

RAPPORT

EVALUERING AV TILSKUDDSDORDNINGEN FOR VANNMILJØTILTAK - GENERELL VANNFORVALTNING





Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Menon evaluert tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak innen generell vannforvaltning.

Evalueringen er ledet av Kristin Magnussen, med Kaja Høiseth-Gilje, Ida Amble Ruge og Håvard Baustad som prosjektmedarbeidere. Simen Pedersen har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker Miljødirektoratet for et spennende oppdrag. Våre kontaktpersoner i Miljødirektoratet har vært Guri Enodd Hope og Kjersti Solvoll. 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.

Desember 2017

Kristin Magnussen
Prosjektleder
Menon Economics



SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1. Kort om tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak innen generell vannforvaltning	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?	12
3. TILSKUDDSDORDNINGENS UTLØSENDE EFFEKT	13
3.1. Innvilgede søknader	13
3.2. Avslåtte søknader	14
3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt	15
3.4. Gjennomføringsgrad	15
3.5. Sammenligning med andre ordninger	16
4. TILSKUDDSDORDNINGENS EFFEKT PÅ VANNMILJØET	18
4.1. Muligheter for å vurdere effekt på vannmiljøtilstanden	18
4.2. Tiltakenes effekt på vannmiljøet	20
5. FORVALTNING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	22
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe	22
5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader	24
5.2.1. Fremgangsmåten for behandling av søknadene	24
5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader	27
5.2.3. Innvilget beløp	30
5.2.4. Overlappende tilskudd	30
5.3. Korrekt anvendelse av tilskudd	31
5.4. Ressursbruk	31
6. ANBEFALINGER	33
6.1. Måloppnåelse	33
6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen	34
6.3. Ressursbruk	36
6.4. Forvaltningsnivå	37
7. REFERANSER	38
VEDLEGG 1: METODE	39
VEDLEGG 2: OM VANNFORSKRIFTEN	42

Sammendrag

Evalueringen gjelder tilskudd til generell vannforvaltning for å nå miljømålene i vannforskriften

På oppdrag fra Miljødirektoratet evaluerer Menon i denne rapporten en del av tilskuddsordningen som omfatter tilskuddsmidler til vannmiljøtiltak, nemlig delen som går til generell vannforvaltning (kapittel 1420, post 70, underpost 3). Tilskuddsordningen administreres av Miljødirektoratet og er hjemlet i forskrift om tilskudd til generell vannforvaltning som ble fastsatt av Klima- og miljødepartementet, som trådte i kraft 1.1.2015.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å nå miljømålene i vannforskriften.

Målgruppen for ordningen er henholdsvis vannområdeutvalg, interkommunale vannprosjekter, kommuner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Tiltak som kan få tilskudd er:

- a) Tiltak, tilrettelegging og organisering knyttet til arbeidet i vannområder og vannregioner
- b) Informasjon knyttet til arbeidet i vannområder og vannregioner
- c) Utredninger og andre tjenestekjøp

Søknader om tilskudd til tiltak som inngår som en del av arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram og prosjekter som har overføringsverdi til andre vannområder, vil bli prioritert.

Tilskuddsordningen er en bredt anlagt ordning, som kan gi tilskudd både til konkrete tiltak, informasjonsarbeid og utredninger som er knyttet til arbeidet med å nå målene i vannforskriften.

Gjennom analyse av Miljødirektoratets data for søknader på innvilgede og avslåtte prosjekter, 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 2015 og 2016.

Tilskudd er fordelt til 67 prosjekter spredt over hele landet

Kartlegging av søkerne til ordningen i 2015 og 2016 viser at tilskuddet fordeles på ulike typer søkere og prosjekter fra alle deler av landet. I de årene vi evaluerer, ble det sendt inn 187 søknader om tilskudd, og om lag en tredjedel av søknadene ble innvilget. Det har blitt delt ut 17 millioner kroner, fordelt på 67 prosjekter. Flest innvilgede søknader kommer fra vannområdene, og over halvparten av prosjektene har et lokalt nedslagsfelt.

Tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt, såkalt addisjonalitet

Evalueringen viser også at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt. En stor andel av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen, hadde ikke blitt realisert uten den finansielle støtten, eller de hadde blitt gjennomført i et mindre omfang. Prosjektene blir i svært stor grad gjennomført, og per 2017 er om lag 80 prosent av prosjektene som fikk tilskudd i 2015, ferdigstilt. Addisjonaliteten av denne tilskuddsordningen er med andre ord god, og omtrent på linje med andre sammenlignbare ordninger.

Utfordrende å måle tilskuddsordningens effekt for vannmiljøet

Det er utfordrende å måle tilskuddsordningens effekt på vannmiljøtilstanden. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig å isolere effekten av de konkrete tiltakene som får tilskudd. Dette gjelder spesielt for prosjekter som ikke påvirker vannmiljøet direkte, men indirekte gjennom blant annet kompetanseheving og informasjonsinnhenting. Siden en stor andel av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen påvirker

vannmiljøet indirekte, er det derfor vanskelig å måle hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt. Også for prosjekter som gir miljøforbedring, er det ofte vanskelig å måle effekten som skyldes dette ene tiltaket ute i vannforekomsten. For slike tiltak kan man imidlertid i større grad beregne for eksempel reduserte forurensende utslipp, som man vet i sin tur vil bidra til bedre vannmiljø, eller man kan observere og eventuelt telle fiskebestand som er etablert e.l. Selv uten slike målbare effekter, er det imidlertid rimelig å anta at tilskuddenes samlede effekt på vannmiljøet er positiv, på kort og lang sikt.

Tilskuddsordningen treffer i stor grad sin brede målgruppe

Vår kartlegging viser at det har kommet søknader og innvilget prosjekter fra hele målgruppen altså både vannområder, kommuner, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og flere til. Kartleggingen viser også at søkerne bruker relativt lite tid på å finne fram til ordningen, samt vurdere om deres prosjekter kan være relevante for støtte.

Utfordringer ved søknadsprosess og tildeling

Når det gjelder søknadsprosessen, er de største utfordringene at det er en bred ordning, med svært mange tildelingskriterier som ikke er innbyrdes prioritert, og at det i tillegg har vært vektlagt flere andre tilleggskriterier ved prioritering, som for eksempel geografisk spredning. Det har heller ikke vært en omforent enhetlig vurdering av søknadene på bakgrunn av de gitte tildelingskriteriene, men variasjoner på tvers av temaer og saksbehandlere. Søkerne påpeker også at det er uklart hvordan Miljødirektoratet prioriterer. I tillegg skaper en lang saksbehandlingstid utfordringer for en del prosjekter, særlig de som er sesongavhengige fordi de ikke kommer i gang med tiltaket når det er optimalt å gjennomføre, men også fordi gjennomføringstiden blir ganske kort når de ikke får tilsagn før i juni, og prosjektet skal være ferdigrapportert i desember.

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



For en mer entydig vurdering av ordningens **måloppnåelse**, bør man vurdere en tydeligere prioritering mellom tiltak som påvirker vannmiljøet direkte og tiltak som påvirker indirekte. Konsekvensene av å prioritere konkrete tiltak høyere, er at det vil føre til at man med sikkerhet vet mer om de effektene tiltaket medfører. En ulempe ved at man hovedsakelig tar utgangspunkt i allerede kjente tiltak, er imidlertid at de ikke stimulerer til utvikling av nye tiltak og økt kunnskap på lang sikt. Man må derfor vurdere hvordan disse tiltakstypene skal prioriteres, og gjøre dette mer bevisst enn i dag, noe som også bør formidles tydelig internt og eksternt.



For å effektivisere **forvaltningen** av ordningen, er det hensiktsmessig å redusere målgruppen, redusere eller tydeliggjøre tildelingskriteriene, samt vurdere om noen typer tiltak ikke skal dekkes av ordningen. Det er her aktuelt å gjøre tydeligere prioritering av tiltak som kan få støtte andre steder, som man da bør vurdere å kutte som aktuelle for støtte fra denne ordningen. Det kan også være at enkelte søkere, som forskningsinstitusjoner bør henvises til andre tilskuddsposter (som Forskningsrådets utlysinger). 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 en tydeligere prioritering mellom til ulike tiltakene fra år til år. Dette vil trolig føre til at flere som er lavere kvalifiserte vil la være å søke. Tydeligere formidling av hvordan tildelingskriteriene er operasjonalisert, vil også gi en bedre forståelse for hvordan disse vektas og benyttes.



Når det gjelder **forvaltningsnivå**, anbefaler vi at det operasjonelle ansvaret for tilskuddsordningen forblir hos Miljødirektoratet per i dag. Dette tilrettelegger for en fortsatt helhetlig oversikt over søknadene, samt bedre muligheter til å kunne se søknadene opp mot nasjonale behov. Sentralisert forvaltning tilrettelegger også for mer enhetlig saksbehandling. Man bør imidlertid se nærmere på mulige overlapp og bedre koordinering av de midlene som gis som tilskudd til vannregionene og som også går til å skape samarbeid og koordinering på vannområdenivå.

1. Innledning

1.1. Kort om tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak innen generell vannforvaltning

Tilskudd til generell vannforvaltning for å nå miljømålene i vannforskriften

Denne evalueringen gjelder en del av tilskuddsordningen som omfatter tilskuddsmidler til vannmiljøtiltak, nemlig delen som går til generell vannforvaltning (kapittel 1420, post 70, underpost 3). Tilskuddsordningen administreres av Miljødirektoratet og er hjemlet i forskrift om tilskudd til generell vannforvaltning som ble fastsatt av Klima- og miljødepartementet 25. november 2014, med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak. Forskriften trådte i kraft 1.1.2015 og beskriver formålet med ordningen og kriterier for tildeling. Tilskuddsordningen reguleres gjennom forskriften og i et årlig rundskriv fra Klima- og miljødepartementet.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å nå miljømålene i vannforskriften.

Målgruppen for ordningen er henholdsvis vannområdeutvalg, interkommunale vannprosjekter, kommuner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Tiltak som kan få tilskudd er:

- d) Tiltak, tilrettelegging og organisering knyttet til arbeidet i vannområder og vannregioner
- e) Informasjon knyttet til arbeidet i vannområder og vannregioner
- f) Utredninger og andre tjenestekjøp

Søknader om tilskudd til tiltak som inngår som en del av arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram og prosjekter som har overføringsverdi til andre vannområder, vil bli prioritert.

Regionale vannforvaltningsplaner for perioden 2016-2021 ble vedtatt av Klima- og miljødepartementet i juli 2016. Disse planene fastsetter miljømålet for Norges ca. 30 000 vannforekomster for perioden, og tilhørende tiltaksprogram inneholder forslag til tiltak som må gjennomføres for å nå miljømålene.

Søknad om tilskudd sendes elektronisk til Miljødirektoratet innen fastsatte frister, og Miljødirektoratet kan be om utfyllende opplysninger for å behandle søknaden. Søknadene håndteres i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter som systematiserer og effektiviserer søknadsbehandlingen.

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

Ved vurdering og rangering av søknadene, legger Miljødirektoratet vekt på følgende forhold:

- 1) Om tiltaket vil forbedre miljøtilstanden til den relevante vannforekomsten/vassdraget/kystområdet
- 2) Om tiltaket er inkludert i relevant regional forvaltningsplan eller regionalt tiltaksprogram eller ligger inne i Vann-Nett som foreslått tiltak
- 3) Om tiltaket er en del av en lokal tiltaksanalyse for relevant vannområde eller på andre måter er omtalt i vannområdearbeidet
- 4) Om tiltaket har overføringsverdi/eksempelverdi
- 5) Om det omsøkte tiltaket kan utløse midler hos flere aktører eller samfinansieres av flere aktører
- 6) Hvorvidt det omsøkte tiltaket er omfattet av andre tilskuddsordninger
- 7) Miljøforvaltningens faglige vurdering av tiltaket

- 8) Om tiltaket mangler øvrige finansieringsordninger. Restaureringstiltak og tiltak som gjennomføres av frivillige organisasjoner er eksempler på dette.
- 9) Om tiltaket er knyttet til kartlegging av problemeier eller problemomfang.

1.2. Formål med evalueringen

I denne rapporten evaluerer vi tilskuddsordningen til vannmiljøtiltak innen generell vannforvaltning, 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 vannmiljø og hvordan disse eventuelt kan måles.

Evalueringen omfatter søknader og prosjekter gjennomført i 2015 og 2016.

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 søkerne.

Vi har benyttet Miljødirektoratets database for å få en oversikt over alle omsøkte prosjekter. Databasen inneholdt alle innkomne søknader og tilsagnsbrev. 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 16 intervjuer med søkere som dekket 31 prosent av porteføljen for 2015 og 2016. I tillegg gjennomførte vi syv intervjuer 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. 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 søkerens 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. Det ble sendt ut en versjon av spørreundersøkelsen til de som hadde fått tilsagn og en versjon til de

som hadde fått avslag. Undersøkelsen var i stor grad lik på tvers av de to versjonene, men det var noen flere spørsmål rettet til de søkerne som hadde fått tilsagn. Kombinert responsrate fra dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene er henholdsvis 62 prosent for de som fikk tilskudd og 56 prosent for de som fikk avslag. Mer detaljert om metode er presentert i Vedlegg 1: Metode.

1.4. Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gir vi en oversikt over søknadsmassen og innvilgede beløp 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. I den forbindelse er det viktig å understreke at ordningen blant annet gir støtte til svært langsiktige tiltak samtidig som det er vanskelig å isolere effektene av tiltakene. 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

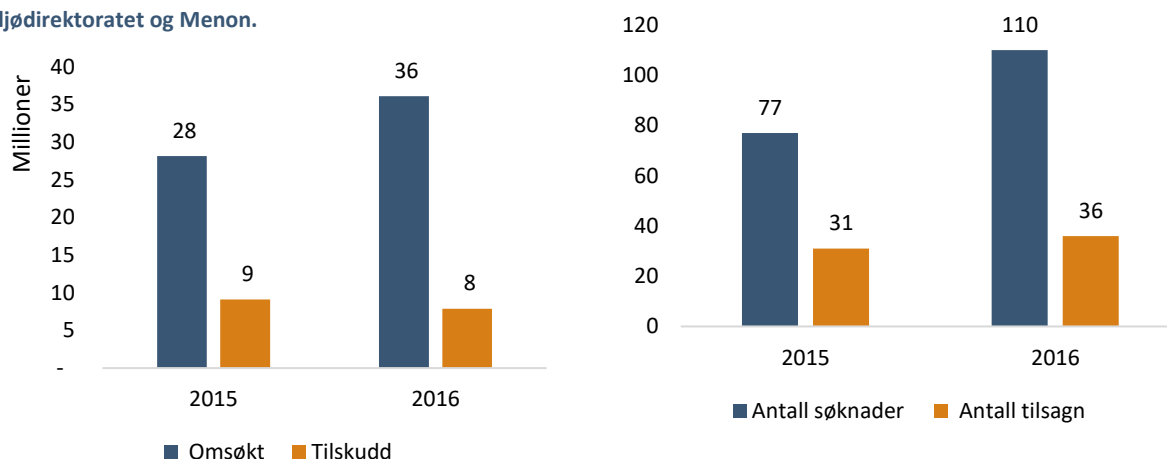
Kartleggingen av ordningens søkere viser at tilskuddet fordeles på ulike typer søkere og prosjekter fra alle deler av landet. Gjennom 2015 og 2016 ble det sendt inn 187 søknader om tilskudd, og om lag en av tre søknader ble innvilget. Det har blitt delt ut 17 millioner kroner fordelt på 67 prosjekter. Flest innvilgede søknader kommer fra vannområdene, og over halvparten av prosjektene har et lokalt eller kommunalt nedslagsfelt. Klart flest søknader kommer fra aktører i Sør-Trøndelag. 11 av søknadene herfra fikk innvilget støtte. Sør-Trøndelag var fylket med flest innvilgede søknader.

2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler

Evalueringen rettes mot søknader og tiltak gjennomført i 2015 og 2016. I 2015 ble det søkt om 28 millioner kroner og innvilget tiltak for rett i overkant av 9 millioner kroner. Rammen ble redusert i Statsbudsjettet til i underkant av 8 millioner kroner i 2016 da det ble søkt om 36 millioner kroner. I 2017 økte rammen til hele 38 millioner kroner, men 2017-tildelingen er ikke inkludert i denne evalueringen. Til venstre i Figur 2:1 ser vi fordelingen mellom omsøkte og tildelte midler for de to årene som inngår i evalueringen.

Figur 2:1 Til venstre: Fordelingen mellom omsøkte og tildelte midler for 2015 og 2016. Til høyre: Fordeling mellom antall søknader og antall tilsagn for de to årene. Kilde:

Miljødirektoratet og Menon.



Til høyre i Figur 2:1 ser vi fordelingen mellom antall tilskuddssøknader og antall tilsagn fordelt på hvert av årene. Vi ser at en mindre andel av omsøkte prosjekter fikk tilsagn i 2016. Da fikk kun 33 prosent av søknadene tilsagn, mot over 43 prosent i 2015. Vi ser også at de 36 søknadene som fikk tilsagn i 2016, i gjennomsnitt fikk et lavere støttebeløp enn i 2015. I gjennomsnitt fikk hvert prosjekt i 2015 utbetalt om lag 295 000 kroner, men denne summen ble redusert med 25 prosent til 218 000 kroner i gjennomsnitt i 2016. I tabellen under, ser vi fordelingen av prosjektene som fikk midler etter størrelse i 2015 og 2016.

