



Handelshøyskolen ved UiT

De vil, men får det likevel ikke helt til.

En studie av institusjonelle barrierer i utviklingen av det norske strømmettet.

Guro Brandshaug

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi, BED 3910, desember 2025.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og forskningsspørsmål.....	3
1.2	Teoretisk og metodisk tilnærming.....	4
1.3	Avhandlingens oppbygning.....	5
2	Empirisk kontekst.....	6
2.1	En nettutvikling i endring.....	6
2.2	Organisering, regulering og styring	8
2.2.1	Overordnet organisering av energiforvaltningen	8
2.2.2	Lovverket	9
2.2.3	Styringsmekanismer	10
2.3	Aktivitetkjeden i nettutviklingen	11
2.4	Roller og mandater	13
2.5	Formelle rammer for samarbeid	15
3	Teori	17
3.1	Wicked problems.....	17
3.2	Mellomorganisatorisk samarbeid	18
3.3	Samstyring.....	19
3.4	Institusjonell teori.....	19
3.4.1	W. Richard Scotts “The Three Pillars of Institutions”	21
3.4.2	Scotts tre søyler og institusjonaliserende mekanismer.....	21
3.4.3	Institusjonelle logikker	23
3.5	Operasjonalisering av teorien.....	25
4	Metode.....	27
4.1	Valg av forskningsdesign	27
4.2	Datagrunnlag	27
4.2.1	Dokumentstudier	28

4.2.2	Valg av informanter	28
4.2.3	Informantintervju	29
4.2.4	Analyse av data	30
4.3	Etiske aspekter.....	30
4.3.1	Anonymisering og personvern	30
4.3.2	Bruk av KI.....	31
4.3.3	Om å forske på egen bransje med politisk tilknytning.....	31
4.4	Metodekvalitet.....	32
4.4.1	Intern og ekstern validitet.....	32
4.4.2	Reliabilitet	33
5	Empiri: organisasjonenes institusjonelle struktur	36
5.1	Energidepartementet.....	36
5.2	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).....	41
5.3	Statnett.....	48
6	Analyse og drøfting av forskningsspørsmål.....	54
6.1	Ulike logikker former divergerende praksis.....	54
6.2	Definisjonsmakten over lovens grunnleggende prinsipper	55
6.3	Legitimitetens geografi i et samfunn av motsetninger	56
6.4	Departementets interne spagat og uklare styringssignaler	57
6.5	Stille friksjon.....	57
6.6	Oppsummering	59
7	Diskusjon av avhandlingens problemstilling	60
7.1	Fra silo-system til mellomorganisatorisk samarbeid.....	60
7.2	Behovet for tydelig politisk lederskap og samstyring	61
7.3	En ny definisjon av samfunnsøkonomisk rasjonalitet.....	64
7.4	Tilbake til Finnmark.....	65
8	Avslutning	67

8.1	Anbefaling om videre undersøkelser.....	68
	Referanseliste	69
	Vedlegg	73
	Vedlegg 1: Samtykkeskjema.....	73
	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	75
	Vedlegg 3: Skjematisk fremstilling av nettutviklingsprosessen	78

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på mitt mastergradsstudium i strategisk ledelse og økonomi ved Universitetet i Tromsø (UiT) – Norges arktiske universitet. Studiet har vært svært lærerikt og gitt meg en verdifull mulighet for teoretisk fordypning og videreutvikling av erfaringsbasert kunnskap fra et bredt yrkesliv.

Temaet for denne avsluttende masteroppgaven engasjerer meg sterkt. Det faglige engasjementet har sitt naturlige utgangspunkt i mitt arbeid innen kraftbransjen, men springer også ut fra en forståelse av strømmnettets og energisektorens sentrale rolle i de omfattende samfunnsendringene vi som samfunn står overfor. Disse endringene utfordrer etablerte strukturer og styringsformer på nye måter gjennom komplekse dilemmaer og krevende avveininger. For å løse utfordringer som tilstrekkelig fremdrift og kapasitet i strømmettet, mener jeg det er avgjørende å utvikle en mer nyansert forståelse av årsakssammenhenger og gjensidige avhengigheter. Samtidig krever håndteringen av slike dilemmaer og avveininger kunnskapsbaserte beslutninger som kan bidra til å redusere motsetninger og legge grunnlaget for langsiktige og tydelige politiske strategier, noe som er helt avgjørende for store samfunnsomstillinger.

Med dette engasjementet som bakteppe har det vært både spennende og meningsfullt å få anledning til å fordype meg i problemstillinger knyttet til utviklingen av strømmettet. Samtidig har det vært krevende å avgrense og strukturere et tema som engasjerer meg sterkt innenfor rammene av en masteroppgave. Jeg vil derfor rette en stor takk til mine veiledere ved UiT, som med faglig tyngde har guidet meg i mål med dette arbeidet.

Som for mange andre har studiet blitt gjennomført ved siden av jobb og en ellers hektisk hverdag, noe som gjør det godt at det nå avsluttes. I den forbindelse vil jeg også rette en stor takk til min arbeidsgiver som har utvist nødvendig fleksibilitet underveis i arbeidet med denne avhandlingen. I tillegg en stor takk til mine tålmodige barn, som til tider har hatt en nokså frakoblet mor. Og til min kjæreste og foreldre for heiarop og uvurderlig støtte.

Guro Brandshaug

Sammendrag

Denne avhandlingen tar utgangspunkt i «Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet» som ble overlevert Stortinget 18. mars 2025. Med bakgrunn i Riksrevisjonens kritikk av dagens nettsituasjon, undersøker avhandlingen mulige årsaker til manglende fremdrift og måloppnåelse i nettutviklingen. Formålet er å supplere eksisterende kunnskap ved å anvende en institusjonell tilnærming.

Avhandlingen bygger på en teoretisk antakelse om at mellomorganisatorisk samarbeid mellom Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statnett, er en sentral forutsetning for å realisere overordnede politiske mål i en kompleks samfunnsoppgave som utviklingen av strømmettet. Dette samarbeidet påvirkes av institusjonelle rammer og forutsetninger knyttet til energiforvaltningens organisering, organisasjonenes institusjonelle trekk og logikker, samt av Energidepartementets styring av underliggende enheter.

Det teoretiske rammeverket kombinerer teori om *wicked problem*, mellomorganisatorisk samarbeid og samstyring, med institusjonell teori om struktur og institusjonelle logikker. Studiet er gjennomført som en kvalitativ casestudie med data fra dokumentstudier og intervju med syv informanter. Fem av informantene er tilknyttet undersøkelsesenheter i Energidepartementet, NVE og Statnett, mens de øvrige to er tilknyttet Riksrevisjonen.

Avhandlingen viser at motstridende institusjonelle forhold og konkurrerende logikker fungerer som både formelle og «usynlige» uformelle barrierer som hemmer mellomorganisatorisk samarbeid og fremdrift i utviklingen av strømmettet. Disse institusjonelle utfordringene er særlig tydelige i samspillet mellom NVE og Statnett, som har utviklet konkurrerende logikker til tross for felles regulative rammer. Energidepartementet, på sin side, fremstår som en delvis handlingslammet dirigent, preget av interne spenninger og begrenset evne til å gi klare styringssignaler. Dette gir NVE og Statnett handlingsrom til å navigere etter egne logikker, noe som fører til divergerende praksiser.

For å realisere overordnede politiske mål i nettutviklingen, viser avhandlingen at Energidepartementet må tre frem som en tydeligere dirigent. Dette innebærer å gjøre krevende avveininger og prioriteringer i energipolitiske dilemmaer og etablere en klar politisk retning og takt som både NVE og Statnett må følge. Samtidig er det avgjørende at politiske

mål forankres i regulative rammer som er tilpasset samfunnets politisk prioriterte behov og verdier.

Avhandlingen fremhever også at løsningen på et *wicked problem* som utviklingen av strømmettet, forutsetter økt mellomorganisasjonisk samarbeid. Dette krever en overgang fra hierarkiske og silo-baserte styringsmodeller til helhetlige og dynamiske samarbeidsmodeller som bryter ned organisatoriske barrierer mellom NVE og Statnett. Avhandlingen understreker at en slik omstilling forutsetter politisk eierskap og forankring av samstyringsmekanismer som fremmer horisontal ansvarlighet og effektiv samhandling.

Summary in English

This master's thesis is based on the "Office of the Auditor General of Norway's investigation of the capacity of the power grid," which was presented to the Norwegian Parliament on March 18, 2025. Building on the Auditor General of Norway's critique of the current state of the power grid, the thesis examines potential causes for the lack of progress and goal achievement in grid development. The purpose is to supplement existing knowledge by applying a institutional approach.

The thesis is founded on the theoretical assumption that inter-organizational collaboration between Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE) and Statnett is a key prerequisite for achieving overarching political goals in the complex societal task of power grid development. This collaboration is influenced by institutional frameworks and conditions related to the organization of energy governance, the institutional characteristics and logics of the organizations, and the Ministry of Petroleum and Energy's management of its subordinate entities.

The theoretical framework combines theories on wicked problems, inter-organizational collaboration, and collaborative governance with institutional theories on structure and institutional logics. The study is conducted as a qualitative case study, utilizing data from document analyses and interviews with seven informants. Five of the informants are affiliated with the study units—the Ministry of Petroleum and Energy, NVE, and Statnett—while the remaining two are affiliated with the Office of the Auditor General.

The thesis reveals that conflicting institutional conditions and competing logics act as both formal and "invisible" informal barriers, hindering inter-organizational collaboration and progress in grid development. These institutional challenges are particularly evident in the interaction between NVE and Statnett, which, despite shared regulatory frameworks, have developed competing logics in response to major societal changes and the extensive energy transition. The Ministry of Petroleum and Energy, on the other hand, appears as a partially paralyzed conductor, characterized by internal tensions and a limited ability to provide clear governance signals. This creates room for NVE and Statnett to navigate according to their own logics, leading to divergent practices.

To achieve overarching political goals in grid development, the thesis argues that the Ministry of Petroleum and Energy must emerge as a more decisive conductor. This requires making difficult trade-offs and priorities in energy policy dilemmas and establishing a clear political direction and rhythm that both NVE and Statnett must follow. At the same time, it is crucial that political goals are anchored in regulatory frameworks that are adapted to society's politically prioritized needs and values.

The thesis also emphasizes that solving a wicked problem like power grid development requires increased inter-organizational collaboration. This necessitates a transition from hierarchical and silo-based governance models to holistic and dynamic collaboration models that break down organizational barriers between NVE and Statnett. The thesis underscores that such a transformation requires political ownership and the establishment of collaborative governance mechanisms that promote horizontal accountability and effective cross-organizational interaction.

Introduksjon

En vakker solskinnsdag 8. august i år 2023 var det rigget til pressekonferanse i Hammerfest. Ut på podiet, i forkant av det sagnomsuste Melkøya, kom Statsminister Jonas Gahr Støre og hans daværende politiske samarbeidspartner og finansminister Trygve Slagsvold Vedum. Den ene svært fornøyd, den andre litt mer beklemt.

Selv fikk jeg et tips kvelden i forveien om det som skulle lanseres: «*Kraft- og industriløft for Finnmark*»¹. Innholdet var en politisk plan for revitalisering av kraftsystemet i Finnmark med utbygging av nytt og fremtidsrettet strømnnett, økt fornybar kraftproduksjon og elektrifisering av et av Norges største punktutslipp ved gassanlegget på Melkøya. En helhetlig plan som etter min mening var svært nødvendig. Finnmark skulle få strømmens E6 gjennom hele fylket, en ny livsnerve for økt forsyningssikkerhet og aktivitet!

Etter pressekonferansen i Hammerfest var det imidlertid kun et fåtall som delte min positive oppfatning om en gavepakke til Finnmark. Regjeringens kommunikasjonsstrategi slo helt feil ut fra start, og ingen ny strategi kunne slukke det som ble en eksplosjonsartet brann med fokus på elektrifisering og vindkraftutbygging.

Samtidig stod Støre og energiminister Aasland på sitt, og etter at det største trykket hadde lagt seg gikk prosessen videre til neste fase: gjennomføring!

Å gå fra ord til handling er ofte en krevende øvelse, ikke minst når ambisjonsnivået gruser alle tidligere tidslinjer for utbygging av strømnnett og kraftproduksjon i Norge. På kun 7 år (fra 2023-2030) var ambisjonen i Regjeringens plan å realisere totalt 260 km 420kV-linjer fordelt på tre prosjekter, samt elektrifisering av Hammerfest LNG (Melkøya) med parallell utbygging av 3,6TWh ny vindkraft i Finnmark. Til sammenligning er samlet tid for prosjektering, konsesjonsbehandling og utbygging av større nettanlegg opptil 14 år², og etter en storstilt

¹ Regjeringen, Kraft- og industriløft for Finnmark, www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraft-og-industriloft-for-finnmark/id2990581/

² NOU 2022:6, www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-6/id2918464/

nasjonal vindkraftutbygging i perioden 2017-2021 har motstanden økt og utbyggingen tilnærmet stoppet helt opp.³

Likevel, det politiske målet var satt, og Statnett og NVE måtte følge opp med sin del av arbeidet. NVE ble bedt om å prioritere søknader både på nettanlegg og kraftproduksjon i Finnmark, og fikk tildelt mer ressurser. Statnett på sin side måtte forsikre eierne om at statsforetaket ville «.. *prioritere planområde nord med særlig vekt på Finnmark*». ⁴ Utover dette var det «business as usual». Tja, med unntak av, om mulig, et enda mer krevende landskap av interessekonflikter og lokal motstand, i tillegg til massiv mobilisering til omkamp på Stortinget.

Status i dag, vel to og et halvt år etter, er at Statnett har begynt å bygge ei 420kV-linje fra Skaidi til Hyggevan ved Hammerfest. Det til tross for at Sametinget har saksøkt staten for vedtaket om elektrifisering av Melkøya som er knyttet til denne utbyggingen⁵. Statnett har også fått konsesjon for å bygge 420kV-linje fra Skaidi til Lebesby, men hevder at vilkårene gitt av NVE og departementet kan føre til to år lengre byggetid enn opprinnelig planlagt og ferdigstillelse først i 2032⁶.

For den resterende delen av linjestrekket til Varangerbotnen og Øst-Finnmark er Statnetts søknad om konsesjon, som ble sendt inn 22. desember 2021, fortsatt til behandling hos NVE. Statnett antar i siste versjon av Områdeplan Nord at 420kV-linjen til Varangerbotn tidligst vil stå ferdig i 2034⁷. Det ble imidlertid skrevet før de fikk krav fra NVE om svært omfattende tilleggsutredninger som følge av lokale innsigelser og samiske interesser⁸.

³ NVE, Spørsmål og svar om vindkraft, www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft-paa-land/spoersmaal-og-svar-om-vindkraft/

⁴ Regjeringen, Kraft- og industriløft for Finnmark, www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraft-og-industriloft-for-finnmark/id2990581/

⁵ Sametinget, søksmål mot staten i Melkøya-saken, www.sametinget.no/aktuelt/sametinget-anker-melkoya-dommen-til-lagmannsretten.38225.aspx

⁶ Statnetts merknader til NVEs innstilling for 420kV Skaidi-Lebesby, Statnett referanse 2023/784-13

⁷ Statnett, Områdeplan Nord, www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/omradeplaner/nord/omradeplan-nord-2025.pdf

⁸ Tilleggsinformasjon 420kV Lebesby-Seidafjellet, www.statnett.no/vare-prosjekter/region-nord/skaidi-varangerbotn/lebesby-seidafjellet/nyhetsarkiv/tilleggsinformasjon-420-kv-lebesby-seidafjellet/

Når det gjelder vindkraftutbyggingen er brannen som ble skapt 8. august 2023 langt fra å slokne, heller tvert imot. Koblingen av elektrifisering med vindkraftutbygging har skapt massive og fryktinngytende forestillinger om både skyhøye strømpriser og teppebombing av Finnmark med tusenvis av vindmøller. Disse forestillingene overskygger og skyter ned faktiske realiteter i en polarisert debatt dominert av følelser og udokumenterbare påstander. Det at 3,6TWh ny kraftproduksjon kan realiseres av samlet opp mot 128 nye vindmøller fordelt på 32 kvadratkilometer (utregninger basert på allerede gjennomførte utbygginger⁹), er det kun et mindretall som vil lytte til og finne løsninger for.

Som om den lokale brannen ikke var krevende nok, har også brannen på Stortinget fortsatt i et landskap hvor populistiske prestisjesaker og omkamper har blitt mer regelen enn unntaket. Den 6. mai 2025 overlevde elektrifiseringen av Melkøya og «*Kraft- og industriløft for Finnmark*» en storstilt og tverrpolitisk omkamp¹⁰. Dette skulle imidlertid vise seg å ikke bli den siste. Allerede 13. oktober 2025 fremmet partiet Rødt et dokument 8 forslag som blant annet krevde omgjøring av vedtaket om elektrifisering av Melkøya med landstrøm¹¹. Forslaget ble behandlet i Stortinget sammen med flere tilsvarende forslag den 5. februar 2026¹². Rødts forslag var det eneste som lenge så ut til å samle et tilstrekkelig flertall, helt frem til SV snudde dagen før stortingsbehandlingen. SVs begrunnelse for å trekke sin støtte var blant annet at Rødts forslag var i strid med Energiloven¹³.

At omkamper og brannslukking er ressurskrevende er det ingen tvil om. Det er heller ingen tvil om at det skaper stor uforutsigbarhet og bidrar til at gjennomføringen av politikk og vedtak tar lengre tid.

⁹ Leserinnlegg Nordnorsk debatt 18.12.2023, www.nordnorskdebatt.no/vil-finnmark-bli-teppebombet-med-vindmoller/o/5-124-282830

¹⁰ Representantforslag om å stanse elektrifiseringen av Melkøya, www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=101691

¹¹ Representantforslag om å stanse den videre elektrifiseringen av Melkøya-anlegget, www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2025-2026/dok8-202526-006s/?all=true

¹² Voteringsoversikt representantforslag om å stanse videre elektrifisering av Melkøya, www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=104881&dnid=1

¹³ Kommentar Europower 6. februar 2026, www.europower.no/kommentar/at-kaos-forslaget-nesten-fikk-flertall-er-et-tegn-pa-det-som-kan-komme/

Det historien om «*Kraft- og industriløft for Finnmark*» viser, er en avstand mellom politiske mål og faktisk gjennomføringsevne. Til tross for politiske ambisjoner om kortere tidslinjer, viser realiseringen av den helhetlige planen for Finnmark at både nett- og kraftutbygging fortsatt tar like lang - om ikke enda lengre tid.

Situasjonen i Finnmark har motivert meg til å dykke dypere inn i mekanismene som utgjør «the missing link» mellom politiske mål og faktisk handling i kraftpolitikken generelt, og nettutviklingen spesielt. Dette engasjementet handler ikke bare om min egeninteresse som innbygger i Finnmark, men også om hvordan historien fra Finnmark belyser en nasjonal utfordring med manglende fremdrift og gjennomføringsevne i nettutviklingen. Dette er en problemstilling jeg mener vi trenger å forstå bedre, i hvert fall om vi i større grad ønsker å omsette politiske ambisjoner til konkrete resultater.

1 Innledning

For å sikre samfunnets energibehov, er strømmettet selve grunnmuren i et velfungerende kraftsystem. Historisk sett har forsyningssikkerhet og tilstrekkelig kapasitet i strømmettet blitt ansett som en selvfølge i Norge. I dag er situasjonen en annen (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025). Den globale energiomstillingen, drevet av behovet for å erstatte fossile energikilder, klimaendringer, teknologiutvikling og sikkerhetspolitisk uro, utfordrer i dag kapasiteten i strømmettet. Dette har gjort tilstrekkelig nettkapasitet og robust forsyningssikkerhet til en kritisk og kompleks samfunnsutfordring. Samtidig viser utviklingen at nettutviklingen ikke holder tritt med samfunnets behov, noe som hindrer realisering av overordnede politiske mål (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025, St.meld.nr 25, 2015-2016, St.meld.nr 36, 2020-2021, St.meld.nr 16, 2024-2025, St.meld.nr 25, 2024-2025).

Med utgangspunkt i dagens nettsituasjon, er temaet for denne avhandlingen mulige årsaksforklaringer til manglende fremdrift i nettutviklingen. Avhandlingen tar utgangspunkt i «Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet» som ble overlevert Stortinget 18. mars 2025 (Riksrevisjonen, 2024-2025). Riksrevisjonens undersøkelse er en granskning av myndighetenes og Statnetts samlede arbeid for å sikre et tilstrekkelig og velfungerende strømmett. Rapporten avdekker kritikkverdige forhold med manglende kapasitet og utilstrekkelig fremdrift i nettutviklingen.

I en studie fra 2022 bruker Per Lægreid og Lise H. Rykkja begrepet «*wicked problems*» for å beskrive komplekse samfunnsutfordringer som kjennetegnes av høy grad av kompleksitet, usikkerhet og sprikende synspunkter i samfunnet (Lægreid og Rykkja, 2022). Dette begrepet er svært illustrerende for utfordringene i nettutviklingen, slik de beskrives i Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen 2024-2025).

Lægreid og Rykkja (2022) peker på at politisk måloppnåelse i slike komplekse samfunnsutfordringer avhenger av økt samarbeid på tvers av organisatoriske grenser i den offentlige forvaltningen, både mellom ulike forvaltningsnivå og ulike enheter. Denne formen for samarbeid omtales som mellomorganisatorisk samarbeid. Basert på tidligere forskning kan det derfor antas at effektivt mellomorganisatorisk samarbeid mellom de overordnede aktørene Energidepartementet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statnett er avgjørende for å realisere politiske mål i et *wicked problem* som utviklingen av strømmettet.

Tidligere utredninger om utfordringene i dagens strømnett har i stor grad tatt utgangspunkt i et regulativt perspektiv med fokus på reguleringsmekanismer og prosessuelle forhold i konsesjonsprosessene (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen 2024-2025). I boken «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*» argumenterer imidlertid Christensen mfl. (2009) for at offentlige organisasjoner og gjennomføring av politikk bør analyseres gjennom flere perspektiv. Følgende sitat illustrerer hvordan forfatterne mener at ulike perspektiv er nødvendige for å forstå hvordan offentlige organisasjoner fungerer:

«Utgangspunktet er at offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. Vi står overfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonenes politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon og forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser. Derfor er det nødvendig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere offentlige organisasjoner» (Christensen mfl., 2009, s. 22)

Denne tilnærmingen deles av Lægreid og Rykkja (2022), som fremhever at institusjonelle forhold har en dyp og flerdimensjonal betydning for mellomorganisatorisk samarbeid og politisk måloppnåelse i møte med *wicked problems*. Lægreid og Rykkja understøtter dermed at samarbeid mellom offentlige aktører bør analyseres ut fra et bredt institusjonelt perspektiv.

Videre viser studiet til Lægreid og Rykkja (2022) at effektivt mellomorganisatorisk samarbeid krever forankring i overordnet ledelse og hybride styringsmodeller som stimulerer til overgang fra byråkratiske og vertikale siloer, til helhetlige, velfungerende og dynamiske samarbeidsmodeller på tvers. En slik hybrid styringsmodell er samstyring, også kjent som Collaborative Governance (Ansell og Gash, 2008, Emerson mfl., 2012, Lægreid og Rykkja, 2022).

Betydningen av en helhetlig og samordnet styring fremheves også i Riksrevisjonens rapport (2024-2025), som retter kritikk mot Energidepartementets styring av de underliggende enhetene NVE og Statnett. En av hovedkonklusjonene i rapporten er at:

«Energidepartementet har ikke sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s.9)

Med utgangspunkt i denne kritikken kan det, basert på teorien om *wicked problem*, mellomorganisatorisk samarbeid og samstyring, antas at svakheter i Energidepartementets styring påvirker rammene for samarbeid mellom NVE og Statnett. Dette kan igjen bidra til å hindre fremdriften og realiseringen av overordnede politiske mål i nettutviklingen (Læg Reid og Rykkja, 2022, Riksrevisjonen 2024-2025).

