

RAPPORT

EVALUERING AV TILSKUDDSDORDNINGEN FOR KOMMUNER MED ULVEREVIR I HEDMARK, AKERSHUS OG ØSTFOLD



Menon-publikasjon 145-2020

M-1856 | 2020

Kristin Magnussen, Nina Bruvik Westberg, Maria E. Rød



Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Menon Economics evaluert tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold.

Kristin Magnussen (Menon senter for miljø- og ressursøkonomi, MERE) har vært prosjektansvarlig mens Nina Bruvik Westberg har vært operativ prosjektleder og Maria Elise Rød har vært prosjektmedarbeider. Kaja Høiseth-Gilje har vært aktiv kvalitetssikrer.

Vi takker representanter for Miljødirektoratet, fylkesmannens miljøavdeling og flere kommuner med ulverevir for at de har stilt opp til intervjuer og/eller svart på spørreundersøkelser som har gitt oss innsikt i tilskuddsordningen og praktisering av den. Vi takker også en rekke representanter for søkerne som har svart på en web-basert spørreundersøkelse.

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

November 2020

Kristin Magnussen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Nina Bruvik Westberg
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	7
1.1. Kort om tilskuddsordningen som evalueres	7
1.2. Formål og problemstillinger for evalueringen	8
1.3. Avgrensninger	9
1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting	9
1.5. Oppbygging av rapporten	9
2. HVEM HAR SØKT, FÅTT TILSKUDD OG AVSLAG	11
2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler	11
2.2. Hvilke kommuner kan søke om og mottar midler?	13
2.3. Hvilke grupper prioriteres av kommunene?	16
2.4. Hvilke typer tiltak prioriteres og får midler fra kommunene?	17
3. TILSKUDDSDORDNINGENS UTLØSENDE EFFEKT	20
3.1. Kommunene og tilskuddsmottakernes vurdering av den utløsende effekten	20
3.2. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt	22
3.3. Gjennomføringsgrad	23
4. TILSKUDDSDORDNINGENS EFFEKT PÅ KONFLIKTDEMPING	24
4.1. Muligheter for å vurdere effekten av tiltak på konfliktdeмпing	24
4.2. I hvilken grad er ulv et problem i kommunene og for hvem?	25
4.3. Hvordan kan tilskuddet forventes å påvirke konfliktdeмпing?	27
4.4. Aktørenes vurdering av tilskuddsordningens effekt på konfliktdeмпing	29
4.4.1. Kommunenes vurderinger av hvorvidt ordningen er konfliktdeмпende	29
4.4.2. Tilskuddsmottakernes vurderinger av hvorvidt ordningen er konfliktdeмпende	31
4.5. Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter	33
5. FORVALTNING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	35
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe	35
5.2. Søknadsprosess og tildeling av midler	37
5.3. Rapportering	43
5.4. Ressursbruk	44
5.5. Tilgrensende tilskuddsordninger	46
5.6. Fremtidig behov	48
6. ANBEFALINGER	49
6.1. Måloppnåelse	49
6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen	50
6.3. Oppfølging og veiledning	51
6.4. Metoder for effektmåling	52
REFERANSELISTE	53
VEDLEGG 1 SVARPROSENT PÅ SPØRREUNDERSØKELSER	54

Sammendrag

Miljødirektoratet administrerer tilskuddsmidler til konfliktdempende tiltak i kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold. Midlene bevilges årlig av Stortinget over statsbudsjettets kapittel 1420 post 65. Formålet med posten er å medvirke til å dempe konflikter i kommuner med ulverevir. I perioden 2017-2019 er det gitt totalt ca. 60 millioner kroner i tilskudd over denne posten. Midlene fordeles likt til alle søknadsberettigede kommuner som har søkt innen fristen til prosjekter innenfor rammene for ordningen. Kommunene velger selv hvilke tiltak de gir tilskudd til innenfor rammene for ordningen. Ordningen har høy addisjonalitet, det vil si at den utløser tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Midlene brukes i tråd med formålet, men formålet er svært bredt definert, og effekten av tiltakene og ordningens måloppnåelse er vanskelig å måle. Rapporten gir likevel anbefalinger knyttet til hvordan man kan oppnå bedre måloppnåelse, bedre forvaltning og hvordan man kan måle effekter.

Tilskudd til konfliktdemping

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til konfliktdemping i kommuner med ulverevir. Det er kommuner innenfor de tidligere fylkene Hedmark (nå del av Innlandet), Akershus og Østfold (nå del av Viken), som har minst ett ulverevir i sin kommune per 1. juni i inneværende år som kan søke om tilskudd. Tilskuddet fordeles likt mellom de kommunene som har søkt om tilskudd innen fristen, til prosjekter innenfor rammene av ordningen. Det er ikke et maksimumsbeløp per kommune. Kommunene disponerer selv tilskuddet og velger hvilke konfliktdempende tiltak som skal finansieres, herunder å tilgodese berørte næringsinteresser, organisasjoner eller privatpersoner.

Formålet med evalueringen og metodisk tilnærming

Formålet med prosjektet er å evaluere i hvilken grad innretningen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig for å nå sitt formål, samt gi innspill til forbedringer slik at tilskuddsordningen i størst mulig grad oppnår formålet. I tillegg skal det gis innspill og anbefaling til metode for årlig evaluering/effektmåling, i tråd med at Miljødirektoratet ifølge tilskuddsordningens regelverk er pålagt å gjennomføre en årlig evaluering. Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i dokumentstudier av innkomne søknader, tilsagns- og avslagsbrev og rapporter fra kommunene til Miljødirektoratet, intervjuer med saksbehandler i Miljødirektoratet, intervjuer med én kommune i hvert fylke som omfattes av ordningen, spørreundersøkelser til samtlige kommuner som har kunnet søke på ordningen, samt en spørreundersøkelse til samtlige tilskuddsmottakere som det har vært mulig å innhente e-postadresser til. Evalueringen tar for seg tilskudd i perioden 2017-2019.

Tilskuddet er brukt på tiltak i til sammen 25 kommuner, på et bredt spekter av tiltak

I perioden 2017-2019 ble det til sammen tildelt ca. 60 millioner kroner i tilskudd basert på mottatte søknader fra 25 kommuner. Kommunene vurderer ut fra eget skjønn hvilke grupper som skal kompenseres for belastningen ved å ha ulverevir i kommunen, og hvilke tiltak som skal iverksettes. Det foreligger ingen samlet oversikt over hvem som har mottatt tilskudd i kommunene og hva midlene er brukt til. Spørreundersøkelsen til kommuner som har mottatt tilskudd, viser at beitebrukere, særlig de med andre dyr enn sau, og jegere peker seg ut som høyt prioriterte grupper i flest kommuner. Informasjonstiltak rettet mot skoleelever er også høyt prioritert i enkelte kommuner. *Tiltak* som beskytter hunder og/eller beitedyr eller som tilrettelegger for friluftsliv/idrett, er de typene konkrete tiltak som gis høyest prioritet, ifølge svar fra kommunene. Ettersom vi ikke har en samlet oversikt over bruk av midlene i alle kommuner, vet vi ikke om dette også er de tiltakene som faktisk i størst grad har fått midler fra tilskuddsordningen. I spørreundersøkelsen kartlegger vi kommunenes bruk av midlene. Her

kommer det frem at 69 prosent av midlene gikk til konkrete tiltak, i hovedsak tiltak for å beskytte beitedyr og hund og tiltak som tilrettelegger for friluftsliv, mens de resterende midlene gikk til andre formål, deriblant kompensasjon til jegere og/eller eiere av jaktareal. Avviket mellom hva kommunene oppgir at de prioriterer og hva midlene faktisk går til skyldes trolig at kommunene ofte er prisgitt de søknadene som kommer inn, der midler tildeles på bakgrunn av en søknad.

Tilskudd som har gått til tiltak, har generelt høy utløsende effekt

Evalueringen viser at tilskuddene har en høy utløsende effekt (også kalt addisjonalitet) i de tilfellene der det er gitt midler til tiltak. Ifølge kommunene som har besvart spørreundersøkelsen vår, gikk rundt 70 prosent av midlene i 2019 til tiltak. De resterende midlene gikk i hovedsak til kompensasjon for tapte jaktmuligheter, samt administrasjon av ordningen. Om lag 80 prosent av *tiltakene* hadde ikke blitt realisert uten den finansielle støtten, ifølge kommunene. Tilskuddsmottakernes egne vurderinger tilsier at addisjonaliteten er noe lavere, da noen oppgir at de ville gjennomført tiltaket uansett eller på et senere tidspunkt. 60 prosent av tilskuddsmottakerne som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir likevel at de ikke ville gjennomført tiltakene uten tilskuddsmidler. I tillegg har tilskuddsmidlene gått til kompensasjon for tapte jaktmuligheter og/eller muligheter for bruk av utmarksbeite, eller til administrasjon av ordningen i kommunene.

Tilskuddene gis i tråd med formålet og bidrar til konfliktdemping

Tilskuddene gis i tråd med formålet med ordningen, og svarene fra kommuner og tilskuddsmottakere viser at tilskuddsordningen etter deres syn bidrar til å dempe konflikter i kommuner med ulverevir. Det er imidlertid utfordrende å måle effekten, både fordi det ikke er tydelig definert hva som ligger i begrepet konfliktdemping eller hvor konfliktlinjene går, og fordi man ikke har en samlet oversikt over total bruk av midler i alle kommuner. Det er heller ikke opplagt hvordan de ulike tiltakene skal virke. Vi legger til grunn to kriterier for å vurdere måloppnåelse: at ulv er en kilde til konflikt i kommunen, og at bruk av midler bidrar til å redusere den samme konflikten. Omkring 65 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd og besvart spørreundersøkelsen (ni kommuner), oppgir at ulv i stor eller svært stor grad ansees å være et problem i deres kommune. Disse peker på konflikten mellom ulv og næringsaktører, inkludert beitebrukere, ulv og jegere og ulv og andre deler av lokalbefolkningen som de viktigste konfliktlinjene. På spørsmål om tilskuddsordningen oppleves som konfliktdempende, svarer over halvparten av kommunene og tilskuddsmottakerne, at ordningen oppleves som konfliktdempende. Det er særlig konflikten mellom ulv og næringsaktører, deriblant beitebrukere, som trekkes frem som relevant. Samtidig er det et fåtall tilskuddsmottakere og enkelte kommuner som understreker at så lenge ulven får ferdes i kommunen, vil konfliktnivå forbli uendret.

Lav ressursbruk hos Miljødirektoratet, større variasjon i kommunenes ressursbruk

Det brukes relativt få ressurser til administrasjon av tilskuddsordningen hos Miljødirektoratet fordi det er vurdert at ordningen i størst mulig grad skal overlates til kommunene, uten at Miljødirektoratet skal styre tildeling av tilskudd, utover å sørge for at tilskudd skjer innenfor rammene av ordningen, og at det rapporteres at midlene er brukt og hva de er brukt til. Det skjer derfor ingen søknadsbehandling eller dokumentasjon/kartlegging av hvem og hva som får tilskudd eller grundig gjennomgang av rapporter fra kommunene i Miljødirektoratet. Samtidig har Miljødirektoratet ingen samlet oversikt over innrapportert bruk av midler.

Ordningen er mer arbeidskrevende i kommunene, men det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan prosessen legges opp og dermed hvor arbeidskrevende det er å følge opp ordningen. Kommunene bruker i varierende grad tid på administrasjon av ordningen. Dette skyldes at det i en del kommuner er svært mange søknader på relativt små beløp, som må søkes om, behandles og rapporteres. Andre kommuner har valgt

en enklere prosess med å tildele midlene til spesielt berørte, f.eks. berørte jaktlag eller beitebrukere, som så selv vurderer hvordan de fordeler midlene, og administrasjonen i kommune blir dermed begrenset.

Man har i forvaltningen noe begrenset kunnskap om, og oversikt over, effekten av de tiltakene som får støtte, og det er dermed usikkert om man får «mest mulig konfliktredemping» for pengestøtten som gis.

Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter

Det er vanskelig å måle eksakt effektene av ordningen. Samtidig gir flesteparten av kommunene og tilskuddsmottagerne uttrykk for at ordningen bidrar til konfliktredemping i kommuner med ulverevir. Tildeling av en vesentlig andel av tilskuddsmidlene ser ut til å følge anbefalingene om tiltak som beskrevet i regelverket og på Miljødirektoratets nettsider. Vi har ikke kartlagt omfanget av avslag i kommunene, men intervjuene våre og bruken av midler, tyder på at de fleste får tildelt midler. En er dermed i stor grad prisgitt kommunens forslag til bruk av midler og/eller eventuelle søkeres søknader om midler. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt for mange konfliktreduserende tiltak. Videre er det også rom for forbedringer for å øke midlenes treffsikkerhet. Dette henger sammen med at det kan virke som om det ifølge kommunerepresentanter fra enkelte kommuner som mottar tilskudd, ikke er nevneverdig konflikt knyttet til ulv i der.

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



For å sikre en bedre **måloppnåelse** bør Miljødirektoratet **vurdere om midlene bør fordeles etter andre parametere enn dagens praksis**, hvor alle kommuner med ulverevir får tildelt like stort beløp. Det er ikke opplagt at denne innretningen gir størst måloppnåelse. Som følge av dagens praksis vil det kunne være store forskjeller i behovet for konfliktredempende tiltak. Muligheten for skjevfordeling av midler etter hvor det er konflikt, og dermed redusert måloppnåelse, blir enda større som følge av de nylige kommunesammenslåingene.



For å sikre at man i større grad kan vurdere måloppnåelsen, samt sikre en bedre oversikt over bruken av midler i **forvaltningen**, bør man **vurdere å kreve at kommunene rapporterer om bruken av midler, fordelt på tiltak og eventuelle endelige mottakere**. Miljødirektoratet har ingen samlet oversikt over hva tilskuddsmidlene er brukt til og eventuelt hvilke tilskuddsmottakere som har mottatt midler. Mange av kommunene har en oversikt over bruken av midler, men vi vet ikke om dette gjelder alle. Mer detaljerte krav til rapportering vil dermed trolig i begrenset grad medføre økt ressursbruk for kommunene, samtidig som at Miljødirektoratet får oversikt over bruken av midler. I tillegg bør en **vurdere om det er mulig å justere årshjulet for tildeling og rapportering**. Ved å legge til grunn fjorårets bestandsrapport for årets tildeling og bruk av midler, snarere enn årets bestandsrapport, slik praksis er nå, vil kommunene få bedre mulighet til å rapportere på reell bruk av midler, og ikke forventet bruk. En slik endring vil trolig i begrenset grad påvirker gjennomføringen av tiltak, da mange tiltak ofte gjennomføres året etter tildeling, i tillegg til at flere kommuner vil slippe å måtte søke om utsatt rapporteringsfrist. En slik omlegging kan imidlertid ha noe forsinkende effekt i tilskudd til kommuner som bare enkelte år har ulverevir i sin kommune, og man må derfor vurdere dette nøyer før beslutning tas.



Miljødirektoratet bruker lite **ressurser** til å forvalte midlene. Man bør **vurdere å følge opp rapporteringen fra kommunene bedre for** derved å få best mulig måloppnåelse. Dette omfatter å tilrettelegge for bedre rapportering og følge opp denne. Enkelte kommuner etterspør en tydeligere veiledningsrolle fra Miljødirektoratet. Man bør **vurdere om Miljødirektoratet på en enkel måte kan tilrettelegge for (økt) kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom kommuner med ulverevir**, for derved å bidra til en mer effektiv ressursbruk fra kommunenes (og tilskuddsmottakernes) side.



Som del av oppdraget skal vi gi innspill og anbefaling til **metode for effektmåling**. Et først skritt vil være å sikre en systematisk oversikt over hva midlene er brukt til. Dette sier imidlertid kun noe om tiltakene som er gjennomført og ikke effekten av disse. Flesteparten av tiltakene og formålene det gis midler til har imidlertid ikke fysiske målbare resultater. I tillegg kan tiltak med en potensiell fysisk målbar effekt, også ha andre mindre målbare effekter, som økt opplevd trygghet. En vurdering av hvorvidt konfliktnivået er redusert eller ikke som følge av midlene, vil følgelig i stor grad måtte bygge på kommunen eller mottakernes vurderinger. En årlig kort spørreundersøkelse til kommuner der en innhenter informasjon om hvorvidt bruken av midler ansees som konfliktdepende, og hvorfor (ikke), i tråd med hva vi har gjennomført som del av denne evalueringen, vil kunne gi et oppdatert bilde. Samtidig må en vurdere ressursbruken opp mot nytten av denne informasjonen.

1. Innledning

Miljødirektoratet forvalter ordningen med tilskudd til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold. Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til konfliktdeмпing i kommuner med ulverevir. I evalueringen vurderes innretning og formålseffektivitet ved tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold. I tillegg gis det innspill til forbedringer og anbefalinger om metoder for årlig evaluering.

1.1. Kort om tilskuddsordningen som evalueres

Regelverket for tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold ble fastsatt av Klima- og miljødepartementet (KLD) 27. juni 2017 og trådte i kraft 1. juli samme år.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til konfliktdeмпing i kommuner med ulverevir. Det er kommuner innenfor fylkene Hedmark, Akershus og Østfold, som har minst ett ulverevir i sin kommune per 1. juni i inneværende år som kan søke om tilskudd, og tilskuddene fordeles likt mellom de kommunene som har søkt om tilskudd innen fristen.

Tilskuddet kan disponeres av kommunene til tiltak som bidrar til å oppfylle målet om konfliktdeмпing. Kommunene bestemmer selv hvilke konfliktreduserende tiltak som skal finansieres, og de står fritt til å disponere tilskuddet og velge tiltak, herunder å tilgodese berørte næringsinteresser, organisasjoner eller privatpersoner.

Bruken av tilskuddet skal være relatert til den særlige belastning det er å ha et ulverevir i kommunen. KLD har lagt noen nærmere føringer/begrensninger for praktisering av ordningen i to dokumenter, «regler om tilskudd til kommuner med ulverevir – nærmere om praktisering» (Klima- og miljødepartementet, 2017) og «bruk av midler fra tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir – svar på anmodning om skriftlig avklaring (Klima- og miljødepartementet, 2019).

I brev til Miljødirektoratet (Klima- og miljødepartementet, 2017), datert 10.10.2017 presiserer KLD praktisering av reglene om tilskudd til kommuner med ulverevir. De skriver at en avgjørelse om tilskudd til en kommune etter departementets vurdering ikke er å anse som et enkeltvedtak og at KLD dermed ikke vil få disse sakene til behandling som klageorgan. Vi siterer deres videre tolkning av hva tiltakene kan omfatte, da dette er av betydning for evalueringen.

«Det er et grunnleggende hensyn at bakgrunnen for ordningen er Stortingets ønske om å etablere en økonomisk ordning for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen. Konkrete tiltak i lokalsamfunnet som kommer innbyggerne direkte til gode og virker positivt anses som konfliktdeмпende og er i kjerneområdet av bestemmelsen. Dersom kommunene ønsker å bruke midlene til tiltak uten en slik konkret og direkte nytteverdi, faller dette i utgangspunktet utenfor ordningen.

Videre følger det begrensninger av regelverket §3 («Bruken av tilskuddet skal være relatert til den særlige belastning av å ha et ulverevir i kommunen») og av Stortingets anmodningsvedtak nr. 770 og 771. Nr. 770 lyder:

«Stortinget ber regjeringen utrede mulige økonomiske ordninger for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen og viser til ulvesoneutvalgets forslag knyttet til dette spørsmålet».

Kommunenes bruk av pengene skal altså henge saklig sammen med belastningen med å ha et ulverevir. Her bør det imidlertid ikke legges en for streng vurdering til grunn. Tiltak som kan være aktuelle er f.eks. støtte til grunneiere som mener de har fått redusert sine jaktinntekter som følge av ulv, støtte til næringsutvikling, til transport, til fysiske tiltak for å gjøre innbyggerne tryggere der det er ønske om det, støtte til idretter og aktiviteter for å kompensere for manglende bruk av skog og mark osv.»

I brev fra KLD til Utmarkskommunenes sammenslutning (USS) (Klima- og miljødepartementet, 2019), datert 8.10.2019 gis svar på anmodning om skriftlig avklaring om bruk av midler over tilskuddsordningen. Saken dreier seg om hvorvidt kommuner som er berettiget til å motta tilskudd fra ordningen kan benytte midler fra ordningen til å finansiere et forskningsprosjekt som skal koordineres av USS med formål å dokumentere ulvesonenes samlede virkninger for berørte lokalsamfunn. USS har i brev av 17.9.2019 bedt om en skriftlig avklaring av dette spørsmålet. I brevet diskuteres det hvorvidt en slik utredning kan anses å være innenfor tilskuddsordningens formål, og kommer til at «*det omsøkte prosjektet for å innhente kunnskap til bruk av vurderinger under Naturmangfoldloven §18 første ledd bokstav c, om hvordan tilstedeværelse av ulv påvirker offentlige interesser av vesentlig betydning, faller utenfor tilskuddsordningen*».

Departementet viser blant annet til at dette ikke kan sies å være konkrete tiltak i lokalsamfunnet som kommer innbyggerne direkte til gode. De viser også til at en søknad om å benytte midler fra tilskuddsordningen til en utredning av ulvens geografiske og genetiske opphav falt utenfor ordningen. KLD legger derfor opp til at kunnskapsinnhenting om ulvesonens belastning skal skje utenfor den tilskuddsordningen som skal evalueres her.

I juli 2020 ga KLD en ny vurdering av hvorvidt det kunne brukes tilskuddsmidler til forskningsprosjekter. Der konkluderte de at «tilskuddsmidlene kan tildeles forskningsprosjekter, dersom prosjektene oppfyller nærmere bestemte krav til forskningsmessig kvalitet, faglighet, objektivitet og etterprøvbarehet» (datert 09.08.2020) (Klima- og miljødepartementet, 2020). Sistnevnte endring har ikke konsekvenser for perioden som evalueres her, dvs. årene 2017-2019.

Miljødirektoratet har ansvar for å fordele den årlige tilskuddsrammen til de tilskuddsberettigede kommunene som har søkt om tilskudd, via Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter. Kommunene selv fordeler midlene til konkrete tiltak, og det er etablert ulike lokale ordninger for fordeling av midlene lokalt.

Ordningen har ikke blitt evaluert siden den ble opprettet i 2017, og det i lys av dette at Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet ønsker en evaluering av ordningen. Evalueringen skal vise hele bredden av hvordan kommunen har valgt å håndtere tildelingen av midler til konkrete tiltak, samt hvilke kategorier av tiltak det er gitt tilskudd til.

1.2. Formål og problemstillinger for evalueringen

Formålet med evalueringen er å:

- a) Evaluere i hvilken grad innretningen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig for å nå sitt formål, som er å bidra til konfliktdemping i kommuner med ulverevir
- b) Gi innspill til forbedringer slik at tilskuddsordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål
- c) Gi innspill og anbefaling til metode for årlig evaluering/effektmåling

Evalueringen skal bidra til at Miljødirektoratet får et solid faglig grunnlag for å vurdere tilskuddsordningen. De ønsker derfor at evalueringen leverer grundige vurderinger, solid dokumentasjon og konkrete anbefalinger til forbedringer.

1.3. Avgrensninger

Evalueringen tar for seg perioden 2017-2019. Frist for sluttrapportering for midlene for 2019 er 1.5.2020, men flere av kommunene har fått utsatt frist for innlevering av rapport. Evalueringen kan derfor i mindre grad vurdere effekten av midler i 2019, enn hva tilfellet er for foregående år. Vurderingen er basert på informasjon fra intervjuer, spørreundersøkelser og søknadsskjemaer og rapportering knyttet til denne ordningen

1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting

Det er benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder i evalueringen.

Fra **Miljødirektoratet** har vi fått oversikt over samtlige søknader, tildelings- og avslagsbrev, utbetalinger og sluttrapporter der disse foreligger. Fra et utvalg kommuner har vi fått eksempler på tilsagns- og avslagsbrev og annet relevant materiale, som for eksempel egenutviklede skjemaer for rapportering av prosjektinformasjon. Denne informasjonen er systematisert og benyttet som underlagsinformasjon ved utarbeidelse av spørreundersøkelse og intervjuguider. I tillegg har vi gjennomført dybdeintervjuer med en tilskuddsforvalter i Miljødirektoratet. Dette intervjuet har vært viktig for å forstå innretningen av tilskuddsordningen, tildelingskriterier, søknadsprosess, ressursbruk og generell forvaltning av tilskuddsordningen.

