

RAPPORT

FØLGEEVALUERING AV KLIMASATS

2017-TILDELINGER, OG VURDERING AV EFFEKTER OG RINGVIRKNINGER AV
GJENNOMFØRTE PROSJEKTER





Forord

På oppdrag for Miljødirektoratet har Menon Economics gjennomført andre del av følgeevaluering for Klimasats, støtteordning for klimatiltak i kommunene. Følgeevalueringen er planlagt å gå over årene 2017-2019. Fokuset er på tildelingsrunden i 2017, og på effekter og ringvirkninger av gjennomførte prosjekter som også inkluderer 2016-tildelinger.

Prosjektet har vært ledet av Annegrete Bruvoll, med Kaja Høiseth-Gilje og Christian Grorud som prosjektmedarbeidere. Simen Pedersen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker for et spennende oppdrag, og for god oppfølging og interessante diskusjoner med Kirvil Stoltenberg, Marit Hepsø og Ida Bjørkum i Miljødirektoratet. Vi takker også alle vi har intervjuet for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2018

Annegrete Bruvoll
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 FORMÅL OG METODE	6
2 SØKERE, TILDELTE PROSJEKTER OG AVSLAG	8
2.1 Innvilgede og avslåtte søknader	8
2.2 Geografisk inndeling og prosjektstørrelse	9
3 EVALUERINGSRESULTATER	12
3.1 Gjennomføring av prosjekter	12
3.2 Addisjonalitet	13
3.3 Effekter av støtten	15
3.3.1 Utslipp av klimagasser	15
3.3.2 Omstilling til lavutslippssamfunnet	19
3.3.3 Formidlings- og spredningseffekter	20
3.4 Lokale hindringer mot søkning av tilskudd og mot klimatiltak	22
3.5 Indikatorer for måloppnåelse	23
4 EVALUERING AV TILSKUDDSFORVALTNINGEN	25
4.1 Tilgjengelighet og målgruppe	25
4.2 Søknadsbehandling og vurdering av søknader	26
4.3 Kommunenes erfaringer	28
5 DRØFTINGER	31
5.1 Forvaltningen av ordningen	31
5.2 Tilskuddsordningens effekter	31
5.3 Miljødirektoratets formidlings- og spredningsaktiviteter	33
5.4 Hindringer for lokale klimatiltak	33
6 VURDERINGER AV ENDRINGER I ORDNINGEN	35
6.1 Vurdering av å tydeliggjøre krav til rapportering av resultater	35
6.2 Vurdering av å anslå samlede klimaeffekter	35
6.3 Vurdering av forenkling og tydeliggjøring av tildelingskriteriene	35
6.4 Vurdering av ordningens forvaltningskostnader	36
7 REFERANSER	37
8 VEDLEGG: EVALUERINGSMETODE	38
8.1 Dokumentstudie	38
8.2 Følgecase og dybdeintervju	38
8.2.1 Seleksjon av følgecase og dybdeintervju	39
8.3 Spørreundersøkelse	41

Sammendrag

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunesektoren. Menon Economics gjennomfører på oppdrag for Miljødirektoratet en treårig følgeevaluering av ordningen. Basert på evalueringer av tilskuddene som ble omsøkt og innvilget i de to første årene, 2016 og 2017, mener vi at Miljødirektoratets prioriteringer er godt i samsvar med formålene om å bidra til reduserte klimagassutslipp på kort og lang sikt. Ordningen stimulerer kommunene til å identifisere mulige tiltak for reduserte utslipp lokalt, og den bidrar i stor grad til prosjekter som ellers ikke blitt realisert. Det er få prosjekter som har fått støtte som ikke har blitt gjennomført. Ordningen virker til å heve kompetansen i kommunene og til nye klimatiltak, og har spredningseffekter til andre kommuner. Vi finner ikke faglig grunnlag å kunne kvantifisere omfanget av utslippsreduksjoner. I 2017 ble det gitt tilskudd til i underkant av 200 søknader. Det er stor variasjon i tiltakene i prosjektene som har fått støtte, og de fleste av tiltakene forventes å ha virkninger lang tid framover. Siden oppstarten av ordningen har Miljødirektoratet tydeliggjort hvilke prosjekter som vil motta støtte, og søkeres kostnader har gått ned ved at færre avslås. Miljødirektoratet har også styrket kommunikasjonen med kommunesektoren slik at det er enklere å få tilgang til informasjon om ordningen og å lære fra prosjektene som har fått midler.

I 2017 støttet Klimasats 187 prosjekter med til sammen 152 mill. kroner

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunesektoren, som administreres av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet. Kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak kan søke om midler. Tiltakene skal bidra til reduserte klimagassutslipp, omstilling til lavutslippssamfunnet eller begge deler. Klimasats ble opprettet i 2016, og samlet tildeling var 96 mill. kroner i 2016 og 152 mill. kroner i 2017 (i løpende priser), fordelt på hhv 141 og 187 prosjekter.

Denne rapporten er den andre i en planlagt følgeevaluering som skal gå fram til 2019, og fokus er på bevilgningene for 2017. Formålet for følgeevalueringen er tredelt: å evaluere i hvilken grad innretningen av støtteordningen er formålstjenlig, å dokumentere effekter av støtteordningen og vurdere hvordan disse bidrar til måloppnåelse og å gi innspill til forbedringer av ordningen.

Evalueringen er basert på spørreundersøkelse, dybdeintervjuer og dokumentanalyser. Svarprosenten i spørreundersøkelsen var over 60 prosent for de som fikk innvilget søknadene, og godt over 40 prosent for de som fikk avslag. Informasjonen fra spørreundersøkelsen gir dermed god representativitet innenfor de tildelte prosjektene. Det er imidlertid en mulig feilkilde at vellykkede prosjekter kan være mer tilbøyelige til å svare, noe som trekker i retning av overvurdering av positive resultater. Dybdeintervjuene er kilder til mer detaljert informasjon om forhold som synes viktige i spørreundersøkelsen og sluttrapportene.

Prosjektene støtter opp under ordningens formål

Vi mener at Miljødirektoratets prioriteringer er godt i samsvar med formålet om å bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Prosjektene er rettet både mot tiltak med relativt raske utslippsreduksjoner, hovedsakelig knyttet til transportsektoren (ladeinfrastruktur, el-kjøretøy, sykkeltiltak mm.), og mot mer langsiktige omstillinger med støtte til tiltak i byggsektoren, forprosjekter og nettverk og med langsiktige virkninger på utslipp som er vanskeligere å kvantifisere. Klimasats støtter tiltak som har virkninger på utslipp av klimagasser, bidrar til bevisstgjøring og spredning av erfaringer rundt klimatiltak i kommunesektoren, og som gir insentiver til tiltak utover det som ligger kommunesektorens lovpålagte oppgaver. Måloppnåelsen er høy, med over 90 prosent prosjektgjennomføring og høy grad av addisjonalitet, og de fleste mener at ordningen har utløst andre klimarelevante tiltak, kompetanseheving og erfaringsspredning.

Sammenligning med evalueringen av 2016-tildelingene

Prosjektene var jevnere fordelt over landet i 2017 enn i 2016, og dekningen har økt fra totalt 88 til 124 unike kommuner og fylkeskommuner. Ni prosent av prosjektene som fikk tilsagn er enten utsatt eller ikke gjennomført. Dette er noe lavere gjennomføringsgrad enn i 2016, men vi har sett i ettertid at mange av de som har rapportert at de var utsatt likevel har kommet i gang senere. Rapportert addisjonalitet for 2017-tildelingene er tilnærmet identiske med 2016-tildelingene. Dette styrker funnene om høy grad av addisjonalitet.

Andelen som mener at prosjektet har ført til økt kompetanse i kommunen har økt fra 62 til 72 prosent fra 2016 til 2017, og Miljødirektoratets nettside var oftere oppgitt som kilde til hvordan søkerne fikk kjennskap til ordningen. Det kan tyde på at Klimasats' informasjonsarbeid og erfaringene med egne prosjekter har virket positivt for kommunenes kunnskaper om klimatiltak gjennom planlegging, politiske prosesser og gjennomføring. Per krone tildelt er ordningen mer effektivt forvaltet etter ett år: Omfanget av innvilgede søknader har økt, mens forvaltningskostnadene har vært noenlunde uendret. Forvaltningskostnadene i Klimasats er relativt lave sammenlignet med andre klimarelaterte støtteordninger.

Oppfølging av forslagene i 2016-evalueringen

I fjorårets evaluering ble det foreslått å legge til rette for mindre belastning på søkerne ved å klargjøre forventninger til de enkelte postene i søknadsskjemaet. Dette er fulgt opp gjennom at Miljødirektoratet har med tydeligere krav til søknader, og at de har forenklet prosesser. Det er færre enn i fjor som mener at søknadsprosess og rapportering bør forenkles. Klargjøring av hvilke prosjekter som ikke vil få støtte er trolig hovedgrunnen til at en større del av søknadene ble innvilget i 2017 enn i 2016. Det er en besparelse for kommunene og forvalter at det går mindre ressurser med til å søke om, og behandle, prosjektsøknader som ikke når opp.

Videre ble det foreslått å utarbeide en felles mal for rapportering av effekter for utslipp av klimagasser. Dette er gjort, og malen er god og informativ for de som velger å bruke denne. Erfaringene er imidlertid at det er vanskelig å bruke resultatene fra rapporteringen som grunnlag for å beregne totale effekter av ordningen.

Det ble også foreslått at Miljødirektoratet skulle samle inn informasjon om prosjekter og sikre spredning av erfaringer. Dette er fulgt opp. Miljødirektoratet benytter seminarer, webinarer, egen Facebook-gruppe, nettside og media for å nå ut til kommunene, samt besvarer henvendelser per telefon og gir informasjon gjennom tilsagnene. Flere kommuner rapporterer at de har drevet aktiv rådgiving direkte for andre kommuner, tre av fem oppgir at de aktivt har formidlet resultater og erfaringer fra prosjektet til andre og i flere av prosjektene oppgis at man har lært av andres erfaringer fra egne Klimasatsprosjekter. Hvor mye informasjonsspredning fra prosjektene har å bety for igangsettelse av nye prosjekter, og dermed utslippsreduksjoner, er vanskelig å si, men informasjonsgrunnlaget tyder på at enkeltprosjektene har ringvirkninger.

Det er vanskelig, men viktig, å anslå totale utslippseffekter

Stor variasjon i prosjektene som støttes er et særskilt poeng med ordningen. Kommunesektoren skal prøve ut nye tiltak for å redusere utslippene og dele erfaringer fra utprøving av nye teknologier. Ordningen dekker hittil over 300 til dels svært forskjellige prosjekter. Det er derfor vanskelig å standardisere rapporteringer om utslippsvirkninger fra prosjektene. Det er utarbeidet en felles mal for rapportering av effekter, noe som også ble anbefalt i fjorårets evaluering. Men det er vanskelig å bruke utslippsanslagene også fra de prosjektene som har brukt malen som grunnlag i sluttrapportene. Årsaken er at det er stor variasjon i og usikkerhet relatert til inputdataene.

Det overordnede formålet med Klimasats er å redusere utslippene av klimagasser. Anslag på ordningens utslippsvirkninger vil være sentralt for å identifisere ordningens effektivitet, og for ordningens legitimitet. Det er i praksis ikke mulig å aggregere virkninger fra enkelt-prosjektene. Det bør i stedet vurderes å gjennomføre egne

beregninger i et prosjekt der man anslår gjennomsnittlige virkninger og usikkerheten i disse innenfor kategorier av prosjekter, som blåses opp til anslag for hele ordningen.

Vurdere om rapporteringen av resultater fra prosjektene kan tydeliggjøres

Ikke minst fordi det er vanskelig å anslå utslippseffektene er det viktig at prosjekteierne er bevisst hovedformålet med ordningen, og *hvordan* prosjektene bidrar til reduserte utslipp. Prosjektene bør rapportere resultater, men ikke nødvendigvis i form av anslåtte tonn utslippsreduksjoner. Formålet med rapporteringen er å kontrollere at prosjektene produserer de resultater støtten er ment for, og bevisstgjøre prosjekteierne om målene. Ved siden av dette kan rapporteringen benyttes til å anslå virkninger innenfor representative prosjekter, som kan blåses opp til totaltall som beskrevet ovenfor. Prosjekter som omfatter konkrete investeringer i nye teknologier kan for eksempel rapportere dieselmotorer som er erstattet med el-kjøretøy og antall nye ladestasjoner, mens nettverksprosjekter kan rapportere antall møter med andre kommuner om Klimasats-prosjekter og antall samarbeidsprosjekter som følge av nettverksaktiviteter. Detaljene i rapporteringskrav kan utformes med utgangspunkt i beskrivelsene av forventede effekter i søknadene. Med hensyn til både prosjektenes og forvalters behandlingskostnader bør rapporteringen være mest mulig forhåndsprogramert.

Vurdere å forenkle tildelingskriteriene

Tildelingskriteriene er relativt omfattende, og det er ikke tydelig hvordan Miljødirektoratet prioriterer mellom disse. Gitt at det i praksis er ulik vektlegging, slik det var i 2017, bør den reelle vektleggingen tydeliggjøres. Om det for eksempel fortsatt skal være stor vekt på spredningseffekter, bør det komme tydeligere fram for søkerne. Dersom andre positive og negative virkninger har lav vekt, bør også det framkomme. Kriteriet om at prosjektene ikke skal være berettiget til støtte fra andre statlige organer er mer et tildelingskrav enn et vurderingskriterium, og viktigheten av dette kriteriet bør presiseres.

Vurdere forvaltningsbudsjettet i lys av oppgavene

Klimasats' forvaltningskostnader er relativt lave sammenlignet med de fleste andre klimarelaterte støtteordninger. Samtidig framstår ordningen som veldrevet og med høy grad av måloppnåelse. Med eventuelle økninger bevilgningsbudsjettet og i nye oppgaver med anslag på virkninger, kan kvaliteten i saksbehandlingen stå under press. Forvaltningsbudsjettet bør vurderes i lys av en økt oppgavebyrde, samtidig som det tas høyde for at forvaltningen blir mer effektiv over tid som følge av læring fra tidligere år.

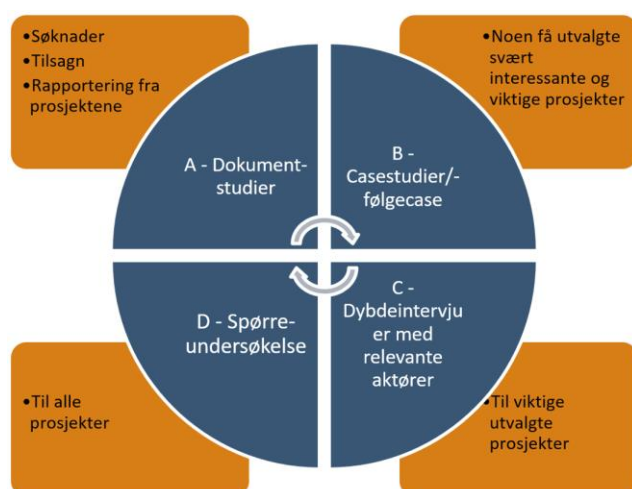
1 Formål og metode

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunene, som administreres av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet. Kommuner, herunder fylkeskommuner, og kommunale foretak kan søke om midler. Tiltakene skal bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet på kort og lang sikt. For å bygge opp under reduserte utslipp støtter ordningen også kunnskapsoppbygging og utredning av framtidige tiltak, samt nettverk mellom kommuner, og andre aktører. Støtten skal være utløsende og gå til prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Klimasats ble opprettet i 2016, og ordningen bevilget 150 mill. kroner i 2017 til ulike klimatiltak. Miljødirektoratet mottok 323 søknader med et samlet søknadsbeløp på totalt 320 mill. kroner, der 58 prosent av søknadene og 48 prosent av søknadsbeløpet ble innvilget.

Denne rapporten er del av en følgeevaluering som vil løpe fra 2017-2019. Miljødirektoratet ønsker med denne evalueringen vurderinger av i hvilken grad innretningen av støtteordningen er hensiktsmessig for å nå sitt formål, innspill til forbedringer slik at støtteordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål, dokumentasjon av resultater og effekter av støtteordningen og vurderinger av om resultatene bidrar til måloppnåelse. Evalueringen skal bidra til at Miljødirektoratet får et solid faglig grunnlag for forvaltning og formidling av ordningen. Rapporten dokumenterer evalueringen av tildelte midler i 2017, og er den andre av tre utredninger i en følgeevaluering som planlegges å gå fram til 2019. For budsjettåret 2018 ble det satt av 150 mill. kroner av statsbudsjettet til ordningen.

Figur 1.1 Metoder brukt i evalueringen



Evalueringen er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, se Figur 1.1. Det er gjennomført dybdeintervjuer med ni prosjekter, inkludert tre prosjekter som følges over hele evalueringsperioden 2016-2019, og sju kommuner som ikke har søkt om tilskudd fra Klimasats. Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til alle prosjektene, både til de som fikk tilsagn og de som fikk avslag, og en spørreundersøkelse til de kommunene som ikke har søkt om tilskudd i noen av årene, for å kartlegge årsaker til at tilskuddsordningen ikke benyttes. Vi har gått gjennom søknader, tilsagnsbrev og sluttrapporter for alle prosjektene som har fått tilsagn, og søknader og avslagsbrev for utvalgte avslåtte søknader. Informasjonen fra denne dokumentasjonen har gitt grunnlag for utvelgelse av prosjekter til dybdeintervjuer og følgecase, og analyse av resultater og effekter. Følgeevalueringen følger prinsippene i DFØs veileder for Evaluering av statlige tilskuddsordninger (Direktoratet for økonomistyring, 2017), se Vedlegg for nærmere beskrivelse av metoden.

