



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Dokument 3:13 (2012–2013)



5 664 5 776 7 285 18 4 588 313 6 554 725 94 216 2 577 634 492



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på internett:
www.Riksrevisjonen.No

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.Dep.No
www.Publikasjoner.Dep.No

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.No

Fagbokforlaget as
Postboks 6050 postterminalen
5892 Bergen

Isbn 978-82-8229-224-5

Forsideillustrasjon: 07 oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Dokument 3:13 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:13 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv.*

Riksrevisjonen, 11. juni 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	10
4	Departementets oppfølging	10
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		13
Vedlegg 2: Statsrådets svar		17
Vedlegg 3: Rapport		23
1	Innledning	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
3	Revisjonskriterier	36
4	I hvilken grad er Miljøverndepartementets styring av tilskuddsordningene innrettet for å sikre måloppnåelse?	44
5	I hvilken grad forvaltes tilskuddsordningene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?	48
6	I hvilken grad bidrar tilskuddsordningene til måloppnåelse?	54
7	Vurderinger	69
8	Referanseliste	72
9	Vedlegg	74
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger		

Miljøverndepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Å ta vare på naturmangfoldet er blant de største globale miljøutfordringene i vår tid.¹ Et aktivt friluftsliv har stor betydning for helse og trivsel og er en av forutsetningene for at mennesker skal bli glad i naturen og få forståelse for miljøvern² og økologisk bærekraftig utvikling. Tilskudd er et viktig virkemiddel for å nå de nasjonale målene knyttet til naturmangfold og friluftsliv. Frivillige, både privatpersoner og foreninger, lag og organisasjoner, er sentrale aktører innenfor friluftsliv og for bevaring av naturmangfold. Tilskudd til sikring av friluftsområder og til friluftslivstiltak skal gi befolkningen tilgang på friluftsområder og styrke allmennhetens interesse for friluftsliv. For vilt- og fiskeressursene blir tilskudd brukt til aktiviteter og til å styrke forvaltningskunnskap. Tilskudd skal sikre skjøtsel og forvaltning av prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Tilskuddsordningene i undersøkelsen utgjorde 252 mill. kroner i 2012 og 168 mill. kroner i 2013, jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Miljøverndepartementet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad tilskudd til naturmangfold og friluftsliv bidrar til god måloppnåelse og blir forvaltet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2012.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for friluftslivspolitikken og for å sikre naturmangfoldet. Direktoratet for naturforvaltning har det utøvende ansvaret. I tillegg har både Fylkesmannen og fylkeskommunen sentrale oppgaver i tilskuddsforvaltningen for naturmangfold og friluftsliv.

Rapporten ble forelagt Miljøverndepartementet ved brev 20. februar 2013. Departementet har i brev 20. mars 2013 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendingsbrev til departementet fra 23. april 2013 og svaret fra statsråden 8. mai 2013 følger som trykte vedlegg.

1 Hovedfunn

- Svakheter i rapportering og manglende evaluering gir mangelfull informasjon om måloppnåelse.
- Tilskuddsforvaltningen er i liten grad i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk.
- Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

1) Innst. O. nr. 100 (2008–2009), Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*
2) Innst. S. nr. 114 (2001–2002) til St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet.*

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Svakheter i rapportering og manglende evaluering gir mangelfull informasjon om måloppnåelse

Etter reglement for økonomistyring i staten er mål- og resultatstyring et overordnet styringsprinsipp. Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet skal videre sikre at forvaltningen av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Tilskudd er ett av flere virkemidler for å nå de nasjonale målene. Hver enkelt tilskuddsordning kan rette seg mot flere av målene. I 2013 utgjør tilskuddsmidler omlag 30 prosent av den samlede bevilgningen til naturmangfold og friluftsliv. Det framgår ikke av tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning hvordan tilskudd som virkemiddel skal bidra til at de nasjonale målene nås.

Departementet har i liten grad rapportert hvordan tilskuddsordningene bidrar til måloppnåelse i budsjettproposisjonen. I budsjettproposisjonen for 2013 er det rapportert om ressursbruken på ordningene. En gjennomgang av styringsdokumentasjonen viser at departementet ikke innhenter informasjon om måloppnåelse. Tilsvarende brukes rapporteringen som Direktoratet for naturforvaltning innhenter fra fylkesmenn og fylkeskommuner, i liten grad til å analysere måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene.

Kvaliteten i rapporteringen fra fylkesmenn og fylkeskommuner varierer. Det er også svakheter i direktoratets kontroll med at tilskuddsmidlene brukes etter hensikten.

Tilskuddsordningen til prioriterte arter og utvalgte naturtyper ble opprettet i 2010 og har ikke blitt evaluert. De andre tilskuddsordningene i undersøkelsen er i liten grad evaluert. Konsekvensen av svakheter i rapporteringen om måloppnåelse og manglende evaluering er at departementet ikke har informasjon om tilskuddsordningene er innrettet målrettet og effektivt. Departementet mangler dermed et helhetlig grunnlag for å vurdere hvordan ordningene bidrar til nasjonale mål.

Riksrevisjonen mener at Miljøverndepartementet bør innhente informasjon om tilskuddsordningene er innrettet målrettet og effektivt, og om midlene brukes etter hensikten. Riksrevisjonen forutsetter videre at Direktoratet for naturforvaltning sikrer pålitelig rapportering fra fylkesmennene og fylkeskommunene om resultatene av tiltak som får tilskudd, og bruker rapporteringen til å vurdere graden av måloppnåelse.

2.2 Tilskuddsforvaltningen er i liten grad i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk

Det følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper at saksbehandlingen skal være saklig og objektiv, og at det skal være likebehandling. Tilskudd skal i henhold til bestemmelsen for økonomistyring i staten kunngjøres slik at hele målgruppen nås.

Samtlige tilskuddsordninger på miljøområdet kunngjøres på departementets hjemmesider. Tilskudd til friluftsliv og naturforvaltning kunngjøres også på nettsidene til Direktoratet for naturforvaltning. I tillegg gjør fylkesmennene og fylkeskommunene på ulike måter tilskuddsordningene kjent.

Tilskudd til friluftslivstiltak skal brukes til å fremme friluftslivet som utgangspunkt for gode helsevaner og miljøholdninger, i første rekke rettet mot barn, unge, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Undersøkelsen viser at rundt en tredel av midlene

i 2011 gikk til barn og unge. De to andre prioriterte målgruppene for friluftslivstilskudd – funksjonshemmede og etniske minoriteter – nås i liten grad gjennom tilskuddet. Samlet sett gikk 12 prosent av midlene til målrettede tiltak for disse gruppene. Dette viser at selv om tilskuddene er utlyst etter regelverket, har ikke forvaltningen lyktes i å nå de prioriterte gruppene. Riksrevisjonen vil framheve at det kan kreve ekstra innsats å nå gruppene Stortinget har prioritert.

Tilskuddsmottakere som får avslag eller mindre midler enn det er søkt om, skal få en begrunnelse. Etter forvaltningsloven har disse rett til å klage på vedtaket. Undersøkelsen viser at tilskuddsforvaltningen i liten grad er i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette gjelder spesielt saksbehandlingstid, begrunnelse for vedtak og opplysning om klageadgang.

Søkere til tilskuddsordningene får sjelden svar innen fastsatt frist. For tilskudd til viltformål i 2011 fikk bare én prosent av søkerne til fylkesmannen og 22 prosent av søkerne til fylkeskommunen svar innen fristen. 69 prosent av søkerne fikk svar fem uker eller mer etter fristen. Dette gir uforutsigbarhet for søkerne og kan føre til at tiltak ikke blir gjennomført som planlagt. Fylkesmennene og fylkeskommunene oppgir sen utbetaling av midler fra direktoratet og kapasitetshensyn som viktige årsaker til at fristen ikke nås.

Mange avslag eller avkortninger av søknadsbeløp blir ikke begrunnet. Av dem som fikk avkortet søknadsbeløpet på vilttilskudd i 2011, fikk tre av fire ingen begrunnelse for avkortningen. 44 prosent av dem som søkte om vilttilskudd og fikk avslag eller avkortning av søknadsbeløpet, ble ikke informert om klageadgangen. Direktoratet opplyser heller ikke om klageadgang ved avkortning eller avslag på søknad.

Riksrevisjonen finner at Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning ikke i tilstrekkelig grad har sikret at tilskuddsforvaltningen er i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk.

2.3 Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi

Tilskuddsmidlene genererer betydelig aktivitet og utløser dugnadsinnsats. Tildelte midler har en mobiliserende effekt og er ofte en forutsetning for at tiltakene blir gjennomført. I mange tilfeller utløser små midler stor aktivitet.

FNs konvensjon om biologisk mangfold forutsetter at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Kartlegging av prioriterte arter og utvalgte naturtyper er en forutsetning for å vurdere hvilke områder som bør prioriteres for tilskudd. Rundt en tredel av fylkesmennene opplyser at de ikke får kartlagt der det er behov. Dette gir risiko for at verdifulle områder ikke får tildelt tilskudd på grunn av manglende kunnskap om hvilken betydning områdene har for naturmangfoldet.

Tilskuddet til utvalgte naturtyper gjør det mulig for tilskuddsmottakerne å skjøtte aktuelle områder slik at naturmangfoldet blir ivaretatt. Som for andre tilskudd er skjøtsel av utvalgte naturtyper, som slåttemark og kystlynghei, avhengig av tilskuddsmottakere som ønsker å iverksette tiltak. Ulikt andre tilskudd, er måloppnåelsen avhengig av at tiltakene utføres der kartlegging har identifisert behov for tiltak. Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper er derfor et sårbart virkemiddel.

Riksrevisjonen ser positivt på at tilskuddsmidlene bidrar til økt aktivitet og merverdi, men på grunn av mangelfull kartlegging av behov for tiltak er det risiko for at tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper ikke gir god måloppnåelse.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Miljøverndepartementet

- styrker styringsinformasjonen om tilskuddsordningene slik at Stortinget får kunnskap om måloppnåelse gjennom evaluering og forbedret resultatrapportering
- sørger for bedre kvalitet i saksbehandling av tilskuddene enten den skjer i Direktoratet for naturforvaltning eller hos fylkesmennene eller fylkeskommunene

4 Departementets oppfølging

Statsråden er glad for at Riksrevisjonens undersøkelse viser at tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

Statsråden ser evaluering som et klart forbedringspunkt og vil iverksette tiltak for å sikre at miljøvernforvaltningen gjennomfører evalueringer vesentlig hyppigere enn i dag og i samsvar med føringene i Økonomibestemmelsene. Dette vil være nyttig for å innhente sikrere informasjon om måloppnåelse og resultater. Han vil vurdere å ta inn føringene på hvilke tilskuddsordninger som skal evalueres i tildelingsbrevet til miljøetatene for 2014.

Statsråden påpeker at rapporteringen for den enkelte tilskuddsordning er innført fra og med Prop 1. S (2012-2013) og opplyser at departementet vil arbeide videre med å forbedre rapporteringen. Statsråden ser at rapporteringen fra fylkesnivå, til Direktoratet for naturforvaltning og videre til departementet kan struktureres og systematiseres på en bedre måte.

Når det gjelder hvordan de enkelte tilskuddsordningene bidrar til oppnåelsen av de nasjonale miljømålene, opplyser statsråden at de arbeider videre med dette. Han understreker at det er krevende å måle det eksakte bidraget fra den enkelte ordning på langsiktige, nasjonale mål i ett budsjettår, særlig fordi en del faktorer som påvirker resultatoppnåelsen ligger utenfor departementets kontroll. Statsråden understreker at departementet vil arbeide for å identifisere virkemidlenes bidrag til de nasjonale målene på en bedre måte enn i dag. I arbeidet vil departementet blant annet se nærmere på hvordan andre departementer har løst dette, og om deres erfaringer kan brukes innenfor miljøforvaltningen.

Statsråden tar Riksrevisjonens kritikk av mangler i saksbehandlingen av tilskuddene alvorlig. Tildelingsbrevene til Miljødirektoratet for 2014 vil inneholde presiseringer av at rutineene må bli i samsvar med god forvaltningsskikk og hva dette konkret innebærer. Departementet vil i tillegg be miljøetatene presisere disse standardene ovenfor fylkesmenn og fylkeskommuner.

Departementet har i tillegg startet en gjennomgang av reglene for tilskuddsordningene på naturforvaltnings- og friluftslivsområdet. Målet er at nye regler skal iverksettes fra nyttår.

Statsråden viser til at Riksrevisjonens undersøkelse indikerer at enkelte prioriterte målgrupper for friluftslivsmidlene ikke nås til tross for at utlysningspraksis er i samsvar med regelverket. Statsråden opplyser at departementet vil se nærmere på mulighetene for å forbedre kunngjøringen for å nå spesielle målgrupper.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. mai 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engeset

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Statsråd Bård Vegar Solhjell
MILJØVERNDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Miljøverndepartementet ved vårt brev 20.2.2013, og på departementets svar 20.3.2013

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 8.5.2013.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til

Dokument 3:X (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv.*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Riksrevisor Jørgen Kosmo
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt off. jf. § 5.2

Deres ref
2012/00401-443

Vår ref
12/5368-

Dato
8 MAI 2013

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Jeg viser til brev fra riksrevisor Jørgen Kosmo av 23.04.13. Vedlagt brevet lå utkast til Dokument 3:X (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv*. Dokumentet er basert på rapport fra Riksrevisjonen med samme navn som mitt departement fikk oversendt 20.02.13, og som vi kommenterte i brev av 20.03.13.

Riksrevisoren ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen opplyser i Dokument 3:X at kommentarene mitt departement ga i brevet av 20.03.13 i hovedsak er innarbeidet i den endelige rapporten og i Dokument 3:X.

I Dokument 3:X trekker Riksrevisjonen fram tre hovedfunn. Disse er:

- Svakheter i rapportering og manglende evaluering gir mangelfull informasjon om måloppnåelse.
- Tilskuddsforvaltningen er i liten grad i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk.
- Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

For å ta det siste først, er jeg glad for å høre at Riksrevisjonens undersøkelser viser at tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

Manglende evaluering ser jeg som et klart forbedringspunkt. Jeg vil iverksette tiltak for å sikre at miljøvernforvaltningen gjennomfører evalueringer vesentlig hyppigere enn i

dag. Jeg mener dette vil være nyttig for å innhente sikrere informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor ordningene. Departementet vil legge til grunn Økonomibestemmelsenes føringer om at frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet. I tildelingsbrevet til miljøetatene for 2014 vil jeg vurdere å ta inn føringer på hvilke tilskuddsordninger som skal evalueres i det kommende året.

Når det gjelder rapporteringen vil jeg som i departementets brev av 20.03.13 peke på at rapportering for den enkelte tilskuddsordning er innført fra og med Prop. 1 S (2012-2013). Nevnte proposisjon inneholder rapportering på ressursbruken og måloppnåelsen for den enkelte ordning i 2011. Mitt departement vil arbeide videre med å forbedre rapporteringen. Jeg ser at rapporteringen på bruken av tilskuddsmidlene fra fylkesnivå til Direktoratet for naturforvaltning og videre til departementet kan struktureres og systematiseres på en bedre måte.

Riksrevisjonen etterlyser videre rapportering på hvordan den enkelte tilskuddsordning bidrar til oppnåelsen av de nasjonale miljømålene. Vi vil arbeide videre med dette, men vil som i brevet av 20.03.13 gjøre oppmerksom på at det er krevende å måle det eksakte bidraget fra den enkelte ordning på nasjonale mål i et budsjettår. Det er mange faktorer som påvirker resultatoppnåelsen for målene, hvorav en del ligger utenfor departementets kontroll. Av de faktorer som departementet kontrollerer, er det igjen mange flere enn de budsjettmessige virkemidlene som påvirker resultatoppnåelsen. Dessuten er det utfordrende å isolere effekter av ressursbruken til det enkelte budsjettår. Dette skyldes at de nasjonale målene er langsiktige, og at konkrete effekter ikke så lett lar seg identifisere i et ettårig perspektiv. Jeg vil likevel understreke at departementet vil arbeide for et system som på en bedre måte enn i dag identifiserer effekten av virkemidlene våre i forhold til de nasjonale målene. Vi vil blant annet se nærmere på hvordan andre departementer har løst dette problemet, og om deres erfaringer kan brukes innenfor miljøforvaltningen.

Når det gjelder Riksrevisjonens funn av mangler i saksbehandlingen av tilskuddene, viser vi til at disse er knyttet til tilskuddsordningen for lokale vilttiltak. Jeg tar denne kritikken alvorlig. Tildelingsbrevene til Miljødirektoratet for 2014 vil inneholde presiseringer av at rutinene må bli i samsvar med god forvaltningsskikk og hva dette konkret innebærer. Vi vil i tillegg be miljøetatene presisere disse standardene overfor fylkesmenn og fylkeskommuner som behandler søknader om tilskudd.

Departementet har alt startet en gjennomgang av reglene for tilskuddsordningene på naturforvaltnings- og friluftsområdet. Målet er at nye regler skal iverksettes fra nyttår. I arbeidet vil vi gjennomgå alle rutinene ved tilskuddsforvaltningen. Ved iverksetting av nye regler vil vi legge større vekt på kravene som skal legges til grunn ved tilskuddsbehandlingen, særlig de forhold som er nevnt ovenfor. Når det gjelder kunngjøring av tilskudd framhever Riksrevisjonen at det bør gjøres en ekstra innsats

for å nå alle målgruppene, da deres undersøkelse av friluftsmidler indikerer at dette ikke har vært tilfelle for enkelte prioriterte grupper. Jeg viser til at det her ikke er spørsmål om tilskuddsmidlene er kunngjort eller ikke. De har vært kunngjort i eget tilskuddsrundskriv på departementets hjemmeside samt at alle kommuner, fylkeskommuner og en rekke frivillige organisasjoner har fått brev om tilskuddsordningene. Jeg vil likevel se nærmere på mulighetene for å forbedre kunngjøringen der det kan være grunn til å tro at det må gjøres en ekstra innsats for å nå spesielle målgrupper.

