



Rapport 2024/25 | For Artsdatabanken



Evalueringsav tilskuddsordningene i Artsprosjektet

Tyra Ekhaugen, Annette Taugbøl, Henriette Killi Westhrin, Lise Tingstad og Sarah Eidsmo

Dokumentdetaljer

Tittel	Evaluering av tilskuddsordningene i Artsprosjektet
Rapportnummer	2024/25
Forfattere	Tyra Ekhaugen, Annette Taugbøl, Henriette Killi Westhrin, Lise Tingstad og Sarah Eidsmo
ISBN	978-82-8126-687-2
Prosjektnummer	24-TEK-02
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Artsdatabanken
Dato for ferdigstilling	15. august 2024
Kilde forsidefoto	Annette Taugbøl
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Tilskudd, miljø, natur, forvaltning, evaluering, virkemiddel.

Om oss

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018. Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) er en uavhengig stiftelse som har Norges sterkeste kompetansemiljø innen natur og miljø. NINA har lang erfaring med leveranser til offentlig miljøforvaltning som omfatter både forskning og utredning, miljøovervåking, politikk, rådgivning og evaluering. Med over 300 ansatte har NINA stor bredde i kompetanse og erfaring, med både naturvitere og samfunnsvitere i staben. Forskerne i NINA er engasjerte i miljøspørsmål, har kunnskap om artene, naturtypene, samfunnets bruk av naturen og sammenhengene med de store drivkreftene i naturen.

Forord

På oppdrag fra Artsdatabanken har vi gjennomført en evaluering av tilskuddsordningene i Artsprosjektet. Oppdraget er gjennomført i perioden februar-august 2024.

Prosjektgruppen har bestått av Tyra Ekhaugen, Annette Taugbøl, Henriette Killi Westhrin, Lise Tingstad og Sarah Eidsmo. Ingeborg Rasmussen har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Stine Svalheim Markussen har vært oppdragsgivers kontaktperson. Vi takker oppdragsgiver for god dialog og verdifullt bakgrunnsmateriale.

Oslo, 15. august 2024.

Tyra Ekhaugen

Assosiert partner

Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1 Innledning	10
1.1 Artsprosjektet skal bidra til økt artskunnskap	10
1.1 Formålet med evalueringen.	10
1.2 Metodisk tilnærming	11
1.3 Informasjonsgrunnlag	14
2 Om tilskuddsordningene.....	17
2.1 Artsprosjektet formål i en større sammenheng	17
2.2 Tilskuddsmidler og øvrig ressursbruk i forvaltningen	18
2.3 Tilskudd til kartlegging	19
2.4 Tilskudd til nettverkstiltak	24
3 Måloppnåelse og andre effekter	28
3.1 Hvordan Artsprosjektet er ment å virke	28
3.2 Treffsikkerhet	28
3.3 Resultater av tilskudd til kartlegging	29
3.4 Måloppnåelse – bruker- og samfunnseffekter	32
3.5 Andre effekter av tilskudd til kartlegging	33
3.6 Resultater og effekter av tilskudd til nettverkstiltak	36
3.7 En liten undersøkelse til allmennheten	38
4 Forvaltningen av ordningene	41
4.1 Temaer og informasjonsgrunnlag	41
4.2 Informasjon og veiledning om ordningen	41
4.3 Søknadsprosess og tildelinger	44
4.4 Rapportering og formidling av resultatene	46
4.5 Effektivitet – måloppnåelse og ressursinnsats	49
4.6 Tilskuddsmottakernes vurderinger av Artsprosjektet	50
4.7 Styringen av Artsprosjektet	51
4.8 Driften av Artsprosjektet	51
5 Utforming.....	53
5.1 Tilskuddsordningenes formål	53
5.2 Målgrupper	55
5.3 Tildelingskriterier og krav til søknader og rapportering	56
5.4 Tilskuddsbeløp og tilskuddsperiode	58
5.5 Utformingen av tilskudd til nettverkstiltak	59
6 Forbedringer av dagens ordning.....	62
6.1 Hva slags ordninger skal dette være?	62
6.2 Andre anbefalinger	65
7 Tilskudd eller tjenestekjøp.....	68
7.1 Rom for skjønn – og i praksis kan de fungere likt	68
7.2 Relevante hensyn i vurderingen av tilskudd vs. tjenestekjøp	69

7.3	Oppsummerende drøfting av tilskudd vs. anskaffelser	71
8	Måling av Artsprosjektets effekter	72
8.1	Grunnleggende hensyn	72
8.2	Måling av Artsprosjektets effekter	74
	Referanser	75
A	Spørreundersøkelsen	76

Figurer

Figur 1.1	Resultatkjede for tilskudd til taksonomisk kartlegging	13
Figur 1.2	Resultatkjede for tilskudd til nettverkstiltak	13
Figur 1.3	Bakgrunnsinformasjon om tilskuddsmottakere som besvarte spørreundersøkelsen	15
Figur 2.1	Tilskuddsmidler 2009-2023 (mill. kroner)	19
Figur 2.2	Innsendte og innvilgede søknader for 2009-2023	20
Figur 2.3	Omsøkte og tildelte beløp 2009-2024	21
Figur 2.4	Innvilgede og avslåtte søknader 2009-2024	21
Figur 2.5	Antall søknader fordelt på artsgruppe (2009 – 2023)	22
Figur 2.6	Resultater fra ferdigstilte prosjekter	23
Figur 2.7	Nye arter for Norge og vitenskapen registrert gjennom Artsprosjektet	24
Figur 2.11	Fordelingen av deltakere etter nettverkstiltakets fokusområde	27
Figur 3.1	Måloppnåelse: Fra resultater til samfunnseffekter	32
Figur 3.4	Tilskuddsmottakernes egevaluering på de seks delmålene	35
Figur 3.5	Hvem som svarte på undersøkelsen – alder, interesser og arbeidserfaring	38
Figur 3.6	Spørsmål om arter i Norge	39
Figur 3.7	Anslag på faktisk og ønsket bruk av penger på artskartlegging i Norge	40
Figur 4.1	Oppbygningen av en prosjektbeskrivelse for et artsprosjekt	42
Figur 4.2	Gjennomføring av et tiltak etter tildeling	43
Figur 4.3	Hvor tilskuddsmottakerne har hørt om Artsprosjektet, antall prosjektdeltagere og antall søknader før tildeling	44
Figur 4.4	Tilskuddsmottakernes erfaringer med søknadsprosessen	45
Figur 4.5	Oppsummering av erfaringer rundt bruk av tildelte midler	46
Figur 4.6	Forskernes vurderinger av Artdatabankens bidrag til prosjektene	47
Figur 4.7	Tilskuddsmottakernes vurderinger av rapporteringskravene	47
Figur 4.8	Hvordan resultatene fra prosjektet ble formidlet	48
Figur 6.1	Mulig alternativ for Artsprosjektet videre	65
Figur 6.2	Forslag til forenklet søknadsoppsett	67
Figur 8.1	Oppbygningen til Artsdatabankens Artsprosjektsider	73

Tabeller

Tabell 2.1	Nye arter for Norge og vitenskapen fra ferdigstilte prosjekter	23
Figur 2.8	Tilskudd til nettverkstiltak - søknader og tildelinger	25
Figur 2.9	Tilskudd til nettverkstiltak etter artsgruppe	26

Sammendrag og konklusjoner

Tilskuddsordningene i Artsprosjektet skal styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet. I praksis er tilskudd til kartlegging innrettet for å stimulere identifikasjon av arter som er ukjente eller dårlig kjent i Norge, og resultatene har vært gode. Kartleggingen og formidlingen er imidlertid i liten grad rettet mot allmennheten og forvaltningen, slik at måloppnåelsen målt opp mot hovedmålet, vurderes som lav.

Hva skal Artsprosjektet og tilskudd til kartlegging være til for? Det går en hovedlinje mellom å være en ordning for forskningen (slik den i praksis er i dag) – eller for forvaltningen (slik hovedmålet tilsier at den skal være). Det er også behov for mer og bedre formidling fra kartleggingsprosjektene, en enklere søknadsprosess og en gjennomgang av rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsinstansene. Tilskudd til nettverkstiltak er derimot i dag en ordning som er så uklar, liten og lite brukt at den bør legges om eller avvikles.

Oppdrag: Evaluering av de to tilskuddsordningene i Artsprosjektet

Artsprosjektet ble etablert i 2009 som et virkemiddel i miljøpolitikken under Klima- og miljødepartementet, administrert av Artsdatabanken. Hovedmålet med Artsprosjektet er å styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet. Hoveddelen av midlene i Artsprosjektet deles ut som tilskudd til taksonomisk kartlegging. Det deles også tilskudd til nettverkstiltak.

Artsdatabanken ønsker med dette oppdraget en grundig og solid evaluering av tilskuddsordningene i Artsprosjektet, med konkrete anbefalinger for forbedringer og videre drift av Artsprosjektet. Tilskuddsordningene har ikke tidligere vært evaluert eksternt. Artsdatabanken ønsker evaluert tilskuddsordningenes måloppnåelse, forvaltning og utforming, og stiller også konkrete spørsmål knyttet til drift, tilskudd vs. tjenestekjøp og måling av effekter. Evalueringen omfatter ikke andre aktiviteter i Artsprosjektet enn de to tilskuddsordningene, eller andre tilskuddsordninger under Artsdatabanken.

Gjennomføring: Informasjonsgrunnlag og metode

DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddordninger utgjør et naturlig metodisk utgangspunkt. Andre deler av rammeverket for statlig styring er tatt i bruk bl.a. i drøftingen av tilskudd vs. tjenestekjøp.

Det er etablert et omfattende informasjonsgrunnlag for evalueringen:

- Styringsdokumenter og operasjonaliseringen av disse gjennom Artsprosjektets mandater og utlysninger.
- Dokumenter og tallgrunnlag fra Artsdatabanken med informasjon om samtlige søknader og tildelinger gjennom perioden, ressursbruk mv.
- Spørreundersøkelse til alle tilskuddsmottakerne om deres erfaringer og vurderinger.
- Intervjuer med representanter for forvaltningen, kartleggingsmiljøene (vitenskapelige institusjoner, frivillige organisasjoner og konsultentselskaper), og andre involverte aktører.

- Spørreundersøkelse til «allmennheten» via sosiale medier.

Som for alle andre virkemidler med overordnede mål, er det utfordrende å måle og identifisere de mest interessante effektene. Konkret mangler det informasjon om brukereffekter (økt kunnskap om mangfoldet av arter blant henholdsvis allmennhet, forskning og forvaltning) og samfunnseffekter (bedre i stand til å forvalte naturmangfoldet). Mangelen på informasjon skyldes dels at slike effekter er grunnleggende vanskelige å måle, men også Artsdatabankens prioriteringer som gjør at det i dag primært samles inn resultater i form av hvor mange og hvilke arter som kartlegges, og registreringene av disse artene.

Måloppnåelsen preges av større vekt på «data inn» enn «data ut»

Et hovedfunn er at tilskuddsordningene har vært viktige for å stimulere identifikasjon av ukjente arter i regi av vitenskapelige institusjoner. Tilskudd til taksonomisk kartlegging har vært viktig for identifikasjon av nye arter. Ifølge Artsprosjektets nettside kan Artsprosjektet vise til identifikasjon av over 4 700 arter for Norge, inkludert 1 166 nye arter for vitenskapen. Tilskuddsordningen har også bidratt til økt kunnskap om eksisterende arter, med vekt på dårlig kjente arter.

Tilskudd gis i all hovedsak til vitenskapelige institusjoner. Tilskuddsordningene har liten betydning for kartleggingsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner og private selskaper.