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport og tidligere forskning har denne avhandlingen som mål å anvende en institusjonell tilnærming for å supplere eksisterende kunnskap om årsakene til manglende fremdrift i nettutviklingen. Avhandlingen bygger på en teoretisk antakelse om at mellomorganisatorisk samarbeid mellom NVE og Statnett er en sentral forutsetning for å realisere overordnede politiske mål i en kompleks samfunnsoppgave som utviklingen av strømmettet. Videre antas det at dette samarbeidet påvirkes og formes av institusjonelle rammer og forutsetninger knyttet til organiseringen av energiforvaltningen og organisasjonenes virkemåte, samt av Energidepartementets styring av underliggende enheter.

På bakgrunn av dette er følgende problemstilling formulert:

«Hvilke institusjonelle forhold og logikker ligger til grunn for mellomorganisatorisk samarbeid og politisk måloppnåelse i nettutviklingen, og hva betyr dette for Energidepartementets styring av NVE og Statnett?»

Studiets problemstilling er avgrenset til å belyse institusjonelle forhold, logikker og mellomorganisatorisk samarbeid sett fra et overordnet ledelsesperspektiv. Studiet har derfor ikke til hensikt å gå i dybden på hver av de tre organisasjonene som inngår i studiet.

For å besvare problemstillingen er følgende forskningsspørsmål formulert:

- 1) *Hvilke institusjonelle forhold preger Energidepartementet, NVE og Statnett?*
- 2) *Hvilke institusjonelle logikker er dominerende for organisasjonenes praksis?*

Forskningsspørsmålene skal fungere som styringsverktøy og er utformet for å skape en logisk progresjon og grunnlag for å diskutere avhandlingens problemstilling. Spørsmål 1 har en deskriptiv funksjon som legger grunnlaget for å identifisere og beskrive institusjonelle trekk ved organisasjonene. Spørsmål 2 har en analytisk funksjon som undersøker på hvilken måte

institusjonelle trekk blir omsatt til institusjonelle logikker, og hvordan disse logikkene former organisasjonenes praksis.

1.2 Teoretisk og metodisk tilnærming

For å belyse problemstillingen tar avhandlingen utgangspunkt i organisasjonsteori med en institusjonell tilnærming. Dette gir et teoretisk rammeverk for å analysere institusjonelle forhold knyttet til organisasjonenes utforming og virkemåte, og bidrar til å forklare de komplekse og dynamiske relasjonene og prosessene som preger samspillet mellom Energidepartementet, NVE og Statnett (Christensen mfl., 2009, Eriksson-Zetterquist mfl., 2014, Scott, 2014).

Teori om «wicked problems» og mellomorganisatorisk samarbeid vil brukes til å belyse hvordan politisk måloppnåelse i nettutviklingen forutsetter samarbeid på tvers av organisatoriske grenser i den offentlige forvaltningen, samt hvordan slikt samarbeid er avhengig av hybride styringsformer som samstyring (Ansell og Gash, 2008, Emerson mfl., 2012, Lægred og Rykkja, 2022). Dette danner et teoretisk grunnlag for å diskutere hvordan institusjonelle forhold og logikker påvirker og former det mellomorganisatoriske samarbeidet mellom NVE og Statnett, samt hvordan Energidepartementets styring fremmer eller hemmer samarbeid og overordnet politisk måloppnåelse i nettutviklingen.

Avhandlingens problemstilling er åpen og utforskende (Andersen, 2013, Jacobsen, 2005). For en helhetlig forståelse av tema og problemstilling, er det valgt et kvalitativt casestudiedesign der undersøkelsenhetene er Energidepartementet, NVE og Statnett. Det mellomorganisatoriske samarbeidet mellom de tre organisasjonene er studiets avhengige variabel, mens de institusjonelle forholdene og logikkene som ligger til grunn for samarbeidet er de uavhengige variablene. Politisk måloppnåelse og implikasjoner for Energidepartementets styring av NVE og Statnett vil avslutningsvis drøftes på bakgrunn av studiets teori og empiri.

Avhandlingens empiriske kontekst tar utgangspunkt i tidligere utredninger og kjent kunnskap om regulative og formelle forhold ved den overordnede organiseringen av energiforvaltningen (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025).

Datagrunnlaget i studiet er hentet fra dokumentanalyse og intervju. Disse kildene brukes

komplementært for å gi en helhetlig og utvidet institusjonell forståelse av både kontekst og det mellomorganisatoriske samarbeidet som studeres.

1.3 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen er strukturert i åtte kapitler. Kapittel 1 innleder studien med å presentere tema, formål og problemstilling. I kapittel 2 redegjøres det for studiens empiriske kontekst.

I kapittel 3 utvikles det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for analysen av Energidepartementet, NVE og Statnetts institusjonelle struktur, samt for forståelsen og drøftingen av aktørenes praksis, det mellomorganisatoriske samarbeidet og departementets styring.

I kapittel 4 beskrives studiens metodiske tilnærming, mens kapittel 5 presenterer studiens empiri gjennom en deskriptiv analyse og fremstilling av organisasjonenes institusjonelle trekk og logikker.

Kapittel 6 analyserer og drøfter studiets forskningsspørsmål og teoretiske antakelser. Dette danner grunnlaget for den overordnede diskusjonen av avhandlingens problemstilling i kapittel 7.

Avhandlingen avsluttes i kapittel 8 med en oppsummering av studiets viktigste funn, samt anbefalinger for videre forskning

2 Empirisk kontekst

I dette kapitlet presenteres studiets empiriske kontekst. Kapitlet innledes med en beskrivelse av en nettutvikling i endring. Deretter redegjøres det for den formelle og overordnede organiseringen av energiforvaltningen, inkludert reguleringer og styringsmekanismer. Videre beskrives aktivitetskjeden i nettutviklingen, aktørenes ulike roller og mandater, samt de formelle rammene for samarbeid.

2.1 En nettutvikling i endring

Dagens dimensjonering og planlegging av strømmettet er basert på Energilovens formål om samfunnsmessig rasjonell nettutvikling (Energiloven, 1991), som blant annet er beskrevet i følgende lovtekst:

«Formålet med loven er å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Her står samfunnsøkonomiske beregninger sterkt, men det skal også legges vekt på andre, ikke-kvantifiserbare hensyn som natur og miljø.» (Energiloven, 1991, §1)

Som sitatet viser legges det til grunn at samfunnsøkonomiske beregninger skal sikre at det ikke bygges ut «for mye» nett som det ikke er samfunnsøkonomisk rasjonelt å bygge ut. Utviklingen av strømmettet er derfor basert på samfunnsøkonomiske beregninger av konkrete bestillinger om nettilknytning, og i mindre grad av langsiktige planer og forventninger om fremtiden (NOU 2022:6, NOU 2023:3).

På grunn av tiden det tar å prosjektere, konsesjonsbehandle og bygge nye nettanlegg, kan det imidlertid ta lang tid fra behovet for nytt anlegg melder seg og til det nye nettanlegget er klart for bruk (NOU 2022:6). Riksrevisjonens rapport avdekker at energilovens formål og reaktive rammer har blitt satt under press i møtet med samfunnets grønne omstilling og den kraftige veksten i etterspørselen etter elektrisk kraft (Riksrevisjonen 2024-2025). Å opprettholde balansen mellom å unngå urasjonell overkapasitet og samtidig sikre at behovene dekkes i tide, har vist seg å bli en stadig mer krevende øvelse. Riksrevisjonens rapport fremhever også at de negative konsekvensene av «for lite og for sent» ofte kan bli mer kostbare enn «for mye». Dette ble allerede problematisert i 2012 gjennom Nettmeldingen, noe følgende sitat illustrerer:

«Det er sentralt at vi har et robust og moderne nett med en tilstrekkelig sikkerhetsmargin for sjeldne og negative hendelser i driften av kraftsystemet. De negative virkninger av å være for sent ute med investeringer i det sentrale overføringsnettet er store. Normalt vil konsekvensene av å investere for lite eller for sent være større enn konsekvensene av å investere for mye.» (NOU 2022:6, s. 6).

13 år senere konkluderte Riksrevisjonen følgende i sin rapport om kapasiteten i strømmettet:

«Det er ikke nok kapasitet i strømmettet» og «Manglende nettkapasitet hindrer næringsutvikling, bremser omstilling til lavutslippsamfunnet og har bidratt til nasjonale prisforskjeller.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s. 8)

Som nevnt har utviklingen av strømmettet i Norge over tid vært basert på konkrete forespørsler og en reaktiv praksis, noe som gjennom årenes løp har fungert tilstrekkelig (NOU 2022:6). Fra 2017 opplevde imidlertid Statnett en kraftig økning i tilknytningsforespørsler som selskapet ikke hadde forutsett (Riksrevisjonen, 2024-2025). På bakgrunn av dette peker Statnett i Riksrevisjonens rapport på et behov for en mer proaktiv tilnærming i nettutviklingen for å håndtere den økende etterspørselen. Riksrevisjonen deler denne vurderingen, noe som kommer til uttrykk i følgende sitat:

«Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for at reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene sikrer at nettutviklingen i større grad skjer med utgangspunkt i prognoser for fremtidige behov og langsiktige planer.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s. 37)

Flere utredninger og rapporter understreker imidlertid at det er betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i fremtidig kraftforbruk, særlig når det gjelder lokalisering og tidspunkt for etablering av nytt forbruk (NVE, 2025, NVE, 2025, NOU 2023:3, NOU 2023:3, Statnett, 2024, Statnett, 2025, Riksrevisjonen 2024-2025). Samtidig øker antallet interessekonflikter knyttet til kraft- og nettutbygging, preget av motstridende synspunkt og krevende politiske avveininger. Å sikre en nettutvikling som både kan møte samfunnets endrede energibehov og balansere skjerpede hensyn til blant annet naturvern og samiske interesser, utgjør dermed et *wicked problem* og er blant vår tids mest komplekse og krevende samfunnsoppgaver.

Som følge av denne situasjonen, lanserte Regjeringen den 19. april 2023 en handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet (Olje- og Energidepartementet, 2023). Den 12. september 2025 rapporterte Energidepartementet ved Statsråden at samtlige tiltak var blitt

fulgt opp, men at jobben likevel ikke var ferdig.¹⁴ Basert på Riksrevisjonens kritikk av manglende nettkapasitet og fremdrift i nettutviklingen, kan det tyde på at de iverksatte tiltakene ikke treffer godt nok. For selv om det er gjennomført flere tiltak, gjelder likevel fortsatt Energilovens grunnleggende krav om samfunnsøkonomisk rasjonell og reaktiv utbygging av strømmettet knyttet til konkrete tilknytningsforespørsler (Energiloven, 1991).

Denne situasjonen danner etter mitt syn et grunnlag for videre studier av årsaker og sammenhenger knyttet til dagens utfordringer i utviklingen av strømmettet. Innledningsvis vil jeg i dette studiet først beskrive de regulative og formelle rammene i energiforvaltningens system.

2.2 Organisering, regulering og styring

2.2.1 Overordnet organisering av energiforvaltningen

Energidepartementet, NVE og Statnett har ulike roller og mandat i nettutviklingen, og organiseringen av dette «triangelet» er både krevde og kompleks. Hovedhensikten med dagens organisering er å etterleve demokratiprinsippet i forvaltningen gjennom en «armlengdes avstand» mellom aktørene og en transparent fordeling av makt. En slik avstand og fordeling av makt anses som nødvendig for tillitten og legitimiteten til beslutningene som fattes innenfor rammene av folkevalgt styre og demokratisk forvaltning (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6, Olje- og Energidepartementet, 2013).

Organiseringen skal også sikre effektiv styring og utvikling av et komplekst og samfunnskritisk system gjennom en tydelig og tredelt rollefordeling. Denne tredelingen skal bidra til å unngå rolleblanding, styrke faglig integritet, og legge til rette for kontroll og balanse mellom politiske mål, faglige vurderinger og teknisk gjennomføring (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6, Olje- og Energidepartementet, 2013).

For å sikre et koordinert og effektivt samspill er energiforvaltningen underlagt et omfattende lovverk som formelt regulerer og styrer aktørenes handlinger. Under beskrives kort det sentrale lovverket og styringsmekanismene som danner de regulatoriske rammene.

¹⁴ Regjeringen, www.regjeringen.no/no/aktuelt/Forskriftsendringer-for-mer-effektiv-utnyttelse-av-stromnettet/id3118387/

2.2.2 Lovverket

Tidligere var lovregulering av energisektoren og vannressursforvaltningen fordelt på flere lover, men fra 1990 ble lovverket samlet på en helhetlig måte i Energiloven. Hensikten med Energiloven var å skape mer fleksibilitet og effektivitet i kraftsektoren. Det har med årene blitt gjennomført en rekke justeringer og innstramninger i lovverket¹⁵, men hovedstrukturen i reguleringene fra 1990 består fortsatt (NOU 2022:6, Energiloven, 1991).

I tillegg til Energiloven er det flere andre lovverk underlagt Energidepartementets myndighet. Dette er blant annet *Industrikonsesjonsloven*, *Vassdragsreguleringsloven*, *Vannressursloven*, *Havenergilova* og *Elsertifikatloven* (Olje- og Energidepartement, 2013). Departementet forvalter også to sentrale planverktøy: «*Verneplan for vassdrag*»¹⁶ og «*Samlet plan for Vassdrag*»¹⁷. Utover dette finnes det i tillegg lovverk under andre myndigheter som har betydning for energi- og vannressursområdet.

Reguleringen av det norske strømmettet er også hjemlet i flere sentrale forskrifter. Blant de mest sentrale er *NEM-forskriften*¹⁸, *Kontrollforskriften*¹⁹, *Kraftsystemforskriften*²⁰, *Kraftberedskapsforskriften*²¹ og *Forskrift om energiutredninger*²². Forskriftene fastsetter krav til økonomisk regulering, systemansvar, samt rammer for tilknytning og planlegging av nettutviklingen. I tillegg har nyere forskriftsendringer fra 2025 styrket kravene til åpenhet og effektiv utnyttelse av nettkapasitet, samt tydeliggjort nettselskapenes ansvar for modenheitsvurderinger og kapasitetsreservasjon.

¹⁵ www.regjeringen.no/no/aktuelt/Forskriftsendringer-for-mer-effektiv-utnyttelse-av-stromnett/id3118387/?expand=factbox3118394

¹⁶ NVE, Verneplan for vassdrag, www.nve.no/vann-og-vassdrag/vassdragsforvaltning/verneplan-for-vassdrag/

¹⁷ NVE, Samlet plan for vassdrag, www.nve.no/konsesjon/konsesjonsbehandling-av-vannkraft/samlet-plan-for-vassdrag/

¹⁸ NEM-forskriften. Forskrift 24.10.2019 nr 1413 om nettregulering og energimarkedet.

¹⁹ Kontrollforskriften. Forskrift 11.03.1999 nr 302 om tariffer og rapporteringsplikt for omsetningskonsesjonærer.

²⁰ Kraftsystemforskriften. Forskrift 07.02.2002 nr 448 om systemansvaret i kraftsystemet.

²¹ Kraftberedskapsforskriften. Forskrift 07.12.2012 om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen.

²² Forskrift om energiutredninger. Forskrift 25.02.2024 nr 106 om energiutredninger.

2.2.3 Styringsmekanismer

I henhold til lovverket skal Energidepartementets styring av underliggende virksomheter sikre at forvaltningen skjer i tråd med både politiske mål og prinsipper for god offentlig forvaltning. De underliggende enhetene NVE og Statnett er organisert som henholdsvis direktorat og statlig foretak, og styres av Energidepartementet basert på ulike styringsregimer og separat mål- og resultatstyring (Energidepartementet, 2025, Olje- og Energidepartementet, 2013).

Styringen av NVE er innrettet i henhold til reglement for økonomistyring i staten §7.²³ Energidepartementet fastsetter mål, styringsparametere og krav til rapportering gjennom årlige tildelingsbrev, og det er NVEs ansvar å gjennomføre aktiviteter i tråd med dette. Departementet skal gjennom etatsstyringsmøtene sikre en tilfredsstillende styringsdialog slik at NVE fungerer på en hensiktsmessig måte. I henhold til NVEs hovedinstruks skal departementets styring bygge på prinsippene om mål- og resultatstyring med relevant rapportering av pålitelig resultatinformasjon om måloppnåelse (Energidepartementet, 2025).

Energidepartementet har også ansvaret for eieroppfølgingen av statsforetaket Statnett. I henhold til reglement for økonomistyring i staten §10 skal eieren forvalte eierinteressene i tråd med prinsippene for god eierstyring. Energidepartementet styrer Statnett etter Statens sektorpolitiske mål for selskapet som er gitt gjennom statens eierskapsmelding og selskapets vedtekter²⁴. Energidepartementets eieroppfølging av Statnett ivaretas gjennom foretaksmøtet, og departementets myndighet kan etter loven ikke utøves utenom foretaksmøtet. Det er foretaksmøtet som fastsetter selskapets vedtekter, gjennomfører styrevalg, samt følger opp økonomisk- og sektorpolitisk måloppnåelse. Ansvar for videre forvaltning av Statnett ligger til styret i selskapet.

Etatsstyringen av NVE og eierstyringen av Statnett foregår med ulike styringsmekanismer og i separate løp (NOU 2022:6, Energidepartementet, 2025). Styringen fremstår i stor grad å være basert på en hierarkisk og vertikal silo-struktur. Dette er en innretning som ivaretar demokratiprinsippets avstand mellom aktørene og fordeling av makt. Samtidig kan separat og silo-innrettet styring fungere på en måte som hemmer felles målforståelse og samspill i det

²³ Reglement for økonomistyring i staten: lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938

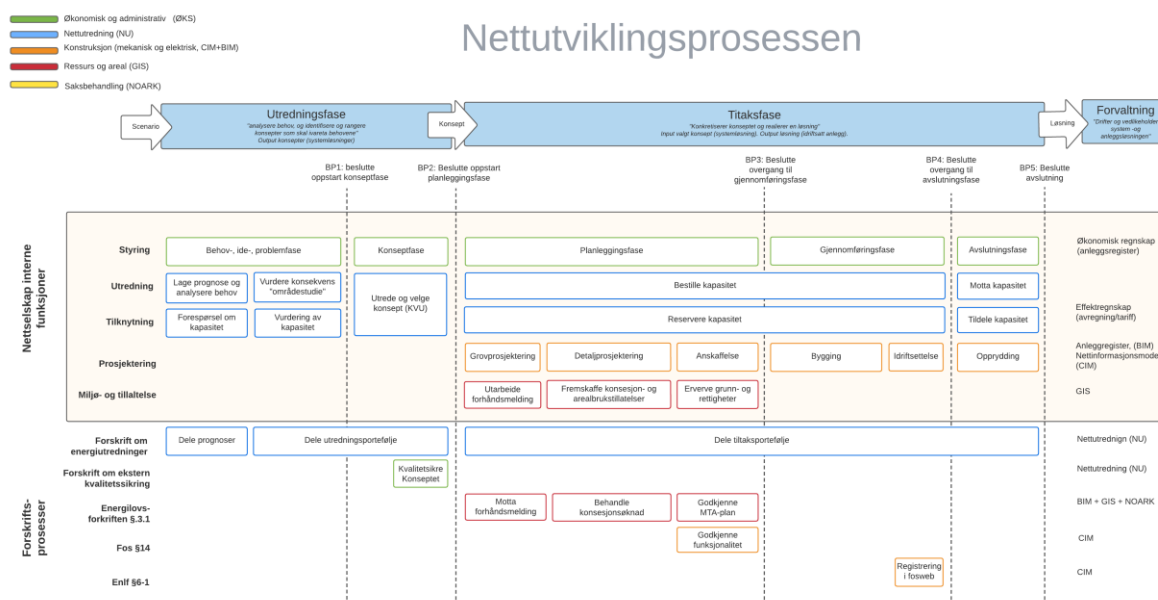
²⁴ Statnett, eierskap og vedtekter: www.statnett.no/om-statnett/eierskap-og-vedtekter/

som er et felles samfunnsoppdrag med gjensidig avhengighet i aktivitetsskjeden i nettutviklingen.

2.3 Aktivitetsskjeden i nettutviklingen

Utviklingen av strømmettet er en kompleks aktivitetsskjede som involverer mange aktører. Dette delkapittelet beskriver de mest sentrale elementene i denne kjeden. Hensikten er å illustrere kompleksiteten i de formelle og regulative forholdene som setter rammene for prosessene og aktørenes samarbeid.

I henhold til NVEs digitale veileder for nettutviklingsprosessen ²⁵, deles aktivitetsskjeden i en utredningsfase og en tiltaksfase. Under følger en figur som viser de mest sentrale elementene i denne prosessen. Figuren er vedlagt avhandlingen i fullt format som vedlegg nr 3.



Figur 1: Figuren viser en skjematisk og kronologisk fremstilling av nettutviklingsprosessens ulike faser. (kilde: www.veiledere.nve.no/forskrift-om-energiutredninger/nettutredninger-og-tiltak/nettutviklingsprosessen/)

Figuren viser at nettutviklingsprosessen starter med en utredningsfase hvor nettselskapet identifiserer behov. I dette arbeidet er tilknytningshenvendelser sentralt. Nettselskapet

²⁵ NVEs digitale veileder for nettutviklingsprosessen: www.veiledere.nve.no/forskrift-om-energiutredninger/nettutredninger-og-tiltak/nettutviklingsprosessen/

vurderer om tilknytning etter kundens forespørsel er driftsmessig forsvarlig, og inngår avtale med kunden om nettutredning og anleggsbidrag. Nettselskapet må deretter utrede et konsept med systemløsning som ivaretar behovet på en rasjonell, teknisk og økonomisk måte.

Prosjektet går så videre til tiltaksfasen.

Tiltaksfasen omfatter praktisk planlegging, detaljering av løsning, og gjennomføring av tiltaket. Hvis systemløsningen innebærer bygging av et nytt nettanlegg, må nettselskapet utforme en konsesjonssøknad til NVE. Konsesjonsprosessen inkluderer en rekke offentlige høringer som er tett knyttet til demokratiprinsippet i forvaltningen og prosessenes transparens. Dette gjør konsesjonsprosessene til en tid- og ressurskrevende del av den totale nettutviklingsprosessen (NOU 2022:6, Riksrevisjonens rapport, 2024-2025). Den senere tid har tidsbruken på konsesjonsbehandling av mindre og enklere saker gått ned, mens tidsbruken på større og komplekse netttiltak har økt²⁶.

Om NVE (eller Energidepartementet i saker som påklages etter NVEs behandling) fatter vedtak om konsesjon, går tiltaket videre til detaljprosjektering. Nettselskapet må da utarbeide en plan for miljø, transport og anlegg (MTA-plan) som beskriver de fysiske anleggene og konsekvensene i byggefasen. Denne planen må deretter godkjennes av NVE før utbyggingen kan starte. Etter godkjent konsesjon og detaljplan, gjennomfører nettselskapet anskaffelser, bygger nettanlegget og setter anlegget i drift.

Samlet tid for utredning, planlegging og gjennomføring (også kalt ledetid) for de største og komplekse nettanleggene kan i dag være opptil 10 til 14 år (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonens rapport, 2024-2025).

Både Strømnettutvalget (NOU 2022:6) og Riksrevisjonen (2024-2025) peker i sine rapporter på flere utfordringer i aktivitetsskjeden. De største utfordringene knyttes til tidsbruken i utredningsfasen og konsesjonsprosessen. I utredningsfasen er det prosessene i forkant som Strømnettutvalget og Riksrevisjonen mener tar uforholdsmessig lang tid, og at myndighetenes

²⁶ <https://www.europower.no/kraftmarked/nve-sjefens-prioriteringer-na-er-det-fullt-fokus-pa-de-kontroversielle-sakene/2-1-1938604> og <https://www.kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18397786/nve-har-redusert-koen-pa-nettsaker?publisherId=89280&lang=no>

dokumentasjonskrav i tidlig fase ofte fører til tilleggsutredninger om samfunnsøkonomisk lønnsomhet og lengre tidsbruk.