Med hilsen



Bård Vegar Solhjell

Kopi: Direktoratet for naturforvaltning

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av tilskudd til
naturmangfold og friluftsliv**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	29
1.1	Målområdet naturmangfold og friluftsliv	29
1.2	Mål og problemstillinger	30
1.2.1	Målet med undersøkelsen	30
1.2.2	Problemstillinger	30
1.2.3	Omfang av undersøkelsen	30
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
2.1	Tilnærming til problemstillingene	31
2.2	Nærmere om enkelte metoder	31
2.2.1	Spørreundersøkelse	31
2.2.2	Dybdeundersøkelse	32
2.2.3	Gjennomgang av tildelte tilskudd	34
2.2.4	Saksmappegjennomgang	34
2.2.5	Intervjuer	35
2.2.6	Dokumentanalyse	35
3	Revisjonskriterier	36
3.1	Nasjonale mål	36
3.1.1	Naturmangfold	37
3.1.2	Vilt og ferskvannsfisk	38
3.1.3	Friluftsliv	40
3.2	Forvaltning	41
3.2.1	Miljøverndepartementets overordnede ansvar	41
3.2.2	Internkontroll	42
3.2.3	Forvaltningen av tilskuddsordninger	43
4	I hvilken grad er Miljøverndepartementets styring av tilskuddsordningene innrettet for å sikre måloppnåelse?	44
4.1	Styringsdialogen	44
4.1.1	Tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning	46
4.1.2	Styring og veiledning av Fylkesmannen og fylkeskommunen	46
4.2	Samarbeid og oppgavefordeling mellom aktørene	47
5	I hvilken grad forvaltes tilskuddsordningene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?	48
5.1	Utlysning av tilskuddsordningene	48
5.2	Krav til søknadens innhold	49
5.3	Søknadsbehandling	50
5.3.1	Etterprøvbarehet og transparens	50
5.4	Informasjon om klageadgang	51

5.5	Saksbehandlingstid for søknader	52
5.6	Internkontroll hos tilskuddsforvalterne	53
6	I hvilken grad bidrar tilskuddsordningene til måloppnåelse?	54
6.1	Måloppnåelse – nasjonale mål	54
6.1.1	Evaluerer av tilskuddsordningene	54
6.2	Måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning	55
6.2.1	Tilskudd til fiske- og vilttiltak	56
6.2.2	Tilskudd på friluftslivsområdet	60
6.2.3	Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper	63
7	Vurderinger	69
7.1	Svakheter ved styring og oppfølging	69
7.2	Mangelfull forvaltningspraksis	70
7.3	Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi	70
8	Referanseliste	72
9	Vedlegg	74
9.1	Vedlegg 1 – budsjettmessig fordeling av midlene på postene	74
9.2	Vedlegg 2 – gjennomgang av tilsagnsbrev ved forvaltningen av post 71.3 i 2011	76

Tabelloversikt

Tabell 1	Krav til faglig beskrivelse av prosjektet i søknader om tilskudd til lokale vilttiltak i 2011	49
Tabell 2	Total kostnad, samlet søkt tilskudd og innvilget tilskudd for tre tilskuddsordninger for 2011	50
Tabell 3	Bevilgede midler for 2011 og 2012, endringer for 2013	74
Tabell 4	Tilskudd til viltformål	75
Tabell 5	Krav til innhold i tilsagnsbrev	76

Figuroversikt

Figur 1	Styringsdialog og møtearenaer	45
Figur 2	Forvaltningsansvar for tilskuddsordningene	45
Figur 3	I hvilken grad fungerer oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen når det gjelder tilskuddsforvaltning på viltområdet?	47
Figur 4	Tilskuddsordningen er godt nok kjent for å få nok relevante søknader. Fylkesmennenes og fylkeskommunenes svar	48
Figur 5	Svar hos fylkesmenn og fylkeskommuner på søknader om tilskudd over posten Tilskudd til viltformål, underpost 3 Lokale viltformål mv. (i prosent)	52
Figur 6	Fylkeskommunenes og fylkesmennenes oppfatning om tilskuddenes bidrag til måloppnåelse	55
Figur 7	Fylkeskommunenes og fylkesmennenes oppfatning om hvorvidt andre virkemidler er viktigere enn tilskudd for måloppnåelse	56
Figur 8	Tildeling av vilttilskudd i 2011, underpost 3 Lokale vilttiltak mv.	57
Figur 9	Tilskudd til friluftslivstiltak for 2011 fordelt på tiltakskategorier	61
Figur 10	Fylkesmannen får kartlagt der det er behov for å kartlegge	65

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Dybdeundersøkelse	33
Faktaboks 2	Dybdestudier av tilskudd til lokale vilttiltak	59
Faktaboks 3	Dybdestudier av tilskudd til friluftslivstiltak	62
Faktaboks 4	Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper	64
Faktaboks 5	Dybdestudier av tilskudd til utvalgte naturtyper – slåttemark	66
Faktaboks 6	Dybdestudier av tilskudd til utvalgte naturtyper – kystlynghei	67

1 Innledning

1.1 Målområdet naturmangfold og friluftsliv

Å ta vare på naturmangfoldet er blant de største globale miljøutfordringene i vår tid. Norge har underskrevet flere internasjonale avtaler som har som mål å sikre bedre bevaring av arter og/eller deres leveområder, blant andre FNs konvensjon om biologisk mangfold.¹ I naturmangfoldloven² er det gitt forvaltningsmål for naturtyper og arter. Planter og dyr som finnes naturlig, skal ivaretas på sikt og sikres i levedyktige bestander og mangfoldet av naturtyper skal ivaretas. Prioriterte arter og utvalgte naturtyper er et virkemiddel som skal ta vare på naturmangfoldet utenfor verneområdene.

Et aktivt friluftsliv har stor betydning for helse og trivsel og er en av forutsetningene for at mennesker skal bli glad i naturen og få forståelse for miljøvern og økologisk bærekraftig utvikling.³ De siste årene har det blitt rettet oppmerksomhet mot å få barn, unge, funksjonshemmede og etniske minoriteter til å delta i friluftslivsaktiviteter. Det er også et mål å bidra til et aktivt friluftsliv gjennom tilrettelegging for jakt og fiske. Fiske- og viltforvaltningen skal være økosystembasert og medvirke til et høstingsverdig overskudd.

Frivillige, både privatpersoner og foreninger, lag og organisasjoner, er sentrale aktører innenfor friluftsliv og bevaring av naturmangfold. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om frivillighet påpekte et flertall i familie- og kulturkomiteen at frivillig sektor i mange sammenhenger bidrar til å nå viktige samfunns mål.⁴

Undersøkelsen tar for seg bruk av tilskudd som virkemiddel på områdene naturmangfold og friluftsliv. Tilskudd skal sikre skjøtsel og forvaltning av prioriterte arter og utvalgte naturtyper. For vilt- og fiskeressursene blir tilskudd brukt til aktiviteter og til å styrke forvaltningskunnskap. Tilskudd til sikring av friluftsområder og til friluftslivstiltak skal gi befolkningen tilgang på friluftsområder og styrke allmenhetens interesse for friluftsliv.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for friluftslivspolitikken og for å sikre naturmangfoldet. Direktoratet for naturforvaltning har det utøvende ansvaret på området. I tillegg har både Fylkesmannen og fylkeskommunen sentrale oppgaver i tilskuddsforvaltningen for naturmangfold og friluftsliv.

Tilskudd utgjør i underkant av 30 prosent av Miljøverndepartementets budsjett og er et vesentlig virkemiddel innenfor områdene naturmangfold og friluftsliv. For budsjettåret 2013 utgjør tilskudd om lag 30 prosent også av programkategorien naturmangfold og friluftsliv.⁵

1) Norsk tilslutning til avtalen ble besluttet i 1993, jf. Innst. S. nr. 168 (1992–93) og St.prp. nr. 56 (1992–1993) *Samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992.*

2) Lov om forvaltning av naturens mangfold av 3. april 2009.

3) Innst. S. nr. 114 (2001–2002) til St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet.*

4) Innst. S. nr. 104 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle.*

5) Prop. 1 S (2012–2013) for Miljøverndepartementet.

1.2 Mål og problemstillinger

1.2.1 Målet med undersøkelsen

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad tilskudd til naturmangfold og friluftsliv bidrar til god måloppnåelse, og blir forvaltet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

1.2.2 Problemstillinger

Undersøkelsen tar utgangspunkt i tre problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Miljøverndepartementets styring av tilskuddsordningene innrettet for å sikre måloppnåelse?
- 2 I hvilken grad forvaltes tilskuddsordningene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?
- 3 I hvilken grad bidrar tilskuddsordningene til måloppnåelse?

1.2.3 Omfang av undersøkelsen

Undersøkelsen inkluderer tilskuddsposter hvor det er forutsatt at større deler av tilskuddene skal tildeles brukere, organisasjoner, foreninger og lag etter deres søknader om midler til konkrete tiltak. Tilskuddsordningene i undersøkelsen utgjorde 252 mill. kroner i 2012 og 168 mill. kroner i 2013. Reduksjonen i midler fra 2012 til 2013 skyldes i hovedsak omlegginger i Miljøverndepartementets budsjett for 2013 sammenlignet med 2012, se vedlegg 1. I tillegg er det lagt vekt på å få med både gamle og relativt nye tilskuddsordninger. Følgende seks tilskuddsordninger er med i undersøkelsen:

Vilt- og fisketiltak:

- Post 1425.70 *Tilskudd til fiskeformål*
- Post 1425.71 *Tilskudd til viltformål*
- Post 1427.70 *Tilskudd til vannmiljøtiltak*, underpost 1⁶

Friluftsliv:

- Post 1427.30 *Statlige erverv og sikring av friluftsområder*⁷
- Post 1427.74 *Tilskudd til friluftslivstiltak*

Prioriterte arter og utvalgte naturtyper:

- Post 1427.82 *Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper*⁸

I undersøkelsen blir postene omtalt med navnet på posten slik det framgår av framstillingen over.

Undersøkelsesperioden er fra 2009 til 2012.

6) Posten het tidligere *Tilskot til kalking og lokale fiskeformål* og var bare rettet mot kalking. Fra statsbudsjettet i 2013 består post 70 av tre underposter.

7) Post 1427.31 var opprinnelig med i undersøkelsen, men ble tatt ut pga. en endring i statsbudsjettet i 2013. Se vedlegg 1.

8) Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper var ny i 2010.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Tilnærming til problemstillingene

Hver problemstilling er belyst ved en kombinasjon av flere metodiske tilnærminger:

Problemstilling 1

Problemstillingen om Miljøverndepartementets styring av tilskuddsordningene er i hovedsak belyst ved gjennomgang av sentrale styringsdokumenter og intervjuer med departementet og Direktoratet for naturforvaltning. Videre er det undersøkt hvordan Direktoratet for naturforvaltning innretter tilskudsarbeidet for å sikre måloppnåelse, og hvordan direktoratet har fulgt opp ordningene. Det er også gjennomgått hvordan forvaltningen etterspør informasjon gjennom rapporteringer og evalueringer.

Problemstilling 2

Problemstillingen som omhandler forvaltningen av tilskuddsordningene, er i første rekke belyst ved en omfattende saksmappegjennomgang. Det ble innhentet saksmapper for samtlige bevilgede tilskudd over *Tilskudd til viltformål*, underpost 3 om lokale vilttiltak, for søknadsåret 2011. For hver sak er søknaden, saksbehandlingen, brev til tilskuddsmottaker og rapporter fra tilskuddsmottaker vurdert. Videre er problemstillingen belyst ved svar på spørreundersøkelser om hver av tilskuddsordningene. Spørreundersøkelsene ble sendt til alle fylkesmenn og fylkeskommuner.

Problemstilling 3

Problemstillingen om tilskuddsordningenes bidrag til måloppnåelse er i hovedsak belyst ved en dybdeundersøkelse av tre prosjekter som har mottatt tilskudd over de tre tilskuddsordningene *Tilskudd til viltformål*, *Tilskudd til friluftsliviltak* og *Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper*. Dybdeundersøkelsen er basert på observasjon av hva prosjektene har fått ut av tilskuddsmidlene, og intervjuer. Problemstillingen er videre belyst ved en gjennomgang av tildelte tilskudd over de tre samme tilskuddsordningene for årene 2009–2011. Det er blant annet undersøkt hvem tilskuddsmottakerne er, hvilke tiltak det er søkt midler til, og hvilke tiltak som har fått tilskudd. Det er gjort for å belyse om fordelingen av midler til ulike målgrupper er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om tiltakene som får tilskudd, bidrar til måloppnåelse.

2.2 Nærmere om enkelte metoder

2.2.1 Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen var å belyse etterprøvbareheten og transparensen i saksbehandlingen, kontrollen og måloppnåelsen. Undersøkelsen er brukt til å belyse alle problemstillingene. Spørreundersøkelsen gikk til fylkesmennene og fylkeskommunene og ble utarbeidet på bakgrunn av saksmappegjennomgangen, dybdeundersøkelsene og intervjuer med Direktoratet for naturforvaltning. Det ble stilt spørsmål om hvordan Direktoratet for naturforvaltning følger opp fylkeskommunene og fylkesmennene. Videre ble det stilt spørsmål som omhandlet utlysningen, søkermassen, saksbehandlingen, internkontrollen, evalueringene og måloppnåelsen.

Det ble sendt ulike spørreskjemaer for hver tilskuddsordning. Av fylkeskommunene besvarte 15 av 19 spørreskjemaet om viltformål, og 17 av 19 besvarte spørreskjemaet om friluftslivstiltak. Av fylkesmennene besvarte alle 18 spørreskjemaet om viltformål, mens 15 besvarte spørreskjemaet om fiskeformål. Videre besvarte 17 av 18 spørreskjemaet om utvalgte naturtyper og prioriterte arter og 11 av 14 besvarte spørreskjemaet om kalking. (Spørsmål om kalking var bare relevant for 14 fylker.)

2.2.2 Dybdeundersøkelse

Det er gjennomført dybdeundersøkelse av fem enkeltprosjekter innen tilskuddsordningene:

- *Tilskudd til viltformål*
- *Tilskudd til friluftslivstiltak*
- *Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper*

Disse ordningene ble valgt fordi de representerer hovedgruppene av tilskuddsordninger under Direktoratet for naturforvaltning, og fordi de til sammen forvaltes av direktoratet, Fylkesmannen og fylkeskommunen.

Formålet med dybdeundersøkelsen var å belyse tilskuddenes bidrag til måloppnåelse. Utvalgskriteriene var at tilskuddene skulle være bevilget over ulike poster, at det skulle være ulikt omfang på tiltakene, og at det skulle være ulik størrelse på tilskuddene. I tillegg ble variabler som geografi, forvaltningsnivå og type tilskuddsmottaker vurdert. Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av feltbesøk hvor forvaltere, tilskuddsmottakere og eventuelle brukere av tiltaket ble intervjuet.

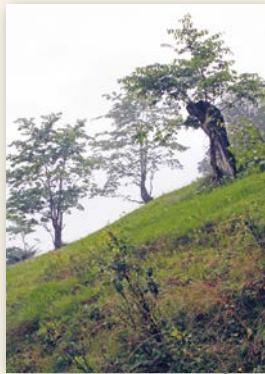
Gjennomgangen av vilttilskuddene i fylkene viser at rundt én firedel av vilttilskuddene til jaktbare arter går til Norges Jeger- og Fiskerforbunds lokal- og fylkeslag. Det ene prosjektet det er gjort en dybdeundersøkelse av, er tilskudd til et reinsdyrjakkkurs for kvinner i regi av jeger- og fiskerforbundet i Aust-Agder.

Det andre prosjektet det er gjort en dybdeundersøkelse av, er prosjektet "Fri i fjæra" med aktiviteten "Barnas kystdag" i regi av 4H. I 2011 ble 13,5 mill. kroner av totalt 23 mill. kroner på posten tildelt Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) for fordeling til prosjekter i medlemsorganisasjonene, som blant annet 4H.

For å velge ut dybdeundersøkelser for tildelte midler over post 1427.82 *Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper* ble det gjennomgått data om omsøkte og tildelte midler for samtlige fylker. Det ble lagt vekt på å trekke fram tre relativt typiske prosjekter som har fått tilskudd. Det ble samtidig lagt vekt på å ta utgangspunkt i fylkesmenn som har hatt et stort tilfang av søknader om midler fra denne posten. Dybdeundersøkelsene dekker både kystlynghei og slåttemark. De dekker både private tilskuddsmottakere og tilskuddsmottakere som er en kombinasjon av å være kommunale og private.



Barnas kystdag, Bodø



Slåttemark, Ulvund



Slåttemark, Flatekval



Jaktkurs for kvinner, Bjåen



Kystlynghei, Hanøy



Kilder: Kartgrunnlag, Kartverket. Foto, Riksrevisjonen

2.2.3 Gjennomgang av tildelte tilskudd

Formålet med gjennomgangen av tildelte tilskudd var å få kunnskap om søkere og prosjekter for å kunne belyse måloppnåelse og saksbehandling. Følgende er undersøkt for årene 2009–2011:

- hvem tilskuddsmottakerne er
- hvilke tiltak det søkes midler til
- hvilke tiltak som har fått tilskudd, blant annet opplysninger i søknadene om total kostnad og eventuell annen finansiering, søknadsbeløp og bevilget beløp

Analysen er gjort på de samme tre tilskuddsordningene som dybdeundersøkelsen for årene 2009, 2010 og 2011.⁹

Data er hentet inn fra Direktoratet for naturforvaltning, fylkeskommunene og fylkesmennene. Friluftslivets fellesorganisasjon behandler også enkeltsøknader etter rammetildeling fra direktoratet. Organisasjonen har levert tilsvarende data. Direktoratet har imidlertid ikke levert oversikt over total søkermengde for 2009 og 2010 på lokale vilttiltak og friluftslivstiltak.

2.2.4 Saksmappegjennomgang

Formålet med saksmappegjennomgangen var å undersøke om tildelingen av tilskudd er i samsvar med prinsipper om god forvaltningsskikk og krav om forsvarlig saksbehandling.

Det er gjennomført saksmappegjennomgang av tilskuddsordningen *Tilskudd til viltformål*, underpost 3 *Lokale vilttiltak mv.* Denne tilskuddsordningen blir forvaltet av Fylkesmannen, fylkeskommunen og Direktoratet for naturforvaltning. Fylkeskommunen behandler søknader knyttet til lokale vilttiltak når søknadene gjelder arter det kan høstes av, og Fylkesmannen behandler søknader som gjelder truede eller sårbare arter eller arter det ikke kan høstes av. Direktoratet har ansvar for søknader fra forskningsinstitusjoner og sentralorganer i landsdekkende organisasjoner.

Alle fylkesmenn og fylkeskommuner leverte dokumentasjon på samtlige bevilgede tilskudd til viltformål, underpost 3 om lokale vilttiltak, for søknadsåret 2011. Videre leverte alle dokumentasjon på én avslagssak, som ble plukket ut tilfeldig på grunnlag av innhentede data om tildelte tilskudd. Direktoratet for naturforvaltning oversendte 21 saker på posten og 5 avslagssaker. For hver sak ble følgende dokumentasjon etterspurt:

- søknaden med vedlegg
- saksbehandling, dvs. intern dokumentasjon, vedtak eller lignende
- brev til tilskuddsmottaker – tilsagnsbrev/avslagsbrev og annen korrespondanse
- rapporter fra tilskuddsmottaker

Saksmappene ble analysert ved hjelp av et standardisert analyseskjema. Noen saksmapper var mangelfulle eller på annen måte uegnet til å inngå i undersøkelsen. Til sammen ble 349 saksmapper analysert, og blant disse var det 32 avslag. Bare 5 av de 21 mottatte sakene fra Direktoratet for naturforvaltning kunne inngå i analyseskjemaet, siden de fleste sakene ikke var sammenlignbare med sakene fra fylkesmennene og fylkeskommunene.

9) Ansvar for forvaltning av friluftslivstiltak på fylkesnivå ble endret fra og med 2010 som følge av forvaltningsreformen. Dataene på *Tilskudd til friluftslivstiltak* er innhentet fra fylkesmennene for 2009 og fylkeskommunene for 2010 og 2011. Tilsvarende var forvaltningsansvaret for lokale vilttiltak delt fra 2010, mens Fylkesmannen hadde hele ansvaret i 2009. Analysen av tilskudd til vilttiltak er gjort på underpost 3 *Lokale vilttiltak mv.* Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper var ny i 2010.

2.2.5 Intervjuer

Det er gjennomført i alt fire intervjuer med Direktoratet for naturforvaltning. Det er i tillegg avholdt et møte for å avklare spørsmål knyttet til forvaltning av *Tilskudd til viltformål*, underpost 3 om lokale vilttiltak. I tillegg er det mottatt en beskrivelse av saksbehandlingsprosessen i direktoratet og en beskrivelse av styringsdialogen.

Formålet med intervjuene med direktoratet var å belyse

- hvorvidt rapporteringen blir benyttet til å vurdere måloppnåelse og innretning av tilskuddet
- tilskuddsordningenes bidrag til måloppnåelse
- hvordan direktoratet blir fulgt opp av departementet
- hvordan direktoratet følger opp fylkesmennene og fylkeskommunene og deres arbeid med tilskuddsmottakerne

Miljøverndepartementet er intervjuet for å belyse hvordan departementet vurderer tilskuddsordningenes bidrag til måloppnåelse. Departementet er også intervjuet for å belyse departementets styring og oppfølging, blant annet om og hvordan det bruker resultatinformasjon i styringen.

Det er gjennomført to gruppeintervjuer med representanter fra frivillige organisasjoner med tilskudd til friluftsliv og naturmangfold som temaer. Hensikten var å belyse hvordan organisasjonene oppfatter tilskuddsordningene. I tillegg er Norsk institutt for naturforskning intervjuet fordi de mottar en vesentlig andel av midlene på post 1425.71 *Tilskudd til viltformål*.

2.2.6 Dokumentanalyse

Formålet med dokumentanalysen var å belyse Miljøverndepartementets styringsdialog og direktoratets styring og veiledning av fylkesmennene og fylkeskommunene.

Det er gjennomført analyse av sentrale styringsdokumenter:

- Prop.1 S for perioden 2009–2013
- Miljøverndepartementets tilskuddsrunskriv
- regelverk for tilskuddsordningene
- tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning, embetsoppdrag til Fylkesmannen og forventningsbrev til fylkeskommunen for årene 2009–2012
- årsrapporter fra Direktoratet for naturforvaltning for årene 2009–2011
- rapporter fra fylkesmennene og fylkeskommunene til Direktoratet for naturforvaltning for årene 2009–2011
- referater fra etatsstyringsmøter, møter mellom Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene og møter mellom Direktoratet for naturforvaltning og fylkeskommunene for årene 2009–2011
- skriftlig veiledningsmaterieell fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning
- relevante handlingsplaner og annet materieell tilknyttet tilskuddene

Dokumentasjon fra Riksrevisjonens årlige regnskapsrevisjon med opplysninger om direktoratets retningslinjer for habilitet, etikk og rutiner for varsling ved mistanke om misligheter er brukt til å belyse systemer for internkontroll. I tillegg er saksmappegjennomgangen benyttet til å vurdere internkontroll.

