

RAPPORT

EVALUERING AV TILSKUDD TIL TRUEDE ARTER OG TRUEDE NATURTYPER





Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Menon Economics med bistand fra Sweco evaluert tilskuddsordningene til truede arter og truede naturtyper.

Kristin Magnussen (Menon) har vært prosjektansvarlig mens Siri Voll Dombu (Menon) har vært operativ prosjektleder. Maria Rød (Menon), Aslaug Tomelthy Nastad (Sweco), Solveig Angell-Petersen (Sweco) og Per Ivar Bergan (Sweco) har vært prosjektmedarbeidere. Kaja Høiseth-Gilje (Menon) har vært kvalitetssikrer.

Vi takker representanter for Miljødirektoratet og flere fylkesmannsembeter for at de har stilt opp til intervjuer som har gitt oss innsikt i tilskuddsordningen og praktisering av den. Vi takker også en rekke representanter for søkerne som har svart på en web-basert spørreundersøkelse og et utvalg søkere som har satt av tid til dybdeintervjuer med oss.

Vi takker Miljødirektoratet for et interessant oppdrag og for gode innspill underveis!

Desember 2019

Kristin Magnussen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Siri Voll Dombu
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1. Kort om tilskuddsordningene som evalueres	6
1.2. Kort om metode og informasjonsinnhenting	8
1.3. Oppbygging av rapporten	9
2. HVEM HAR SØKT, FÅTT TILSKUDD OG AVSLAG FRA ORDNINGENE	10
2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler	10
2.2. Om søkerne: Hvem får midler?	12
2.3. Geografisk fordeling	13
2.4. Om prosjektene: Hvilke typer prosjekter får midler?	19
2.5. Prioriterte arter og utvalgte naturtyper versus truede arter og naturtyper	21
3. TILSKUDDSORDNINGENS UTLØSENDE EFFEKT	29
3.1. Innvilgede søknader	29
3.2. Avslåtte søknader	30
3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt	31
3.4. Gjennomføringsgrad	32
3.5. Sammenligning med andre ordninger	33
4. TILSKUDDSORDNINGENS EFFEKT PÅ TRUEDE ARTER OG NATURTYPER	35
4.1. Muligheter for å vurdere effekt på truede naturtyper og arter	35
4.2. Antall innvilgede søknader per truethetskategori for arter	35
4.3. Antall innvilgede søknader per truethetskategori for naturtyper	36
4.4. Tilskudd i forhold til handlingsplaner/faggrunnlag for arter og naturtyper	38
4.5. Tiltak som ønskes av fylkesmennene	39
4.6. Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter	40
5. FORVALTNINGEN AV TILSKUDDSORDNINGEN	41
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe	41
5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader	44
5.2.1. Søknernes syn på fremgangsmåten for behandling av søknadene	44
5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader	46
5.2.3. Oppsummering av søknernes vurdering av søknadsprosessen	49
5.3. Mener intervjuobjektene at ordningen er effektiv for å ivareta truede arter og truede naturtyper?	50
5.4. Overlappende tilskuddsordninger	52
5.5. Ressursbruk	53
6. ANBEFALINGER	57
6.1. Måloppnåelse	57
6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen	58
6.3. Ressursbruk	59
6.4. Metoder for effektmåling	60
REFERANSELISTE	62
VEDLEGG 1 METODE	63

Forsidefoto: Sissel Rübberdt. Bildet viser slåttemark i Storlia, Indre Fosen kommune.

Sammendrag

Miljødirektoratet administrerer tilskuddsmidler til tiltak for å ivareta truede arter og truede naturtyper. Midlene bevilges årlig av Stortinget over statsbudsjettets kapittel 1420 post 82, med underpostene 82.1 og 82.2. Formålet med postene er henholdsvis å medvirke til å gjennomføre tiltak for å ta vare på prioriterte og truede arter og utvalgte og truede naturtyper. I perioden 2016-2018 er det gitt totalt 142 millioner kroner i tilskudd over disse postene. I 2018 ble det tildelt 19 millioner i tilskudd til truede arter og 32 millioner kroner til truede naturtyper. Midlene fordeles på et stort antall tiltak, noe som gjør at ordningen er ganske ressurskrevende. Ordningene har høy addisjonalitet, det vil si at den utløser tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført, og man får mye igjen for pengene fordi søkerne i stor grad legger ned egeninnsats i tillegg til tilskuddsmidlene. Midlene brukes i tråd med formålet. Vi har anbefalinger knyttet til hvordan man kan oppnå bedre måloppnåelse, bedre forvaltning, mindre ressursbruk og hvordan man kan måle effekter.

Mest midler og flest søknader til truede naturtyper

Det er bevilget totalt 142 millioner kroner i tilskudd over kapittel 1420 post 82 de siste tre årene (2016–2018). I 2018 ble det tildelt 19 millioner kroner i tilskudd over underpost 82.1 til truede arter, og 32 millioner kroner over underpost 82.2 til truede naturtyper. Målgruppen er bred og omfatter blant annet privatpersoner, grunneiere, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner. Årlig kommer det inn ca. 1000 søknader om tilskudd til truede naturtyper, og ca. 250 søknader om tilskudd til truede arter. Det er en rekke tiltak som kan få støtte, og det legges vekt på ulike former for konkrete tiltak som skjøtsel, gjerding, biotopforbedring, osv. Det skal ikke gis midler til rene kartleggingstiltak.

Tilskuddene har høy addisjonalitet, og samfunnet får mye igjen for midlene

Man får mange tiltak og mye innsats ut av midlene, blant annet som følge av at det ofte er en betydelig egeninnsats i prosjektene. Tilskuddsordningen har også relativt høy addisjonalitet, og noe høyere for truede arter enn for truede naturtyper. Den noe lavere addisjonaliteten for truede naturtyper henger trolig sammen med at mye av tilskuddene til truede naturtyper går til å støtte skjøtsel av blant annet slåttemark, der svarene fra søkerne tyder på at det er et betydelig innslag av idealisme. En vesentlig andel av grunneiere som søker, ville trolig gjennomført tiltakene uavhengig av tilskudd, i hvert fall i enkeltår, men det er liten tvil om at tilskuddene er viktige for å holde aktiviteten oppe. En større andel av tilskuddene til truede arter enn truede naturtyper går til profesjonelle aktører, og her er prosjektene større i gjennomsnitt.

Tilskuddene gis i tråd med formålet og bidrar til ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper

Tilskuddsordningen bidrar utvilsomt til ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper. *Graden* av måloppnåelse avhenger av hvor stor effekt ordningen har hatt eller antas å få på truet natur i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten, fordi det er vanskelig å isolere utviklingen fra de konkrete tiltakene man har mottatt tilskudd til.

Tilskuddsordningen er ressurskrevende på grunn av svært mange, små søknader som skal skrives og behandles

Det brukes relativt mye ressurser til administrasjon av tilskuddsordningen. Dette skyldes at det er svært mange søknader på relativt små beløp, som må søkes om, behandles og rapporteres. Det er også flere ledd i søknadsprosessen mellom fylkesmannsembetene og Miljødirektoratet som bidrar noe til at administrasjonen blir ressurskrevende.

Man har i forvaltningen noe begrenset kunnskap om, og oversikt over, effektene av de tiltakene som får støtte, og det er usikkert om man får mest mulig ivaretagelse av truede arter og naturtyper for pengene. Dette henger også sammen med at det er mange truede arter og naturtyper som foreløpig er dårlig kartlagt.

Den økende søknadsmengden gir nye utfordringer ved søknadsprosess og tildeling, og det vil kunne bli nødvendig å prioritere hardere innenfor ordningen.

Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter

Ordningen bidrar utvilsomt til ivaretagelse av truede arter og naturtyper. Denne konklusjonen er rimelig sikker fordi en vesentlig andel av tilskuddsmidlene følger anbefalingene om tiltak som beskrevet i handlingsplaner, skjøtselsplaner og andre planer og tiltaksbeskrivelser utarbeidet av godt kompetent personell.

Mye midler, særlig til truede naturtyper, er mer eller mindre bundet opp gjennom flerårige skjøtselsavtaler. Dette øker sannsynligheten for at tiltakene har nytte i lenger tid. For arter og naturtyper som er avhengig av regelmessige tiltak er kontinuitet en forutsetning for måloppnåelse også på sikt. For å oppnå størst mulig nytteverdi for bevaring av biologisk mangfold gjennom tilskuddsordningen bør varigheten av tiltakenes effekt også vurderes ved tildeling.

Det kan se ut til at man med denne tilskuddsordningen er relativt prisgitt de søknadene man får, den høye innvilgelsesprosenten tatt i betraktning. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt for mange truede naturtyper, og i særlig grad for truede arter. En del av tilskuddsordningen går til kartlegginger der kunnskap om forekomster er mangelfull. Det er usikkert i hvilken grad alle disse følges opp med tiltak. Dersom det ikke gjøres, er dette ikke i tråd med formålet, og går klart på bekostning av måloppnåelsen.

Anbefalinger for bedre måloppnåelse:

- For å sikre bedre måloppnåelse, kan man sentralt og hos fylkesmennene gi klarere signaler om at man ønsker å få søknader om tilskudd for visse arter og naturtyper som trenger tiltak for ivaretagelse.
- For arter og naturtyper som er avhengig av regelmessige tiltak, bør de med langsiktige avtaler og planer (som forutsetter en gjensidig forpliktelse) prioriteres. Dette vil øke sannsynligheten for å oppnå langsiktige effekter.
- Miljømyndighetene bør vurdere om tiltak som fører til forbedring av dagens situasjon for arter og naturtyper (biotopforbedrende tiltak), kan prioriteres høyere.
- Miljømyndighetene bør gi tydeligere signaler om at rene kartlegginger er utenfor ordningen for å unngå at søkere, fylkesmenn og eventuelt Miljødirektoratet, bruker tid på søknader om tiltak som ikke skal ha tilskudd.

Anbefalinger angående forvaltning av tilskuddsordningen:

- Det kommer mange søknader om relativt små søknadssummer. Dette har en god forklaring i at særlig tiltak for naturtyper er knyttet til mange eiendommer og små arealer. Det vil derfor antagelig fortsette å være mange, små søknader, og tiltak for å effektivisere søknadsbehandlingen er derfor viktig.
- Det er til dels betydelige forskjeller i praksis med hensyn til en rekke forhold, som flerårige avtaler med grunneiere, satser til ulike tiltak osv., på tvers av fylkesmannsembeter. Det kan være gode grunner til ulikheter i praksis som skyldes regionale forskjeller. Det synes likevel å være rom for tiltak for å sikre mer lik praksis på tvers av embetene og at embetene lærer av hverandre
- For å få flere søknader til tiltak for arter og naturtyper det er ønskelig å få gjennomført tiltak for, kan miljømyndighetene gi tydeligere signaler til potensielle søkere om at visse arter og naturtyper vil bli prioritert, eventuelt for en viss periode. Det kan også gis signaler om at det generelt, eller i en viss periode, ikke vil bli prioritert midler til visse andre arter og naturtyper. Selv om forskrift og rundskriv

angir at alle truede arter og naturtyper kan søkes om, er det rom for å gi signaler om at visse arter og naturtyper vil bli høyere prioritert enn andre.

Anbefalinger for å redusere ressursbruk ved søkning til og administrasjon av ordningen:

- Tydeligere prioritering av arter, naturtyper, områder og tiltak man ønsker søknader til, kan redusere ressursbruken både for søkere og for forvaltningen.
- I og med at mange tiltak må gjentas år etter år på de samme arealene og de samme eierne, vil man måtte behandle de samme tiltakene år etter år. Man bør derfor vurdere om administrasjon av søknader som kommer hvert år kan effektiviseres ytterligere (kanskje mest å hente for fylkesmennene).
- Behandlingen av søknader etter denne tilskuddsordningen er relativt omfattende med to runder hos fylkesmannen, før og etter tildelt ramme fra Miljødirektoratet. Man bør derfor vurdere om man kan kutte i første runde av søknadsbehandlingen (bruke noe annet enn årlig innmeldt behov til å fordele midler) for å redusere tidsbruken som skyldes at fylkesmennene må behandle søknadene i to omganger.

Anbefalinger angående metoder for måling av effekter:

- For arter og naturtyper som har handlingsplaner eller faglige grunnlag, bør man undersøke om tiltakene som gjennomføres, er i overensstemmelse med prioriterte tiltak i kunnskapsgrunnlagene. Det at tiltak gjennomføres i tråd med oppsatte skjøttsplaner, vil være en viktig indikasjon på at tiltakene gir ønsket effekt.
- Fordi effekten av tiltak for mange arter og naturtyper er avhengig av regelmessig, ofte årlig innsats, må man inkludere en vurdering av tiltakenes langsiktighet ved vurdering av tiltakenes effekter
- Mye av ressursene hos fylkesmennene brukes i dag på søknadsbehandling. Man bør forsøke å frigjøre noen ressurser fra enklere søknadsbehandling for å sette av ressurser til oppfølgende undersøkelser i felt med hensyn til måloppnåelse på enkeltlokaliteter. Ellers vil også annet arbeid som er igangsatt av Miljødirektoratet for å måle effekter av tiltak for ivaretagelse av truede arter og naturtyper være viktig for å kunne måle effekten av ulike tiltak.

1. Innledning

Miljødirektoratet administrerer tilskuddsmidler til tiltak for truede arter og truede naturtyper. Midlene bevilges årlig av Stortinget over statsbudsjettet kapittel 1420 post 82, med underposter 82.1 og 82.2. Tilskuddene skal bidra til å gjennomføre tiltak for henholdsvis å ta vare på prioriterte og truede arter (i henhold til henholdsvis naturmangfoldloven §23 og §24 og Norsk rødliste for arter) og utvalgte og truede naturtyper (i henhold til henholdsvis naturmangfoldloven kapittel VI og Norsk rødliste for naturtyper). Formålet med vår rapport er å evaluere tilskuddsordningen og komme med eventuelle anbefalinger for forbedringer.

1.1. Kort om tilskuddsordningene som evalueres

Tap av biologisk mangfold og arter som utrykkes er et globalt problem, noe blant annet den nylig fremlagte rapporten fra Naturpanelet (IPBES) la vekt på. I Norge er det i dag ca. 2355 arter som regnes som truet. Av disse er 241 kritisk truet (CR), 879 sterkt truet (EN) og 1235 kategorisert som sårbar (VU), ifølge Henriksen og Hilmo (2015). 40 naturtyper ble vurdert som truet på Norsk rødliste for naturtyper i 2011 (Lindgaard, A. og Henriksen, S. (red.), 2011). Antall truede arter er økende. På den nye rødlisten for naturtyper som kom i november 2018, er 66 naturtyper vurdert som truet (Artsdatabanken.no). Gjennom Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) og Aichi-mål nr. 12 har Norge forpliktet seg til å stoppe tap av biologisk mangfold og forbedre status for truede arter innen 2020. I tillegg skal Bernkonvensjonen (Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder) sikre at europeiske arter og populasjoner ikke går tapt. Her har Norge et spesielt ansvar for truede arter som har mer enn 25 prosent av den europeiske bestanden sin i Norge; disse artene er norske ansvarsarter. Blant artene som er sterkt og kritisk truet i Norge, er det til sammen ca. 90 arter som også er norske ansvarsarter.

Naturmangfoldloven er også et viktig virkemiddel for å ta vare på norsk natur og norske arter og naturtyper. Med hjemmel i Naturmangfoldloven kan man gi arter og naturtyper status som henholdsvis prioriterte arter og prioriterte (kalt utvalgte) naturtyper. Det er per i dag 13 prioriterte arter: fjellrev, dverggås, svarthalespove, eremitt, elvesandjeger, klippeblåvinge, dragehode, honningblom, svartkurle, dvergålegras, rød skogfrue, skredmjelt og trøndertorvmose. Det er seks utvalgte naturtyper: slåttemark, slåttemyr, hule eiker, kalksjø, kalklindeskog og kystlynghei. Det er altså et stort antall arter og naturtyper som er truet, og stort behov for virkemidler for å ivareta disse artene og naturtypene, og det er blant annet etablert tilskuddsordninger for å ivareta dem.

Det er tilskuddsordningene for truede arter og truede naturtyper (kapittel 1420 post 82), med underposter 82.1 og 82.2 som evalueres i dette prosjektet. Disse er hjemlet i forskrift om tilskudd til tiltak for truede arter og forskrift om tilskudd til tiltak for truede naturtyper som trådte i kraft 1.1. 2015. Formålet med ordningene og kriterier for tildeling beskrives i forskriften og i det årlige rundskrivet fra Klima- og miljødepartementet (KLD), se for eksempel T-1/17.

Ifølge rundskriv T-1/17 som beskriver tilskuddsordningene for 2018, skal tilskuddene til truede arter (1420.82.1) medvirke til å gjennomføre tiltak for å ta vare på prioriterte arter etter naturmangfoldloven §23 og §24 og truede arter, i henhold til definisjonen av truede arter i Norsk rødliste for arter. Ordningen inkluderer også økologiske funksjonsområder for prioriterte arter, det vil si områder som arten er særlig avhengig av, som hekkeområder og rasteplasser.

Ifølge samme rundskriv kan det gis støtte til ulike typer tiltak for ivaretagelse av truede arter:

- 1) Skjøtsel og vedlikehold
- 2) Biotopforbedrende tiltak
- 3) Konkrete tiltak for enkeltarter, for eksempel flytting av individer, re-introduksjon og innsamling av frø
- 4) Tilpasset bruk på areal som inngår i driften av landbruksforetak
- 5) Gjerding (for eksempel for å unngå at plantearter beites eller tråkkes ned)
- 6) Kartlegging og overvåking i tilknytning til tiltak
- 7) Tilskudd til tiltak for å hindre at hubro dør som følge av at de bruker strømstolper som sitteplass (primært til eiere av strømnnett)
- 8) Tilskudd til nødvendig utstyr
- 9) Informasjon om artene

Tilskuddene til truede naturtyper (1420.82.2) skal medvirke til å ta vare på utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven kap. VI, og truede naturtyper i henhold til definisjonen av truede naturtyper i Norsk rødliste for naturtyper.

Ifølge rundskriv T-1/17 kan det gis støtte til ulike typer tiltak for truede naturtyper:

- 1) Skjøtsel og vedlikehold
- 2) Tilpasset bruk på areal som inngår i driften av landbruksforetak
- 3) Gjerding
- 4) Kartlegging og overvåking i tilknytning til tiltak
- 5) Utarbeidelse av skjøttsels- eller tiltaksplan
- 6) Nødvendig utstyr til tiltak
- 7) Informasjon om naturtypene

Målgruppen for begge ordningene er grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner.

Enkelte år har det blitt oppgitt overordnede prioriteringer for tildeling i rundskrivet fra KLD. I 2018 fremgikk for eksempel følgende prioritering: «For 2018 vil tiltak i utvalgte naturtyper og truede naturtyper der kunnskapsgrunnlaget er godt, bli prioriterte».

Ordnningen administreres av Miljødirektoratet og fylkesmannsembetene. Miljødirektoratet fordeler en ramme til hvert fylkesmannsembete ut fra tilgjengelig budsjett og innmeldt behov fra hvert fylke. Fylkesmannsembetene mottar og behandler hver søknad fra dem som skal gjennomføre tiltak i deres fylke. Det er altså fylkesmannen som behandler flesteparten av søknadene og tildeler tilskudd. Miljødirektoratet behandler først og fremst søknader som er landsomfattende, for eksempel søknader om støtte til informasjonstiltak med nasjonalt fokus.

Formål og problemstillinger for evalueringen

I denne rapporten evaluerer vi tilskuddsordningen for truede arter og truede naturtyper. Formålet er en grundig og solid evaluering av ovennevnte tilskuddsordning, med konkrete anbefalinger til forbedringer av ordningen.

Miljødirektoratet har formulert tre problemstillinger for evalueringen.

Evalueringen skal belyse følgende problemstillinger:

- i) I hvilken grad er innretningen av tilskuddsordningen hensiktsmessig for å nå sine formål? Er det samspill eller overlapp med andre sentrale virkemidler og tiltak?
- ii) Hvilke forbedringer kan være aktuelle slik at tilskuddsordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål?
- iii) Vurdere muligheter for og anbefaling til metode for effektmåling

En hovedmålsetting for evaluering av en tilskuddsordning er å vurdere om ordningen faktisk bidrar til å nå de målene som er satt for ordningen. For å kunne si noe om dette, har vi både vurdert i hvilken grad forvaltningen av ordningen er innrettet slik at man når målene, om midlene er utløsende for prosjektene og om prosjektene som støttes gir de effektene som er nødvendige for å nå målene.

For å kunne si noe om innretningen av ordningen har vi vurdert premissene for ordningen. Det vil si målgruppen, hvilke tiltak som støttes, tildelingskriterier og organisering av tilskuddsordningen opp mot formålet. For å kunne si noe om måloppnåelse, har vi vurdert ordningens addisjonalitet, det vil si om ordningen er utløsende for at tiltaket gjennomføres. Videre har vi vurdert potensialet for effekter på ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper, og hvordan slike effekter eventuelt kan måles. Evalueringen skal bidra til at Miljødirektoratet får et solid faglig grunnlag for forvaltning og formidling av ordningen.

Evalueringen omfatter søknader og prosjekter gjennomført i 2016, 2017 og 2018.

1.2. Kort om metode og informasjonsinnhenting

Det er benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder i evalueringen. De viktigste datakildene er Miljødirektoratets oversikt over innkomne søknader og bevilgninger, samt tilsagns- og avslagsbrev, gjennomførte dybdeintervjuer med ansatte i Miljødirektoratet, et utvalg fylkesmannsembeter og søkere til tilskuddsordningen og en egen web-basert spørreundersøkelse til alle søkerne.

Vi har benyttet informasjon fra Miljødirektoratet, samt vår egen systematisering av søknader til tilskuddsordningen i 2016-2018 for å få en oversikt over alle omsøkte prosjekter. Fra Miljødirektoratet har vi fått oversikt over alle søknader fra prosjekter som fikk tilsagn og avslag. Fra et utvalg fylkesmannsembeter har vi fått eksempler på tilsagns- og avslagsbrev, sluttrapporter for ulike prosjekter og annet relevant materiale, som for eksempel egenutviklede skjemaer for rapportering av prosjektinformasjon. Denne informasjonen er systematisert og benyttet som underlagsinformasjon både i utforming av relevant statistikk og ved utarbeidelse av spørreundersøkelse og intervjuguider.

En viktig kilde til informasjon i prosjektet var dybdeintervjuer med et utvalg representanter for fylkesmannsembetene som er involvert i søknadsbehandlingen. Det ble gjennomført dybdeintervjuer med fylkesmannsembetene i Nordland, Rogaland, Trøndelag, Møre og Romsdal og Oslo/Viken, med én til tre representanter for hvert embete. Utvalget av embeter ble gjort i samråd med Miljødirektoratet for å dekke embeter med en betydelig andel av tilskuddsmidler, som samtidig representerer ulike deler av landet. Av kapasitetsmessige hensyn hos fylkesmannsembetene ble det i hovedsak valgt embeter som ikke ble sammenslått 1.1.2019. I og med at vi bare har snakket med omtrent halvparten av fylkesmannsembetene, kan det være forhold vi ikke har fått med oss, og det er vanskelig å generalisere ut fra de svarene vi har fått. Intervjuene gav likevel nyttig informasjon og innspill.

I tillegg til intervjuene med fylkesmannsembetene, gjennomførte vi intervjuer med sentrale personer i Miljødirektoratet, knyttet til ordningen for henholdsvis truede arter og truede naturtyper. Videre

dybdeintervjuet vi syv søkere til ordningen, fordelt på de to underpostene fra ulike deler av landet. Disse ble valgt for å representere ulike søknadstyper, samtidig som det ble lagt vekt på å intervju en del aktører med mange søknader, og gjerne søkere som både hadde fått tilslag og avslag på sine søknader. De søkerne som ble intervjuet, stod som ansvarlige søkere for til sammen 314 søknader i årene 2016, 2017 og 2018.

Det ble også gjennomført en web-basert undersøkelse til alle søkere til tilskuddsordningen. Undersøkelsen var i stor grad lik på tvers av søkere med tilsagn og avslag, men det var noen flere spørsmål rettet til de søkerne som hadde fått tilskudd. Metoden er presentert i mer detalj i vedlegg 1.

1.3. Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gir vi en oversikt over søknadsmassen og innvilgede søknader, både med hensyn til hvilke aktører som har benyttet seg av ordningen, hvilke tiltak det er søkt støtte til og geografisk fordeling av støtten. I kapittel 3 diskuterer vi ordningens addisjonalitet, samt prosjektgjennomføring. I kapittel 4 dokumenterer og vurderer vi hvilke effekter tilskuddsordningen har gitt så langt. En beskrivelse av innretningen og forvaltningen av ordningen gis i kapittel 5, mens vurderinger og anbefalinger for fremtidig innretning av ordningen, presenteres i kapittel 6.

2. Hvem har søkt, fått tilskudd og avslag fra ordningene

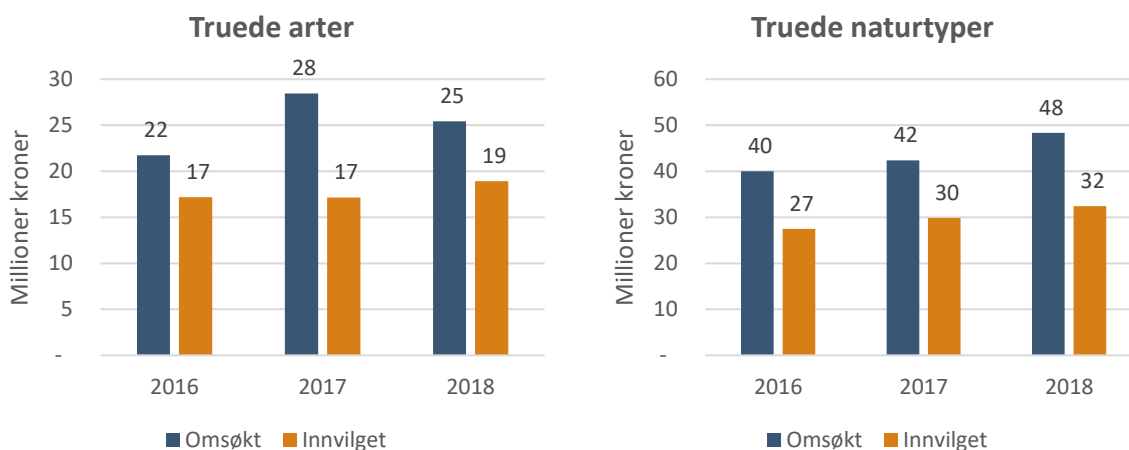
Årlig kommer det inn ca. 1000 søknader om tilskudd til truede naturtyper, og 250 søknader om tilskudd til truede arter. Et stort flertall av søknadene blir helt eller delvis innvilget. I perioden 2016–2018 utgjorde innvilget beløp ca. 70 prosent av omsøkt beløp, både for truede arter og truede naturtyper. Det er innvilget tilskudd til svært mange forskjellige arter, og flertallet av artene som får tilskudd, er ikke blant de prioriterte artene. Det gis også støtte til mange ulike typer tiltak for ivaretagelse av truede arter. Slåttemark og kystlynghei er de naturtypene det innvilges klart mest tilskudd til, og disse er blant de utvalgte naturtypene. For naturtyper er de fleste tiltakene knyttet til skjøtsel og vedlikehold.

2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler

Denne evalueringen omfatter søknader til tilskuddsordningen i 2016-2018, henholdsvis til truede arter og truede naturtyper¹. Det er tildelt ca. 140 millioner kroner totalt i tilskudd gjennom ordningen i perioden. Det tildeles noe mer i tilskudd til truede naturtyper enn truede arter, og det er også klart flest søknader til truede naturtyper.