Identifikasjon av arter har en verdi i seg selv, men er ikke *tilstrekkelig* for å «styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet», jf. hovedmålet.

Slik tilskuddsordningene i dag er innrettet, er det «forskernes ordninger» i langt større grad enn «forvaltningens ordninger». Dette baserer vi både på hvilke arter som kartlegges (ukjente/dårlig kjente vs. sårbare/arter i bestemte områder), hva slags kunnskap som samles inn (identifikasjon vs. beskrivelse av artenes utbredelse, atferd og økologi) og hvordan denne kunnskapen formidles videre. I dagens formidling legges det stor vekt på DNA-strekkoding og registreringer i Artskart. DNA-strekkoding er opplagt viktig for systematiseringen og den videre bruken av kunnskapen som samles inn, og Artskart brukes også av forvaltningen direkte. Den øvrige formidlingen av resultatene til allmennheten er imidlertid begrenset til nettsiden «Arter på nett» og de enkelte miljøenes egne initiativer via sosiale medier, nyhetsbrev mv.

Det skjer ingen systematisk sammenstilling og formidling av kunnskapen i former egnet for forvaltningen i kommune og stat, eller allmennheten. Politikere og ansatte i kommunene, private utbyggere, bønder, lærere, hyttefolk og andre med mulig påvirkning på naturmangfoldet, får i dag liten hjelp fra Artsprosjektet til å gjøre gode vurderinger. Samlet sett vurderes derfor måloppnåelsen som lav.

Utformingen og forvaltningen gir innstramming av mål og målgrupper

Tilskudd til taksonomisk kartlegging er i dag innrettet på en måte som er konsistent og rimelig effektiv. Problemet er at ordningen er innrettet mer for å nå andre mål, enn hovedmålet. Mandatet opererer med et langsiktig mål om å «kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge», og seks delmål hvorav ett understreker vekten på dårlig kjente arter og artsgrupper. Dette delmålet fremholdes også som en prioritering i statsbudsjettet. I praksis er det særlig dette

delmålet og det langsiktige målet som anvendes som rettesnor for utlysninger, søknadsbehandling og rapporteringskrav mv. Dette har gitt sterk vektlegging av identifikasjon av ukjente arter, på bekostning av kartleggingsarbeid med større relevans for forvaltningen av naturmangfoldet, og altså også på bekostning av formidlingen av den kunnskapen som kommer inn.

Målgruppene for tilskuddsordningene er uklare, og i praksis favoriseres vitenskapelige institusjoner. Det framgår ikke av statsbudsjettet eller den nye forskriften om andre enn vitenskapelige institusjoner kan forvente å få tilskudd. Private selskaper vurderer i dag ordningene som lite relevante. Frivillige organisasjoner kan i praksis kun få tilskudd til nettverkstiltak – og bare hvis søknaden ledes av en vitenskapelig institusjon. Artsdatabankens forvaltning har gitt en innstramming av målgruppene som innebærer sterk favorisering av vitenskapelige institusjoner. Favoriseringen skjer dels gjennom de kravene som stilles i utlysningene til kompetanse, erfaring, infrastruktur og egeninnsats, og dels gjennom søknadsprosessens form og omfang som samsvarer mer med de kravene vitenskapelige institusjoner møter i andre sammenhenger, og er så ressurskrevende at de favoriserer institusjoner med ikke-prosjektavhengige inntekter. En annen form for favorisering kan oppstå som følge av dagens driftsform: Enkelpersoner med mange roller og utstrakt dialog med enkeltsøkere gjør ordningen mindre transparent og forutberegnelig enn den kunne vært.

Vi anbefaler at det ryddes opp i rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementet, Artsdatabankens styre, prosjektgruppen (tidligere Artsprosjektets styre) og den/de ansatte i Artsdatabanken med ansvar for Artsprosjektet. Rolle- og ansvarsfordelingen må ses i lys av hvilket formål Artsprosjektet skal ha framover.

Veien videre: Mulige hovedgrep

Hva skal Artsprosjektet være? Hvem er Artsprosjektet egentlig *for* – fagmiljøene eller de som har ansvaret for naturforvaltningen? Hva er viktigst – å identifisere flest mulig arter, eller å ta vare på de artene vi vet vi har? Hvem skal kartlegge, og hvem skal formidle?

Vi ser tre mulige løsninger:

1. **Alternativ 1: En ordning som vektlegger forvaltningen av naturmangfoldet.** Dagens hovedmål beholdes. Målet operasjonaliseres slik at kartlegging av sårbar natur vektlegges, og det åpnes for å kartlegge også mer kjente arter der det er nødvendig for god forvaltning av naturmangfoldet. Samtidig legges det visse føringer i utlysningene på hva som skal kartlegges. Målgruppen tydeliggjøres. Hvis private selskaper og frivillige organisasjoner skal kunne søke, må dette gjenspeiles i tildelingskriterier, søknadsprosess mv. Artsdatabanken gis ansvar for å sammenstille og formidle kunnskap gjennom egnede kanaler.
2. **Alternativ 2: En ordning som vektlegger forskning på ukjente og dårlig kjente arter.** Hovedmålet endres. Operasjonaliseringen av målet kan likevel være om lag som i dag, og det kan fortsatt være opp til miljøene å foreslå hva som skal kartlegges. Innrettingen mot forskning gjør det naturlig å favorisere vitenskapelige miljøer. Sterk vekt på ukjente og dårlig kjente arter utelukker ikke relevans for forvaltning og allmennhet. Artsdatabanken bør også i dette alternativet sammenstille og formidle kunnskap.
3. **Alternativ 3: En todelt ordning.** Hvis det er ønskelig å nå *begge* målene som skissert i Alternativ 1 og 2, bør ordningen deles i to, i tråd med prinsippet om «ett virkemiddel – ett mål»

Valg av alternativ bør gjøres i lys av hva som er de reelle samfunnsbehovene i dag, og hvordan ordningen er ment å virke sammen med det øvrige virkemiddelapparatet.

Hva med tilskudd til nettverkstiltak?

En ordning uten klare mål og resultater, og som i tillegg er så liten og mangler et rammeverk, bør vurderes avvirket. Vi ser et stort behov for statlig støtte til nettverkstiltak for å «styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet», jf. Artsprosjektets hovedmål. Dette betyr imidlertid ikke at ordningen behøver å være en del av Artsprosjektet, eller forvaltes av Artsdatabanken. Viktigere er at den ses i sammenheng med andre virkemidler med overlappende formål.

Et viktig hensyn er etter vår vurdering å få til et reelt samarbeid mellom forskere og frivillige. Vi ser behov for at frivillige organisasjoner bør kunne søke om støtte, dvs. ikke bare forskningsmiljøene. For at en slik tilskuddsordning skal bli brukt, må søknadsprosessen forenkles betydelig sammenliknet med i dag, og det må bli klargjort hva som skal til for å bli tildelt støtte. Et alternativ til en egen ordning er å innlemme den i tilskudd til kartlegging. Dette kan særlig være aktuelt i Alternativ 1, jf. de foreslåtte kravene om workshops.

Utformingen og forvaltningen rigges i lys av formålet

Når formålet er på plass, må det gjøres et arbeid for å bringe utformingen og forvaltningen i tråd med det fastsatte formålet og kravene i det statlige økonomistyringsreglementet. Vi anbefaler at målbildet forenkles og at begrepsbruken klargjøres (for eksempel hva som ligger i «institusjoner», «kartlegging av arter» vs. «artskartlegging» mv.).

Vi anbefaler at tilskudd til kartlegging videreføres som en tilskuddsordning, og ikke legges om til tjenestekjøp. Dette innebærer imidlertid at det må gjøres bevisste grep for å sikre at forvaltningen er transparent og forutberegnelig for søkerne, og vi anbefaler at det ses hen til regelverket for offentlige anskaffelser i dette arbeidet. Vi anbefaler også at søknadsprosessene forenkles, og har konkrete forslag til hvordan dette kan gjøres.

Det er behov for mer og bedre tilpasset formidling av funnene fra Artsprosjektets aktiviteter. Dette gjelder for alle de tre alternativene over, selv om behovet er enda større hvis dagens hovedmål beholdes. For at *identifikasjon av arter skal gi økt kunnskap om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet*, må følgende forutsetninger være oppfylt:

- Trinn 1: Etter at artene er identifisert, må funnene bearbeides slik at funnene gir mening og kan settes inn i relevante kontekster for videre formidling. I tillegg kan det være nødvendig å ikke bare identifisere, men også å kartlegge bl.a. artenes funksjoner, utbredelse og økologiske forhold.
- Trinn 2: Kunnskapen må formidles til allmennheten, forvaltningen og forskningen, og slik at «at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet». De tre gruppene stiller til dels svært ulike krav både til hva de får formidlet, og i hvilken form de får det formidlet.

Disse forutsetningene er bare i liten grad oppfylt for formidling til allmennheten og forvaltningen i dag. Vår lille undersøkelse til allmennheten via sosiale medier viser imidlertid et stort potensial for å vekke interessen for arter i Norge. Vi foreslår flere konkrete tiltak for bedre formidling både til allmennheten og forvaltningen.

1 Innledning

1.1 Artsprosjektet skal bidra til økt arts kunnskap

Artsprosjektet skal sikre en langsiktig oppbygging av kunnskapen om arter i Norge, med spesiell vekt på de artene vi vet lite om i dag. Prosjektet er etablert av Klima- og miljødepartementet og anses som et viktig element i Regjeringens arbeid med å styrke kunnskapen som skal ligge til grunn for forvaltningen av naturmangfoldet.¹

Forvaltning av artsmangfoldet vil alltid være utfordrende. For at enkeltmennesker, næringsaktører, politikere og ansatte i styrende organer skal tillegge artsmangfoldet den vekten det fortjener i artsforvaltningen, må de faktisk ha kunnskap om artene og deres betydning. To forutsetninger må være på plass for en kunnskapsbasert artsforvaltning:

- Artene må være identifisert
- Relevant kunnskap om artene må være formidlet til allmenheten og forvaltningen

Hovedmålet med Artsprosjektet er å styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet.² Hoveddelen av midlene i Artsprosjektet deles ut som tilskudd til konkrete kartleggingsprosjekter, med om lag 22,4 mill. kroner i 2023. I tillegg deles det ut tilskudd til nettverksbygging, med 590 000 kroner i 2023. Tilskuddsmidlene bevilges årlig av Stortinget over statsbudsjettet kapittel 1411 post 70.

1.1 Formålet med evalueringen.

Artsdatabanken ønsker en grundig og solid evaluering av tilskuddsordningene i Artsprosjektet, dvs. tilskudd til taksonomisk kartlegging og tilskudd til nettverkstiltak, med konkrete anbefalinger for forbedringer og videre drift av Artsprosjektet. Oppdraget består av to deler:

1) Evaluering av tilskuddsordningene i Artsprosjektet

Evalueringen skal belyse hvordan tilskuddsordningene har vært praktisert og forvaltet, og i hvilken grad innretningen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig. Evalueringen skal fokusere på måloppnåelse og bruker- og samfunnseffekter ut ifra Artsprosjektets mandat, i tillegg til forvaltning og utforming av tilskuddsordningene. Artsdatabanken ønsker å få belyst hvilke utløsende effekter ordningen har, og hvorvidt effektene av ordningene kan anses tilstrekkelige, sett i lys av de fastsatte mål i Artsprosjektets mandat, ressursinnsatsen og de økonomiske midlene som er bevilget over ordningen.