3 Revisjonskriterier

3.1 Nasjonale mål

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009), påpekte energi- og miljøkomiteen at det å ivareta naturmangfoldet er blant de største globale miljøutfordringene i vår tid. Komiteen understreket i den sammenheng at det er vår plikt å verge livsgrunnlaget slik at vi overleverer kloden til våre etterkommere i minst like god stand som da vi overtok den. Naturen må derfor bevares med respekt, ut fra sin egenverdi og ut fra betydningen for mennesker. Komiteen så naturmangfoldloven i sammenheng med Grunnloven § 110 b, som sier at "Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten".

FNs konvensjon om biologisk mangfold ble framforhandlet i 1992, og nå har i alt 192 land og EU signert avtalen¹⁰. Norsk tilslutning til avtalen ble besluttet i 1993, jf. behandlingen av St.prp. nr. 56 (1992–1993) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992* Innst. S nr. 168 (1992–1993). Konvensjonen har tre likestilte mål:

- å bevare det biologiske mangfoldet
- bærekraftig bruk av biologiske ressurser
- en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser

Som en oppfølging av konvensjonen skal forvaltningssystemet være kunnskapsbasert, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold* og Innst. S. nr. 206 (2001–2002). Juridiske og økonomiske virkemidler skal innrettes for å beskytte disse verdiene. Informasjon, forskning og kompetanse er virkemidler som skal kvalitetssikre og utvikle systemet på en praktisk måte for alle deler av den sentrale og den lokale forvaltningen.

Miljøverndepartementet omorganiserte i Prop. 1 S (2011–2012) målstrukturen for området. Omorganiseringen besto i å fordele det tidligere resultatområdet naturmangfold og friluftsliv på totalt sju nye resultatområder. De første seks resultatområdene er inndelt på grunnlag av hovedøkosystemene: levende hav og kyst, livskraftige elver og innsjøer, frodige våtmarker, mangfoldige skoger, storslått fjell-landskap og verdifulle kulturminner og kulturlandskap. I tillegg har friluftsliv fått et eget resultatområde: aktivt friluftsliv.

Resultatområdene er tilknyttet nasjonale mål med indikatorer. Nasjonale mål skal i så stor grad som mulig være målbare og vise hvilke resultater som skal oppnås på nasjonalt nivå på lengre sikt. Indikatorene som er knyttet til de nasjonale målene, skal brukes i resultatoppfølgingen for å si noe om status og utvikling i miljøtilstanden. Indikatorene skal kunne sammenlignes fra år til år og, der det er relevant, med andre land.¹¹

10) <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Internasjonale-konvensjoner/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold/>

11) Prop. 1 S (2011–2012) for Miljøverndepartementet.

3.1.1 Naturmangfold

Overordnede mål

Ved behandlingen av naturmangfoldloven slo Stortinget fast, jf. Besl. O. nr. 105 (2008–2009), at det skulle opprettes prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Kongen i statsråd kan ved forskrift utpeke enkeltarter som prioriterte og naturtyper som utvalgte, slik at truede arter og naturtyper og andre arter eller naturtyper som trenger spesiell beskyttelse, kan overleve i norsk natur, og på sikt få en tilfredsstillende utvikling, jf. naturmangfoldloven §§ 23 og 52. De nasjonale målene om at "de mest truede naturtypene skal ha status som utvalgte naturtyper", og at "de mest truede artene skal ha status som prioriterte arter", går igjen i alle de økosystembaserte resultatområdene, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

Energi- og miljøkomiteen var tilfreds med at en art kan prioriteres når den er truet, når det er en art Norge har et særskilt ansvar for, eller det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009). Komiteen var i innstillingen enig i at utvalgte naturtyper må regnes som en ordning for bærekraftig bruk, men som restriksjonsnivå en mellomløsning mellom områdevern og helt generelle prinsipper for bærekraftig bruk.

Tilskudd

Det ble ved behandlingen av naturmangfoldloven opprettet to tilskuddsordninger for prioriterte arter og utvalgte naturtyper, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009) og Besl. O. nr. 105 (2008–2009). Energi- og miljøkomiteen uttalte om den tilskuddsordningen som ble opprettet sammen med virkemiddelet utvalgte naturtyper, at "Skal ein oppnå intensjonene i lovverket må det i tida framover sikrast ei slik finansieringsordning som inneheld tilstrekkeleg med ressursar til skjøtsel og forvaltning av utvalde naturtypar. Komiteen meiner det er viktig å ha oversikt over kva som skjer i utvalde naturtypar, og at det må vere fullt innsyn i kva tiltak som blir tillete i slike område". Det går fram av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* at tilskuddsmidlene skal ses i sammenheng med berørte



Flere utvalgte naturtyper er knyttet til kulturlandskapet.

Foto: Riksrevisjonen

sektorens egne økonomiske virkemidler. Også for prioriterte arter var komiteen svært positiv til en tilskuddsordning for aktive tiltak knyttet til de prioriterte artene, og uttalte at dette vil sikre gjennomføring av intensjonen i lovverket på dette feltet, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009).

Tilskuddene til tiltak for utvalgte naturtyper og tiltak for prioriterte arter gis over to underposter under kapittel 1427.82, jf. Prop. 1 S (2011–2012). For prioriterte arter er målet med tilskuddsordningen å ta vare på de plante- og dyreartene som blir valgt ut som prioriterte arter. Samtidig er det et mål å ta vare på de økologiske leveområdene til de prioriterte artene. Tildelingskriteriet er at midlene skal gå til tiltak som sikrer prioriterte arter, og til aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak som medvirker til å ta vare på eller gjenopprette økologiske funksjonsområder for prioriterte arter. Måloppnåelse blir vurdert ut fra antall tiltak.

Når det gjelder utvalgte naturtyper, er målet med tilskuddsordningen å ta vare på utvalgte naturtyper. Tildelingskriteriet er at midlene skal gå til aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak som medvirker til å ta vare på forekomster av utvalgte naturtyper, og måloppnåelse blir vurdert ut fra antall tiltak.

3.1.2 Vilt og ferskvannsfisk

Overordnede mål

Ved behandlingen av naturmangfoldloven, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009) og Besl. O. nr. 105 (2008–2009), sluttet Stortinget seg til at det er hensiktsmessig at reglene om lovgrunnlaget og vilkår for høsting av arter på land (inklusive i innsjøer og vassdrag) blir samlet i naturmangfoldloven, mens regler om høsting og annen utnyttning av villlevende marine organismer følger av havressursloven. Energi- og miljøkomiteen var videre enig i at det ved beslutning om å tillate høsting av vilt og fisk skal legges vekt på artens funksjon i økosystemet og de virkninger høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig, betydning for næring og rekreasjon, høstingstradisjon og på den skade arten gjør.

For de tre resultatområdene livskraftige elver og innsjøer, mangfoldige skoger og storslått fjell-landskap er det et mål at alle bestander som kan høstes av dyr og planter, skal forvaltes økosystembasert og høstes på en bærekraftig måte slik at artene opptrer i levedyktige bestander innenfor deres naturlige utbredelsesområde innen 2020, jf. Prop. 1 S (2011–2012). Tilskuddene til vilt- og fisketiltak under kapittel 1425 skal støtte opp om disse målene og om mål på området aktivt friluftsliv.

Vilt

Viltlovens formål, jf. § 1, er at viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv.

Jegeravgiften og fellingsavgiften går inn i et viltfond til fremme av viltforvaltningen, jf. viltloven § 43 (viltfond). Fellingsavgifter som fastsettes av kommunen, går inn i tilsvarende kommunale viltfond. Direktoratet kan gi regler om bruk av midlene i kommunale viltfond. For resultatområdene mangfoldige skoger og storslått fjell-landskap er indikatoren for vilt tallet på arter der høsting og annet uttak er en viktig negativ faktor for påvirkning. Det betyr at bestander ikke skal bli truet som følge av høsting eller annet uttak.

Kapittel 1425.71 *Tilskudd til viltformål* har som mål å medvirke til å gjennomføre oppgaver innenfor viltforvaltningen og tiltak i regi av enkeltpersoner, lag og organisasjoner der tiltaket har en regional, interkommunal eller nasjonal karakter. Posten er delt i fire underposter: *Hjortevilttiltak*, *Villreintiltak*, *Lokale vilttiltak mv.* og *Viltovervåkning*. Tiltak som kan få tilskudd, er kartlegging av viltinteressene og viltressursenes/viltets leveområde, innarbeiding i kommunale planer etter plan- og bygningsloven, tiltak hvor formålet er å forbedre bestandsoversynet, oppretting og drift av lokale samarbeidsråd, deltakelse i rettsavernes driftsplanarbeid, forskning, utvikling og studentoppgaver, organisasjoner, lag og foreninger som ønsker å sette i verk tiltak, og andre prioriterte viltformål. Kriteriet for måloppnåelse er om ordningen medvirker til at det overordnede målet om et høstingsverdig overskudd regionalt og nasjonalt nås.



Tilskudd til vilttiltak er finansiert gjennom jegeravgift til viltfondet. Storviltjegere betaler også fellingsavgift til lokale viltfond for elg og hjort og til det statlige viltfondet for villrein.

Foto: Riksrevisjonen

Ferskvannsfisk og kalking

Ved behandlingen av St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder* jf. Innst. S. nr. 183 (2006–2007), mente energi- og miljøkomiteen at bevaring av den atlantiske villaksen er viktig for å bevare det biologiske mangfoldet, turistnæringen i distriktene, rekreasjonsfiske og tilgangen på genetisk materiale for oppdrettsnæringen. Komiteen mente at det fortsatt er svært viktig med kalking av vassdrag. Sur nedbør er fremdeles en alvorlig trussel mot biologisk mangfold i ferskvann. Komiteen påpekte at den sure nedbøren er vesentlig redusert siden 1980, men at Sørlandet fremdeles vil være hardt rammet også etter 2010.

Kapittel 1427.70 *Tilskudd til kalking og lokale fiskeformål*¹² har som mål å redusere den negative effekten av sur nedbør og andre alvorlige, menneskeskapt trusler. Tilskuddsordningen kan også benyttes for å avdekke behov for tiltak eller gi grunnlag for innsats som kan redusere behovet for kalking i Norge. Tilskudd kan bli gitt til kjøp, transport og spredning av kalk og nødvendige installasjoner. Det blir gitt tilskudd til tiltak innen fiskekultivering og andre tiltak for å styrke fiskebestandene i kalkede vassdrag og til utprøving av kalking og alternative tiltak i terrenget. Posten dekker dessuten informasjon om effekter av utførte tiltak og rettleiding om kalking i vann og vassdrag. Tilskuddsmottakere er organiserte lag som jeger- og fiskerforeninger, fiskerlag, grunneierlag o.l. og dessuten kommuner. Kriteriet for måloppnåelse er om det oppnås god vannkvalitet i de områdene som er kalket.

12) Posten har i statsbudsjettet for 2013 endret navn til *Tilskudd til vannmiljøtiltak*, og den har blitt utvidet til å omfatte flere typer tiltak. Det gis tilskudd til kalking ut fra underpost 1.

Det er opprettet et fiskefond etter lov om laksefisk og innlandsfisk § 29 for å finansiere fiskekulturtiltak. Når det gis økonomisk støtte til kultiveringsarbeid fra det offentlige eller fra fiskefondet, kan det som vilkår for tilskudd settes krav om at fiske eller en forholdsmessig andel av fiske skal forvaltes til fordel for allmennheten, jf. § 26.¹³ Det er et mål at de ville laksebestandene og det genetiske mangfoldet skal sikres slik at de opptrer i levedyktige bestander i sine naturlige leveområder, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

Kapittel 1425.70 *Tilskudd til fiskeformål* har som mål å medvirke til forvaltning og tiltak knyttet til bærekraftig bruk av bestander av anadrome laksefisker (laks, sjørøret og sjørøye) som det kan høstes av, til beste for fiskere og rettighetshavere. Det kan gis tilskudd til investeringer, spesielle driftsutgifter til fiskefremmende formål, bruksforskning og overvåking, og tiltak kan være direkte rettet mot rekruttering eller stimulering til fiske. Kriteriet for måloppnåelse er om ordningen gjennom støtte til god fiskeforvaltning, kultiveringstiltak og medvirkning fra lokalsamfunn og rettighetshavere medvirker til at det blir et høstingsverdig overskudd. Ordningen har siden 2002 bare vært rettet mot tiltak knyttet til anadrom laksefisk, da det bare er fiske etter disse artene som er avgiftsbelagt.

3.1.3 Friluftsliv

Overordnede mål

Friluftsloven regulerer forholdet mellom grunneiere og allmennheten, og den definerer hva som er innmark, og hva som er utmark. Formålet med friluftsloven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel og opphold i naturen. Loven skal fremme og bevare muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 114 (2000–2001), jf. St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet*, mente energi- og miljøkomiteen at friluftslivspolitikken må ha som mål å fremme friluftsliv for alle i harmoni med naturen, og at hovedvekten må legges på ikke-konkurranspregede og ikke-motoriserte fritidsaktiviteter som foregår på allment tilgjengelige, naturpregede områder. Komiteen mente at det bør satses mer på frivillige organisasjoner for å fremme friluftslivinteressene.

I Prop. 1 S (2011–2012) viser Miljøverndepartementet til at friluftsliv gir økt trivsel, bedrer folkehelsen og øker forståelsen av og interessen for å ta vare på naturverdier og kulturminner. Alle skal ha mulighet til å drive friluftslivsaktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers. Ved behandlingen av budsjettet understreket flertallet i energi- og miljøkomiteen betydningen av friluftslivet og viktigheten av å sikre arealer. Flertallet i komiteen var tilfreds med at det satses på å sikre friluftsområder, og at områder i kystsonen med stort befolkningspress og områder i nærheten av boligområder prioriteres.

Det går fram av Prop. 1 S (2011–2012) at områder av verdi for friluftslivet skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på. Antallet årlig sikrede naturområder med statlig medvirkning og prosentdel av friluftsområde sikret med statlig medvirkning som har egne forvaltningsopplegg, er indikatorer for dette målet.

Tilskudd

Statlig sikring av friluftslivsområder gjennom kapittel 1427.30 skjer: 1) ved at staten sikrer friluftsområder av nasjonal og regional verdi ved statlig erverv eller opprettelse

13) Alle personer over 18 år som skal fiske etter laks, sjørøret eller sjørøye i vassdrag eller med faststående redskap i sjøen, må betale en statlig fiskeravgift. Fiskeravgiften går inn i Statens fiskefond, som brukes til tiltak for å bevare bestandene og tilrettelegge for fiske.

av varig bruksrettsavtale¹⁴ med grunneiere, eller 2) ved statlige bidrag for å fremme sikring av viktige lokale friluftsområder nær byer og tettsteder gjennom kommunalt erverv eller varig bruksrettsavtale. Det forutsettes varig båndlegging av arealbruken til allment friluftsliv med tinglyst klausul om at området ikke kan tas i bruk til andre formål uten godkjenning fra staten ved Direktoratet for naturforvaltning. Det er særlig sentralt at områder nær store befolkningssentra og områder i kystsonen blir sikret.

Tilskudd til friluftslivstiltak, kapittel 1427.74, har som mål å medvirke til stimulerings- og holdningsskapende arbeid for friluftsliv. Det er lagt vekt på å styrke allmennhetens interesser for friluftsliv.

Midlene skal benyttes til arbeid med, og konkrete tiltak for, å fremme friluftslivet som utgangspunkt for gode helse-

vaner og miljøholdninger, i første rekke rettet mot barn, unge, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Primær målgruppe er lag og organisasjoner som arbeider med aktivitetsfremmende tiltak for friluftsliv. Måloppnåelse skal dokumenteres gjennom resultatindikatorer på resultatområdet aktivt friluftsliv.



Barn er en prioritert gruppe for friluftslivstiltak.

Foto: Riksrevisjonen

3.2 Forvaltning

3.2.1 Miljøverndepartementets overordnede ansvar

Departementet har overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer.¹⁵ Det framgår av § 8 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) at departementene for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Det framgår av bestemmelsene om økonomistyring i staten (bestemmelsene) at departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Direktoratet for naturforvaltning er Miljøverndepartementets sentrale rådgivende og utøvende fagorgan innen naturforvaltningen. Direktoratets arbeid er en forutsetning for å få gjennomført nasjonal politikk og få iverksatt konkrete tiltak nasjonalt, regionalt og lokalt. Direktoratet for naturforvaltning har, i samarbeid med Klima- og forurensningsdirektoratet, en faglig instruksjonsmyndighet overfor miljøvern-

14) Varig bruksrettsavtale er en servitut, det vil si en bestemmelse som avgrenser fri råderett over egen eiendom.

15) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2.

avdelingen i fylkesmannsembetene.¹⁶ Direktoratet skal ifølge tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet for 2011 veilede fylkesmannsembetene. Fylkesmannen forvalter en del av tilskuddsmidlene i denne undersøkelsen. Miljøverndepartementet skal derfor i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for den enkelte ordning i nødvendig utstrekning presisere kravene til mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering, jf. bestemmelsene, kapittel 6.2.2.1.

Fylkeskommunene har forvaltningsansvar for flere av tilskuddene i undersøkelsen. Det er et ansvar de har fått som følge av forvaltningsreformen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* og Innst. O. nr. 30 (2008–2009), innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen til Ot.prp. nr. 10 (2008–2009). Forvaltningsreformen medfører at sentrale miljøvernmyndigheter må følge opp to regionale etater i stedet for én. Det innebærer oppfølging, kommunikasjon og veiledning av fylkeskommunene. Det framgår videre av bestemmelsene, kapittel 6.2.2.2, at departementet skal utarbeide oppdragsbrev der mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering framgår. Departementet skal føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte.

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter, jf. § 4 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet). Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger.

Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten i både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.3. Alle virksomheter skal innen sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav innenfor rammene som overordnet myndighet har gitt, jf. økonomireglementet § 4. Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltnings-skikk, habilitet og etisk adferd. Virksomheten har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og prioriteringer fra departementet.

Det følger av økonomireglementet § 9 at alle virksomheter skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, i tillegg til effekter overfor brukere og samfunn, jf. bestemmelsene, kapittel 1.5.1. Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål, jf. bestemmelsene, kapittel 6.5. I budsjettproposisjonen skal departementet gi Stortinget rapport om resultatene innen sitt ansvarsområde, jf. økonomireglementet § 11.

3.2.2 Internkontroll

I henhold til § 14 i økonomireglementet og punkt 2.4 i bestemmelsene skal alle statlige virksomheter etablere internkontroll. Internkontrollen skal blant annet bidra til at måloppnåelse og resultater er tilfredsstillende, og at eventuelle vesentlige avvik i nødvendig utstrekning forebygges, avdekkes og korrigeres. Internkontrollen skal også bidra til at misligheter forebygges og avdekkes. Virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Det er blant annet et krav at

16) Prop. 1 S (2011–2012).

virksomheten skal sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Ledelsen skal også identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og den skal iverksette korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

3.2.3 Forvaltningen av tilskuddsordninger

Etter bestemmelsenes kapittel 6.3.2 skal kunngjøring foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på.

Behandlingen av søknader skal følge reglene i forvaltningsloven og i eventuell særlov om tilskuddsordningen. Det følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper at forvaltningen i sin saksbehandling skal være saklig og objektiv, og at det skal være likebehandling. Det framgår av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlige. Riksrevisjonen legger til grunn at tildeling av tilskudd som er omfattet av denne undersøkelsen, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24. Det går fram av forvaltningsloven § 28 at enkeltvedtak kan påklages. Både søkere som mottar tilskudd, og søkere som ikke mottar tilskudd, skal motta brev med tilsagn eller avslag, jf. bestemmelsene, kapittel 6.3.3, og §§ 7 og 8 i regelverkene for de ulike ordningene. Tilskuddsforvalter skal i tilskuddsbrevet til den enkelte mottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd. Tilskuddsmottakere som får avslag eller får mindre midler enn det er søkt om, skal få en begrunnelse.

Ifølge bevilgningsreglementet § 5 skal bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost, og utgiftsbevilgninger kan som hovedregel ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater, jf. bevilgningsreglementet § 10. Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene, jf. bevilgningsreglementet § 10. For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal tilskuddsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. bestemmelsene, kapittel 6.3.8.1. Ifølge kapittel 6.3.8.2 i bestemmelsene skal tilskuddsforvalter kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Tilskuddsforvalter skal ifølge kapittel 6.3.6 i bestemmelsene innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kriteriene skal være så konkrete og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har for å framskaffe informasjon. Familie- og kulturkomiteen støttet ved behandlingen av St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008), intensjonen om å få en bedre balanse mellom behovet for kontroll med offentlige midler og hensynet til smidige prosedyrer og regler for håndtering av støtteordningene i organisasjonene.