Tabell 2-1 Frekvenstabell med fordeling av prosjekter etter størrelse i 2015 og 2016. Kilde: Miljødirektoratet og Menon.

Tilskuddsbeløp (i tusen kroner)	2015	2016
< 100	6	6
100 – 249	8	12
250 – 499	11	15
> 500	6	3
Totalt	31	36

Vi ser at det fra 2015 til 2016 er en særlig vekst i tilskudd til prosjekter i størrelsesorden fra 100 000 til 500 000 kroner. Tre av fire prosjekter tilhørte denne kategorien i 2016, mot 61 prosent i 2015. Vi ser også at antall prosjekter over 500 000 kroner halveres fra 6 til 3 i 2016.

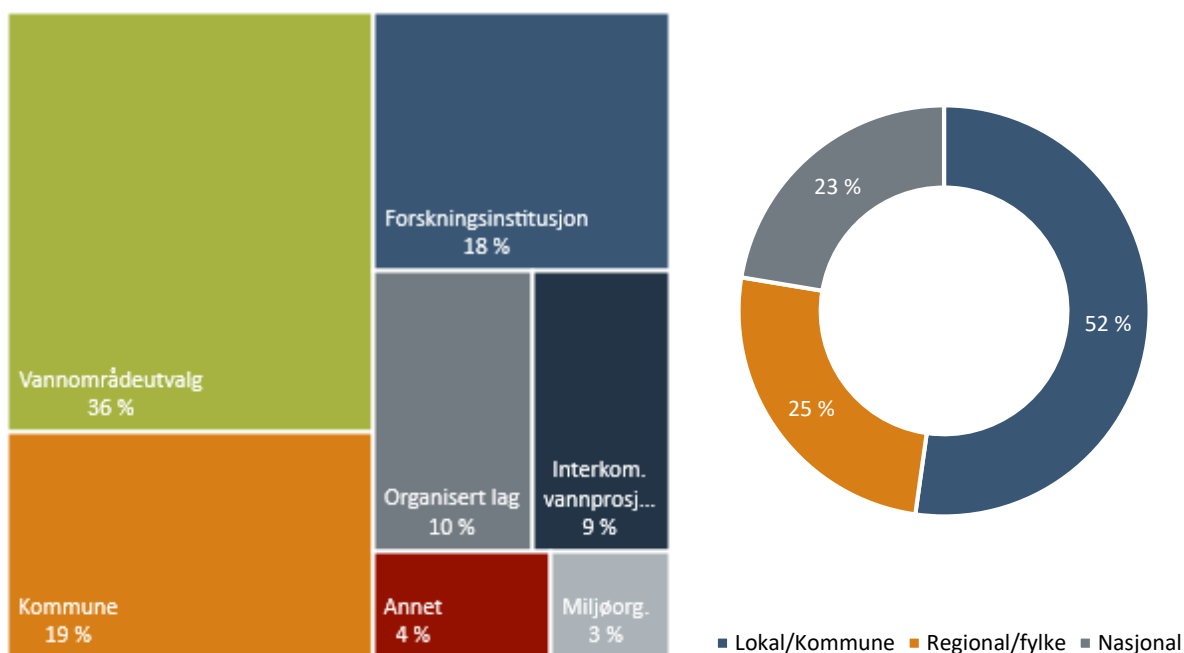
Til sammen ble 187 søknader fra 97 ulike virksomheter sendt inn i denne perioden. 60 prosent av søkerne sendte kun inn én søknad, mens de resterende 40 prosentene sendte inn flere søknader. Den mest søkende aktøren sendte inn 10 søknader. Fem virksomheter står til sammen for over 20 prosent av totalt antall søknader.

2.2. Om søkervirksomheten: hvem får midler?

En oversikt over innvilgede søknader viser at det blant søkerne er representanter for alle i målgruppen. Det er mange innvilgede søknader fra vannområder, kommuner og fylkeskommuner (delvis som sekretariat for vannområder, i tilfellet Rogaland). Det er også flere forskningsinstitusjoner som har fått midler, blant andre Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og UniResearch Company, og det er frivillige organisasjoner, som SABIMA, fiske- og sportsfiskelag, elveeierlag mv.

Til venstre i figur 2:2 ser vi en oversikt over hvilke typer organisasjoner som fikk midler i 2015 og 2016. Tallene er selvrapportert for hver søknad¹. Vannområdeutvalgene utgjør den klart største kategorien, med 36 prosent av antall tilsagn. Det er ikke overraskende ettersom tilskuddsordningen på mange måter er designet ut fra vannområdenes utfordringer og behov. Deretter følger kommuner, forskningsinstitusjoner og organiserte lag med henholdsvis 19, 18 og 10 prosent av tilsagnene.

Figur 2:2 Til venstre: Fordeling av ulike typer organisasjoner som fikk tilsagn (N=67). Til høyre: Fordelingen av nedslagsfelt blant prosjekter, basert på søkerens egen vurdering i søknaden (N=67). Kilde: Miljødirektoratet og Menon.



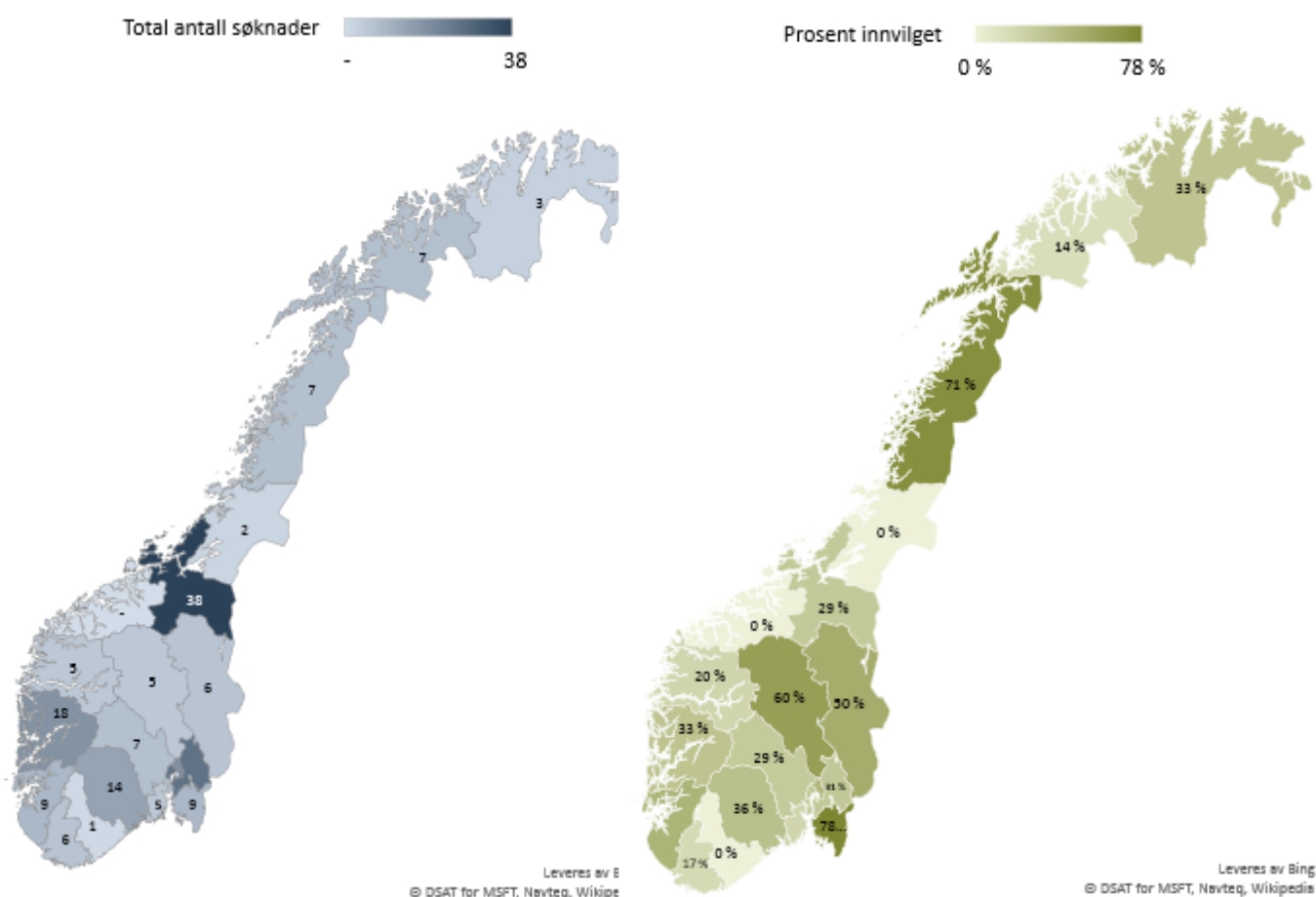
Organisasjonene som søker har ulikt nedslagsfelt, fra det lokale via det regionale til det nasjonale. Til høyre i Figur 2:2 ser vi hvordan søknadene som fikk tilsagn, fordeler seg etter hvordan søkerne vurderer prosjektenes

¹Tallmaterialet for Figur 2:2 er hentet fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter, og baseres på to ulike variabler. Det er derfor ikke slik at kategoriene til venstre summeres til kategoriene til høyre, selv om det er en viss overlapp mellom dem.

nedslagsfelt. Vi ser at over halvparten av prosjektene omhandler tiltak, informasjon, kartlegging eller overvåking i det lokale nedslagsfeltet. Videre ser vi at tilsagnene deler seg med om lag 25 prosent hver til regionale og nasjonale prosjekter. Disse inndelingene sammenfaller til en viss grad i den forstand at noen typer aktører har et nasjonalt nedslagsfelt, mens andre har et lokalt. Blant søkerne til de 15 prosjektene med nasjonalt fokus, er ti forskningsinstitusjoner. På den andre siden har over 62 prosent av prosjektene til vannområdeutvalgene har et lokalt/kommunalt fokus.

I våre samtaler med Miljødirektoratet har det blitt understreket at det geografiske perspektivet er viktig i den forstand at man ønsker å få søkere og gi tilskudd til prosjekter fordelt over hele landet. Vår kartlegging av de innkomne søknadene viser at søkerorganisasjonene er spredt utover store deler av landet. Fordelingen vises til venstre i Figur 2:3. Vi ser at det kun er ett fylke – Møre og Romsdal – som mangler søkere, mens de resterende fylkene er representert med en eller flere søkere. Sør-Trøndelag er fylket med klart flest søknader. Hele 38 søknader, som utgjør 20 prosent av alle søknadene, kom herfra. Dette kan delvis forklares med at nasjonale forskningsinstitusjoner ligger plassert her, som Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) og Sintef Energy, men kun delvis: hele 14 ulike søkere er representert i Sør-Trøndelag, også det høyest i landet. Akershus og Oslo følger etter med henholdsvis 26 og 19 søknader.

Figur 2:3 Til venstre: fylkesvis fordeling av antall søknader. Målt i frekvens. Til høyre: Andel av søknader som fikk tilsagn innad i hvert fylke. Kilde: Miljødirektoratet og Menon.



Når det gjelder søknadene som fikk tilsagn, var det igjen Sør-Trøndelag som fikk flest søknader innvilget med sine 11, etterfulgt av Oslo og Akershus med åtte. Fordelingen viser at fylker med et relativt lavt antall søknader har fått en relativt høy andel søknader innvilget. Fylker som Østfold, Nordland, Hedmark og Oppland sendte alle inn

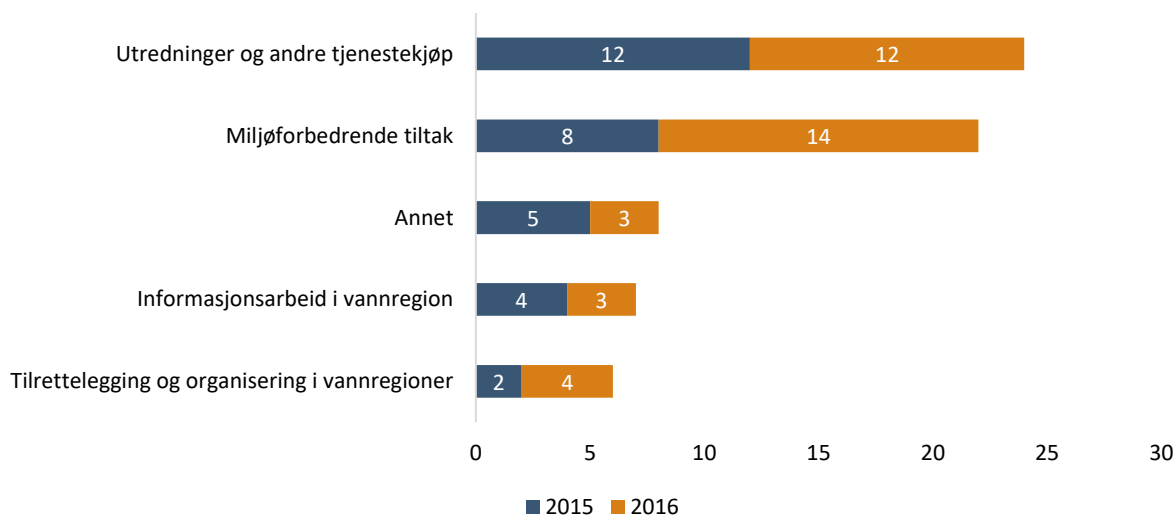
færre enn 10 søknader, men fikk over halvparten av søknadene innvilget. Samlet ser det ut til at den fylkesvise fordelingen er noe jevnere for innvilgede søknader enn for antall innsendte søknader.

Det kan være utfordrende å fordele midlene mellom de ulike regionene med slike fylkesvise variasjoner i søkertallene. Dersom det regionale hensynet veier tyngst, kan vi forvente at tilsagnsprosenten er høyere i fylkene med få søknader. Når det er færre i konkurransen, vinner flere fram. I Figur 2:3 vises den fylkesvise tilsagnsprosenten, og her kommer det regionale perspektivet helt tydelig fram. Generelt ser vi at fylker med høyere antall søknader, har en lavere andel tilsagn enn det fylker med færre søknader har. Vi ser at Østfold og Nordland er fylkene med den klart høyeste tilsagnsprosenten. Her fikk henholdsvis 7 av 9 og 5 av 7 prosjekter tilsagn. I og med at landet er delt i 11 vannregioner som omfatter mer enn et fylke, kan fordelingen mellom vannregioner være mer lik enn mellom fylker.

2.3. Om prosjektene: hvilke typer prosjekter får midler?

Dette er en tilskuddsordning som er designet for å støtte opp om målene i vannforskriften og arbeidet med helhetlig vannforvaltning. Ofte vil dette være prosjekter som ikke får midler andre steder. Målet er at prosjektene skal bidra til forbedret vannmiljø gjennom tiltak, bedre organisert og koordinert innsats, samt medvirkning til bedre vannforvaltning. Vår kartlegging viser at det er stor spredning i type prosjekter som har fått tilskuddsmidler. I Figur 2:4 ser vi fordelingen av hvilke typer prosjekter som har fått tilskudd fordelt på 2015 og 2016.

Figur 2:4 Viser hvilke typer prosjekter som har fått tilsagn. Kilde: Miljødirektoratet



Vi ser at utredninger og andre typer tjenestekjøp er den prosjekttypen som har fått flest tilsagn om midler. Dette er typisk kartleggingsoppdrag eller prosjekter der målet er å heve kunnskapsnivået om et bestemt tema, eksempelvis hvilke forhold som påvirker vannmiljøstatus i vannforekomstene. Denne typen prosjekter vil ofte gi nødvendig grunnlag for å kunne gjennomføre prosjekter i neste omgang, men vil vanligvis ikke føre til bedre vannmiljø direkte. Prosjekter som går ut på å gjennomføre miljøforberedende tiltak, er den prosjekttypen som får midler nest hyppigst, og involverer typisk prosjekter som direkte påvirker vannmiljøet. I samtalen med Miljødirektoratet kom det fram at man har prioritert denne typen tiltak i økende grad, noe veksten fra 2015 til 2016 indikerer. Vi ser også at det er gitt midler til kommunikasjon og informasjonsrelaterte prosjekter, samt prosjekter for å koordinere innsats mellom vannområder.

