og unge. Det er utarbeidet en egen logo og grafisk profil for satsingen.

I samarbeid med NRK finansierer Enova også "Energikampen". Energikampen har blitt produsert og vist på fjernsyn hvert år siden 2001. Regnmakerne har arrangert "Vennergidag" i henholdsvis Oslo (2004), Trondheim (2005) og Bergen (2006). Arrangementene har hatt ca 4000 deltakere hver gang. Deltakerne kommer fra grunnskolens 5. og 6. trinn.

Regnmakerne blir evaluert av TNS Gallup to ganger i året. Den første målingen ble gjort i desember 2003. En omtale av evalueringene finnes i vedlegg 2.

Mål og måloppnåelse

I Enovas markedsstrategi er det på markedsområdet Barn og unge satt opp aktivitetsmål og kjennskapsmål for Regnmakerne i perioden 2004 – 2006:

²³ I oppstartsåret 2003 ble det brukt 4 mill. Statskonsult rapport 2006:15

Program/aktivitet	Aktivitetsmål gjennom treårsperioden
Konsept Regnmakere	• Minimum 50 % kjennskap til Regnmakerne i målgruppen. • Konseptet fenger internasjonalt.
Barne TV	• Energitema inn i flere TV-konsepter.
Skole	• Energikampen eksporteres fra norsk via nordisk til europeisk konkurranse. • Minimum 40% av grunnskolene benytter RM-materiell.
Vennergidag	• Deltakelse fra 3-5000 skolebarn. • Nasjonal mediedekning.
Registrerte Regnmakere	• 3-5000 nye medlemmer pr år.
Regnmakerne.no	• 500 000 sidevisninger pr. måned.

Tabell 5. Mål for Regnmakersatsingen

Vi er ikke kjent med at det er satt mål for ønsket holdningsendring eller atferdsendring som følge av Regnmakerne.

Evalueringene viser at kjennskapsmålet på 50% ikke er oppfylt ennå, men målet er satt for perioden 2004-06 så dette kan endre seg. Deltakelsen i Vennergidagen er oppfylt med ca 4000 skolebarn pr. arrangement. Av Enovas resultatrappport 2005 fremgår det at del én av historien om regnmakerne ble benyttet av 70 % av grunnskolene, og at del to ble distribuert til samtlige grunnskoler. Antallet nye Regnmakere pr. år har også vært økende, fra 1200 i 2003 til 6500 i 2005. Antallet sidehenvisninger pr. måned til regnmakerne.no er også nær målet med ca 14 000 pr. dag i 2005 (dvs ca 420 000 i året)²⁴.

Vurdering

Regnmakerne virker som et gjennomarbeidet og velfungerende tiltak, med ryddig planlegging og rullerende markedsplaner, der samarbeidsparter tas med på råd og nye opplegg testes på representanter for målgruppen. Enova har satt aktivitetsmål for tiltaket, og langt de fleste av disse er nådd. Når det gjelder kjennskap til Regnmakerne, ligger man imidlertid foreløpig 10% under målsettingen om 50%. Økningen har likevel vært betydelig fra første måling i 2003, da kjennskapen lå på 12%.

De som har blitt eksponert for Regnmakerne oppnår stort sett høyere skår på kunnskap, holdninger og utsagn om ønsket adferd. Totalt sett er det imidlertid ingen økning å spore – nivået på kunnskap, holdninger og adferd er nå omtrent som i 2003, dog med et fall i mellomtiden, så det er grunn til å tro at de høye strømprisene i 2003 også gjorde inntrykk på barna.

Tiltakets pris på 12-15 mill. kroner i året kan synes høy, og vi er ikke kjent med at det finnes tilsvarende offentlige kampanjer rettet mot denne målgruppen. I tiden før omorganiseringen i 2001 ble det i følge Enova brukt om lag 30 mill.

²⁴ Antall sidehenvisninger pr dag var 15 000 pr. dag i 2004.

kroner på tiltak rettet mot barn- og unge, men disse var spredt og lite samordnet og ble så vidt vi kjenner til heller ikke målt.

5.2 Landsdekkende informasjons- og rådgivningstjeneste

Beskrivelse

Enovas ansvar for finansiering av en landsdekkende informasjons- og rådgivningstjeneste er nedfelt i avtalen mellom OED og Enova om forvaltningen av midlene fra Energifondet i 2006, pkt 6, der det heter:

Fondsmidlene skal finansiere et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som på kort og lang sikt bygger opp under og legger til rette for at målene for fondet nås, jf. punkt 4 og punkt 5.

Før Enova ble etablert var det de regionale enøksentrene som sto for informasjon og rådgivning om energispørsmål. Dette innebar store regionale forskjeller både når det gjaldt kvalitet, innhold, kompetanse, åpningstid og servicenivå. Dette var en uholdbar situasjon for Enova. Høsten 2002 ble det derfor besluttet å samle svartjenesten på et sted og knytte den opp til Enova, slik at tjenesten kunne få en ønsket og jevn kvalitet og samtidig bidra til å profilere Enova på en positiv måte. Tjenesten ble lyst ut med søknadsfrist 1. november 2002, og etablert 1. januar 2003.

Enovas landsdekkende svartjeneste tilbyr energiråd og tips, og mulighet for bestilling av brosjyrer, publikasjoner og annet materiell. Tjenesten kan kontaktes via telefon, e-post og internett.

Svartjenesten opererer med to telefonnummer; ett til energiråd og tips for privat bruk, og ett for profesjonelle aktører som vil ha informasjon om Enovas ansvarsområder og støtteprogrammer. Svartjenesten er vanligvis betjent fra 8.00 -16.00, men kan utvides i kampanjeperioder. Spørsmål kan også sendes pr. e-post, og man garanteres i så fall svar innen 24 timer.

Norsec (Norsk Systemplan og Enøk AS) i Narvik vant konkurransen om drift av Enovas svartjeneste, og inngikk en treårig kontrakt med Enova for perioden 2003 - 2005. Etter en ny utlysning i 2005 vant samme operatør oppdraget for en ny treårsperiode fra 2006 til 2008. Norsec utfører tjenesten i samarbeid med VINN (som blant annet driver Bedin og Narviktelefonene). Et vesentlig moment ved tildeling av denne kontrakten var Norsecs energifaglige kompetanse og tidligere erfaringer som regionalt enøksenter for Nordland.

Funn

Det er ikke satt konkrete mål for Informasjons- og rådgivningstjenesten. TNS Gallup har imidlertid evaluert tjenesten to ganger, videre har Nord-Trøndelagsforskning evaluert tilskuddordningen til varmepumper, pelletskaminer og styringssystemer, se omtale i vedlegg 2.

Svartjenesten har hatt en positiv utvikling på nesten alle spørsmål fra første til andre undersøkelse. Respondentene deles inn i husholdninger og profesjonelle i tråd med tjenestens organisering. Den totale tilfredsheten har steget med 4 poeng fra 2004 - 2005 i begge grupper, og ligger på 71 poeng blant husholdningene og 69 poeng blant profesjonelle. Dette tilsvarer 4,5 på en skala fra 1-6. I 2005 oppga over halvparten av husholdningene som hadde benyttet svartjenesten at de hadde utført tiltak som kan karakteriseres som energisparing eller energiomlegging etter at de hadde snakket med Enovas svartjeneste. Blant de profesjonelle oppga ca en av fire at de hadde gjort det samme. Det totale antallet henvendelser har variert gjennom årene fra 55 000 i tørråret 2002/2003 – da henvendelser i tilknytning til kampanjen i forbindelse med tilskuddordningen til varmepumper, pelletskaminer og styringssystemer sto for brorparten – til henholdsvis 35 000 i 2004 og 22 000 i 2005.

Vurdering

Grepet med å samle svartjenesten for å kunne gi mest mulig lik kvalitet over hele landet var nødvendig og forståelig. Det innebærer imidlertid at man har mistet besøkssentrene som en del av tjenesten. Selv om man kan anta at det er nyttig for publikum å kunne "se og ta på" enøk-produkter og møte en rådgiver, har vi ingen tall som belyser hvor viktige disse sentrene var.

Den totale tilfredsheten blant dem som ringer inn ligger rundt 4,5 på en skala fra 1- 6 både for private og profesjonelle og dette må anses som et godt resultat. Den opplevde nytteverdien ligger riktignok noe lavere, ca 4 på en skala fra 1-6 for begge grupper. Opplevelsen av nytteverdi kan ha sammenheng med forventning, etter tilskuddsordningen er det sannsynlig at flere kan ha forventninger om å motta en eller annen form for tilskudd, og ikke bare råd. Om lag halvparten av de private oppgir at de har gjennomført tiltak som kan karakteriseres som energisparing etter at de hadde snakket med Enovas svartjeneste. Blant de profesjonelle er det én av fire som sier det samme. Utviklingen av kvaliteten på svartjenesten virker på basis av dette positiv.

I forbindelse med gjennomføringen av tilskuddordningen i 2003 ble det satt mål for svartjenesten, og det virket som om svartjenesten fungerte godt ut fra disse målsettingene. Antallet henvendelser var naturlig nok svært høyt i 2003 som følge av tilskuddsordningen, en nedgang i antall henvendelser i 2004 vil derfor være som forventet. Det er imidlertid bekymringsfullt at antallet henvendelser til svartjenesten fortsatt er synkende. Det bør være et mål at svartelefonen skal være det foretrukne stedet å søke informasjon på. Det bør derfor vurderes tiltak for å øke folks kjennskap til denne tjenesten og som kan gjøre det mer attraktivt å ta den i bruk.

Enova har satt noen mål for svartjenesten i sitt interne styringssystem. Vi vil anbefale at man videreutvikler disse målene med sikte på å ta denne type mål inn i avtalen mellom OED og Enova.

6 Informasjon, søknadsbehandling og oppfølging av programmene

I dette kapitlet gir vi en omtale og vurdering av Enovas arbeid med de programmene som har energimål. Det omfatter følgende programmer:

- Varme
- Varme – foredling av biobrensel
- Energibruk – industri
- Energistyring – bedrifter i nettverk
- Energibruk – bolig, bygg og anlegg
- Kommunal energi- og miljøplanlegging
- Innovative energiløsninger
- Introduksjon av ny teknologi

Vi har i liten grad gått inn i detaljer på enkeltprogrammer. De evalueringer som Enova selv har gjennomført gir detaljert og nyttig informasjon om programmene.

Enovas arbeid med programmene omfatter:

- informasjon om og markedsføring av programmene
- veiledning av potensielle søkere
- søknadsbehandling
- oppfølging av prosjekter
- rapportering

Enova har et bevisst forhold til hvert trinn i prosessen, og gjennom det meste av dette arbeidet er saksbehandlingsverktøyet (ERS) og det elektroniske arkivet de sentrale administrative systemene som sørger for en konsistent metodikk og sikrer at relevant informasjon er sporbar.

Dette kapitlet fokuserer på informasjon og markedsarbeid, søknadsbehandling og oppfølging av prosjektene. Rapporteringen danner grunnlag for Enovas rapportering til OED, denne er behandlet i avsnitt 3.5. Vi drøfter i dette kapitlet også Enovas arbeid med evalueringer på generelt grunnlag. I tillegg har vi sett nærmere på spørsmålet om utløsende effekt, fordi dette er et sentralt punkt i avtalen og viktig for å kunne vurdere kostnadseffektivitet.

6.1 Informasjon om programmene

Kommunikasjonsstrategien

I Enovas kommunikasjonsstrategi er ett av de fire kommunikasjonsmålene å bedre effekten av enkeltprogrammene gjennom bedre kommunikasjon.

De konkrete tiltakene som foreslås gjennomført er:

- Fellestiltak:
 - Kvartalsvis annonsering av søknadsfrister

-
- Opprette en rutine for å innhente ideer.
 - Gjennomføre PR-fremstøt med enkeltsaker.
 - Finne og skrive Enovahistorier.
 - Gjennomføre forprosjekt rettet mot forbedringstiltak for Enovas kommunikasjon i programmene. Forprosjektet har to hovedtemaer: Se på og forbedre dialog med kunder og marked, og se på Enovas nettverksbygging.
- Tiltak som gjennomføres i det enkelte område (i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen):
 - Markedskampanjer
 - Fase 2 av programkommunikasjonsprosjektet: Gjennomføre forbedringstiltak og nettverkskommunikasjon innen eget område.
 - Årsplanlegging
 - Evaluering: Spørsmål om kommunikasjon skal inkluderes i evalueringen av programmene.

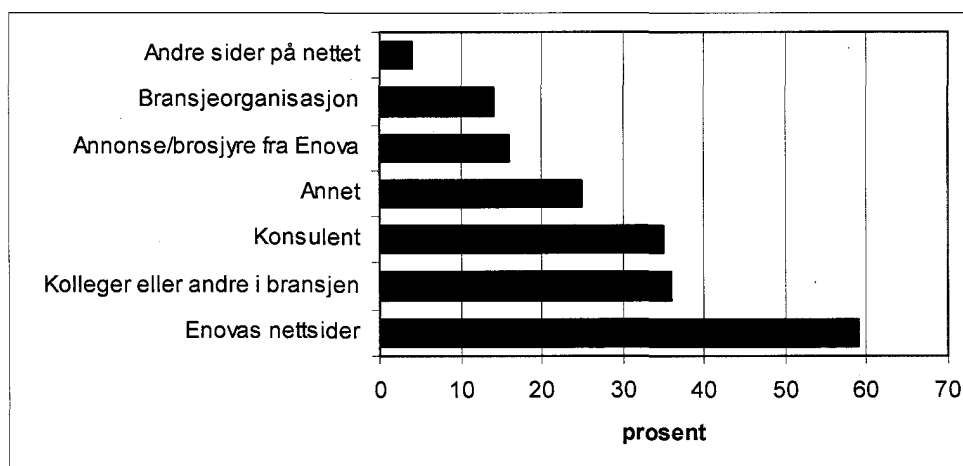
Informasjon og markedskontakt

De ulike programområdene betjenes av dedikerte grupper i markedsavdelingen. Når det gjelder varme, industri og bolig, bygg og anlegg jobber disse relativt tett mot markedet, og har god kjennskap til de aktører som er definert som målgruppe. Programmene for varme og bolig, bygg og anlegg benytter seg av innleide programkoordinatorer som forestår mye av kontakten med søkerne og som forbereder og kvalitetssikrer søknader. Mange søkere benytter seg av innleide konsulenter i forbindelse med utarbeidelse av søknader til Enova.

Programmet for energibruk i industri var opprinnelig kun rettet mot energiintensiv industri, men kriteriene for energileveranse er etter hvert blitt endret slik at det nå er åpent for en større gruppe. I tillegg har Enova åpnet for porteføljesøknader, og i den forbindelse inngått samarbeid med enkelte bransjeorganisasjoner som koordinerer enkeltbedriftene. Tidligere hadde Enova et tilbud om energianalyser til industrien. Programmet ble avviklet i forbindelse med prosessen med notifisering av Enovas ordninger, fordi det var tvil om programmet ville godkjennes. I følge Enova åpner imidlertid ESAs sluttvedtak for denne type tiltak.

Funn

I brukerundersøkelsen spurte vi hvor brukerne fikk informasjon om Enovas programmer.



Figur 4. Svar på spørsmål om hvor du fikk informasjon om Enovas programmer (flere svar var mulig)

Det er Enovas egen nettside som er den viktigste kilden for informasjon om programmene. Vi ser også at kolleger og konsulenter er viktige kilder. Det er visse forskjeller mellom de ulike brukergruppene. Konsulenter oppgis å være en spesielt viktig kilde for industri (ikke energikrevende), kommuner og byggenæringen. Splittet opp på bedriftsstørrelse finner vi små forskjeller, med unntak av at de minste bedriftene (under 10 ansatte) i større grad enn andre oppgir Enovas hjemmeside som kilde.

Vurdering

Markedsgruppene varme, industri og bolig, bygg og anlegg har planmessig, aktiv kontakt med de store av de prioriterte aktørene, og et bevisst forhold til andre markedssegmenter som oppfattes som viktige. Når det gjelder vindkraftprogrammet, er det ikke blitt gjennomført noen utlysning i 2006. Det ble gitt en større tildeling høsten 2005, ellers er 2005/2006 blitt sett på som en overgangsperiode til et mulig kommende sertifikatmarked.

Markedsplanen for ny teknologi 2006 gir inntrykk av et mindre etablert forhold til søkerne enn de andre. Dette er ikke unaturlig siden disse to programmene har en kortere historie enn de øvrige, og det vil være behov for noe tid til å opparbeide seg tilsvarende kjennskap til markedet.

Enovas hjemmesider er den absolutt viktigste kilden for informasjon om programmene. Det er derfor viktig at Enova løpende evaluerer kvaliteten på hjemmesiden og sørger for å utvikle den videre. Konsulenter viser seg også å være en viktig gruppe for informasjon om Enovas tilbud. Dette kommer vi tilbake til i pkt 7.4.

6.2 Søknadsbehandlingen

Beskrivelse

Saksbehandlingen er godt definert i interne dokumenter og retningslinjer. Enova har utviklet egne systemer for søknadsbehandling og verktøykassen består av saksbehandlingssystemet (ERS), Investeringsapplikasjonen og Statskonsult rapport 2006:15

arkivsystemet. I Enova brukes ofte betegnelsen "Felles referanseramme" om verktøykassen. Felles referanseramme skal sikre en god og enhetlig behandling av søknadene.

Alle søknadene sendes inn elektronisk og blir registrert i Søknadssenteret. Etter at søknaden er mottatt, kvalitetssikres dataene og importeres i ERS. Søkeren får anledning til å komplettere mindre mangler i søknaden. Om manglene vurderes å være omfattende, avslås søknaden og søker blir informert om at det er mulig å komme tilbake med en komplettert søknad til neste frist.

Enova opererer med fire søknadsfrister i året for sine programmer, men mottar også søknader mellom fristene. Enova legger opp til at alle søknader skal være behandlet innen seks uker fra søknadsfristen. I flere av programmene, blant annet varme og industri, er det vanlig med kontakt med søkerne i forkant av at en formell søknad leveres. Gjennom denne prosessen kan prosjekter og forutsetninger drøftes, slik at prosjektets relevans for programmet og kvaliteten på søknaden kan sikres. Denne praksisen bidrar trolig til at avslagsprosenten i Enovas programmer er forholdsvis lav, om lag 20%, og for øvrig avtagende i de årene Enova har eksistert.

I forbindelse med saksbehandlingen verifiserer man at prosjektkostnadene er i samsvar med ESAs regelverk, og hvis nødvendig justeres søknadsbeløpet. Neste trinn er å vurdere om prosjektet er støtteberettiget og i så fall hvor stor støtten skal være. Denne vurderingen sammenfaller med dokumentasjon av støttens utløsende effekt. Prosjekter som er lønnsomme eller der maksimal tillatt støtte ikke er nok for å gi prosjektet en nåverdi lik null betraktes som ikke støtteberettigede og får avslag. De prosjekter som er støtteberettigede prioriteres innbyrdes. I denne prosessen blir lav støttekostnad per kWh et viktig kriterium, men også andre kriterier kan skjønnsmessig veies inn i denne prosessen.

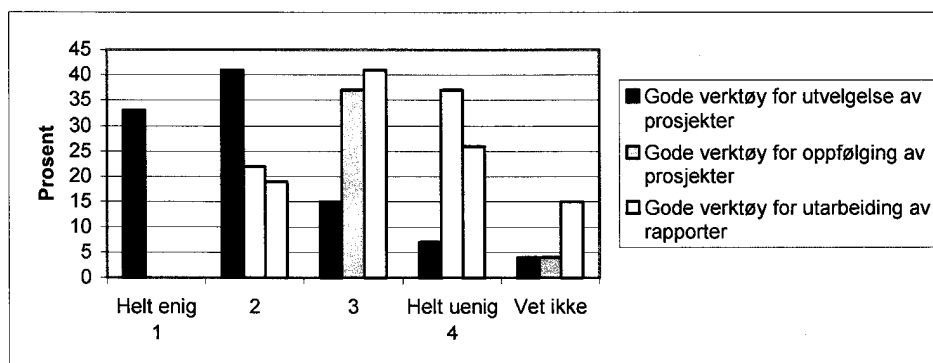
Ledergruppen fattet vedtak om de enkelte prosjektene, men dersom tilskuddet er større enn 5 mill. kroner, skal saken forelegges styret for endelig vedtak. Det er ikke adgang til å klage på Enovas vedtak. Ved avslag er det imidlertid mulig å søke om midler til det samme prosjektet om igjen.

En andel av tilskuddet holdes tilbake inntil sluttrapport og revisorgodkjenning foreligger. Utbetalingerne er knyttet opp til en fremdriftsplan eller eventuelle andre rapporter fra tilskuddsmottaker. Det er igangsatt et arbeid for å innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Målsettingen er at kriteriene skal være så konkrete og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader, samtidig som det tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon.

Oppfølging av innvilgede prosjekter gjøres blant annet for å kontrollere at de rapporterer i forhold til kravene i avtalen. Resultater fra de enkelte prosjektene aggregeres for å danne grunnlag for den årlige rapporteringen til OED.

Funn

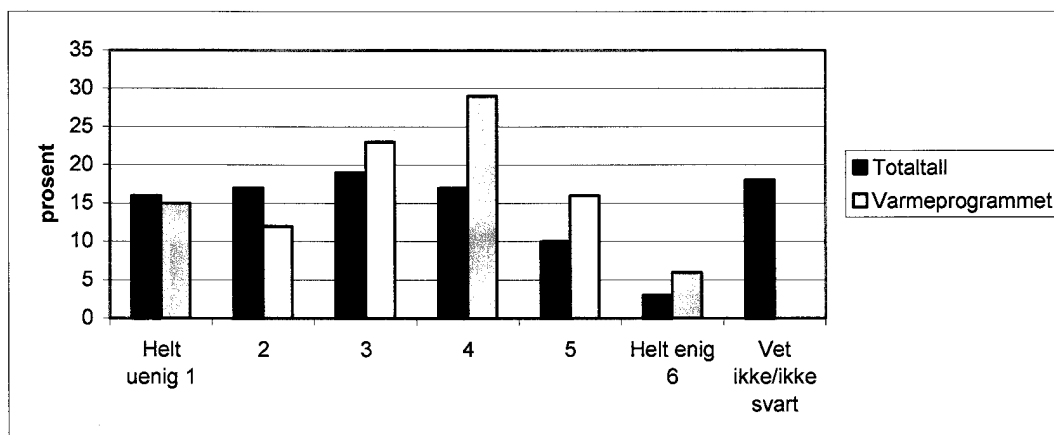
De ansatte i Enova vurderer de interne verktøyene som gode når det gjelder utvelgelse av prosjekter, jf. figur 5. Verktøyene egner seg imidlertid ikke like godt for oppfølging og rapportering. Mange av de ansatte lager derfor egne skyggesystemer for oppfølging og rapportering av de prosjektene de har ansvaret for.