4 I hvilken grad er Miljøverndepartementets styring av tilskuddsordningene innrettet for å sikre måloppnåelse?

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for naturmangfold og friluftsliv. Kravene til forvaltning og rapportering av tilskuddsmidler framgår av departementets budsjettproposisjon, det årlige rundskrivet om tilskudd og regelverket for den enkelte tilskuddspost. Det årlige rundskrivet om tilskudd er en del av grunnlagsmaterialet for tildeling av tilskuddsmidler, og det tar for seg målet for ordningen, tildelingskriterier, praktisk informasjon om hvem det skal søkes til, saksbehandling og søknadsfrist. Rundskrivet revideres årlig. Det er også utarbeidet regelverk for forvaltning og rapportering av hver enkelt tilskuddspost.

Riksrevisjonen hadde for budsjettårene 2010 og 2011 kritiske merknader til forvaltningen av tilskudd på Miljøverndepartementets ansvarsområder. Merknadene gjaldt blant annet mangelfull rapportering og manglende evalueringer, jf. Dokument 1 (2011–2012) og Dokument 1 (2012–2013).

Miljøverndepartementet har med tanke på riktig budsjettering i henhold til Stortingets bevilgningsreglement og for en tematisk naturfaglig riktig inndeling gjennomgått postene under budsjettkapitlene 1425, 1426 og 1427 i arbeidet med budsjettet for 2013. Det har medført flere større endringer under disse budsjettkapitlene, jf. Prop. 1 S (2012–2013). Se for øvrig vedlegg 1.

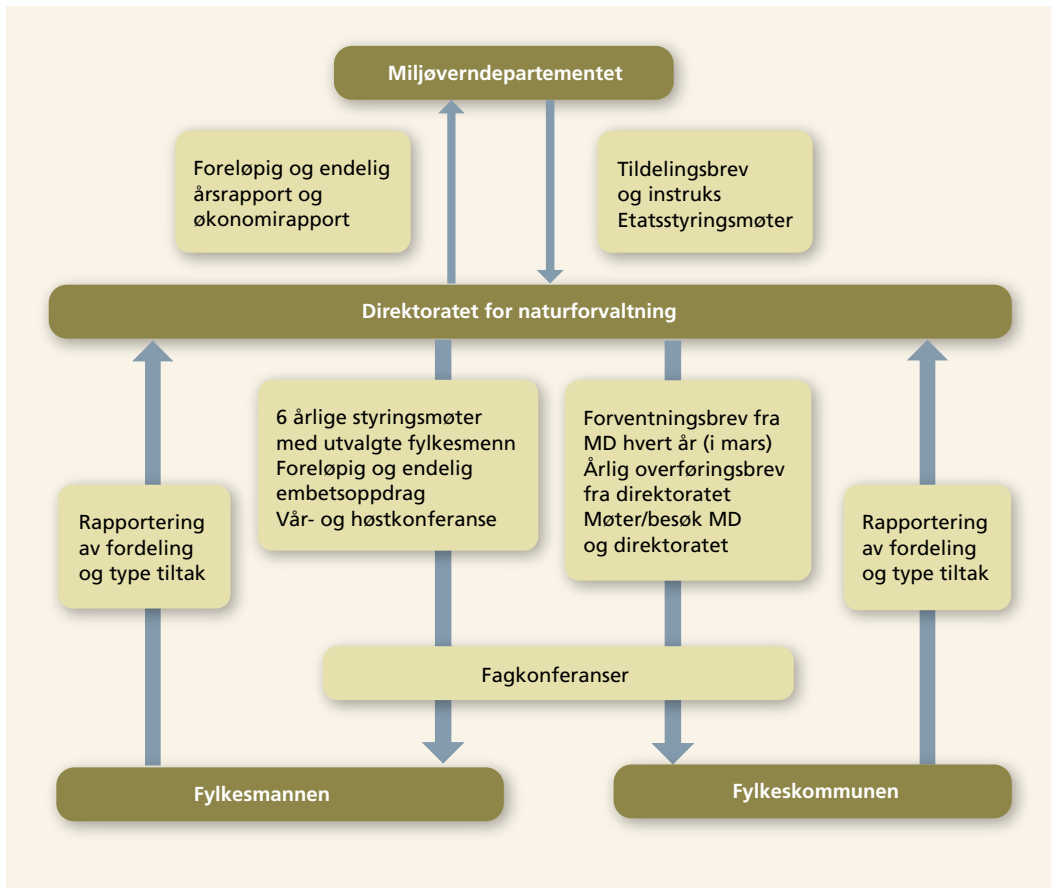
4.1 Styringsdialogen

De underliggende etatenes ansvar for og oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskudd beskrives i følgende styringsdokumenter:

- Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning
- embetsoppdraget til Fylkesmannen og supplerende tildelingsbrev til Fylkesmannen fra Direktoratet for naturforvaltning
- forventningsbrev til fylkeskommunen fra Miljøverndepartementet og overføringsbrev fra direktoratet til fylkeskommunen

Figur 1 viser styringsdokumenter og møtearenaer der blant annet tilskudd og forvaltningen av tilskuddsordningene er tema.

Figur 1 Styringsdialog og møtearenaer



Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

Som figur 2 viser, er ansvaret for å forvalte tilskuddsordningene denne undersøkelsen omhandler, delt mellom Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene og fylkeskommunene.

Figur 2 Forvaltningsansvar for tilskuddsordningene

Tilskuddsordning	Direktoratet for naturforvaltning	Fylkesmannen	Fylkeskommunen
Vilt og fisketiltak:			
Tilskudd til fiskeformål	X	X	
Tilskudd til viltformål	X	X	X
Tilskudd til vannmiljøtiltak	X	X	
Friluftsliv:			
Statlige erverv og sikring av friluftsområder	X		X
Tilskudd til friluftslivstiltak	X		X
Prioriterte arter og utvalgte naturtyper:			
Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper		X	

Kilde: Riksrevisjonen

4.1.1 Tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning
Miljøverndepartementet formidler sine styringssignaler til Direktoratet for naturforvaltning i årlige tildelingsbrev, instruks¹⁷ og formelle møter. Direktoratet gir tilbakemelding på utkast til tildelingsbrev.

Tilskuddspostene er omtalt i tildelingsbrevet, men de er ikke eksplisitt knyttet opp til de ulike resultatområdene eller målene de som virkemiddel skal bidra til å nå.

4.1.2 Styring og veiledning av Fylkesmannen og fylkeskommunen

Embetsoppdraget og tildelingsbrev til Fylkesmannen

Direktoratet for naturforvaltning har, i samarbeid med Klima- og forurensningsdirektoratet, faglig instruksjonsmyndighet og veiledningsansvar overfor fylkesmannen på miljøområdet. Fylkesmennene får embetsoppdrag og supplerende tildelingsbrev fra direktoratet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sender ut foreløpig og endelig tildelingsbrev.

Embetsoppdraget inneholder en fullstendig oversikt over faste og løpende oppgaver hos Fylkesmannen og krav til rapportering på disse. I tildelingsbrevet stilles årets bevilgning til rådighet for embetene, og i brevet står også beskrevet premisset for hvilke oppgaver fylkesmennene skal utføre, hvilke resultatkrav som skal oppfylles, og hvordan rapporteringen skal foregå. Supplerende tildelingsbrev sendes Fylkesmannen som en formell bekreftelse på tildeling på de budsjettkapitlene som ligger under Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet opplyser at det har tett dialog med fylkesmennene fra foreløpig embetsoppdrag er sendt ut, og fram mot utformingen av endelig embetsoppdrag.

Forventningsbrev til fylkeskommunene

Fylkeskommunen får forventningsbrev fra Miljøverndepartementet der det informeres om overordnede oppgaver, tilbud om kurs, veiledning og møtepunkter med miljøforvaltningen. Brevet gir informasjon om hvilke tilskuddsposter fylkeskommunen har ansvar for, hvilke føringer som gjelder for ordningene, og hvordan det skal rapporteres på tildelingen av midler. Fylkeskommunen får i tillegg et årlig overføringsbrev fra Direktoratet for naturforvaltning som tar for seg regelverket for de ulike tilskuddsordningene og gir informasjon om hvordan ordningene skal forvaltes og rapporteres. Direktoratet for naturforvaltning opplyser at tilskuddsordningene og eventuelle utfordringer ved forvaltningen av disse diskuteres på de årlige fagkonferansene, der fylkeskommunene inviteres til å delta.

Veiledning av fylkesmennene og fylkeskommunene

Direktoratet for naturforvaltning opplyser at veiledningsrollen utøves gjennom styringsdokumenter og på konferanser og fagsamlinger for saksbehandlerne i direktoratet, fylkesmennenes miljøvernavdelinger og fylkeskommunene. Løpende dialog knyttet til søknadsrunder og elektronisk søknadssenter er også en del av veiledningsrollen.

Fylkeskommunene og fylkesmennene oppgir at de i stor grad er enig eller helt enig i at det er lett å få svar fra direktoratet på spørsmål om forvaltningen av tilskuddsordningen. Mange av fylkeskommunene og fylkesmennene har deltatt på konferanser eller møter i regi av direktoratet både i 2011 og i 2012, der de fleste tilskuddsordningene har vært tema. Unntaket er tilskuddsordningen til viltformål, der rundt halvparten av fylkeskommunene og 90 prosent av fylkesmennene svarer at de ikke har vært på

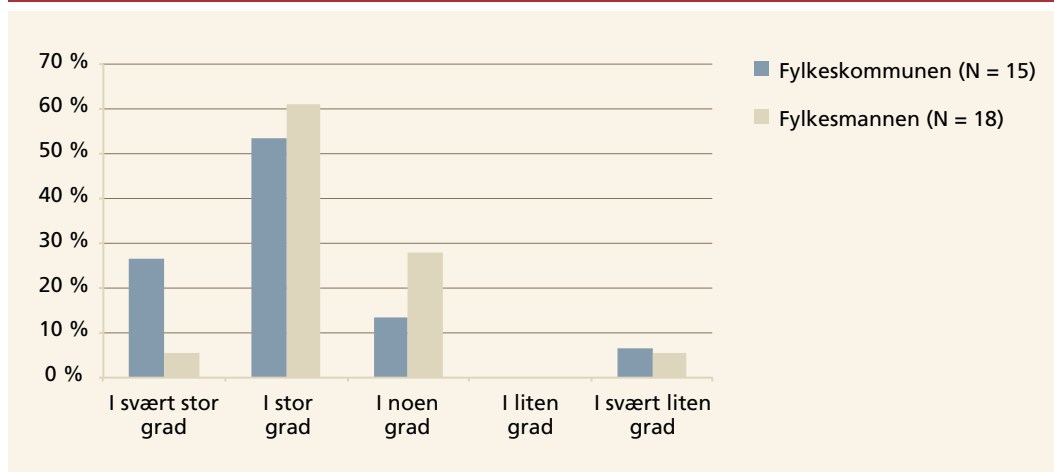
17) Innføres fra og med 2013.

møter eller konferanser med dette som tema. Rundt 67 prosent av fylkesmennene har heller ikke deltatt på konferanser eller møter om tilskudd til fiskeformål.

4.2 Samarbeid og oppgavefordeling mellom aktørene

For posten *Tilskudd til viltformål* er forvaltningsansvaret delt mellom fylkeskommunene og fylkesmennene. Fylkeskommunen har forvaltningsansvaret for jaktbare arter, mens Fylkesmannen har forvaltningsansvaret for arter som ikke er jaktbare. I tillegg tildeler Direktoratet for naturforvaltning tilskudd over posten.

Figur 3 I hvilken grad fungerer oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen når det gjelder tilskuddsforvaltning på viltområdet?



Kilde: Riksrevisjonen

Fylkeskommunenes og fylkesmennenes svar på spørreundersøkelsen viser at respondentene i overveiende grad mener oppgavefordelingen fungerer godt, jf. figur 3. Av respondentene fra fylkeskommunene mener 80 prosent at oppgavefordelingen fungerer i svært stor grad eller i stor grad, mens to tredeler av respondentene fra fylkesmennene mener det samme.

5 I hvilken grad forvaltes tilskuddsordningene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

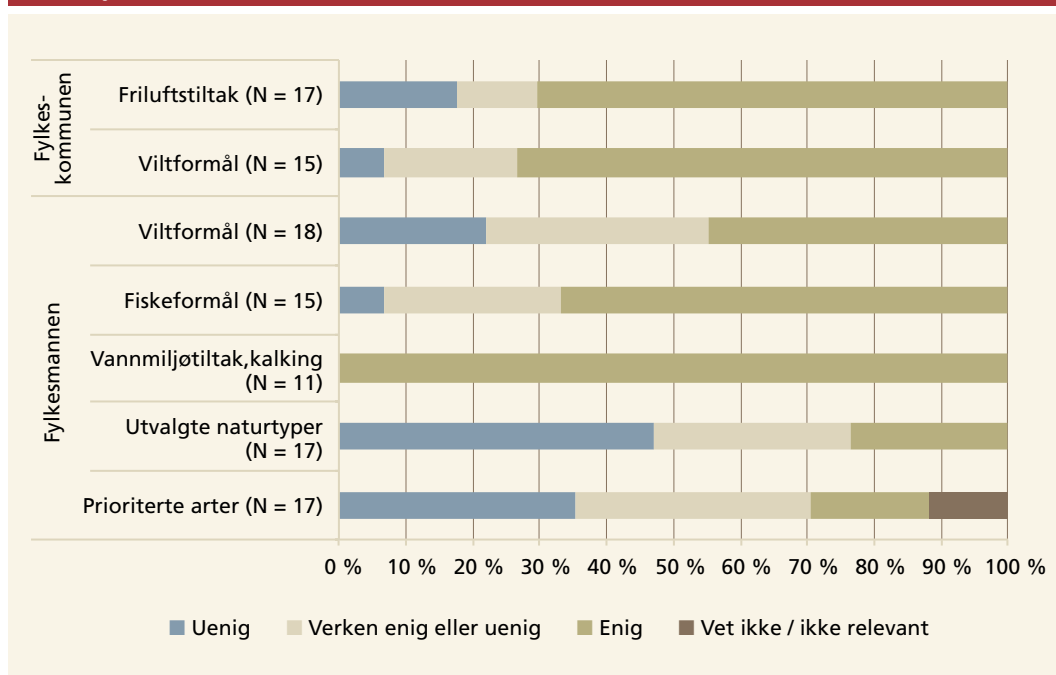
5.1 Utlysning av tilskuddsordningene

Samtlige tilskuddsordninger på miljøområdet kunngjøres i Miljøverndepartementets årlige tilskuddsrundskriv og på Direktoratet for naturforvaltnings hjemmesider. Kunngjøringen viser til målet for ordningene, tildelingskriteriene, praktisk informasjon om hvem som er forvaltningsorgan, saksbehandlingen og søknadsfristen. Direktoratet for naturforvaltning opplyser at tilskuddsordningene kunngjøres på nettsiden og i tilskuddsrundskrivet. Tilskuddsordningene gjøres kjent på egne nettsider, på relevante fagsamlinger, gjennom samarbeid med kommuner og ved henvendelse til spesielle målgrupper. Direktoratet opplyser om at enkelte fylker ikke annonserer utover det som alt er kunngjort på departementets og direktoratets hjemmesider fordi de i utgangspunktet mottar mange søknader og mener at målgruppene nås.

Det framgår av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene og fylkesmennene at disse oppgir at de gjør mye for å gjøre tilskuddsordningene de forvalter, kjent. De fleste gir informasjon til kommunene, henvender seg til relevante målgrupper, presenterer tilskuddsordningene på relevante møter eller fagsamlinger og utlyser dem på egne hjemmesider.

Det varierer i hvilken grad fylkesmennene og fylkeskommunene mener de ulike tilskuddsordningene er godt nok kjent for å få nok relevante søknader, jf. figur 4.

Figur 4 Tilskuddsordningen er godt nok kjent for å få nok relevante søknader. Fylkesmennenes og fylkeskommunenes svar



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 4 viser at de fleste fylkeskommunene mener tilskuddsordningen til viltformål er godt nok kjent. Når det gjelder friluftslivstiltak, sier nær 20 prosent av fylkeskommunene seg uenig i at tilskuddsordningen er godt nok kjent for å få nok relevante søknader. Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper er en relativt ny tilskuddsordning. Nær halvparten av fylkesmennene sier seg uenig i at tilskuddsordningen til utvalgte naturtyper er godt nok kjent. 35 prosent av fylkesmennene sier seg uenig i at tilskuddsordningen til prioriterte arter er godt nok kjent for å få nok relevante søknader. Når det gjelder tilskuddsordningen til viltformål, sier 20 prosent av fylkesmennene seg uenig i at ordningen er godt nok kjent. De fleste fylkesmennene mener tilskuddsordningene til fiskeformål er godt nok kjent, og alle er enig i at tilskuddsordningen til vannmiljøtiltak er godt nok kjent for å få nok relevante søknader.

5.2 Krav til søknadens innhold

Direktoratet for naturforvaltning har etablert et elektronisk søknadssenter som inneholder søknads- og rapporteringsskjemaer og relevant informasjon for søkere. Senteret er mottaksadresse for tilskuddssøknadene, uavhengig av hvilket forvaltningsorgan som er behandlende instans. Søknadsfristen er 15. januar for alle ordningene. Et viktig formål med det elektroniske søknadssenteret er å sikre at søknadene blir fylt ut i samsvar med regelverket.

349 saksmapper om tilskudd til viltformål har blitt gjennomgått for å undersøke om tildeling av tilskuddene er i samsvar med prinsipper om god forvaltningsskikk og krav om forsvarlig saksbehandling.

I saksmappegjennomgangen er det undersøkt hvordan sentrale krav i regelverket er ivaretatt i søknadene. Kravene til innhold i søknader framkommer av regler for forvaltning av tilskudd til lokale vilttiltak.¹⁸ Hovedkravene er i all hovedsak like for de tilskuddsordningene denne undersøkelsen tar for seg. Det påpekes i Miljøverndepartementets rundskriv for tilskuddsordninger at utfylling av søknader i elektronisk søknadssenter sikrer at søknadene er i tråd med regelverket. Når søknader om tilskudd til lokale viltformål fylles ut i søknadssenteret, blir søkerne imidlertid ikke bedt om å oppgi kravene til faglig beskrivelse av prosjektet. Tabell 1 viser at de fleste av søkerne likevel oppfylte kravene til faglig beskrivelse av prosjektet.

Tabell 1 Krav til faglig beskrivelse av prosjektet i søknader om tilskudd til lokale vilttiltak i 2011

Krav til faglig beskrivelse av prosjektet/tiltaket	Andel saksmapper som oppfyller kravet – i prosent
Målet for prosjektet og hvem som har nytte av prosjektet	95
Forventet resultat	86
Hvordan prosjektet er planlagt gjennomført	86
Framdrift for prosjektet	73

Kilde: Riksrevisjonen

Samlet sett inneholder 69 prosent av søknadene alle de fire kravene til faglig beskrivelse som er nevnt i tabell 1. Videre inneholder 12 prosent av søknadene tre av de fire kravene til faglig beskrivelse og 12 prosent har med to av de fire kravene. Tre prosent av søknadene inneholder bare ett av de fire kravene og tre prosent av søknadene inneholder ingen av de fire kravene til faglig beskrivelse.

18) Fastsatt i medhold av kapittel 11-3.2 i Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, jf. økonomireglementet for staten §§ 6.2 og 7.2 av 3. oktober 2000.

5.3 Søknadsbehandling

Søknader innenfor tre tilskuddsordninger er analysert:

Tabell 2 Total kostnad, samlet søkt tilskudd og innvilget tilskudd for tre tilskuddsordninger for 2011¹⁹

	Total kostnad for tiltak i mill. kroner	Søkt beløp i mill. kroner	Innvilget beløp i mill. kroner*	Prosent innvilget av søkt beløp	Gjennomsnittlig innvilget beløp per mottaker i kroner
<i>Tilskudd til viltformål, underpost 3 om lokale vilttiltak</i>	169,8	56,1	29,9	53	60 000
<i>Tilskudd til friluftslivstiltak</i>	132,5	60,3	22,6	38	80 000
<i>Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper, underpost 2 om utvalgte naturtyper</i>	19,7	14,4	15,1	105	55 000

* Regnskapsført beløp avviker noe fra oppgitt innvilget beløp. Avviket har flere årsaker. En av dem er overføringer fra ett år til neste.
Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 2. viser at det sjelden søkes om å få dekket de totale kostnadene ved et tiltak eller et prosjekt. Tabellen viser at det er store variasjoner i innvilgelsesgrad mellom de tre tilskuddsordningene. For friluftslivstiltak innvilges 38 prosent av det omsøkte beløpet. Gjennomsnittlig innvilget tilskuddsbeløp til tiltak innenfor friluftsliv var i 2011 på kr 80 000. For lokale vilttiltak innvilges rundt halvparten av det omsøkte beløpet. Gjennomsnittlig beløp bevilget til vilttiltak i 2011 var kr 60 000. Hovedvekten av tilskuddsmottakerne som fikk hele beløpet innvilget, besto av private organisasjoner og lag som søkte om tilskudd på mindre enn kr 10 000. Direktoratet for naturforvaltning har i gjennomsnitt tildelt høyere beløp innen ordningen enn fylkeskommunene og fylkesmennene.