I kapittel 2 gis en beskrivelse av søknadene og tildelinger i 2017. I kapittel 3 oppsummeres resultatene fra evalueringen, med vekt på vurderinger av gjennomføring, addisjonalitet og drøftinger av effekter. Kapittel 4 evaluerer tilskuddsforvaltningen, mens ordningens utforming og mulige endringer drøftes i kapittel 5.

2 Søkere, tildelte prosjekter og avslag

Bevilgningene til Klimasats ble i 2017 økt, fra 100 mill. kroner i 2016 til 152 mill. kroner i 2017 i løpende priser. I 2017 mottok Miljødirektoratet 323 søknader, med et totalt søknadsbeløp på 320 mill. kroner. 187 søknader ble delvis eller fullstendig innvilget som omsøkt, der 14 av disse var interkommunale nettverk som enten er nye eller har blitt utvidet med flere deltakere i 2017. Rett over halvparten av antall søknader og 48 prosent av omsøkt beløp ble altså innvilget. Det totale søknadsbeløpet var om lag 95 mill. kroner lavere i 2017 enn i 2016, mens innvilget beløp var om lag 50 mill. kroner høyere. Lavere omsøkt beløp i 2017 kommer trolig av tydeligere informasjon om relevante prosjekter fra Miljødirektoratet ut til søkerne. Blant annet ble det tydelig kommunisert at ordningen ikke støttet generell offentlig ladeinfrastruktur for elbiler. Totalt søknadsbeløp for all ladeinfrastruktur utgjorde i overkant av 75 mill. kroner i 2016, og i underkant av 13 mill. kroner i 2017 i løpende priser.

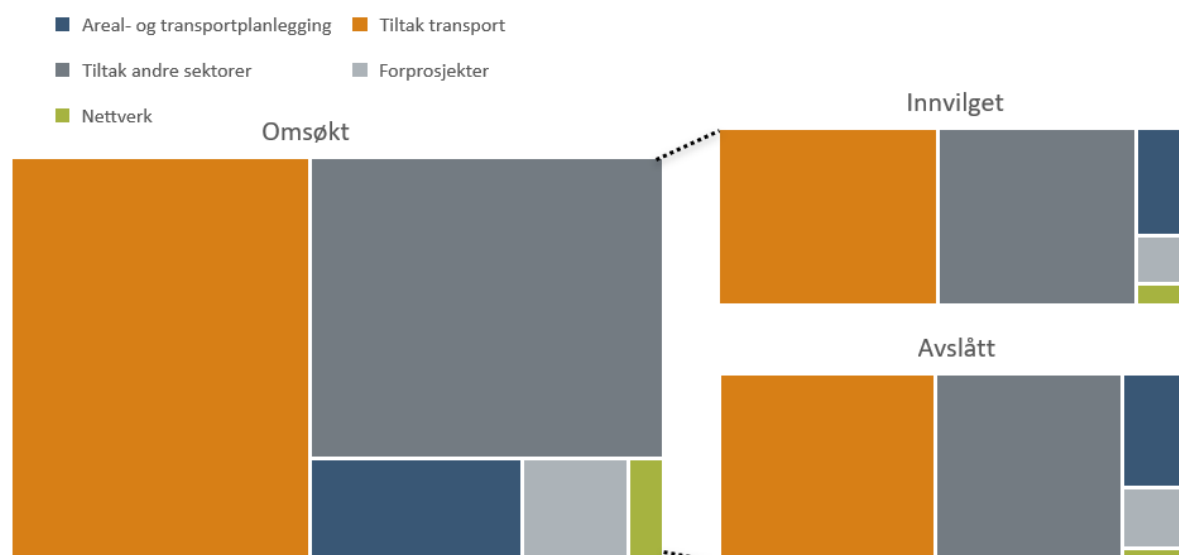
2.1 Innvilgede og avslåtte søknader

Kommuner, herunder fylkeskommuner og kommunale foretak kan søke om midler sammen eller hver for seg. Det kan søkes om tilskudd innenfor fem ulike kategorier:

1. Klimavennlig areal- og transportplanlegging (Areal- og transportplanlegging)
2. Klimavennlig transport – gjennomføring av tiltak (Tiltak transport)
3. Klimagassreducerende tiltak i andre sektorer – gjennomføring (Tiltak andre sektorer)
4. Forprosjekt for klimagassreducerende tiltak – komme fra ord til handling (Forprosjekter)
5. Interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling (Nettverk)

Figur 2.1 viser totalt omsøkt, innvilget og avslåtte beløp innenfor de fem kategoriene i 2017.

Figur 2.1 Fordeling av omsøkt, innvilget og avslått beløp innenfor de fem søknadskategoriene*



*Figuren viser relativ størrelse mellom omsøkt, innvilget og avslått beløp. Omsøkt beløp var på 320 mill. kroner, innvilget beløp var på 152 mill. kroner og avslått beløp var på 168 mill. kroner.

Kilde: Miljødirektoratet/Menon Economics

I underkant av halvparten av både det omsøkte og innvilgete beløpet var til tiltak innenfor transportsektoren. Dette inkluderer blant annet tilskudd til klimavennlige kjøretøy, ladestasjoner til kommunale tjenestebiler, og elsykkel- og sykkeltiltak. Den nest største tilskuddskategorien i kroner var tiltak i andre sektorer med 41 prosent av omsøkt og 42 prosent av innvilgede midler. Innenfor denne kategorien dominerer klimatiltak rettet mot byggesektoren, med et omsøkt med beløp på totalt 107 mill. kroner. I 2016 var omsøkt beløp på 35 mill. kroner. I underkant av 40 prosent av disse søknadene ble innvilget tilskudd. Forholdet mellom omsøkt og innvilget eller avslått beløp er relativt likt på tvers av de ulike tiltakene.

Tilskudd til interkommunale nettverk skiller seg fra de andre kategoriene ved at dette er en rettighetsordning. For hver kommune/fylkeskommune som deltar i et nettverk, kan det innvilges 25 000 kroner når kriteriene for denne søknadstypen oppfylles. Rett under halvparten av omsøkt beløp i denne kategorien ble innvilget i 2017, mens nesten alle ble innvilget i 2016¹.

Fordelingen på de ulike kategoriene 1-4 ovenfor er relativt lik som i 2016. Det er en rekke tiltak som Klimasats ikke støtter, blant annet utfasing av oljefyr, miljøsertifisering, hydrogenstasjoner, hurtigladestasjoner, offentlig tilgjengelige ladestasjoner for elbil, energieffektivisering og lokal energiproduksjon. I 2016 fikk Miljødirektoratet en rekke søknader om støtte innenfor disse områdene og de presiserte derfor ovenfor søkerne hva de ikke støtter i utlysningen for 2017. Totalt omsøkt beløp ble også redusert med om lag 100 mill. kroner fra 2016 til 2017.

Ved siden av byggtiltak, som nevnt over, ble det også innvilget store tilskudd til biogassprosjekter (ca. 11 mill. kroner), fossil- og utslippsfrie byggeplasser (ca. 10 mill. kroner), reisevaner, transportplanlegging og kollektivtiltak (ca. 9 mill. kroner) og sykkeltiltak og autonome busser (ca. 7 mill. kroner hver). Når det gjelder søknader som omhandlet mattiltak (redusert matsvinn og klimavennlige råvarer), drosjetiltak og tiltak på anleggsplasser ble alle søknadene innenfor disse kategoriene innvilget, og det ble utdelt tilskudd på henholdsvis 1,3 mill. kroner til mattiltak, 2,2 mill. kroner til drosjetiltak og 3,6 mill. kroner til anleggsplasser.

2.2 Geografisk inndeling og prosjektstørrelse

Prosjekter i alle fylker fikk innvilget støtte i 2017. Til sammen har 124 ulike kommuner og fylkeskommuner fått tilskudd til å iverksette klimatiltak. I Figur 2.2 vises den geografiske inndelingen av innvilget støtte i 2016 og 2017.

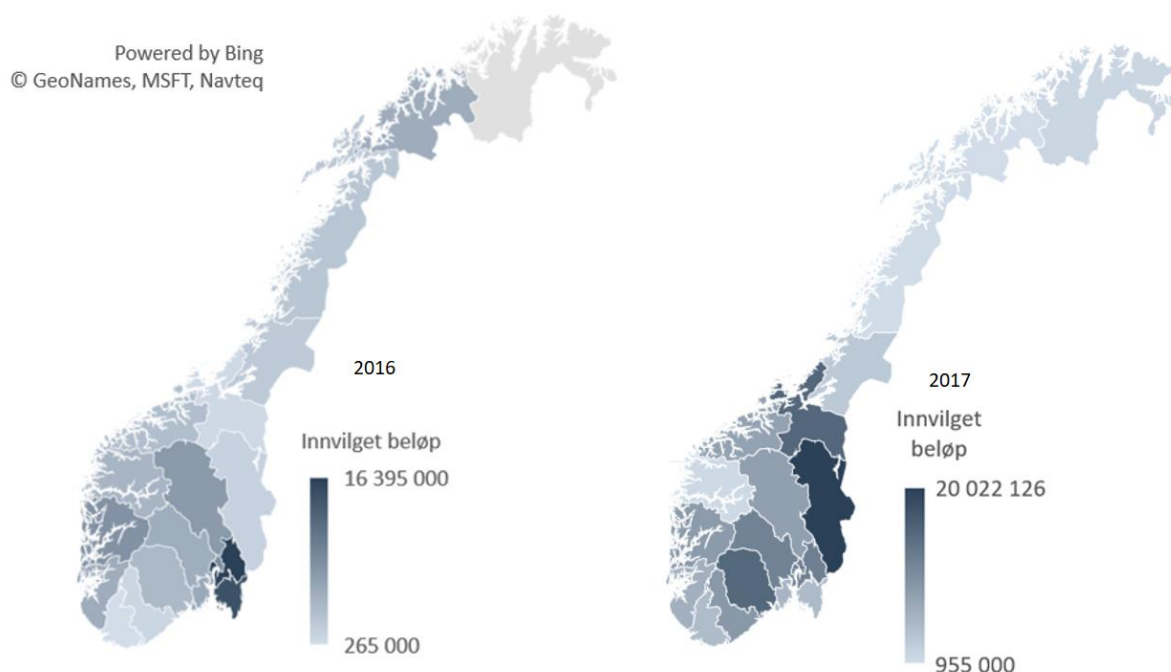
Ved å sammenligne innvilgede tilskuddsmidler i 2016 og 2017 ser vi at midlene var jevnere fordelt ut over landet i 2017 enn i 2016, da folkerike fylker som Oslo, Akershus og Rogaland hadde høyest andel. I 2017 var omsøkte beløp og tildelinger mer spredt til andre fylker, med hovedvekt på Østlandet og Midt-Norge. Prosjektene i Hedmark fikk mest støtte med totalt 20 mill. kroner, mens Telemark og Sør-Trøndelag fikk henholdsvis 15 mill. kroner hver. Nord-Trøndelag, Vestfold og Hedmark fikk innvilget mest, målt som andel av fylkets omsøkte beløp, med over 60 prosent.

Av omsøkt beløp sto Sør-Trøndelag for størstedelen med 36 mill. kroner i 2017. Deretter fulgte Telemark og Akershus med henholdsvis 33 og 30 mill. kroner. Troms og Finnmark hadde de laveste søknadssummene med henholdsvis 3,2 og 3,3 mill. kroner. Det var også Hedmark som fikk størst prosentvis innvilgning i forhold til omsøkt beløp, se

¹ Tildelingen i 2016 kom så sent at det da ble det gitt støtte til nettverksaktivitet både i 2017 og 2016.

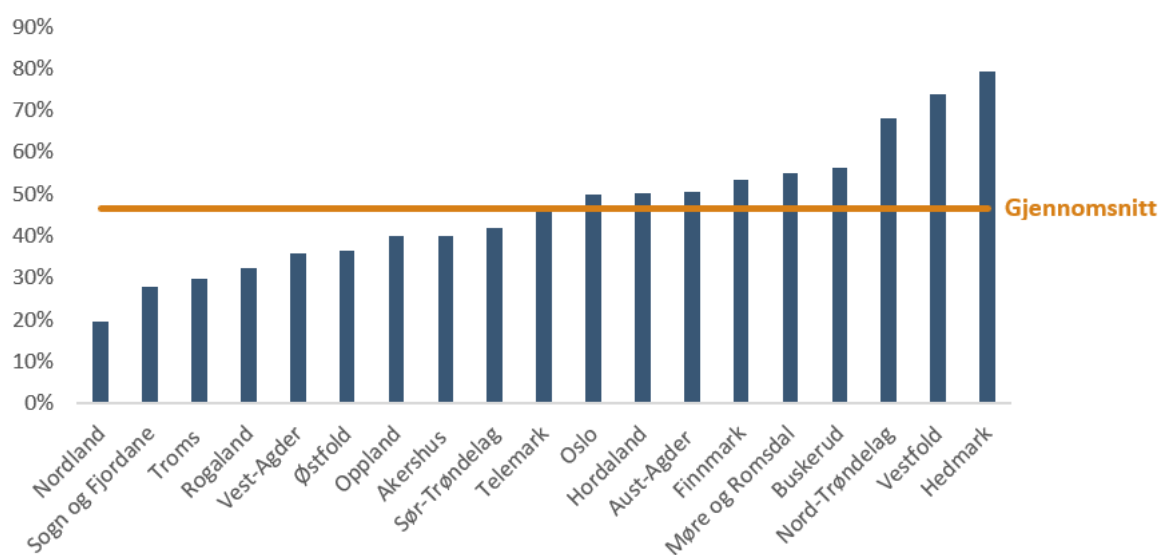
Figur 2.3, med 79 prosent, mens Nordland til sammenligning fikk innvilgete 20 prosent av omsøkt beløp. Gjennomsnittet var på 48 prosent.

Figur 2.2 Fordeling på innvilget beløp på fylker i 2016 og 2017, oppgitt beløp i løpende kroner



Kilde: Miljødirektoratet/Menon Economics

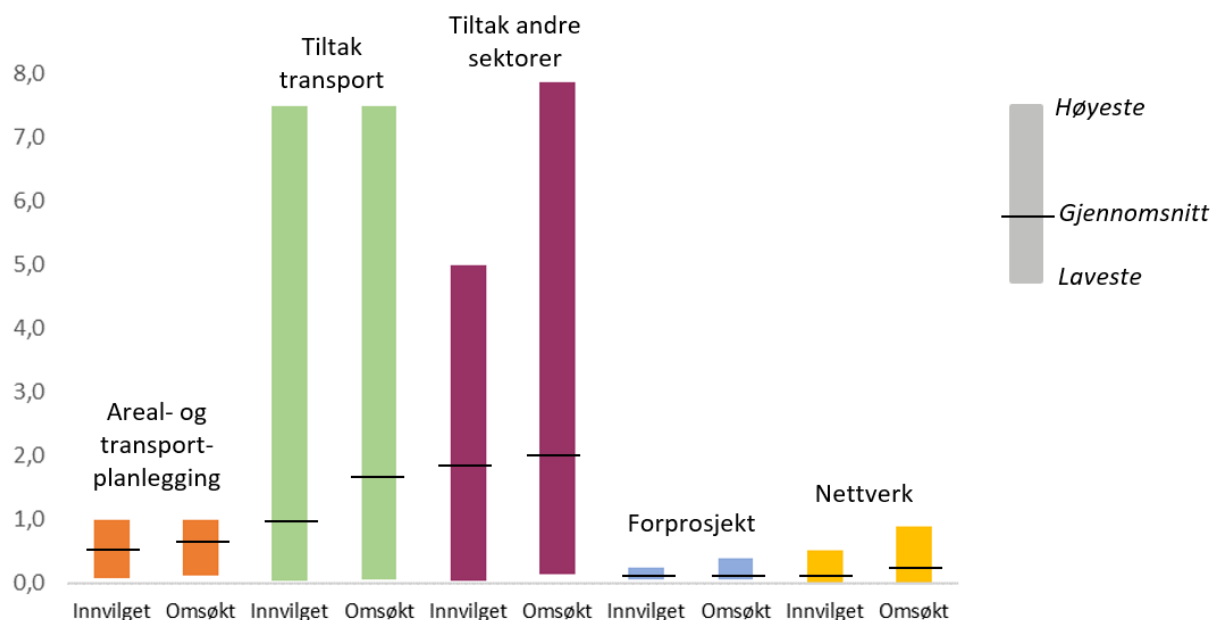
Figur 2.3 Innvilget søknadsbeløp som andel av omsøkte midler fordelt på fylke i 2017, i prosent



Kilde: Miljødirektoratet/Menon Economics

Figur 2.4 viser spredning på størrelsen til prosjektene i de ulike kategoriene, med høyest verdi, lavest verdi og gjennomsnittsverdier på omsøkt og innvilget beløp. Det er særlig et stort spenn mellom maksimum og minimum omsøkt beløp for tiltak innenfor transportsektoren og tiltak i andre sektorer, noe som skyldes store variasjoner med hensyn til prosjektinnhold og -omfang. Disse to kategoriene inkluderer klimavennlige materialer i klimaambisiøse bygg og klimavennlige kjøretøy, som utgjør de to største typene tiltak målt i bevilget tilskudd.