3. Tilskuddsordningens utløsende effekt

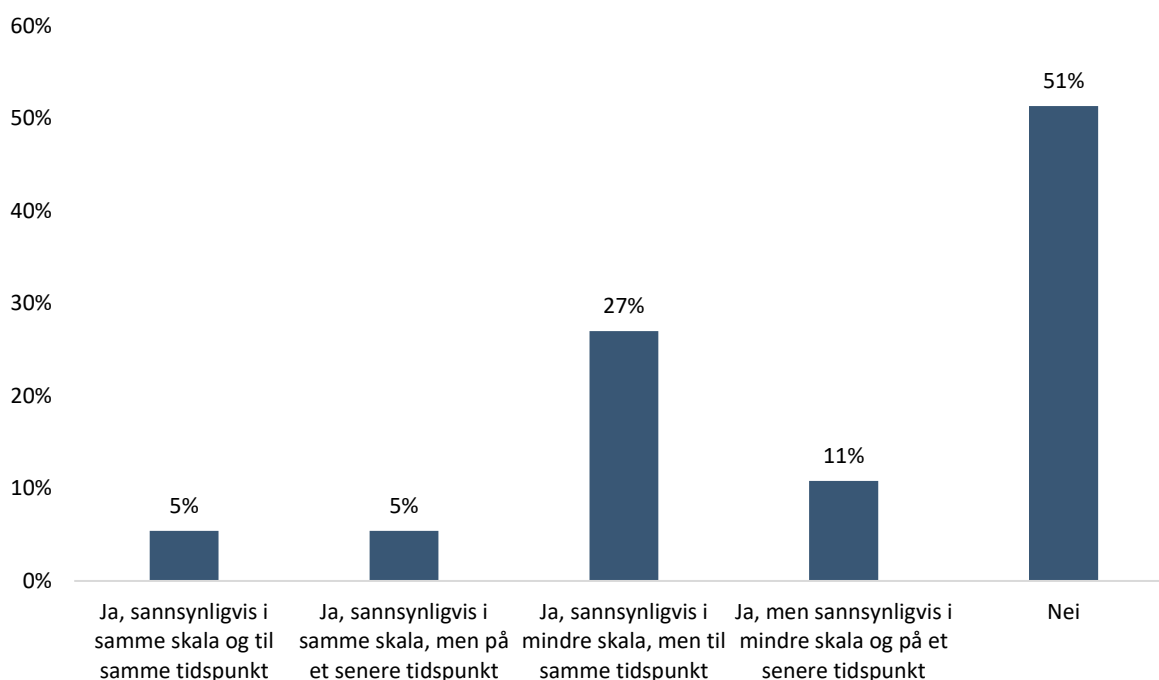
Evalueringen viser at tilskuddsordningen har en høy utløsende effekt. En stor andel av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen, hadde ikke blitt realisert uten den finansielle støtten, eller det hadde skjedd i et mindre omfang. Prosjektene blir i veldig stor grad gjennomført, og etter to år er om lag 80 prosent av prosjektene som fikk tilskudd i 2015, ferdigstilt. Denne tilskuddsordningens addisjonalitet er god, og omtrent på linje med 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 for øvrig er. Tilskuddsordningen vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og midlene ville sannsynligvis hatt en bedre alternativ anvendelse innenfor andre programmer.

Figuren under viser resultatene av respondentenes svar på om prosjektet hadde blitt realisert uten støtte fra tilskuddsordningen. Resultatene indikerer at tilskuddene er utløsende for en stor del av prosjektene som fikk tilskudd.

Figur 3:1 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. N = 37. Kilde: Menon.



Vi ser at over halvparten av respondentene svarer at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra denne ordningen. Det utgjør 34 prosjekter². I tillegg svarer ytterligere 43 prosent at tilskuddet bidro til å gjennomføre

² Dette er under forutsetning at fordelingen av tilskuddets addisjonalitet er lik for den andelen av prosjektene vi ikke fikk svar fra.

prosjektet raskere eller øke omfanget av prosjektarbeidet. Bare i fem prosent av tilfellene, det vil si for tre av prosjektene, var tilskuddet verken utløsende eller påvirket omfanget eller tidsrammen.

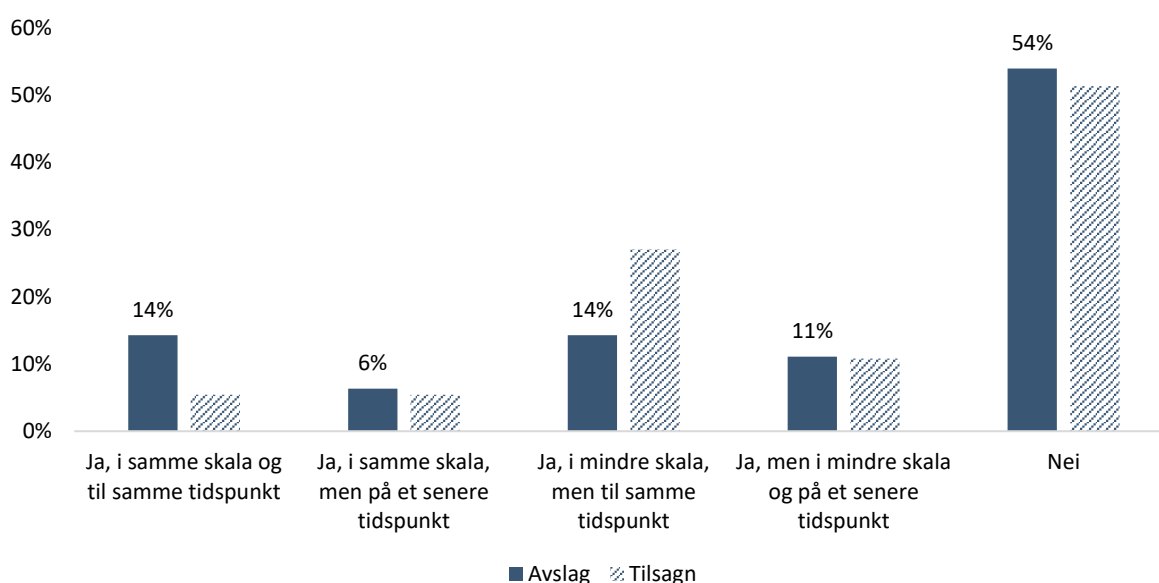
Det kan imidlertid være grunner som tilsier at den faktiske utløsende effekten kan være noe lavere enn disse svarene tyder på. For det første kan respondentene ha incentiver til å tillegge tilskuddet en større effekt enn programmet faktisk har, for å sikre fortsatt tilgang til støtte. Samtidig er det 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 understreker at tilskuddet var avgjørende for at prosjektet ble gjennomført. Det reflekteres særlig av de aktørene som søkte om tilskudd til mange prosjekter. Intervjuene viste gjennomgående at de kun hadde gjennomført prosjektene som fikk tilskudd, mens de andre omsøke 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. Figuren under viser resultatene, som i stor grad understøtter funnene over.

Figur 3:2 Viser i hvilken grad prosjektene som fikk tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd, sammenlignet med prosjektene som fikk tilsagn (skravert). N (avslag)= 63.



Figuren viser at over halvparten av prosjektene som fikk avslag på sin søknad, heller ikke ble gjennomført. Ytterligere 31 prosent ble gjennomført på et senere tidspunkt og/eller i mindre skala. For seks av syv prosjekter påvirket altså tilskuddet gjennomføringen av prosjektet. Dette tilsvarer 103 prosjekter.

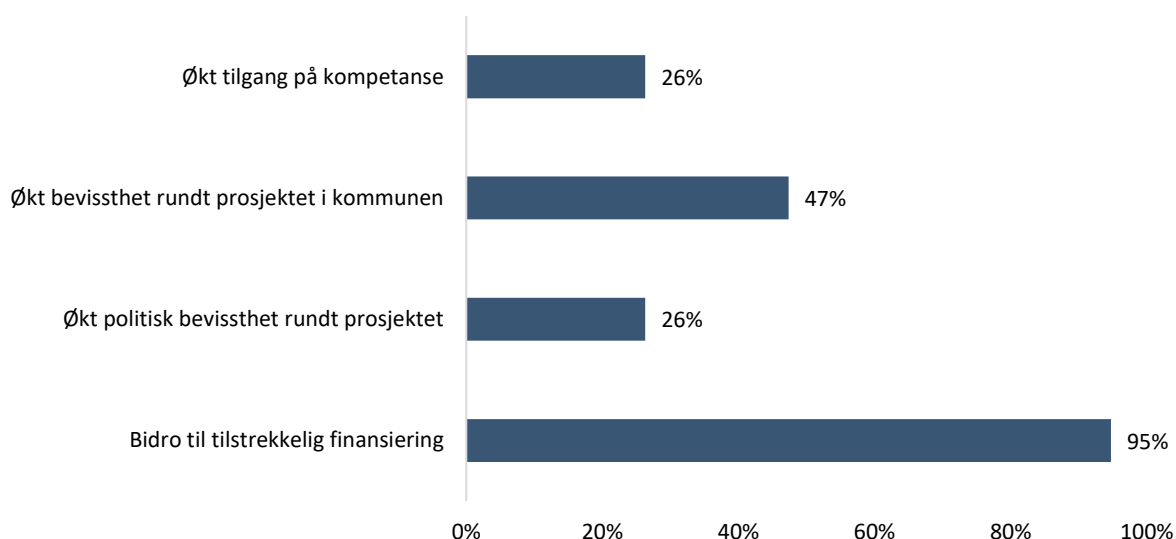
Det kan naturligvis være flere grunner til at et prosjekt blir avslått. Noen av søknadene gjelder dårlige eller lite relevante prosjekter, andre er dårlig beskrevet og begrunnet. Men man har også gode prosjekter som ikke prioriteres av denne ordningen, grunnet mangel på ressurser. Disse prosjektene vil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

Vi legger merke til at svarene for de avslåtte prosjektene er nærmest identiske med svarene for de 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 tilskudd er helt avgjørende (andelen «Nei») er høyere for de avslåtte enn for prosjektene som fikk tilsagn. Det viser at prosjekter som ikke får midler gjennom ordningen, i stor grad heller ikke blir gjennomført.

3.3. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt

Det kan være flere årsaker til at tilskuddet kan bidra til å realisere prosjekter. Figuren 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. N=19.



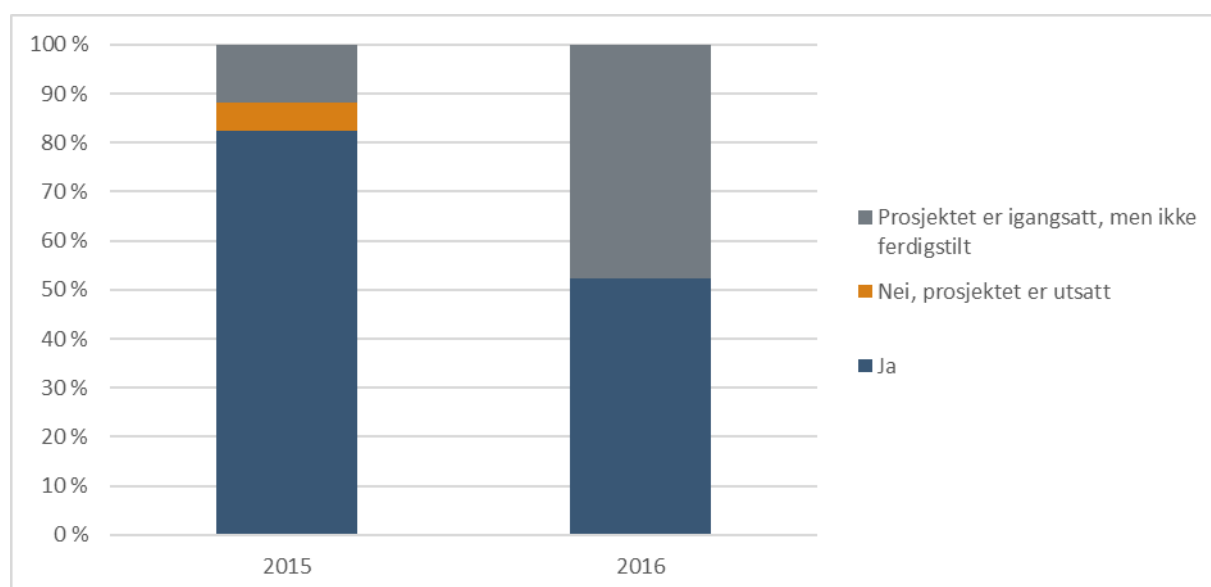
Vi ser at hele 95 prosent av respondentene mener tilskuddet var utløsende fordi det bidro til tilstrekkelig finansiering. Vi ser også at søkerne mener at søknadene har bidratt til å øke bevisstheten om prosjektene, blant politikere eller generelt i kommunen.

3.4. Gjennomføringsgrad

Blant prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen i 2015 og 2016, er det omlag 65 prosent som faktisk er gjennomført, ifølge svar i intervjuer og spørreundersøkelse. Figuren nedenfor viser fordelingen av status på prosjektene som har fått tilskudd i 2015 og 2016. Den illustrerer at over 80 prosent av prosjektene som fikk tilskudd i 2015, er ferdigstilt. Om lag fem prosent av prosjektene har blitt utsatt, mens i overkant av ti prosent av prosjektene er igangsatt, men ikke ferdigstilt.

For 2016 er fordelingen mellom prosjekter som er ferdigstilt, og prosjekter som er igangsatt men ikke ferdigstilte, nesten lik.

Figur 3:4 Oversikt over fordeling av status på prosjekter i 2015 og 2016. Kilde: Menon.



Dette indikerer at flere av prosjektene som har fått tilskudd, tar lenger tid enn ett år å ferdigstille. Utviklingen fra 2015 til 2016 i figuren indikerer likevel at de fleste prosjektene ferdigstilles i løpet av et par år etter tildelingen av tilskuddet.

En annen årsak til at noen av prosjektene enda ikke er ferdigstilte, kan være at de løper over flere år, og at de søker om tilskudd fra tilskuddsordningen årlig. Selv om prosjektet kanskje har oppnådd de fastsatte målene i søknaden per år, er det totale prosjektet fortsatt løpende, og de registrerer det derfor ikke som ferdigstilt.

Et eksempel på et prosjekt som går over flere år, og som derfor ikke er rapportert som ferdigstilt, selv om målene for år 2015 og 2016 er oppfylt, er et prosjekt knyttet til restaurering av et vassdrag på Østlandet, der det langsiktige prosjektmålet er å øke bestanden av storørret i vassdraget. Dette prosjektet har en tidshorisont som går over flere år.

Det er mulig innenfor tilskuddsordningen å overføre tilskudd fra et år til et annet, men i praksis har Miljødirektoratet valgt å gi tilskudd for ett budsjettår. Dette er begrunnet med et ønske om å være mest mulig fleksible fra år til år, noe som er viktig fordi bevilgningene over statsbudsjettet kan variere betydelig fra år til år. Det betyr imidlertid at aktørene må søke for ett år av gangen. Prosjektet i sin helhet er dermed ikke ferdigstilt, selv om de årlige delmålene er oppnådd. Dette kan derfor senke andelen prosjekter som rapporteres som ferdigstilte i Figur 3:4, selv om dette ikke betyr at prosjektene er ineffektive eller ikke skaper resultater.

Likevel er det en sannsynlighet for at noen av prosjektene ikke ble/blir gjennomførte som beskrevet i søknaden. Dette kan ha flere årsaker. En mulig grunn kan være at noen av prosjektene fikk mindre i støtte enn det omsøkte beløpet, noe som hindrer dem i å kunne gjennomføre prosjektet som planlagt.

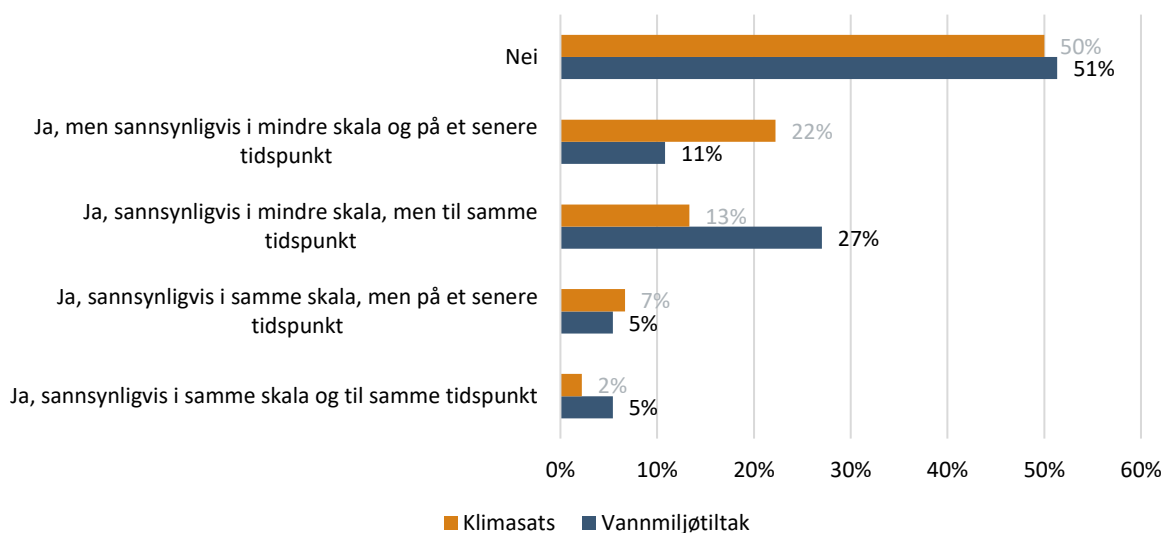
3.5. Sammenligning med andre ordninger

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 på vegne av Miljødirektoratet (Menon 2017). 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. I figur 3:5 ser vi en sammenligning av de to ordningenes utløsende effekt.

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



Det overordnede inntrykket er at den utløsende effekten av tilskudd er relativt lik for de to ordningene, og begge med en direkte addisjonalitet³ på over 50 prosent. Legger man til andelen prosjekter som trolig hadde blitt gjennomført, men i mindre skala og på et senere tidspunkt, tilsvarer dette totalt 62 prosent. Dette er andelen prosjekt med høy addisjonalitetsgrad. Tilsvarende andel for Klimasats var på 72 prosent. Klimasats' addisjonalitet er med andre ord noe høyere, men vi vurderer likevel tilskuddordningen for vannmiljøtiltaks addisjonalitet som god. Forskjellen mellom ordningene ser for øvrig ut til å være at tilskuddene til vannmiljøtiltak har større effekt på tidsdimensjonen, mens tilskuddet i større grad påvirker omfanget i Klimasats.