For tiltak til prioriterte arter og utvalgte naturtyper innvilges mer enn det søkes om. Det skyldes at noen tilskudd er innvilget fra fylkesmennene uten søknad. Søkerne til denne tilskuddsordningen mottok i gjennomsnitt kr 55 000 i 2011.

En tredel av fylkesmennene og fylkeskommunene kommenterer innen vilttilskuddet at lite midler på posten begrenser muligheten for å stimulere til gode tiltak. Tilsvarende framhever 10 av 17 fylkeskommuner det samme når det gjelder friluftslivsposten. Et par fylkeskommuner kommenterer at de ikke markedsfører ordningen i særlig grad fordi det er så lite midler. Videre kommenterer én fylkeskommune at friluftslivsordningen gir mye aktivitet for lite midler, ettersom frivilligheten er sterkt representert. Andre finansieringskilder er dugnad, egne midler og i noen grad andre offentlige tilskudd.

5.3.1 Etterprøvarhet og transparens

Gjennomgang av 349 saksmapper på posten *Tilskudd til viltformål*, underpost 3 om lokale vilttiltak, for søknadsåret 2011 viser at 5 av 19 fylkeskommuner og 3 av 18 fylkesmenn har fulgt *alle* krav til innhold i *alle* tilsagnsbrev de har sendt ut ved forvaltningen av post 71.3 i 2011. Vedlegg 2 viser at det for øvrig er varierende grad av etterlevelse av regelverket hos fylkeskommunene, fylkesmennene og direktoratet. Gjennomgåtte saker fra Direktoratet for naturforvaltning viser at heller ikke disse tilsagnsbrevene oppfyller alle kravene i regelverket.

19) Det er mangler ved noen av de innsendte dataene. Beløpene er minimumsanslag. Innvilgelsesprosenten kan dermed være noe lavere.

Direktoratet for naturforvaltning har følgende kriterier for prioritering av søknader på viltilskuddet:

- prosjekter som har fått midler fra forskningsrådet, og der en tilleggsbevilgning kan gi en ekstra forvaltningsmessig verdi
- prosjekter som innebærer overvåking/kartlegging som går over flere år
- prosjekter med nasjonalt omfang
- enkeltsøknader vurdert ut fra en faglig prioritering, for eksempel arter der det er spesielle forvaltningsrelevante problemstillinger

Direktoratet opplyser at dette er kriterier som har vært gjeldende lenge, og som skal være førende for saksbehandlingen, selv om de ikke er skriftlige. Direktoratet kommuniserer disse kriteriene til enkeltpersoner og organisasjoner dersom de henvender seg til direktoratet.

Det ble i gjennomgangen av 349 saksmapper om viltilskuddene undersøkt om tilskuddsforvalter synliggjør for søkerne hvilke prioriteringer som ligger til grunn for vedtak om tildeling av midler. Det gjør tilskuddsforvalter i 56 prosent av sakene. I avslags-sakene framkommer prioriteringene i 65 prosent av sakene.

Spørreundersøkelsen viser at fylkeskommunene i større grad enn fylkesmennene synliggjør for søkerne hvilke prioriteringer de har gjort ved fordelingen av midlene. Prioriteringene framgår ikke hos

- to av tre fylkesmenn
- én av tre fylkeskommuner
- fire av fem av sakene fra direktoratet

Saksmappegjennomgangen viser at litt over halvparten av søkerne til lokale viltiltak fikk delvis innvilget tilskuddet de søkte om i 2011. Fylkesmennene og fylkeskommunene ga i tre av fire saker ingen begrunnelse for avkorting av tilskuddsbeløpet det ble søkt om. Fylkeskommunene ga ingen begrunnelse i 81 prosent av sakene, og fylkesmennene ga ingen begrunnelse i 70 prosent av sakene.

Av de 32 avslagssakene som ble undersøkt i saksmappegjennomgangen, ble det ikke gitt noen begrunnelse for avslaget i 9 av sakene.

5.4 Informasjon om klageadgang

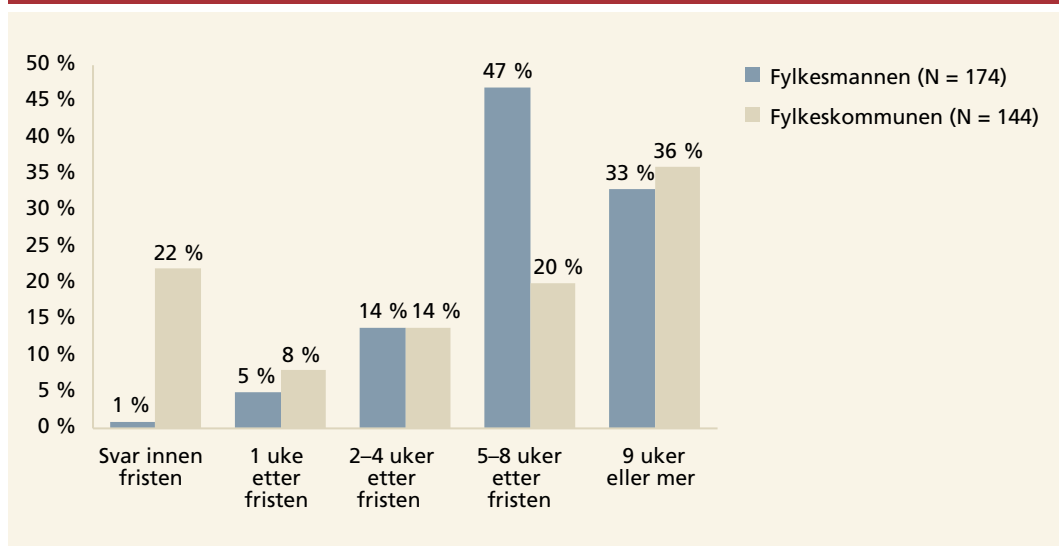
Gjennomgangen av 349 saker som var behandlet av fylkesmennene og fylkeskommunene, viser at 44 prosent av søkerne som fikk deler av søknadsbeløpet innvilget, ikke ble informert om klageadgangen. Heller ikke direktoratet opplyste om klageadgangen til søkerne som fikk deler av beløpet innvilget.

I nesten halvparten av de 32 avslagssakene fra fylkesmennene og fylkeskommunene fikk ikke tilskuddssøkerne informasjon om klageadgangen. I sakene der direktoratet har avslått søknadene, er det heller ikke opplyst om klageadgang. Direktoratet for naturforvaltning oppgir at det ikke har oversikt over hvor mange klager fylkesmennene mottar, og utfallet av disse. Videre opplyser direktoratet at de er kjent med at noen fylkesmenn og fylkeskommuner unnlater å opplyse om klageadgang i sine avslagsbrev.

5.5 Saksbehandlingstid for søknader

Saksmappegjennomgangen viser at 90 prosent av søkerne som fikk innvilget tilskudd til lokale viltformål i 2011, ikke fikk svar innen fristen, som er 15. mars. Se figur 5.

Figur 5 Svar hos fylkesmenn og fylkeskommuner på søknader om tilskudd over posten Tilskudd til viltformål, underpost 3 Lokale viltformål mv. (i prosent)



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 5 viser at bare 1 prosent av dem som søkte Fylkesmannen om tilskudd, fikk svar innen fristen. 22 prosent av dem som søkte fylkeskommunene om tilskudd, fikk svar innen fristen. Som det framgår av figuren, fikk 80 prosent av dem som søkte Fylkesmannen om tilskudd, svar 5 uker eller mer etter fristen. Tilsvarende fikk 56 prosent av tilskuddssøkerne hos fylkeskommunen svar 5 uker eller mer etter fristen. Samlet fikk 69 prosent av søkerne svar mer enn 5 uker etter fristen.



Mange tiltak gjennomføres i sommerhalvåret eller på høsten.

Foto: Riksrevisjonen

Av de 32 avslagssakene fra fylkesmennene og fylkeskommunene som ble undersøkt, fikk bare 6 svar innen fristen. Av dem som ikke fikk svar innen fristen, var det

- 2 som fikk svar innen 1 uke etter fristen
- 5 som fikk svar 2–4 uker etter fristen
- 12 som fikk svar 5–8 uker etter fristen
- 7 som fikk svar 9 uker eller mer etter fristen

Det framgår av svarene fra spørreundersøkelsen til fylkesmenn og fylkeskommuner at det er en utfordring å nå tidsfristen²⁰ for å svare søkerne på ordningene de forvalter. De fleste oppgir sen tildeling av midler fra Direktoratet for naturforvaltning som den viktigste årsaken til at fristen ikke overholdes. Videre er stort arbeidspress trukket fram som forklaring. I fylkeskommunene oppgis også politisk behandling som en mulig årsak til at fristen ikke overholdes.

Miljøverndepartementet framhever at det er uheldig dersom fristen i regelverket for å gi svar til tilskuddssøkerne ikke følges, og spesielt dersom sent svar fører til at tilskuddssøkerne ikke får gjennomført tiltak som må utføres i sommerhalvåret. Departementet opplyser at de ikke har vært kjent med at det tar lang tid å svare søkerne.

5.6 Internkontroll hos tilskuddsforvalterne

Direktoratet for naturforvaltning har skriftlige retningslinjer for habilitet og etikk. Tre av fire fylkesmenn og to av sju fylkeskommuner mangler skriftlige rutiner for å sikre habiliteten hos saksbehandlerne.

Direktoratet har retningslinjer og en veileder for varsling av kritikkverdige forhold. De har opprettet en varslingsgruppe og en beslutningsgruppe. De har i tillegg inngått en avtale med bedriftshelsetjenesten om at den skal være varslingsmedium dersom noen ønsker å varsle anonymt. Om lag tre av fem fylkeskommuner har skriftlige rutiner for å forebygge misligheter. Av fylkesmennene har én av ti skriftlige rutiner for å forebygge og avdekke misligheter.

Når det gjelder direktoratets kontroll av Fylkesmannen, framhever direktoratet at det er en utfordring hvor detaljert direktoratet kan kreve å få ettergå arbeidet som gjøres hos Fylkesmannen. Kapasiteten i direktoratet setter også begrensninger for oppfølging og kontroll.

20) Tidsfristene kan variere noe mellom hver enkelt tilskuddsordning.

6 I hvilken grad bidrar tilskuddsordningene til måloppnåelse?

6.1 Måloppnåelse – nasjonale mål

Miljøverndepartementet opplyser at tilskudd er ett av flere virkemidler for å nå de nasjonale målene, og at tilskuddsordningene kan rette seg mot flere av målene. Departementet uttrykker at sammenhengen mellom mål og tilskuddsordning ikke er entydig, og at det for mange tilskuddsordninger derfor blir krevende å rapportere på hvordan tilskuddsordningene bidrar til å nå de nasjonale målene.

Gjennomgang av tildelingsbrev til og rapportering fra Direktoratet for naturforvaltning viser at departementet ikke har innhentet informasjon om måloppnåelse. Analysen av Prop. 1 S for årene 2009, 2010 og 2011 viser at det ikke er rapportert om måloppnåelse for den enkelte tilskuddspost og tilskuddspostenes bidrag til å nå de nasjonale målene. Departementet opplyser at rapportering på ressursbruken for den enkelte tilskuddspost er tatt inn i Prop. 1 S for 2013-budsjettet som følge av Riksrevisjonens påpekninger i Dokument 1 (2011–2012). Rapporteringen er basert på innspill i Direktoratet for naturforvaltnings budsjettforslag for 2013. Departementet opplyser at de vil arbeide videre med å knytte rapporteringen opp til de nasjonale miljømålene.

De nasjonale målene ble justert i budsjettproposisjonen for 2012, og resultatområder og virkemidler er tatt inn i et eget kapittel. Ifølge Miljøverndepartementet kan ikke den faktiske effekten av tilskuddene bedømmes fra år til år, men må vurderes i et langsiktig perspektiv og i sammenheng med andre virkemidler og årsaksforhold. Miljøverndepartementet opplyser at kunnskapsgrunnlaget har blitt forbedret i de senere år, og at det gjør det lettere å utforme gode virkemidler og indikatorer og få til bedre måling av status.

Direktoratet for naturforvaltning opplyser at arbeidet med tilskuddsordningene i stor grad er aktivitetsstyrt. Det kan derfor være vanskelig å identifisere de enkelte tilskuddsordningenes spesifikke bidrag til de nasjonale målene. Fylkesmennene og fylkeskommunen rapporterer om tildelinger de gjør, i et regneark til direktoratet. Fra denne rapporteringen har direktoratet informasjon om antall søknader, innvilget beløp og hvilke tiltak som har fått tilskudd. Direktoratet opplyser at det er utfordrende å få lik og korrekt informasjon fra forvaltningsenhetene for å kunne analysere effekten av de ulike tilskuddsordningene.

6.1.1 Evaluering av tilskuddsordningene

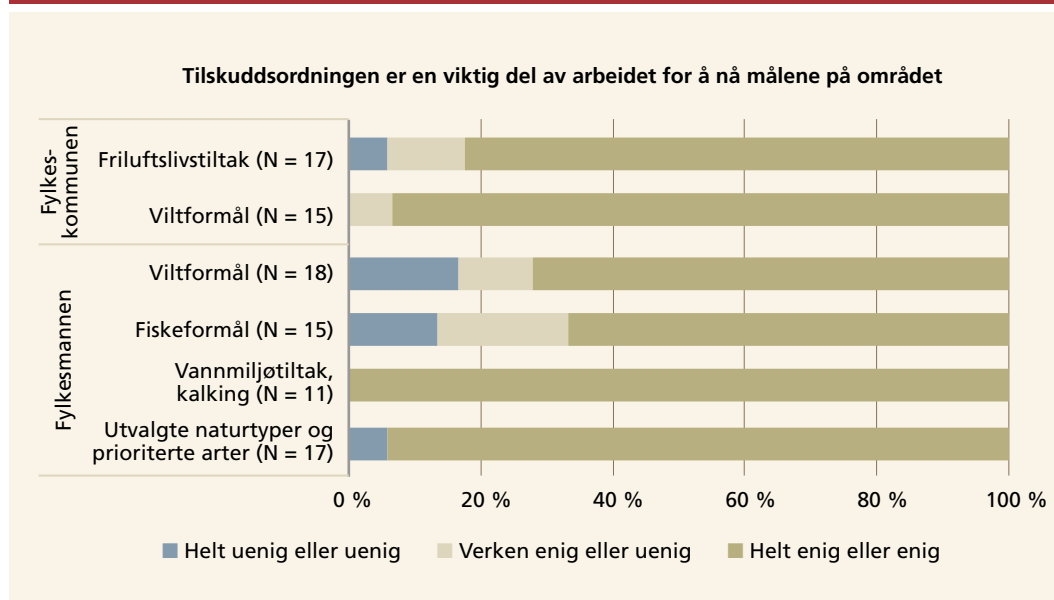
Direktoratet for naturforvaltning opplyser at det foreligger få evalueringer av tilskuddsordningene. Fem av fylkesmennene og én fylkeskommune opplyser at de har tatt initiativ til å evaluere tilskuddsordningene. Direktoratet bekrefter at det ikke er evaluert hvordan tilskuddsordningene bidrar til måloppnåelse med hensyn til de nasjonale målene. En del av ordningene ble opprettet *før* de gjeldende nasjonale målene. Direktoratet understreker at det er behov for systematiske evalueringer av de ulike ordningenes bidrag til måloppnåelse. Miljøverndepartementet peker på at evalueringer har en kostnadsside, og at det er utfordrende å få satt av penger til dette formålet. Departementet presiser at tilskuddsordningen *til prioriterte arter og utvalgte naturtyper* har eksistert i for kort tid til at det har vært aktuelt å evaluere denne.

Direktoratet for naturforvaltning opplyser at innretningen av de enkelte tilskuddsordningene ikke har blitt gjennomgått systematisk etter at regelverkene for ordningene ble fastsatt. Med unntak av regelverket for posten *Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper*, som er fra 2010, har regelverkene ligget uendret siden 2000. Endringer i forvaltningen av tilskuddspostene i forbindelse med forvaltningsreformen reflekteres derfor ikke i regelverket for tilskuddsordningene. Miljøverndepartementet opplyser at Direktoratet for naturforvaltning har blitt bedt om å gjennomgå alle tilskuddsregelverkene i 2013.

6.2 Måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning

Spørreundersøkelsen til fylkesmennene og fylkeskommunene viser at respondentene mener at tilskuddsordningene bidrar til at målene på området nås. Graden av bidraget for måloppnåelse varierer mellom tilskuddsordningene, jf. figur 6.

Figur 6 Fylkeskommunenes og fylkesmennenes oppfatning om tilskuddenes bidrag til måloppnåelse

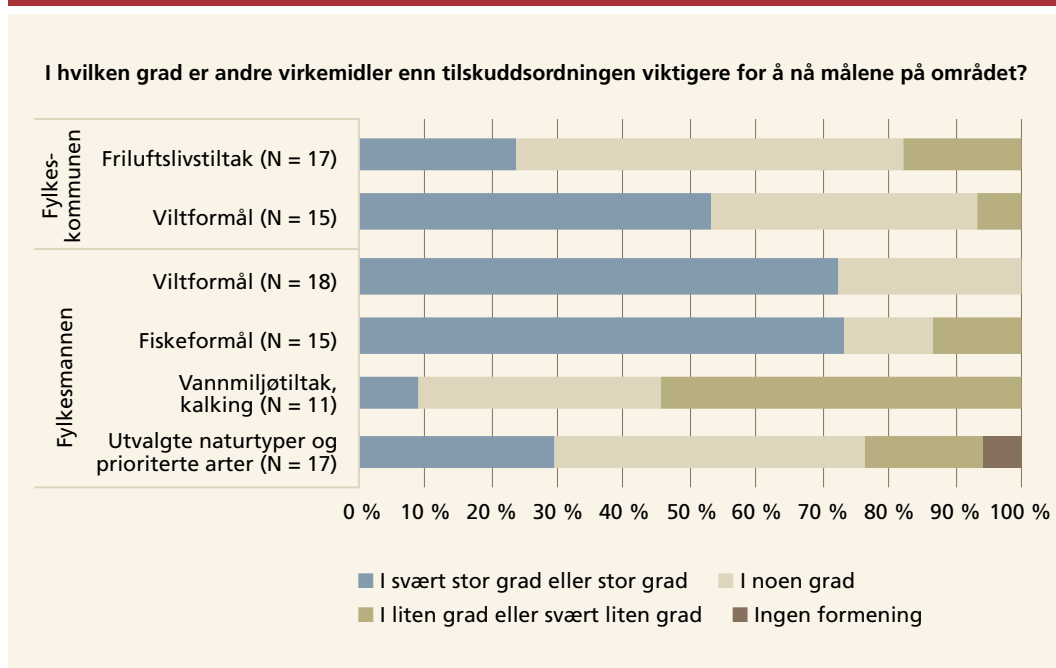


Kilde: Riksrevisjonen

For vannmiljøtiltak mener alle fylkesmennene at tilskuddsordningen er en viktig del av arbeidet for å nå målene, mens for vilt- og fiskeformål mener rundt 70 prosent at tilskuddsordningen er en viktig del av arbeidet for å nå målene. 93 prosent av fylkeskommunene mener vilttilskudd er viktig for å nå målene, mens 82 prosent mener tilskudd til friluftslivstiltak er en viktig del av arbeidet for å nå målene på området.

Respondentenes oppfatninger når det gjelder tilskuddsordningenes betydning for måloppnåelse sammenlignet med andre virkemidler, varierer avhengig av hvilken tilskuddsordning det er snakk om. Se figur 7 på neste side.

Figur 7 Fylkeskommunenes og fylkesmennenes oppfatning om hvorvidt andre virkemidler er viktigere enn tilskudd for måloppnåelse



Kilde: Riksrevisjonen

Når det gjelder tilskuddsordningen for vannmiljøtiltak (kalking), mener bare én av fylkesmennene at andre virkemidler i svært stor eller stor grad er viktigere enn tilskudd. For vilttilskuddet mener 13 av 18 fylkesmenn og 8 av 15 fylkeskommuner at andre virkemidler i svært stor grad eller i stor grad er viktigere.