Figur 2.4 Høyest, lavest og gjennomsnittlig omsøkt og innvilget beløp i 2017, mill. kroner



Kilde: Miljødirektoratet/Menon Economics

Figur 2.4 viser at gjennomsnittet av *omsøkt* beløp er i den nedre delen av skalaen, det vil si at det søkes om flere små beløp enn store. Videre er gjennomsnittsbeløpene for de som er *innvilget* lavere enn for de omsøkte. Dette viser en tydelig tendens til at de minste prosjektene i større grad blir innvilget enn de store.

3 Evalueringsresultater

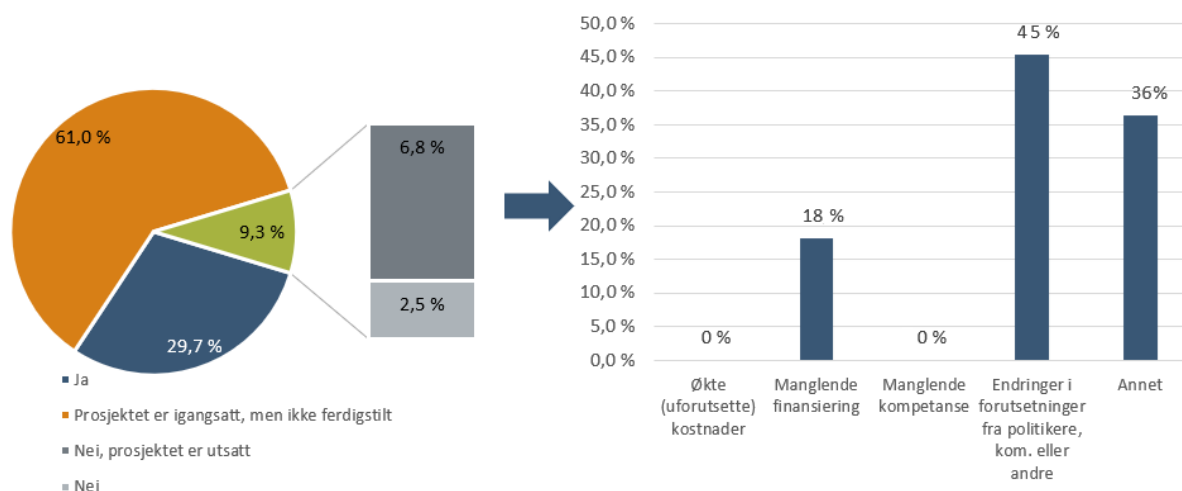
I de påfølgende delkapitlene drøfter vi gjennomføringen av prosjektene, tilskuddenes addisjonalitet og effekter av støtten som er gitt. Evalueringen bygger hovedsakelig på en spørreundersøkelse sendt til alle søkere og 16 dybdeintervjuer. Vi har også benyttet informasjon fra sluttrapportene for å vurdere effekter av støtten.

Svarprosenten i spørreundersøkelsen er særlig høy for de som fikk innvilget søknadene, med 63 prosent (118 respondenter), og god også for de som fikk avslag 44 prosent (59 respondenter). Informasjonen fra spørreundersøkelsen gir dermed god dekning for status innenfor porteføljen av tildelte prosjekter i 2017. En mulig feilkilde er at prosjekter som har vært mer vellykkede kan være mer tilbøyelige til å svare. Dette kan trekke i retning av overvurdering av positive resultater. Dybdeintervjuene er kilder til dybdeinformasjon om forhold som synes viktige i spørreundersøkelsen og sluttrapportene.

3.1 Gjennomføring av prosjekter

Av prosjektene som har fått tilskudd i 2017 er om lag 91 prosent enten gjennomført eller igangsatt, se oransje og blå del av Figur 3.1. Vi ser at ni prosent av prosjektene (elleve prosjekter) som fikk tilsagn enten er utsatt eller ikke gjennomført. Dette omfatter de som fikk tilsagn i 2017. Svarene i fjor, for de som fikk tilsagn i 2016, ga noe høyere gjennomføringsgrad, med sju prosent utsatt eller ikke gjennomført (mot altså ni prosent i 2017). I tillegg ser vi at mange av de som rapporterte at de var utsatt i fjor har kommet i gang i år.

Figur 3.1 Andel av prosjektene er gjennomført (til venstre) og begrunnelser på hvorfor prosjektene ikke er gjennomført (til høyre), i prosent av hhv. de som har svart på undersøkelsen og de som har svart at 'prosjektet ikke er igangsatt'*



* N=118 i figuren til venstre og N=11 i figuren til høyre.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

I spørreundersøkelsen framgikk det at endringer i forutsetninger fra politikere, kommuneadministrasjonen eller andre relevante aktører var viktige årsaker til at prosjektene enten hadde blitt utsatt eller ikke ville bli gjennomført. Manglende finansiering er én av årsakene til at to prosjekter ikke er gjennomført, samt at det er flere prosjekter som lister andre årsaker. Dette inkluderer blant annet manglende kapasitet til å gjennomføre prosjektet og for ett prosjekt at man hadde forsøkt å koordinere med et annet prosjekt med overlappende tema

som ikke lot seg gjennomføre. Merk at datagrunnlaget her er relativt lite, slik at det vil være vanskelig å trekke generelle konklusjoner.

I de åtte dybdeintervjuene og følgeoppløpene finner vi at de fleste prosjektene gjennomføres som planlagt, med mindre forsinkelser. Vi finner større forsinkelser i to av prosjektene. Rogaland fylkeskommunes prosjekt med reduserte klimagassutslipp fra massetransport er forsinket siden en nøkkelperson sluttet. I Eid kommune er prosjektet omsorgsboliger med passivhusstandard forsinket på grunn av avslag på finansieringssøknaden til Husbanken i første runde. Avslaget er ikke knyttet til klimaelementene i prosjektet, og kommunen regner med byggestart første halvår 2019. Det er også noe forsinkelser i Bergen kommunes prosjekt med kollektive ladeløsninger. En medvirkende årsak til dette er treghet i borettslagenes investeringsbeslutninger. Etter prosjekteiers påminnelser om fristene i Klimasats forventes forsinkelsen å bli hentet inn slik at prosjektet ferdigstilles som planlagt.

3.2 Addisjonalitet

Addisjonalitet er et uttrykk for i hvilken grad Klimasats utløser innsats og handlinger hos støttemottakerne som ikke ville skjedd dersom støtten ikke var blitt gitt. Dersom de ulike tiltakene uansett ville blitt gjennomført uten støtte fra Klimasats, har Klimasats ikke hatt effekt på sine hovedmål, uavhengig av hvor gode tiltakene forøvrig er. Klimasats vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og bevilgede midler kunne hatt større verdi dersom de ble anvendt til andre formål. Dersom Klimasats derimot bidrar til å utløse prosjekter som fører til reduksjon i klimagassutslipp og/eller en omstilling til lavutslippssamfunnet som ellers ikke ville blitt realisert, vil ordningen ha positive netto virkninger for utslipp av klimagasser.

Figur 3.2 viser respondentenes svar når de blir spurt om prosjektet hadde blitt realisert uten støtte fra tilskuddsordningen for de som har fått tilsagn. For å kvalitetssikre resultatene har vi også spurt de aktørene som har fått *avslag* på prosjektsøknader om prosjektet ble gjennomført uten tilskudd.

Vi ser at over halvparten av de som fikk innvilget søknadene svarer at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra denne ordningen. I tillegg svarer ytterligere 17 prosent at tilskuddet bidro til å gjennomføre prosjektet raskere eller øke omfanget av prosjektarbeidet. Klimasats tildeler en del midler med mål om å bidra til å utløse større prosjekter enn det kommunene kunne gjennomført selv. Det er derfor naturlig at vi finner noen prosjekter i denne gruppen med middels addisjonalitetsgrad.²² Bare i om lag tre prosent av tilfellene hadde tilskuddet ingen betydning for omfang eller tidsramme. Dybdeintervjuene indikerer også at tilskuddene har addisjonell virkning.

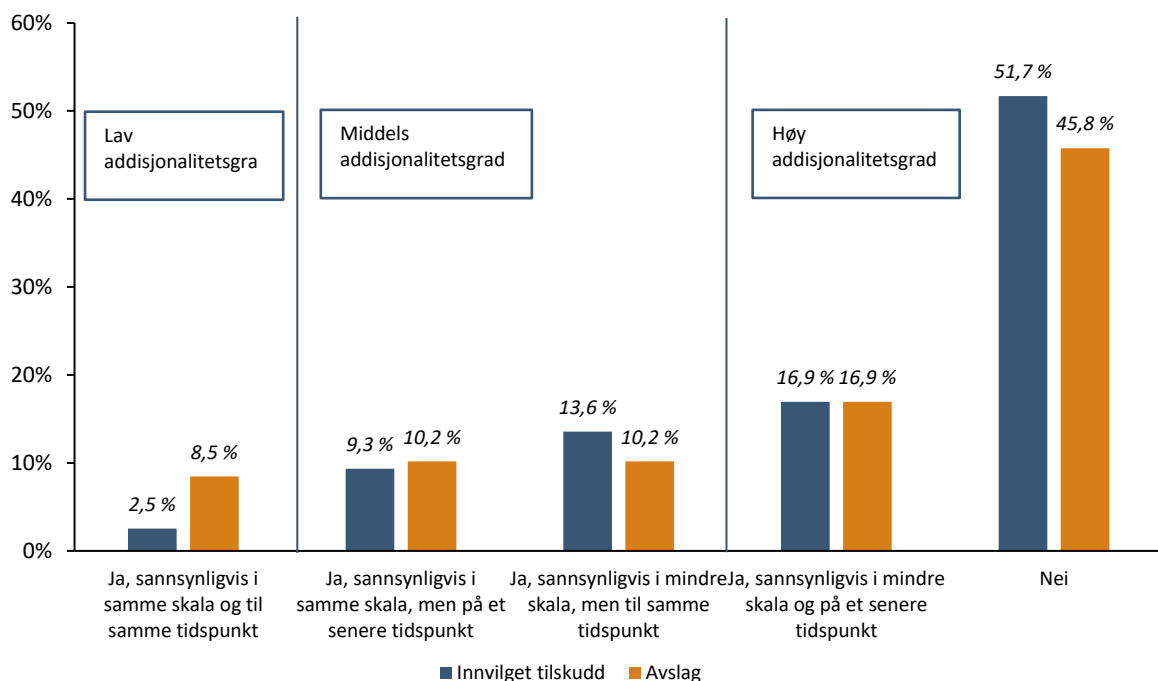
Det er vanskelig å vite sikkert hva som hadde skjedd dersom prosjektene ikke hadde fått støtte. Den oransje søylen helt til høyre i figuren viser at om lag 45 prosent av prosjektene som fikk avslag på sin søknad, heller ikke ble gjennomført. Ytterligere 17 prosent av de som ble avslått ble gjennomført på et senere tidspunkt og/eller i mindre skala.

Samtidig ble 19 prosent av avslagsprosjektene gjennomført til samme tidspunkt som planlagt. Telemark fylkeskommune, som vi har dybdeintervjuet, er et eksempel på det siste. De fikk avslag på utredning innenfor utvikling av regional klima- og energiplan, og dette prosjektet gjennomføres i henhold til planen selv om de fikk

²² Klimasats gir endel midler til å øke skalaen på prosjekter som uansett skal gjennomføres. Disse utvidelsene må ses på som egne prosjekter, og dermed hører utvidelsene inn under kategorien Høy addisjonalitetsgrad når de gjennomføres. En mulig feilkilde er at respondentene svarer for hele prosjektet, og at de dermed svarer «Ja, i mindre skala», og dermed registreres under Middels addisjonalitetsgrad selv om de gjennomføres som planlagt.

avslag. Årsaken til at prosjektet gjennomføres tross avslag er at prosjektet er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for regional klima- og energiplan.

Figur 3.2 Hadde/har prosjektet blitt gjennomført uten tilskudd fra Klimasats? I prosent av totalt antall respondenter *



* N=118 for prosjekter som har fått tilsagn og N=59 for prosjekter som har fått avslag. Det er henholdsvis 5,9 prosent og 6,8 prosent som har svart «Vet ikke». Disse inngår ikke i figuren.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Vi ser av Figur 3.2 at svarene fra prosjekter med tilsagn indikerer høyere addisjonalitet enn svarene fra de som fikk avslag. Dette kan reflektere at Miljødirektoratets vurderinger av addisjonalitet har truffet godt. Samtidig er det en viss fare for at respondentene svarer taktisk, for ikke å undergrave en støtteordning de opplever som gunstig. Det kan også være vanskelig for respondenten å vite hva som er rett svar på dette spørsmålet.

Addisjonaliteten for 2017-tildelingene er tilnærmet identisk med 2016-tildelingene, både i svarene fra tilsagn og avslag. Dette styrker funnene. Det virker som graden av addisjonalitet er stabil og at vi kan se en tendens til hvilket nivå resultatene ligger på. Figur 3.3 viser hvilke faktorer aktørene selv mener var viktige for å realisere prosjektene som fikk midler (respondentene er de som fikk tilsagn) og hva som var årsaken til at prosjektet ikke ble gjennomført (respondentene er de som fikk avslag). Tilgang til finansiering fremstår som den klart viktigste årsaken for begge gruppene.

Vi ser at over 80 prosent av respondentene mener tilskuddet var utløsende fordi det bidro til tilstrekkelig finansiering (av de som fikk tilsagn i 2017). Dette er om lag som året før. Av de som fikk avslag, mente 78 prosent at manglende finansiering var grunnen til man ikke fikk gjennomført prosjektet, mens en større andel av de som fikk avslag i 2016, 85 prosent, oppga finansiering som årsak.

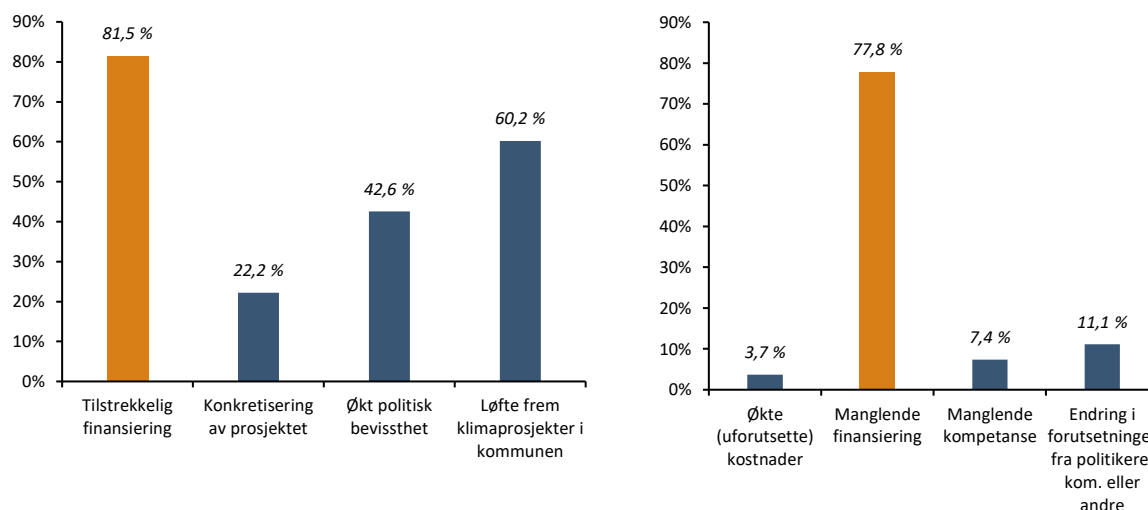
Vi ser også at søkerne som fikk tilsagn mener at tilskuddet har bidratt til å øke politisk bevissthet om prosjektene og særlig til å løfte frem klimaprojekter i kommunen. Fordelingen blant de andre faktorene er også tilnærmet lik, med noen mindre justeringer. Blant annet er Klimasats' bidrag til å løfte frem klimaprojekter i kommunene rapportert som noe viktigere enn i 2016. I dybdeintervjuene forteller respondentene at tilskudd fra Klimasats er

en viktig og utløsende faktor. De gir også uttrykk for at dette ikke bare gjelder rent økonomisk, men at Klimasats bidrar til at klima får høyere status i kommunen som tema og satsingsområde, både i administrasjonen og blant de folkevalgte

Figur 3.3 Årsaker til at Klimasats har bidratt til realisering av prosjektet for prosjekter med tilskudd (A), og årsaker til at prosjekter ikke er gjennomført for prosjekter som har fått avslag (B)*

A – Hvordan bidrar Klimasats til å realisere prosjektet?

B – Hva er årsaken til at prosjektet ikke er gjennomført?



*N=108 for figuren til venstre (tilsagn) og N=27 for figuren til høyre (avslag). Henholdsvis 6,5 prosent og 22 prosent har svart «Annet». Disse er ikke presentert i figuren. Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer, så alternativene vil ikke summere seg til 100 prosent.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

3.3 Effekter av støtten

3.3.1 Utslipp av klimagasser

Tiltakene som finansieres av Klimasats omfatter et stort mangfold av forskjelligartede prosjekter, fra tiltak for holdningsendringer i skolen og forprosjekter med langsiktige og usikre virkninger, til tiltak som fører til mer umiddelbare utslippsreduksjoner, som kjøp av lavutslipps transportmidler. Mulighetene for å vurdere omfanget av virkninger for utslipp av klimagasser vil derfor variere mellom ulike typer prosjekter.

Klimasats har vart i to år, og kommunene og fylkeskommunene er bedt om å rapportere klimaresultater i sluttrapporteringen. Til sammen var det kommet inn 216 rapporter ved utgangen av oktober. Av disse ble rundt 100 bedt om å anslå klimaresultater. Nettverks- og forprosjektrapporter har ikke krav om å anslå utslippseffekter. I praksis har 36 prosjekter forsøkt å anslå utslippseffekter så langt, og/eller i gjennomsnitt for de neste tre år. Disse omfatter tiltak med direkte betydning for utslipp, og har derfor forholdsvis gode forutsetninger for å gjennomføre utslippsberegninger. Det er mer krevende, eller ikke mulig, å tallfeste virkninger for mer indirekte støtte til for eksempel arealplanlegging, nettverksbygging, forprosjekter og tiltak i byggsektoren.