Videre har vi innhentet informasjon fra **kommuner** gjennom dybdeintervjuer og spørreundersøkelser. Vi har gjennomført dybdeintervjuer med tre kommuner som hadde mottatt tilskudd: Stor-Elvdal i Hedmark, Aurskog-Høland i Akershus og Indre Østfold i Østfold. Disse ble valgt for å representere ulike fylker, ulik praksis for å fordele midler og forskjeller i antall år de hadde mottatt tilskudd. Vi har også gjennomført intervju med en representant for en av fylkesmennene i de aktuelle fylkene. Intervjuene la grunnlaget for en kortfattet web-basert spørreundersøkelse til samtlige kommuner som har mottatt tilskudd. Undersøkelsen ble besvart av 14 av 18 mulige kommuner, hvorav én representerer en sammenslutning av flere kommuner. Samtlige kommuner som har vært søknadsberettiget, men ikke har mottatt tilskudd, enten fordi de ikke har søkt eller har fått avslag, fikk også tilsendt en egen web-basert undersøkelse. To av fem kommuner som ikke har søkt, har besvart undersøkelsen, mens to av tre kommuner som fikk avslag, har respondert.

Det ble sendt ut en web-basert spørreundersøkelse til et utvalg **tilskuddsmottakere**. Hensikten med denne informasjonsinnhenting var å få en bedre forståelse av effekten av tilskuddsmidlene og kommunenes forvaltning av tilskuddsmidlene. Det foreligger ingen samlet oversikt over (kontaktinformasjon til) tilskuddsmottakerne. Vi har derfor bedt kommunene om å oversende e-postadresser, der det foreligger. Ikke alle kommuner har svart, og undersøkelsen er derfor kun sendt til et utvalg tilskuddsmottakere (99). Disse representerer til sammen åtte kommuner (12 før siste kommunesammenslåing), de samme kommunene vi har mottatt e-postadresser fra. 53 tilskuddsmottakere fordelt på de samme åtte kommunene besvarte spørreundersøkelsen. Svarprosenten for de ulike spørreundersøkelsene er vist i Vedlegg 1.

1.5. Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gir vi en oversikt over søknadsmassen og innvilgede søknader, både med hensyn til hvilke kommuner som er søknadsberettiget og som har benyttet seg av ordningen, hvilke tiltak og grupper som prioriteres av

kommunene og hvilke tiltak som er gitt midler i perioden vi ser på. I kapittel 3 diskuterer vi ordningens utløsende effekt (addisjonalitet), samt prosjektgjennomføring. I kapittel 4 dokumenterer og vurderer vi hvilke effekter tilskuddsordningen har gitt så langt. En beskrivelse av innretningen og forvaltningen av ordningen gis i kapittel 5, mens vurderinger og anbefalinger for fremtidig innretning av ordningen og effektmåling, presenteres i kapittel 6.

2. Hvem har søkt, fått tilskudd og avslag

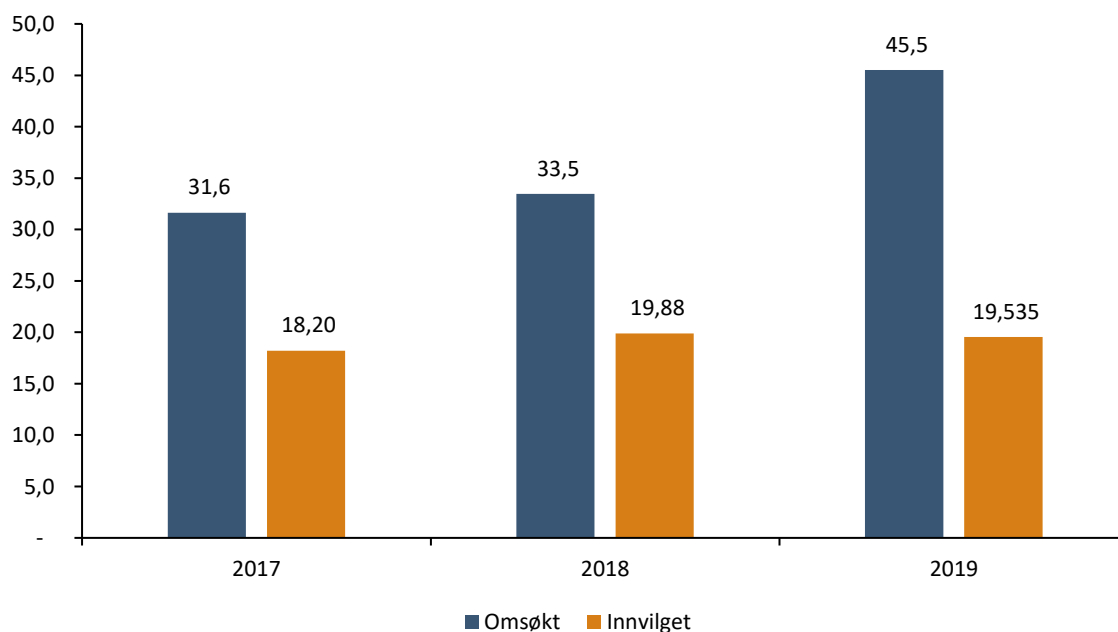
I perioden 2017-2019 ble det til sammen tildelt ca. 60 millioner i tilskudd basert på mottatte søknader fra 25 ulike kommuner. Kommunene vurderer selv hvilke grupper som skal kompenseres for belastningen ved å ha ulverevir i kommunen, og hvilke tiltak som skal iverksettes. Det foreligger ingen samlet oversikt over hvem som har mottatt tilskudd fra kommunene og hva midlene er brukt til. Spørreundersøkelsen til kommuner som har mottatt tilskudd, viser at beitebrukere, særlig de med andre dyr enn sau, og jegere utpeker seg som høyt prioriterte grupper i flest kommuner. Informasjonstiltak rettet mot skoleelever er også høyt prioritert i enkelte kommuner. Tiltak som beskytter hunder og/eller beitedyr eller som tilrettelegger for friluftsliv/idrett er de typene konkrete tiltak som ges høyest prioritert.

2.1. Oversiktsbilde av søknader og utbetalte midler

Denne evalueringen omfatter søknader til tilskuddsordningen i perioden 2017-2019. Det er tildelt ca. 60 millioner kroner totalt i tilskudd gjennom ordningen i denne perioden.

Omsøkte og innvilgede beløp per år er illustrert i Figur 2-1. Det er innvilget mellom 18,2 og 19,5 millioner kroner hvert år.¹ Det har vært større variasjon i totalt omsøkt beløp. I 2017 og 2018 søkte kommunene om rundt 32 millioner kroner per år. I 2019 steg det totale søknadsbeløpet med om lag 40 prosent, til 46 millioner kroner. Det vil si at under halvparten av kommunenes rapporterte behov ble dekket i 2019, mens omtrent 60 prosent av omsøkt beløp ble innvilget i 2017 og 2018. Økningen til 2019 henger trolig sammen med at antall kommuner med ulverevir økte med tre fra året før.

Figur 2-1: Årlig omsøkt og innvilget beløp (i millioner kroner, løpende priser) til kommuner med ulverevir i perioden 2017-2019. Kilde: Miljødirektoratet

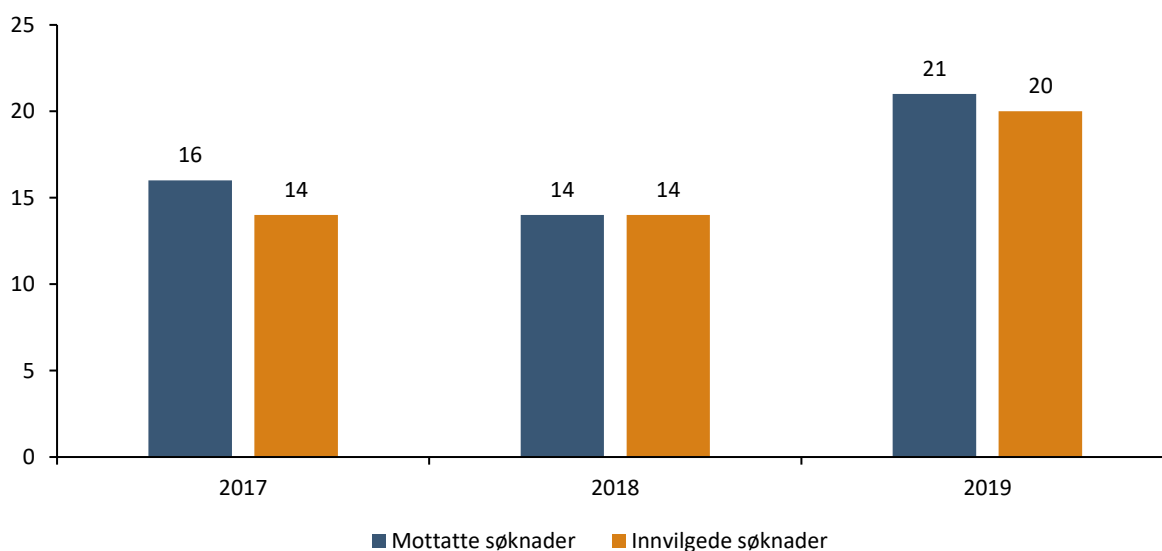


¹ Budsjettrammen har økt i løpet av perioden for å justere for prisstigning.

Figur 2-2 viser totalt antall mottatte og innvilgede søknader fra kommuner i 2017, 2018 og 2019.² Figuren avdekker tre forhold ved tilskuddsordningen. For det første, at tilskuddsordningen har relativt få søkere. Det skyldes at kun kommuner med registrert ulverevir i inneværende år kan motta tilskudd gjennom ordningen. For det andre, at det har vært en økning i antall søkere fra 2018 til 2019. Fra det ene året til det andre økte omsøkt beløp med 50 prosent. I samme periode økte antall kommuner med ulverevir med tre. To kommuner mistet sine revir, mens det ble registrert revir i fem nye kommuner.³ For det tredje, at tilskuddsordningens tilsagnsprosent er høy, i 2018 fikk samtlige kommuner som søkte, innvilget tilskudd. I løpet av perioden er det kun tre søknader fra kommunene som ikke har blitt godkjent. To av disse søknadene ble sendt fra to ulike kommuner i 2017, og den siste fra en tredje kommune i 2019.⁴

Det er verdt å merke seg at noen kommuner samarbeider om prosjekter, men sender likevel individuelle søknader. Det var eksempelvis tilfellet for Hobøl, Spydeberg, Askim, Skiptvet og Våler i 2017.

Figur 2-2: Årlig antall søknader fra kommuner, mottatt og helt eller delvis innvilgede i perioden 2017-2019. Kilde: Miljødirektoratet



I løpet av treårsperioden har de fleste søknadene ligget i størrelsesordenen mellom 1 og 2 millioner kroner. Kommunene har i gjennomsnitt søkt om ca. 1,98 millioner kroner i 2017, ca. 2,4 millioner kroner i 2018 og ca. 2,17 millioner kroner i 2019. Det høyeste omsøkte beløpet lå rett i overkant av fem millioner kroner. Søknaden ble sendt av Grue kommune i 2018 for å dekke kostnader i forbindelse med skoleskyss og informasjonstiltak i skolen. I tillegg ønsket kommunen midler til omstilling av næringsvirksomhet for bønder som ikke lenger ønsker å drive med husdyr som følge av rovviltrisikoen.

² Engerdal kommune søkte i 2017 om tilskudd og fikk innvilget søknaden. I etterkant trakk de søknaden og tilskuddet ble ikke utbetalt.

³ Det ble også registrert et ulverevir i Oslo kommune i 2019. Kommunen er ikke søknadsberettiget i denne tilskuddsordningen.

⁴ Én av kommunene i 2017 søkte på vegne av fire andre kommuner i forbindelse med et foreslått samarbeidsprosjekt. De fire kommunene som var en del av samarbeidet, sendte imidlertid også egne søknader for andre tiltak og fikk tilsagn på disse.

Miljødirektoratet tildeler et likt beløp til alle kommuner som er søknadsberettiget og har søkt om tilskudd, uavhengig av omsøkt beløp. Det er kun et fåtall kommuner som har søkt om mindre enn det som var tilgjengelig for tildeling, dvs. tilskuddsmidler delt på antall kommuner med ulverevir som har søkt innenfor ordningens rammer. Bare én kommune, Lørenskog, har takket nei på spørsmål om de ønsket å motta mer midler og begrunnet dette med at de ikke hadde behov for støtte utover det som var oppgitt i søknaden. I 2019 søkte kommunen om 50 000 kroner for å arrangere et informasjonsmøte om hvordan ulven lever.

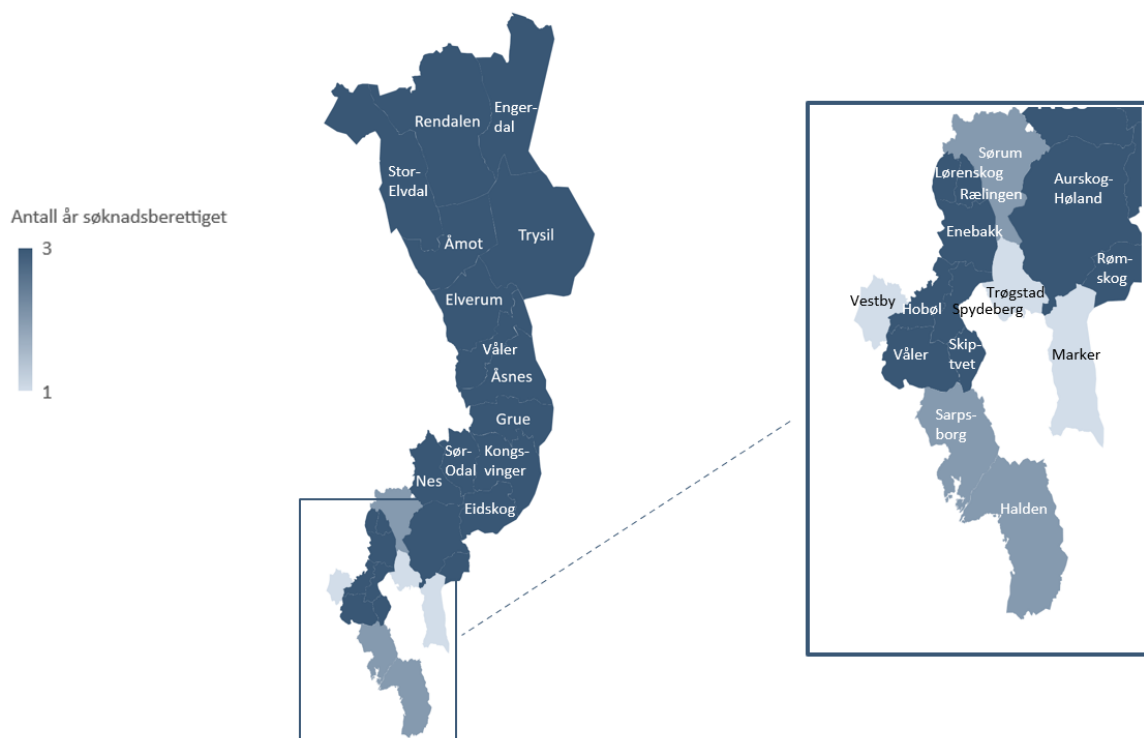
2.2. Hvilke kommuner kan søke om og mottar midler?

Som nevnt er det kun kommuner med ulverevir inneværende år som er søknadsberettiget. I løpet av perioden har til sammen 30 kommuner vært søknadsberettiget, hvorav tolv kommuner er i Hedmark, åtte kommuner i Akershus og ti kommuner i Østfold.

Kartet i Figur 2-3 viser hvilke kommuner som har hatt registrerte ulverevir i perioden 2017 til 2019.⁵ Jo sterkere farge, dess flere av disse årene har kommunen hatt ulverevir. Flertallet av kommunene som har vært søknadsberettiget, har kunnet søke alle tre år. Av disse ligger fem i Østfold, fem i Akershus og de resterende 11 kommunene i Hedmark. Det er bare i Hedmark fylke at samtlige kommuner har hatt ulverevir hvert år. I Østfold har Sarpsborg og Halden kun hatt revirmarkerende ulv to av tre år, i 2017 og 2018, mens Marker og tidligere Trøgstad kommune kun har hatt ulverevir ett av årene, i 2019. I Akershus var Vestby kommune kun søknadsberettiget i 2019.

⁵ Merk at i Akershus og Østfold kan det være enkelte kommuner som er berørt selv om dette ikke er kartfestet, pga. manglende sporinger. Ski, Marker og Aremark kan være slike kommuner.

Figur 2-3: Oversikt over registrerte ulverevir og familiegupper i landet i perioden per 1. juni 2017-2019. Dess sterkere blåfarge dess flere år har kommunene hatt ulverevir. Kartkilde: Rovdata og Menon

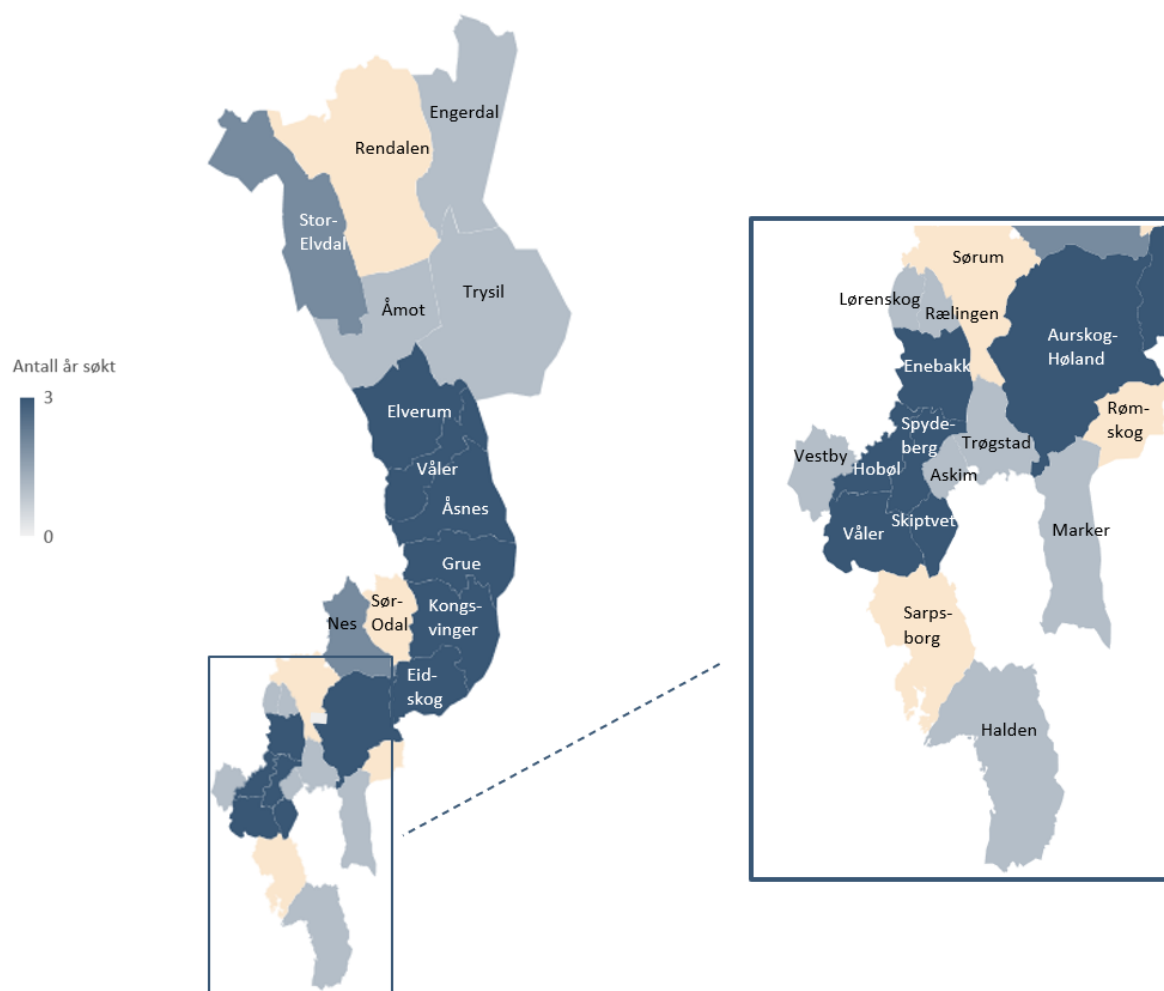


Til sammen har 25 kommuner søkt om midler i perioden 2017-2019, hvorav 21 har mottatt midler én eller flere ganger.

Figur 2-4 viser kart over hvilke kommuner som har søkt om midler til konfliktdempende tiltak i perioden 2017 til 2019. Dess sterkere farge, jo flere år har kommunen søkt om tilskudd. En sammenlikning av hvilke kommuner som har vært søknadsberettiget i løpet av perioden (Figur 2-3) med kommunene som har søkt om tilskudd (Figur 2-4), viser at 25 av 30 søknadsberettigede kommuner har søkt om tilskudd. Fem av kommunene har aldri søkt: Rendalen og Sør-Odal i Hedmark, Sør-Odal i Hedmark, Sør-Odal i Hedmark, Sør-Odal i Hedmark, Sør-Odal i Hedmark. Med unntak av Sør-Odal kommune har samtlige av de nevnte kommunene vært søknadsberettiget i hele treårsperioden. På spørsmål om hvorfor de ikke har søkt, er svar fra aktuelle kommuner at det er for mye arbeid knyttet til å søke Miljødirektoratet, at de ikke har behov for midler til konfliktdempende tiltak eller at tilskuddsordningen ikke oppfyller Stortingets anmodningsvedtak nr. 770. I tillegg er det noen kommuner som har hatt mulighet til å søke om tilskudd flere ganger enn hva de har gjort.⁶ Til sammen har seks av ti kommuner i Østfold søkt om tilskudd hvert år de har vært søknadsberettiget. De tilsvarende andelene i Akershus og Hedmark er henholdsvis tre av åtte og seks av fjorten kommuner.

⁶ Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot kommune i Hedmark hadde mulighet til å søke alle tre årene. Stor-Elvdal søkte om midler to av tre ganger, mens de resterende kun har søkt én gang hver. I Akershus har Fet, Rælingen og Lørenskog søkt om midler i ett av de tre årene de har hatt mulighet, mens Nes kommune har søkt om tilskudd to av de tre årene de har hatt ulverevir. I Østfold har også Halden kommune søkt to av de tre årene de har oppfylt kriteriet om ulverevir.

Figur 2-4: Oversikt over hvor ofte kommunene har søkt om midler i perioden 2017-2019. Jo sterkere blåfarge jo flere år har kommunen søkt om tilskudd. Kommuner i beige har ikke søkt om tilskudd i perioden. Kilde: Miljødirektoratet og Menon

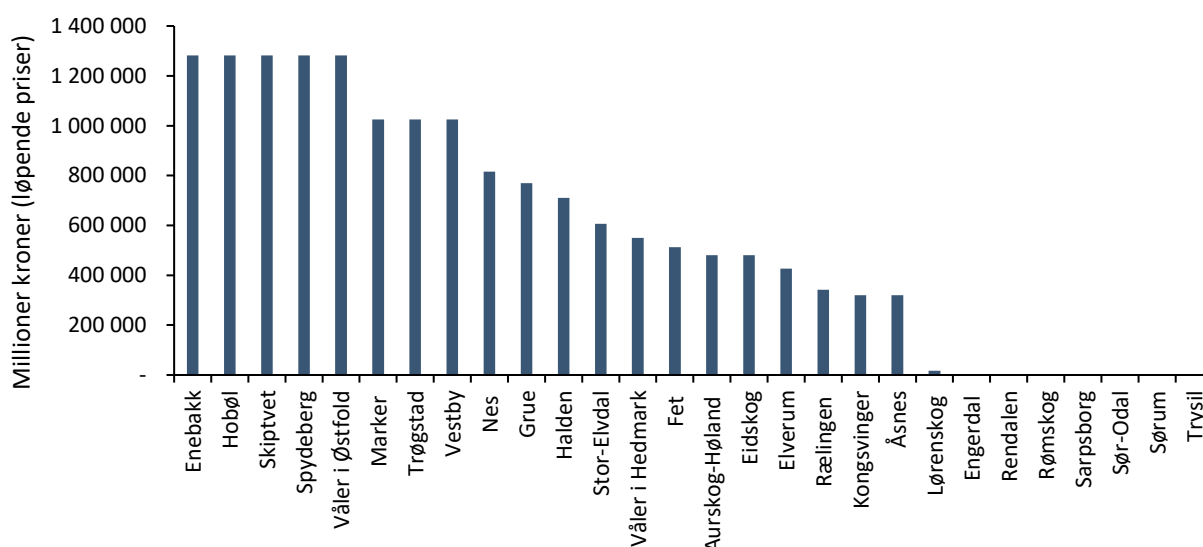


De fire kommunene som har søkt og ikke mottatt midler, er Trysil, Askim, Åmot og Engerdal. Trysil og Engerdal kommune fikk avslag på sin søknad om bruk av midler til utredning av ulvens genetiske og geografiske opphav i 2017, mens Åmot fikk et tilsvarende avslag på søknad om bruk av midler på utredning av ulvens samlede virkninger. Engerdal hadde også søkt om midler til «andre tiltak i samråd med næringslivet, næringsapparatet og landbruksforvaltningen i kommune», noe de fikk tilsagn om. De trakk imidlertid søknaden etter et vedtak i kommunestyret. Midlene ble altså ikke utbetalt i 2017. Trysil og Åmot har hatt revirmarkerende ulv i alle årene tilskuddsordningen har vært tilgjengelig, men ikke søkt utover det året de fikk avslag. Askim kommune derimot har aldri vært berørt av ulverevir, men søkte likevel i 2017.