2) Mulige forbedringer av tilskuddsordningene og anbefaling for drift av Artsprosjektet

Det skal vurderes hvilke forbedringer som kan være aktuelle slik at tilskuddsordningene bidrar til best mulig måloppnåelse av Artsprosjektets mandat. Dette inkluderer å identifisere mulige

¹¹ Artsprosjektet (artsdatabanken.no)

² Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet, kap. 1411 post 70.

forenklinger og effektivisering av tilskuddsordningene, herunder søknads- og saksbehandlingsrutiner, ressursbruk og organisering i Artsdatabanken. Det bes om en vurdering av fordeler og ulemper ved å bruke tilskuddsordning, sammenlignet med tjenestekjøp, for å oppnå målet med å kartlegge dårlig kjente arter. Det skal også vurderes muligheter for og anbefaling til metode for effektivmåling. Basert på evalueringen og forslag til mulige endringer skal det gis konkrete anbefalinger for hvordan Artsprosjektet kan driftes mest mulig hensiktsmessig i framtiden gitt målene i Artsprosjektets mandat.

1.2 Metodisk tilnærming

1.2.1 Teoretisk grunnlag

Det etablerte rammeverket for statlige tilskuddsordninger danner et naturlig utgangspunkt. Den analytiske strukturen er i stor grad basert på DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, og evalueringskriteriene og flere av evalueringsspørsmålene er hentet herfra.³ Andre deler av rammeverket for statlig styring er brukt bl.a. i drøftingen av tilskudd vs. tjenestekjøp.

Som for alle andre virkemidler med overordnede mål, er det utfordrende å måle og identifisere de mest interessante effektene. Konkret mangler det informasjon om brukereffekter (økt kunnskap om mangfoldet av arter blant henholdsvis allmennhet, forskning og forvaltning) og samfunns effekter (bedre i stand til å forvalte naturmangfoldet). Mangelen på informasjon skyldes dels at disse effektene er grunnleggende vanskelige å måle, men også at den informasjonen Artsdatabanken samler inn, begrenser seg til resultatene i form av hvor mange og hvilke arter som kartlegges, og registreringene av disse.

I tillegg kommer det utfordrende ved å identifisere tilskuddsordningenes selvstendige betydning (addisjonalitet) uten sikker kunnskap om hva som ville skjedd uten tilskuddsordningene (kontrafaktisk). I praksis lar vi evalueringen av tilskuddsordningenes måloppnåelse være basert på utforming av hypoteser om hva som må eller bør skje for at de ønskede effektene skal realiseres, og undersøkelser av om dette skjer i praksis, se kapittel 3. Evalueringen adresserer også spørsmålet om hvordan effektene kan måles bedre i framtiden, se kapittel 8.

1.2.2 Effektmodell – resultatkjeder og virkemiddelkontekst

Et hierarkisk system av styringssignaler

Formålet med en tilskuddsevaluering er grunnleggende sett å finne ut hvorvidt ordningen virker etter hensikten, og hva som kan gjøres for å få den til å virke bedre. Det er dermed avgjørende å slå fast hva hensikten med ordningen er. I praksis er det flere aktører som kan ha oppfatninger om hensikten med Artsprosjektet. Hierarkiet mellom disse aktørene er som følger:

1. Stortinget, som bl.a. vedtar statsbudsjettene (evt. med endringer). Vedtakene omfatter beskrivelsene av hva midlene på posten skal brukes til, med formål og målgruppe, samt bevilgningen for budsjettposten.

³ Utgitt av daværende Senter for statlig økonomistyring i 2007.

2. Klima- og miljødepartementet (KLD), som bl.a. vedtar forskrifter med beskrivelse av formål, målgruppe, tildelingskriterier mv. For Artsprosjektet kom forskriften på plass først i november 2023, og har dermed ikke hatt særlig betydning under denne evalueringsperioden.⁴ KLD vedtar også tildelingsbrev for Artsdatabanken, men disse er ikke brukt til å gi føringer for Artsprosjektet.
3. Artsdatabankens styre og prosjektgruppen (Artsprosjektets styre). Artsdatabankens styre vedtar mandat og fordeling av midler mellom tilskudd til kartlegging, tilskudd til nettverkstiltak og andre formål. Prosjektgruppen bidrar med å vurdere søknadenes relevans og kommer med forslag til Artsdatabankens styre.
4. Ansatte i Artsprosjektet og Artsdatabanken for øvrig, som gjennom utlysningene og den øvrige forvaltningen kan konkretisere krav og føringer ytterligere.

Resultatkjeder og samvirke

Vi bruker en såkalt **effektmodell** til å vise hvordan ordningen er ment å fungere. I praksis innebærer dette å etablere en **resultatkjede** for hver av de to ordningene (artsprosjekt og nettverkstiltak) som viser hvordan hver av dem er ment å virke, fra myndighetenes side. Derrest: Hvordan de to ordningene er ment å henge sammen. Til sist kommer tilskuddsordningenes **virkemiddelkontekst**, dvs. hvilke virkemidler enkeltordningene er ment å virke sammen med, rettet mot samme (eller overlappende) mål.

Resultatkjeden for de to tilskuddsordningene er vist i Figur 1.1 og Figur 1.2. I de tilfeller der flere dokumenter/kilder har ulike påstander om hva hensikten er, velges den kilden med høyest rang i henhold til listen over. For disse to ordningene innebærer dette at de tilsiktede bruker- og samfunnseffektene utledes av målformuleringen i statsbudsjettet, mens aktiviteter og resultater ikke reguleres her, og dermed følger av dokumenter lenger ned i hierarkiet. Se nærmere drøfting i kap. 3 og 5.

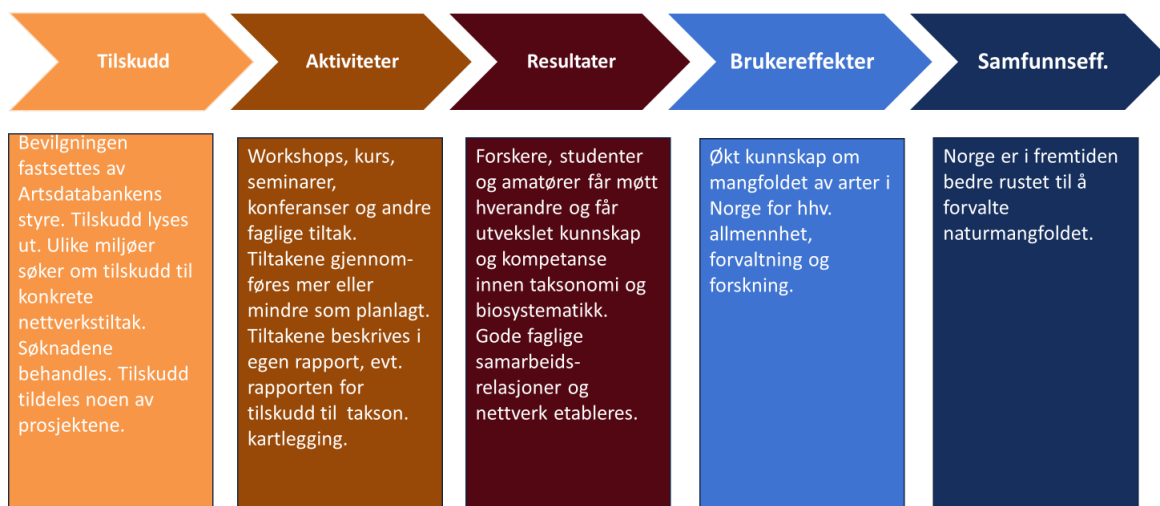
Det framgår ikke av styringsdokumentene hvordan de to ordningene er ment å henge sammen. Dermed er det heller ikke mulig å evaluere hvorvidt de henger sammen slik de er ment å gjøre. En hypotese fra intervjuene er at tilskudd til nettverkstiltak var ment å være et supplement til tilskudd til taksonomisk kartlegging, og at tanken var å koble frivillige og forskere. Vi kommer tilbake til dette i evalueringen av tilskudd til nettverkstiltak.

⁴ Forskrift om tilskudd til å styrke kunnskapen om og formidlingen av naturmangfoldet, med ikrafttredelse 15. november 2023.

Figur 1.1 Resultatkjede for tilskudd til taksonomisk kartlegging



Figur 1.2 Resultatkjede for tilskudd til nettverkstiltak



Tilskuddsordningene i en større virkemiddelkontekst

I forbindelse med etableringen av Artsprosjektet i 2009 ble det gått opp grenser mot andre ordninger. Det finnes likevel enkelte andre ordninger med formål som i noen grad overlapper med Artsprosjektet, og som det er viktig å være klar over for å forstå hvordan Artsprosjektet virker. Felles for ordningene under er at artene som kartlegges i hovedsak er kjente arter som er godt beskrevet.

- **Innad i Artsdatabanken** er det særlig relevant at formidlingsarbeidet i Artsprosjektet ikke står alene. Formidling av artskunnskap skjer også gjennom systemet Natur i Norge (NiN), Artsnavnebasen, Økologisk grunnkart og Artskart. I tillegg kommer tilskudd til validering, og tilskudd til koordinering av artskartlegging og rapportering.
- **Forskningsrådet** kan støtte taksonomi og biosystematikk, men i praksis er det stor konkurranse under de åpne utlysningene og vanskelig å få støtte til den typen kartleggingsprosjekter som Artsprosjektet finansierer.

- **SABIMAs støtte til kartlegging av arter**⁵ tildeles av SABIMA på vegne av medlemsforeningene til foreninger og medlemmer som driver frivillig kartlegging av arter i norsk natur.
- **Mareano**⁶ er et nasjonalt, tverrfaglig program for kartlegging av havbunnen i norske havområder som skal øke kunnskapen om havbunnen, og bidra til en kunnskapsbasert og bærekraftig forvaltning og næringsutvikling. Utøvende aktører er Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelse og Kartverket.
- **Miljødirektoratets tilskudd til tiltak for truede arter**⁷ har som formål å ta vare på prioriterte og truede arter. Tilskudd kan tildeles grunneiere, privatpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner, virksomheter og institusjoner. Tilskudd kan bl.a. gis til skjøtsel og vedlikehold, biotopforbedrende tiltak og gjerding, samt kartlegging og overvåking i tilknytning til tiltak.
- **Miljødirektoratets tilskudd til tiltak for truede naturtyper**⁸ har som formål å ta vare på truede og andre utvalgte naturtyper. Tilskuddet kan tildeles samme målgrupper som tilskudd til tiltak for truede arter, og brukes til i hovedsak samme aktiviteter.
- **Miljødirektoratets kartlegging av naturtyper på land**⁹ innebærer at visse områder utpekt av Miljødirektoratet undersøkes for et forhåndsbestemt utvalg av naturtyper som alle er viktige for å ivareta naturmangfold. Kartleggingen utføres av ulike firma med kompetanse på naturkartlegging på oppdrag fra Miljødirektoratet og andre.
- **Miljødirektoratets arbeid med miljødata**, som omfatter generell miljøovervåking, økologisk grunnkart og et fagsystem for økologisk tilstand.

1.3 Informasjonsgrunnlag

1.3.1 Dokumenter og tallgrunnlag

Det er hentet inn et omfattende dokument- og tallmateriale for evalueringen. Det meste av materialet er oversendt fra Artsdatabanken, mens det resterende er hentet fra Artsdatabankens og Klima- og miljødepartementets nettsider. Materialet omfatter:

- Styringsdokumenter i form av årlige statsbudsjett, tildelingsbrev og forskrift fra departementet, samt mandater fastsatt av Artsdatabankens styre (fra 2019, tidligere vedtatt av Miljødepartementet).
- Tilskuddsutlysninger og annen informasjon om tilskuddsordningene utarbeidet av Artsdatabanken.
- En oversikt over samtlige søknader og tildelinger for begge tilskuddsordningene i perioden 2009-23, samt mer utfyllende informasjon om enkelte prosjekter.
- En oversikt over ressursbruken i Artsdatabanken.
- Tidligere oppsummeringer av og innspill til Artsprosjektet.