Blant de som har rapportert finner vi blant annet ladepunkter, el-kjøretøy og sykler, se Tabell 3.1. Med unntak av noen få prosjekter (knyttet til skolemat mm., se Tabell 3.4) er alle prosjektene som har anslått utslippsresultater så langt rettet mot å redusere utslippene fra transportsektoren ved overgang til utslippsfrie

teknologier. Det er store forskjeller i måten prosjektene rapporterer, og det er vanskelig å forstå beregningsforutsetningene som er lagt til grunn og om Miljødirektoratets kalkulator er brukt på en riktig måte. Det er derfor etter vår mening stor usikkerhet i tallene. Med dette i mente, anslår disse prosjektene samlet utslippsreduksjoner hittil på 444 tonn CO₂-ekvivalenter³. Dette er i seg selv et beskjedent tall, men det er viktig å være oppmerksom på at prosjektene nylig er startet og at det er rapportert effekter før den fulle virkningen slår inn for kanskje de fleste prosjektene. Gevinstene av bevilgningene vil komme over flere år framover. For disse prosjektene forventer de samlet sett en dobling av den årlige utslippsreduksjonen over de kommende tre årene. Dette vil gi en akkumulert utslippsvirkning på om lag 4000 tonn CO₂-ekvivalenter i løpet av fire år.

Tabell 3.1 Prosjektenes egenrapporterte utslippsreduksjoner hittil og gjennomsnittsanslag over neste tre år*

Tiltakskategori	Tilskudd, 1000 kroner	Utslipps- reduksjon hittil, tonn CO ₂ - ekvivalenter	Forventet årlig utslipps- reduksjon neste tre år, tonn CO ₂ - ekvivalenter
Ladepunkter	6 117	198	466
El-kjøretøy	2 458	112	80
Sykler	2 103	43	433
Annet	885	44	122
Totalt	11 563	444	1101

*Det er stor usikkerhet i tallene. Kilde: Miljødirektoratet, bearbeidet og sammenstilt av Menon Economics

Tabell 3.1 og de mer detaljerte tabellene under viser både tilskuddene til prosjektene og de årlige anslåtte og framtidig antatte klimaresultatene. Det er ikke mulig ut fra tallgrunnlaget å beregne bevilgninger per tonn CO₂-ekvivalenter. Prosjektene vil ha virkninger framover i tid, og tidshorisonten vil variere mellom prosjektene. Der er derfor ikke rett fram å anta tidshorisonten for virkningene. Videre er selve den forventede spredningseffekten av prosjektene en viktig ønsket effekt av bevilgningene i Klimasats, se avsnitt 3.3.3. Mens læringseffekter for andre kommuner, fylkeskommuner og samfunnet for øvrig ikke er mulige å anslå, kan disse potensielt ha stor betydning for langsiktig tilpasning til mer klimavennlige valg.

Som vist i Tabell 3.2 er prosjekter knyttet til ladepunkter de som i første rekke har anslått klimaresultatene. Tiltakene knyttet til elbiler omfatter generelt investeringer i el-kjøretøy til erstatning av bensin- og dieslbiler. Tiltakene er generelt knyttet til kjøretøy brukt i den kommunale driften, samt i noen tilfeller ansattes kjøretøy. Vi ser her at det er stor variasjon i forventede resultater i forhold til tilskuddene. Det kan skyldes at prosjektene er noe forskjellige, eller at det er ulik tidsprofil på når resultatene forventes. Det kan også komme av at beregningsforutsetningene varierer mellom prosjektene. Flere opplyser at de har brukt kalkulatoren på www.miljokommune.no, men vi kan ikke være sikre på at alle har beregnet etter beste gjeldende praksis. I dybdeintervjuene var det ingen som hadde brukt Miljødirektoratets kalkulator, enten fordi de hadde gjort egne beregninger før regnearket var klart, eller fordi de ikke kjente til muligheten.

³ Benevnning som brukes for å kunne sammenligne de ulike klimagassenes evne til å varme opp atmosfæren. Utslipp av en gitt gass målt i CO₂-ekvivalenter er et uttrykk for hvor mye CO₂ som skal til for å gi tilsvarende oppvarming.

Tabell 3.2 Tiltak knyttet til ladepunkter og elbiler: Prosjektenes egenrapporterte utslippsreduksjoner hittil og gjennomsnittsanslag over neste tre år*

Bevilgnings- år	Tiltak	Tilskudd, 1000 kroner	Utslipps- reduksjon hittil, tonn CO ₂ - ekvivalenter	Forventet årlig utslipps- reduksjon neste tre år, tonn CO ₂ - ekvivalenter
Tiltak knyttet til ladepunkter*				
2016	Ladepunkter (og el-sykler)	1000	8	82
2016	Ladestasjoner for kommunale elbiler	750	83	NA
2016	Ladepunkter for å kunne anskaffe kommunale elbiler	700	30	60
2016	Etablering av ladestasjoner for elbil	200	8	15
2016	Ladepunkter ved arbeidsplassene i kommunen	300	4	NA
2016	Ladepunkter ved kommunale virksomheter	400	1	NA
2016	Etablering av ladestasjoner for elbiler	200	0	15
2016	Ladepunkt for elbiler ved kommunen	200	0	11
2016	Etablering av ladeinfrastruktur	80	NA	30
2016	Støtte til elbilladepunkter	400	NA	17
2017	26 ladepunkter i kommunen	250	32	132
2017	16 semihurtiglادepunkter i kommunen	160	14	18
2017	Ladepunkter for kommunale tjenestebiler	180	11	NA
2017	Ladestasjon ved renovasjonsetaten	100	4	4
2017	Ladestasjon for kommunale tjenestebiler	160	3	25
2017	Ladepunkter for drift i kommunen	135	1	NA
2017	56 ladepunkter i kommunen	500	0	31
2017	Ladepunkt i kommunen	240	NA	2
2017	Ni ladepunkter ved fylkeskommunen	162	NA	26
Totalt		6 117	198	466
Andre tiltak knyttet til el-kjøretøy				
2016	Nullutslippsbiler som erstatter fossile biler i helse- og omsorgstjenesten	120	58	NA
2016	El-varebiler i kommunen	100	2	2
2017	El- og hybridbiler i helsetjenesten	250	3	27
2017	El-varebil, -truck og -sykler i kommunen	155	1	1
2017	Klimavennlige kjøretøy i renovasjon	1583	0	17
2017	Fra fossildrivstoff til el- og hydrogenbiler i kommunen	250	48	34
Totalt		2 458	112	80

*I en del tilfeller der kostnadene ved ladepunktene ble lavere enn anslått, har utbetalingene vært lavere enn de oppgitte tilskuddene. Kilde: Miljødirektoratet, bearbeidet og sammenstilt av Menon Economics

Det er vanskeligere å anslå virkningene for utslipp av CO₂ av tiltak knyttet til elsykler, siden det ikke er opplagt hva disse erstatter. Det kan være både annen bruk av sykler, kollektivtransport eller fossilt basert transport. Vi ser også i Tabell 3.3 at det er meget stor spredning i anslåtte resultater og i forventede resultater i forhold til

bevilgningene, spesielt gjelder det anslaget på elsykler ved høst og vintersykling. Tallene må tas som et meget usikkert første anslag på virkninger.⁴

Tabell 3.3 Tiltak knyttet til elsykler: Prosjektenes egenrapporterte, kvantitative utslippsreduksjoner hittil og gjennomsnittsanslag over neste tre år

Bevilgnings- år	Tiltak	Tilskudd, 1000 kroner	Utslipps- reduksjon hittil, tonn CO2- ekvivalenter	Forventet årlig utslipps- reduksjon neste tre år, tonn CO2- ekvivalenter
2016	Erstatte jobbreiser med bil med elsykkel	150	0	NA
2016	Elsykler, høst og vintersykling	273	NA	367
2016	Elsykler til foreldre i barnehager	170	4	NA
2016	Prøvekjøre el-sykkel for ungdom	300	39	NA
2016	Utvidelse av sykkelparkering ved stasjon	600	NA	16
2016	Sykelstrategi for kommunen	250	0	49
2017	Elsykler til kommunens ansatte	184	0	0
2017	Utlån av elsykler for reiser til jobb	176	NA	2
Totalt		2 103	43	433

Kilde: Miljødirektoratet, bearbeidet og sammenstilt av Menon Economics

Tabell 3.4 oppsummerer de siste tre prosjektene der det er gjort anslag, knyttet til plast, energi og skolemat.

Tabell 3.4 Andre tiltak: Prosjektenes egenrapporterte, kvantitative utslippsreduksjoner hittil og gjennomsnittsanslag over neste tre år

Bevilgnings- år	Tiltak	Tilskudd, 1000 kroner	Utslipps- reduksjon hittil, tonn CO2-e	Forventet årlig utslipps- reduksjon neste tre år, tonn CO2-e
2016	Kjøp av avfallsdunker i fornybar plast	225	25	
2016	Flishugger ved videregående skole	400	16	110
2017	Klimasmart skolemat	260	3	12
Totalt		885	44	122

Kilde: Miljødirektoratet, bearbeidet og sammenstilt av Menon Economics

Disse svært ulike prosjektene illustrerer metoder for å tallfeste virkninger også utenfor transportrettede tiltak. Samlet sett gjenspeiler imidlertid fordelingen av hvilke prosjekter som er rapportert på at det er mer krevende, eller ofte ikke mulig, å tallfeste virkninger for mer indirekte prosjekter på en fornuftig måte. På grunn av usikkerheten i metodene som er brukt, og at rapporteringene ikke er representative for alle prosjekter som har mottatt Klimasats-midler, er det ikke mulig å trekke slutninger om de samlede virkningene av Klimasats ut fra disse anslagene.

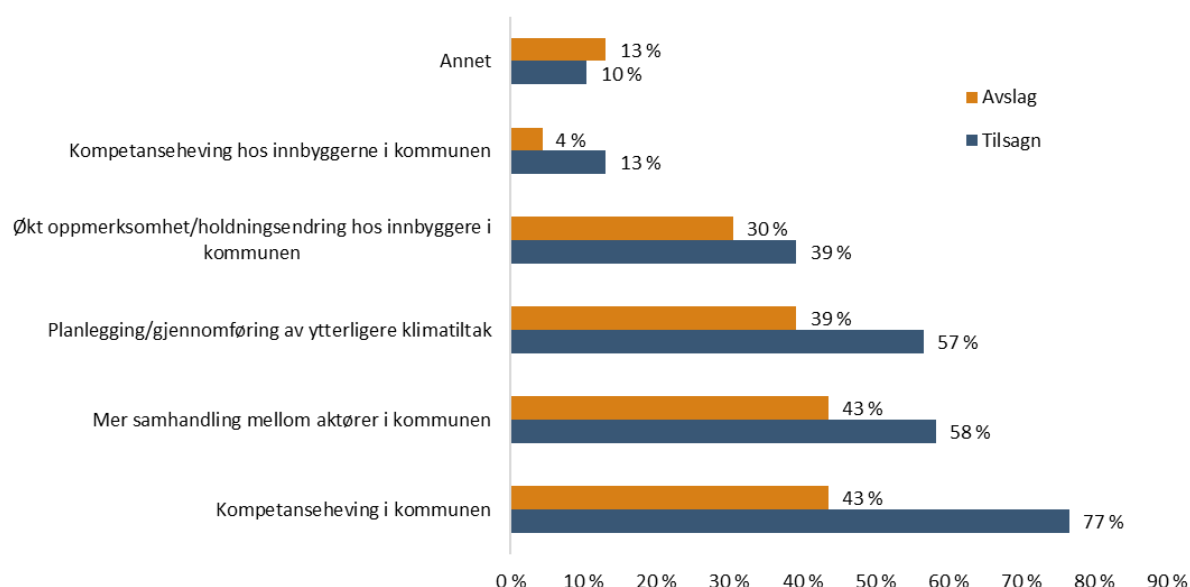
⁴ Miljødirektoratet har et pågående oppdrag hvor Transportøkonomisk Institutt skal vurdere klimaeffekten av elsykkel, som skal gi bedre anslag på klimavirkninger av økt bruk av elsykler.

3.3.2 Omstilling til lavutslippssamfunnet

Det er ikke alle prosjektene det er naturlig å beregne utslippseffekter av. Flere av prosjektene er planleggings- og forprosjekter, blant annet klimavennlig areal- og transportkartlegging. Resultatene av disse vil foreligge i form av beslutningsunderlag for videre prosjektutvikling, planlegging og gjennomføring av fysiske tiltak. Klimasats støtter også nettverkssamarbeid som stimulerer til samarbeidsaktiviteter og informasjonsspredning der det er svært vanskelig å måle klimaeffektene. Disse vil ikke gi reduserte utslipp direkte, men de vil kunne være et skritt videre på veien til tiltak som kan ha utslippseffekter. Videreføring i form av nye prosjekter eller spredning til andre aktører er da en forutsetning for slike effekter.

I spørreundersøkelsen har vi innhentet informasjon om andre virkninger som kan ha betydning for utslippene på lenger sikt, Figur 3.4. Disse virkningene er både relevante for de prosjektene der det er mulig å se klimakutt på kort sikt og for prosjektene med mer langsiktige virkninger.

Figur 3.4 Svar på spørsmål om hva prosjektene som har fått støtte har bidratt til, i prosent av totalt antall respondenter*



*N= 115 for tilsagn og 23 for avslag.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

For de som har fått tilsagn, oppgir 77 prosent at prosjektene har hevet kompetansen i kommunen, og nesten 60 prosent at det førte til mer samhandling mellom aktører i kommunen og planlegging og gjennomføring av ytterligere klimatiltak. Dette er de samme virkningene som var viktigst for de tiltakene som fikk avslag, men likevel ble gjennomført, men det er færre av disse som mener at prosjektet har hatt slike virkninger. Det er små endringer i resultatene sammenlignet med fjorårets undersøkelse, med unntak av at resultatene fra 2017 viser noe lavere effekter på kompetanseheving hos innbyggerne i kommunen.

Dybdeintervjuene bekrefter hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen, særlig med hensyn til kompetanseheving og samhandling i kommunene. I tillegg nevnes positive helseeffekter knyttet til redusert støy og bedret luftkvalitet som positive virkninger av tiltakene.

Det er et viktig formål med ordningen at midlene som bevilges er en støtte til oppstart av tiltak, altså at prosjektene videreføres etter at selve prosjektet finansiert av Klimasats er avsluttet. For prosjekter som innebærer om- og nybygging av installasjoner og bygninger materialiserer varige resultater seg tydelig. De fleste av klimasatsprosjektene har imidlertid ikke kommet så langt at det vil være mulig å observere slike varige endringer. Det kan være nødvendig med målrettede analyser for å bringe på det rene om praksis endres over tid og hvorvidt det er forårsaket helt eller delvis av Klimasats.

I en del prosjekter er siktemålet å bidra til atferdsendringer. Et eksempel på dette framkommer i dybdeintervjuet med prosjektet *Klimasmart skolemat* i Indre Fosen kommune (tidl. Rissa kommune). Finansieringen gjennom Klimasats er avsluttet, men aktivitetene i prosjektet videreføres som en del av den ordinære virksomheten på skolen. Innkjøp av råvarer til skolemåltidene er basert på egne avtaler med butikker og primærprodusenter i kommunen, noe som blant annet bidrar til mindre matsvinn. Dybdeintervjuet tyder på at overgangen fra Klimasatsprosjekt til endret hverdagspraksis har gått svært bra. Det er for tidlig å slå fast at denne effekten er varig, men prosjektet vil uansett kunne være verdifull erfaring for andre som vil prøve tilsvarende endringer.

Et annet eksempel fra dybdeintervjuene er forprosjektet *Bygdepakke Bø*, som har som formål å utarbeide gode strategier og plangrep som legger grunnlag for redusert bilbruk i Bø sentrum. Resultater fra dette prosjektet har utgjort en viktig del av grunnlaget for innhold og ambisjonsnivå i et hovedprosjekt som nå er godt i gang, og som er en direkte effekt av forprosjektet. Hovedprosjektet består av 14 delprosjekter, hvorav ett med støtte fra Klimasats, og har blitt Fyrtårns-prosjekt i sammenslåingsprosessen mellom Bø og Sauherad. Det er for tidlig å vurdere selve virkningene i form av varige omstillinger til lavutslippssamfunnet.

3.3.3 Formidlings- og spredningseffekter

Klimasats finansierer prosjekter innenfor samlet sett 124 kommuner og fylkeskommuner i 2017 (28 prosent av alle kommunene og fylkeskommunene). Resultatet av ordningen er ikke bare utslippseffektene knyttet til disse tiltakene. Vel så viktig er spredningseffektene til andre kommuner og fylkeskommuner. Andre deler av landet kan lære av positive og negative erfaringer fra disse prosjektene, både ved at innovasjoner utprøves og at en får et større erfaringsgrunnlag fra nylig etablerte teknologier. Spredning av kunnskapen er derfor en nøkkel for at virkningene skal bli større enn det som er knyttet til de direkte bevilgningene i Klimasats. Miljødirektoratet legger også stor vekt på overføringsverdien og potensialet for spredning av kunnskaper og eksempler i søknads-tildelingen, og har igangsatt en rekke tiltak for informasjonsspredning. Miljødirektoratet deler informasjon med søkere om prosjekter de kan samarbeide om og lære av i seminarer, per telefon, i direkte i tilsagnene. Videre arrangerer direktoratet webinarer, og har opprettet en egen Facebook-gruppe, der kommunene oppfordres til å delta, og egen nettside med informasjon om søknader og tilsagn for spredning av ideer og informasjon om erfaringer fra prosjektene. Her finnes også relevante rapporter og annen nyttig informasjon. Informasjons-spredning skjer også direkte i media.