Figur 5. De Enovaansattes vurdering av egne verktøy

Brukerne ble spurt om hvordan de vurderer saksbehandlingstiden i Enova. Det er samlet noe flere som er uenige enn enige i påstanden om at behandlingen av søknader tar for lang tid. Misnøyen øker med avkorting i tilskuddet og er høyest hos dem som fikk avslag på søknaden eller som fortsatt har søknad under behandling. Det er ikke store forskjeller mellom programmene, men minst fornøyde er søkerne til programmene på vind og på informasjon. De som har minst å utsette på saksbehandlingstiden er søkerne til teknologiintroduksjonsprogrammet.

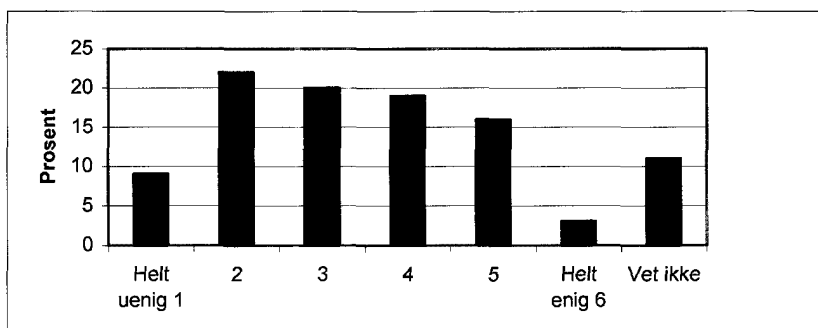
Et tema som kom opp i intervjuer med brukere og bransjeorganisasjoner var at søkerne opplevde å måtte forhandle med Enova om tilskuddets størrelse. Dette ble derfor nærmere undersøkt i brukerundersøkelsen. Det viste seg at det først og fremst er søkerne til varmeprogrammene som sitter igjen med et inntrykk av at forhandling er en del av søknadsbehandlingen. 20% av disse respondentene svarte i de to sterkest bekreftende kategoriene (5 – 6) og ca. 50% var mer enig enn uenig i påstanden (kategori 4 – 6).



Figur 6: Svar på påstand om at søknadsbehandlingen bærer preg av forhandling

Det er få som er helt enige i at vedtak fra Enova alltid er godt begrunnet, om lag 34 % er svært uenige (krysset av for 1 eller 2) i påstanden. Det er visse variasjoner mellom programmene og minst fornøyd med begrunnelsene er søkere til programmene innovative energiløsninger og energistyring - bedrifter i nettverk. Dette temaet er også tatt opp i intervjuene. Det er flere som gir uttrykk for at de er usikre på hvilke kriterier Enova legger til grunn for å støtte eller gi avslag til et prosjekt.

Enova er et statsforetak og er ikke underlagt det samme regelverket som statlige organer når det gjelder forvaltningslov og offentlighetslov. I brukerundersøkelsen spurte vi hvordan brukerne vurderte innsynet i saksbehandlingen. I figur 7 ser vi at et flertall av de som har svart er uenige i påstanden om at Enova gir godt innsyn.



Figur 7. Svar på påstanden om at Enova gir godt innsyn i saksbehandlingen

Mange etterlyser også informasjon om hvilke prosjekter som får støtte. Enkelte har trukket fram at det er positivt at Enova nå har begynt å offentliggjøre oversikter over støttede prosjekter på sin hjemmeside.

Vurdering

I vurdering av søknadsbehandlingen vil vi særlig ta utgangspunkt i følgende to forhold:

- i hvilken grad ivaretas behovet for kontroll med bruken av midlene
- i hvilken grad ivaretas hensynet til effektiv og god saksbehandling overfor brukerne.

I en vurdering av om Enovas kontroll med bruken av midlene er tilfredsstillende vil både regelverk, verktøy og prosedyrer være sentrale. Etter vår vurdering har Enova lagt opp sitt arbeid på en måte som sikrer en god kontroll med bruk av midlene. Det er utarbeidet generelle regler for forvaltning av midlene fra Energifondet, disse er i overensstemmelse med Økonomireglementet i staten.

ERS er et verktøy for saksbehandling og prosjektoppfølgning spesiallaget for Enova. Verktøyet er integrert med arkiv og økonomisystem og er primærverktøyet for Enovas saksbehandlere. Saksbehandlingsverktøyet inneholder informasjon som er nødvendig ut fra et kontrollbehov og ser ut til å bli brukt på

en konsistent måte på tvers av programmene. Når det gjelder vurdering av utløsende effekt kommer vi tilbake til dette i pkt 6.3.

I en virksomhet som driver en så omfattende tilskuddsforvaltning som Enova, er det viktig å etablere interne prosedyrer som sikrer kontroll med bruken av midlene, samtidig som det er effektiv og hensiktsmessig bruk av Enovas ressurser. Det er etter vår vurdering riktig at de største tildelingene blir behandlet i styret. Prosjekter som er over 5 mill. kroner bør derfor både gjennom ledelse og styret. Vi tror imidlertid ikke det er hensiktsmessig at ledergruppa, slik som det praktiseres i dag, behandler og godkjenner alle tildelinger. Enova bør vurdere om denne kontrollen kan ivaretas på en annen måte innenfor organisasjonen.

Enovas saksbehandlingsverktøy benyttes også på interne prosjekter som de ulike avdelingene vil fremme. Saksbehandlingsverktøyene virker mindre hensiktsmessige for å vurdere interne prosjekter, og man bør derfor finne en annen saksbehandlingsgang for denne type prosjekter.

Alle data lagres i dag i ERS, men dette verktøyet har ikke tilfredstillende rapporteringsmuligheter når det gjelder behovene for oppfølging av prosjekter og aggregering av resultater. Dette arbeidet blir derfor nødvendig arbeidskrevende og mange ansatte har egne skyggesystemer. Dette er noe vi finner i mange virksomheter, og det er ganske vanlig at saksbehandlere har sine egne skyggesystemer for prosjektoppfølging. I det videre arbeidet med utvikling av de interne verktøyene bør oppfølging og rapportering prioriteres.

Enova registrerer ikke hva saksbehandlingstiden faktisk er, men registrerer til enhver tid hvor mange søknader som har overskredet rammen på seks uker. Av svarene på brukerundersøkelsen registrerer vi i at det er relativt stor misnøye blant søkerne med hvor raskt de får svar på sin søknad. En saksbehandlingstid på seks uker kan virke optimistisk ut fra den relativt omfattende behandling som søknadene underlegges. Dersom søknadsmengden er stor vil en slik frist antakelig være vanskelig å overholde. Enova bør derfor vurdere hvor realistisk det er med en felles saksbehandlingstid på seks uker. Det vil kunne være aktuelt å differensiere noe mer enn i dag. Store og omfattende søknader, blant annet saker som krever styrebehandling, vil vanskelig kunne ferdigbehandles i løpet av seks uker. Søkere bør imidlertid etter seks uker bli informert om hvor saken står og eventuell sannsynlighet for at søknaden blir innvilget.

Det er flere som ikke forstår hvorfor de får avslag, mens andre – etter deres oppfatning sammenlignbare prosjekter – får støtte. Dette kan skape unødig misnøye med Enovas arbeid og Enova bør være tydeligere i sine begrunnelser på hvorfor søknader får avslag.

Generelt kan man si at ønsket om mer informasjon og bedre innsyn er nærmest utømmelig. For Enovas del vil det være en begrensning at prosjektene inneholder mye bedriftsintern informasjon som ikke kan offentliggjøres. Når det er sagt, mener vi at Enova antakelig har vært for tilbakeholden med (eventuelt ikke prioritert) å offentliggjøre informasjon om prosjekter. Det er positivt at dette er

i ferd med å endre seg. Det er flere grunner til at det er viktig å offentliggjøre så mye som mulig på dette området:

- det har offentlighetens interesse hvem som får støtte
- det bidrar til å fjerne eventuell ubegrunnet mistanke om at avgjørelser blir tatt på sviktende grunnlag
- det kan inspirere andre til å søke om støtte.

6.3 Om utløsende effekt

Generelt om utløsende effekt

Offentlig støtte til næringsrettet virksomhet bygger i de aller fleste sammenhenger på at det er et godt begrunnet behov for at det offentlige griper inn i markedet. For å nå ulike politiske målsettinger er det ønskelig å få gjennomført aktiviteter i bedriftene som ikke ville blitt gjennomført ut fra rene bedriftsøkonomiske vurderinger i den enkelte virksomhet. Det at den offentlige støtten bidrar til økt aktivitet, omtales ofte som virkemidlenes addisjonalitet eller utløsende effekt. Addisjonalitetsbegrepet har blant annet blitt drøftet inngående i forbindelse med offentlig støtte til forskning og innovasjon. Addisjonalitet har i stor grad vært knyttet til en vurdering av det enkelte prosjekt og i hvilken grad støtten utløser private midler for den enkelte satsingen. De siste årene har imidlertid begrepet *adferdsaddisjonalitet* blitt introdusert, dette er knyttet til i hvilken grad støtten bidrar til å endre foretakenes adferd mer generelt; for virksomheter som får støtte fra Enova kan dette være knyttet til økt oppmerksomhet om energibruk eller videre satsing på denne type prosjekter.

Kravet om at de offentlige midlene skal være utløsende går igjen i de fleste ordninger der det gis økonomisk støtte til næringslivet. Eksempelvis finner vi det igjen som ett av flere kriterier både i Innovasjon Norge og i de brukerstyrte programmene i Forskningsrådet²⁵. For Enova er kravet om utløsende effekt nedfelt i avtalen mellom OED og Enova, og Enova har ikke anledning til kreditere kWh dersom de ikke "med overveiende sannsynlighet kan påvise at Energifondets bidrag har hatt en utløsende effekt i det enkelte prosjekt."

Funn

Enovas metode for vurdering av utløsende effekt

Enova har utviklet et eget verktøy (investeringsapplikasjonen) for å vurdere bl.a utløsende effekt. Begrepet utløsende effekt er i modellen avgrenset til *finansielt utløsende*, definert som en funksjon av tilskuddets innvirkning på prosjektets nåverdi. Ved beregningene legges bransjevis avkastningskrav utarbeidet av First Securities til grunn. Enovas saksbehandlere benytter verktøyet som et hjelpemiddel i prosjektvurderingen, men gir også uttrykk for en forståelse for kompleksiteten på området, blant annet at søkerne kan legge andre avkastningskrav til grunn enn det Enova gjør i sin modell og ha en annen vurdering av parametere som har stor innvirkning på lønnsomheten. Samtidig vil søkerne la

²⁵ En evaluering av de brukerstyrte prosjektene i Norges forskningsråd viser at addisjonalitet rangeres som det fjerde viktigste aspektet i vurderingene av søknader, de tre viktigste er generell prosjektkvalitet, programrelevans og innovasjonsgrad; Møreforskning, Resultatmåling av brukerstyrt forskning, 2005

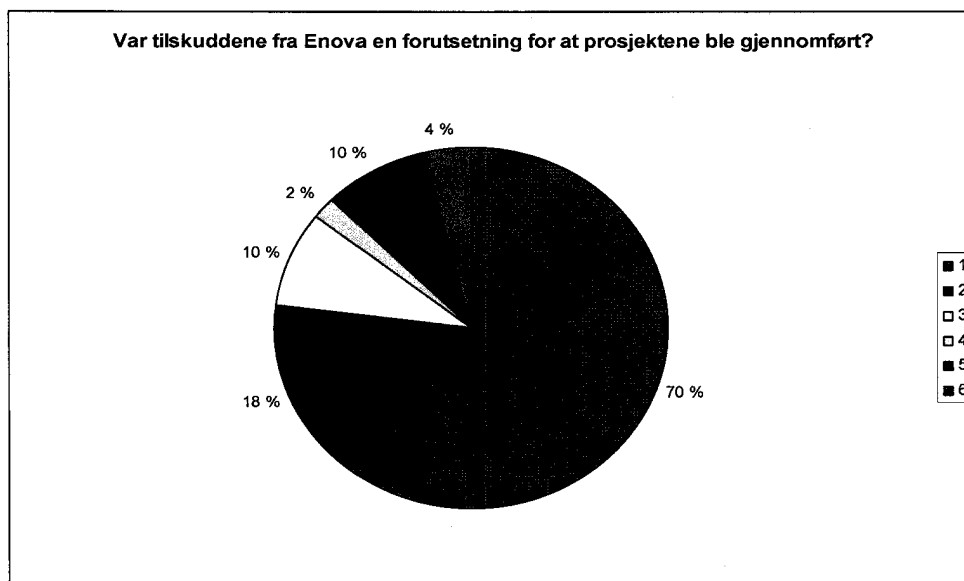
seg påvirke av tilskudd på andre måter enn gjennom dets innvirkning på prosjektets nåverdi.

Brukernes vurdering av tilskuddenes utløsende effekt

Manglende tilgang til relevant informasjon om søker og søkers vurderinger, vil vanskeliggjøre en realistisk vurdering av utløsende effekt. Det er også vanskelig å kartlegge hvorvidt tildelt støtte har vært utløsende. Mottakerne av tilskudd kan ha en rekke motiver for å svare positivt på at tilskuddet har hatt utløsende effekt, blant annet muligheten for at tilskuddsordningene blir redusert eller borte dersom den ikke hatt tilstrekkelig utløsende effekt.

Spørsmålet "Var tilskuddene fra Enova en forutsetning for at prosjektene ble gjennomført" ble stilt i brukerundersøkelsen og kunne besvares med følgende alternativer:

1. Ja, støtten var en forutsetning for at prosjektene ble gjennomført.
2. Støtten fra Enova ga oss drahjelp til å komme i gang, men vi hadde gjennomført prosjektet uansett. (*forserende effekt*)
3. Støtten fra Enova var viktig, men ikke primært av økonomiske grunner.
4. Nei, støtten fra Enova var ikke en forutsetning, vi kunne ha funnet annen finansiering.
5. Nei, prosjektene kunne ha blitt gjennomført i en annen eller redusert form.
6. Nei, støtten fra Enova var ikke en forutsetning, vi kunne ha gjennomført prosjektet uansett.



Figur 8. Respons på spørsmål om støtten fra Enova var en forutsetning for at prosjektene ble gjennomført (det var mulig å krysse av for flere alternativer)

Undersøkelsen viser at Enovas tilskuddsordning har høy addisjonalitet, dvs. at støtten er en forutsetning for at prosjektene blir gjennomført. Addisjonaliteten knytter seg ikke bare til det finansielle bidraget: 18% ga uttrykk for at tilskudd førte til at prosjektet ble gjennomført raskere, og 10% mente at tilskuddet var viktig, men ikke primært av økonomiske grunner. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at det ofte kan være slik at det faktisk at det finnes et tilbud om

støtte, gjør at administrasjon/styre vil vurdere prosjektene på en annen måte enn ellers. Enovas tilbud om støtte kan i en del tilfeller også bli sett på som et kvalitetsstempel på prosjektet og dermed bidra til å få godkjent prosjektet internt i virksomheten.

Ikke overraskende har Enovas tilskudd størst finansielt utløsende effekt blant energiprodusenter. Enovaprojektene faller innenfor kjernevirksomheten til disse bedriftene, og Enovas analyse av prosjektene sammenfaller i betydelig grad med søkers. Søkere kan imidlertid legge andre avkastningskrav og prisbaner for energi til grunn i sine analyser enn det Enova gjør, og de kan derfor likevel ha et helt annet syn på prosjektenes lønnsomhet enn Enova.

For de fleste andre brukere av Enovas programmer vil prosjektene ofte være litt på siden av kjernevirksomheten, og brukerne her svarer i betydelig mindre grad enn energiprodusenter at støtten var utløsende. I enkelte kategorier svarer så mye som 20% at tilskudd ikke var direkte utløsende (svar 4 – 6).

Sammenlikning med noen andre tilskuddsforvaltere

I evalueringer av Innovasjon Norges virkemidler og av de brukerstyrte prosjektene i Forskningsrådet, har man funnet resultater for utløsende effekt/addisjonalitet som i stor grad er sammenfallende med dem vi finner for Enova. Tallene bygger på ulike undersøkelser, med ulik metode (Enovas brukere kunne blant annet krysse av for flere alternativer) og noe ulike svaralternativer. Resultatene er derfor ikke direkte sammenliknbare, men tendensen er den samme for alle aktørene. Når det gjelder begrepene, brukes *høy addisjonalitet* når prosjektet ikke vil blitt gjennomført uten støtte, *middels addisjonalitet* når prosjektet ville blitt gjennomført i mindre omfang eller senere i tid uten støtte, og *liten/ingen addisjonalitet* at prosjektet ville blitt gjennomført i samme omfang også uten støtte. For undersøkelsen av Enova refererer begrepet høy addisjonalitet seg til alternativ 1, middels addisjonalitet til alternativene 2 og 3 og lav addisjonalitet til alternativene 4, 5 og 6, jf. beskrivelsen ovenfor.

	Liten/ingen addisjonalitet	Middels addisjonalitet	Høy addisjonalitet
Innovasjon-Norge	15	29	51
Forskningsrådet- brukerstyrt forskning	13	23	61
Enova	18	30	74

Tabell 6. Sammenligning av addisjonalitet i prosjekter i Innovasjon Norge, Norges forskningsråd²⁶ og Enova. (Verdiene er ikke direkte sammenliknbare, men gir en indikasjon.)

Vurdering

Kravet om at tilskudd fra Energifondet skal ha utløsende effekt er sentralt i avtalen. Ut fra brukerundersøkelsen ser det ut til at midlene fra Enova i stor grad virker utløsende og at det er relativt få "gratispassasjerer" blant tilskudds-

²⁶ Møreforskning: Resultatmåling av brukerstyrte prosjekter, 2005, Oxford Research
Kundeeffektundersøkele, bedrifters vurdering av Innovasjon-Norges virkemidler, 2005

mottakerne. En sammenlikningen mellom Enova, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd viser at alle institusjonene ligger på om lag samme nivå for lav addisjonalitet.

Ut fra Enovas perspektiv fungerer investeringsapplikasjonen godt for å sammenligne ulike prosjekter med hverandre. Applikasjonen er også blitt akseptert av ESA som en metode for å behandle ulike bransjer innenfor det samme regelverket. Investeringsapplikasjonen synes derfor å være en hensiktsmessig komponent i saksbehandlingen.

Det er imidlertid grunn til å tro at nåverdimetoden som verktøy for vurdering av tilskuddets utløsende effekt kan ha begrenset treffsikkerhet, samtidig som tilskudd kan virke utløsende også av andre grunner. Nåverdibetraktningene garanterer derfor ikke at man ikke får prosjekter med lav eller ingen addisjonalitet. Dette gjelder blant annet følgende forhold:

- I varmeprogrammet har man søkere som har energileveransen som kjernevirksomhet. Det samme gjelder innenfor vind. Observerte avkastningskrav i disse bransjene kan derfor være relevante for enkeltbedrifter, og vi ser også at energiprodusenter i vesentlig større grad enn andre brukerkategorier sier at tilskudd var en forutsetning for at prosjektet skulle bli gjennomført. Programmene innenfor energibruk har søkere der energi/energisparing ofte vil ligge på siden av kjernevirksomheten. For denne type prosjekter vil ikke et gjennomsnittlig avkastningskrav kunne legges til grunn på samme måte.
- Også for prosjekter knyttet til teknologiintroduksjon og utvikling av nye markeder vil det være vanskelig å kunne operere med gjennomsnittlige bransjevise avkastningskrav.

En så sterk vektlegging av at tilskuddene skal være *finansielt* utløsende som Enova legger opp til, kan føre til at man ikke får en samfunnsøkonomisk optimal bruk av midlene. De bedriftsøkonomiske vurderingene blir lett viktigere enn en analyse av andre faktorer i prosjektene, som f.eks ringvirkninger, teknologiens potensial etc. Slike faktorer kan tas opp verbalt i innstillingene, men dersom de ikke er implementert i rutiner, retningslinjer og andre verktøy for saksbehandling er det vanskelig å sikre at de blir håndtert på en konsistent måte. Etter vår vurdering kan Enova med fordel ha et mer pragmatisk forhold til begrepet utløsende effekt uten at dette vil gå utover kostnadseffektiviteten i bruken av midlene.

En ytterligere faktor som kan problematisere begrepet utløsende effekt er at Enovas resultatmål legger opp til en potensiell konflikt med kravet utløsende effekt. Enova og søker har en felles interesse av å få gode prosjekter til å fremstå som om de har behov for tilskudd. Enova vil kunne oppnå sine mål på en kostnadseffektiv måte og søker vil kunne få midler som vil bedre lønnsomheten i prosjektet ytterligere. Vi har ingen indikasjoner på at *for* gode prosjekter er blitt støttet, men vil peke på at dette insentivet kan være til stede. Problemstillingen er også drøftet i evalueringen av Enovas varmeprogrammer²⁷.