⁵ Søk støtte til kartleggingsarbeid (sabima.no), sett 29. februar 2024.

⁶ Om Mareano | Mareano - samler kunnskap om havet, sett 4. mars 2024.

⁷ Forskrift om tilskudd til tiltak for truede arter, ikrafttredelse 1. januar 2015.

⁸ Forskrift om tilskudd til tiltak for truede naturtyper, ikrafttredelse 1.1.2015.

⁹ Kartlegging av naturtyper i 2023 - orientering til grunneiere | Statsforvalteren i Oslo og Viken, og Tilgang til Miljødirektoratets bestillingsverktøy for kartlegging av naturtyper på land - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no), begge sett 29. februar 2024.

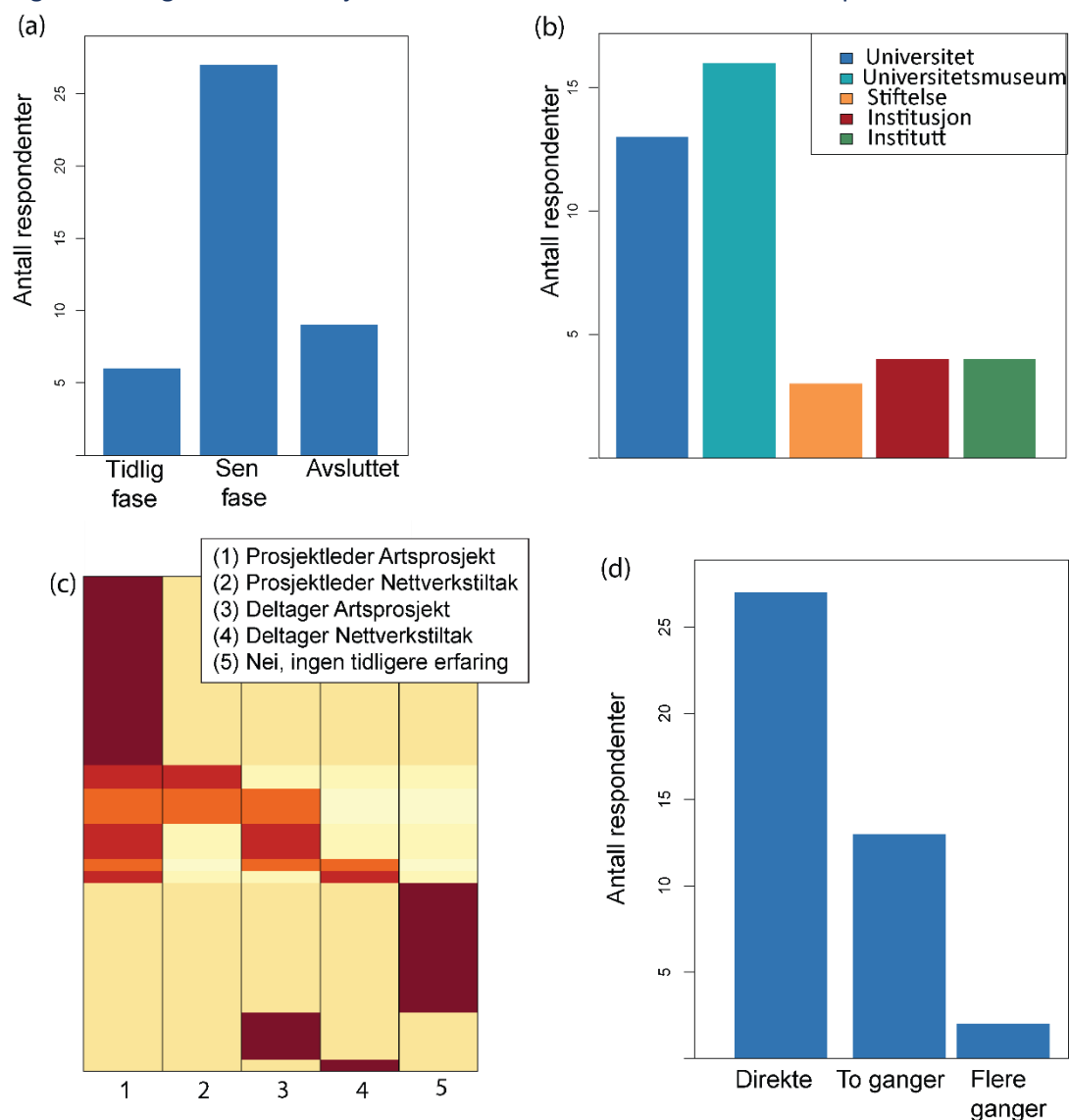
1.3.2 Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakerne

Det ble utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sent til mottagere av artstilskuddet for hele perioden 2009-24, se Vedlegg med gjengivelse av hele undersøkelsen. Undersøkelsen var delt i fire hoveddeler:

- Bakgrunnsinformasjon om miljøet som mottok midler
- Søknadsprosessen
- Gjennomføringen av prosjektene
- Rapporteringen fra prosjektene

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle som har mottatt tilskudd gjennom Artsprosjektet i perioden 2009-24. Etter oppdateringer av e-poster og annen sortering (bl.a. ved dødsfall og sletting av repeterende e-postadresser) ble det sendt ut e-post med informasjon om undersøkelsen og lenke til spørreundersøkelsen til totalt 70 personer. Etter 10 dagers svarfrist fra første utsending hadde 42 respondert, dvs. en svarprosent på 60 pst.

Figur 1.3 Bakgrunnsinformasjon om tilskuddsmottakere som besvarte spørreundersøkelsen



Note: (a) hvilken fase prosjektleder svarer ut undersøkelsen for, (b) arbeidssted for respondentene når de fikk tilslag for prosjektet de svarer ut undersøkelsen for, (c) tidligere erfaringer ved tilslag på seneste tildelte prosjekt (mørk rød angir ett svar, lys rød angir at respondentene har to svar og oransje tre svar), (d) antall ganger søknaden ble sendt inn før innvilgning.

Figur 1.3 oppsummerer bakgrunnsinformasjon for de tilskuddsmottakerne som svarte på undersøkelsen. De fleste respondentene besvarte for avsluttet prosjekt (64 pst., Figur 1.3.a). Disse kunne svare for alle delene av prosjektet, men enkelte svarte likevel kun på deler av undersøkelsen. 36 pst. av respondentene svarte for et prosjekt som ennå pågikk, og kunne dermed bare svare på deler av undersøkelsen. En stor andel av respondentene oppgir at de har mottatt tilskudd fra Artsprosjektet tidligere, enten som prosjektledere (62 pst.), som deltakere, eller begge deler (Figur 1.3c). Flertallet av søknadene fikk tilslag ved første gangs innsending (64 pst.), men noen rapporterer at de sender samme søknad inn gjentatte ganger før den får tilslag (5 pst. flere enn to ganger, Figur 1.3d).

1.3.3 Intervjuundersøkelse

Det ble gjennomført ti intervjuer. De som ble intervjuet er ansatt i Klima- og miljødepartementet (to intervjuer, hvorav det ene med to personer), Artsdatabanken (to intervjuer med hhv. fagsvarlig for Artsprosjektet og hennes nærmeste leder), Sabima, NTNU og Asplan Viak. I tillegg intervjuet vi en tidligere direktør av Artsdatabanken, en tidligere ansatt i svenska Artprosjektet og en lærer som tar Artsprosjektet i bruk i undervisningen.

Formålet med intervjuene var å få mer informasjon om hvordan tilskuddsordningene fungerer i praksis, og informantenes vurderinger av dagens praksis og mulige forbedringspunkter. Det ble utformet en intervjuguide som ble brukt i sju av intervjuene, med enkelte tilpasninger. Tre av intervjuene var mer konsentrert om enkelte temaer (Asplan Viak, Svenska Artprosjektet og læreren). I alle ble informantene gitt rom til å komme med innspill om andre temaer enn de oppsatte.

Tre av intervjuene ble gjennomført fysisk, og de øvrige digitalt. Intervjuene varte mellom 45 og 60 minutter. Alle informantene fikk informasjon i forkant av intervjuene om hva vi ønsket å snakke om.

2 Om tilskuddsordningene

2.1 Artsprosjektet formål i en større sammenheng

I Norges klima- og miljøpolitikk for 2024 er naturmangfold ett av seks resultatområder.¹⁰ På resultatområdet naturmangfold er det fastsatt følgende nasjonale mål:

- Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.
- Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.
- Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner.

Artsprosjektet er en del av Artsdatabankens arbeid. Artsdatabanken beskrives som en nasjonal kunnskapsbank om naturmangfold i Norge, med viktigste oppgave å gjøre oppdatert kunnskap om naturtyper, arter og populasjoner lett tilgjengelig for samfunnet.¹¹

Da Artsdatabanken ble etablert i 2009 var det som en selvstendig institusjon, administrativt og faglig tilsluttet NTNU.

I statsbudsjettet for 2018 ble det besluttet at Artsdatabanken skulle flyttes fra Kunnskapsdepartementet til Klima og miljødepartementet. Det ble i tillegg besluttet at Artsdatabanken ble et selvstendig, bruttofinansiert forvaltningsorgan med eget styre. I proposisjonen ble det presisert Artsdatabanken fortsatt skulle være faglig uavhengig.

Det ble i forbindelse med overføringen ikke gjort noen endringer i Artsdatabanken eller Artsprosjektets målformuleringer, eller sagt noe om hvorvidt endringen fra å være underlagt NTNU til å bli et selvstendig forvaltningsorgan skulle få noen konsekvenser for prioriteringer og drift.

Målet for Artsprosjektet er definert i budsjettproposisjonen, senere vedtatt av Stortinget. Det er denne formuleringen vi i det videre vil definere som Artsprosjektets hovedmål:

«Tilskuddsordningen skal styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet.»¹²

I artsprosjektets mandat er målet formulert slik:

«Målet med Artsprosjektet er å styrke kunnskapen om artene i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning. Ambisjonen er å kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge.»

Mandatet formulerer følgende delmål for Artsprosjektet:¹³

- legge spesielt stor vekt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper

¹⁰ Prop. 1 S (2023-2024) Klima- og miljødepartementet, kapittel 2.

¹¹ Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet, kap. 1411.

¹² Ibid., post 70.

¹³ «Artsprosjektet – mandat og organisering», datert 10.09.2019.

- styrke kompetanseoppbygging og rekruttering innen biosystematikk ved relevante vitenskapelige institusjoner
- bidra til god samordning med tilsvarende prosjekt i Sverige og på lengre sikt også de øvrige nordiske land
- bidra til god samordning med øvrig kartlegging av naturmangfold i Norge
- fremme DNA-strekkoding av norske arter
- formidle kunnskap om arter i Norge

2.2 Tilskuddsmidler og øvrig ressursbruk i forvaltningen

Artsprosjektet bevilges midler over kap. 1411, post 70 «Tilskudd til å styrke kunnskap om og formidling av naturmangfoldet». Midlene fordeles mellom tilskudd til kartlegging, tilskudd til nettverkstiltak og andre formål av Artsdatabankens styre. Andre formål omfatter Forskerskolen i biosystematikk, NorBOL, Arter på nett og andre tjenester i Artsdatabanken knyttet opp mot Artsprosjektet. Samarbeidsavtalen om Forskerskolen går ut i 2024, og vurderes avviklet fra 2025. Lønnsutgifter, drift, møter og konferanser finansieres over Artsdatabankens budsjett og kommer i tillegg.