I forhold til konsesjonsbehandlingen mener Strømnettutvalget (NOU 2022:6) og Riksrevisjonen (2024-2025) at interne forhold ved konsesjonsmyndigheten NVE kan være noe av årsaken til lang saksbehandlingstid. De siste årene har imidlertid NVE blitt tilført ressurser for økt bemanning og gjennomført flere interne tiltak for hurtigere behandling av enklere saker. Dette rapporteres å ha redusert køen av konsesjonssøknader som ligger til behandling²⁷. Riksrevisjonens rapport beskriver samtidig at NVE og nettselskapene har jobbet med innføring av digitale systemer og standardisering av prosesser for å effektivisere konsesjonsbehandlingen²⁸.

Utfordringene i tidsbruken i konsesjonsprosessen kan derfor i økt grad skyldes eksterne forhold som påvirker saksbehandlingstiden (Riksrevisjonen, 2024-2025). Dette synes å være knyttet til økte interessekonflikter og lokal motstand som har ført til omfattende og strengere krav til konsultasjoner, høringer og utredninger, noe som fører til lengre tidsbruk i den samlede konsesjonsbehandlingen av komplekse saker.

Beskrivelsen av aktivitetsskjeden viser hvordan systemets struktur og formelle reguleringer styrer aktørene inn i et sekvensielt og tidkrevende samarbeid (NVE, 2025, NOU 2022:6, Riksrevisjonen, 2024-2025). Gjennom ulike roller veksler aktørene på å ha fremdriftsansvar, noe som skaper en gjensidig avhengighet.

2.4 Roller og mandater

Det er Stortinget som setter politiske mål og rammer for energi- og vannressursforvaltningen i Norge (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6, NOU 2023:3). Regjeringen har den utøvende myndighet og delegerer det overordnede ansvaret til Energidepartementet (tidligere Olje og energidepartementet). Departementet har som hovedoppgave å legge til rette for gjennomføringen av en samordnet og helhetlig energipolitikk²⁹. Det er Energidepartementets ansvar å sørge for at forvaltningen av energi- og vannressursene følger de retningslinjer som

²⁷ www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/nve-har-reduisert-koeen-paa-nettsaker/

²⁸ www.nve.no/media/16288/mandat-for-digitaliseringsforum.pdf og www.veiledere.nve.no/forskrift-om-energiutredninger/nettutredninger-og-tiltak/nettutviklingsprosessen/

²⁹ Energidepartementets hovedoppgave: www.regjeringen.no/no/dep/ed/id750/

Stortinget og Regjeringen gir, og samtidig legger til rette for et effektivt og velfungerende kraftmarked. For nettsektoren har Energidepartementet ansvaret for etterlevelse av det overordnede rammeverket i reguleringen, samt ansvar for den direkte styring av NVE og Statnett som underliggende enheter.

NVE har forvaltningsansvaret for vann- og energiresursene i Norge og skal i henhold til NVEs nettside: «.. sikre ei samla og miljøvenleg forvaltning av vassdraga, fremme ein effektiv kraftomsetnad, kostnadseffektive energisystem og bidra til ein effektiv energibruk». ³⁰

NVE har delegert myndighet fra departementet til å behandle søknader om konsesjon på elektriske anlegg (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6). Inntil nylig var NVEs konsesjonsmyndighet for kraftledningsanlegg begrenset etter størrelsen på tiltaket (inntil 300kV og 20 km). Den 29. august 2025 ble dette endret med forskriftsendring i forskrift av 21. juni 2013 nr. 681. Fra nå av vil alminnelig delegering av konsesjonsmyndighet til NVE gjelde alle kraftledningsanlegg med Energidepartementet som klageinstans. Hensikten med endringen er å forenkle og effektivisere konsesjonsbehandlingen ³¹.

NVE har i tillegg ansvar for å føre tilsyn med betingelsene som blir gitt i konsesjonsvedtakene, samt ansvar for å utvikle og følge opp forskrift om energiutredninger (Energidepartementet, 2025, NOU 2022:6). Reguleringsmyndigheten for energi (RME) er organisert som egen og uavhengig enhet i NVE. RME skal som tilsynsmyndighet håndheve reguleringen av nettselskapene og føre tilsyn med etterlevelse av blant annet tilknytningsplikten. RME har også ansvar for å fastsette årlige inntektsrammer for nettselskapene, inkludert Statnett.

Statens formål med organiseringen av statsforetaket Statnett er tett knyttet til Energiloven. Statnetts hovedoppgave er å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling og drift av det sentrale overføringsnettet (transmisjonsnettet) i hele landet, samt drift og utvikling av utenlandsforbindelsene (NOU, 2022:6, Statnett, 2025, Statnett, 2026).

³⁰ NVEs hovedoppdrag: www.nve.no/om-nve/dette-er-nve/

³¹ www.regjeringen.no/contentassets/bf40b96f25104f8eb0e94e92fa18cc85/kgl.res.-fastsettelse-av-forskrift-om-endring-i-forskrift-om-ekstern-kvalitetssikring-og-vedtaksmyndighet-etter-energiloven-.pdf

Statnett har et lovpålagt systemansvar for det norske kraftsystemet som er delegert gjennom konsesjon fra Energidepartementet. Som systemansvarlig skal Statnett sikre momentan balanse mellom produksjon og forbruk av elektrisk kraft, samt utvikle markedsløsninger som bidrar til effektiv utvikling og utnyttelse av kraftsystemet. Som netteier har Statnett monopol på transmisjonsnettet. Selskapet er imidlertid underlagt en rekke direktereguleringer hjemlet i energiloven. Disse pålegger selskapet å opptre nøytralt og ikke-diskriminerende, samtidig som selskapet skal drive etter forretningsmessige prinsipper.

2.5 Formelle rammer for samarbeid

Som beskrevet har Energidepartementet, NVE og Statnett ulike og utfyllende roller og mandat i et rasjonelt designet system som skal sikre demokratisk kontroll og faglig effektivitet (NOU 2022:6). Samtidig viser aktivitetsskjeden at prosessene i nettutviklingen krever betydelig samhandling mellom aktørene (NVE, 2025). De formelle rammene for dette samspillet er imidlertid utformet som en stringent, sekvensiell og silo-innrettet struktur, begrunnet i hensynet til demokratisk kontroll og en armlengdes avstand mellom aktørene. Når dette ses i sammenheng med Energidepartementets separate og vertikale styring (Energidepartementet, 2025, Statnett, 2025), kan det antas at systemet inneholder flere regulatoriske barrierer som hemmer samhandling på tvers av de organisatoriske grensene mellom NVE og Statnett.

Under konferansen *Norges Energidager* som ble arrangert av NVE den 16.-17. oktober 2025³², holdt Inga Nordberg, direktør energi og konsesjon i NVE, et foredrag med tittelen: «*Hvordan bidrar NVE til raskere nettutbygging?*»

Nordberg fremhevet i sitt foredrag betydningen av effektiv samhandling i møtet med endrede samfunnsbehov. Aktørenes gjensidige avhengighet ble av Nordberg løftet frem som et vesentlig forhold for fremdriften i konsesjonsbehandlingen, noe som kan illustreres med følgende sitater:

«*Gjennom disse årene her, så har bevisstheten økt fra alle parter om at effektiv samhandling er viktig for oss alle.*» (sitat Inga Nordberg, Norges Energidager 16. oktober 2025)

³² Norges Energidager 2025, www.nve.no/om-nve/norges-energidager/

«Gjennom konsesjonsbehandlingen er NVE og nettselskapet avhengig av hverandre for å jobbe effektivt.³³» (sitat Inga Nordberg, Norges Energidager 16. oktober 2025)

Sitatene tydeliggjør betydningen av effektivt samspill i dagens nettutvikling. Til tross for økt bevissthet om gjensidig avhengighet mellom aktørene, kan det i praksis være krevende å omstille til tettere samarbeid innenfor et system som historisk har vært formelt innrettet mot dynamisk samhandling (NOU 2022:6).

I møtet med store samfunnsendringer som grønn energiomstilling, klima- og miljøkrise, og økt beredskap, stilles det nye krav til utviklingen av det norske strømmettet (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025). Slike endringer utfordrer et system som tradisjonelt har vært rigget for separasjon, kontroll og reaktivitet. Dagens behov for større grad av integrasjon, samarbeid og proaktivitet, utfordrer dermed systemets regulative rammer på flere grunnleggende områder, som forvaltningens demokratiprinsipp og energilovens krav til samfunnsøkonomisk rasjonell nettutbygging.

I tråd med tidligere utredninger og anbefalinger har «Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet»³⁴, i hovedsak vært innrettet mot regulative og prosessuelle utfordringer ved nettutviklingen. Samtidig tyder Riksrevisjonens rapport på at dette ikke er tilstrekkelig, og at det er nødvendig å undersøke mer enn de formelle strukturene.

For selv om lovverket og reguleringene er avgjørende for systemets funksjonalitet, så viser institusjonell teori at kunnskap om disse forholdene alene ikke er tilstrekkelig til å forklare hvorfor overordnede politiske mål ikke nås (Christensen, mfl., 2009, Eriksson-Zetterquist, mfl., 2014, Lægreid og Rykkja, 2022, Scott, 2014). Det er i tillegg nødvendig å forstå hvordan aktørene tolker, praktiserer og samhandler innenfor rammene av systemets formelle regler, noe som krever en institusjonell tilnærming til dagens utfordringer i nettutviklingen.

³³ Norges Energidager 2025, opptak foredrag dag 1 Kraftnett og barrierer, www.youtube.com/watch?v=_8jV8xXK_hM&list=PLGkk56CcgqMYOabBAXAbCiSLYei1qK_cP&index=3&t=643s

³⁴ www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ed/ingrid/regjeringens-handlingsplan-for-raskere-nettutbygging-og-bedre-utnyttelse-av-nettet.pdf

3 Teori

For å besvare avhandlingens problemstilling, vil dette kapittelet først introdusere teori om komplekse samfunnsutfordringer, ofte omtalt som «wicked problems». Deretter presenteres teori knyttet til studiets avhengige variabel, mellomorganisasjonell samarbeid, som er en praksis basert på hybride styringsmodeller, slik som konseptet samstyring. Videre vil teori om institusjonell struktur og institusjonelle logikker bli presentert.

Avslutningsvis vil teorien operasjonaliseres gjennom teoriske antakelser som utvikles underveis, med utgangspunkt i avhandlingens forskningsspørsmål og problemstilling.

3.1 Wicked problems

Begrepet *wicked problems* ble først introdusert av Horst Rittel og Melvin Webber i 1973. De argumenterer for at sosiale samfunnsproblemer ikke kan løses på samme rasjonelle og tekniske måte som naturvitenskaplige eller ingeniørfaglige utfordringer. Slike problemstillinger krever derimot politiske skjønn fremfor vitenskapelig sikkerhet.

I følge Rittel og Webber (1973) kjennetegnes *wicked problem* blant annet av at det ikke er en definitiv definisjon av hva problemet er, og heller ikke et klart endepunkt for når problemet anses som løst. Videre at løsningene på slike problemer verken er sanne eller usanne, men avhengig av interessentenes verdier og interesser. Et *wicked problem* er også unikt og ofte et symptom på andre underliggende problemer.

Forskerne Brian W. Head og John Alford (2015) videreutviklet teorien om *wicked problems* ved å identifisere tre dimensjoner som beskriver graden av kompleksitet:

- 1) Institusjonell kompleksitet: Problemet går på tvers av organisatoriske grenser, noe som krever samarbeid på tvers av ulike sektorer og myndighetsnivå.
- 2) Vitenskapelig usikkerhet: Fragmentert eller manglende kunnskap om årsak-virkningsforhold gjør det vanskelig å forutsi effekten av ulike tiltak.
- 3) Sosial pluralisme: Divergerende verdier, interesser og perspektiver blant aktørene skaper konflikt om både problemdefinisjonene og mulige løsninger.

Kort oppsummert er *wicked problems* vår tids komplekse samfunnsutfordringer som er preget av institusjonell kompleksitet, faglig usikkerhet og divergerende synspunkter om både problemdefinisjonen og mulige løsninger. I lys av Riksrevisjonens rapport (2024-2025) og

denne avhandlingens empiriske kontekst, fremstår utviklingen av det norske strømnettet som et treffende eksempel på et *wicked problem*.

I artikkelen «*Accountability and inter-organizational collaboration within the state*» argumenterer forskerne Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2022) for at løsningen på slike *wicked problems* ligger i økt samarbeid og koordinering på tvers av offentlige etater og ulike forvaltningsområder. Lægreid og Rykkja omtaler dette som mellomorganisatorisk samarbeid.

3.2 Mellomorganisatorisk samarbeid

Ifølge Lægreid og Rykkja (2022) kan mellomorganisatorisk samarbeid forstås som prosesser og strukturer som legger til rette for konstruktivt samarbeid på tvers av organisatoriske grenser mellom ulike offentlige etater og forvaltningsnivå. Formålet med slikt samarbeid er å håndtere oppgaver, såkalte *wicked problems*, som er for komplekse til å løses gjennom de tradisjonelle arbeidsmetodene i offentlig sektor. Lægreid og Rykkja argumenterer for at slike oppgaver ofte ikke ville blitt løst uten mellomorganisatorisk samarbeid. Denne samarbeidsformen utfordrer på denne måten de tradisjonelle hierarkiske silo-strukturene og ovenfra-ned-prosessene som har preget offentlige organisasjoner.

Lægreid og Rykkja (2022) benytter et institusjonelt perspektiv for å definere og analyserer mellomorganisatorisk samarbeid. De beskriver samarbeidsordningene som sammensatte systemer der hierarkisk autoritet eksisterer side om side med mer uformelle og nettverksbaserte strukturer. Slike samarbeid initieres ofte gjennom formelle intervensjoner og strukturelle tiltak, som regler, instruksjoner og budsjettallokeringer. Samtidig utvikles samarbeidet gjennom uformelle prosesser der sosiale aktører tilpasser seg og handler ut fra hva som oppfattes som passende og forventede løsninger på et felles problem.

Den institusjonelle tilnærmingen til mellomorganisatorisk samarbeid understreker at tradisjonelle og motstridende krefter ofte må balanseres for at samarbeidet på tvers skal fungere effektivt. En vellykket strategi for effektivt mellomorganisatorisk samarbeid krever derfor forankring i overordnet ledelse og en hybrid styringstilnærming. En slik hybrid styringstilnærming, kjent som samstyring, kombinerer «harde» og formelle strukturer med «myke» og uformelle prosesser (Ansell og Gash, 2008, Emerson, mfl., 2012, Lægreid og Rykkja, 2022).

3.3 Samstyring

Samstyring, eller Collaborative Governance (CG), er en styringsform utviklet for å håndtere vår tids *wicked problems* (Ansell og Gash, 2008, Emerson, mfl., 2012, Lægneid og Rykkja, 2022). I avhandlingens kontekst kan sammenhengen mellom mellomorganisatorisk samarbeid og samstyring illustreres ved at Energidepartementet fungerer som en dirigent som utøver samstyring for å fremme en felles takt og samarbeid mellom de underliggende enhetene NVE og Statnett.

Samstyring handler om å balansere vertikal og horisontal ansvarlighet. Denne styringstilnærmingen kombinerer regulative og formelle styringselementer med kulturelle og uformelle mekanismer:

- Regulative og formelle styringselementer inkluderer toppstyring og organisatorisk forpliktelse, formelle rammeverk for samarbeid med ressursallokering, tydelige roller og ansvar, felles resultatmåling og rapportering, politisk eierskap til samstyring, samt tilpasninger gjennom systematiske endringer.
- Kulturelle og uformelle samstyringsmekanismer omfatter elementer som fremmer en samarbeidskultur, relasjonelle aspekter som forståelse av hverandres oppgaver og prioriteringer, samt en felles oppfatning av mål og merverdien av samarbeidet.

Beskrivelsen av *wicked problems*, mellomorganisatorisk samarbeid og samstyring viser at disse teoriene har en institusjonell forankring. Dette understøtter avhandlingens organisasjonsteoretiske og institusjonelle tilnærming.

3.4 Institusjonell teori

Den organisasjonsteoretiske forståelsen av organisasjoner bygger på et systemteoretisk perspektiv, hvor organisasjoner betraktes som sosiale system og tekniske verktøy som oppnår mål gjennom samordning og koordinering av ulike handlinger og aktiviteter (Jacobsen og Thorsvik, 2019). Denne systemteoretiske tilnærmingen kommer tydelig frem i følgende definisjon:

«En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål.» (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 16)

Fra midten av 1900-tallet ble imidlertid forståelsen av organisasjoner som rent rasjonelle og instrumentelle verktøy utfordret av flere teoretikere. Disse hevdet at organisasjoner også er institusjonaliserte, det vil si at de formes og påvirkes av sine omgivelser og historiske hendelser (Eriksson-Zetterquist, mfl., 2014). En slik institusjonell tilnærming kan illustreres gjennom følgende sitat:

«Å være institusjonalisert betyr at omgivelsene på den ene siden og hva man har vært vant med å gjøre, på den annen side, påvirker hva som gjøres i en organisasjon. Det er bare på overflaten at organisasjonen er rasjonell.» (Eriksson-Zetterquist mfl., 2014, s. 245)

Denne institusjonelle forståelsen av organisasjoner tar utgangspunkt i hvordan organisasjoner utvikles, formes og tilpasses av både interne og eksterne omgivelser (Eriksson-Zetterquist mfl., 2024, Scott 2014). Dette perspektivet fremhever at organisasjoner ikke bare er rasjonelle systemer, men også sosiale konstruksjoner som påvirkes av normer, verdier og forventninger i sine omgivelser.

Institusjonell teori er en retning innen organisasjonsteorien som fungerer som et konseptuelt rammeverk for å analysere og forstå organisasjoner som institusjoner. Denne tilnærmingen legger vekt på de kulturelle aspektene ved organisasjoner for å forstå hvordan de utvikles og fungerer. Organisasjoner som institusjoner både formes og formes av sine omgivelser, som et resultat av menneskets behov for å skape mønster i sine handlinger.

En sentral teoretiker innen den institusjonelle retningen, W. Richard Scott, definerer institusjoner slik:

«Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.» (Scott, 2014, s. 56)

Scott beskriver institusjoner som flerdimensjonale strukturer bestående av tre sentrale og gjensidig forsterkende byggesteiner: formelle regler (regulative elementer), normative forventninger og kulturelt-kognitive forståelser. Disse byggesteinene utgjør til sammen en struktur som guider hvordan individer handler, vurderer og tar beslutninger. Gjennom dette samspillet skaper institusjoner stabilitet, legitimitet og forutsigbarhet, noe som bidrar til å opprettholde etablerte handlingsmønstre og institusjonens eksistens over tid (Scott 2014).

3.4.1 W. Richard Scotts “The Three Pillars of Institutions”

I boken «*Institutions and Organizations*» presenterer Scott en typologi for hvordan institusjoner dannes, fungerer og utvikles (Scott, 2014). Dette illustreres av følgende sitat:

«Regulative systems, normative systems, cultural-cognitive systems – each of these elements has been identified by one or another social theorist as the vital ingredient of institutions. The three elements form a continuum moving «from the conscious to the unconscious, from the legally enforced to the taken for granted.» (Scott, 2014, s. 59)

Sitatet viser hvordan de tre søylene i Scotts modell plasseres på en skala fra det bevisste og formelle (regulative) til det normative og videre til det ubevisste og tatt-for-gitte (kulturelt-kognitive). Hver av de tre søylene har tilhørende mekanismer som leder til institusjonalisering. Selv om en søyle ofte dominerer i en gitt situasjon, understreker Scott at institusjoner vanligvis er et resultat av kombinasjoner av elementer fra alle tre søylene:

«.. it is important to restate the truth that in most empirically observed institutional forms, we observe not one, single element at work but varying combinations of elements.» (Scott, 2014, s. 70)

Når søylene er innrettet mot samme hensikt, forsterker de hverandre og skaper stabilitet. I situasjoner der søylene virker motstridende, kan det imidlertid oppstå intern forvirring og konflikt, noe som kan føre til institusjonell endring.

I lys av store samfunnsendringer og motsetningsforhold i omgivelsen som preger energisektoren, er det sannsynlig at de institusjonelle elementene i Energidepartementet, NVE og Statnetts påvirkes på måter som kan føre til konflikt, både internt og mellom organisasjonene.

3.4.2 Scotts tre søyler og institusjonaliserende mekanismer

3.4.2.1 Den regulative søylen

Den regulative søylen beskriver hvordan institusjoner støttes og opprettholdes gjennom formelle regler, lover og reguleringer. Denne søylen kjennetegnes av rasjonalitet i den formelle organisasjonsstrukturen, der regulerte system for styring av adferd, overvåking og kontroll, samt sanksjoner og belønning, er sentrale mekanismer for at de sosiale aktørene skal kunne løse organisasjonens oppgaver.

Den underliggende logikken i den regulative søylen er en rasjonell konsekvenslogikk. Dette innebærer at organisasjonens medlemmer handler ut fra formålsrasjonelle kalkulasjoner om hvordan mål kan oppnås basert på mål-middel-rasjonalitet. Målene i et slikt perspektiv ofte gitt utenfra eller formulert ovenfra.

Energiforvaltningen er, som tidligere beskrevet, strengt regulert og byråkratisk organisert. Det kan derfor antas at den regulative søylen fungerer dominerende i de fleste situasjoner for aktører i sektoren. Det kan også antas at de som fagtunge organisasjoner er svært rasjonelle i sin underliggende logikk, og at konsekvenslogikkens mål-middel-rasjonale er knyttet til formelle roller og målstyring.

3.4.2.2 Den normative søylen

Den normative søylen beskriver hvordan institusjoner har ulike normative system med uformelle regler, verdier og normer som definerer hva som er ønskelig og akseptabelt. Verdier representerer forventninger basert på eksisterende strukturer, mens normer definerer hvordan ting bør gjøres gjennom legitime midler. Verdier og normer fungerer som implisitte handlingskoder, og er ikke formelt nedfelt som eksplisitte regler. (ref)

Den underliggende logikken i den normative søylen er logikken om det passende. Det som anses som passende handlinger, bygger på organisasjonens dominerende verdier og normer, som ofte er unike for den enkelte organisasjon. Ut fra organisasjonens normative system vil det utkrystallisere seg felles systematiske og kulturelle holdninger om riktig adferd hos organisasjonens medlemmer. De normative mekanismene skaper på denne måten føringer for institusjonens sosiale orden og organisasjonskultur.

Ut fra denne teorien er det sannsynlig at Energidepartementet, NVE og Statnett over tid har utviklet ulike normative system og organisasjonskulturer basert på deres rolle, tradisjoner og verdier. Dette kan gi opphav til ulike oppfatninger av hva som er passende handlinger og praksis, noe som kan skape utfordringer i samarbeidet mellom organisasjonene.

3.4.2.3 Den kulturelt-kognitive søylen

I motsetning til den rasjonelle regulative søylen, som baseres på formelle regler og rasjonalitet, bygger den kulturelt-kognitive søylen på aktørenes tolkning og oppfatninger av verden og omgivelsene. Mens den normative søylen fokuserer på interne verdier og normer,

vektlegger den kulturelt-kognitive søylen hvordan meninger skapes gjennom interaksjon og samhandling med omgivelsene.

Den kulturelt-kognitive søylen beskriver på denne måten hvordan mening oppstår og utvikles på en følelsmessig og sosial måte, noe som illustreres i følgende sitat:

«Meanings arise in interaction and are maintained and transformed as they are employed to make sense of the ongoing stream of happenings.» (Scott, 2014, s. 67)

Dette sitatet fremhever hvordan interaksjon med omgivelser former organisasjoner gjennom det som oppfattes som riktig og legitimt i en gitt kontekst. Den underliggende logikken i den kulturelt-kognitive søylen handler dermed om å tilpasse seg grunnleggende og tidsriktige kulturelle antakelser i omgivelsene. Disse antakelsene er ofte knyttet til udiskutable, tatt-for-gitt-oppfatninger om hvordan ting henger sammen. Samtidig er omgivelsene ofte komplekse og preget av motstridende krav og forventninger. Organisasjoner må derfor navigere mellom ulike interesse- og verdimotsetninger, og skiftene legitime strukturer og normer i omgivelser.

