

RAPPORT

EVALUERING AV TILSKUDDSDORDNINGEN FOR TILTAK MOT FREMMEDE SKADELIGE ORGANISMER



MENON-PUBLIKASJON NR. 106/2018

Av Kristin Magnussen, Kaja Høiseth-Gilje, Sofie Skjeflo og Siri Voll Dombu.



Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Menon Economics evaluert tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige arter.

Evalueringen er ledet av Kristin Magnussen (Menon senter for miljø- og ressursøkonomi, MERE), med Kaja Høiseth-Gilje, Siri Voll Dombu og Sofie Skjeflo som prosjektmedarbeidere. Ståle Navrud har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker Miljødirektoratet for et interessant oppdrag. Våre kontaktpersoner i Miljødirektoratet har vært Guro Sylling og Florentina Misimi. Vi takker for gode innspill underveis og for kommentarer til et tidligere rapportutkast. Takk til alle informanter i Miljødirektoratet og blant søkerne til tilskuddsordningen, som har kommet med informasjon og innspill i evalueringen.

Kristin Magnussen
Prosjektleder
Menon Economics



SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
1. INNLEDNING	6
1.1. Kort om tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer	6
1.2. Formål med evalueringen	7
1.3. Kort om metode og informasjonsinnhenting	7
1.4. Oppbygging av rapporten	8
2. HVEM HAR SØKT, FÅTT TILSKUDD OG AVSLAG FRA ORDNINGEN	9
2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler	9
2.2. Om søkervirksomheten: hvem får midler?	10
2.3. Om prosjektene: hvilke typer prosjekter får midler?	13
3. TILSKUDDSDORDNINGENS UTLØSENDE EFFEKT	17
3.1. Innvilgede søknader	17
3.2. Avslåtte søknader	18
3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt	19
3.4. Gjennomføringsgrad	19
3.5. Sammenligning med andre ordninger	20
4. TILSKUDDSDORDNINGENS EFFEKT PÅ PÅVIRKNINGEN AV FREMMEDE SKADELIGE ORGANISMER	22
4.1. Muligheter for å vurdere effekt på utbredelse og spredning	22
4.2. Tiltakenes effekt på utbredelse og spredning av fremmede, skadelige arter	24
5. FORVALTNINGEN AV TILSKUDDSDORDNINGEN	27
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe	27
5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader	29
5.2.1. Søknernes syn på fremgangsmåten for behandling av søknadene	29
5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader	31
5.2.3. Oppsummering av søknernes vurdering av søknadsprosessen	33
5.3. Overlappende tilskuddsordninger	34
5.4. Korrekt anvendelse av tilskudd	36
5.5. Ressursbruk	36
6. ANBEFALINGER	38
6.1. Måloppnåelse	38
6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen	39
6.3. Ressursbruk	41
7. REFERANSER	43
VEDLEGG 1: METODE	44

Sammendrag og konklusjoner

I denne rapporten evalueres tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer med utgangspunkt i aktiviteten for årene 2016 og 2017. Formålet med ordningen er å medvirke til å hindre negativ påvirkning på naturmangfoldet av fremmede skadelige organismer og spre engasjement rundt bekjempelse av fremmede skadelige arter. I 2016 og 2017 har til sammen 33 prosjekter fått tilskudd, og det er særlig ideelle organisasjoner som er tilskuddsmottakere. Ordningen har høy utløsende effekt (dvs. addisjonalitet), og det er svært god gjennomføringsgrad for prosjekter som får tilskudd. Tilskuddene er gitt til prosjekter som faller innenfor formålet med ordningen, men måloppnåelsen er ikke helt enkel å måle fordi informasjon, kartlegging og overvåking gir effekter som først på lengre sikt og indirekte gir bidrag til bekjempelse av fremmede arter. Forvaltningen av ordningen er gjennomført rasjonelt og på en måte som sikrer konsistens, men byr på noen utfordringer. Disse er kartlagt. For å kunne håndtere ordningen når den blir bedre kjent, og dermed må antas å tiltrekke seg flere søknader, anbefaler vi at man vurderer tiltak som vil gjøre det enklere å vurdere måloppnåelsen. Disse tiltakene vil også kunne effektivisere forvaltningen ved å etablere kriteriesett for tildelingen, og dermed redusere fremtidig ressursbruk ved å være enda tydeligere med hensyn til hvem og hva som kan få tilskudd.

Evalueringen gjelder tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer

På oppdrag fra Miljødirektoratet evaluerer Menon i denne rapporten tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer.

Formålet med tilskuddsordningen er å medvirke til å hindre negativ påvirkning på naturmangfoldet av fremmede, skadelige organismer og spre engasjement rundt bekjempelse av fremmede skadelige arter. Målgruppen for ordningen er regionale og nasjonale frivillige organisasjoner, institusjoner og private virksomheter.

Tiltak som kan få tilskudd er:

- a) Tiltak for å bekjempe fremmede, skadelige organismer
- b) Informasjon
- c) Kartlegging og overvåking

Tilskuddsordningen er en bredt anlagt ordning, som kan gi tilskudd både til konkrete bekjempelsestiltak, informasjonsarbeid og kartlegging av fremmede arter.

Gjennom analyse av Miljødirektoratets data for innvilgede og avslåtte prosjektsøknader, intervjuer med saksbehandlere i Miljødirektoratet, samt intervjuer og en spørreundersøkelse til alle som har søkt om støtte fra ordningen; har Menon vurdert tilskuddsordningens addisjonalitet, effekter og forvaltningen av den. Evalueringen har tatt utgangspunkt i aktiviteten i 2016 og 2017.

Tilskudd er fordelt på 33 prosjekter, og det er særlig ideelle organisasjoner som er tilskuddsmottakere

Kartleggingen av ordningens søkere viser at de fleste søkerne til tilskuddsordningen er ideelle organisasjoner, og det er også i denne gruppen tilsagnsandelen er høyest. I 2016 og 2017 mottok Miljødirektoratet tilsammen 79 søknader om tilskudd, hvorav 33 søknader (42 prosent) ble innvilget. Rammen for tilskuddsordningen var utvidet i 2016, men ikke i 2017. Tilsagnsandelen var som en følge av dette betydelig lavere i 2017 enn i 2016, da de fleste søknadene fra søkere i målgruppen ble innvilget. Den klart største aktørgruppen som mottar tilskudd er ideelle organisasjoner, som står for 37 prosent av totalt omsøkt beløp (det vil si det beløpet aktøren søkte om å få i tilskudd) og hele 74 prosent av innvilget beløp. Det er en viss geografisk spredning av søkerne, men med en tydelig konsentrasjon i Oslo og Akershus, blant annet fordi mange landsomfattende organisasjoner har

hovedkontor her. Det er også størst tilsagnsandel blant søkerne i Oslo. Blant de innvilgede søknadene er de fleste tiltakene klassifisert som bekjempelsestiltak, og de fleste tiltakene er rettet mot skadelige fremmede planter.

Addisjonalitet

Evalueringen viser at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt ved at en høy andel av prosjektene som har fått støtte ikke ville blitt realisert uten den finansielle støtten. Prosjektene blir også i svært stor grad gjennomført. Tilskuddsordningens addisjonalitet er dermed god, og omtrent på linje med eller bedre enn en del andre sammenlignbare ordninger.

Effekter

Måloppnåelsen til tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer avhenger av hvor stor effekt den har hatt på forekomsten av fremmede skadelige organismer i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten, fordi det er vanskelig å isolere effekten av de konkrete tiltakene som har mottatt tilskudd. Konkrete bekjempelsestiltak kan man observere direkte effekter av på forekomsten av fremmede arter, men slike tiltak må vanligvis gjennomføres kontinuerlig over flere år for å ha varig effekt. Informasjons- og kartleggingstiltak har mer indirekte effekter på fremmede skadelige organismer, og det vil gjerne ta lengre tid før effektene kommer.

Tilskuddsordningen treffer målgruppen, men graden av kjennskap aktørgruppene har til ordningen varierer

Tilskuddsordningen retter seg mot en bred målgruppe, og den treffer også i stor grad denne målgruppen, selv med liten grad av markedsføring. Det er likevel et skille i målgruppen ved at store profesjonelle organisasjoner i større grad kjenner til ordninger gjennom sitt arbeid innenfor miljøforvaltningen, mens mindre organisasjoner og privatpersoner i større grad er avhengig av tips.

Når det gjelder søknadsbehandlingen, utføres denne i hovedsak av én saksbehandler før det diskuteres og besluttet endelig tildeling. Dette sikrer rasjonell behandling og konsistens i vurderingen på tvers av søknadene, men gjør også systemet noe sårbart. Det er få definerte og uttalte vurderingskriterier for ordningen, noe som fører til en usikkerhet blant søkerne om hva som er faktisk vektlegges i søknadsvurderingen. Det er noe lang saksbehandlingstid, og det skaper utfordringer særlig for bekjempelsestiltakene som er sesongavhengige. Kartleggingen tyder på at det er liten fare for overlapp med andre tilskuddsordninger. Det foregår imidlertid en vurdering av potensielle overlapp, men denne vurderingen kunne kanskje vært gjort mer systematisk. Dette vil bli viktigere fremover når tilskuddsordninger blir mer kjent, og søknadsmengden må antas å øke.

Basert på de utfordringene som er kartlagt, har vi følgende anbefalinger:



For en mer entydig vurdering av ordningens **måloppnåelse** bør man vurdere om man skal tone ned målet om direkte bekjempelse av fremmede arter. Dette er, slik vi ser det, en tilskuddspost som først og fremst skal bidra til informasjon og engasjement om fremmede arter – for å gi grunnlag for bekjempelse på sikt, og ikke en tilskuddsordning som er innrettet for å drive med faktisk flerårig og profesjonell bekjempelse av fremmede arter. Vi mener også at det bør gjøres en tydeligere prioritering av hvilke tiltak man ønsker å støtte, og en prioritering med hensyn til hvilke arter man ønsker at prosjektene skal rettes inn mot. Dette kan variere mellom år.



For å effektivisere **forvaltningen** av ordningen, er det hensiktsmessig å opprette et kriteriesett for vurdering av søknader og tydeliggjøre disse kriteriene. Når det gjelder vurderinger av overlapp med ordninger internt i Miljødirektoratet bør det gjennomføres en mer systematisk prosess for å avdekke dette. Tydeligere prioriteringer av tiltak i enkelte år kan også begrense søknadsmengden, og forenkle prioriteringen mellom søknader.



For å bidra til å redusere den totale **ressursbruken** knyttet til ordningen vurderer vi det som fornuftig å være tydeligere med hensyn til hvem som er relevante for ordningen; samt ha en tydeligere prioritering av ulike tiltak, arter og eventuelt aktørgrupper fra år til år. Dette vil sannsynligvis føre til en mer homogen søknadsmasse det enkelte år, som vil være enklere å sammenligne og vurdere på tvers for Miljødirektoratet.

Vi mener også at tydeligere informasjon om søknadskriterier overfor søkerne vil bidra til mer målrettede søknader. Tydeligere formidling av hvordan tildelingskriteriene benyttes vil også gi en bedre forståelse blant søkerne for hvordan disse vektlegges og benyttes. Dette vil sannsynligvis også føre til færre irrelevante søknader, og dermed også en lavere ressursbruk hos søkerne.

1. Innledning

1.1. Kort om tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer

Introduksjon av fremmede, skadelige arter er regnet som en av de største truslene mot verdens biologiske mangfold, og fremmede arter kan ha betydelige økonomiske og sosiale konsekvenser. De fremmede organismene kan fortrenge andre arter og naturtyper der de spres, og de kan redusere naturmangfoldet og spre parasitter og sykdommer. Antallet fremmede arter som reproducerer i Norge i dag, eller som kan etablere reproducerbare bestander i nær fremtid (såkalte dørstokkarter) er anslått til å være i størrelsesorden 1500 arter (Artsdatabanken 2018). I 2007 ble det utarbeidet en tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter¹. Det er vedtatt en egen forskrift om fremmede organismer² for å unngå at innførsel, utsetting og omsetning av fremmede organismer får uheldige følger for naturmangfoldet, som trådte i kraft i 2016. Nå skal det utarbeides en samlet, prioritert tiltaksplan mot fremmede skadelige organismer, basert på den tverrsektorielle strategien, der tiltakene skal konkretiseres. Ett av dagens virkemidler for å utløse tiltak mot fremmede, skadelige arter er tilskuddsordningen *Tilskot til tiltak mot framande, skadelege organismar* (Kap. 1400 post 76), som for første gang ble delt ut i 2015.

Siden 2015 har tilskuddsordningen blitt beskrevet i de årlige rundskrivene fra Klima- og miljødepartementet som omtaler tilskuddsordninger fra departementet. I 2016 var rammen for tilskuddsordningen 2 millioner kroner. I tillegg ble en del søknader finansiert over tilskuddsordningen *"Tilskot til truga arter og naturtypar* (Kap. 1420, post 82). Dette fordi denne posten hadde betydelig mindreforbruk og fordi omsøkte tiltak var i samsvar med formålsbeskrivelsen på posten. Til sammen ble det gitt 3,8 millioner kroner i støtte til omsøkte tiltak mot fremmede skadelige organismer og nødvendige tiltak for å ta vare på eller rette opp økologiske funksjonsområde for prioriterte arter.

Ifølge rundskriv T-1/17 som beskriver tilskuddsordningen for 2018 skal tilskuddene «medverke til å hindre negativ påverknad på naturmangfoldet frå framande, skadelege artar». Ifølge samme rundskriv kan det gis støtte til tre ulike typer tiltak³:

- 1) Tiltak for å nedkjempe fremmede, skadelige organismer
- 2) Informasjon
- 3) Kartlegging og overvåking

Målgruppen for tilskuddet er regionale og nasjonale frivillige organisasjoner, institusjoner og private virksomheter. I rundskrivet oppgis det også at man i saksbehandlingen vil legge vekt på i hvor stor grad søknaden støtter opp under gjeldende nasjonale prioriteringer i arbeidet mot fremmede, skadelige arter⁴. I tillegg oppgis det i oppdragsbeskrivelsen at Miljødirektoratet har lagt vekt på om tiltaket vil bidra til å oppnå formålet med posten, og hvorvidt tiltaket det er søkt om tilskudd til, er omfattet av andre tilskuddsordninger, samt en faglig vurdering av tiltaket.

¹ (Miljøverndepartementet, 2007)

² (Forskrift om fremmede organismer, 2016)

³ I rundskrivene for 2016 og 2017 var det kun presisert at det var «tiltak mot framande organismar, under dette informasjon og kartlegging». Imidlertid kommer det frem av dokumentasjon fra Miljødirektoratet at det både ble søkt om og tildelt midler til bekjempelsestiltak også i disse to årene.

⁴ Kun presisert i rundskriv T-1/17 for 2018, og ikke i de tilsvarende rundskrivene for 2016 og 2017.

Rundskrivene som beskriver tilskuddsordningen i 2016 og 2017 er mindre konkrete enn beskrivelsen som er gjengitt ovenfor. I rundskriv nr. T-1/15 er ordningen beskrevet som følger: «Det er sett av 2 mill. kroner til tiltak mot framande organismer, under dette informasjon og kartlegging. Målgruppa er regionale, nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner, institusjonar og private verksemder». Beskrivelsen i T-1/16 er identisk.

Søknad om tilskudd sendes til Miljødirektoratet innen fastsatte frister, og Miljødirektoratet kan be om utfyllende opplysninger for å behandle søknaden. I 2016 og 2017 var søknadsfristen 15. februar, og søknadene ble håndtert utenfor Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter. Fra 2018 skal søknadene leveres elektronisk slik at søknadsbehandlingen systematiseres og effektiviseres, og søknadsfristen er satt til 15. januar.

Mottakere av tilskudd skal levere sluttrapport og sluttregnskap til Miljødirektoratet innen frister fastsatt i vedtaksbrevet om tildeling, og det kan også gi nærmere krav om rapportering.

1.2. Formål med evalueringen

I denne rapporten evaluerer vi tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede, skadelige organismer, som er beskrevet i kapittel 1.1.

Formålet med prosjektet er en grundig og solid evaluering av ovennevnte tilskuddsordning, med konkrete anbefalinger til forbedringer av ordningen. Miljødirektoratet har formulert tre problemstillinger for evalueringen.

Evalueringen belyser følgende tre problemstillinger:

- i) I hvilken grad innretningen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig for å nå sitt formål
- ii) Mulige forbedringer slik at tilskuddsordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål
- iii) Gi innspill 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 og om prosjektene som støttes gir de effektene som er nødvendige for å nå målene.

For å kunne si noe om innretningen på 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, og vurdert potensialet for effekter på fremmede arter og hvordan disse eventuelt kan måles.

Evalueringen omfatter søknader og prosjekter gjennomført i 2016 og 2017.

1.3. 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 søkerne til tilskuddsordningen og ansatte i Miljødirektoratet, og en egen spørreundersøkelse til alle søkere.

Vi har benyttet informasjon fra Miljødirektoratet, samt vår egen systematisering av søknader til tilskuddsordningen fra 2016 og 2017 for å få en oversikt over alle omsøkte prosjekter. Fra Miljødirektoratet har vi fått tilgang til alle søknader og alle rapporter fra prosjekter som fikk tilsagn, samt enkelte eksempel på tilsagns-

og avslagsbrev. Denne informasjonen er systematisert og benyttet som underlagsinformasjon både i utformingen av relevant statistikk og ved utarbeidelse av spørreundersøkelse og intervjuguider.

Den viktigste kilden til informasjon i prosjektet var dybdeintervjuer med søkere til tilskuddsordningen og ansatte i Miljødirektoratet. Det ble totalt gjennomført 10 intervjuer med søkere som dekket 33 prosent av porteføljen for 2016 og 2017. I tillegg gjennomførte vi intervjuer og samtaler med ansatte i Miljødirektoratet som har vært involvert i søknadsbehandlingen. Temaene for intervjuene med ansatte i Miljødirektoratet var innretningen av ordningen og tildelingskriterier, samt søknadsprosessen og forvaltning av ordningen. Via e-post innhentet vi informasjon fra ansatte i Miljødirektoratet som forvalter tilskuddsordninger som potensielt kan overlappe med denne tilskuddsordningen. Både intervjuer og spørreundersøkelse ble gjennomført i perioden august-oktober 2018. Tema for intervjuene med søkerne var knyttet til tilskuddets betydning for realisering og gjennomføring av prosjektet, effekter av tiltakene og organiseringen og forvaltningen av ordningen sett fra søkerne side. Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til de søkerne som ikke var omfattet av dybdeintervjuene, som dekket de samme temaene som ble diskutert i intervjuene. Dette inkluderte både søkere som hadde fått tilsagn og avslag på søknadene sine. Undersøkelsen var i stor grad lik på tvers av de to gruppene, men det var noen flere spørsmål rettet til de søkerne som hadde fått tilskudd. Kombinert responsrate fra dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene er henholdsvis 87,5 prosent for de som fikk tilskudd og 60,5 prosent for de som fikk avslag. Metoden er presentert i mer detalj i vedlegg 1.