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 prosent⁴. Dette er dermed svært likt addisjonaliteten til tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak.

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

⁴ 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).

4. Tilskuddsordningens effekt på vannmiljøet

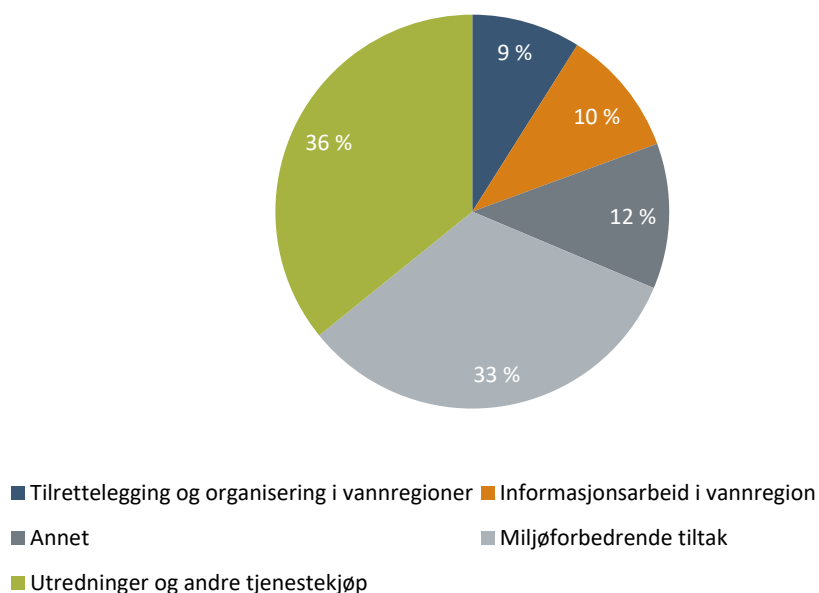
Tilskuddsordningen for vannmiljøtiltaks måloppnåelse avhenger av hvor stor effekt den har hatt på vannmiljøtilstanden i Norge. Det er imidlertid utfordrende å måle den eksakte effekten på vannmiljøtilstanden, fordi det er vanskelig å isolere effekten fra de konkrete tiltakene som man har mottatt tilskudd til. Dette gjelder spesielt for prosjekter som ikke påvirker vannmiljøet direkte, men indirekte gjennom blant annet kompetanseheving og informasjonsinnhenting. Siden en stor del av prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen, påvirker vannmiljøet indirekte, er det derfor vanskelig å måle hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt. Det er imidlertid rimelig å anta at ordningens samlede effekt på vannmiljøet er positiv.

4.1. Muligheter for å vurdere effekt på vannmiljøtilstanden

Det overordnede målet med tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak, er som tidligere nevnt å stimulere til medvirkning fra vannområdeutvalg, interkommunale vannprosjekter, kommuner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner for å nå miljømålene i vannforskriften. Tilskuddsordningens måloppnåelse og effekt, avhenger dermed av hvorvidt den påvirker vannmiljøtilstanden eller ikke.

Figur 4:1 viser fordelingen av hvilke typer prosjekter som har fått tilsagn. Den illustrerer at 36 prosent av prosjektene som har fått tilskudd, er utredninger og andre tjenestekjøp. Samtidig har 33 prosent gått til konkrete miljøforberedende tiltak. 12 prosent av prosjektene har gått til «annet», som blant annet inkluderer overvåkingsprosjekter, tilskudd til konferanser, samt miljørådgivning. Prosjekter knyttet til informasjonsarbeid og tilrettelegging/organisering i vannregionene har fått henholdsvis 10 og 9 prosent.

Figur 4:1 Fordeling på prosjekttipe blant prosjekter som har fått tilskudd. Kilde: Miljødirektoratet og Menon.



Hvilken effekt prosjektene har på vannmiljøet, og hvor raskt prosjektene påvirker vannmiljøet, 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 vannmiljøtilstanden:

- Prosjekter knyttet til konkrete miljøforberedende tiltak som har en direkte effekt på vannmiljøet.

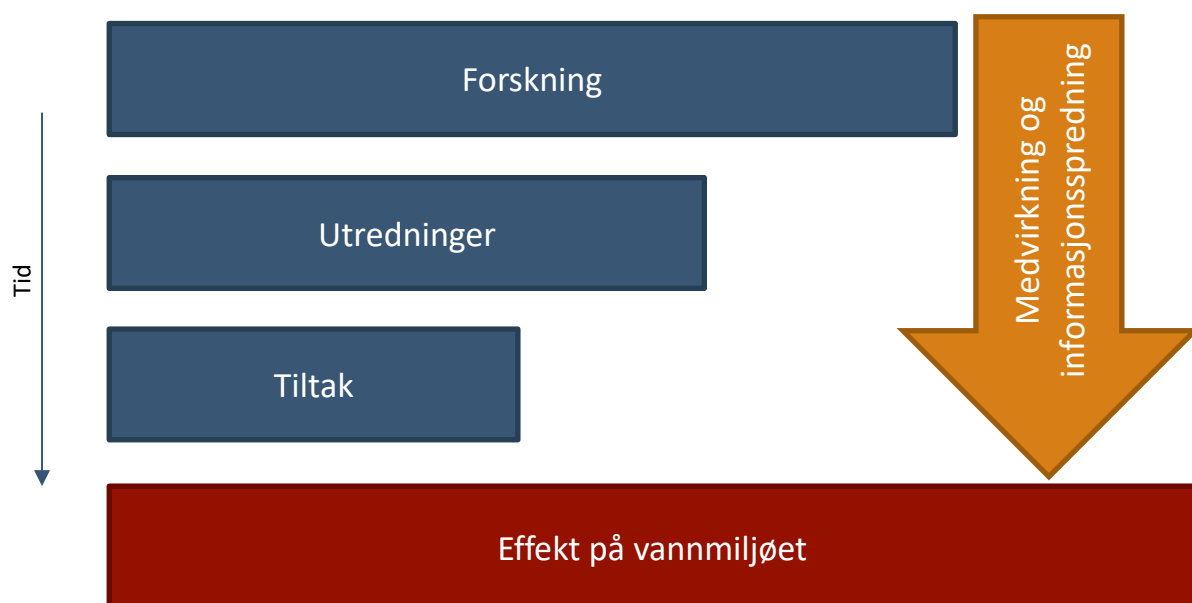
- Forskningsprosjekter, utredninger, informasjonsarbeid og medvirkning har på sin side en mer indirekte effekt på vannmiljøtilstanden. Disse bidrar til bedre vannmiljø gjennom økt bevissthet og kunnskap om hvordan man bedrer og bevarer vannmiljøtilstanden, eller ved informasjonsinnhenting som leder til et konkret tiltak.

Det er også naturlig at prosjektene med en direkte effekt raskere påvirker vannmiljøtilstanden enn det forskningsprosjekter, utredninger og øvrig informasjons- og medvirkningsarbeid med en indirekte effekt gjør.

Feil! Fant ikke referanseilden. nedenfor illustrerer hvor nært de ulike prosjekttypene er den faktiske effekten på vannmiljøtilstanden. De generelle forskningsrelaterte prosjektene har lengst vei fra prosjekt til effekt på vannmiljøet, og det er sannsynlig at flere av disse prosjektene ender opp med ikke å ha direkte betydning for vannmiljøet i det hele tatt. De mer konkrete utredningene og kartleggingene, om for eksempel en fiskestamme i et spesifikt vassdrag, er noe nærmere å ha betydning for vannmiljøet enn det de generelle forskningsprosjektene er. Trolig har flere av disse prosjektene til slutt en effekt på vannmiljøet, fordi det kan bidra til kunnskapsheving, endret adferd og konkrete tiltak på sikt. Likevel er det sannsynlig at noen av disse heller ikke påvirker vannmiljøet i nevneverdig grad, fordi utredningen eksempelvis ikke kom fram til relevante konklusjoner, eller at den ikke brukes videre i arbeidet med forbedring av vannmiljøet. Til slutt har vi konkrete tiltak, hvor virkningen på vannmiljøet kommer som en direkte effekt av tiltaket. Blant disse prosjektene er det sannsynlig at en høy andel påvirker vannmiljøet i positiv retning.

I tillegg har vi prosjektene som retter seg mot medvirkning og informasjonsspredning. Disse prosjektene er mer generelle, og det er vanskelig å si hvor fjernt eller nært de er på endringene i vannmiljøtilstanden. Dette vil trolig variere, avhengig av prosjektet og omkringliggende forutsetninger. Noen prosjekter kan eksempelvis bidra til å engasjere lokalbefolkningen, som endrer adferd, som igjen kan gi direkte konsekvenser for vassdraget i regionen. Andre prosjekter kan rette seg mot bedre studietilbud innen vannkunnskap og -forvaltning, som på sikt kan bidra til økt kompetanse innen vannforvaltning i Norge. Effekten av et slikt tiltak vil imidlertid i beste fall komme langt fram i tid, og det er svært vanskelig å beskrive hvilken effekt det konkrete prosjektet har på den endelige effekten.

Figur 4:2 Illustrasjon av ulike prosjekttypers effekter på tilstanden i vannmiljøet



Målt i antall prosjekter blant de som har fått tilskudd, er det 33 prosent av prosjektene som er konkrete miljøforbedrende tiltak, med en direkte effekt på vannmiljøet. Målt i bevilgninger til prosjektene, er det imidlertid kun 22 prosent av bevilgningene som har gått til prosjekter som trolig har en direkte effekt på det overordnede målet om bedre vannmiljøtilstand. I 2015 og 2016 har med andre ord den klart største andelen av tilskuddene gått til prosjekter med en indirekte effekt på vannmiljøtilstanden.

4.2. Tiltakenes effekt på vannmiljøet

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

- De fleste prosjektene som har fått tilskudd, påvirker vannmiljøet indirekte.
- De prosjektene som har en direkte effekt på vannmiljøtilstanden, har fortsatt en vanskelig målbar effekt.

Alle respondentene som hadde prosjekter med tiltak som påvirker vannmiljøet indirekte, sier at det ikke var mulig å undersøke vannmiljøtilstanden før og etter tiltaket, og dermed heller ikke å måle tiltakets effekt på vannmiljøet. Dette er i hovedsak fordi det er svært vanskelig å isolere effekten det konkrete prosjektet har på vannmiljøet.

Samtidig sier 83 prosent av respondentene som har gjennomført miljøforbedrende tiltak, at det var mulig å måle vannmiljøtilstanden før og etter tiltaket. Av disse er det imidlertid kun 50 prosent som sier at det er dokumentert effekter så langt. Mange av prosjektene går over en lengre periode, og det vil ta lang tid før effektene blir målbare. Dersom det er lang tid mellom tiltaket (treatment) og den målbare effekten, vil andre faktorer kunne påvirke resultatet samtidig. Det vanskeliggjør også oppgaven med å isolere effekten av tiltaket. Samtidig er kostnadene knyttet til dokumentering av enkelttiltak ofte høye, noe som begrenser arbeidet med å dokumentere effektene av hvert enkelt prosjekt.

Opgaven med å måle vannmiljøeffekten som kan tilskrives prosjektet blir altså vanskeligere dess «lenger unna» prosjektet er målbare tiltak. I tabellen nedenfor vises eksempler for konkrete prosjekter av ulike typer som har fått tilskuddsmidler. For medvirknings- og forskningsprosjekter vil det være vanskelig å måle effekten ettersom effekten på vannmiljøet vil gå gjennom flere ledd. For utredningsprosjekter vil også effekten være indirekte, men ettersom prosjektet ofte fører til at vannmiljøtiltak kan gjennomføres, vil effekten kunne dokumenteres. Det letteste vil naturligvis være de direkte miljøforbedrende tiltakene, som man vil 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 →	Medvirkning	Forskning	Utredning	Tiltak
Virksomhet/organisasjon	Sabima	Høgskolen i Sørøst-Norge	Vannområde Glomma Sør	Haldenvassdraget
Prosjekt	Medvirkning i vannforvaltningen	Masterkurs i vanndirektivet	Forprosjekt- tiltak i Lundebyvannet	Optimalisering av renseanlegg i spredt bebyggelse
Effekt på vannmiljø	Indirekte	Indirekte	Indirekte	Direkte
Målbar effekt	Ikke mulig	Ikke mulig	Mulig ⁵	Gjennomført

Medvirkningsprosjektet til Sabima er et eksempel på et prosjekt som potensielt har stor effekt, ettersom det gir informasjon til en rekke aktører innen forvaltning og i sivilsamfunnet. Effekten på mottager varierer betydelig,

⁵ Det kan være mulig fremover i tid, under forutsetningen av at man gjennomfører de tiltakene som utredes.

samtidig som ikke alle som mottar informasjon vil gjennomføre vannmiljøtiltak. Begge faktorene gjør det vanskelig å kvantifisere virkningen av tiltaket.

På samme måte er masterkurset ved Høgskolen i Sørøst-Norge potensielt svært verdifullt, men også her er det utfordrende å måle effekten av kurset. Kurset inngår både som et obligatorisk emne i en av masterutdanningsløpene, og som et valgfag for andre utdanningsløp. Målet er at studentene vil kunne benytte kunnskapen ute i relevante forvaltningsfaglige jobber. Veien fra prosjektet til målbare effekter er lang. Dette vanskeliggjøres ytterligere av at tilskuddet ikke var utløsende for at kurset kunne gjennomføres, men bidro til at man kunne få tilgang til mer relevante eksterne aktører. For å måle effekten av tilskuddet for vannmiljøet, måtte man derfor kun vurdert den verdien som de eksterne forelesere tilførte. Dette illustrerer at det er uklart hvilken del av prosjektet som det skal måles effekter av, og det gjør det tilnærmet umulig å isolere effekten.

For prosjektet i Vannområde Glomma Sør er avstanden mellom tiltak og målbar effekt «kortere», men også her er koblingen kun indirekte. Prosjektet tar sikte på å avdekke faktorer som påvirker vannmiljøet, som blir grunnlaget for tiltaksarbeidet i neste runde. Uten prosjektet ville man hatt mindre informasjon til å velge de mest effektive vannmiljøtiltakene.

Direkte miljøforbedrende tiltak, som optimalisering av renseanlegg i spredt bebyggelse, er det lettere å dokumentere effekten av. Dette kan måles ved å se på vannmiljøtilstanden før og etter tiltaket er gjennomført. Her er det konkrete tiltak som kan gjennomføres, som slamtømming, vedlikehold og riktig montering. Men selv her vil det være svært vanskelig å isolere effekten som kan tilskrives dette prosjekter. Andre faktorer påvirker vannmiljøet samtidig og effektene kommer ikke til å synes før etter lang tid. Man kan imidlertid måle og/eller beregne hvilken reduserte utslipp av ulike forurensende stoffer tiltaket vil gi, som man vet på sikt vil ha effekt på vannmiljøet.

Noen av respondentene presiserer imidlertid at de ser forbedringer, for eksempel i antall gytefisk eller bestanden av elvemuslinger i et konkret vassdrag. De klart fleste prosjektene har likevel ingen dokumenterte effekter på vannmiljøet å vise til. Det er derfor vanskelig å måle tilskuddsordningens måloppnåelse basert på dette. På tross av de lite målbare effektene, er det er likevel grunn til å tro at tilskuddsordningen har en positiv innvirkning på oppnåelsen av målene i vannforskriften, direkte gjennom konkrete tiltak som trekker i riktig retning, men også gjennom økt bevissthet, kunnskapsøkning og medvirkning, som må antas å legge grunnlag for flere miljøforbedrende tiltak på sikt.

5. Forvaltning av tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen retter seg mot en bred målgruppe, og den treffer også i stor grad denne målgruppen. Søkerne bruker relativt lite tid på å finne fram til ordningen samt vurdere om deres prosjekter er relevante. Det er indikasjoner på at mange har sin kjennskap til ordningen gjennom direkte kontakt med Miljødirektoratet. Når det gjelder søknadsprosessen, er den største utfordringen at det ikke har vært en omforent enhetlig vurdering av søknadene på bakgrunn av de gitte tildelingskriteriene, men variasjoner på tvers av temaer og saksbehandlere. I tillegg er det svært mange tildelingskriterier, og det har også vært vektlagt flere andre kriterier ved prioritering av tilskudd enn det som er oppgitt i utlysningen. Søkerne påpeker også at det er uklart hvordan Miljødirektoratet prioriterer. I tillegg skaper en lang saksbehandlingstid utfordringer for en del prosjekter, særlig de som er sesongavhengige.