Som tidligere beskrevet, preges energisektoren av økende interesse- og målkonflikter i samfunnet (Riksrevisjonen, 2024-2025). Disse konfliktene kan skape spenningsforhold mellom ulike oppfatninger av hva som er dominerende og tidsriktige kulturelle verdiene i omgivelsene. Ut fra dette kan det antas at Energidepartementet, NVE og Statnett har utviklet ulike kulturelt-kognitive logikker, basert på deres forståelser av hva som er dominerende verdier. Dette kan føre til at de tre aktørene har ulike holdninger til hva som anses som passende og forventet adferd i møte med omgivelsenes krav og forventninger.

3.4.3 Institusjonelle logikker

For å forstå hvordan institusjonelle trekk påvirker og former organisasjoners virkemåte, er det nødvendig å benytte teori som forklarer hvordan aktørene tolker og handler innenfor institusjonelle rammer. *Institusjonelle logikker* er et teoretisk rammeverk som bidrar til denne forståelsen (Friedland og Alford, 1991, Thornton og Ocasio, 1999, Thornton og Ocasio, 2008). Ved å koble teorien om institusjonelle logikker til Scotts strukturelle modell, utvides perspektivet fra en beskrivende analyse av institusjonelle trekk, til en forklaring på hvordan disse trekkene former organisasjonenes handlinger og praksis.

Teorien om institusjonelle logikker ble først introdusert av Roger Friedland og Robert R. Alford i 1991. De beskrev sentrale kjerneinstitusjoner i samfunnet, definert som

institusjonelle ordner. De institusjonelle ordenene er idealtyper, og eksisterer ikke i sin rene form i virkeligheten. Friedland og Alford hevdet at hver institusjonell orden har en sentral institusjonell logikk som styrer organiseringsprinsipper og sosiale aktørers adferd (Friedland og Alford, 1991).

Teorien ble videreutviklet av Patricia H. Thornton og William Ocasio, som i en artikkel fra 1999 definerer institusjonelle logikker som:

«...the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality.» (Thornton og Ocasio, 1999)

Denne definisjonen viser at institusjonelle logikker kan forstås som underliggende kulturelle og materielle prinsipper som styrer hvordan sosiale aktører oppfatter sin rolle, prioriterer mål og tolker sin legitimitet. Institusjonelle logikker fungerer på denne måten som «indre kompass» som kobler institusjonelle trekk med faktiske beslutninger og handlinger. Logikkene opererer dermed som operasjonelle mekanismer som former praksis og organisasjonsadferd.

Thornton og Ocasio (2012) fremhevet samtidig at samfunnet består av institusjonelle logikker som ofte eksisterer samtidig og kan være i konflikt med hverandre, både internt i en organisasjon og mellom organisasjoner. Teorien understreker at sosiale aktører ikke bare er passive mottakere av institusjonelle logikker, men også aktive deltakere som kan velge mellom logikker, kombinere dem, eller endre dem gjennom sine valg og praksis.

Forskning på institusjonelle logikker har ofte fokusert på spenningsforholdet mellom ulike logikker. Som fortolkningsrammer for hva som er «riktig handling», kan slike spenningsforhold påvirke samhandling både internt i en organisasjon og mellom ulike organisasjoner (Reay og Hinings, 2009, Thornton og Ocasio, 2012).

Basert på Scotts teori kan det antas at organisasjonene i dette studiet – Energidepartementet, NVE og Statnett - har komplekse og ulike institusjonelle strukturer med forskjellige institusjonelle trekk. Disse trekkene kan forme ulike logikker og praksiser. Selv om slike logikker og praksiser kan fungere i harmoni og skape et godt samspill, kan de også være konkurrerende og føre til divergerende praksis. I lys av manglende måloppnåelse i

nettutviklingen, er det nærliggende å anta at konkurrerende logikker og divergerende praksis kan være en medvirkende årsak til utfordringene.

3.5 Operasjonalisering av teorien

Avhandlingens tema og problemstilling bygger på en teoretisk antakelse om at nettutviklingen representerer et av vår tids *wicked problems* (Head og Alford, 2015). Dette innebærer at nettutviklingen kan forstås som en kompleks samfunnsutfordring som i tråd med Lægreid og Rykkjas teori (2012), er avhengig av effektivt mellomorganisatorisk samarbeid mellom NVE og Statnetts for å realisere overordnede politiske mål. Videre antas det i denne avhandlingen at effektivt mellomorganisatorisk samarbeid forutsetter at Energidepartementet utøver samstyring, som gjennom formelle og uformelle styringsmekanismer balanserer vertikal og horisontal ansvarlighet (Ansell og Gash, 2008, Emerson, mfl., 2012, Lægreid og Rykkja, 2022).

For å undersøke disse antakelsene bygger studiet på en institusjonell tilnærming (Christensen, mfl., 2009, Eriksson-Zetterquist, 2014, Scott, 2014). Denne tilnærmingen gir et analytisk rammeverk for å forstå hvordan institusjonelle forhold og logikker påvirker Energidepartementet, NVE og Statnetts handlinger, praksis og samarbeid.

Basert på den institusjonelle tilnærmingen er det utviklet teoretiske antakelser knyttet til avhandlingens to forskningsspørsmål. Disse antakelsene bygger på Scotts strukturelle modell (Scott, 2014) som kategoriserer og beskriver institusjonelle trekk, samt Thornton og Ocasios teori (2008, 2012) om hvordan institusjonelle logikker former praksis. Antakelsene danner rammene for studiets analyse, drøfting og diskusjon, og er oppsummert i figuren under:

Forskningsspørsmål 1
Hvilke institusjonelle forhold preger Energidepartementet, NVE og Statnett?
Det antas at Energidepartementet, NVE og Statnett har komplekse og ulike institusjonelle strukturer.
Det antas at de institusjonaliserende mekanismene knyttet til Scotts regulative søyle fungerer dominerende for de tre organisasjonene.
Det antas at energiforvaltningens fagtunge organisasjoner over tid har utviklet en sosial orden og organisasjonskultur sterkt knyttet til tradisjoner, og at disse kulturene kan være ulike mellom organisasjonene.
Det antas at organisasjonenes institusjonaliserende elementer kan virke i konflikt med hverandre, både internt og i mellom organisasjonene, som følge av endringer og motsetningsforhold i organisasjonenes omgivelser.
Forskningsspørsmål 2
Hvilke institusjonelle logikker er dominerende for organisasjonenes praksis?
Det antas at organisasjonene er svært rasjonelle i sin underliggende logikk, og at konsekvenslogikkens mål-middel-rasjonale er knyttet til organisasjonens formelle rolle og målstyring.
Det antas at organisasjonene har ulike normative system som former ulik logikk om det foretrukne og ønskelige.
Det antas at organisasjonene har utviklet ulike kulturelt-kognitive logikker ut fra ulik forståelse av hva som er dominerende verdier i omgivelsene.
Det antas at økende motsetningsforhold og interessekonflikter i samfunnet forsterker organisasjonenes ulike kulturelt-kognitive logikker.
Det antas at organisasjonenes ulike institusjonelle logikker gir utslag i ulik praksis og friksjon mellom organisasjonene.

Figur 2: Figur viser studiets teoretiske antakelser. Disse er utformet på bakgrunn av studiets forskningsspørsmål og teori om institusjonell struktur og institusjonelle logikker.

4 Metode

Dette kapittelet beskriver avhandlingens metodiske utforming og fremgangsmåte. Først beskrives forskningsdesign og datagrunnlag med innsamling og analyse av data. Deretter vil kapittelet redegjøre for etiske vurderinger og studiets metodiske kvalitet.

4.1 Valg av forskningsdesign

Avhandlingen søker å undersøke om institusjonelle forhold knyttet til mellomorganisatorisk samarbeid kan bidra til å forklare hvorfor overordnede politiske mål i nettutviklingen ikke har blitt realisert. For å besvare problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ metode med et intensivt casestudiedesign. Begrunnelsen for dette valget er at et slikt design gir mulighet til å gå i dybden i analysene av samspillet mellom kontekst og fenomen i en konkret situasjon (Andersen, 2013, Jacobsen, 2005). Studiets kontekst er nettutviklingen i Norge, med de tre overordnede organisasjonene Energidepartementet, NVE og Statnett som undersøkelsesenheter. Fenomenet som studeres er det mellomorganisatoriske samarbeidet mellom disse tre aktørene.

Casestudie er et fleksibelt forskningsdesign som muliggjør dynamisk samspill mellom teori og empiri. Dette gjør designet godt egnet til å forklare komplekse sammenhenger, som for eksempel samspillet mellom ulike organisasjoner. I dette studiet kombineres både induktive og deduktive tilnæringer i en abduktiv metode. Dette innebærer en metodisk veksling mellom å utvikle teoretiske antakelser basert på observasjoner (induksjon), og å teste eksisterende teorier opp mot empiri (deduksjon). Med en abduktiv tilnærming oppstår et dynamisk samspill mellom teori og empiri, der nye hypoteser kan utvikles og justeres underveis. Denne metodikken gjør det mulig å identifisere mønstre i datagrunnlaget samtidig som funnene forankres i studiets teoretiske rammeverk (Andersen, 2013, Jacobsen, 2005).

4.2 Datagrunnlag

Undersøkelsens datagrunnlag består av offentlig tilgjengelige dokumenter og informantintervjuer. Dokumentstudier og informantintervju benyttes som komplementære metoder for å sikre en helhetlig tilnærming til studiets problemstilling.

4.2.1 Dokumentstudier

Dokumentgrunnlaget for denne avhandlingen består av offentlige dokumenter som er relevante for norsk energipolitikk og utviklingen av strømmettet. Dette inkluderer blant annet Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og to rapporter fra Riksrevisjonen. I tillegg har jeg gjennomført dokumentstudier av styringsdokumenter for NVE og Statnett, samt lovverket som regulerer nettutviklingen. Alle dokumentene i dokumentstudiet er offentlig tilgjengelige, referert til i avhandlingen og listet i referanselisten.

4.2.2 Valg av informanter

I studiet er det gjennomført seks intervju med totalt syv informanter. Fem av informantene er tilknyttet undersøkelsesenheter: en informant fra politisk ledelse i Energidepartementet, to informanter fra NVE og to informanter fra Statnett. Disse informantene ble valgt på bakgrunn av sine ledende stillinger i organisasjonene, enten som toppledere eller ledere på overordnet nivå. Energidepartementet ønsket ikke å stille med en representant fra administrasjonen, og det ble derfor kun gjennomført intervju med øverste politiske leder.

I tillegg til de fem informantene fra undersøkelsesenheter, ble det også gjennomført ett intervju med to informanter fra Riksrevisjonen. Formålet med dette intervjuet var å få bedre innsikt i relevante forhold som omtales i Riksrevisjonens rapport, som utgjør en sentral del av grunnlaget for dette studiet.

Selv om antallet informanter er begrenset, mener jeg kombinasjonen av disse intervjuene og dokumentstudiene, gir et tilfredsstillende datagrunnlag for å besvare studiets problemstilling. Dette skyldes avhandlingens overordnede perspektiv som ikke har til hensikt å gå i dybden på hver enkelt av organisasjonene, men snarere belyse hvordan øverste ledelse tolker og beskriver de institusjonelle forholdene og logikkene som ligger til grunn for mellomorganisatorisk samarbeid og politisk måloppnåelse. Dette er et perspektiv som øverste ledelse med sitt overordnede blikk og sin strategiske innsikt, har særlige forutsetninger for å belyse.

Samtidig viser teori at ledelsens forankring er avgjørende for effektivt mellomorganisatorisk samarbeid (Lægreid og Rykkja, 2022). Det er derfor relevant å undersøke hvordan øverste ledelse forholder seg til både de formelle og uformelle rammene for samhandling mellom de tre organisasjonene.

De syv informantene i dette studiet er:

- Energidepartementet: Energiminister Terje Aasland.
- NVE: Vassdrags og energidirektør Kjetil Lund, og Svein Grotli Skogen, seksjonssjef energikonsesjoner.
- Statnett: Konsernsjef Elisabeth Vike Vardheim, og Anne Sofie Ravndal Risnes, direktør regionale planer Nord, Øst og Midt.
- Riksrevisjonen: Riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, og Håkon Eika, seniorrådgiver riksrevisjonen.

4.2.3 Informantintervju

Jeg har valgt å bruke åpne, individuelle og semistrukturerte intervju som metodikk for å gjennomføre samtaler med informantene. Bruk av semistrukturerte intervjuer innebar at jeg i forkant utarbeidet en intervjuguide med temaer og rekkefølge på spørsmål som la til rette for en dynamisk dialog med åpne svar (Andersen, 2013, Jacobsen, 2005). Denne intervjuguiden er vedlagt avhandlingen. Intervjuguiden gjorde det mulig å styre samtaler samtidig som informantene hadde stor frihet til å uttrykke seg. I tillegg bidro informantenes svar til å påvirke samtalerens retning. Bakgrunnen for valgte metodikk var at alle informantene hadde svært god innsikt i temaet som ble undersøkt. Jeg ønsket derfor å få frem hvordan den enkelte fortolket og skapte mening rundt studiets kontekst og fenomen.

Intervjuene ble gjennomført som en-til-en-samtaler, med unntak av intervjuet med Riksrevisjonen. I dette tilfellet ble begge informantene intervjuet samtidig, da Riksrevisoren ønsket å inkludere en seniorrådgiver som hadde vært sentral i utarbeidelsen av Riksrevisjonens rapport om strømmettet.

Siden informantene hadde svært hektiske kalendere, var jeg heldig som fikk muligheten til å intervju alle i løpet av mai og juni 2025. Intervjuene ble gjennomført enten fysisk på informantenes arbeidsplass (tre intervju), eller digitalt via teams (tre intervju med fire informanter). Intervjuene varte i omtrent en time, med unntak av ett intervju som varte i 27 minutter. Intervjuene ble transkribert digitalt med manuell korrigering og kvalitetssikring. Sitater ble innledningsvis kategorisert ved hjelp av strukturen i intervjuguiden.

4.2.4 Analyse av data

Datamaterialet i dette studiet er omfattende og komplekst. Dokumentstudiet omfatter offentlige utredninger og styringsdokumenter som delvis overlapper og til tider gir motstridende fremstillinger. I tillegg har datainnsamlingen resultert i et materiale med et stort antall variabler.

Ved å bruke Scotts strukturelle modell (Scott, 2014) som kategoriserer institusjonelle trekk og logikker, ble det enklere å kategorisere datamaterialet. Dette bidro til å redusere antall variabler og studiets kompleksitet, samt til å redusere feilkildene ved min subjektive tolkning av data.

4.3 Ethiske aspekter

4.3.1 Anonymisering og personvern

Informantene i dette studiet består av toppledere i høyprofilerte offentlige posisjoner, samt personer i ledende stillinger. Utgangspunktet for studiet var likevel full anonymisering, noe som ble kommunisert til informantene under den innledende dialogen.

Full anonymisering viste seg imidlertid å være en utfordring. Siden hensikten med forskningsdesignet var å intervju organisasjonenes øverste ledelse, ble det etter hvert svært krevende å anonymisere informantene på en tilstrekkelig måte. For å håndtere dette tok jeg kontakt med informantene for å avklare om de stilte seg positive til å bli identifisert med navn og stillingstittel. Jeg forsikret samtidig at alle sitater ville bli oversendt for godkjenning og eventuell korrigering før ferdigstilling og innsending av avhandlingen. Ingen av informantene motsatte seg dette, men to stilte seg avventende til oversendelsen av aktuelle sitater.

Etter å ha sortert alle relevante sitater i et grovmateriale for analyse, oversendte jeg dette materialet sammen med transkriberte intervju til informantene. Hensikten med å sende hele materialet var å sikre at alle relevante sitater ble tilgjengelig for gjennomlesning i den konteksten de var tolket inn i.

Grovmaterialet var imidlertid omfattende, noe som førte til at to av informantene opplevde sitatbruken som mer omfattende enn forventet. De to informantene uttrykte at prosessen med identifisering og sitatbruk fremstod som uryddig og som en endring av premissene for deres

deltakelse. Jeg møtte deres bekymringer med forståelse og jobbet aktivt for å finne en løsning som kunne aksepteres av alle parter, slik at arbeidet kunne fullføres på en tilfredsstillende måte.

Parallelt med denne dialogen fortsatte jeg arbeidet med datamaterialet og reduserte betydelig antall relevante sitater. Deretter oversendte jeg kun de utvalgte og konkrete sitatene jeg ønsket å bruke i selve avhandlingen. Denne prosessen var ikke nødvendig for informantene som allerede hadde gitt sitt samtykke til identifisering og sitatbruk. Etter å ha konkretisert og redusert materialet, fikk jeg til slutt samtykke og godkjenning fra alle informantene. Det gjorde det mulig å inkludere alle de syv informantene i studien og fullføre arbeidet på en måte som ivaretok både etiske hensyn og kvaliteten på forskningen.

Min erfaring fra dette arbeidet er at forholdene rundt anonymisering burde vært vurdert grundigere allerede under utarbeidelsen av forskningsmodellen. Jeg burde også ha avklart spørsmål om identifisering og sitatbruk tydeligere med informantene før intervjuene. Videre burde jeg kun ha oversendt de sitatene som faktisk var planlagt brukt, i stedet for hele grovmaterialet. I ettertid ser jeg at dette kunne forhindret informantenes opplevelse av endrede premisser, samtidig som det ville redusert merarbeid og tidsnød i slutfasen av studiet.

4.3.2 Bruk av KI

I dette studiet har jeg benyttet KI som hjelpemiddel tilsvarende det Universitetet i Tromsø (UiT) beskriver som nivå 2³⁵. I henhold til UiTs nivå 2 har jeg benyttet KI til idemyldring, forbedring av språk, samt språklig kvalitetssikring og oversettelse av sammendrag til engelsk. Jeg har også benyttet KI til oversettelse og sammendrag av akademiske artikler på engelsk. KI-verktøyene som jeg har benyttet er Microsoft Copilot 365, ChatUiT, og Google NotebookLM.

4.3.3 Om å forske på egen bransje med politisk tilknytning

Til daglig jobber jeg som utviklingsdirektør i konsernledelsen i Varanger Kraft AS, et offentlig eid kraftselskap i Øst-Finnmark. I tillegg er jeg gruppeleder for Sør-Varanger

³⁵ Universitetet i Tromsø, KI og eksamen, www.uit.no/eksamen#collapse_904174

Arbeiderparti. Dette er forhold som har vist seg å være både en fordel og en ulempe for gjennomføringen av dette studiet.

Tilknytning til kraftbransjen og politikken var et grunnleggende og viktig utgangspunkt for studiet, både gjennom personlig nettverk og fagkunnskap om tema. Samtidig har det vært krevende å holde et smalt og akademisk fokus tilpasset rammene til en erfaringsbasert masteroppgave.

Min tilknytning til kraftbransjen og politikken kan samtidig ha påvirket tilgangen på data både på en positiv og negative måte. På den ene siden har personlige bekjenskaper og kunnskap fra kraftbransjen og politikken bidratt til at informantene har åpnet for innsikt med faglig dybde på et inngående nivå. Samtidig har det også bidratt til at enkelte informanter har opptrådd noe mer reservert, noe som kan skyldes usikkerhet rundt rolleblanding og agenda. Jeg har derfor i forkant av intervju, i intervjusituasjonen og i etterkant vært bevisst denne mulige feilkilden, og forsøkt å redusere utryggheten så mye som mulig gjennom konkret dialog om problemstillingen og tydelighet i rolleforståelsen.

4.4 Metodekvalitet

4.4.1 Intern og ekstern validitet

Intern validitet handler om hvor godt en studie faktisk måler det den har til hensikt å måle, og om studiets resultater kan anses som relevante og riktige. Intern validitet avhenger av styrken i den kausale sammenhengen mellom studiets uavhengige variabler (i dette studiet institusjonelle trekk og logikker) og avhengige variabler (som i dette studiet er mellomorganisatorisk samarbeid og overordnet politisk måloppnåelse) (Andersen 2013, Jacobsen 2005).

For å oppnå høy intern validitet var det avgjørende for studiet at informasjonen om de institusjonelle variablene var riktig og relevant. Informasjon om institusjonelle forhold kan være objektiv og konkret, som beskrivelsen av formelle regulative forhold. Samtidig er det også forhold som defineres, tolkes og beskrives mer subjektivt, som beskrivelsen av normer, kulturer og logikker.

I dette studiet er informasjon om regulative forhold i stor grad hentet fra formelle og skriftlige kilder. Videre har tilsvarende informasjon fra intervju blitt verifiseres gjennom

sammenligning med disse formelle kildene. Den interne validiteten i datamaterialet som beskriver regulative forhold vurderes derfor som god.

Informasjonen om normative og kulturelt-kognitive forhold er derimot mer subjektivt basert på fortolkning og beskrivelse fra studiets informanter. Kvaliteten på denne informasjonen er dermed den mest avgjørende for studiets interne validitet.

Informantene i studiet er alle personer i ledende stillinger med stor innsikt og kunnskap om organisasjonene og tema. Dette er forhold som styrker studiets interne validitet. Samtidig er de fleste av informantene eksponert for politisk og offentlig interesse. Min opplevelse og erfaring er at informantene likevel snakket fritt og med et oppriktig ønske om å formidle sine tanker, erfaringer og kunnskap om temaet.

Videre inkluderer studiet kun to informanter fra hver organisasjon, med unntak av Energidepartementet hvor kun øverste politiske leder ble intervjuet. Dette gjør det vanskelig å verifisere informasjonen fra intervjuene gjennom sammenligning av informasjon fra flere informanter i samme organisasjon.

Studiets eksterne validitet avhenger av om kunnskap og funn kan generaliseres og overføres med gyldighet til andre undersøkelsesenheter og kontekster (Andersen, 2013, Jacobsen, 2005). Formålet med dette studiet er å supplere med kunnskap om institusjonelle forhold knyttet til tre konkrete organisasjoner i en spesifikk kontekst. Basert på dette vurderer jeg kunnskapen fra studiet som begrenset når det gjelder generaliserbarhet og overføringsverdi, noe som innebærer at studiets eksterne validitet anses som lav.

Samtidig er noe av hensikten med studiet å prøve ut tidligere teori om sammenhenger mellom institusjonelle forhold, mellomorganisatorisk samarbeid og overordnet politisk måloppnåelse (Lægreid og Rykkja 2022). På den måten kan dette studiet bidra til å forsterke og styrke teoriens relevans ved tilsvarende sammenhenger i andre kontekster.

4.4.2 Reliabilitet

Studiets reliabilitet handler om hvor pålitelige og reproducerbare resultatene er. Det betyr at studiet må kunne gi samme resultat om det gjentas under like forhold, og at den metodiske tilnærmingen ikke har påvirket datainnsamlingen eller analysen på en måte som introduserer tilfeldige feil (Andersen 2013, Jacobsen 2005).

Dokumentene i dokumentstudiet er alle offentlige tilgjengelige dokumenter, noe som gjør denne delen av datamaterialet reproduserbart. I tillegg er dokumentene offentlige utredninger, stortingsmeldinger, styringsdokumenter og lovverk, noe jeg anser som pålitelige kilder.

Gjennomføringen av intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide som jeg hadde laget på forhånd. Intervjuene ble imidlertid gjennomført som åpne intervju hvor informantene kunne svare fritt, og hvor informantenes svar bidro til å styre samtalen. Dette gjør at intervjuene kun delvis kan reproduseres gjennom bruk av samme intervjuguide. Intervjuguiden vil kun sørge for at de samme spørsmålene blir stilt om samme tema, mens informantenes svar vil kunne avvike fra resultatene i dette studiet. Spesielt gjelder dette normative og kulturelt-kognitive forhold som ofte er gjenstand for både fortolkning og endring.

Intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass, enten fysisk eller digitale via teams. Dette bidro til å gjøre settingen for intervjuene trygg og direkte relatert til arbeidsplassen. Ved å intervju informantene «på hjemmebane» ønsket jeg å skape en setting som bidro til at informantene svarte åpent, ærlig og utdypende om temaet for avhandlingen. På denne måten forsøkte jeg å legge til rette for at informantene bidro med pålitelig informasjon som ikke ville vært tilgjengelig på tilsvarende måte gjennom kun bruk av upersonlige og formelle kilder.