1.4. 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 ordningen

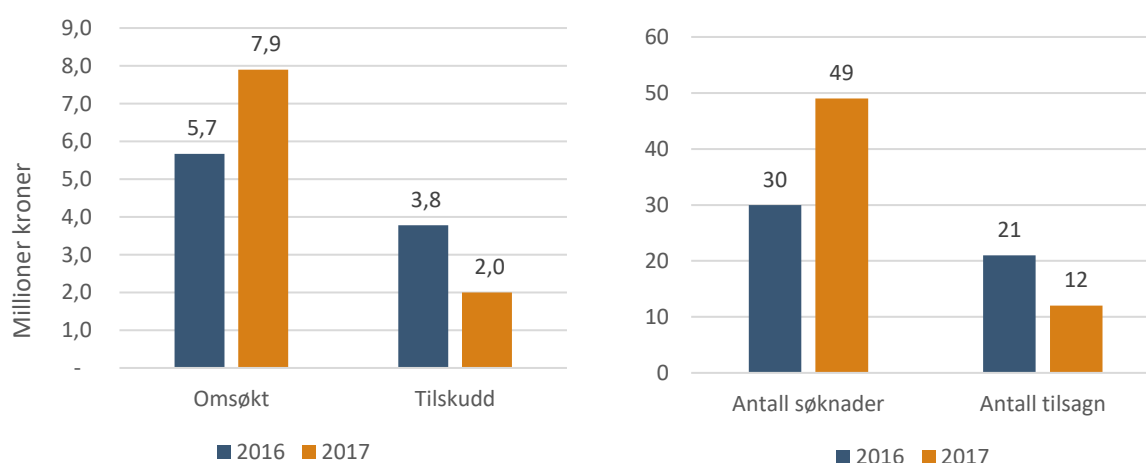
Kartleggingen viser at de fleste søkerne til tilskuddsordningen er ideelle organisasjoner, og det er også i denne gruppen tilsagnsandelen (både antall søknader og beløp) er høyest. I 2016 og 2017 mottok Miljødirektoratet tilsammen 79 søknader om tilskudd, hvorav 33 søknader, eller omtrent 42 prosent, ble innvilget. Totalt har det blitt utdelt 5,8 millioner kroner fordelt på 33 prosjekter i de to årene. Rammen for tilskuddsordningen var utvidet i 2016, men ikke i 2017. Tilsagnsandelen var som følge av dette betydelig lavere i 2017 enn i 2016, da de fleste søknadene fra søkere i målgruppen ble innvilget. Den klart største aktørgruppen som mottar tilskudd er ideelle organisasjoner. De står for 37 prosent av totalt omsøkt beløp, og hele 74 prosent av innvilgede beløp. Det er en viss geografisk spredning av søkerne, men med en tydelig konsentrasjon i Oslo, blant annet fordi mange landsomfattende organisasjoner har hovedkontor der. Blant de innvilgede søknadene er de fleste tiltakene klassifisert som bekjempelsestiltak, og de fleste tiltakene er rettet mot fremmede plantearter.

2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler

Denne evalueringen omfatter søknader til tilskuddsordningen i 2016 og 2017. I 2016 ble det søkt om 5,7 millioner kroner i tilskudd, og innvilget tiltak for omtrent 3,8 millioner kroner. I utgangspunktet var rammen for tilskuddsordningen 2 millioner kroner både i 2016 og 2017, men i 2016 ble noen av søknadene finansiert av ubrukte tilskuddsmidler fra posten for tilskudd til ivaretagelse av truede arter og naturtyper (jf. kapittel 1.1), slik at totalt 3,8 millioner ble delt ut. I 2017 hadde søknadsvolumet økt til nesten 7,9 millioner kroner, men tilskuddsrammen på 2 millioner kroner ble ikke økt, og det ble dermed kun innvilget tiltak for 2 millioner kroner dette året.

Til venstre i Figur 2:1 ser vi fordelingen mellom omsøkte og tildelte midler for 2016 og 2017. Her ser vi tydelig økningen i omsøkte midler fra 2016 til 2017, og reduksjonen i tildelte midler i samme periode.

Figur 2:1 Til venstre: Fordelingen mellom omsøkte og tildelte midler (i millioner kr) for 2016 og 2017. Til høyre: Fordeling mellom antall søknader og antall tilsagn for de samme to årene. Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Til høyre i Figur 2:1 ser vi fordelingen mellom antall søknader og antall tilsagn for hvert av årene 2016 og 2017. Antall søknader økte fra 30 til 49 fra 2016 til 2017, mens antall tilsagn ble redusert fra 21 til 12. Dette innebærer en reduksjon i tilsagnsandelen fra omtrent 70 prosent i 2016 til 24 prosent i 2017. Gjennomsnittlig tilskudd per

innvilget søknad ble også noe redusert fra 2016 til 2017. Gjennomsnittlig tilskudd per innvilget søknad var 180 000 kroner i 2016, mens det i 2017 var på 167 000 kroner.

For å se nærmere på størrelsen på tilskuddene som er tildelt, viser vi antallet innvilgede søknader i ulike størrelseskategorier i Tabell 2:1.

Tabell 2:1 Frekvenstabell med fordeling av prosjekter etter størrelse i 2016 og 2017. Antall, samt prosent av totalt antall søknader (i parentes). I tillegg viser tabellen prosent av totalt innvilget beløp innenfor hver av de fem kategoriene for de to årene (kolonne 3 og 5 i tabellen). Kilde: Miljødirektoratet og Menon.

Tilskuddsbeløp (tusen kr)	Antall søknader i hver kategori (prosent av antall søknader) 2016	Prosent av totalt innvilget beløp i hver kategori 2016	Antall søknader i hver kategori (prosent av antall søknader) 2017	Prosent av totalt innvilget beløp i hver kategori 2017
< 50	5 (24 %)	4 %	5 (42 %)	7 %
50 – 100	4 (19 %)	8 %	1 (8 %)	3 %
100 – 300	7 (33 %)	34 %	3 (25 %)	24 %
300 – 500	5 (24 %)	54 %	2 (17 %)	40 %
> 500	0 (0 %)	0 %	1 (8 %)	27 %
Totalt	21		12	

Vi ser at en større andel av de innvilgede prosjektene i 2017 var mindre enn 50 000 kroner (både målt i antall prosjekter og som andel av totalt innvilget beløp). 42 prosent av tildelingene (4 prosent av totalt innvilget beløp) i 2017 var på mindre enn 50 000 kroner, mot 24 prosent i 2016 (7 prosent av totalt innvilget beløp). I alle de øvrige størrelseskategoriene er det en reduksjon i andel tildelinger (både målt i antall og som andel av totalt innvilget beløp) fra 2016 til 2017, med unntak av tildelinger over 500 000 kroner hvor det er innvilget ett prosjekt i 2017, men ingen i 2016.

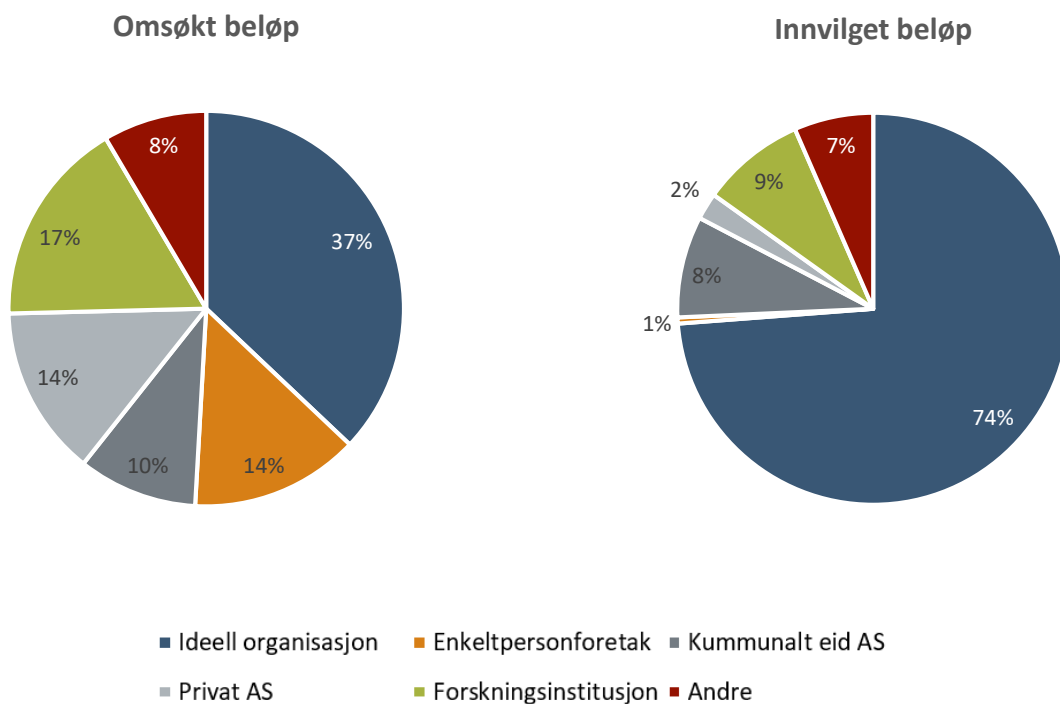
2.2. Om søkervirksomheten: hvem får midler?

Til sammen ble det sendt inn 79 søknader i 2016 og 2017. I underkant av 40 prosent av søkerne sendte kun inn én søknad, mens 60 prosent av søkerne sendte to eller flere søknader. Omtrent alle som sendte inn to eller flere søknader, sendte søknader begge år. En av søkerne stod for 14 prosent av alle søknadene i 2016 og 2017 (Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter AS). Flere av søknadene er sendt inn som samarbeid mellom flere organisasjoner. Organisasjonen som var med på flest søknader (Norsk Botanisk Forening) deltok i 13 prosent av alle søknadene, mens den nest mest søkende organisasjonen (WWF Norge) deltok i 11 prosent av søknadene.

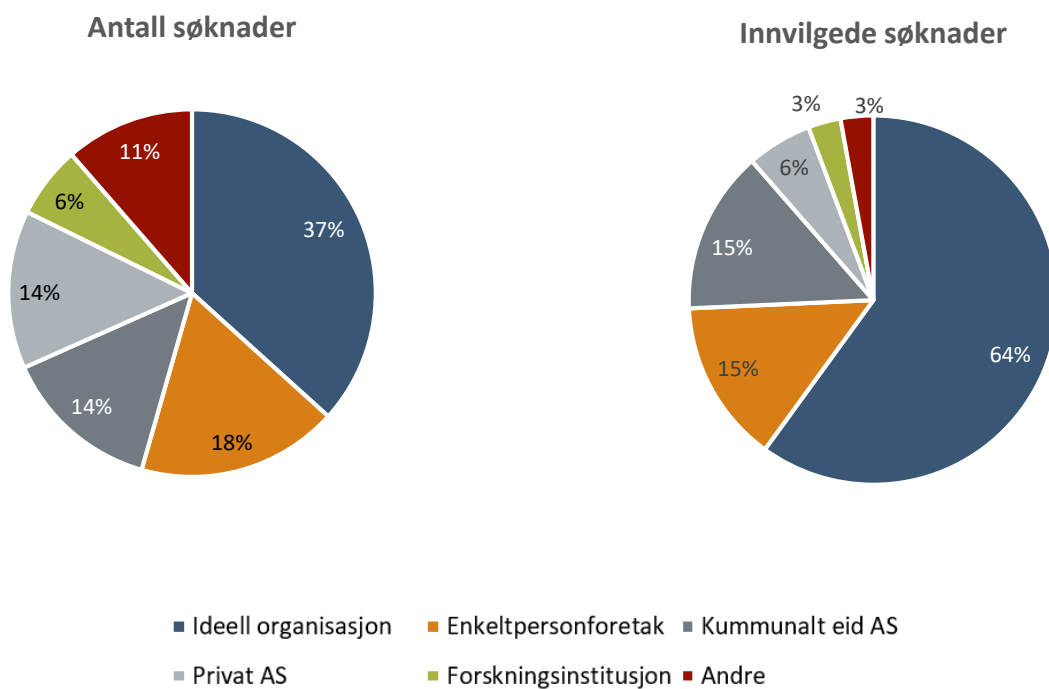
Som beskrevet i kapittel 1, er målgruppen for tilskuddsordningen «regionale, nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner, institusjoner og private verksemder.» En oversikt over søknadene fra 2016 og 2017 viser at det er representanter for alle disse organisasjonstypene blant søkerne. Blant søkerne er nasjonale og internasjonale miljøorganisasjoner, foreninger og lag, museum og botaniske hager, samt private bedrifter og enkeltmannsforetak. Det er også kommet inn noen få søknader fra søkere utenfor målgruppen, inkludert kommuner og fylkeskommunale enheter. Ingen av disse søknadene er innvilget støtte.

Figur 2:2 viser fordelingen av totalt omsøkt og innvilget beløp for 2016 og 2017 fordelt på ulike typer søkere. Figur 2:3 viser den samme fordelingen for antall søknader.

Figur 2:2 Fordeling av totalt omsøkt beløp (til venstre) og innvilget beløp (til høyre) i 2016 og 2017 over type søker (n=79 og n=33). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Figur 2:3 Fordeling av totalt antall søknader (til venstre) og innvilgede søknader (til høyre) i 2016 og 2017 over type søker (n= 79 og n=33). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Den klart største søkergruppen er ideelle organisasjoner, som står for 37 prosent av totalt omsøkt beløp og totalt antall søknader og hele 74 prosent av innvilget beløp (64 prosent av de innvilgede søknadene). Enkeltpersonforetak står for 15 prosent av innvilgede søknader, men kun 1 prosent av innvilget beløp. 15 prosent av de innvilgede søknadene (8 prosent av innvilget beløp) har gått til én enkeltorganisasjon (Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter AS) som er registrert som kommunalt eid aksjeselskap. Blant de resterende innvilgede søknadene er 6 prosent private aksjeselskap (8 prosent av innvilget beløp), mens 3 prosent, det vil si én søknad, er tildelt Havforskningsinstituttet. Dette var et relativt stort innvilget beløp på 9 prosent av total søknadssum.

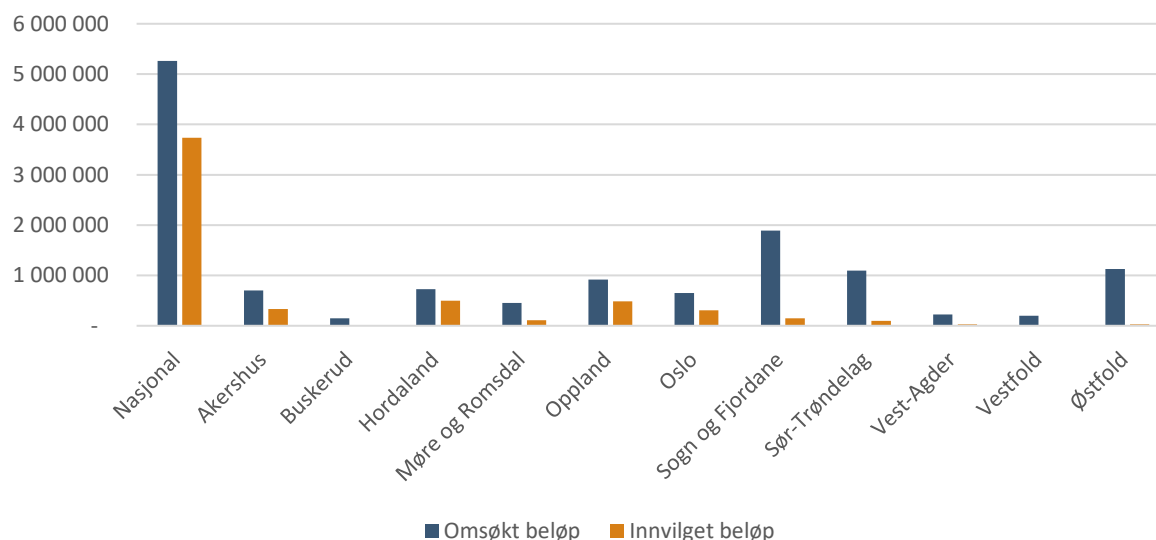
En sammenligning av innvilget beløp sett opp mot omsøkt beløp i hver gruppe viser at innvilgelsesandelen er lavest for enkeltpersonforetak, hvor kun 2 prosent av omsøkt beløp er innvilget over de to årene (7 prosent for antall søknader). Andelen er også relativt lav for private aksjeselskap, med en innvilgelsesandel på 7 prosent (18 prosent for antall søknader). Til sammenligning er 85 prosent av søknadene fra ideelle organisasjoner innvilget i 2016 og 2017 (72 prosent i målt i antall søknader).

Ifølge Miljødirektoratet har man til en viss grad tatt hensyn til geografi i tildelingene av tilskudd for å få en geografisk spredning av tilskuddene. Figur 2:4 viser omsøkt og innvilget beløp over fylker, samt at vi har definert en egen kategori for nasjonale tiltak der vi har lagt tiltak som antas å ha et nasjonalt nedslagsfelt. Dette er i hovedsak informasjonstiltak. Dette består av flere samarbeidsprosjekter mellom større organisasjoner der de også har søkt om relativt store beløp og fått en del av dette innvilget.

Kartleggingen vår viser at søkerorganisasjonene er spredt utover store deler av landet, men med en tydelig konsentrasjon i Midt-Norge, på Nordvestlandet og på Østlandet. Det er kun to søknader fra Nordland og Troms, mens til sammen 12 søknader er kommet fra Oslo og Akershus. Det er også en relativt høy andel av omsøkt beløp som er kommet fra Oppland. Disse 11 innkomne søknadene fra Oppland er fra Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter, mens de 12 søknadene fra Sogn og Fjordane stort sett er fra ulike enkeltmannsforetak som søkte om tilskudd til samme type tiltak (fjerning av sitkagran på egen eiendom).

Ettersom det er en del fylker det ikke har kommet inn søknader fra, og det er svært få søknader fra for eksempel Nord-Norge, er det noe begrenset hva Miljødirektoratet kan gjøre for å sikre geografisk spredning blant tilskuddsmottakerne. Figur 2:4 viser også andelen innvilget beløp fra hvert fylke og nasjonale prosjekter ett av årene. Ingen av søknadene fra Nord-Norge ble innvilget, og vi ser at den høyeste andelen innvilget beløp er på nasjonale prosjekter der 71 prosent av omsøkt beløp ble innvilget. Tilsagnsandelen er også relativt høy i Hordaland med 69 prosent. For Sogn og Fjordane, som hadde relativt mange søknader, er tilsagnsandelen lav, kun 8 prosent. Dette tyder på at det er andre forhold enn geografisk spredning som har hatt betydning for utfallet av søknadene. Vi vet også at relativt mange av søknadene fra Sogn og Fjordane kom i 2017, da rammen for ordningen var mindre og innvilgelsesprosenten dermed generelt var lavere.

Figur 2:4 Omsøkt og innvilget beløp per fylke i 2016 og 2017. Det er laget en egen kategori for tiltak med et nasjonalt nedslagsfelt. Kilde: Miljødirektoratet og Menon



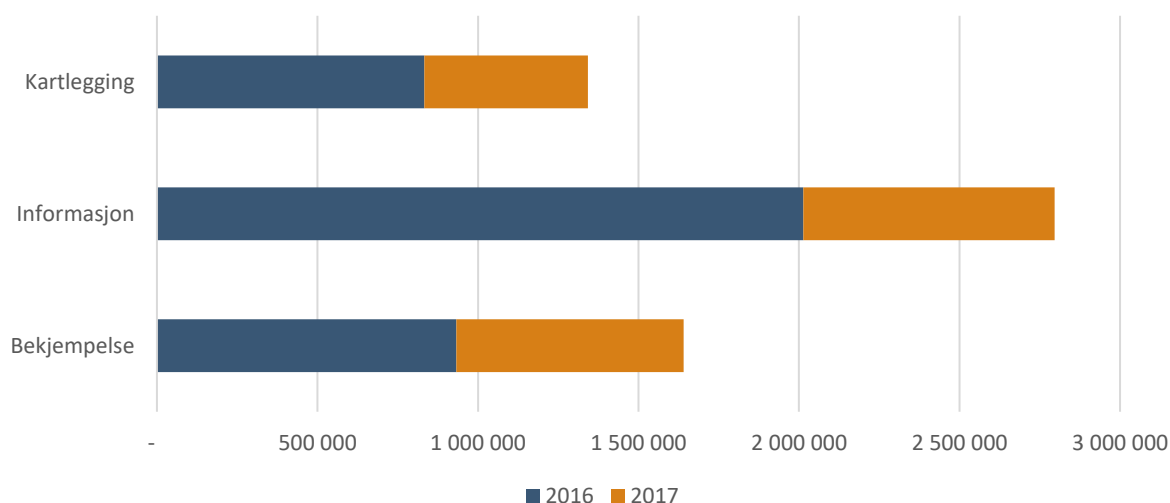
2.3. Om prosjektene: Hvilke typer prosjekter får midler?