Midlene tildeles likt til alle kommuner som søker innen fristen og oppfyller kriteriene i retningslinjene og etablert praksis (jf. kapittel 1.1), uavhengig av hvor mange ulverevir som er registrert i kommunen eller omsøkt beløp. Antall ulverevir kan potensielt være en indikator på konfliktnivå, da flere ulverevir kan gi større grunnlag for konflikt. Det er derfor interessant å se hvordan bruken av tilskuddsordningen samsvarer med antall ulverevir. Figur 2-5 viser tildelinger per ulverevir i kommunene i perioden 2017 til 2019. Av figuren ser vi at Skiptvet, Enebakk, Hobøl, Våler i Østfold og Spydeberg har fått den høyeste tildelingen per revir. Alle disse kommunene har søkt om tilskudd hvert år, samtidig som de kun har hatt ett registrert revir hver. På motsatt side av skalaen finner vi kommuner som Aurskog-Høland, Eidskog, Elverum, Kongsvinger og Åsnes. Disse kommunene har også søkt hvert år, men har hatt betydelig flere registreringer av revirmarkerende par, mellom åtte og 10 totalt. Videre

har flere av kommunene som aldri har mottatt tilskudd, hatt registret flest ulverevir samlet sett over perioden 2017-2019. Både Rendalen og Rømskog har hatt syv registrerte revir i perioden, mens Trysil og Åmot har hatt henholdsvis 11 og 13 revir. Av kommunene som har mottatt tilskudd skiller Lørenskog kommune seg ut. Kommunen har søkt ett av tre år, til tross for at de har hatt mulighet til å søke hvert år på bakgrunn av ett registrert revir. Dette er også den eneste kommunen som har takket nei til mer midler enn det som var omsøkt.

Figur 2-5: Tilskudd i perioden 2017-2019 i kroner (løpende priser) per registrerte ulverevir i kommunen. Kilde: Rovdata og egne beregninger.

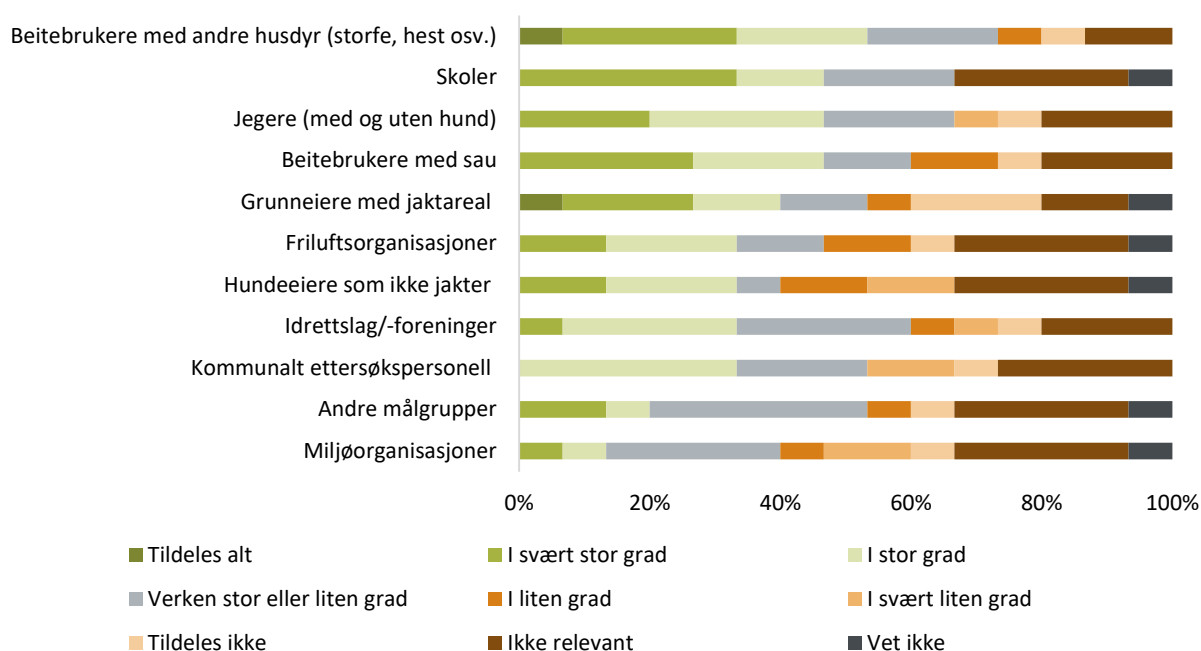


2.3. Hvilke grupper prioriteres av kommunene?

I tilskuddsregelverket står det at det er opp til kommunene, ut fra eget skjønn, å vurdere hvilke grupper som skal kompenseres for belastningen ved å ha ulverevir i kommunen. Berørte aktører kan inkludere både næringsinteresser, organisasjoner og privatpersoner. Det foreligger ingen samlet oversikt over tilskuddsmottakere. Derfor har vi i spørreundersøkelsen bedt kommunene som har mottatt tilskudd, oppgi hvilke grupper de prioriterer. Resultatene er vist i Figur 2-6. Beitebrukere, særlig de med andre dyr enn sau, og jegere utpeker seg som høyt prioriterte grupper.⁷ Høyt prioritert blir også elever i skolen. Sistnevnte gruppe blir også trukket fram i et av dybdeintervjuene med representanter for kommunene. Én av de kommuneansatte ønsker seg flere søknader til opplæringstiltak. I den andre enden av skalaen finner vi miljøorganisasjonene, kun to av fjorten kommuner oppgir at disse aktørene prioriteres i svært stor eller stor grad.

⁷ Til sammen oppgir om lag halvparten av respondentene at disse gruppene enten mottar alle midlene eller prioriteres i svært stor eller stor grad.

Figur 2-6: Kommunenes svar på hvilke målgrupper de prioriterer med midler fra tilskuddsordningen. N=14 av 18.

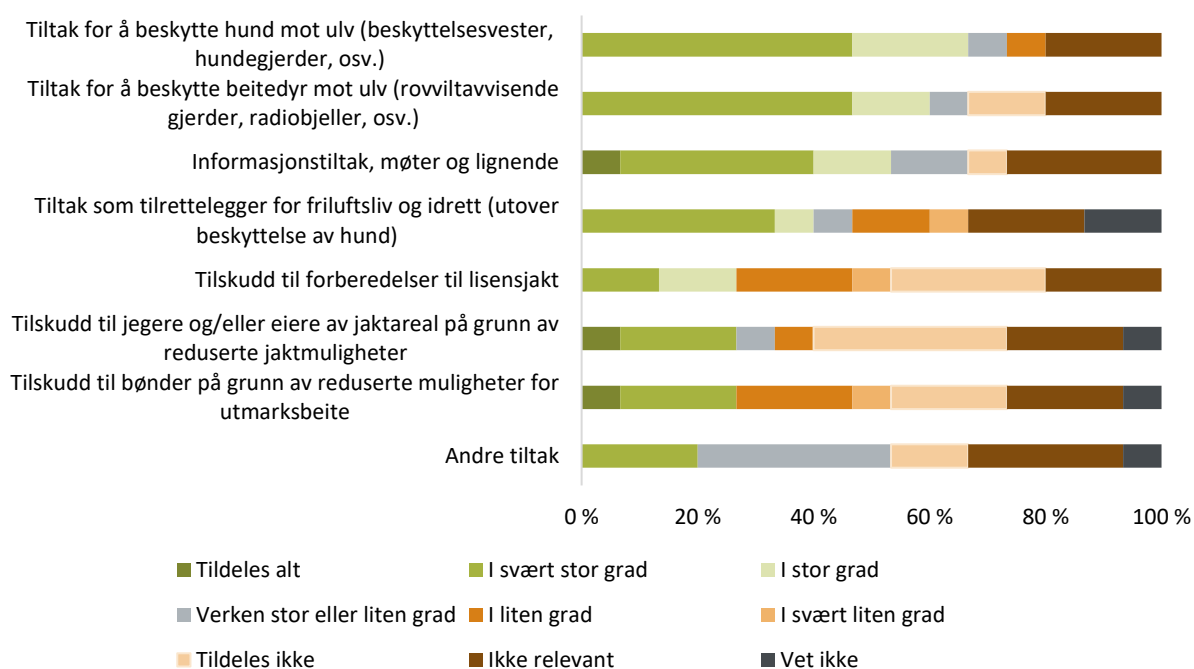


Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

2.4. Hvilke typer tiltak prioriteres og får midler fra kommunene?

Kommunene står også fritt til å velge hvilke konfliktreducerende tiltak som skal finansieres over ordningen, ifølge regelverket. I likhet med at det ikke foreligger en samlet oversikt over hvem som mottar midler, foreligger det heller ingen oversikt over hvilke typer tiltak som er finansiert med tilskudd. I spørreundersøkelsen har vi spurt om hvilke typer tiltak som prioriteres, og svarene er vist i Figur 2-7. Nærmere 70 prosent av kommunene oppgir at tiltak for å beskytte hunder blir prioritert i stor eller svært stor grad. Midlene gis ofte til aktører som bruker hunder ved jakt, men også til privatpersoner som ønsker å beskytte hundene sine mot ulv i utmark. Videre oppgir 60 prosent av kommunene at de prioriterer tiltak som beskytter beitedyr. Prosjekter som kan opplyse samfunnet generelt eller utvalgte grupper spesielt, dvs. informasjonstiltak, synes også å bli prioritert høyt av flere kommuner. Med unntak av én kommune, som oppgir at de bruker hele tilskuddspotten til å kompensere bønder og jegere for reduserte beite- og jaktmuligheter, har kompenserende tilskudd jevnt over lavere prioritet, ifølge svar fra kommunene.

Figur 2-7: Kommunenes svar på hvilke typer tiltak de prioriterer med midler fra tilskuddsordningen. N=14 av 18.



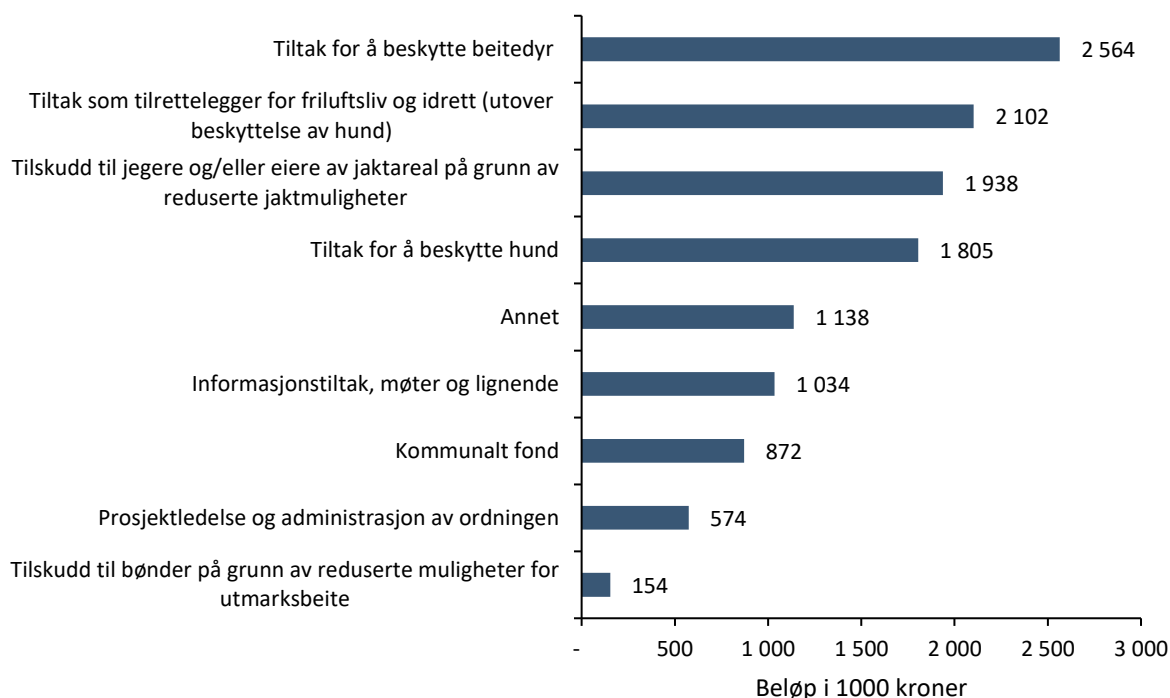
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommuner som svarer at de prioriterer «andre tiltak» i stor eller svært stor grad, oppgir blant annet å ha brukt midler til bygging av en rovviltsskytebane⁸ og forskningsprosjekter. Et eksempel på sistnevnte er merking av elg slik at man kan undersøke vandringstrekk og predasjon fra ulv. Det er uklart hvorvidt sistnevnte er innenfor tilskuddsordningens rammer, jf. føringene beskrevet i avsnitt 1.1.

Hvilke typer tiltak eller formål som faktisk mottar midler, vil avhenge av hva det søkes om. Vi har derfor også spurt kommunene hvor stor andel av tilskuddsmidlene som gikk til ulike tiltak i 2019. Av Figur 2-8 kan vi se at kommunenes prioriteringer gjenspeiles i hvilken type tiltak som har mottatt mest midler. Kommunene som har svart på undersøkelsen, har bevilget mest penger til tiltak for å beskytte beitedyr og tilrettelegge for friluftsliv, henholdsvis 2,6 og 1,2 millioner kroner ble brukt på de to formålene i 2019. Disse tiltakene ble også høyt prioritert av flertallet av kommuner.

⁸ Rovviltbaner er skytebaner som er spesielt tilrettelagt for at skytter kan øve på å felle rovvilt (Norges jeger- og fiskerforbund, 2016).

Figur 2-8: Kommunenes svar på andelen av kommunens tilskuddspott i 2019 som ble tildelt til ulike formål. Oppgitt i 1000 kroner. N=13 av 18.⁹



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

En relativt stor andel av midlene til kommunene som har besvart undersøkelsen, har også gitt tilskudd til jegere og eiere av jaktareal, samt tiltak for å beskytte hunder, henholdsvis 1,9 og 1,8 millioner i 2019. Tilskudd til bønder på grunn av reduserte jaktmuligheter er gitt lavest prioritert. Dette er også det tiltaket som i 2019 mottok minst penger fra kommunene som har svart på undersøkelsen, og mindre enn hva kommunene til sammen brukte på administrasjon av ordningen. Kommunene som har besvart undersøkelsen, tildelte om lag 155 000 kroner i kompensasjon til bønder for tapte inntekter i 2019, mens nærmere 575 000 kroner ble brukt til administrasjon av ordningen og prosjektledelse. Det er store variasjoner mellom kommunene i bruk av penger på den sistnevnte posten.

⁹ Av andre tiltak opp gir én kommune at de har gitt støtte til driftsplanområder for elg og til merking av elg for å undersøke vandringsstrekk og predasjon fra ulv. Det er også gitt støtte til bygging av en rovviltskytebane og en hundeluftegård, samt midler for å tilrettelegge for vandring i Finnskogleden.

3. Tilskuddsordningens utløsende effekt

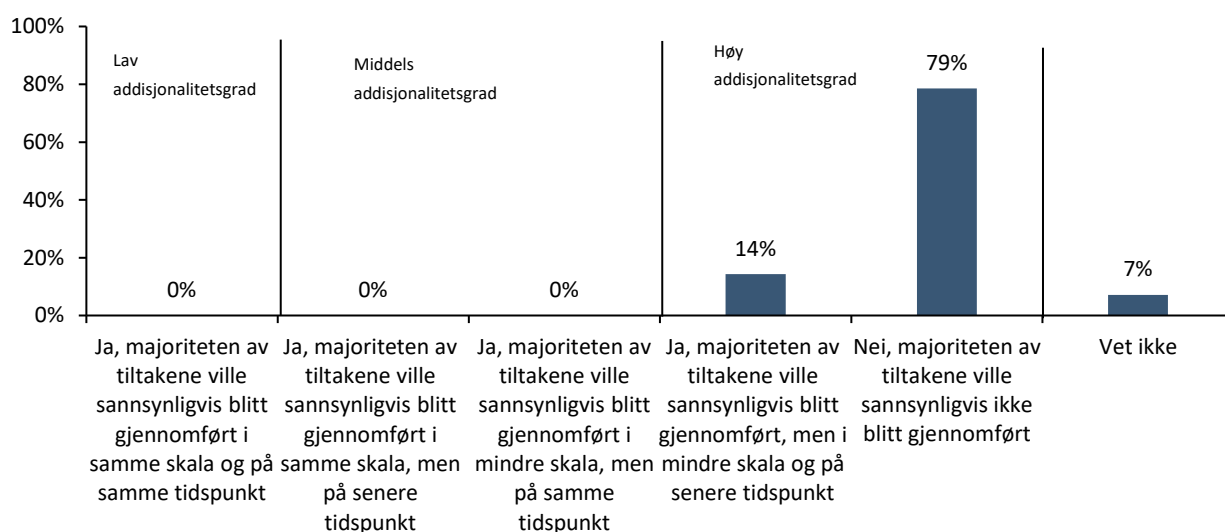
Evalueringen viser at tilskuddsordningen har høy utløsende effekt for de midlene som går til tiltak. Ifølge kommunene som har besvart spørreundersøkelsen vår, gikk rundt 70 prosent av midlene i 2019 til tiltak. De resterende midlene gikk i hovedsak til kompensasjon for tapte jaktmuligheter, samt administrasjon av ordningen. Om lag 80 prosent av tiltakene hadde ikke blitt realisert uten tilskudd, ifølge kommunene. Tilskuddsmottakernes egne vurderinger tilsier at addisjonaliteten er noe lavere, da noen oppgir at de ville gjennomført tiltaket uansett eller på et senere tidspunkt. Samtidig oppgir 66 prosent av tilskuddsmottakerne at tiltakene ikke hadde blitt realisert uten tilskudd. Det er utfordrende å anslå den samlede utløsende effekten da ikke alle tilskuddsmottakerne har fått muligheten til å vurdere ordningens addisjonalitet. Tilskuddsmottakerne som har mottatt midler til konkrete tiltak og som har besvart spørreundersøkelsen, har i all hovedsak gjennomført eller igangsatt tiltakene.

3.1. Kommunene og tilskuddsmottakernes vurdering av den utløsende effekten

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

Vi har bedt kommunene som fikk tilslag på sine søknader om å vurdere hvorvidt tiltakene som ble finansiert av midlene fra Miljødirektoratet, ville blitt iverksatt uten disse midlene. Her er det verdt å minne om at ikke alle midlene er gitt til tiltak som skal gjennomføres. Ifølge kommunene som har besvart spørreundersøkelsen vår, gikk rundt 30 prosent av midlene i 2019 til kompensasjon osv. (se Figur 2-8). Resultatene i Figur 3-1 viser at kommunene har en tydelig oppfatning av at tilskuddsordningen har vært utløsende for tiltak som mottok tilskudd. Nærmere 80 prosent av respondentene (11 av 14 kommuner) svarer at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddsmidlene. Videre mener to kommuner at både omfanget av tiltakene og tidspunktet for gjennomføring ville blitt negativt påvirket i fravær av tilskuddet. Ingen av kommunene som har mottatt midler, oppgir svar som tilsier at tilskuddsordningen har lav eller middels addisjonalitetsgrad, altså at tiltakene trolig hadde blitt gjennomført i tråd med søknaden eller at kun omfanget eller tidspunkt for gjennomføring ville blitt påvirket dersom de ikke hadde mottatt midler.

Figur 3-1: Kommunenes svar på hvorvidt tiltakene som mottok tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. N=14 av 18.



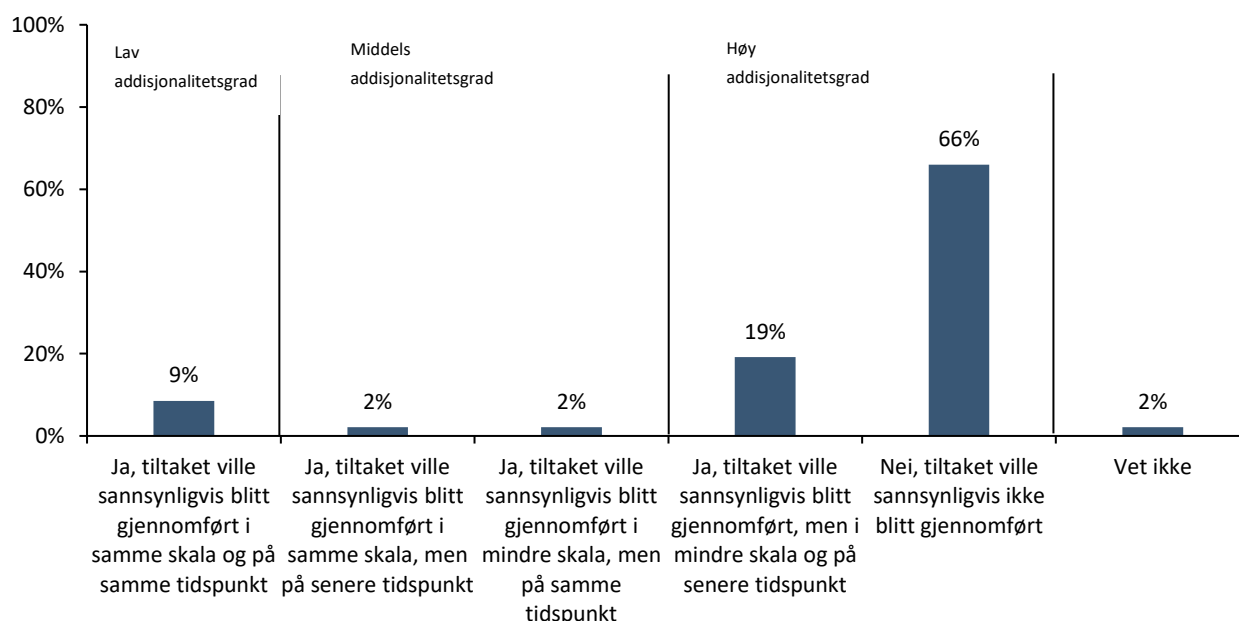
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Vi får til dels bekreftet resultatene fra spørreundersøkelsen i intervjuer med enkelte av de samme kommunene. En representant forteller for eksempel at bruken av beskyttelsesvester til jakthunder har økt som følge av mottak av tilskuddsmidler. Samtidig vet vi ikke om man ville sett en tilsvarende økning i bruk i fraværet av tilskuddsordningen. En representant fra en annen kommune, som ikke har mottatt tilskudd hvert år, stiller derimot spørsmål ved midlenes utløsende effekt. I årene de ikke har mottatt tilskudd har vedkommende ikke fått tilbakemeldinger fra innbyggerne om at de savner ordningen. Vedkommende erkjenner at sistnevnte kan skyldes at kommunen har få problemer knyttet til ulv, da de ikke har hatt registreringer hvert år.

For å grave mer i spørsmålet om addisjonalitet, har vi bedt tilskuddsmottakerne om en tilsvarende vurdering. Her er det imidlertid viktig å være klar over en vesentlig svakhet i tallmaterialet før en sammenlikner svarene deres med svarene fra kommunene. Som nevnt foreligger det ikke en samlet oversikt over tilskuddsmottakere, og vi har ikke fått tilgang til kontaktinformasjon til tilskuddsmottakerne i alle kommuner. Svarene under representerer derfor tilskuddsmottakere i åtte kommuner (etter siste kommunesammenslåing).

Svarene fra tilskuddsmottakerne som har besvart spørreundersøkelsen, vist i Figur 3-2, kan tyde på at ordningen har en noe lavere utløsende effekt enn det som er kommunenes oppfatning. Resultatene fra denne undersøkelsen tilsier at rundt ti prosent av prosjektene ville blitt gjennomført som planlagt også uten midler. Samtidig er flertallet av tilskuddsmottakerne enige i at midlene var avgjørende for at tiltakene ble gjennomført som planlagt. 66 prosent av tilskuddsmottakerne ville trolig ikke gjennomført tiltaket dersom de ikke hadde mottatt tilskudd, mens nærmere 20 prosent ville forskjøvet prosjektet lengre frem tid og gjort det mindre omfattende enn tiltenkt.