²⁷ Vista Analyse AS og Weightless Value AS: Evaluering av Enovas varmeprogrammer, 2006. Statskonsult rapport 2006:15

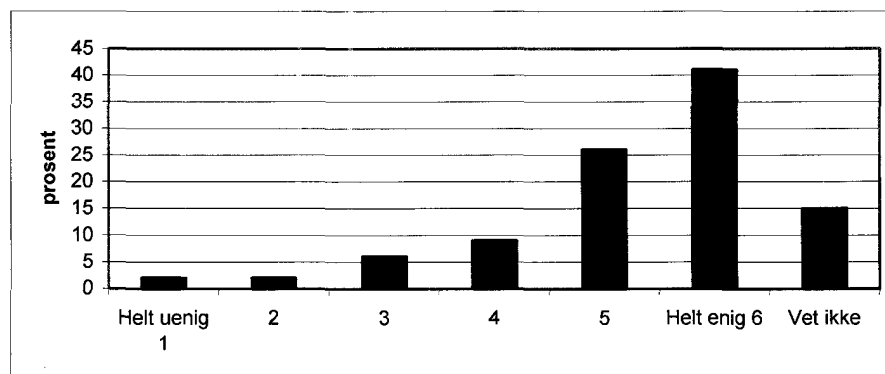
Det finnes også mer fundamentale grunner til å stille spørsmål ved hvor stor vekt som bør legges ved tilskuddets utløsende effekt. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av avtalen, ligger det implisitt i den at Enova skal være "*fødselshjelpar for nye marknader*" (Ot.prp. nr. 35 (2000-2001)). Det er foreløpig ikke godtgjort at minimalisering av tilskudd til hvert prosjekt er den mest kraftfulle og samfunnsøkonomisk mest kostnadseffektive måten å få utviklet et nytt marked på.

Selv om Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova har ulike formål, mener vi det vil kunne være nyttig for alle parter med erfaringsutveksling knyttet til kriterier og metoder for søknadsbehandling og evaluering/oppfølging av prosjekter.

Adferdsaddisjonalitet

Offentlige tilskuddsordninger vil som nevnt vanligvis ha som formål å bidra til endringer internt i en virksomhet som går utover det enkelte prosjekt og ofte også utover den enkelte virksomhet. Dette omtales ofte som adferdsaddisjonalitet. Det kan være vanskelig å kartlegge slike endringer, men de vil samtidig være svært viktige for å nå de mer overordnede og langsiktige målsettingene med et virkemiddel. For Enova som har et formål om varig energiomlegging, vil både holdningsendringer og planer om videre satsinger på dette området i virksomheten være viktige i denne sammenheng.

Enovas brukere gir uttrykk for at de i stor grad mener at tilskuddene vil bidra til videre satsing på dette feltet. Også på dette spørsmålet vil det trolig kunne være en overrapportering, vi mener imidlertid at det gir et klart uttrykk for at Enovas tilskudd bidrar til varige endringer i virksomhetene. Kriterier knyttet til videre satsing innenfor energiområdet kan derfor være hensiktsmessig i tillegg til de allerede etablerte kriteriene for vurdering av prosjekter.



Figur 9. Tilskuddene fra Enova vil bidra til en videre satsing på denne type prosjekter i vår virksomhet

6.4 Enovas arbeid med evalueringer og undersøkelser

Enova har fått utarbeidet flere evalueringer i den perioden de har eksistert. Disse evalueringene kan deles i følgende kategorier:

- *Evaluering av Enovas egne programmer:* Evaluering av program for energiledelse i bygg (både før og etter etableringen av Enova), evaluering av tilskuddsordning for husholdninger i 2003, evaluering av PSO-ordningen for naturgass, evaluering av varmeprogrammene, rapport om svartjenesten – to undersøkelser er gjennomført.
- *Evaluering av programmer og aktiviteter fra tiden før Enova ble etablert:* Evaluering av enøkarbeidet 1995-2000, etterkontroll av svartjeneste og enøksjekken
- *Undersøkelser som omhandler holdninger til energibruk, Enovas profil og omdømme:* Halvårlege undersøkelser av TNS Gallup, medieundersøkelser (Observer), halvårlege målinger av kjennskapen til Regnmakerne
- *Revisjon av resultatrapportene:* Det er gjennomført tre revisjoner: Av NVEs rapportering og av Enovas resultatrapporter i henholdsvis 2004 og 2006.

I vedlegg 2 til rapporten har vi gjengitt funn fra evalueringer og undersøkelser som omhandler Enovas egne programmer og aktiviteter.

Vurdering

I følge Økonomireglementet i staten skal departementet og tilskuddsforvalter sørge for at det gjennomføres evalueringer av de ordningene de har ansvaret for. Evalueringene skal gi informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Økonomireglementet sier videre at frekvens og omfang av evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning, herunder hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, kvalitet og omfang av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Ressursene som benyttes på evalueringer skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av informasjonen som fremkommer.

Enova er en organisasjon som har tydelige resultatmål og rapporteringskrav. Dette bidrar til å holde oppmerksomheten rettet mot virkningene av de forskjellige programmene. Denne oppmerksomheten er imidlertid i stor grad rettet mot energieresultatet av programmene. Kunnskapen om andre virkninger av programmene er mer begrenset og i denne sammenheng vil evalueringer være viktige. Evalueringer vil også gi nyttig informasjon i arbeidet med selve utformingen av programmer og virkemidler. Det er derfor positivt at Enova legger så vidt stor vekt på evalueringer.

Evalueringer vil kunne gi nyttig kunnskap ikke bare om det aktuelle programmet eller aktiviteten som evalueres, men om Enovas arbeid mer generelt. Det kan være hensiktsmessig at alle evalueringene inneholder noen felles spørsmål eller temaer, som kan benyttes til læring på tvers i organisasjonen og inngå i Enovas eget utviklingsarbeid. Dette kan være temaer

som service og informasjon, vurderingskriterier, utløsende effekt, endringer i holdninger, etc.

De fleste evalueringene av Enovas egne programmer er gjennomført i løpet av 2004 og 2005, og vi er usikre på i hvilken grad anbefalinger fra evalueringene er fulgt opp av organisasjonen. Vi er også usikre på hvor godt resultatene fra profilundersøkelsene er kjent internt i Enova og i hvilken grad de benyttes i planer og praktisk arbeid.

Dersom hovedtrekkene i programstrukturen blir liggende relativt fast, kan det være hensiktsmessig å legge opp til evalueringer med faste intervaller (f.eks hvert fjerde eller femte år). Det vil være naturlig å gjennomføre evalueringer ved større endringer i programstruktur og virkemiddelbruk. Evalueringene vil da tjene både som en dokumentasjon på hva som ble oppnådd med det eksisterende systemet og etablere en baseline som det nye kan måles opp mot.

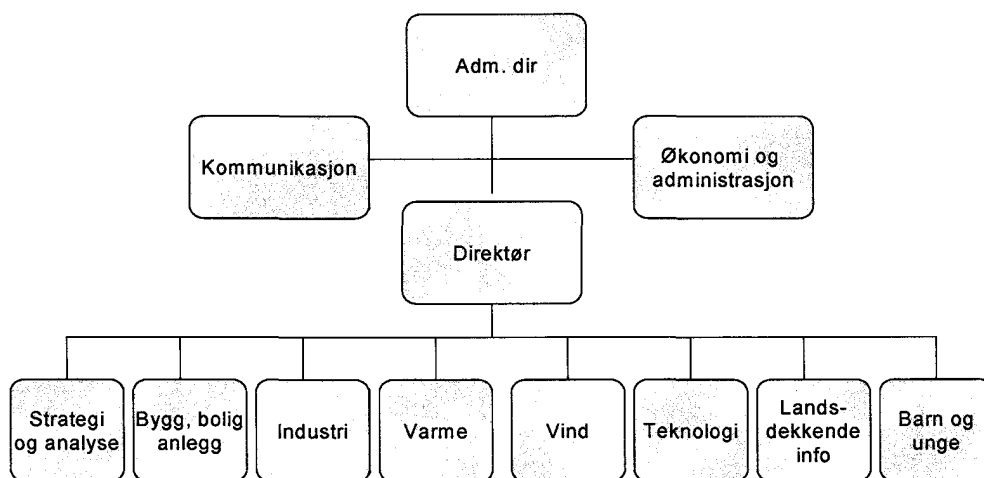
Når det gjelder bruken av kommunikasjonsressursene, vil vi påpeke det store antallet undersøkelser som gjennomføres av TNS Gallup. Halvårlige undersøkelser virker hyppig sett i relasjon til hvor små endringene faktisk er. Vi tror at undersøkelsenes informasjonsverdi beholdes selv om antallet undersøkelser halveres, slik at fremtidige undersøkelser gjennomføres en gang i året. Det kan eventuelt gjøres tilleggsundersøkelser for å kontrollere for utslag av bestemte hendelser, slik som f.eks tørrår eller sterk økning i strømpriser over kort tid. Forslaget om en slik halvering av evalueringer gjelder både Regnmakerne og Profilundersøkelsene.

Generelt mener vi at Enova kan styrke sin brukerorientering og det står mer om dette i pkt. 7.3. Som et ledd i dette kan det også være hensiktsmessig med visse mellomrom å gjennomføre mer generelle undersøkelser blant dem som bruker Enova i dag.

7 Organisering, kompetanse og arbeidsform

7.1 Organisasjon og ledelse

Enova er en relativt liten og fortsatt ung organisasjon. Det har vært en forutsetning at organisasjonen ikke skal bli for stor og at Enova skal basere seg på å bruke eksterne ressurser i utføringen av sine oppgaver. Fra OED blir det fastsatt hvor mye midler som kan brukes på administrasjon, utover det har Enova stor frihet i hvordan de velger å organisere seg.



Figur 10. Organisasjonskart for Enova, pr. juni 2006.

Beskrivelse

Enova har organisert den faglige aktiviteten i åtte markedsgrupper. Dette inkluderer en gruppe for strategi/analyse, to for informasjon og opplæring og fem grupper knyttet til områdene bolig, bygg og anlegg, industri, varme, vind og teknologi. Gruppene reflekterer i stor grad programstrukturen. Hver av gruppene har en gruppeleder som har et faglig ansvar, men ikke et personalansvar. Enova praktiserer en form for matriseorganisering der alle skal være engasjert på tvers i organisasjonen. Det er lagt opp til et samarbeid mellom gruppene, spesielt mellom strategi/analyse og de enkelte markedsgruppene.

Strategi/analyse er den største gruppen med åtte ansatte. Det er denne enheten som har mest kontakt med OED. Ansvaret for og kontakten med de ulike markedsgruppene er delt mellom medarbeiderne i strategi/analyse og medarbeiderne skal bistå markedsgruppene i analyse og strategiarbeid. De øvrige gruppene har fra en til fire medarbeidere.

Ledergruppen har fra august 2006 bestått av administrerende direktør, viseadministrerende direktør, direktør for strategi/analyse og markedsdirektør.

Ledergruppen møtes ukentlig. Ledergruppemøtene behandler blant annet alle bevilgningssaker og gjør endelig vedtak om tilskudd²⁸.

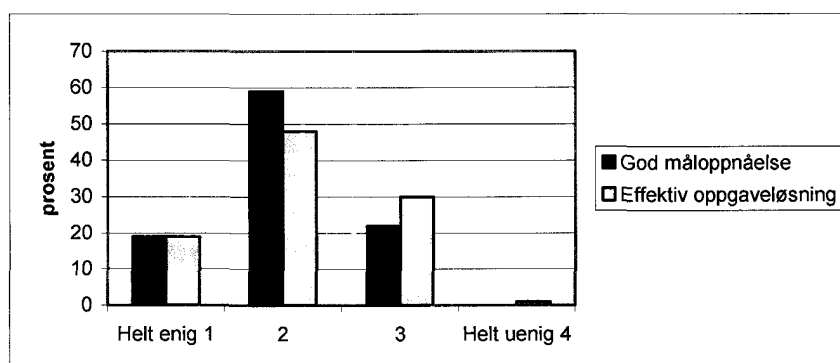
Enova benytter balansert målstyring (BMS) som internt styringsverktøy. Systemet ble etablert og tatt i bruk i 2004. Det ble definert følgende kritiske suksessfaktorer:

- Markedsfokus
- God saksbehandling
- Resultatoppnåelse.

De ulike områdene/gruppene har utviklet indikatorer på hvert område. Det settes måltall for de ulike indikatorene. Hver måned er det et eget rapporteringsmøte knyttet til BMS. Systemet fungerer som styringsverktøy innenfor de ulike gruppene, men det gjøres ingen samlet rapportering for hele Enova. Energifondsrapportene er kvartalsvise og gir en samlet rapportering for hele Enovas virksomhet. Energifondsrapportene går også til styret.

Funn

Som det fremgår av figur 11 er et stort flertall av de ansatte enige i at Enova er organisert på en måte som sikrer god måloppnåelse. Det er litt dårligere skår for effektiv oppgaveløsning, men totalt sett ser det ut til de ansatte mener organisasjonen fungerer godt ut fra disse to hensynene.



Figur 11. De ansattes vurdering av intern organisering.

På spørsmål om rolle- og oppgavedelingen mellom enhetene oppleves som uklar, svarer halvparten av de ansatte at de er helt eller delvis enige i dette.

Det er varierende hvor godt de ansatte føler at matriseorganiseringen fungerer. Medarbeiderne i markedsgruppene er tilfreds med at de har egne kontaktpersoner i strategi/analyse, men flere peker på at kontaktpersonene i strategi/analyse er så belagt med andre oppgaver at de får for liten tid til å bistå markedsgruppene. Gjennomgående ønsker de ansatte i markedsgruppene et tettere samarbeid mellom sin gruppe og strategi/analyse. Det blir blant annet pekt på muligheten for å involvere strategi/analyse i alle saker som skal til styret. Dette ville sikret en mer fullstendig vurdering i forkant og sjansen for at saker kom i retur ville bli mindre.

²⁸ Fram til og med august 2006.
Statskonsult rapport 2006:15

Flere av de ansatte ga uttrykk for at selv om organisasjonen tilsynelatende er flat, oppleves den som relativt hierarkisk. Om lag en tredjedel av de ansatte er mer uenige enn enige i påstanden om at organisasjonen er kjennetegnet av delegering av ansvar. Dette blir blant annet sett i sammenheng med hvilke saker som blir behandlet i ledergruppen. Et stort flertall av de ansatte mener at Enova har utviklet seg i takt med nye utfordringer og de ansatte vurderer arbeidsmiljøet som svært godt.

Ledergruppemøtene fungerer etter medarbeidernes oppfatning ikke som et forum for strategiske diskusjoner, mer enn halvparten av de ansatte er enige i denne påstanden. Verken gruppens sammensetning²⁹ eller oppgaver bidrar i denne retningen. Alle endelige avgjørelser om tilskudd eller annen bruk av Enovas midler skal tas i ledermøtet. Mange av de ansatte ser på dette som en unødvendig praksis og mener at ledergruppen fungerer som et ekstra unødig saksbehandlingstrinn. Det oppleves som positivt at rådgiverne nå, i langt større grad enn tidligere, får anledning til å presentere sine prosjekter både i ledergruppa og i styret. De ansatte mener ledelsen ikke er tydelig når de kommuniserer beslutninger til medarbeiderne og de ønsker mer informasjon fra ledermøtene, f.eks. ved at ledermøtereferater blir lagt ut på intranettet.

Vurdering

Enovas organisasjon er forholdsvis liten med flat organisasjonsstruktur. Den består av mange enheter og en stor andel av de ansatte har en eller annen form for lederansvar, generelt er det kort vei fra bunn til topp i organisasjonen. En slik organisering skaper forventninger om delegering av ansvar som kan være vanskelige å innfri og mange ansatte gir uttrykk for at de opplever organisasjonen som hierarkisk. Vi oppfatter ikke organisasjonen som utpreget hierarkisk sammenlignet med andre organisasjoner i offentlig sektor. Enovas oppgave med forvaltning av store statlige tilskudd stiller krav til et godt system for kontroll med bruken av midlene. Slike systemer er nødvendige, men kan ofte oppfattes som hierarkiske og byråkratiske. Det er imidlertid viktig at ledelsen er klar over hvilken oppfatning de ansatte har av organisasjonen og at de legger større vekt på å delegerer oppgaver som kan delegeres. Vi tror også det i denne sammenheng vil være hensiktsmessig å legge sluttbehandlingen av søknader til annet organ enn ledergruppen.

Enova har lagt opp til en matriseorganisering, der medarbeidere i strategi/analyse skal arbeide inn i markedsgruppene. Matriseorganisering benyttes både i privat og offentlig virksomhet for å organisere arbeidsoppgaver på en hensiktsmessig måte og utnytte interne ressurser effektivt. Begrepet brukes om en organisasjon som systematisk prøver å kombinere en form for stabil funksjonell struktur, f. eks. en avdelingsstruktur med en variabel prosjektgruppestruktur. Problemet med denne organisasjonsformen er at man ikke alltid klarer å komme helt løs fra den funksjonelle strukturen, de faste avdelingene blir det sentrale, og man klarer ikke å få til den fleksibiliteten som man ønsker å oppnå. Dette ser vi også i Enova, der strategi/analyse ikke alltid fungerer som den støtten den kan være for markedsgruppene.

²⁹ Undersøkelsen ble gjennomført før august 2006, da sammensetningen av ledergruppen ble endret.

Selv om Enova fortsatt er en forholdsvis liten organisasjon, har den vokst betraktelig siden starten og den vil vokse framover som følge av økte oppgaver. I denne forbindelse, bør Enova vurdere hvor hensiktsmessig den interne organisasjonsløsningen er. En så flat modell som Enova har i dag vil være utfordrende i en større organisasjon. Det er viktig å være klar over at ikke alle hensyn og behov kan ivaretas og synliggjøres like godt gjennom organiseringen. *Innhold* og *prosess* (faktisk samhandling og kommunikasjon) er nesten alltid viktigere enn *form* (organisatoriske "bokser"). Organiseringen skal imidlertid understøtte virksomhetens viktigste prioriteringer og gjøre det enkelt å fremføre de viktige budskapene og gjennomføre de viktige prosessene. Det bør derfor legges vekt på at oppgaver/ansvarsområder som er viktige for å nå Enovas mål på en eller annen måte synliggjøres i organisasjonen. Vi er i den sammenheng usikre på om dagens organisering av informasjonsvirksomheten er den mest hensiktsmessige. Enova bruker store ressurser på kommunikasjon og det er viktig at resultatansvaret for dette området er klart og synlig i organisasjonen.

Det har vært store utskiftninger i ledergruppen i Enova, noe som sannsynligvis har virket inn på hvor godt den har fungert både som team og i arbeidet med den langsiktige utviklingen av Enova. Erfaringsmessig er det ikke uvanlig at ledergrupper i offentlig sektor sliter med å få rom for de faglige, strategiske diskusjonene. En årsak synes å være behovet for å bruke møtene til utveksling av informasjon for å være oppdaterte på dagsaktuelle temaer. En annen årsak er at administrative spørsmål i stor grad dominerer sakslistene på ledermøter. Dette er ofte prinsipielle spørsmål som berører hele organisasjonen, men det kan også dreie seg om saker som ikke alltid trenger å løftes til ledermøtene. Når Enova nå får sin nye ledergruppe på plass, er det viktig at de også foretar en gjennomgang av gruppens oppgaver og arbeidsform med sikte på å bruke mer tid på strategi og planlegging, jf kommentaren ovenfor knyttet til behandling av søknader. Enova er en virksomhet som har stor frihet i hvordan de utformer sine strategier og organiserer sitt arbeid, og det er svært viktig at ledelsen bruker tid og krefter på det strategiske arbeidet.

7.2 Kompetanse

Beskrivelse

Enova har pr. juni 2006 30 ansatte. Av disse har om lag en tredjedel blitt ansatt i 2004 eller senere. De NVE-ansatte som arbeidet med oppgaver som ble overført til Enova, fikk tilbud om følge med over i den nye organisasjonen, tre ansatte takket ja til dette tilbudet, to av disse arbeider fortsatt i Enova.

Om lag halvparten av de ansatte har teknologisk utdanningsbakgrunn. De fleste av disse jobber i markedsgruppene. De siste årene er det lagt vekt på å bygge opp en analyseenhet, i denne enheten har de ansatte noe mer variert bakgrunn, bl.a statsvitere og samfunnsøkonomer.

Utdanning	Antall
Dr.ing/siv.ing	11
Cand agric	3
Cand.polit	2
Samfunnsøkonom/siv.økonom	4
Annen høyere utdanning	5
Annen utdanning	5

Tabell 7. De Enova-ansattes utdanningsbakgrunn

I forbindelse med opprettelsen ble det lagt vekt på at Enova skulle ha rammebetingelser som ga dem større frihet i fastsettelse av lønn enn det man har mulighet til innenfor staten, slik at de ville få mulighet til å rekruttere fra næringslivet. Enovas ansatte har en forholdsvis variert erfaringsbakgrunn, om lag halvparten av de ansatte er rekruttert fra næringslivet. Flere av de ansatte har erfaring fra forskning og det er fire av de ansatte som har dr.grad.

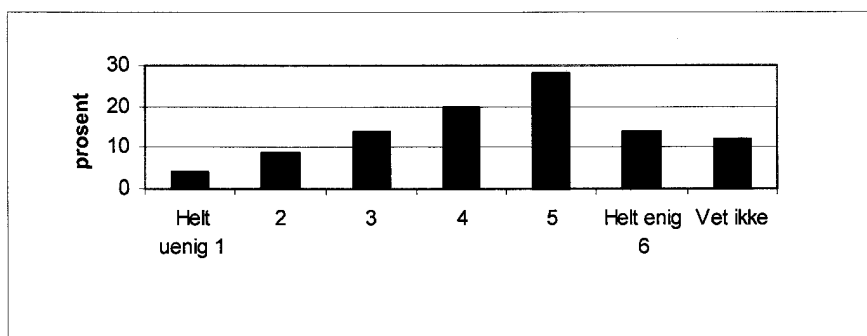
Forrige arbeidsplass	Antall
Næringsliv/konsulent	15
Offentlig sektor	7
Forskning/utdanning	7

Tabell 8. Arbeidsplass før ansettelse i Enova

I følge Enova har det vært stor søkning til ledige stillinger. Søknadene reflekterer i stor grad strukturen på arbeidsmarkedet i Trondheim, med mange søkere med bakgrunn fra forsknings- og utdanningssiden.