6.2.1 Tilskudd til fiske- og vilttiltak

Tilskuddene til fiske- og vilttiltak over kapittel 1425 er finansiert av avgifter for fiske og jakt. I tillegg til tilskudd finansierer avgiftene drift av ordningene og av registre, statistikk, forskning og utredning.²¹ Prop. 1 S (2011–2012) forutsetter at halvparten av fondsinntektene skal gå til tiltak i distriktene. Bruken av fondsmidlene diskuteres med representanter for brukerinteressene. På møtene diskuteres både avgiften, bruken av midlene foregående år og den framtidige bruken av midlene. Tilskuddene til vilt- og fisketiltak støtter opp under det nasjonale målet om høsting, som er definert under resultatområdene *livskraftige elver og innsjøer, mangfoldige skoger og storslåtte fjellandskap*, jf. Prop 1 S (2011–2012). Målet er at alle bestander som blir høstet skal forvaltes økosystembasert og høstes bærekraftig slik at i levedyktige bestander innenfor sitt naturlige leveområde innen 2020. I tillegg gis det tilskudd til vannmiljøtiltak over kapittel 1427.

Tilskudd til viltformål

Ifølge Prop. 1 S (2011–2012) er kriteriet for måloppnåelse om ordningen²² gjennom støtte til god forvaltning av viltet på nasjonalt og regionalt nivå medvirker til at det er nok vilt til at viltet kan høstes bærekraftig. Prop. 1 S har ingen egne mål for jakt.

21) Alle registrerte jegere betaler jegeravgift til viltfondet. I tillegg kommer fellingsavgifter, der avgiften for elg og hjort kanaliseres til kommunale viltfond og villreinavgiften til viltfondet. Fiskeravgift må betales for fiske etter anadrome arter (laks, sjørøret og sjørøye) i vassdrag eller med faststående redskap i sjø, og inntektene tilfaller Statens fiskefond.

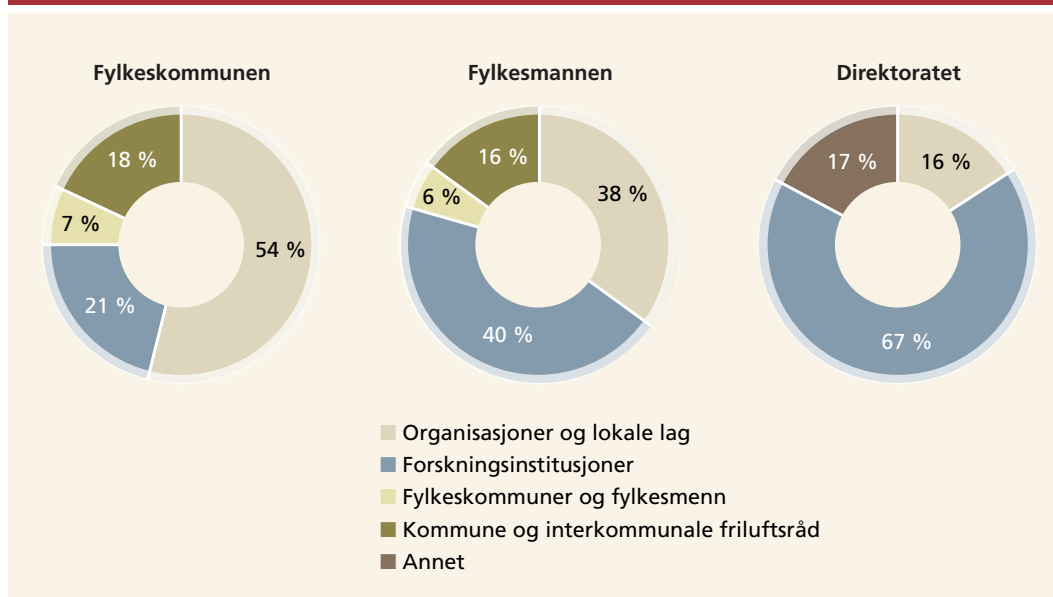
22) Det gis tilskudd til alle viltarter, tilskuddet består av fire underposter; hjortevilttiltak, villreintiltak, lokale vilttiltak mv. og vilt-overvåking.

Direktoratet for naturforvaltning la i 2009 fram *Strategi for forvaltning av hjortevilt²³ fram mot 2030* (2009b). Miljøverndepartementet framhever hjorteviltstrategien som et viktig virkemiddel for å bidra til bedre forvaltning. Strategien inneholder en rekke tiltak. Flere av tiltakene i strategien er finansiert gjennom tilskuddsordningene, men det er ingen direkte tilknytning mellom hjorteviltstrategien og vilttilskuddene. Strategien definerer videre mål for forvaltningen. Det er i strategien satt egne mål for jakt, og jakten skal bygge videre på fire verdier: fellesskap, mangfold, trygghet og engasjement.

Det går fram av budsjettproposisjonen at tilskuddet skal gå til tiltak i regi av enkeltpersoner, lag og organisasjoner der tiltaket har en regional, interkommunal eller nasjonal karakter. Tiltak som kan få tilskudd, er kartlegging av viltinteressene og viltressursenes/viltets leveområde, innarbeiding i kommunale planer etter plan- og bygningsloven, tiltak med det formål å forbedre bestandsoversyn, oppretting og drift av lokale samarbeidsråd, deltakelse i rettshavernes driftsplanarbeid, forskning, utvikling og studentoppgaver, organisasjoner, lag og foreninger som ønsker å sette i verk tiltak, og andre prioriterte viltformål.

Figur 8 viser fordelingen på kategorier tilskuddsmottakere for underposten *Lokale vilttiltak mv.* Direktoratet for naturforvaltning bevilget i 2011 20,8 mill. kroner over posten, fylkesmennene bevilget 4,5 mill. kroner og fylkeskommunene 5,1 mill. kroner.

Figur 8 Tildeling av vilttilskudd i 2011, underpost 3 Lokale vilttiltak mv.



Kilde: Riksrevisjonen på grunnlag av data fra tilskuddsforvalterne. Det er mangler ved noen av de innsendte dataene

Figur 8 viser at fylkeskommunen gir en vesentlig del av tilskuddsmidlene for lokale vilttiltak til organisasjoner og lokale lag.²⁴ Størstedelen av midlene som er bevilget av Direktoratet for naturforvaltning, går til forskning. Samlet går 55 prosent av midlene fra underposten *Lokale vilttiltak mv.* til forskningsinstitusjoner.

I budsjettproposisjonen for 2013 er tilskudd til vilttiltak redusert med 34 prosent, fra 43,5 til 28,5 mill. kroner. Den aktuelle underposten er redusert med 38 prosent, til

23) Hjortevilt er en fellesbetegnelse på mange arter i hjortedyrfamilien. I Norge har vi artene villrein, hjort, elg, rådyr og dåhjort (<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Hjortevilt/>).

24) Private er inkludert i denne kategorien.

17,9 mill. kroner. Midlene er flyttet til en ny driftspost, og endringene ble gjort for å budsjettere i samsvar med bevilgningsreglementet. En konsekvens av endringene er at andelen tilskuddsmidler som går til forskning, vil bli redusert.

Enkelte fylkeskommuner og fylkesmenn bruker av tilskuddsmidlene til forvaltningsoppgaver. Et eksempel på det er at en av fylkesmennene i 2011 tildelte hele tilskuddspotten til et kartleggingsprosjekt om biologisk mangfold i egen regi. Fylkesmannen fikk inn sju søknader, og ingen av disse ble tildelt midler. Søkerne ble ikke orientert om avslaget i brev, men ble orientert i etterkant. Noen midler går til å finansiere møter og lignende. En fylkeskommune uttaler i en kommentar til spørreundersøkelsen at en mindre del av tilskuddsmidlene burde kunne gå til fylkeskommunen for å finansiere møter og nettverk. Hos enkelte fylkeskommuner går en del av midlene til "Sett elg", som er en nasjonal registrering av dyr som er observert i løpet av elgjakten. En del fylkeskommuner bruker midler til innsamling, bearbeiding, punching og rapportpresentasjon. Det dreier seg om midler som forvaltningsorganene tildeler til seg selv uten søknad. Miljøverndepartementet presiserer at fylkesmennene og fylkeskommunene har ansvar for å følge opp økonomireglementet. Miljøverndepartementet opplyser at det i tildelingsbrev for 2013 er presisert at det ikke skal betales ut tilskudd på driftsposter eller belastes driftsutgifter på tilskuddsposter.

Saksmappegjennomgangen av 317 tilsagn om tilskudd viser at flest tilsagn – 66 stykker – som har blitt bevilget av fylkesmennene og fylkeskommunene, går til jaktrelatert virksomhet. Øvrige tilsagn gjelder artskunnskap, taksering, overvåking o.a. Saksmappene viser også at en del av tilskuddene for 2011 har gått til å kartlegge prioriterte arter. Blant annet har det blitt gitt 14 tilskudd til hubro. Direktoratet oppgir at de prioriterer de høyest prioriterte viltartene, blant andre flaggermus og hubro.

Saksmappegjennomgangen viser at nær 80 prosent av tilskuddssøkerne oppgir at prosjektet de søker tilskudd til, også har annen finansiering. Halvparten av søkerne stiller med egne midler, 53 prosent stiller med dugnadsinnsats, og 37 prosent opplyser om annet offentlig tilskudd. Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler at det enkelte tilskudd utløser mye aktivitet. Forbundet trekker fram at tilskudd til lokal- og fylkeslag bidrar til omfattende barne- og ungdomsaktivitet og stor dugnadsinnsats. Tilskuddene gir store ringvirkninger, men det er nødvendig å ha ressurser i form av ansatte for å utløse denne innsatsen.

Det ble gjennomført en dybdestudie av et konkret tilskudd over denne posten, jf. faktaboks 2.

Tilskudd til lokale vilttiltak – kurs i reinsdyrjakt for kvinner

Aust-Agder fylkeskommune ga i 2012 tilskudd til et kurs i reinsdyrjakt for kvinner på Bjåen. Bjåen ligger øverst i Setesdal i Bykle kommune. Seks kvinner deltok på kurset, i tillegg til fylkessekretæren, fylkeskvinnkontakten og en guide. Deltakerne var mellom 18 og 56 år og hadde ulik erfaring med jakt. Målet for kvinnene var å få mer kunnskap og bedre jaktferdigheter, lære hva reinsdyrjakt innebærer, og få mulighet til å jakte på reinsdyr. Kurs gir mulighet til å jakte storvilt for dem som ikke har tilgang til terreng.

I 2012 fikk fylkeslaget av jeger- og fiskerforbundet totalt kr 28 000 i tilskudd til viltformål. Midlene gikk til tre ulike kurs og til prosjekter om skogfugltaksering og bekjempelse av mink. Fylkeslaget forteller at planlagte aktiviteter som regel blir gjennomført på kort sikt selv om de ikke får midler, men på lang sikt er tilskudd avgjørende for hvilke aktiviteter fylkeslaget gjennomfører. Uvisshet om tildeling og når denne kommer, gjør det vanskelig for fylkeslaget å planlegge.



Reinsdyrjakt for kvinner på Bjåen. Jakkurs gir kvinner uten tilgang på terreng mulighet til å jakte.

Foto: Riksrevisjonen

Aust-Agder fylkeskommune opplyser at tilskuddene som har blitt gitt til jeger- og fiskerforbundet i Aust-Agder, er i tråd med målene for ordningene. Reinsdyrjakt for kvinner er et "smalt" tilbud som markedsføres til en ganske stor målgruppe. Fylkeskommunen mener målgruppen er viktig med hensyn til både likestilling og rekruttering til jegerstanden.

Aust-Agder fylkeskommune opplyser at det ved tildeling av tilskudd legges til grunn at hoveddelen av midlene fordeles til forvaltning av elg og hjort. Fylkeskommunen forteller at mange av de samme aktørene søker om og mottar tilskudd hvert år. Fylkeskommunen bruker egne mål for forvaltningen av elg og hjort og andre lokale styringsdokumenter som rettesnor i forvaltningen av tilskuddsmidlene. Tiltak som kan bidra til å oppfylle målene i disse planene, prioriteres dersom de i tillegg er i samsvar med de statlige føringene. Fylkeskommunen legger i sin skjønnsmessige vurdering vekt på å utløse typisk regionale tiltak der verken lokale viltfond eller nasjonale midler er aktuelle eller tilstrekkelige.

Tilskudd til fiskeformål

Kriteriet for måloppnåelse er om ordningen gjennom støtte til god fiskeforvaltning, kultiveringstiltak og medvirkning fra lokalsamfunn og rettighetshavere medvirker til et høstingsverdig overskudd. Tilskuddsordningen er kun rettet mot tiltak knyttet til anadrom laksefisk, fordi det bare er fiske etter disse artene som er avgiftsbelagt. Direktoratet for naturforvaltning oppgir at tilskuddet går til laks, sjørørret og sjørøye. Av disse har laks prioritet.

Miljøverndepartementet understreker at de to viktigste målene er god høsting innen de rammene fisken tåler, og at de ville laksebestandene sikres slik at de opptrer i levedyktige bestander. Tilskuddet skal stimulere grunneierne til å forvalte fisken på en god måte og skape interesse for fiske. Direktoratet for naturforvaltning oppfatter det som at tilskuddet er et viktig virkemiddel for å aktivisere den frivillige sektoren. Det utløser stor egeninnsats og annen finansiering.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at det har blitt gitt tilskudd til faglige konferanser, informasjonsarbeid og arrangementer. Det gis også tilskudd til tiltaksrettet forskning og utvikling.

Tilskudd til vannmiljøtiltak, kalking

God vannkvalitet er hovedkriteriet for måloppnåelse. Midlene går til kalking av vann og vassdrag i regi av organiserte lag som jeger- og fiskerforeninger, fiskerlag, grunneierlag og kommuner, jf. Prop. 1 S (2012–2013).

Posten er endret i statsbudsjettet for 2013. Tidligere het posten *Tilskot til kalking og lokale fiskeformål*. Posten var i statsbudsjettet for 2012 på 88 mill. kroner og gikk bare til kalking. I 2013 er posten på 30,5 mill. kroner. Driftsutgifter har blitt flyttet ut av posten som en konsekvens av omleggingene i budsjettet. Posten er i tillegg endret til å omfatte tiltak mot lakseparasitten gyrodactylus salaris og generelle tiltak. Det er for 2013 bevilget 7 mill. kroner i tilskuddsmidler til kalking.

I løpet av de siste 20 årene har den sure nedbøren blitt kraftig redusert, men deler av arealet har fortsatt forsuringsskader. Både overvåking og forskning viser positive effekter av kalking sett i sammenheng med målsettingene (Direktoratet for naturforvaltning 2011a). Miljøverndepartementet opplyser at kalking bidrar positivt til økosystemet. Formålet framgår av vannforskriften og er at alle vann skal ha god tilstand i løpet av 2021. Direktoratet for naturforvaltning oppgir at det kan være vanskelig å definere referansetilstand for vassdragene. Kalking skal bidra til å tilbakeføre vassdragene til en slik naturlig tilstand. Kalking kan bidra til at arter som tåler forsuring godt, går tilbake når mer følsomme arter, som laks, kommer tilbake. Det skyldes at konkurransen mellom artene øker, og det er en ønsket utvikling.

6.2.2 Tilskudd på friluftslivsområdet

Prop. 1 S (2011–2012) fastslår at hovedutfordringen i friluftslivspolitikken er å sikre allemannsretten, sørge for at barn og unge får mulighet til gode naturopplevelser og til å utvikle friluftslivsferdigheter, sikre områder til friluftsliv og å stimulere til og legge til rette for friluftsliv.

Tilskudd til friluftslivstiltak

Måloppnåelse for tilskuddet skal ifølge Prop. 1 S (2011–2012) dokumenteres gjennom resultatindikatorerne på resultatområdet aktivt friluftsliv i Prop. 1 S. Tilskuddene blir tildelt av fylkeskommunene, Direktoratet for naturforvaltning og Friluftslivorganisasjonenes fellesforbund (FRIFO). FRIFO får overført en del av tilskuddsbeløpet fra direktoratet og fordeler dette videre til sine medlemsorganisasjoner.

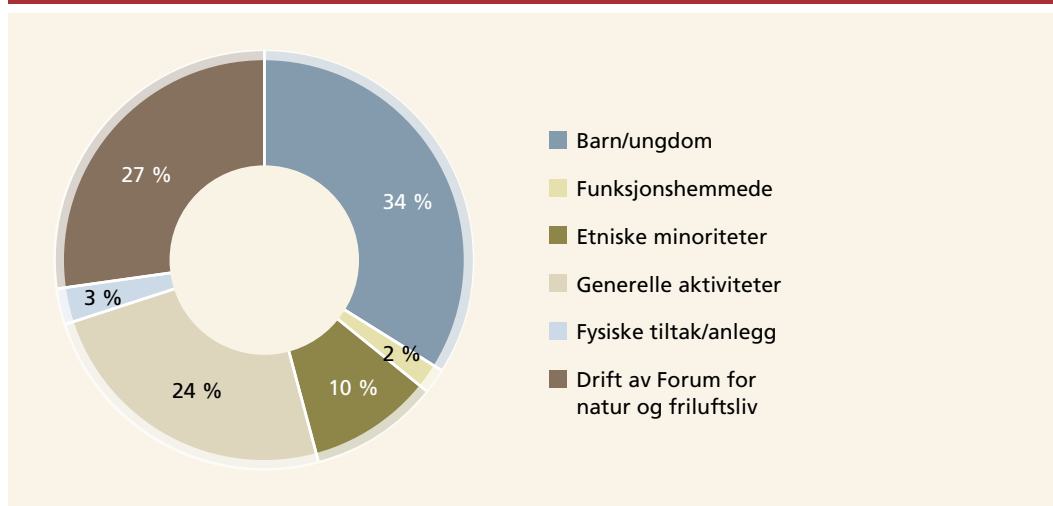
Gjennomgangen av innvilgede tilskudd for 2011 viser at 79 prosent av midlene til friluftslivstiltak går til frivillige organisasjoner.²⁵ Den nest største mottakeren er interkommunale friluftsråd med 17 prosent av midlene. Kommuner, private og fylkeskommuner mottar de resterende 4 prosentene.

25) Kategorisert som organisasjoner og lokalt lag og foreninger i grunnlagsdataene

Det framgår av tildelingsbrevet for 2011 at Direktoratet for naturforvaltning skal bidra til å øke deltakelsen i friluftslivet for funksjonshemmede, etniske minoriteter og andre grupper i befolkningen som trenger ekstra motivasjon og særskilt tilrettelegging. Videre framgår det av direktoratets forventningsbrev²⁶ til fylkeskommunene for 2011 at det er ønskelig å prioritere tiltak i samsvar med føringene fra Stortingets energi- og miljøkomité om å gi barn og unge fra minoritetsgrupper og barn og unge med funksjonsnedsettelse ferie- og fritidstilbud med friluftsmuligheter, jf. Innst. 9 S (2010–2011).

Gjennomgangen av samtlige tilskudd for 2011 viser at 2 prosent av midlene gikk til tiltak rettet mot funksjonshemmede, og 10 prosent av midlene gikk til tiltak rettet mot etniske minoriteter, jf. figur 9. Størst andel av midlene, 34 prosent, gikk til tiltak rettet mot barn og unge, og 24 prosent av midlene gikk til generelle aktiviteter. I 2011 gikk også i overkant av 6 mill. kroner, omtrent 27 prosent av midlene, til drift av Forum for natur og friluftsliv. Disse midlene er fra 2012 flyttet til post 1427.78.

Figur 9 Tilskudd til friluftslivstiltak for 2011 fordelt på tiltakskategorier



Kilde: Riksrevisjonen, basert på tilsendt rapportering fra alle fylkeskommuner for 2011²⁷

Gjennomgangen viser at det var flere søknader enn det som ble innvilget, på alle kategoriene. Tiltak rettet mot etniske minoriteter fikk 63 prosent av søknadsbeløpet innvilget, mens tiltak rettet mot funksjonshemmede fikk 14 prosent av søknadsbeløpet innvilget. Den tredje prioriterte gruppen, barn og unge, fikk ca. 40 prosent av søknadsbeløpet innvilget.