Hvor mye koster de to tilskuddsordningene? Ressursbruken omfatter både rene penger og andre former for ressurser:

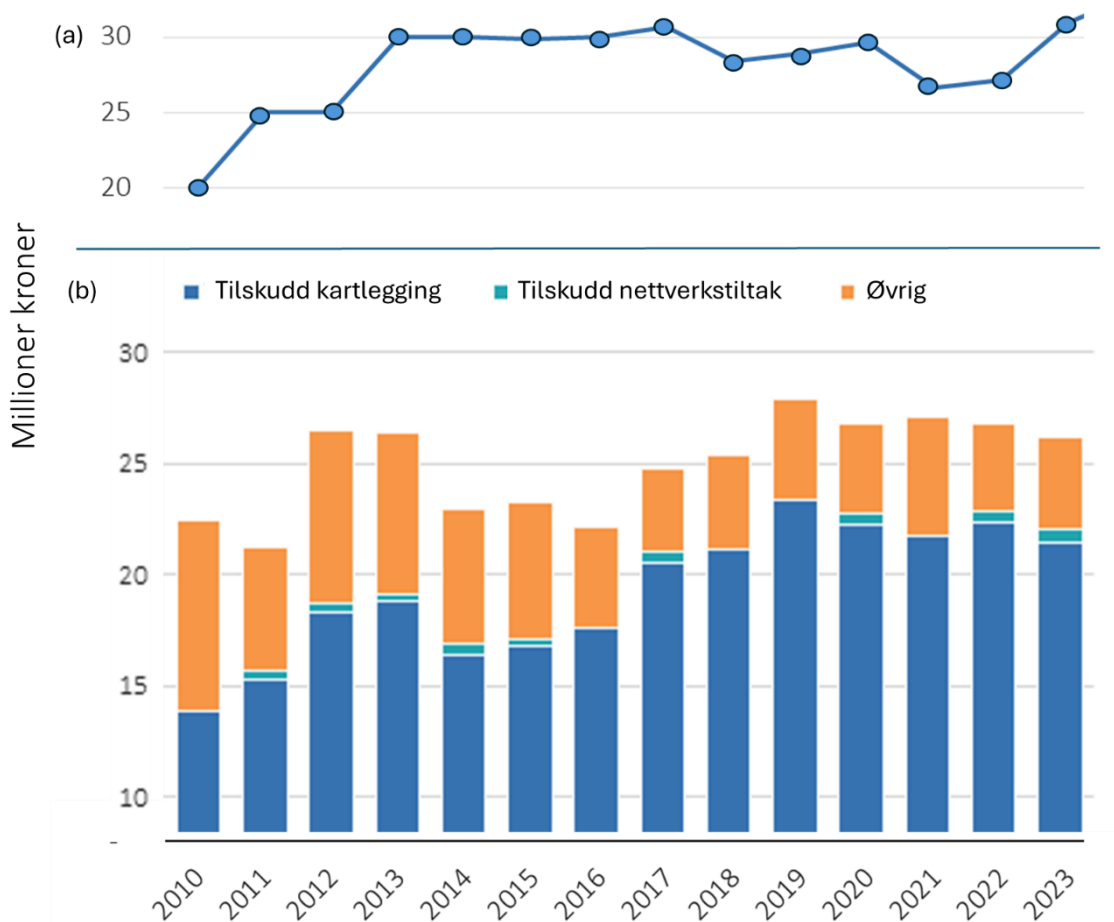
- Tilskuddsmidlene, se figur under.
- Ressursbruken i Artsdatabanken, av Artsdatabanken selv anslått i intervju til 1,15 årsverk (to halve stillinger for fagansvarlige og 0,15 for deres leder).
- Honorar til ekspertpanel, i 2024 på 116 000 kroner, jf. opplysninger fra Artsdatabanken.
- Noe ressursbruk i departementet ifm. budsjettprosess og gjennomgang av rapporter.

Over tid har det vært en betydelig reduksjon i bevilgningene til de to tilskuddsordningene, når det tas hensyn til lønns- og prisvekst. Figuren viser vel å merke nominelle størrelser, men bare fra 2022-23 var den generelle lønnsveksten 6 pst.¹⁴

Ressursbruken blant de som søker på ordningene, er nærmere omtalt i kapittel 4.

¹⁴ Tall fra SSB, endring fra november 2022 til november 2023. Kilde: [Månedslønnen økte med 3 200 kr – SSB](#), sett 21. juli 2024.

Figur 2.1 Tilskuddsmidler 2009-2023 (mill. kroner).



Kilder og noter: Tallene i Figur (a) er hentet fra de årlige budsjettokumentene og viser bevilgning i stortingsmelding for påfølgende år. Tallene er ikke korrigert for eventuelle flyttinger av formål mellom postene fra år til år. Tallene i (b) er innhentet fra Artsdatabanken. Figur (a) viser total tildeling, mens (b) viser fordelingen av bevilgningen innad i Artsprosjektet: tilskudd til kartlegging (mørk blå), tilskudd til nettverkstiltak (turkis) og øvrige aktiviteter (oransje). Øvrige aktiviteter er i hovedsak Forskerskolen i biosystematikk, NorBOL, Arter på nett og andre administrative tjenester i Artsdatabanken knyttet opp mot Artsprosjektet. Beløpene i figuren omfatter ikke utgifter til drift, lønn og møter/konferanser.

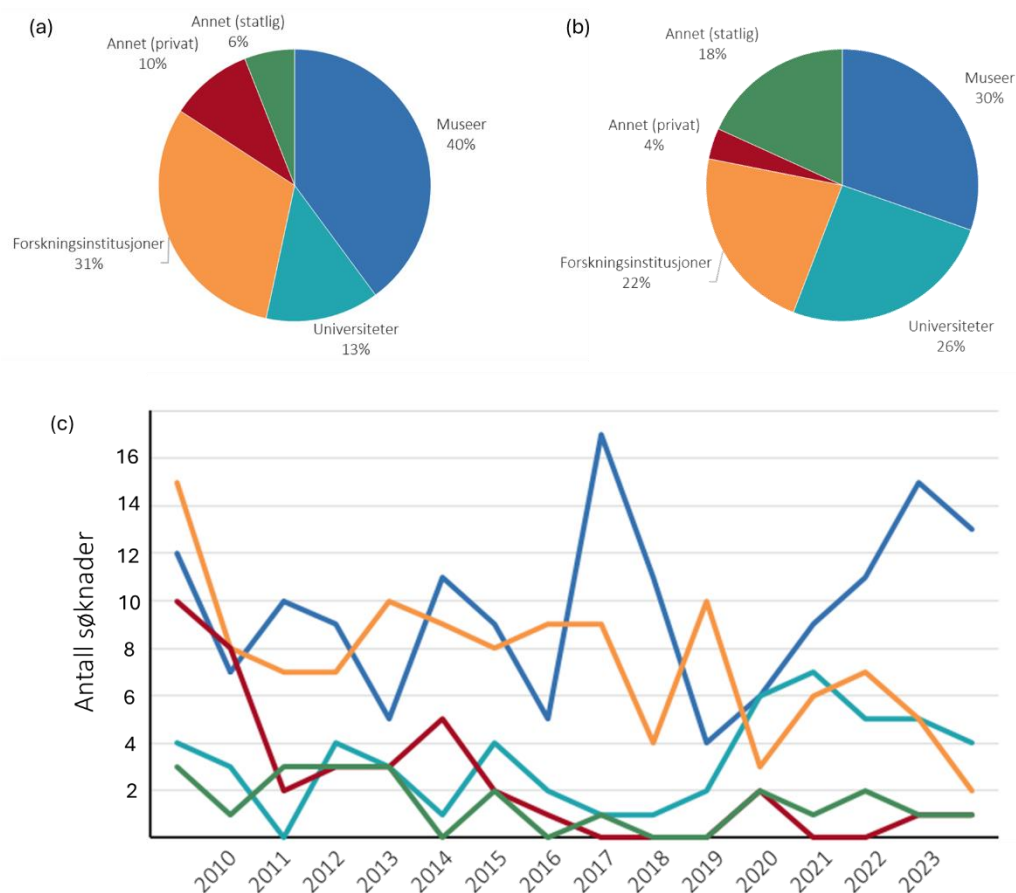
2.3 Tilskudd til kartlegging

2.3.1 Søknader og tildelinger 2009-2023

Naturhistorisk museum ved UiO har levert flest søknader siden 2009 (64 stk.). Deretter følger NINA (54 stk.) og Universitetsmuseet ved UiB (42 stk.). «Annet (statlig)» inkluderer Norsk polarinstitutt, Veterinærinstituttet, Göteborg- og Uppsala universitet, Universitetet på Svalbard, NTNU, Nord Universitetet, høghskolen i Innlandet, Midt-Troms Museum, Artsdatabanken SLU.

NTNU Vitenskapsmuseet har fått innvilget 52 pst. av sine søknader. Private aktører («Annet (privat)») har kun fått 2 av 38 (5 pst.) søknader innvilget. Private aktører sendte inn et høyt antall søknader de to første årene, men har siden vært mer fraværende som søknadsinnsendere (figur 2.2).

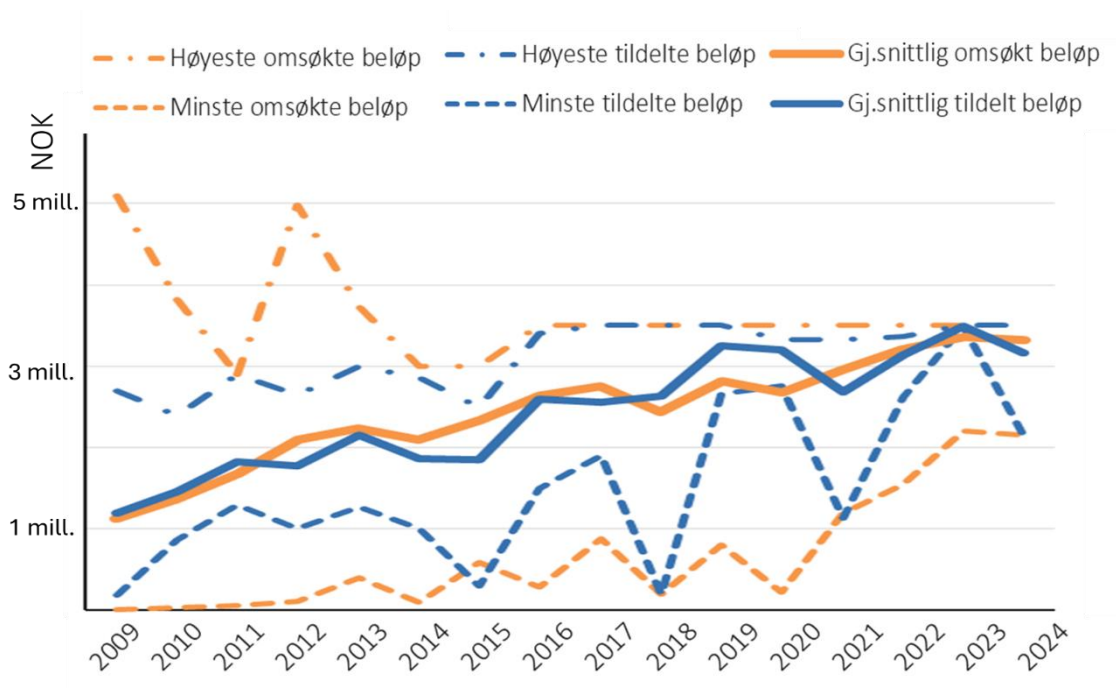
Figur 2.2. Innsendte og innvilgede søknader for 2009-2023.