Omsøkte og innvilgede beløp til henholdsvis truede arter og truede naturtyper per år vises i Figur 2:1. De innvilgede beløpene har hatt en liten og relativt jevn økning både for truede arter og naturtyper i perioden. Totalt omsøkt beløp ligger omtrent 50 prosent høyere enn innvilget (det vil si at omtrent to tredeler av omsøkt beløp blir innvilget), men med litt mer variasjon fra år til år.

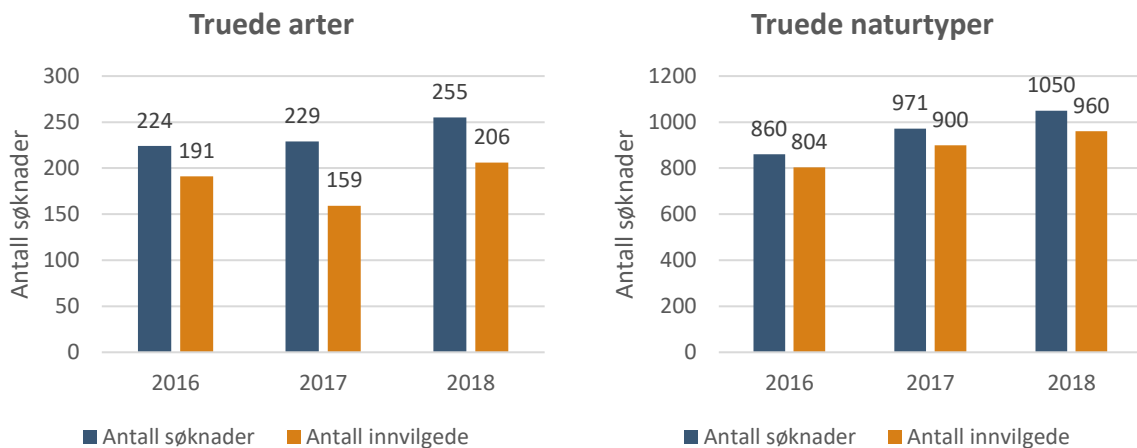
Figur 2:1 Fordelingen mellom omsøkte og innvilgede midler (i millioner kr) for 2016, 2017 og 2018 for truede arter i figuren til venstre og for truede naturtyper i figuren til høyre. Merk at y-aksene i de to figurene har forskjellig målestokk. Kilde: Miljødirektoratet og Menon



¹ Vi baserer mye av vår analyse i dette kapittelet på uttrekk fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). Vi har detaljerte opplysninger om alle søknader i årene 2016–2018. Når vi omtaler innvilgede og avslåtte søknader, har vi tatt utgangspunkt i hvorvidt «innvilget sum» i ESS er et positivt kronebeløp eller null. Innvilget sum viser her til foreløpig søknadsbehandling før tildeling av midler fra Miljødirektoratet. Vi er gjort oppmerksomme på at disse tallene kan avvike noe fra faktisk utbetalte tilskudd, i den grad fylkesmannen foretar endringer eller avkortninger etter saksbehandlingsrunden, eller hvis prosjektet ikke skulle bli gjennomført likevel. Det er imidlertid relativt små avvik mellom total «innvilget sum» og de faktiske tildelingene til fylkesmannen, slik at våre tall for innvilgede tilskudd gjennomgående treffer faktisk utbetalte tilskudd ganske bra.

Figur 2:2 viser totalt antall søknader og antall innvilgede søknader for truede arter og truede naturtyper i 2016, 2017 og 2018. Vi ser at antall søknader til truede arter har variert noe, men ligget på i overkant av 200 de tre årene, mens antall innvilgede søknader har ligget noe lavere, med lavest antall innvilgede i 2017. Antall søknader og innvilgede søknader er omtrent fire ganger høyere for tilskudd til truede naturtyper enn til truede arter. Tilslagsprosenten er ganske høy for begge underposter, med ca. 70-85 prosent for truede arter, og mer enn 90 prosent for truede naturtyper.

Figur 2:2 Fordeling mellom antall søknader og antall helt eller delvis innvilgede for de samme årene for truede arter i figuren til venstre og for truede naturtyper i figuren til høyre. Merk at y-aksene i de to figurene har forskjellig målestokk.
Kilde: Miljødirektoratet og Menon



For å se nærmere på størrelsen av tilskuddene som er tildelt, viser vi antall innvilgede søknader i ulike størrelseskategorier for henholdsvis truede arter og truede naturtyper i Tabell 2:1. Tabellen viser at det er svært stor andel søknader med lave beløp, særlig for truede naturtyper der hele 86 prosent av søknadene har fått tildelt mindre enn 50 000 kroner. Dette har sammenheng med de naturtypene og områdene som står for mesteparten av tilskuddene til truede naturtyper. Bare fire prosent av tilskuddene var på mer enn 100 000 kroner. For truede arter var gjennomsnittlig tilskuddsbeløp ca. 89 000 kroner i 2016, ca. 107 000 kroner i 2017 og ca. 92 000 kroner i 2018, mens det gjennomsnittlige beløpet for truede naturtyper var ca. 33 000 kroner både i 2016, 2017 og 2018.

Tabell 2:1 Frekvenstabell med fordeling av prosjekter etter størrelse i 2016, 2017 og 2018 for henholdsvis truede arter og truede naturtyper. Antall, samt prosent av totalt antall søknader (i parentes). I tillegg viser tabellen prosent av totalt innvilget beløp innenfor hver av de fem kategoriene. Kilde: Miljødirektoratet og Menon.

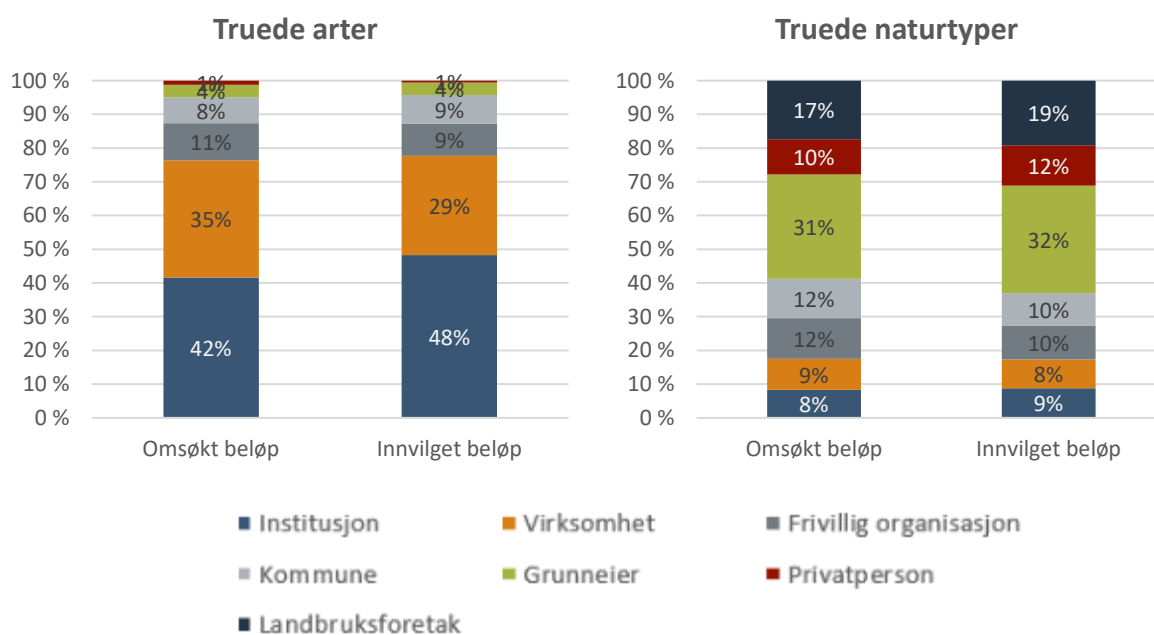
Arter eller naturtyper	Tilskuddsbeløp (tusen kr)	Antall søknader i hver kategori (prosent av antall søknader) 2016-2018
Truede arter	< 10	220 (31 %)
	10-50	281 (40 %)
	50-100	116 (17 %)
	100-200	56 (8 %)
	>200	28 (4 %)
	Totalt	701
Truede naturtyper	< 10	986 (35 %)
	10-50	1452 (51 %)
	50-100	271 (10 %)
	100-200	98 (3 %)
	>200	37 (1 %)
	Totalt	2844

2.2. Om søkerne: Hvem får midler?

Som beskrevet i kapittel 1, er målgruppen for tilskuddordningen bred og inkluderer «grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner». En oversikt over søknadene fra 2016-2018 viser at søkerne representerer alle målgrupper.

Figur 2:3 viser fordelingen av totale beløp for henholdsvis omsøkt og innvilget tilskudd for de ulike typene søkere.

Figur 2:3 Fordeling av totalt omsøkt beløp og innvilget beløp i 2016-2018 per type søker for truede arter (til venstre) og truede naturtyper (til høyre). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



For truede arter står *institusjoner* for 42 prosent av omsøkt beløp, og 48 prosent av innvilget beløp. Her er det særlig Institutt for biologi ved Universitetet i Bergen som drar opp institusjonenes andel av omsøkt og tildelt beløp, med tre søknader om støtte til storstilt kultivering av elvemusling på totalt 15,5 millioner kroner, der 15,1 millioner kroner ble innvilget. Til sammenlikning er gjennomsnittlig innvilget beløp, på tvers av alle søknader som har fått innvilget tilskudd, på 96 000 kroner. Blant *virksomhetene*, som står for 35 prosent av omsøkt, og 29 prosent av innvilgede beløp, har ingen søkt om mer enn 3 millioner kroner, eller fått innvilget mer enn 2,2 millioner kroner. For truede naturtyper er grunneiere og landbruksforetak de gruppene som har søkt om og fått mest tilskudd. Totalt står de for 48 prosent av de omsøkte midlene, og 51 prosent av innvilgede beløp.

For truede arter er det flest virksomheter som søker og får innvilget søknader, fulgt av institusjoner. Frivillige organisasjoner, grunneiere og kommuner har omtrent like stort antall søknader og innvilgede søknader, mens det er få privatpersoner (utover grunneiere) som både søker og får innvilget søknader.

63 ulike virksomheter har søkt om støtte til tiltak for truede arter. Kjell Sandaas Naturfaglige konsulenttjenester, Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarksenter AS, Kistefos Skogtjenester AS og Biolog J. B. Jordal AS har alle sendt inn minst 10 søknader mellom 2016 og 2018.

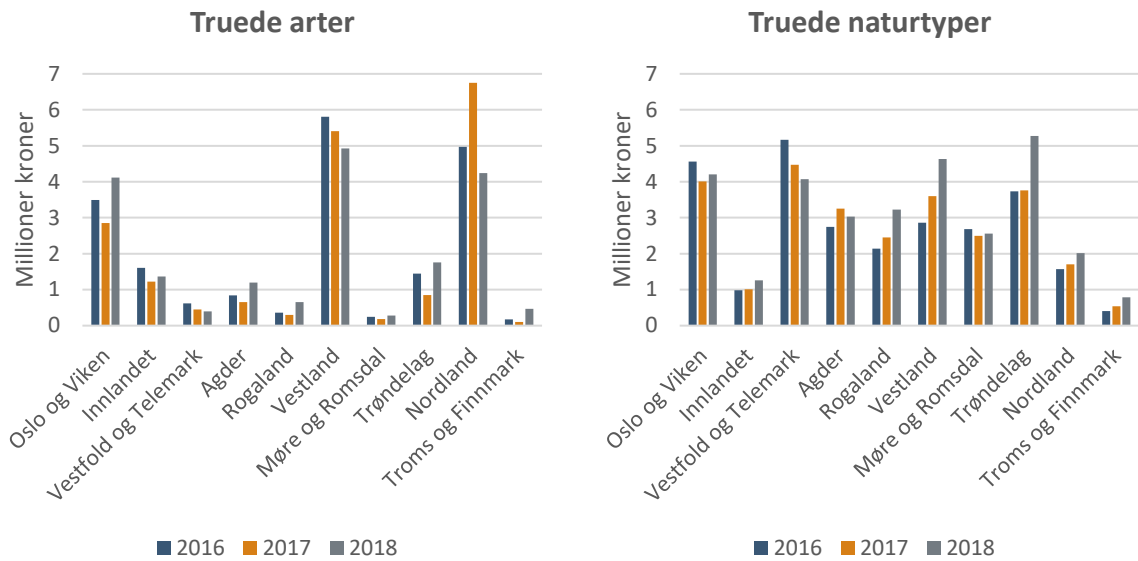
27 ulike institusjoner har søkt om støtte til tiltak for truede arter. BioFokus, Naturmuseum og botaniske hage (UiA), Norsk institutt for naturforskning og Naturhistorisk museum (UiO) har alle mange (minst 15) søknader inne i perioden 2016–2018. Som vi ser av figurene over, sto institusjonene for en større andel av innvilgede beløp enn omsøkte beløp, og fikk dermed relativt god uttelling for søknadene sine.

For truede naturtyper er det flest grunneiere og landbruksforetak som søker og får innvilget søknader, fulgt av privatpersoner. Disse tre gruppene står tilsammen for 75 prosent av alle søknader, og 77 prosent av antall helt eller delvis innvilgede søknader.

2.3. Geografisk fordeling

Fylkesmennene gjør en første vurdering av søknadene og melder inn fylkets behov til Miljødirektoratet gjennom å gi søknadene prioritet 1, 2 eller 3, eller 0 for avslag. Miljødirektoratet tildeler så midler til fylkesmannsembetene med utgangspunkt i denne prioriteringen, og fylkesmannsembetene fordeler så disse tilskuddene til prosjekter i sitt fylke. Tildelte beløp per fylke kan variere fra år til år, både ut fra søknadstilfang og Miljødirektoratets prioriteringer i tildeling av ramme. Årlige tildelinger til fylkesmannen fra 2016 til 2018 til truede naturtyper og arter vises i Figur 2:4, fordelt per fylkesmannsembete i 2019.

Figur 2:4 Tildelinger til fylkesmannen på kap. 1420 post 82 i perioden 2016–2018, per fylkesmannsembete. Truede arter til venstre og truede naturtyper til høyre. Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Oslo og Viken, Vestland og Nordland utmerker seg med at de får mest til tilskudd til truede arter, mens det er jevnere fordelt mellom fylkene når det gjelder tilskudd til truede naturtyper. En forklaring på den skjeve fordelingen for tilskudd til truede arter, kan være at Oslo og Viken har mange truede arter og store fagmiljøer med kunnskap om truede arter, Vestland har hatt noen store prosjekter, spesielt knyttet til tilskudd til elvemusling, og Nordland behandler søknader om hubrotiltak på linjenettet for hele landet.

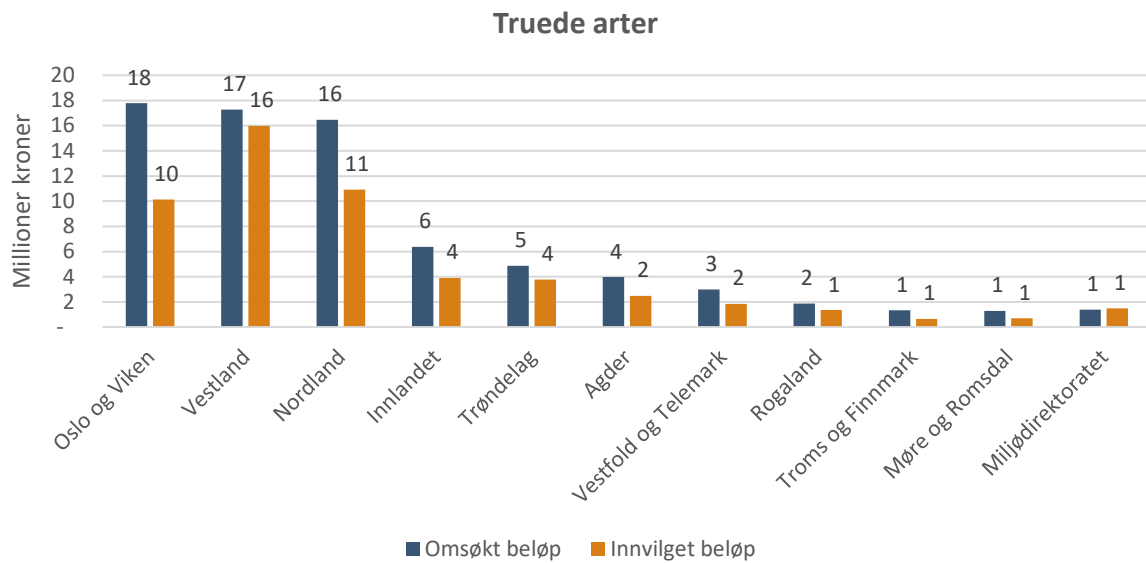
Den geografiske fordelingen av tilskuddsmidler mellom fylker, samt Miljødirektoratet, for henholdsvis truede arter og truede naturtyper totalt i perioden 2016-2018 er vist i Figur 2:5 og Figur 2:6.

Figur 2:5 viser at Oslo/Viken, Vestland og Nordland har fått mest midler til fordeling på tiltak for truede arter. Oslo/Viken har søkt mest, men har noe lavere tilslagsprosent. Vestland skiller seg ut ved at de har fått nesten 100 prosent av innmeldt behov i perioden. Det meste er gitt til tiltak for elvemusling, der det er gitt tilskudd over flere år. Møre og Romsdal, Troms og Finnmark og Rogaland har søkt og fått minst, mens Innlandet, Trøndelag, Agder og Vestfold og Telemark er i en mellomstilling.

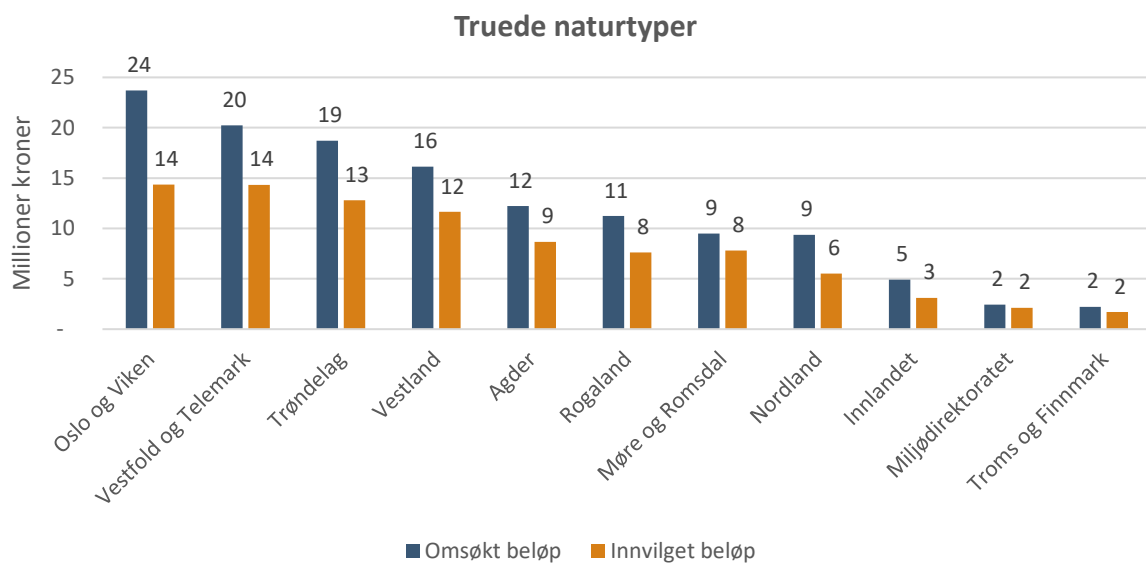
For truede naturtyper, vist i Figur 2:6, går også mest til Oslo og Viken, Trøndelag og Vestland, i tillegg til Vestfold og Telemark. Troms og Finnmark søker og får tildelt minst.

Det er en tendens både for truede arter og truede naturtyper at de embetene som har lavest omsøkt beløp, har høyere tilslagsprosent enn de som har søkt om mest.

Figur 2:5 Innmeldt behov og fordelt beløp til truede arter per fylkesmannsembete i 2016–2018. Fylkesmannsembetene per 2019 er brukt som kategorier. Millioner kroner (avrundet til nærmeste million). Kilde: Miljødirektoratet og Menon

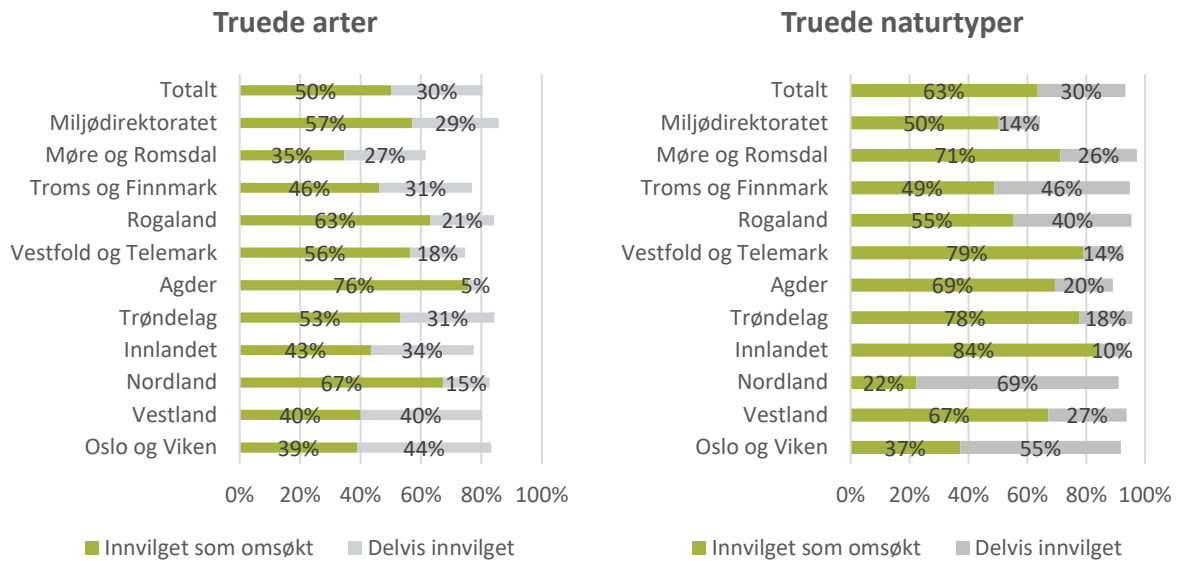


Figur 2:6 Innmeldt behov og fordelt beløp til truede naturtyper per fylkesmannsembete i 2016–2018. Fylkesmannsembetene per 2019 er brukt som kategorier. Millioner kroner (avrundet til nærmeste million). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Fylkesmannsembetene kan velge å innvilge hele det omsøkte beløpet, innvilge deler av beløpet eller avslå. Figur 2:7 viser hvordan helt eller delvis innvilget søknad varierer mellom fylkesmannsembetene.

Figur 2:7 Fordeling av antall søknader som er henholdsvis innvilget som omsøkt og delvis innvilget, per fylkesmannsembete i 2016–2018. Truede arter til venstre og truede naturtyper til høyre. Fylkesmannsembetene per 2019 er brukt som kategorier.

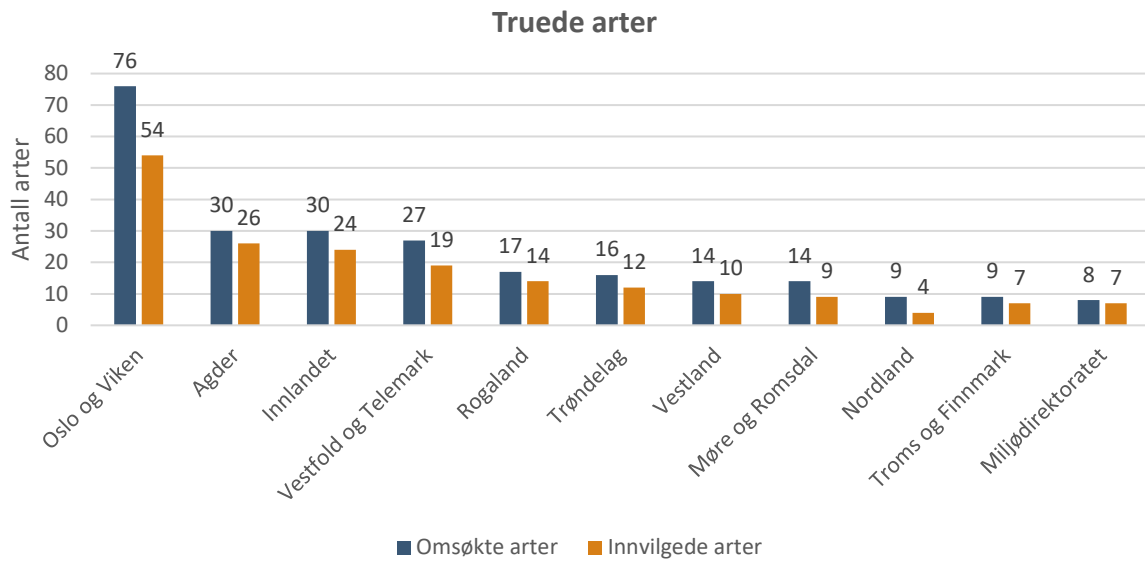


Totalt sett har en høyere andel blitt innvilget som omsøkt for naturtypene enn for artene, med henholdsvis 63 og 50 prosent. Dette gjelder blant annet i fylkesmannsembetene Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Innlandet. Motsatt har Nordland en mye høyere andel innvilget som omsøkt for truede arter enn for truede naturtyper. Også Agder og Rogaland har en høyere andel innvilget som omsøkt for artene enn for naturtypene.

Møre og Romsdal og Vestland ser ut til å høyest andel avslag til truede arter, målt som andel av totalt antall søknader. For truede naturtyper er det relativt liten andel avslag hos alle fylkesmannsembetene, med avslag for omtrent 10 prosent av søknadene. Miljødirektoratet har avslått ca. 36 prosent av søknadene der de har foretatt saksbehandlingen.

Tilskuddsordningen for truede arter omfatter prioriterte arter med beskyttelse gjennom naturmangfoldloven, og andre truede arter som gitt i Norsk rødliste. Det er 13 prioriterte arter, og 2503 truede arter (Norsk rødliste 2015). Det har kommet inn søknader vedrørende 172 ulike arter i perioden 2016–2018. I Figur 2:8 under vises hvor mange ulike arter som har blitt omsøkt og fått støtte per fylke i løpet av den samme perioden.

Figur 2:8 Antall arter som det er henholdsvis omsøkt og innvilget støtte til per fylke i perioden 2016–2018.



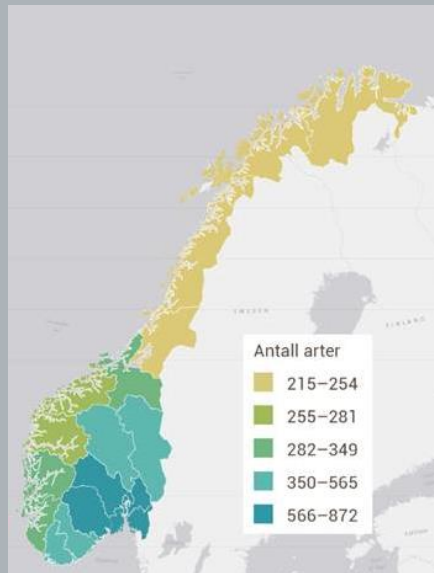
Oslo og Viken har fått inn søknader om støtte til 76 ulike arter, og det er mer enn dobbelt så mange arter som fylkesmannsembetet med nest flest omsøkte arter. I Oslo og Viken har det blitt innvilget støtte til 54 ulike arter.