Funn

Brukerne av Enova mener at Enovas kompetanse innenfor deres fagfelt jevnt over er god. Det er bare drøyt fire prosent som er helt uenige i påstanden.



Figur 12. Enovas saksbehandlere har god kompetanse innenfor vårt fagfelt

Splittet opp på bransjer/type virksomhet, finner vi at det er energikrevende industri og energiprodusentene som er aller mest fornøyd med Enovas kompetanse. Brukere fra annen industri, samt rådgivere er noe mer kritiske.

Ikke uventet er det de virksomhetene som fikk det tilskuddet de søkte om som er mest enige i at Enova har god kompetanse på deres fagfelt, blant disse er det bare ca en fjerdedel som er helt eller delvis uenig i denne påstanden. De som fikk innvilget et mindre tilskudd er noe mer skeptiske, mens blant dem fikk

avslag på søknaden er nærmere 45 prosent helt eller delvis uenige i at Enova har god kompetanse på deres fagområder.

Vurdering

En organisasjon med den type oppgaver og det store spenn i brukergrupper som Enova har, vil ha behov for en ganske variert og bred kompetanse. Markedskunnskap og erfaring fra næringslivet har vært trukket fram som viktig, blant annet i forbindelse med etableringen av Enova, men Enova er også en statlig virksomhet med viktige forvaltningsoppgaver. Kunnskap om hva dette innebærer og hvilke krav det setter til virksomhetens rutiner og til de ansatte er viktig. Enova bør derfor også legge vekt på å rekruttere inn ansatte med erfaring fra og interesse for forvaltning.

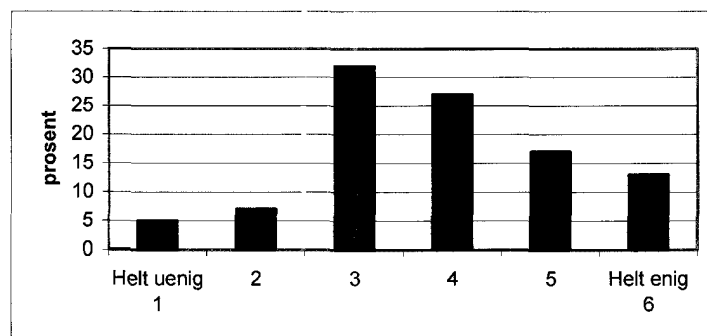
Enova har bygget opp sin organisasjon fra bunnen av, bare tre av de ansatte fra NVE fulgte med i forbindelse med omorganiseringen. Ut fra vår vurdering har Enova i dag god kompetanse til å kunne utføre sine oppgaver. Det er positivt at det er rekruttert inn ansatte med så vidt variert utdanning og erfaring. På grunn av beliggenheten i Trondheim, er det en risiko for at man vil få for mange med bakgrunn fra forskning. Enova må fortsatt legge vekt på å ha en god balanse i erfaringsbakgrunn blant de ansatte.

7.3 Brukerorientering

Funn

Enova har ingen formelle strukturer som pålegger dem å samarbeide med brukerne. Når det gjelder styresammensetningen, har det vært et poeng at medlemmer ikke skal ha egeninteresser knyttet til Enovas virksomhet. Enova har ingen programstyrer, brukerråd eller lignende. Enova må derfor ivareta denne kontakten på andre måter.

I intervjuene med bransjeorganisasjonene fikk vi et noe varierende inntrykk av hvordan samarbeide mellom Enova og organisasjonene fungerer. Noen er veldig fornøyde med samarbeidet, mens andre organisasjoner er svært kritiske. Spesielt er organisasjoner innenfor bygg- og anleggsområdet til dels svært misfornøyd med hvordan de blir møtt i Enova.

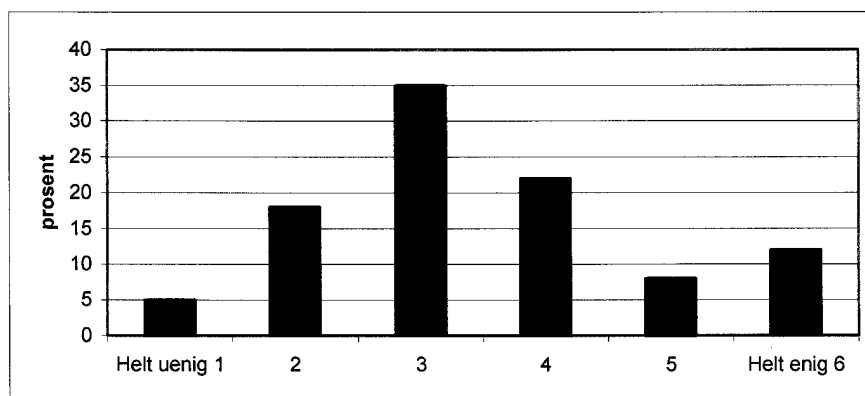


Figur 13. Enova samarbeider godt med vår bransje/næringsorganisasjon

I brukerundersøkelsen spurte vi hva Enovas brukere mener om samarbeidet med bransjeorganisasjonene. Relativt mange har krysset av på 3 eller 4, og har altså ingen sterke synspunkter på dette. Det er få som er helt uenige i påstanden om at Enova samarbeider godt med bransjeorganisasjonen, jf. figur 13.

Enova er en liten organisasjon. De skal ikke selv være utøvende, men bruke andre miljøer. Mange informanter har pekt på at Enova i begynnelsen var svært opptatt av å bygge opp egen organisasjon og etablere et helt nytt nettverk og at de var lite villig til å bruke eksisterende kompetanse. Mange mener at viktig kompetanse gikk tapt i denne perioden. Flere viste til at Enova nå er mer positiv til å bruke andre fagmiljøer.

Vi spurte brukerne om de mener at Enova legger liten vekt på hva andre aktører innenfor energiomlegging mener. Om lag 20% av de som har svart er enige (5 og 6) i denne påstanden, det er omtrent like mange som er uenige.



Figur 14. Enova legger liten vekt på hva andre aktører innenfor energiomlegging mener.

Vurdering

Brukerretting og brukerorientering har vært politisk høyt prioriterte områder i en årrekke uavhengig av regjeringens politiske farge. De fleste offentlige virksomheter, både innenfor stat og kommune, arbeider på ulike måter med å utvikle sitt forhold til brukerne. Dette blir ansett som nødvendig og viktig for å kunne levere tjenester av riktig kvalitet og for å nå politiske målsettinger på et område.

Brukerne av Enovas programmer mottar tilskudd, men mot en motytelse. Det er brukerne som skal levere Enovas resultater, og et konstruktivt forhold til dem er derfor avgjørende for at Enova skal lykkes. For Enova vil arbeidet med brukerretting være utfordrende. Enova har et bredt nedslagsfelt og i teorien er samtlige norske husstander, hele næringslivet og store deler av offentlig sektor potensielle brukere. Denne utfordringen krever at Enova jobber systematisk og strategisk med sitt forhold til brukerne. For Enova er det flere grunner til at dette er viktig, det vil kunne:

- gi Enova nødvendig kunnskap om behov og muligheter for energiomlegging.
- legitimere de valgene Enova gjør i sine strategier.

-
- møte brukernes forventninger til Enova.

Enova arbeider i dag markedsnært og har god og tett kontakt med deler av næringslivet. Det er forståelig og riktig ut fra resultatmålene at Enova prioriterer de brukerne som kan bidra mest inn i energieresultatet. Enova har imidlertid ingen etablerte/formelle strukturer eller prosesser som sikrer brukervedvirkning og skiller seg på denne måten fra mange andre offentlige virksomheter. Av sammenliknbare virksomheter har eksempelvis Forskningsrådet egne programstyrer der brukerne er tungt inne og Innovasjon Norge har bl.a. brukerråd.

Det er liten diskusjon i strategier og planer om rollen til aktører og organisasjoner som ikke direkte kan levere energieresultater, og hvordan Enova bør forholde seg til dem. Det rapporteres i resultatrapporten om samarbeid med andre statlige virksomheter.

Etter vår oppfatning ser Enova i for liten grad på andre aktører som *samarbeidspartnere*. På programnivå forekommer det en del samarbeid med bransjeorganisasjoner, bla. som et mellomledd mellom enkeltbedrifter og Enova. Vi mener at en bredere orientering mot andre myndigheter, bransjeorganisasjoner og miljøorganisasjoner kunne medføre flere positive effekter. Dette vil både øke innflytelsen til Enova, på sikt øke mulighetene for konsistent virkemiddelbruk og gi Enova et tilfang på synspunkter som vil være nyttige i utviklingen av virksomheten.

Enova bør vurdere hvordan de kan etablere strukturelle mekanismer (eks råd, brukerfora) eller prosessuelle mekanismer (eks. høringsmøter i forbindelse med strategiarbeid) for å sikre bedre brukerorientering.

7.4 Bruk av programkoordinatorer og konsulenter

Beskrivelse

Enova benytter egne programkoordinatorer til å forvalte en del av programmene og for å utføre andre oppgaver. Enova har inngått avtale med til sammen seks firmaer som fungerer som programkoordinatorer. Avtalene inngås for ett år av gangen. Programkoordinatorene bruker Enovas verktøy, de veileder søkerne fram til komplett søknad og gir en innstilling til Enova. Det er Enova som gjør vedtak om tilsagn. Programkoordinatorene følger opp etter at tilsagn er gitt.

Funn

Bare ca 40% av de som har besvart brukerundersøkelsen har hatt kontakt direkte til Enova uten å benytte/gå via konsulent eller operatør. De øvrige benytter en (eller flere) av Enovas faste programkoordinatorer eller andre konsulenter. De fleste er imidlertid i kontakt med både Enova og underleverandøren og bare 19% oppgir at de ikke har hatt kontakt med Enova i det hele tatt. Av dem benytter programkoordinator eller konsulent, er det ca 2/3 deler som benytter en av Enovas faste programkoordinatorer, de øvrige bruker andre (innleide?) konsulenter.

Det er relativt få som opplever det som en barriere å måtte forholde seg til en programkoordinator og ikke direkte til Enova (ca 20 %, hvorav 5 % er helt enig i at dette er en barriere). Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at Enova og programkoordinatorene i stor grad gir det samme inntrykket av muligheten til å få støtte til prosjektet.

Brukerundersøkelsen viser imidlertid at det – i tillegg til Enovas programkoordinatorer – er et stort antall konsulenter eller rådgivere som søker på vegne av en eller flere virksomheter. Dette var ventet for programmene i bolig, bygg og anlegg og i industri – bedrifter i nettverk. Det viser seg imidlertid at konsulenter fungerer som mellommenn i relativt stort omfang i alle programmene unntatt "Investeringsstøtte vind". Konsulenter er involvert i minst 20%, og ofte opp mot 50% eller flere, av søknadene til de ulike programmene.

Vurdering

Brukerundersøkelsen viste at konsulenter utgjør en svært viktig gruppe for Enova i deres kontakt med prosjekteiere. Sannsynligvis fungerer konsulentene både som et salgsapparat for Enova og som en ressurs for søkerne. Konsulentene vil ofte være pådrivere og ta initiativ overfor aktuelle virksomheter for å få gjennomført prosjekter knyttet til energiomlegging. De vil dermed kunne bidra til å sikre et høyt antall søknader. Vi anbefaler derfor Enova å inkludere konsulentbransjen i den tettere dialog med brukere.

8 Oppsummerende analyse og anbefalinger

I den samlede analysen har vi tatt utgangspunkt i de tre temaene som Olje- og energidepartementet ønsket å få belyst i evalueringen:

- Vurdere virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet
- Vurdere utformingen av dagens styringssystem for Enova
- Vurdere hvordan Enova legger opp arbeidet i forhold til fastsatte mål og rammer.

Under hvert av temaene gir vi en drøfting av sentrale forhold og oppsummerer under avsnittene kort noen hovedanbefalinger for det videre arbeidet med energiomlegging.

8.1 Virkningen av omorganiseringen av virkemiddelapparatet

Ideelt sett burde man evaluere virkningen av en omorganisering opp mot situasjonen før omorganiseringen. Dette er ofte problematisk fordi man mangler en dekkende beskrivelse av situasjonen før omorganiseringen (baseline). Det gjelder også i dette tilfellet. Vi har derfor valgt å vurdere omorganiseringen opp mot de målene som ble satt for omleggingen av virkemiddelapparatet. Målene er nærmere beskrevet i pkt. 2.2.

Klarere mål for arbeidet med energiomlegging

Formålet med energiomlegging var ikke like eksplisitt uttrykt i det tidligere systemet som i dagens. Formålet med Enova er å bidra til varig energiomlegging, formålet er operasjonalisert gjennom resultatmålene og nedfelt i avtalen. Resultatmålene på varme og vind ble lansert i energimeldingen i 1999 og NVE utarbeidet i 2001 en resultatrapport knyttet til disse målene. Omorganiseringen av virkemiddelapparatet og etableringen av en helt ny styringsmodell har uten tvil gitt en sterkere styring og et mer målrettet og forpliktende arbeid med energiomlegging enn hva man hadde før omorganiseringen. NVE fikk imidlertid i liten grad mulighet til å arbeide under en styringsmodell med tilsvarende sterke resultatstyring som Enova har. Det er derfor vanskelig å si om det er styringsmodellen eller organiseringen som har gjort størst utslag. Slik systemet er i dag bør man stille seg spørsmålet om man styrer for sterkt mot resultatmålene og at dette til en viss grad kan gå på bekostning av den overordnede målsettingen om varig energiomlegging.

Større oppmerksomhet om kostnadseffektivitet

Et av målene med etableringen av Enova var å sikre en kostnadseffektiv forvaltning av midlene på området. Det er vanskelig å sammenlikne effektiviteten i det eksisterende systemet med systemet før omleggingen. Det er imidlertid grunn til å hevde at dagens organisering gir en mer kostnadseffektiv forvaltning av tilskuddene enn det tidligere systemet.

Spørsmålet om utløsende effekt er sentralt i Enovas vurdering av søknadene. Enova har utviklet verktøy som skal sikre at man ikke støtter prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Våre undersøkelser viser høy addisjonalitet og gjennomgående få gratisspassasjerer. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette var vesentlig annerledes da NVE forvaltet midlene.

Enova er opptatt av at støtten skal gå til prosjekter der man får mest mulig kWh igjen for de statlige tilskuddmidlene. Dette blir målt og rapportert og vil dermed trekke i retning av en kostnadseffektiv bruk av de statlige midlene.

Det er noe færre ansatte pr. fordelt tilskuddskrone i Enova i dag enn hva man hadde i NVE-tiden. NVE har imidlertid bygget seg opp igjen på energibruk, og har omtrent like mange ansatte som arbeider med energibruk og energiomlegging i dag som før etableringen av Enova. De regionale enøksentrene hadde om lag 200 ansatte og et budsjett på 145 mill. kroner, oppgavene til enøksentrene har i stor grad falt bort og ivaretas ikke av en definert aktør eller gruppe i dag. Det er lite som tyder på at enøksentrene drev utpreget kostnadseffektivt, verken styringsmodell eller insentivstruktur la opp til dette.

Energifaglig rådgiving kan ha blitt svekket

I St.meld. nr. 29 (1998-99) ble det tatt til orde for en opptrapping og satsing på informasjon og opplæring av ulike nøkkelmiljøer. Selv om de regionale enøksentrene var av varierende kvalitet og hadde noe uklart mandat, representerte de en kunnskapsbase som var tilgjengelig lokalt både for forbrukere og for det profesjonelle markedet og kunne på denne måten bidra til en generell kompetanseheving og bevisstgjøring i forhold til energiomlegging. Grepene med å samle de regionale enøksentrene i en felles tjeneste der alle får rådgivningstjenester av lik kvalitet var nødvendig og riktig. Den største utfordringen ligger i at både Enova og svartjenesten fremdeles er lite kjent, og at antallet henvendelser til svartjenesten later til å synke både blant private og profesjonelle.

I denne forbindelse vil vi også peke på at energifaglig kompetanse kan ha gått tapt i omorganiseringen. I prosessen med etableringen av Enova som en egen organisasjon, la Enova stor vekt på å bygge opp en helt ny organisasjon med nye arbeidsformer. Dette innebar blant annet at de i liten grad videreførte et samarbeid med eksisterende fagmiljøer innenfor energiomlegging. Dette gjaldt både de regionale enøksentrene, konsulenter og forskningsmiljøer. Det er mye som tyder på at Enova i en tidlig fase burde gjort en grundigere vurdering av hvilke miljøer de ville ha som samarbeidspartnere og utvikle fremover. Det er grunn til å tro at en del viktig kompetanse har gått tapt på grunn av dette. Det har også bidratt til at en del viktige aktører innenfor energiomlegging har hatt en negativ holdning til Enova. Vårt inntrykk er imidlertid at disse forholdene er i ferd med å endre seg.

De ulike aktørenes roller oppleves som klarere

En kritikk mot det tidligere systemet var at det var preget av uklare roller og av roller som kunne være i konflikt med hverandre. Det første gjaldt i hovedsak enøksentrene, mens det primært var NVEs roller som myndighetsorgan (med ansvar for konsesjoner) og tilskuddsforvalter som kunne være vanskelige å forene. Rolle- og ansvarsdelingen i dagens system fremstår som klar. Brukerne

har i liten grad problemer med å orientere seg i systemet. De kommer i hovedsak i kontakt med NVE i forbindelse med konsesjoner og med Enova når de søker tilskudd, men Enova er som nevnt fortsatt relativt lite kjent. Man kan derfor si at selv om rollene i utgangspunktet er klare, er kunnskapen om systemet fortsatt mangelfull.

Handlefrihet versus styrbarhet

Målsettingen med omorganiseringen var dels å få et system som var mer styrbart enn den todelte modellen og dels å få en virksomhet med betydelig handlefrihet. Den manglende styrbarheten i det tidligere systemet var i hovedsak knyttet til de regionale enøksentrene. Sentrene var eid av distribusjonsselskapene og finansiert utenom statsbudsjettet gjennom påslag på nettarriffen. De statlige styringsmulighetene var små. NVE som direktorat underlagt OED kunne i prinsippet instrueres i alle typer saker, dette ble vurdert som uheldig ut fra det langsiktige perspektivet som anses som svært viktig for arbeidet med energiomlegging. Vi vurderer dagens system totalt sett som mer styrbart enn systemet før omorganiseringen. Dette er i hovedsak knyttet til bortfallet av de regionale enøksentrene der mangelfull styring var svært synlig. Det er imidlertid også knyttet til den styringsmodellen man har valgt for Enova, med fokus på de overordnede målene og resultatmålene. Hvor robust dagens system er mot politisk inngripen kan diskuteres, dette kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

Omorganiseringen er positivt mottatt fra de profesjonelle brukerne

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at de aller fleste aktørene er tilfredse med omorganiseringen av virkemiddelapparatet og med etableringen av et eget organ for energiomlegging. Omorganiseringen har bidratt til at arbeidet med energiomlegging fra sentralt hold er blitt mer synlig. Undersøkelser gjennomført av Enova viser imidlertid at Enova fortsatt er forholdsvis lite kjent både blant forbrukere og i det profesjonelle markedet.

Ett organ med energiomlegging som hovedoppgave gjør at området ikke behøver å konkurrere om oppmerksomheten med andre oppgaver i virksomheten, slik man til en viss grad opplevde i NVE. Tilfredsheten med omorganiseringen skyldes ikke bare den nye organisasjonsmodellen, men kanskje i enda større grad finansieringsmodellen. Det er betydelig mer midler tilgjengelig på dette området i dag enn det var under det tidligere regimet, dette kommer brukerne til gode i form av mer tilskuddsmidler.

8.2 Utformingen av styringssystemet

OED er svært bevisst på å skille mellom eierstyringen og avtalestyringen. Eierstyringen har et formelt preg og med unntak av oppnevning av styre er det lite innhold i denne styringen. Avtalestyringen har tydelige innslag av mer tradisjonell statlig styring og minner på mange måter om etatsstyring. Enova får tildelingsbrev fra OED, det settes eksplisitte krav til rapportering og rapporteringssystemer, det øremerkes hvor mye midler som skal brukes på administrasjon og det avholdes kontaktmøter (sammenlignbart med etatsstyringsmøter) mellom OED og Enova.

Hvor reell er avtalestyringen?

Det sentrale styringsdokumentet mellom OED og Enova er avtalen. I avtalen er Enovas hovedformål og resultatmål for avtaleperioden og for 2010 fastsatt, det stilles krav til bruken av midlene og til rapporteringen. Avtalen er i prinsippet en avtale mellom to selvstendige juridiske personer. Disse stiller imidlertid ikke likt. Selv om begge partene kan be om revisjon av avtalen, er det bare OED som kan si opp avtalen. Slik sett fremstår OED som den sterke part ved reforhandlinger. Utover at avtalen kan sies opp, fremgår det ikke hvilke sanksjonsmuligheter OED har dersom Enova skulle misligholde avtalen. Det er heller ikke åpenbart hvilke insentiver Enova har for å oppfylle avtalen. Dette – kombinert med at Enova er eneste aktuelle leverandør og OED eneste oppdragsgiver – gjør at avtalen vanskelig kan sammenlignes med bruk av avtaler i et marked.

En av hensiktene med å benytte avtalestyring, var å sikre en langsiktighet i bruken av midlene. Avtalen ble inngått 19. juni 2002 og skulle gjelde fram til og med 2005. Avtalen har imidlertid blitt revidert to ganger i løpet av den første avtaleperioden. OED bør vurdere hvor lange avtaleperioder det er realistisk å legge opp til. Generelt bør man ikke etablere systemer som viser seg å være vanskelige å overholde i praksis.

Kan resultatmålene stå i veien for formålet?