I rundskrivene som beskriver tilskuddsordningen for 2016 og 2017, står det at tilskuddet skal gå til tiltak mot fremmede organismer, herunder informasjon og kartlegging. Fra 2018 er det eksplisitt nevnt tre kategorier tiltak: bekjempelse, kartlegging og informasjon. I Figur 2:5 og Figur 2:6 har vi delt inn henholdsvis innvilget beløp og de innvilgede søknadene i disse tre kategoriene av tiltak, basert på Miljødirektoratets beskrivelse av tiltakene.

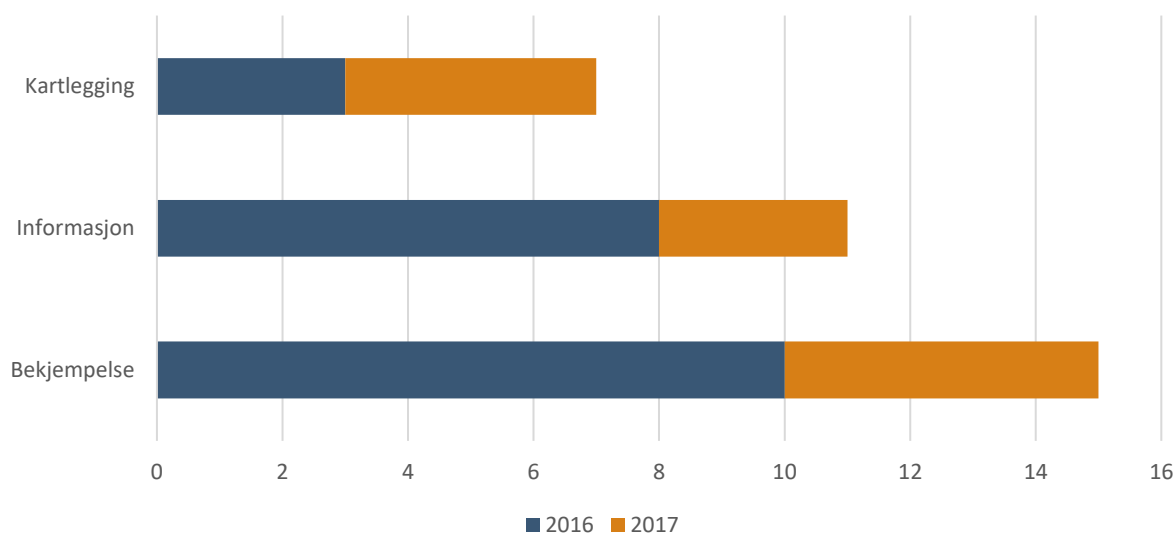
I Figur 2:5 ser vi at andelen informasjonstiltak er størst i begge årene i forhold til innvilget beløp med henholdsvis 53 prosent og 39 prosent av totalt innvilget beløp. Andelen bekjempelsestiltak er noe høyere i 2017, mens andelen kartleggingstiltak er relativt lik i de to årene.

Dersom vi ser på fordelingen av tiltak i forhold til totalt innvilgede søknader, er denne fordelingen noe annerledes. Her er andelen bekjempelsestiltak størst begge årene, med 48 prosent i 2016 og 42 prosent i 2017. Det er imidlertid en høyere andel kartleggingstiltak som har fått støtte i 2017 enn i 2016, med 14 prosent i 2016 og 33 prosent i 2017. Dette medfører en relativt lavere andel informasjonstiltak i 2017 enn i 2016.

Figur 2:5 Fordeling av samlet innvilget beløp på type tiltak (samlet innvilget beløp = 5,8 millioner kroner). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



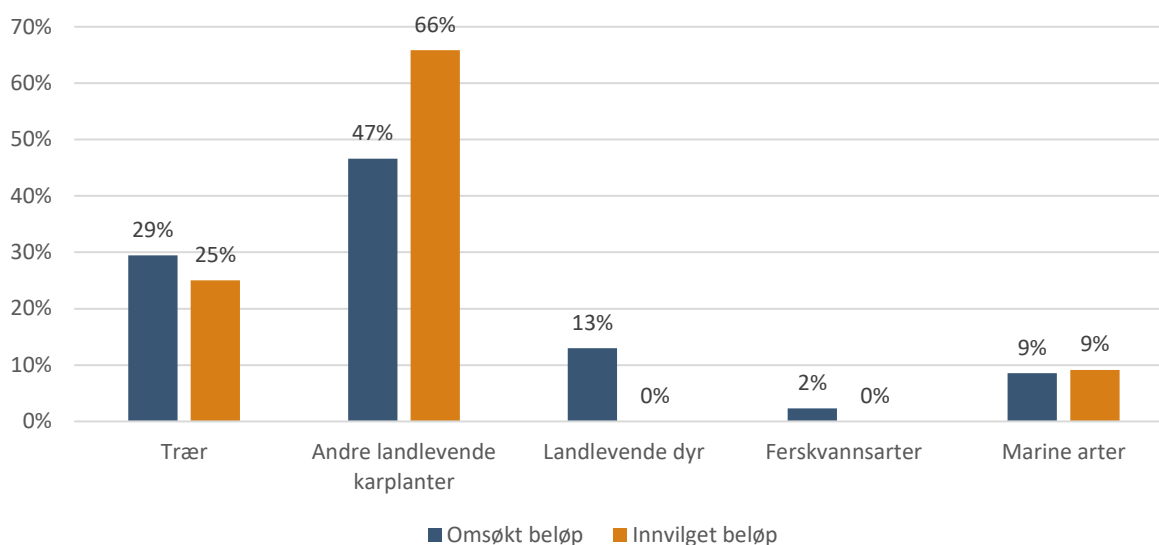
Figur 2:6 Fordeling av alle innvilgede søknader på type tiltak (n=33). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



I Figur 2:5 ser vi at den største andelen av innvilget beløp er tildelt informasjonstiltak, og det er særlig tildelingen til denne kategorien i 2016 som er relativt stor. Dersom vi ser på fordelingen av innvilgede søknader, er det bekjempelsestiltakene som utgjør den klart største andelen begge årene. Dette impliserer at informasjonstiltakene er relativt mye større enn bekjempelsestiltakene; noe som er forventet ettersom informasjonstiltakene ofte adresserer et større geografisk nedslagsfelt, mens bekjempelsestiltakene er mindre, til dels svært lokale tiltak.

I tillegg til å se på type tiltak er det interessant å se på hvilke arter tiltakene er rettet mot. En del av informasjonstiltakene er rettet mot brede artsgrupper, mens bekjempelsestiltakene som regel er begrenset til en bestemt art. Det er noe forskjell mellom hvordan totalt omsøkt beløp og totalt innvilget beløp fordeler seg basert på kategorisering av artene i fem kategorier; trær, andre landlevende karplanter, landlevende dyr, ferskvannsarter og marine arter. Dette er illustrert i Figur 2:7 under.

Figur 2:7 Fordeling av omsøkt og innvilget beløp på fem artskategorier (samlet omsøkt beløp =13,6 millioner kroner og samlet innvilget beløp=5,8 millioner kroner). Kilde: Miljødirektoratet og Menon



Det er særlig i kategorien andre landlevende karplanter at innvilgelsesandelen er høyere enn søknadsandelen, mens det ikke er innvilget en eneste søknad i kategorien landlevende dyr.

Videre kan vi se nærmere på hvilke arter som man har fått støtte til å bekjempe. Figur 2:8 viser hvor ofte ulike arter og artsgrupper er nevnt i oversikten over søknadene som er tildelt tilskudd. Fremmede plantearter er en generell målgruppe for mange tiltak, og spesielt informasjonstiltak. Blant de konkrete artene er det også flest fremmede planter, med kjempebjørnekjeks, kanadagullris og kjempespringfrø som de viktigste. Et mindretall av tiltakene er rettet mot fremmede tresorter, og kun ett tiltak er rettet mot ferskvannsarter (regnbueørret) og ett tiltak er rettet mot marine arter (marine arter generelt).

Figur 2:8 Ordsky som illustrerer hvor ofte ulike arter eller artsgrupper er nevnt som mål for tiltakene som har mottatt tilskudd i 2016 og 2017⁵. Kilde: Menon



⁵ Siden det ikke har vært benyttet elektronisk søknadssenter med standardiserte spørsmål i 2016 og 2017 er det noe tilfeldig hvordan søkerne omtaler de artene de skal adressere med tiltakene. Noen søkere beskriver i detalj hvilke arter som er gjenstand for tiltakene, mens andre ikke er like spesifikke. Dette forklarer hvorfor det generelle uttrykket «planter» er svært høyt representert. Det er derfor viktig å ta hensyn til at denne ordskyen ikke representerer nøyaktig hvilke arter som er adressert i søknadene som har fått tilsagn. Den gir imidlertid et overordnet bilde.

3. Tilskuddsordningens utløsende effekt

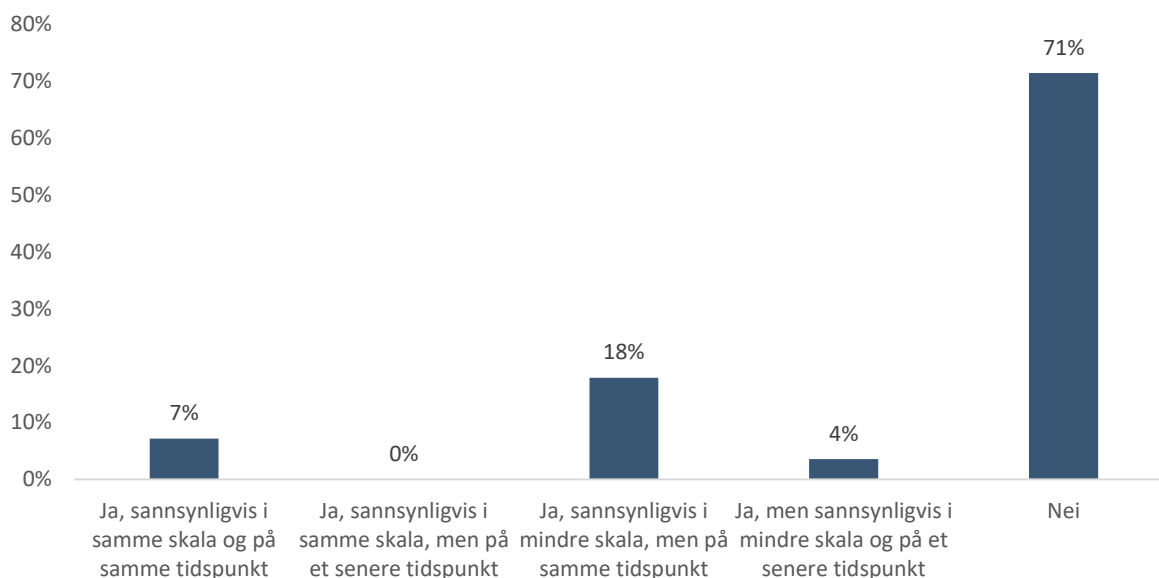
Evalueringen viser at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt. En høy andel av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen, hadde ikke blitt realisert uten den finansielle støtten, eller det hadde skjedd i et mindre omfang. Prosjektene blir i veldig stor grad gjennomført, og 93 prosent av prosjektene som fikk tilskudd i 2016 og 2017 er ferdigstilt. Denne tilskuddsordningens addisjonalitet er god, og omtrent på linje med, eller bedre enn, en del andre sammenlignbare ordninger.

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 uten støtte fra tilskuddsordningen, har denne 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 resultatene av respondentenes svar på om prosjektet ville blitt realisert uten støtte fra tilskuddsordningen. Resultatene indikerer at tilskuddene er utløsende for et klart flertall av prosjektene som fikk tilskudd.

Figur 3:1 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. N = 28. Kilde: Menon.



Vi ser at 71 prosent av respondentene svarer at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra denne ordningen. I tillegg svarer ytterligere 22 prosent at tilskuddet bidro til å gjennomføre prosjektet raskere eller øke omfanget av prosjektarbeidet. Bare i 7 prosent av tilfellene, det vil si for to av prosjektene, var tilskuddet verken utløsende eller påvirket omfanget eller tidsrammen.

Det kan imidlertid være grunner som tilsier at den faktiske utløsende effekten kan være noe lavere enn disse svarene tyder på. For det første kan respondentene ha incentiver til å tillegge tilskuddet en større effekt enn programmet faktisk har, for å sikre fortsatt tilgang til støtte. For det andre er det svært vanskelig å si sikkert hva

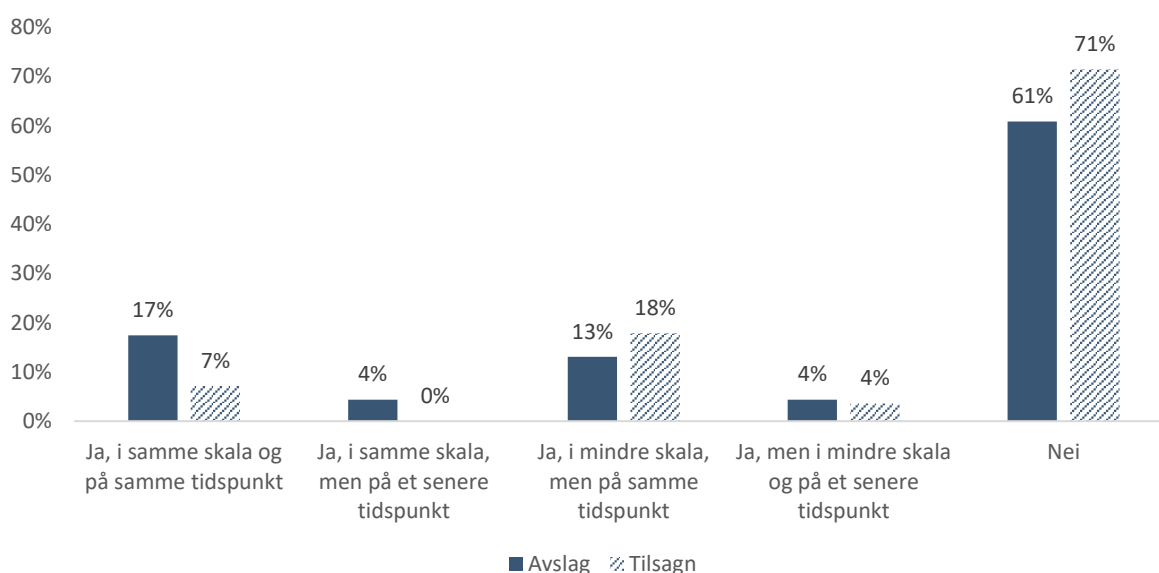
som hadde skjedd dersom prosjektet ikke hadde fått støtte. Det kan være at offentlige aktører hadde gjort andre prioriteringer, eller at frivillige aktører hadde klart å mobilisere midler fra andre arenaer, slik at prosjektet hadde blitt gjennomført. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er, og den kan være noe lavere enn det figuren tilsier. Med de høye resultatene er det likevel rimelig å tro at den utløsende effekten er stor.

Mange av informantene blant søkerne understreket at tilskuddet var avgjørende for at prosjektet ble gjennomført. Det reflekteres også av de aktørene som søkte om tilskudd til mange prosjekter. Intervjuene viste gjennomgående at de hadde gjennomført prosjektene som fikk tilskudd, mens de andre omsøkte enten var satt på vent eller ikke ville bli prioritert.

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 under viser resultatene, som i stor grad understøtter funnene over.

Figur 3:2 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk avslag ble gjennomført uten tilskudd, sammenlignet med prosjektene som fikk tilsagn (skravert). N (avslag)= 23.



Figuren viser at 61 prosent av prosjektene som fikk avslag på sin søknad, heller ikke ble gjennomført. Ytterligere 21 prosent ble gjennomført på et senere tidspunkt og/eller i mindre skala. For 83 prosent av prosjektene påvirket altså tilskuddet gjennomføringen av prosjektet.

Det kan naturligvis være flere grunner til at et prosjekt blir avslått. Noen av søknadene gjelder dårlige eller lite relevante prosjekter, mens andre er dårlig beskrevet og begrunnet. Det er imidlertid også gode prosjekter som ikke prioriteres av denne ordningen grunnet mangel på ressurser. Disse prosjektene vil potensielt kunne realiseres gjennom andre midler.

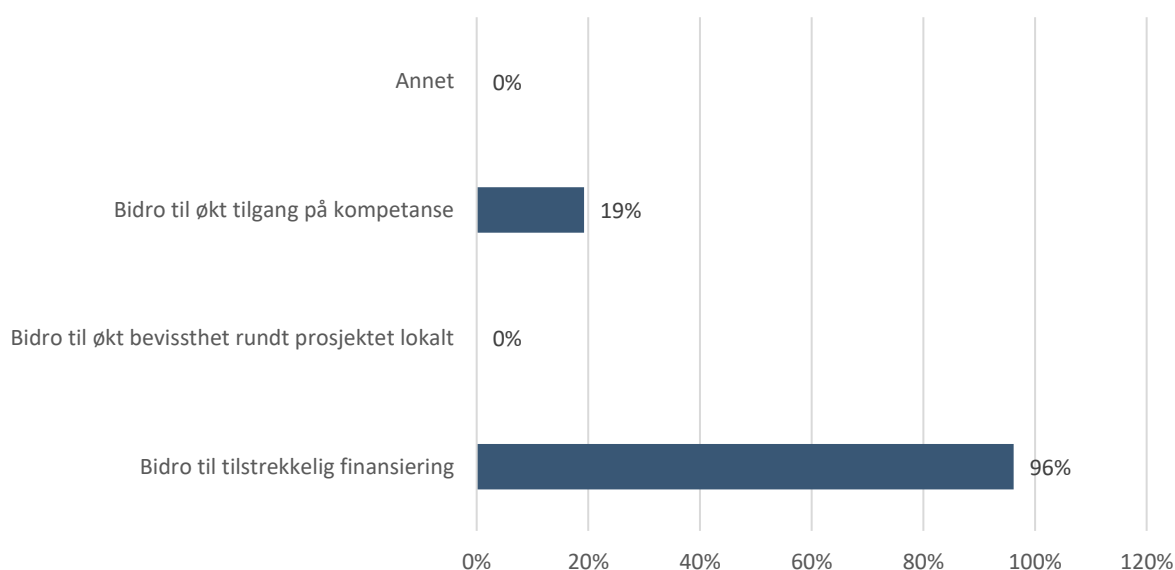
Vi legger merke til at svarene for de avslåtte prosjektene er nærmest identiske med svarene for prosjektene som fikk tilsagn. Dette underbygger anslaget for addisjonalitet for prosjektene som fikk tilsagn som vi så tidligere. Dersom andelen som hevder at tilskuddet var avgjørende for gjennomføringen var langt høyere for prosjektene som fikk tilskudd enn for dem som fikk avslag, ville det indikere at tilskuddet ikke var så utløsende likevel. Her ser vi imidlertid at andelen som mener tilskuddet er helt avgjørende (andelen «Nei») er litt lavere for de avslåtte

enn for prosjektene som fikk tilsagn, mens andelen som sier at prosjektet ble gjennomført i samme skala og på samme tidspunkt er litt høyere for de som fikk avslag enn for de som fikk tilsagn.