Agder, Innlandet og Vestfold og Telemark har rundt 30 ulike omsøkte arter. Trøndelag, fylkene på Vestlandet og i Nord-Norge har færre omsøkte arter. Årsaken til dette kan være at fylkene på Øst- og Sørlandet har flere truede arter enn de andre landsdelene. Kartet i Boks 2:1 viser utbredelsen av truede arter, fordelt på fylke. Det er forventet at fylker med mange truede arter, har flere søknader enn andre. Det har vært nevnt fra fylkesmannsembetene at de fylkesvise forskjellene i antallet arter det søkes om tilskudd til, også kan ha andre forklaringer, for eksempel at noen områder har flere fagmiljøer som jobber mye med truede arter, og som dermed kan foreslå tiltak for å ivareta dem.

Boks 2:1 Om utbredelsen av truede arter

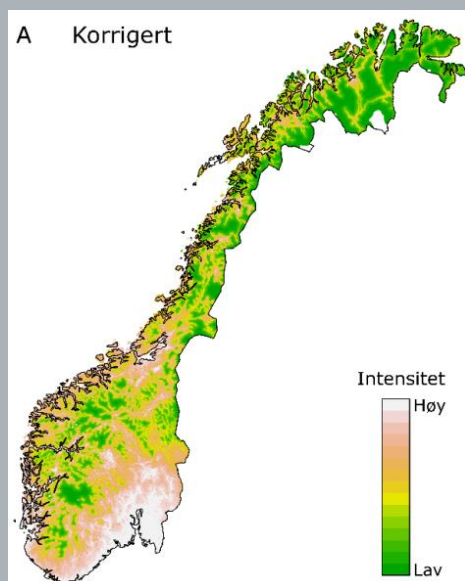
Kartet under (Figur 2:9) gir et bilde av tettheten av truede arter (alle artsgrupper) i Norge. Kartet ble publisert av Artsdatabanken i forbindelse med lansering av Norsk rødliste for arter i 2015, og den geografiske fordelingen er derfor vist for de gamle fylkesmannsembetene.

Figur 2:9 Oversikt over antall truede arter per fylke (2015). Kartkilde: Artsdatabanken.



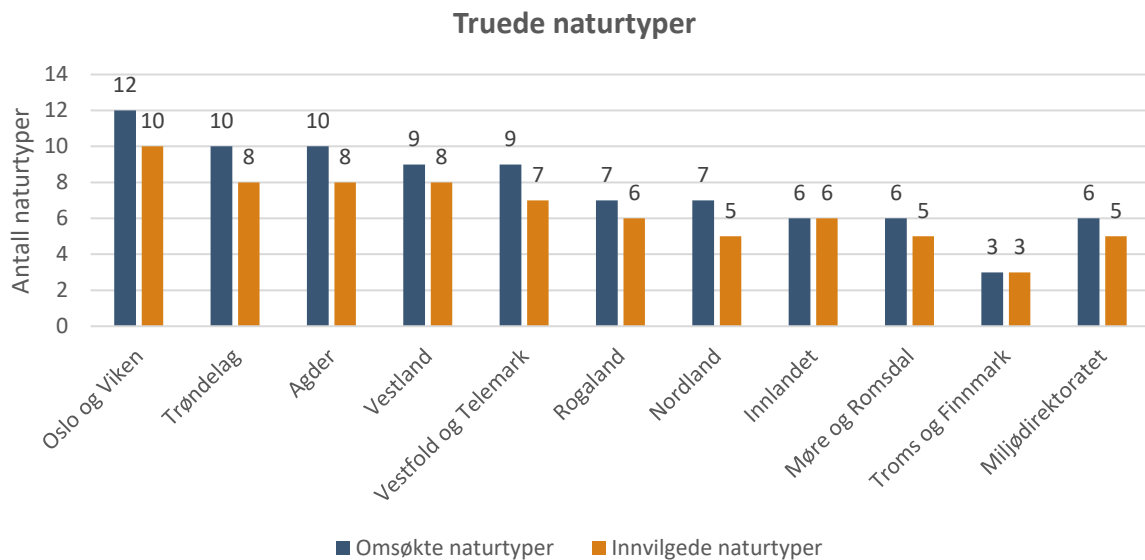
Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) har gjennomført en modelleringsstudie på oppdrag fra Miljødirektoratet hvor hensikten var å finne geografisk utbredelse av truede karplanter i Norge (Olsen m.fl. 2018). De fant at den høyeste tettheten av truede karplantearter er konsentrert til områdene rundt Oslofjorden, langs kysten nord til Hordaland, og på mindre arealer rundt Trondheimsfjorden og i Nordland. Dette er illustrert på kartet under (Figur 2:10).

Figur 2:10 Predikert forekomst av truede karplanter basert på en modell korrigert for innsamlingsinnsats. Kilde: Olsen m.fl. 2018.



Tilskuddsordningen for truede naturtyper omfatter utvalgte naturtyper og andre truede naturtyper. Det er seks utvalgte naturtyper. I Norsk rødliste for naturtyper fra 2011 var det 40 truede naturtyper, ifølge Artsdatabanken. Disse var fordelt på 2 i kategorien kritisk truet (CR), 15 i kategorien sterkt truet (EN) og 23 i kategorien sårbar (VU). Det kom inn søknader til 21 ulike naturtyper i perioden 2016–2018. I Figur 2:11 vises hvor mange ulike naturtyper som ble omsøkt og fikk støtte per fylke.

Figur 2:11 Antall truede naturtyper som det er henholdsvis omsøkt og innvilget støtte til per fylke i perioden 2016–2018.



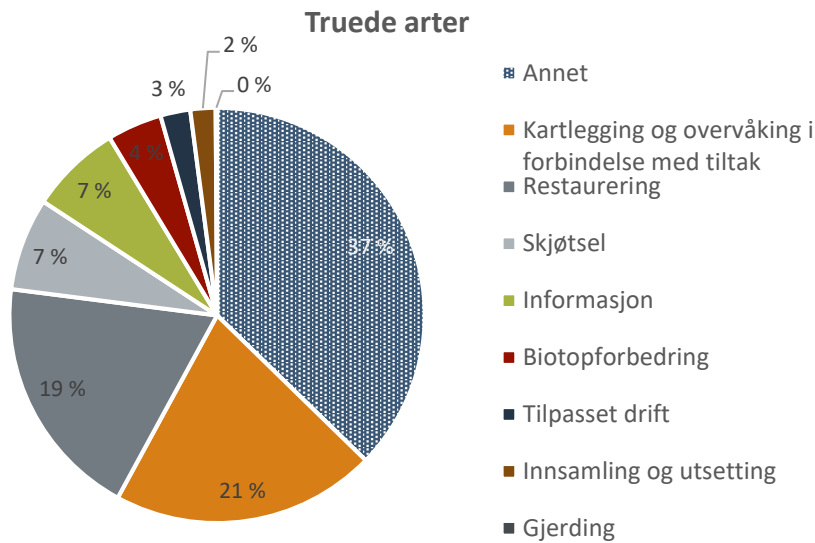
Vi ser at også for naturtypene er det Oslo og Viken som har fått inn søknader til flest naturtyper. Men det er mindre forskjeller mellom fylkene når det gjelder antall naturtyper som får tilskudd. Ved vurdering er det viktig å ha med seg at det er forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvilke og hvor mange naturtyper som finnes i de ulike fylkene, og dermed hva potensialet for søknader er. De aller fleste omsøkte naturtypene har fått støtte, men for eksempel har søknader om tiltak vedrørende kalklindeskog har blitt avslått av enkelte fylker, uten at vi har fått klarhet i hvorfor det er tilfelle.

2.4. Om prosjektene: Hvilke typer prosjekter får midler?

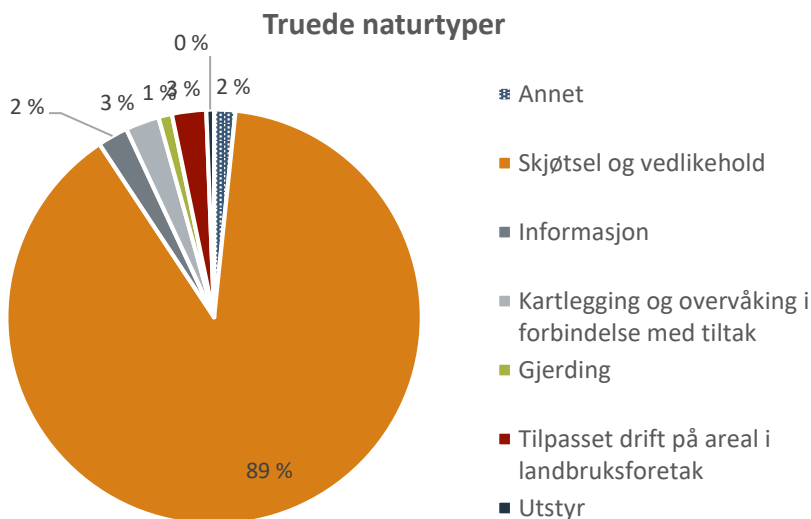
Det er nevnt i kapittel 1.1 hvilke tiltak som kan få tilskudd, noe som er beskrevet i forskriften om tilskuddsordningen. De følgende figurene gir en oversikt over hvilke beløp som er gitt til ulike typer tiltak for henholdsvis truede arter (Figur 2:12) og truede naturtyper (Figur 2:13). Det fremgår at det er gitt mest til kartlegging og overvåking av arter, samt til restaurering, i overkant av 10 millioner kroner til hver av disse tiltakstypene. Når det gjelder restaurering, er dette i hovedsak snakk om genbank/kultiveringsanlegg for elvemusling som har mottatt tilskudd. Det er gitt ca. fire millioner kroner til henholdsvis skjøtsel, informasjon, biotopforbedring og tilpasset drift, mens det er gitt lite til gjerding. Den aller største posten er «Annet», som inkluderer blant annet tiltak for hubro, fjellrev og andre arter, samt FoU-tiltak.

For truede naturtyper er det gitt desidert mest til skjøtsel og vedlikehold (nærmere 80 millioner kroner av totalt 90 millioner kroner). Dette er rimelig fordi de fleste naturtypene som har fått tilskudd, ivaretas gjennom skjøtsel, og flere av naturtypene som gis støtte, må skjøttes hvert år eller med få års mellomrom for å ivaretas. Det er også gitt noe til informasjon, kartlegging og overvåking i forbindelse med tiltak, noe til gjerding og tilpasset drift på areal i landbruksforetak og en liten sum til utstyr.

Figur 2:12 Fordeling av samlet innvilget beløp på type tiltak for truede arter i perioden 2016–2018 (samlet innvilget beløp er 53 millioner kroner). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Figur 2:13 Fordeling av samlet innvilget beløp på type tiltak for truede naturtyper i perioden 2016–2019 (samlet innvilget beløp = 90 millioner kroner). Kilde: Miljødirektoratet og Menon

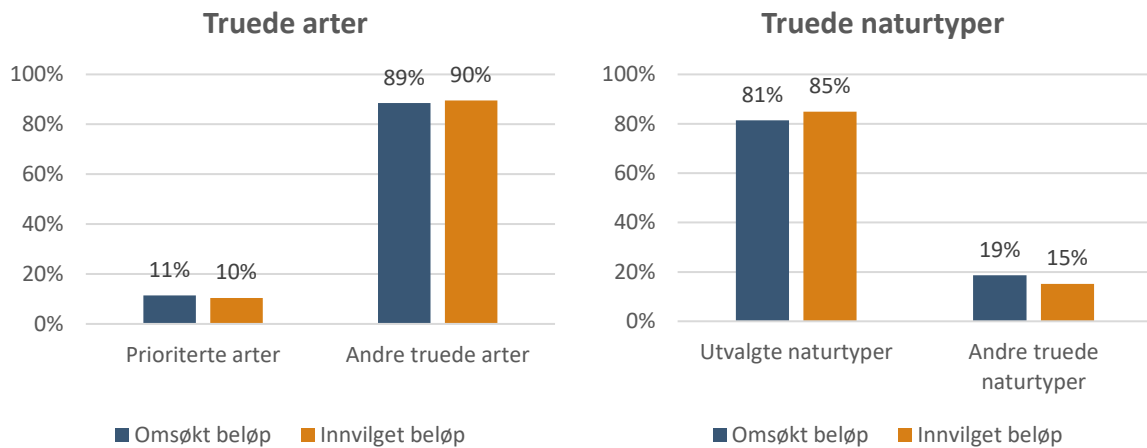


Vi har også sett på gjennomsnittlig innvilget beløp av de som har fått tilskudd per type tiltak. For truede arter er tilskuddsbeløpene til «annet» i gjennomsnitt er større enn resten, mens tiltak med kartlegging og overvåking i forbindelse med tiltak har fått litt lavere tilskudd i gjennomsnitt enn de andre typene tiltak. For truede naturtyper er gjennomsnittlig tilskuddsbeløp til skjøtsel og vedlikehold og tilpasset drift på areal i landbruksforetak litt lavere enn for de andre typene tiltak.

2.5. Prioriterte arter og utvalgte naturtyper versus truede arter og naturtyper

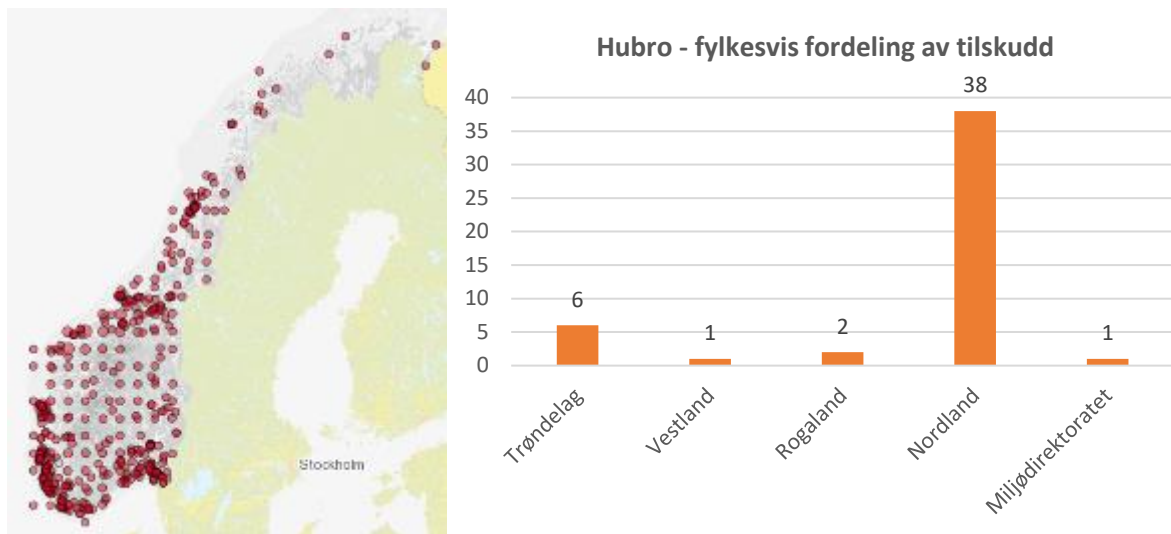
Tilskuddspostene skal gis til henholdsvis prioriterte og truede arter og utvalgte og truede naturtyper. Figur 2:14 viser fordeling mellom omsøkt og innvilget beløp til henholdsvis prioriterte arter og andre truede arter (venstre del av figuren). Til høyre i figuren vises omsøkt og innvilget beløp til henholdsvis utvalgte naturtyper og andre truede naturtyper. Det er slående at over 80 prosent av omsøkt og innvilget beløp til truede naturtyper har gått til utvalgte naturtyper, mens bare ca. 10 prosent av tilskudd til truede arter har gått til prioriterte arter. Dette kan ha sammenheng med at det er laget handlingsplaner for flere av de utvalgte naturtypene og skjøtselsplaner for flere av forekomstene. De utvalgte naturtypene krever også jevnlig skjøtsel, noe som betyr at det blir store samlede beløp, selv om beløpet per område, er lavt. Antall prioriterte arter er lavt sammenlignet med antall truede arter. Vi kommer tilbake til om det er flere arter og/eller naturtyper som er særlig relevante for tilskuddsmidler i kapittel 4.

Figur 2:14 Til venstre: Fordeling mellom omsøkt og innvilget beløp til prioriterte arter og andre truede arter. Til høyre: Fordeling mellom omsøkt og innvilget beløp til utvalgte naturtyper og andre truede naturtyper



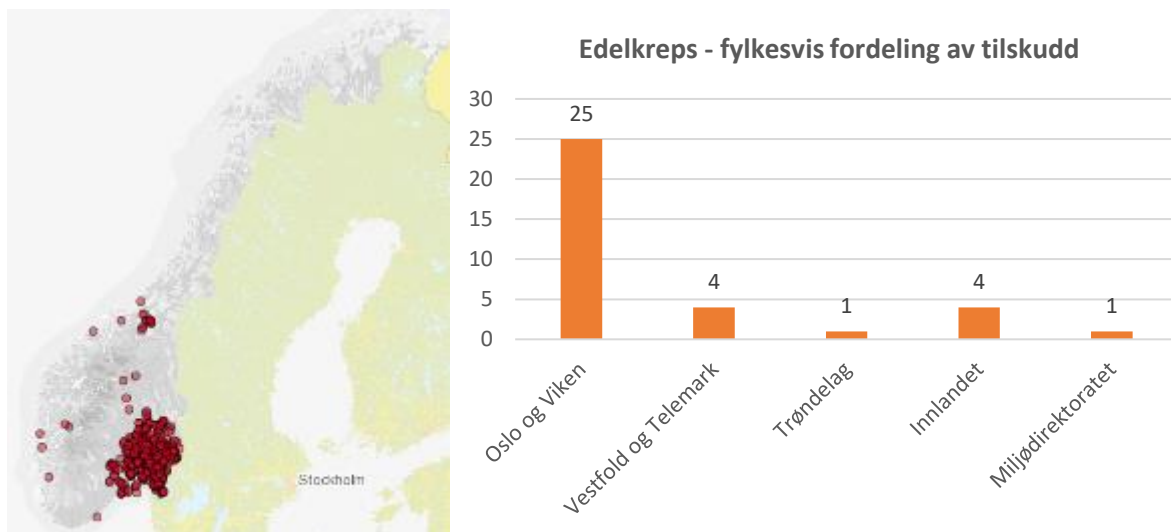
Det er interessant å se på fordelingen til henholdsvis ulike arter og ulike naturtyper for både prioriterte og truede arter og utvalgte og truede naturtyper. Under vises en ordsky for innvilgede søknader til truede arter, der skriften er større jo flere innvilgede søknader per art.

Figur 2:18 Geografisk utbredelse og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til hubro (EN) i Norge. Kartkilde: Artskart.



Opplysninger om hekkeområder for hubro er unntatt offentlighet, og er derfor ikke tilgjengelige via Artskart. Den geografiske utbredelsen av hubro vist i Figur 2:18 blir derfor noe misvisende. Et estimat gjort av Norsk Ornitologisk forening (NOF), viste at den største tettheten av aktive hubrotterritorier finnes i fylkene Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør- og Nord-Trøndelag, samt i et begrenset område i Nordland (Øien m.fl. 20014). Det aller meste av tilskuddene er fordelt til Nordland, det har sammenheng med at Nordland er nasjonal koordinator og behandler de aller fleste søknader om tilskudd til tiltak til hubro.

Figur 2:19 Geografisk utbredelse og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til edelkreps (EN) i Norge. Kartkilde: Artskart.



Edelkreps finnes i stor grad i Oslofjordområdet, samt noen spredte forekomster i Trøndelag. Det stemmer bra med fordeling av tilskuddsmidler til edelkreps.

Figur 2:22 Ordsky basert på antall innvilgede søknader til ulike naturtyper. Skriften er større jo flere innvilgede søknader.

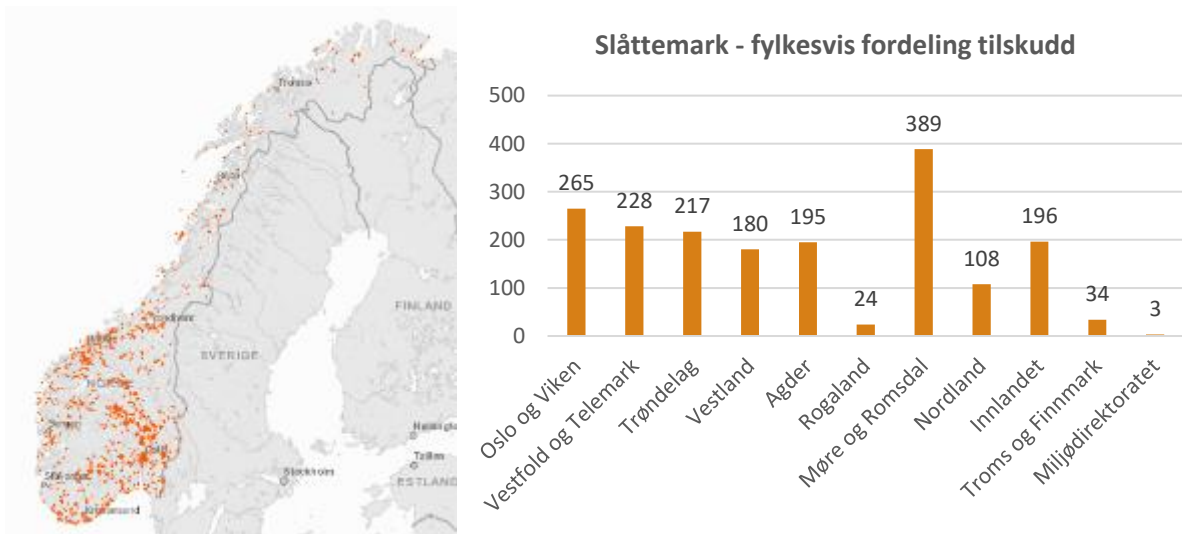


For naturtyper har vi allerede sett at tilskuddsmidlene i mye større grad går til de utvalgte naturtypene. Blant de seks utvalgte naturtypene, er det slåttemark som utpeker seg med mange innvilgede søknader, dernest kystlynghei. Men også slåttemyr og hule eiker utmerker seg med mange innvilgede søknader. Kalklindeskog har fått noe, mens kalksjøer ikke er inne i ordskyen. Det er også noen andre naturtyper som har fått tilskudd, men i begrenset omfang.

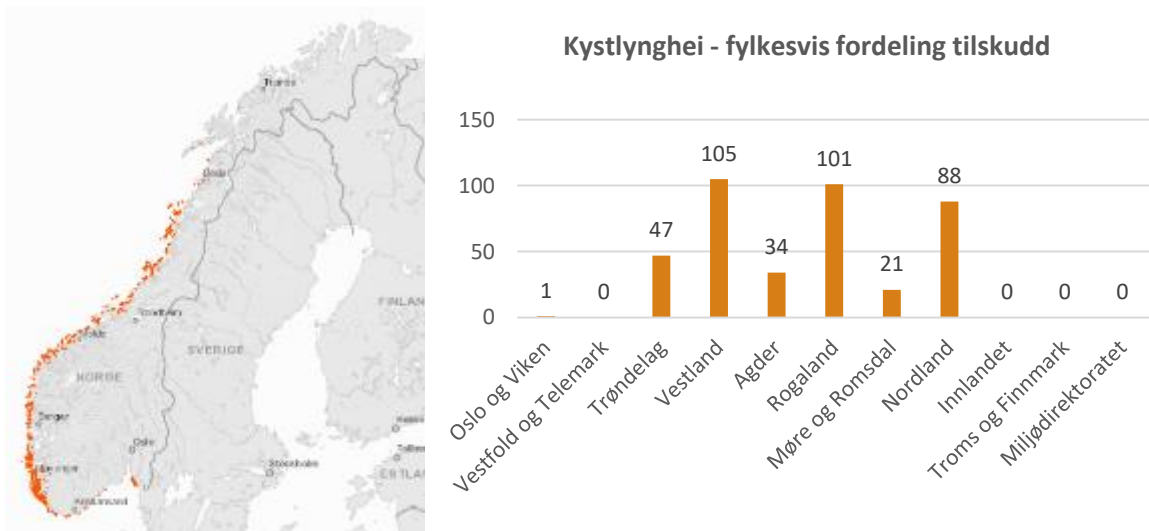
Kartene under (fra Figur 2:23 til og med Figur 2:26) viser den geografiske utbredelsen av kartlagte lokaliteter med henholdsvis slåttemark, kystlynghei, hule eiker og slåttemyr, som har flest innvilgede søknader av de utvalgte naturtypene. Dataene er hentet fra Miljødirektoratets Naturbase.

Som for truede arter, bør en forvente at det er en sammenheng mellom geografisk forekomst/utbredelse av naturtypene og antall søknader om tiltak. Av Figur 2:23 og Figur 2:24 ser vi at dette stemmer til en viss grad når det gjelder slåttemark og kystlynghei. For slåttemark peker imidlertid Møre og Romsdal seg ut med mange flere innvilgede søknader. Dette er trolig fordi fylket har prioritert slåttemark høyt. For hule eiker og slåttemyr (Figur 2:25 og Figur 2:26) er det mindre sammenheng mellom geografisk utbredelse og søknader. Vestfold har hatt koordineringsansvaret for hule eiker, og de har vektlagt antatt kjerneområde på Østlandet for kunnskapsheving om effekt av tiltak. Dette kan forklare noe av uoverensstemmelsen mellom utbredelse og fylkesvis fordeling av tilskudd. På samme måte som for truede arter, kan årsaker til skjev fordeling også skyldes at behovet for tiltak er større i deler av landet og/eller at antall søknader avhenger av geografisk fordeling av aktive fagmiljøer og andre relevante aktører.

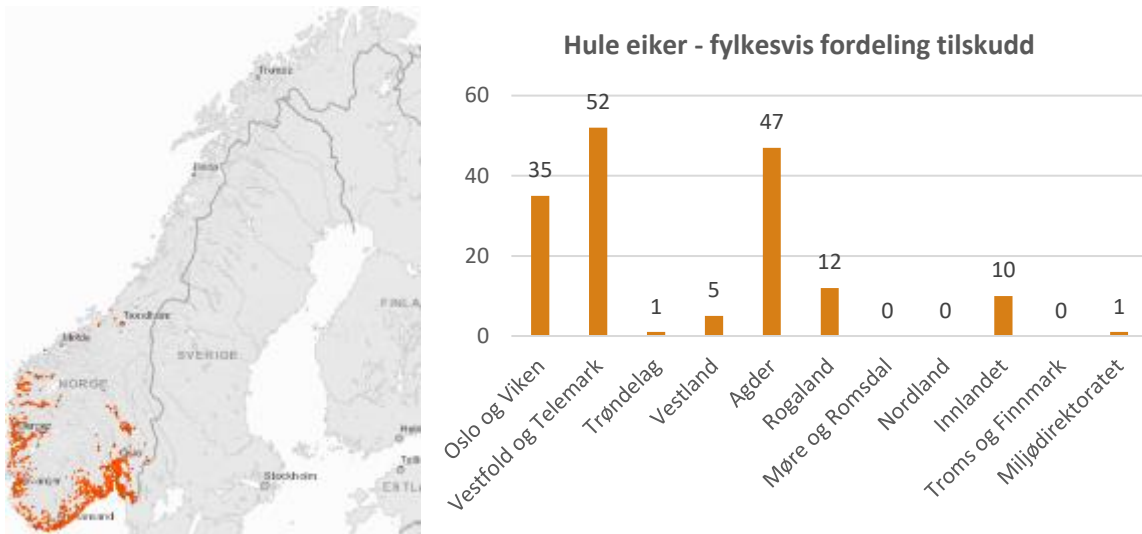
Figur 2:23 Geografisk fordeling av den utvalgte naturtypen slåttemark og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til naturtypen. Kartkilde: Naturbase.