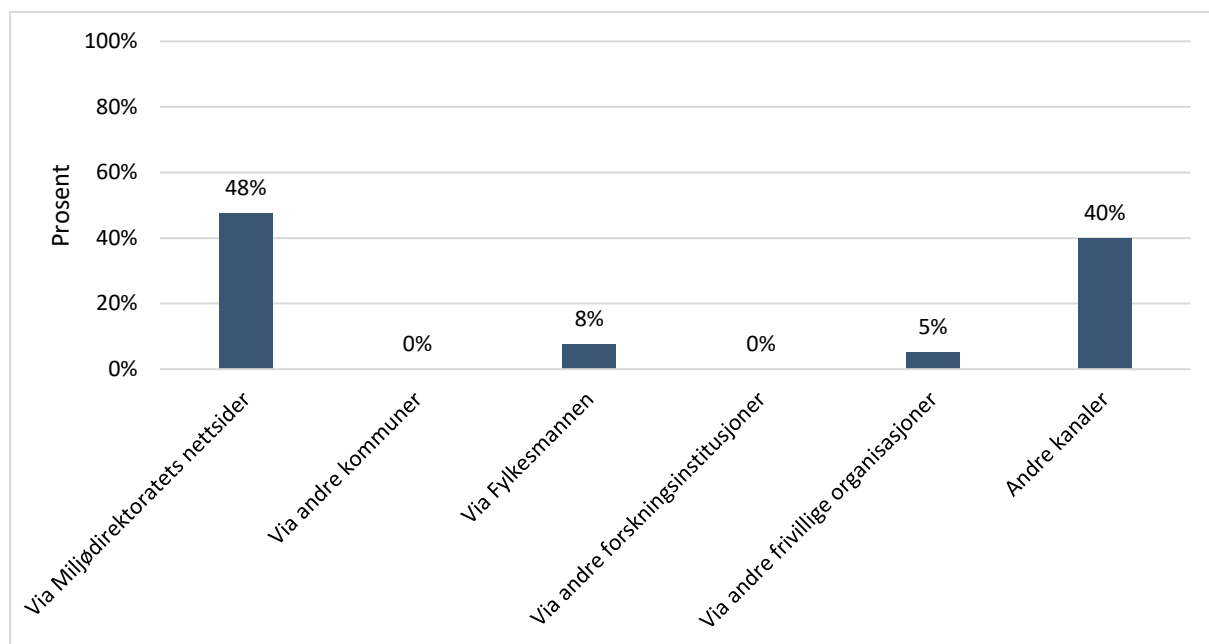
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe

Målgruppen for tilskuddsordningen er svært bred ved at den henvender seg både til vannområder, kommuner, interkommunale vannprosjekter, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Dette kan gjøre det vanskelig å målrette markedsføringen av ordningen fordi man ikke nødvendigvis finner målgruppen i ett og samme forum. Informasjon via nettsidene til Miljødirektoratet er derfor en effektiv måte for å nå ut til målgruppen. Data fra spørreundersøkelsen viser også at omtrent halvparten av de som fikk innvilget tilskudd, fikk vite om ordningen gjennom nettsiden, se Figur 5:1. Det var imidlertid også nærmere 40 prosent som fikk vite om ordningen via andre kanaler. Av disse oppgir noen av de fikk informasjon fra fylkeskommunen eller fylkesmannen, som har mottatt e-postutsendelse fra Miljødirektoratet om ordningen. Blant de som har oppgitt «annet» som informasjonskilde, er det flest som rapporterer at de har hatt direkte kontakt med Miljødirektoratet. Dette indikerer at det i mange tilfeller er de aktørene som allerede har en dialog med Miljødirektoratet som kjenner til ordningen. De viktigste aktørene innenfor vannforvaltning, inkludert de som driver med forskning og utredning knyttet til vannforvaltning, har gjerne tett dialog med Miljødirektoratet, både gjennom andre tilskuddsordninger og faglig utveksling. Dette bekreftes gjennom intervjuene.

Ordningens målgruppe er:

vannområdeutvalg, kommuner, interkommunale vannprosjekter, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

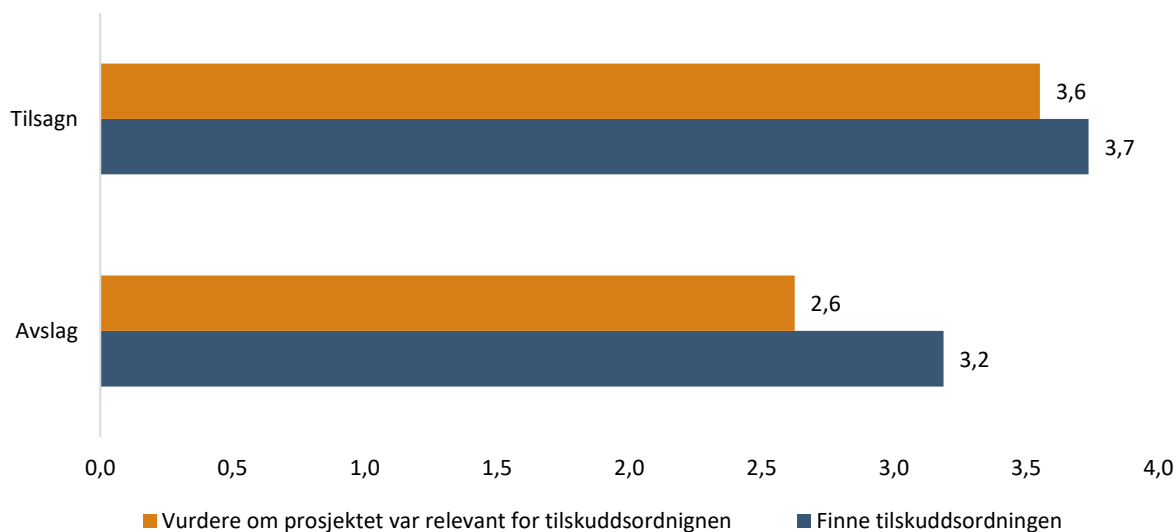
Figur 5:1 Hvordan tilskuddsmottagerne fikk kjennskap til ordningen. N=40 (tilskuddsmottagere). Kilde: Menon



Tilskuddsordningen retter seg mot generelle vannmiljøtiltak, noe som indikerer både en bred målgruppe og at det er muligheter for mange ulike typer tiltak. Som Figur 2:2 viser, var alle kategoriene i målgruppene representert i tildelingene som er gjort i 2015 og 2016. Selv om målgruppen for ordningen er svært bred, ser vi at også søknadsmassen er det, noe som indikerer at Miljødirektoratet klarer å nå ut til mange av de gruppene som ordningen er tiltenkt.

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 av enighet om at det var relativt enkelt både å finne ordningen og vurdere om man skulle søke.

Figur 5:2 Søkernes vurdering av ordningens tilgjengelighet. Søkerne ble bedt om å ta stilling til om det var enkelt å henholdsvis finne informasjon om tilskuddsordningen og vurdere om de hadde aktuelle prosjekter som kunne være relevante for tilskuddsordningen. Dette vurderte de på en skala fra 1 til 4 der 1 var «i svært liten grad» og 4 var «i svært stor grad»⁶



Søkerne som har fått tilsagn på sine søknader, vurderer at det var noe enklere både å finne ordningen og vurdere om prosjektene var relevante enn de som ikke fikk tilsagn. Resultatene støttes av at søkerne i spørreundersøkelsen oppgav at organisasjonen i gjennomsnitt kun har brukt cirka en time for å avgjøre om prosjektet var relevant⁷.

5.2. Søknadsprosessen og prioritering av søknader

5.2.1. Fremgangsmåten for behandling av søknadene

Miljødirektoratet utlyser en gang årlig tilskuddsmidler til generelle vannmiljøtiltak. Søknadene sendes til Miljødirektoratet via elektronisk søknadssenter, og fristen er satt til 15. januar. Etter fristens utløp gjør hovedsaksbehandler⁸, det vil si en utvalgt person i Miljødirektoratet som har det overordnede ansvaret for ordningen, et uttrekk fra den elektroniske søknadsportalen og skaffer seg et overordnet bilde av søknadsmassen. Hovedsaksbehandler sorterer så ut prosjekter som åpenbart ikke er tilskuddsberettiget⁹ og vurderer samtidig hvorvidt søknaden kan grense/overlappe med andre støtteordninger. Deretter blir søknadene fordelt til ulike saksbehandlere, avhengig av temaet for det omsøkte prosjektet. Eksempelvis har en saksbehandler ansvaret for søknader som gjelder restaurering, en annen har ansvaret for søknader knyttet til overvåking, en tredje for søknader relatert til fisk, og så videre. Denne fordelingen skjer ut fra saksbehandlernes fagkompetanse, og innebærer at mange saksbehandlere er involvert i søknadsbehandlingen.

Deretter vurderer hver enkelt saksbehandler de søknadene vedkommende har fått tildelt. Hvordan denne vurderingen har blitt gjort, har variert noe fra år til år. Det har blitt brukt en kombinasjon av kvantitative og kvalitative rangeringsmetoder. Man har utviklet et system for poenggiving til søknadene, og det har blitt

⁶ N=36 for de som har fått tilsagn og N=63 for de som har fått avslag.

⁷ Dette er kun basert på data fra de søkerne som har fått tilsagn.

⁸ Hovedsaksbehandler for begge årene har sluttet underveis i prosessen.

⁹ Det kan for eksempel skyldes at søker ikke omfattes av ordningen, eller at søknaden ikke oppfyller de administrative kravene.

gjennomført flere møter for å diskutere og klargjøre hvordan søknadene skal scores. Det er imidlertid ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer, og det kan derfor være noe ulik tolkning blant saksbehandlerne. Når alle saksbehandlere har vurdert sine tildelte søknader, har man sammenstilt alle søknader, og hovedsaksbehandler har vært en sentral person i dette arbeidet. Til slutt er det gjort en vurdering av hvor stor andel av det omsøkte beløpet som ble tildelt hvert enkelt prosjekt.

Det blir ikke fastsatt en tidsfrist for slutføring av saksbehandlingen

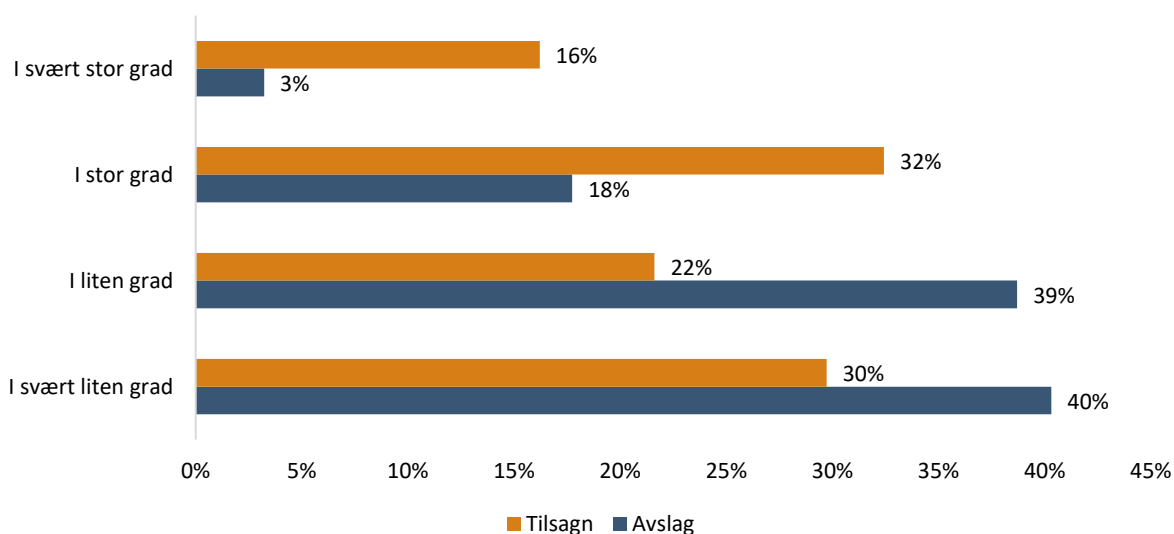
Det har ikke vært satt en eksakt intern frist for når man skal være ferdig med søknadsbehandlingen. Det ser ut til å være ulike oppfatninger om dette. Gjennom intervjuene kom det fram at saksbehandlerne forholdt seg til ulike frister, der 1.mars, 8. april og 1.juni alle var datoer som ble nevnt. Alle ser ut til å være enige om å få ferdigstilt mest mulig før påske, men dette klarte man hverken i 2015 eller 2016. Prosessen ble ikke ferdigstilt før i april/mai, og i visse tilfeller juni.

Det er flere grunner til at behandlingstiden er lang. En viktig forklaring er at tidsbruken for å vurdere hver søknad varierer betydelig mellom saksbehandlerne. Intervjuene med saksbehandlerne har avdekket at dette skyldes blant annet ulike behov og ulike rutiner for å gå gjennom dokumentasjonen tilknyttet hver søknad. Dette gjelder særlig søknadene som befinner seg i grenseland mellom tilsagn og avslag. Noen saksbehandlere snakker ofte med de lokale vannregionmyndighetene i det aktuelle området for å dokumentere behovet som belyses i søknadene, mens andre vil stille oppfølgingsspørsmål direkte til søker eller diskutere med interne kollegaer. Generelt ser noen saksbehandlere ut til å være komfortable med å ta avgjørelsen alene, mens andre som hovedregel vil ha en kvalitetssikrer. Kartleggingen viser at saksbehandlerne kan bruke fra så lite som én time til en hel uke på å vurdere hver søknad.

En annen forklaring er at det har vært mange saksbehandlere inne i prosessen og behandlet de ulike søknadene. Dette arbeidet tar tid å koordinere, både underveis og spesielt mot slutten av prosessen når endelig tilsagn skal gis. Saksbehandlerne understreker også at arbeidet med søknadsbehandling var en oppgave som kom «i tillegg til alt annet», og at man tidvis var tvunget til å prioritere andre oppgaver.

Både søkerne og enkelte av saksbehandlerne har påpekt at saksbehandlingstiden har vært for lang. Søknernes vurdering av om søknadsbehandlingen var effektiv, er vist i Figur 5:3.

Figur 5:3 Søknernes vurdering av om Miljødirektoratets søknadsvurdering var effektiv. N=37 (tilsagn) og N=62 (avslag)

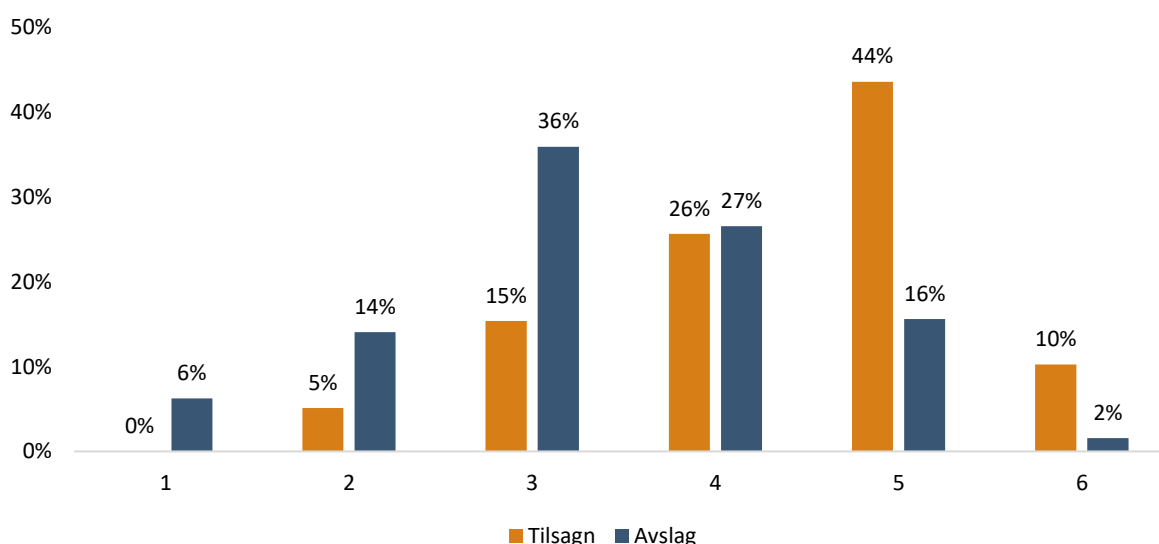


Vi ser at om lag en tredjedel av respondentene som fikk tilsagn og over 40 prosent av respondentene som fikk avslag, mener at søknadsvurderingen var svært lite effektiv. En av søkerne uttrykker det slik at når det er såpass lang behandlingstid, fører det til at prosjektet ikke gjennomføres under ideelle forhold fordi prosjektet er sesongavhengig. Et eksempel er prosjekter som tar for seg undersøkelse av vassdrag og klarering av vandringshindre for fisk. Dette kan ikke gjennomføres i gytetiden, og burde ideelt sett bli gjennomført på våren. Men da søkeren fikk tilsagn om tilskudd først i juni, måtte man vente til sent på høsten med gjennomføring og fikk dermed ikke fullført prosjektet.

Kontakt med søkere under og etter søknadsprosessen

Spørreundersøkelsen viser at Miljødirektoratet scorer «midt på treet» når det gjelder dialogen under og etter søknadsprosessen og begrunnelsene for vurderingen av søknadene når man ser alle respondentene samlet. De som har fått innvilget sine søknader er 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 5:4.

Figur 5:4 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). N=39 (tilsagn) og N=64 (avslag)



Her ser vi at nærmere 40 prosent av de som har fått avslag, mener totalinntrykket er en «treer», mens over 40 prosent av de som har tilsagn, mener at totalinntrykket er en «femmer». Et uvektet gjennomsnitt av alle respondentene gir en totalscore på 3,75 på en skala der 1 er svært dårlig og 6 er svært godt inntrykk.

Disse resultatene reflekterer ikke det samme bildet som ble presentert i intervjuene med både søkerne og saksbehandlerne. Flertallene av søkerne understreker at det ikke har vært noen dialog mellom dem og saksbehandler under hele prosessen. De opplever at tildelings- og avslagsbrevene fremstår generiske, i den forstand at de ikke gir klar informasjon om hvorfor man har fått/ikke fått tilskudd.