Figur 3-2: Tilskuddsmottakernes svar på hvorvidt tiltakene som mottok tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. N=47 av 99.



Kilde: Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakerne, Menon Economics.

Kommunene og tilskuddsmottakerne vil kunne ha insentiver til å svare at tilskuddet har noe større utløsende effekt enn det har, da det kan bidra til å sikre fortsatt tilgang til midler. Samtidig er det vanskelig å si sikkert hva som hadde skjedd dersom tiltakene ikke hadde fått støtte. Det kan være at offentlige aktører hadde gjort andre prioriteringer, eller at privatpersoner eller andre aktører hadde klart å mobilisere midler fra andre kilder, slik at tiltakene hadde blitt gjennomført. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er, og den kan være noe lavere enn det figurene tilsier. Med de høye resultatene gjør at det likevel er rimelig å tro at den utløsende effekten av tilskuddsordningen er høy, i den grad midlene går til konkrete tiltak.¹⁰

3.2. Avgjørende faktorer for tilskuddsordningens utløsende effekt

Det kan være flere årsaker til at tilskuddet bidrar til å realisere tiltak. For kommunene som har mottatt tilskudd og besvart spørreundersøkelsen, er det tydelig at tilgangen til finansiering er den viktigste. 11 av 14 kommuner oppgir at midlene var nødvendig for at tiltakene deres kunne gjennomføres. I dybdeintervjuene nevner én kommune at det er vanskelig for dem å vurdere hvorvidt, og i så fall hvorfor, tilskuddet er avgjørende for gjennomføring fordi tiltakene ofte ikke foregår i regi av kommunen, men private aktører. Likevel finner vedkommende det sannsynlig at tilskuddet er viktig, særlig i forbindelse med større prosjekter som innebærer høye kostnader for tilskuddsmottaker. Et eksempel er gjerder som skal sørge for å holde beitedyr og ulv adskilt. Fire av fjorten kommuner svarer også at midlene bidro til prosjektgjennomføring på andre måter. Bare én kommune utdyper, og omtaler ordningen som stimulerende.

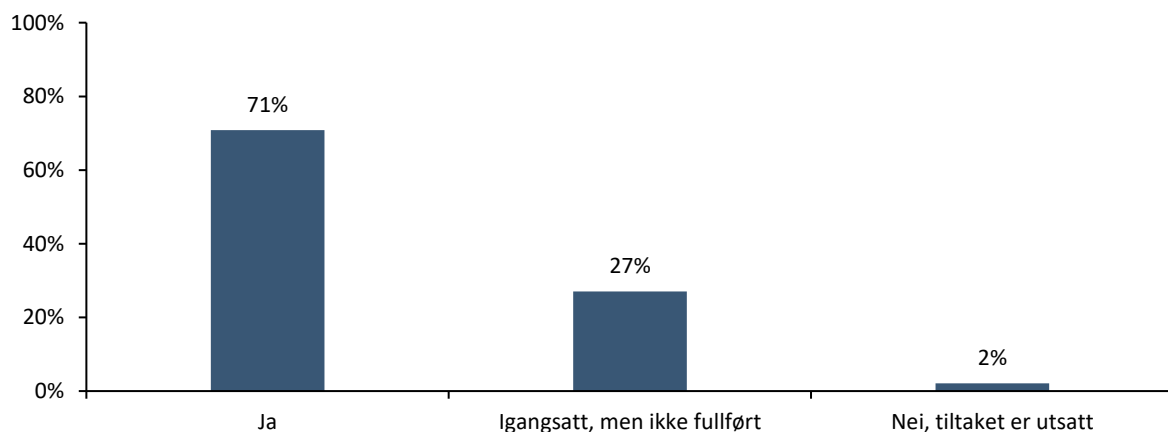
¹⁰ I utgangspunktet ville vi også spurt søkere som har fått avslag på sine søknader, om deres vurdering av tilskuddets utløsende effekt. Denne tilskuddsordningen har imidlertid svært få avslag.

Tilskuddsmottakerne ble stilt samme spørsmål og bekrefter kommunenes svar. Samtlige respondenter oppgir at tilskuddsordningen gjorde det mulig for dem å finansiere prosjektet de hadde planlagt. Ingen av dem forteller om andre grunner til at midlene bidro til gjennomføring av tiltaket.

3.3. Gjennomføringsgrad

Som vi ser av Figur 3-3, er gjennomføringsgraden blant tilskuddsmottakerne som har besvart spørreundersøkelsen, høy. Om lag 70 prosent av mottakerne (34 stykker) har gjennomført tiltaket som de søkte om støtte til. Utover dem som allerede har ferdigstilt sine prosjekter, har i underkant av 30 prosent påbegynt sine. Spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakerne ble sendt ut juni 2020. At en andel av tilskuddsmottakerne ikke har ferdigstilt tiltakene ennå må sees i lys av at flere av tilskuddsmottakerne har mottatt tilskuddsmidler fra 2019 til å gjennomføre tiltak i 2020. I tillegg vil enkelte tiltak kunne gjennomføres over flere år. Bare én tilskuddsmottakerne som har besvart undersøkelsen oppgir å ha utsatt sitt prosjekt. Vedkommende var den eneste respondenter som mottok tilskudd til informasjonstiltak. Ingen av tilskuddsmottakerne som har besvart undersøkelsen, forteller at de ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket.

Figur 3-3: Tilskuddsmottakernes svar på hvorvidt tiltaket som det ble gitt tilskudd til er gjennomført. N=48 av 99.



Kilde: Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere, Menon Economics.

4. Tilskuddsordningens effekt på konfliktdemping

Tilskuddsordningens måloppnåelse avhenger av hvor stor effekt den har hatt eller antas å få på konfliktdemping i kommuner med ulverevir. Det er utfordrende å måle effekten, både fordi det ikke er tydelig definert hva som ligger i begrepet konfliktdemping, mellom hvem konflikten står, og fordi det ikke foreligger en samlet oversikt over bruken av midler. Vi legger til grunn to kriterier for å vurdere måloppnåelse: at ulv er en kilde til konflikt i kommunen, og at bruk av midler bidrar til å redusere den samme konflikten. Omkring 65 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd og besvart spørreundersøkelsen (9 kommuner), oppgir at ulv i stor eller svært stor grad ansees å være et problem i deres kommune. Disse peker på konflikten mellom ulv og jeger eller næringsaktører som de viktigste konfliktlinjene. På spørsmål om tilskuddsordningen oppleves som konfliktdempende, svarer over halvparten av kommunene og tilskuddsmottakerne som har besvart spørreundersøkelsene våre, at ordningen oppleves som konfliktdempende. Det er særlig konflikten mellom ulv og næringsaktører, deriblant beitebrukere, som trekkes frem som relevant. Samtidig er det et fåtall tilskuddsmottakere som understreker at så lenge ulven får ferdes i kommunen, vil konflikten bestå.

4.1. Muligheter for å vurdere effekten av tiltak på konfliktdemping

Hensikten med tilskuddsordningen er å dempe konflikter i kommuner med ulverevir (jf. kapittel 1.1). Det er ikke en entydig definisjon av konflikten i regelverket. Det er dermed noe uklart hvilken konflikt som skal dempes utover at konflikten er tilknyttet ulv i kommunen. Konflikten kan tenkes å være mellom ulv og hele eller deler av lokalbefolkningen, mellom ulike meningsbærere lokalt, eller mellom lokalbefolkningen og statlig rovviltforvaltning.

Selv om konflikten ikke er definert, er det likevel grunn til å tro at målet med ordningen er å dempe konflikten mellom ulv og lokalbefolkningen. Ifølge regelverket skal «bruken av tilskuddet (skal) være relatert til den særlige belastning av å ha et ulverevir i kommunen», noe som sikter til dem som er negativt berørt av ulven. Videre står det i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter at «[k]onkrete tiltak i lokalsamfunnet som kommer innbyggerne direkte til gode og virker positivt» vurderes som konfliktdempende. Det er verdt å merke seg at denne presiseringen kom etter første søknadsrunde da flere kommuner søkte om midler til et utredningsprosjekt som departementet mente falt utenfor ordningens formål om konfliktdemping.

Hvilke typer tiltak som er konfliktdempende er opp til kommunen å avgjøre. I nevnte søknadssenter har Miljødirektoratet eksemplifisert med at:

«[e]tablering av ulverevir kan medføre behov for økt informasjon og veiledning til innbyggere i kommuner som berøres. Det kan også oppstå ulike konflikter knyttet til etableringen, slik som eksempelvis skade på husdyr og annen påvirkning av næringsliv, herunder jakt og jaktutleie»

samt at:

«[t]iltak som kan være aktuelle er f.eks. støtte til grunneiere som mener de har fått redusert sine jaktinntekter som følge av ulv, støtte til næringsutvikling, til transport, til fysiske tiltak for å gjøre innbyggere tryggere der det er ønske om det, støtte til idretter og aktiviteter for å kompensere for manglende bruk av skog og mark osv.»

I regelverket åpnes det også for at ordningen brukes til å «tilgodese berørte næringsinteresser, organisasjoner eller privatpersoner», det vil si at midler kan tildeles uten at det nødvendigvis utløser tiltak.

Oppsummert er det dermed et bredt spekter av tiltak og bruk av midler som kan vurderes som konfliktdependende. Et viktig premiss er imidlertid at bruken av tilskuddet skal «være relatert til den særlige belastning av å ha et ulvrevir i kommunen», jf. regelverket (Klima- og miljødepartementet, 2017). For at bruken av midlene skal bidra til måloppnåelse, må derfor følgende kriterier tilfredsstilles:

1. Det må være en konflikt tilknyttet ulv i kommunen
2. Bruken av midler må bidra til å redusere konflikten

Generelt er det utfordrende å måle effekter av tiltak, og spesielt der formålet ikke kan måles fysisk eller telles på andre måter. Hvorvidt bruken av midler bidrar til å redusere konflikten mellom ulv og lokalbefolkningen, vil til dels være en subjektiv vurdering blant de berørte. Det vil også være forskjell mellom tiltak når det gjelder hvor lang tid det tar før de forventes å virke.

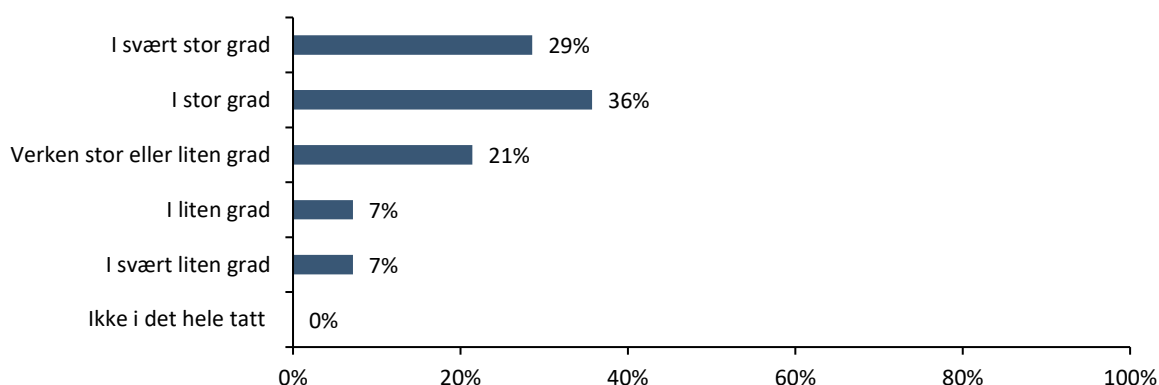
Evalueringen skal vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse. I avsnitt 4.2 ser vi nærmere på det første kriteriet og diskuterer i hvilken grad ulv oppleves å være et problem i kommunene. I lys av overnevnte forhold mener vi deretter at det er hensiktsmessig med en generell omtale av hvilke type tiltak som har fått tildelt tilskudd og diskuterer hvordan tiltakene kan påvirke konfliktdeping. Dette gjør vi i avsnitt 4.3. Deretter presenterer vi kommunene og tilskuddsmottakernes egne vurderinger av tiltakenes effekt i avsnitt 4.3, som peker på det andre kriteriet, før vi gir en oppsummerende vurdering av måloppnåelsen i avsnitt 4.5. I sistnevnte avsnitt diskuterer vi også hvordan selve innretningen av tilskuddsordningen kan oppleves som konfliktdependende.

4.2. I hvilken grad er ulv et problem i kommunene og for hvem?

Alle kommuner som har vært søknadsberettiget, og tilskuddsmottakerne vi fikk kontaktinformasjon til har i spørreundersøkelsene blitt bedt om å vurdere i hvor stor grad ulven anses å være et problem i deres kommune. Flesteparten av kommunene med ulvrevir anser ulv å være et problem, tilsvarende mønster finner vi for tilskuddsmottakerne. Hovedkonfliktlinjene går der ulv er direkte involvert, mellom ulv og jegere og ulv og næringsaktører. Vi finner ikke en sammenheng mellom antall ulvrevir og konfliktnivå i kommunen.

Svarene fra kommunene som har mottatt tilskudd, er gjengitt i Figur 4-1. Det store flertallet anser ulven som en kilde til problemer, ni av fjorten respondenter oppgir at ulven skaper stor eller svært stor grad av konflikt. Til sammenlikning er det bare to kommuner som finner at spenningen forårsaket av ulvrevir i kommunen er liten eller svært liten.

Figur 4-1: Kommunenes svar på «I hvilken grad anses ulv å være et problem i din kommune». N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

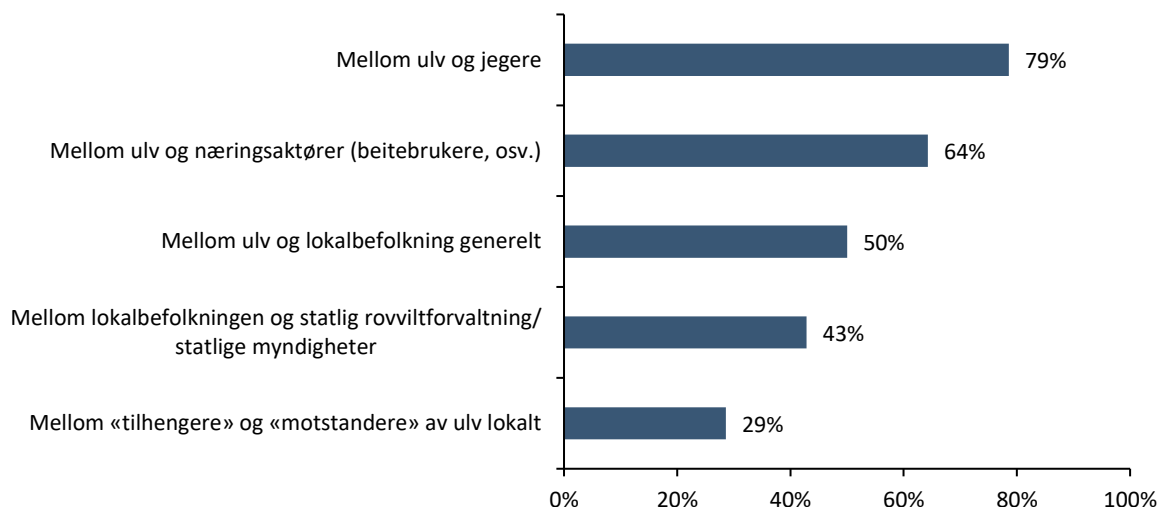
Tilskuddsmottakerne, samt kommuner som ikke har søkt og kommuner som har fått avslag, har også vurdert i hvilken grad ulv er et problem. Kommunene som har fått avslag og tilskuddsmottakerne synes også å være av den oppfatning av at konflikten knyttet til ulv er stor. Begge kommunene som har fått avslag på sine søknader, og svarte på undersøkelsen, vurderer ulven som svært problematisk (svært stor grad), mens nærmere 70 prosent av tilskuddsmottakerne oppgir at ulven i svært stor eller stor grad anses som et problem i deres kommune. De to kommunene som ikke har søkt om tilskudd, og besvart undersøkelsen, er av motsatt oppfatning. Én av kommunene anser ulv liten grad å være et problem, mens den andre oppgir at problemet knyttet til ulv verken er stort eller lite.

Tidligere foreslo vi at graden av konflikt kan ha sammenheng med antall ulverevir i kommunene (se avsnitt 2.2). Denne sammenhengen er ikke entydig dersom man vurderer den opp mot resultatene fra spørreundersøkelsene. Kommunene som vurderer konfliktnivået som lavt, både de som har mottatt tilskudd og de som har latt være å søke, har hatt relativt få revir i perioden, ett per år eller ett i et av de tre årene. Samtidig har flere kommuner som vurderer konflikten som svært høy, fem av tretten kommuner som har mottatt tilskudd eller fått avslag, også bare hatt ett revirmarkerende par per år. Det er dermed ikke opplagt at en kan bruke antall ulverevir som et mål på mulig konflikt.

Som nevnt mangler tilskuddsordningens regelverk en tydelig avgrensning av den eller de konfliktene som tiltakene har til hensikt å redusere. Respondentene i spørreundersøkelsen ble derfor bedt om å definere konflikten. Svarene, vist i Figur 4-2, gir inntrykk av at konflikten har flere skillelinjer, men også at konfliktnivået vurderes som høyest i de sammenhenger der ulven er direkte involvert. 11 av 14 kommuner som har mottatt tilskudd (og besvart undersøkelsen vår), vurderer konflikten som størst mellom ulv og jeger, deretter følger konflikten mellom henholdsvis næringsaktører og ulv, og lokalbefolkning og ulv. Konflikter som utspiller seg som meningsutvekslinger mellom ulike aktører i samfunnet vurderes som mindre viktige.

Kommunene som oppga at ulv i stor eller svært stor grad ansees å være et problem, oppga gjennomgående at konfliktlinjene gikk mellom ulv og jegere og mellom ulv og næringsaktører.

Figur 4-2: Kommunenes svar på «Hva mener du er de viktigste konfliktlinjene knyttet til ulv i din kommune?». Flere svar mulig. N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Et lignende mønster ser vi av de resterende gruppenes svar på samme spørsmål, flest peker på konflikter der ulven er direkte involvert. Én kommune som har fått avslag, opplever at konflikten er konsentrert mellom lokalbefolkningen og statlig rovviltforvaltning, mens de resterende peker på konflikten mellom ulv og jegere, næringsaktører eller befolkningen. En tredjedel av tilskuddsmottakerne vurderer konfliktlinjene mellom tilhengere og motstandere av ulv og lokalbefolkning og rovviltforvaltning som viktig, det samme gjør en av kommunene som ikke har søkt. Det store flertallet av tilskuddsmottakere oppgir imidlertid at de viktigste konfliktlinjene er der ulvene er direkte involvert.

4.3. Hvordan kan tilskuddet forventes å påvirke konfliktdemping?

For å vurdere måloppnåelsen er det relevant å spørre i hvilken grad bruk av midler på de ulike tiltakene/formålene bidrar til å dempe konflikter tilknyttet ulv i kommunen. Hvilken effekt tiltakene har på konfliktdemping vil avhenge av type tiltak og hvilken målgruppe tiltaket er rettet mot. I det følgende har vi vurdert hvordan tiltakene kan forventes å virke. Tiltakene forventes i hovedsak å medføre redusert skade på dyr, redusert frykt for skade og å møte ulv, samt anerkjennelse for tapte muligheter gjennom kompensasjon.

I utgangspunktet er det ønskelig å diskutere forventede effekter av tiltak i lys av hva det er gitt midler til. Som nevnt foreligger det ingen samlet oversikt over hvilke typer tiltak som er finansiert med tilskudd i perioden 2017-2019. For å få en oversikt over typer tiltak ser vi derfor i stedet på hvilke typer tiltak/formål kommunene som har besvart spørreundersøkelsen vår oppgir å ha tildelt midler til i 2019. Som tidligere vist i Figur 2-8, ble tilskuddet fordelt på til sammen åtte kategorier, i tillegg til «annet». Under diskuterer vi hvordan de ulike tiltakene kan forventes å virke. De mulige effektene er oppsummert i Tabell 4.1. Ettersom tilskuddene ble gitt i 2019, vil det kunne ta tid før effektene av tiltakene oppstår. Bruken av midler gir likevel en indikasjon på hva man kan forvente av effekter.

Tabell 4.1 Mulige effekter som kan utløses av ulike typer tiltak / bruk av midler

Type effekter	Type tiltak / Bruk av midler
Økt fysisk beskyttelse fra ulv	Tiltak for å beskytte hund (hundevest, gjerde) Tiltak for å beskytte beitedyr (gjerde)
Økt opplevd trygghet i møte med ulv	Tiltak for å beskytte hund (hundevest) Informasjonstiltak
Økt opplevd trygghet grunnet redusert fare for å møte ulv	Tiltak som tilrettelegger for aktivitet i nye områder (substitusjon) Informasjonstiltak
Økt opplevelse av å bli anerkjent av statlige/kommunale myndigheter	Kompensasjon til jegere/eiere med jaktareal Kompensasjon til beitebrukere med utmarksbeite Kommunalt fond
Uklar effekt	Prosjektledelse og administrasjon (kan omfatte informasjonstiltak) Annet

Tiltak som beskytter beitedyr eller hund fra ulveangrep: Tilskudd til tiltak som beskytter beitedyr, som rovviltavvisende gjerder, vil gi fysisk beskyttelse mot ulv. Hvordan dette slår ut på konfliktnivået mellom for eksempel ulv og beitebrukere, avhenger av hvordan en definerer konflikten. Dersom konflikten ble målt i form av fysiske ulveangrep på beitedyr, og det i utgangspunktet var tilfeller av ulveangrep, ville en kunne sett på endringer i konfliktnivået målt i antall angrep. Samtidig vil det kunne være andre indirekte effekter som følge av de fysiske tiltakene. Selv om ulven i utgangspunktet sjelden eller aldri angrep beitedyr, vil frykten for dette kunne ha ført til mindre bruk av beiteområder enn hva beitebrukerne i utgangspunktet ønsket. En effekt av de fysiske tiltakene rovviltavvisende gjerder vil dermed kunne være økt bruk av beitemark. Tilsvarende gjelder kjøp av beskyttelsesvester til hundeeiere. Her vil det både kunne oppstå en direkte effekt i form av redusert antall skader på jakthunder, og/eller en mer indirekte effekt ved at jegerne opplever økt grad av trygghet for hundene sine, og dermed tør å jakte mer i områder med ulv. Det vil også kunne være forskjeller i tilskuddsmottakernes subjektive vurderinger av hvorvidt opplevd trygghet har endret seg.

Tiltak som tilrettelegger for friluftsliv og idrett: Fysiske tiltak som tilrettelegger for friluftsliv og idrett i områder der ulven i mindre grad utgjør en trussel, altså substitutter for områder med ulv, vil både kunne redusere møtepunkter mellom ulv og lokalbefolkningen og frykten for at det skal skje. Hvorvidt det faktisk er en effekt av tiltaket vil imidlertid avhenge av at befolkningen som i utgangspunktet opplevde ulven som en trussel, og enten begrenset sin fysiske aktivitet eller var aktive, men fryktet å møte ulv, bruker det nye området.

Informasjonstiltak: Det kan være mindre opplagt hvordan informasjonstiltak forventes å virke, da det avhenger av hvilken informasjon som gis og hvordan mottakerne av informasjon og kunnskap forventes å agere. I beskrivelsen av informasjonstiltakene trekkes det frem i intervju og i søknader at tiltakene er ment å gi særlig barn og unge en bedre forståelse av ulven og dens atferd. Dette igjen kan være med på å redusere frykten for ulv, og/eller gi kunnskap for å unngå ulv og/eller hvordan man skal oppføre seg i møte med ulv.

Kompensasjon for tapte muligheter: Tilskudd som følge av reduserte muligheter for jakt eller bruk av utmarksbeite, etablerer ikke fysiske skillelinjer mellom ulv og lokalbefolkning og deres dyr, men viser i større grad til konflikten mellom lokale og statlige myndigheter.¹¹ Samtidig er kompensasjon helt i tråd med ordningens

¹¹ Dersom tilskuddsmottakerne er i en økonomisk krevende situasjon, vil tilskuddet i ytterste konsekvens likevel kunne redusere i hvilken grad jegere og beitebrukere utsetter dyrene sine for fare.

formål da regelverket åpner opp for at næringsinteresser som er negativt berørt tilgodeses. Noe som igjen er i tråd med Stortingets vedtak om å etablere «en økonomisk ordning for tap av eventuelle rettigheter eller belastninger innenfor ulvesonen».