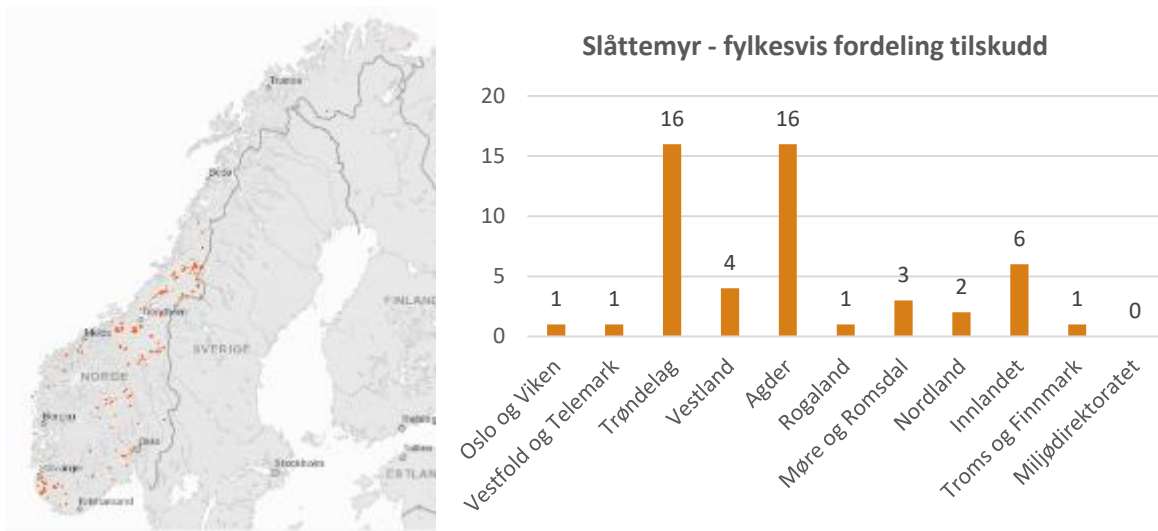
Figur 2:24 Geografisk fordeling av den utvalgte naturtypen kystlynghei og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til naturtypen. Kartkilde: Naturbase.



Figur 2:25 Geografisk fordeling av den utvalgte naturtypen hule eiker og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til naturtypen. Kartkilde: Naturbase.



Figur 2:26 Geografisk fordeling av den utvalgte naturtypen slåttemyr og fylkesvis fordeling av innvilgede søknader om tilskudd til naturtypen. Kartkilde: Naturbase.



3. Tilskuddsordningens utløsende effekt

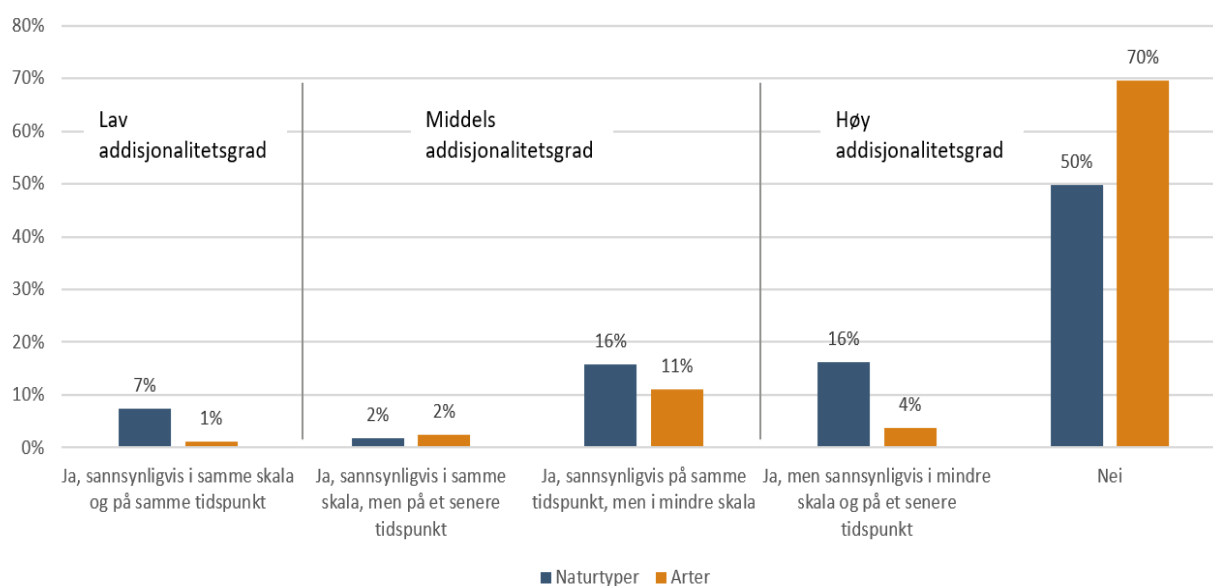
Evalueringen viser at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt, særlig for prosjekter med hensikt å ivareta truede arter. Om lag 50 og 70 prosent av prosjektene for henholdsvis truede naturtyper og truede arter hadde ikke blitt realisert uten den finansielle støtten. I tillegg ville flere av prosjektene blitt avkortet. Disse andelene er sammenliknbare med addisjonaliteten til liknende tilskuddsordninger.

3.1. Innvilgede søknader

For å kunne vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse, må vi først vurdere om den bidrar til å utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert – tilskuddsordningens addisjonalitet. Dersom de ulike tiltakene uansett ville blitt gjennomført i samme omfang og til samme tid uten støtte fra tilskuddsordningen, har tilskuddsordningen ikke hatt effekt på sine hovedmål, uavhengig av hvor gode tiltakene forøvrig er. Tilskuddsordningen vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og midlene ville sannsynligvis hatt en bedre alternativ anvendelse innenfor andre programmer.

Figur 3:1 under viser respondentenes svar på om prosjektet ville blitt realisert uten støtte fra tilskuddsordningen. Resultatene indikerer at tilskuddet har vært utløsende for flertallet av prosjektene.

Figur 3:1 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. Naturtyper N=378, Arter N=82.



Av fordelingen ser vi at halvpartene av respondentene svarte at tiltaket for å ivareta truede naturtyper ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde mottatt støtte fra ordningen. Andelen er høyere blant respondentene som har mottatt støtte til tiltak for ruede arter. Omlag 70 prosent av prosjektene ville ikke blitt gjennomført uten det finansielle bidraget. I tillegg ville både omfanget og tidsrammen til henholdsvis 16 og 4 prosent av tiltakene for å ivareta truede naturtyper og truede arter blitt påvirket. Som illustrert i Figur 3:1 utgjør summen av disse andelene, gruppen prosjekter med høy addisjonalitetsgrad. Til sammenlikning er andelen prosjekter med lav addisjonalitetsgrad, altså de som ville blitt gjennomført i tråd med søknadene også uten tilskudd, er relativt liten for både truede arter og truede naturtyper.

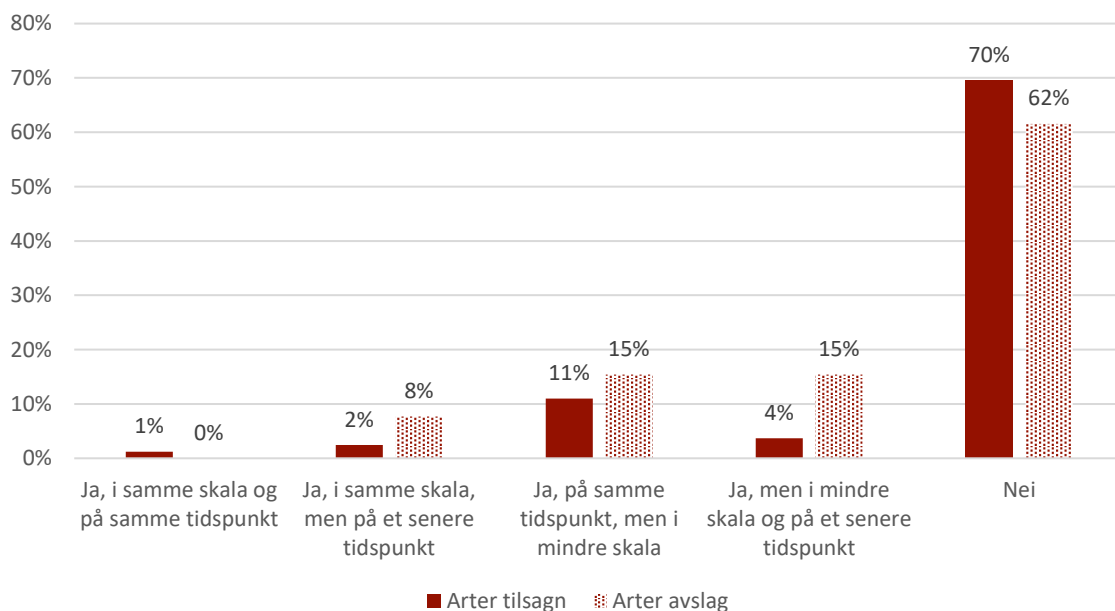
Resultatene fra spørreundersøkelsen stemmer godt overens med innspill fra dybdeintervjuer med søkerne. Flere av aktørene gjennomfører tiltakene fordi de har en genuin interesse for ivaretagelse av naturmangfoldet, og denne interessen er ikke avhengig av tilskuddet. Vi finner derfor, basert på intervjuer og spørreundersøkelsen, at noen prosjekter, på bakgrunn av ren idealisme eller ved støtte fra andre kilder, ville blitt gjennomført i fravær av tilskuddet, men at flertallet ikke ville blitt gjennomført, og i tilfelle i mindre omfang.

Basert på tidligere evalueringer, vet vi erfaringsmessig at de som har mottatt tilskudd, vil ha incentiver til å svare at tilskuddet har noe større utløsende effekt enn det har, fordi de vet at det kan bidra til å sikre fortsatt tilgang til støtte. Vi spør derfor rutinemessig også søkere som har fått avslag på sine søknader, om deres vurdering av tilskuddets utløsende effekt (vi kommer tilbake til dem i neste avsnitt). Samtidig er det vanskelig å si sikkert hva som hadde skjedd dersom prosjektet ikke hadde fått støtte. Det kan være at offentlige aktører hadde gjort andre prioriteringer, eller at frivillige aktører hadde klart å mobilisere midler fra andre arenaer, slik at prosjektet hadde blitt gjennomført. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er, og den kan være noe lavere enn det figuren tilsier. Med de høye resultatene, særlig for tiltak rette mot truede arter, er det likevel rimelig å tro at den utløsende effekten av begge tilskuddsordningene er høy.

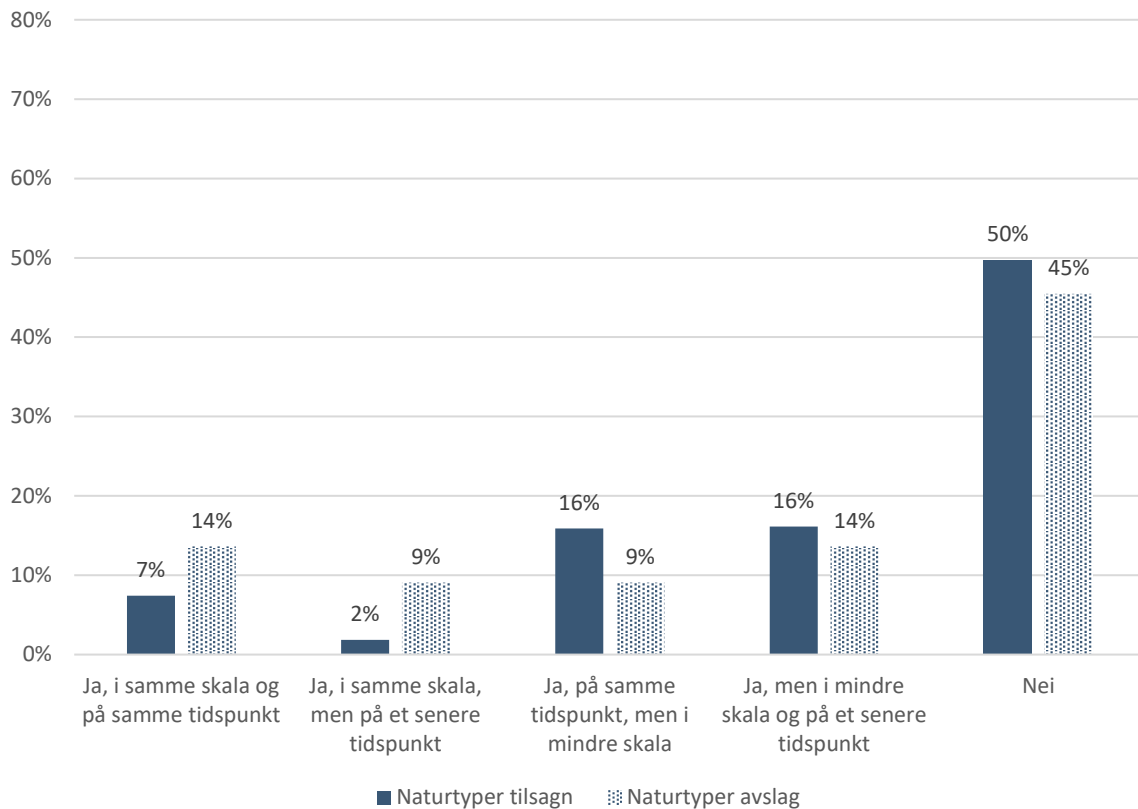
3.2. Avslåtte søknader

Resultatene over inkluderer kun respondenter som har fått innvilget sine søknader om støtte. Som en kvalitets-sikring av resultatene, har vi også spurt de aktørene som har fått *avslag* på prosjektsøknader, om prosjektet ble gjennomført uten tilskudd. Figur 3:2 og Figur 3:3 under viser resultatene for henholdsvis truede arter og truede naturtyper.

Figur 3:2 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk avslag ble gjennomført uten tilskudd (skravert), sammenlignet med prosjektene som fikk tilsagn. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



Figur 3:3 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk avslag ble gjennomført uten tilskudd (skravert), sammenlignet med prosjektene som fikk tilsagn. Naturtyper tilsagn N=378. Naturtyper avslag N=22.



Vi ser at en stor andel av prosjektene som ikke ble innvilget, heller ikke ble gjennomført. Andelen er høyest for prosjektene rettet mot truede arter. 62 prosent av søkerne gjennomførte ikke tiltaket uten støtte. 14 prosent av prosjektene rettet mot truede naturtyper ble imidlertid gjennomført som planlagt i søknaden.

Det kan naturligvis være flere årsaker til at et prosjekt ikke blir innvilget. Noen søknader gjelder mindre gode eller lite relevante prosjekter, andre er ikke tilstrekkelig godt beskrevet eller begrunnet. Gode og relevante prosjekter kan også få avslag på grunn av manglende ressurser. Enkelte søkere vi har intervjuet tror at årsaken til at søknader blir avslått ofte er at de totale midlene til disposisjon ikke har økt i tråd med økningen i antallet søknader, og at fylkesmannen derfor må gjøre tøffe prioriteringer. Dette kan resultere i at gode prosjekter også får avslag.

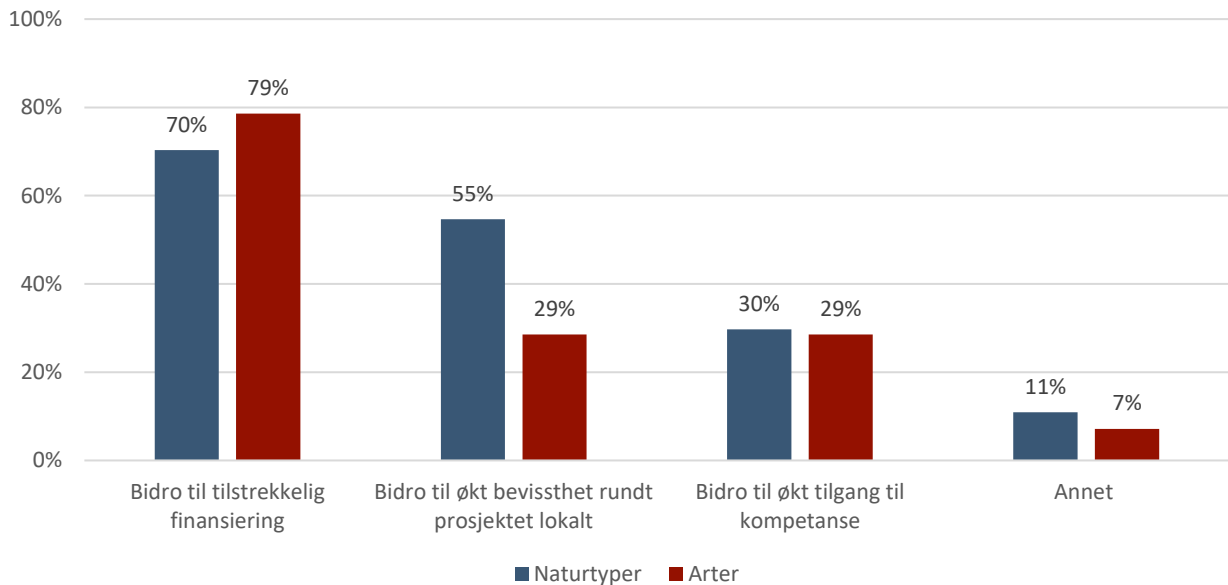
Figur 3:2 og Figur 3:3 viser også at andelen som mener tilskuddet er helt avgjørende (andelen «Nei») er noe lavere for de avslåtte søknadene enn for prosjektene som fikk tilsagn. Differansen er om lag fem og åtte prosentpoeng, for tiltak mot henholdsvis truede naturtyper og truede arter. Dette kan tyde på at tilskuddsordningens addisjonalitet i realiteten er noe lavere enn hva svarene til respondentene som fikk tilsagn tilsier. Men fordelingene tyder likevel på at prosjekter som ikke får støtte, i stor grad heller ikke blir gjennomført.

3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt

Det kan være flere årsaker til at tilskuddet kan bidra til å realisere prosjekter. Figur 3:4 viser hvilke faktorer aktørene selv mener var viktige for å realisere de prosjektene som fikk midler. Tilgang til finansiering fremstår som den viktigste årsaken. Inntrykket til en av søkerne vi har intervjuet er at finansieringen er særlig viktig for å motivere den yngre generasjonen til å fortsette skjøtsel som har blitt iverksatt av det vedkommende beskriver

som eldre ildsjeler. Tilskuddets bidrag til å øke bevisstheten om prosjektet lokalt og tilgangen til kompetanse er også av betydning. Førstnevnte faktor fremstår som spesielt viktig for søkerne som fikk tilskudd til prosjekter med hensikt å ivareta truede naturtyper. Over halvparten av respondentene oppga dette som en faktor som bidro til å utløse prosjektet. En søker, som driver skjøtsel av kystlynghei i en skjærgårdspark, forklarer at tilskuddet, fordi det er offentlig, har dempet kritiske røster i lokalsamfunnet som oppstår fordi brenning av skog kan oppleves sjenerende. Det oppgis også at tilskuddet har bidratt til engasjement, motivasjon og inspirasjon som har vært av betydning for å få gjennomført prosjektene.

Figur 3:4 Viser hvorfor tilskuddet bidro til å utløse prosjektet. Flere svar var mulig, slik at summen av svar er over 100%.

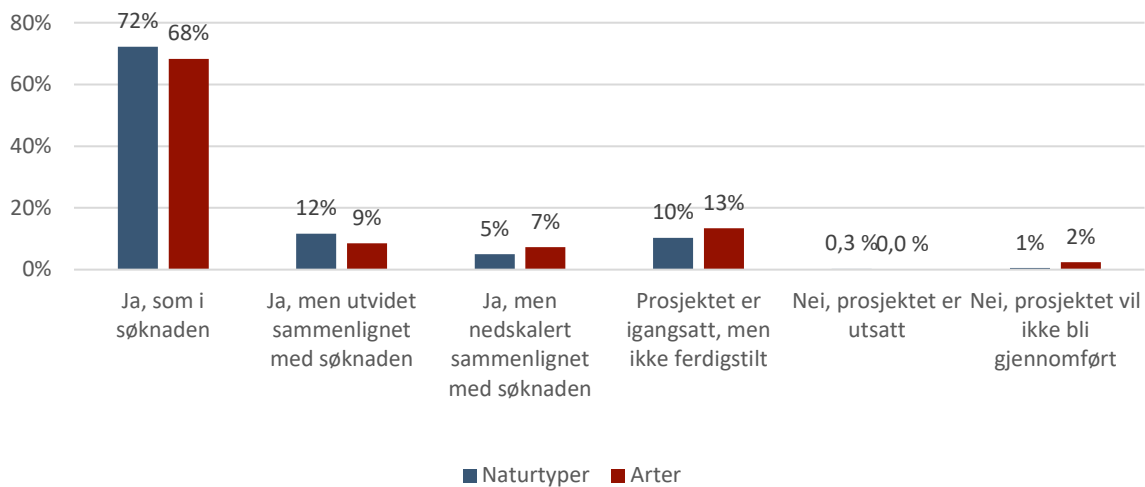


3.4. Gjennomføringsgrad

Som vi ser av Figur 3:5 er gjennomføringsgraden blant søkerne som har fått tilskudd i løpet av periode høy. Rett i underkant av 90 prosent av prosjektene som har til hensikt å ivareta truede naturtyper er gjennomført. Samme andel for tiltak knyttet til truede arter er om lag 84 prosent. Noen av disse tiltakene avviker fra det som var forespeilet i søknadsteksten, men de fleste avvikene innebærer en utvidelse av prosjektet. I tillegg er henholdsvis 10 prosent og 13 prosent av prosjektene for truede arter og truede naturtyper igangsatt, men ikke ferdigstilt². Kun en marginal andel av søkerne, som har mottatt tilskudd, oppgis at de har utsatt sine prosjekter eller ikke har til hensikt å fullføre disse.

² Ut fra spørsmålstilling og svaralternativer kan det ikke utelukkes at respondenter har svart «igangsatt, men ikke ferdigstilt» hvis de har fått tilskudd til tiltak som krever gjentakelse, for eksempel tilskudd til skjøtsel av slåtteområde som «aldri» blir ferdigstilt.

Figur 3:5 Oversikt over fordeling av status for gjennomføringsgrad for prosjekter som har fått tilsagn.



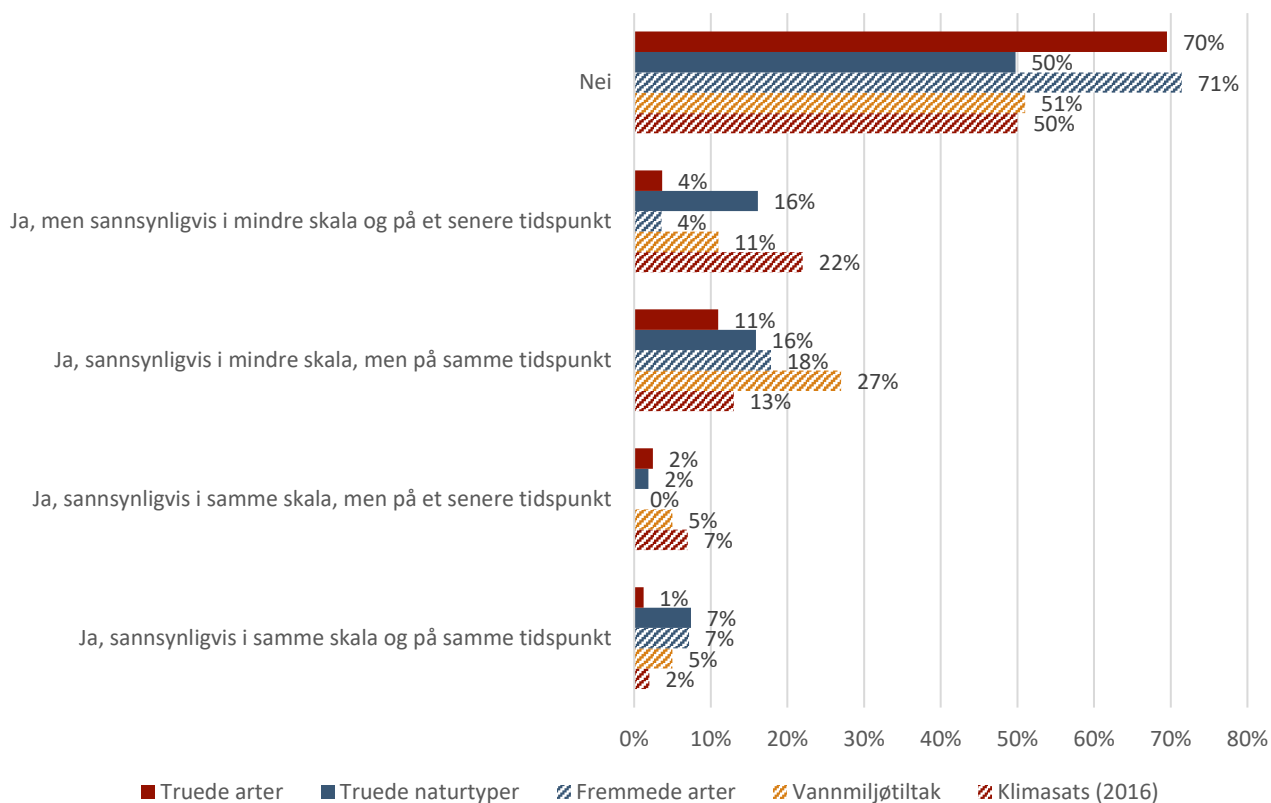
3.5. Sammenligning med andre ordninger

Resultatene viser at tilskuddsordningen til truede arter og truede naturtyper i stor grad bidrar til å realisere tiltak og prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. For å få et enda bedre bilde av «hvor god» den utløsende effekten av tilskuddsordningen er, kan vi sammenligne disse resultatene med addisjonaliteten av lignende tilskuddsordninger.

Menon har gjennomført en følgeevaluering av Klimasats for Miljødirektoratet, og her viser vi resultatene fra 2017 (Menon, 2018). Denne ordningen er sammenlignbar i den forstand at det er en tilskuddsordning som forvaltes av Miljødirektoratet, og omfanget av tiltak som støttes, er bredt. Målgruppen er imidlertid noe smalere da dette er en tilskuddsordning for klimatiltak i kommunene. Det innebærer at bare kommuner, herunder fylkeskommuner, og kommunale foretak kan søke om midler.

Menon gjennomførte høsten 2017 også en evaluering av tilskuddsordningen for vanntiltak innen generell vannforvaltning på oppdrag fra Miljødirektoratet (Menon, 2017). Målgrupper for denne ordningen er vannområdeutvalg, interkommunale vannprosjekter, kommuner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Påfølgende år gjennomførte Menon en evaluering av tilskuddsordningen for tiltak til fremmede skadelige organismer (Menon, 2018). Også for denne evalueringen var Miljødirektoratet oppdragsgiver. Målgruppen for tilskuddet til tiltak for fremmede skadelige organismer er regionale og nasjonale frivillige organisasjoner, institusjoner og private virksomheter. I Figur 3:6 presenterer vi en sammenligning av de fire ordningenes utløsende effekt målt ved spørreundersøkelser. Som tidligere vises svarene fra respondentene som har mottatt tilskudd til truede arter og truede naturtyper hver for seg.

Figur 3:6 Viser respondentenes svar på om prosjektet ville blitt gjennomført uten tilskudd for ordningene truede arter, truede naturtyper, fremmede arter, vannmiljøtiltak og klimasats. Figuren viser fordelingen blant prosjektene som har fått tilsagn. N (truede arter) = 82; N (truede naturtyper) = 378; N (Fremmede arter) =28; N (Vannmiljø)=37; N (Klimasats)=90.