3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt

Det kan være flere årsaker til at tilskuddet kan bidra til å realisere prosjekter. Figur 3:3 nedenfor viser hvilke faktorer aktørene selv mener var viktige for å realisere prosjektene som fikk midler. Tilgang til finansiering fremstår som den klart viktigste årsaken.

Figur 3:3 Viser hvordan tilskuddet bidro til å utløse prosjektet. Flere svar mulig. N=26.

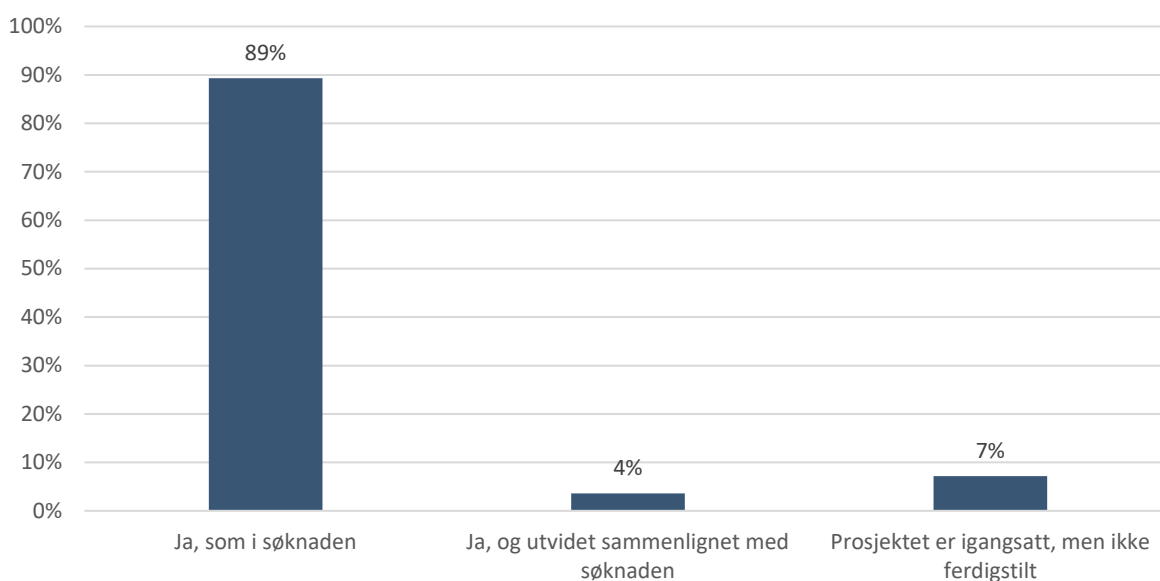


Vi ser at hele 96 prosent av respondentene mener tilskuddet var utløsende fordi det bidro til tilstrekkelig finansiering. Vi ser også at noen av søkerne mener at søknadene har bidratt til økt tilgang til kompetanse.

3.4. Gjennomføringsgrad

Blant prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen i 2016 og 2017, er det 89 prosent som er gjennomført som i søknaden, ifølge svar i intervjuer og spørreundersøkelse. Figur 3:4 nedenfor viser fordelingen av status på prosjektene som har fått tilskudd. 7 prosent av prosjektene er igangsatt, men ikke ferdigstilt, mens 4 prosent av prosjektene er gjennomført og samtidig utvidet sammenliknet med søknaden.

Figur 3:4 Oversikt over fordeling av status på prosjekter. N=28



Det er flere av prosjektene som har fått tilskudd som er flerårige, og det gjelder særlig bekjempelsestiltak. Aktørene må imidlertid søke om tilskudd for ett år av gangen. Prosjektet i sin helhet er dermed ikke ferdigstilt, selv om de årlige delmålene er oppnådd. Dette kan senke andelen prosjekter som rapporteres som ferdigstilte i Figur 3:4, men dette betyr ikke at prosjektene er ineffektive eller ikke gir resultater.

3.5. Sammenligning med andre ordninger

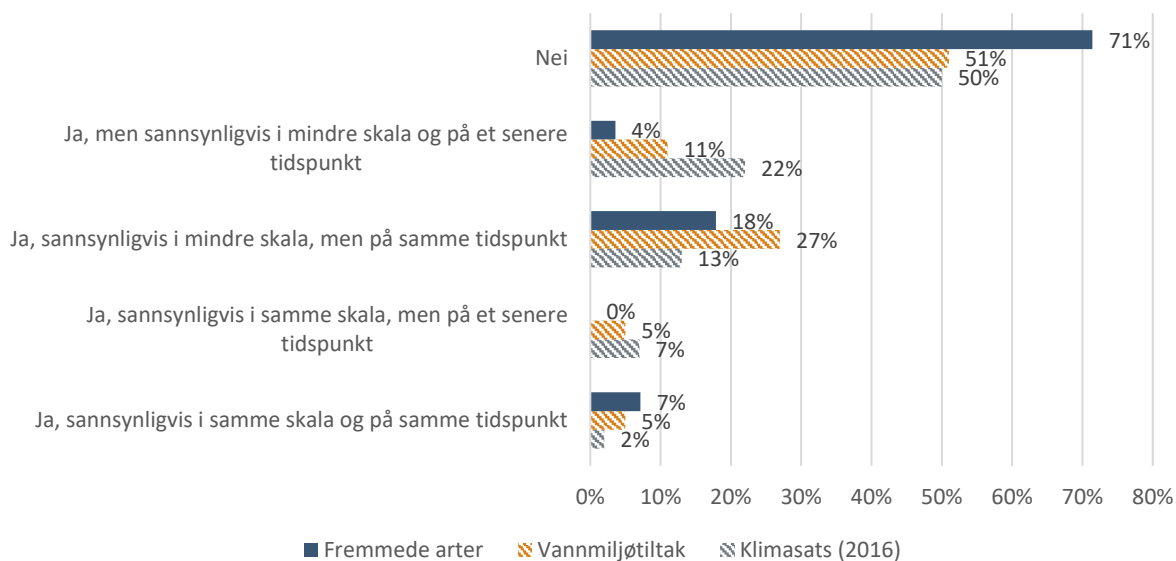
Resultatene viser at denne tilskuddsordningen i stor grad bidrar til å realisere tiltak og prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. For å få et enda bedre bilde av «hvor god» den utløsende effekten av tilskuddsordningen er, kan vi sammenligne disse resultatene med addisjonaliteten av lignende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

Menon gjennomførte høsten 2017 en følgeevaluering av Klimasats for Miljødirektoratet (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 belønningsordning 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.

I Figur 3:5 ser vi en sammenligning av de tre ordningenes utløsende effekt målt ved spørreundersøkelser.

Figur 3:5 Viser respondentenes svar på om prosjektet ville blitt gjennomført uten tilskudd for ordningene fremmede arter, vannmiljøtiltak og klimasats. Figuren viser fordelingen blant prosjektene som har fått tilsagn. N (Fremmede arter)=28; N (Vannmiljø)=37; N (Klimasats)=90.



Det overordnede inntrykket er at den utløsende effekten av tilskudd i alle tre ordningene er god, men spesielt god for tiltak mot fremmede arter, med en direkte addisjonalitet⁶ som er ca. 20 prosentpoeng høyere enn for de to andre tilskuddsordningene.

Den utløsende effekten er også god om man sammenligner med andre ordninger. Eksempelvis var den gjennomsnittlige andelen av prosjekter med høy addisjonalitetsgrad blant Innovasjon Norges prosjektportefølje, mellom 2006 og 2012, på 64 prosent⁷. Dette er dermed relativt likt, men fortsatt noe høyere addisjonalitet for tiltak mot fremmede skadelige organismer.

⁶ Med det menes prosjekter som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet.

⁷ Det er beregnet et gjennomsnitt av addisjonaliteten til programporteføljen til Innovasjon Norge som vist ved etterundersøkelsene basert på bevilgninger gitt i årene 2006-2012. Dette er undersøkelser som foretas 4 år etter bevilgning av støtte (Oxford Research, 2016). Dette er den nyeste Oxford-rapporten om etterundersøkelsene, som er mest relevant å sammenligne fremmede arter-ordningen med, som har blitt publisert. En ny rapport fra førundersøkelsene viser 66 prosent addisjonalitet i perioden 2012-2017 (Oxford Research, 2018).

4. Tilskuddsordningens effekt på påvirkningen av fremmede skadelige organismer

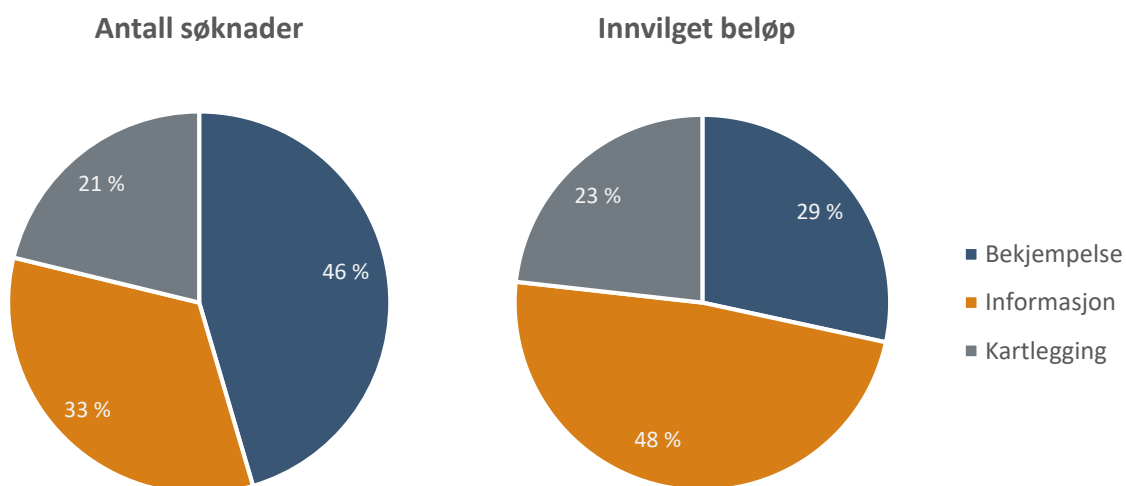
Måloppnåelsen til tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer avhenger av hvor stor effekt den har hatt eller antas å få på forekomsten av fremmede skadelige organismer i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten, fordi det er vanskelig å isolere effekten fra de konkrete tiltakene man har mottatt tilskudd til. Dette gjelder spesielt for prosjekter som ikke påvirker de fremmede skadelige organismene direkte, men indirekte gjennom blant annet kartlegginger og informasjonstiltak. Siden en stor del av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen påvirker utbredelsen til artene indirekte er det vanskelig å måle hvilken direkte effekt tilskuddsordningen har hatt. Det er imidlertid rimelig å anta at ordningen bidrar positivt til å hindre negativ påvirkning av fremmede arter på kort og/eller lengre sikt.

4.1. Muligheter for å vurdere effekt på utbredelse og spredning

Det overordnede målet med tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede skadelige organismer er, som tidligere nevnt, å medvirke til å hindre negativ påvirkning på naturmangfoldet fra fremmede, skadelige arter. Tilskuddsordningens måloppnåelse og effekt, avhenger dermed av hvorvidt den påvirker fremmede, skadelige arters effekt på naturmangfoldet eller ikke.

Figur 4:1 viser fordelingen av hvilke typer prosjekter som har fått tilsagn, både i form av antall søknader og søknadsbeløp.

Figur 4:1 Fordeling på prosjekttyper av innvilgede søknader i form av antall søknader og innvilget beløp. Kilde: Miljødirektoratet og Menon

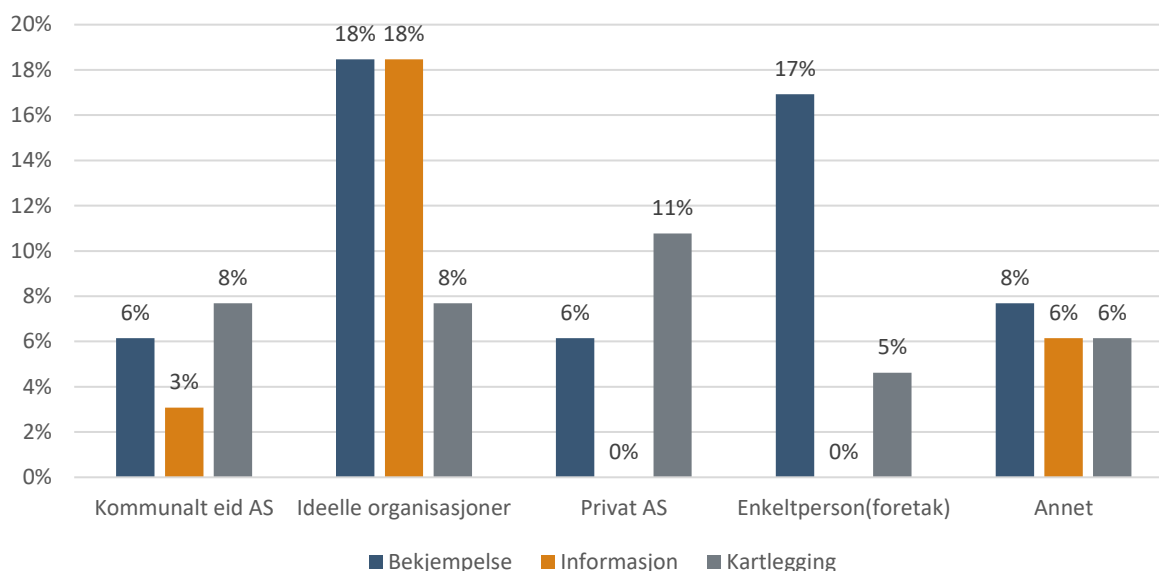


Vi ser at 46 prosent av de innvilgede søknadene har vært rettet mot bekjempelsestiltak, mot 29 prosent av innvilget søknadssum. Dette betyr at bekjempelsesprosjektene får lavere gjennomsnittlig støttebeløp enn andre typer prosjekter. Informasjonstiltak står derimot for 33 prosent av antallet søknader, og 48 prosent av innvilget beløp. Disse prosjektene får dermed gjennomsnittlig høyere støttebeløp enn andre typer prosjekter.

Kartleggingsprosjektene, med 21 prosent av antall søknader og 23 prosent av innvilget beløp, er også gjennomsnittlig større enn bekjempelsesprosjektene.

Figur 4:2 nedenfor viser hvordan prosjekttypene (bekjempelse, informasjon og kartlegging) er fordelt blant ulike typer søkere blant alle de innkomne søknadene i 2016 og 2017.

Figur 4:2 Fordeling på prosjekttyper og type søker blant alle søknadene. N=65



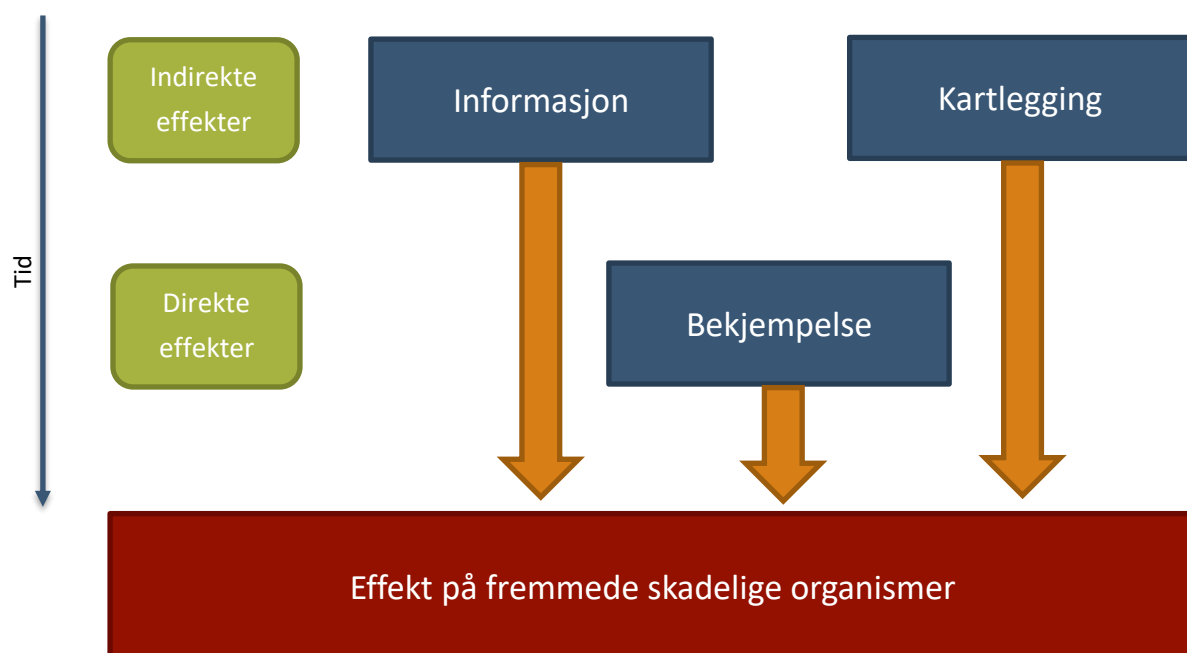
Det er flest ideelle organisasjoner og enkeltpersoner eller enkeltpersonforetak som har søkt støtte til bekjempelsestiltak. Flest ideelle organisasjoner har søkt støtte til informasjonstiltak. Kartleggingsprosjekter er relativt jevnt fordelt på ulike typer søkere.

Hvilken effekt prosjektene har på de fremmede artene, og hvor raskt prosjektene virker, vil blant annet avhenge av hvilken type prosjekt det dreier seg om. Det er naturlig å dele prosjektene inn i to ulike grupper, avhengig av hvordan de påvirker skadelige fremmede organismer:

- Prosjekter knyttet til bekjempelsestiltak, som har en direkte effekt på forekomsten av fremmede skadelige organismer
- Prosjekter knyttet til kartleggings- og informasjonstiltak, som har en indirekte effekt på forekomsten av fremmede skadelige organismer

Figur 4:3 nedenfor illustrerer hvor nært de ulike prosjekttypene er en faktisk effekt på skadelige fremmede organismer, både i tid og hvorvidt de har indirekte eller direkte effekt.

Figur 4:3 Illustrasjon av ulike prosjektypers effekter på skadelige fremmede organismer



Informasjonsprosjekter har lang vei fra prosjekt til effekt på utbredelsen av fremmede skadelige organismer. For at de skal ha effekt, er man avhengig av at andre aktører iverksetter tiltak etter å ha blitt eksponert for informasjonen. Kartleggingsprosjekter ligger også langt unna en påvisbar effekt på fremmede skadelige organismer, men de kan være nødvendige for å kunne sette i gang bekjempelsestiltak. Bekjempelsesprosjekter har derimot en direkte effekt på fremmede skadelige organismer, i den grad man lykkes med bekjempelsestiltakene over tid.