For å få kunnskaper om hvor aktive kommunene er i kunnskapsdeling har vi spurt dem om i hvilken grad de har deltatt på Miljødirektoratets spredningsaktiviteter, se Figur 3.5.

Over halvparten av de som svarte på disse spørsmålene hadde deltatt på webinarer, benyttet Miljødirektoratets Facebookgruppe og deltatt på konferanser i regi av Klimasats (primært søkeseminar rundt nyttår, i samarbeid med fylkene). Dette er aktive møteplasser, der man kan utveksle erfaringer med andre. I tillegg gjør prosjektene seg nytte av veiledninger på nettet og opptak fra konferanser. Av de som ikke hadde søkt var andelen langt lavere, bare 16 prosent hadde deltatt på webinar og benyttet Facebookgruppen, og andelen deltakere på konferanser i regi av Miljødirektoratet eller fylkesmannen var 29 prosent. Dette viser en positiv sammenheng

mellom de som deltar i spredningsaktiviteter og de som søker midler innenfor Klimasats. Det kan henge sammen med forklaringsvariablene forklart ovenfor, som at de som ikke søker mangler kapasitet, økonomi og kompetanse til å sette i gang en planleggings- og søknadsprosess. Men manglende kapasitet til å hente inn informasjon og kompetanse kan også avhjelpes med Miljødirektoratets informasjonsaktiviteter, her under informasjon om kommunenes muligheter for å finansiere og gjennomføre klimatiltak.

Figur 3.5 Svar på spørsmål «Har dere deltatt på/benyttet noen av Miljødirektoratets spredningsaktiviteter?», i prosent av tilskuddsmottakere som har svart*



*N=94.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Vi har også bedt respondentene utdype hvordan de selv har spredd resultater og erfaringer fra Klimasats. 63 av prosjektene har svart på dette spørsmålet. Av beskrivelsene framkommer at det foregår et utstrakt omfang av aktiviteter som gjenspeiler interesse både for å dele kunnskaper fra prosjektenes side, og at andre kommuner og fylkeskommuner etterspør informasjon. Spesielt synes det som at er mye erfaringsutveksling mellom kommunene. Prosjektene rapporterer om et stort antall presentasjoner av resultater på lokale, regionale og nasjonale konferanser med deltakere fra kommuner, fylkesmannen, relevante etater (som Statens vegvesen) og relevante samarbeidspartnere i næringslivet. Videre deles og spres informasjon i ulike faglige og politiske nettverk, som klimanettverk og i kommunale samarbeidsfora. Flere rapporterer om at de har drevet aktiv rådgiving direkte for andre kommuner. Det er vanlig å legge ut informasjon på egne Facebooksider, og mange oppgir at de har deltatt på Miljødirektoratets webinarer. Respondentene benytter også media til å spre informasjon om prosjektene, og flere har skrevet egne rapporter og nyhetsbrev og dokumentert blant annet byggeprosesser med videoer for senere læring. De fleste rapporterer informasjonsspredning gjennom flere kanaler innenfor det samme prosjektet. Arbeidet med Bygdepakke Bø og Sauherad har for eksempel blitt presentert ved bortimot 20 ulike arrangementer, fra lokale debattmøter til møte med Stortingets transport- og kommunikasjonskomité. De vi har intervjuet rapporterer også at de har lært av andre prosjekter i deres egne Klimasatsprosjekt.

Antallet kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører prosjekter har økt fra 88 til 124 fra 2016 til 2017. Noen har finansiering til flere prosjekter. Det betyr at stadig flere har kjennskap til ordningen, og at prosjekter er spredd over større deler av landet. Dette framgår også av Figur 2.2, som viser at nye regioner dekkes av tildelinger

i 2017. Geografisk fordeling av prosjektene er en forutsetning for erfaringsspredning av til flest mulig kommuner, siden informasjonen overføres lettest mellom uformelle og formelle nettverk rundt tiltakskommunene. Kommunenes beskrivelser viser også at det er mye kontakt mellom kommuner og fylkeskommuner på regionalt plan, og at interessen for å dele og hente erfaringer kommer nedenfra, fra kommunene selv.

Utfordringen er å kunne si noe om i hvilken grad, eller hvor mye, disse aktivitetene har bidratt til å initiere nye tiltak, og dermed bidra til å redusere utslippene, i kommunene og fylkene. Vi har sett i tidligere undersøkelser at kommunene etterlyser retningslinjer og interesse fra sentralt hold for kommunenes klimatiltak, og at det som oppfattes som manglende interesse for tiltak og resultater kan være til hinder for kommuners initiativ til klimatiltak (Pedersen og Bruvoll 2014). Det er rimelig at Miljødirektoratets direkte deltakelse og informasjonsspredning, gjennom for eksempel webinarer, har vært med på å katalysere de aktivitetene som prosjektene rapporterer om.

Gjennom dybdeintervjuet med prosjektet bygging av *ny skole i Flesberg*, med miljøvennlige og energieffektive løsninger ble vi oppmerksomme på en annen spredningskanal. Kommunen benytter et konsultentselskap (WSP⁵) som respondent på vegne av kommunen, som har vært pådriver for et høyere ambisjonsnivå mht klimakvaliteter ved planlegging av den nye skolen, og skrevet Klimasats-søknaden for kommunen. Selskapets hadde erfaring fra flere lignende prosjekter i andre kommuner, inkludert prosjekter finansiert av Klimasats. Lignende selskaper med mange oppdrag i kommunesektoren har klare incentiver til å ta med verdifulle erfaringer fra tidligere prosjekter inn i nye, og de har stort nedslagsfelt, ofte hele landet. Denne typen spredning av prosjekterfaringer har ikke har fått mye oppmerksomhet hittil, men kan være verdifull.

3.4 Lokale hindringer mot søkning av tilskudd og mot klimatiltak

Til sammen 202 kommuner har søkt om midler fra Klimasats i 2016 og 2017. Kommunene som ikke har søkt om midler ble kontaktet i en egen spørreundersøkelse, der 56 kommuner svarte (25 prosent av de 224 kommunene som ikke har søkt). Kommunene som ikke har søkt er gjennomgående mindre enn søknadskommunene. Mange av de små kommunene har mindre fagmiljø og kapasitet sammenlignet med større kommuner som har tilgang til bredere kompetanse og større fleksibilitet. Lavere kapasitet og svakere kompetansebase vil være hindringer mot å prioritere oppgaver som ikke er lovpålagte. Det krever ressurser både å sette klimatiltak på agendaen, å holde seg orientert om mulige støtteordninger, og å finansiere tiltak. Over halvparten (52 prosent) av kommunene som ikke har søkt kjente ikke til ordningen fra før da vi kontaktet dem i spørreundersøkelsen. Disse var blant de minste kommunene med gjennomsnittlig 3590 innbyggere. De som ikke hadde søkt og kjente til ordningen fra før, var på gjennomsnittlig 5240 innbyggere. Til sammenligning var gjennomsnittet for alle kommuner 12 500 innbyggere.

De viktigste grunnene de som ikke har søkt oppgir er at de har for liten kapasitet til å sende søknad (67 prosent), for liten kompetanse på området (30 prosent) og at det er en vanskelig økonomisk situasjon i kommunen (22 prosent). Vi har kontaktet og intervjuet sju av de 56 kommunene som ikke har søkt om midler. De oppgir følgende hovedårsaker:

- Kommunen mangler kapasitet og kompetanse.
- Kommunen har få eller ingen forpliktelser utover å etablere en klima- og energiplan, det vil si at det ikke er noen bindende krav til å konkretisere tiltak utover selve planen. Dette peker på fravær av forpliktelser og incentiver til å initiere og gjennomføre klimatiltak.

⁵ WSP Norge er et forholdsvis stort konsultentselskap (omsetning ca. 500 mill. NOK/år) som leverer tjenester innenfor blant annet byggeledelse, anskaffelser og energirådgivning. WSP har mange prosjekter i kommunesektoren.

- Det er manglende vilje til å gjennomføre klimatiltak i styrende organer, som kommunestyre, formannskap og/eller i den administrative ledelsen.
- Svak organisering og dårlig kommunikasjon på tvers av sektorområder i kommuneorganisasjonen vanskeliggjør tiltak.

Disse fire begrunnelsene vil antagelig ofte henge sammen, og spesielt de to siste punktene vil gjerne være generelle trekk som har negative virkninger også på andre områder. Manglende kompetanse og kapasitet som barriere mot klimatiltak i kommunene er påpekt i flere tidligere undersøkelser. I en undersøkelse om arbeidet med kommunenes klima- og energiplanlegging (Pedersen og Bruvoll 2014) bekreftes kommunes uttalte behov for kompetanseheving, og at spesielt de mindre kommunene var svært avhengige av enkeltpersonressurser.

Når problemet beskrives som manglende kapasitet til å søke, har det i intervjuene ofte vist seg at det ikke er å søknaden det egentlig dreier seg om. Kapasitetsproblemet går heller på at en ikke har kapasitet til idé- og prosjektutvikling, og til å prioritere gode prosjekt- og tiltaksbeskrivelser forut for søknadsskrivingen. Dette betyr ikke at kapasitetsproblemet kan neglisjeres, men manglende kapasitet går på planlegging og prosjektutvikling, ikke nødvendigvis på selve søknaden til Klimasats.

Det er ikke bare de små kommunene som melder om slike hindringer. Bergen kommune nevner også at gjennomføringskapasitet og kompetanse står i veien for flere søknader innenfor Klimasats. Dette må imidlertid ses i lys av at kommunen allerede har et høyt aktivitetsnivå på klimaområdet, ikke at det avsettes for lite ressurser til arbeidet.

Pedersen og Bruvoll (2014) bekrefter også at mangel på politisk vilje og økonomiske hensyn var en viktig årsak til manglende konkretisering av klimaplaner. Et moment er at beslutninger som tas i dag ofte har virkninger utover budsjettåret, og også utover kommunestyreperioden på fire år. Usikkerhet har større betydning desto mer langsiktige gevinstene er. Dette kan føre til kortsiktige disposisjoner på bekostning av langsiktige og mer lønnsomme disposisjoner. For folkevalgte kan både personlige og partipolitiske mål på kort sikt (for eksempel gjenvalg) komme i konflikt med langsiktige samfunns mål. Kortsiktige hensyn og mål av personlig eller faglig karakter kan også påvirke ansatte i kommuneadministrasjonen. Dette illustrerer målkonflikter som i større eller mindre grad preger beslutningsprosessene i mange organisasjoner.

Som nevnt avslutningsvis i 3.2, ser det ut til at tilskudd fra Klimasats bidrar til at klima som tema og innsatsområde får høyere status i kommunene, både i administrasjonen og blant de folkevalgte. Hvorvidt dette bør anses som å bygge ned barrierer, er en definisjonssak, men det synes å bidra til større autoritet i klimaarbeidet.

3.5 Indikatorer for måloppnåelse

I evalueringen av tilskuddene for 2016 (Menon 2018) fastsatte vi fem indikatorer for måloppnåelse. Den første av disse var utslippsreduksjoner. Ved fjorårets evaluering la vi til grunn at det ville være mulig å anslå utslippseffekter fra sluttrapportene, og at disse kunne brukes for å indikere virkningene for hele prosjektet. Som forklart i avsnitt 3.3.1 er ikke kvaliteten på disse rapportene god nok. Det mangler dermed anslag for både 2016 og 2017, og vi har valgt å ta ut denne indikatoren.

De to neste indikatorene, prosjektgjennomføring og addisjonalitet, er også hovedsakelig rettet mot målet om konkrete reduksjoner i klimagassutslipp, se Tabell 3.5. De gir indikasjoner på om prosjektene som har fått tildelinger har vært gjennomførbare og om de har ført til addisjonelle utslippsreducerende tiltak. Indikatorene er først og fremst interessante for sammenligninger over tid, mens det er vanskelig å tolke selve nivået på indikatorene i lys av formålene med ordningen. Indikatorene viser likevel at måloppnåelsen er høy, og relativt stabil med små prosentvis endringer som kan skyldes tilfeldigheter og ikke kan tolkes som trender.

De tre siste dekker i større grad mer indirekte og langsiktige effekter av ordningen og som indikatorer for omstilling til lavutslippssamfunnet. Den første er andelen av søkere som rapporterer at prosjektet kan føre til planlegging/gjennomføring av ytterligere klimatiltak, og den andre om det har ført til kompetanseheving for kommunen. Indikatorene dekker både innvilgede og avslåtte prosjekter. Andelen som mener at prosjektet har ført til økt kompetanse i kommunen har økt fra 62 til 72 prosent. Det kan tyde på at de positive effektene av Klimasats i forhold til kunnskapsspredning internt i kommunene gjennom planlegging, politiske prosesser og gjennomføring, har økt fra 2016 til 2017.

Den siste, erfaringsspredning, angir andelen som svarer ja på om de aktivt har spredd resultater og erfaringer fra Klimasatsprosjektet til andre kommuner eller andre aktører. Det blir interessant å se svarene for erfaringsspredning over tid. Dette vil indikere virkningen av tiltakene Miljødirektoratet har satt i verk for å spre kunnskapene fra prosjektene til flere, og av at ordningen har vart over flere år og blitt mer etablert i kommunesektoren.

Tabell 3.5 Indikatorer for måloppnåelse

Indikator	Konkretisering	Resultat 2016	Resultat 2017
Utslipsreduksjoner	Anslåtte reduksjoner i utslipp av klimagasser som følge av ordningen	Ikke anslått for 2016	Ikke komplett anslag 2017
Prosjektgjennomføring	Andel igangsatte og/eller gjennomførte prosjekter	92 %	91 %
Addisjonalitet	Andel med høy addisjonalitetsgrad, det vil si andel som ikke ville gjennomført, eller sannsynligvis i mindre skala og på senere tidspunkt uten støtte fra Klimasats	72 %	69 %
Ytterligere klimatiltak	Andel som rapporterer at ytterligere klimatiltak er igangsatt som følge av prosjektet	52 %	54 %
Kompetanseheving	Andel som rapporterer at prosjektet har bidratt til kompetanseheving i kommunen	62 %	72 %
Erfaringsspredning	Andel som rapporterer at de har aktivt spredd resultater og erfaringer fra prosjektet til andre	Ikke anslått for 2016	58%

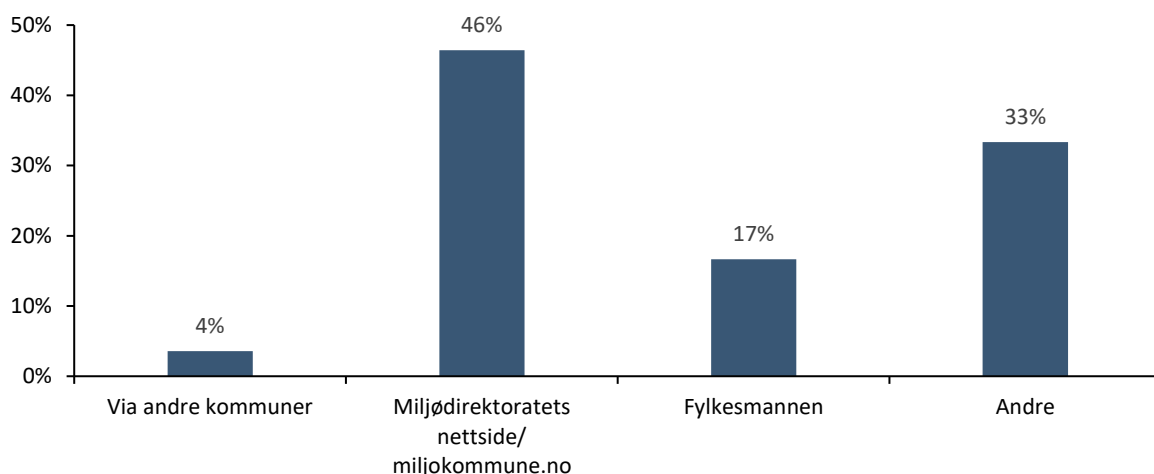
4 Evaluering av tilskuddsforvaltningen

I vurderingen av forvaltningen av tilskuddsordningen fokuserer vi på i hvilken grad tilskuddet er kjent blant de som er i målgruppen, prioritering av prosjekter og hvordan brukerne oppfatter søknadsprosessen og krav til rapportering og ressurser knyttet til denne. I tillegg vurderer vi om tilskuddet blir anvendt i samsvar med formålet og hvordan dette eventuelt kan dokumenteres.

4.1 Tilgjengelighet og målgruppe

Klimasats har gitt tilskudd siden 2016, og mange har nå fått kjennskap til ordningen. Vi har kartlagt hvordan søkerne fikk kjennskap til ordningen. Dette er gjort gjennom spørreundersøkelsen og resultatene er vist i Figur 4.1. De fleste får informasjon om ordningen gjennom Miljødirektoratets miljokommune.no. Resultatene følger relativt samme mønster som ved kartleggingen for 2016, men nettsiden har blitt enda viktigere som informasjonskanal sammenlignet med fjoråret der 38 prosent av respondentene oppga dette som kilden til kjennskap til ordningen. Blant de som oppga andre kilder er KS, fylkeskommunen og stortingsrepresentanter nevnt.