Det overordnede inntrykket er at den utløsende effekten av tilskudd for samtlige ordninger er høy. Tilskuddsordningen til truede naturtyper har en direkte addisjonalitet³ på omlag 50 prosent, sammenliknbart med tilskuddsordningen til vannmiljøtiltak og Klimasats. Den utløsende effekten for tiltak mot truede arter er imidlertid spesielt høy, da den direkte effekten er ca. 20 prosentpoeng høyere enn nevnte ordninger og på samme nivå som addisjonaliteten til tiltak mot fremmede arter. Legger man til andelen prosjekter som trolig hadde blitt gjennomført, men i mindre skala og på et senere tidspunkt, tilsvarer dette totalt 66 prosent for tilskudd til truede naturtyper og 73 prosent for tilskudd til truede arter. Dette er andelen prosjekt med høy addisjonalitetsgrad. Tilsvarende andel for Klimasats, tilskudd til tiltak mot fremmede arter og vannmiljøtiltak var på henholdsvis 72, 75 og 62 prosent. Addisjonaliteten til tilskuddsordningen for truede naturtyper er noe lavere enn for Klimasats og tilskudd til tiltak mot fremmede arter, men høyere enn for vannmiljøtiltak og vurderes likevel som god.

³ Med det menes prosjekter som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet.

4. Tilskuddsordningens effekt på truede arter og naturtyper

Måloppnåelsen til tilskuddsordningen avhenger av hvor stor effekt den har hatt eller antas å få på truet natur i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten, fordi det er vanskelig å isolere utviklingen fra de konkrete tiltakene man har mottatt tilskudd til. Dette gjelder spesielt for prosjekter som ikke påvirker truede arter og truede naturtyper direkte, men indirekte gjennom blant annet kartlegginger og informasjonstiltak. En stor del av midlene er brukt på konkrete tiltak som skjøtsel mv., og det er også gitt tilskudd til de samme områdene over en årrekke, noe som tilsier at tiltakene har effekt. For flere av naturtypene som har fått mye midler, som slåttemark og kystlynghei, er det nødvendig å gjenta tiltaket år etter år for å opprettholde effekten.

4.1. Muligheter for å vurdere effekt på truede naturtyper og arter

Hensikten med tilskuddsordningen er å ivareta eller forbedre situasjonen/tilstanden for truede arter og naturtyper, samt prioriterte arter og utvalgte naturtyper (jf. kapittel 1.1). Arter og naturtyper som er oppført som truede, har i utgangspunktet hatt en nedgang i forekomst/utbredelse av ulike årsaker. Denne ordningen skal derfor bidra til å redusere eller reversere den negative utviklingen.

Det varierer mellom arter og naturtyper hvor lett det er å måle effekter av tiltak. Effekter kan komme gradvis, eller effekten kan være at dagens status opprettholdes eller at man unngår forringelse. For flere naturtyper er det kjente, generelle skjøtelsbehov (for eksempel for slåttemark), og der er det trolig mindre behov for å måle effekter enn ved andre tiltak. Der det stilles krav om at det skal foreligge skjøtelsplan, kan man si at effekten av tiltakene ivaretas gjennom at man foreslår tiltak som vil gi effekt. Skjøtelsplanen oppdateres vanligvis med jevne mellomrom, og effekten vurderes da før revidert/ny skjøtelsplan ferdigstilles. Fylkesmannen har begrenset mulighet til å kontrollere gjennomføringen av tiltak, men det bes om fotodokumentasjon i prosjektrapportene, og flere av fylkesmennene oppgir at de prøver å foreta stikkprøver for å sjekke om tiltak er utført.

Tilskuddsordningen har imidlertid ikke eksistert lenge nok til at man kan forvente å se endringer i utbredelseskart for hverken arter eller naturtyper som inngår i ordningen. De tiltakstypene som finansieres gjennom ordningen har i det vesentlige som formål å hindre en ytterligere forverring for arter og naturtyper. Graden av suksess av denne tilskuddsordningen vil derfor over tid komme til uttrykk som stans eller reduksjon av den negative trenden de aktuelle artene og naturtypene er utsatt for. Unntaket fra dette er biotopforbedrende tiltak for arter, flytting av individer, re-introduksjon og innsamling av frø. Disse tiltakene vil kunne forbedre situasjonene for måltartene.

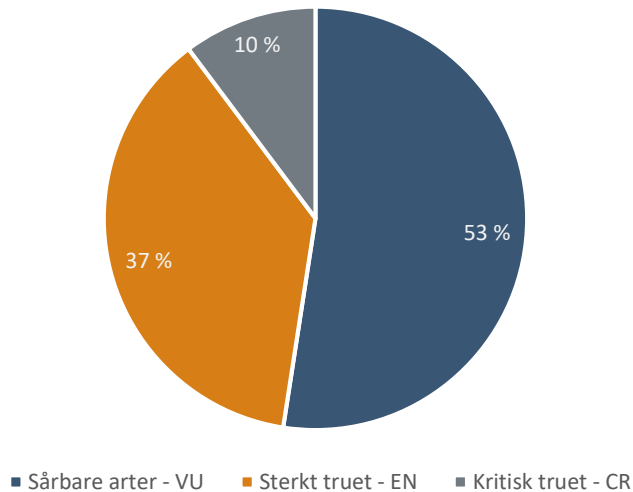
4.2. Antall innvilgede søknader per truethetskategori for arter

Av det totale antallet truede arter på Norsk rødliste for arter (2015) er 53 % plassert i den laveste truethetskategorien; sårbar (VU). Sterkt truede arter (EN) utgjør 37 prosent, mens de kritisk truede (CR) utgjør 10 prosent (Figur 4:1). Figur 4:2 viser at det er en viss prioritering av arter i de høyeste truethetskategoriene (EN og CR) blant de innvilgede søknadene. Disse får over halvparten av tilskuddsmidlene. Det er likevel litt overraskende at så mye som 41 % av artene det gis tilskudd til, er i kategorien sårbar, fordi det er de kritisk og sterkt truede artene som har aller størst behov for tiltak. Det kan imidlertid være at det er færre aktuelle tiltak for ivaretagelse av arter i de mest truede kategoriene, fordi tiltakene som kan gis tiltak er av typen skjøtsel, mens

mange truede arter krever at man unngår inngrep, noe som ikke ligger innenfor det som kan få tilskudd over posten.

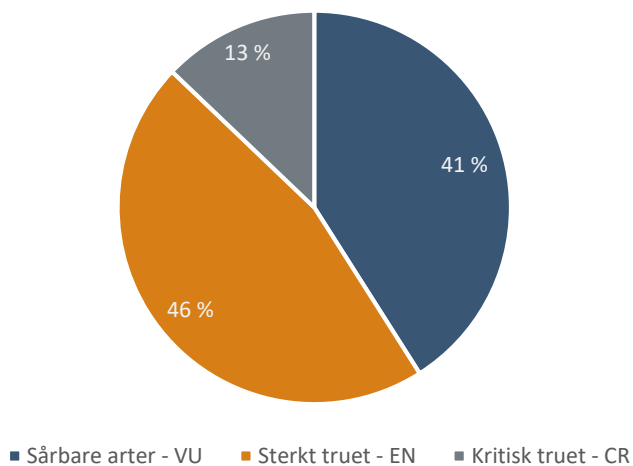
Figur 4:1 Fordeling av de tre truethetskategoriene i Norsk rødliste for arter.

Fordeling truethetskategorier i Norsk rødliste for arter



Figur 4:2 Fordeling av antall innvilgede søknader for truede arter per truethetskategori.

Fordeling av innvilgede søknader per truethetskategori



4.3. Antall innvilgede søknader per truethetskategori for naturtyper

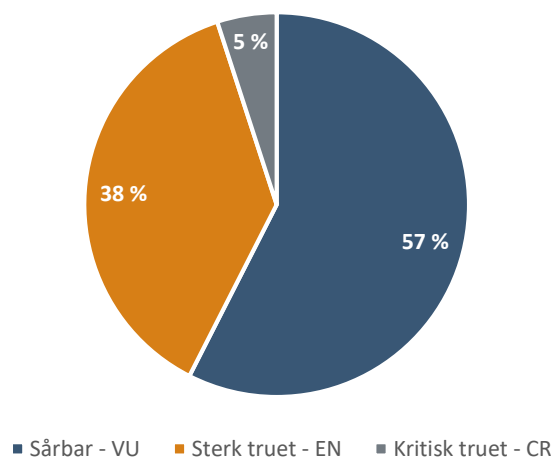
Da denne rapporten tar for seg tilskuddsordningen for naturtyper i årene 2016-2018, er Norsk rødliste for naturtyper fra 2011 benyttet. Antall naturtyper i hver av de tre truethetskategoriene er vist i Figur 4:3.

Som tidligere vist (Figur 2:22) er det naturtypene slåttemark og kystlynghei som får innvilget flest søknader. Begge disse er plassert i kategorien sterkt truet på Norsk rødliste for naturtyper. Dette gjenspeiles i fordelingen i Figur 4:4, som viser at tilskuddene for sterkt truede naturtyper utgjør rundt 85 % av det totale antallet innvilgede

søknader. Hule eiker og lauveng er utvalgte naturtyper, men står ikke på Norsk rødliste. De faller derfor innenfor kategorien ikke rødlistet. Det er også, som nevnt i kapittel 4.4, gitt midler til høstingsskog og ålegraseng som hverken er rødlistede eller utvalgte naturtyper. Slåttemyr er delt inn i to enheter i Norsk rødliste; slåttemyrflate (sterkt truet) og slåttemyrkant (kritisk truet). Da slåttemyrkant sannsynligvis inngår i de fleste slåttemyrer, har vi her valgt å kategorisere slåttemyr som kritisk truet for å illustrere at det også gis midler til denne kategorien. Figur 4:4 viser at det er gitt mest midler til naturtyper i høyere truethetskategorier. Figuren viser også at en betydelig andel midler går til naturtyper som ikke er truet (etter Norsk rødliste for naturtyper av 2011).

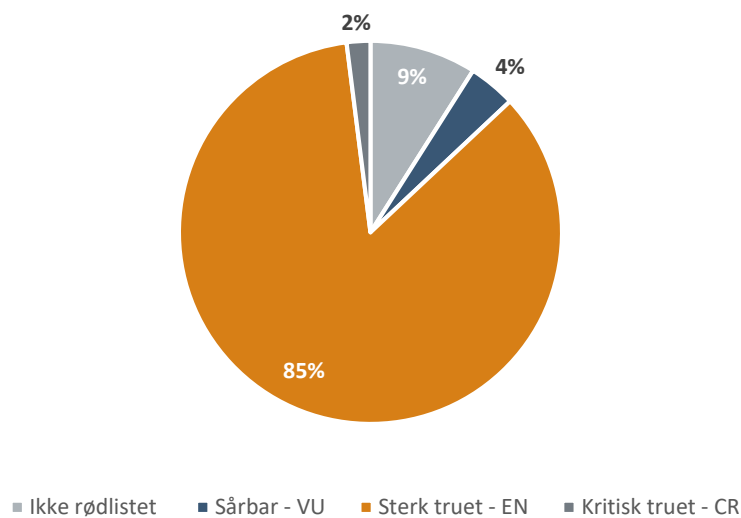
Figur 4:3 Fordeling av antall naturtyper per truethetskategori i Norsk rødliste for naturtyper (2011).

Fordeling truethetskategorier i Norsk rødliste for naturtyper (2011)



Figur 4:4 Fordeling av antall innvilgede søknader for naturtyper per truethetskategori.

Innvilgede søknader per truethetskategori



4.4. Tilskudd i forhold til handlingsplaner/faggrunnlag for arter og naturtyper

Truede og prioriterte arter

Ca. 50 prosent av søknadene som ble innvilget, gikk til elvemusling (VU), dragehode (VU/prioritert art), hubro (EN), edelkreps (EN), svartkurle (EN/prioritert art) og strandtorn (EN). Det er utarbeidet handlingsplaner for de tre førstnevnte artene. For de resterende tre artene er det kjent at det er utarbeidet et faggrunnlag. Faggrunnlaget for strandtorn er imidlertid ikke publisert, og dermed ikke offentlig tilgjengelig. Resten av de innvilgede søknadene er fordelt på til sammen 166 andre arter.

Det er utarbeidet handlingsplaner eller faggrunnlag for de aller fleste artene som har fått innvilget fire søknader eller flere. For artene som har fått innvilget fra 1-3 søknader hver, er det bare en liten andel som har egne handlingsplaner/faggrunnlag. Dette viser altså at det største antallet søknader er innvilget for arter hvor det foreligger et faglig grunnlag for tiltaksutforming. Dette indikerer at det utarbeidede faglige grunnlaget har hatt en verdi for å fremme velfunderte tiltak.

Truede og utvalgte naturtyper

Når det gjelder naturtyper, er det som vist i ordskyen i kapittel 2 (Figur 2:22), gitt desidert flest tilskudd til de utvalgte naturtypene slåttemark, kystlynghei og hule eiker. For alle disse er det utarbeidet handlingsplaner/faggrunnlag. Tabell 4:1 viser hvilke naturtyper det er utarbeidet handlingsplaner for.

Tabell 4:1 Oversikt over de utvalgte naturtypene det foreligger handlingsplan eller faggrunnlag for.

Utvalgte naturtyper	Merknad
Hule eiker	Handlingsplan foreligger
Kalklindeskog	Handlingsplan foreligger
Kalksjøer	Handlingsplan foreligger
Slåttemark	Handlingsplan foreligger (omfatter også slåttemyr og lauveng)
Slåttemyr	Handlingsplan foreligger (inngår i handlingsplan for slåttemark)
Kystlynghei	Faggrunnlag foreligger

For naturtypene semi-naturlig eng (naturbeitemark/kulturmarkseng, VU), høstingsskog⁴, slåttemyr (utvalgt naturtype) og åpen grunnlendt mark i boreonemoral sone (VU) er det også innvilget en rekke søknader. Med unntak av slåttemyr, er ikke faggrunnlag/handlingsplaner for disse tilgjengelig på Miljødirektoratets sider, men det er kjent at det er laget utkast/innsjutt til slike for flere av naturtypene. Gjennom et søk på internett ble eksempelvis innsjutt til faggrunnlag for åpen grunnlendt mark (Reiso m.fl. 2011) funnet.

Hvis en ser på naturtypene som har fått majoriteten av tilskuddene, ser en at dette i stor grad er menneskeskapt naturtyper som er avhengig av vedlikehold for å opprettholdes. Det er derfor naturlig at det er disse naturtypene det blir søkt om mest midler til tiltak for. Når det gjelder hule eiker, er ikke dette opprinnelig en menneskeskapt naturtype. Gamle eiketrær befinner seg imidlertid ofte i menneskeskapt miljø, for eksempel i tilknytning til

⁴ Høstingsskog er ikke en truet eller utvalgt naturtype, men naturtypen ble med i tilskuddsordningen da den var på høring som utvalgt naturtype i 2011-12. Det samme gjaldt ålegraseng, som også var med i tilskuddsordningen t.o.m. 2018. Miljødirektoratet uttaler at de etter egen vurdering mener «at det er faglig grunnlag for at styvingstrær/høstingsskog er truet natur/livsmiljø for truede arter, selv om det per i dag ikke defineres som en egen type i NiN-systemet og står på Norsk rødliste»

parker, alléer og i kulturlandskapet og tiltak på trærne for å redusere risikoen for at de skal velte eller at grener skal falle ned, er viktig for ivaretagelse av naturtyper fordi det kan hindre at trærne blir felt.

Det er foretatt en gjennomgang av de resterende truede naturtypene (Norsk rødliste for naturtyper 2011) og de utvalgte naturtypene for å se om det er flere av disse som potensielt kunne ha hatt nytte av tilskuddsordningen. Naturtyper med få innvilgede søknader i perioden 2016-2018 er også inkludert.

Sørlig strandeng (EN) er en naturtype som er et såkalt «hot-spot-habitat» for en rekke rødlistearter (Evju m.fl. 2015). Det foreligger en god del kunnskap om naturtypen, og flere tiltak kan være aktuelle for å bidra til å opprettholde eller bevare det biologiske mangfoldet i naturtypen. Det ble innvilget to søknader for denne naturtypen i perioden 2016-2018.

Sanddynemark (VU) og sørlig etablert sanddynemark (EN) vurderes også å kunne være aktuelle naturtyper som kan dra nytte av tilskuddsordningen. Det er utarbeidet et faggrunnlag for sanddynemark hvor tiltak som omfattes av støtteordningen som evalueres her er nevnt (Ødegård m.fl. 2011). Mange områder med disse naturtypene er imidlertid vernet gjennom naturvernloven og dekkes av andre støtteordninger.

Når det gjelder truede naturtyper knyttet til vann, er det ofte behov for omfattende tiltak, som for eksempel bedring av tilstanden i vannmiljøet for å oppnå resultater. Tiltak for ivaretagelse v truede arter og naturtyper kan søkes innen tilskuddsposten, men i praksis blir slike tiltak oftest finansiert via andre ordninger.

For mange truede skogstyper vil det være lite relevant å gjennomføre skjøtselstiltak etter støtteordningen, da den største trusselen for flere av naturtypene nettopp er menneskelige inngrep og påvirkning av for eksempel fremmede arter. Tiltak for å bekjempe fremmede arter dekkes i hovedsak av en egen tilskuddsordning, men det er kjent at det også er gitt tilskudd til å bekjempe fremmede arter som viktige tiltak for å ivareta truede arter og truede naturtyper.

For majoriteten av naturtypene som innvilges tilskudd, foreligger det faglige vurderinger bak hvilke tiltak som bør gjennomføres. Det er grunn til å tro at de fleste naturtypene drar nytte av dette.

4.5. Tiltak som ønskes av fylkesmennene

Vi spurte fylkesmennene om det var tiltak og prosjekter de gjerne skulle sett flere søknader til. Ett av innspillene gjelder at man i større grad kunne tatt i bruk tiltak som innebærer ex situ-bevaring for å få opp livskraftige populasjoner av truede arter. Det er lite av dette i Norge. Ved Botanisk hage i Oslo oppformerer noen truede plantearter, men ifølge Fylkesmannen i Oslo og Viken gjennomføres det ikke i stort nok omfang til at det bidrar vesentlig til å ivareta eller løfte truede plantearter på truetethetskalaen. Det kan nevnes at ex situ-bevaring ble foreslått som tiltak for flere arter i Miljødirektoratets prosjekt om «Tiltak for truet natur» (Kyrkjeeide et al. 2018). Det etterlyses også mer ex situ-oppformering av dyr, som i Nordens Ark i Sverige.

Et annet innspill går på at man ønsker seg gode restaureringstiltak, i form av storstilt restaurering av naturtyper som har vært utsatt for gjengroing, intensiv bruk eller omdisponert til andre formål. Eksempler på slike tiltak er oppgraving av gjengrodd dammer, restaurering av våtmarksområder, myrer og kulturlandskap. Dette bør ses i sammenheng med at det er etablert en egen ordning for restaurering av myr og våtmark.

Flere av Fylkesmennene ønsket seg økt anledning til å bruke tilskuddsmidler til kartlegging. I dag er det kun anledning til å gi tilskudd til kartlegging i forbindelse med tiltak. Innspillene går på at det er få arter man har systematisk kartlagt og utarbeidet handlingsplaner og faggrunnlag for. Tilskuddene går i stor grad til arter som har handlingsplaner. Det er positivt at man har god kunnskap om tiltakene som faktisk gjennomføres. Man vet

imidlertid ikke nok om de andre artene som kan være aktuelle for tiltak over tilskuddsposten, der det ikke er systematisert kunnskap og utarbeidet planer. Det har også blitt nevnt at for mange truede arter er kunnskapsgrunnlaget gammelt eller tilfeldig, og at det dermed kan være at enkelte arter er mer eller mindre truet enn man tror, eller at man skjøtter feil lokaliteter.

I intervjuer med fylkesmannsembetene har noen av dem vært inne på at det også kan være en regional dimensjon i hvor mye kunnskap som finnes om utbredelsen av truede arter og naturtyper. I regioner der man mangler de store, biologiske fagmiljøer, kan det bli initiert mindre kartlegging og foreslått færre tiltak/tiltak for færre truede arter.

4.6. Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter

Ordnningen bidrar utvilsomt til ivaretagelse av truede arter og naturtyper. Denne konklusjonen er rimelig sikker fordi en vesentlig andel av tilskuddsmidlene følger anbefalingene om tiltak som beskrevet i skjøttsplaner og andre planer og tiltaksbeskrivelser utarbeidet av godt kompetent personell.

Mye midler, særlig til truede naturtyper, er mer eller mindre bundet opp gjennom flerårige skjøttsavtaler. Dette øker sannsynligheten for at tiltakene har nytte i lenger tid. For arter og naturtyper som er avhengig av regelmessige tiltak er kontinuitet en forutsetning for måloppnåelse også på sikt. For å oppnå størst mulig nytteverdi for bevaring av biologisk mangfold gjennom tilskuddsordningen bør varigheten av tiltakenes effekt også vurderes ved tildeling.

Det kan se ut til at man med denne tilskuddsordningen er relativt prisgitt de søknadene man får, den høye innvilgelsesprosenten tatt i betraktning. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt for mange truede naturtyper, og i særlig grad for truede arter. En del av tilskuddsordningen går til kartlegginger der kunnskap om forekomster er mangelfull. Det er usikkert i hvilken grad alle disse følges opp med tiltak. Dersom det ikke gjøres, er dette ikke i tråd med formålet, og går klart på bekostning av måloppnåelsen.

5. Forvaltningen av tilskuddsordningen

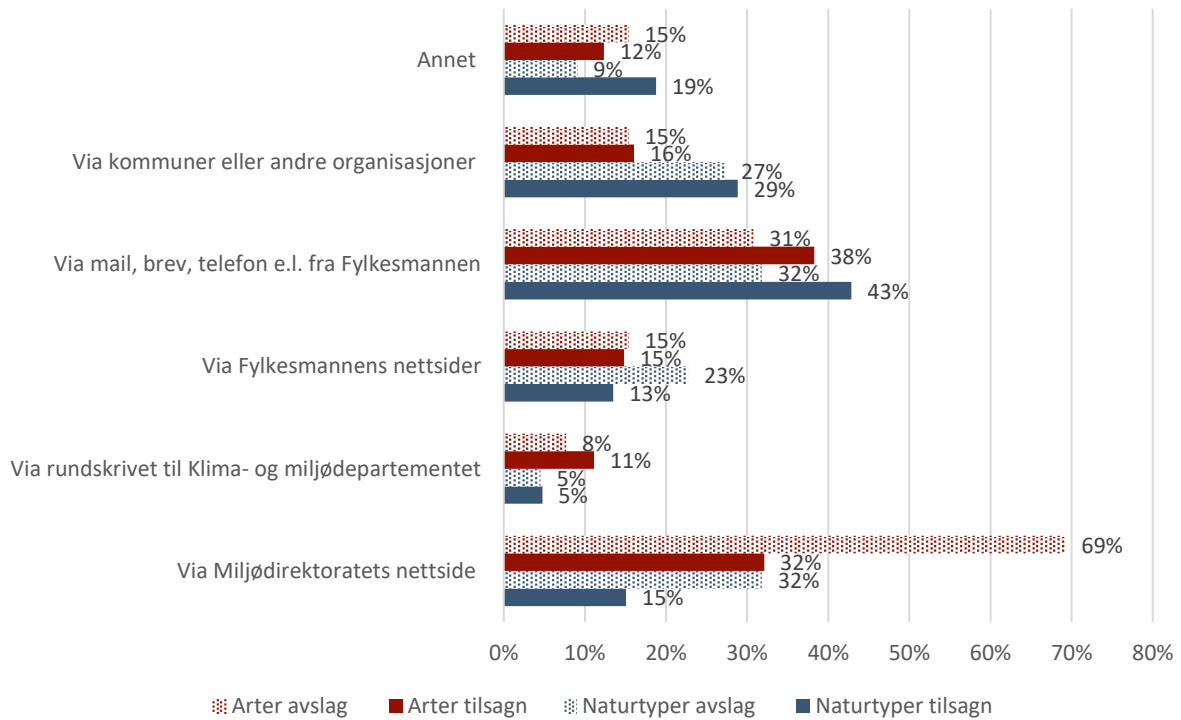
Tilskuddsordningen retter seg mot en bred målgruppe, og det er få definerte og uttalte vurderingskriterier for ordningen. Likevel fremstår det som relativt tydelig for respondentene hvem som er i målgruppen og hva som vektlegges i søknadsvurderingen. Gjennomgående vurderer de søkerne som har fått avslag på sine søknader ulike deler av prosessen som mer utfordrende enn de som har fått innvilget søknaden. Blant negative aspekter er det en del som trekker fram at behandlingstiden er noe lang, og at man gjerne skulle hatt flerårige tilskudd fordi tiltakene må gjentas hvert år, og dermed søkes om og behandles hvert år. På grunn av et stort antall søknader med lavt beløp per søknad, er den samlede ressursbruken til administrasjon av ordningen hos søkere, fylkesmenn og Miljødirektoratet stor.

5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe

Både institusjoner, virksomheter, frivillige organisasjoner, kommuner, grunneiere og privatpersoner har søkt om og mottatt tilskudd til truede naturtyper og/eller truede arter. Målgruppen for ordningen kan med andre ord beskrives som bred, og aktørene nås i ulike forum. Som konsekvens kan det være utfordrende å drive målrettet informasjon om ordningen. Spørreundersøkelsen til søkerne tyder imidlertid på at søkerne ikke har problemer med å identifisere seg som del av målgruppen, men vi har selvfølgelig ikke spurt dem som eventuelt kunne være i målgruppen, men som ikke har oppdaget det.

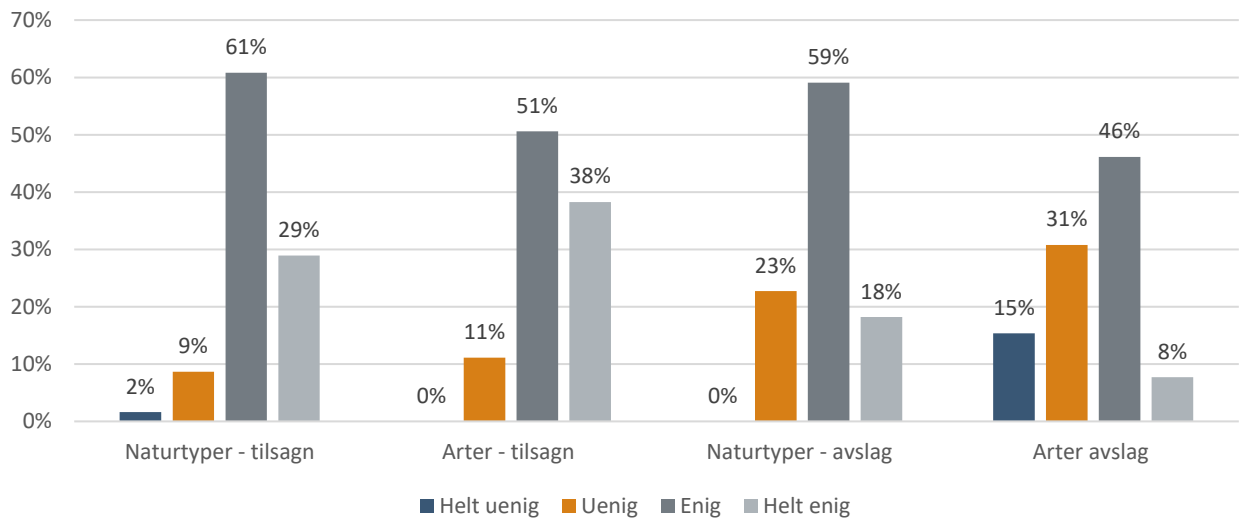
Figur 5:1 viser hvordan respondentene i spørreundersøkelsen har fått kjennskap til ordningen. Data fra spørreundersøkelsen viser at en stor del av søkerne, både de som har fått tilsagn og avslag, har mottatt direkte henvendelser fra fylkesmannen, enten via mail, brev telefon eller liknende. Dette indikerer at det i mange tilfeller er aktører som allerede har en dialog med fylkesmannen som kjenner til ordningen. I intervjuene med fylkesmennene bekreftes det at flere sender ut påminnelse om ordningen til aktører som tidligere har søkt om tilskudd. Koordinatoren for tilskuddsordningen til truede arter i ett fylkesmannsembetet velger imidlertid å avstå fra denne praksisen, da vedkommende ønsker å gi alle lik mulighet til få tilskudd. Mange respondenter svarer også at de fikk kjennskap til ordningen via Miljødirektoratets hjemmesider, og denne andelen er høyere, blant samtlige respondentgrupper, enn de som oppgir å ha fått informasjonen om ordningen fra fylkesmannens hjemmeside. En mulig årsak kan være at informasjonen om ordningen er mer tilgjengelig på Miljødirektoratets hjemmeside. Søkerne som oppgir at de har fått informasjon om ordningen i andre forum (Annet), er ofte ansatte i kommuner eller institusjoner hvor kollegaer har fortalt dem om ordningen. Ellers er det privatpersoner og grunneiere som har opplevd at fylkesmannen har kommet på uanmeldt befarings, eller at ordningen har blitt nevnt på kurs arrangert av fylkesmannen eller kulturlandskapsenter. I tillegg nevnes sosiale medier og avisoppslag som en informasjonskilde.