Som tidligere beskrevet har jeg personlig kjennskap til flere av informantene, samt tilknytning til både kraftbransjen og Arbeiderpartiet. Dette kan ha påvirket informantene både på en positiv og reserverende måte. Informasjonen fra intervjuene samsvarer imidlertid med formelle kilder, samt mellom informantene når det gjelder de regulative forholdene. Det er også stor grad av samsvar i hvordan informantene oppfatter og tolker de normative og kulturelt-kognitive forholdene både i egen organisasjon og i beskrivelsen av de andre organisasjonene. Dette kan indikere at min personlige tilknytning til informantene, bransjen og politikken, som potensielt kunne utgjort en metodisk svakhet, ikke har påvirket påliteligheten til dataene fra intervjuene i dette studiet.

Med bakgrunn i direkte lydopptak og transkribering av rådata vurderes dataregistreringen og -behandlingen som pålitelig. Samtidig er datainnsamling og -behandlingen gjennomført og kvalitetssikret kun av en forsker, noe som kan medføre større feilmargin. Transkriberte intervju og råmateriale for analyse med alle relevante sitat, ble imidlertid oversendt for

gjennomlesning av intervjuobjektene. Dette mener jeg har bidratt til en transparent studie med mindre sannsynlighet for at data fra intervju kan ha blitt feiltolket.

5 Empiri: organisasjonenes institusjonelle struktur

I dette kapitlet presenteres studiets empiri gjennom en deskriptiv analyse som identifiserer og beskriver de institusjonelle strukturene til Energidepartementet, NVE og Statnett.

Organisasjonenes institusjonelle trekk og logikker presenteres separat, basert på empiri fra dokumentstudier og intervju.

Den deskriptive analysen tar utgangspunkt i Scotts strukturelle modell (Scott, 2014) som kategoriserer institusjonelle trekk i tre søyler: den regulative, den normative og den kulturelt-kognitive søylen.

Innenfor den regulative søylen starter analysen med en beskrivelse av formelle og regulative forhold, inkludert regulering og lovverk, overordnet organisering, organisasjonenes forhold til politiske mål, samt den underliggende konsekvenslogikken.

Deretter beskrives institusjonelle trekk kategorisert innenfor den normative søylen. Dette inkluderer dominerende verdier og normer, organisasjonskultur, og logikken om det passende.

Til sist beskrives organisasjonenes institusjonelle trekk knyttet til den kulturelt-kognitive søylen. Dette er i hovedsak organisasjonenes forhold til omgivelsene. Dette inkluderer den kulturelt-kognitive logikken som er formet av det organisasjonenes oppfatninger av hva som er de dominerende kulturelle verdiene i samfunnet.

Denne strukturen gir en helhetlig og systematisk fremstilling av hvordan de tre organisasjonene er institusjonelt strukturert og hvordan deres institusjonelle trekk kan forstås innenfor rammene av Scotts modell.

5.1 Energidepartementet

Den regulative søylen

Energidepartementet er underlagt regjeringen med utøvende ansvar for å gjennomføre en helhetlig og samordnet energipolitikk som realiserer Stortingets mål. I tillegg er Energidepartementet underlagt lovverket for energisektoren og forvaltningsmessige hensyn. Departementet er dermed «tosidig» regulert av både politiske mål og bestillinger fra Regjeringen og Stortinget, samt formelle lov- og forvaltningsmessige reguleringer (NOU 2022:6). Dette bekrefter antakelsen om at Energidepartementet har sterke

institusjonaliserende mekanismer knyttet til formelle og regulerende forhold. Samtidig kan den tosidige reguleringen føre til spenninger mellom de ulike regulerende elementene.

Politisk ledelse i energidepartementet formidlet i intervju en oppfatning om at lovverket står seg godt den dag i dag, men at det er noe avstand: «.. mellom de regulatoriske, det regulatoriske fundamentet som ligger gjennom nettreguleringen, og det som er behov og det som er mål. Og det samsvarer kanskje ikke godt nok.» (sitat Terje Aasland, Energidepartementet, ED)

Ut fra dette oppfattes Statsråden og Energidepartementet å stå i en spagat i det som i Riksrevisjonens rapport beskrives som en økende avstand mellom forvaltningens reaktive tilnærming og samfunnets endrede behov for mer proaktiv praksis (Riksrevisjonen, 2024-2025). Denne spagaten kommer spesielt til uttrykk i statsrådens beskrivelse av departementets strategiske forhold til energilovens bærende prinsippl om samfunnsøkonomisk rasjonell nettutbygging, noe som kan illustreres gjennom følgende sitater:

«I det store bildet, så mener jeg det er riktig å basere seg på at det er forbruksveksten gjennom konkret og modent forbruk som danner grunnlaget for investeringer i nettet, og at man gjennom det å tenke samfunnsøkonomi og god utnyttelse av eksisterende nett, klarer å holde nettleien så lav som mulig.» (sitat Aasland, ED)

«Så tror jeg vi over tid må tenke større og noe mer nytt, fordi det må være mer sammenhengende reaksjonsmønstre i nettutviklingen. For det første så tror jeg områdeplanene til Statnett kan og bør spille en større rolle enn det de gjør i dag. Det bør være et grunnlag for, skal vi si, prinsipielle tilnærminger til hvordan nettet skal utvikles ut ifra det vi kjenner samfunnsstrukturen på nå. Og at man får mest mulig gjennomgående reaksjoner basert på at man legger noen overordnede planer.» (sitat Aasland, ED)

I det første sitatet oppfattes statsråden å vektlegge en tradisjonell, reaktiv forvaltningspraksis basert på faktiske omsøkte behov for nettilknytning, noe som er ment å ivareta en rasjonell utbygging og lav nettleie. Samtidig anerkjenner statsråden i det andre sitatet at det er behov for å tenke nytt og mer proaktivt gjennom overordnede planer som også inkluderer fremtidige behov og prognoser.

Denne tosidigheten påvirker tilsynelatende Energidepartementets styring av NVE og Statnett, noe følgende sitat fra Riksrevisjonens rapport illustrerer:

«Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det bærende prinsippet for utbyggingen av strømnettet etter energiloven og derfor også det bærende prinsippet i styringen av både Statnett som utvikler av transmisjonsnettet og NVE som konsesjonsmyndighet. Dette betyr at styringssignalene til Statnett og NVE er forenelige med ambisjonene om grønn omstilling kun i den grad disse ambisjonene fremmer samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjektene ut fra dagens regelverk.» (sitat Riksrevisjonens rapport side 109)

Sitatet viser at departementet må balansere de politiske målene opp mot forvaltningens regulative rammer, og at ved tilfeller med motsetninger er det lovverket og reguleringene som veier tyngst.

Når det gjelder den overordnede organiseringen av energisektoren opplever Statsråden at den formelle strukturen fungerer etter hensikten, noe statsråden i hovedsak knyttet til demokratiprinsippet i forvaltningen. Dette kan illustreres gjennom følgende sitat:

«Vi har de ulike rollene, og det er viktig at de rollene ivaretas på hver sin måte, og at det ikke er en sammenblandet røre, for da vil det jo ikke ha troverdighet til noe til slutt. Hvis Statnett og NVE var en enhet, en enhet inkludert oss (Energidepartementet), så ville jo liksom litt av demokratiet og det som er bygget opp som struktur med at du kan påklage, du kan få omgjøringer, og at de ulike interessene blir avvleid, det ville jo da falle mer eller mindre bort. Det å ivareta det, er en viktig del av også ivareta demokratiet og ivareta den trygge saksbehandlingen som vi har tradisjon for i forvaltningen.» (sitat Aasland, ED)

Som sitatet viser fremhevet Statsråden betydningen av organiseringen med «triangelet» for å ivareta demokratiet og tillitten til systemet.

I forhold til energisektorens overordnede politiske mål formidlet statsråden at han oppfatter målene som tydelig definerte og som gode styringsverktøy:

«Målet mener jeg er tydelig definert og kommer veldig klart fram.» (sitat Aasland, ED)

I Riksrevisjonens rapporter beskrives det imidlertid en omfattende målkongruens mellom politiske og samfunnsmessige målsetninger knyttet til nettutviklingen (Riksrevisjonen, 2024-2025). Statsråden mener likevel ikke at det er riktig med økt grad av politisk styring for å bedre fremdriften i nettutviklingen, noe som kan illustreres med følgende sitat:

«Hvis vi går inn og legger mer føringer på styringselementene sånn sett fra et politisk hold, så blir det mer politiske avgjørelser som gjøres for utbyggingen av nettet, og jeg tror det er uklokt å ha en politisk styrt prioritering og utvikling av nettet. Det må være basert på faglighet og behov, og så må politikken danne rammer for hvordan vi skal oppnå det. Det skal være politisk oppmerksomhet, det skal være politiske ambisjoner og politiske målsetninger. Men det å gå inn å bestemme hvor investeringene skal komme og skille mellom A og B, det må i all hovedsak gjøres faglig.» (sitat Aasland, ED)

Sitatet viser den faglige tilnærmingen i Energidepartementets konsekvenslogikk som oppleves gjennom intervju med statsråden å være sterkt knyttet til forvaltningsprinsipper, reguleringens lovverk og tillitt til underliggende fagenheter. Dette bekrefter antakelsen om at konsekvenslogikkens mål-middel-rasjonale henger sammen med Energidepartementets formelle rolle. Samtidig viser intervjuet med statsråden at departementet oppleves å være preget av et økende spenningsforhold knyttet til rollens spagat mellom politiske mål og byråkratisk forvaltningsrasjonalitet.

Den normative søylen

Organisasjonskulturen i Energidepartementet oppfattes å være sterkt formet av sterke forvaltningsmessige tradisjoner. Disse tradisjonene har tilsynelatende utviklet en byråkratisk kultur som søker å sikre demokratiske prosesser i tråd med lovverket og departementets rolle. Statsråden formildet i intervju at de ansatte i departementet i stor grad vektlegger faglige og faktiske forhold, og at kulturen preges av tillitt til fagmiljøene underliggende virksomheter.

Samtidig oppleves den normative logikken i departementet å bli påvirket av endrede samfunnsbehov som gir utslag i økende avstand mellom politiske mål og forvaltningens regulative rammer. Denne situasjonen skaper tilsynelatende et internt spenningsforhold om hva som anses som passende og ønskelig adferd. Spenningsforholdet mellom politisk proaktiv logikk og reaktiv byråkratisk logikk kommer blant annet til uttrykk gjennom følgende to sitat:

«De viktigste verdiene som ligger til grunn politisk når vi tenker på nett, er at vi skal ha nett raskere utviklet. Og at vi skal ha en parallellitet mellom det som er samfunnets behov og det som faktisk er nettsituasjonen.» (sitat Terje Aasland, ED)

«I utgangspunktet så ligger regelverket veldig tydelig i bunn.» (sitat Terje Aasland, ED)

På den ene siden anerkjenner statsråden politisk behovet for endringer tilpasset en ny tid, og på den andre siden holder statsråden igjen som følge av reaktiv byråkratisk forvaltningstradisjon i departementet.

Den kulturelt-kognitive søylen

Som utøvende myndighet i en parlamentarisk styringskjede bygger Energidepartementet sin autoritet og legitimitet på befolkningens tillitt og oppslutning (NOU 2022:6). Statsråden beskrev i intervju at han opplever økt oppmerksomhet og engasjement rundt energisektoren og energispørsmål i befolkningen, og at dette engasjementet i stadig større grad preges av interesse- og målkonflikter. På bakgrunn av dette opplever statsråden det som stadig mer utfordrende å navigere i et krevende og komplekst samfunnsmessig nettverk av mer eller mindre organiserte interesser.

Til tross for at de tidsriktige normene og verdiene i omgivelsene spriker i hver sine retninger, vektla statsråden økonomiske nærings- og samfunnsinteresser, nasjonens sikkerhet og beredskap, samt internasjonale forpliktelser. Dette kan illustreres gjennom følgende sitat:

«Ideelt sett så mener jeg at vi skal ta vare på natur og sørge for at vi har bærekraftige løsninger og så videre, men at det å prioritere nettutvikling, som kanskje det viktigste tiltaket vi gjennomfører og som har en viss form for naturkonsekvenser, det mener jeg er noe som må komme enda sterkere til uttrykk i tida fremover. Hvis ikke, så får vi ikke til den utviklingen vi vil. For skal vi utvikle samfunnet, så trenger vi mer fornybar energi, vi trenger et sterkere nett, og da må det være prioritet. Infrastrukturen for energi er liksom samfunnets pulsåre som må prioriteres.» (sitat Terje Aasland, ED)

Videre formidlet statsråden at departementet i større grad påvirkes direkte av næringsaktører, kommuner og fylkeskommuner som ofte har mer sammenfallende interesser, og at departementet har mindre direkte kontakt med interessegrupper innen naturvern og berørte rettighetshavere. Likevel mener statsråden at Fosen-dommen³⁶ har hatt direkte innvirkning på dagens forvaltningspraksis, noe som tilsynelatende har forsterket graden av reaktiv praksis både i Energidepartementet og hos NVE.

³⁶ Norges Høyesterett, dom Fosen-saken, <https://www.lovdato.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-1975-s>

Ut fra dette oppfattes det også å være motsetninger i den kulturelt-kognitive logikken internt i departementet. På den ene siden vektlegger statsråden samfunnsverdier som nærings- og samfunnsutvikling, klima og beredskap, og på den andre siden verdier som tilsier en mer forsiktig forvaltningspraksis knyttet til samiske interesser.

Oppsummert fremstår de institusjonelle elementene i Energidepartementet å være preget av interne spenningsforhold, noe som gjelder alle de tre søylene i Scotts modell. Innenfor den regulative søylen er det institusjonelle motsetninger knyttet til departementets tosidige regulering der det oppstår en avstand mellom overordnede politiske mål og reaktive reguleringer. Dette motsetningsforholdet utfordrer Energidepartementets forvaltningstradisjoner og organisasjonskultur, og skaper et spenningsfelt mellom en politisk proaktiv logikk og en byråkratisk reaktiv logikk om hva som anses som mest forventet og passende. Spenningen mellom disse logikkene gjør at det oppstår usikkerhet om hvilke normer og handlinger som er mest legitime i møte med politiske og byråkratiske forventninger.

Intervjuet med statsråden belyser også hvordan denne *interne spagaten* forsterkes av motsetninger i den kulturelt-kognitive logikken. Dette gjelder særlig oppfatninger av hva som er de dominerende verdiene i omgivelsene, noe som i økende grad påvirkes av samfunnets økte interessekonflikter. Disse interne spenningsforholdene i Energidepartementet ser videre ut til å påvirke styringen av underliggende enheter, noe som kan ha konsekvenser for samordning og måloppnåelse.

5.2 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Den regulative søylen

På samme måte som for Energidepartementet, bekrefter empirien antakelsen om at også NVE er sterkt preget av regulative institusjonaliserende mekanismer. NVEs rolle i nettutviklingen er regulert av energiloven og en rekke forskrifter, samt gjennom Energidepartementets styring via hovedinstruksen og de årlige tildelingsbrevene. Basert på intervjuene oppfattes det ikke å være noen betydelig avstand mellom NVEs oppdrag slik det er definert i hovedinstruksen og tildelingsbrevene, og de formelle rammene som lovverket setter. Riksrevisjonen påpeker imidlertid i sin rapport at det er svakheter i hvordan NVEs oppdrag operasjonaliseres. Kritikken retter seg blant annet mot at NVE ikke måles direkte på tidsbruk i saksbehandlingen

av konsesjonssøknader, og at tildelingsbrevene til NVE mangler operasjonalisering av viktige samfunns mål fastsatt av stortinget (Riksrevisjonen, 2024-2025).

Kjetil Lund, direktør i NVE, beskrev i intervju at styringsdialogen med departementet er god, men at NVE kun innretter sine handlinger etter det som er formelle beslutninger fra Energidepartementet. Ved å gjøre seg mindre politisk følsom for uformelle signaler og beslutninger fra andre enn Energidepartementet, mener informantene i NVE at organisasjonen på denne måten skjærer forvaltningen fra politiske svingninger. Kjetil Lund uttrykte likevel noe frustrasjon over det som kan oppfattes som politiske motsetninger og støy i politikken:

«Jeg skulle ønske at politikken var noe mer konsistent på at hvis det er slik at det aller viktigste for oss er fremdrift i konsesjonssaker, bygge nett, bygge ut mer kraft, så ville det blitt reflektert i at man fra politisk hold var veldig tydelig på at vi skal legge mindre vekt på en del andre hensyn, enten det er kulturminner eller miljø og natur, lokal involvering, samiske interesser og reindrift. Jeg sier ikke at jeg ønsker at de gjør det, men jeg sier at om det var sånn, så vil jeg forvente at man gjorde det. Men når man ikke har gitt det, så oppfatter jeg, at selv om det er mye støy i politikken, så oppfatter jeg at vi må nesten legge til grunn at det politikken har bestemt, er det politikken mener. Og at de mener selv at de har funnet balansen.» (sitat Kjetil Lund, NVE)

Ut fra sitatet kan det oppfattes som at dagens politiske signaler svinger i økende grad som følge av samfunnsendringene som berører energisektoren, og at signalene kan oppleves som støy når de ikke alltid samsvarer med formelle vedtak, lovverk og reguleringer.

På spørsmål om hvordan NVE oppfatter dagens reguleringer, formidlet NVEs informanter det de mener er en: «*inkonsistens i dagens regelverk*» (sitat Grotli Skogen, NVE), og at det ut fra dette kan være behov for å se på endringer av lovverk og reguleringer. Samtidig presiserte informantene at NVE forholder seg til enhver tids gjeldende regelverk, og at hvilke endringer som eventuelt skal gjennomføres er opp til politikerne å vurdere og avgjøre.

En endring som er politisk forankret i «*Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet*», er raskere konsesjonsprosesser. Dette målet kommer også til uttrykk i departementets tildelingsbrev til NVE både i 2023 og 2024 (Energidepartementet, 2023, Energidepartementet, 2024). Ett av tiltakene som er gjennomført til nå er økte saksbehandlingsressurser til NVE. Kjetil Lund i NVE mener imidlertid at selv om NVE har gjort store forbedringer med hensyn til saksbehandlingskapasitet og -tid, så vil det komme til

et punkt der effektivisering av NVEs interne prosesser ikke er tilstrekkelig for å oppnå enda raskere konsesjonsprosesser. Følgende sitat illustrerer dette:

«På et tidspunkt så møter du en grense for effektivisering, for på et tidspunkt så må du endre lover og regler hvis du skal komme så mye lengre, og det gjelder særlig kompliserte saker.»
(sitat Kjetil Lund, NVE)

Sitatet illustrerer at NVE innretter seg etter politiske mål som er formelt forankret i tildelingsbrevet, men at NVE ikke går på akkord med gjeldende lover og regler som NVE må forholde seg til.

I forhold til energilovens og nettutviklingens grunnleggende prinsipp om samfunnsmessig rasjonell nettutvikling, er følgende sitat illustrerende for NVEs tilnærming:

«Vi behandler primært konsesjonssakene enkeltvis, altså nettsakene. Det kommer en søknad om et nettiltak, stort eller lite, og så tar vi stilling til det. Og da er det den samfunnsøkonomiske verdien av det anlegget som er spørsmålet.» (sitat Grothli Skogen, NVE)

Sitatet viser at NVE forholder seg til konkrete søknader på enkeltprosjekt når de vurderer samfunnsøkonomi i nettutviklingen. Dette harmonerer med NVEs egen langsiktige kraftmarkedsanalyse som i hovedsak baseres på faktiske omsøkte prosjekter, og i mindre grad på prognoser for fremtidige behov (NVE, 2025). I tråd med denne tilnærmingen uttrykte NVEs informanter i intervju en skepsis mot å legge større vekt på prognoser og politiske ambisjoner i utviklingen av et samfunnsøkonomisk rasjonelt strømmnett, noe følgende sitat beskriver:

«Det vi bør ha en samtale om, er hva Statnett skal legge til grunn for sitt målbilde. Skal vi bygge ut nettet i tråd med et lavutslippsscenario, for å nå politiske ambisjoner om grønn industri, eller i forhold til faktiske innmeldte behov?» (sitat Kjetil Lund, NVE)

Sitatet antyder at NVE og Statnett har ulike tilnærmeringer og forståelse av hva som bør legges til grunn som riktig strategi for en samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling av strømmettet.

Videre presiserte NVEs informanter at samfunnsøkonomi er et regnestykke med både prissatte og ikke-prissatte forhold, og at NVE de siste årene i større grad har tillagt de ikke-prissatte forholdene større betydning. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«I forholdet mellom prissatte ting, så er jo det prissatte nokså konstant. Og så er det sånn at de ikke-prissatte tingene har fått en større plass i prosessen. De er mer synlige gjennom blant annet konsekvensutredningene og de vektlegges litt tyngre enn det har vært gjort før. Og det signalet kommer først til oss (NVE), før det kommer til Statnett. Det kommer til oss som krav fra samfunnet. Og innvendingene mot å bygge ting har jo blitt sterkere med tiden. Det betyr at den ikke-prissatte delen av regnestykket har blitt tyngre med tiden.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

Sitatet viser hvordan omgivelsene påvirker NVEs tilnærming til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I tillegg antyder sitatet at NVE sammenlignet med Statnett også har en ulik tilnærming og praksis når det kommer til vektning av ikke-prissatte konsekvenser.

På samme måte som statsråden, mener NVEs informanter at den formelle og tredelte organisasjonsstrukturen i energiforvaltningen med Energidepartementet, NVE og Statnett er hensiktsmessig for å sikre demokratiske prosesser. Svein Grotli Skogen beskriver «trepartssamarbeidet» på denne måten:

«Det er tre organisasjoner som det er nokså lett å se forskjell på. Et politisk styrt departement, som i tillegg til formalkravene har den daglige og kortsiktige politikken som rammer for det de holder på med. Og så har du Statnett, som i bunn og grunn er en operativ drifts- og utbyggingsorganisasjon. Og så er det oss da (NVE), som skal være en mellompart som først og fremst er en regelforvalter i bunn. Vi har ikke noen stor interesse, hverken for det ene eller andre utfallet, men at det skal gjøres på en ordentlig måte. Det er lett å begrunne den tredelingen der, vil jeg si, det er lett å finne en forklaring på hvorfor det skal være sånn.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

I dette «trepartssamarbeidet» mener NVEs informanter at Statnett har større handlingsrom til å være mer fleksible og kan endre seg lettere i henhold til politiske signaler, markedsvisninger og samfunnsendringer. I kontrast til dette beskriver Svein Grotli Skogen NVE som den «stabile part», noe han begrunner ut fra NVEs forvaltningsrolle som er tett knyttet til lovverket:

«Vi (NVE) er forvaltningen og lovverket er fast. Og det er ganske stødige greier som ikke forandrer seg så mye sånn på kort sikt.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

Grotli Skogen beskriver også at NVEs rolle gjør at de som organisasjon forholder seg mindre til overordnede politiske mål:

«For oss er det (overordnede politiske mål) en litt sånn indirekte ting fordi det i konsesjonsbehandlingen er lagt veldig sterke føringer for samfunnsøkonomiske betraktninger. Og så gjør vi vår egen langsiktige analyse av konkret forventet etterspørsel og produksjon, og den analysen gjøres jo mest mulig uavhengig av de politiske målsetningene.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

Samtidig opplever informantene i NVE at det kan oppleves som noe uklart hvordan de politiske målene ønskes realisert, da målene ofte representerer energipolitiske dilemmaer som krever vekting av ulike samfunnsforhold opp imot hverandre. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«Jeg sier bare at her er det målkonflikter, her er det ting som ikke henger godt sammen. Og så er det mitt ærend å legge det på bordet. Kanskje det gjør litt vondt, kanskje fordi det synliggjør de dilemmaene som er, og så er det politikkens oppgave å svare på hva vi skal vektlegge mest.» (sitat Kjetil Lund, NVE)

Sitatet illustrerer også NVEs rasjonelle logikk som et faglig forvaltningsorgan. NVEs mål-middel-rasjonale oppfattes å være formet av en sterk forvaltningslogikk med vekt på å etterleve regelverk og ivareta demokratiprinsippet i forvaltningen. Dette rasjonale former en reaktiv konsekvenslogikk som vektlegger faktiske behov og ikke-prissatte konsekvenser, noe som gjør NVE mer opptatt av negative konsekvenser og kostnader ved å bygge ut «for mye nett». På samme måte som for Energidepartementet, bekreftes dermed antakelsen om en konsekvenslogikk sterkt knyttet til organisasjonens rolle.