Som vi så, var nesten halvparten av de innvilgede søknadene knyttet til bekjempelse, men av de innvilgede beløpene, var andelen på bare 29 prosent. Det kan dermed se ut til at bekjempelsesprosjektene er relativt små i forhold til informasjons- og kartleggingsprosjektene. Noe av årsaken kan være at informasjons- og kartleggingsprosjekter kan kreve mer administrativt arbeid, som er kostnadsdrivende.

4.2. Tiltakenes effekt på utbredelse og spredning av fremmede, skadelige arter

Det er utfordrende å måle tilskuddsordningens totale effekt. Dette har hovedsakelig to grunner:

- De fleste prosjektene som har fått tilskudd, påvirker forekomsten av fremmede skadelige organismer indirekte.
- De prosjektene som har en direkte effekt på fremmede skadelige organismer (bekjempelse), har fortsatt en vanskelig målbar effekt.

Informasjonsprosjekter har som mål å spre kunnskap om skadelige fremmede organismer, og oppfordre nye grupper til å bidra. Det er flere ganske store kampanjer blant prosjektene som har fått støtte. Internettsider og informasjon ut til medlemmer er eksempler på kanaler som har blitt brukt. For informasjonstiltak er det vanskelig å måle effekter, siden effektene er veldig indirekte. Tiltakene kan være helt nødvendige, siden mange søkere vi har snakket med påpeker at kunnskapen i samfunnet om temaet er liten. Mange har ikke noe forhold til hva de har i hagen, og mange renovasjonsfirmaer har ikke bra nok metoder for å destruere farlig hageavfall. Prosjektene

kan dermed være viktige for å nå mange i en viktig målgruppe. Hageeiere er en viktig gruppe fordi mye spres fra hagen til nærliggende områder.

Kartlegginger av fremmede skadelige organismer har begrenset direkte effekt på bekjempelse av fremmede arter dersom det kun skjer en kartlegging. Men kartlegginger gjennomføres ofte sammen med, eller i forkant av, bekjempelse. Da må kartleggingen komme først, og har en indirekte effekt. Kartlegging av et visst omfang er gjerne en nødvendig betingelse før man kan sette i gang med bekjempelse. Men det er ikke gitt at alle kartlegginger følges opp av øvrige tiltak.

Bekjempelsestiltak har en tydelig direkte, kortsiktig effekt, ved at man fysisk fjerner fremmede arter fra et område. Men tiltakene må gjøres i mer enn ett år, de må være flerårige prosjekter, og det er vanskelig å vite de langsiktige effektene. For karplantene overlever frøene, og sneglene kommer tilbake året etter. Bekjempelsestiltakene er svært konkrete, men det er vanskelig å konstatere ett år etter avsluttet prosjekt om det faktisk er bekjempet.

Respondentene som hadde prosjekter med tiltak som påvirker forekomsten av skadelige fremmede organismer indirekte, sier at det ikke var mulig å påvise noen endring i forekomst før og etter tiltaket.

Oppgaven med å måle effekter som kan tilskrives prosjektet blir altså vanskeligere desto «lenger unna» prosjektet er målbare tiltak. I Tabell 4:1 under vises eksempler for konkrete prosjekter av ulike typer som har fått tilskuddsmidler. For informasjons- og kartleggingsprosjekter vil det være vanskelig å måle effekten ettersom effekten på skadelige fremmede arter vil gå gjennom flere ledd. Bekjempelsestiltakene vil man kunne dokumentere effektene av direkte, men selv for disse tiltakene vil det være utfordrende å isolere effekten av tiltaket.

Tabell 4:1 Eksempel på prosjekter som har fått tilskudd og deres effekt på vannmiljø

Prosjekttype →	Informasjon	Kartlegging	Bekjempelse
Virksomhet/ organisasjon	Det norske hageselskap	Naturvernforbundet i Møre og Romsdal	Østensjøvannets venner
Prosjekt	Informasjonskampanje hagerømlinger	Kartlegging av Japanlerk	Bekjempelse av flere arter
Effekt på fremmede skadelige organismer og naturmangfold	Indirekte	Indirekte	Direkte
Målbar effekt	Ikke mulig	Ikke mulig	Mulig ⁸

Informasjonskampanjen som Det norske hageselskap hadde om hagerømlinger var i stor grad rettet mot egne medlemmer, der medlemsmassen består av ca. 20 000 hageeiere. Hageeiere er en viktig målgruppe for informasjon om fremmede skadelige arter da spredning fra hager er et stort problem. Hageselskapet forteller at de underveis i prosjektet opplevde at folk tok budskapet mer på alvor, for eksempel ved at flere etter hvert skjønte hvorfor spredning av hagelupin utgjør et så stort problem at man ikke bør ha dem i hagen sin. Derfor har dette prosjektet en potensielt stor indirekte effekt, hvis folk unngår å ha fremmede skadelige planter i hagen sin.

Kartleggingen av japanlerk, gjennomført av Naturvernforbundet i Møre og Romsdal, fremskaffet kunnskap om at det er svært vanskelig å se forskjell på japanlerk og hybridlerk, og at man flere steder har plantet noe annet

⁸ Det kan være mulig lokalt, under forutsetningen av at man gjennomfører bekjempelsestiltakene kontinuerlig over lang tid.

enn det som har stått i planene. Kunnskap fra kartleggingen har også blitt brukt i ettertid i et kartleggingsprosjekt for Miljødirektoratet på Smøla. Vi vurderer derfor dette kartleggingsprosjektet til potensielt å ha betydelige indirekte effekter på bekjempelse av fremmede skadelige arter.

Bekjempelsesprosjektet til Østensjøvannets venner går over mange år. Målet er å utrydde fremmede skadelige arter fra naturreservatet ved Østensjøvannet, men de sier også at arbeidet er en systematisk og kontinuerlig prosess som de aldri blir ferdige med. Kanadagullris, russekål, sibirkornell og hagelupin er blant plantene som bekjempes. Ved at de luker alt hvert år sørger de for at plantene ikke sprer seg. Tiltaket har en direkte, målbar effekt. Arbeidet drives i stor grad på dugnad, og Østensjøvannets venner oppgir at bekjempelsen trolig ville blitt gjennomført også uten tilskudd, men at arbeidet føles mer forpliktende med tilskudd som dekker noe av kostnadene.

Mange av respondentene mener at tiltakene har effekt, til tross for at det ofte er vanskelig å påvise og/eller dokumentere. En vesentlig andel mener også at tilskuddsordningen i stor grad er effektiv ressursbruk for å bekjempe fremmede arter, og at man med relativt små tilskuddsmidler får gjennomført betydelig innsats.

5. Forvaltningen av tilskuddsordningen

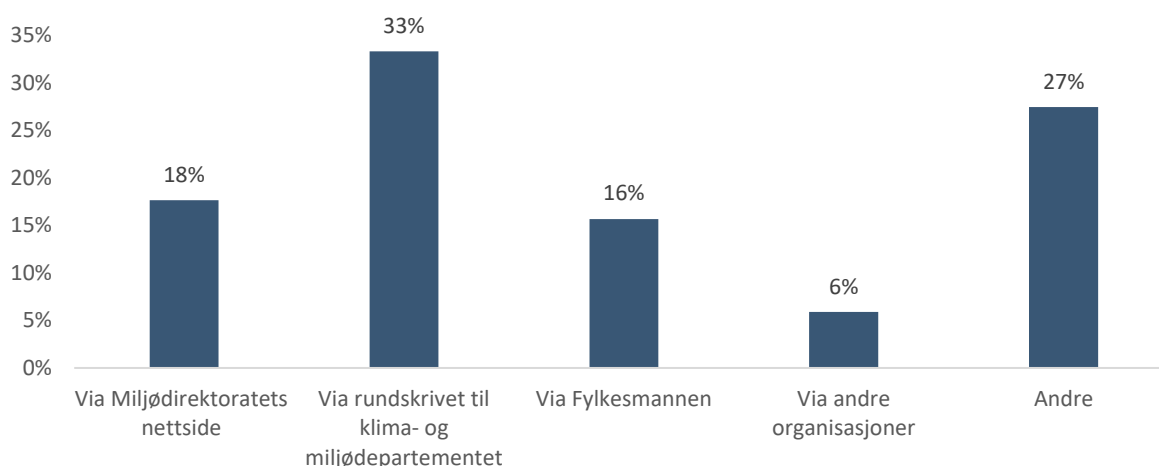
Tilskuddsordningen retter seg mot en bred målgruppe, og den treffer også i stor grad denne målgruppen, selv med liten grad av markedsføring. Det er likevel et skille innad i målgruppen ved at store profesjonelle organisasjoner i større grad kjenner til ordninger gjennom sitt arbeid innenfor miljøforvaltningen, mens mindre organisasjoner og privatpersoner i større grad er avhengig av tips. Når det gjelder søknadsbehandlingen utføres denne i hovedsak av en saksbehandler før det diskuteres og besluttet endelig tildeling. Dette sikrer konsistens i vurderingen på tvers av søknadene, men gjør systemet også noe sårbart. Det er få definerte og uttalte vurderingskriterier for ordningen, noe som fører til en usikkerhet blant søkerne i hva som er faktisk vektlegges i søknadsvurderingen. Det er noe lang saksbehandlingstid som skaper utfordringer, særlig for bekjempelsestiltakene som er sesongavhengige.

5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe

Målgruppen for tilskuddsordningen er regionale og nasjonale frivillige organisasjoner, institusjoner og private virksomheter. Det som er viktig å merke seg, er at offentlige aktører som kommuner og fylkeskommuner *ikke* kan søke om tilskudd. En relativt sammensatt målgruppe som denne kan gjøre det vanskelig å målrette for eksempel markedsføringen av ordningen, men det har i liten grad vært markedsføring av ordningen, fra Miljødirektoratets side. Ordningen har vært inkludert i det årlige rundskrivet om alle tilskuddsordninger fra Klima- og miljødepartementet, og ellers kan det ha vært tilfeller der for eksempel Fylkesmannen har gjennomført markedsføring av ordningen på eget initiativ i sitt fylke. Begrenset markedsføring har vært begrunnet med at det har vært en liten ordning med relativt begrensede midler, og man har vært avhengig av å ha en håndterbar søknadsmengde. I 2017 var omsøkt beløp fire ganger så stort som tilskuddsbeløpet, og alle aktørgruppene var representert.

Figur 5:1 under viser på hvilken måte søkerne fikk kjennskap til ordningen. Som figuren viser var det en tredjedel som fikk vite om ordningen via rundskrivet. Det er imidlertid nesten en tredjedel som har fått vite om ordningen gjennom andre kanaler. Her nevnes landbrukskontoret i kommunen, direkte kontakt med Miljødirektoratet, gjennom arbeid med statsbudsjettet og møter med Klima- og miljødepartementet.

Figur 5:1 Hvordan søkerne fikk kjennskap til ordningen. N=51⁹. Kilde: Menon



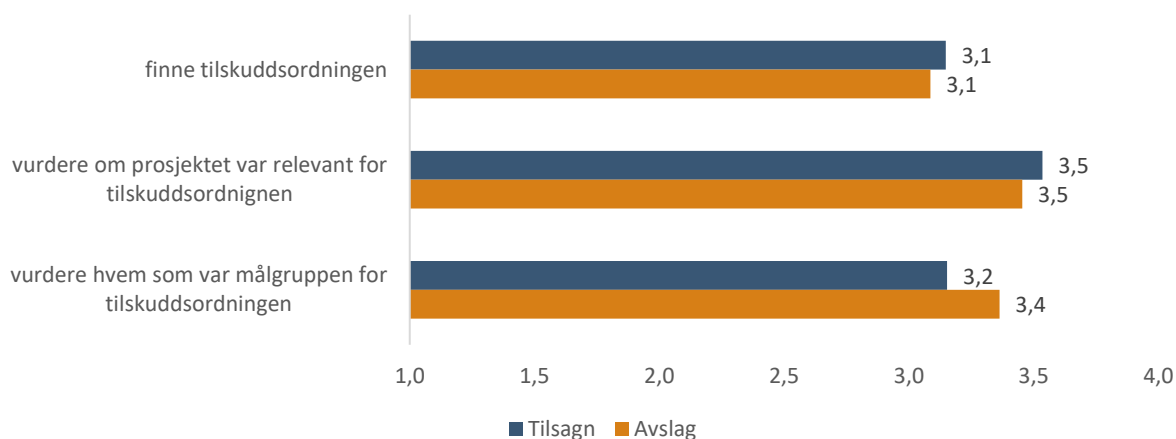
Det er forhold som tyder på at enkelte av respondentene synes det har vært vanskelig å finne tilskuddsordningen, og som figuren viser har flere vært avhengige av tips for å få finne ordningen. Det er en tendens til forskjeller på tvers av de ulike aktørene der de større organisasjonene som allerede har et etablert forhold til miljøforvaltningen kjenner til ordningen, mens den er ukjent for privatpersoner og mindre organisasjoner. Disse aktørene er i større grad avhengige av tips for å fange opp ordningen. Dette understøttes også noe av sammensetningen av søkerne der ideelle organisasjoner utgjør over en tredjedel av omsøkt beløp i de to årene, som vist i Figur 2:2i kapittel 2.

Tilskuddsordningen retter seg mot informasjonstiltak, kartlegging- og bekjempelsestiltak, noe som indikerer både en bred målgruppe og at det er muligheter for mange ulike typer tiltak. Som Figur 2:2 viser, var alle i målgruppene representert i tildelingene som ble gjort i 2016 og 2017, selv om ideelle organisasjoner ble tildelt om lag 75 prosent av midlene i de to årene. Man når altså ut til mange aktører i målgruppen, men det er spesielt en aktørgruppe som har fått tildelt majoriteten av tilskuddsmidlene i de to årene.

Det er interessant å undersøke hvordan ordningen oppfattes av søkerne selv når det gjelder tilgjengelighet. Som vi ser av Figur 5:2 er det i stor grad enighet om at det var relativt enkelt både å finne ordningen, vurdere om man skulle søke og vurdere målgruppen for ordningen. Det er viktig å påpeke at gjennomsnittet, som er fremstilt her, i noen grad skjuler at det også er noen av søkerne som mente at det var vanskelig å finne ordningen og vurdere relevansen for prosjektene.

⁹ N=28 for dem som har fått tilsagn og N=23 for dem som har fått avslag.

Figur 5:2 Søkernes vurdering av hvor enkel ordningens tilgjengelighet var. Søkerne ble bedt om å ta stilling til om det var enkelt å henholdsvis finne informasjon om tilskuddsordningen, vurdere om de hadde aktuelle prosjekter som kunne være relevante for tilskuddsordningen, og vurdere hvem som var målgruppen for tilskuddsordningen. Dette vurderte de på en skala fra 1 til 4 der 1 var «helt uenig» og 4 var «helt enig» i at dette var enkelt.¹⁰ Figuren viser gjennomsnittsverdiene¹¹. Kilde: Menon



Resultatene fordelt på søkerne som fikk tilsagn og avslag på sine søknader er nærmest identiske på tvers av de tre spørsmålene. Resultatene støttes av at søkerne i spørreundersøkelsen oppgav at organisasjonen i gjennomsnitt har brukt cirka én time for å avgjøre om prosjektet var relevant.

I en tidligere evaluering av tilskuddsordningen til generell vannforvaltning (Menon 2017) mente søkere (både de som fikk tilsagn og de som fikk avslag) at det var litt enklere å finne tilskuddsordningen (score på 3,7 og 3,2 av 4; mot 3,1 for begge grupper her). På den annen side mente de som søkte vannmiljøtilskudd, at det var litt vanskeligere å vurdere om prosjektet deres var relevant for tilskuddsordningen (score på henholdsvis 3,6 og 2,6 av 4; mot 3,5 for begge grupper for fremmede arter-tilskuddsordningen). Det må også sies at målgruppene ikke er de samme for disse tilskuddsordningene, og må antas å være vanskeligere å nå for fremmede arter-ordningen.

5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader

5.2.1. Søkernes syn på fremgangsmåten for behandling av søknadene

Miljødirektoratet utlyser en gang årlig tilskuddsmidler til bekjempelse mot fremmede skadelige arter. Søknadene sendes til Miljødirektoratet som brev, og fristen har vært satt til 15. februar i de to årene som behandles i evalueringen¹². Det at man i disse årene ikke innhentet søknadene via Miljødirektoratets Elektroniske søknadssenter har ført til at søknadene har vært ulike både i lengde, detaljeringsnivå og kvalitet. Et skille går mellom profesjonelle organisasjoner som har utarbeidet slike søknader i ulike sammenhenger, og andre aktører som mindre foreninger og privatpersoner som er mer ukjent med statlige tilskuddsordninger. Det ble gitt lite veiledning i rundskrivet om hvor mye informasjon som skulle inkluderes i søknaden. En av søkerne fremhever at det kunne vært hensiktsmessig å vite hva som var minimumskravet til søknaden, slik at man ikke bruker mer ressurser enn nødvendig i søknadsprosessen. Den samme søkeren fremhever at dette har blitt tydeligere nå etter at Miljødirektoratet har tatt i bruk Elektronisk søknadssenter for ordningen. Det har heller ikke vært etterspurt

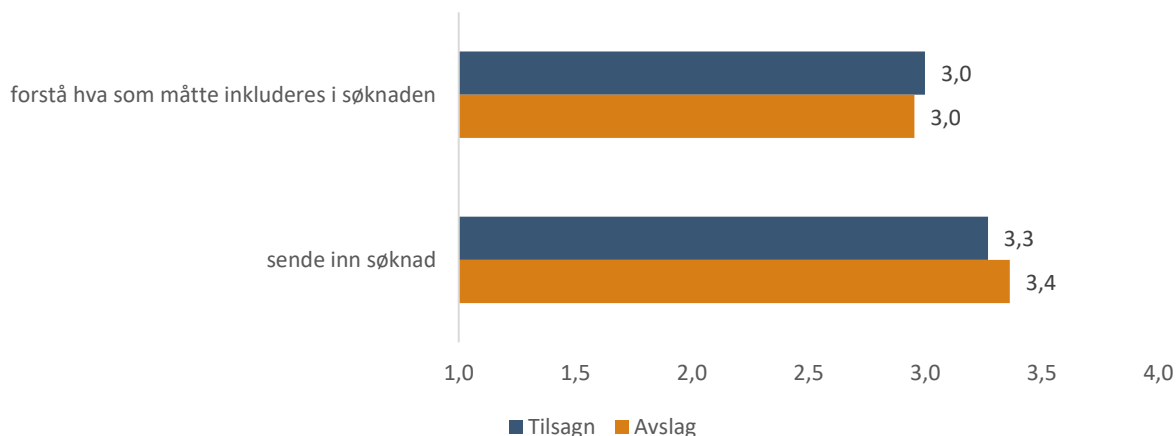
¹⁰ N=26 for de som har fått tilsagn og N=22 for de som har fått avslag.

¹¹ Det er litt unøyaktigheter i figuren på grunn av avrunding av gjennomsnittstallene.

¹² Fra 2018 har fristen for søknad om tilskuddsmidlene blitt satt til 15. januar for å få bedre koordinering med andre tilskuddsordninger internt i Miljødirektoratet.

tilleggsinformasjon for å komplettere søknader etter at fristen har gått ut, da det har vært sett som søkers ansvar å påse at søknaden var komplett i utgangspunktet. I Figur 5:3 presenterer vi hvordan søkerne opplever dette. De mener det er relativt enkelt å forstå hva som skal med i søknaden og å sende inn søknaden. Det kommer imidlertid ikke frem her at søkerne har tolket detaljeringsnivået forskjellig og at dette vises i de faktiske søknadene.