Figur 4.1 Hvordan tilskuddsmottakerne fikk kjennskap til Klimasats*



* N=168.

Resultatet viser svar fra både søkere som fikk avslag og tilsagn. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Som nevnt i avsnitt 3.3.3 sendte vi ut en spørreundersøkelse til de 224 kommuner som så langt ikke har søkt om tilskudd for å kartlegge deres kjennskap til ordningen.⁶ Blant respondentene var det vel halvparten av disse som ikke kjente til Klimasats. Dette var alle relativt små kommuner sammenlignet med de som kjente til ordningen. Dersom disse er representative for resten av kommunene som ikke har søkt om tilskudd er det fortsatt om lag 100 norske kommuner som ikke har kjennskap til ordningen.

⁶ Omtrent en tredjedel har en type miljørådgiverstilling i kommunen. Halvparten har lederstilling som for eksempel plansjef, næringssjef, teknisk sjef eller rådmann. De øvrige er rådgivere, seniorkonsulenter eller kommuneplanleggere.

4.2 Søknadsbehandling og vurdering av søknader

Tildelingskriteriene stiller spesifikke krav til hvilke søknader som skal vurderes. Det betyr at alle prosjektene som er tildelt midler oppfyller følgende krav:

- 1) De skal bidra til reduserte klimagassutslipp, omstilling til lavutslippssamfunnet eller begge deler
- 2) Søknaden er politisk forankret. Nivået for politisk forankring er opp til kommunen. Mange tiltak vil allerede være forankret i kommunens klima- og energiplan.
- 3) Midlene skal være utløsende for at tiltakene gjennomføres.
- 4) Kommunen har en egeninnsats og det foreligger finansieringsplan for investering og drift

Forvalter vurderer alle enkeltsøknader etter oppfyllelse av disse kriteriene, og fordeler først søknadene i 25 overordnede grupper som lading, klimavennlig mat og redusert matsvinn, deponi, sykkeltiltak, byggetiltak osv. Deretter gjøres en første vurdering av søknadene. Grupperingen gjør det mulig å rangere og prioritere prosjektsøknader etter to dimensjoner: innenfor hvert tema etter nærmere kriterier, og hvor mye hvert tema skal vektlegges. Etter den første vurderingen innhentes råd om prioritering fra fylkesmennene som har lokal kjennskap til prosjektene, og råd om prioritering fra de interne fagseksjonene i Miljødirektoratet. Dersom det er behov kontakter forvalterne andre eksterne faginstanser. Det gjøres også en vurdering av overlapp opp mot andre tilskuddsordninger og forvaltere og man kontakter andre forvaltere dersom det er behov, som Difi, Statens Vegvesen og Enova.

Av de søknadene som oppfyller disse kvalifikasjonskriteriene⁷, har forvalter lagt til grunn noen prioriteringskriterier i utvelgelsen av de prosjektene som blir tildelt midler.

For tildelingene i 2017 lå det til grunn sju tildelingskriterier. Vi deler disse i to grupper:

A) Ulike egenskaper ved søknadene som sannsynliggjør deres potensielle bidrag til reduserte utslipp av klimagasser:

- Forvalter har tillagt prosjektenes potensialer for utslippsreduksjon stor vekt. Der det er mulig å anslå kostnadseffektiviteten ved tiltaket som helhet, eller på annen måte sannsynliggjøre utslippsreduksjon, er dette vektlagt⁸.
- Det er videre tillagt stor vekt at prosjektene har ambisjoner for klimagassreduksjon utover minimumskrav i lover og forskrifter.
- Det er lagt vekt på prosjekter som bidrar til innovasjon i omstilling til lavutslippssamfunnet.
- Det er lagt vekt på overføringsverdi til andre kommuner og potensial for spredning av kunnskaper og eksempler.

B) Andre prioriteringskriterier:

- Andre positive, og eventuelt negative effekter av tiltaket
- At søknaden har inneholdt et realistisk budsjett for kostnader, og plan for gjennomføring og framdrift
- At tiltaket ikke er berettiget støtte fra andre statlige ordninger

Alle disse kriteriene bygger på kravene 1)-4) ovenfor, men vektlegger ulike grader av oppfyllelse utover disse fire (minimums)kravene. Ifølge forvalter ble det lagt mindre vekt på kravet om andre effekter av tiltakene, mens

⁷ Miljødirektoratet kan etterspørre manglende informasjon om dette.

⁸ Dette er ikke kun en vurdering på prosjektnivå, men også en vurdering av kostnadseffektiviteten i tiltaksgrupper. Man kan altså støtte pilotprosjekter som er dyre og gi begrensede reduksjoner i klimagasser, men som kan være begrunnet ut fra det teknologiske modenhetsnivået.

kravet om at prosjektet ikke er berettiget støtte fra andre ordninger må være oppfylt. Hvilket kriterium som ellers ble mest vektlagt varierer med søknadstype. For eksempel ble det lagt vekt på at sykkeltiltak (kategori 2 i kapittel 2 over) skulle kombineres med bilrestriksjoner, og bygg (kategori 3 i kapittel 2 over) måtte ha med tiltak innenfor flere tema, altså at det måtte både ha stor spredningsverdi og gå utover minimumskravene i lov og forskrifter.

Det utarbeides ikke en felles score for søknadene etter prioriteringskriteriene. Man forsøkte å gjøre dette i 2016, men det fungerte ikke fordi søknadene er for ulike. Det ble forsøkt med en score fra 1 til 3, men denne ble altfor snever. Deretter forsøkte man med en scoring fra 1 til 5, men det var vanskelig å definere hva som lå i de ulike scorene. Til slutt endte man opp med at kommentarfeltet ble den viktigste informasjonen for vurdering.

Alle søknadene vurderes innenfor hvert tema og det gjøres en sammenligning og rangering innenfor hvert tema. Deretter gjøres det en sammenligning av søknader på tvers av tema. Med så mange ulike temaer og prosjekter er dette spesielt utfordrende. Mot slutten av søknadsbehandlingen diskuteres prosjektene og tildeling med Klimaavdelingens ledelse og det tas en beslutning om hvilke søknader som skal tildeles midler. Deretter utarbeides tilsagns- og avslagsbrev. I disse brevene gis det en standardisert begrunnelse for prioritering innenfor det respektive temaet som søknaden er innenfor, for eksempel bygg eller arealplanlegging, og ofte også en mer detaljert begrunnelse for tilsagn eller avslag knyttet til den respektive søknaden.

I tråd med DFØs veileder (Direktoratet for økonomistyring 2007) for evalueringer av statlige tilskuddsordninger, er det viktig å vurdere kostnaden for å nå oppsatte mål gjennom tilskuddsordningen. I denne kostnaden omfatter blant annet forvaltningskostnader for ordningen, herunder oppfølging og dokumentasjon. Forvaltningen representerer en nødvendig kostnad for å sikre at samfunnets ressurser disponeres i henhold til vedtatte formål, og i samsvar med gjeldende lovverk. Menon gjennomførte i 2018 en områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken (Menon 2018), og i denne rapporten sammenlignes forvaltningskostnader på tvers av de ulike ordningene. I denne rangeringen (som bruker tall fra 2016) er Klimasats blant de ti, av totalt 36, med lavest forvaltningskostnad i prosent av tildelt beløp.

Tabell 4.1 Søknader i forhold til tildelinger, 2016 og 2017

	2016	2017
Antall prosjekter		
Innvilget, antall	141	187
Prosent av omsøkt	42 %	58 %
Tildelte beløp		
Innvilget, mill. kroner	96	152
Prosent av omsøkt	23 %	48 %

Kilde: Miljødirektoratet

Av de som fikk innvilget søknadene i 2017, ble 48 prosent av søknadsbeløpet innvilget, se Tabell 4.1. Dette er dobbelt så høy andel som i 2016, da bare 24 prosent av søknadsbeløpet ble dekket. Målt som andel av antallet søknader ble 58 prosent innvilget i 2017, mot 42 prosent i 2016. En lavere andel fikk altså avslag i 2017. Det er en ressursmessig besparelse for kommunene og forvalter at det går mindre ressurser med til å søke om, og behandle, prosjektsøknader som ikke når opp. Den lavere ressursbruken kommer av at Miljødirektoratet har informert tydeligere om hvilke prosjekter som er relevante for ordningen, og blant annet tydeliggjort at ordningen ikke støtter offentlig ladeinfrastruktur for elbiler. Kommunene har sannsynligvis også lært ordningen å kjenne gjennom egne og andres erfaringer, slik at kommunene er blitt mer målrettede i søkeprosessen.

4.3 Kommunenes erfaringer

Gjennom spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene har vi kartlagt brukernes erfaringer og deres ressursbruk knyttet til søknadsprosessen og rapportering over tid. Dette gir informasjon om muligheter for å forbedre innretningen av ordningen og å redusere både brukernes og forvalters kostnader. Vi spurte om hvordan brukerne opplevde søknadsskjemaet og muligheter for forenklinger, og vi spurte både de som fikk innvilget søknadene og de som fikk avslag.

En større andel av de som fikk avslått søknadene enn de som fikk tilsagn mener at søknadsprosessen kan forbedres i noen grad eller stor grad (samlet 99 prosent mot 93 prosent), se illustrasjonen til venstre i Figur 4.2.

Videre ser vi av illustrasjonen til høyre i Figur 4.2 at det er færre enn i fjor som mener at søknadsprosessen og søknadsskjemaene kunne vært forenklet. Det tyder på at Miljødirektoratets krav er tydeligere og at prosessene er enklere enn i fjor, og/eller at kommunene har lært av det første årets søknadsprosesser. Det er også tendenser til at færre mener at rapporteringen bør forenkles. Hele 62 prosent mener at rapporteringen ikke bør forenkles, mot 60 prosent i 2016, se Figur 4.3.

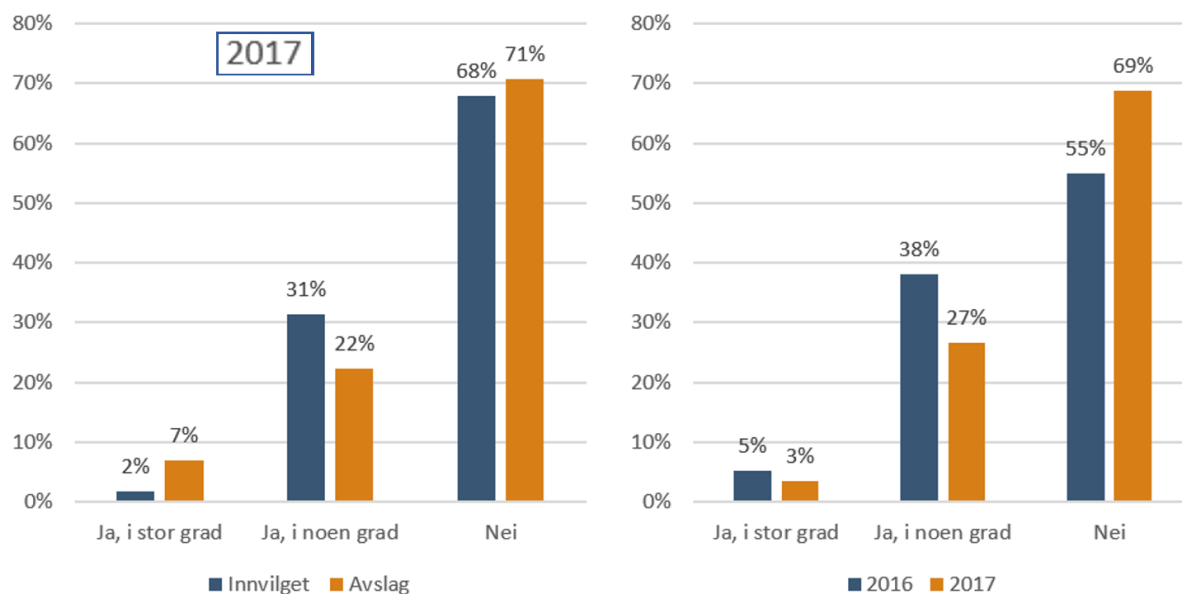
Tilbakemeldingene går spesielt på at det er vanskelig å rapportere utslippseffekter. Det var også forslag om standardisering, slik at for eksempel opplysninger om prosjektene ikke må oppgis flere ganger, å flytte rapporteringstidspunktet til slutten av året da det ofte blir forsinkelser og å øke fleksibiliteten i fristene. Dette er spredte forslag som ikke kan regnes som representative, men må betraktes som innspill til vurdering, jamfør at 62 prosent mener at rapporteringen ikke trengs forenkles.

Gjennom intervjuene kom det fram at noen av respondentene kjente til Miljødirektoratets regneark og at de fleste hadde ikke hørt om dem. Alle viste tydelig interesse da de fikk beskrivelse av regnearkenes innhold og funksjon, og oppga at de ville vurdere å bruke dem i videre oppfølging og rapportering.

Forslagene til forbedringer i fjorårets undersøkelse (for mye krav til dokumentasjon, ønske om konkrete eksempler på hvilken type prosjekter som støttes og tydelighet om prioritering) var ikke fremme i årets tilbakemeldinger, noe som kan tyde på at forvalter har forbedret disse punktene.

I dybdeintervjuene framstår alle som tilfredse med søknadsprosesser og behandlingsresultat. Det gjelder også intervjuet av et prosjekt som fikk avslag. Det eneste som fremheves av noen er at behandlingstiden er lang. I det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen er det overveiende positive tilbakemeldinger. Det blir kommentert at Klimasats er viktig for å realisere lokale klimatiltak og at muligheten for å gjennomføre prosjekter hos administrasjon og politisk ledelse øker sterkt når det er mulighet for å søke midler som gjør at kommunen potensielt blir avlastet med halvparten av kostnadene. Ordningen har gitt anledning til å gjennomføre prosjekter som ikke hadde blitt realisert uten støtten. Det er flere som viser til svært god oppfølging fra veiledere og saksbehandlere i Miljødirektoratet, og at de har hatt god nytte av webinarne. Flere kommenterer også at ordningen er enkel og søkeprosessen uproblematisk.

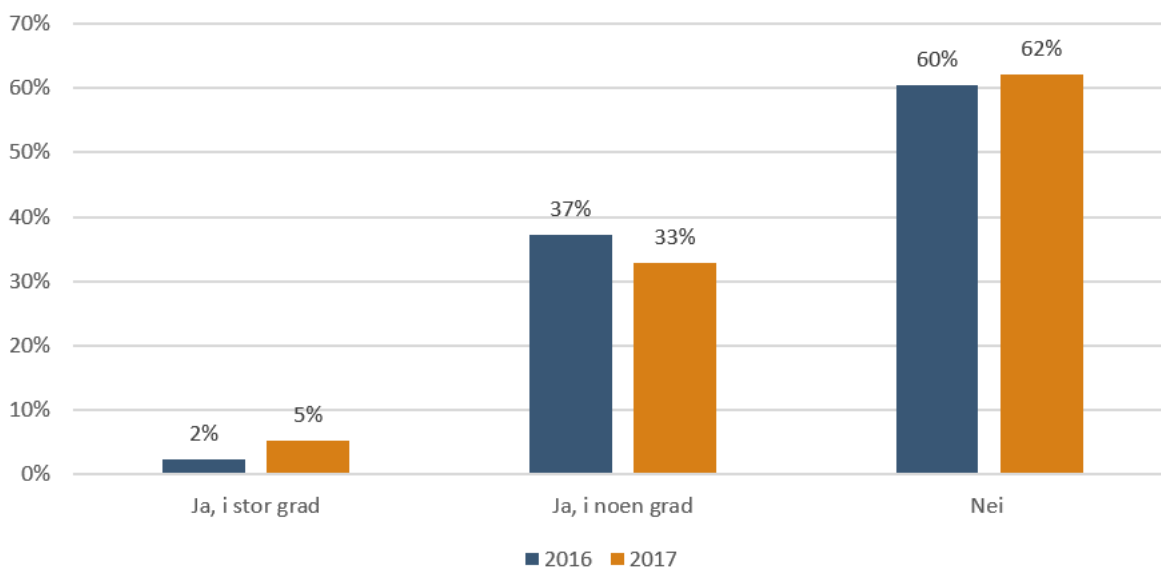
Figur 4.2 I hvilken grad respondentene mener at søknadsprosessen og søknadsskjemaene kan forenkles, svar i prosent av totalt antall respondenter*



* Figuren til venstre: Respons fra 2017 for tilsagn og avslag, N=115 for tilsagn og N=58 for avslag. Figuren til høyre: samlet respons for 2017 sammenlignet med 2016.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

Figur 4.3 I hvilken grad respondentene mener at rapporteringen kan forenkles, svar i prosent av antall respondenter*



* N=86 i 2016 og N=116 i 2017.

Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene, bearbeidet av Menon Economics

I dybdeintervjuene framkom også noen forslag til endringer. Det ene var et ønske om større fleksibilitet med flere tildelingstidspunkter, og at tilsagnet burde ha lenger varighet. Det andre var et forslag om å legge til rette for hastebehandling av søknader om tilleggskvaliteter i igangsatte prosjekter. Dette ble foreslått av en erfaren rådgiver som flere ganger hadde opplevd at det i sen planleggingsfase/tidlig gjennomføringsfase for ambisiøse

prosjekter ble avdekket muligheter for verdifulle tilleggskvaliteter, der det i denne fasen kunne være vanskelig å finne finansiering raskt nok. En tilleggsbevilgning fra Klimasats vil i slike tilfeller kunne utløse nødvendig finansiering fra kommunene selv. Rasjonale er altså som for Klimasats for øvrig, men i disse tilfellene må det tas svært raske beslutninger, både av prosjekteier og av Klimasats.