Den normative søylen

På samme måte som i Energidepartementet oppfattes organisasjonskulturen i NVE å være formet av sterke forvaltningstradisjoner. Informantene beskrev en profesjonskultur som vektlegger verdier som faglig autonomi og forvaltningsmessig kvalitet i konsesjonsprosessene. Verdigrunnlag ble begrunnet med NVEs behov for å sikre nødvendig tillitt og legitimitet i samfunnet gjennom demokratisk forankring av deres beslutninger.

En annen verdi som ble fremhevet i intervjuene var effektiv saksbehandling, det på bakgrunn av forventninger fra omgivelsene. Informantene presiserte imidlertid at effektivitet ikke må gå på bekostning av forvaltningskvalitet, noe Kjetil Lund beskrev på følgende måte:

«Det er en verdi som ligger i det å drive effektivt, som det forventes av samfunnet rundt oss. Og så er det en verdi som handler om å gjøre skikkelig arbeid, altså holde høy faglig standard. Og det betyr ikke at vi skal bare bruke lang tid, men det handler om at det (prosesser og beslutninger) skal stå seg, det skal være skikkelig. Det skal ha høy forvaltningsmessig kvalitet, og vi skal gå frem skikkelig, behandle folk godt, og ha ordentlige prosesser som folk tror på». (sitat Kjetil Lund, NVE)

Samtidig som informantene beskrev NVEs grunnleggende verdigrunnlag, formidlet de også at forvaltningspraksisen i NVE påvirkes og tilpasses av saksbehandlingen. Et eksempel er Fosen-saken. Informantene mente at høyesterettsdommen i denne saken³⁷ har flyttet rettstreken og påvirket forvaltningskulturen i NVE til å bli mer forsiktig. I kjølvannet av dommen har NVE utviklet et større fokus på vern av natur og hensynet til berørte parter og rettighetshavere, noe følgende sitat illustrerer:

«Forvaltningspraksisen vår vil kunne endre seg i en retning gjennom iterasjoner og sluttbehandlingen av enkeltsaker. Vår forvaltningspraksis tror jeg det er rett å si at over tid, har lagt mer vekt på natur, og mer vekt på samisk kultur og reindriftsinteresser.» (sitat Kjetil Lund, NVE)

Sitatet fra Kjetil Lund viser hvordan eksterne forhold over tid har påvirket NVEs organisasjonskultur og forvaltningspraksis i retning av å vektlegge ikke-prissatte forhold i større grad. Dette samsvarer med beskrivelsen av NVEs tilnærming til samfunnsøkonomiske vurderinger.

I tillegg synliggjør beskrivelsen av NVEs forvaltningspraksis og profesjonskultur en underliggende logikk om ønsket adferd som oppfattes å være svært reaktiv. Denne oppfatningen forsterkes av informantenes beskrivelse av NVEs rolle som «de som skal passe på og holde igjen» slik at alle interesser blir hørt og ivaretatt. Følgende sitat illustrerer dette:

³⁷ Norges Høyesterett, dom i Fosen-saken, www.lovdatab.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-1975-s

«Hvis det var sånn, at det ikke var noen ting å ta hensyn til, ingen gnisninger eller ulike interesser, da ville det ikke vært behov for konsesjonsprosesser. Da ville jo ting bare falt på plass av seg selv. Så det er en grunn til at vi har noen som skal prøve å finne balanserte løsninger, og det er nettopp det at det er problemstillinger folk ser ulikt på. Og hvis du bare slapp det helt løs, så er det noen som vil bare bygge og ture på.» (sitat Kjetil Lund, NVE)

I sitatet beskriver Kjetil Lund at NVE jobber for å fremme balanserte løsninger. Ut fra intervjuene med NVEs informanter kan det tyde på at NVE opplever et behov for å være ytterligere reaktiv i de kompliserte konsesjonssakene preget av økte motsetninger og interessekonflikter.

Den kulturelt-kognitive søylen

NVEs kulturelt-kognitive logikk oppfattes å være basert på befolkningens tillitt til demokratiske konsesjonsprosesser, noe informantene formidlet er fundamentet for NVEs legitimitet. Samtidig opplever informantene i NVE at det stilles stadig flere krav til ulike forhold som må hensyntas i konsesjonsprosessene:

«Tendensen i samfunnet er jo at krav og forventinger til å ivareta ikke-prissatte forhold har steget.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

I tillegg til Fosen-dommen, mener informantene at utviklingen også skyldes en generell samfunnstrend i hele den vestlige verden. Oppfatningen av ikke-prissatte konsekvenser som dominerende verdier i samfunnet forsterkes tilsynelatende av rollen som «førstelinjen». Det er en rolle som innebærer at NVE i større grad møter de berørte partene og motstandere mot utbygging, i motsetning til Statnett som NVEs informanter mener i større grad er i direkte kontakt med næringslivsinteresser. Dette kan illustreres gjennom følgende sitat:

«Statnett vektlegger jo for eksempel de regionale økonomiske interessene. De legger jo ikke vi noen stor vekt på, utover det som ligger i den prissatte nytten. I vurderingen av ikke-prissatte forhold legger vi mye større vekt på dem som belastes av linjene mer konkret. Sånn som naboer og andre arealbrukere og berørte. De er tunge parter i de prosessene vi har gående.» (sitat Grotli Skogen, NVE)

NVE og Statnetts ulike roller og tilsynelatende ulike berøring med ulike aktører i omgivelsene, kan ut fra Scotts teori skape ulik forståelse av hva som er dominerende verdier i samfunnet. Videre kan dette danne grunnlag for utvikling av ulik kulturell-kognitiv logikk,

noe som kan forsterkes av økte motsetningsforhold og interessekonflikter i samfunnet. Empirien i dette studiet bekrefter langt på vei denne teoretiske antakelsen, noe jeg kommer tilbake til i analysen av Statnetts institusjonelle struktur.

Oppsummert viser empirien at NVE, som forvaltningsorgan, er mindre politisk sensitiv og dermed mindre påvirket av spenningsforholdet mellom reaktive reguleringer og proaktive politiske mål. De institusjonaliserende elementene i NVE tenderer derfor til å trekke i samme retning, noe som ifølge Scotts teori bidrar til institusjonell stabilitet. Forvaltningens reaktive regulering og lovverk fremstår for NVE som dominerende institusjonelle mekanismer. Dette harmonerer med en reaktiv profesjonskultur som vektlegger forvaltningsfaglig autonomi og demokratisk kvalitet i konsesjonsprosessene. Disse mekanismene forsterkes ytterligere av en reaktiv kulturell-kognitiv logikk som er basert på en forståelse av ikke-prissatte forhold som dominerende verdier i samfunnet.

5.3 Statnett

Den regulative søylen

Statnett styres av sektorpolitiske mål, foretaksmøter og eiermøter som setter rammene for selskapets arbeid (Statnett, 2025, Statnett, 2026). Samtidig er Statnett underlagt reguleringen i Energiloven og en rekke tilknyttede forskrifter (Energiloven, 1991). Informantene fra Statnett uttrykte i intervjuene en sterk lojalitet til gjeldende regelverk. I motsetning til NVE er imidlertid Statnett mer politisk sensitiv på grunn av sin selskapsform og eierskap, og er i større grad påvirket av spennings- og motsetningsforholdet mellom dagens regulering og samfunnets endrede behov. Informantene fra Statnett formidlet at reaktive konsekvenser ved deler av dagens regulering i noen tilfeller hindrer proaktiv tilpasning av kraftsystemet. Dette fører til at Statnett som selskap opplever å bli regulert til å være reaktiv, noe som begrenser deres mulighet til å møte samfunnets proaktive forventninger og eierens sektorpolitiske mål. Dette bildet samsvarer med Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2024-2025).

I spennet mellom lojalitet til lovverk og reguleringer, og forventninger fra eier og kunder, har Statnett tilpasset sin aktivitet gjennom å gjøre det beste ut av situasjonen, noe følgende sitat illustrerer:

«.. det har bidratt til at vi gjør det beste ut av regelverket.» (sitat Ravndal Risnes, Statnett)

Det innebærer at Statnett ser det som sin rolle å påpeke de reaktive konsekvensene ved dagens regelverk, samtidig som selskapet forsøker å finne løsninger som svarer ut forventningene fra eier, kunder og samarbeidspartnere innenfor dagens formelle rammer.

I forhold til Energilovens grunnleggende prinsipp om samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling av strømmettet, oppfatter Statnetts informanter at Energidepartementet, NVE og Statnett i utgangspunktet forholder seg likt til styringsprinsippet. Samtidig presiserte informantene at samfunnsøkonomiske vurderinger innebærer skjønnsutøvelse, noe som kan gi utslag i ulik praksis:

«Når du snakker om samfunnsøkonomi, så består det av både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Når det gjelder de ikke-prissatte virkningene, så handler det om skjønn, og skjønnsutøvelse kan variere.» (sitat Vike Vardheim, Statnett)

I tillegg formidlet Statnetts informanter det de opplever er en ulik strategisk tilnærming til hvordan prinsippet om samfunnsøkonomisk rasjonell nettutvikling skal praktiseres i en tid med grønn energiomstilling. Følgende sitat beskriver Statnetts tilnærming:

«Når vi kommer med et enkelt prosjekt, så sier ikke det noe om helheten. Statnetts planer skal være samfunnsøkonomisk rasjonelle, og det samfunnsøkonomisk rasjonelle finnes ofte i helheten og ikke i det enkelte prosjekt.» (sitat Vike Vardheim, Statnett)

I motsetning til NVEs tilnærming som innretter seg mot enkeltprosjekter og konkrete behov (beskrevet i avsnitt 5.2), viser sitatet at Statnett i økende grad vektlegger helheten i sine områdeplaner som også er basert på prognoser om fremtidige behov.

Informantene i Statnett formidlet at deres endrede tilnærming med bruk av områdeplaner er et resultat av en «ny tid» som Statnett mener i større grad krever en proaktiv nettutvikling, noe som innebærer at Statnett søker å være mer i forkant med nettutviklingen. Beskrivelsen av NVE og Statnetts ulike tilnærming, samt Statnetts mer proaktive innretning, samsvarer med funn i Riksrevisjonens rapport:

«En ting som avdekkes i denne undersøkelsen (Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet) er jo at det er noe ulike syn. Statnett og de andre nettselskapene har et større fokus på at man må være forberedt, mens NVE og myndighetssiden er opptatt av at man ikke må bygge ut mer nett enn det man har behov for å bygge ut.» (sitat Schjøtt-Pedersen, Riksrevisjonen)

Som en naturlig konsekvens av en mer helhetlig og proaktiv tilnærming, etterlyste Statnetts informanter en utvidet samfunnsøkonomisk forståelse som inkluderer nytteverdi knyttet til fremtidig utvikling:

«Måten det tenkes rundt samfunnsøkonomi noen steder er kanskje ikke så godt egnet til å legge til rette for utvikling.» (sitat Ravndal Risnes, Statnett)

Videre beskrev Statnetts informanter forsyningssikkerhet som bærebjelken i et robust kraftsystem med økte krav til beredskap. I likhet med «fremtidig utvikling» er imidlertid også forsyningssikkerhet mindre kvantifiserbart. Statnetts informanter mente derfor at det er behov for å tilpasse og utvide dagens rammer for ikke-prissatte forhold i de samfunnsøkonomiske vurderingene av rasjonell nettutvikling.

På samme måte som statsråden og NVEs informanter, uttrykte Statnetts informanter en oppfatning om at den formelle og overordnede organiseringen av energiforvaltningen er hensiktsmessig, utfyllende og viktig for å ivareta demokratiprinsippet i forvaltningen. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«Vi er satt til å være en aktiv pådriver for å få satt ting til å skje, mens NVE har en «passe på rolle». Og det som kanskje er litt viktig, for den totale tillitten til dette triangelet, er at NVE har den rollen.» (sitat Ravndal Risnes, Statnett)

Sitatet viser at Statnett anerkjenner «triangelets» ulike rolle. Til tross for Statnetts pådriver rolle som skal «få satt ting til å skje», vektlegger likevel informantene i Statnett betydningen av NVEs reaktive rolle som skal «holde igjen» for å ivareta systemets tillitt i befolkningen.

I forhold til overordnede politiske mål forholder Statnett seg konkret til resultatmålingen gjennom eierstyringen, men innretter seg også etter politiske signaler fra sin eier. Statnett etterlyser i Riksrevisjonens rapport tydeligere overordnede mål og rammer for selskapets virksomhet. Statnett påpeker i rapporten at de mangler styringssignaler tilsvarende systemoperatørene i de andre nordiske landene, noe som beskrives blant annet i følgende sitat:

«Statnett påpeker at det mangler en helhetlig sektorstyring i oppfølgingen av selskapet, og etterlyser tydeligere rammer for hvordan de skal legge til rette for samfunnsutvikling, næringsutvikling og klimamål som en del av virksomheten.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s. 109).

Videre beskriver Riksrevisjonens rapport at:

«Statnett ønsker en klarere strategi for hva Norge som nasjon ønsker med nettutviklingen, og hva Statnett skal legge til rette for.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s.109)

samt at:

«.. tydeligere mål kunne ha hjulpet oss (Statnett) ut av dagens situasjon med for lite nettkapasitet flere steder i landet.» (Riksrevisjonen, 2024-2025, s.109)

Riksrevisjonens beskrivelse av Statnetts forhold til overordnede politiske mål bekreftes av Statnetts informanter i dette studiet.

Konsekvenslogikken i Statnett oppfattes på bakgrunn av intervju og Statnetts strategi- og styringsdokumenter, å bygge på en formålsrasjonell markedslogikk og operasjonell teknisk logikk som henger tett sammen med selskapets rolle som systemoperatør. Samtidig formes Statnetts mål-middel-rasjonale også av det regulatoriske i lovverket. I en situasjon der markedet stiller nye krav til selskapet, kan det ut fra avstanden mellom reaktiv regulering og proaktive samfunnsbehov, dannes konkurrerende konsekvenslogikker internt i Statnett. I intervju med Statnetts informanter er det imidlertid en proaktiv samfunnstilpasning som kommer sterkes til uttrykk som dominerende konsekvenslogikk.

Statnetts mål-middel-rasjonale oppfattes å være ulikt det dominerende rasjonale i NVE. Ut fra intervju formidlet informantene i Statnett at selskapet blir straffet hardere av kostnaden ved å være på etterskudd i nettutviklingen, noe som står i kontrast til NVE som holder igjen ut fra fokus på forvaltningsmessig kvalitet og reaktiv nettutbygging. Dette motsetningsforholdet knyttet til organisasjonenes ulike rolle, forsterkes tilsynelatende av endringene i omgivelsens krav som spriker i ulike retninger. Dette fremstår som noe av hovedgrunnen til utvikling av ulike konsekvenslogikker i form av NVEs reaktive og Statnetts proaktive.

Den normative søylen

Basert på informantenes beskrivelser oppfattes Statnetts organisasjonskultur å være preget av en profesjons- og entreprenørkultur med fokus på faglig ekspertise og teknisk rasjonalitet. Samtidig har Statnett, i likhet med øvrige selskap i nettbransjen, tradisjonelt vært preget av en reaktiv og konservativ organisasjonskultur (NOU 2022:6).

På bakgrunn av endrede samfunnsbehov og økte krav til kraftsystemets kapasitet, robusthet, fleksibilitet og helhetlige planlegging, uttrykker Statnetts nye selskapsstrategi en mer proaktiv kultur³⁸. I intervju med toppledelsen ble den nye strategien bekreftet, og selskapet fremstår som endringsvillig og opptatt av å utvikle en utviklingsorientert og proaktiv organisasjonskultur tuftet på selskapets verdier som beskrives å være: det å levere sammen og det å ha mot.

Gjennom intervjuene med Statnetts informanter ble det uttrykt et grunnleggende ønske om å levere samfunnsnytte ut fra forventningene til samfunnet. Den underliggende kulturelle logikken om hva som er passende og forventet adferd oppfattes ut fra dette å være en proaktiv logikk som aktiv pådriver for å møte samfunnets endrede behov med «*elektrifisering for en ny tid*». Det er en logikk Statnett i større grad ønsker å «dele» med øvrige aktører i nettutviklingen, spesielt på myndighetssiden. Dette kan illustreres med følgende sitat knyttet til et brev RME sendte til Statnett høsten 2023 om status for nettkapasiteten³⁹:

«Det er første gangen myndighetene har spurt oss: har dere gjort alt dere skulle ha gjort? Og det synes jo vi egentlig var litt hyggelig, for det var vel første gang noen spør: har dere gjort nok, har dere planlagt nok, har dere tenkt stort nok?» (sitat Ravndal Risnes, Statnett)

Sitatet illustrerer at Statnett opplever myndighetssiden som generelt reaktiv, og at selskapet skulle sett at aktørene dro noe mer i samme proaktive retning.

Den kulturelt-kognitive søylen

Statnetts informanter formidlet i intervju at de knytter selskapets legitimitet til evnen til å levere på samfunnsoppdraget både i møte med nåværende og fremtidige behov. Ut fra strategien «*elektrifisering for en ny tid*» (Statnett, 2024), har Statnett et perspektiv på strømmettet som grunnleggende for å kunne bygge landet for fremtiden. I dette perspektivet vektlegges samfunnsverdier som næringsutvikling, elektrifisering, forsyningssikkerhet og beredskap. Ut fra dette bekreftes antakelsen om at Statnett sin forståelse av dominerende

³⁸ Statnett, Vår strategi – elektrifisering for en ny tid, www.statnett.no/om-statnett/var-strategi/

³⁹ RME, brev til Statnett om kapasitet i strømmettet, www.nve.no/media/16517/202317466-1-rme-ber-statnett-om-orientering-om-nettkapasiteten-i-transmisjonsnettet-4683285_9_1.pdf

samfunnsverdier er tett knyttet til selskapets rolle som systemansvarlig operatør av sentralnettet.

Gjennom rollen som systemoperatør er Statnett i hovedsak i direkte kontakt med næringslivsinteresser og samfunnsaktører knyttet til utviklingsbehov, beredskap og forsyningssikkerhet. Dette er ofte andre aktører enn de NVE er mest i direkte kontakt med. Anne Sofie Ravndal Risnes i Statnett anerkjenner at denne ulikheten kan ha betydning for utvikling av ulik forståelse av hva som er dominerende verdier og forventninger i samfunnet:

"Hvem du omgås har betydning. Og her møter nok Statnett de som kjenner på behovet for økt nettkapasitet, slike som næringsaktører og lokalpolitikere, oftere enn NVE og departementet.»
(sitat Ravndal Risnes, Statnett)

Dette bekrefter antakelsen om at NVE og Statnett gjennom ulike roller og ulik kontakt med omgivelsene, tilsynelatende har ulik forståelse av hva som er dominerende samfunnsverdier. Ut fra dette har de to organisasjonene utviklet ulik kulturell-kognitiv logikk. I motsetning til NVEs reaktive tilpasning til vekting av ikke-prissatte konsekvenser som naturvern og samiske interesser, påvirkes Statnetts kulturelt-kognitive logikk av utviklingsorienterte interesser og verdier som drar selskapet i en mer proaktiv retning. Det kulturelt-kognitive motsetningsforholdet forsterker dermed organisasjonenes ulike normative system og logikk om hva som er foretrukket og ønskelig strategi for utviklingen av strømmettet.

Oppsummert viser empirien at Statnett i større grad påvirkes av politiske signaler og samfunnets utviklingsforventninger, noe som har bidratt til å forme selskapets utvikling av en mer proaktiv logikk. Det gjelder både den normative og den kulturelt-kognitive logikken. Samtidig har Statnett sterke regulative institusjonaliserende elementer som, i motsetning til NVE, ser ut til å være mer i konflikt med hverandre. Statnett fremstår dermed som et noe ufrivillig «gissel» mellom en reaktiv innretning på lovverk og regulering på den ene siden, og proaktive politiske mål og samfunnsforventninger på den andre siden. I denne situasjonen forsøker Statnett tilsynelatende å tilpasse seg ved å gjøre det beste ut av gjeldende regelverk. Likevel kommer det i intervjuene tydelig frem en frustrasjon over et reaktivt system som selskapet opplever som en hindring for å levere resultater på den proaktive måten de mener er nødvendig.

6 Analyse og drøfting av forskningsspørsmål

I dette kapittelet vil jeg bygge videre på den deskriptive analysen av organisasjonenes institusjonelle struktur som utgjør studiets empiri i kapittel 5. Med utgangspunkt i studiets forskningsspørsmål og teoretiske antakelser, presenteres først en analyse av hvilke institusjonelle trekk som preger organisasjonene og hvordan dominerende logikker former ulik praksis.

Deretter vil jeg drøfte hvordan organisasjonenes logikker og praksis fungerer innenfor energiforvaltningens gjeldende lovverk, og hvordan dette formes og forsterkes i samspillet med omgivelsene. Avslutningsvis vil jeg drøfte Energidepartementets *interne spagat*, samt hvordan institusjonelle ulikheter kan skape friksjon mellom organisasjonene.

6.1 Ulike logikker former divergerende praksis

Den deskriptive analysen i kapittel 5 viser at Energidepartementet, NVE og Statnett har komplekse og flerdimensjonale institusjonelle strukturer. Analysen bekrefter antakelsen om at energiforvaltningens regulative mekanismer har en institusjonelt dominerende rolle, både når det gjelder hvordan organisasjonene er bygd opp og fungerer. Samtidig bekreftes antakelsen om at organisasjonene har sterke kulturelle tradisjoner og fagtunge profesjoner, noe som har bidratt til utviklingen av ulike normative systemer og organisasjonskulturer. Det fremgår også at organisasjonene gjennom sine ulike roller og møter med ulike deler av omgivelsene, har utviklet ulik forståelse av hva som er dominerende verdier og forventninger i samfunnet.

Videre viser empirien at organisasjonenes ulike institusjonelle trekk ofte kommer i konflikt med hverandre. For selv om Energiloven med tilhørende forskrifter og reguleringer fungerer som et felles regulativt skjellet, viser analysen at organisasjonenes ulike roller og normative systemer former deres institusjonelle logikker i forskjellige retninger. Disse forskjellene forsterkes ytterligere av samfunnsendringer, interessekonflikter og motsetninger knyttet til energipolitiske dilemmaer. Dette gjelder de underliggende logikkene innenfor alle søylene i Scotts modell (Scott, 2014).

I møtet med utfordringer som grønn omstilling, naturmangfoldskrise, arealkonflikter og økt beredskap, har NVE og Statnett tilsynelatende utviklet ulike «overlevelsestrategier». Dette bekrefter, i tråd med Thornton og Ocasios teori (2008), antakelsene om at organisasjonene på bakgrunn av ulike institusjonelle logikker har utviklet ulik praksis.

For NVE ser samfunnsendringene ut til å ha forsterket en allerede eksisterende reaktiv logikk og forvaltningspraksis. Etter Fosen-dommen og i tråd med det NVEs informanter beskriver som en global trend med økt vern i den vestlige verden, har NVE utviklet en «tatt-for-gitt-sannhet» om at ikke-prissatte verdier, som naturvern og samiske interesser, forventes å bli vektlagt i større grad enn tidligere. Kombinasjonen av lovverkets reaktive regulatoriske rammer og en byråkratisk forvaltningskultur, har skapt en robust institusjonell struktur som prioriterer faglig nøytralitet og demokratisk kvalitet i forvaltningspraksisen, fremfor politisk måloppnåelse. Når NVE definerer seg selv som den «stabile part» som skal «holde igjen», fungerer organisasjonens logikk og praksis tilsynelatende som en brems i systemet, til tross for at NVE blir oppfordret til å øke tempoet.