Det er spennende og dristig å gjennomføre en så rendyrket mål- og resultatstyringsmodell med et så langsiktig perspektiv, som OED har gjort i forbindelse med etableringen av Enova. Avtalestyringen med konkrete resultatmål har bidratt til at Enova i svært stor grad innretter sitt arbeid mot å nå resultatmålene, det legges også stor vekt på at dette skal gjøres med minst mulig statlige midler, noe som legger til rette for både en kostnadseffektiv og en formålseffektiv drift av Enova.

Resultatmålene er imidlertid svært styrende for Enovas virksomhet. Vi er usikre på hvor godt fundert de fastsatte målene er. Målene er i liten grad gjenstand for debatt og verken Enova eller OED drøfter målene i dokumenter der det kunne være aktuelt. En så vidt sterk målstyring som OED har lagt opp til i forhold til Enova vil ha en god del positive effekter, men også noen uheldige utslag. Det er flere som peker på at resultatmålene blir så sentrale at hovedformålet ”å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon” kan bli mindre viktig for organisasjonen. Vi tror det kan være et grunnlag for en slik påstand og mener at OED i sin oppfølging av avtalen i større grad enn i dag bør legge vekt på virkninger av Enovas arbeid som ikke kan regnes direkte inn i kWh-målene. Selv om denne type virkninger ikke kan måles direkte i kWh, kan man sette mål f.eks for kjennskap, kunnskap, bruk, markedsendring, holdningsendring og eventuelt egenrapportering av adferd.

Enova bør være teknologinøytral

Vi setter spørsmålstegn ved hvor fornuftig det er å sette teknologispesifikke mål, slik det er gjort for de ulike produksjonsformene vind og varme i dag. For å sikre en mest mulig kostnadseffektiv bruk av Enovas midler til energi-omlegging, bør Enova stå fritt i å velge hvilken type prosjekter de ønsker å gi

tilskudd til ut fra en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet.

Det kan imidlertid være hensiktmessig å ha separate mål for energiproduksjon og energibruk. Produksjon av primærenergibærere vil aldri kunne foregå helt uten negative virkninger. En varig omlegging av samfunnets energibruk i mer bærekraftig retning må derfor omfatte både mer effektiv sluttbruk av energi og mer bærekraftig produksjon av den energi man faktisk må ha. Energiproduksjon er forretningsmessig en relativt konvensjonell aktivitet, selv om den er basert på fornybar energi. Reduksjon av sluttbruk av energi er derimot en aktivitet som støter på helt andre barrierer og organisatoriske og finansielle utfordringer. Det vil også kunne være interessekonflikter mellom redusert sluttforbruk og produksjon av energi. Separate mål vil kunne sikre at begge områdene blir ivaretatt.

Er statsforetak riktig tilknytningsform?

Statsforetaksformen ble valgt primært av to grunner; det var ønskelig at Enova skulle stå friere enn statlige virksomheter når det gjaldt vilkår for de ansatte og OED ønsket å skjerme Enova for instruksjon og politisk overstyring. Statsforetaksformen krever ryddighet når det gjelder roller og ansvar. OED har lang erfaring med denne organisasjonsformen og er bevisst på hvordan de skal forholde seg til styret og administrasjonen i foretaket. Vårt hovedinntrykk er at foretaksformen har fungert etter intensjonen

Vi vil imidlertid stille spørsmål ved om det var riktig og nødvendig å organisere Enovas virksomhet utenfor staten. Enovas kjerneoppgaver er å være tilskuddsforvalter og rådgiver for OED, de utøver ikke myndighet, men har utpregete statlige oppgaver. Enova driver ikke i konkurranse (med unntak av evt. konkurranse om arbeidskraft) og har derfor ikke behov for tilsvarende rammebetingelser som næringslivet. Vi tror man kunne oppnådd den nødvendige faglige uavhengighet, skjerming for inngrep i daglig drift og tilnærmet like vilkår for de ansatte gjennom en organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Vi nøyer oss her med å peke på disse forholdene, og vil ikke anbefale at OED setter i gang en prosess med endring av tilknytningsform.

Energiomlegging er sikret stabil finansiering

Påslaget i nettariffen og plassering av midlene i fond har sikret en stabil finansiering av energiomlegging og fjernet problematikk knyttet til forholdet mellom tilsagn og utbetalinger. Avvikling av alt tilskudd over statsbudsjettet har på en måte "avpolitisert" feltet energiomlegging og gjør det ikke like enkelt for en regjering eller statsråd å profilere seg på dette området (dette var for så vidt også noe av hensikten). Det at det bare er brukere av distribusjonsnettet som betaler påslaget, mens det i stor grad er brukere av høyspentnett og energiprodusenter som kan benytte seg av Enovas tilskudd, gir en fordelingsmessig skjevhet som det kan være grunn til å ha et bevisst forhold til. Dette er et tema som kan komme opp i debatten i tilknytning til høye strømpriser.

Hovedanbefalinger knyttet til det videre arbeidet med styringen av Enova:

- For å unngå målforskyvning og bygge opp under det langsiktige formålet, bør det utarbeides resultatmål for aktiviteter og oppgaver som ikke bidrar direkte til kWh-målet. Disse målene bør tas inn i avtalen.
- For å sikre en mest mulig kostnadseffektiv bruk av midlene og redusere Enovas sårbarhet overfor ytre faktorer, bør det vurderes å gå bort fra de teknologispesifikke delmålene på vind og varme og operere med ett samlet resultatmål på kWh, eventuelt delt på energiproduksjon og energibruk.
- Selv om formål og overordnede resultatmål bør ha stor stabilitet, mener vi at det kan være hensiktsmessig med noe hyppigere reforhandling av avtalen enn hvert fjerde år for å kunne tilpasse avtalen til markedets utvikling og andre ytre faktorer. OED bør derfor vurdere hvor realistisk det er å operere med så lange avtaleperioder.

8.3 Enovas arbeid med energiomlegging

Enovas prioriteringer bygger opp under kWh-målet

kWh-målet er svært styrende for Enovas virksomhet og danner utgangspunkt for de prioriteringer som gjøres internt. Dette sikrer at organisasjonen drives på en kostnadseffektiv måte, der man hele tiden har fokus på tiltak og prosjekter som kan bidra inn i kWh-målet til lavest mulig kostnad for Enova. På mange måter er dette positivt, men som nevnt under punktet om styring, kan det gi en målforskyvning i forhold til det overordnede målet.

Enovas rutiner sikrer god kontroll med bruken av midlene

Enova har utviklet sine egne verktøy for søknadsbehandling. Etter vår vurdering sikrer disse en hensiktsmessig behandling av søknadene. Enovas rutiner ivaretar også kravene til kontroll med bruken av midlene. Etter vår vurdering kan imidlertid Enova være tydeligere på hvilke kriterier som legges til grunn for tildeling og avslag. De kan også legge mer vekt på åpenhet og informasjon om resultatene av søknadsbehandlingen.

Enova har i all hovedsak den informasjonen og de dataene som etterspørres i avtalen. De interne verktøyene bør imidlertid videreutvikles slik at det blir mer egnet for oppfølging av prosjekter, samtidig som det blir enklere å ta ut rapporter for enkeltprosjekter og grupper av prosjekter. Enova bør, i kraft av at de forvalter så store tilskuddsmidler, etablere rutiner der programmene og aktivitetene evalueres med jevne mellomrom.

Begrepet utløsende effekt bør nyanseres

Kravet om at midlene skal ha utløsende effekt står sentralt i avtalen mellom OED og Enova. Det er et viktig prinsipp at statlige midler ikke bør finansiere virksomhet som markedet selv kan ivareta. Det er vanskelig å etterprøve i hvilken grad dette hensynet blir ivaretatt fullt ut og Enova drøfter i liten grad spørsmålet i sin rapportering. Vår undersøkelse viser at Enovas tilskudd har stor grad av utløsende effekt og at det ser ut til å være få gratisspassasjerer. Enovas

tilskudd virker utløsende også ut fra andre kriterier enn rent bedriftsøkonomiske.

Enovas tolkning av utløsende effekt er avgrenset til *finansielt* utløsende. Enova har lagt vekt på å utvikle egne saksbehandlingsverktøy (deriblant investeringsapplikasjonen) for å få et godt grunnlag for å vurdere utløsende effekt. Hvor godt systemet fungerer, er avhengig av kvaliteten på de dataene som blir lagt inn. For virksomhetene som søker støtte fra Enova vil det alltid være mulighet for å manipulere tallene, man vet heller ikke hvilke avkastningskrav som de forskjellige bedriftene selv setter til egne prosjekter. Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å legge så stor vekt på hva som er *finansielt* utløsende som Enova gjør i dag. Vi tror det er viktig å trekke inn også andre viktige hensyn på en tilsvarende systematisk måte.

Enova bør styrke sin brukerorientering

Enova har i dag mye kontakt med sine brukere og med ulike bransjeorganisasjoner. Vi mener likevel at det vil være en fordel for Enova å legge opp til en bredere og mer systematisert kontakt med brukere, bransjeorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Dette vil kunne gi flere positive effekter. Det vil både kunne øke Enovas innflytelse, på sikt gi bedre muligheter for konsistent virkemiddelbruk og gi Enova et tilfang på synspunkter som vil være nyttige i utviklingen av virksomheten. Det er på det rene at det er mange krefter i samfunnet som både kan bidra til at Enova når målene og som kan motvirke dette, eksempler er blant annet avgifts- og miljøpolitikk og utviklingen i energipriser. Etter vår vurdering kan Enova gjennom å gå i en aktiv og mer systematisert dialog med andre øke mulighetene for at flere krefter trekker i samme retning som Enova.

Rapporteringen bør inneholde mer analyse

Enova har arbeidet mye med å utvikle resultatrapporten og rapporten svarer i dag langt på vei på de kravene til rapportering som settes i avtalen. Rapporten gir en god beskrivelse av de oppnådde resultatmålene og Enovas kostnader knyttet til de oppnådde resultatene. Analysedelen i rapporten er imidlertid fortsatt mangelfull. Det kunne for eksempel være nyttig med en vurdering av oppnådde resultater opp mot potensialet på området. Enova definerer i sin rapportering kostnadseffektivitet ut fra oppnådd energiresultat pr. støttekrone. Sett fra Enovas ståsted er dette sannsynligvis en hensiktsmessig måte å vurdere prosjektene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette gir et riktig bilde rent samfunnsøkonomisk og om en slik suboptimalisering er hensiktsmessig over tid. Enova kunne kanskje gått noe lenger i å forklare og synliggjøre sammenhengen mellom samfunnsøkonomisk kostnadseffektivitet og Enovas forståelse/fortolkning av begrepet. Hvilke konsekvenser får det at prosjekter som etter Enovas vurderinger er markedsmessig lønnsomme av ulike årsaker kanskje *ikke* realiseres, mens ikke-lønnsomme prosjekter realiseres gjennom støtte fra Energifondet selv om de kanskje ikke (p.t.) regnes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, jf. også pkt. om utløsende effekt.

Enova bør delta mer aktivt i den energifaglige debatten

Enova er en organisasjon med stor frihet. En rekke informanter både i departementet, blant brukere og i bransjeorganisasjoner mener at Enova burde være

mer synlig og delta mer aktivt i den energifaglige debatten. Også blant ansatte i Enova er det en utbredt oppfatning av at Enova ikke utnytter den friheten og de mulighetene de har på dette området. Dette er en oppfatning vi deler. Enova har mye kompetanse om energiomlegging og energibruk og har et svært godt grunnlag for å ha egne synspunkter. En mer aktiv og synlig deltakelse fra Enovas side kunne være et viktig bidrag i den energifaglige debatten.

Det strategiske arbeidet i ledergruppa bør styrkes

Enova har relativt få ansatte og baserer seg til en viss grad på bruk av programkoordinatorer i forvaltningen av programmene. Dette er i tråd med forutsetningene og etter vår vurdering ser det ut til å fungere godt. Enova drives i dag på en effektiv måte og virksomheten har snarere for få enn for mange ansatte. Enova utfører en del pålagte oppgaver for OED, det er i stor grad avdeling for strategi/analyse som er ansvarlig for disse. Det er viktig at disse oppgavene ikke får et så stort omfang at analyseavdelingens mulighet til å støtte og følge opp markedsområdet blir redusert.

Enova er en institusjon med relativt stor frihet i sine strategiske valg. Det er derfor viktig at ledelsen i Enova prioriterer arbeidet med strategi, planlegging og utvikling av organisasjonen høyt. Etter vår vurdering har ikke ledergruppa fungert som et strategisk forum, men mer som et saksbehandlende eller kontrollerende organ. Når ledergruppas sammensetning nå er endret, bør oppgaver og arbeidsform gjennomgå med et sikte på at den skal være sentral i arbeidet med den strategiske utviklingen av Enova. Vi mener også det er behov for å foreta endringer i Enovas interne organisering, spesielt med tanke på Enova nå ser ut til å flere oppgaver og mer tilskuddsmidler å forvalte.

Hovedanbefalinger knyttet til Enovas arbeid med energiomlegging

- Enova bør vurdere å endre kriteriene for utløsende effekt slik at dette ikke avgrenses like strengt til *finansielt* utløsende og synliggjøre dette i rutinene for saksbehandling.
- Enova bør styrke sin brukerorientering og i den sammenheng legge vekt på både prosessuelle og strukturelle tilnærminger til dette.
- Enova bør være mer åpen om kriterier for tildeling og gi mer informasjon om hvilke prosjekter som får støtte.
- Enova bør være mer synlig og delta mer aktivt i den energifaglige debatten

Litteraturliste

- Ot.prp. nr. 86 (2001-2002)
Ot.prp. nr. 35 (2000-2001)
Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken
- NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen mot 2010
NOU 2003:30 Ny offentlighetslov
NOU 2003:34 Mellom stat og marked
- Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet, 2006
- Econ og StavangerRevisjon: Revisjon og evaluering av NVEs resultatrapport 2001,
Ernst og Young: Gjennomgang av resultatrapport 2002 og 2003, Trondheim 2004
Vista Analyse AS og Weightless Value AS: Evaluering av Enovas varmeprogrammer, Vista Analyse rapport 2006
Nord-Trøndelagsforskning: Evaluering av tilskuddsordning til varmepumper, pelletsovner og styringssystemer, 2005.
SNF: Evaluering av PSO-ordningen for naturgass, 2005
Østfoldforskning: Evaluering av Bransjenettverket for industris analyseordning 1996-2002, 2005
Econ og KanEnergi: Evaluering av program for energiledelse i bygg, 2004
Oxford Research: Kundeeffektundersøkelse, bedriftenes vurdering av Innovasjon Norges virkemidler, 2005
Step-gruppen: User-oriented R&D in the Research Council of Norway, rapport 08 – 2001
Møreforskning: Resultatmåling av brukerstyrte prosjekter i Norges forskningsråd, 2005
- Kontrakter som styringsvirkemiddel, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, rapport fra arbeidsgruppe, 2001
- Statskonsult: Fakta, former og fristilling, rapport 1998:18
Statskonsult: Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet, rapport 1999:28
Statskonsult: Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statsbygg, rapport 2001:16
Statskonsult: Brukerretting og mekanismer for brukermedvirkning, Notat:2002:9
Statskonsult: Som man roper i skogen får man svar, om departementenes bestilling av resultatinformasjon, 2001
Statskonsult: Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken, utkast til rapport, august 2006.

Vedlegg 1

Oppsummering av brukerundersøkelsen

1	Innledning og metode.....	2
2	Svarprosenter og bakgrunnsvariable	2
3	Programområder og prosjekter.....	3
4	Søknadsprosessen og søknadsbehandling	4
5	Prosjektoppfølgingen	7
6	Enovas organisasjon og medarbeidere	7
7	Enovas programmer	9
8	Virkemiddelbruken på energiområdet generelt.....	10

1 Innledning og metode

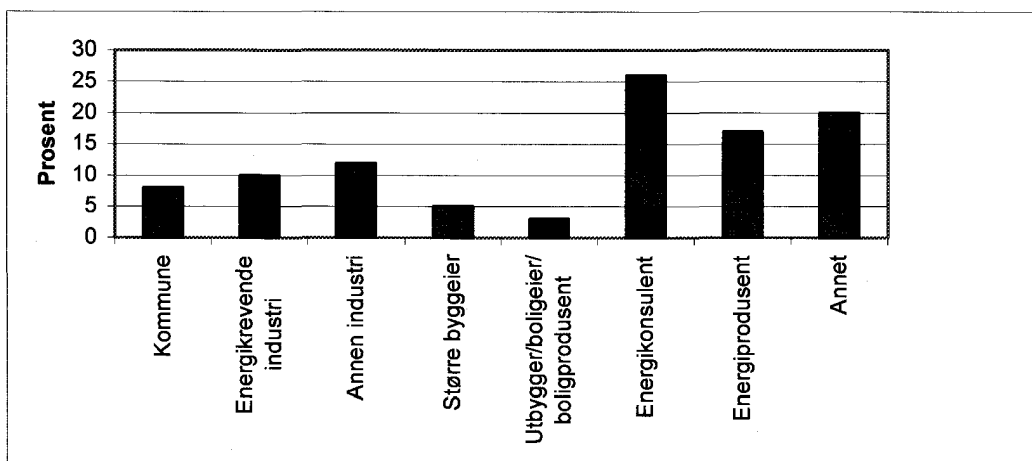
Det ble gjennomført en webbasert undersøkelse blant Enovas brukere. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge brukernes erfaringer med Enova, samt deres synspunkter på Enovas programmer, aktiviteter og virkemiddelbruk. Spørsmål og påstander i undersøkelsen ble utarbeidet blant annet på bakgrunn av informasjon og problemstillinger som var kommet fram i intervjuer med brukere, bransjeorganisasjoner og Enova-ansatte.

I kategoriseringen av brukerne ble det brukt samme inndeling som Enova bruker i sine profilundersøkelser. Forslag til spørsmål i undersøkelsen ble forelagt referansegruppen (Enova og OED) for kommentar. Undersøkelsen inneholdt til sammen 65 spørsmål, hvorav ett åpent spørsmål der respondentene hadde mulighet til å komme med sine synspunkter på Enova.

Undersøkelsen ble startet 22. juni og avsluttet 3. august 2006.

2 Svarprosjenter og bakgrunnsvariable

Undersøkelsen ble sendt til samtlige aktører som var registrert i Enovas søknadssenter. Til sammen ble den sendt til 738 respondenter. Av disse fikk vi 89 i retur grunnet feil adresse. Videre var det tre respondenter som sendte undersøkelsen i retur fordi de aldri hadde hatt noe samarbeid med Enova, og seks respondenter som hevdet å ha fått undersøkelsen flere ganger.¹ Trekker vi fra disse 98, betyr det at undersøkelsen nådde frem til 640 reelle brukere². Av disse mottok vi svar fra 301 respondenter. Det innebærer at ca 47 % av brukerne besvarte henvendelsen. Dette anser vi som et meget godt resultat for denne typen undersøkelser. Vi har fått svar fra samtlige respondentgrupper, jf fig. 1.



Figur 1: Fordeling på respondentgrupper, prosent

¹ Dette kan skyldes at disse kan ha vært oppført med flere forskjellige adresser.

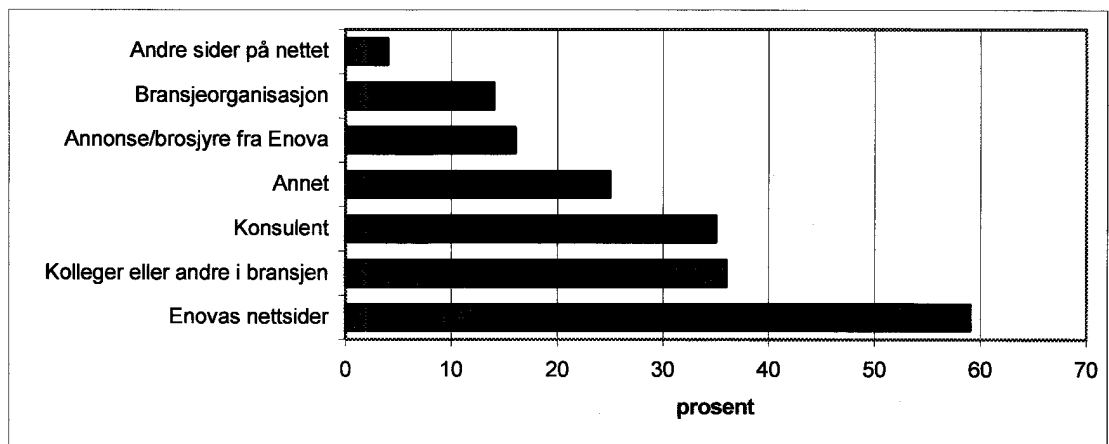
² Av disse var det imidlertid også noen som oppgav at de ikke kunne svare ennå da de nettopp hadde sendt inn sin første søknad til Enova – og noen som oppgav at de var på ferie.

Den største enkeltgruppen er energikonsulenter. Det er ofte konsulenten som leverer søknaden for den aktuelle energiprodusent eller bruker, og derfor i mange tilfeller konsulenten som blir registrert i søknadssenteret. En del av konsulentene har bistått med søknader til flere av programmene, enkelte har gitt uttrykk for at det er variasjoner mellom programmene og at svarene deres blir et snitt av erfaringer fra ulike programmer.

Andre bakgrunnsvariable vi spurte om var virksomhetens størrelse, eventuelt antall innbyggere i kommunen. 40 % av bedriftene oppgir å ha flere enn 100 ansatte, mens 35% har færre enn 10. Det er stor spredning i virksomhetenes omsetning 22% har under 5 mill. kroner, mens 26% har over 500 mill. kroner. Det er flest store kommuner som har svart på undersøkelsen, 18 av 25 oppgir å ha flere enn 5000 innbyggere.