Direktoratet for naturforvaltning har gitt skriftlige retningslinjer om at funksjonshemmede og etniske minoriteter er målgrupper som skal prioriteres. FRIFO opplyser at de kommuniserer retningslinjene videre til medlemsorganisasjonene, men opplever at det er få prosjekter rettet mot disse målgruppene. Medlemsorganisasjonene ønsker å nå målgruppene, men har erfart at det er vanskelig å få folk til å melde seg på arrangementer for dem. FRIFO mener at det må arbeides mer aktivt hvis flere innenfor målgruppene etniske minoriteter og funksjonshemmede skal nås.

26) Direktoratet for naturforvaltning (2011) *Overføring av tiltaks- og tilskuddsmidler til fylkeskommunene for 2011 i forbindelse med oppgaver på miljøområdet*. Brev til fylkeskommunene av 3. mars 2011.

27) Tilskudd for 2011 er vurdert ut fra hvilken kategori tiltaket hører inn under, med utgangspunkt i prioriterte grupper, generelle tiltak og fysiske tiltak. Under generelle tiltak ligger det også aktiviteter som er delvis rettet mot barn/ungdom, men dersom aktiviteten er åpen for alle aldersgrupper, og det ikke er gjort spesielle tilpasninger til en spesiell målgruppe, havner den under generelle tiltak. Dersom tilskuddet er en samlepott til flere ulike tiltak, er det kategorisert under generelle aktiviteter.

Tilskudd til friluftslivstiltak – 4H-prosjektet "Fri i Fjæra"

4H-prosjektet "Fri i Fjæra" ble tildelt kr 225 000 i 2011, og i tillegg har prosjektet fått støtte i 2010 og 2012. Støtten ble gitt gjennom FRIFO. 4H har medlemmer i aldersgruppen 10–19 år, og mottoet er "Å lære ved å gjøre". Barna selv leder lokalklubbene med assistanse fra voksne klubbbrådgivere. Medlemstallet er ca. 17 000, fordelt på 650 lokalklubber.

"Fri i Fjæra" er et nasjonalt prosjekt som skal gi barn og unge kunnskap om friluftsliv, tradisjoner, natur og kultur langs kysten. Gjennom prosjektperioden får barn og unge tilbud om friluftaktiviteter knyttet til helse, ernæring, fysisk aktivitet og miljø, for eksempel matlaging i fjæra, mat fra sjøen, håndverkstradisjoner, ferdsel langs kysten og besøk til kystkulturminner. 4H uttaler at satsingen på kystkultur bidrar til at flere barn er ute i friluft og er med på aktiviteter ute i naturen.

4H har tidligere hatt et prosjekt, "Friluftsliv for alle", som var rettet mot funksjonshemmede og etniske minoriteter. Til grunn for den nye satsingen på kystkultur ligger tanken om inkluderende friluftsliv. Prosjektene blir stadig mer rettet mot nærmiljøet. Det er vanskelig å nå de spesielle gruppene, men aktivitetene tilrettelegges for alle. 4H opplever at det er enklere å nå etniske minoriteter i 4H-klubber i distriktene enn i byene, og de tror at en løsning kan være å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn som klubbbrådgivere.

4H opplyser at tilskuddet de mottar fra Direktoratet for naturforvaltning, er viktig og har gjort det mulig å ansette en egen prosjektleder for kystkulturprosjektet. Organisasjonen mener sentrale kompetanse- og utviklingsprosjekter er mest effektivt. Slik får alle klubbene nytte av prosjektet. 4H erfarer at denne måten å arbeide på fører til at aktivitetene lever videre også i etterkant av prosjektperioden.



"Fri i Fjæra" er et nasjonalt 4H-prosjekt som har fått tilskudd til friluftslivsaktiviteter. Prosjektet bidrar til at flere barn og unge er ute i friluft og lærer om kystkultur. Barna lærer om matlaging i fjæra, mat fra sjøen, håndverkstradisjoner, ferdsel langs kysten og besøk til kystkulturminner.

Foto: Riksrevisjonen

Fylkeskommunene mener at det er flere gode søknader rettet mot barn og unge enn mot etniske minoriteter og funksjonshemmede. 15 av 17 fylkeskommuner er enig i at det er mange gode søknader rettet mot barn og unge, mens bare 2 er enig i at det er mange gode søknader med tiltak rettet mot etniske minoriteter. 6 er enig i at det er mange gode søknader rettet mot funksjonshemmede.

Direktoratet for naturforvaltning opplyser at det er en utfordring å øke antallet søknader rettet mot de prioriterte målgruppene etniske minoriteter og funksjonshemmede, og mener det kan være miljøer som er berettiget til tilskudd, som ikke søker. Direktoratet framhever imidlertid at tilskuddsmidlene bidrar til at grupper som i mindre grad er aktive innen friluftslivsaktiviteter nås, fordi tiltakene ofte er lavterskeltilbud som alle kan delta i. Direktoratet er tilfreds med den store innsatsen lag og organisasjoner gjør på dette området.

Miljøverndepartementet uttrykker at små midler bidrar til stor aktivitet på friluftslivsområdet. De frivillige organisasjonene er viktige for å skape aktiviteter og engasjement. Måloppnåelsen er etter deres mening god.

Det ble gjennomført en dybdestudie av et konkret tilskudd over denne posten, se faktaboks 3.

Friluftsrådernes Landsforbund og Den Norske Turistforening understreker at tilskuddsmidlene bidrar til mye aktivitet. Tilskuddsmidlene er en bunnplanke i friluftslivsarbeidet, og det er disse midlene organisasjonene kan bygge videre på for å skaffe annen finansiering. Turistforeningen opplyser at tilskudd til lønn og drift ofte er en forutsetning for og bidrar til dugnadsaktivitet.

Statlige erverv og sikring av friluftsområder

Utgangspunktet for tilskuddsordningen er at naturen i nærmiljøet er spesielt viktig for fysisk aktivitet i hverdagen. Tilskuddsrundskrivnet fastslår at tilskuddsordningen skal

- bidra til å sikre statlig eiendomsrett eller bruksrett slik at friluftsområder kan sikres
- sørge for tilrettelegging, vedlikehold og skjøtsel av sikrede friluftsområder

Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) er det på landsbasis sikret omkring 2350 friluftsområder. Direktoratet opplyser at det i 2012 ble gitt tilsagn om statlig støtte til å sikre 56 nye områder.

Det skjer en fortetting i mange byer som innebærer at åpne arealer som kan brukes til lek og rekreasjon, nedbygges, men tilgangen til nærturterreng har holdt seg konstant fra 2004 til 2009, jf. Prop. 1 S (2012–2013). Direktoratet for naturforvaltning opplyser at nærområder i byer og tettsteder prioriteres gjennom å sikre friluftsområder, og det bidrar til at flere mennesker nås. Statistisk sentralbyrå måler hvor mange barn og unge som har tilgang til friluftsområder i nærområdet, ved hjelp av kartdata. Sikring av friluftsområder er et viktig virkemiddel med hensyn til å opprettholde tilgangen til friluftsområder.

Direktoratet for naturforvaltning arbeider med en nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder som blant annet skal tydeliggjøre og prioritere bruken av tilskuddsmidler på området.

6.2.3 Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper

Måloppnåelse for tilskuddet til prioriterte arter og utvalgte naturtyper skal ifølge Prop. 1 S (2011–2012) vurderes ut fra antall gjennomførte tiltak. Tilskuddsordningen var ny i 2010, se faktaboks 4 på neste side. Det utarbeides handlingsplaner for prioriterte arter og utvalgte naturtyper, og tiltakene som går fram av handlingsplanene, kan støttes. Det er Fylkesmannen som forvalter tilskuddsordningene for prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Direktoratet for naturforvaltning samarbeider med fylkesmennene i saksbehandlingsprosessen. Innkomne søknader avgjør hvor stor sum det enkelte fylke tildeles. Direktoratet for naturforvaltning uttaler at saksbehandlingen

er omfattende og prioriteringene godt gjennomtenkt – det er stramt styrt at tilskuddet skal brukes til konkrete tiltak.

I rapporteringen for 2011 skriver Direktoratet for naturforvaltning at tilskuddsordningen har gjort det mulig å gjennomføre tiltak for flere truede arter og naturtyper. Uten tilskuddsordningen ville disse tiltakene ifølge direktoratet ha vært vanskelige å gjennomføre. Direktoratet opplyser om at dersom det ikke kommer inn søknader, får ikke fylkesmennene satt i gang tiltak.

Fylkesmennene kartlegger aktuelle områder før de gir tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Kartleggingen av prioriterte arter og utvalgte naturtyper gir kunnskap som er en forutsetning for å vite om et område kvalifiserer til tilskudd. Kartlegging finansieres over en egen driftspost.

Det framgår av figur 10 at omkring én tredel av fylkesmennene ikke får kartlagt der det er behov for å kartlegge. Flere av fylkesmennene trekker fram kartlegging som en forutsetning for å kunne vurdere og prioritere hvilke tiltak og områder som bidrar til måloppnåelse. Det blir påpekt av en fylkesmann at de i deler av fylket lite kunnskap om prioriterte arter og utvalgte naturtyper fordi det er arealer som ikke er kartlagt. Fylkesmannen oppgir at de har lite midler til å kartlegge, noe som gir utfordringer.

Faktaboks 4 Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper

Tilskudd til prioriterte arter

Tilskudd til prioriterte arter er et virkemiddel for å ivareta noen av de truede artene. Det er forbudt å ta ut, skade eller ødelegge en prioritert art. For de fleste av de prioriterte artene skal også artens økologiske funksjonsområder tas vare på. Artens økologiske funksjonsområder er områder som arten er særlig avhengig av. Det kan for eksempel dreie seg om hekkeområder for fugl.

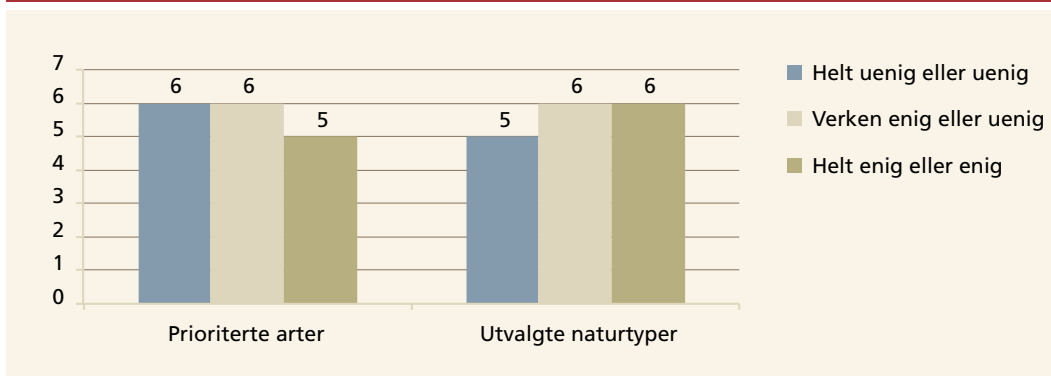
Tilskudd til utvalgte naturtyper

Tilskudd til utvalgte naturtyper er et virkemiddel som skal bidra til skjøtsel og forvaltning av utvalgte naturtyper. Det finnes en rekke forskjellige natur- og vegetasjonstyper i kulturlandskapet. For mange grupper av organismer i naturen, som planter, sopp, insekter og dyr, er kulturlandskapet viktige leveområder. Slåttemark og kystlynghei er utvalgte naturtyper som er knyttet til kulturlandskapet.

Slåttemark er den utvalgte naturtypen som har mottatt mest tilskudd. Det går fram av handlingsplanen for slåttemark at fylkesmennene sammen med kommuner og grunneiere skal utforme strukturen og arbeidsformen for slåttemark i sitt fylke. En slåttemark som skjøttes, sikrer livsmiljøet til en lang rekke arter, deriblant truede og rødlistede arter (Direktoratet for naturforvaltning 2011b). Kostnadene ved slått som tiltak er i handlingsplanen for slåttemark til Direktoratet for naturforvaltning (2009a) beregnet til mellom 7 og 28 mill. kroner.

Kystlynghei er den landskapstypen som får nest mest tilskudd. Miljøverndepartementet understreker at kystlynghei også krever mye skjøtsel. Handlingsplanen for kystlynghei er under utarbeiding. Under EUs habitatdirektiv er de norske kystlyngheiene klassifisert som "svært truet", og Nordisk ministerråd har gitt Norge ansvar for de nordlige kystlyngheiene. Når kystlynghei gror igjen, går både biologiske og kulturhistoriske verdier tapt.

Figur 10 Fylkesmannen får kartlagt der det er behov for å kartlegge



Kilde: Riksrevisjonen, basert på spørreundersøkelse til fylkesmennene

Det framgår av kommentarer til spørreundersøkelsen fra fylkesmennene at det er behov for å samordne Direktoratet for naturforvaltnings tilskudd med tilskudd innenfor landbrukssektoren der utvalgte naturtyper eller prioriterte arter er knyttet til landbruksareal. Miljøverndepartementet opplyser at det arbeider med disse spørsmålene.

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger er ansvarlig for å følge opp de høyest prioriterte områdene med forvaltnings- og skjøtselsplaner. En stor del av tilskuddene finansierer slike planer. Naturmangfoldet og områdene skal registres, og dataene skal gjøres tilgjengelig i den nasjonale databasen www.naturbase.no. Fylkesmannen i Hordaland framholder i brev at målet med skjøtselsavtalene er å skape forutsigbarhet, både for grunneier/bruker og for forvaltningen, og på den måten øke mulighetene for langsiktig drift og opprettholdelse av artsmangfoldet. Miljøverndepartementet uttaler at de ønsker langsiktige ordninger for grunneierne for å sikre tilstanden for naturtypene. Departementet mener fordeling av midler mellom tiårige skjøtselsavtaler og mindre langsiktige tiltak foreløpig ikke er et problem, fordi få midler er låst i slike avtaler.

Det er gjennomført en dybdestudie av to konkrete tilskudd til skjøtsel av slåttemark, se faktaboks 5 på neste side. I begynnelsen av 2011 ble det inngått tiårige skjøtselsavtaler, med intensjon om forlenging, mellom hver av grunneierne og Fylkesmannen i Hordaland. Av skjøtselsavtalene framgår det hvordan slåttemarkene bør drives.

Tilskudd til utvalgte naturtyper – slåttemark

Ulvund gård ligger på rundt 400 moh.

i Myrkdalen i Voss kommune. Gården mottar tilskudd fra posten for utvalgte naturtyper til drift og skjøtsel av slåttemark. Ulvund gård mottar også tilskudd fra Regionalt miljøprogram for landbruket (RMP-midler) for skjøtsel av styvingstrær på eiendommen. Gården drives ved siden av annet arbeid.

Landskapet ble i 1993 kartlagt gjennom den nasjonale registreringer av verdifulle kulturlandskap, og kom i 2009 med i den nasjonale handlingsplanen for slåttemark.

Det spesielle og bratte landskapet blir drevet tradisjonelt med mye manuelt arbeid. Erfaringene med drift på gården har vært viktige for utviklingen av det regionale miljøprogrammet for jordbruket i Hordaland. Området er gjort tilgjengelig for allmenheten ved merking av stier og kart med informasjon om driftsformene og historien til gårdene. Ulvund gård fikk i 2010 kulturlandskapsprisen for Hordaland og Voss kommunes miljøvernpris for sitt arbeid med å ivareta det spesielle kulturlandskapet.



Brattlendt slåttemark med styva trær på Ulvund i Voss kommune.

Foto: Riksrevisjonen

Gården Flatekval ligger i Vaksdal kommune og mottar tilskudd til skjøtsel og drift av slåttemark. Gården mottar ikke andre statlige tilskudd, ettersom den ikke er berettiget til driftstilskudd fra landbruket. Det var tilfeldig at slåttemarkene på Flatekval ble oppdaget. En forsker fra Universitetet i Bergen kom forbi gården og stoppet for å se på markene for mellom seks og sju år siden.



Beitemarksopp er en av artene som er knyttet til slåttemark. Flatekval i Vaksdal kommune.

Foto: Riksrevisjonen

Gårdeierne mener at vegetasjonen og det biologiske mangfoldet vil kunne bevares med tradisjonell drift av jorden. Slåtten tar ca. tre til fire uker, inkludert innkjøringen av høyet. I de mest karrige områdene er det mest variasjon i plantefloraen. Gårdeierne gir uttrykk for at driften er mer krevende enn vanlig gårdsdrift. Det er et spesielt arbeid som krever fysisk styrke og erfaring.

Eierne av Ulvund gård mener at tilskuddsordningen og de midlene de får tildelt, har ført til en vesentlig forbedring for driftsgrunnlaget for gården. De framhever at de ikke kan klare seg økonomisk kun ved drift av gården, og at de er avhengig av tilskudd for at slåttemarkene skal kunne bli vedlikeholdt på dagens nivå. Flatekval ville heller ikke ha drevet på den tradisjonelle måten hvis ikke tilskuddet var tilgjengelig. Gårdeieren mener at tilskuddet sånn høvelig dekker utgiftene med å holde slåttemarkene i hevd på tradisjonelt vis.

Det ble også gjennomført en dybdestudie av et konkret tilskudd til skjøtsel og bruk av kystlynghei, jf. faktaboks 6.

Tilskudd til utvalgte naturtyper – kystlynghei

Nordvest for øya Stord ligger Fitjarøyene. Tidligere var om lag 40 av Fitjarøyene bebodd. I dag bor det folk på bare fem av øyene. Gården Hanøy består av hovedøya Hanøy og åtte andre øyer, og det antas at det har vært drift her i flere hundre år. Gårdeieren fikk tildelt kulturlandskapsprisen for Hordaland i 2006 for skjøtsel og bruk av kystlyngheiene.

Fitjar kommune søkte om og mottok midler på vegne av gårdeiere på Fitjarøyene i Hordaland i 2011. Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor har bistått grunneierne på Fitjarøyene med restaurering og skjøtsel av områder med kystlynghei. Kommunen har bistått både med planer og i arbeidet med tilskuddssøknader. For Fitjar kommune var det tidligere vanskelig å sette av midler til kystlynghei, kystgården og kulturlandskapstiltakene. Tilskuddsordningene har gjort det enklere.

Tilskuddsmottakeren på Fitjar var godt fornøyd med tilskuddet, men tror han ville ha drevet på samme måten uansett. Tilskuddet gjør det lettere å vise folk rundt og å drive med formidling til både det offentlige og privatpersoner. Grunneieren mener det blir lettere å gi noe igjen når det offentlige viser at de setter pris på skjøtselen.



Kystlynghei er blant våre eldste kulturlandskap. Landskapet er skapt av og må ivaretas gjennom brenning, beiting og slått. Hanøy i Fitjar kommune.

Foto: Riksrevisjonen

Fylkesmannen i Hordaland mener at en god tilskuddsordning er avgjørende for å ta vare på utvalgte, skjøtelsbetingede naturtyper og arter. Fylkesmannen stiller samtidig spørsmål ved om ordningen er robust nok til å møte behovet som vil melde seg med en eventuell økning i søkermassen som en følge av at ordningen blir bedre kjent, og at flere arter og naturtyper faller inn under ordningen. De fleste av tilskuddsmottakerne får tilskudd til å fortsette med en drift de allerede er i gang med, en drift som ofte krever en ekstra innsats og interesse.

Ifølge Direktoratet for naturforvaltnings veileder for utvalgte naturtyper kan tildeling av tilskudd ha stor betydning for ivaretagelse av forekomsten av utvalgte naturtyper. Av dybdeundersøkelsene framkommer det at i tillegg til at tilskuddet gir en økonomisk kompensasjon for arbeidet, er det viktig for motivasjonen at samfunnet viser interesse for og prioriterer dette arbeidet gjennom tilskuddsordningen. Det går fram av dybdeundersøkelsene innen utvalgte naturtyper at grunneierne som mottar tilskudd til

utvalgte naturtyper, synes det er fint å kunne ta vare på det spesielle kulturlandskapet, historien og tradisjonene og dessuten å kunne vise fram resultatet.

Det er kommunene som samordner tilskudd fra landbruks- og miljøsidene når det gjelder skjøtsel av kystlynghei og bekjempelse av sitkagran. Fylkesmannen i Hordaland påpeker at kystlynghei gjerne dreier seg om større arealer med flere grunneiere og dyreeiere involvert. Det er også større utfordringer for kystlynghei enn for slåttemark med hensyn til å komme fram til gode, balanserte driftsformer (antall beitedyr, brannfrekvens m.m.). Fylkesmannen i Hordaland uttaler at situasjonen er mer uavklart for kystlynghei enn for slåttemark.

I kommentarer til spørreundersøkelsen til fylkesmennene blir det trukket fram at det kan være utfordrende å gjøre ordningen tilstrekkelig kjent og å få motivert de aktuelle søkerne til å søke om tilskudd. Dette gjelder særlig for arter som ikke er knyttet til kulturlandskapet, eller der søker selv ikke ser noen direkte nytte av tiltaket. Disse utfordringene gjelder også prioriterte arter.