Både saksbehandlerne og søkerne forteller at det heller ikke har vært dialog i etterkant av rapporteringen fra prosjektet. Fra Miljødirektoratet sin side er dette et kostnadsspørsmål. Mangelfull oppfølging er problematisk fra et forvaltningssynspunkt fordi man ikke vet hva midlene faktisk ble brukt til. Saksbehandlerne uttalte at dette var et spørsmål om tillit og man «måtte bare tro at tilskuddsmottagerne ville utføre prosjektet som avtalt». Ettersom prosjektene ikke, eller i liten grad, har blitt fulgt opp, kan man ikke kartlegge hvilke typer prosjekter som lykkes eller ikke lykkes, eller ta med lærdom fra et prosjekt eller type prosjekt til andre.

Flere av søkerne uttrykte en frustrasjon over manglende oppfølging, både under og i etterkant av søknadsprosess og prosjektgjennomføring, og noen ga uttrykk for at det virket som om Miljødirektoratet ikke var interessert i resultatene fra prosjektet. Flere av saksbehandlerne understreker at man gjerne ville fulgt opp prosjektene tettere for å se om tilskuddsmottagerne klarte å gjennomføre prosjektet som planlagt, men at det ikke er ressurser til dette. Én av saksbehandlerne fortalte også at man ikke har hatt en systematisk tilnærming til gjennomgang og oppfølging av sluttrapportene. Som vi kommer tilbake til, er det en avveining mellom hvor mye ressurser man skal/kan bruke på å administrere ordningen totalt, og hvordan man fordeler denne ressursinnsatsen mellom ulike faser av arbeidet, som søknadsbehandling og oppfølging.

5.2.2. Nærmere om søknadsbehandling og prioritering av søknader

Behandlingen av søknadene har skjedd i flere steg, der man har vurdert ulike elementer på ulike tidspunkt i søknadsbehandlingen. Miljødirektoratet skiller i praksis mellom det man kan kalle kriterier for tildeling og kriterier for prioritering. Førstnevnte er kriterier som må oppfylles for å kunne tildele midler. Denne vurderingen skjer i en tidlig fase, der hovedsaksbehandler gjør en grov vurdering av om prosjektet er innenfor rammen av hva forskriften skal gi midler til. Deretter gjøres en vurdering av hvorvidt prosjektet omfattes av andre ordninger (se kapittel 5.2.4 for mer om overlappende tilskudd). Neste steg er den faglige vurderingen fra Miljødirektoratet, som er utgangspunktet for å kunne prioritere mellom prosjektene.

Poengscoring

Den faglige vurderingen av søknadene gjøres på bakgrunn av de tildelingskriteriene som er satt for tilskuddsordningen. Denne vurderingen har vært både kvantitativ og kvalitativ. Alle søknadene har blitt rangert med poengscore fra 0 til 3 på en rekke kriterier, blant annet om prosjektet ville bidra til å nå målene i vannforskriften og om det inngår i en regional vannforvaltningsplan. Alle tildelingskriteriene for ordningen er vist i boks 5:1 nedenfor.

Boks 5:1 Tildelingskriterier for tilskuddsordningen

Ved rangering av søknadene vektlegges følgende:

- 1) Om tiltaket vil forbedre miljøtilstanden til den relevante vannforekomsten/vassdraget/kystområdet
- 2) Om tiltaket er inkludert i relevant regional forvaltningsplan eller regionalt tiltaksprogram eller ligger inne i Vann-Nett som foreslått tiltak
- 3) Om tiltaket er en del av en lokal tiltaksanalyse for relevant vannområde eller på andre måter er omtalt i vannområdearbeidet
- 4) Om tiltaket har overføringsverdi/eksempelverdi
- 5) Om det omsøkte tiltaket kan utløse midler hos flere aktører eller samfinansieres av flere aktører
- 6) Hvorvidt det omsøkte tiltaket er omfattet av andre tilskuddsordninger
- 7) Miljøforvaltningens faglige vurdering av tiltaket
- 8) Om tiltaket mangler øvrige finansieringsordninger. Restaureringstiltak og tiltak som gjennomføres av frivillige organisasjoner er eksempler på dette.
- 9) Om tiltaket er knyttet til kartlegging av problemeier eller problemomfang.

Disse tildelingskriteriene ser i stor grad ut til å være sammenfallende med kriteriene det er gitt poengscore for. Det innebærer at Miljødirektoratet ser ut til å vurdere de kriteriene som beskrives utad.

Flere av saksbehandlerne har gitt uttrykk for utfordringer med å rangere søknadene etter poengscore. Selv om man har hatt diskusjoner om hvordan poenggivningen skal gjennomføres, er det ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer. De subjektive variasjonene ble understøttet av saksbehandlerne som hadde klare oppfatninger om at det fantes «strengere» og «snillere» saksbehandlere. En annen utfordring er at man har gitt mulighet for å gradere spørsmål som har binære utfallsrom. Eksempelvis har saksbehandlerne gradert svarene etter om tiltak er en del av en regional tiltaksplan og/eller forvaltningsplan. Man skulle tro at dette var et «enten-eller-spørsmål». Likevel er det flere av søknadene som har blitt vurdert til 1 eller 2.

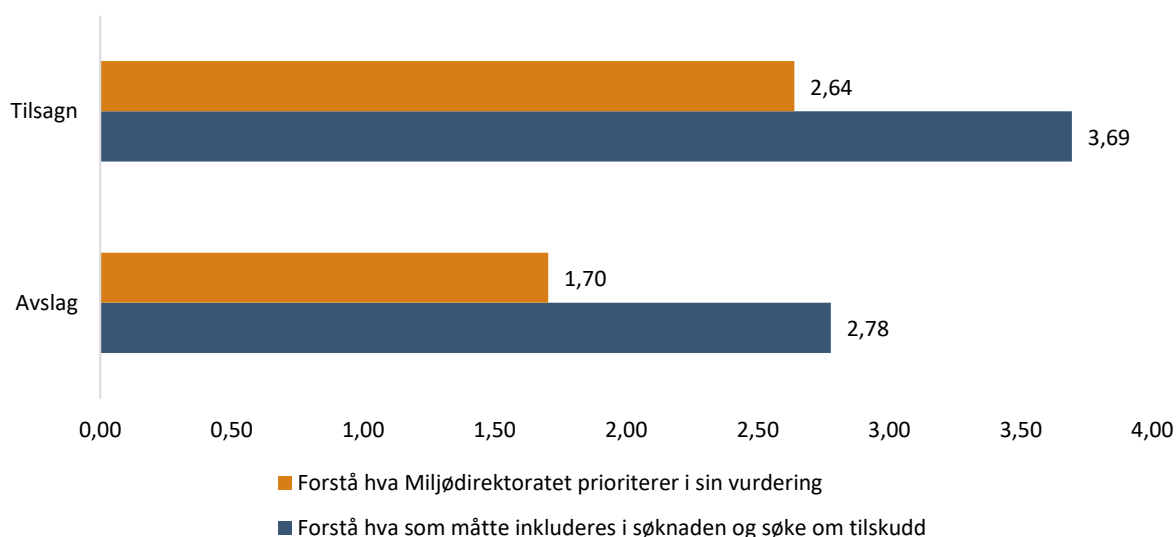
Poenggivningen er imidlertid ikke den eneste vurderingsmetoden. Før saksbehandlerne sender søknadene videre, legger de også inn en kvalitativ vurdering av prosjektet som er omsøkt. Her indikeres det om saksbehandler har samlet inn informasjon fra andre kilder, og det gis en kort faglig begrunnelse for om saksbehandler mener prosjektet bør prioriteres. Søknadene med vurderinger samles deretter hos en koordineringsgruppe.

På dette tidspunktet er søknadsbunken i realiteten delt i tre: søknader som får innvilget tilskudd, søknader som får avslag, og søknader som vurderes igjen. For den sistnevnte gruppen, forsøker man «å kalibrere» søknadene på tvers av de ulike saksbehandlerne. I tillegg til å sammenligne poengscore, foretas det her i tillegg kvalitative vurderinger. Gjennom samtalene med Miljødirektoratet er det ikke klart hvordan man prioriterer poengscore og kvalitative vurderinger opp mot hverandre.

Hvordan oppleves tildelingskriteriene av søkerne?

Blant søkerne er det relativt stor enighet om at det var enkelt å forstå hva som ble etterspurt av informasjon i søknaden. I gjennomsnitt bruker søkerne cirka 10 timer på å skrive søknaden¹⁰. Det er mer uklart hvordan Miljødirektoratet prioriterer søknadene med hensyn til de gitte kriteriene og hvordan dette påvirker tildeling av tilskudd, vist i Figur 5:5.

Figur 5:5 Søkerne vurdering av søknaden og tildelingskriterier. Søkerne ble bedt å ta stilling til om det var enkelt å forstå hva som måtte inkluderes i søknaden og hva Miljødirektoratet prioriterer i sin vurdering. Dette vurderte de på en skala fra 1 til 4 der 1 var «I svært liten grad» og 4 var «I svært stor grad». N=36 (tilsagn) og N=63 (avslag).



¹⁰ Dette er noe høyere enn for tilskuddsordningen Klimasats, som Miljødirektoratet også forvalter og som benytter det samme elektroniske søknadssenteret, der estimatet er på cirka 3 timer.

Søkerne påpeker at det gis få signaler til søkere om hvordan prioriteringen mellom de ulike tildelingskriteriene gjøres. Det er en generell tilbakemelding fra søkerne om at dette er vanskelig å forstå og fremstår til dels vilkårlig, særlig på tvers av områder. Søkerne har forståelse for hvordan Miljødirektoratet har prioritert med hensyn til deres egne søknader, altså med hensyn til hvilke av egne søknader som har fått tilsagn og avslag. Det fremstår imidlertid mer vilkårlig og uklart hvordan det prioriteres på tvers av områder.

I et forsøk på å finne en sammenheng mellom innvilgede søknader og tildelingskriteriene, kartla vi i spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene hvordan søkerne selv mente at de oppfylte enkelte av de oppgitte tildelingskriteriene. Dette er presentert i Figur 5:6.

Figur 5:6 Tilskuddsmottagernes vurderinger av hvorvidt prosjektet deres oppfyller de ulike tildelingskriteriene (se Boks 5:1). N=27. Figur 5:6 Tilskuddsmottagernes vurderinger av hvorvidt prosjektet deres oppfyller de ulike tildelingskriteriene (se Boks 5:1). N=27.

Dette kan gi en indikasjon på hvordan Miljødirektoratet prioriterer. Eksempelvis kan dette resultatet indikere at det legges vekt på at prosjektet har en overføringsverdi, mens det at prosjektet er en del av en lokal plan synes mindre vektlagt. Det er likevel viktig å presisere at dette er søkerne subjektive vurderinger. Deres vurderinger av om deres prosjekt har overføringsverdi, behøver ikke være den samme som Miljødirektoratets vurdering.

Hovedinntrykket er at det er den faglige vurderingen fra saksbehandlerne i Miljødirektoratet er viktigst for prioriteringen. Likevel er bildet noe uklart, både fordi det er svært mange vurderingskriterier, enkelte av tildelingskriteriene er rent kvalitative, som for eksempel kriterium nummer 7 «Miljødirektoratets faglige vurderinger av tiltaket», og fordi det i tillegg tas hensyn til andre faktorer ved tildeling av tilskudd. Gjennom intervjuer med Miljødirektoratet har vi fått vite at det i tillegg til de oppgitte tildelingskriteriene, legges vekt på følgende:

- Geografisk fordeling av prosjektene
- Faglig temaområde
- Satsinger innenfor ulike typer tiltak
- Forsøk på å gi flere prosjekter litt midler, heller enn å gi mye til få.

Miljødirektoratet prøver å få til en viss geografisk fordeling av prosjektene, noe Figur 2:3 viser. I tillegg forsøker man å få til en fordeling på fagområde, og man har også ulike prioriteringer internt. Eksempelvis har man de siste årene ønsket å satse mer på miljøforbedrende tiltak, noe Figur 2:4 over som viser fordelingen mellom tildelinger fordelt på tiltakstype også indikerer.

5.2.3. Innvilget beløp

I tillegg til å bestemme hvilke søknader som skal innvilges, følger også en tilleggsvurdering knyttet til hvor stort beløp som skal innvilges. Basert på data fra omsøkte og innvilgede beløp, blir ca. 80 prosent av omsøkt beløp innvilget. Under halvparten av prosjektene som fikk tilskudd i 2015 og 2016, fikk hele beløpet de søkte om.

Vurderinger av hvilken tilskuddsgrad som er blitt tildelt, har delvis vært opp til søknadsbehandleren. Dette støttes av samtalene med saksbehandlere hos Miljødirektoratet, der man har gjort vurderinger knyttet til om ulike «arbeidspakker» innad i prosjektene skal omfattes av tilskuddet og i visse tilfeller om den budsjetterte prosjektrammen er for stor. Det er ikke begrunnet i tildelingsbrevene hvorfor tilskuddet er redusert, og brukerne fremhever at dette virker vilkårlig.

At søknadene tildeles et lavere beløp enn omsøkt, skaper til dels forundring hos søkerne som får tilskudd. Flere har hevdet i intervjuene at hele beløpet man søkte om var nødvendig for å gjennomføre prosjektet som omtalt. Uten de nødvendige midlene, blir prosjektet nedskalert. Det skaper også usikkerhet om hvordan aktørene bør bruke midlene man får. En søker fortalte at de måtte gå i dialog med Miljødirektoratet for å få klarhet i hvilke deler av prosjektet som skulle prioriteres, ettersom man ikke fikk tilskuddsmidler til å gjøre alt.

Vissheten om at Miljødirektoratet sjelden gir full uttelling gjør også at aktørene tilpasser seg. Dersom man uansett får 70 prosent av det omsøkte beløpet, vil en løsning være å øke de budsjetterte kostnadene med cirka 30 prosent. Dermed vil man ende opp med omtrent det beløpet man egentlig «trengte» i utgangspunktet. Nettopp slik uttalte en søker at de hadde tilpasset seg, og uttrykte stor frustrasjon over den manglende begrunnelsen for hvorfor tilskuddsbeløpet i utgangspunktet ble redusert.

5.2.4. Overlappende tilskudd

Tilskuddsordningen retter seg inn mot tiltak av svært ulik karakter, fra store forskningsprosjekter og medvirkning til lokale informasjonsprosjekter og elvetiltak. Det er derfor naturlig at prosjektene kan grense til andre typer støtteordninger, både hos Miljødirektoratet og 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.

Hos Miljødirektoratet finnes flere tilgrensede støtteordninger, som tiltak rettet mot fisk, fremmede arter, kalking, fisketrapper, restaurering av våtmarker, sedimentopprydding og klimatilpasningstiltak. Det foreligger dermed et betydelig potensial for at ulike prosjekter kunne søke om støtte til samme prosjekt fra ulike tilskuddspotter, som ville være en uheldig allokering av ressursene.

Denne risikoen for overlapp blir håndtert på ulike måter. Som vi har vært inne på tidligere, har hovedsaksbehandler hatt et spesielt ansvar i en tidlig fase for å ha dialog med de som administrerer tilgrensede ordninger. På den måten har prosjektene med mest åpenbare overlapp blitt fanget opp. I tillegg har hver enkelt saksbehandler vurdert overlapp i sin faglige vurdering av søknadene.

Samtalene med en del av saksbehandlerne kan tyde på at til tross for intensjonen om tidlig avklaring av eventuelle overlapp med andre ordninger, er dette ikke etablert som en systematisert praksis som alle kjenner til. Noen mener koordineringen går bra, men andre etterlyser en mer organisert arena hvor søknader med flere nedslagsfelt samles og vurderes. De sistnevnte mener at systemet i dag er mer «ad-hoc-preget» og at det er opp til den enkelte saksbehandler å sørge for koordinering med tilgrensende tilskuddsordninger.

I tillegg administrerer Miljødirektoratet to tilskuddsordninger som går til vannregionene for å dekke administrasjonskostnader i vannregionene og for å bidra til koordinering og samarbeid i vannområdene. Prosjekter under den ordningen vi evaluerer her, som går til tiltak, tilrettelegging og organisering knyttet til arbeid i vannområder og vannregioner og informasjon knyttet til arbeid i vannområder og vannregioner, kan derfor også tenkes dekket via overføringer til vannregionene. En vurdering av vannregionenes og utvalgte vannområders kostnader og aktiviteter knyttet til vannforskriften, er nylig gjennomført for KS (Magnussen et al. 2017). Det kan derfor også være delvis overlapp med denne ordningen. For overvåkingsprosjekter kan det være overlapp med støtte til overvåking som kan gis av Fylkesmannen. Det er litt uklart hvordan dette er håndtert, selv om man er klar over dette i Miljødirektoratet, men det virker ikke som om det er en systematisk tilnærming som gjelder hele ordningen.

Når det gjelder søknader som grenser til andre støtteordninger utenfor Miljødirektoratet, virker det ikke som man har en systematisk tilnærming til hvordan man skal avdekke og håndtere det. Det finnes et spørsmål i søknadsskjemaet der søker bes om å oppgi hvilke andre tilskuddsordninger de har søkt og fått midler fra.

Hovedsaksbehandler har gjort denne vurderingen sammen med seksjonsleder, mens den enkelte saksbehandler har fungert som en kvalitetssikrer for de søknadene vedkommende har behandlet.