Figur 5:3 Søkerne vurdering av søknadsutlysningen. Søkerne ble bedt om å ta stilling til om de var enige eller uenige i om det var enkelt å forstå hva som måtte inkluderes i søknaden og å sende inn søknad. Dette vurderte de på en skala fra 1 til 4, der 1 er «helt uenig» og 4 er «helt enig» i at dette var enkelt.¹³ Kilde: Menon

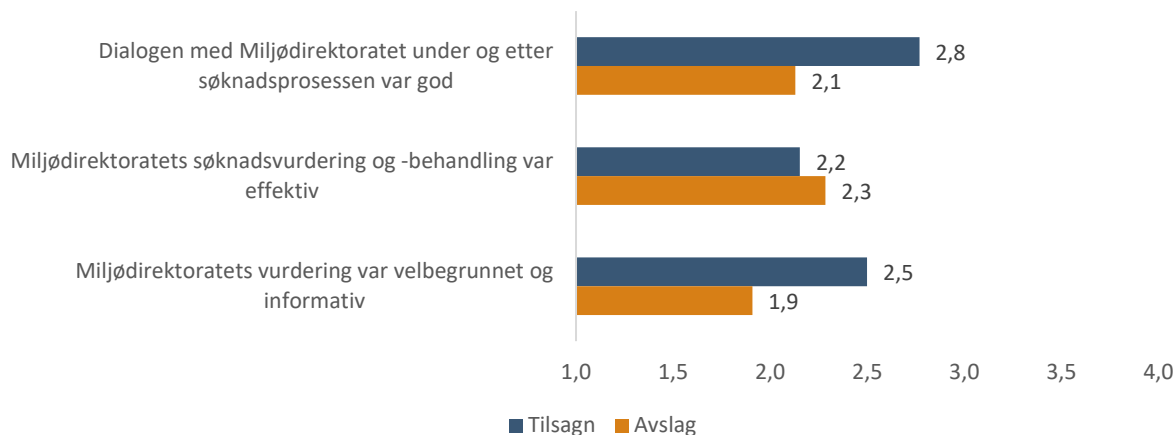


I Miljødirektoratet er det i utgangspunktet en saksbehandler som har hatt hovedansvaret for alle søknadene. Denne saksbehandleren har forberedt og behandlet alle søknadene. Søknadene er systematisert og vurdert med bruk av excel som hjelpeverktøy. Sammenstillingen av alle søknadene er gjort av den samme saksbehandleren, som også har foretatt en første vurdering av søknadene. Prosessen har forløpt som følgende: først har saksbehandleren tatt bort søknader som ikke er berettiget støtte, eksempelvis søknader fra kommuner og andre offentlige aktører. Deretter sorterer man bort prosjekter som er flerårige og der man klart har sett at de ikke ga selvstendige resultater det første året. I denne prosessen innhentes det også i noen grad informasjon fra andre seksjoner i Miljødirektoratet eller andre fagpersoner ved behov. For eksempel har SNO (Statens naturoppsyn) blitt konsultert om søknader som angår jakt.

Når den innledende vurderingen er gjennomført, avholdes det et møte i en faggruppe om fremmede arter som man har i seksjonen. Her diskuteres søknadene og hvem som skal få tilsagn. Det kan også vurderes en justering av beløpene. Seksjonsleder er også involvert mot slutten av prosessen og fatter endelig beslutning om tildeling. Miljødirektoratet forsøker å gi en tilbakemelding til søkerne før påske, men det er et stort press i etaten med hensyn til utdeling av tilskuddsmidler i perioden januar til mars. Søkerne har gitt innspill om at dette har vært problematisk for enkelte prosjekter som er sesongavhengige. En søker uttalte at de startet opp prosjektet før avgjørelsen om tilsagn var tatt fordi det var enklere å avlyse prosjektet dersom de fikk avslag enn å starte opp prosjektet på et senere tidspunkt. Både søkerne og enkelte av saksbehandlerne har påpekt at saksbehandlingstiden har vært for lang. Søkerne vurdering av søknadsbehandlingen er vist i Figur 5:3. Her ser vi at det er en klar tendens til at søkerne mener at søknadsbehandlingen er lite effektiv.

¹³ N=26 for tilsagn og N=22 for avslag

Figur 5:4 Søkernes vurdering av Miljødirektoratets søknadsvurdering¹⁴. Søkerne ble bedt om å ta stilling til om de var enige eller uenige i påstandene som vist til venstre i figuren. Dette vurderte de på en skala fra 1 til 4, der 1 er «helt uenig» og 4 er «helt enig» i påstandene. Kilde: Menon



Når det gjelder dialogen med Miljødirektoratet, er denne relativt «midt på treet» for de som har fått avslag, mens de som har fått tilsagn er ganske fornøyde. Det er en del av søkerne som ikke har hatt noe særlig dialog med Miljødirektoratet, mens de som har hatt behov har vært relativt fornøyd med denne prosessen. Det som flere peker på, er at de ønsket seg en tilbakemelding om når de kan forvente svar på søknaden. Når det gjelder begrunnelsen for tildelingen, er også søkerne noe splittet i sitt syn på denne. Det er særlig de som har fått avslag som mener Miljødirektoratets vurdering var lite informativ. Dette er ikke overraskende fordi Miljødirektoratet bevisst har valgt ikke å bruke mye ressurser på å gi individuelle tilbakemeldinger til søkerne. Det sendes ut standardiserte avslagsbrev uten informasjon om hvorfor prosjektet ikke er blitt prioritert. I tilsagnsbrevene er det i større grad presisert hvorfor Miljødirektoratet prioriterer å bevilge midler til prosjektet.

5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader

Miljødirektoratet har fått inn mange søknader til tilskuddsordningen, og særlig i 2017 måtte det gjøres en prioritering fordi det var langt flere søknader enn det som var av tilgjengelige midler. I rundskrivet for både 2016 og 2017 var det ikke presisert hvilke kriterier som lå til grunn for vurdering og prioritering av søknadene. Miljødirektoratet har likevel vurdert søknadene etter visse kriterier. Det har blant annet vært viktig at søkerne har vist til nasjonale miljømål. Miljødirektoratet har også ønsket at søkerne skulle ha begrunnet prosjektet (særlig om bekjempelse) ut fra naturverdier og bevaring av naturmangfold, og ikke for eksempel landbruksformål. Dette er presisert i rundskrivet for 2018, men altså ikke for 2016 og 2017 som er årene som evalueres i denne rapporten.

Det har ikke vært en intern prioritering innenfor de tre hovedkategoriene av tiltak informasjon, bekjempelse og kartlegging¹⁵. Det som har vært hovedkriteriet for vurdering, har vært å se på hvor nyttige tiltakene har vært og stilt spørsmålet «Hvor får vi mest bekjempelse for pengene?». Hva som karakteriseres som nyttig innenfor de ulike kategoriene er følgende: Innenfor informasjonstiltak er det viktig å nå ut til store grupper og skape et engasjement og en interesse i befolkningen. Som vi så i kapittel 2 har den klart største andelen av innvilget beløp blitt tildelt informasjonsprosjekter. Dette henger både sammen med at det er søkt om midler til flere store kampanjer, og det er der Miljødirektoratet har tenkt at midlene har vært mest nyttige. For kartleggingstiltak er

¹⁴ N=26 (tilsagn) og N=21 (avslag).

¹⁵ Disse tre hovedkategoriene av tiltak ble heller ikke presisert for søkerne før i rundskrivet for 2018.

det viktig at det gir Miljødirektoratet ny informasjon og kunnskap som kan brukes ved en senere anledning. Når det gjelder bekjempelsestiltak, er det viktig at disse tiltakene gir endringer lokalt som gir naturverdier i området. Miljødirektoratet mener at det kan være litt vanskelig å argumentere for at bekjempelse er nyttig nok fordi denne tilskuddsposten er liten og bekjempelse er kostbart å gjennomføre på store områder. I tillegg er man også ofte avhengig av å gjøre dette over flere år for at det skal få en varig effekt. I vurderingen legges det også vekt på at det er krevende å drive med bekjempelse og at det kreves mye kompetanse. Dersom man ikke har nok kompetanse, kan man faktisk bidra til å forverre situasjonen. Det har vært tilfellet at Miljødirektoratet ikke har tildelt midler til enkelte søkere fordi man har vært usikker på kompetansen knyttet til bekjempelse og at arten muligens kunne spre seg mer dersom man forsøkt å bekjempe.

Ellers er det andre prioriteringer som gjøres av Miljødirektoratet i søknadsvurderingen. Det legges vekt på følgende:

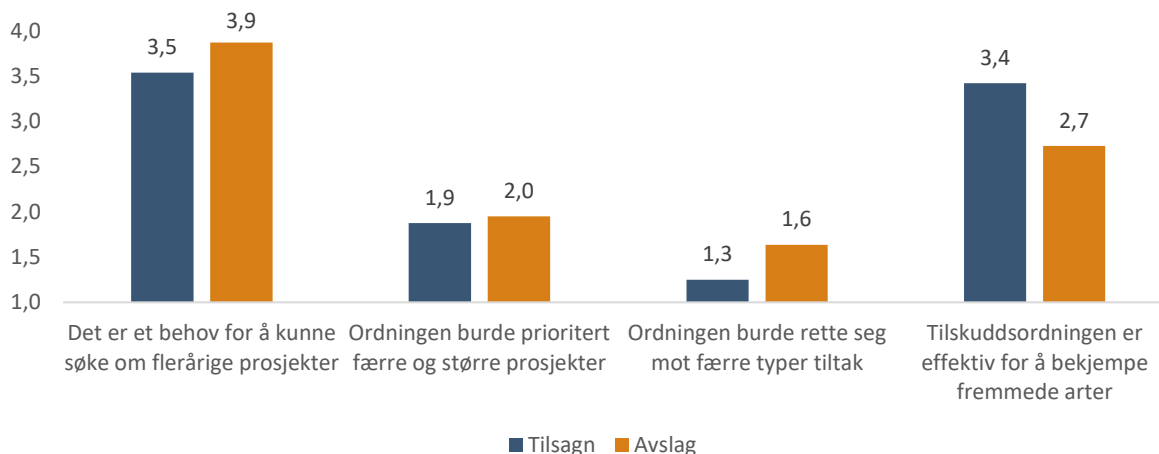
- Geografisk fordeling av prosjektene
- Forsøke å gi noe midler til flere aktører, heller enn mye midler til få aktører
- Størrelsen på organisasjonen
- Fordeling mellom artsgrupper (som trær, andre karplanter, vannlevende arter osv.)
- Engasjement og egeninnsats

Man ønsker en viss geografisk fordeling av prosjekter. Det kommer mange gode søknader fra Oslo og Akershus, blant annet fordi mange landsomfattende organisasjoner, som kan ha prosjekter i hele landet, har hovedkontor der. Man ønsker imidlertid å skape et engasjement i hele landet og prioriterer derfor prosjekter i andre fylker. Flere av de søknadene som har et nasjonalt nedslagsfelt, som for eksempel større informasjonskampanjer, kommer fra organisasjoner som er etablert i hovedstadsområdet. I tillegg kommer det flere søknader fra enkelte aktører det samme året. Siden Miljødirektoratet ønsker å spre engasjementet blir det gjort en intern prioritering av de søknadene som kommer fra en og samme aktør. Det tas også hensyn til størrelsen på organisasjonen og at man ikke kun gir til samme type tiltak, for eksempel informasjonstiltak. Det er gitt støtte til mange flere bekjempelsestiltak enn informasjonstiltak, men disse tildelingene er ofte mye mindre enn til informasjonstiltakene og utgjør derfor en relativt liten del av totalt støttebeløp. I tillegg forsøkes det å få til en fordeling på organismegrupper, men det gjøres ikke en intern prioritering mellom arter. Siden Miljødirektoratet ønsker å oppnå et engasjement, vil man prioritere en søknad med større andel egeninnsats høyere enn en annen søknad, alt annet likt. Det tas også hensyn til prosjekter som er flerårige og allerede startet opp. Det er et bevisst ønske om å følge opp en andel av disse prosjektene, samtidig som det er en erkjennelse at dersom det blir for mange av disse, vil man binde opp for mye av tilskuddsmidlene til slike prosjekter. Da vil også tilskuddet kunne bli en form for grunnstøtte til enkelte organisasjoner, og det ønsker man ikke.

Siden det ikke er noen kriterier som var oppgitt i rundskrivet i de årene som evalueres her, har vi kartlagt i hvilken grad søkerne oppfatter at det er klare vurderingskriterier. Søkerne ble spurt om de forstår hva Miljødirektoratet prioriterer i sin tildeling på en skala fra 1 til 4 der 1 var «helt uenig» og 4 var «helt enig». Gjennomsnittet for de søkerne som fikk tilsagn var 2,2, og for de søkerne som fikk avslag 2,5. Selv om en del av søkerne selv mener at de har en relativt god forståelse for hva Miljødirektoratet prioriterer, avslører intervjuene med søkerne at deres teorier og forståelse av Miljødirektoratets prioritering ikke er helt i overensstemmelse med faktisk prioritering. Søkerne mener blant annet at prosjektene om helt konkrete tiltak har blitt prioritert, og at Miljødirektoratet ikke gir til privatpersoner. Andre søkere mener at Miljødirektoratet prioriterer større prosjekter og andre igjen at bekjempelse prioriteres. Atter andre mener at det ikke er mulig å vite hvordan Miljødirektoratet prioriterer ut fra det som er oppgitt i rundskrivet. En av søkerne mente at det var vanskelig å vite både hvor mye man burde søke om og hvilke tiltak eller områder som ville bli prioritert.

Vi har videre utfordret søkerne med hensyn til prioritering og måloppnåelse innenfor ordningen, og spurt om man bør endre noen forhold ved ordningen. Dette er vist i Figur 5:5.

Figur 5:5 Søkerne har svart på i hvilken grad de er enig i følgende utsagn på en skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig). Figuren viser gjennomsnittstallene¹⁶. Kilde: Menon



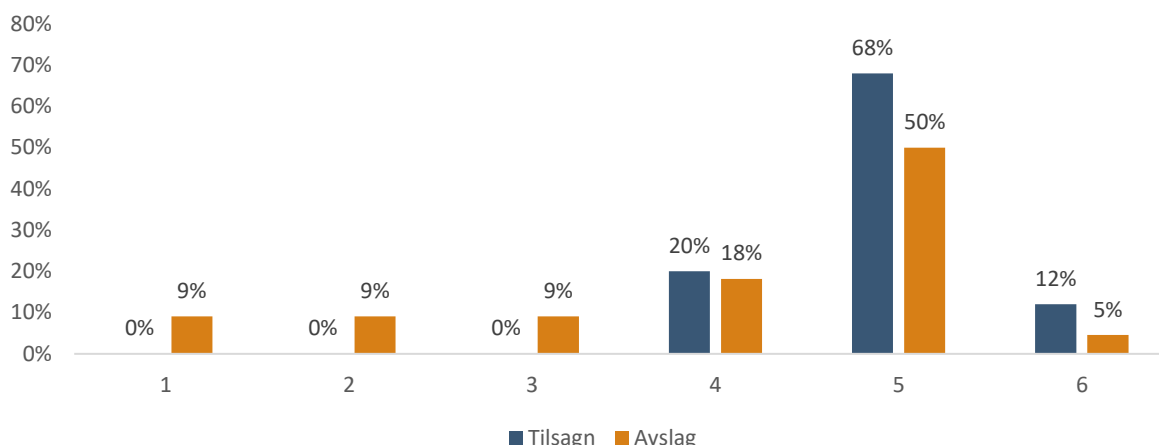
Som vi ser av figuren over er det stort ønske fra søkerne at det legges til rette for flerårige prosjekter. Særlig bekjempelsestiltakene er avhengig av flerårig innsats for at man skal kunne se effekter. Denne utfordringen er også Miljødirektoratet godt kjent med. Det er imidlertid vanskelig å gjøre noe direkte med dette forholdet så lenge budsjettildelingene til tilskuddsposten gis årlig over statsbudsjettet. Når det gjelder tøffere prioritering med hensyn til færre prosjekter og type tiltak er søkerne mer uenig enn enig i dette. Flere mener at de ulike typene tiltak adresserer utfordringene fra ulike synsvinkler og utfyller hverandre. Noen søkere skulle ønske at det var mulighet for noe større og mer langvarige prosjekter slik at man kunne planlegge litt mer langsiktig. Andre ser behovet både for større nasjonale prosjekter og mindre lokale prosjekter. Når det gjelder ordningens måloppnåelse, altså faktisk bekjempelse av fremmede arter, er det ganske stor enighet om at tilskuddsordningen er effektiv. Det påpekes imidlertid at dette er et langsiktig arbeid, og at flerårige prosjekter bør være en del av ordningen: Videre skulle man gjerne fått mer informasjon om hvilke resultater de prosjektene som får tilsagn faktisk oppnår.

5.2.3. Oppsummering av søkerens vurdering av søknadsprosessen

Dersom vi ser på forvaltningen samlet sett, er de som har fått innvilget sine søknader generelt mer positive til forvaltningen enn de som har fått avslag. Denne ulikheten gjenspeiles også i hvordan de to gruppene vurderer totalinntrykket av hele søknadsprosessen og forvaltningen, vist i Figur 5:6.

¹⁶ N=24 (tilsagn) og N=20 (avslag).

Figur 5:6 Totalinntrykk av søknadsprosess og forvaltning av ordningen. Søkerne ble bedt om å rangere søknadsprosess og forvaltning på en skala fra 1 (svært dårlig) til 6 (svært godt)¹⁷. Kilde: Menon



Her ser vi at 45 prosent av de som har fått avslag, mener totalinntrykket er en «firer» eller dårligere, mens 55 prosent av de som har tilsagn, mener at totalinntrykket er en «femmer» eller bedre. Et uvektet gjennomsnitt av alle respondentene gir en totalscore på 4,48 på en skala der 1 er svært dårlig og 6 er svært godt inntrykk. En forklaring på at de som har fått avslag har en lavere score enn de som har fått tilsagn, kan være de generiske avslagsbrevene som gir få indikasjoner på hvorfor prosjektet ikke fikk tildeling. Det ble også av dem som fikk avslag, fremhevet at selve tilskuddsordningen og målgruppen kunne vært tydeligere, at det kunne vært en bedre dialog om hva som prioriteres, og at Miljødirektoratet kunne spredd informasjon om hvilke prosjekter som får tildeling og eventuelt trukket frem gode eksempelprosjekter.

5.3. Overlappende tilskuddsordninger

Tilskuddsordningen til tiltak mot fremmede arter retter seg mot tre ulike hovedkategorier av tiltak fra store informasjonskampanjer til lokale bekjempelsestiltak. I tillegg retter ordningen seg mot mange ulike arter og artskategorier. Det er derfor ventet at tilskuddsordningen har grenseflater og eventuell overlap med andre ordninger. Dette er sannsynligvis særlig et tema i forhold til andre tilskuddsordninger i Miljødirektoratet, men også hos andre aktører. Det betyr at noen prosjekter kan søke om midler fra flere aktører. Dersom det ikke koordineres godt mellom støtteordningenes administrasjoner, så risikerer man å gi flere tilskudd til samme prosjekt. Vi har spurt søkerne i hvilken grad de har søkt om midler fra andre ordninger. Det er noen få aktører som har fått midler fra andre ordninger. Her er blant annet Fylkesmannen, kommunen og andre ordninger i Miljødirektoratet representert. De fleste prosjektene som fikk avslag, og som likevel er realisert i noen grad, er realisert ved hjelp av egne midler eller egeninnsats.