Prosjektledelse og administrasjon vil trolig i begrenset grad forventes å bidra til dempe konflikten, rett og slett fordi midlene kun indirekte vil kunne nå de som opplever en særlig belastning av å ha ulv i kommunen. At kommunene har noen kostnader til administrasjon er imidlertid naturlig, da det i begrenset grad er gitt retningslinjer for hvordan midlene kan tildeles. Videre vil det kunne være glidende overganger mellom prosjektledelse og informasjonstiltak, alt etter hvor involvert kommunen er.

Kommunalt fond og annet: Det er vanskeligere å vurdere hvordan andre tiltak (annet) vil påvirke konfliktnivået, da det er stor variasjon i typer tiltak.¹² Tilsvarende gjelder betydningen av kommunalt fond. Enkelte kommuner har satt av tilskudd i et kommunalt fond, som innbyggerne kan søke om midler til konfliktdempende tiltak fra senere, inkludert midler til deltakelse i ulvejakt dersom det gir lisens til det. Her vil det også kunne være stor variasjon i tiltak og forventede effekter av disse.

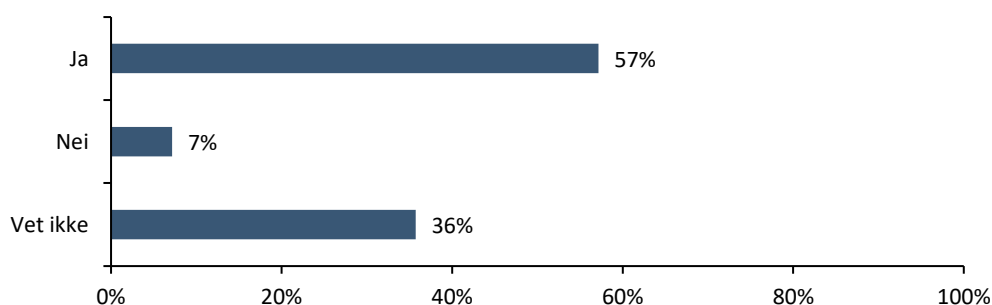
4.4. Aktørenes vurdering av tilskuddsordningens effekt på konfliktdemping

Vi har forsøkt å kartlegge tiltakenes konfliktdempende effekt med utgangspunkt i kommunene og tilskuddsmottakernes egne vurderinger og rapportering. Vurderingen er i all hovedsak basert på informasjon fra spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer. Ut fra kommunene og tilskuddsmottakernes svar, synes ordningen å være konfliktdempende. Det er imidlertid usikkert hva man legger i konfliktdempende og hvor sterk effekten er.

4.4.1. Kommunenes vurderinger av hvorvidt ordningen er konfliktdempende

Midlene oppleves som konfliktdempende av flertallet av kommunene (57 prosent, 8 kommuner) som har mottatt tilskudd og besvart spørreundersøkelsen, som vist i Figur 4-3. Til sammenlikning er det bare én respondent, som finner at det ikke er tilfelle. En relativt stor andel, 5 av 14 kommuner, er imidlertid usikre på om tilskuddsordningen er konfliktdempende.

Figur 4-3: Kommunenes svar på «Oppleves tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir som konfliktdempende i kommunen?». N=14 av 18.



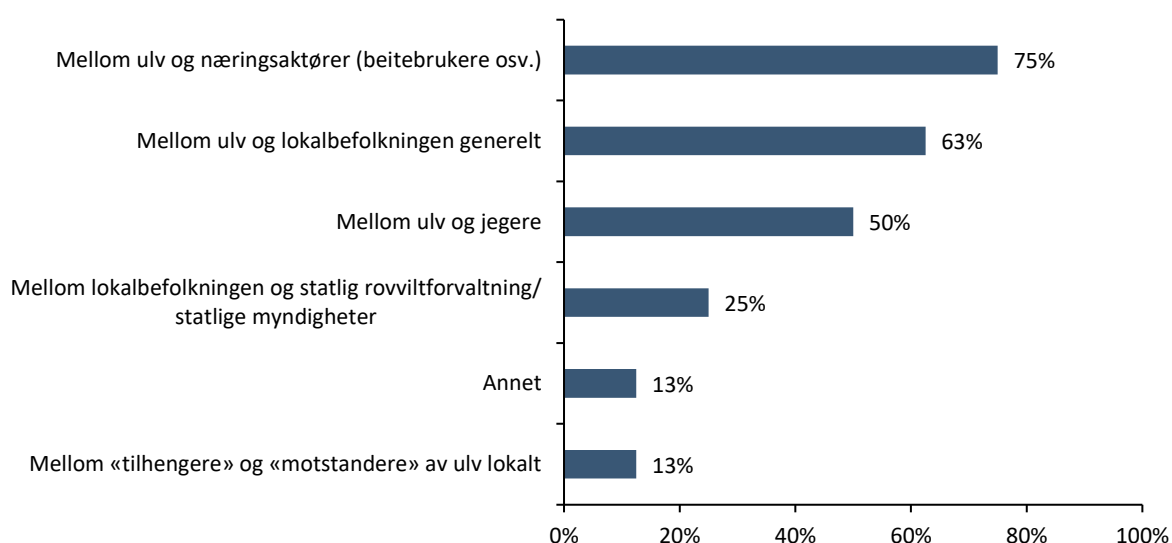
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

¹² Av andre tiltak oppgir én kommune at de har gitt støtte til driftsplanområder for elg og til merking av elg for å undersøke vandringsstrekk og predasjon fra ulv. Det er også gitt støtte til bygging av en rovviltsskytebane og en hundeluftegård, samt midler for å tilrettelegge for vandring i Finnskogleden.

Usikkerheten knyttet til tilskuddsordningens effekt trekkes også fram i intervjuer med enkelte av de samme kommunene. En nevner at effekten oppleves som uklar fordi den vanskelig lar seg måle. Kvantitative mål, som antall dyr reddet fra ulveoverfall, kan beregnes, men slike mål gjenspeiler ikke nødvendigvis fullstendig endringene i lokalbefolkningens opplevelse av trygghet. En kommunerepresentant poengterer at de aldri har brukt begrepet konfliktdemping lokalt. I stedet er ordningen markedsført med at den skal støtte dem som er negativt berørt. Vedkommende peker på at særlig tilskuddsmottakere som har fått midler til å sette opp gjerder, er tydelige på at det ikke er et konfliktdempende tiltak, samtidig som de ser det som positivt at det kan bøte på situasjonen med statlige midler. At kommunen unnlater å kalle det for konfliktdempende tiltak, kan henge sammen med kommunerepresentantens påstand om at den reelle konflikten står mellom lokale og statlige myndigheter, og førstnevntes mulighet til å jakte på ulv. Et slikt tiltak vil da ikke være konfliktdempende, all den tid det er lokale grupper som er imot jakt på ulv.

Kommunene som svarte at tilskuddsordningen har fungert konfliktdempende, ble også bedt om å oppgi hvilken konflikt de siktet til. Som vist i Figur 4-4, finner de fleste respondentene at midlene har fungert konfliktdempende i flere av de tilfellene som oppleves som mest betent i utgangspunktet. Ifølge respondentene har midlene hatt størst effekt i konflikten mellom næringsaktører, lokalbefolkningen og jegere, og ulv.

Figur 4-4: Kommunenes svar på «Hvilke konflikter har tilskuddsordningen fungert konfliktdempende på». N=8. Flere svar mulig.¹³



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

I spørreundersøkelsen ble kommunene også spurt om tiltakene som er gjennomført, har bidratt til effekter, både positive og negative, utover konfliktdemping, og i så tilfelle for hvem. Én kommune opplever ordningen som faglig interessant å forvalte ettersom den har få føringer og dermed gir stor handlingsfrihet, mens en representant fra en annen kommune sier den bidrar til et spennende undervisningsopplegg i skolen, og at den trygger hundeeieren fordi de har fått et område hvor de kan slippe hunden fri uten at det er fare for at hunden blir tatt av ulv.

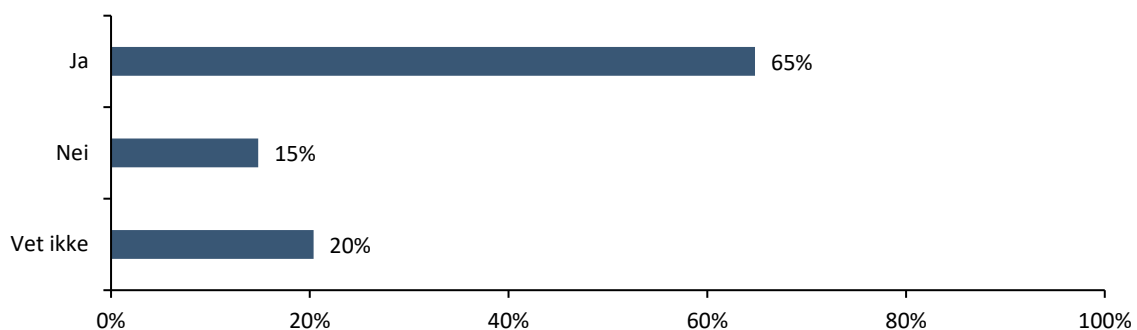
¹³ Ingen av respondentene har valgt å utdype hvilke andre konfliktlinjer de sikter til.

4.4.2. Tilskuddsmottakernes vurderinger av hvorvidt ordningen er konfliktdempende

Tilskuddsmottakerne som har mottatt spørreundersøkelsen, har også fått mulighet til å vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen fungerer konfliktdempende. 65 prosent av tilskuddsmottakerne (35 stykker) oppgir at tilskuddsordningen oppleves som konfliktdempende, som vist i Figur 4-5 nedenfor. Samtidig er andelen som er usikre relativt høy, omtrent 20 prosent, mens de resterende 15 prosent svarer at ordningen ikke er konfliktdempende.

En ren sammenlikning tilsier at andelen tilskuddsmottakere som opplever at ordningen er konfliktdempende er høyere enn blant kommunene. Igjen er det viktig å presisere at tilskuddsmottakerne utgjør et mer selektivt utvalg, og kun representerer ni av 21 kommuner som mottok tilskudd.

Figur 4-5: Tilskuddsmottakerne svar på om de opplever tilskuddsordningen som konfliktdempende i kommunen. N=54 av 99.

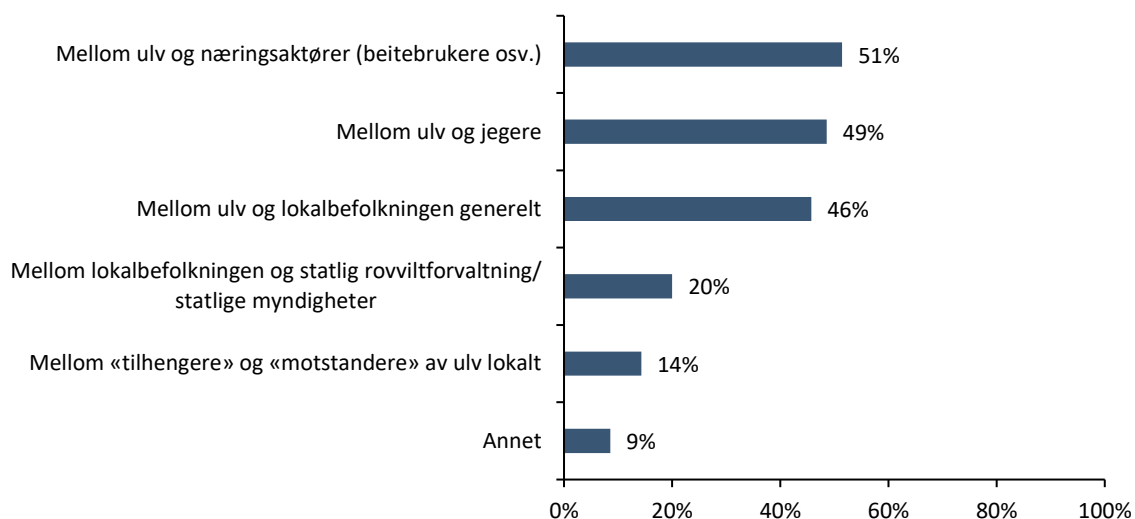


Kilde: Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere, Menon Economics.

Syv av de åtte tilskuddsmottakerne som ikke opplever ordningen som konfliktdempende, har mottatt midler til å beskytte hunder mot ulv. Man kan likevel ikke si at det er en klar sammenheng mellom tilskuddsmottakernes vurdering av ordningens konfliktdempende effekt og den type prosjekt de har fått støtte til, ettersom en tredjedel av de som svarer at ordningen reduserer konflikter også har mottatt midler til beskyttelsesvester, hundegjerder og liknende.

Tilskuddsmottakere som oppga at ordningen har hatt en konfliktreduserende effekt i kommunen, ble bedt om å peke på hvilke konfliktlinjer de siktet til. I likhet med kommunenes svar tyder også tilskuddsmottakernes svar på at ordningen har størst konfliktdempende effekt på konflikten mellom ulv og henholdsvis næringsaktører, jegere og lokalbefolkningen (se Figur 4-6). Andelen av tilskuddsmottakere som oppgir at midlene har redusert konflikten også langs de andre konfliktlinjene er noe høyere enn hva den er blant kommunene. Det er også en større andel av tilskuddsmottakerne som vurderte disse konfliktene som viktige i deres kommune.

Figur 4-6: Tilskuddsmottakernes svar på «Hvilke konflikter har tilskuddsordningen fungert konfliktdependende på?». N=35 av 99. Flere svar mulig.



Kilde: Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere, Menon Economics.

Tilskuddsmottakerne fikk mulighet til å beskrive hvorfor de opplever at tilskuddsordningen (ikke) fungerer konfliktdependende. Det virker som om det store flertallet av tilskuddsmottakere er enige i at graden av konflikt er knyttet til graden av opplevd trygghet. Flere av dem som oppgir at tilskuddsordningen har fungert konfliktdependende, sier at det er fordi den har bidratt til at lokalbefolkningen føler seg tryggere når de og deres hunder ferdes i skog og mark. Én opplever også at konflikten er et uttrykk for beiteeieres frustrasjon over tapte inntekter. Ettersom ordningen til dels erstatter tapet, reduseres også frustrasjonen og dermed konflikten. En annen respondent trekker fram at ordningen virker som en anerkjennelse fra myndighetenes side av befolkningens oppfatning av ulv som problematisk og at innføringen av ordningen har bidratt til at de i større grad føler seg hørt.

De åtte tilskuddsmottakerne som ikke er enige i at tilskuddsordningen virker konfliktdependende, bruker begreper som «judaspenger», «blodpenger» eller «plaster på såret» for å beskrive ordningen. I grove trekk synes oppfatningen deres å være at frykten for ulven er like stor eller større enn før innføring av ordningen, fordi ulven fortsatt oppholder seg i kommunen og bestanden noen steder er økende. Ordningen har altså ingen effekt på deres opplevelse av trygghet. En av disse tilskuddsmottakerne mener den eneste måte å redusere konfliktnivået på er at myndighetene forvalter ulven innenfor bestandsmålet satt av Stortinget, noe vedkommende ikke mener er tilfellet i dag.

Det er verdt å merke seg at tilskuddsmottakerne trekker fram flere av de samme effektene som kommunene har trukket fram i spørreundersøkelse og intervjuer. Også tilskuddsmottakerne er opptatt av tilskuddsordningens effekt på opplevd trygghet, til fordel for både for hunde- og beitedyreiere, men også mosjonister. Det er også flere tilskuddsmottakere som trekker fram kompetanseheving om norsk jakt, fiske og høstekultur som en positiv effekt. Utover de effektene som kommunene allerede har pekt på, er det en av tilskuddsmottakerne som tror midlene har bidratt til å øke kommunens attraktivitet som reiselsdestinasjon, og at midlene dermed har hatt ringvirkninger i øvrig næringsliv i en kommune som opplever fraflytting. Av negative effekter er det flere tilskuddsmottakere som opplever at tilskuddet er et forsøk fra myndighetenes side på å dempe stemmer i samfunnet som er kritiske til den rovviltpolitikken som føres.

En av tilskuddsmottakerne som fikk tilsendt undersøkelsen, men ikke besvarte den, oppga at vedkommende hverken var kjent med eller hadde søkt om tilskudd over ordningen. Vedkommende hadde på vegne av en frivillig organisasjon mottatt midler fra kommunen for å dekke saksbehandlingskostnader i forbindelse med bygging av en brygge for kanoutsettelse, og understreket at organisasjonen ikke så utplasseringen av brygga i sammenheng med tilstedeværelsen av ulv i kommunen. Historien synes å være en enkelthendelse, samtidig understreker det hvor fritt kommunene står til å vurdere hva som er konfliktdempende tiltak.

4.5. Samlet vurdering av tilskuddsordningens effekter

I en samlet vurdering av måloppnåelse er det naturlig å vende tilbake til kriteriene for måloppnåelse:

1. Det må være en konflikt tilknyttet ulv i kommunen
2. Bruken av midler må bidra til å redusere konflikten

Omkring 65 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd og besvart spørreundersøkelsen (9 kommuner), oppgir at ulv i stor eller svært stor grad ansees å være et problem i deres kommune. I den grad kommunerepresentantenes svar er dekkende nok for å vurdere i hvilken grad det er konflikt, tyder det på at det første kriteriet for måloppnåelse kun delvis er tilfredsstillt. Her er det viktig å understreke at det trolig vil kunne være store forskjeller mellom innbyggere i en kommune, inkludert mellom kommunerepresentanter og andre innbyggere. At to av kommunerepresentantene som jobber med tilskuddsmidlene i kommunen oppgir at ulv i liten eller svært liten grad er et problem, kan tyde på at grunnlaget for måloppnåelse i disse to kommunene er lavere enn i øvrige kommuner.¹⁴

For å vurdere hvorvidt det andre kriteriet er tilfredsstillt bygger vi i stor grad på kommunenes og tilskuddsmottakernes egne vurderinger. Særlig sistnevnte gruppe er relevant da for eksempel opplevd grad av trygghet vil være en subjektiv vurdering. Samtidig er det viktig å være klar over at tilskuddsmottakerne som har besvart undersøkelsen er en selektiv gruppe, og ikke nødvendigvis representerer alle mottakerne eller alle berørte innbyggere. Både kommuner og tilskuddsmottakere kan dessuten ha en strategisk interesse av å svare at ordningen virker konfliktdempende, all den tid de mottar midler som kan disponeres relativt fritt via denne ordningen.

På spørsmål om tilskuddsordningen oppleves som konfliktdempende, svarer over halvparten av kommunene og tilskuddsmottakerne, at ordningen oppleves som konfliktdempende. Ordningen oppleves i hovedsak som konfliktdempende langs de konfliktlinjene der det er konflikt opprinnelig, det vil si mellom ulv og næringsaktører, inkludert beitebrukere, jegere og andre deler av lokalbefolkningen.

Så langt har vi fokusert på hvordan bruken av midler kan virke konfliktdempende. Et viktig kjennetegn ved tilskuddsordningen er imidlertid graden av selvbestemmelse som kommunene får i bruken av midler. Ifølge tilskuddsregelverket står kommunene fritt til å disponere tilskuddet og velge tiltak. Kommunene er dermed gitt en stor grad av selvbestemmelse innenfor et riktignok avgrenset felt av rovviltforvaltningen, en forvaltning de i utgangspunktet ikke er en del av. Rovviltforvaltningen er delt inn i et nasjonalt og regionalt nivå. Det nasjonale nivået består av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet, mens det regionale nivået består av åtte rovviltregioner og fylkesmannsembetene. Kommunenes selvbestemmelse trekkes fram i spørreundersøkelsen

¹⁴ En av respondentene er ansatt som fagleder for friluftsliv og naturforvaltning i avdeling for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv og den andre er viltansvarlig i plan- og bygningsavdelingen.

og intervjuer som et viktig positivt moment. Samtidig tyder enkelthistorier på at dagens innretning også gjør det mulig å tildele midler til tiltak som ikke har konfliktdeping som formål.

Oppsummert indikerer svar fra kommuner og tilskuddsmottakere at flesteparten oppfatter at ordningen bidrar til konfliktdeping i kommuner med ulverevir. En vesentlig andel av tilskuddsmidlene ser ut til å følge anbefalingene om tiltak som beskrevet i regelverket og på Miljødirektoratets nettsider. Vi har ikke kartlagt omfanget av avslag i kommunene, men intervjuene våre og bruken av midler, tyder på at de fleste får tildelt midler. En er dermed i stor grad prisgitt kommunens forslag til bruk av midler og/eller eventuelle søkeres søknader om midler. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt for mange konfliktreducerende tiltak. Videre er det også rom for forbedringer for å øke midlenes treffsikkerhet. Dette henger sammen med at det kan virke som om det ikke er nevneverdig konflikt knyttet til ulv i enkelte av kommunene som mottar tilskudd.

5. Forvaltning av tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen er rettet mot kommuner med ulvrevir. Kommunene står fritt til å disponere midler til tilskuddsmottakere og tiltak, men bruken av tilskuddet skal være relatert til den særlige belastningen av å ha et ulvrevir i kommunen. Nær samtlige kommuner som har kunnet søke i perioden 2017-2019, har søkt. De resterende kommunene er også kjent med ordningen. Vi har ikke kartlagt i hvilken grad ordningen er kjent blant innbyggere som opplever en særlig belastning av å ha ulv i kommunen. Basert på hvordan og hvorvidt kommunene har informert innbyggerne om ordningen, er det grunn til å tro at det er stor variasjon i innbyggernes kjennskap til denne og dermed også deres muligheter for å søke og motta midler. Selve søknadsprosessen oppleves generelt som enkel av kommunene. Flesteparten av kommunene ønsker heller ikke en presisering i regelverket av hvem og hva midlene skal gå til. Selv om majoriteten av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, opplever rapporteringen som hensiktsmessig, er det flere som påpeker at rapporteringsfristen kunne vært senere. Ettersom tilskuddet ikke utbetales til kommunene før i august/september, gir en rapporteringsfrist i mai påfølgende år begrenset tid til å gjennomføre tiltak. Dette gjenspeiles også i andelen som får utsatt rapporteringsfristen eller omtaler forventede snarere enn reelle effekter av tiltakene. Miljødirektoratet bruker svært begrensede ressurser på ordningen, mens det er større variasjon mellom kommunene og tilskuddsmottakerne, i tråd med at det er store forskjeller i kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen.

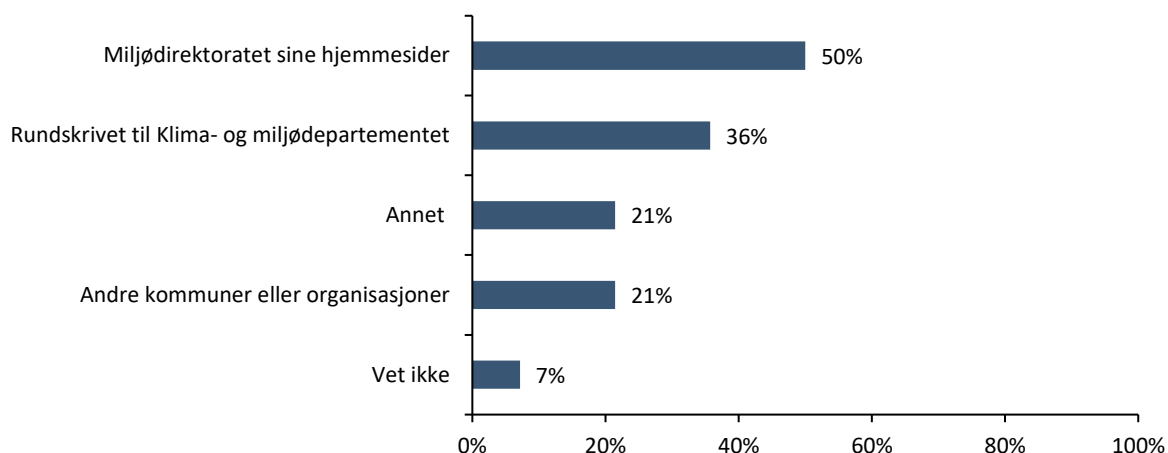
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe

Tilskuddsordningens organisering gjør det relevant å skille mellom to ulike grupper når vi diskuterer tilgjengelighet og målgruppe, **kommunene** som søker Miljødirektoratet om tilskudd og **tilskuddsmottakere** som mottar midler fra kommunene.

Førstnevnte gruppe er, som vi har sett, relativt begrenset da mottak av tilskudd forutsetter at kommunen har registrert ulvrevir innværende år. En relativt liten målgruppe gjør det kanskje lettere å drive målrettet markedsføring av ordningen fra Miljødirektoratets side. Resultatene fra spørreundersøkelsen, som illustrert i Figur 5-1, viser at halvparten av kommunene (7 stykker), som har søkt og mottatt tilskudd, har funnet informasjon om ordningen på Miljødirektoratets hjemmeside. I tillegg har om lag en tredjedel mottatt rundskriv fra Klima- og miljødepartementet. Av øvrige informasjonskilder nevnes dialog med andre kommuner, brev fra fylkesmannen og informasjon fra politikere i kommunestyret.