33 prosent av aktørene som fikk tilsagn, søkte også midler fra andre ordninger. Flest av disse har søkt om midler fra fylkeskommunen og Fylkesmannen. Dette er aktører som er sentrale i vannforvaltningen, og slik sett naturlige aktører å få midler fra. Andre har søkt om midler fra Landbruksdirektoratet, og regionale utviklingsmidler ser også ut til å være aktuelle for vannmiljøprosjekter.

5.3. 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 året¹¹. Brukerne er spesielt opptatt av tid for å gjennomføre prosjektet og rapporteringstidspunktet. På grunn av relativt lang saksbehandlingstid har flere påpekt at det er vanskelig å gjennomføre prosjektet og rapportere innen de fristene som Miljødirektoratet krever. Igjen påpekes det at kombinasjonen av lang saksbehandlingstid, lite hensyn til sesongprosjekter og relativt kort frist til å gjennomføre prosjektet, er problematisk for mange. Tilskuddsmottagerne oppgir at de i gjennomsnitt bruker ca. 8,5 timer på rapportering. Det er noe variasjon i disse tallene, der en del brukere ligger på 2-4 timer, mens en andel ligger i intervallet 10-30 timer.

Som beskrevet over viser samtaler med både saksbehandlere og søkere når det gjelder oppfølgingen av rapportene og kontrollen fra forvaltningens side at prosjektene faktisk blir gjennomført som beskrevet i søknaden, men at oppfølgingen av dette er noe vilkårlig. På grunn av manglende ressurser nedprioriteres dette arbeidet, noe som medfører at det er en manglende kontrollfunksjon i forvaltningen.

5.4. Ressursbruk

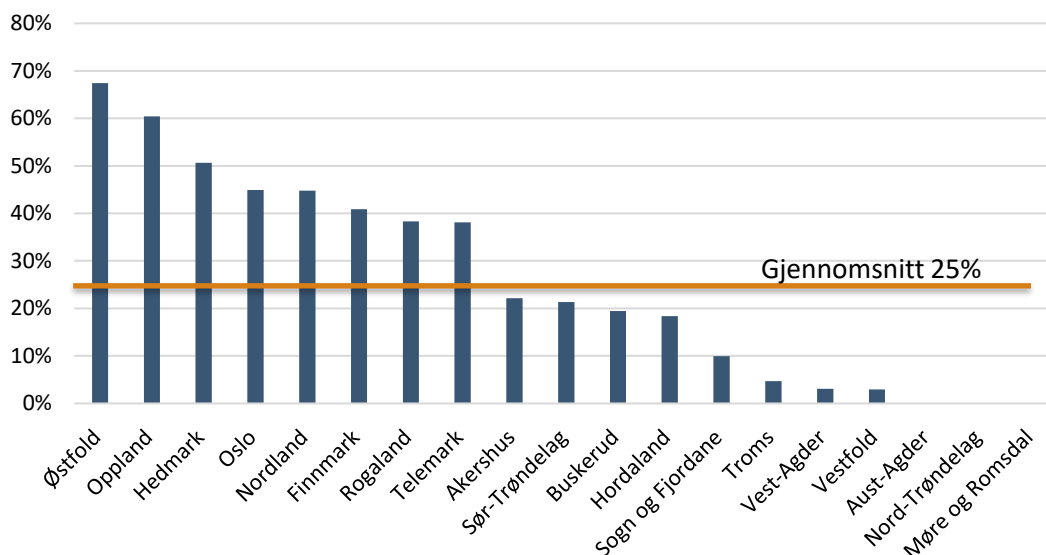
I tråd med DFØs veileder (Direktoratet for økonomistyring 2007) for evalueringer av statlige tilskuddsordninger, er det viktig å stille spørsmål ved til hvilken «pris» man oppnår målene. Kostnadene/tidsbruken til saksbehandlingen av søknadene utgjorde i 2015 og 2016 anslagsvis 1100 og 1560 timer. Dette utgjør i størrelsesorden et halvt til tre fjerdedels årsverk, som kan anslås å ha en samfunnsøkonomisk kostnad i størrelsesorden 400 000 – 600 000 kroner. Dette utgjør i størrelsesorden 5-6 prosent av totalt tildelt ramme. Sammenlignet med for eksempel Klimasats, der forvaltningskostnaden utgjorde to prosent, det vil si ca. 2 millioner kroner, ligger prosentandelen en del høyere, men den absolutte kostnaden lavere. Det er forventet at forvaltningskostnaden utgjør en større andel av en ordning med mindre midler, fordi det alltid vil være noen kostnader til forvaltning som er uavhengig av tilgjengelig ramme og antall søknader. I en utredning gjennomført av Capgemini og Agenda Kaupang finner de at den administrative ressursbruken i departementsfellesskapet og departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon er henholdsvis 21 og 13 prosent (Capgemini og Agenda Kaupang 2014). Miljødirektoratet må gjøre en avveining mellom hvor mye ressurser det er hensiktsmessig å bruke på denne ordningen, både når det gjelder søknadsbehandling, kontakt med potensielle søkere og ikke minst oppfølging av de søkerne som får tilskudd, med hensyn til gjennomgang av rapporter og regnskap osv.

Basert på en analyse av søknads- og tilskuddsdata, er det et potensial for å øke kostnadseffektiviteten for brukerne. Totalt 120 søknader har fått avslag i 2015 og 2016 mens 67 har fått tilslag. Basert på den gjennomsnittlige tiden som søkerne bruker på å finne fram til ordningen, bestemme om det er relevant å søke og timer brukt på søknadsprosessen, summeres dette til totalt ca. 35 ukesverk for det avslåtte søknadene. I tillegg kommer ressursbruk til saksbehandlingen knyttet til behandling av søknadene og formulering av avslagsbrev.

¹¹ Rapporteringsfristen var flyttet til 31. januar i 2016.

Et annet uttrykk for muligheten for å spare ressurser på søknadsprosessen er å se på hvor stor andel av de omsøkte midlene som innvilges. Ressurser som brukes på å saksbehandling, er ressurser som ikke fører til effekter på vannmiljøet. I figuren under vises hvor stor andel av det omsøkte tilskuddet som ble innvilget fordelt på fylker.

Figur 5:7 Fordeling av andel omsøkte midler som ble innvilget i hvert fylke



I gjennomsnitt deles det ut kun 25 prosent av midlene det søkes om. Andelen varierer betydelig mellom fylkene, fra 67 prosent i Østfold til null prosent i de tre fylkene som ikke fikk noen tilsagn. Det innebærer at det brukes mye ressurser både på å utarbeide og behandle søknader som ikke får tilsagn. Det kan indikere at for mange søker uten å ha reell mulighet til å få midler. Dersom søknadsutlysningen og tildelingskriteriene hadde vært tydeligere ville man trolig kunne redusert antall søknader. Det ville ført til redusert ressursbruk både for søker og forvalter, og kunne frigitt mer tid i Miljødirektoratet til å finne fram til de beste søknadene.

6. Anbefalinger

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å nå miljømålene i vannforskriften. De tiltakene som støttes gjennom tilskuddsordningen er ulike, og ment å bidra til å nå formålet gjennom å påvirke ulike faktorer som har betydning for vannmiljøet. De miljøforbedrende tiltakene er ment å påvirke vannmiljøtilstand direkte. Andre tiltak som medvirkning og kompetanseheving er ment å informere, endre holdninger og gjennom dette bidra til økt bevissthet og kunnskap om hvordan man bedrer og bevarer vannmiljøtilstanden, noe som på sikt kan bidra til bedre vannmiljø. Både de direkte miljøforbedrende tiltakene og de mer indirekte kompetanse- og medvirkningstiltakene er, som diskutert tidligere, svært vanskelig å måle effektene av. De fleste typer tiltak er langsiktige, og det er vanskelig å isolere effekten av det enkelte tiltaket på vannmiljøet. Vi kan derfor ikke konkludere med at Miljødirektoratet når målene på bakgrunn av disse konkrete prosjektene, fordi vi ikke får målt resultatene og beregnet effektene. Vi kan imidlertid, si at det er høyst sannsynlig at de miljøforbedrende tiltak som Miljødirektoratet støtter, vil føre til en bedring i vannmiljøet. Det er også sannsynlig, basert på informasjon fra dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen, at en del av tiltakene som er rettet mot kompetanseheving og medvirkning på sikt vil bidra til å oppnå målet med ordningen. Vi kan derfor på et generelt grunnlag si at de tiltakene som Miljødirektoratet støtter sannsynligvis vil bidra til å oppnå målet med ordningen.

6.1. Måloppnåelse

Anbefaling:

- **Man bør vurdere en viss fordeling mellom de direkte miljøforbedrende tiltakene og de mer indirekte kompetanse- og medvirkningsprosjektene**

Med den ganske brede målformuleringen, og stor variasjon i 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. Prioriteringen er enda mer krevende fordi det er vanskelig å måle vannmiljøforbedringen av tiltakene, på kort og lang sikt.

Selv om man sannsynligvis oppnår målene med tilskuddsordningen gjennom de tiltakene som støttes, er det likevel viktig at Miljødirektoratet har et bevisst forhold til hvilke tiltak det skal gis støtte til. Her er vi særlig opptatt av skillet mellom de konkrete miljøforbedrende tiltakene som påvirker vannmiljøet direkte og de mer indirekte tiltakene som utredninger, kompetansehevingsprosjekter, utdanningsprosjekter og medvirkningsprosjekter. De konkrete tiltakene benytter i stor grad allerede kjent kunnskap for å bedre miljøtilstanden, og vil høyst sannsynlig ha en direkte effekt på vannmiljøet. De andre prosjektene skal i større grad både bidra til å spre den kompetansen som allerede eksisterer på området, samt bidra til å heve kompetansen ytterligere. Dette er mer usikre effekter, både fordi man ikke vet om kompetansespredning fører til at de som får kompetanse faktisk benytter den, og fordi det er usikkert hvor mye ny kompetanse man får gjennom kompetansehevingsprosjekter og i hvilken grad man faktisk klarer å nyttiggjøre seg av denne økte kunnskapen. Det dreier seg altså om i hvilken grad man greier å omsette økt og ny kompetanse i bedre vannmiljø.

Miljødirektoratet kan velge å prioritere den ene eller andre typen kategorier av tiltak høyere enn den andre. Konsekvensene av å prioritere konkrete tiltak høyere, er at det vil føre til at man med sikkerhet vet mer om de effektene tiltaket medfører. Det er altså lettere å argumentere for de ulike effektene tiltakene har på vannmiljøet. Siden både effekter og tiltak er mer kjent, vil det sannsynligvis også være lettere for Miljødirektoratet å prioritere mellom tiltakene. Dette kan igjen tilrettelegge for at de kan involvere færre saksbehandlere og ressurspersoner, noe som vil føre til lavere forvaltningskostnader. En ulempe ved at man hovedsakelig tar utgangspunkt i allerede kjente tiltak, er at de ikke stimulerer til utvikling av nye tiltak og økt kunnskap på lang sikt.

Ved å prioritere den andre hovedkategorien av tiltak er konsekvensene motsatte. Det vil i stor grad være mer usikre effekter av tiltakene, noe som gjør det vanskelig både å vurdere potensialet av tiltakene i søknadsbehandlingen og prioritere mellom tiltakene. Dette medfører sannsynligvis høyere forvaltningskostnader. Det kan også være prosjekter og tiltak som ikke fører til særlige effekter på vannmiljøet fordi man må gjennom «flere ledd» før man ser en direkte effekt på vannmiljøet, og det er fare for at arbeidet «stopper opp» før man kommer til dette siste leddet. På den andre siden er det muligheter for å utvikle kompetansen, og man kan sannsynligvis se flere effekter på lang sikt og endre en del holdninger som konkrete tiltak i liten grad bidrar til.

Vi gir ikke en klar anbefaling her om hvilke tiltak Miljødirektoratet bør prioritere innenfor tilskuddsordningen, men peker på de konsekvensene det vil ha å prioritere enten den ene eller den andre kategorien av tiltak. I forvaltningen av tilskuddsordningen er det fornuftig å ha et bevisst forhold til dette, og eventuelt ta et valg med hensyn til prioriteringen av de ulike typer prosjekter. Ønsker man en mer kortsiktig måloppnåelse med enklere målbarhet, bør tilskuddsordningen prioritere konkrete miljøforbedrende tiltak. Ønsker man derimot å heve kunnskapsgrunnlaget og sikre en bred medvirkning, bør prosjekter med en mer indirekte effekt på vannmiljøet prioriteres. Dette mener vi vil være til hjelp både for søkerne når de skriver søknader, og i saksbehandlingen til forvaltningen.

6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen

Anbefalinger:

- **Vurdere å redusere målgruppen.** Den omfatter i dag svært mange ulike søkere, noe som gjør forvaltningen kostnadskrevende og utfordrende kompetansemessig
- **Vurdere om alle de direkte og indirekte miljøforbedrende prosjektene som omfattes av ordningen i dag, bør fortsette å være omfattes av ordningen fremover.** Det kan eksempelvis vurderes å ekskludere noen tiltak som kan være dekket av andre ordninger
- **Prioritere enkelte typer tiltak i utvalgte år.** Dette begrenser søknadsmengden, og vil gjøre det lettere å prioritere mellom de innkomne søknadene
- **Vurdere å redusere antall tildelingskriterier** fordi det er svært vanskelig og tidkrevende å rangere prosjektene på en enhetlig måte opp mot de gitte tildelingskriteriene
- **Miljødirektoratet bør med utgangspunkt i tildelingskriteriene lage en «veiledning» om hva som ligger i de enkelte kriteriene og hvordan man vurderer de ulike punktene**
- **Det bør også lages en veiledning om hvordan Miljødirektoratet forholder seg andre ordninger, både interne og eksterne, med hensyn til overlapp**

Tilskuddsordningen har, som diskutert over, en svært bred målgruppe og omfatter mange typer tiltak. Det er et hovedpoeng med ordningen at den skal rette seg mot den målgruppen som kan tenkes å gjennomføre ulike tiltak for å oppfylle målene i vannforskriften. 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 fordi det er ressurskrevende både for Miljødirektoratet og søkerne når det sendes inn et stort antall søknader som ikke får støtte. Dette legger også beslag på såpass store ressurser i Miljødirektoratet at det gir mindre tid til å finne fram til de virkelig gode prosjektene, og mindre tid til oppfølging underveis og ved sluttrapportering og sørge for læring fra de prosjektene som er gjennomført.

Miljødirektoratet bør gjøre en grundig vurdering av hvilken målgruppe de mener ordningen bør rette seg mot. Det er ikke fra evaluators side gjort en grundig vurdering av dette. Et innspill er likevel å se på forskningsinstitusjonenes rolle i tilskuddsordningen. Det er vår vurdering at tilskuddene til denne ordningen er noe små for forskningsprosjekter, samt at disse ofte har flere andre tilskudds- og støtteordninger som kan være aktuelle. Det er også et spørsmål knyttet til hvilken kompetanse som behøves for å vurdere forskningsprosjekter

sammenlignet med de andre typene prosjekter og tiltak som tilskuddsordningen støtter. En spredning i kompetansebehovene ved vurdering av søknadene fører sannsynligvis til høyere forvaltningskostnader og økt saksbehandlingstid.

Det kan også være grunn til å se på fordelingen av prosjekter til vannområder i den grad det gis midler til koordinering osv. i vannområdene. Det gis også midler til vannregionene for å fremme koordinering og samarbeid i vannområdene, og man bør vurdere om det er hensiktsmessig at det søkes flere steder. Det kan være det er fornuftig, men man bør ha en klar vurdering og retningslinjer for dette, slik at det er enkelt for søker å vurdere om det er aktuelt å søke og for Miljødirektoratet å vurdere om denne søknaden hører hjemme under denne ordningen.

Det at ordningen er «for bred» er ikke kun en observasjon knyttet til målgruppen, men også til type tiltak som støttes av ordningen. Dersom det er et ønske om å beholde ordningen bred for å inkludere mange typer tiltak som ikke omfattes av andre tilskuddsordninger, kan man likevel gjøre prioriteringer innad i ordningen, eksempelvis velge ut enkelte satsingsområder hvert år. Dette vil også gjøre søknadsbehandlingen mer effektiv fordi man da sannsynligvis ikke trenger å involvere like mange saksbehandlere i evalueringen. Ved å kommunisere klare satsningsområder til brukerne, vil man sannsynligvis motta noe færre søknader per år, og i alle fall mer konsentrert om de prioriterte områdene. Dette vil sannsynligvis også bidra til enklere å kunne sammenligne og prioritere mellom de mottatte søknadene.

Ved å gjøre en slik prioritering som beskrevet over, som sannsynligvis fører til en mer effektiv saksbehandling, vil man også kunne adressere problemet med for lang saksbehandlingstid. Når det blir færre saksbehandlere involvert i prosessen, samtidig som man også forhåpentligvis får flere søknader som er mer sammenlignbare, bør dette føre til kortere saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid har vært en utfordring for flere brukere, og dette har særlig vært knyttet til prosjekter som er sesongavhengige. Det viktigste for å korte ned saksbehandlingstiden er likevel å sette interne frister for når ulike milepæler i søknadsbehandlingen skal være ferdig.