I de årene som evalueres her (2016 og 2017) hadde tilskuddsordningen til tiltak mot fremmede arter en søknadsfrist 15. februar, mens andre tilgrensende tilskuddsordninger i Miljødirektoratet hadde en søknadsfrist en måned tidligere, 15. januar. Miljødirektoratet mener det kan ha vært tilfeller der noen har søkt flere ordninger med det samme prosjektet, men at dette blir vanskeligere nå som det er en felles søknadsfrist. Saksforvalteren i Miljødirektoratet sier at de prøver å undersøke og sikre at prosjekter ikke har fått midler fra andre ordninger. I de årene som evalueres her har søkerne kun sendt inn søknadene som brev, og det har ikke vært noe krav om å

¹⁷ N=25 (tilsagn) og N=22 (avslag).

oppgi om man har søkt på andre ordninger. Fra 2018 har man benyttet elektronisk søknadssenter og da kartlegges det automatisk gjennom et spørsmål i søknadsskjemaet om har søkt andre ordninger.

De ordningene som er mest sannsynlig at overlapper med tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede arter, innad i Miljødirektoratet, er:

- Tilskudd til truede arter
- Tilskudd til tiltak i prioriterte kulturlandskapsområder
- Tilskudd til trua naturtyper
- Tilskudd til vilttiltak
- Tilskudd til vassmiljøtiltak – generell vassforvaltning
- Miljøforvaltningens bidrag til ordningen «Utvalgte kulturlandskap»

I tillegg er det også noen andre ordninger som er mulige kandidater for overlap:

- Tilskudd til ville pollinerende insekter
- Tiltaksmidler i verneområder
- Tiltaksmidler til restaurering av myr og annen våtmark

Vi har stilt spørsmål til saksbehandlere i Miljødirektoratet som har er involvert i tildelingen av tilskudd innenfor de nevnte ordningene for å kartlegge mulig overlap. Alle disse informantene mener at det kan være en overlap mellom prosjekter som søker om de nevnte tilskuddsordningene over og tilskuddsordningen til tiltak mot fremmede arter. Det er imidlertid nyanser for hvor relevante andre ordninger er. Eksempelvis kan det gis tilskudd til bekjempelse av fremmede arter i tilknytning til vann innenfor tilskuddordningen til vannmiljøtiltak. De faktiske tildelingene som er gjort de siste årene på denne ordningen er gjort til kommunale prosjekter, og disse er som nevnt over ikke i målgruppen for ordningen for fremmede arter.

Det er litt ulikt hvor mye de ulike seksjonene og tilskuddsordningene involveres i vurdering av søknader. Når det gjelder tilskuddsordningen til truede arter og tilskudd til vilttiltak involveres og konsulteres saksbehandlere fra disse ordningene i vurderingene av søknader. Involveringen skjer innledningsvis i prosessen. For de resterende ordningene er det ingen involvering i vurderingen av søknader innenfor tilskuddsordningen for fremmede arter.

Det er en bevissthet i Miljødirektoratet rundt dette med å avdekke og håndtere overlap. Representanter for de ulike ordningene opplyser at det er god dialog på tvers av seksjonene med hensyn til dette og at man forsøker å identifisere de tilfellene der det kan være overlap. Dette gjøres i stor grad gjennom dialog mellom saksbehandlere og møter i innledningsvis i søknadsbehandlingen. Det er imidlertid ikke en systematikk og faste rutiner for dette overfor alle de ulike ordningene nevnt over. Det som også kompliserer denne prosessen er at det for enkelte av ordningene er Fylkesmannen som gjør vurdering av og tildeling til enkeltsøknader. Det er ikke en systematisk involvering av Fylkesmannen for eksempel i forbindelse med tildelingen av tilskudd til fremmede arter, selv om det er dialog med enkelte, for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Det synes å være gjeldende praksis at dersom man får inn en søknad som er kvalifisert for flere ordninger, og eventuelt bedre kvalifisert for en annen enn den som opprinnelig er søkt om, så prøver man å få overført søknaden og få den saksbehandlet under denne tilskuddsordningen. Dette blir da en vurdering opp mot andre søknader og tilgjengelige midler. Når det gjelder andre eksterne ordninger så har ikke saksbehandlerne innenfor ordningen for fremmede arter hverken kontaktet andre ordninger eller selv blitt kontaktet av andre i forbindelse med mulig overlap.

Flere etater jobber med bekjempelse av fremmede arter innenfor sine ansvarsområder, for eksempel Forsvarsbygg og Statens vegvesen. Disse kan sette ut arbeid med bekjempelse til ulike aktører, men dette blir andre typer prosjekter, og Miljødirektoratet er dessuten bevisste på at de ikke gir tilskudd til bekjempelse til arter på områder som er andre etaters ansvarsområde, slik at faren for overlapp med andre etaters ordninger, synes liten.

5.4. Korrekt anvendelse av tilskudd

Tilskuddet skal benyttes til det tiltaket som er beskrevet i søknaden. For å kunne kontrollere at dette faktisk skjer, er Miljødirektoratet avhengig av rapportering fra brukerne i etterkant av gjennomført prosjekt. Brukerne skal gjennomføre prosjektet og rapportere innen utgangen av året. Flere av søkerne har påpekt at dette kan være problematisk fordi tildelingen skjer relativt sent med tanke på sesongen for tiltak. Rapportene fungerer som en kontroll av at søkerne gjør det de har skissert i søknaden. Dersom ikke rapporten godkjennes, utdeles heller ikke tilskuddet.

Det er ikke oppgitt kriterier for rapporteringen. Det er et ønske om at rapportene ikke skal være for byråkratiske, og Miljødirektoratet frykter at de kan bli det dersom det settes mange kriterier for hvordan rapporten skal utformes. Noen av de mindre aktørene har fine gjentakende prosjekter og tilhørende enkle rapporter. For Miljødirektoratet er det viktigste at det fremgår at prosjektet er gjennomført i henhold til søknaden og hvilke resultater som er oppnådd. Man må uansett vente at søkerne rapporterer om det de faktisk skulle gjøre, og det bør være tilstrekkelig. Miljødirektoratet bruker rapportene til å vurdere om prosjektet er gjennomført, og om det er grunnlag for videre arbeid, og resultatene er en del av den kunnskapsoppbyggingen som skjer om fremmede arter. Det gjøres ikke noen type målinger av effekter på bakgrunn av de resultatene som kommer inn. Det er ikke noen tro på at det er mulig å gjøre gode effektmålinger på dette området. Enkelte av søkerne har et ønske om at prosjektene, og eksempelvis rapportene som beskriver prosjektene og resultatene, kunne blitt gjort tilgjengelig som inspirasjon og som grunnlag for læring og mulig samarbeid.

5.5. Ressursbruk

I tråd med DFØs veileder (Direktoratet for økonomistyring 2007) for evalueringer av statlige tilskuddsordninger, er det viktig å stille spørsmål ved til hvilken «pris» man oppnår målene. Ressursbruk til forvaltning av tilskuddsordningen er nødvendig for å sikre at de offentlige midlene som bevilges treffer de brukere som gjennom støtte har høyest sannsynlighet for å bidra med addisjonell effekt for å nå de gitte målsetningene. Det er også nødvendig å sikre at brukerne følger opp og gjennomfører tiltakene de har fått støtte til. Forvaltningskostnader er dermed nødvendige kostnader for å sikre at samfunnets ressurser bevilget til formålet brukes i tråd med intensjonen og med gjeldende lovverk.

For Miljødirektoratet er det mest ressurskrevende i søknadsbehandlingen å gå gjennom og lese alle de innkomne søknadene. Dette har tatt omtrent et ukesverk per søknadsrunde i 2016 og 2017. I tillegg kommer ressursbruk knyttet til dialog med andre fageksperter og diskusjon i den interne faggruppen for fremmede arter i seksjonen. Dette tar ca. 4-6 timer per søknadsrunde. Til slutt følger utforming og utsendelse av tilsagns- og avslagsbrev. Dette er utgjør også ca. et ukesverk per søknadsrunde. Totalt på de to søknadsrundene i 2016 og 2017 har det da anslagsvis blitt brukt 160 timer. Dette utgjør rundt en tiendedel av et årsverk og da anslagsvis 55 000 kroner¹⁸. Dette utgjør i underkant av 1 prosent av tildelte midler. Sammenlignet med tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak for generell vannforvaltning, der forvaltningskostnaden utgjorde 5-6 prosent i årene 2015 og 2016, og Klimasats der den utgjorde 2 prosent i 2016, er dette lavt. Dette resultatet er forventet.

¹⁸ Vi legger til grunn en årslønn for statsforvaltningen for 2017 ifølge Statistisk sentralbyrå.

Miljødirektoratet har vært svært opptatt av at det skal være lite byråkrati og ressursbruk i Miljødirektoratet knyttet til forvaltningen av ordningen, noe de ser ut til å ha oppnådd.

Ved vurdering av samfunnets samlede ressursbruk er det imidlertid også viktig å ta hensyn til søkeres kostnader. Vi har kartlagt hvor lang tid søkerne bruker på henholdsvis å vurdere om det var relevant å søke, skrive søknad og rapportere. Dette er ganske krevende for søkerne å svare på, og det har vært varierende hvor detaljert respondentene har klart å besvare dette spørsmålet. Vi har derfor brukt de grunnlagstallene vi har fått inn og beregnet et gjennomsnitt ut fra dette for hver kategori både for dem som har fått tilsagn og for dem som har fått avslag. Dette er presentert i Tabell 5:1.

Tabell 5:1 Søkeres gjennomsnittlige ressursbruk målt i timer, fordelt på de ulike fasene forvaltningsprosessen. N(tilsagn)=26, N(avslag)=22. Kilde: Menon

	Tilsagn	Avslag
Vurdere om det var relevant å søke	2 timer	3 timer
Skrive søknaden	13 timer	8 timer
Rapportere	16 timer	

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 tilsagn brukte, i gjennomsnitt, noe lengre tid på å skrive søknaden. De som fikk tilsagn brukte i tillegg i gjennomsnitt, 16 timer på å utarbeide rapportene. Det er rapporteringen som krever mest ressursbruk av alle stegene i forvaltningsprosessen. Dersom vi bruker disse gjennomsnittlige timesanslagene for alle søkerne, er ressursbruken til sammen ca. 300 000 kroner¹⁹. Dette utgjør i overkant av 5 prosent av tilskuddsbeløpet. Avslagsprosenten, i form av antall søknader, er på nesten 60 prosent. Ressursbruk blant søkerne brukt på disse søknadene er nesten 14 ukesverk.

¹⁹ Det er brukt en timepris på 200 kroner per time.

6. Anbefalinger

Formålet med tilskuddsordningen for tiltak mot fremmede arter er å bidra til å hindre negativ påvirkning på naturmangfoldet fra fremmede, skadelige arter. Tiltakene som støttes er forskjellige, men kan sies å være innenfor tre hovedkategorier: i) informasjonstiltak, ii) kartleggingstiltak og iii) bekjempelsestiltak. Disse hovedtiltakene er ment å bidra til måloppnåelse gjennom å påvirke ulike faktorer som har betydning for bekjempelse. Informasjonstiltakene skal i hovedsak bidra til å spre informasjon og heve kompetansen om fremmede arter og hvordan disse kan bekjempes. Kartleggingstiltakene skal gi kunnskap om utbredelse og ligge til grunn for bekjempelsestiltakene. Bekjempelsestiltakene skal bidra til å bekjempe de fremmede artene lokalt. Alle tiltakene skal bidra til å spre engasjement og kunnskap om hvordan man kan bekjempe fremmede arter. Både de direkte bekjempelsestiltakene og de mer indirekte kartleggingstiltakene og informasjonstiltakene er langsiktige tiltak som det er vanskelig å måle effektene av etter kun to år. Særlig bekjempelsestiltakene er man i de aller fleste tilfeller avhengig av å gjenta over flere år dersom det skal føre til en reell bekjempelse av arten. Et kartleggingstiltak eller et informasjonstiltak vil ikke direkte føre til bekjempelse, men kan være med å legge grunnlaget for bekjempelse på et senere tidspunkt. Vi har derfor ikke gjort en effektvurdering av tiltakene med hensyn til bekjempelse. Det vi derimot kan si på mer generelt grunnlag er at bekjempelse er en utfordrende aktivitet som krever at den gjøres over en viss tidsperiode og i et område av en viss størrelse for at det skal ha en reell påvirkning på nærmiljøet. Det er derfor grunn til å tro at den faktiske bekjempelseseffekten av denne ordningen er noe begrenset. Det vi ser er at alle de tre hovedkategoriene av tiltak kan bidra – mer eller mindre, direkte eller indirekte - til måloppnåelse. Her kan konkrete kartleggings- og bekjempelsestiltak være like gode tiltak for å kunne få resultater og spre engasjement som muliggjør tiltak for å unngå spredning av fremmede arter på sikt.

6.1. Måloppnåelse

Anbefalinger:

- **Man bør vurdere hvorvidt faktisk, konkret bekjempelse skal være et hovedmål med ordningen**
- **Man bør vurdere en tøffere prioritering med hensyn til hvilken type tiltak som støttes og hvilke arter man ønsker å bekjempe innenfor ordningen**

Hovedformålet med ordningen er, som nevnt over, å bidra til bekjempelse av fremmede arter. Bokstavelig tolket er dette vanskelig å oppnå innenfor ordningen. Muligens med unntak av noen arter, bør faktisk bekjempelse sannsynligvis gjøres på et større område og over flere år dersom man virkelig skal se effekter av tiltakene. Det er ikke nok midler til å støtte denne typen bekjempelsestiltak innenfor ordningen, og heller ikke intensjonen med ordningen, slik vi forstår det. Selv om søkerne mener at tilskuddsordningen er effektiv for å bekjempe fremmede arter, må dette nyanseres. Det kan være effektivt på et svært lokalt nivå, men det er ofte ikke en profesjonell og målrettet bekjempelse. Dette gjelder i særlig grad så lenge man ikke har mulighet for flerårige prosjekter. Søkerne var litt delte i sine meninger om man skulle målrette ordningen mot færre og større prosjekter. Vår forståelse av intensjonene i ordningen er at denne tilskuddsordningen først og fremst skal skape engasjement og kunnskap som gir grunnlag for bekjempelse av fremmede arter, og at det derfor også skal være rom for mindre og lokale prosjekter. Derfor mener vi at man bør nyansere/konkretisere formålet om bekjempelse, slik at man legger til grunn at bekjempelsestiltakene som gis støtte også gir engasjement, informasjon eller kunnskap utover selve den fysiske bekjempelsen. Vi mener ikke at man skal slutte å støtte lokale bekjempelsestiltak, men at man ser dette som virkemiddel for å spre kunnskap og engasjement mer enn faktisk å måle det opp mot reell bekjempelse. Vår vurdering er at det er slik Miljødirektoratet opererer per i dag, men at dette kan presiseres overfor søkerne.

Med den ganske brede målgruppen, og stor variasjon i hvilken type tiltak og type virksomheter som kan gis støtte gjennom denne ordningen, kan det være vanskelig og ressurskrevende å prioritere hvilke prosjekter som skal gis støtte. Det er viktig at Miljødirektoratet har et bevisst forhold til hvilke tiltak det skal gis støtte til. Her er vi særlig opptatt av to forhold: i) Fordelingen av lokale bekjempelses- og kartleggingstiltak opp mot mer nasjonale informasjonstiltak, og ii) prioriteringen av hvilke arter det fokuseres på. Informasjonstiltakene er ofte brede nasjonale kampanjer, og de har fått tildelt en relativt stor andel av tilskuddsmidlene. Det er viktig å være bevisst på hvor mange og hvilke informasjonstiltak, samt hvilke målgrupper som nås i de enkelte tiltakene. Kanskje kunne man ha nedprioritert dette et år, og heller hatt mer fokus på det lokale arbeidet. Et annet år kunne man hatt mer fokus på målrettede informasjonstiltak. Det kan være en mulighet å signalisere i utlysningen hvilke målgrupper man ønsker å nå, og hvilke arter man er mest opptatt av å spre informasjon om. Dette vil sannsynligvis gjøre det lettere å behandle søknadene fordi man vil sammenligne mer like søknader, og da enklere kunne vurdere hvem som har den beste fremgangsmåten for å oppnå de effektene man ønsker. Søkerne er opptatt av at ordningen skal være åpen for mange ulike typer tiltak, men denne anbefalingen påvirker ikke dette direkte. Det vil fortsatt være mulighet for å ha en viss spredning på type tiltak, men ikke i alle år og ved alle utlysninger.

På samme måte kan man i enkelte år vurdere om det er visse arter som man ønsker å prioritere i utlysningen. Dette kan være uavhengig av type tiltak, og vil sannsynligvis også gjøre det lettere for Miljødirektoratet å vurdere de ulike søknadene opp mot hverandre. Det å signalisere en tydeligere prioritering i utlysningen kan også muligens bidra til noe færre, men mer relevante søknader. I stedet for at man får søknader innenfor alle typer tiltak og arter i alle år, kan man få en mer spisset søknadsmasse der kun de som er relevante innenfor den gjeldende prioriteringen sender søknad i det utvalgte året. Dette kan redusere ressursbruken både 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.

6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen

Anbefalinger:

- **Vurdere om man skal prioritere hvem i målgruppen som kan søke i ulike år**
- **Prioritere enkelte typer tiltak i utvalgte år. Dette begrenser søknadsmengden, og vil gjøre det lettere å prioritere mellom de innkomne søknadene**
- **Klargjøre hvilken informasjon som skal inkluderes i søknaden**
- **Utarbeide et kriteriesett som benyttes ved vurdering av søknader. Dette kriteriesettet gjøres kjent for søkerne**
- **Det bør lages en systematisk fremgangsmåte for vurdering av overlapp, særlig med hensyn til andre interne og eventuelt eksterne overlappende tilskuddsordninger**

Tilskuddsordningen har, som diskutert ovenfor, en sammensatt målgruppe og omfatter tre hovedkategorier av tiltak. Det er et hovedpoeng med ordningen at den skal bidra til initiativ og engasjement hos ulike grupper som kan tenkes å gjennomføre tiltak for å bidra til bekjempelse av fremmede arter. Det er likevel viktig å vurdere om ordningen er blitt «for bred», både når det gjelder målgruppen og når det gjelder hvilke tiltak ordningen skal prioritere. Dette fordi det er ressurskrevende både for Miljødirektoratet og søkerne når det sendes inn et stort antall søknader som ikke får støtte. Målgruppe er sammensatt og spenner fra store og profesjonelle organisasjoner som ønsker å gjennomføre nasjonale informasjonskampanjer helt ned til privatpersoner og enkeltmannsforetak som skal gjennomføre tiltak nærmest i egen hage. Etter hvert som flere får kjennskap til ordningen, og tilskuddsmidlene holdes relativt konstante, vil det sannsynligvis føre til flere søknader relativt til samlet tilskuddsbeløp. Dette vil øke ressursbruken både hos Miljødirektoratet og søkergruppen samlet sett. Det igjen vil sannsynligvis føre til en høyere avslagsprosent enn i dag, med mindre man sprer midlene relativt tynt utover søkerne.