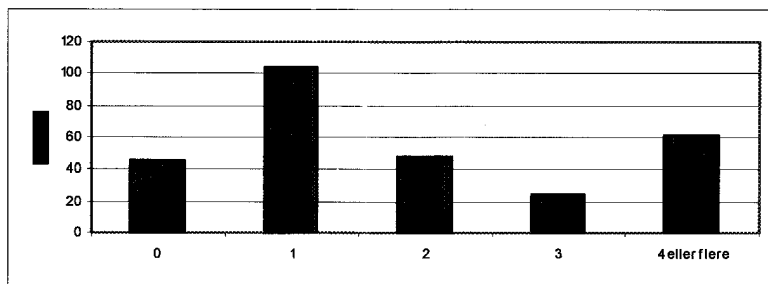
3 Programområder og prosjekter

Enovas nettsider oppgis å være den viktigste enkeltkilden for informasjon om programmene, men både konsulenter og kolleger i bransjen fremstår som viktige kilder.



Figur 2: Hvor fikk dere informasjon om Enovas programmer.

Vel 30% av respondentene har søkt om tilskudd fra Enova fire eller flere ganger, ca 40% har søkt én gang. Figuren 3 viser fordeling på antall innvilgete søknader.

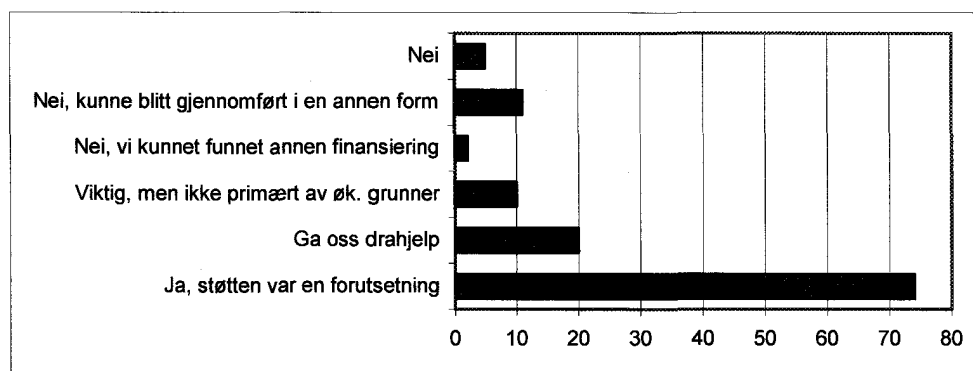


Figur 3: Antall innvilgete søknader

Undersøkelsen dekker alle programområdene i Enova. Flest respondenter er det fra søkere til programmene Energibruk – Bolig, bygg og anlegg og Energibruk – Industri, samt Varmeprogrammet med hhv. 97, 82 og 81. Færrest respondenter er det fra Vind og PSO-ordningen, hhv. åtte og to.

Ca 60% av respondentene oppgir at de ikke har skrinlagt prosjekter som følge av manglende tilskudd, mens 28 % svarer bekreftende på dette. Det er i hovedsak energikonsulenter og produsenter som oppgir å skrinlagt prosjekter, mens i industrivirksomheter og på byggsiden er det få som sier at de har gjort dette.

I et flertall av prosjektene oppgis støtten fra Enova å være en forutsetning for at prosjektet ble gjennomført, men det er også en god del som oppgir at støtten fra Enova var viktig av andre grunner en det finansielle eller ga viktig drahjelp for å komme i gang med prosjektene.



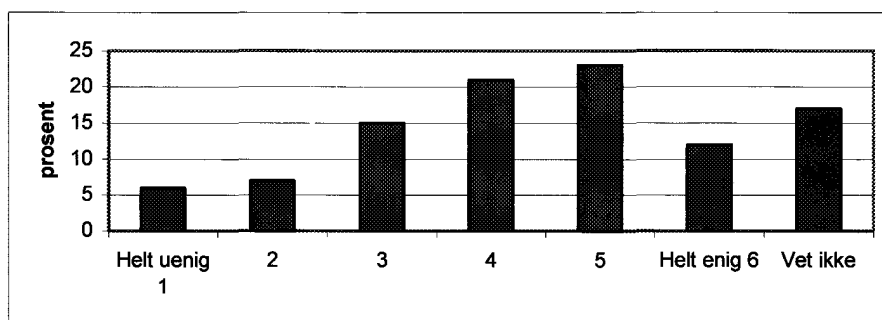
Figur 4: Svar på spørsmål om tilskuddet fra Enova var en forutsetning for at prosjektet ble gjennomført (flere kryss mulig)

Splittet opp på type virksomhet, ser vi at energikonsulenter og produsenter ser ut til å være mer avhengige av tilskudd fra Enova (ca 70 % oppgir at tilskuddet var en forutsetning) enn søkere innenfor energibruk (ca 50% svarer at ja, støtten var en forutsetning.)

4 Søknadsprosessen og søknadsbehandling

På spørsmål om Enovas saksbehandlere ga god veiledning i søknadsprosessen sier i underkant av 50% seg svært enige i dette, mens 17% er svært uenige. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom programmene. Det er omtrent like mange som er enige som uenige i at Enovas saksbehandlere bidro konstruktivt i søknadsutformingen. Her skårer varmeprogrammet noe lavere enn de andre programmene.

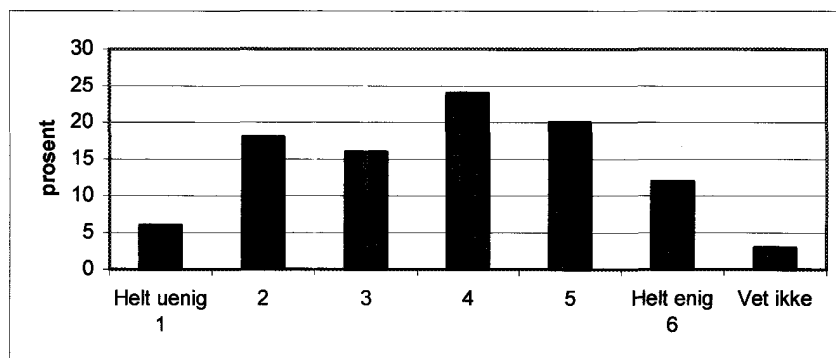
Enovas brukere er gjennomgående ganske godt fornøyde med kompetansen Enovas saksbehandlere har om deres bransje. Brukere fra energikrevende industri og energiprodusenter er mest fornøyde, mens brukere fra annen industri, samt rådgivere er noe mer kritiske.



Figur 5: Enovas medarbeidere har god kompetanse om vår bransje

Det er noe flere som er enige enn uenige i at Enova kommuniserer tydelig hvilke kriterier som er avgjørende for tildeling av tilskudd. Det er spesielt søkere til vind som er uenige, men også blant søkere til varmeprogrammet og innovative energiløsninger synes en god del at kriteriene er uklare. Dette kan sees i sammenheng med svarene på spørsmålet om vedtak fra Enova alltid er godt begrunnet. Om lag 34 % av respondentene er svært uenige (1 eller 2) i påstanden, men ca 20% er svært enige (5 eller 6). Søkere til programmet Innovative energiløsninger er de som er minst fornøyd med begrunnelsene.

Nærmere 35% av respondentene er svært enige i at søknadsbehandlingen tar for lang tid (krysset av for 5 eller 6), mens snaut 30% er svært uenige i denne påstanden. Minst fornøyde er søkere til vind og informasjon, mens søkere til teknologiintroduksjonsprogrammet er mest fornøyde med saksbehandlingstiden.

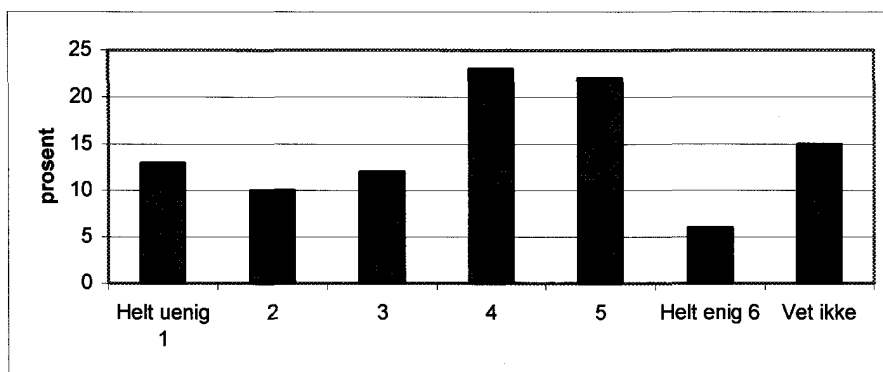


Figur 6: Søknadsprosessen er svært ressurskrevende for søker

Det er noe flere som er mer enige enn uenige i påstanden om at søknadsprosessen er svært ressurskrevende for søker. Kontrollert for bedriftsstørrelse finner man forholdsvis små forskjeller, men det er noe flere blant de små virksomhetene enn de store som er helt enige (6) i påstanden.

Enova skårer forholdsvis dårlig på innsyn i saksbehandlingen, og mer enn 30% av respondentene sier at de er svært uenige i at Enova gir godt innsyn i saksbehandlingen (krysset av for 1 eller 2). Det er også et ønske fra søkerne om at Enova burde offentliggjøre mer informasjon om resultatet av søknadsbehandlingen (17 % en svært uenige (1 eller 2), mens 35% er svært enige (5 eller 6)).

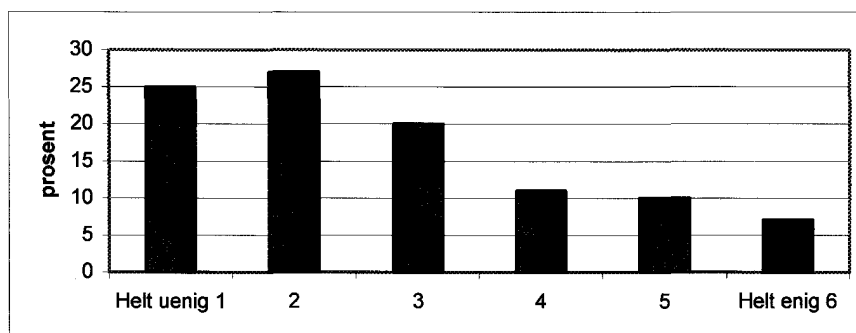
I intervjuene har flere gitt uttrykk for at de forhandler med Enova om tilskuddsbeløpet og også Enovas saksbehandlere bruker dette begrepet. Det er imidlertid bare drøyt 12% av søkerne som er svært enige i påstanden om at søknadsbehandlingen bærer preg av forhandling. Det er vesentlige bransjevise forskjeller og det er særlig energiprodusenter og konsulenter som er enige i påstanden.



Figur 7: Jeg er tilfreds med Enovas metode for vurdering av utløsende effekt

Det er noe blandete syn på Enovas metode for vurdering av utløsende effekt. Splittet opp på bransjer er det relativt små forskjeller, men energiprodusentene er noe mindre fornøyd enn de andre. Søkere til vind-programmet er minst fornøyd med metoden.

Svært mange av søkerne har vært i kontakt med programkoordinator, og det er bare snaut 40% som oppgir at de bare har vært i kontakt med Enova. Av programkoordinatorene som har avtale med Enova er Fossekall den de fleste av respondentene har vært i kontakt med. En stor gruppe oppgir at de har vært i kontakt med andre koordinatore/konsulenter enn Enovas faste. Vi antar at dette er konsulenter som har vært brukt av virksomheten selv i kontakten med Enova. Brukerne er gjennomgående fornøyd med å måtte forholde seg til en underleverandør. Det ser heller ikke ut til at programkoordinatorene i særlig grad gir et annet inntrykk av muligheten til å få støtte enn Enova, bare 17% av respondentene er mer enig enn uenig i dette. Over 40% av dem som har besvart spørsmålet er enige i påstanden om at det er enklere å forholde seg til en programkoordinator enn direkte til Enova (krysset av for 5 eller 6)



Figur 8: Det oppleves som en barriere å forholde seg til en programkoordinator (underleverandør)

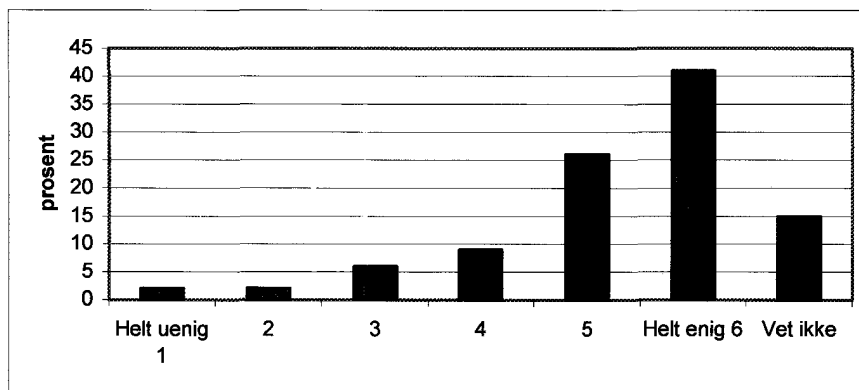
5 Prosjektoppfølgingen

Det er svært mange som ikke kan svare på spørsmålet om utbetalinger fra Enova kommer til rett tid (37%). Av dem som har svart er 34% svært enige i påstanden (5 eller 6), men 11% er svært uenige.

36% av respondentene er svært enige i at rapporteringen fra prosjektene er svært tidkrevende, men 16% er svært uenige i dette. Kommunene er den respondentgruppen som synes rapporteringen tar mest tid.

Mange av respondentene ønsker mer informasjon om hvordan resultatrapporteringen brukes, drøyt 35% er svært enige i dette.

Det ser ut til at tilskuddet fra Enova kan ha virkninger utover det aktuelle prosjektet og mange tror at det vil bidra til en videre satsing på denne type prosjekter i virksomheten, jf figur 9.



Figur 9: Tilskuddene fra Enova vil bidra til en videre satsing på denne type prosjekter i vår virksomhet

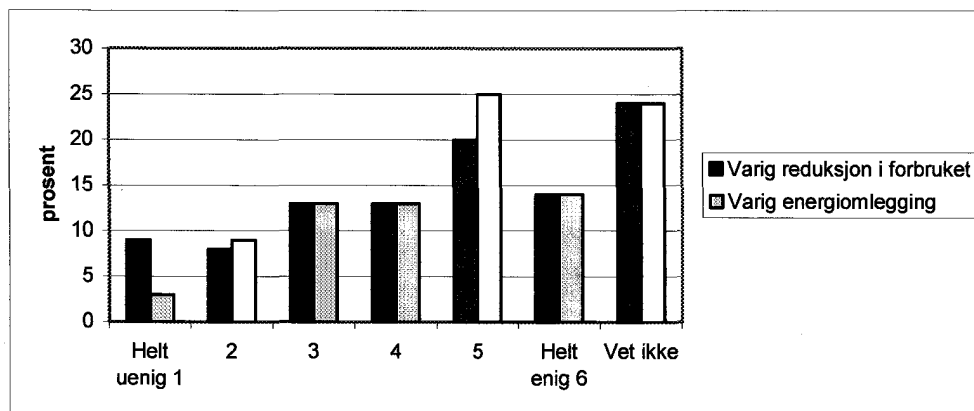
6 Enovas organisasjon og medarbeidere

Enovas medarbeidere får høy skår både når det gjelder å være serviceinnstilte og løsningsorienterte. Det er over 50% som er svært enige (5 eller 6) i påstanden om at medarbeiderne er serviceinnstilte, noe færre (45%) når det gjelder å være løsningsorientert.

På påstanden om at medarbeiderne er markedsorienterte er det noe større variasjon i svarene, men det er relativt få (15%) som er svært uenige.

Det er relativt mange som er enige i påstanden om at Enova er altfor opptatt av kortsiktige kWh effekter. 33% er svært enige og har krysset av for 5 eller 6, (21% vet ikke). Det er energikonsulentene som er mest enige i påstanden, mens respondenter i industrien er noe mer uenige.

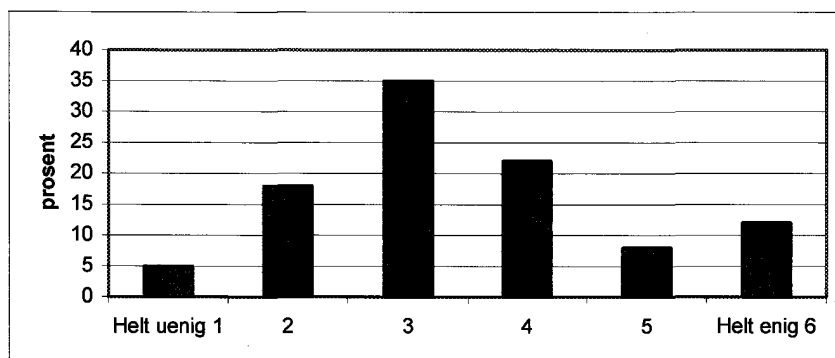
Respondentene mener imidlertid at Enova både er opptatt av varig reduksjon i energiforbruket og varig energiomlegging, men med noe overvekt på omlegging jf figur 10.



Figur 10: Enova er opptatt av varig reduksjon i energiforbruket og varig energiomlegging.

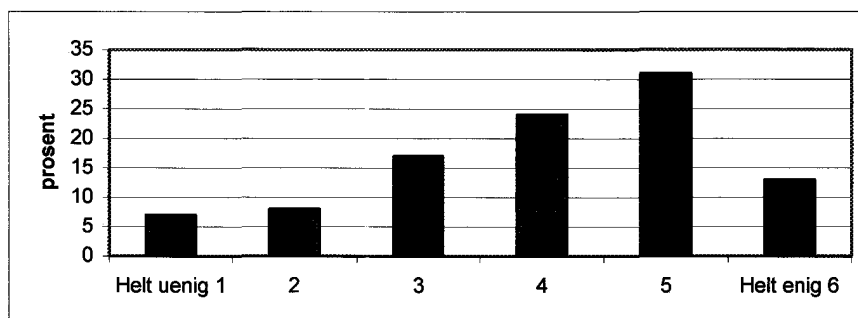
På påstanden om Enova samarbeider godt med den aktuelle bransjeorganisasjonen, er det nærmere 60% som har krysset av i det nøytrale området (3 eller 4). Men det er flere som er fornøyd enn misfornøyd. Når det gjelder tilfredshet med informasjon fra Enova til bransjen, ser vi samme tendensen, mange er i det nøytrale området, om lag 15 % er lite fornøyd, mens 30% er fornøyd.

Det er også et flertall som er relativt nøytrale til påstanden om at Enova legger liten vekt på hva andre aktører mener. Det er imidlertid grunn til å merke seg at nærmere 20% sier seg svært enige i påstanden.



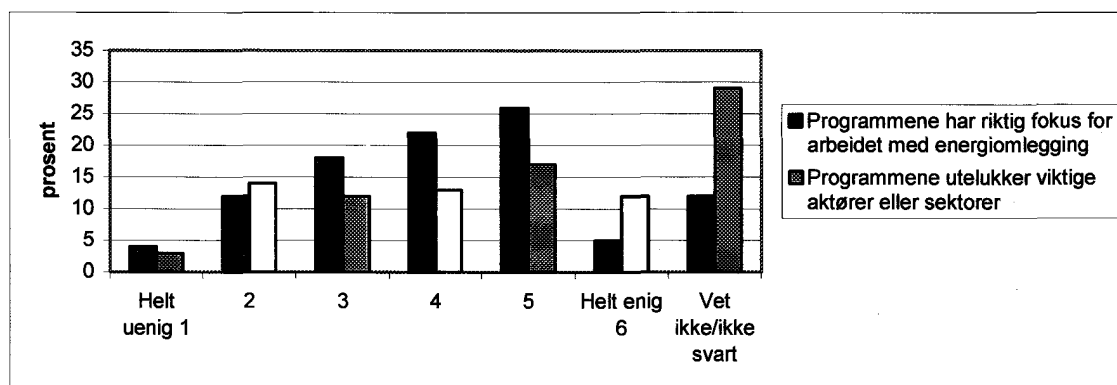
Figur 11: Enova legger liten vekt på hva andre aktører innenfor energiomlegging mener

Respondentene har gjennomgående stor forståelse for at Enova må økonomisere med midlene sine (50% er svært enige i dette) og alt i alt er de ganske tilfredse med det arbeidet Enova gjør, jf. fig. 12.



Figur 12: Alt i alt er vi ganske tilfredse med det arbeidet Enova gjør.

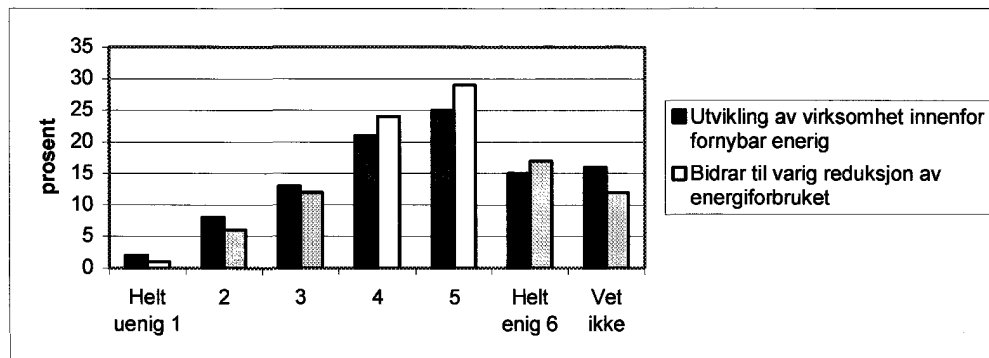
7 Enovas programmer



Figur 13 Respons på påstand om programmenes fokus og innhold

Splittet opp på bransje er det respondenter fra industrien som er mest enige i at programmene har riktig fokus og energiprodusentene som er minst enige i dette. Det er særlig utbygger/boligprodusent, energikrevende industri og respondenter fra gruppen annet som mener at Enovas programmer utelukker viktige aktører eller sektorer.

Brukerne gir gjennomgående uttrykk for ganske stor tro på virkningene av Enovas programmer. Det er noe høyere skår på påstanden om Enovas programmer bidrar til varig reduksjon av energiforbruket, enn på påstanden om utvikling av nye virksomheter innenfor fornybar energi. Energibrukere er mer positive enn energiprodusentene til påstanden om reduksjon av energiforbruket. Til påstanden om utvikling av nye virksomheter er det ingen vesentlige forskjeller mellom gruppene.