I motsetning til NVEs konservering av en reaktiv institusjonell logikk og forvaltningspraksis, ser Statnett ut til å være i en translasjon. På grunn av samfunnets økte forventninger og krav til proaktivitet, er Statnett tilsynelatende i ferd med å bevege seg fra en tradisjonelt konservativ og reaktiv organisasjonskultur, til en mer proaktiv logikk og praksis som en «aktiv pådriver» for samfunnsutvikling. Som følge av denne endringen opplever Statnett et behov for å tilpasse dagens lovverk og reguleringer til en «ny tid», slik at selskapet får større handlingsrom til å utøve proaktiv praksis og til å realisere overordnede politiske mål.

Analysen viser at utviklingen av ulike institusjonelle logikker hos NVE og Statnett, har resultert i henholdsvis forsterket reaktiv praksis og en gryende proaktiv praksis som tenderer til å trekke i divergerende retninger. Mens NVEs reaktive praksis søker å holde igjen for å unngå at det bygges «for mye» nett med unødvendige negative konsekvenser, er Statnetts praksis mer opptatt av kostnaden ved å bygge ut «for lite og for sent». Denne divergensen kommer spesielt til uttrykk i deres ulike forståelse og strategiske tilnærming til Energilovens grunnleggende samfunnsøkonomiske prinsipp om rasjonell utvikling av strømmettet.

6.2 Definisjonsmakten over lovens grunnleggende prinsipp

Den mest betydningsfulle konsekvensen av NVE og Statnetts divergerende logikker og praksis synes å være en fragmentering av rasjonale og strategien for en samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling av strømmettet. Denne fragmenteringen kommer til uttrykk gjennom tre sentrale forskjeller mellom organisasjonene:

1. Ulike oppfatninger om inkludering og vektning av ikke-prissatte forhold i de samfunnsøkonomiske vurderingene.

2. Forskjellige tilnæringer til om samfunnsøkonomiske vurderinger kun skal baseres på enkeltprosjekt eller en mer helhetlig vurdering.
3. Strategisk uenighet om hvorvidt planleggingen av strømmettet skal bygge på faktiske og kjente forhold alene, eller også inkludere prognoser for fremtidig behov.

Statnett argumenterer for at samfunnsnytte knyttet til ikke-kvantifiserbare forhold som utvikling og forsyningssikkerhet, også bør inkluderes i dagens samfunnsøkonomiske vurderinger. Videre mener Statnett at samfunnsøkonomiens rasjonalitet ligger i planverkets helhet, og at strømmettet i større grad bør utvikles basert på prognoser for fremtidige behov for å sikre en utvikling av nettet som er i forkant av samfunnets utvikling.

NVE, derimot, forholder seg kun til ikke-prissatte forhold som er inkludert i dagens regelverk, og legger større vekt på forhold som naturvern og berørte parter i tråd med det NVE oppfatter som dominerende samfunnsverdier- og forventninger. I tillegg baserer NVE sine vurderinger på kjente forhold, og vurderer samfunnsøkonomiens rasjonalitet ut fra enkeltprosjekter fremfor en helhetlig tilnærming.

Dette illustrerer at selv om NVE og Statnett deler en felles forståelse av formålet med det grunnleggende prinsippet om rasjonell utvikling av strømmettet, så har de likevel en ulik tilnærming til hva som er riktig strategi og praksis i en tid med omfattende samfunnsendringer. Mens Statnett søker en proaktiv tilnærming med fremtidsrettet planlegging, har NVE en mer tilbakeholden strategi som baserer seg på nåtidens kjente forhold og faktiske søknader. Denne forskjellen skaper en systemisk friksjon hvor organisasjonene formelt sett er enige, men institusjonelt sett befinner seg på kollisjonskurs. I en slik situasjon er det behov for klare styringssignaler fra Energidepartementet for å dirigere de underliggende enhetene i samme retning. Før jeg går nærmere inn på dette, vil jeg først reflektere litt rundt organisasjonenes legitimitet som noe av det underliggende for kollisjonskursen.

6.3 Legitimitetens geografi i et samfunn av motsetninger

Empirien viser at NVE og Statnett tilsynelatende bygger sin legitimitet ut fra organisasjonenes rolle og de aktørene de har mest direkte kontakt med. På grunn av de politiske dilemmaene og interessekonfliktene knyttet til utviklingen av strømmettet, fører dette til ulike og ofte motstridende kilder til legitimitet. Mens NVE i større grad er utsatt for reaktivt press fra naturverninteresser og berørte parter som motsetter seg utbygging, opplever

Statnett i større grad proaktivt press fra næringsliv og lokalpolitikere som krever utvikling. Dette bekrefter antakelsen om at økte motsetningsforhold i samfunnet forsterker de kulturelt-kognitive forskjellene mellom NVE og Statnett, og bidrar til deres divergerende logikker og praksis.

Utviklingen av NVE og Statnetts divergerende logikker og praksis handler dermed ikke «bare» om interne forhold i organisasjonene, men også om en kamp mellom ulike samfunnsinteresser. Det er en kamp som i stor grad også påvirker Energidepartementet.

6.4 Departementets interne spagat og uklare styringssignaler

Som beskrevet i kapittel 5, er Energidepartementets institusjonelle struktur preget av interne spenninger og en spagat mellom et i hovedsak reaktivt lovverk og etablerte byråkratiske forvaltningstradisjoner på den ene siden, og proaktive politiske mål om grønn omstilling, internasjonale forpliktelser og styrket nasjonal beredskap på den andre siden. Denne situasjonen fører til utvikling av konkurrerende logikker som tilsynelatende forsterkes av økende motsetninger og interessekonflikter i samfunnet. Dette påvirker videre departementets ledelse og styring gjennom manglende målkongruens og uklare styringssignaler både ovenfor underliggende etater og befolkningen, noe som over tid utvikler seg til en selvforsterkende dynamikk.

Statsråden erkjenner i intervju at det regulatoriske rammeverket ikke samsvarer godt nok med politiske mål, og at dette kan hemme fremdriften i nettutviklingen. Likevel understreker statsråden at lovverket «står seg fortsatt godt», og avviser at lovendringer eller økt politisk styring er den riktige veien å gå. Dette gir inntrykk av at Energidepartementet er delvis «handlingslammet» av egen spagat, noe som gir NVE og Statnett tilsynelatende rom for å navigere etter egne logikker fremfor å arbeide mot felles mål. I stedet for å samle de underliggende etatene i samme retning, bidrar departementets interne spagat snarere til å forsterke avstanden mellom NVE og Statnetts divergerende logikker og praksis.

6.5 Stille friksjon

Intervjuene med studiets informanter reflekterer en felles oppfatning om betydningen av «triangelets» organisering, kombinert med gjensidig respekt for aktørenes ulike roller. Direktør i NVE, Kjetil Lund, mener samtidig at det er naturlig med ulike logikker knyttet til ulike roller. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«Det er ikke nødvendigvis sånn det skal være, at vi skal se ting likt. En tilsynsmyndighet og reguleringsmyndighet ser ikke, eller har ikke de samme perspektivene som den som er regulerings gjenstand.» (sitat Kjetil Lund, NVE)

Lund forklarer at de ulike logikkene i «trepartssamarbeidet» oppfattes som en naturlig følge av forvaltningens struktur og funksjon. Dette støttes av kollega Svein Grotli Skogen, som mener at samspeillet i «triangelet» heller ikke oppleves å være spesielt preget av konflikter:

«Noe spenning skal det være, men jeg oppfatter ikke det som problematisk i det hele tatt.» (sitat Svein Grotli Skogen, NVE)

Statsråden uttrykte i intervju en tilsvarende oppfatning og understreket at et godt samarbeid mellom partene er et sentralt satsningsområde i departementets styring. I tråd med dette beskrev også informantene i Statnett «trepartssamarbeidet» som velfungerende. Samtidig ga informantene i Statnett uttrykk for en viss frustrasjon over systemets begrensede evne til å realisere overordnede politiske mål, men uten å rette direkte kritikk mot noen av de andre aktørene.

Dette viser at selv om Riksrevisjonens rapport tydelig påpeker at systemet har klare svakheter (Riksrevisjonen, 2024-2025), så er det i hovedsak kun informantene fra Statnett som både ut fra Riksrevisjonens rapport og intervjuene i dette studiet, antyder en form for systemkritikk. Dette kan tyde på at de institusjonelle ulikhetene og spenningene som er belyst i denne analysen, tenderer til å virke som en stille friksjon.

Årsaken til denne stille friksjonen synes å være lojalitet og «tatt-for-gitt-sannheter» knyttet til systemets organisering, regulering og demokratiprinsipp. Dette skaper «usynlige» institusjonelle barrierer som motsetter seg endring og tilpasning av systemet til nye samfunnsbehov. Slike «usynlige» institusjonelle barrierer er ofte vanskeligere å definere og bryte ned, sammenlignet med formelle barrierer i energiforvaltnings reguleringer som til nå har blitt belyst gjennom tidligere utredninger. Denne analysen bekrefter dermed antakelsen om at det er nødvendig med en institusjonell tilnærming for å forstå sammenhengene og helheten av årsaksforklaringer til utfordringene i nettutviklingen (Christensen mfl., 2009, Eriksson-Zetterquist, 2014, Scott, 2014)

6.6 Oppsummering

Til tross et felles regulativt skjelett, gjensidig avhengighet og uttalt godt samarbeid mellom de tre sentrale aktørene, viser analysen at konkurrerende institusjonelle logikker fungerer som «usynlige» og uforenlige indre kompass i utviklingen av strømmettet. Mens Statnett bygger legitimitet gjennom en proaktiv logikk som «aktiv pådriver» for samfunnsutvikling, har NVE utviklet en forsterket reaktiv logikk som bygger legitimitet gjennom å være en uavhengig kontrollør av natur- og arealinngrep. Dette fører til divergerende praksiser som forsterkes av manglende målkongruens og uklare styringssignaler fra Energidepartementet. Når departementet i tillegg fremstår som delvis «handlingslammet» av egne interne motsetninger, får disse institusjonelle barrierene anledning til å vokse uforstyrret som følge av økte motsetninger knyttet til energipolitiske dilemmaer.

7 Diskusjon av avhandlingens problemstilling

Etter å ha analysert og drøftet hvordan organisasjonenes ulike institusjonelle trekk og logikker former divergerende praksis, vil jeg nå diskutere hvordan disse ulikhetene fungerer som barrierer for mellomorganisatorisk samarbeid og politisk måloppnåelse. Videre vil jeg diskutere noen tiltak som bør vurderes for å redusere «the missing link» mellom politiske ambisjoner og faktisk gjennomføring i nettutviklingen.

7.1 Fra silo-system til mellomorganisatorisk samarbeid

Denne avhandlingen viser at utviklingen av strømmettet kan forstås som et wicked problem preget av institusjonell kompleksitet, faglig usikkerhet og divergerende synspunkt (Head og Alford, 2015, Lægreid og Rykkja, 2022).

For det første viser analysen at energiforvaltningen kjennetegnes av institusjonell kompleksitet både internt i organisasjonene og på tvers av organisatoriske grenser. Videre har nettutviklingen grunnleggende betydning for måloppnåelse i flere andre samfunnssektorer, noe som ytterligere forsterker kompleksiteten.

For det andre viser tidligere utredninger, markedsanalyser og intervjuene i dette studiet, at det eksisterer faglig usikkerhet knyttet til både behovsvurderinger og valg av løsninger i en tid preget av energiomstilling, klimaendringer og endrede samfunnsbehov.

For det tredje er energisektoren og utviklingen av strømmettet preget av sterke interessekonflikter, konkurrerende samfunnsverdier og divergerende synspunkter (NOU 2022:6, NOU 2023:3, NVE, 2025, Riksrevisjonens rapport, 2024-2025, Statnett, 2025).

For å håndtere og løse et slikt *wicked problem* som stadig forsterkes av nye samfunnsbehov og krevende dilemmaer, viser teorien at det er behov for økt koordinering og samarbeid på tvers av de organisatoriske grensene til NVE og Statnett (Ansell og Gash, 2008, Emerson mfl., 2012, Lægreid og Rykkja, 2022). Økt koordinering og samarbeid på tvers er imidlertid utfordrende å få til i et silo-system som fremstår som rasjonelt designet for separasjon og demokratisk kontroll (NOU 2022:6). Behovet for integrasjon utfordrer på denne måten energiforvaltningens grunnleggende demokratiprinsipp om «armlengdes avstand» og fordeling av makt.

Videre fungerer energiforvaltningens stringente og sekvensielle regulering av aktivitetskjeden i nettutviklingen som formelle barrierer for dynamisk samspill mellom NVE og Statnett (NOU 2022:6, NVE, 2025). I tillegg bidrar tilsynelatende Energidepartementets vertikale og todelte styring til avstand mellom de underliggende etatene gjennom manglende målkongruens og uklare styringssignaler (Riksrevisjonen, 2024-2025). Disse forholdene er tidligere identifisert i utredninger og Riksrevisjonens rapport, og funnene understøttes av dette studiet.

Analysen i dette studiet viser samtidig at det også er «usynlige» og uformelle barrierer som hindrer samarbeid på tvers. For selv om aktørene uttrykker økt forståelse for merverdien av samarbeid i arbeidet med å løse en felles samfunnsoppgave, fremstår lojaliteten til systemets vertikale silo-organisering som institusjonelt sterk. Dette skyldes tilsynelatende «tatt-for-gitt-sannheter» knyttet til forvaltningens demokratiprinsipp om «armlengdes avstand». Denne avstanden forsterkes av at de ulike institusjonelle logikkene i NVE og Statnett i stor grad påvirkes av økende motsetninger i samfunnet. Dette fører til utvikling av ulik oppfatning om hvilke samfunnsverdier og mål som er dominerende, noe som igjen driver organisasjonene ytterligere fra hverandre gjennom utvikling av divergerende logikk og praksis (Lægreid og Rykkja, 2022, Scott, 2024, Thornton og Ocasio, 2008, Thornton mfl., 2012).

Samlet sett viser dette studiet at flere institusjonelle forhold og logikker som ligger til grunn for energiforvaltningens struktur og virkemåte, fungerer som både formelle og «usynlige» uformelle barrierer for mellomorganisatorisk samarbeid mellom NVE og Statnett. Basert på teorien om betydningen av samarbeid på tvers for å håndtere og løse *wicked problems*, er det nærliggende å konkludere at disse institusjonelle barrierene bidrar til å hindre realiseringen av overordnede politiske mål i nettutviklingen (Lægreid og Rykkja, 2022).

For å bryte ned de institusjonelle barrierene og bedre måloppnåelsen er det ut fra dette perspektivet nødvendig å omstille energiforvaltningen fra silo-basert system til et mer effektivt og integrert mellomorganisatorisk samarbeid. En riktig medisin vil da være tydelig politisk lederskap, samstyring og tilpasning av grunnleggende regulative rammer til nye samfunnsbehov (Ansell og Gash, 2008, Emerson 2012, Lægreid og Rykkja, 2022).

7.2 Behovet for tydelig politisk lederskap og samstyring

Som analysen viser, står tilsynelatende Energidepartementet i en intern spagat. Denne spagaten påvirker departementets evne til å utøve effektivt lederskap som følge av manglende

målkongruens og uklare styringssignaler. Videre bidrar en kombinasjon av vertikal og tosidig styring med svake samstyringsselementer, til at NVE og Statnett får rom til å navigere i hver sine retninger, fremfor å arbeide mot felles mål.

Årsaken til departementets spagat, og NVE og Statnetts divergerende praksis, kan ikke utelukkende tilskrives interne forhold i organisasjonene. Som analysen viser formes og forsterkes disse institusjonelle spenningene av underliggende motsetningsforhold og interessekonflikter i omgivelsene. Disse motsetningene og konfliktene springer ut av komplekse samfunnsdilemmaer som har stor innvirkning på energisektoren på avgjørende måter.

For å komme ut av denne *spagaten* og redusere spenningsforholdene, fremstår det som avgjørende at departementet tar et tydeligere politisk lederskap i møte med de energipolitiske dilemmaene. Det krever at departementet staker ut en klar politisk kurs basert på krevende, men nødvendige avveininger som rasjonelt prioriterer samfunnsbehov og -verdier i tråd med konkrete overordnede målsetninger. I tillegg er det avgjørende at de politiske målene forankres i regulative rammer tilpasset samfunnets politisk prioriterte behov og verdier. På denne måten vil aktørene «tvinges» i samme retning gjennom formelle rammer som er i samsvar med de politiske ambisjonene.

Med andre ord må Energidepartementet gå fra å være en passiv del av problemet, til å innta rollen som en tydelig dirigent som dirigerer sine underliggende virksomheter i samme retning. For å lykkes må dirigenten velge en takt som både NVE og Statnett må følge, ellers vil de fortsette å spille i utakt.

For å sikre at NVE og Statnett ikke bare spiller i takt med felles mål, men også spiller hverandre bedre og mer effektive i arbeidet med å håndtere og løse et *wicked problem* som nettutviklingen, må departementet benytte ytterligere samstyringsmekanismer som fremmer effektivt mellomorganisatorisk samarbeid (Ansell og Gash, 2008, Emerson 2012, Læg Reid og Rykkja, 2022).

I tillegg til å etablere en felles takt gjennom klare mål, er det ifølge teorien om samstyring avgjørende at departementet også tar politisk eierskap til å fremme horisontal ansvarlighet og samarbeid. Dette innebærer å utvikle et formelt rammeverk for samarbeid på tvers av de organisatoriske grensene mellom NVE og Statnett. Et slikt rammeverk bør inkludere

organisatorisk forpliktelse, tydelig ressursallokering, klarhet i gjensidige roller og ansvar, samt felles resultatmåling og rapportering knyttet til overordnede politiske mål.

Samtidig er kulturelle forutsetninger avgjørende for at mellomorganisatorisk samarbeid skal fungere effektivt og dynamisk. De tre organisasjonene uttrykker en grunnleggende positiv holdning til samarbeid og anerkjenner merverdi av å jobbe sammen om en felles samfunnsoppgave. Informantene understreker imidlertid betydningen av forvaltningens demokratiprinsipp som et fundament for å opprettholde befolkningens tillit til systemet. Et tettere og mer dynamisk samarbeid på tvers av organisatoriske grenser mellom NVE og Statnett vil dermed kunne utfordre denne normativt sterke logikken, særlig når samarbeidsformer på tvers beveger seg bort fra tydelige ansvarslinjer og hierarkisk styring.

I en samfunnskontekst preget av økende konflikter og motsetningsforhold, fremstår det som utfordrende både å argumentere for en slik endring og å forankre den kulturelt i forvaltningen. Samtidig peker Riksrevisjonens kritikk på at dagens system i økende grad svikter i å levere på sentrale samfunns mål (Riksrevisjonen, 2024-2025). Dersom denne utviklingen fortsetter, står systemets legitimitet i fare for å bli utfordret også fra en annen kant, gjennom samfunnskonsekvenser som blir stadig mer synlige, forsterker konflikter og oppleves mer direkte «på kroppen» av befolkningen.

Dette betyr ikke nødvendigvis at økt samstyring og mellomorganisatorisk samarbeid må gå på bekostning av demokratisk legitimitet. Snarere understreker det behovet for et tydelig politisk lederskap som evner å prioritere og stake ut en klar politisk retning. Uten slike avklaringer kan konsekvenser av energisektorens målkonflikter føre til svekket tillitt til systemet, ytterligere handlingslammelse, stagnasjon og en forverring av dilemmaene forvaltningen står overfor (Reay og Hinings, 2009, Thornton og Ocasio, 2008).

Som en konsekvens av tydeligere politiske prioriteringer og avklaringer, vil det ut fra dagens situasjon også være nødvendig å tilpasse et eldre lovverk for å møte kravene i en ny tid med omfattende energiomstilling og samfunnsendringer (Riksrevisjonen, 2024-2025). Denne studien viser at det da er fornuftig å begynne med tilpasning av lovens grunnleggende prinsipp om samfunnsøkonomisk rasjonalitet.

7.3 En ny definisjon av samfunnsøkonomisk rasjonalitet

Riksrevisjonens rapport og tidligere utredninger indikerer at det har utviklet seg en økende avstand mellom overordnede samfunns mål og gjeldende reguleringer, noe som i praksis bidrar til å hemme måloppnåelsen i nettutviklingen (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025). Denne oppfatningen deles av informantene i dette studiet, som anerkjenner at det kan være behov for regulative tilpasninger. Det er spesielt Statnetts informanter som peker på utfordringen og knytter den til det selskapet oppfatter er et misforhold mellom et i hovedsak reaktivt reguleringsregime og behovet for mer proaktive løsninger tilpasset samfunnets utvikling.

Ut fra dette er det tilsynelatende avgjørende at politiske mål forankres i formelle og regulative rammer som er langsiktige og fremtidsrettet tilpasset politisk prioriterte samfunnsbehov og -verdier. Dette er fordi de regulative, institusjonaliserende elementene ser ut til å være de mest dominerende mekanismene som styrer handlingene til organisasjonene i energiforvaltningen. Det innebærer at selv om de normative og kulturelt-kognitive logikkene skulle endres, slik det tilsynelatende er tilfellet for hos Statnett, så vil handlingene likevel være «låst» innenfor de eksisterende regulative rammene. På den andre siden, vil en tilpasning av de regulative elementene i ønsket politisk retning kunne bidra til å endre, og på sikt bryte ned, de «usynlige» og uformelle institusjonelle barrierene for måloppnåelse i nettutviklingen (Scott, 2014, Reay og Hinings, 2009, Thornton og Ocasio, 2008).

Denne studien understøtter behovet for tilpasninger av dagens reguleringer, noe som kommer særlig til uttrykk gjennom problematiseringen av energilovens grunnleggende prinsipp om samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling av strømmettet. Som det sentrale strategiske fundamentet for nettutviklingen, fremstår det som alvorlig at reguleringsprinsippet fragmenteres som følge av aktørenes tilsynelatende ulike forståelser av hva som er mest hensiktsmessig strategi og praksis. Selv om tidligere utredninger og tiltak har påpekt behovet for tilpasninger av flere regulative og prosessuelle aspekter ved dagens lovverk og reguleringer (NOU 2022:6, NOU 2023:3, Riksrevisjonen, 2024-2025, Olje- og Energidepartementet, 2023), fremstår det først og fremst som avgjørende å tilpasse den formelle definisjonen på hva *samfunnsøkonomisk rasjonelt* innebærer i en ny tid preget av omfattende energiomstilling og samfunnsendringer.

7.4 Tilbake til Finnmark

Introduksjonen til denne avhandlingen tar utgangspunkt i historien om «*Kraft- og industriløft for Finnmark*»⁴⁰, som er en ambisiøs politisk satsning med et «hårete» mål om revitalisering av kraftsystemet i Finnmark innen en tidsramme på 7 år. Allerede 2,5 år ut i prosessen har selv de mest optimistiske begynt å stille spørsmål ved realismen i tidslinjene for den helhetlige planen.

Situasjonen i Finnmark er et konkret eksempel på hvordan både formelle og «usynlige» uformelle barrierer hindrer den politisk ønskede fremdriften i nettutviklingen. For det første er forvaltningens demokratiprinsipp og gjeldende reguleringer fortsatt styrende. Det resulterer i en stringent og sekvensiell aktivitetsskjede som tar den tiden det tar, uavhengig av politiske ambisjoner og signaler, både når det gjelder konsesjonsbehandling og utbygging av strømmettet.

For det andre gjelder fortsatt energilovens grunnleggende prinsipp om samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling av nettet. Det gjør at Statnett som forsøker å innrette seg etter politiske signaler om å prioritere sikkerhetspolitiske interesser, møter motstand fra NVE som på bakgrunn av gjeldende regelverk, velger å ikke inkludere og vekte slike forhold inn i sine vurderinger.

Derimot velger NVE å legge stor vekt på ikke-prissatte konsekvenser som samiske interesser og naturvern. Dette kommer blant annet tydelig frem i NVEs omfattende krav til tilleggsutredninger i forbindelse med behandlingen av konsesjonssøknaden for 420kV-linjen mellom Lebesby og Seidafjellet⁴¹. Kravet er en respons på innsigelser og høringsuttalelser fra blant annet Sametinget, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, og flere lokale kommuner, noe som illustrerer omfattende interessekonflikter og lokal motstand mot nettutbyggingen.