Direktoratet for naturforvaltning mener at det er god måloppnåelse for de artene tilskuddsordningen omfatter, fordi man har et godt kunnskapsgrunnlag i handlingsplanene, og fordi artene er nøye utvalgt. Direktoratet har imidlertid ikke fulgt opp hvordan tiltak er gjennomført, og oppgir at de i liten grad ser hva som er resultatet så langt. Direktoratet ser et behov for å få bedre oversikt over effekten av de ulike tiltakene. En fylkesmann framhever i en kommentar til spørreundersøkelsen at skjøtsel av hul eik mange steder er nødvendig, men at det tar tid å nå fram til alle som har hul eik på sin eiendom.

7 Vurderinger

Å ta vare på naturmangfoldet er blant de største globale miljøutfordringene i vår tid. Et aktivt friluftsliv har stor betydning for helse og trivsel og er en av forutsetningene for at mennesker skal bli glad i naturen og få forståelse for miljøvern og økologisk bærekraftig utvikling. Tilskudd til områdene naturmangfold og friluftsliv utløser stor aktivitet. Miljøverndepartementet må imidlertid tydeliggjøre hvordan tilskuddene bidrar til måloppnåelse, og styrke forvaltningen av tilskuddsordningene.

7.1 Svakheter ved styring og oppfølging

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal departementet sikre at forvaltningen av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Tilskudd er ett av flere virkemidler for å nå de nasjonale målene, og tilskuddsordningene kan rette seg mot flere av målene. I 2013 utgjør tilskuddsmidler om lag 30 prosent av den samlede bevilgningen til naturmangfold og friluftsliv.

Ifølge reglement for økonomistyring i staten skal departementet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og kriterier for tildeling for hver enkelt tilskuddsordning. Det framgår i hovedsak av Miljøverndepartementets budsjettproposisjon hvilke overordnede mål tilskuddene skal bidra til.

I henhold til økonomireglementet skal det i budsjettproposisjonen rapporteres om resultater som er oppnådd, ut fra fastsatte mål. Miljøverndepartementet har i liten grad rapportert til Stortinget om resultatene av tilskuddsordningene. I budsjettproposisjonen for 2013 er det rapportert om ressursbruken på ordningene. Det går heller ikke fram av tildelingsbrevet fra departementet til Direktoratet for naturforvaltning hvordan tilskudd skal bidra som virkemiddel for å nå de ulike målene. Direktoratet bruker i liten grad rapportering til å analysere måloppnåelse for de ulike tilskuddsordningene. Departementet mangler dermed et helhetlig grunnlag for å vurdere hvordan ordningene bidrar til å nå nasjonale mål.

Tilskuddene på området naturmangfold og friluftsliv blir forvaltet av fylkesmennene, fylkeskommunene og Direktoratet for naturforvaltning. Departementet skal i henhold til bestemmelsene for økonomistyring i staten kontrollere at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte. Rapporteringen som direktoratet innhenter fra fylkesmenn og fylkeskommuner, varierer i kvalitet. Samtidig er direktoratets kontroll med at midlene brukes etter hensikten, begrenset.

Departementet og tilskuddsforvalter skal i henhold til bestemmelsene for økonomistyring sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om hvorvidt tilskuddsordninger er effektive med hensyn til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Tilskuddsordningen til prioriterte arter og utvalgte naturtyper ble opprettet i 2010 og har av den grunn ikke blitt evaluert. Undersøkelsen viser at tilskuddsordninger som har eksistert i mange år, i liten grad er evaluert. Konsekvensen er at departementet ikke har tilstrekkelig informasjon om hvorvidt tilskuddsordningene er forvaltet på en målrettet og effektiv måte.

Som følge av svakheter i rapporteringen og manglende evaluering er informasjonen om samlet måloppnåelse ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger for tilskudd til naturmangfold og friluftsliv mangelfull.

7.2 Mangelfull forvaltningspraksis

Det følger av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper at forvaltningen i sin saksbehandling skal være saklig og objektiv, og at det skal være likebehandling. Undersøkelsen viser at deler av tilskuddsforvaltningen innenfor naturmangfold og friluftsliv i liten grad er i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette gjelder blant annet saksbehandlingstid, begrunnelse for vedtak og opplysning om klageadgang.

Tilskudd skal i henhold til bestemmelsene for økonomistyring i staten kunngjøres slik at hele målgruppen nås. Samtlige tilskuddsordninger på miljøområdet kunngjøres på departementets hjemmesider. Tilskudd til friluftsliv og naturforvaltning kunngjøres i tillegg på sidene til Direktoratet for naturforvaltning. Fylkesmennene og fylkeskommunene gjør på ulike måter også tilskuddsordningene kjent. Undersøkelsen viser at tilskudd til friluftslivstiltak når fram til barn og unge. Rundt én tredel av de tilgjengelige midlene går til tiltak som er direkte rettet mot denne gruppen. De to andre prioriterte målgruppene for friluftslivstilskudd – funksjonshemmede og etniske minoriteter – nås i liten grad gjennom tilskuddet. Samlet sett gikk tolv prosent av midlene til målrettede tiltak for de to sistnevnte gruppene. Dette viser at selv om tilskuddene er utlyst etter regelverket har ikke forvaltningen lyktes i å nå alle de prioriterte gruppene.

Søkere til tilskuddsordningene får i de fleste tilfeller svar på søknaden lenge etter den fastsatte fristen. For vilttilskuddet fikk bare én prosent av søkerne til fylkesmennene svar innen fristen. 22 prosent av søkerne til fylkeskommunen fikk svar innen fristen. Samlet fikk 69 prosent av søkerne til vilttilskudd i 2011 svar fem uker eller mer etter fristen. At søkerne ikke får svar på søknadene før lenge etter at svarfristen er passert, gir uforutsigbarhet for dem, og det kan føre til at planlagte tiltak ikke lar seg gjennomføre.

Det går fram av undersøkelsen at en av årsakene til at fylkesmennene og fylkeskommunene ikke svarer søkerne innen fristen, er sen overføring av tilskuddsmidler fra Direktoratet for naturforvaltning. En annen årsak kan være kapasitetshensyn hos fylkesmennene og fylkeskommunene.

Av forvaltningsloven framgår det at enkeltvedtak skal begrunnes, og at de skal kunne påklages. Undersøkelsen viser at tilsagnsbrevene sjelden tilfredsstillende alle kravene til innhold. Mange avslag eller avkortinger av søknadsbeløp blir ikke begrunnet. Av dem som søkte fylkesmennene og fylkeskommunene om vilttilskudd i 2011 og fikk avkortet søknadsbeløpet, fikk tre av fire ingen begrunnelse for avkortingen. 44 prosent av dem som søkte om vilttilskudd og fikk avslag eller avkorting av søknadsbeløpet, ble heller ikke informert om klageadgangen. Direktoratet opplyser heller ikke om klageadgang ved avkorting eller avslag på søknad.

7.3 Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi

Undersøkelsen viser at tilskuddsmidlene genererer betydelig aktivitet og dugnadsinnsats. Tilskudd fra statlige myndigheter utløser annen finansiering som bidrar til at

målene for den enkelte tilskuddsordning nås. For tilskudd til naturmangfold og friluftsliv kan små midler i mange tilfeller utløse stor aktivitet.

Skjøtsel av slåttemark og kystlynghei er særlig avhengig av tilskuddsmottakere som ønsker å gjennomføre tiltak der kartleggingen har identifisert behovet for tiltak. Tilskuddene gjør det mulig for blant andre grunneiere å skjøtte de aktuelle områdene slik at naturmangfoldet blir ivaretatt.

FNs konvensjon om biologisk mangfold forutsetter at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Kartlegging av prioriterte arter og utvalgte naturtyper gir kunnskap som er en forutsetning for å kunne vurdere hvilke områder som bør prioriteres for tilskudd. Om lag én tredel av fylkesmennene opplyser at de ikke har gjennomført aktivitet der det er behov for kartlegging. Det gir risiko for at verdifulle områder ikke får tildelt tilskudd pga. manglende kunnskap om hvilken betydning områdene har for naturmangfoldet.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

- St.prp. nr. 56 (1992–1993) *Samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*
- Innst. S. nr. 168 (1992–1993) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*
- St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet*
- Innst. S. nr. 114 (2000–2001) *Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet*
- St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*
- Innst. S. nr. 206 (2001–2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*
- Innst. S. nr. 104 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om frivillighet for alle*
- St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*
- Innst. S. nr. 183 (2006–2007) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*
- Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*
- Innst. O. nr. 30 (2008–2009) *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*
- Innst. O. nr. 100 (2008–2009) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*
- Besl. O. nr. 105 (2008–2009) *Vedtak til lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*
- Innst. 9 S (2010–2011) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet*
- Prop. 1 S (2011–2012). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012*
- Prop. 1 S (2012–2013). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2013*

Dokumentasjon fra forvaltningen

- Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning for 2009, 2010, 2011 og 2012
- Direktoratet for naturforvaltnings embetsoppdrag til Fylkesmannen for 2009, 2010, 2011 og 2012

Lover

- *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* av 19. juni 2009 nr. 100
- *Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven)* av 29. mai 1981 nr. 38

- *Lov om friluftslivet (friluftsløven)* av 28. juni 1957 nr. 16
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* av 10. februar 1967 nr. 10

Veiledere, retningslinjer og rundskriv

- Miljøverndepartementet (2012) Rundskriv nr.: T-1/11 *Tilskotsordninger for 2012. Ordningane omfattar områda naturforvaltning, friluftsliv, kulturminnevern, forureining og internasjonale miljøtiltak*, 20. oktober 2011
- Direktoratet for naturforvaltning (2010) *Rutiner for varsel om kritikkverdige forhold i Direktoratet for naturforvaltning*
- Direktoratet for naturforvaltning (2003) *Habilitet og etikk, retningslinjer*

Annet regelverk

- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 (økonomireglementet)
- Stortingets bevilgningsreglement
- Miljøverndepartementet (2000) Regler for forvaltning av tilskudd til lokale vilttiltak. Kapittel 1425 post 71, underpost 3. Fastsatt i medhold av kapittel 11-3.2 i Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, jf. økonomireglementet for staten §§ 6.2 og 7.2
- Tilsvarende regelverk for andre tilskuddsordninger i undersøkelsen.

Rapporter

- Dokument 1 (2011–2012) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010*
- Dokument 1 (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*
- Direktoratet for naturforvaltning (2009a) *Handlingsplanen for slåttemark*. DN-rapport 6-2009
- Direktoratet for naturforvaltning (2009b) *Strategi for forvaltning av hjortevilt. Verdsatt lokalt, anerkjent globalt*. DN-rapport 8-2009
- Direktoratet for naturforvaltning (2012) *Oppsummering av endelig årsrapport for 2011*
- Direktoratet for naturforvaltning (2011a) *Plan for kalking av vassdrag i Norge 2011–2015*. DN-rapport 2-2011

Brev

- Miljøverndepartementets forventningsbrev til fylkeskommunen
- Direktoratet for naturforvaltning (2011) *Overføring av tiltaks- og tilskuddsmidler til fylkeskommunene for 2011 i forbindelse med oppgaver på miljøområdet*. Brev til fylkeskommunene 3. mars 2011

Nettsider

- Direktoratet for naturforvaltning (2011b) *Slåttemark i eksklusivt selskap*. Nettartikkel publisert 12. mai 2011.
<http://www.dirnat.no/content/500041940/Slattemark-i-eksklusivt-selskap>
- Miljøstatus (2012) *Konvensjonen om biologisk mangfold*. Nettartikkel publisert 30. november 2012.
<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Internasjonale-konvensjoner/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold/>
- Miljøstatus (2012) *Hjortevilt* Nettartikkel publisert 13. november 2012
<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Hjortevilt/>

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1 – budsjettmessig fordeling av midlene på postene

Miljøverndepartementet har gjort omfattende endringer i budsjettet for 2013 i forhold til foregående års budsjettproposisjoner, blant annet som følge av Riksrevisjonens rapport Dokument 1 (2011–2012)²⁸. Tabell 3 viser endringene på tilskuddspostene som er omfattet av undersøkelsen. Endringene er gjort med tanke på riktig budsjettering i samsvar med bevilgningsreglementet, for å synliggjøre hvilke midler som går til tilskudd til enkeltpersoner og organisasjoner, og driftsutgifter som blir satt ut som oppdrag til andre eller blir utført av statlige virksomheter, jf. Prop. 1. S (2012–2013).

Programkategorien naturmangfold og friluftsliv i Miljøverndepartementets budsjett omfatter bevilgninger til vilt- og fisketiltak (kapittel 1425), Statens naturoppsyn (kapittel 1426) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) (kapittel 1427). Det ble for 2012 bevilget 1591 mill. kroner til naturmangfold og friluftsliv. Kapittel 1425 og 1427 utgjorde til sammen 1372 mill. kroner. Tilskudd utgjorde av dette 555²⁹ mill. kroner.

Tabell 3 Bevilgede midler for 2011 og 2012, endringer for 2013

Kap./ Post	Navn	Regnskap 2011 i 1000 kr	Saldert budsjett 2012 i 1000 kr	Forslag 2013 i 1000 kr	Reell endring i 1000 kr	Forklaring
1425.01	Driftsutgifter	26 983	27 500	15 000		12,5 mill. kroner til 1425.21
1425.21	Spesielle driftsutgifter (ny)			32 100		12,5 mill. kroner fra 1425.01 19,6 mill. kroner fra 1425.71
1425.70	Tilskudd til fiskeformål	9 303	8 900	9 800	900	
1425.71	Tilskudd til viltformål	46 090	43 500	28 500	4 600	19,6 mill. kroner til 1425.21
1427.22	Statlige vannmiljøtiltak (ny)			173 500		72,0 mill. kroner fra 1427.21 (laks) 20,5 mill. kroner fra 1427.21 (vannforvaltning) 81,0 mill. kroner fra 1427.70 (kjøp av kalketjenester)
1427.30	Statlige erverv, sikring av friluftsområde	32 466	36 405	44 080	4 000	3,7 mill. kroner fra 1427.31
1427.31	Tiltak i friluftsområde	24 785	24 500			20,8 mill. kroner til 1427.78 3,7 mill. kroner til 1427.30
1427.70	Tilskudd til vannmiljøtiltak*	88 405	88 000	30 500 av dette 7000 til kalking		81,0 mill. kroner til 1427.22 (kjøp av kalketjenester)
1427.74	Tilskudd til friluftsområder	23 745	17 693	21 693	4 000	

28) Rapport om den årlige kontrollen for den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2010. Rapporten ble lagt fram for Stortinget 22. november 2011.

29) Dette inkluderer alle 60-, 70- og 80-poster og post 30 og 31 – den siste er nedlagt i 2013, og midlene er overført til andre poster.

Tabell 3 (fortsettelse) Bevilgede midler for 2011 og 2012, endringer for 2013

1427.78	Friluftsområder, interkommunale friluftsråd og landsomfattende samarbeidsorgan for friluftsliv	8 000	17 075	66 595	10 000	18,7 mill. kroner fra 1426.32 20,8 mill. kroner fra 1427.31
1427.82	Tilskudd til prioriterte arter og utvalgte naturtyper	27 606	33 000	33 089	89	

* Posten har fått nytt navn fra 2013, tidligere het den *Tilskudd til kalking og lokale fiskeformål*.

Kilde: Prop. 1 S (2012–2013), oversikt over endringer mellom postene mottatt av Direktoratet for naturforvaltning, og notat fra Miljøverndepartementet mottatt i møte 5. november 2012 (*Endringer i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2013*).

Som tabellen viser, er det i statsbudsjettet for 2013 opprettet en ny post under kapittel 1425, nemlig post 21 *Spesielle driftsutgifter*. Posten skal dekke utgifter til faglige prosjekter og oppdrag der direktoratet eller fylkesmennene sikrer gjennomføringen. Det gjelder blant annet nasjonale overvåkingsprogrammer, forskning og utredninger. Midler er tilført posten fra kapittel 1425, post 01 *Driftsutgifter* og post 71 *Tilskudd til viltformål*.

For kapittel 1427 er det opprettet en ny post, post 22 *Statlige vannmiljøtiltak*. Her er midlene flyttet fra post 21 *Spesielle driftsutgifter* og post 70, som har fått den nye betegnelsen *Tilskudd til vannmiljøtiltak*. Post 31 *Tiltak i friluftsområde* er lagt ned, og midlene er flyttet til post 30 *Statlige erverv* og post 78 *Friluftsområder, interkommunale friluftsråd og landsomfattende samarbeidsorgan for friluftsliv*. Post 78 økte fra 17 mill. kroner til 66 mill. kroner i 2013 som følge av endringer i poststrukturen og en reell økning i posten på 10 mill. kroner. Tilskuddene som er med i undersøkelsen, utgjorde i 2012 252 mill. kroner. For 2013 fører endringene i poststrukturen i budsjettet til at det er budsjettert med 168 mill. kroner på disse postene.

Tabell 4 Tilskudd til viltformål

(i 1 000 kr)					(Endring i prosent fra 2012 til 2013)
	Forvaltet av	Regnskap 2011	Saldert budsjett 2012	Forslag 2013	Prosent
71.1 Hjortevilttiltak	Fylkeskommunen Direktoratet for naturforvaltning	7 225	4 250	3 250	-24
71.2 Villreintiltak	Fylkesmannen Direktoratet for naturforvaltning	2 408	3 850	2 850	-26
71.3 Lokale viltiltak mv.	Fylkeskommunen Fylkesmannen Direktoratet for naturforvaltning	29 899	28 900	17 900	-38
71.4 Viltovervåking	Direktoratet for naturforvaltning	6 558	6 500	4 500	-31
Sum post 71		46 090	43 500	28 500	-34

Kilde til tabellen: Prop. 1 S 2012–2013 og rundskriv T-1/11 *Tilskotsordninger for 2012*

9.2 Vedlegg 2 – gjennomgang av tilsagnsbrev ved forvaltningen av post 71.3 i 2011

Alle tilsagnsbrev på post 1425.71 *Tilskudd til viltformål*, underpost 3 om lokale vilttiltak, for søknadsåret 2011 er gjennomgått. Saksmappegjennomgangen viser at 5 av 19 fylkeskommuner og 3 av 18 fylkesmenn har fulgt *alle* krav til innhold i *alle* tilsagnsbrev de har sendt ut ved forvaltningen av post 71.3 i 2011. Tabell 9.2 viser at det for øvrig er varierende grad av etterlevelse av regelverket hos fylkeskommunene og fylkesmennene.

Tabell 5 Krav til innhold i tilsagnsbrev*			
Krav til innhold i tilsagnsbrev i regelverket for tilskuddsforvaltning	Andel fylkeskommuner som oppfyller kravet – i prosent	Andel fylkesmenn som oppfyller kravet – i prosent	DN – av totalt 5 saker
Beskrivelse av tiltaket, slik at det ikke er tvil om hvilket tiltak som skal gjennomføres	97	98	5
Tilskuddets størrelse	97	98	5
Tilsagnets varighet, med angivelse av tidspunkt for bortfall av tilsagnet	74	87	5
Tilskuddsmottakers plikt til å underrette tilskuddsforvalter dersom noen av forutsetningene for gjennomføring endres	55	53	4
Forbehold om at tilskuddet kan bli krevd tilbakebetalt helt eller delvis dersom nærmere angitte tiltak ikke blir gjennomført etter forutsetningen eller det er gitt feil opplysninger i søknaden	60	94	4 (og 1 ikke aktuelt)
Opplysning om klageadgang	66	49	0
Krav til rapportering, jf. § 10 – hvis rapportering skal skje til andre enn den som har gitt tilsagnet, må dette gå tydelig fram	99	97	5
Krav til rapportering, jf. § 10 – opplyser tilskuddsforvalter om krav til orientering om tiltak er gjennomført etter forutsetningene i sluttrapport	60	44	5
Krav til rapportering, jf. § 10 – opplyser tilskuddsforvalter om krav til orientering om eventuelle endringer/justeringer i prosjektet i sluttrapport	38	30	1
Krav til rapportering, jf. § 10 – opplyser tilskuddsforvalter om krav til vurderinger av tiltakets resultater i sluttrapport	48	41	0
Forbehold om at tilskuddsforvalter eller Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at tilskuddet er nyttet etter forutsetningene	70	87	5


* Kravene er i all hovedsak de samme for alle de tilskuddsordningene denne undersøkelsen tar for seg.
Kilde: Riksrevisjonen



4 577 5 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344
Trykk: 07 Media2013



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781