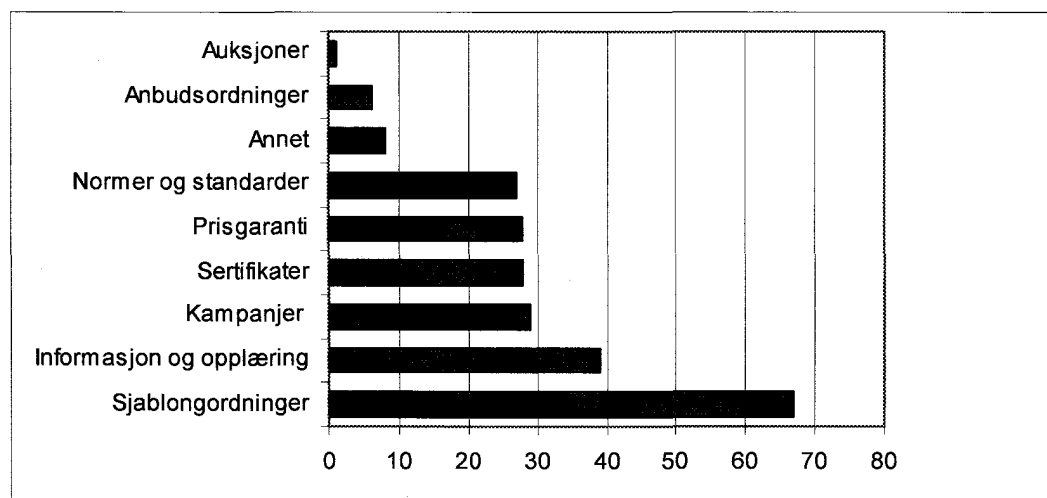


Figur 14: Respons på påstander om virkningen av Enovas programmer

8 Virkemiddelbruken på energiområdet generelt

Undersøkelsen hadde også noen spørsmål knyttet til virkemiddelbruken på energiområdet generelt. 63% av respondentene gir uttrykk for at de kunne tenke seg andre virkemidler enn tilskudd, ca 10 % mente tilskudd var tilstrekkelig, mens 27% ikke tok stilling til påstanden.

I undersøkelsen listet vi opp en rekke ulike virkemidler. Respondentene ble bedt om å krysse av for hvilke virkemidler de mente ville ha størst positiv effekt for dem som arbeider med energiomlegging. Det var mulig å krysse av på flere alternativer. Av figur 15 ser vi at det forslaget som fikk størst positiv respons var sjablongordninger (obligatoriske og forutsigbare tilskudd for visse typer prosjekter). Splittet opp på bransje finner vi en del interessante forskjeller. Mens energiprodusentene ønsker seg sertifikater og garantert høy pris for energien, ønsker energibrukerne seg informasjon og opplæring og kampanjer for å fremme visse typer utstyr og teknologi. Blant kommuner og energikonsulenter er det ganske mange som har krysset av for normer og standarder.



Figur 15: Respons på spørsmål om hvilke virkemidler du tror vil ha størst positiv effekt for dem som driver med energiomlegging.

54% av respondentene var enige i påstanden om at den samlede virkemiddelbruken fra myndighetene er for dårlig koordinert til å utløse en omfattende energiomlegging (krysset av for 5 eller 6) og bare 7% var uenige i påstanden (1 eller 2).

Vi hadde også en del spørsmål knyttet til hvilken type tiltak som vil bidra til varig energiomlegging. Svarene på disse spørsmålene er gjengitt i tabellen nedenfor (1 er ikke viktig, mens 6 er svært viktig)

Påstand	1	2	3	4	5	6	vet ikke
Produksjon av elektrisitet fra andre fornybare kilder enn vannkraft	2	6	10	14	25	40	3
Tiltak som fører til økt produksjon fra eksisterende vannkraftanlegg	3	5	9	14	24	42	4
Reduksjon av energiforbruk til oppvarmingsformål gjennom energisparetiltak	1	2	6	12	29	47	3
Reduksjon av elektrisitetsforbruk til belysning, ventilasjon, kjøling etc	4	6	11	17	26	32	4
Erstatning av fossile brennstoffer i transportsektoren	5	6	10	18	25	29	6
Energisparetiltak i industrien	0	2	2	13	30	49	4

Tabell 1: Hvilke tiltak vil bidra til varig energiomlegging (prosentfordeling)

Vedlegg 2

Korte oppsummeringer av Enovas egne evalueringer og undersøkelser

1	Innledning.....	2
2	Evaluering av program for energiledelse i bygg	2
3	Evaluering av Enovas varmeprogrammer	2
4	Evaluering av tilskuddsordningen for husholdninger 2003	3
5	Evaluering av industrinettverket	4
6	Evalueringer av Regnmakerne	4
7	Enovas mediedekning	5
8	Profilundersøkelsene	6
8.1	Profilundersøkelsene blant private	6
8.2	Profilundersøkelse blant profesjonelle	8

1 Innledning

Enova har gjennomført en rekke evalueringer og undersøkelser, og vi har i forbindelse med evalueringen gjennomgått de fleste av disse. I dette vedlegget oppsummerer vi viktige funn fra evalueringene av program, tilskuddsordningen til husholdningene og andre undersøkelser gjennomført på oppdrag fra Enova.

2 Evaluering av program for energiledelse i bygg

Evalueringen av programmet for energiledelse i bygg er interessant fordi den omfatter både NVEs og Enovas drift av dette programområdet. Dessverre svekkes evalueringen av at man ikke har greid å få informasjon fra et tilstrekkelig utvalg, noe som evalueringsteamet (Econ/KanEnergi) påpeker reduserer sikkerheten i resultatene.

Av interessante resultater og konklusjoner kan nevnes følgende:

- Et problem har vært at man i mange tilfeller ikke har data om energiforbruket før et bygg ble tatt inn i programmet. Dermed blir det nærmest umulig å komme med et godt anslag for energibesparelsen som er oppnådd. Det påpekes at det er viktig å samle inn relevante data gjennom programmet. Vi merker oss at Enova er opptatt av denne problemstillingen.
- Administrasjonskostnaden sank kraftig da Enova tok over programmet. Dette har imidlertid også sammenheng med at Enova har tatt bort en del aktiviteter, som for eksempel nettverkssamlinger.
- Programstrukturen gjør at det er vanskeligere å få med mindre bygg i porteføljer, fordi Enova legger mye av de økte kostnadene med å administrere mindre bygg over på konsulenten som har rolle som "porteføljeforvalter".
- Det påpekes at Enova med fordel kunne gjøre saksbehandlingen mer transparent for søkerne.
- Tilskudd gjennom programmet antas å ha hatt god utløsende effekt. Dette er rimelig med tanke på at ordningen driftes av en konsulent som finansieres av Enovas tilskudd.

Kilde: Evaluering av program for energiledelse i bygg, Econ og KanEnergi, 2004

3 Evaluering av Enovas varmeprogrammer

Varmeprogrammene er blitt gjenstand for en grundig evaluering som omfatter tiden frem til og med 2004. Følgende funn og vurderinger er verdt å nevne:

- Enovas administrasjon av programmene vurderes å være effektiv, med støtte i klare rutiner for saksbehandling.

- Evalueringen er mest kritisk til manglende operasjonalisering av begrepet utløsende effekt, manglende forutsetninger om baseline¹, og uklare avgrensninger av prosjektene.
- I evalueringen pekes det også på at det mangler retningslinjer for hvordan risiko konkret skal behandles i søknadsprosessen, selv om dette er en viktig faktor å ta hensyn til i vurderingen av tilskudd.
- Et annet forhold som tas opp er at prosjektenes ringvirkninger i praksis synes å ha betydd lite under saksbehandlingen. Det pekes på behovet for en operasjonalisering av dette området i Enovas arbeid.
- Enova vurderes å ligge noe etter i måloppnåelse på området varme. Det fremheves at det vil være viktig å øke treffsikkerheten i programmene og å redusere antall prosjekter som kanselleres.
- I forbindelse med problemet med kansellerte prosjekter pekes det på at markedsrisiko og lav lønnsomhet i bransjen kan være en årsak til at prosjekter kanselleres.

Kilde: Evaluering av Enovas varmeprogrammer, Vista Analyse og Weightless Value, 2006

4 Evaluering av tilskuddsordningen for husholdninger 2003

Ordningen kom som et pålegg fra departementet i forbindelse med den anstrengte kraftsituasjonen vinteren 2002-2003. Enova bidro til utformingen av ordningen og hadde det hele og fulle ansvar for gjennomføringen. Den grundige evalueringen av denne ordningen gir derfor ikke noe bilde av Enovas langsiktige arbeid, men av Enovas talent som administrator og av tilskuddsordningens virkninger. Ordningen omfattet varmepumper, pelletskjeler og -ovner, og styringssystemer. De viktigste funnene og vurderingene er:

- Enova organiserte og administrerte ordningen godt, spesielt tatt i betraktning de snevre tidsrammene de fikk for oppstart av ordningen.
- Tilskuddsordningen vekket stor interesse blant husholdningene, mye større enn ventet.
- Over 90% av søknadene var om varmepumper, uvisst hvorfor. Evalueringsteamet pekte på at dette muligens kan ha hatt sammenheng med at varmepumpebransjen var svært dyktig i å trekke fordel av den oppmerksomheten om energiomlegging som ordningen ga opphav til.
- Privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for tiltakene ble estimert, og resultatet var stort sett positivt, men ikke likt fordelt på de ulike teknologiene.
- Mange av dem som ikke benyttet seg av tilskuddet oppga at de selv hadde gjennomført tiltak for å redusere elforbruket.
- Det ser ut til at kampanjen som ble utløst av programmet har ført til endringer i varmepumpemarkedet. Volumet ble løftet til et høyere nivå

¹ Med baseline forstås hva som ville skjedd dersom prosjektet ikke blir realisert. I mange tilfeller er det ikke et realistisk alternativ ikke å gjøre *noen* investering.

og prisene er redusert med ca. 20%. For pelletsovner og –kjeler, og styringssystemer, ser man imidlertid ikke tilsvarende effekt.

En interessant lærdommen fra tilskuddsordningen er den oppmerksomhet den fikk blant husholdningene, og at den synes å ha fått varig virkning på varmepumpemarkedet. Denne virkningen er ikke tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen av ordningen. I den videre utformingen av virkemiddelbruken må man derfor nøye vurdere om tilskuddsordninger til husholdningene, på tross av høye kostnader per omlagt kWh, kan ha ringvirkninger som gjør dem interessante utover det enkelte prosjekt.

Kilde: Evaluering av tilskuddsordningen til varmepumper, pelletskaminer og styringssystemet, Nord-Trøndelagsforskning, 2005.

5 Evaluering av industrinettverket

Denne evalueringen ser hovedsakelig på tingenes tilstand før Enova kom på banen. Enova har imidlertid forsøkt å videreføre nettverket, men har delvis vært hemmet av konflikter med ESAs regelverk om statsstøtte. De viktigste funnene er:

- Evalueringen konkluderer med at strategien, det å formidle handlingskompetanse til industrien, har virket i praksis.
- Videre kunne evalueringen presentere funn som tyder på at nettverksordningen har hatt ringvirkninger, dvs. at bedrifter har gjennomført nye investeringer uten tilskudd. Evalueringsteamet mener at ordningen på den måten har virket bedre enn tidligere ordninger med investeringstilskudd.
- I industriens øyne har rådgivere en viktig rolle i enøk-arbeidet. Det var tegn som tydet på at det var for dårlig kommunikasjon mellom rådgivere og Enova ved overtakelsen av programmet.

Kilde: Evaluering av Bransjenettverket for industris analyseordning 1996 - 2002, Østfoldsforskning, 2005

6 Evalueringer av Regnmakerne

Regnmakerprogrammet har blitt evaluert fem ganger siden oppstarten, hhv des. 03, jun. 04, jan 05, jun. 05 og jan 06. TNS Gallup står for evalueringene som er gjennomført ved omlag 805 webbaserte intervjuer av personer plukket fra Gallups webpanel. Foreldrene oppfordres til å gjennomføre undersøkelsen sammen med sitt barn ².

Undersøkelsene er omfattende og tar for seg både kjennskap til regnmakerne og deres tilbud, TV-programmene, Energikampen, endringer i kunnskap,

² Intervjuer av mindreårige barn krever foreldrenes samtykke.

holdninger og adferd, og assosiasjoner til logoene til hhv Regnmakerne, PysjPopBaluba og Enova. Her ser vi kun på de viktigste funnene.

Kjennskapen til Regnmakerne har økt betydelig i perioden fra 12% i 2003 til 40% i 2006. 71% hadde i 2006 hørt om Regnmakerne på TV mot 49% i 2003. Nest viktigste kanal er skolen, men denne kanalen har redusert sin relative betydning fra 27% i 2003 til 24% i 2006. Dette betyr imidlertid ikke at skoleopplegget har blitt mindre viktig, men må sees i sammenheng med den store økningen i den totale målgruppen.

8 % svarer at de har vært inne på www.regnmakerne.no . Dette spørsmålet ble første gang stilt januar 05, og det var da 4% som sa de hadde vært inne på disse sidene.

TV og særlig Energikampen på NRK³ er de enkelttiltakene som i størst grad forklarer kjennskap til Regnmakerne.

Når det gjelder endringer i kunnskap, holdninger og utsagn om adferd er det selvsagt variasjoner mellom enkelte temaer, men samlet sett later utviklingen til å gå i en kurve med topper på omtrent samme nivå i 2003 og 2006, og et lite fall i perioden i mellom.

Kilde: Kartlegging av effekten av kommunikasjonstiltak mot barn, fem kartlegginger fra 2003 til 2006

7 Enovas mediedekning

På oppdrag fra Enova har Observer Norge gjennomført en analyse av Enovas mediedekning i 1. kvartal 2006. Analysen avdekker hvordan Enova omtales i mediene, og hvilket gjennomslag Enova får for sitt mediearbeid. I analysen inngår en oversikt over mediedekningens omfang, utvikling, journalistisk vinkling og geografisk spredning. Analysen tar utgangspunkt i en nullpunktsanalyse som ble gjennomført i tredje kvartal 2005.

Utvalget som ligger til grunn for analysen omfatter artikler og etermediedekning generert fra Enovas søkeprofil hos Observer Norge. I søkeprofilen inngår omtale hvor Enova er nevnt.

Innenfor disse rammene er det registrert 544 oppslag (i 1. kvartal 2006) som er relevante for analysen. Dette er en markant økning fra nullpunktsanalysen (3. kvartal 2005), da det var 219 oppslag. Observer anfører to hovedgrunner til denne økningen. Den ene er at Enova trekkes inn i omtalen av grønne sertifikater, dette utgjør drøyt 22 prosent av oppslagene. Det andre er at Enova har fått godt gjennomslag for enkeltsaker. Hovedtrekket i disse er at Enova fremstår som rådgiver og kommer med anbefalinger til vanlige forbrukere.

Av Enovas Resultatrapport går det fram at antallet medieoppslag om Enova var 675 i 2004 og 657 i 2005. I 2003 er det ikke notert tilsvarende registreringer.

³ En konkurranse der barn løser energioppgaver. Hele 71% sier at de kjenner denne.

Omtalen av Enova i 1. kvartal 2006 er overveiende nøytral (56%) eller positiv (40%), kun 4 prosent er negativ. Tilsvarende tall for 3. kvartal 2005 var nøytral, 42% , positiv 51 % og negativ 7 %. Energibruk og energiproduksjon er de største temaene. Dekningen innebærer både saker som har relevans for private forbrukere (f.eks. tips om strømsparing) og samfunnsrelevante saker (f.eks. bidrag til løsning av mulig kraftkrise i Midt-Norge). Et annet markant funn er at Direktør Eli Arnstad mer enn fordoblet sine medieopptredner, fra 26 oppslag 3. kvartal 2005 til 56 oppslag 1. kvartal 2006.

Den delen av dekningen som har størst forbedringspotensiale er i følge Observer dekningen av Enovas tilskudd til enkeltprosjekter.

Tidligere var det klart flest medieoppslag i Midt-Norge, men den geografiske spredningen har etter hvert blitt bedre og i 1. kv. 2006 var det bare 6 fylker der Enova hadde mindre enn ti oppslag i mediene. Oppslagene i landsdekkende medier ha også blitt mer enn fordoblet i perioden. Fylkene i Midt-Norge er imidlertid fremdeles dominerende.

Kilde: Observer Norge

8 Profilundersøkelsene

TNS Gallup gjennomfører profilundersøkelser for Enova to ganger i året både blant private og blant profesjonelle grupper. Undersøkelsen blant private ble første gang gjennomført i november 2002 og undersøkelsen blant profesjonelle grupper ble første gang gjennomført i november 2003. De siste undersøkelsene blant begge grupper er fra mai 2006. Datagrunnlaget for undersøkelsene er telefonintervjuer med hhv 600 personer over 20 år blant de private og 691 profesjonelle aktører. Undersøkelsene omfatter mange temaer og spørsmål, og det er kun hovedpunktene vi gjengir her.

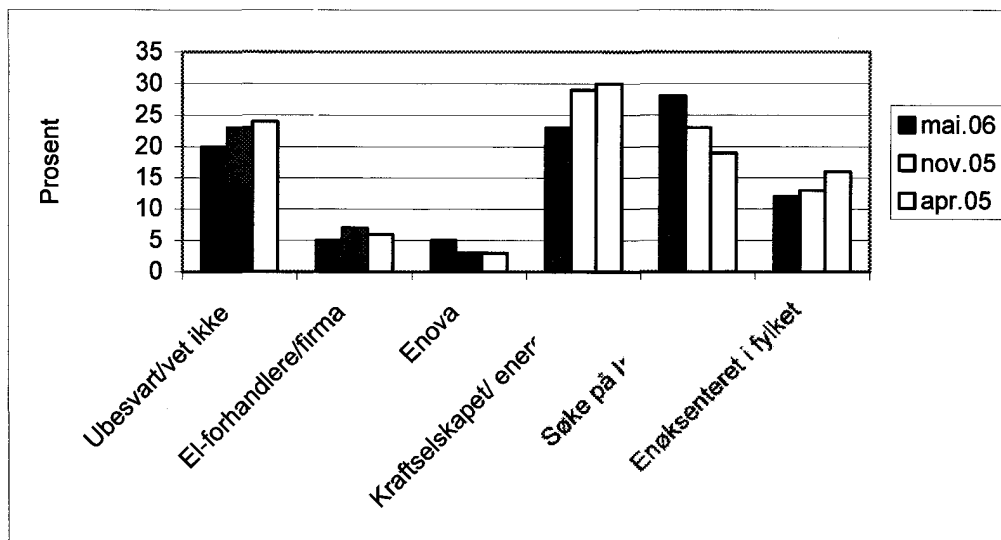
8.1 Profilundersøkelsene blant private

Hovedtemaer i undersøkelsen er holdninger, oppfatninger, interesse og utsagn om egen adferd, forventninger til fremtiden, klimaspørsmål, kjennskap til energisparetiltak, og gjennomføring av disse, samt kjennskap til og oppfatning av Enova (profil og merkevarestyrke). Vi refererer her spørsmål som er knyttet til kjennskapen til Enova og hvor forbrukerne vil søke råd om energiomlegging, men oppsummerer først kort tendenser ift holdninger og adferd.

Oppfatningen av sannsynligheten for strømmangel i Norge de nærmeste årene har svingt opp og ned, men oppfattes nå som middels – det vil si ca 3,5 på en skala fra 1- 6. Dette er det samme resultatet som under strømkrisen i 2003. Dette gir seg ikke utslag i økende interesse og forståelse for energibruk og energisparing. Den holder seg uforandret gjennom perioden. Rapporteringer om endringer i egen adferd viser også nærmest stillstand. Hele 75% tror imidlertid at strømprisene vil øke, og 73% sier at de vil gjennomføre tiltak for å redusere strømforbruket dersom strømprisen øker. Mer fyring med ved eller pellets

(27%) og installasjon av varmepumpe (22%) er de tiltakene som nevnes hyppigst. Når det gjelder kjennskap til tiltak som kan gjøres for å spare strøm i egen bolig, er det heller ikke store endringer å spore. Unntaket er "Installere varmepumpe" som øker fra 27% i november 05 til 37% i mai 06. 77% har likevel ingen planer om å gjennomføre sparetiltak.

På spørsmål om hvor man ville gå for å søke informasjon og råd om energiomlegging svarer respondentene slik:



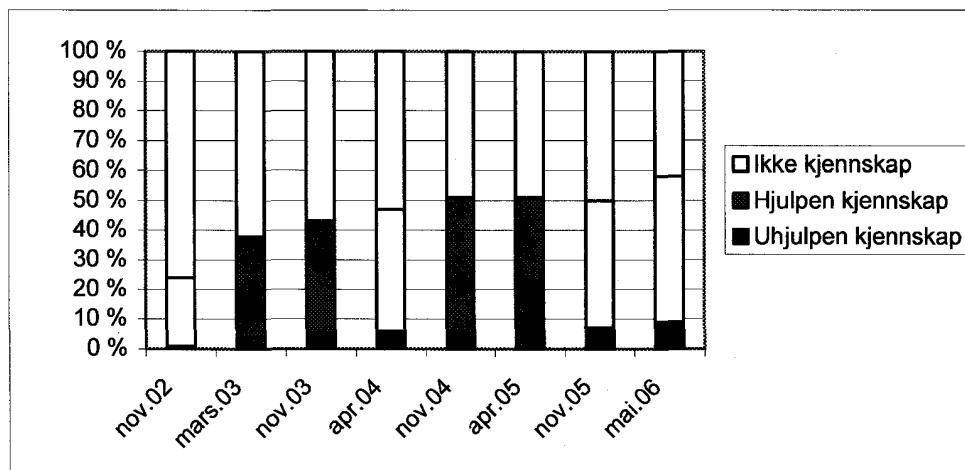
Dersom du skulle søke informasjon for tips og råd om energiomlegging og eller energisparing, hvor ville du henvende deg? (n=600) Flere svar mulig. Prosent

Tabellen viser at Enova har en positiv fremgang, mens andre alternativer går tilbake, endringene er likevel så små at det ennå ikke kan konkluderes med at dette er en tendens. Fremgangen for Internett er imidlertid svært tydelig og positiv.