Note: Figur (a) viser hvilken andel av søknadene som kommer fra museer (mørk blå), universiteter (turkis), forskningsinstitusjoner (oransje), andre private organisasjoner (rød) og andre statlige institusjoner (grønn), mens (b) viser i hvilken grad søknadene har blitt innvilget. (c) viser antall innsendte søknader fra de ulike institusjonene over år.

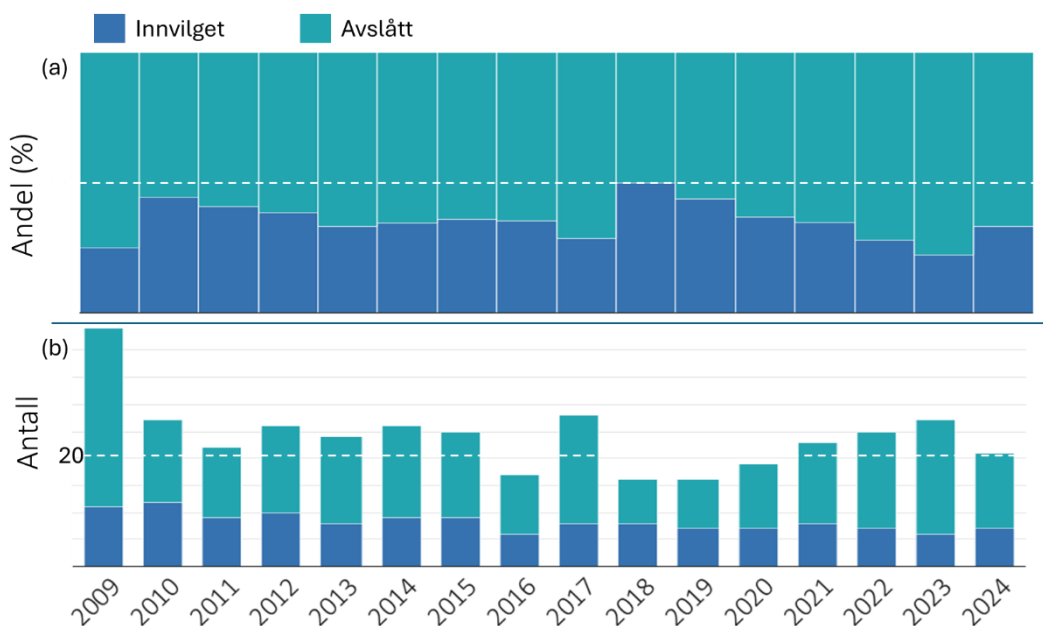
Utviklingen i omsøkte og tildelte beløp gjennom perioden er vist i Figur 2.3. De første årene var det ingen øvre beløpsgrense, mens det øvre beløpet på 3,5 mill. kroner de siste årene i stadig større grad er tatt i bruk. Utviklingen gjenspeiler trolig pris- og lønnsveksten, som beløpsgrensen altså ikke er justert for. I oppstartsperioden i 2009 lå en gjennomsnittlig tildelning på omtrentlig 1,1 millioner kroner, mens gjennomsnittet i 2023 lå på nærmere 3,5 millioner kroner, se. Undersøkelser av kjønnsforskjeller viser ingen tydelige mønstre.

Figur 2.3 Omsøkte og tildelte beløp 2009-2024.



I gjennomsnitt har 35 pst. av søknadene blitt innvilget hvert år siden 2009, se Figur 2.4. I 2018 ble halvparten innvilget, men i dette året ble det også mottatt færrest søknader.

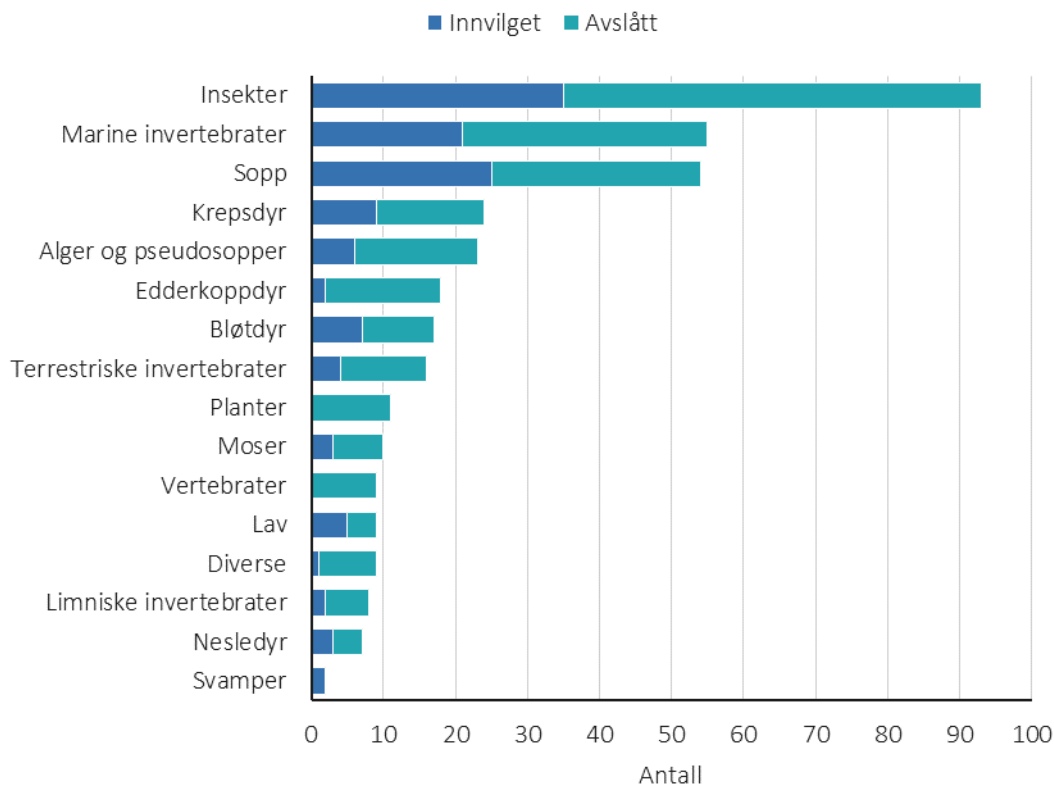
Figur 2.4 Innvilgede og avslåtte søknader 2009-2024.



Note: (a) viser andelen av innvilgede søknader mot totalen i prosent, og (b) viser antall søknader i faktiske tall.

Det er flest søknader for insekter, marine invertebrater og sopp, se Figur 2.5. Det er også flest tildelinger for disse artsgruppene. Vi kan se at det ikke er innvilget noen søknader for planter og vertebrater.

Figur 2.5. Antall søknader fordelt på artsgruppe (2009 – 2023).



2.3.2 Resultater fra prosjektene som fikk tilskudd

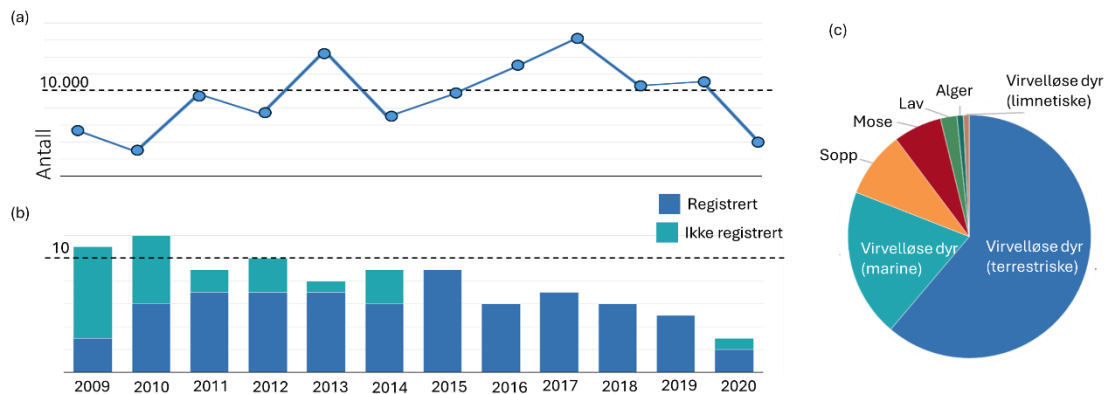
En stor andel av de ferdigstilte prosjektene har gjort registreringer i Artskart, se Figur 2.6a og b. Den registrerte andelen for hele perioden sett under ett, er 75 pst. Trolig er den i realiteten enda høyere siden det tidvis har vært utfordringer med Artskart og muligheten for å linke datasettene mot artsprosjektet ved opplasting. Det var heller ikke spesifisert at datasettene skulle linkes mot artsprosjektet før i 2015.

Tabell 2.1, Figur 2.6 og Figur 2.7 oppsummerer antallet prosjekter for de ulike artsgruppene og hvor mange nye arter prosjektene samlet har funnet for Norge og vitenskapen. Det er funnet flest nye arter for Norge og vitenskapen i artsgruppen “virvelløse dyr”, som bl.a. inkluderer insekter, med hele 2 637 nye terrestriske påviste arter fordelt på 43 prosjekter. Det er videre påvist 744 nye sopper i Norge, 423 nye virvelløse marine dyr, 65 nye lav og 28 nye moser. I 2013, 2015 og 2017 var en stor andel av de påviste nye artene i Norge også nye for vitenskapen.

Tabell 2.1 Nye arter for Norge og vitenskapen fra ferdigstilte prosjekter.

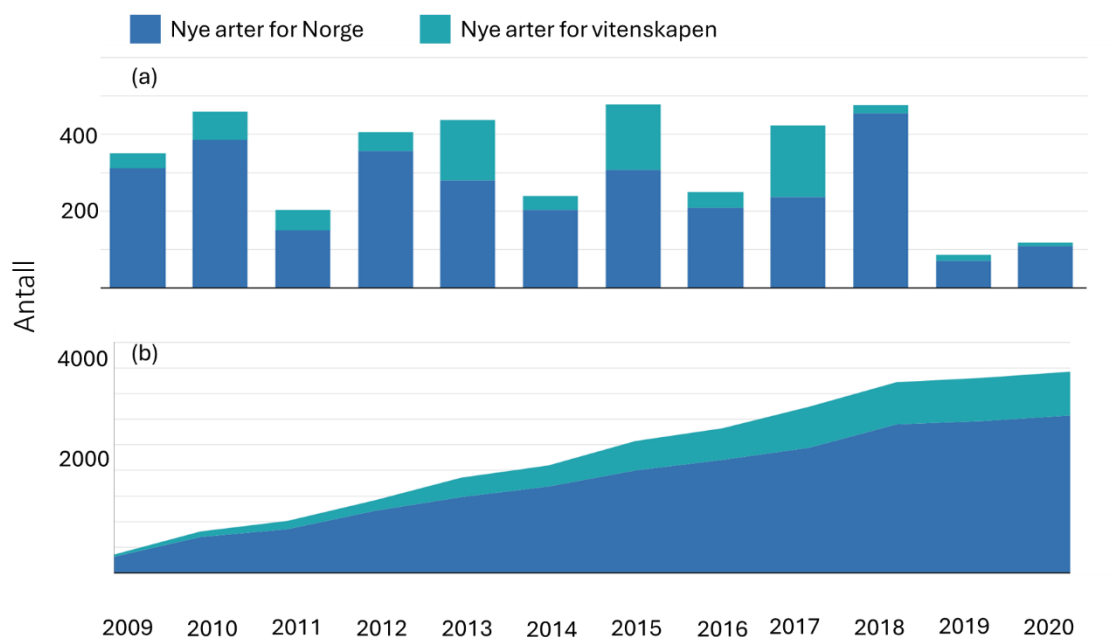
Artsgruppe	Antall prosjekter	Nye arter for Norge (inkl. nye for vitenskapen)
Virvelløse dyr (terrestrisk)	43	2637
Virvelløse dyr (marint)	42	423
Sopper	27	744
Alger og pseudosopper	6	4
Lav	5	65
Moser	4	28
Virvelløse dyr (limnisk)	2	24
Diverse	1	1
Insekter	1	0
Marine invertebrater	1	0

Figur 2.6 Resultater fra ferdigstilte prosjekter



Note: (a) Antall observasjoner registrert i Artskart over tid, (b) Antall ferdigstilte prosjekt med registrering i Artskart og (c) Antall observasjoner registrert fra artsprosjektene i Artskart fordelt på artsgruppe.