Informasjon om ordningen har også nådd kommuner som ikke har søkt om tilskudd. De to respondentene oppgir begge at de har blitt orientert om ordningen fra andre kommuner og innhentet informasjon om den på Miljødirektoratets hjemmeside. Kommunene som har fått avslag, har dessuten mottatt Klima- og miljødepartementets rundskriv.

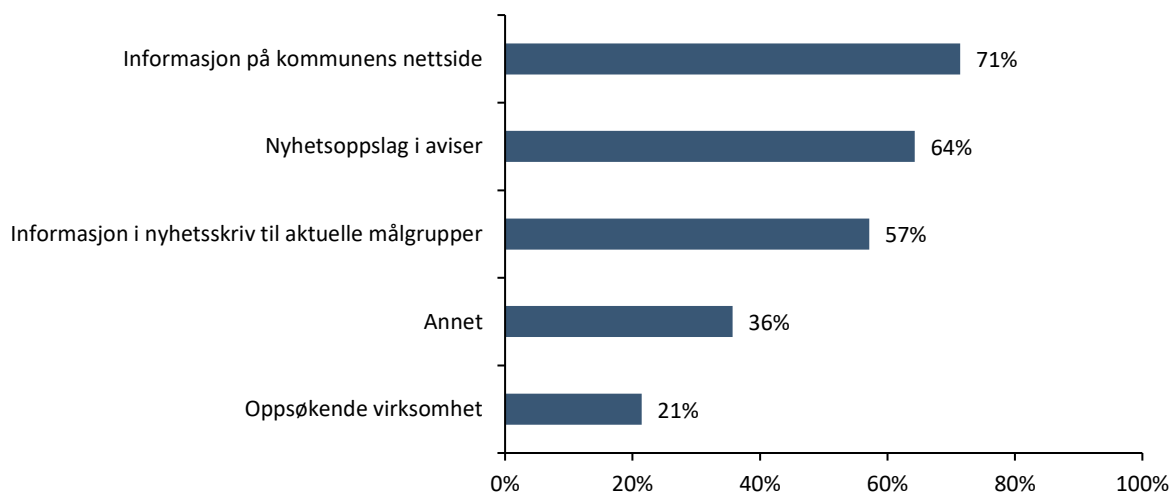
Figur 5-1: Viser hvordan kommunene, som har søkt og mottatt tilskudd, fikk kjennskap til ordningen. Flere svaralternativ var mulig. N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Fordi det er få føringer fra Miljødirektoratet knyttet til målgruppe og type tiltak, varierer den andre gruppen, tilskuddsmottakerne, i omfang, avhengig av hvordan kommunene selv har valgt å forvalte ordningen. Dette gjenspeiles i hvordan kommunene informerer potensielle tilskuddsmottakere om ordningen. I Figur 5-2 ser vi at kommuner benytter seg av en rekke ulike kanaler. Flertallet deler informasjon gjennom egne kanaler. Rundt 70 prosent (10 av 14 kommuner) publiserer informasjon om ordningen på sine egne hjemmesider, mens nærmere 60 prosent (8 av 14) sender ut informasjonsskriv. I tillegg oppgir noen at de benytter kommunens Facebook-side som informasjonskilde. Også nyhetsoppslag, eksempelvis i lokalaviser og bransjeblader, tas i bruk av flere kommuner. Tre av fjorten kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, driver også oppsøkende virksomhet. Andelen er i realiteten høyere ettersom én kommune oppgir at de bruker e-post og kaller inn til møter under svaralternativet «annet».

Figur 5-2: Viser hvordan kommunene informerer potensielle tilskuddsmottakere om ordningen. Flere svaralternativ var mulig. N=14 av 18.

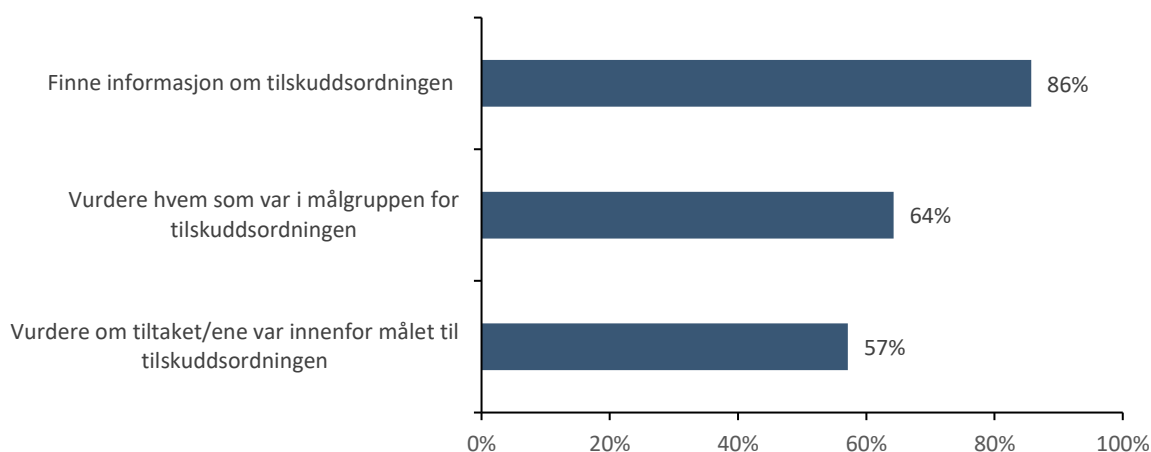


Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

I undersøkelsen ble kommunene spurt om de opplevde det som enkelt å finne informasjon om tilskuddsordningen. Svarene gir inntrykk av at Miljødirektoratet har vært tydelige i sin formidling. Som vist i Figur 5-3 er 86 prosent av kommunene som mottok tilskudd (12 av 14 kommuner), enige eller helt enige i at det var enkelt å finne informasjon om ordningen. Nesten dobbelt så mange tilskuddsmottakere svarer at de er helt enige eller enige i at det var enkelt å finne informasjon om ordningen, som antallet som er uenige eller helt uenige i påstanden.

En av kommunene påpeker imidlertid i undersøkelsen at vedkommende kunne ønske de mottok årlige påminnelser fra Miljødirektoratet om søknadsfrist, slik at de hadde sluppet å bruke tid på å lokalisere informasjonen på hjemmesiden. Andelen som oppfatter det som enkelt å vurdere hvem og hvilken type tiltak som faller innenfor ordningen, er noe lavere. Henholdsvis ni og åtte kommuner er enige eller helt enige i at det var lett. Dette kan kanskje skyldes at ordningen har såpass få føringer.

Figur 5-3: Kommunenes vurdering av om de er helt enig / enig i påstandene om at det var enkelt å ... N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommunene som har fått avslag, synes ikke å ha hatt større problemer med å gjøre seg kjent med tilskuddsordningen generelt eller målgruppen spesielt. Den ene av de to kommunene er helt enige i at det var enkelt å finne informasjon om ordningen og vurdere om tiltaket var innenfor målet, den andre er verken enig eller uenig i noen av påstandene. Når det gjelder vurderingen av målgruppe, er det heller ingen av disse kommunene som vurderer det som verken spesielt lett eller spesielt vanskelig.

Kommunene synes jevnt over å oppleve at ordningen er tilgjengelig og forståelig fra Miljødirektoratet side. Videre virker kommunenes arbeid med å spre informasjon om tilskuddsordningen jevnt over godt, og ordningen fremstår tilgjengelig for tilskuddsmottakerne.

Funnene over sier imidlertid ingenting om hvorvidt ordningen også er kjent blant den delen av befolkningen som opplever en særlig belastning ved å ha ulvarevir i kommunene.

5.2. Søknadsprosess og tildeling av midler

Som illustrert i Figur 5-4 kan søknadsprosessen deles i tre steg. Forut for disse stegene gjennomfører Rovdata en kartlegging av ulvarevir i Norge og sammenfatter en bestandsrapport som blant annet viser hvilke kommuner

som har ulverevir og revirhevdende par. Rapporten presenteres 1. juni hvert år og legger føringer for hvilke kommuner som er søknadsberettiget. Deretter åpner søknadsportalen, og kommunene kan sende inn søknader.

Første steg er at kommunene sender inn en søknad til Miljødirektoratet. Fordi det er uenighet knyttet til ulveforvaltningen i Norge, blir avgjørelsen om å søke i noen tilfeller fattet gjennom et politisk vedtak. Spørreundersøkelsen viser at det har vært tilfelle for 6 av 14 kommuner som mottok tilskudd. Begge kommunene som har fått avslag på sine søknader, har senere fattet et politisk vedtak om ikke å søke midler, da de var uenige i begrunnelsen for avslag. Begge søkte om midler til et utredningsprosjekt, som KLD mente var utenfor ordningens rammer. De to kommunene som ikke har søkt, har ikke fattet vedtak om ikke å søke. Når Miljødirektoratet har gjennomgått søknaden og vurdert hvilke kommuner som er søknadsberettiget, fordeles midlene likt mellom disse. Kommunene som mottar midler, står relativt fritt i forvaltningen av midlene, og praksisen er svært ulik. Noen kommuner lyser ut midler med tilhørende retningslinjer til allmenheten, mens andre fordeler midlene til utvalgt grupper. I de påfølgende avsnittene drøftes kommunenes vurdering av tilskuddsprosessen stegvis.

Figur 5-4: Forenklet versjon av tilskuddsprosessen for kommunene.

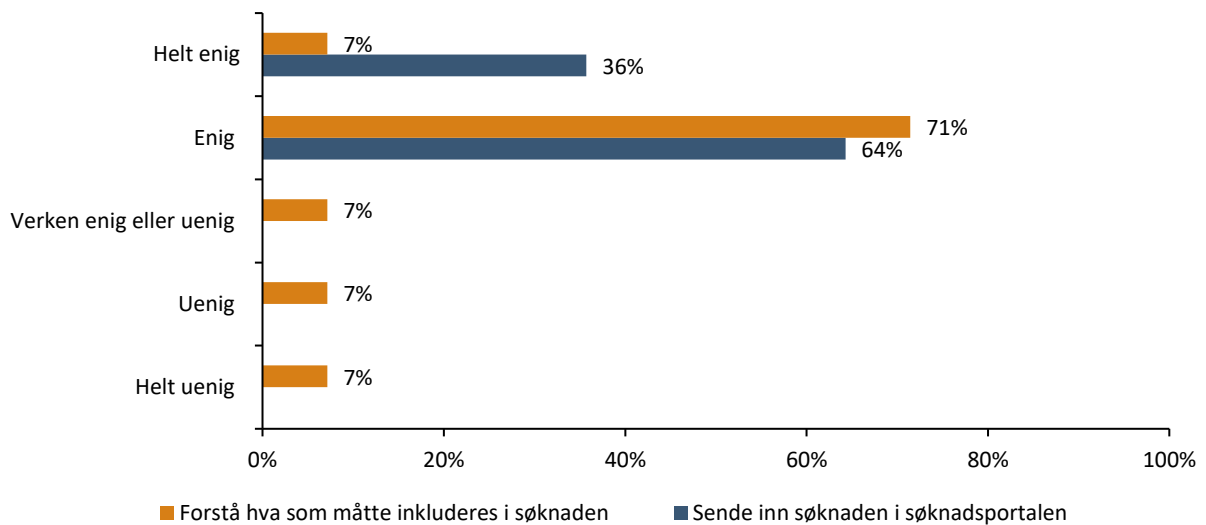


Kommunenes innsending av søknad

Kommunene sender inn søknaden i Miljødirektoratets elektroniske portal innen den årlige fastsatte fristen. I tilskuddsregelverket er fristen satt til 15 juni, men det hender at den forsinkes. Noen år presenteres bestandsrapporten etter 1. juni og da utsettes fristen slik at kommunene skal få tilstrekkelig tid til å utforme søknadene.

Kommunenes erfaringer med og opplevelser av søknadsprosessen er viktig for å forbedre innretningen av ordningen. Resultatene fra spørreundersøkelsen gir inntrykk av at kommunene som mottok tilskudd, opplever selve søknadsprosessen som uproblematisk. Nærmere 80 prosent av respondentene (11 av 14 kommuner) oppgir at de er helt enige eller enige i at det var enkelt å settes seg inn i hva som måtte inkluderes i søknaden. Samtidig er det ingen av respondentene som synes det er problematisk å utforme eller sende inn søknaden i søknadsportalen, som vist i Figur 5-5.

Figur 5-5: Kommunenes vurdering av påstanden om at det var enkelt å forstå hva som måtte inkluderes i søknaden og om det var enkelt å sende inn søknaden i søknadsportalen, i prosent av de som har svart på spørreundersøkelsene. N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Funnene fra spørreundersøkelsen bekreftes i intervjuer med kommunene. Det er ikke noen av dem vi har snakket med som forteller at de sliter med de praktiske forholdene knyttet til søknadsprosessen. Heller ikke kommunene som fikk avslag, synes å ha hatt store utfordringer med å sette seg inn i søknadsprosessen. Vurderingene knyttet til innsending av søknaden er nærmest tilsvarende.

På spørsmål om hvordan kommunene fastsetter søknadsbeløpet svarer kommunene at dette er noe tilfeldig. En gjennomgang av et tilfeldig utvalg søknader viser at noen kommuner er relativt konkrete i budsjettforslaget sitt, mens andre oppgir en samlet pott for videretildeling. I de tilfellene der kommunene videretildeler midler gjennom søknad vil det reelle behovet avhenge av søknadsmassen, som ikke er kjent på søknadstidspunktet.

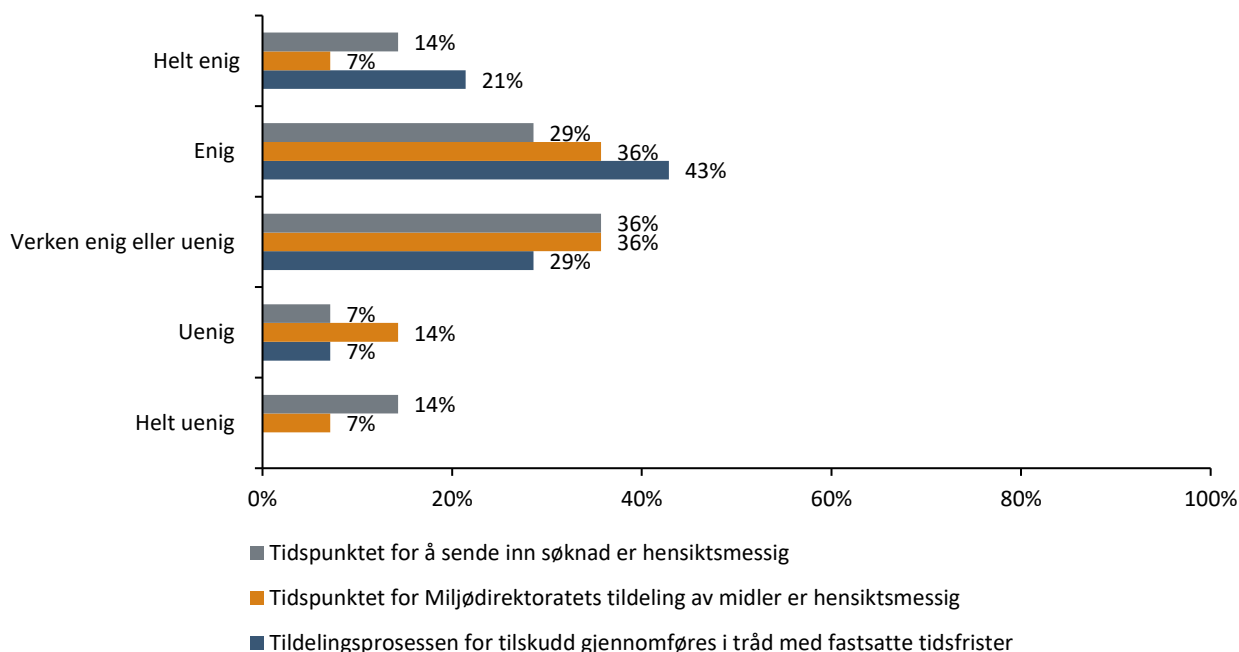
Miljødirektoratets vurdering av søknader fra kommunene

Når Miljødirektoratet har mottatt søknadene om tilskudd, må saksbehandler i første omgang kontrollere om kommunene er søknadsberettiget i tråd med kartleggingen av ulvrevir i bestandsrapporten til Rovdata. Det er svært sjeldent søkere får avslag på bakgrunn av at de ikke oppfyller dette kriteriet. Deretter vurderes hvilken type tiltak det søkes om støtte til. Som tidligere nevnt er det få føringer knyttet til hvilke tiltak som kan motta tilskudd. Når søknadsberettigete kommuner er identifisert, fordeles midlene avsatt til ordningen likt mellom disse kommunene. Kommuner som har søkt om mer eller mindre penger, får beløpet avkortet eller beskjed om at de har mulighet til å motta mer penger enn oppgitt behov i søknaden. Miljødirektoratet behandler søknadene i løpet av sommermånedene og sender normalt tilsagnsbrev i månedsskiftet august/september.

Når det gjelder tidsfristene som Miljødirektoratet har satt for innsending av søknader og tildeling, ser vi fra Figur 5-6 at det er flere kommuner som finner dem hensiktsmessige (helt enig og enig) enn de som ikke gjør det (uenig, helt uenig). Antallet er henholdsvis seks og tre kommuner. Av de to kommunene som har fått avslag på sine søknader, finner én av disse at tidspunktet for innsending er problematisk, den andre har ingen innvendinger. Resultatene er tydeligere når det dreier seg om respondentenes vurdering av hvorvidt Miljødirektoratet

overholder tidsfrister. Flertallet av kommunene som har mottatt tilskudd, er enige i at prosessen gjennomføres i tråd med fastsatte frister.

Figur 5-6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander ... N=14 av 18.



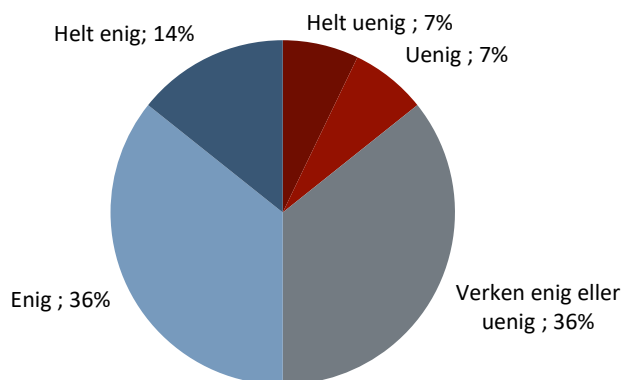
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

I sum virker det som om kommunene som har mottatt tilskudd, er godt fornøyd med søknadsprosessen. På spørsmål om søknadsprosessen kan forbedres, er det bare to kommuner som svarer bekreftende. En av disse forteller at vedkommende finner det problematisk at man i søknadsskjemaet blir bedt om å oppgi detaljer som de ikke er kjent med på søknadstidspunktet. Av beskrivelsen kommer det ikke fram hvilke detaljer som er utfordrende å oppgi. Den andre kommunen ønsker at det kunne presiseres i tilskudsregelverket at midlenes hensikt ikke er erstatning, per nå står det kun at det er til konfliktdemping.

Kommunens vurdering av dialogen med Miljødirektoratet, søknadsprosessen og forvaltningen av Miljødirektoratet

I spørreundersøkelsene ble kommunene bedt om å ta stilling til om de synes dialogen med Miljødirektoratet har vært god før, under og etter tildelingen av midler. Halvparten av kommunene som har mottatt tilskudd, er enige i at dialogen har vært god, mens bare 14 prosent er uenige, som vist i Figur 5-7. En relativt stor andel av respondentene, 36 prosent, er verken enige eller uenig i påstanden. Kanskje skyldes det at det er flere som ikke har hatt dialog med Miljødirektoratet utover tildelingsbrev og rapportering. I intervju forteller en kommunerepresentant at han har svært lite til ingen dialog med Miljødirektoratet utover dette. Samtidig oppleves ikke dette som problematisk. Respondenten antar at ingen tilbakemelding fra Miljødirektoratet på kommunens rapportering tilsier at alt er i orden.

Figur 5-7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: «Dialogen med Miljødirektoratet underveis i tilskuddsprosessen var god». N=14 av 18.

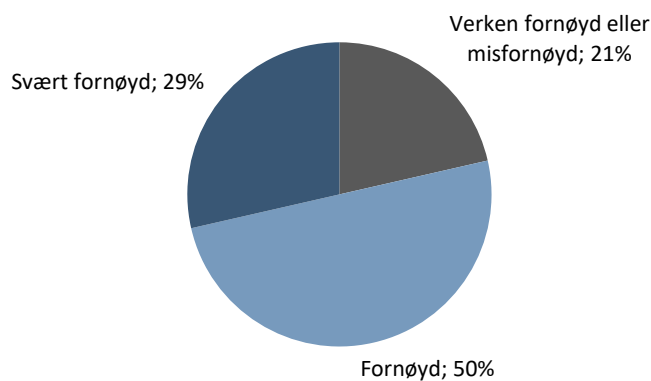


Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommunene som har fått avslag på sine søknader, synes heller ikke å ha noe å utsette på dialogen med Miljødirektoratet.

Spørreundersøkelsen blant kommuner som har mottatt tilskudd, danner et bilde av en brukergruppe som jevnt over er fornøyd med de praktiske forholdene knyttet til søknadsprosessen og Miljødirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen. Resultatene i Figur 5-7 viser at 11 av 14 kommuner er fornøyd. De resterende stiller seg verken positive eller negative. Kommunene som har fått avslag er heller ikke misfornøyd.

Figur 5-8: Kommunenes svar på «Hvor fornøyd er du med søknadsprosessen og forvaltningen av ordningen?» N=14 av 18 kommuner.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommunene ble også stilt spørsmål om det var konkrete aspekter ved forvaltningen av ordningen som de ønsket å endre, eksempelvis om de ønsket tydeligere føringer fra Miljødirektoratet knyttet til avgrensning av målgruppe eller hvilke tiltak som kan motta støtte. Ingen av respondentene fra kommunene som har mottatt tilskudd ønsker seg slike endringer. 12 kommuner svarte klart «nei» og de resterende to kommunene var usikre på om de ønsket seg tydeligere retningslinjer når det gjelder målgruppe og/eller tiltak. Vi sitter i stor grad igjen med samme inntrykk etter intervjuene. Det virker som om aktørene er godt fornøyd med den handlingsfriheten de har. En kommune påpeker at de får mulighet til å allokere midlene til dem med størst behov, ettersom kommunen har

best kjennskap til lokalsamfunnet. En annen respondent nevner at handlingsfriheten gjør det mulig for kommunen å tildele midler på en måte som er lite arbeidskrevende for dem. En av kommunene som har fått midler etterlyser imidlertid en tydeligere definisjon av konflikt, og viser til at vedkommende har prøvd å få det fra politisk ledelse, men så langt uten hell.

Den ene av kommunene som har fått avslag, ønsker derimot at Miljødirektoratet lager tydeligere retningslinjer, fordi de mener at dagens ordning uten klare føringer, gir rom for at det går mye politikk i hvilke mottakere og type tiltak som kan motta tilskudd.