Kjennskapen til Enova har som figuren på neste side viser vært i jevn fremgang siden starten i 2002. Ni prosent er nå i stand til å nevne Enova uhjulpet⁴, mens 49% sier at de husker Enova etter at navnet er nevnt.

Hele 54% av de 58% som sier at de kjenner Enova svarer imidlertid at de i svært liten grad kjenner til statsforetaket Enova og deres målsetninger og arbeid.

⁴ Dvs etter en kort presentasjon av selskapet uten at navnet blir opplyst.



"Et nytt statlig foretak er opprettet for å arbeide med å dempe energibruken i Norge, og for å stimulere til energiomlegging. Kjenner du til hva dette foretaket heter?" Og "Har du hørt om Enova" (n=600) Prosent.

Aviser og reklame i TV, samt annen tv og medieeksponering er de viktigste kanalene for kjennskap.

På profilspørsmålene der man spør om Enova oppfattes som henholdsvis "innovativt og nyskapende", "forbrukerorientert", "fleksibelt – lite byråkratisk" og " (et foretak med) "god kompetanse" – er det små endringer å spore. På en skala fra 1- 6, har svarene hele tiden ligget rundt 3 og 4.

8.2 Profilundersøkelse blant profesjonelle

Undersøkelsen blant profesjonelle har syv underutvalg, hhv kommuner, energikrevende industri, håndverkere, store byggeiere, utbyggere/utleiere/boligprodusenter med fireansatte eller flere, energikonsulenter/rådgivere og energiprodusenter. Det er trukket ca 100 respondenter⁵ i hver gruppe. Undersøkelsen er først og fremst en kartlegging av kjennskap til Enova og oppfatninger om Enovas profil og omdømme. Dernest undersøkes også ulike sider ved virksomhetenes egne planer vedrørende energisparing og energiomlegging, samt holdninger og fremtidsstro ift ulike spørsmål. For sammenligningens skyld brukes mange av de samme formuleringene som for de private.

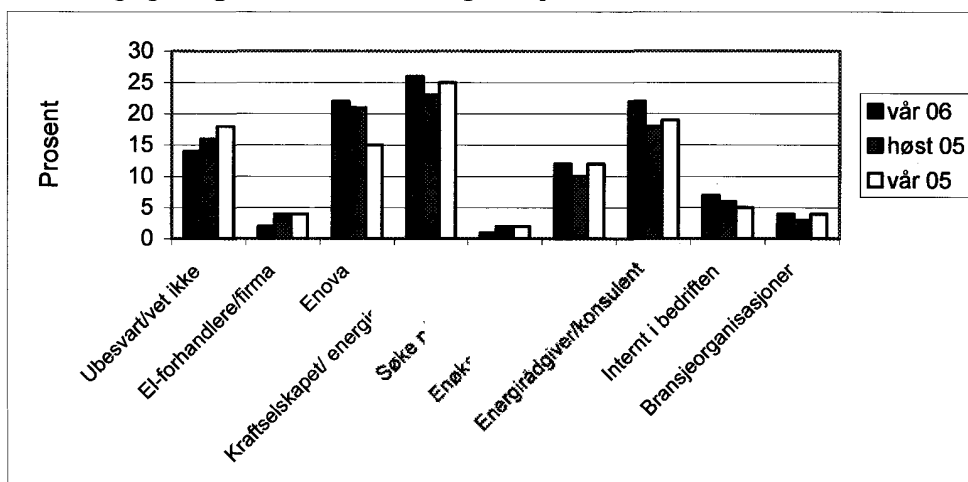
På en skala fra 1- 6 mener de profesjonelle brukerne i likhet med de private nå at sannsynligheten for strømmangel i Norge i de nærmeste årene er litt over middels (ca 3,5). Dette representerer et hopp fra tidligere målinger der sannsynligheten har blitt anslått til et sted mellom 2, 5 og 3. (Midt-Norge ligger ikke uventet noe over resten av landet her med en skår nær 4).

På andre holdnings og kunnskapsspørsmål ligger også de profesjonelle nær de private. 60% er villige til å betale mer for fremtidsrettede energiløsninger, 81% forventer at strømprisen kommer til å øke de nesten fem årene og 71% sier de vil gjennomføre tiltak for å redusere strømforbruket. Av disse sier 15% at de

⁵ Litt færre i to grupper: 96 store byggeiere og 95 energiprodusenter

gjern vil benytte andre energikilder, og 8% av de vil installere varmepumpe. Generelle sparetiltak er imidlertid det som hyppigst nevnes (17%). Interesse og planer for å gjennomføre tiltak for omlegging og sparing ser ut til å være økende i flere av undergruppene, men økningen har svingt i takt med strømprisene og er foreløpig ikke større enn fire til fem prosent.

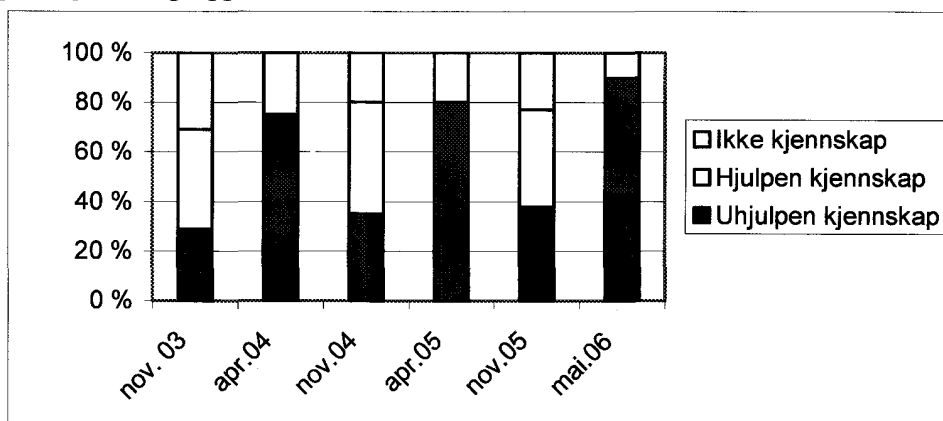
På spørsmålet om hvor man ville søke råd og kompetanse om energiomlegging eller energisparing svarer 22 % av de profesjonelle nå Enova.



Dersom du skulle søke råd og kompetanse om energiomlegging eller energisparing, hvor ville du henvende deg? (n=691) Prosent

Det er verdt å merke seg fremgangen til energirådgivere og energikonsulenter. Denne gruppen kan Enova benytte som videreformidlere. Det er overraskende at også såpass mange blant de profesjonelle fremdeles nevner de ikke eksisterende Enøksentrene som et alternativ.

Hele 90% har nå kjennskap til Enova, 43% har uhjulpen kjennskap. Figuren under viser at kjennskapen til Enova har vært i sterk fremgang blant profesjonelle grupper.



"Et statlig selskap er opprettet for å arbeide med å dempe energibruken i Norge og for å stimulere til energiomlegging. Kjenner du til hva dette statsforetaket heter?" Og "Har du hørt om Enova?" (n=691) Prosent.

Kjennskapen er høyest blant kommuner og energiprodusenter, og lavest blant utbyggere, fulgt av håndverkere. Energikonsulenter ligger også overraskende lavt, særlig i uhjulpen kunnskap. Ser vi på bakgrunnsvariabelen geografi viser den også her størst kjennskap i Midt-Norge, etterfulgt av Sørkysten og Indre Østland⁶.

Svaret på dette spørsmålet om hvor godt de mener de kjenner Enova og deres målsetninger synker noe sammenlignet med forrige måling, men ligger relativt stabilt gjennom alle målinger med et gjennomsnitt mellom 2,5 og 3 på en skala fra 1-6.

Avisen (12%) og bransjen/nettverk (10 %) oppgis som de viktigste kanalene for kjennskap etter fulgt av media generelt (7%) og blader (6%). Det er også en stor andel som ikke vet eller ikke svarer på spørsmålet(23%).

37% sier at de har besøkt Internett siden til Enova. Her er det en klar positiv fremgang siden første måling høsten 03, da 24% sa det samme.

20% sier at de har kontaktet Enovas svarte telefon. Dette er en svak tilbakegang siden forrige måling på 22% men innebærer likevel en økning fra første måling høsten 03 da 11% svarte at de hadde kontaktet svarte telefonen.

På profilspørsmålene der man spør om Enova oppfattes som henholdsvis ”innovativt og tenkende”, ”et effektivt statsforetak”, ”fleksibelt og lite byråkratisk” og ”(et foretak med) ”god kompetanse” – er svarene omtrent som for de tilsvarende spørsmålene stilt til private. Det er små endringer å spore, og svarene har hele tiden ligget rundt 3 og 4 på en skala fra 1- 6.

Kilde: Profilundersøkelser gjennomført av TNS Gallup hvert halvår fra 2002 til 2006.

⁶ Indre Østland ligger nærmest Midt-Norge i uhjulpen kunnskap.

Vedlegg 3

Gjennomgang av avtaleteksten

1 Innledning

I dette vedlegget er avtalen gjennomgått punkt for punkt for å sjekke ut om forpliktelsene i avtalen er overholdt. Dette gjelder både OEDs og Enovas forpliktelser.

2 Gjennomgang av avtalen

Punkt 1. Parter

Avtalens parter er Den norske stat ved OED og Enova SF

Punkt 2. Avtalens bakgrunn og formål

Punktet redegjør for bakgrunnen for opprettelsen av Enova og Energifondet og trekker opp Enovas hovedformål og oppgaver.

Punkt 3. Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet

Punktet stiller krav til Enovas forvaltning av midlene og sier spesielt at midlene skal forvaltes slik at målene nås og pålagte oppgaver utføres mest mulig kostnadseffektivt.

Ut fra det materialet vi bygger våre vurderinger på, mener vi at Enovas forvaltning av midlene er i samsvar med de forutsetninger som lå til grunn for opprettelsen av Enova og Energifondet. Hovedmål og resultatmål kommenteres nærmere under punkt 4 og 5. Vi mener at Enova forvalter sine hovedprogrammer (vind, varme og energibruk) på en kostnadseffektiv måte, jf. bla. punkt 6.4 om utløsende effekt i rapporten. Når det gjelder informasjon og veiledning, er det vanskelig å si i hvilken grad målene er nådd, siden det ikke er satt resultatmål for disse områdene. Svartjenesten utføres på bakgrunn av konkurranse, noe som bør tilsi kostnadseffektivitet.

Punkt 3 sier videre at Enova gjennom forvaltningen av midlene skal fremme konkurranse i produkt- og tjenestemarkedene slik at kostnader reduseres og produktene utvikles. Vi er litt usikre på rekkevidden av dette punktet. Enova har spesielt de siste par årene blant annet arbeidet med å etablere et marked for pellets og har da lagt vekt på hele verdikjeden. Enkelte informanter har for øvrig pekt på at Enovas tilskudd kan virke konkurransevridende fordi noen teknologier kan få tilskudd mens andre ikke. Ved en reforhandling av avtalen bør OED og Enova gå nærmere inn på hva som ligger i den aktuelle formuleringen.

Enova benytter – i tråd med avtalen – eksterne aktører i administrasjon og gjennomføring av flere av programmene. Ved fastsettelse av tilskudd vurderes nivået blant annet ut fra statsstøttereglene i EØS-avtalen (investeringsapplikasjonen). Kjøp av tjenester skjer innenfor rammen av regelverket for offentlige anskaffelser.

Punkt 4 Hovedmål og resultatmål for 2010.

Det vises i denne sammenheng blant annet til grundig drøfting av mål og resultatmål i punkt 3.4 i rapporten.

Når det gjelder resultatmålet på 12 TWh, ser det ut til at Enova vil kunne nå dette. De vil også kunne nå målet om 4 TWh på varmeenergi, men ut fra Enovas egne beregninger vil dette kunne bli relativt kostbart. Muligheten for å nå målet på 3 TWh for vindkraft, avhenger i stor grad av eksterne forhold. Slik det ser ut i dag, kan det bli en utfordring å nå målet.

I avtalen i dag ligger det en forutsetning om inntekter til Energifondet på 650 mill. kroner i året. I 2005 og 2006 var inntektene henholdsvis 645 mill. kroner og 689 mill. kroner (budsjett) og dermed samlet noe høyere enn forutsetningen.

Punkt 5 Delmål i avtaleperioden.

Det ble satt delmål på 5,5 TWh innen utgangen av 2005. I følge Enovas egen rapportering er dette målet nådd. Resultatene som medregnes er kontraktsfestede og realiserte kWh. Enovas rapportering er i tråd med kravene i avtalen om at resultater måles og verifiseres på prosjektnivå, og aggregeres deretter opp.

Enova har utviklet interne verktøy for å vurdere prosjektenes utløsende effekt, jf. avsnitt 6.4 i rapporten.

Punkt 6 Pålagte oppgaver.

Punktet omhandler pålagte oppgaver som informasjon og veiledning, teknologiintroduksjon, rådgiveroppgaver for OED etc.

Enova har i tråd med avtalen etablert et landsdekkende tilbud om informasjons- og rådgivingstjenester. Det er et mål at dette skal bygge opp under de overordnede målene for Energifondet, det er imidlertid vanskelig å dokumentere at dette er tilfellet.

Enova har etablert to programmer innenfor teknologi, hvorav det ene skjer i samarbeid med Forskningsrådet. Avtalen sier at det skal utarbeides aktivitetsmål for denne aktiviteten og at disse skal rapporteres i henhold til punkt 9 i avtalen. Det er så vidt vi har kunnet avdekke, ikke etablert aktivitetsmål som er av en slik karakter at de inngår i resultatrapporten til OED. Teknologiprojektene rapporteres i dag på samme måte som øvrige prosjekter, dvs. kun kWh-resultat.

Enova er rådgiver for OED og deltar i ulike internasjonale fora etter nærmere avtale med OED. Dette praktiseres i dag på en måte som ser ut til å fungere hensiktsmessig. Det er i utgangspunktet ikke lagt noen ramme for hvor mye tid Enova skal kunne bruke på oppgaven som rådgiver for OED.

Enova har eller i ferd med å etablere samarbeidsavtaler med andre statlige virksomheter som forvalter virkemidler som er viktige for energiomlegging, samarbeidet er omtalt i punkt 2.3 i rapporten.

Punkt 7. Strategi, budsjett og regnskap.

I punktet pålegges Enova å oversende strategi og budsjett til OED. De er også pålagt å føre et fullstendig og separat regnskap over alle inntekter og utgifter under Energifondet. Oppgavene i dette punktet oppfylles av Enova.

Punkt 8 Godtgjørelse

Punktet omhandler administrasjons- og driftsutgifter knyttet til forvaltningen av Energifondet og pålegger partene å inngå en avtale om dette for kommende år. Administrasjonsutgiftene fastsettes i tildelingsbrevet på bakgrunn av Enovas budsjettforslag. Tildelingsbrevet er ikke å anse som en avtale, men et brev der departementet gir en føring til et underliggende forvaltningsorgan.

Punkt 9 Rapporteringssystem og database

Første avsnitt i punkt 9 omhandler metode for vurdering av prosjekter. Enova har arbeidet mye med utvikling av systemer for prosjektutvelgelse. Verktøykassen omtales som "felles referanseramme." Systemene er omtalt i punkt 4.3 og 6.3 i rapporten. Denne delen av avtalepunktet må sies å være oppfylt.

Enova pålegges å etablere et rapporteringssystem for prosjektene som finansieres over Energifondet. Systemet skal sikre at data er pålitelige, nøyaktige og relevante. Etter vår vurdering har Enova en forsvarlig oppfølging av prosjektene som får støtte.

Avtalen pålegger videre Enova å etablere en database. Databasen skal blant annet omfatte følgende:

- a. Resultatmål (omsøkt, kontraktsfestet og realisert eller anslått)
- b. Aktivitetsmål (omsøkt, kontraktsfestet og gjennomført)
- c. Prosjektkategori (vind, varme, sparing mv)
- d. Benyttet tiltak (prosjektstøtte, kjøp av tjenester mv)
- e. Økonomiske data (prosjektkostnader, støtteandel, bidrag fra andre mv.)
- f. Tekniske data (energikilde/bærer, teknologi, størrelse, transportmedium mv)
- g. Andre faktorer (lokalisering, miljø- og utslippseffekter, næringseffekter, mv)

Kravene fra a), c), d) og e) dekkes av dagens databaseløsning. Når det gjelder punkt b) om aktivitetsmål er dette omtalt under avtalens punkt 6 om pålagte oppgaver.

Enova oppgir at kravene i punkt f) er tilfredsstilt, men kan forbedres. De aktuelle data hentes inn som en del av søknadsbehandlingen, men ligger ikke lagret som søkbare datafelter for alle parametrene i databasen. Dataene vil imidlertid finnes i underliggende dokumentasjon (dokumenter, søknadsskjema, innstillingsrapporter etc) og punktet er dermed dekket ved innholdet i ERS-databasen som helhet.

Punkt g) er i følge Enova i liten grad innarbeidet i databasen. Punktet knyttet til lokalisering vil i følge Enova bli innarbeidet ved revideringen av det internettbaserte søknadssenteret. De øvrige eksemplene på parametere i punktet er i dag ikke en del av databasen. Denne typer data vil imidlertid finnes i

underliggende dokumentasjon (dokumenter, søknadsskjema, innstillingsrapporter etc) og vil være dekket gjennom innholdet i ERS-databasen som helhet.

Avtalen sier videre at databasen skal være funksjonell og raskt gi informasjon om enkeltprosjekter eller grupper av prosjekter. Verktøy for oppfølging og rapportering av data er drøftet i rapportens punkt 6.3. I punktet peker vi på at verktøyene i Enova mer funksjonelle for søknadsbehandling enn for oppfølging og rapportering.

Punkt 10 Rapportering.

Avtalen stiller krav om resultat- og aktivitetsrapport til OED om bruken av fondsmidlene. Rapporten svarer til avtalens krav om status for resultatmål, delmål og pålagte oppgaver. Etter vår oppfatning inneholder rapporten noe mindre analyse enn det man burde forvente ut fra kravene i avtalen, det mangler bl.a en kritisk analyse av utløsende effekt.

Andre deler av rapporteringskravene er etter vår oppfatning oppfylt.

Punkt 11 Kontaktmøter

Det avholdes i tråd med avtalens punkt 11, to kontaktmøter i året. OED kaller inn til disse møtene. Utover dette holdes det møter ved behov.

I følge avtalen kan OED i kontaktmøtene ikke gi pålegg eller instruksjoner til Enova. Etter hva informantenes egne utsagn, har dette i stor grad blitt overholdt.

Punkt 12 Ekstraordinær rapportering

Punktet omhandler en gjensidig plikt for avtalepartene til å informere hverandre dersom det skulle oppstå forhold av vesentlig betydning for gjennomføring av avtalen, eller av ekstraordinær eller prinsipiell betydning for bruken av midlene.

Så vidt vi har kunnet avdekke er det løpende og god kontakt mellom OED og Enova, noe som vil kunne sikre at forhold av vesentlig betydning blir tatt opp.

Punkt 13. Avtalens varighet.

Punktet omhandler avtalens varighet, revisjon og oppsigelse av avtalen.

Avtalen er revidert to ganger. OED oppgir at de – i tråd med avtalen – har anmodet Enova skriftlig om revisjon. Øvrige forhold i dette punktet er ikke prøvd ut.

Punkt 14 Evaluering

I henhold til avtalen blir Enova nå evaluert av tredjepart.

Punkt 15 Intensjon om ny avtale

Forhandlinger om avtale for ny periode skal etter planen starte høsten 2006.

3 Vurdering

I det alt vesentlige er alle sentrale pålegg og plikter i henhold til avtalen fulgt opp. Punkter som er noe mangelfullt fulgt opp eller ikke fulgt er følgende:

- det er vanskelig å si noe om måloppfyllelse for informasjon og veiledning siden det mangler mål på dette området (punkt 3).
- det er vanskelig å si om forvaltningen av midlene fremmer konkurranse i produkt- og tjenestemarkedene. Næringsutvikling er ikke en primæroppgave for Enova, avsnittet bør eventuelt vurderes tatt ut av avtalen (punkt 3).
- det er vanskelig å dokumentere at tilbudet om informasjons- og rådgivingstjenester ”på kort og lang sikt bygger opp under og legger til rette for at målene for fondet nås.” (punkt 6).
- det er ikke utarbeidet aktivitetsmål for teknologiintroduksjon som er synlige i rapporteringen fra Enova til OED (punkt 6 og punkt 9).
- administrasjonsutgiftene fastsettes i tildelingsbrevet og ikke i egen avtale (punkt 8).
- enkelte parametere mangler i databasen (punkt 9 f og g).
- det er ikke alltid like enkelt å hente ut data fra databasen, dataene er imidlertid i svært stor grad tilgjengelige. (punkt 9).
- analysen i rapporteringen til OED er noe mangelfull, dette gjelder bl.a. utløsende effekt som etterspørres spesielt i avtalen.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av Enova SF og Energifondet
Statskonsults rapportnummer:	2006:
Forfatter(e):	Tone Ibenholt, Ellen Hov Aanæs, Oddbjørg Bakli, Jonas Sandgren
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Sweco Grøner v/Jonas Sandgren
Prosjektnummer:	131296
Prosjektnavn:	Evaluering av Enova
Prosjektleder:	Tone Ibenholt
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Olje- og energidepartementet
Resymé/omtale: Enova SF er et statsforetak som ble etablert i 2001. Enova forvalter midler fra Energifondet til energiomlegging. Statskonsult har evaluert erfaringene med omorganiseringen av virkemiddelapparatet for energiomlegging, styringssystemet for Enova SF og Energifondet og Enovas arbeid i forhold til fastsatte mål og rammer.	
Emneord: Enova, Energifondet, energiomlegging, energibruk, styringssystem, avtalestyring, statsforetak	
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	84 + vedlegg
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no