Figur 2.7 Nye arter for Norge og vitenskapen registrert gjennom Artsprosjektet.



Note: (a) Nye arter per år og (b) Antall nye arter per år (kumulativt).

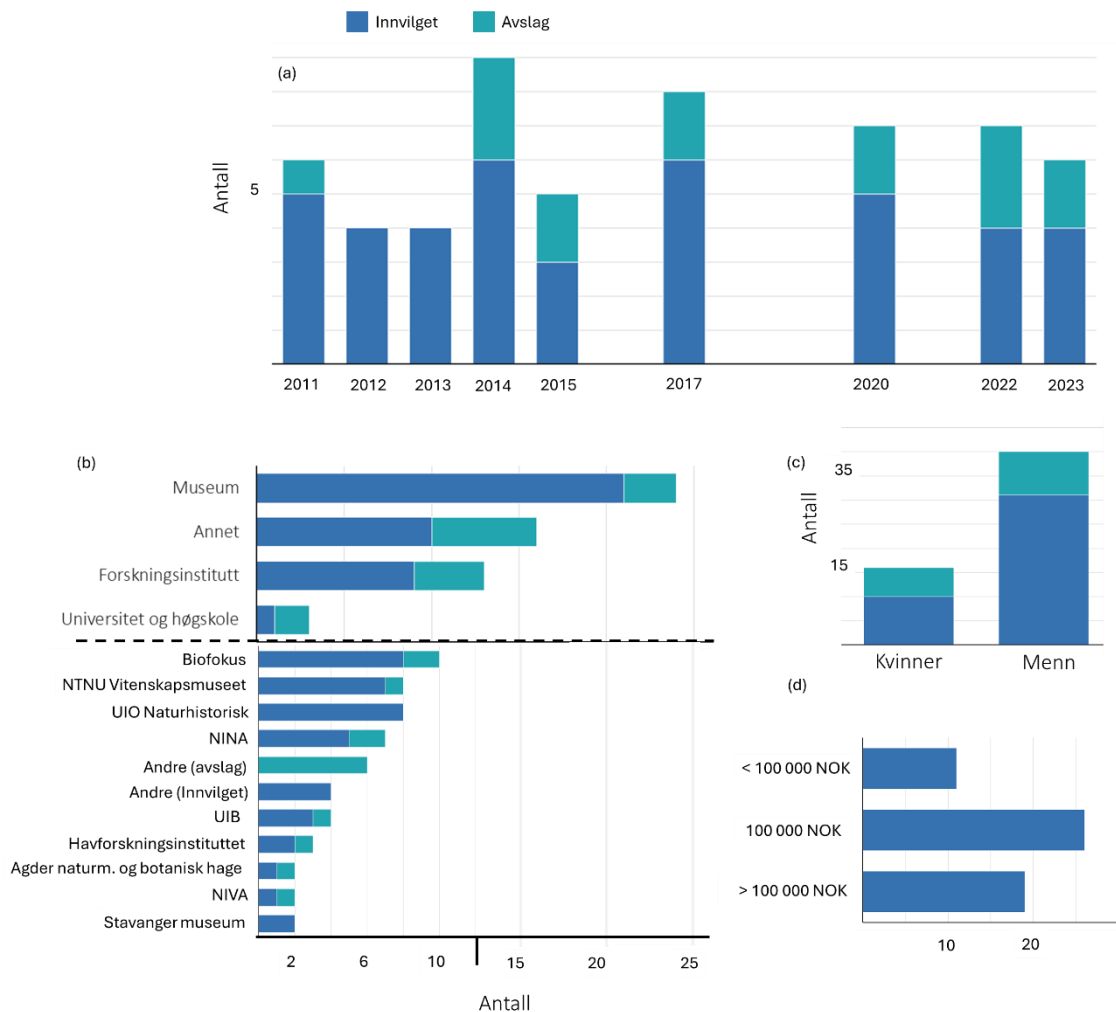
2.4 Tilskudd til nettverkstiltak

2.4.1 Søknader og tildelinger 2009-2023

Tilskudd til nettverkstiltak har vært lyst ut siden 2011, men ikke i årene 2016 og 2018-2019. Antallet søknader har vært lavt hele perioden, se Figur 2.8: 6 søknader i 2023 og 7 i 2022, oppe i 9 i 2014 og nede i 4 i 2012 og 2013. Til sammen gjennom hele perioden er det blitt gitt 41 tilskudd til nettverkstiltak, nede i 4 i 2022. Av disse var det flest tildelinger til museer. Blant enkeltmiljøene er det Naturhistorisk museum ved UiO og Biofokus som har flest med 8 hver, etterfulgt av NTNU vitenskapsmuseet med 7 og NINA med 5.

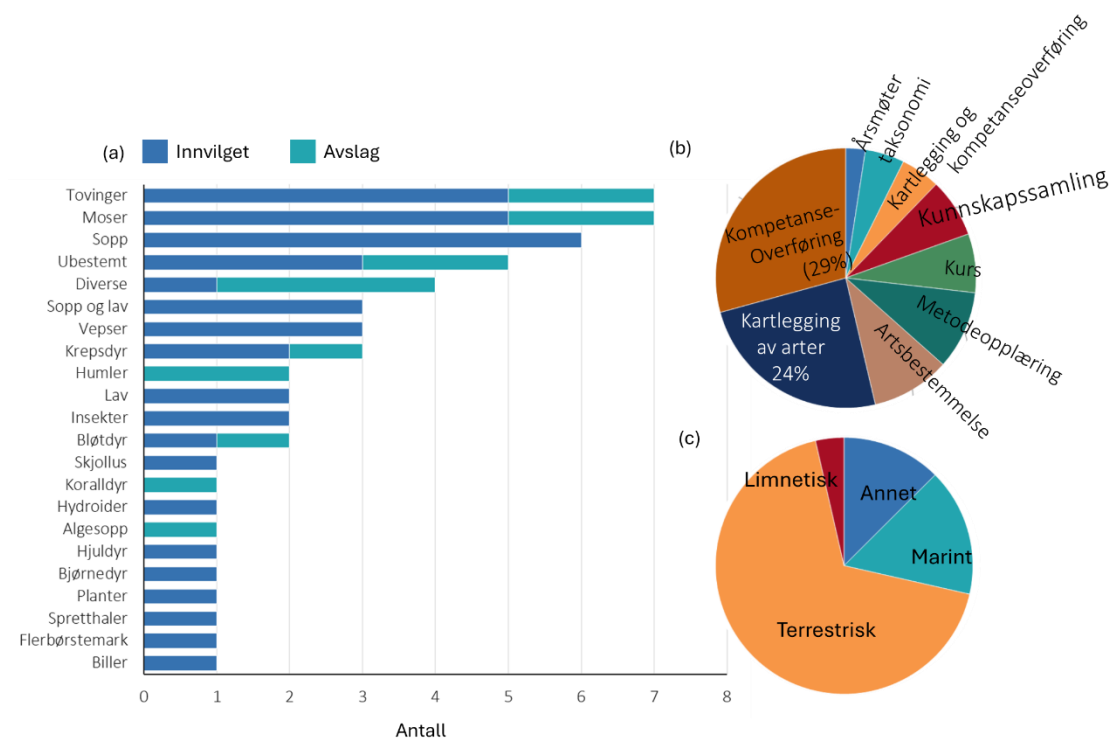
Totalt for perioden har 73 pst. av søknadene blitt innvilget (41 av 56). Enkelte institusjoner har hatt opp mot 100 pst. tilslag. Om lag halvparten 46pst. (26 stk.) har søkt om 100 000 kroner i støtte til nettverkstiltak (figur 2.9.d), mens 34pst. har søkt om et lavere beløp enn 100 000 kroner og 20pst. har søkt om et høyere beløp enn 100 000 kroner. Det er kun tre av de (41) innvilgede søknadene som har fått tildelt et lavere beløp enn de har søkt om.

Figur 2.8 Tilskudd til nettverkstiltak - søknader og tildelinger



Note: (a) Antall søknader om tilskudd til nettverkstiltak over tid, (b) Antall søknader til nettverkstiltak 2011-2023 fordelt på type institusjon og under den stiplede linjen er antall søknader om nettverkstiltak fordelt på institusjon (2011-2023), «Annet (med bare avslag)» er Institusjoner som bare har søkt en gang og fått avslag. «Annet (kun innvilget)» er institusjoner som har søkt en gang og fått denne søknaden innvilget. Naturvernforbundet, et lokalt miljøvernkontor, Møreforskning og «La Humla Suse» er eksempler på «annet», (c) Antall søknader fordelt på kjønn og (d) antall innvilgede prosjekter med tilskuddssum på under, lik eller over 100.000 kr.

Figur 2.9 Tilskudd til nettverkstiltak etter artsgruppe



Note: (a) Antall nettverkssøknader som er innvilget (mørk blå) eller fått avslag (turkis) etter artsgruppe i stolpediagram, (b) Nettverkstiltak etter fokusområde for innvilgede søknader, (c) kakediagram over hvilke miljøer som har blitt undersøkt for nye artsfunn med nettverkssøknad i perioden 2009-2023, der det terrestriske miljøet i størst grad har blitt undersøkt (oransje).

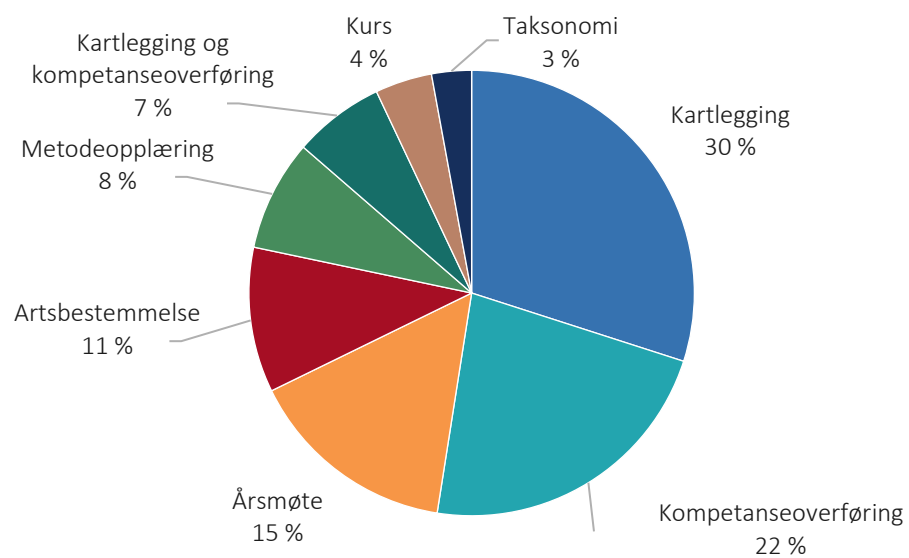
2.4.2 Resultater fra prosjektene som fikk tilskudd i 2009-2022

Til sammen har det vært minst 493 deltakere på de 36 nettverkstiltakene som har mottatt støtte og som er registrert som gjennomført.¹⁵ Gjennomsnittlig antall deltakere per nettverkstiltak er 14. Det er flere deltakere per nettverkstiltak hos museene (19) enn hos forskningsinstitusjonene (6) og «Annet» (7). Universitet/høgskole har kun hatt et tiltak med 58 deltakere. Størstedelen av midlene brukes til å kartlegge arter (30 pst.) og på å overføre kompetanse (22pst.).