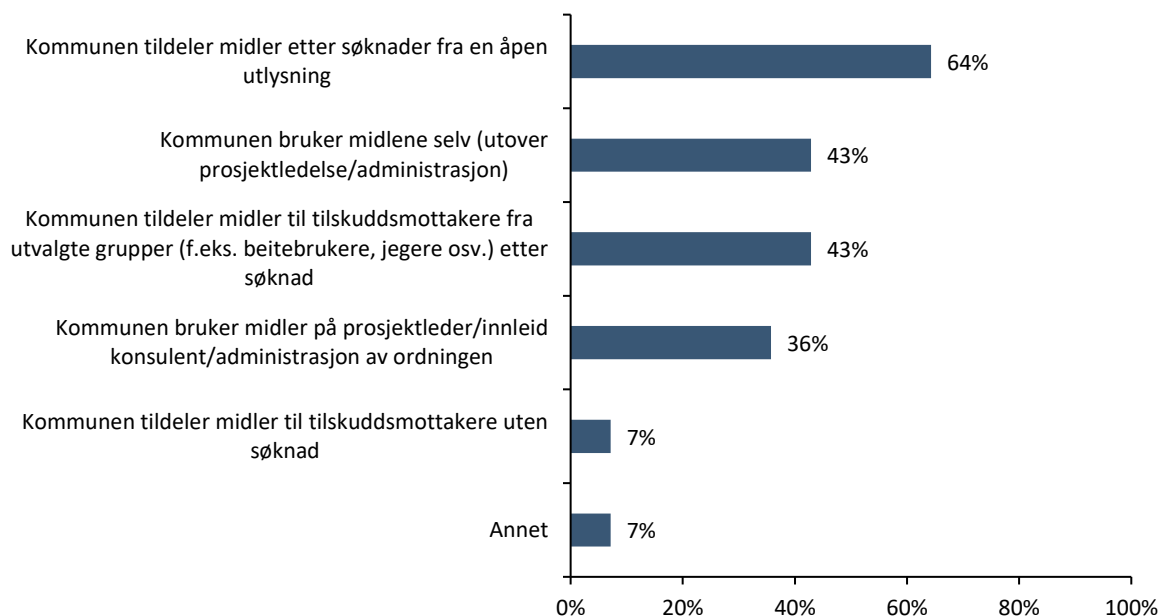
At kommunene som har mottatt tilskudd, jevnt over synes å være fornøyd med ordningen, utelukker ikke at de har forslag til forbedringer. Foruten innspillene som er nevnt tidligere, er det en kommune som påpeker at tilskuddsrammen er lav, særlig med tanke på at det er flere ulver som etablerer seg i kommunene, og antall ynglinger øker. Belastningen ved å ha ulverevir oppleves dermed som større, uten at beløpet justeres deretter. Respondenten foreslår at fordelingen av potten gjøres på andre måter enn i dag, for eksempel på bakgrunn av registreringer av antall ulv i kommunen. En annen kommune etterspør initiativ fra Miljødirektoratets side som gjør det mulig for kommunene å utveksle erfaringer seg imellom om ordningen.

Kommunenes tildelingsprosess og prioritering av tiltak

Som nevnt står kommunene svært fritt med tanke på hvordan de skal forvalte midlene de blir tildelt av Miljødirektoratet, og det er relativt stor variasjon i hvordan dette praktiseres. I enkelte kommuner er den politiske ledelsen involvert i avgjørelser om hvilke aktører som er tilskuddsberettiget og hvilke typer tiltak som vil være aktuelle å støtte. I andre tilfeller står administrasjonen i kommunene fritt til å prioritere.

I undersøkelsen har vi spurt kommunene som mottok midler, hvordan tilskuddet fra Miljødirektoratet fordeles. Resultatene, illustrert i Figur 5-9, viser at fordelingen av midler foregår på en rekke ulike måter, både på tvers av kommuner og innad i kommunene. Ni av kommunene fordeler midlene mellom aktører som har søkt tilskudd gjennom kommunenes åpne utlysning, mens seks kommuner forteller at de avgrenser målgruppen ved å gi til spesifikke aktører. Deler av midlene blir også benyttet av kommunene selv, enten til spesifikke prosjekter eller til administrasjon av ordningen. En av kommunene oppgir at de bevilger midler til aktører uten at de har sendt inn søknad. I dybdeintervjuet forteller kommunen at de har en liste med utmark-sammenslutninger som de deler midlene mellom på bakgrunn av tellende areal. Foreningene fordeler så midlene videre til medlemmene slik de selv ønsker, og det stilles ikke krav til hvordan aktørene skal disponere tilskuddet. En annen forklarer at kommunen fordeler midlene på bakgrunn av hvilke prosjekter de selv får mulighet til å medvirke i. Denne forvaltningen har ført til at de har tildelt midler til undervisningsopplegg og tilrettelegging av friluftslivsområder. En tredje viser i intervju til at kommunepolitikerne har spesifisert at midlene utelukkende skal gå til fysiske tiltak, med mål om å unngå at midlene brukes «ukritisk til informasjon og opplæring» av blant annet naturvernere. Det er uklart om dette betyr at kommunen ikke ønsker å gi midler til informasjonstiltak som kan bidra til at elever og andre får et annet syn på ulv, eller om hensikten er å unngå å gi midler til aktører som ansees å være plassert på den ene eller andre siden av en lokal eller nasjonal konflikt.

Figur 5-9: Kommunenes svar på «Hvordan fordeles midlene fra Miljødirektoratet gjennom tilskuddsordningen?» Flere svaralternativ var mulig. N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommunene stiller i varierende grad krav til tilskuddsmottakeren, for eksempel knyttet til egenfinansiering. Til sammen oppgir 8 av 14 kommuner som mottok tilskudd, at de stiller krav til egenfinansiering for noen eller alle typer tiltak. I intervjuene kommer det tydelig fram at praksisen er ulik. En kommune forteller at det hender de stiller krav til egenfinansiering, men at det er en skjønnsmessig vurdering som avhenger av hvilken type tiltak det er dreier seg om. En annen kommune begrunner mangelen på krav til egenfinansiering med at det ville vært utfordrende ettersom de ikke legger føringer for hva tilskuddsmottakerne kan benytte midlene til. Flesteparten av kommunene (71 prosent) stiller krav til at mottakeren har bopel i kommunen. Halvparten oppgir at de kun gir midler til fastboende mens de resterende respondentene også tillater fritidsboende å søke.

5.3. Rapportering

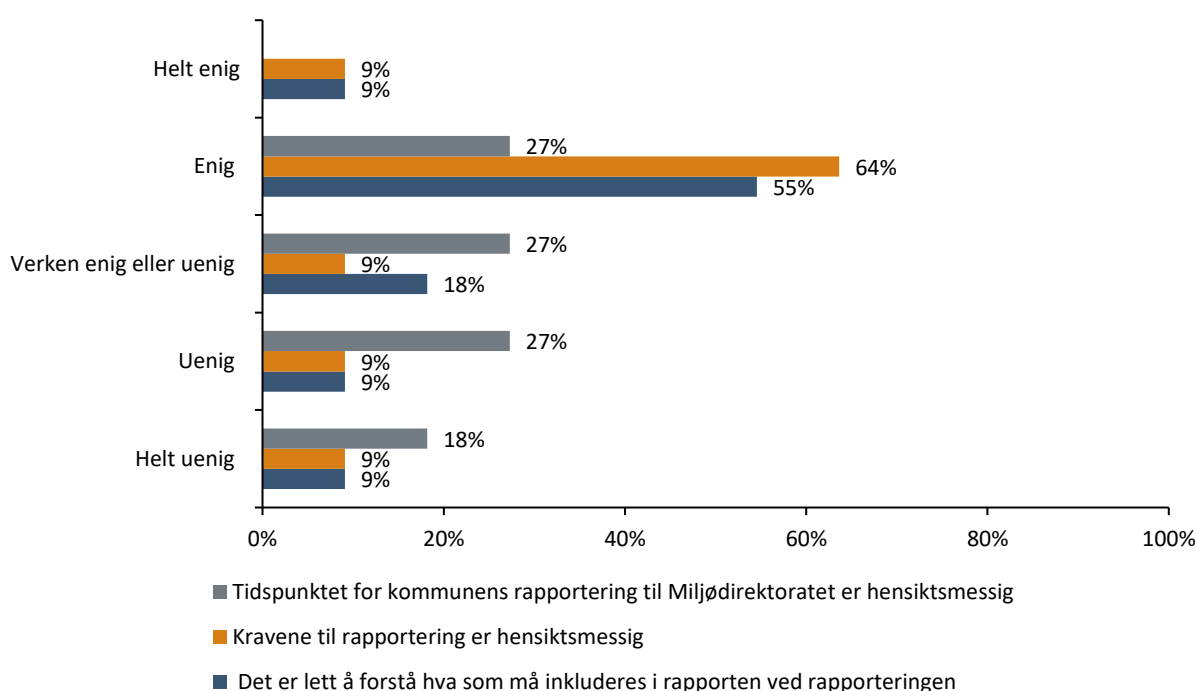
I henhold til regelverket for tilskuddsordningen skal kommunen som har mottatt tilskudd, rapportere om bruk av midlene og måloppnåelse innen 1. mai året etter at de mottok tilskudd. En gjennomgang av rapportene tyder på at rapporteringsmalen til Miljødirektoratet er nokså åpen. Samtlige kommuner rapporterer hvilke formål midlene er tiltenkt og hvor langt man har kommet i prosjektprosessen. Enkelte av rapportene inkluderer også en vurdering av prosjektenes måloppnåelse, for eksempel beskrives responsen på et prosjekt i grunnskolen som «svært god». Utover dette varierer rapporteringen i omfang. Noen kommuner beskriver hvordan de forvalter ordningen, hvordan de informerer potensielle søkere og hvor mange søknader de har mottatt. Av respondentene i undersøkelsen oppgir 11 av 13 kommuner at de har levert sluttrapporter i løpet av perioden 2017-2019. Enkelte kommuner har fått utsatt fristen for rapportering for 2019 på grunn av forhold som Covid-19 og kommunesammenslåing. Det forklarer hvorfor ikke alle respondenter har levert sluttrapport for forrige år.

I undersøkelsen har vi spurt kommunene om deres oppfatning av rapporteringen og de krav som stilles, se Figur 5-10. Av de som har besvart undersøkelsen, er 8 av 11 enige eller helt enige i at kravene til rapportering er

hensiktsmessige. Færre, men likevel flertallet (64 prosent), er også enige eller helt enige i at det er lett å sette seg inn i hvilke krav som stilles til rapportering. En respondent kommenterer imidlertid at det hadde vært gunstig om rapportene hadde en mer standardisert form. Dette kunne forenklet både arbeide med utfyllingen og sammenlikning av prosjekter i ettertid.

Hva gjelder tidspunkt for rapportering er 45 prosent (5 av 11 kommuner) uenige eller helt uenige i at tidspunktet er hensiktsmessig, mens 27 prosent (3 av 11 kommuner) er positive. Vedtaket om tilskuddsutbetaling fattes av Miljødirektoratet i løpet av august eller begynnelsen av september. Det gir kommunene omtrent åtte måneder på å gjennomføre tiltakene og skrive sluttrapport før fristen i mai påfølgende år. Flere kommuner opplever at dette er kort tid og kunne ønske seg mer tid til prosjektgjennomføringen.

Figur 5-10: Kommunenes svar på «Hvor enig/uenig er du i følgende utsagn. ...» N= 11 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

I et av intervjuene fremgikk det at kommunen rapporterte på bruken av midler fra utbetalingstidspunktet (høst) og fram til rapporteringstidspunktet (mai), men at det ofte var midler igjen som ble brukt den sommeren. Vedkommende poengterte at det var mulig bruken av midler den sommeren aldri ble rapportert til Miljødirektoratet, men presiserte at de hadde oversikt over bruken av midler.

5.4. Ressursbruk

Den årlige rammen til tilskuddsordningen har vært på ca. 20 millioner kroner i perioden ordningen har eksistert. I evalueringer av tilskuddsordninger er det relevant å vurdere samlet ressursbruk opp mot summen av tilskuddsutbetalingene. Vi har forsøkt å kartlegge ressursbruken både i forvaltningen (Miljødirektoratet), hos søkerne (kommunene) og blant tilskuddsmottakerne.

Miljødirektoratet har en sentral rolle i å sikre at tilskudd bevilges til kommuner i tråd med tilskuddsordningens målsetting. Dette inkluderer å følge opp mottakerne. Et visst nivå av forvaltningskostnader er nødvendig for å sikre at samfunnets ressurser satt av til formålet brukes i overensstemmelse med intensjonen og med gjeldende lovverk. Vi har kartlagt ressursinnsatsen i Miljødirektoratet for dem som har hovedansvar for tilskuddsordningen og sett på hvor mye tid de bruker på denne årlig. Der var anslaget knyttet til ren saksbehandling 5-10 dagsverk (ett til to ukesverk). I tillegg kommer tid til ledelse, IKT og økonomi. Denne tidsbruken er ikke anslått.

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvor mange dagsverk kommunene har brukt på å vurdere om det var relevant å søke og utforme søknaden, samt å rapportere om bruk av midler og til å informere om, fordele og følge opp tilskuddsmottakere. De har også blitt bedt om å oppgi ressursbruk på andre oppgaver dersom noen er utelatt. Vi har brukt anslagene for å beregne gjennomsnittlig ressursbruk per fase i tilskuddsprosessen, som presentert i Tabell 5.1.

Tabell 5.1: Kommunene som har besvart spørreundersøkelsens gjennomsnittlige ressursbruk målt i dagsverk, fordelt på de ulike stegene i tilskuddsprosessen. N=11¹⁵

Fase	Dagsverk
Vurdere om det var relevant å søke om tilskudd	1
Skrive søknad til Miljødirektoratet	1
Rapportere til Miljødirektoratet	1
Informere om, fordele tilskudd og følge opp tilskuddsmottakere i kommunen	16
Annet	3

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

Kommunene som har mottatt tilskudd, har i gjennomsnitt brukt 22 dagsverk, eller i underkant av 5 ukesverk, totalt på tilskuddsforvaltningen. Den mest arbeidskrevende delen av prosessen er knyttet til å informere om ordningen, fordele tilskuddet og følge opp mottakerne. Her oppgir kommunene i gjennomsnitt en ressursbruk på 16 dagsverk. Her vil det være glidende overgang med hva som kan vurderes som kommunens ressursbruk til administrasjon av ordningen.

Avhengig av forvaltningen av ordningen bruker også tilskuddsmottakerne tid på å søke og rapportere om sin bruk av tilskuddsmidlene. I gjennomsnitt bruker tilskuddsmottakerne som har svart på undersøkelsen vår, omtrent et dagsverk på søknadsutforming og rapportering. Variasjonen er imidlertid stor. Enkelte bruker i overkant av 30 timer, mens andre bare setter av en halvtime til dette arbeidet. Dette skyldes trolig at kommunene forvalter ordningen på svært ulike måter. I noen kommuner er ikke tilskuddsmottakeren nødt til å søke om tilskudd, midlene fordeles av kommuneansatte til grupper de opplever har behov. Når det gjelder rapportering, er det én kommune som forteller at det eneste de forventer er en bekreftelse på at pengene er overført fra utmarks sammenslutningen til medlemmene. Tilskuddsmidlene går i dette tilfellet utelukkende til kompensasjon for tapte beitemuligheter.

¹⁵ En kommune oppgir at de i sum bruker 400 timer på forvaltningen av tilskuddsordningen. Relativt til de andre kommunene er ressursbruken høy. Dersom man inkluderer denne observasjonen i beregningene bruker kommunene i gjennomsnitt én time på å vurdere om det er relevant å søke, én time på å skrive søknad, én time på å rapportere til Miljødirektoratet og 18 timer på å informere om, fordele tilskudd og følge opp tilskuddsordningen. På andre oppgaver bruker de i gjennomsnitt 94 timer.

Ettersom vi ikke kjenner det totale antall tilskuddsmottakere, kan vi ikke beregne tiden de bruker på ordningen. Vi har derfor heller ikke beregnet totalt antall ukeverk som går med årlig til administrasjon av tilskuddsordningen, fordi usikkerheten ville være for stor til at tallet kunne brukes til noe.

5.5. Tilgrensende tilskuddsordninger

Ordningens addisjonalitet og effekt kan påvirkes av eventuelle overlappende virkemidler. Tilskuddsordningen har en bred målsetting, og en kan derfor vente at midlene kan ha grenseflater, og eventuelt overlapp, med andre ordninger. Selv om selve målgruppen er avgrenset, vil kommunenes videretildeling av midler også kunne utløse overlapp i målgruppen til andre ordninger.

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

Basert på vår kartlegging, intervjuer med kommuner og representant fra fylkesmannen, og samtaler med Miljødirektoratet finner vi to ordninger knyttet til rovvilt som grenser til ordningen vi evaluerer:

- Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltsskader og konfliktdempende tiltak (FKT-ordningen)
- Erstatning for bestemte typer husdyr drept av fredet rovvilt

Det er imidlertid den førstnevnte ordningen som utmerker seg når det gjelder mulig overlapp med hensyn til målgruppe og formål. Den andre ordningen er øremerket erstatning for tap av bestemte typer husdyr. Kompensasjon for direkte tap av dyr virker ikke å omfattes av ordningen vi evaluerer her. Samtidig er det verdt å merke seg at dette ikke er presisert i regelverket. I det videre fokuserer vi på FKT-ordningen.

Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltsskader og konfliktdempende tiltak (FKT-ordningen) har som mål å «sikre iverksettelse av effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, samt konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper» (Klima- og miljødepartementet, 2013). Begge ordningene har dermed et uttalt mål om å bidra til konfliktdemping tilknyttet rovvilt. FKT-ordningen omfatter alle rovdyr, mens den ordningen vi evaluerer kun omfatter ulv. De to ordningene har overlappende målgrupper, begge er rettet mot kommuner. Målgruppen for FKT-ordningen er imidlertid bredere da den også omfatter foretak med produksjonsdyr i landbruket, lokalsamfunn, lokale, regionale og landsdekkende organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Ettersom kommunene gjennom ulverevir-ordningen videretildeler midler til lokale aktører, deriblant foretak med produksjonsdyr i landbruket og lokale organisasjoner, er den reelle overlappen i målgruppe i praksis større. I tillegg gir begge ordningene midler til informasjonstiltak for å øke kunnskapen i lokalbefolkningen om ulv og/eller ulveforvaltningen, men der tilgjengeligheten til slike midler gjennom denne ordningen varierer avhengig av hva som er vedtatt i kommunene.¹⁶ Det er dermed i hovedsak overlapp mellom denne ordningen og FKT-ordningen når det gjelder fysiske tiltak som skiller ulv fra beitedyr, samt informasjonstiltak som betegnes som konfliktdempende.

I intervjuene har vi kartlagt nærmere i hvilken grad kommunene opplever at ordningene overlapper med hverandre. Kommunene vi har intervjuet trekker fram noen forskjeller mellom FKT-ordningen og ordningen vi

¹⁶ En kommune har eksempelvis vedtatt at det kun skal gis midler til fysiske tiltak.

evaluerer. En kommune viser til at kommunen prioriterer å gi midler til dyreeiere som ikke har dyr på utmarksbeite, men som likevel ønsker å sette opp gjerder for å beskytte andre dyr mot ulv. Dette gjelder blant annet gjerder for kuer, alpakkaer, hester og geiter. Dette er formål som vedkommende mener ikke omfattes av FKT-ordningen, der vedkommende trolig peker på at nevnte dyreeier ikke har foretak med produksjonsdyr. Tilsvarende mønster finner vi i en av de andre kommunene som ble intervjuet. Kommunerepresentanten trekker fram at de gjennom ordningen vi evaluerer, gir midler til å sette opp gjerder også for hobbybrukere mens slik tildeling ikke ville blitt gitt via FKT-ordningen. Her vil det også kunne være forskjeller mellom rovviltregionene i hvordan både ordningen vi evaluerer og FKT-ordningen praktiseres. Fylkesmannen vi har intervjuet trekker imidlertid frem en annen forskjell, nemlig at det ikke gis midler gjennom FKT-ordningen til søknad om å sette opp gjerde, med mindre søkeren allerede har dyr, mens det er eksempler på kommuner som har gitt penger til gjerder til søkere som ønsker å anskaffe seg sau. Samtidig oppgir fylkesmannen at de fleste konfliktdempende tiltakene som finansieres gjennom ordningen vi evaluerer her, også kunne blitt finansiert gjennom den konfliktdempende delen av FKT-ordningen. Oppsummert ser det ut til å være stor grad av overlapp i hva som kan finansieres gjennom ordningen vi evaluerer, og FKT-ordningen, selv om dette ikke nødvendigvis er kjent for kommunene.

Graden av overlapp i hva det gis tilskuddsmidler til, kunne isolert sett tilsi at en burde slå sammen forvaltningen av de to ordningene. Til tross for stor grad av overlapp i tiltak som kan finansieres, kan det likevel være forskjeller i søkere til de to ordningene som følge av ordningenes innretning. Dette kan igjen påvirke i hvilken grad midlene utløser ulike konfliktdempende tiltak.

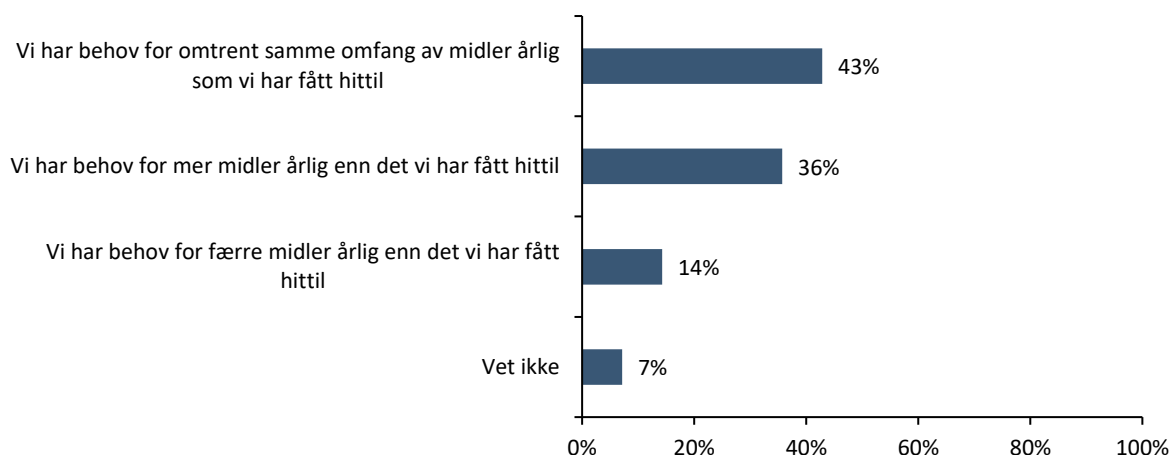
I spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakerne ble respondentene spurt om de har mottatt støtte fra andre tilskuddsordninger til samme formål. Bare tre mottakere oppgir at de har gjort det. Disse tre mottakerne mottok midler til tiltak som beskytter hund mot ulv, midler til forberedelse til lisensjakt og til en turløype. Én av mottakerne har fått tilskudd fra Fylkesmannen, mens en annen har fått andre midler fra kommunen. Ingen utdyper med å fortelle hvilke ordninger det er snakk om. To av de tre mottakerne har også fått tilskudd fra private stiftelser, banker eller fond. Vi vet ikke om den ene tilskuddsmottakeren som mottok midler gjennom Fylkesmannen, mottok gjennom FKT-ordningen. Det at kun én av 54 tilskuddsmottakere som har besvart spørreundersøkelsen, kan ha mottatt midler gjennom FKT-ordningen kan tyde på at det i realiteten er begrenset med overlapp i praksis. Samtidig sier ikke undersøkelsen vår noe om hvilke ordninger tilskuddsmottakerne vurderte å søke på eller har fått avslag på, herunder FKT-ordningen.

Det at tilskuddsmidlene til kommuner med ulverevir tilfaller kommuner med ulverevir, som igjen står fritt til å disponere midlene på konfliktdempende tiltak blant innbyggerne, kan imidlertid påvirke i hvilken grad kommunens innbyggere vurderer midlene som «deres», og dermed også søker om midler. Videre har flere kommuner valgt å bruke midlene på aktivt å informere om ordningen, og mobilisere innbyggerne til å søke om og iverksette nye konfliktdempende tiltak. Fylkesmannen vi har intervjuet viser til at FKT-ordningen trolig også er godt kjent, men at tilsvarende ressurser til mobilisering ikke er tilgjengelig for Fylkesmannen gjennom FKT-ordningen. At FKT-midlene kan oppleves som mindre tilgjengelige av lokale aktører, er i tråd med Fylkesmannens beskrivelse av søknadsmassen til FKT-ordningen, som i større grad omfatter mer «profesjonelle» søkere, eksempelvis fylkesovergripende organisasjoner, enn lokale velforeninger og skoler. Vi har ikke full oversikt over hvorvidt tilsvarende mønster gjør seg gjeldende i alle fylker og kommuner. Oppsummert kan det imidlertid virke som om den reelle overlappen i søkere muligens er mindre enn det retningslinjene for de to tilskuddsordningene kan tyde på.

5.6. Fremtidig behov

Til slutt vil vi se på i hvilken grad kommunene vurderer at det er behov for fremtidige tilskudd til konfliktdeмпing, da dette sier noe om ordningens relevans fremover. Figur 5-11 viser kommunenes vurdering av fremtidig tilskuddsbehov. Omtrent 80 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd mener at de har behov for omtrent like mye midler årlig som de har fått så langt. En respondent forklarer at behovet for midler er økende i takt med at antall ulv i kommunen stiger. At det årlige tilskuddsbeløpet fastsettes uavhengig av antall ulv, oppleves som problematisk. Bare 14 prosent (3 kommuner) vurderer behovet fremover som lavere enn i tidligere år. De to kommunene som har fått avslag på sine søknader, er delt i sin vurdering av fremtidig tilskuddsbehov. En av kommunene er usikker, mens den andre kommunen mener de har behov for mer midler enn hva kommunene har blitt tildelt hittil i gjennomsnitt per år. I tillegg oppgir begge de to kommunene som tidligere ikke har søkt, at det vil være aktuelt for dem å søke fremover.