5 Drøftinger

5.1 Forvaltningen av ordningen

Forvalterne av Klimasats har strukturerte rutiner for tildeling og behandling av søknadene, og de rådfører seg med fylkesmennene og fagpersoner, både internt i Miljødirektoratet og eksternt, i silingen av prosjekter. Det gjøres egne vurderinger av overlapp med andre forvaltere for å unngå dobbelt-finansiering av prosjekter. Det er lagt vekt på utslippseffekter, addisjonalitet og spredningseffekter. Dette er gode kriterier som på ulike måter bygger direkte opp under det overordnede langsiktige målet med ordningen - å redusere utslippene av klimagasser.

Vi finner at søknadskriteriene er tydeliggjort siden fjorårets evaluering, noe som sparer ressurser både hos kommuner og forvaltere. Miljødirektoratet har over tid gitt stadig tydeligere informasjon om hvilke typer prosjekter som prioriteres. Andelen av de som fikk innvilget søknadene var dobbelt så høy i 2017 som i 2016. Det brukes dermed mindre ressurser til å søke om prosjekter som ikke når opp i konkurransen om Klimasats-midler. Dette er en sannsynlig følge av at Miljødirektoratet tydeligere har informert om visse typer prosjekter som ordningen ikke støtter fra forvalters side.

Klimasats har lave administrasjonskostnader per tildelt krone, og forvaltningen framstår som velorganisert og effektiv. Lave forvaltningskostnader er i seg selv positivt. Gitt god kvalitet i forvaltningen gir dette i prinsippet størst mulig budsjett for tildelinger innenfor ordningen. I tilbakemeldingene fra noen av prosjektene blir det foreslått å korte ned behandlingstiden og at det skal være flere tildelingspunkter. Dette vil øke kostnadene i saksbehandlingen, samtidig som det er vanskelig å se at dette skal gi høyere effektivitet i søknadene og i gjennomføringen av prosjektene. Det bør eventuelt undersøkes nærmere hvilke gevinster som kan oppnås.

I intervjuene har det vært foreslått å kunne søke om tilleggsbevilgninger når det i tidlig oppstart ble avdekket muligheter for verdifulle kvaliteter som kan videreutvikles, og der tilleggsbevilgning fra Klimasats vil kunne utløse nødvendig finansiering fra kommunene. Dette kan være et virkemiddel for å utløse læringseffekter gjennom prosjektene, der Miljødirektoratet må vurdere hver enkelt søknad fortløpende. Det bør imidlertid være klare søkekriterier, slik at disse ekstrasøknadene blir unntak, ikke norm.

5.2 Tilskuddsordningens effekter

Vi finner et stort omfang aktiviteter i prosjektene som gjenspeiler *spredning av kunnskaper* fra prosjektenes side og at andre kommuner og fylkeskommuner etterspør informasjon. Antallet kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører prosjekter har økt, og den geografiske spredningen av prosjekter er større i 2017 enn i 2016. Det betyr at stadig flere har kjennskap til ordningen, og at prosjekter dekker større deler av landet. Flere rapporterer at de har drevet aktiv rådgiving direkte for andre kommuner: Tre av fem oppgir at de aktivt har formidlet resultater og erfaringer fra prosjektet til andre. I flere av prosjektene oppgis at man har lært av andres erfaringer fra egne Klimasatsprosjekter. Hvor mye informasjonsspredning fra prosjektene har å bety for igangsettelse av nye prosjekter, og dermed utslippsreduksjoner, er vanskelig å si, men informasjonsgrunnlaget tyder på at enkeltprosjektene har ringvirkninger.

Det er lagt vekt på at *prosjektene som sorterer under areal- og transportplanlegging*, tiltak transport og tiltak i andre sektorer skal rapportere utslippseffekter i sluttrapportene. Om lag en tredel har forsøkt å anslå dette. Intervjuene og praksis i sluttrapportene tyder på at på at Miljødirektoratets regneark for utslippsreduksjoner ikke er godt nok kjent. Blant de som kjenner til dem, men som likevel ikke har benyttet regnearkene, synes det i

hovedsak å skyldes en av to årsaker: Regnearkene ble ikke brukt i planleggings-/søknadsfasen fordi de på det tidspunktet ikke var publisert, og prosjektet har ikke kommet til den fasen hvor det er aktuelt å gjennomføre (nye) beregninger.

Blant de som har rapportert bruk av regnearkene er det store forskjeller i rapporteringen. Det er vanskelig å gjennomskue beregningsforutsetningene ved bruk av Miljødirektoratets regneark, og om de er brukt på en hensiktsmessig måte.

Det er mer krevende, eller ikke mulig, å tallfeste effekter av prosjekter som først og fremst har indirekte virkninger på utslipp, for eksempel arealplanlegging, nettverksbygging og forprosjekter. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag ut fra rapportene til å anslå utslippseffektene av de samlede tildelingene innenfor Klimasats.

Det synes likevel klart at tilskuddene bidrar til reduserte utslipp, særlig innenfor transportsektoren. De aller fleste tiltakene er knyttet til omstilling fra fossilt til elektrisk drevne kjøretøy, direkte eller indirekte, enten ved direkte innkjøp av elektriske kjøretøy i kommunal sektor, eller ved å stimulere bruken gjennom støtte til ladepunkter. Arealplanleggingen innrettes i stor grad for å redusere transportbehovet og gjøre alternativene til fossilt drevne transportmidler mer tilgjengelige. Mens det er relativt enkelt å beregne utslippsvirkninger av å skifte ut en type kjøretøy med et annet, er det langt mer komplisert å beregne virkninger av arealplanlegging, sykkeltiltak og ladepunkter. Dette skyldes dels at atferdsendringer ikke er godt nok kjent, dels at det er mange årsaksforhold som kan forklare atferdsendringer, som ikke bare kan tilskrives støtten fra Klimasats. Tiltakene bidrar til reduserte utslipp, men omfanget er vanskelig å anslå.

Dette gjelder også *nettverks- og forprosjekter*. For disse prosjektene vil det sjelden være grunnlag for å kvantifisere utslippsreduksjoner, og det stilles heller ikke slike krav til sluttrapportene. Effektene av prosjektene vil på kort sikt være erfaringsspredning, kunnskapsheving og bedre planlegging, som på lang sikt som vil kunne føre til utslippsreduksjoner som følge av at flere tiltak iverksettes. Fire av fem av de som fikk tilsagn mener at prosjektene har hevet kompetansen i kommunen, og tre av fem mener at de førte til mer samhandling mellom aktører i kommunen og planlegging og gjennomføring av ytterligere klimatiltak. Også de som fikk avslag rapporterer slike effekter, noe som tyder på at selve søknadsprosessen har vært bevisstgjørende og kompetansehevende også uten at tiltak ble iverksatt. To av fem mener at prosjektene har gitt økt oppmerksomhet og holdningsendringer hos innbyggerne i kommunen.

Selv om det viser seg vanskelig å kvantifisere resultater, er det viktig å ha et bevisst forhold til hva en forventer at prosjektene skal oppnå. Det sikrer at en holder fokus på målet med prosjektene, og til å bevisstgjøre eventuelle endringer eller dreininger i målsettingene gjennom prosjektperioden. Det er et rimelig krav at det for alle typer prosjekter rapporteres om kvalitative og kvantitative resultater og effekter så langt det lar seg gjøre. Dette vil gi både Miljødirektoratet og prosjekteierne mulighet til å etterprøve om prosjektene produserer de resultater og effekter støtten er ment for. Klarere forventninger vil også hjelpe prosjekteierne i arbeidet med sluttrapportene.

Prosjekter som omfatter konkrete investeringer i nye teknologier kan for eksempel rapportere om dieseldeler som er erstattet med el-kjøretøy og antall nye ladestasjoner, mens nettverksprosjekter kan rapportere antall møter med andre kommuner om Klimasats-prosjekter, antall samarbeidsprosjekter som følge av nettverks-aktiviteter, antall seminarer etc. Eksempler på mer kvalitative kriterier for effektvurderinger finner vi i spørreundersøkelsene som går ut til alle prosjekter hvert år, jamfør kapittel 3. Det kan settes opp ulike menyer for rapportering for de fire prosjekttypene areal- og transportplanlegging, nettverks- og forprosjekter, der de to første typene i større grad angir kvantitative resultater, mens nettverks- og forprosjekter har tilpassede

svaralternativer for kvalitative resultater. Alle prosjektansvarlige bør få kjennskap til hvilke effekter som skal rapporteres i sluttrapportene, helt fra prosjektenes oppstart.

Detaljene i rapporteringskrav kan utformes med utgangspunkt i beskrivelsene av forventede effekter i søknadene. Med hensyn til prosjektenes rapporteringskostnader for brukerne er det en fordel at rapporteringen er mest mulig standardisert, jamfør inputen som legges inn i Miljødirektoratets regneark for å beregne klimagassutslipp.

Rapporteringen kan også benyttes som grunnlag for å anslå de samlede utslippsvirkningene av hele Klimasats' portefølje. Dette bør i så fall gjøres som et eget prosjekt der man anslår gjennomsnittlige virkninger og usikkerheten i disse innenfor kategorier av prosjekter, som så oppskaleres til å dekke hele kategorien og deretter eventuelt hele ordningen. Også for dette formålet er det klare fordeler med standardisert rapportering, der respondentene i størst mulig grad fyller inn kvantitativ informasjon eller krysser av på graderte spørsmål.

5.3 Miljødirektoratets formidlings- og spredningsaktiviteter

Miljødirektoratet legger stor vekt på overføringsverdien og potensialet for at andre deler av landet kan lære av positive og negative erfaringer i prosjektene. Effektene av spredning av kunnskaper til andre kommuner og fylkeskommuner er trolig vel så viktige som den direkte utslippseffekten knyttet til hvert enkelt prosjekt, og kan ha virkninger for nye prosjekter i årene etter at støtten til prosjektene er avsluttet. Direktoratet har igangsatt en rekke tiltak for informasjonsspredning, med seminarer, webinarer, nettsiden, Facebook, per telefon, og i tilbakemeldinger i tilsagnene og via media.

I spørreundersøkelsen finner vi at over halvparten av de som svarte hadde deltatt på webinarer, benyttet Miljødirektoratets Facebookgruppe og deltatt på konferanser i regi av Klimasats. I tillegg har kommunene nytte av veiledninger på nettet og opptak fra konferanser. Det er rimelig å anta at Miljødirektoratets egne initiativer har medvirket til de nevnte aktivitetene med informasjonsutveksling fra prosjektene. Det er også svært gode tilbakemeldinger fra prosjektene om informasjon fra og dialog med Miljødirektoratet.

De hullene vi har dekket i formidling fra Klimasats er først og fremst knyttet til kommunene som ikke kjenner til Klimasats i det hele tatt, se ovenfor. Manglende kapasitet til å hente inn informasjon og kompetanse kan avhjelpes med Miljødirektoratets aktiviteter for spredning av informasjon om kommunenes muligheter til å finansiere og gjennomføre klimatiltak.

5.4 Hindringer for lokale klimatiltak

Kommuner som ikke har søkt oppgir hovedsakelig to typer årsaker til dette. Den første er knyttet til manglende kapasitet og kompetanse i kommunen. I intervjuene finner vi at dette ofte er knyttet til kapasitet til idé- og prosjektutvikling, og til å prioritere gode prosjekt- og tiltaksbeskrivelser forut for søknadsskrivingen. Klimasats kan avhjelpe dette ved å formidle informasjon om mulighetene i Klimasats og erfaringer fra andre prosjekter, spesielt til små kommuner. Som nevnt nedenfor er det igangsatt en rekke slike initiativer fra Miljødirektoratets side.

De andre begrunnelsene er knyttet til politiske forhold i kommunen. Utover å etablere en klima- og energiplan, er det ikke noen bindende krav til å konkretisere tiltak. Kommunene har dermed ingen forpliktelser til å initiere og gjennomføre klimatiltak. I konkurranse med andre alternativer innenfor gitte budsjetter rapporteres om manglende vilje til å gjennomføre klimatiltak i styrende organer. Svak organisering og dårlig kommunikasjon på tvers av sektorområder i kommuneorganisasjonen nevnes også som årsak. Klimasats krever at kommunene stiller med minst 50 prosent egenfinansiering. Prioriteringer innenfor kommunenes budsjetter foregår innenfor

demokratiske prosesser, som jo ikke skal eller kan påvirkes. Men informasjonsspredning vil være viktig for de tilfellene der klimaprojekter prioriteres ned på grunn av manglende informasjon om de mulighetene Klimasats gir for økonomisk støtte og for synergier med øvrige investeringer.

En annen hindring er at mange kommuner faktisk ikke kjenner til ordningen i det hele tatt. Over halvparten av respondentene fra kommuner som ikke har søkt, kjente ikke til ordningen fra før da vi kontaktet dem i spørreundersøkelsen. Disse var fra de minste kommunene. Det er velkjent at svært mange av de små kommunene har svakere kompetanse og mindre gjennomføringskapasitet, sammenlignet med større kommuner med større kompetansebredde og fleksibilitet. Igjen er det informasjon fra Miljødirektoratet og ut til kommunene som er det sentrale virkemiddelet. Informasjonen om at ordningen eksisterer og hjelp til å sette opp prosjektforslag bør spesielt rettes mot de mindre kommunene. Gode eksempler på hvordan en kommer i gang og på hvilke typer prosjekter andre kommuner har gjennomført, vil kunne bidra til enklere inngang i søknadsprosessen.

6 Vurderinger av endringer i ordningen

6.1 Vurdering av å tydeliggjøre krav til rapportering av resultater

Det er utfordrende å anslå utslippseffektene av prosjektene som er gitt støtte via Klimasats. Ikke desto mindre er det viktig at prosjektene er bevisst hovedformålet med ordningen, og *hvordan* prosjektene bidrar til reduserte utslipp. Prosjektene bør rapportere resultater, men ikke nødvendigvis i form av anslåtte tonn utslippsreduksjoner. Formålet med en slik rapportering er å kontrollere at prosjektene produserer de resultater støtten er ment for, og å bevisstgjøre prosjekteierne om målene. Ved siden av dette kan rapporteringen benyttes til å anslå samlede klimaeffekter. Detaljene i rapporteringskrav kan utformes med utgangspunkt i beskrivelsene av forventede effekter i søknadene. Med hensyn til både prosjektenes og forvalters behandlingskostnader bør rapporteringen være mest mulig standardisert, der respondentene i størst mulig grad fyller inn kvantitativ informasjon eller krysser av på graderte spørsmål.

6.2 Vurdering av å anslå samlede klimaeffekter

Det overordnede formålet med Klimasats er å redusere utslippene av klimagasser. Anslag av Klimasats' virkninger for utslippene av klimagasser vil være svært viktig for å identifisere ordningens effektivitet, og kan styrke ordningens legitimitet. Det er i praksis ikke mulig å aggregere virkninger fra enkelt-prosjektene. I stedet kan det vurderes å gjennomføre et eget prosjekt der man anslår gjennomsnittlige virkninger og usikkerheten i disse innenfor kategorier av prosjekter, som blåses opp til anslag for hele ordningen.

6.3 Vurdering av forenkling og tydeliggjøring av tildelingskriteriene

Det er viktig at ytterligere klargjøring av kriteriene for hvilke som støttes ikke må lukke mulighetene for nye og ideer for gode prosjekter. Men tildelingskriteriene er relativt omfattende, og det er ikke tydelig for brukerne hvordan Miljødirektoratet prioriterer mellom disse. Blant tildelingskriteriene er det satt opp sju punkter (se avsnitt 4.2). Disse framstår som likeverdige utad, men noen av kriteriene tillegges åpenbart mindre vekt enn andre. Punktene er av ulik art, og i avsnitt 4.2 har vi delt dem inn i kriterier som er direkte rettet mot utslippsreduksjoner (altså utslippseffekter, addisjonalitet, innovasjon og spredningseffekter) og andre. Kriteriet om at prosjektene ikke skal være berettiget til støtte fra andre statlige organer er kanskje mer å betrakte som et absolutt tildelingskrav enn et kriterium for vurdering, og Miljødirektoratet oppgir også at andre positive og negative effekter ble tillagt mindre vekt i tildelingen for 2017.

Det bør derfor vurderes om kriteriene skal sorteres i grupper, og å formidle den reelle vektleggingen. Spesielt er det lagt større vekt på spredningseffekter, noe som er en erkjennelse av at utslippsreduksjoner gjennom spredningseffekter kan være vel så viktige resultater av ordningen som de direkte utslippseffektene innenfor hvert prosjekt. Det er også større geografisk spredning av prosjektene enn i fjor. Samtidig er det antagelig ikke klart nok for nye søkere hva forvalter mener med dette kriteriet. Om det skal tillegges større vekt enn tidligere, bør det gå tydeligere fram, for eksempel ved hjelp av eksempler, og veiledning om hvordan søkerne kan sannsynliggjøre at omsøkte prosjekter har overføringsverdi/potensial for kunnskapsspredning.

6.4 Vurdering av ordningens forvaltningskostnader

Regjeringen foreslo i november 2018 å videreføre ordningen i 2019, med en økning i bevilgningen på 33 prosent. Forvaltningen representerer en nødvendig kostnad for å sikre at samfunnets ressurser disponeres i henhold til vedtatte formål, og i samsvar med gjeldende lovverk. Forvaltningskostnadene per omsøkt krone ble redusert fra 2016 til 2017, noe som betyr at det kan være vanskelig for tilskuddsforvaltningen å behandle en ytterligere økning i søknadsvolum innenfor samme ressursramme. Ressursene til forvaltning må også vurderes i lys av punkt 6.2, der vi foreslår at arbeidet med å beregne effekter i større grad bør gjennomføres sentralt, i stedet for at prosjekteierne skal gjøre dette. Stønadmottakerne fremmer også ønsker om raskere saksbehandling og flere tildelingsrunder, som bør vurderes opp mot forvaltningskostnadene.