En annen utfordring knyttet til søknadsbehandlingen er de mange tildelingskriteriene for ordningen, og at det ikke virker å være en klar prioritering mellom de ulike kriteriene. Et første innspill er at Miljødirektoratet gjør en grundig vurdering av tildelingskriteriene. Vi ser det som en fordel dersom antall kriterier kan reduseres fordi det er svært mange ulike kriterier som søknadene skal vurderes opp imot. Det kan derfor være vanskelig å gjennomføre en enhetlig søknadsbehandling. Dette er også viktig å se i lys av at det er svært mange ulike tiltak som vurderes. Dersom prosjektene hadde vært noe mer homogene kunne man tillatt seg flere tildelingskriterier fordi det vil være lettere å rangere alle søknadene langs de samme dimensjonene.

Det er uansett viktig at Miljødirektoratet får satt opp en veiledning for hvordan man prioriterer prosjekter. Dette bør inkludere både hva som prioriteres høyest og en operasjonalisering av de ulike prioriteringskriteriene. Et eksempel er tildelingskriterium nummer 6: *Hvorvidt det omsøkte tiltaket er omfattet av andre tilskuddsordninger*. Det er uklart om det er positivt eller negativt for å få tildelt støtte om prosjektet det søkes støtte om faktisk er omfattet av andre tilskuddsordninger. Denne typen klargjøringer må foretas.

Disse klargjøringene er viktig både for å få til en enhetlig vurdering på tvers av de ulike saksbehandlerne og år, men også for at brukerne i større grad skal vite hvordan man prioriterer mellom de ulike prosjektene. I tillegg må kriterier som man i dag tar hensyn til i søknadsbehandlingen, som for eksempel geografi og fagområde, kommuniseres til brukerne. Dette vil bidra til en mer effektiv søknadsprosess. Til slutt bør denne veiledningen for søknadsbehandling også inneholde retningslinjer for hvordan man vurderer størrelsen på tilskuddsbeløpet. Per i dag virker fastsettelsen av størrelsen på tilskuddsbeløpet vilkårlig. I tillegg bør denne veilederen presisere hvordan Miljødirektoratet skal forholde seg til mulig overlap for tilskuddsordningen, både når det gjelder interne og eksterne ordninger. Som nevnt over, er det ingen gjeldende praksis for hvordan man koordinerer tilskuddsordninger internt. I tillegg bør man være bevisst hvilke ordninger eksternt som kan tenkes å overlappe

med gjeldende tilskuddsordning og ha en gjeldende praksis for hvordan man håndterer prosjekter som ligger «i grenseland» mellom de ulike ordningene.

6.3. Ressursbruk

Anbefalinger:

- Tydeligere formidling av hvem som er relevante for ordningene
- Tydeligere prioritering mellom de ulike tiltakene/satsingene (kan eventuelt varieres fra år til år)
- Tydeligere formidle internt og eksternt hvordan man prioriterer mellom de ulike tildelingskriteriene og hvordan disse er operasjonalisert innenfor forvaltningen
- Kommunisere til brukerne både hvilke tiltak/satsinger som blir prioritert i inneværende år og hvilke tildelingskriterier som prioriteres i søknadsbehandlingen
- Vurdere å opprette kontaktpunkt for søkerne i forkant av innsending av søknader, slik at uaktuelle søknader kan «siles ut» på et tidlig stadium
- Vurdere om søknadsbehandlingen kan håndteres av færre saksbehandlere i Miljødirektoratet

I perioden denne tilskuddsordningen har eksistert, har midlene som bevilges vært relativt beskjedne, og i forhold til midlene som skal fordeles, brukes relativt mye ressurser på å administrere den. Dette skyldes delvis at det kommer (for) mange søknader, og tiltak foreslått i kapittel 6.1 og 6.2 er ment å målrette søknadene bedre og sørge for at en del søkere finner ut at deres søknad ikke er relevant, før de sender søknad. Det kan imidlertid også gjøres noen grep for ytterligere å redusere ressursbruken til administrasjon av ordningen. Dette er også i søkerens interesse, fordi de ellers bruker ressurser på søknader på prosjekter som det ikke blir noe av.

Anbefalingene over vil bidra til en mer effektiv forvaltning av ordningen og sannsynligvis redusert ressursbruk for søkerne og til administrasjon i Miljødirektoratet. Over har vi diskutert måloppnåelsen til ordningen, og hvordan innretningen av ordningen kan justeres for i større grad å nå målene. Mange av anbefalingene over vil også kunne bidra til å redusere ressursbruken knyttet til ordningen. Det vil legge til rette for å nå målene ved ordningen mer effektivt.

Alle disse anbefalingene vil bidra til en mer effektiv og enhetlig saksbehandling. Andre tiltak som Miljødirektoratet kan vurdere er for eksempel å opprette et kontaktpunkt for potensielle søkere tidlig i søknadsprosessen for å «sile ut» uaktuelle søknader på et tidlig tidspunkt, fortrinnsvis før søknad skrives og sendes. Det er en avveining hvor mye ressurser man skal bruke på denne typen arbeid, siden også kan være ressurskrevende. Det kan likevel være hensiktsmessig med tanke på å redusere antall uaktuelle søknader som man dermed slipper å behandle.

Det er relativt mange saksbehandlere involvert i søknadsbehandlingen hos Miljødirektoratet, i hovedsak en for hvert fagtema, og i tillegg saksbehandlere hos «tilgrensende» seksjoner, som har fagkunnskap og/eller administrerer tilgrensende eller overlappende tilskuddsordninger. I tillegg er det mange som er i kontakt med region-nivået (vannregioner, fylkesmenn og/eller vannområder) for å kunne vurdere de lokale/regionale behov. Faglig sett er det en fordel av de meg spisskompetanse vurderer søknadene, men det kan også gjøre administrasjonen mer ressurskrevende og mer krevende å koordinere og sikre konsistent saksbehandling på tvers av fagområder. For andre ordninger har man valgt å bruke færre saksbehandlere, som da kan allokere mer av sin tid i en viss periode av året, til søknadsbehandling, og som også får god oversikt over hele søknadsbunken. Det er ikke gitt at dette vil passe for denne tilskuddsordningen, men det kan være grunn til å vurdere om det er andre måter å organisere søknadsbehandlingen på, som kan være mindre ressurskrevende og gjøre det enklere å være konsistent på tvers av de mange temaene og aktørene som kan dekkes av denne tilskuddsordningen.

6.4. Forvaltningsnivå

Anbefaling:

- **Forvaltning av ordningen beholdes i Miljødirektoratet, men behov for koordinering med vannregionene**

Det er et spørsmål knyttet til på hvilket forvaltningsnivå ordningen bør være plassert. Et alternativ til en sentral tilskuddsforvaltning gjennomført av Miljødirektoratet er eksempelvis en regional forvaltning gjennomført av regionale vannmyndigheter, som for tiden er fylkeskommuner, men der et høringsutkast høsten 2017 foreslår at myndigheten overføres til Fylkesmannen. Det er fordeler ved begge måtene å organisere forvaltningen av ordningen på. Faktorer som taler for en sentralisert forvaltning i Miljødirektoratet er at en sentral aktør vil kunne vurdere hele ordningen samlet og få et bedre overblikk og dermed unngå skjevheter som kunne forekommet på tvers av fylker. De vil også ha en bedre oversikt over nasjonale behov og prioritere prosjekter som er av en mer nasjonal betydning som medvirknings- og utredningsprosjekter som ikke nødvendigvis er så aktuelle innenfor hver enkelt region/fylke. I tillegg er det sannsynlig at det vil være en større grad av enhetlig saksbehandling når den gjennomføres av en aktør, slik at det blir en prioritering av søknader på like vilkår uavhengig av plassering geografisk sett.

Når det gjelder fordelene ved en regional forvaltning av ordningen, er dette spesielt knyttet til den lokalkunnskapen som finnes i vannregionene. Miljødirektoratet er selv åpne om at de ikke besitter lokalkunnskap og derfor må innhente dette i søknadsbehandlingen. Regional vannmyndighet vil i større grad ha kjennskap til lokale forhold og de lokale vannmiljøbehovene i sin region. Det er derfor mulig at det kunne vært noe ressursbesparende å flytte forvaltningen ut i regionene. Vi mener likevel at fordelene ved en sentral forvaltning av denne ordningen er større enn ulempene per i dag.

Som vi har vært inne på tidligere, får imidlertid også vannregionene tilskudd via Miljødirektoratet som blant annet skal gå til å skape samhandling og koordinering på vannområdenivå. Det kan synes som om den typen tilskudd burde forvaltes av vannregionmyndighet i sin helhet, ut fra at de vet best hvor skoen trykker. Et tilleggsmoment her er at det vil være de vannområdene som allerede er etablerte og velfungerende som vil ha best mulighet til å søke om sentrale midler, mens det kan være andre områder som har størst behov for tilskudd for å forbedre vannmiljøet. For denne type tiltak er det derfor spørsmål om de i sin helhet burde vurderes og prioriteres av vannregionene

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*.

Magnussen, K., I.A. Ruge, S. Pedersen (2017): Kommunesektorens kostnader med vannforskriften. Menon-publikasjon 58/2017.

Menon. (2017a). *Evaluering av DEMO2000*. Oslo: Menon-publikasjon 37/2017.

Menon (2017b): Evaluering av Klimasats. Menon-publikasjon 75/2017

Miljødirektoratet. (2014, Oktober). *Vannportalen*. Hentet fra Vannforskriften: <http://www.vannportalen.no/regelverk/vannforskriften/>

Miljødirektoratet. (2014, Oktober). *www.vannportalen.no*. Hentet fra Vanndirektivet: <http://www.vannportalen.no/regelverk/vanndirektivet/>

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

Vedlegg 1: Metode

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

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 16 virksomheter fra den prosjektporteføljen der vi har gjennomført et dybdeintervju med prosjektansvarlig for å få en dypere forståelse av prosjektet og for å få 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 31 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
Bandak Fiskelag	DALEN	1	4
Bergen kommune, Bymiljøetaten	BERGEN	1	1
Dokkadeltaet Nasjonale Våtmarkssenter	DOKKA	1	0
Høgskolen i Sørøst-Norge	BØ I TELEMARK	2	0
Jæren vannområde	STAVANGER	1	0
Ringerikes Sportsfiskere	HØNEFOSS	1	0
Vannområde Glomma Sør	RAKKESTAD	2	1
Vannområdeutvalget Morsa	VÅLER I ØSTFOLD	2	0
Bodø kommune	BODØ	1	0
Elvene Rundt Trondheimsfjorden	MELDAL	2	9
UNI Research Miljø LFI	Bergen	2	5
Haldenvassdraget vannområde	BJØRKELANGEN	4	6
Vannområde Orkla	MELDAL	2	1
Bymiljøetaten	OSLO	3	2
Sabima	OSLO	2	0
SINTEF Energy Research	Trondheim	1	1

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 mange ulike typer prosjekter er saksbehandling noe spredt, både på personnivå og seksjonsnivå. Vi har derfor intervjuet flere i Miljødirektoratet for å få en god oversikt over forvaltningen, tabellen nedenfor gir oversikt over hvilke fagområder de intervjuede representerer.

Fagområde

Avløp og landbruk

Problemkartlegging og overvåking

Restaurering

FoU/vannkraft

Administrasjon

Administrasjon

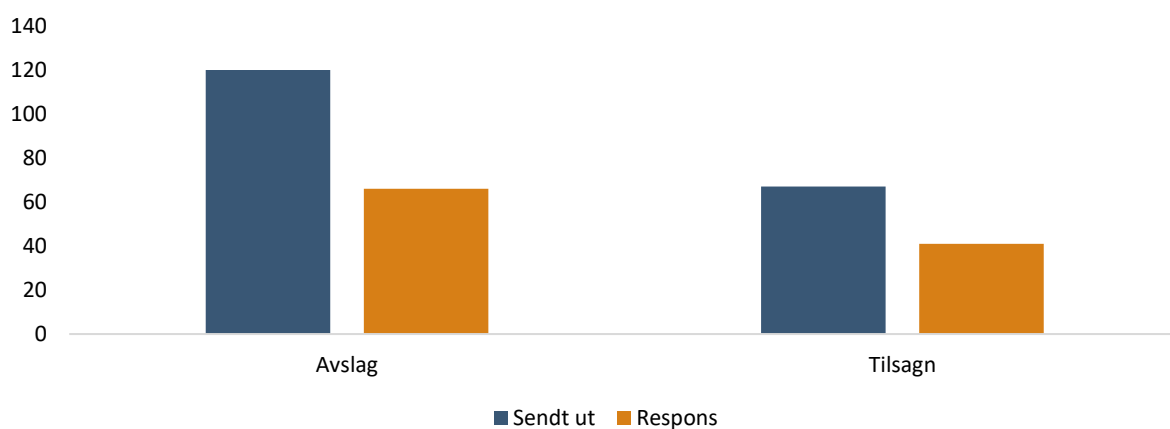
Fiskeseksjonen

Spørreundersøkelse

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

En oversikt over spørreundersøkelsene og responsrate er vist i figuren under.

Responsrate i spørreundersøkelsen



Vedlegg 2: Om Vannforskriften

Vannforskriftens innhold og organisering av arbeidet

Vannforskriften er et viktig lovmessig grep for å sikre god økologisk og kjemisk miljøtilstand i vassdrag, grunnvann og kystvann i Norge. Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, kunnskapsbasert og tilrettelagt for bred medvirkning.

Arbeidet med forvaltningsplaner er organisert ved at landet er inndelt i vannregioner, og 11 fylkeskommuner er ansvarlige vannregionmyndigheter for hver sin region mens de øvrige fylkeskommunene bidrar inn i de respektive vannregioner. Hver vannregion er igjen inndelt i flere vannområder, og kommunene er sentrale i arbeidet på vannområdenivå. Arbeidet i vannområdene kan være organisert på litt ulike måter, men det vanligste er at kommunene i vannområdene har ansatt en felles prosjektleder med ansvar for å drive og samordne arbeidet med vannforskriften.

Vannforskriften implementerer EUs vanndirektiv i norsk lov

EUs vanndirektiv fra 2000 har som mål å sikre god økologisk tilstand for alt vann i EU-landene gjennom en helhetlig og økosystembasert vannforvaltning (EU 2000). Vanndirektivet ble formelt tatt inn i EØS-avtalen først i 2009, men Norge fulgte arbeidet i EU fra starten og gjennomførte en pilotfase i utvalgte nedbørfelt fra tidlig på 2000-tallet. Vanndirektivet ble implementert i norsk lov ved «forskrift om rammer for vannforvaltningen» - vanligvis kalt «vannforskriften», som ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2007¹² (forskrift 15.12.2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen)¹³.

Det overordnede målet i vannforskriften er at alt grunnvann, elver, innsjøer og kystvann skal ha «god miljøtilstand» innen år 2021. Det finnes noen unntaksbestemmelser, men dette miljømålet inkluderer alt som påvirker vannmiljøet, blant annet alle typer forurensning og fysiske inngrep. Bærekraft og medvirkning er også viktige stikkord for arbeidet etter vannforskriften.

Norge har nesten 30 000 vannforekomster, inkludert nesten 20 000 elver og bekkefelt, mer enn 6 400 innsjøer, nærmere 3000 kyststrekninger og ca. 1400 grunnvannsforekomster (vann-nett.no). Miljøtilstanden skal undersøkes i alle disse vannforekomstene, og det skal settes miljømål og gjennomføres tiltak for å nå god miljøtilstand i alle disse.

Organisering av arbeidet med vannforvaltning etter vannforskriften

For å gjennomføre vannforvaltningsarbeidet er det lagt opp til en organisering fra nasjonalt til lokalt nivå. På nasjonalt nivå er det etablert to koordinerende grupper, nemlig departementsgruppen og direktoratsgruppen. I disse sitter henholdsvis departementer og direktorater som har viktige sektorinteresser knyttet til vann og vannforvaltning.

På regionalt nivå er det 11 vannregionmyndigheter med tilhørende vannregionutvalg (VRU). Det er 16 vannregioner i Norge, fordi tre svenske og en svensk-finsk vannregion krysser landegrensene inn i Norge, og vi har en stor finsk-norsk region i nord. Vi har imidlertid 11 vannregionmyndigheter, fordi for eksempel vannregion Glomma har ansvar både for vannregion Glomma og norsk del av vannregion Vesterhavet. Vi referer derfor til at vi har 11 vannregionmyndigheter og vannregionutvalg. I vannregionutvalgene deltar representanter fra

¹² (Miljødirektoratet, 2014)

¹³ (Miljødirektoratet, 2014)

relevante myndigheter: kommuner, fylker og regionale statlige myndigheter (fylkesmannen, Statens vegvesen, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet m.fl.).

På lokalt nivå er det etablert ca. 100 vannområder, med tilhørende vannområdeutvalg, med representanter for de samme aktørgruppene, men for et mindre geografisk område.

Avgrensingen av vannregioner og vannområder tar utgangspunkt i nedbørfelt med tilhørende kystsone. De følger dermed ikke eksisterende politisk-administrative grenser som fylker og kommuner, men disse ligger likevel delvis til grunn. En fylkeskommune har fått ansvar som vannregionmyndighet i hver region, med ansvar for å koordinere partene til å enes om en felles juridisk bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for hver vannregion. Vannområdeutvalgene er viktige for å få til dette, for mye av forarbeidet skjer der. Kommunene har en sentral rolle både i vannregionutvalg og vannområdeutvalg. Det er imidlertid stor variasjon i kompleksiteten til hver vannregion, med tanke på hvor mange offentlige myndigheter faller inn under hver vannregion, hvor mange vannområder som inngår og hvor krevende tiltak i ulike sektorer som er nødvendige for å nå god miljøtilstand i alle vannforekomster i vannregionen.