Figur 5-11: Hvordan vurderer dere behovet for tilskudd til konfliktdeмпing de neste tre årene (2020-2022)? N=14 av 18.



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, Menon Economics.

I tolkningen av resultatene er det likevel viktig å påpeke at kommunene kan ha insentiv til å overvurdere betydningen av midlene. I intervju er det flere som trekker fram at de overfører midler fra et år til neste, at de har midler på bok og/eller omtaler ordningen som romslig.

6. anbefalinger

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å redusere konfliktnivået i kommuner med ulverevir. I forskriften til tilskuddsposten og i det årlige rundskrivet fra departementet legges det få føringer for prioriteringer innenfor ordningen. Kommunene står selv fritt til å disponere hva midlene skal brukes til og av hvem. Midlene brukes på et bredt spekter av tiltak, både for å beskytte dyr mot ulv, tilrettelegge for ny friluftslivsaktivitet i områder der ulven utgjør en mindre trussel, kompensasjon for tapte jaktmuligheter og redusert bruk av utmarksbeite, skoletransport av barn og informasjon om ulv til lokalbefolkningen. I tillegg bruker kommunene i varierende grad midler på administrasjon av ordningen. Muligheten for å vurdere effekten av tiltakene er begrenset da kommunene ikke avgir detaljerte rapporter som viser hvordan midlene er brukt. Det er også vanskelig å måle ordningens måloppnåelse og i hvor stor grad den bidrar til konfliktdemping.

6.1. Måloppnåelse

Anbefalinger:

- **Man bør vurdere om midlene bør fordeles etter andre parametere enn dagens praksis, hvor alle kommuner med ulverevir får tildelt like stort beløp**

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til konfliktdemping i kommuner med ulverevir. Det foreligger ingen definisjon av hva som legges i konfliktdemping, og utover enkelte presiseringer som er gitt i brev fra KLD, kan og skal kommunene selv avgjøre hva som er konfliktreduserende tiltak. Måloppnåelsen kan dermed defineres svært bredt. Det er utfordrende å vurdere hvilke typer tiltak som er konfliktdempende. KLD har eksemplifisert hvilke typer tiltak og formål som kan motta tilskudd innenfor ordningen. Bruken av tilskudd i kommunene virker i all hovedsak å være i tråd med dette, og dermed også formålet med ordningen. Samtidig er det vanskelig å vurdere måloppnåelsen, da en ikke har en fullstendig oversikt over bruken av midler. Selv med en mer konkret definisjon av konfliktdemping, vil det dermed være vanskelig å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse i et gitt år. Dette punkter kommer vi tilbake til i avsnitt 6.2.

En viktig intensjon ved tilskuddsordningen er at kommunene får være med å bestemme. Det er verdt å merke at det faktum at kommunene får medvirke trekkes fram som positivt av flere kommuner, spesielt innen rovviltforvaltningen der kommunene ikke har forvaltningsansvar.

Ifølge regelverket skal midlene tildeles likt mellom alle kommuner med ulverevir i det aktuelle området, som har søkt om midler. Det er ikke opplagt at denne innretningen gir størst måloppnåelse. Som følge av dagens praksis er det for eksempel store forskjeller i hvor mye midler en kommune har fått tildelt sett opp mot antall ulverevir i kommunen. Dersom antall ulverevir sier noe om grunnlag for konflikt, er det rom for å bedre treffsikkerheten ved å omfordele midler til kommuner med flere ulverevir. I intervju åpner flere av kommunene opp for at en slik fordeling vil være mer hensiktsmessig enn dagens praksis. Samtidig er det ikke opplagt at grad av konflikt mellom ulv og innbyggere har en lineær sammenheng med antall ulverevir. En rekke andre faktorer vil også påvirke muligheten for at det oppstår konflikt mellom ulv og innbyggerne. Eksempelvis vil det lettere kunne oppstå en konflikt mellom ulv og beitebrukere i en kommune med mer utmarksbeite, og tilsvarende i kommuner der det er mer attraktive jaktmuligheter for jegere. Videre vil mulighet for konflikt også henge sammen med størrelsen på kommunens areal og hvor ulven ferdes. Det er med andre ord ikke opplagt hvilken størrelse man bør fordele midler etter. Dagens praksis der midlene tildeles likt mellom kommunene virker likevel noe tilfeldig. Muligheten for skjevfordeling av midler etter hvor det er konflikt, og dermed redusert måloppnåelse, blir enda større som

følge av de nylige kommunesammenslåingene. Flere kommuner som tidligere fikk hver sin «kvote» av tilskudd, får etter sammenslåing bare en «kvote» - selv om antall ulvrevir er det samme. Samtidig er det flere kommuner som viser til at de har spart opp midler fra tidligere år, noe som tyder på at midlene kunne vært fordelt bedre for å sikre økt måloppnåelse innen et gitt år. Vi diskuterer en mulig løsning på dette i neste avsnitt.

6.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen

Anbefalinger:

- **Man bør vurdere å kreve at kommunene rapporterer om bruken av midler, fordelt på tiltak og eventuelle endelige mottakere**
- **Man bør vurdere om årshjulet for tildeling og rapportering av midler kan endres, der fjorårets bestandsrapport legger grunnlaget for årets tildeling og bruk av midler**

Miljødirektoratet har ingen samlet oversikt over hva tilskuddsmidlene er brukt til og eventuelt hvilke tilskuddsmottakere som har mottatt midler. Dette vanskeliggjør vurderingen av effekter og måloppnåelse. Malen som kommunene rapporterer om bruk av midler til Miljødirektoratet er generisk og omfatter ikke krav til beskrivelser av tiltak eller antall tilskuddsmottakere. Generelt er det satt få føringer for bruk og rapportering av midler. At det er begrenset med føringer er i tråd med at kommunene selv skal beslutte hvilke konfliktreduserende tiltak som skal finansieres. Samtidig bidrar Miljødirektoratets få føringer til at de i begrenset grad har oversikt over bruken av midler. Dette kan i sin tur føre til at bruken av midler ikke skjer i tråd med tilskuddsordningens formål. Videre er Miljødirektoratet pålagt å gjennomføre en årlig evaluering av ordningen, noe de foreløpig ikke har gjort. I lys av dette mener vi det er hensiktsmessig å be kommunene rapportere om brukte midler fordelt på tiltak. Dersom midlene er tildelt videre til ulike tilskuddsmottakere, bør kommunene også rapportere om bruk av midler fordelt på mottakere og typer tiltak. En gjennomgang av rapportene viser at enkelte kommuner allerede gjør dette, mens andre har informasjonen tilgjengelig på forespørsel. Dette kan tyde på at det ikke vil være veldig ressurskrevende for kommunene å oppgi denne informasjonen.

Kommunene har i varierende grad konkretisert hvem de mener er i målgruppen, og hvem de har tilgjengeliggjort informasjon for. Kommunene skal selv beslutte hvilke konfliktreduserende tiltak som skal finansieres, og den varierende praksisen er dermed i tråd med regelverket. At det er kommunene som skal bestemme, peker tilbake på at ulven trolig kan utgjøre en kime til konflikt mellom lokale og statlige myndigheter. Ved at kommunene selv får beslutningsmyndighet reduseres denne konflikten noe. Det er imidlertid betimelig å spørre om hvorvidt det er rettferdig for innbyggerne at det på tvers av kommunene er forskjeller i hvordan målgruppen er avgrenset. Gitt dagens varierende praksis, kan en få store forskjeller i innbyggernes muligheter til å dra nytte av konfliktreduserende tiltak, avhengig av hvordan kommunene har organisert bruken av midler.

Med dagens tildelings- og rapporteringssyklus, er det ikke gitt at bruken av alle midler rapporteres til Miljødirektoratet. Bestandsrapporten for ulv foreligger normalt rundt 1. juni, hvorpå kommunene kan søke om midler. Kommunene tildeles normalt midler på høsten og forventes å rapportere om bruken av midler i mai året etter. I flere av kommunene tildeles ikke midlene videre til de enkelte tilskuddsmottakerne før den påfølgende våren (dvs. året etter tildeling), og mange av tiltakene gjennomføres i løpet av sommerhalvåret. Kommunene har dermed i begrenset grad mulighet til å rapportere reell bruk av midler innen rapporteringsfristen. Dersom de likevel rapporterer om pengebruken innen fristen, oppsummerer de ofte i stedet antatt bruk. Dersom den reelle bruken i sommerhalvåret heller ikke rapporteres året etter, ender Miljødirektoratet i praksis opp med å aldri få en oversikt over bruken av midler. Det er vanskelig å flytte på publiseringsfristen for bestandsrapporten, hvis frist er førende for resten av syklusen. En mulighet er at en endrer på årshjulet ved at målingen av ulv i et gitt år

(eksempelvis 2020) er førende for tildelingen av midler året etter (2021). Det vil da være en forsinkelse i når kommunene mottar midler sett opp mot når ulven er registrert i kommunen. For de fleste kommunene har ikke dette så mye å si, ulven er der hvert år, og de vil da ha midler tilgjengelig i år med ulv. For øvrige kommuner er det heller ikke sikkert at dette vil ha nevneverdig konsekvenser, da de fleste kommunene allerede ser ut til å tildele mottatte midler det påfølgende år. Dersom fjorårets bestandsrapport ble førende, kunne kommunene søkt om midler på høsten og tildelingen av midler kunne gjøres på nyåret, med frist om rapportering ved slutten av året. Da vil kommunene kunne rapportere om reell bruk av tilskudd. Vi ser at dette kan ha noen negative forsinkelseseffekter for kommuner som veksler mellom å ha og ikke ha ulvrevir i enkeltår, men anbefaler likevel at man ser nærmere på en slik løsning.

Som nevnt i forrige avsnitt, vil det kunne være store forskjeller i hvor tilgjengelige midlene er for innbyggerne i ulike kommuner, da midlene tildeles likt til alle kommuner uavhengig av omfanget av innbyggere som opplever behov for konfliktdemping. En mulighet er at kommunene i stedet gjennomfører en søknadsrunde i kommunen, etter at kommunen har fått påvist ulvrevir, men i forkant av søknaden til Miljødirektoratet. På den måten vil søknaden om midler gjenspeile det reelle behovet og ikke et hypotetisk behov, som det ser ut til å være de har søkt om så langt. Dette igjen vil kunne øke måloppnåelsen til de tiltakene som finansieres. Samtidig fordrer en slik omlegging av kommunens søknadsprosess, en endring av tilskuddsregelverket. Kommunenes selvbestemmelse er et av momentene ved dagens innretning som vurderes som konfliktdempende, og en slik endring kan oppleves som inngripende og dermed i verste fall medvirke til å heve konfliktnivået. For å redusere faren for at dette skjer, må den endrede innretningen være tilpasset slik at kommunene selv fortsatt får prioritere hvilke tiltak som skal finansieres, ved at de først vurderer hvilke søknader og tilhørende beløp de tar med videre i søknaden til Miljødirektoratet.

6.3. Oppfølging og veiledning

Anbefalinger:

- **Miljødirektoratet bør i noe større grad ha mulighet til å følge opp rapporteringen fra kommunene, for derved å ha bedre oversikt over bruk av midlene**
- **Miljødirektoratet kan på en enkel og lite ressurskrevende måte tilrettelegge for (økt) kommunikasjon mellom kommuner med ulvrevir**

Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge den totale ressursinnsatsen knyttet til forvaltningen av ordningen. Konkret mangler vi informasjon om innsatsen til enkelte kommuner og et uvisst antall tilskuddsmottakere. Vi kan dermed ikke vurdere hvor ressurskrevende tildelingene er sammenlignet med andre tilsvarende ordninger. Basert på innrapporterte tall for medgått ressursbruk i Miljødirektoratet, kommunene og blant tilskuddsmottakere, er det grunn til å tro at tildelingen er forholdsvis lite ressurskrevende. Samtidig er det relativt store forskjeller i ressursbruk mellom kommuner. Noen kommuner bruker en stor del av midlene til administrasjon. Her vil det imidlertid være glidende overganger til informasjonstiltak, da mye av tiden virker å være brukt på å informere ulike deler av befolkningen om ulv.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvor kostnadseffektiv tildelingen er, det vil si hvorvidt ressursbruken sikrer at man når de fastsatte målene for tildelingen. Miljødirektoratets ressursbruk er svært begrenset, noe som blant annet gjenspeiles i hvilke krav som er satt til rapportering. Miljødirektoratet har heller ikke en samlet oversikt over hva midlene har gått til i evalueringsperioden. Det kan derfor være grunn til å vurdere om Miljødirektoratet i noe større grad bør følge opp kommunenes rapportering fra ordningen. Dette kan for eksempel skje ved å utforme og følge opp mer standardiserte rapporteringskrav, samt ha mulighet til å vurdere effekten av midlene,

som nevnt over. Dette kan kreve noe innsats for å utforme rapporteringskrav og innarbeide disse, men kan på sikt bidra til redusert ressursbehov og bedre oversikt over midlene som bevilges.

Dagens ordning gir stor grad av frihet til kommunene i bruken/videretildelingen av midler, men også økt ansvar. Enkelte kommuner har allerede søkt samarbeid og læring på tvers av kommunegrenser, mens andre kommuner etterspør en tydeligere veiledningsrolle fra Miljødirektoratet. En mulighet er at Miljødirektoratet i noe større grad bidrar til tilrettelegging for informasjonsutveksling mellom kommuner, for derved å tilrettelegge for en mer effektiv ressursbruk fra kommunenes (og tilskuddsmottakernes) side. Dette kan være så enkelt som mulig å tilgjengeliggjøre kontaktinformasjon mellom kommunene. Ved at kommunene i større grad får mulighet til å lære av hverandre, vil dette også kunne øke måloppnåelsen til ordningen. Dette kan også kreve noe innsats for å etablere kontakten, men kan også på sikt redusere ressursbehovet ved at kommunene som nå henvender seg til Miljødirektoratet for veiledning i større grad kan søke informasjon hos andre kommuner.

Det er vanskelig å vurdere tidsbruken til tilskuddsmottakerne. Et viktig prinsipp er at det bør være enkelt å søke, dersom kommunene stiller krav til det, gitt at søknadsbeløpene ofte er små. Dette vil også begrense kommunenes forvaltningskostnader.

6.4. Metoder for effektmåling

Som del av oppdraget skal vi gi innspill og anbefaling til metode for årlig evaluering/effektmåling. Et først skritt vil være å sikre en systematisk oversikt over hva midlene er brukt til, fordelt på antall tilskuddsmottakere og typer tiltak med tilhørende formål. Dette sier imidlertid kun noe om tiltakene som er gjennomført og ikke effekten av disse.

Ordningen har et bredt formål. Som diskutert i avsnitt 4.3 kan bruken av midler utløse en rekke ulike effekter, som alle kan sies å være innenfor ordningens formål. Disse effektene er i varierende grad målbare. Eksempelvis vil enkelte tiltak kunne påvirke det fysiske konfliktnivået mellom ulv og hund og/eller beitedyr, i form av redusert sannsynlighet for fysisk kontakt og/eller redusert sannsynlighet for varige skader. Flesteparten av tiltakene og formålene det gis midler har imidlertid mindre fysiske målbare resultater. I tillegg kan tiltak med en potensiell fysisk målbar effekt, også ha andre mindre målbare effekter, som økt opplevd trygghet. En vurdering av hvorvidt konfliktnivået er redusert eller ikke som følge av midlene, vil følgelig i stor grad måtte bygge på subjektive vurderinger. En årlig kort spørreundersøkelse til kommuner der en innhenter informasjon om hvorvidt bruken av midler ansees som konfliktdempende, og hvorfor (ikke), i tråd med hva vi har gjennomført som del av denne evalueringen, vil kunne gi et oppdatert bilde. Samtidig må en vurdere ressursbruken opp mot nytten av denne informasjonen.

Referanseliste

Klima- og miljødepartementet. (2013, 01 01). *Forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdependende tiltak*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-01-01-3>

Klima- og miljødepartementet. (2017, 10 10). Regler om tilskudd til kommuner med ulverevir - nærmere om praktisering. *Brev til Miljødirektoratet*.

Klima- og miljødepartementet. (2017). *Tilskuddsregelverk knyttet til kapittel 1420 post 65. Regler om tilskudd til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold*. Klima- og miljødepartementet.

Klima- og miljødepartementet. (2019, 10 08). Bruk av midler fra tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir – svar på anmodning om skriftlig avklaring. *Brev til Utmarkskommunenes sammenslutning*.

Klima- og miljødepartementet. (2020, 07 09). Bruk av midler fra tilskuddsordningen for kommuner med ulverevir til forskning. *Brev til Miljødirektoratet*.

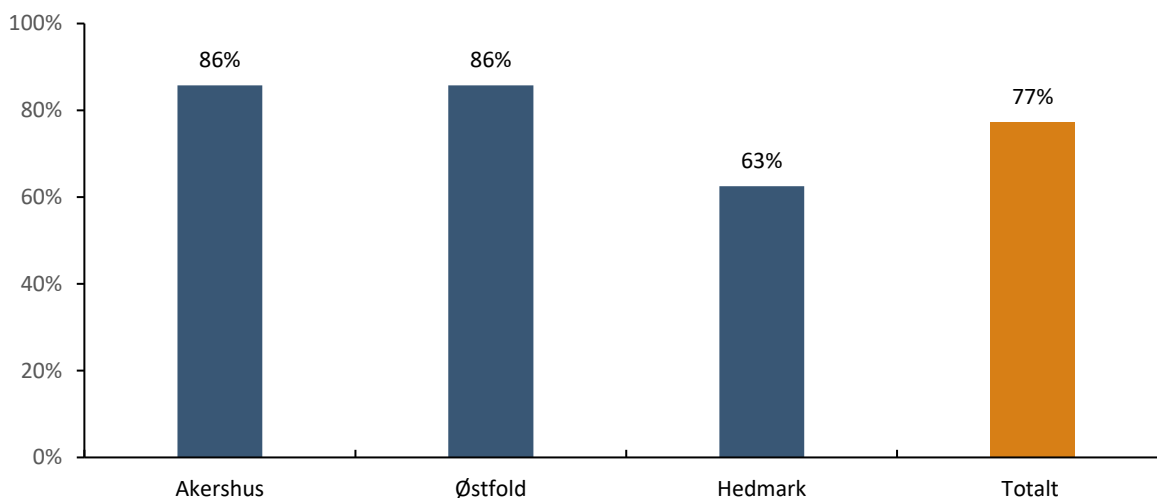
Norges jeger- og fiskerforbund. (2016). *Finn din NJFF-skytebane*. Hentet fra <https://www.njff.no/jakt/Sider/Finn-din-skytebane.aspx>

Vedlegg 1 Svarprosent på spørreundersøkelser

Spørreundersøkelsen til kommuner som har mottatt tilskudd

Figur 0-1 nedenfor viser svarprosenten på spørreundersøkelsen som ble sendt til kommunene som har mottatt tilskudd i løpet av perioden 2017 til 2019. Undersøkelsen ble sendt til 18 mottakere som representerer 20 kommuner. Vi fikk svar av 14 stykker, relativt jevnt fordelt på de ulike fylkene. Lavest deltagelse fikk vi blant kommunene i Hedmark fylke, der 63 prosent av mottakeren svarte på undersøkelsen. Svarprosenten var noe høyere i Akershus og Østfold, hvor 86 prosent av kommunene deltok.

Figur 0-1: Svarprosent på spørreundersøkelsen til kommuner som har mottatt tilskudd i perioden 2017-2019



Spørreundersøkelsen til kommuner som har søkt om, men ikke mottatt tilskudd

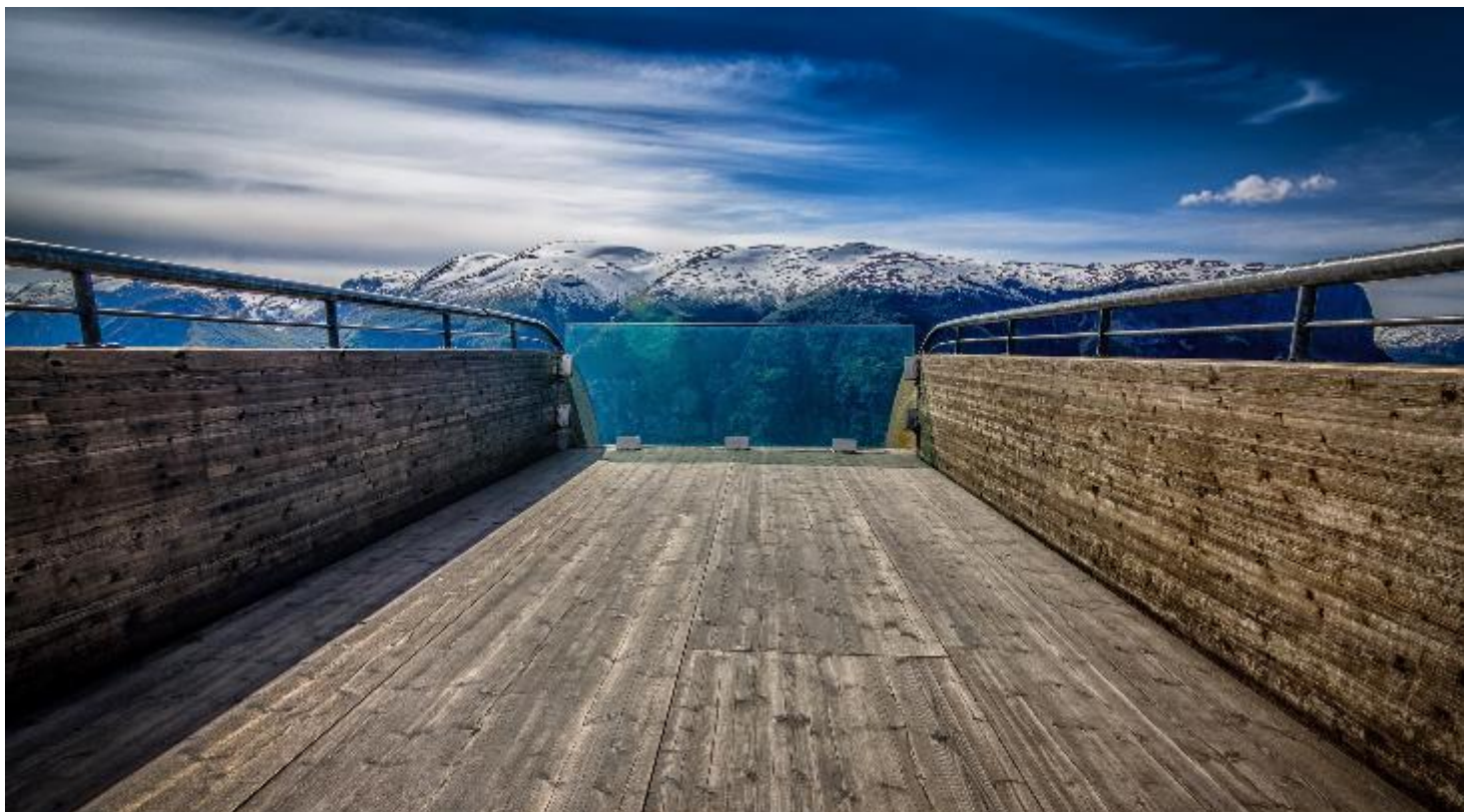
Bare tre kommuner har søkt om tilskudd og fått avslag i løpet av perioden, Askim, Trysil og Åmot kommune. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle tre kommunene, og vi mottok svar fra to av tre kommuner, Åmot og Trysil.

Spørreundersøkelsen til kommuner som ikke har søkt om tilskudd

Fem kommuner har ikke søkt om tilskudd, Rendalen, Sør-Odal, Sarpsborg, Sørumsund og Rømskog. Spørreundersøkelsen ble kun sendt til de tre førstnevnte ettersom Sørumsund og Rømskog har slått seg sammen med andre kommuner. To av tre kommuner, Sarpsborg og Sør-Odal svarte på undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakere

Samtlige kommuner som har mottatt tilskudd ble bedt om å sende kontaktinformasjon til tilskuddsmottakerne i sin kommune. Vi mottok informasjon fra åtte kommuner, som før kommunesammenslåingen tilsvarte 12 kommuner. Én av kommunene ligger i Akershus, tre i Hedmark og de resterende åtte i Østfold. Til sammen mottok vi kontaktinformasjonen til 99 tilskuddsmottakere, som alle ble tilsendt spørreundersøkelsen. Av disse 99 tilskuddsmottakerne kommer fire prosent fra kommunen i Akershus, 16 prosent fra kommunene i Hedmark og de resterende 80 prosent fra kommuner i Østfold. 53 personer svarte på spørreundersøkelsen, hvilket tilsvarer en svarprosent på 54 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