Figur 5:1 Viser hvordan respondentene fikk kjennskap til ordningen. Her var det mulig å krysse av for flere alternativer. Naturtyper tilsagn N=378. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



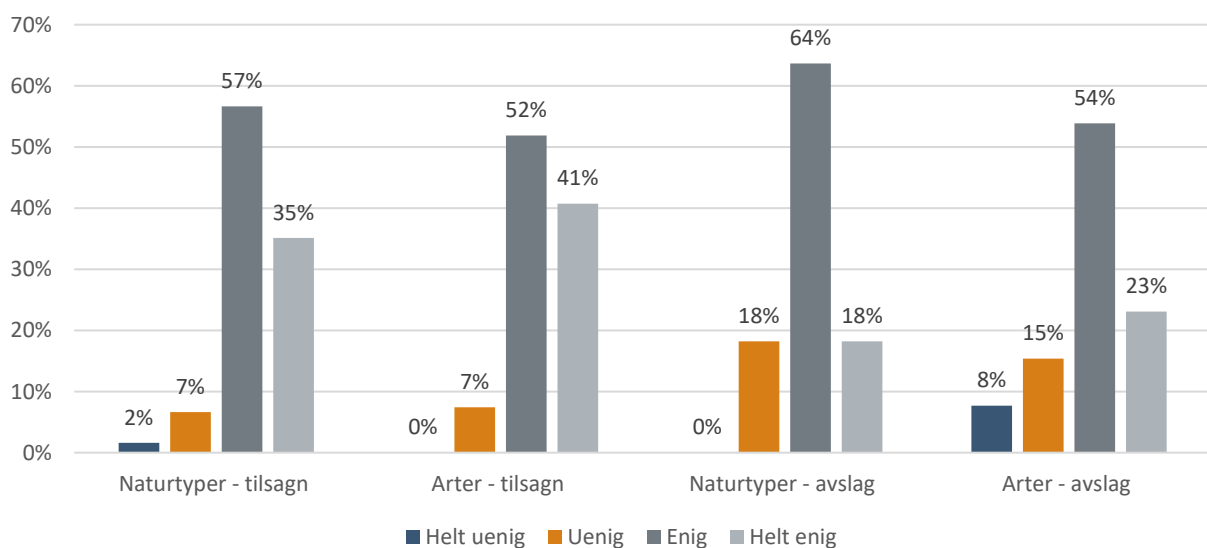
I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden om at det var lett å vurdere hvem som er målgruppen for ordningen. Figur 5:2 viser i hvilken grad respondentene mente det var lett å vurdere hvem som var i målgruppen til ordningen. På bakgrunn av svarene er det grunn til å tro at kommunikasjonen ut mot søkerne er nokså tydelig når det gjelder avgrensningen av målgruppen. I tillegg tyder svarene på at Miljødirektoratet og fylkesmennene, klarer å nå ut til mange av de gruppene som ordningen er tiltenkt. Flertallet av respondentene, innenfor samtlige grupper, er enig eller helt enig i at det var lett å vurdere om ordningen var rettet mot dem. Svarene viser imidlertid at søkerne som har fått avslag på sine prosjekter, i større grad har hatt vanskeligheter med å vurdere hvorvidt de var innenfor målgruppen for tilskuddsordningen. Respondentene som har fått avslag på tilskudd til tiltak for truede arter utpeker seg, deres tilbakemeldinger kan gi inntrykk av at målgruppen for tilskuddordningen er noe uklart definert.

Figur 5:2 Viser hvor stor andel av respondentene som var helt uenig, uenig, enig eller helt enig i påstanden om at det var lett å vurdere hvem som var målgruppen for tilskuddsordningen. Naturtyper tilsagn N=370. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



Figur 5:3 viser svarene på spørsmål der søkerne skulle ta stilling til om det var lett å vurdere om tiltaket er relevant for ordningen. Tilbakemeldingen til respondentene tyder på at Miljødirektoratet og de øvrige aktørene også i stor grad lykkes med å formidle hvilke typer tiltak som er relevante for ordningen. Flertallet av respondentene i samtlige grupper finner at det er enkelt å vurdere om deres prosjekt er relevant for ordningen. Igjen legger vi merke til at det er søkerne som har fått avslag på sine søknader som i størst grad har funnet det utfordrende å vurdere om deres tiltak er av relevans, og søkere med avslag på artsprosjekter har den høyeste andelen av respondenter som er helt uenig eller uenig i påstanden.

Figur 5:3 Viser hvor stor andel av respondentene som var helt uenig, uenig, enig eller helt enig i påstanden om at det var lett å vurdere om prosjektet var relevant for tilskuddsordningen. Naturtyper tilsagn N=376. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



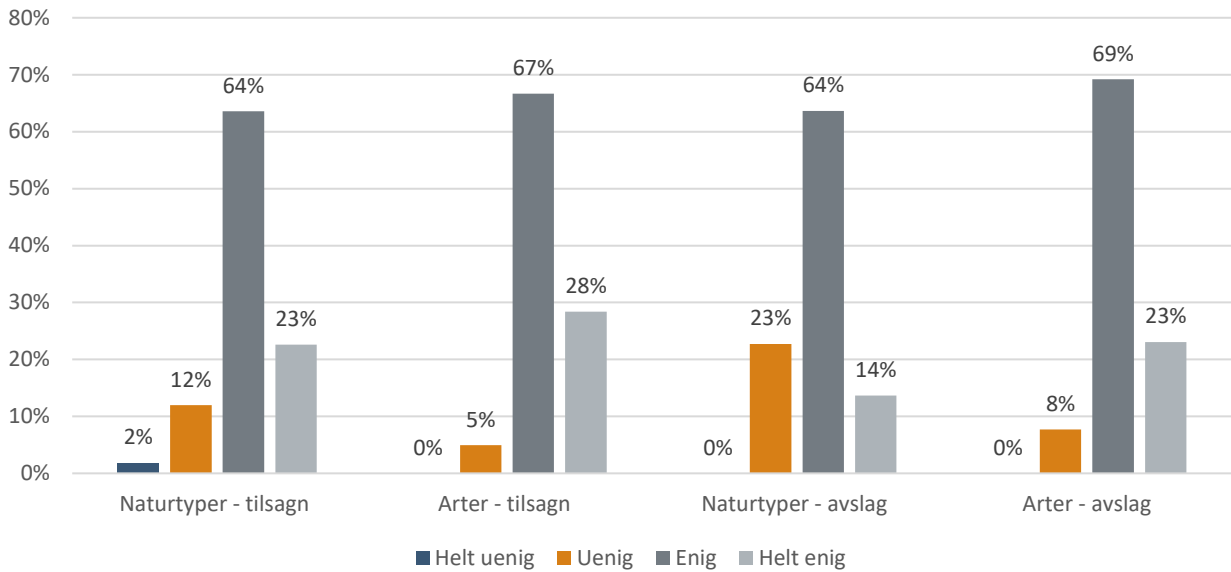
5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader

Den årlige fristen for å søke om tilskudd er 15. januar. I forkant av fristen sender enkelte fylkesmenn ut påminnelse om søknadsfristen med informasjon om ordningen til tidligere og potensielle søkere. Disse søkerne inkluderer både institusjoner, virksomheter, frivillige organisasjoner, kommuner, grunneiere og privatpersoner. Fylkesmannen behandler så søknader før de melder inn behov til Miljødirektoratet i løpet av februar måned. Miljødirektoratet gir fylkesmannen informasjon om hvor stor tildelingen blir til henholdsvis truede arter og truede naturtyper sent i mars. Dersom tildeling fra Miljødirektoratet ikke samsvarer med innmeldt behov, som regel er beløpet lavere, må fylkesmennene gjennomføre en ny prioritering hvor enkelte søknader avkortes og noen nedprioriteres helt. Det vanligste blant fylkesmennene vi har intervjuet ser ut til å være at tildelingsbrevene sendes søkeren i april. Søkerne som har fått tilsagn har dermed syv måneder på å gjennomføre prosjektet, før rapporteringsfristen 1. november. Utbetalingene sluttføres 1. desember, men noe blir utbetalt om sommeren. Det kan imidlertid være noen forskjeller mellom fylkesmenn når det gjelder disse fristene.

5.2.1. Søkeres syn på fremgangsmåten for behandling av søknadene

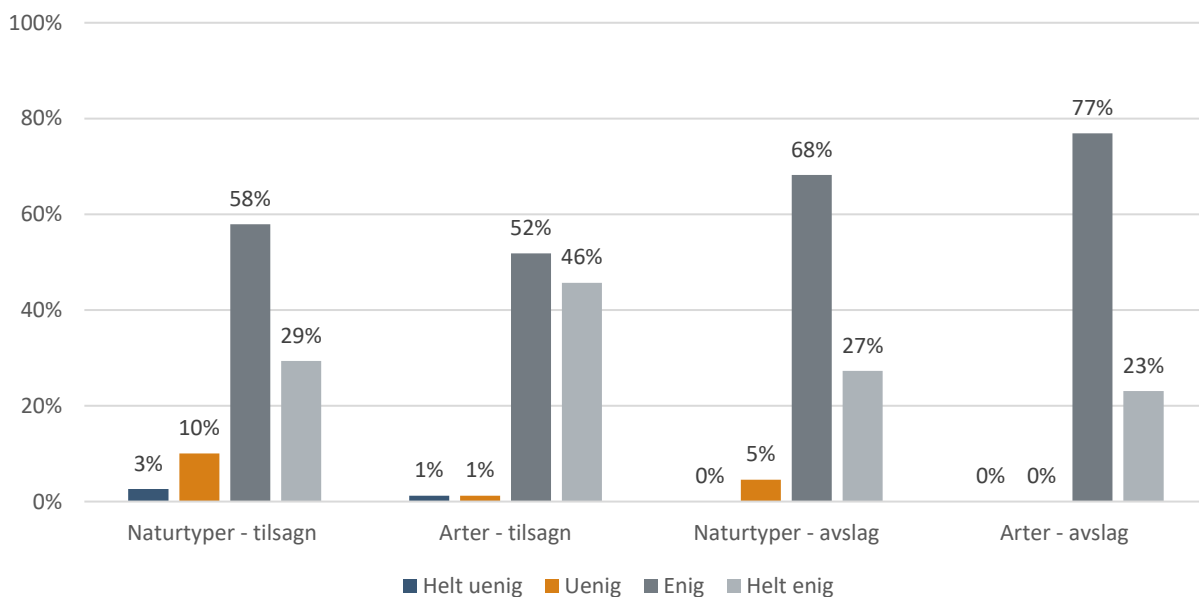
Det er av interesse å undersøke hvordan søknadsprosessen oppfattes av søkerne når det gjelder de praktiske forholdene, som å vurdere hva som skal inkluderes i søknaden og innsending av søknaden. Som fordelingen i henholdsvis Figur 5:4 og Figur 5:5 viser, er det i stor grad enighet om at det er enkelt å vurdere hva som skal inkluderes i søknaden, for deretter å sende inn søknaden. Mellom 5 og 23 prosent av søkerne finner det imidlertid utfordrende, og andelen er høyest blant respondenter som har søkt tilskudd til truede naturtyper. Blant disse oppgir enkelte av respondentene at prosessen kan oppleves byråkratisk og at det går mye tid til å utforme søknadene, i tillegg til å dokumentere tiltak og rapportere effekter. Det blir påpekt at papirarbeidet kan oppleves som en terskel for potensielle søkere. Særlig vanskelig kan det være å anslå timebruk og kostnader, oppgir en søker, og det blir ytret et ønske om en detaljert veiledning på dette området. Derimot blir det trukket fram av andre respondenter at det er enklere å utarbeide søknaden andre enn første gang, fordi man har mulighet til å gjenbruke store deler av søknaden. Videre oppgir en respondent at søknadsutformingen har blitt mindre utfordrende etter at vedkommende har utarbeidet en skjøtselsplan, da den kan benyttes som utgangspunkt når søknaden skal skrives.

Figur 5:4 Søkernes vurdering av om det var lett å forstå hva som måtte inkluderes i søknaden. Naturtyper tilsagn N=376. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



Nær samtlige søkere, med unntak av en andel av de som har søkt om prosjekter med hensikt å ivareta truede naturtyper, synes det var lett å sende inn søknaden. Søkere som opplever denne delen av prosessen som noe utfordrende beskriver hvordan det kan være problematisk å orientere seg på hjemmesiden til fylkesmannen og Miljødirektoratet og velge riktig søknadsskjema. Søkere med begrensede dataferdigheter får ofte veiledning av ansatte i Miljøvernavdelingen hos fylkesmennene i forbindelse med søknadsutformingen og -innsendingen. Eventuelt søker Fylkesmannen på vegne av disse brukeren. Dette er typisk grunneiere som har lokalitet med skjøtselsplan. Denne praksisen varierer trolig mellom fylkesmenn og brukergrupper.

Figur 5:5 Søkernes vurdering av om det var lett å sende inn søknaden. Naturtyper tilsagn N=378. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



Innspillene fra intervjuene, når det gjelder de praktiske forholdene med utforming og innsending av søknader, er i overenstemmelse med resultatene fra spørreundersøkelsen. Selve søknadsprosessen beskrives stort sett som enkel, og flere av intervjuobjektene forklarer at de sender såpass mange søknader per år at det har blitt rutine. Imidlertid nevner ett av intervjuobjektene at det nye innloggingssystemet til søknadsportalen kan være problematisk.

5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader

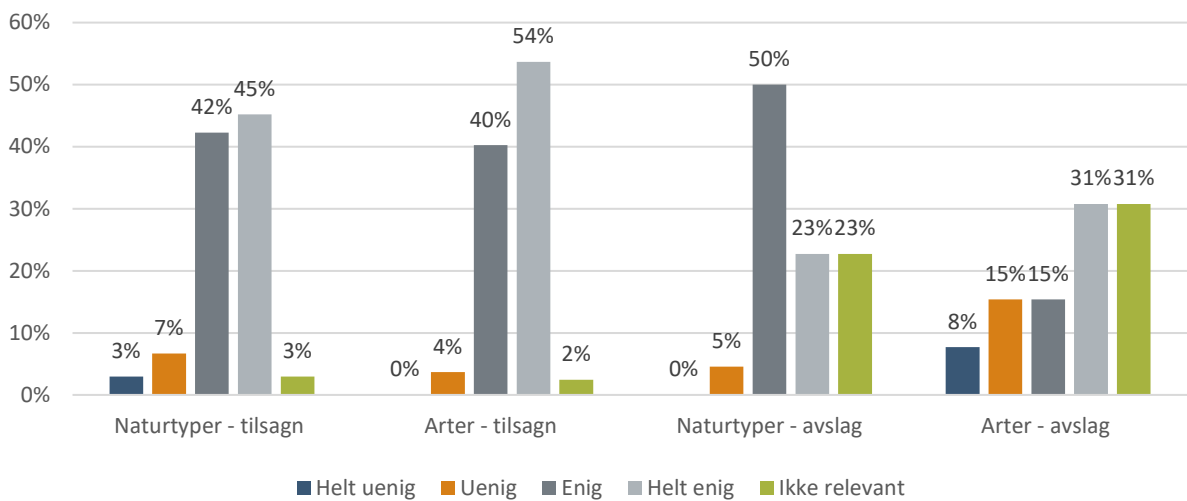
De nasjonale føringene for hvilke typer tiltak som skal prioriteres over ordningen er beskjedene. For artstiltak finnes det ingen formelle retningslinjer, mens det er bestemt at tiltak i utvalgte og truede naturtyper som har et godt kunnskapsgrunnlag skal prioriteres i 2019⁵. Til tross for at de nasjonale føringene er begrenset, finner vi noen fellestrekk i intervjuene med fylkesmennene for hvilke tiltak som blir prioritert. Gjennomgående blir det trukket fram at tilskuddene ofte går i favør tiltak med hensikt å ivareta de prioriterte artene og utvalgte naturtypene. Videre får naturtyper som krever kontinuerlig skjøtsel høy prioritet, særlig hvis det finnes en plan for denne skjøtselen. Tiltak blir også valgt foran andre dersom det finnes en nasjonal handlingsplan for arten eller naturtypen, og prosjektet planlegges gjennomført i tråd med denne. Søknader blir i utgangspunktet ikke prioritert på bakgrunn av geografi, men dersom det mottas en søknad fra en kommune eller område hvor det tidligere har vært lite aktivitet får søkeren gjerne tilskudd. Hvorvidt og på hvilken måte disse kriteriene kommuniseres til søkerne varierer mellom fylkesmannsembetene. Enkelte embeter legger ut nasjonale føring, i de tilfeller disse finnes, på sin hjemmeside, mens andre kommuniserer interne veiledningsark for enkelte naturtyper ut til tidligere søkere.

Søkernes vurdering av om søknadsbehandlingen var effektiv, er vist i Figur 5:6. Med unntak av søkerne som har fått avslag på prosjekter med den hensikt å ivareta truede arter, finner det store flertallet av søkerne at fylkesmannens behandling av søknadene har vært effektiv. Av respondentene som søkte om tilskudd til tiltak for truede arter, var om lag 23 prosent uenig eller helt uenig i påstanden. Blant de øvrige gruppene var andelen som mente det samme, 10 prosent eller lavere. Behandlingstiden oppleves imidlertid som noe lang. I hovedtrekk trekkes det fram tre negative følger av behandlingstiden blant de respondentene som finner at prosessen er lite effektiv. For det første kan det være avgjørende for enkelte prosjekter at de iverksettes tidlig på året, dersom de skal ha effekt, eller for å forhindre negative konsekvenser for andre arter eller naturtyper. En lang behandlingsprosess kan forhindre at prosjektene iverksettes på optimalt tidspunkt. For det andre gir det lite rom for planlegging av prosjektet. En søker forteller at de har behov for å ansette sesongarbeidere i forbindelse med tiltaket. Ansettelsesprosessen skulle helst blitt gjennomført tidlig på året, men det er utfordrende når man ikke vet hvor mye ressurser som vil være til disposisjon. For det tredje blir perioden for rapportering av tiltaket og effekter kort.

I motsetning til respondentene i spørreundersøkelsen, opplever nær samtlige av intervjuobjektene at det tar for lang tid før man får svar på søknaden sin og at dette kan ha negative konsekvenser for gjennomføringen av prosjektene. Det blir av ett intervjuobjekt ytret et ønske om at søknadsfristen blir flyttet til før nyåret slik at det kan sendes ut informasjon om tildeling tidligere. Dette ville gitt lengre tid til å planlegge prosjektet, noe som er særlig viktig for prosjekter som skal iverksettes for første gang.

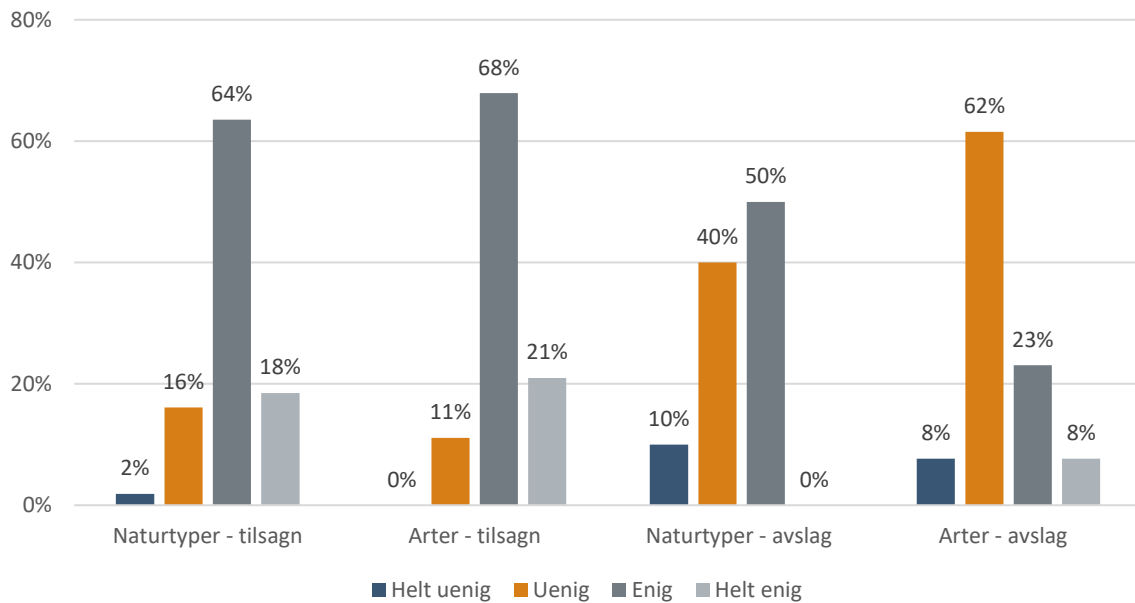
⁵ Klima- og miljødepartementet (2018)

Figur 5:6 Søkernes vurdering av om Fylkesmannens søknadvurdering var effektiv. Naturtyper tilsagn N=374. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



Søkerne mottar som nevnt tilsagnsbrev i begynnelsen av april. I disse brevene begrunnes avslag eller tilslag på bakgrunn av om prosjektet er i tråd med kriteriene for tilskuddsordningen. Ved avslag forteller også flere av fylkesmennene at de oppgir et utilstrekkelig budsjett som årsak. Fordi behandlingsprosessen er tidkrevende, har ett fylkesmannsembete, i et forsøk på å effektivisere, utformet maler som kan benyttes som utgangspunkt for disse tilsagns- og avslagsbrev. Figur 5:7 viser hvorvidt respondentene finner Fylkesmannens prioriteringer forståelige. Spørreundersøkelsen viser at respondentene som har fått tilsagn på sine søknader, sammenliknet med søkere som har fått avslag, generelt har større forståelse for vurderingene som blir gjort i tildelingsprosessen. I overkant av 80 prosent av disse respondentene er enige eller helt enige i at det var lett å forstå de vurderingene som ble gjort av fylkesmennene. Blant søkerne som har fått avslag på tiltak for truede arter blir ikke fylkesmennenes vurderinger oppfattet som særlig tydelige. Andelen av respondentene i denne gruppen som ikke forstår vurderingen til fylkesmannen (uenig/helt uenig) er 70 prosent.

Figur 5:7 Søkerens vurdering av om det var lett å forstå hva Fylkesmannen prioriterer i sin vurdering. Naturtyper tilsagn N=373. Naturtyper avslag N=20. Arter tilsagn N=81. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.

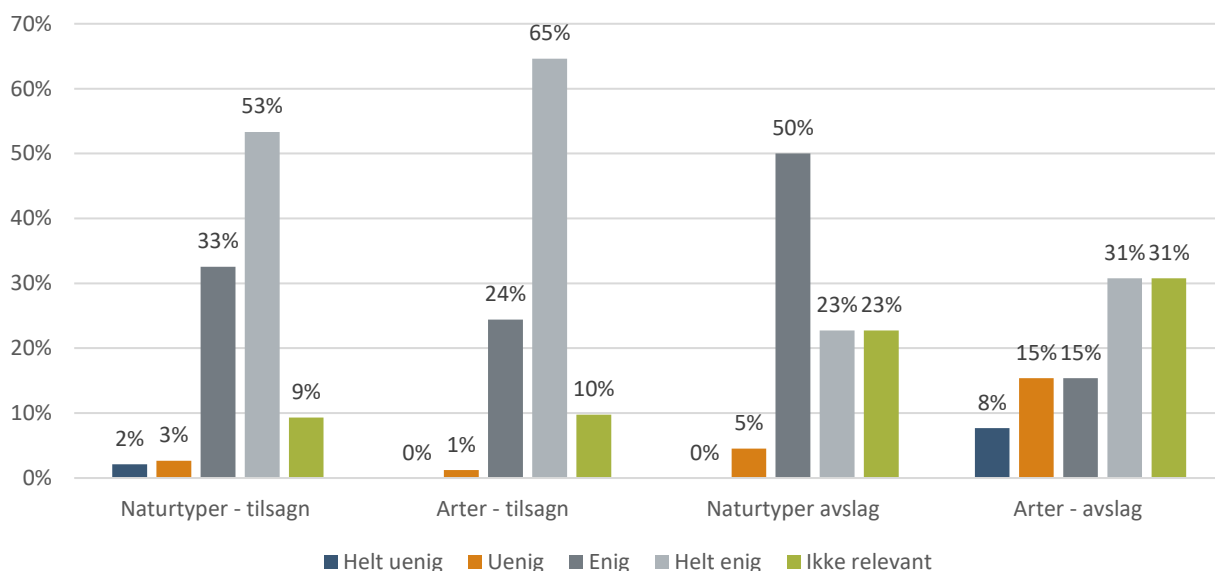


Flere søkere har prosjekter i flere fylker, og sender dermed søknader til flere fylkesmenn. Vi har dybdeintervjuet noen av disse. Flere melder at fylkesmennene har ulike oppfatninger om hvilke tiltak som kan få støtte og ikke, og at de prioriterer forskjellig.

På bakgrunn av spørreundersøkelsen er inntrykket at fylkesmennene har en relativt god dialog med søkerne gjennom hele søknadsprosessen, se Figur 5:8 under. Enkelte av respondentene påpeker at det er lite dialog med Fylkesmennene utover informasjonen som mottas i forbindelse med tilsagns- eller avslagsbrev, men det oppfattes ikke nødvendigvis som problematisk. Nærmere 90 prosent av respondentene som har fått tilsagn på sine søknader, er enig eller helt enig i at dialogen har vært god. Søkerne som har fått avslag på sine tiltak, fremstår imidlertid noe mindre fornøyde, og da særlig brukerne som har fått avslag på prosjekter med hensikt å ivareta truede arter. Til sammenlikning svarer 46 prosent av den sistnevnte gruppen at de synes dialogen har vært god). Respondentene som er fornøyd med dialogen, beskriver blant annet at de har fått god hjelp til å utforme søknader og en søker forteller at vedkommende mottok en melding fra fylkesmannen da de ikke hadde mottatt noen søknad fra ham. Av de som er misfornøyd med dialogen, blir det blant annet trukket fram at det kan ta lang tid før man mottar svar på henvendelser.

Felles for flere av intervjuobjektene som har fått tilsagn på flesteparten av sine søknader, er at de har kontinuerlig dialog med fylkesmennene i løpet av søknadsprosessen. Dialogen innebærer ofte en diskusjon av hvilke type tiltak som bør gjennomføres, og kan i visse tilfeller inkludere en befaring av området sammen med fylkesmannen.