For å løse utfordringen med økte oppgaver for forvaltningen kan man prinsipielt velge mellom å effektivisere og forenkle søknadsprosessen, eller å øke forvaltningskostnaden.

Forenklet søknadsprosess innebærer at Miljødirektoratet må bruke *mindre* tid per søknad på prioritering av søknader, begrunnelser av beslutningene om avslag eller tilsagn i brevene som sendes til søkerne, arbeid for å følge opp prosjektene for å kunne betale ut tilskudd og administrative oppgaver. Det vil også kunne bli mindre kontakt med søkerne og eksterne parter som andre støtteforvaltere og fylkesmenn. Dette medføre mindre gjennomtenkte prioriteringer der større del av midlene tildeles prosjekter som i mindre grad bidrar til å redusere klimagassutslipp og/eller bygger opp under omstilling til lavutslippssamfunnet. Erfaringen er at tidsbruken i prioritering og begrunnelse av utfallet av hver søknad har innvirkning på hvilke prosjekter som prioriteres.

Erfaringene fra 2017 og 2018 tilsier også at det tar tid å hente inn rapporter fra prosjekter som blitt forsinket i rapporteringen, noe som er nødvendig for å kunne betale ut tilskuddsmidlene. Mindre tid til dette arbeidet vil kunne bidra til at man får inn færre rapporter i tide, og at flere ikke får betalt ut tildelte tilskuddsbeløp. Siden det allerede for 2018 er et problem at en del prosjekter ikke blir gjennomført, eller blir forsinket, er det utfordrende å utbetale hele tilskuddsrammen innenfor tidsfristen.

Samtidig er det rimelig å forvente at forvaltningen blir mer effektiv over tid, som følge av læring fra tidligere år.

Den forventede effektivitetsgevinsten må veies opp mot relativt store økninger i søknader som vil komme av vesentlige økninger i bevilgningsbudsjettet og andre økninger i oppgavene knyttet til vurderinger av oppnådde effekter. Gitt effektivisering i forvaltningen, er det rimelig å forvente at budsjettøkningen bør økes, men mindre enn en økning i bevilgningsbudsjettet, for at kvaliteten overfor brukerne skal opprettholdes

7 Referanser

Bruvoll, A., K. Høgseth-Gilje, C. Grorud og S. Pedersen (2018): Evaluering av Klimasats, Menon rapport 23.

Direktoratet for økonomistyring (tidligere Statlig senter for økonomistyring) (2007): Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger.

Menon (2018): Områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken, Menon rapport 1, med Bruvoll. A., K. Midttømme, B. Tennbakk, S. Fjose, K. Høiseth-Gilje, A. Myklebust, K. E. Rosendahl, S. Skjeflo, R. Sjoner Syrstad og O. M. Stokke.

Pedersen, S. og A. Bruvoll (2014): Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, Vista Analyse Rapport 23.

8 Vedlegg: Evalueringsmetode

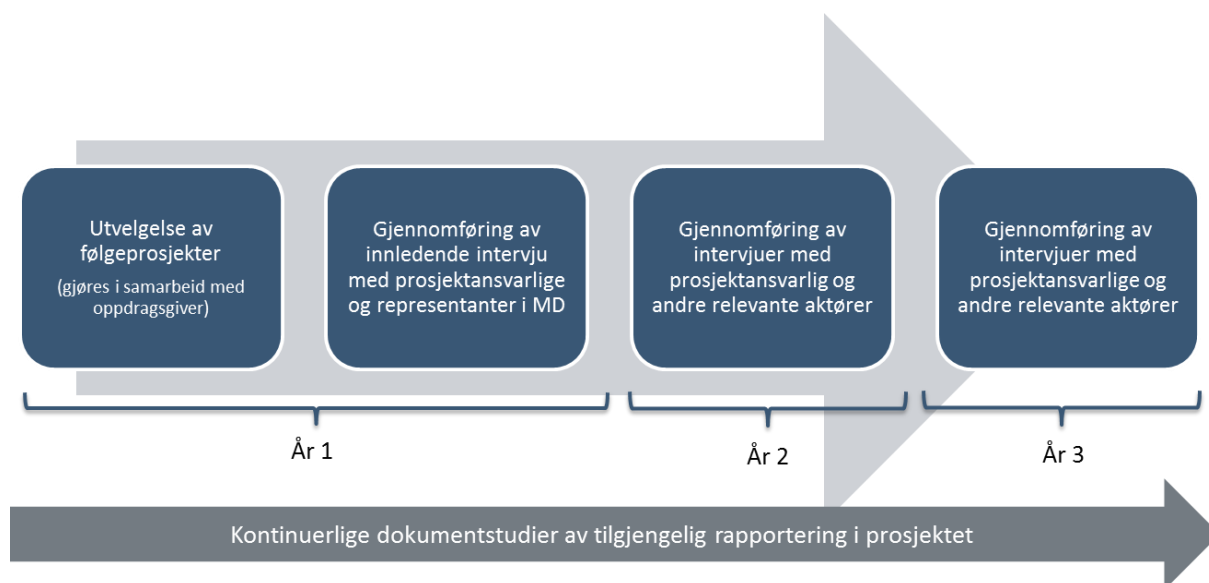
Evalueringen er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi har delt prosjektporteføljen i tre, og analysert prosjektene ved hjelp av både dokumentstudier, følgescase og dybdeintervjuer og gjennom en spørreundersøkelse. De første gruppen består av noen utvalgte prosjekter som skal følges opp i hele evalueringsperioden (følgescase). Tre av de prosjektene som ble intervjuet i fjor har blitt intervjuet igjen i år. I tillegg er det plukket ut to prosjekter blant 2017-prosjektene som vi ønsker å følge opp også til neste år. Den andre gruppen består av 9 prosjekter der vi har gjennomført dybdeintervjuer med prosjektansvarlig. I den tredje gruppen, bestående av de resterende prosjektene, har vi dokumentert resultater og effekter gjennom en spørreundersøkelse. For alle prosjektene har vi gått gjennom all tilgjengelig skriftlig dokumentasjon.

8.1 Dokumentstudie

Vi har gått gjennom all relevant dokumentasjon knyttet til prosjektene som har søkt om tilskudd. For alle prosjektene som har fått tilsagn har vi gått gjennom både søknad, rapport og tilsagnsbrev. I tillegg har vi gått gjennom søknad og avslagsbrev for utvalgte avslåtte søknader. Informasjonen fra denne dokumentasjonen er systematisert, og har dannet grunnlaget for utvalgelse av prosjekter til dybdeintervjuer og følgescase, og analyse av resultater og effekter.

8.2 Følgescase og dybdeintervju

For å få nyansert og detaljert kunnskap knyttet til addisjonalitet, resultater og effekter ved prosjektene har vi gjennomført dybdeintervjuer med utvalgte prosjekter. Tre av de prosjektene der vi i fjorårets evaluering gjennomførte dybdeintervjuer har vi kalt følgescase. Disse prosjektene har vi fulgt opp i år, og vi vil fortsette å følge opp disse prosjektene i hele perioden som følgeevalueringen pågår. Det er plukket ut to nye følgescase blant 2017-bevilgningene som vi ønsker å følge opp til neste år. En illustrasjon av hvordan vi har jobbet med følgescasene er vist i figuren under:



Etter utvalgelse av aktuelle prosjekter har evalueringsteamet kartlagt tilgjengelig informasjon om prosjektet, og diskutert casene med representanter i Miljødirektoratet. Deretter har vi gjennomført et dybdeintervju med

prosjektansvarlig. I disse intervjuene fokuserte vi i år 1 på å dokumentere forventninger, addisjonalitet, status og innledende resultater. I inneværende år (år 2) har vi gjennomført nye intervjuer med prosjektansvarlig. I disse intervjuene har vi tatt utgangspunkt i det første intervjuet og bygget videre på dette samt fokusert på resultater, effekter på kort sikt og atferdsendringer (der dette er relevant). I år 3 vil vi repetere kartleggingen fra år 2, men fokusere spesielt på effekter på lengre sikt.

Hensikten med følgecasene er å kunne følge casene over en lengre tidsperiode, og se hvordan prosjektet utvikler seg med hensyn til resultater og effekter. Det trenger ikke nødvendigvis være slik at følgecasene kun gir effekter på lang sikt, men det gjør det lettere å se hvor lang tid det tar før prosjektet fører til effekter fordi vi kan følge opp prosjektet over flere år. Hensikten er både å kartlegge addisjonalitet, hvor lang tid det tar å realisere prosjektet og effekter.

Ved gjennomføring av dybdeintervjuene har vi vært interessert i å både kartlegge addisjonalitet, resultater og effekter av prosjektene. Det er imidlertid også viktig å kunne dokumentere de ulike typene prosjekter som Klimasats gir tilskudd til og se på erfaringer med søknadsprosessen, ressursbruk, og spredning av erfaringer til andre kommuner.

8.2.1 Seleksjon av følgecase og dybdeintervju

Det er gjort en nøye selektering av prosjekter til følgecase og dybdeintervjuer. Vi har lagt særlig vekt på at prosjektene skal gi informasjon om størst mulig bredde av tiltakene i prosjektporteføljen. Dette kriteriet støtter opp under at informasjon fra de valgte prosjektene i størst mulig grad kan generaliseres til alle prosjektene som har fått tilsagn. Vi har i denne evalueringen også vektlagt prosjekter innenfor temaområder som ikke ble behandlet i fjor og som ble prioritert i dette årets tildeling.

Videre har vi lagt vekt på størrelsen på prosjektene. Store prosjekt dekker større deler av den totale porteføljen, og vi la til grunn at Miljødirektoratet har vurdert at de største prosjektene har tilsvarende høy forventet klimaeffekt. Samtidig har vi valgt ut noen mindre prosjekt som er representative for mange små som i sum er forventet å ha stor klimaeffekt. Vi har også lagt vekt på å inkludere innovative prosjekt og prosjekt med stort utslippspotensiale og potensiale for kunnskapsspredning.

Følgecase og dybdeintervju er altså valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- Vise bredden i prosjektporteføljen
- Avveining mellom tiltak med realiserbar klimaeffekt på kort sikt og tiltak som bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet
- Størrelsen på prosjektene
- Innovative prosjekter/løsninger
- Potensialet for kunnskapsspredning

På bakgrunn av disse kriteriene ble følgende prosjekter valgt ut til følgecase og dybdeintervjuer:

Følgecase				
Søker	Tittel	Tiltak	Kategori	1000 kr
Bø kommune (Bø i Telemark)	Forprosjekt Bygdepakke Bø	Strategier og plangrep for redusert bilbruk i Bø sentrum.	Areal og transport	700
Bergen	Kollektive ladeløsninger	Ladeinfrastruktur, borettslag og tilgrensede næring- og kommunal aktivitet	Transport	3000
Eid kommune	Klimavenlege omsorgsbustader Eid kommune	Massivtre og lavt energibruk i nye omsorgsbustader. Kompetanse på passivhus.	Andre sektorer	3000

Dybdeintervju				
Søker	Tittel	Tiltak	Kategori	1000 kr
Prosjekter som har fått tilsagn:				
Flesberg kommune	Flesberg skole 2019	Ny skole, ønskes bygget på passivhusnivå. Støtte til merkostnader knyttet til utvikling og investering.	3) og 4) Bygg / massivtre	5 000
Gjøvik kommune	Fossilfri anleggsdrift i grisgrendte strøk	Bygge nytt sykehjem, ønsker å gjennomføre anleggsdriften med utslippsfrie anleggsmaskiner ved å ha dette som et absolutt krav i anbudet.	3) Fossilfrie maskiner	950
Indre Fosen kommune	Klimasmart skolemat	Bruk av mat som ikke blir solgt, opplæring i skolen og samarbeid	3) Matsvinn / spredning	260
Sør-Fron kommune	Biogassanlegg i Midt-Gudbrandsdalen	Mulighetsstudie om hvorvidt ett eller flere utvinningsanlegg for biogass basert på husdyrgjødsel og matavfall vil kunne realiseres i Midt-Gudbrandsdalen	4) Biogass / forprosjekt	250
Rogaland fylkes-kommune	Reduserte klimautslipp fra masse-transport	Utvikling og innføring av elektronisk system for reduksjon av kjørelengder, økt transparens og sporbarhet ved transport av overskuddsmasser for gjenbruk, gjenvinning og utfylling.	3) Masse-disponering / mellom-lagring	500
Prosjekt som har fått avslag:				
Telemark fylkeskommune	Klima-regnskap for TFK og Telemark fylke	Telemark fylkeskommune søker støtte til klimaregnskap for all fylkeskommunal virksomhet og Telemark fylke i sin helhet.	4) Forprosjekt	200

8.3 Spørreundersøkelse

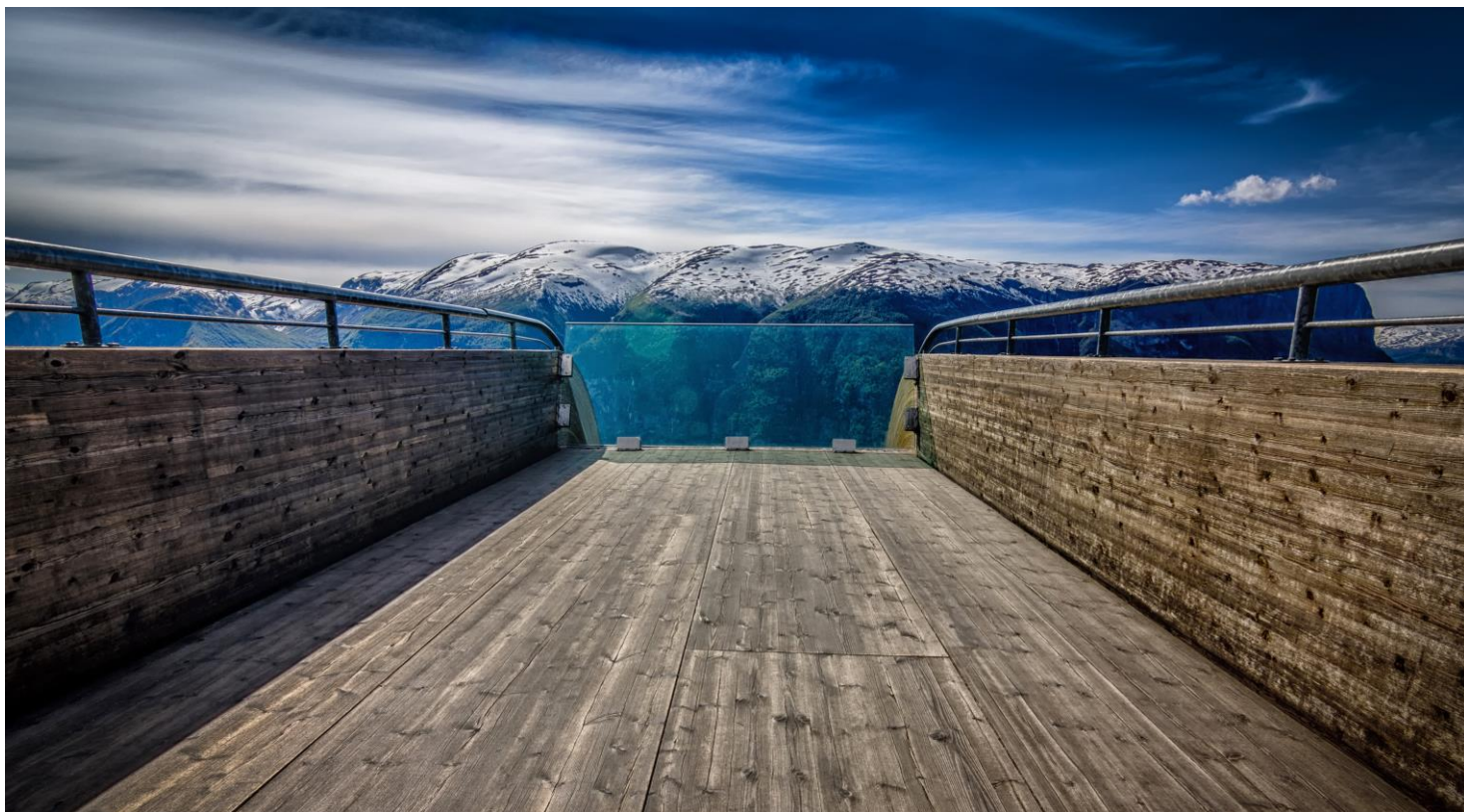
På bakgrunn av den tilgjengelige dokumentasjonen og dialog med saksbehandlere i Miljødirektoratet utformet vi to spørreundersøkelser som ble sendt til alle som hadde fått tilsagn og alle som hadde fått avslag. Responsraten er vist i tabellen under.

Tabell 8.1 Respondentrate ved spørreundersøkelsene, 2017-søknadene

	Antall respondenter	Antall svar	Respondensrate
Tilsagn	188	118	63 prosent
Avslag	134	59	44 prosent
Ikkje søkt	224	56	25 prosent

Tabell 8.2 Respondentrate ved spørreundersøkelsene, 2016-søknadene

	Antall respondenter	Antall svar	Respondensrate
Tilsagn	141	91	65 prosent
Avslag	191	99	52 prosent



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

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