Miljødirektoratet er derfor avhengig av å gjøre noen strategiske valg. Er det slik at alle innenfor dagens målgruppe skal få tilskudd? Ønsker man å beholde målgruppen på det nivået som er per i dag, eller ønsker man å snevre denne inn? Hvis målgruppen beholdes som i dag, er det viktig å ta stilling til om alle skal få tilskudd; altså at man skal fordele jevnt på tvers av gruppene, eller man ikke ønsker at privatpersoner eller bedrifter skal søke. Dette kan løses ved å prioritere enkelte grupper og/eller søknadstyper i enkelte år. På samme måte som man kan prioritere ulike søknadstyper og arter kan man også eventuelt prioritere mellom ulike aktører i målgruppen.

Miljødirektoratet fikk i 2016 og 2017 (som er de årene som inngår i denne evalueringen) inn søknader fra aktører som ikke er i målgruppen, for eksempel offentlige aktører. Det er derfor viktig at det tydelig poengteres at disse aktørene ikke er tilskuddsberettiget i utlysningen. Dette er gjort for 2019-utlysningen. Dette vil redusere ressursbruken hos disse aktørene ved at de både slipper å vurdere, eventuelt undersøke, om de er i målgruppen til ordningen og ved at de ikke utarbeider en søknad.

Siden det var svært overordnet beskrevet i rundskrivet hva søknaden skulle inneholde i 2016 og 2017 kan dette ha ført til skjevheter i fordeling av støtte mellom profesjonelle og mindre profesjonelle organisasjoner og privatpersoner. Større og mer profesjonelle organisasjoner som har utformet lignende søknader tidligere, besitter mer kunnskap om hva som forventes både av prosjektet og av søknaden. Det kan også være tilfellet at man «går glipp av» gode prosjekter fordi søkeren er uerfaren og ikke får formidlet dette i tilstrekkelig grad. Det at Miljødirektoratet ikke etterspurte tilleggsinformasjon for eventuell komplettering av søknad eller mer utfyllende prosjektbeskrivelser kan også ha bidratt til dette. Her er man avhengig av å være tydeligere i utlysningen både i forhold til prioriteringer og i forhold til vurderingskriterier slik at søkerne enklere kan vise hvordan deres prosjekter vil bidra til å oppfylle disse.

Den innledende søknadsvurderingen gjøres primært av én saksbehandler. Dette sikrer en konsistent og enhetlig vurdering av søknadene. I tillegg gjennomføres en diskusjon internt i en faggruppe før tildeling finner sted. Denne tottrinnsvurderingen sikrer at det er en dynamikk i søknadsvurderingen, og at det er flere personer som har vurdert saken. Dette virker for oss som en god fremgangsmåte for enhetlighet, og gir også en sikkerhet i form av at det ikke er én person alene gjør søknadsvurderingen. Det at det i hovedsak er én saksbehandler som gjennomfører den innledende vurderingen er positivt for konsistensen i vurderingen, men gjør også systemet sårbart. I tillegg påvirker dette tildelingstidspunktet. Den samme saksbehandleren har ansvaret for andre tildelinger, blant annet tildeling av midler til Fylkesmennene der det foreligger sentrale føringer. Sen avklaring påvirker også søkerne fordi flere av prosjektene er sesongavhengige. De er avhengige av å starte opp prosjektet før endelig tildeling dersom de skal kunne gjennomføre og rapportere innen utgangen av året.

En annen utfordring knyttet til søknadsbehandlingen er at det ikke var noen uttalte tildelingskriterier i de to årene som evalueres her. Miljødirektoratet har hatt interne kriterier som for eksempel nasjonale miljømål og naturverdier, samt at tiltakene har vært nyttige. I tillegg har andre vurderingskriterier som geografi, størrelsen på organisasjonen og ulike artsgrupper vært viktige. Miljødirektoratet har lagt vekt på at prosessen skal være minst mulig byråkratisk, og man frykter at flere vurderingskriterier kan føre til lengre saksbehandlingstid fordi det vil øke kravet til dokumentasjon.

Vi mener at det bør være et sett med vurderingskriterier, og de bør være tydelige både for Miljødirektoratet selv og for søkerne. Rundskrivet om tilskuddsordninger på Klima- og miljødepartementets område for 2018 (Klima- og miljødepartementet 2017) presiserer viktigheten av nasjonale prioriteringer i arbeidet mot fremmede skadelige arter, men vi mener det bør være enda tydeligere. I tillegg må søkerne gjøres kjent med de kriteriene Miljødirektoratet prioriterer etter slik at de på best måte kan fremheve de ulike sidene ved sitt eget prosjekt. Det bør helst ikke være for mange kriterier, for det kan gjøre det vanskelig å vurdere på tvers av kriteriene og dermed søknadene. Imidlertid vil et sett med noen utvalgte kriterier sannsynligvis gjøre saksbehandlingen enklere i forhold til å sammenligne prosjektsøknadene på tvers av arter og type tiltak. I tillegg blir det enklere for søkerne å målrette sine søknader og prosjekter for ordningen. De kriteriene som Miljødirektoratet velger å legge vekt på i sin vurdering, må kommuniseres til søkerne. Dette vil bidra til en mer effektiv søknadsprosess. Dagens situasjon,

hvor søkerne i stor grad gjetter på hvilke kriterier Miljødirektoratet legger vekt på, er ikke optimal, og kan unngås med mer åpenhet. Et annet tiltak kan også være å legge til rette for spredning av rapportene over tildelte prosjekter, og eventuelt henvise til disse i avslagsbrevene. Da kan søkerne få kunnskap om hvilken type prosjekter som er prioritert, og det kan gi inspirasjon til egne prosjekter.

Det er også viktig å sette opp kriterier som det er mulig å vurdere opp mot. Eksempelvis er et kriterium om «mest mulig bekjempelse for pengene» vanskelig å gjøre en objektiv vurdering av. Vi ser at dette for så vidt kan fungere rettferdig så lenge det er én saksbehandler som har hovedansvar, men dersom det skulle bli flere saksbehandlere mer involvert i søknadsvurderingen er dette et vanskelig kriterium å score søknadene opp mot. Man kan også med fordel sette opp en intern veiledning for hvordan man skal prioritere søknader tatt i betraktning at man kanskje må fordele dette på flere saksbehandlere i de kommende årene om søknadsmengden øker. En slik veiledning vil sikre enhetlighet selv med flere saksbehandlere involvert.

Et spesifikt tildelingskriterium som Miljødirektoratet kan vurdere er kravet til egeninnsats. Det er ikke uvanlig å stille krav til en viss egeninnsats, enten i form av tid/arbeid eller penger/finansiering. Dette bidrar til at tilskuddet utløser mer aktivitet enn selve størrelsen på tilskuddet. Tatt i betraktning at dette er en engasjementspost der mange av prosjektene er bygd på dugnadsinnsats virker det naturlig å ha et visst krav til egeninnsats, enten som et kvalifikasjonskriterium eller som et prioriteringskriterium.

Når det gjelder overlapp, virker det som om søkerne ikke har søkt på andre ordninger i særlig grad, og at denne utfordringen er begrenset for denne tilskuddsordningen. Det virker også som man er bevisst denne typen utfordringer, men at det er en noe usystematisk tilnærming til dette internt i Miljødirektoratet. En samordning av søknadsfrist er allerede gjennomført, og fra og med 2018-utlysningen (som er utenfor denne evalueringen) bes søkerne om å huke av i det Elektroniske søknadssenteret dersom de har søkt på flere tilskuddsordninger. Sammen med en samordning av tildeling vil dette bidra til å kunne «fange opp» mulige overlapp på tvers av ordningene. Siden dette synes å være begrenset og det er en dialog på tvers av seksjonene dersom det er søknader som kan passe innenfor flere ordninger, tyder mye på at dette i de fleste tilfeller blir fanget opp. Et innledende møte i saksbehandlingsprosessen med en kort gjennomgang av søknadene til de ulike ordningene og mulige overlappsaker kan være en rutine som på en enkel måte kan systematisere dette arbeidet ytterligere. I tillegg kan det være potensiale for å gjøre noe lignende i dialogen med Fylkesmennene for å «fange opp» overlapp eksternt. Her virker det som om Fylkesmennenes ordninger er de mest relevante, og at det er der ressursinnsatsen bør settes inn.

6.3. Ressursbruk

Anbefalinger:

- **Vurdere om man skal prioritere hvem i målgruppen som kan søke i ulike år**
- **Prioritere enkelte typer tiltak i utvalgte år. Dette begrenser søknadsmengden, og vil gjøre det lettere å prioritere mellom de innkomne søknadene**
- **Klargjøre hvilken informasjon som skal inkluderes i søknaden**
- **Sette opp et kriteriesett som benyttes ved vurdering av søknader. Dette gjøres kjent for søkerne**

Anbefalingene ovenfor er stort sett de samme som er skissert under det forrige delkapittelet om forvaltningen av ordningen, men her settes de opp ut fra en begrunnelse om ressursbruk. Anbefalingene ovenfor vil bidra til en mer effektiv forvaltning av ordningen, og sannsynligvis redusert ressursbruk for både søkerne og saksbehandlerne i Miljødirektoratet. Vi har tidligere diskutert ordningens måloppnåelse, og hvordan innretningen av ordningen kan justeres for i større grad å nå målene. Mange av anbefalingene ovenfor vil også kunne bidra til å redusere ressursbruken knyttet til ordningen. Det vil legge til rette for å nå målene ved ordningen mer effektivt.

Forvaltningen av ordningen har vært lite byråkratisk, og det har vært et bevisst valg fra Miljødirektoratets side å begrense ressursbruken knyttet til forvaltningen av ordningen. Dette har de også oppnådd ved at en lav prosentvis andel av tildelt støttebeløp har vært benyttet til forvaltningskostnader. Disse har vært svært lave tatt i betraktning av at det også er en relativt lav sum med tilskuddsmidler. Vi ønsker ikke å legge opp til en mer omfattende søknadsvurdering, men kommer her med forslag som kan bidra ytterligere til å holde forvaltningskostnadene ved ordningen nede.

Miljødirektoratet har vært svært opptatt av at søknadsbehandlingen skal være rasjonell og ikke for byråkratisk. Dette har resultert i få prioriteringskriterier og lite informasjon om prioritering ut til søker. Selv om dette kan virke som en god måte å holde ressursbruken lav på, tar den ikke innover seg søkerens ressursbruk i tilstrekkelig grad. Dersom søkerne ikke er klar over hvordan deres søknader og prosjekter vurderes kan det både føre til at de bruker lengre tid enn nødvendig på søknaden, og at de ikke får frem det Miljødirektoratet ønsker å vite og dermed at prosjekter som er irrelevante blir omsøkt. Et sett med kriterier og noe mer veiledning av søkerne vil sannsynligvis føre til mer målrettede og relevante søknader. I tillegg vil det gjøre det lettere for Miljødirektoratet å prioritere mellom søknadene fordi de alle forsøker å svare på de samme kriteriene.

Når det gjelder en tøffere og klarere prioritering av søknadsaktører og type tiltak, vil dette også sannsynligvis forenkle saksbehandlingsprosessen ved at det blir færre og mer homogene søknader. Dette bør gjøre det enklere for Miljødirektoratet å sammenligne på tvers av søknader. Med en forventet økende søknadsmengde, blir dette viktig for fortsatt å holde ressursbruken på et relativt lavt nivå. I tillegg skisseres at det vil være flere saksbehandlere involvert i søknadsvurderingen. Klarere vurderingskriterier vil bidra til mer enhetlig saksbehandling på tvers av saksbehandlere og sannsynligvis også mindre ressursbruk for kalibrering og dialog om hvordan man skal vurdere søknadene. Alle disse anbefalingene vil kunne bidra til en enda mer effektiv og enhetlig saksbehandling fremover.

7. Referanser

Capgemini og Agenda Kaupang. (2014). *Utredning om effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet*.

Direktoratet for økonomistyring. (2007). *Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Direktoratet for økonomistyring, DFØ.

Forskrift om framande organismer. Lovdata.

Klima- og miljødepartementet (2017): T-1/17 Tilskotsordninger 2018. Klima- og miljødepartementet.

Menon. (2017). *Evaluering av tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak - generell vannforvaltning*. Menon-publikasjon nr. 77/2017.

Menon. (2018). *Evaluering av Klimasats. 2016-bevilgninger*. Menon-publikasjon nr. 23/2018.

Miljøverndepartementet. (2007). *Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter*. Miljøverndepartementet (nå: Klima- og miljødepartementet).

Naturmangfoldloven. Lov om forvaltning av naturens mangfold.

Oxford Research. (2016). *Mer innovasjon for pengene - Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2012*.

Oxford Research. (2018). *Tilbake til normalen? Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2017 - Førunderøkelsen*.

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

- Prosjektets nedslagsfelt
- Type virksomhet/organisasjon
- Type tiltak
- Geografi
- År

Utvelgelsen er gjort i samarbeid med oppdragsgiver og dekker 33 prosent av prosjektporteføljen. 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	Innvilget	Avslag
Naturvernforbundet i Møre og Romsdal	Møre og Romsdal	X	
Det norske hageselskap	Hele landet	X	
Sabima	Hele landet	X	
Norsk botanisk forening	Hele landet	X	
Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter	Oppland	X	X
Havforskningsinstituttet	Rogaland	X	
Østensjøvannets venner	Oslo	X	
Selje Sau og Geit	Sogn og Fjordane	X	
FAGUS	Hele landet	X	
Ane Haugen Wexelsen	Trøndelag		X

Dybdeintervjuer med representanter for Miljødirektoratet

Det er også 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 prioritering av søknader i forhold til tildelingskriterier, fastsettelse av tilskuddsbeløp samt rapportering. Siden ordningen omfatter flere ulike typer prosjekter har vi intervjuet flere i Miljødirektoratet for å få en god oversikt over forvaltningen, tabellen nedenfor gir oversikt over hvilke fagområder de intervjuede representerer.

Fagområde

Artsseksjonen

Viltseksjonen

Seksjon for vannforvaltning

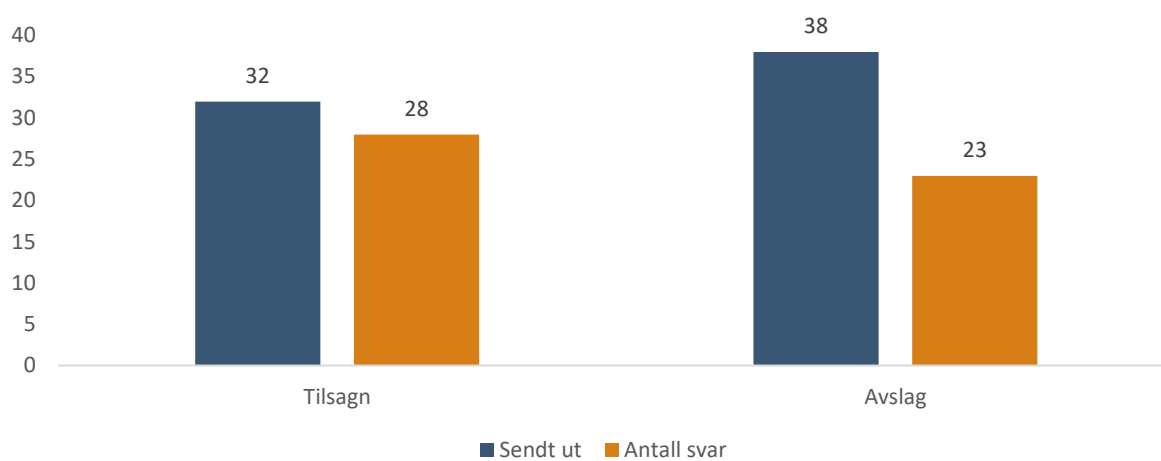
Naturarvseksjonen

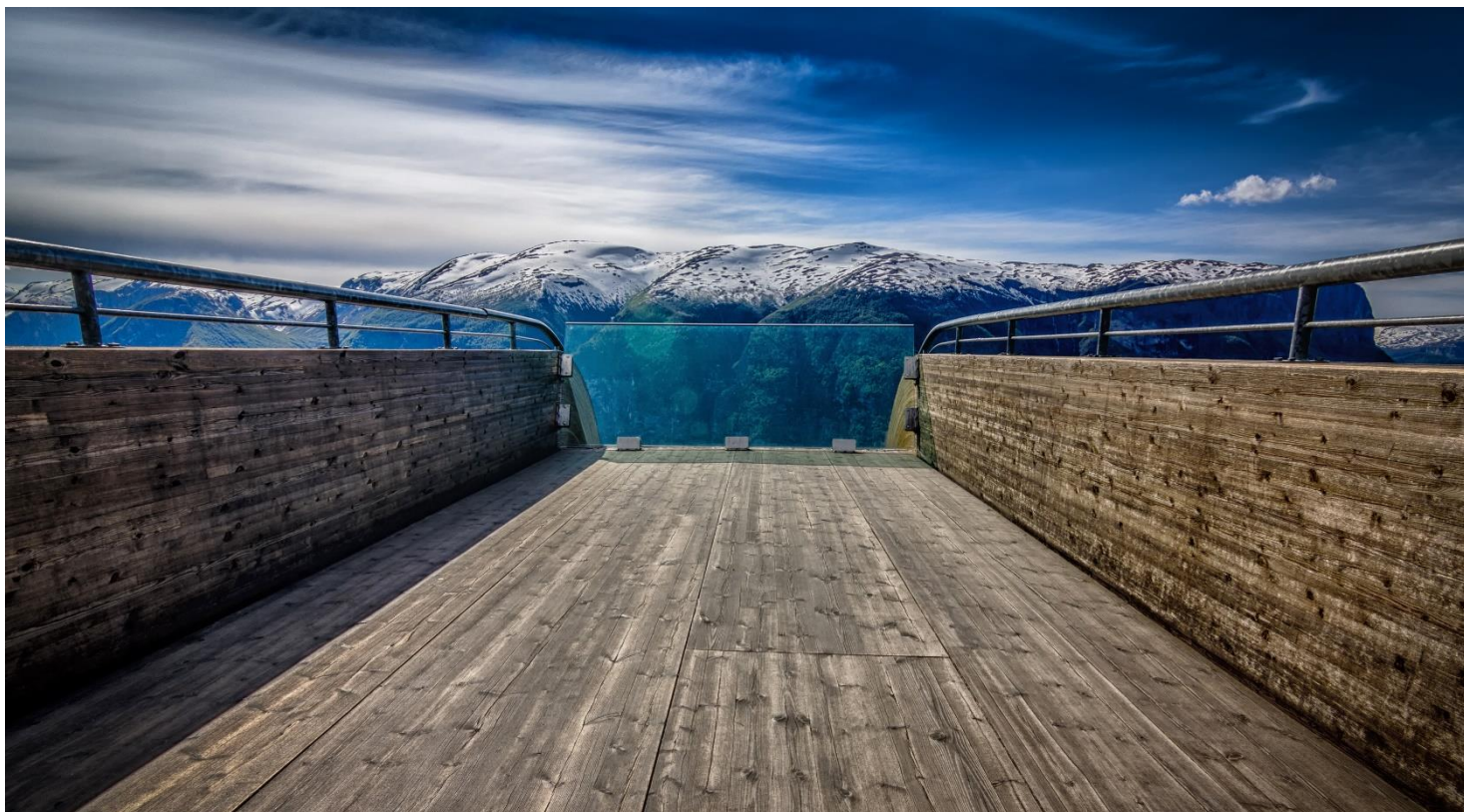
Spørreundersøkelse

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. 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.

For tilsagn er svarprosenten 88, mens for avslag er svarprosenten 61. En nærmere oversikt over spørreundersøkelsene og responsrate er vist i figuren nedenfor.

Figur V1.1. Respondentrate i spørreundersøkelsen





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.