Den betydelige motstanden påvirker både Statnetts planlegging og ressursdisponering, og har ført til at selskapet tilsynelatende vurderer også «midlertidige» og alternative løsninger.

⁴⁰ Regjeringen, Kraft og industriløft for Finnmark, www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraft-og-industriloft-for-finnmark/id2990581/

⁴¹ NVE, 420kV Lebesby-Seidafjellet - NVE ber Statnett om mer informasjon, www.webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/813b33b5-1738-43ce-b4fd-0a02f93dbfca/202120326/3447181

Samtidig, på den «motsatt siden», opplever Statnett og Energidepartementet press fra næringslivslivsinteresser, kraftselskap og utviklingsorienterte ordførere som har liten forståelse for at utbyggingen trekker ut i tid.

I tillegg kompliseres situasjonen ytterligere av gjentatte omkamper på Stortinget, som skaper stor uforutsigbarhet og usikkerhet om hvilke interesser og verdier de politiske styringssignalene faktisk prioriterer.

Eksemplet fra Finnmark illustrerer hvordan flere institusjonelle barrierer hindrer fremdriften og politisk måloppnåelse i nettutviklingen. Da hjelper det lite at Energidepartementet har tildelt NVE mer ressurser til saksbehandling, og at NVE sammen med Statnett har blitt «bedt» om å samarbeide og prioritere Finnmark. Situasjonen i Finnmark bekrefter dermed avhandlingens tittel: *De vil, men de får det likevel ikke helt til.*

8 Avslutning

Denne avhandlingen belyser hvordan motstridende institusjonelle forhold og konkurrerende logikker på et overordnet nivå påvirker mellomorganisatorisk samarbeid og politisk måloppnåelse i nettutviklingen. De institusjonelle forholdene og logikkene fungerer tilsynelatende som både formelle og «usynlige» uformelle barrierer som hemmer fremdriften i utviklingen av strømmettet.

Disse institusjonelle utfordringene kommer særlig til uttrykk i samspeilet mellom NVE og Statnett. Avhandlingen viser hvordan de to aktørene i møte med store samfunnsendringer og omfattende energiomstilling, har utviklet konkurrerende logikker til tross for felles regulative rammer. Disse konkurrerende logikkene springer ut av ulike roller og normative system, og resulterer i divergerende praksiser. Denne divergensen forsterkes ytterligere av underliggende samfunnsmessige motsetninger og interessekonflikter knyttet til energipolitiske dilemmaer.

Energidepartementet fremstår på sin side som preget av interne spenninger og fungerer som en delvis «handlingslammet» dirigent. Gjennom manglende målkongruens og uklare styringssignaler svikter departementet i styringen av sine underliggende enheter. Dette gir NVE og Statnett handlingsrom til å navigere etter egne logikker og i divergerende retninger.

For å realisere overordnede politiske mål i nettutviklingen, må Energidepartementet tre tydeligere frem som politisk dirigent. Dette innebærer å prioritere i krevende dilemmaer og stake ut en klar politisk retning og takt som både NVE og Statnett må følge. Samtidig er det avgjørende at politiske mål forankres i regulative rammer som må tilpasses en *ny tid* og være i tråd med samfunnets politisk prioriterte behov og verdier.

Avhandlingen fremhever også at løsningen på et *wicked problem* som utviklingen av strømmettet, forutsetter økt mellomorganisatorisk samarbeid. Dette krever en overgang fra et hierarkisk og vertikalt styrt silo-system til helhetlige, velfungerende og dynamiske samarbeidsmodeller på tvers av organisatoriske grenser. En slik omstilling utfordrer energiforvaltningens tradisjonelle arbeidsmetoder og prinsippet om armlengdes avstand. For å lykkes med dette er det derfor nødvendig med politisk eierskap og forankring av samstyringsmekanismer som fremtvinger horisontal ansvarlighet og effektivt samarbeid på tvers av de organisatoriske grensene mellom NVE og Statnett.

8.1 Anbefaling om videre undersøkelser

Denne avhandlingen er gjennomført ut fra et overordnet ledelsesperspektiv på institusjonelle forhold og logikker i studiets tre undersøkelsesenheter – Energidepartementet, NVE og Statnett. For å oppnå en mer nyansert forståelse av hvordan de identifiserte institusjonelle barrierene oppstår og utvikler seg, samt hvordan disse kan reduseres for å fremme mellomorganisatorisk samarbeid og måloppnåelse, er det nødvendig med mer inngående studier av de institusjonelle forholdene og logikkene i hver enkelt organisasjon.

Dette skyldes at organisasjonene er sammensatt av flere nivåer og fagområder som ivaretar ulike deler av organisasjonenes mandat. Som følge av dette kan det utvikle seg ulike institusjonelle trekk, subkulturer og konkurrerende logikker internt i organisasjonene, noe som kan påvirke deres samspill og praksis. Det er derfor viktig å undersøke om de forholdene som er identifisert i dette studiet, er representative på tvers av organisasjonenes ulike nivåer og områder, eller om det finnes variasjoner som kan gi ytterligere innsikt i utfordringene knyttet til mellomorganisatorisk samarbeid og overordnet politisk måloppnåelse i nettutviklingen.

I tillegg er måloppnåelsen i nettutviklingen avhengig av et samspill mellom betydelig flere aktører enn de tre overordnede som er inkludert i denne studien. En videre studie med også øvrige aktører, vil kunne belyse på hvilken måte de institusjonelle barrierene påvirker dette samspillet i sin helhet.

Samtidig er Energidepartementets interne spagat et av studiets hovedfunn. Ut fra dette er det også relevant med mer inngående og nyanserte studier av årsakene til denne spagaten, samt av konsekvensene som den interne spenningen har for departementets styring av underliggende enheter.

Et annet hovedfunn som understøtter tidligere utredninger, er avstanden mellom gjeldende lovverk og reguleringer, og samfunnets endrede behov (NOU 2022:6, Riksrevisjonen, 2024-2025). Videre studier og analyser av nødvendige tilpasninger av energisektorens regulative rammer, fremstår på bakgrunn av dette som høyst relevant. Samtidig avhenger slike tilpasninger av at det først og fremst staves ut en tydeligere og langsiktig politisk kurs basert på avveininger i dagens krevende energipolitiske dilemmaer.

Referanseliste

- Andersen, S.S. (2013). *Casestudier*. (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget.
- Ansell, C. og Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), s. 543–571.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness P.G. og Rørvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2. utgave) Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Emerson, K., Nabatchi, T. og Balogh, S. (2012). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), s. 1–29.
- Energidepartementet (2023). *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/15234/tidelingsbrev-til-norges-vassdrags-og-energidirektorat-for-2023-1429859.pdf>
- Energidepartementet (2024). *Hovedinstruks for Norges vassdrags- og energidirektorat*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/17095/hovedinstruks-for-norges-vassdrags-og-energidirektorat.pdf>
- Energidepartementet (2024). *Tidelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2024*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/16746/29-01-24-tidelingsbrev-til-nve-for-2024.pdf>
- Energidepartementet (2025). *Faktaside om norsk energisektor*. Tilgjengelig fra: <https://www.energifaktanorge.no>
- Energidepartementet (2025). *Hovedinstruks for Norges vassdrags- og energidirektorat*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ed/2025/pdf/tidelingoppdraginstruk/s/hovedinstruks-for-norges-vassdrags-og-energidirektorat.pdf>
- Energidepartementet (2025). *Tidelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/18796/tidelingsbrev-til-norges-vassdrags-og-energidirektorat-for-2025.pdf>
- Energiloven. *Lov 01.01.1991 nr 82 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.*
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. og Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. (Norsk utgave) Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Forskrift om energiutredninger. *Forskrift 25.02.2024 nr 106 om energiutredninger*.

Forskrift om kraftomsetning og netjtjenester. *Forskrift 11.03.1999 om måling, avregning, fakturering av netjtjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv.*

Friedland, R. og Alford, R.R. (1991). *Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press, kapittel 10, s. 232-267.

Head, B.W. og Alford, J. (2015). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*. SAGE Administration and Society, 47(6), s. 711-739.

Kontrollforskriften. *Forskrift 11.03.1999 nr 302 om tariffier og rapporteringsplikt for omsetningskonsesjonærer.*

Kraftberedskapsforskriften. *Forskrift 07.12.2012 om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen.*

Kraftsystemforskriften. *Forskrift 07.02.2002 nr 448 om systemansvaret i kraftsystemet.*

Leveringskvalitetsforskriften. *Forskrift 30.11.2004 nr 1157 om leveringskvalitet i kraftsystemet.*

Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2022). *Accountability and inter-organizational collaboration within the state*. Public Management Review, 24(5), s. 683-703.

Naturmangfoldloven. *Lov 01.07.2009 nr 100 om forvaltning av naturens mangfold.*

NEM-forskriften. *Forskrift 24.10.2019 nr 1413 om nettregulering og energimarkedet.*

NOU 2022: 6. *Nett i tide – om utviklingen av strømmettet*. Strømnettutvalget.

NOU 2023: 3. *Mer av alt – raskere*. Energikommisjonens rapport. St.meld.nr 14 (2011-2012). *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet (Nettmeldingen)*.

NVE (2026). *Konsesjonsbehandling av nettanlegg*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/>

NVE (2025). *Scenarioer for kraftmarkedet 2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/scenarioer-for-kraftmarkedet-2025/>

NVE (2025). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/langsiktig-kraftmarkedsanalyse/langsiktig-kraftmarkedsanalyse-2025/>

NVE (2025). *Nettutviklingsprosessen*. Tilgjengelig fra: <https://www.veiledere.nve.no/forskrift-om-energiutredninger/nettutredninger-og-tiltak/nettutviklingsprosessen/>

Olje- og Energidepartementet (2013). *Fakta. Energi- og vannressurser i Norge*. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/faktaheftet/fakta_energi_og_vannressurs.pdf

Olje- og Energidepartementet (2023). *Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ed/ingrid/regjeringens-handlingsplan-for-raskere-nettutbygging-og-bedre-utnyttelse-av-nettet.pdf>

Olje- og Energidepartementet (2023). *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2023*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/15234/tildelingsbrev-til-norges-vassdrags-og-energidirektorat-for-2023-1429859.pdf>

Reay, T. og Hinings, C.R. (2009). *Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics*. *Organization Studies*, 30(6), s. 629-652.

Regjeringen (2023). *Statens mål som eier*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statens-mal-som-eier/id2679230/>

Riksrevisjonen (2013-2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi*. Dokument 3:5.

Riksrevisjonen (2024-2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet*. Dokument 3:7.

Rittel, H. og Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4(2), s. 155-169.

Scott, W.R. (2014). *Institutions and Organizations*. (4. utgave) Los Angeles, USA: SAGE Publications.

Statnett (2022). *Forbruksutvikling i Norge 2022-2050*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/lma/forbruksutvikling-i-norge-2022-2050---delrapport-til-lma-2022-2050.pdf>

Statnett (2024). *Kortsiktig markedsanalyse 2024-2029*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/kma/kortsiktig-markedsanalyse-2024-2029.pdf>

Statnett (2025). *Eierskap og vedtekter (med interne styringsprinsipper)*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statnett.no/om-statnett/eierskap-og-vedtekter/>

Statnett (2025). *Kortsiktig markedsanalyse 2025-2030*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statnett.no/om-statnett/nyheter-og-pressemedlinger/nyhetsarkiv-2025/kortsiktig-markedsanalyse-2025-2030--utviklingen-i-kraftsystemet-bekrefter-behovet-for-nettinvesteringer/>

Statnett (2025). *Områdeplaner: helhetlig og forutsigbar nettutvikling*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/planer-og-analyser/omradeplaner/>

Statnett (2026). *Om systemansvaret*. Tilgjengelig fra: <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/systemansvaret/om-systemansvaret/>

Statnett (2024). *Vår strategi – elektrifisering for en ny tid*. Tilgjengelig fra: <https://www.statnett.no/om-statnett/var-strategi/>

St.meld.nr. 25 (2015-2016). *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030*.

St.meld.nr. 36 (2020-2021). *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser*.

St.meld.nr. 11 (2021-2022). *Tilleggsmelding til meld. 36*.

St.meld.nr 6 (2022-2023). *Eierskapsmeldingen. Et grønnere og mer aktivt eierskap. Statens direkte eierskap i selskaper*.

St.meld.nr. 16 (2024-2025). *Industrien – konkurransekraft for en ny tid*.

St.meld.nr. 25 (2024-2025). *Klimameldingen 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet*.

Thornton, P.H. og Ocasio, W. (1999). *Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990*. *American Journal of Sociology*, 105(3), s. 801-843.

Thornton, P.H. og Ocasio, W. (2008). *Institutional Logics*. The Sage Handbook of Organizational Institutionalism, kapittel 3, s. 99-129, SAGE Publications.

Thornton, P.H., Ocasio, W. og Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press.

Vedlegg

Vedlegg 1: Samtykkeskjema.

Takk for at du bidrar til undersøkelsen:

«Betydningen av institusjonelle forhold i utviklingen av et fremtidsrettet strømnett.»

Om undersøkelsen.

Undersøkelsen er en masteroppgave og avsluttende del av studiet Master of Business Administration (MBA) ved Universitetet i Troms, Norges Arktiske universitet. Tema og problemstilling tar utgangspunkt i Riksrevisjonens konklusjoner i «Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømnettet», en rapport levert Stortinget 18.03.25.

Undersøkelsens problemstilling er: *«Hvordan kan institusjonell teori forklare samhandlingen mellom Energidepartementet, Statnett og NVE i utviklingen av strømnettet, og hvilke forhold kan bidra til at prosessene går for sakte?»*

Bakgrunn for deltakelse.

Din deltakelse er ønsket på bakgrunn av din overordnede og/eller sentrale stilling i en av organisasjonene som undersøkelsen omfatter. Undersøkelsen omfatter kun betraktninger og analyse av organisatoriske og institusjonelle forhold på et overordnet nivå. Spørsmålene har dermed ikke til hensikt å gå i dybden på forhold ved den enkelte organisasjon.

Hva ditt bidrag vil benyttes til.

Lyddopptak av intervju lagres frem til masteroppgaven leveres 1. desember 2025. Du vil ved behandlingen av data få tilsendt et utkast av sitater og henvisninger som blir benyttet i undersøkelsen fra ditt intervju. Dette gir deg mulighet til å korrigere eller trekke sitat, samt utfylle med relevant tilleggsinformasjon.

Informasjon som blir gitt vil behandles i henhold til personvernloven. Du vil ha mulighet til å trekke ditt samtykke om deltakelse når som helst før oppgavens innlevering. Du trenger ikke å oppgi grunn for å trekke deg, og data fra intervjuet vil da bli slettet.

Personopplysninger.

Det er kun navn og stillingstittel som vil knyttes til undersøkelsens data.

Ansvarlige for undersøkelsen.

Prosjektansvarlig for denne undersøkelsen er Henning Sollid, Førstelektor ved Handelshøgskolen UIT (henning.sollid@uit.no). Student er Guro Brandshaug (guro.brandshaug@varanger-kraft.no).

Ditt samtykke.

Jeg gir mitt samtykke til deltakelse på nevnte vilkår, og samtykker til at data fra intervju tilknyttet navn og stillingstittel kan behandles frem til undersøkelsen avsluttes 1. desember 2025.

Sted og dato

Signatur

Vedlegg 2: Intervjuguide.

Tema 1: Mål og styring

1. Hvordan forstår og definerer din organisasjon behovene til et fremtidsrettet strømnett?
 1. Kan du beskrive fremtidens behov til utvikling av strømnettet slik din organisasjon vurderer dem?
 2. Hvilke løsninger og strategiske valg mener din organisasjon er riktige og viktige for å utvikle et strømnett som møter fremtidens behov?
 3. På hvilken måte opplever du/dere at det er konsensus i forståelsen av et fremtidsrettet strømnett?
 1. Internt i egen organisasjon
 2. Mellom ED, NVE og Statnett
 3. I samfunnet
2. Hvordan opplever din organisasjon rammene som settes av reguleringer, politiske mål og organisatoriske strukturer med hensyn til samhandlingen mellom Energidepartementet, NVE og Statnett i utviklingen og utbyggingen av det norske strømnettet?
 1. Lovverk og reguleringer: På hvilken måte opplever du/dere rammene som settes av lovverk og reguleringer i utviklingen av et fremtidsrettet strømnett?
 1. Opplever du/dere at lovverket fungerer hemmende eller fremmende i forhold til samfunnets nåværende og fremtidige behov, og på hvilken måte?
 2. Opplever du/dere behov for endringer av reguleringer/lovverk, og hvilke eventuelle endringer mener du/dere er nødvendige?
 2. Overordnede politiske mål: Kan du beskrive hvordan du/dere oppfatter de overordnede målsetningene for energipolitikken generelt og utviklingen av strømnettet spesielt?
 1. Opplever du/dere målene som konkrete og tydelig definert?
 2. Opplever du/dere at målene oppfattes likt og fungerer samlende for aktørene som skal bidra til utviklingen av strømnettet og i samfunnet generelt?
 3. Opplever du/dere målene som gode styringsverktøy, og kan du beskrive hvordan dere følger de opp i praksis?
 4. På hvilken måte opplever du planverket som tilstrekkelig for å nå de overordnede politiske målene?
 3. Styring ED: Hvilke virkemidler har Energidepartementet i styringen av NVE og Statnett, og hvordan opplever du/dere at dette fungerer i praksis?
 4. Styring NVE og Statnett: Kan du beskrive hvordan din organisasjon forholder seg til styringsverktøyene og -signalene fra Energidepartementet? Opplever dere styringsmålene og oppdragene som klare eller uklare, og på hvilken måte?
 5. Måloppnåelse: Energikommisjonen og regjeringen har adressert et behov for «taktskifte» med raskere prosesser i utviklingen av strømnettet.
 1. På hvilken måte opplever du/dere graden av samlet måloppnåelse i utviklingen av strømnettet?
 2. På hvilken måte opplever du dagens virkemidler som tilstrekkelige med hensyn til måling av resultat og fremdrift i dagens styring?
 3. Har du forslag til eventuelle endringer/forbedringspunkt som kan bidra til større grad av måloppnåelse?

6. Organisering: På hvilken måte opplever du/dere at dagens overordnede statlige organisatoriske strukturer fungerer med hensyn til utviklingen av strømnettet?
 1. Vil du beskrive organiseringen som fremmende eller hemmende, og på hvilken måte?
 2. Har du forslag til forbedringsområder, og eventuelt hvilke?
3. Kan du beskrive hvordan din organisasjon oppfatter Riksrevisjonens konklusjoner på de punkter som omfatter mål og styring i rapporten «Undersøkelse av kapasiteten i strømnettet» (mars 2025)?

Tema 2: Prioriteringer og interesser

1. Kan du beskrive hvilke prioriteringer ligger til grunn for strategier og virksomhetsstyring i arbeidet med utvikling og utbygging av strømnettet?
 - På hvilken måte er arbeidet med strømnettet definert og prioritert i din organisasjons strategi?
 - Hvorfor prioriterer dere som dere gjør?
 - Opplever du at strategien henger sammen med overordnede politiske mål, eller opplever du at det eksisterer målkonflikter?
 - På hvilken måte fungerer din organisasjons virksomhetsstyring i oppfølging og måling av fremdrift i arbeidet med utviklingen av strømnettet?
 - Eksempel måling av tidsbruk i arbeidet med planlegging og konsesjonsprosesser (for Statnett også utbygging).
 - Kan du beskrive hvilke avvenninger av ulike samfunnshensyn og interesser som virker styrende for din organisasjons strategi i arbeidet med utviklingen av strømnettet?
2. Hvordan tolker og forholder din organisasjon seg til kriteriet samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
 - I hvilken grad oppfatter du/dere begrepet samfunnsøkonomisk lønnsomhet som konkret og målbart?
 - Kan du beskrive hvilke forhold du/dere opplever som nødvendige og relevante å måle, og hvordan dere måler forholdene som skal måles?
 - På hvilken måte vurderer din organisasjon tidsbruk og kostnader i et kost-nytte perspektiv i utviklingen av strømnettet?
 - Hvordan forholder din organisasjon seg til avveiningen med kostnader ved ikke å bygge ut tilstrekkelig nett i tide?
 - Hvordan opplever dere balansen i premissene for nettutbygging basert på konkrete forespørsler og fremtidige planer?
 - Begrepet samfunnsøkonomisk nytte:
 - Hva legger Statnett i dette begrepet? Hvordan mener dere dette kan bidra til bedre måloppnåelse? Hvordan skal dette praktiseres/reguleres?
 - Hvordan tolker og oppfatter ED og NEV begrepet «samfunnsøkonomisk nytte»?
3. Kan du beskrive hvilke interesser din organisasjon opplever som mest sentrale i utøvelsen av deres mandat og samfunnsoppdrag?
 - Hvilke interesser og forhold opplever dere mest «press» fra?
 - På hvilken måte opplever du/dere at din organisasjon påvirkes ulikt av interessegrupper sammenlignet med de to andre aktørene? I tilfellet, av hvilke og på hvilken måte, og hvorfor tror du det er ulikt?

Tema 3: Samhandling og verdigrunnlag

1. Kan du beskrive hvordan du/dere forstår organisasjonens rolle og ansvar i utviklingen av strømmettet, og hvordan dere forstår rollen til de to andre aktørene?
2. Kan du beskrive hvordan du/dere opplever samhandlingen med de to andre aktørene?
 - I hvilke grad opplever du/dere tillitt mellom din organisasjon og de to andre aktørene?
 - Hvordan vil du beskrive dialogen med de to andre aktørene?
 - Hva mener du/dere er de viktigste forholdene for god samhandling?
 - Hva opplever du/dere som hemmende og/eller fremmende for god samhandling i dagens praksis?
 - Har du forslag til konkrete forbedringspunkt?
3. Kan du beskrive hvilke uformelle institusjonelle rammer du/dere opplever som hemmende eller fremmende for samarbeidet mellom Energidepartementet, NVE og Statnett?
 - Hvordan vil du beskrive verdigrunnlaget i din organisasjon?
 - Hvilke kulturelle normer og verdier opplever du som styrende i egen organisasjon i arbeidet med utviklingen av strømmettet?
 - Hvilke institusjonelle logikker opplever du kjennetegner din organisasjon?
 - Hvilke kulturelle normer, verdier og institusjonelle logikker oppfatter du som styrende hos de to andre aktørene? Og i hvilken grad opplever du/dere kulturell likhet eller ulikhet?
 - Hvilke uformelle samhandlingsarenaer for dialog praktiseres mellom Energidepartementet, NVE og Statnett i dag?

Tema 4: «Kraft og industriløft for Finnmark»

7. august 2023 lanserte Regjeringen «Kraft- og industriløft for Finnmark», en helhetlig plan for utviklingen av kraftsystemet i Finnmark. Planen inkluderer utbygging av totalt 260 km 420kV linjer i Finnmark, samt elektrifisering av Melkøya og utbygging av 3,6 TWh vindkraft, alt innen 2030-2032.

1. Hvordan oppfatter din organisasjon innhold og målsetning for «Kraft- og industriløft for Finnmark»?
2. Hvordan opplever din organisasjon samhandlingen mellom Energidepartementet, NVE og Statnett i realiseringen av «Kraft- og industriløft for Finnmark»?
3. Hvordan opplever din organisasjon styringen av prosessene?
 - a. Målkonflikter?
 - b. Oppfølging av fremdrift?
 - c. Håndtering av interessekonflikter og politiske motkrefter?
4. Hvordan opplever din organisasjon gjennomføringen av den helhetlige planen så langt?
5. Om elektrifiseringen av Melkøya stoppes. Hvordan vil din organisasjon forholde dere til dette, og hvilke konkrete tiltak vil dere iverksette med hensyn til deres mandat og rolle i realiseringen av «Kraft- og industriløft» for Finnmark?

Vedlegg 3: Skjematisert fremstilling av nettutviklingsprosessen