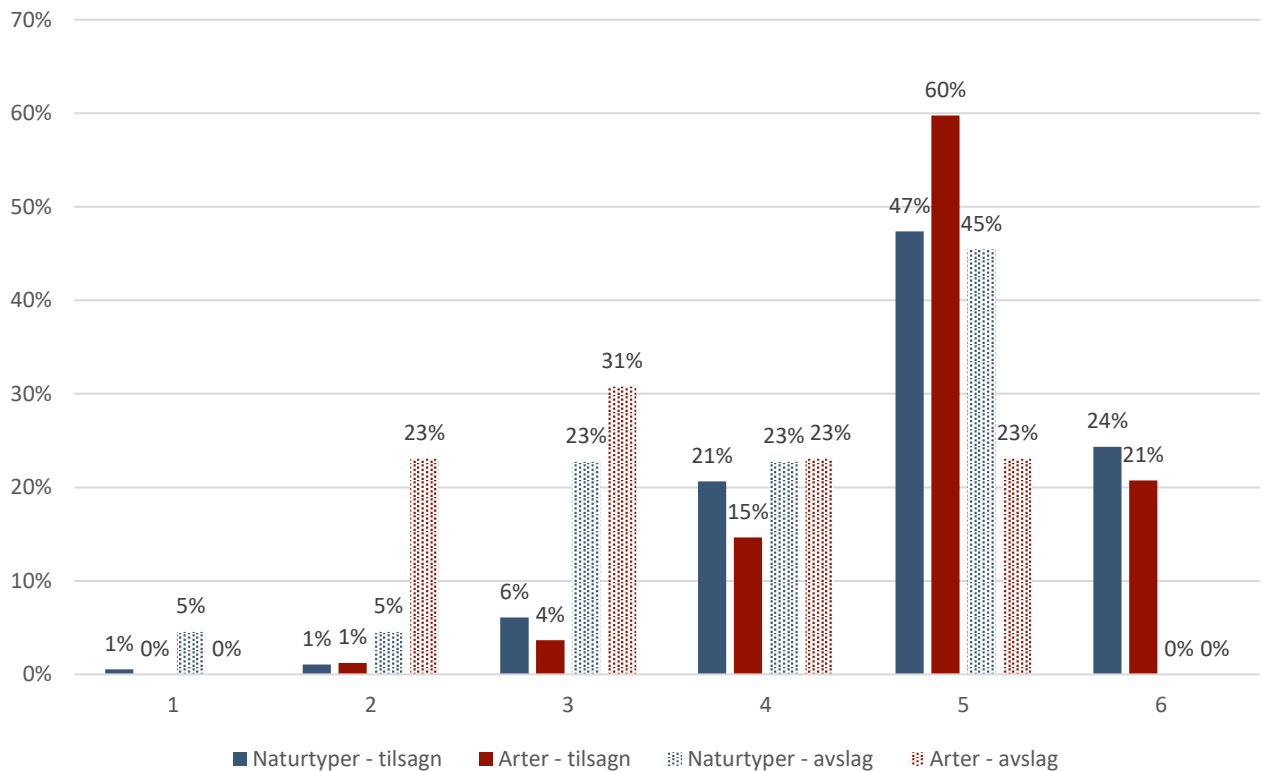
Figur 5:8 Søkernes vurdering av om dialogen med fylkesmannen før, under og etter søknadsprosessen var god. Naturtyper tilsagn N=375. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



5.2.3. Oppsummering av søkeres vurdering av søknadsprosessen

Spørreundersøkelsen viser at Miljødirektoratet/fylkesmennene scorer over middels når det gjelder dialogen under og etter søknadsprosessen og begrunnelse for vurderinger når man ser på alle respondentene samlet. Vi bad også respondentene gi en overordnet vurdering av søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen, på en skala fra 1 (dårlig) til 6 (fremragende). Som vist i Figur 5:9 har søkerne som har fått avslag et noe mindre positivt totalinntrykk av prosessen enn dem som har fått tilsagn, og da særlig søkerne som har fått avslag på tiltak som har til hensikt å ivareta truede arter. Henholdsvis 72 og 80 prosent av respondentene som har mottatt tilskudd til truede arter og truede naturtyper har gitt opplevelsen av ordningen en score på 5 eller 6. Respondentene som fikk avslag på sine søknader, var mindre rausere med femmere og seksere i sin totalvurdering.

Figur 5:9 Søkernes vurdering av søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen på en skala fra 1 (dårlig) til 6 (fremragende). Naturtyper tilsagn N=378. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



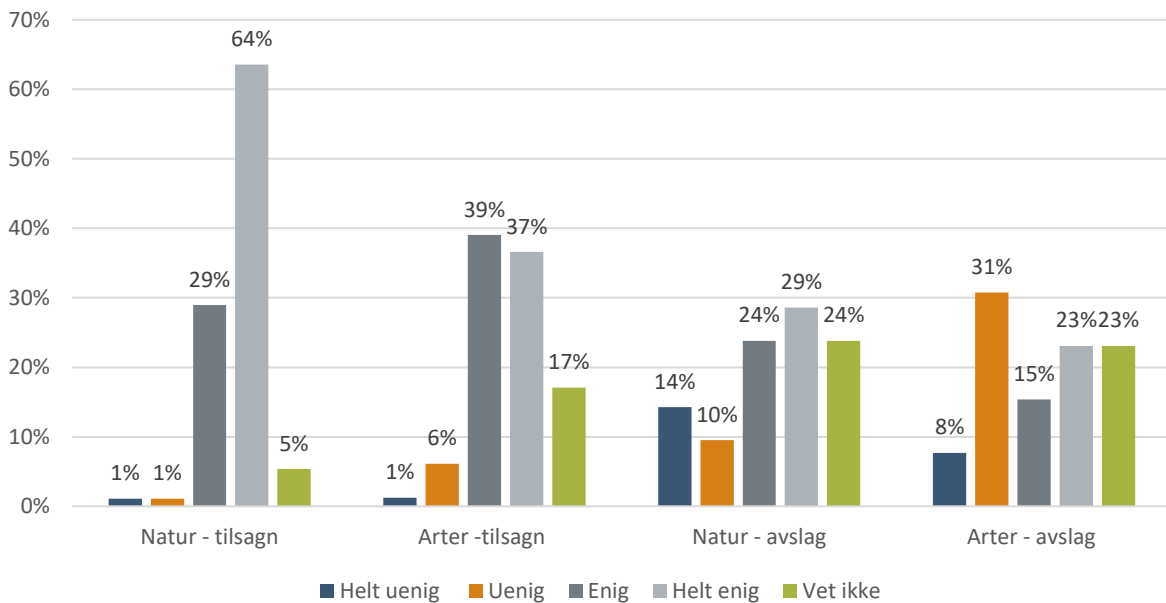
5.3. Mener intervjuobjektene at ordningen er effektiv for å ivareta truede arter og truede naturtyper?

Effektiviteten i tilskuddsordningene gjelder om man faktisk oppnår de målene som tilskuddet er ment å realisere, og på en kostnadseffektiv måte. Tilskuddsordningene skal bidra til å ta vare på henholdsvis «utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven kapittel VI og truede naturtyper, jf. definisjon av truede naturtyper i Norsk rødliste for naturtyper» og «prioriterte arter etter naturmangfoldloven § 23 og § 24, og truede arter, jf. definisjonen av truede arter i Norsk rødliste for arter».

Vi har spurt søkere både gjennom spørreundersøkelsen og dybdeintervju om de synes tilskuddsordningen er effektiv for å ivareta utvalgte og truede naturtyper/prioriterte og truede arter. I svarene fra spørreundersøkelsen varierer det på tvers av søkergrupper hvorvidt tilskuddsordningen anses som effektiv. I hovedtrekk er flere av respondentene som har fått midler enig i at ordningene fungerer etter sin hensikt, enn søkerne som har fått avslag, som vist i Figur 5:11. Videre er en større andel av respondentene som har hatt til hensikt å gjennomføre tiltak i forbindelse med truede naturtyper, enig i at ordningen er effektiv, sammenliknet med andelen søkere som har hatt til hensikt å gjennomføre tiltak for truede arter.

Tilskuddet beskrives av flere som effektivt fordi det har vært utslagsgivende for at prosjektene gjennomføres. Derimot påpeker en del av søkerne at bevilgningene er for lave for å sikre en god gjennomføring av prosjektene. For eksempel sier et av våre intervjuobjekter at ordningen er effektiv for dem som har fått bevilgning, men at vedkommende er usikker på hvor effektiv den er til å sørge for at utvalgte og truede naturtyper blir tatt vare på. Det er mange flere områder med truede naturtyper som kunne vært skjøttet bedre dersom tilskuddsordningen hadde hatt større ressurser.

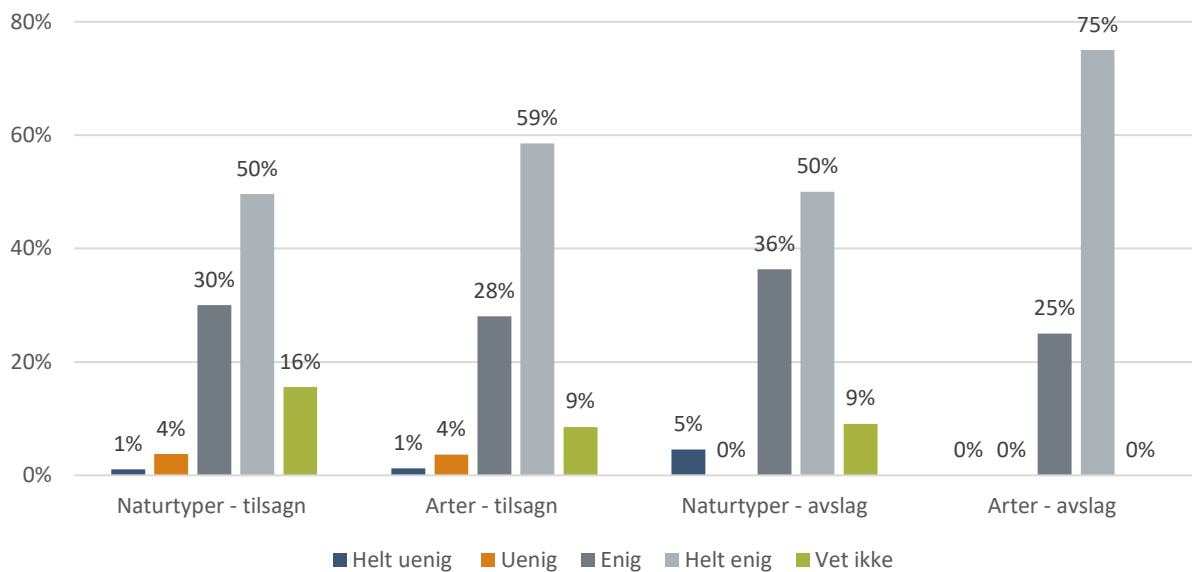
Figur 5:10 Søkeres vurdering av om tilskuddsordningen er effektiv for å ivareta utvalgte og truede naturtyper/prioriterte og truede arter. Naturtyper tilsagn N=373. Naturtyper avslag N=21. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=13. Kilde: Menon.



I spørreundersøkelsen ble søkerne også bedt om å ta stilling til ulike måter tilskuddsordningene kan endres på. Av forslagene er det muligheten for å søke om flerårige prosjekter som får høyest oppslutning blant respondentene. Mellom 80 og 100 prosent av søkerne, avhengig av gruppe, mener at det er et behov for å kunne søke om flerårige prosjekter, som vist i Figur 5:11.⁶ På tvers av gruppene er det kun fem prosent av respondentene som er uenig i forslaget (uenig/helt uenig). Respondentene trekker fram at søknadsprosessen kan være svært tidkrevende, og at flere av tiltakene krever kontinuitet for at de skal fungere etter sin hensikt. Dette gjelder blant annet skjøtsel av slåttemark, men det nevnes også at enkelte prosjekter som, i tillegg til tiltak for å ivareta arter eller naturtyper, kan være forskningspregede og gjennomføres over flere år. En søker foreslår derfor at søkere som har en skjøtselsplan som indikere at det er nødvendig å gjennomføre tiltakene årlig, bør få mulighet til å slippe den tidkrevende søknadsprosessen hvert år. De andre forslagene respondentene ble presentert for, som at ordningen burde prioritere færre og større prosjekter, færre naturtyper eller færre typer tiltak, møter relativt stor motstand. Med unntak av forslaget om at ordningen burde prioritere færre og større prosjekter, er mer enn 70 prosent av respondentene helt uenig eller uenig i de potensielle endringene. Henholdsvis 50 og 34 prosent av søkerne som fikk avslag og tilsagn på sin søknad til truede arter mener at det kunne vært gunstig dersom tilskuddsordningen prioriterer færre, men mer omfattende prosjekter. Det blir antydnet av en søker at det på denne måten vil være lettere å legge til rette for både kartlegging og gjennomføring av tiltak.

⁶ Andelen som er enig og helt enig i påstanden om at det er behov for å søke om flerårige prosjekter.

Figur 5:11 Søkeres vurdering av om det er behov for å kunne søke om flerårige prosjekter. Naturtyper tilsagn N=373. Naturtyper avslag N=22. Arter tilsagn N=82. Arter avslag N=12. Kilde: Menon.



5.4. Overlappende tilskuddsordninger

Det er flere andre offentlige tilskudds- og støtteordninger som kan være relevante for de samme prosjektene som det søkes om tilskudd til fra denne ordningen. Tilskudd til tiltak mot fremmede arter, kulturlandskapstilskudd gjennom Regionalt miljøprogram (RMP), SMIL-midler og tilskudd til ville pollinerende insekter er eksempler på andre tilskuddsordninger der det kan være overlapp. RMP-midlene forvaltes av landbruksavdelinga hos Fylkesmannen, SMIL-midlene av kommunene, mens de to andre forvaltes av Miljødirektoratet.

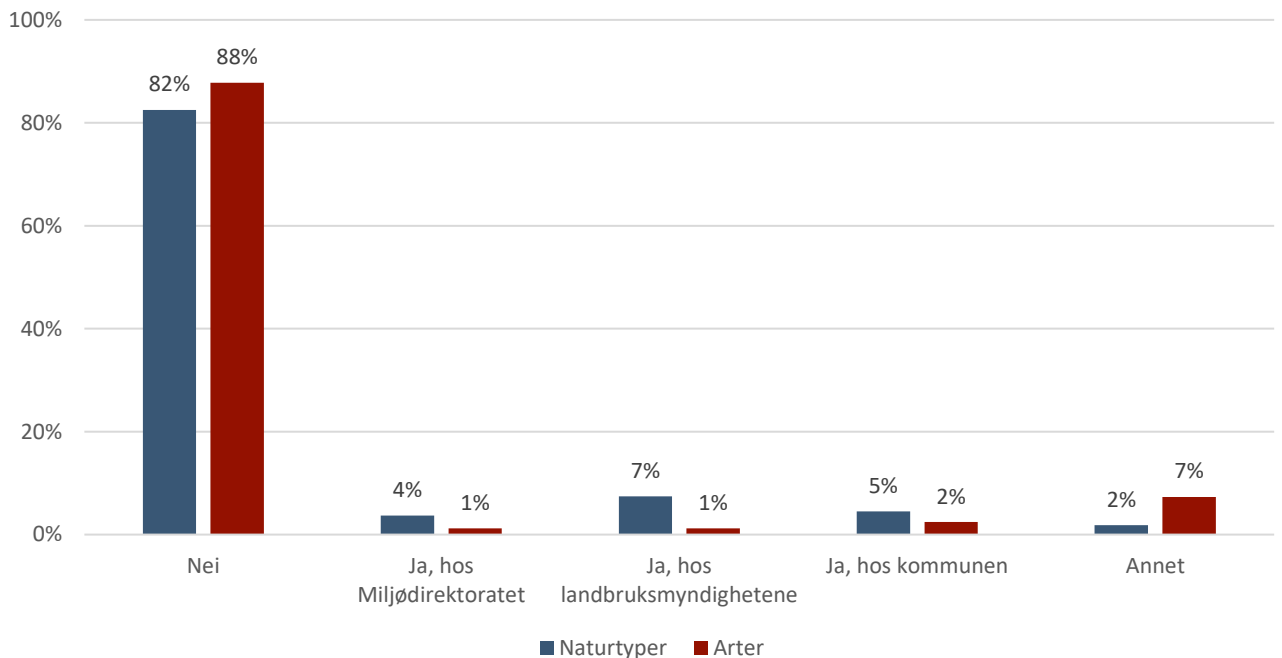
Fra intervjuene med fylkesmannsembetene fremkommer det at det varierer hvordan Fylkesmannen håndterer muligheten for overlapp. Det vil si at de samme prosjektene kan få innvilget mer støtte gjennom å søke flere steder. Noen er bevisste på å gi støtte til skjøtselstiltak selv om de vet de også har fått RMP, fordi RMP-tilskuddene er relativt lave i forhold, og at tilskuddene sammen kan gi synergieffekter. Andre avkorter tilskuddene til truede naturtyper hvis søkerne også mottar RMP-tilskudd. Andre igjen stiller krav om at man søker RMP og SMIL hvis mulig. Noen fremhever at god dialog med landbruksavdelinga er viktig, og i Nordland arrangerer de et landbruksforum sammen med landbruksavdelinga, Norsk landbruksrådgiving og NIBIO. Fra intervjuet med en av fylkesmennene fremgår det at de har mulighet, men ikke ressurser til å dobbeltsjekke alle søknader for overlapp.

Et vesentlig poeng er at det ikke nødvendigvis er et problem at prosjekter får støtte fra flere tilskuddsordninger, for det kan like gjerne være meningen i den grad tilskuddsordningene utfyller hverandre ved å ivareta ulike hensyn i mangfoldige prosjekter. Overlapp er først og fremst et problem om man får støtte til akkurat det samme flere steder, som mer enn dekker de tilskuddsberettigede kostnadene ved tiltak.

I spørreundersøkelsen kartla vi om søkerne hadde søkt om midler fra andre støtte- eller tilskuddsordninger til prosjektet. Fordelingen i Figur 5:12 viser at blant søkerne som fikk tilslag på sine prosjekter for henholdsvis naturtyper og arter, oppgav 18 og 12 prosent å ha søkt om midler fra andre ordninger. De fleste av respondentene som søkte om tilskudd til truede naturtyper, søkte også om midler hos landbruksmyndigheter, mens de fleste av de som søkte om tilskudd til truede arter benyttet seg av ordninger utenom de som var listet i

undersøkelsen. Henholdsvis 76 og 55 prosent av respondentene som oppgav at de søkte om midler fra andre ordninger ble også tildelt midler til prosjekter for truede naturtyper og truede arter.

Figur 5:12 Viser hvor stor andel av respondentene, som har fått tilsagn, som ikke har (Nei) og har søkt om tilskudd fra andre ordninger. Naturtyper tilsagn N=377. Arter tilsagn N=82. Kilde: Menon.



Det er altså flere tilskuddsordninger som potensielt kan være overlappende med 82-posten, både tilskudd som administreres av Miljødirektoratet og tilskudd som administreres av andre myndigheter, først og fremst landbruksmyndighetene. Svarene fra de fylkesmannsembetene vi har snakket med, indikerer at det er litt ulik praksis i de ulike embetene, spesielt med tanke på om man systematisk kontrollerer for om søkerne kan få/har fått tilskudd fra andre ordninger. Søkerne skal imidlertid oppgi i søknaden om de søker midler til tiltaket fra andre ordninger. Ut fra svarene fra søkerne ser det ut til at det i realiteten er lite overlapp fordi det er få som oppgir at de søker om midler fra flere ordninger.

5.5. Ressursbruk

Den totale årlige rammen til tilskuddsordningen på kapittel 1420 post 82 har, som vist i kapittel 2, vært på i underkant av 50 millioner kroner de siste årene. I evalueringer av tilskuddsordninger er det relevant å vurdere samlet ressursbruk opp mot summen av tilskuddsutbetalingene. Vi har forsøkt å kartlegge ressursbruken både i forvaltningen og blant søkerne.

I spørreundersøkelsen til søkerne har vi kartlagt hvor mange timer søkerne bruker på henholdsvis å vurdere om det var relevant å søke, skrive søknad og rapportere. Vi har brukt de grunnlagstallene vi har fått inn og beregnet et gjennomsnitt ut fra dette for henholdsvis de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. Dette er presentert i Tabell 5:1.

Tabell 5:1 Søkernes gjennomsnittlige ressursbruk målt i timer, fordelt på de ulike fasene i søknadsprosessen.⁷ Kilde: Menon

	Tilsagn naturtyper	Tilsagn arter	Avslag naturtyper	Avslag arter
Vurdere om det var relevant å søke ⁸	2,8	2,2	2,6	2,0
Utforme og sende søknad ⁹	3,6	5,2	4,7	7,0
Rapportere ¹⁰	3,5	4,5		
Sum	9,9	11,9	7,3	9,0

Som tabellen viser, brukte søkerne som fikk tilsagn og avslag omtrent like mye tid på å vurdere om det var relevant å søke. De som fikk avslag, brukte i gjennomsnitt lenger tid på å skrive søknaden. De som fikk tilsagn, brukte i tillegg i gjennomsnitt mellom 3 og 5 timer på rapporteringen.

Tallene er beheftet med noe usikkerhet. I spørreundersøkelsen bad vi respondentene om å svare for ett prosjekt, men det kan hende at noen likevel har oppgitt total tidsbruk når de har sendt flere søknader. Vi har prøvd å korrigere for dette ved å ta ut svar som oppgir at der har brukt mer enn 20 timer per trinn i søknadsprosessen i beregningen av gjennomsnitt.

I dybdeintervjuene med fylkesmennene spurte vi hvor mye tid de årlig bruker på administrasjon knyttet til tilskuddsordningen. De fleste gav et anslag både til truede arter og truede naturtyper. For truede arter varierte svarene fra 1 til 4 ukesverk, og for truede naturtyper fra 2 til 4 månedsverk. I tillegg til dette oppgav Fylkesmannen i Oslo og Viken at de totalt bruker 2-3 årsverk på tilskuddsordningen, uten å angi fordeling på arter og naturtyper.

Vi har også kartlagt ressursinnsatsen i Miljødirektoratet for de som har hovedansvar for tilskuddsordningen og sett på hvor mye tid de bruker på denne årlig. Der var anslaget knyttet til ren saksbehandling 3 ukesverk på truede arter og 2 månedsverk på truede naturtyper. I tillegg kommer tid til ledelse, IKT og økonomi. Disse er ikke anslått.

Det kan altså tyde på at forvaltningen bruker 3-4 ganger mer ressurser på tilskudd til truede naturtyper enn truede arter. Det er også omtrent 4 ganger så mange søknader til truede naturtyper enn til truede arter, men bare ca. 40-60 prosent mer tilskuddsmidler. Det kan virke som søknadene tar i gjennomsnitt omtrent like lang tid å behandle, uavhengig av søknadssum. Dette bidrar til at det er relativt mer ressurskrevende å administrere tilskudd til truede naturtyper enn truede arter, på grunn av lavere gjennomsnittlige søknadssummer og flere søknader det må prioriteres mellom.

I Figur 5:13 under vises anslag for total tidsbruk knyttet til administrasjon av ordningen.

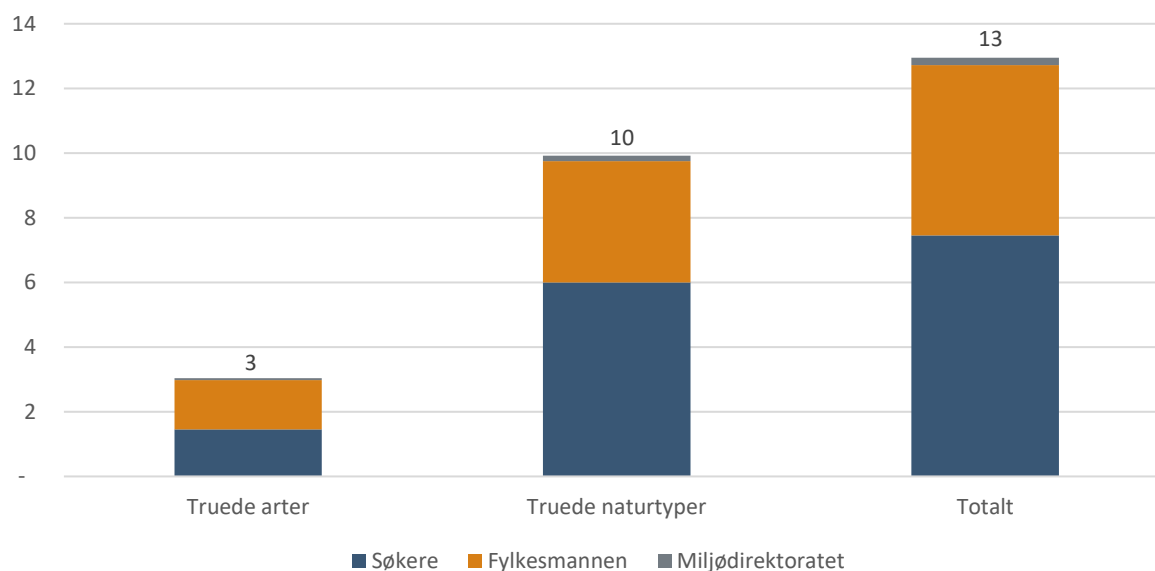
⁷ Vi har fjernet ekstremverdier vurdert som tidsbruk over 20 timer per fase.

⁸ N (tilslag naturtyper) = 336; N (tilslag arter) = 75; N (avslag naturtyper) = 21; N (avslag arter) = 13

⁹ N (tilslag naturtyper) = 350; N (tilslag arter) = 78; N (avslag naturtyper) = 21; N (avslag arter) = 12

¹⁰ N (tilslag naturtyper) = 345; N (tilslag arter) = 62

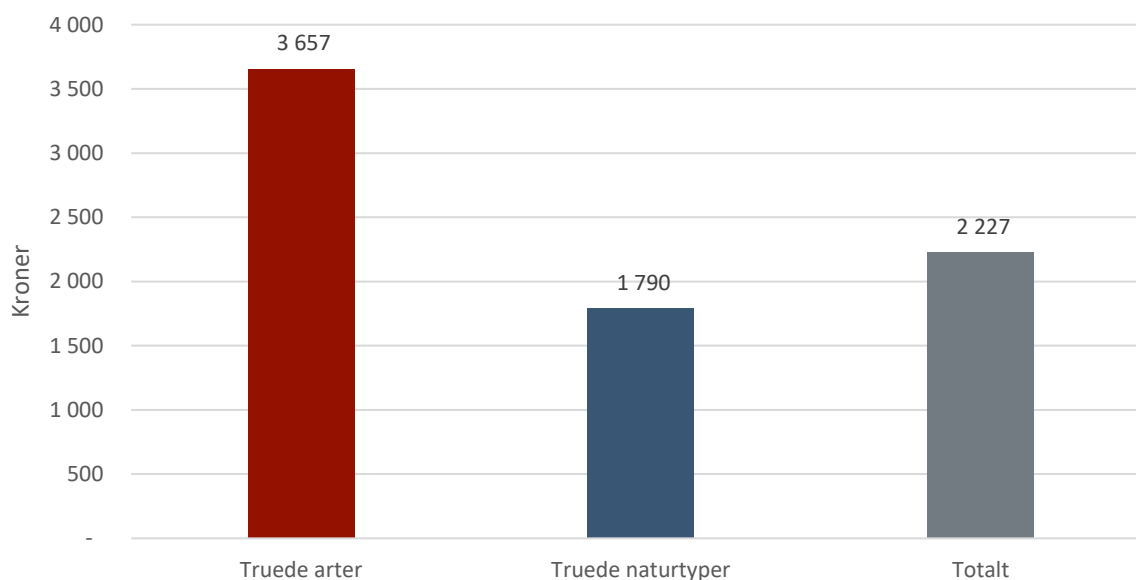
Figur 5:13 Beregnet totalt antall årsverk knyttet til søknader, søknadsbehandling og øvrig administrasjon, fordelt på søkere, Fylkesmannen og Miljødirektoratet.



Totalt beregner vi at det går med 13 årsverk årlig til administrasjon av tilskuddsordningen. Det er søkerne som bruker mest tid totalt, med mer enn 7 årsverk til sammen.

Det kan også være interessant å se på tidsbruk opp mot totale tilskudd. I Figur 5:14 vises totale tilskudd per beregnede time brukt til administrasjon av ordningen.

Figur 5:14 Tilskudd i 2018 per beregnet time brukt på administrasjon totalt



Totalt for tilskudd til truede arter og naturtyper beregner vi at det gis 2227 kroner i tilskudd per time brukt på administrasjon. Tallet er høyere for truede arter, som er billigere å administrere, med 3657 kroner, og lavere for truede naturtyper, som er dyrere å administrere, med 1790 kroner. Sagt på en annen måte, så brukes det mer enn dobbelt så mye tid på administrasjon per tilskuddskrone for truede naturtyper enn truede arter.

Hvis man verdsetter timene brukt på administrasjon ved alternativkostnaden (som kan være verdien av en time brukt på jobb eller fritid), kan man beregne administrasjonskostnaden opp mot summen av tilskudd. Alternativverdien av tid verdsettes ofte ved gjennomsnittlig timelønn. Med en flat verdsetting på 315 kroner per time, som er gjennomsnittlig timelønn for lønnstakere i Norge, blir den totale kostnaden ved administrasjon av ordningen på drøyt 7,1 millioner kroner¹¹. Det utgjør ca. 14 prosent av de totale tilskuddene i 2018. En del søkere vil imidlertid ikke ha lønnsarbeid som alternativ til å bruke tid på å søke tilskudd, for eksempel hvis de er pensjonister. Verdsetting av tidskostnader med gjennomsnittlig timelønn for lønnstakere kan dermed gi et for høyt kostnadsanslag.

¹¹ Denne timesatsen er ikke ment å reflektere lønnsnivået til spesielle søkergrupper, men som et estimat på at bruk av tid har en alternativkostnad, enten til arbeid eller fritid.

6. Anbefalinger

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å ta vare på truede og prioriterte arter og truede og utvalgte naturtyper, slik de truede er definert etter Norsk rødliste for arter og naturtyper, og de prioriterte artene og utvalgte naturtypene etter naturmangfoldloven. I forskriftene til tilskuddspostene og i det årlige rundskrivet fra departementet legges det få føringer for prioriteringer innenfor ordningen. Miljødirektoratet ber i sine årlige tildelingsbrev til fylkesmennene om at fylkesmennene i sin tildeling av tilskudd, prioriterer de prioriterte artene og utvalgte naturtypene. Det er trolig varierende i hvilken grad denne prioriteringen når fram til søkerne. På Miljødirektoratets nettsider er den eneste informasjonen vi finner om prioriteringer innenfor ordningen at «tiltak som er forankra i ein skjøtsels- eller tiltaksplan vil bli prioriterte» for tiltak til naturtyper.

Søknadsmengden har økt de senere år, mens samlede tilskudd ikke har økt tilsvarende. Det har derfor blitt viktigere med prioritering innenfor ordningen. Hvis denne utviklingen fortsetter, vil en best mulig prioritering av søknadsmidler være den største og viktigste utfordringen i administrasjonen av ordningen. Det er mange hensyn å ta når man prioriterer søknader, blant annet hvilke arter og naturtyper som bør prioriteres ut fra det kunnskapsgrunnlaget man har, hvilke tiltak som bør støttes for å gi ny kunnskap, og hvor mye som bør bindes opp til skjøtselstiltak for visse naturtyper; eller eventuelt arter, som må skjøttes jevnlig for å ivaretas.

6.1. Måloppnåelse

Anbefalinger for bedre måloppnåelse:

- **For å sikre bedre måloppnåelse, kan man sentralt og hos fylkesmennene gi klarere signaler om at man ønsker å få søknader om tilskudd for visse arter og naturtyper som trenger tiltak for ivaretagelse**
- **For arter og naturtyper som er avhengig av regelmessige tiltak, bør de med langsiktige avtaler og planer (som forutsetter en gjensidig forpliktelse) prioriteres. Dette vil øke sannsynligheten for å oppnå langsiktige effekter**
- **Miljømyndighetene bør vurdere om tiltak som fører til forbedring av dagens tilstand for arter og naturtyper (biotopforbedrende tiltak), kan prioriteres høyere. Ved utlysning av tilskudd bør det komme tydeligere fram om restaurering inngår som mulig tiltak for naturtyper.**
- **Miljømyndighetene bør gi tydeligere signaler om at rene kartlegginger er utenfor ordningen for å unngå at søkere, fylkesmenn og eventuelt Miljødirektoratet, bruker tid på søknader til tiltak som ikke skal ha tilskudd**

Man kan vurdere om det er visse arter og naturtyper man ønsker å prioritere i utlysningen i enkelte år, eller flere år om gangen, for å få målrettet satsing på arter og naturtyper man ønsker tiltak for. Det kan være hensiktsmessig hvis man er avhengig av en større innsats for disse artene og naturtypene for å oppnå effekter. Det å signalisere en tydeligere prioritering i utlysningen kan muligens bidra til noe færre, men mer relevante søknader. Dette kan redusere ressursbruken både hos fylkesmannen, i Miljødirektoratet og for søkerne. Dette er heller ikke noe man trenger å gjøre hvert år dersom man er usikker på om gode søknader som ville bidratt til måloppnåelse ikke blir sendt inn fordi de ikke er innenfor prioriteringen.

Slike signaler om hvilke arter og naturtyper som vil bli prioritert i søknadsbehandlingen, kan benyttes for å stimulere til søknader om tiltak for arter og naturtyper som ikke har fått søknader, men der miljømyndighetene ser behov for tiltak, som kan egne seg for tilskuddsordningen. Det kan også være aktuelt å gi signaler om at visse arter eller naturtyper ikke vil være så høye prioritert i en viss periode, eller mer generelt. Selv om det i henhold til forskrift og rundskriv kan søkes om tiltak for ivaretagelse av alle truede arter og truede naturtyper, er det mulig å gi signaler eller kriterier for at visse arter og naturtyper vil være høyere (eller eventuelt lavere) prioritert.

Behovet for prioriteringer av hvilke arter, naturtyper, områder og tiltak som skal få tilskudd, øker med økende søknadsmengde (gitt dagens nivå på bevilgningene). For å sikre at tiltak som gjennomføres er godt faglig fundert, anbefaler vi at arter og naturtyper hvor det foreligger handlingsplaner/tiltaksplaner blir prioritert. Samtidig vil det da være et behov for å oppgradere gamle planer med nyvunnen kunnskap, og det er viktig at man utarbeider handlingsplaner/tiltaksplaner for arter og naturtyper man ønsker tiltak for å ivareta. Det er viktig at kunnskapsgrunnlag for tiltak, slik som handlingsplaner og tiltaksplaner er oppdatert og lett tilgjengelig for alle, gjerne også gjennom søknadsportalen. Det anbefales derfor at arbeidet med kunnskapsgrunnlag for tiltak videreføres.

For arter og naturtyper som er avhengig av regelmessige tiltak, bør de med langsiktige avtaler og planer (som forutsetter en gjensidig forpliktelse) prioriteres. Dette vil øke sannsynligheten for å oppnå langsiktige effekter. Man bør vurdere i større grad å gi tilskudd til tiltak som klart kan forbedre tilstanden (truethetskategori) for aktuelle arter og naturtyper. For eksempel gir prosjektet «Tiltak for truet natur» (Kyrkjeeide et al. 2018) som ble gjennomført for Miljødirektoratet i 2018 forslag til tiltak for en rekke truede arter og naturtyper, der siktemålet var å løfte henholdsvis art og naturtyper på truethetsskalaen. Ikke alle tiltak er egnet for tilskudd over denne tilskuddsordningen, men forslagene til tiltak for aktuelle arter og naturtyper kunne brukes som et utgangspunkt for prioritering av arter, naturtyper og egnede tiltak med sikte på forbedring.

For å få god kunnskap om forekomster og tilstand blant truede arter og naturtyper, er det viktig at resultatene fra alle former for kartlegginger og undersøkelser blir samlet. Det bør derfor også være et krav om at all relevant, ny kunnskap som kommer gjennom denne ordningen legges inn i nasjonale databaser.

Vi anbefaler at man i Miljødirektoratet vurderer mulige tiltak for å stimulere til mer og bedre kartlegging, for en mer kunnskapsbasert og treffsikker innsats mot truede arter og naturtyper i fremtiden. Men dette må ikke gå på bekostning av tilskuddsordningen rettet mot tiltak. Vi anbefaler at man presiserer klarere at rene kartleggingsprosjekter ikke er innenfor formålet med denne tilskuddsordningen, slik at man slipper at dette behandles litt ulikt i ulike fylkesmannsembeter, og at søkere bruker tid og krefter på søknader som ikke blir innvilget.

6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen

Anbefalinger:

- **Tiltak for å effektivisere søknadsbehandlingen**
- **Tiltak for å sikre mer lik praksis på tvers av embetene og at embetene lærer av hverandre**
- **Tiltak for å gi signaler til potensielle søkere for å unngå unødvendig ressursbruk**

I forvaltningen av ordningen ser det ut til at hovedinnsatsen rettes inn mot søknadsbehandling og administrasjon. Dette tar mye tid fordi det er så mange, små søknader, og det blir dermed mindre ressurser igjen til bruk på tilsyn og oppfølging i etterkant av tiltakene, og til vurdering av effekter.

Selve søknadsbehandlingen kan trolig effektiviseres en del. Det gjelder både tekniske og administrative rutiner. Tiltak for bedre samkjøring mellom Miljødirektoratets og fylkesmannens datasystemer er nevnt av flere, og vi forstår at det allerede er i gang, og det kan trolig spare en del tidsbruk særlig hos fylkesmannen. Vi vil også anbefale at man prøver å forenkle den årlige søknadsprosessen for tiltak som skjer hvert år, for eksempel skjøtsel av slåttemark, ytterligere. For tiltak som skal gjentas år etter år, på samme areal, og med samme tiltakshaver, synes flerårige søknader og behandling fornuftig. Miljødirektoratet og fylkesmennene må naturligvis forholde seg til årlige budsjetter, men med riktige forbehold om budsjettdekning, burde det være håndterbart. Dette er i noen grad tatt i bruk hos en del fylkesmenn særlig for slåttemark og kystlynghei, og man kan vurdere om det kan være aktuelt for flere naturtyper, og muligens også arter. I søknadssenteret har man riktignok mulighet til å hente fram tidligere søknader og bruke dem som mal, men kanskje bør prosessen gjøres enda enklere.

Slåttemarkstiltakene er også blant prosjektene med lavest tilskuddssum, så det kan være mye å hente gjennom å redusere administrasjonskostnadene både for søker og fylkesmann også av den grunn.

De fleste vi har spurt, både fylkesmenn og søkere, synes det er positivt og nødvendig at det er mange, små tiltak. Det gjelder særlig tiltak på naturtyper som slåttemark som typisk utgjør små arealer, spredt på mange eiendommer og eiere. Man kan kanskje likevel vurdere om noen tiltak kan slås sammen og gjøres større, for dermed å redusere antall søknader som må skrives, behandles og rapporteres.

Det er til dels betydelig regional variasjon i forvaltning av ordningen, og vi anbefaler at man ser nærmere på dette. Dette gjelder blant annet ulik praksis rundt avtaler med grunneiere, der noen fylkesmannsembeter har innført flerårige skjøtselsavtaler, mens andre ikke benytter slike avtaler. Flere fylkesmenn har utarbeidet satser for tilskudd for eksempel til skjøtsel av slåttemark, kystlynghei, osv. Men det er opp til hver fylkesmann å bestemme om man skal ha slike satser, og hvilke satser man skal benytte. Det kan være gode grunner til ulike satser og ulik praksis i ulike regioner (fylker), men innspillene fra fylkesmannsembetene vi har snakket med, tyder på at det er rom for mer standardisering av praksis som bør være standardisert og fortsatt ivareta regionale forskjeller som tilsier ulik praksis, satser osv.

Representanter både fra Miljødirektoratet og fylkesmannen har tatt til orde for at man kan vurdere å innføre felles, faste satser, blant annet for skjøtselsarbeid. Dette kan gi mindre administrasjon, og økt likebehandling på tvers av fylker. En kartlegging Miljødirektoratet har gjort hos fylkesmennene, viser at noen har faste satser for skjøtsel (f.eks. slått, brenning, beiting) av ulike naturtyper, mens andre har satser innenfor et intervall, og atter andre ikke har faste satser. En innvending mot å innføre felles satser er at det er forskjell på arealer, det er for eksempel mer arbeidskrevende å skjytte bratte arealer enn flate. Dette har noen fylkesmenn løst ved å ha to satser for skjøtsel av slåttemark; en lav for lettdrevne arealer, og en høy for bratte, tungdrevne arealer. Arealer er forskjellige, men vi ser få gode grunner til at tilskudd per dekar skal være forskjellig for ellers like (og like verdifulle) arealer i forskjellige fylker.

Som nevnt i punktet over, kan man gi tydeligere signaler om hvilke arter og naturtyper man ønsker søknader for ivaretagelse av, enten generelt eller i enkelte år. Søkere er ofte lydhøre for signaler om hva som gir tilskudd, og dette kan bidra til å styre søkermassen.

6.3. Ressursbruk

Anbefalinger:

- **Mer prioritering vil ha noe å si for både søkere og forvaltning**
- **Vurdere om administrasjon av søknader som kommer hvert år kan effektiviseres ytterligere (kanskje mest å hente for fylkesmennene)**
- **Vurdere om man kan kutte i første runde av søknadsbehandlingen (bruke noe annet enn årlig innmeldt behov til å fordele midler)**

Det brukes relativt mye ressurser på administrasjon av ordningen hos fylkesmannen, og mye av ressursbruken er av byråkratisk art. Flere av anbefalingene om ressursbruk går ut på det samme som i de foregående delkapitlene. Dette gjelder blant annet anbefaling om klarere prioritering og klargjøring av prioritering ut til søkerne.

Vi anbefaler at man vurderer mulige tiltak for å effektivisere søknadsbehandlingen. Å innføre bedre tekniske løsninger for å redusere administrativt rutinearbeid er en lavthengende frukt. Vi mener også man bør vurdere tiltak for å unngå det som av flere omtales som dobbel søknadsbehandling, det vil si at fylkesmannen behandler hver søknad to ganger, både før og etter tildelingen av ramme fra Miljødirektoratet. Kanskje kan man finne andre

fordelingsnøkler for tilskuddsmidlene til fylkesmannen enn innmeldte behov. Gevinsten av mindre omfattende søknadsbehandling må i så fall veie opp for ulempen ved en mindre treffsikker fordelingsnøkkel.

Eksplisitt prioritering av enkelte typer prosjekter kan gi redusert ressursbruk for søkere og forvaltning, i tillegg til at det kan gi bedre ivaretagelse av truede arter og naturtyper som faller inn under disse prosjektene. Den mulige innsparingen er imidlertid lavere enn den ville vært om andelen som fikk avslag var høyere. Tilskuddsordningen slik den fungerer i dag, unngår i stor grad å kaste bort tiden til folk ved skriving av søknader som ikke kommer til å få støtte, og det er positivt.

6.4. Metoder for effektmåling

Anbefalinger:

- **Undersøke om tiltakene som gjennomføres, er i overensstemmelser med prioriterte tiltak i kunnskapsgrunnlagene (for eksempel handlingsplaner, tiltaksplaner, faggrunnlag, skjøtelsesplaner m.m.)**
- **Inkludere tiltakenes langsiktighet ved vurdering av tiltakenes effekter**
- **Sette av midler til undersøkelser i felt med hensyn til måloppnåelse på enkeltlokaliteter**

For en del arter og naturtyper som omfattes av ordningen, er det utarbeidet kunnskapsgrunnlag/handlingsplaner i ulike former. Dette arbeidet er under videre utvikling. Dersom tiltakene som gis tilskudd, er i tråd med gjeldende kunnskapsgrunnlag, er dette en sterk indikasjon på at tiltakene vil gi stor grad av måloppnåelse. Det bør derfor gjennomføres årlige vurderinger av om tiltakene er i tråd med gjeldende kunnskapsgrunnlag for et utvalg innvilgede søknader.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å ta vare på utvalgte/truede naturtyper og prioriterte/truede arter. I forvaltningen av ordningen bør det være et mål å få mest mulig igjen for de midlene som bevilges og tiltakene som settes inn i et langsiktig perspektiv. Ved prioritering mellom tiltak som skal få tilskudd, må det gjøres en vurdering av den langsiktige effekten – og nytten – av tiltakene med hensyn til måloppnåelse for truede arter og truede naturtyper.

Et konkret tiltak kan være at det brukes noen ressurser til å evaluere enkelttiltak gjennom at fagpersoner oppsøker tiltaksområder og gjør en vurdering. Kunnskapen om før-situasjonen vil variere sterkt. For å kunne dokumentere effekten av tiltak, kreves det at både før-situasjonen og situasjonen etter tiltak er godt dokumentert. I denne evalueringen var det ikke satt av tilstrekkelig ressurser til å gå nærmere inn i de enkelte søknadenes dokumentasjon av dette. Miljødirektoratet har imidlertid iverksatt egne prosjekter for å kunne dokumentere effektene av ulike tiltak for ivaretagelse av truede arter og truede naturtyper som forhåpentligvis kan brukes i fremtidige evalueringer. Det anbefales at før-situasjonen alltid skal dokumenteres med foto og beskrivelse, slik at man har mulighet til å vurdere effekter i ettertid.

Formålet med ordningen er å ta vare på truede arter og naturtyper. Det er et faktum at ikke alle naturtyper og arter kan ivaretas gjennom tiltak. Når det gjelder naturtyper, er ordningen best egnet til ivaretagelse av kulturpåvirkede arealer. Som en bevisstgjøring kan det derfor være nyttig å gjøre en nærmere vurdering av hvor stor del av det truede biologiske mangfoldet som vil ha nytte av ordningen.

Hvor stor effekt ordningen har for hver enkelt art/naturtype kommer an på hvor stor andel av artsforekomsten/naturtypen som nyter godt av ordningen. Det vil derfor være stor variasjon i den konkrete effekten for de ulike målforekomstene. Det var ikke tilstrekkelige ressurser til å gå dypere inn i dette i vår

evaluering. Det anbefales derfor at det gjennomføres beregninger av dette til hjelp for prioriteringer i fremtidige tildelingsprosesser.

Referanseliste

Evju, M., Bratli, H., Hanssen, O., Stabbetorp, O. E. & Ødegaard, F. 2015. Strandeng – et hotspot-habitat. Sluttrapport under ARKO-prosjektets periode III. – NINA Rapport 1170. 116 s.

Framstad, E. 2013. Overvåking av handlingsplanarter og -naturtyper. Kriterier for valg av overvåkingsopplegg. – NINA Rapport 971. 111 s.

Henriksen S. og Hilmo O. (red.) 2015. Norsk rødliste for arter 2015. Artsdatabanken, Norge.

Kyrkjeeide, M.O., et al. (2018): Tiltak for å ta vare på truet natur. NINA-rapport 1554.

Moen, A., Lyngstad, A. & Øien, D.-I. 2011. Kunnskapsstatus og innspill til faggrunnlag for oseanisk nedbørmyr som utvalgt naturtype. – NTNU Vitensk.mus. Rapp. bot. Ser. 2011-7: 1-72.

Olsen, S.L., Hedger, R.D., Nowell, M., Hendrichsen, D. & Evju, M. 2018. Geografisk utbredelse av truede karplanter i Norge: modellering av hotspots. NINA Rapport 1572. Norsk institutt for naturforskning.

Reiso, S., Abel, K., Hofton, T.H., Høitomt, T. og Olberg, S. 2011. Åpen kalkmark i Oslofeltet. Innspill til faggrunnlag for handlingsplan. BioFokus-rapport 2011-44.

Ødegaard, F., Brandrud, T.E., Erikstad, L., Evju, M., Fjellberg, A., Gjershaug, J.O. & Often, A. 2011. Faglig grunnlag for handlingsplan for sanddynemark. NINA Rapport 809. 55 s.

Øien, I.J., Heggøy, O., Shimmings, P., Aarvak, T., Jacobsen, K.-O., Oddane, B., Ranke, P.S. & Steen, O.F. 2014. Status for hubro i Norge. NOF-rapport 2014-8. 71 s.

Databaser m.m.

Miljødirektoratet:

<http://kart.naturbase.no/>

<http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Prioriterte-arter/>

Artsdatabanken:

<https://artskart.artsdatabanken.no/>

<https://artsdatabanken.no/Rodliste>

<https://www.artsdatabanken.no/rodlister/naturtyper>

Fylkesmannen.no:

<https://prosjekt.fylkesmannen.no/hubro/Kartlegging/Utbredelse-Norge/>

Vedlegg 1 Metode

I dette vedlegget utdyper vi hvilke metoder som er benyttet i evalueringen. Det er i hovedsak benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i form av dokumentstudier, dybdeintervjuer og en spørreundersøkelse, og statistiske analyser basert på denne dokumentasjonen. Det gjøres rede for de ulike metodene nedenfor.

Dokumentstudier

Dokumentstudiet innebærer å gå systematisk gjennom tilgjengelig skriftlig informasjon som er relevant for oppdraget. I dette prosjektet har dette hovedsakelig vært dokumenter knyttet til søknadsprosessen og tilsagnet, samt sluttrapporter fra et utvalg prosjekter, og andre relevante dokumenter som er identifisert hos ulike fylkesmannsembeter og hos Miljødirektoratet. Dokumentstudiets hensikt har vært å skape en helhetlig oversikt over prosjektene og eventuelle resultater og effekter. Dokumentstudiet har også dannet et informasjonsgrunnlag ved utforming av intervjuguider og i bestemmelsen av fokusområdene for intervjuene.

Vi har gått gjennom den relevante dokumentasjonen fra oppdragsgiver for alle prosjekter som har fått tilsagn. Dette har gitt oss en breddekompetanse om alle prosjektene, og et godt grunnlag for videre analyser av prosjektene og ordningen. Videre har denne dokumentasjonen dannet utgangspunktet for statistiske analyser av tildelinger og kostnader.

Dybdeintervjuer

Intervjuene er benyttet for å innhente informasjon som ikke er tilgjengelig i skriftlige kilder, og til å nyansere og utype allerede innhentet skriftlig informasjon. Det er også nødvendig å bruke flere kilder for å kvalitetssikre datafunnene. Dybdeintervjuene har vært semistrukturerte, i betydning av at vi både har bedt respondenten gi besvarelser i form av kvantitative størrelser og mer åpne resonnementer.

Dybdeintervjuer med representanter for utvalgte saker

Det er valgt ut 7 virksomheter fra prosjektporteføljen der vi har gjennomført et dybdeintervju med søker for å få en dypere forståelse av prosjektene og for å få utdypet den skriftlige dokumentasjonen. Virksomhetene er valgt ut på bakgrunn av følgende seleksjonskriterier:

- Antall søknader
- Prosjektens nedslagsfelt
- Type virksomhet/organisasjon
- Type tiltak
- Geografi
- Hvorvidt tilsagn eller avslag

Utvelgelsen er gjort i samarbeid med oppdragsgiver. De fleste av tiltaksmottakerne har sendt inn flere søknader, som både har fått tilsagn og avslag. Vi har altså kartlagt flere søknader i samme intervju, og dermed en større andel av prosjektporteføljen enn antall intervjuer alene representerer.

Virksomhet/organisasjon	Lokalisering
BioFokus	Sør-Norge
Naturfaglige konsulenttenester	Sør-Norge
Norsk Botanisk Forening	Oslo og Viken
Norsk Landbruksrådgivning	Vestlandet
Skagerak Bioenergi	Sør-Norge
Skogkonsult	Agder og Telemark
Naturmuseum og botaniske hage, Universitetet i Agder	Sørlandet

Dybdeintervjuer med representanter for et utvalg fylkesmannsembeter

Det er gjennomført dybdeintervjuer med ansatte hos et utvalg fylkesmannsembeter. I disse intervjuene har vi særlig kartlagt dagens organisering og prioritering i fylkesmannsambetet og samarbeidet med Miljødirektoratet og søkerne. I tillegg har vi fokusert på saksbehandling og hvordan embetet jobber med søknadsbehandling, interne prosedyrer for prioritering av søknader i forhold til tildelingskriterier, fastsettelse av tilskuddsbeløp samt rapportering. Siden ordningen omfatter to underposter har vi hos en del av embetene intervjuet flere i samme embete for å få en god oversikt over forvaltningen, tabellen nedenfor gir oversikt over hvilke embeter de intervjuede representerer og hvor mange som ble intervjuet i hvert embete.

Fylkesmann	Antall intervjuobjekter
Nordland	Tre
Rogaland	En
Trøndelag	Tre
Møre og Romsdal	To
Oslo og Viken	En

Dybdeintervjuer med representanter for Miljødirektoratet

Det er gjennomført dybdeintervjuer med ansatte i Miljødirektoratet. I disse intervjuene har vi særlig kartlagt bakgrunnen for innretningen av ordningen og dagens organisering. I tillegg har vi fokusert på saksbehandling og hvordan Miljødirektoratet jobber med søknadsbehandling, interne prosedyrer for å få innmeldte behov fra fylkesmannsambetene, prioritering av søknader i forhold til tildelingskriterier, fastsettelse av tildeling til de ulike embetene mv. Siden ordningen omfatter to underposter, har vi intervjuet flere i Miljødirektoratet for å få en god oversikt over forvaltningen. De intervjuede representerer henholdsvis fagområde truede naturtyper og truede arter.

Spørreundersøkelse

For å kunne kvantifisere resultatene og si noe representativt for hele prosjektporteføljen ble det sendt ut en spørreundersøkelse til de søkerne som vi ikke gjennomførte et dybdeintervju med. Den undersøkelsen som ble sendt til dem som hadde et fått tilsagn var i all hovedsak lik den som ble benyttet i dybdeintervjuene, men noe kortere. I denne undersøkelsen ble både addisjonalitet, mulig overlapp med andre ordninger, effekter og effektiviteten i forvaltningen kartlagt. Det ble også sendt en noe kortere spørreundersøkelse til dem som hadde fått avslag. I denne undersøkelsen ble hovedsakelig addisjonalitet og effektiviteten i forvaltningen kartlagt.

Invitasjon til spørreundersøkelsene ble sendt til henholdsvis 193 og 766 søkere som har fått tilsagn om midler i forbindelse med henholdsvis truede arter og truede naturtyper, og henholdsvis 51 og 79 søkere som har fått avslag på søknader om tilskudd til tiltak med hensikt å ivareta truede arter og truede naturtyper. Svarprosenten

på disse undersøkelsene varierer, og er høyere blant søkere som har mottatt tilskudd. 42 og 49 prosent av de inviterte som har mottatt midler til tiltak for truede arter og naturtyper, gjennomførte spørreundersøkelsen, mens 25 og 28 prosent av søkerne som har fått avslag på prosjekter i forbindelse med truede arter og naturtyper, deltok. Mange søkere har sendt flere søknader, og en del har sendt svært mange, slik at mange flere søknader enn respondenter er inkludert i undersøkelsen. I Tabell V1:1 vises oversikt over antall respondenter og totalt antall søknader disse respondentene har stått som søkere til.

Tabell V1:1 Antall respondenter i spørreundersøkelsen, og hvor mange søknader disse respondentene hadde sendt i 2016, 2017 og 2018. Noen har svart på flere av de fire utgavene av spørreundersøkelsen.

	Arter tilsagn	Arter avslag	Naturtyper tilsagn	Naturtyper avslag	Totalt
Antall respondenter	82	13	379	22	496
Antall søknader dekket	176	14	781	33	1004



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no