Tiltakene er oppgitt å ha ulike fokusområder. Figur 2.10 viser at det er nettverkstiltak med fokusområde kartlegging som har samlet flest deltakere.

¹⁵ Enkelte prosjekt har oppgitt intervaller eller minimumstall for antall deltakere, hvor vi da har benyttet det minste tallet for sammenligningene.

Figur 2.10 Fordelingen av deltakere etter nettverkstiltakets fokusområde



3 Måloppnåelse og andre effekter

3.1 Hvordan Artsprosjektet er ment å virke

Evalueringen av Artsprosjektets måloppnåelse vil fokusere på **hovedmålet** som fastsatt i statsbudsjettet:

«Tilskuddsordningen skal styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet.»¹⁶

Det er hovedmålet som er å forstå som myndighetenes bestilling til Artsprosjektet. I tillegg er det fastsatt andre mål, se diskusjon i kapittel 5. Her i kapittel 3 gis en kort vurdering av måloppnåelsen for de seks delmålene og den langsiktige ambisjonen for ordningen.

Hovedmålet er sekvensielt og forutsetter virkninger gjennom flere aktører. Vi vil omtale første ledd som Artsprosjektets **brukereffekter**: «styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning». Allmennheten, forvaltningen og forskningen forstås altså som «brukere» av Artsprosjektets resultater. Andre ledd vil vi omtale som Artsprosjektets **samfunnseffekter**: «slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet». Denne formuleringen sier også hvilken virkemiddelkontekst Artsprosjektet skal ses inn i, dvs. gruppen av virkemidler som er rettet mot bedre forvaltning av naturmangfoldet.

For at tilskuddsordningene i Artsprosjektet skal nå hovedmålet, er det visse ting som må skje. Resultatkjedene i Figur 1.1 og Figur 1.2 viser gangen fra tilskudd til aktiviteter, resultater, brukereffekter og samfunnseffekter. Vi skal i det videre undersøke alle disse overgangene.

I tråd med DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, er evalueringen av måloppnåelse og andre effekter strukturert rundt følgende evalueringsspørsmål:

- Kommer tilskuddsmidlene fram til målgruppen? (Treffsikkerhet.)
- Hvilke resultater kommer ut av de tilskuddsfinansierte aktivitetene?
- Hvor viktige er tilskuddene for å få realisert resultatene? (Addisjonalitet.)
- Hva er tilskuddsordningenes måloppnåelse, herunder bruker- og samfunnseffekter?
- Hvilke utilsiktede effekter har tilskuddsordningene?

Først behandles tilskudd til kartlegging. Mye av det som her sies, gjelder også tilskudd til nettverkstiltak. Det som gjelder spesifikt for tilskudd til nettverkstiltak, behandles til slutt i kapitlet.

3.2 Treffsikkerhet

Kommer tilskuddsmidlene fram til målgruppen? Ideelt sett krever dette spørsmålet en undersøkelse til alle som er del av målgruppen, inkludert også de som aldri har søkt. Denne informasjonen har vi ikke. Mye kan likevel utledes av den informasjonen vi faktisk har.

¹⁶ Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet, kap. 1411, post 70.

For at treffsikkerheten skal være god, er tre forutsetninger sentrale. Aktørene i målgruppen må:

1. Vite at de er i målgruppen.
2. Ha den informasjonen de trenger for å kunne søke.
3. Vurdere ordningen som så attraktiv at de velger å søke.

Målgruppen for tilskudd til kartlegging er i dag uklar, se drøfting i kapittel 5. Særlig er det uklart om andre enn vitenskapelige institusjoner kan forvente å få tilskudd. Vår forståelse er at målgruppen omfatter vitenskapelige institusjoner (universiteter, forskningsinstitusjoner, museer) og private selskaper (prosjektfinansierte konsulentselskaper).

De vitenskapelige institusjonene er godt kjent med ordningen. En gjennomgang av søknadsdataene viser en stor bredde i hvilke vitenskapelige institusjoner som søker. Spørreundersøkelsen til de som har fått tilskudd, viser at mange av søkerne har kjent til ordningen lenge. Flere vurderer den som opplagt fagkunnskap i deres arbeidsmiljø, se kapittel 4 for en nærmere drøfting.

Treffsikkerheten blant private selskaper er derimot lav. Søknadsdata for tilskudd til kartlegging viser at universiteter, forskningsinstitusjoner og museer står for 90 pst. av søknadene i perioden 2009-2023, se Figur 2.2. De resterende 10 pst. er andre private aktører, typisk konsulentselskaper. De siste årene er bildet enda tydeligere: Fra og med 2015 har andre private aktører stått for maksimalt 2 søknader i året. Vitenskapelige institusjoner har også langt høyere sannsynlighet for å få tilslag på søknaden: Mens NTNU Vitenskapsmuseet har fått innvilget 52 pst. av sine søknader, har «andre private» bare fått innvilget 5 pst av sine, dvs. 2 av til sammen 38 søknader.

Basert på en gjennomgang av tildelingskriterier mv. og intervjuene, ser vi flere årsaker til at private selskaper ikke søker på tilskudd til kartlegging:

- Svært lav tilslagsprosent historisk.
- Usikkerhet om hvorvidt de er i målgruppen.
- Kravet om egenfinansiering, som er lite forenlig med kommersiell virksomhet.
- Omfattende og ressurskrevende søknadsprosess.
- Tilskuddsordninger er krevende å forholde seg til for markedsbaserte virksomheter, bl.a hva gjelder søknadsprosess og utbetaling uten mva.
- Strengt krav til infrastruktur og akademisk kompetanse og erfaring som favoriserer vitenskapelige institusjoner.

Oppsummert vurderer vi treffsikkerheten som god for norske vitenskapelige institusjoner, men dårlig for private selskaper og eventuelle andre aktører som anses å være i målgruppen.

3.3 Resultater av tilskudd til kartlegging

3.3.1 Fokus på antallet identifiserte arter

Hva slags resultater er tilskudd til kartlegging ment å gi? Dvs.: Hva er kriteriet for god måloppnåelse i form av resultater? Dette er ikke entydig definert verken i statsbudsjettet eller tilskuddsutlysningene.

For statsbudsjettomtalen er utfordringen at denne også refererer til andre tildelinger til Artsdatabanken over samme budsjettpost. «Kriterium for måloppnåing» innleder med at: «Det skal legges særlig vekt på kartlegging og dokumentasjon av dårlig kjente arter og artsgrupper i Artsprosjektet.»¹⁷ Vi forstår det som at det er dette som viser til tilskudd til kartlegging og nettverks tiltak. Resten forstås som å omhandle de midlene i Artsprosjektet som tildeles utenom de to tilskuddsordningene, jf. henvisningene til Natur i Norge (NiN) og nettstedet Artsobservasjoner.

I utlysningsskjemaene har Artsdatabanken valgt å legge betydelig større vekt på «kartlegging» enn «dokumentasjon». For eksempel under «Faglige føringer» for søknaden: «Søknadens fokus skal være å kartlegge en eller flere dårlig kjente grupper (taksonomiske enheter) av eukaryote, flercellede arter i norske arealer på den nordlige halvkule. Med kartlegging av arts mangfoldet i Artsprosjektet menes å identifisere hvilke arter som finnes i gitte geografiske områder. For de dårligst kjente artsgruppene vil dette bety kartlegging av hvilke arter i gruppen som finnes i Norge.»¹⁸ Hvilke arter som regnes som «dårlig kjent», er spesifisert i et eget dokument.

Formidlingen av resultatene fra Artsdatabanken fokuserer på antallet identifiserte arter.¹⁹ Eksempelvis i statsbudsjettet for 2024: «Også i 2022 har Artsprosjektet kommet med mykje ny kunnskap om dårlig kjente arter. Fra 2009 til 2022 er det funnet over 4 420 nye arter for Norge.»²⁰

Antallet identifiserte arter er også det Artsdatabanken fokuserer på i rapporteringskravene, og som de samler informasjon om i prosjektdataene, se gjennomgangen i kapittel 2. Når det gjelder målet om *dokumentasjon* av arter, er resultatmålingen mer begrenset. Artsdatabanken samler inn informasjon om registreringer i Artskart og taksonomisk informasjon til navneregisteret (NorTaxa), og holder oversikt over vitenskapelige publikasjoner som kommer fra prosjektene. I tillegg leverer flere prosjekter artsinformasjon og bestemmelsesnøkler til Arter på nett. Det samles imidlertid ikke inn informasjon om hvordan det formidles fra prosjektene til allmennhet og forvaltning.

Et hovedfunn er at tilskudd til kartlegging har gitt gode resultater i form av identifikasjon av nye arter. Dette framstår som det viktigste resultatet, og er basert på prosjektdataene, intervjuene (der informantene har ulik bakgrunn, men samtidig er svært samstemte i denne konklusjonen), og søkerne egenrapporteringer gjennom spørreundersøkelsen. Flere av informantene mener også at ordningen har gitt økt kunnskap om arter som var identifisert i Norge, men dårlig kjent. Tilskuddsmottakerne selv er i stor grad fornøyd: På spørsmålet om hvordan de vurderer helhetsresultatet av prosjektet opp mot slik det var tenkt, svarer 75 pst. at de er svært vellykket, 25 pst. middels vellykket. Ingen opplever selv at det var lite vellykket.

En av informantene i forvaltningen sier det slik: Artsprosjektet har hatt «kjempoeffekt på hittil ukjente arter. Mindre betydning for allerede kjente arter. Kunnskap om allerede kjente arter tas

¹⁷ Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet, kap. 1411, post 70.

¹⁸ Utlysning av tilskudd til taksonomisk kartlegging av dårlig kjente arter 2024. NB! Søknadsfristen er utløpt. (artsdatabanken.no): «Søknadens fokus skal være å kartlegge en eller flere dårlig kjente grupper (taksonomiske enheter) av eukaryote, flercellede arter i norske arealer på den nordlige halvkule. Med kartlegging av arts mangfoldet i Artsprosjektet menes å identifisere hvilke arter som finnes i gitte geografiske områder. For de dårligst kjente artsgruppene vil dette bety kartlegging av hvilke arter i gruppen som finnes i Norge.»

¹⁹ Et forhold vi ble gjort oppmerksom på mot slutten av evalueringen, er at Artsdatabanken bruker begrepet «kartlegging av arter» om å fastslå hvilke arter vi har i Norge, mens «artskartlegging» er å kartfeste hvor artene finnes. I det videre er også «kartlegging av arter» brukt å denne videre betydningen, mens «identifikasjon» av arter brukes om å fastslå hvilke arter vi har i Norge. Se tilråding i kap. 5 om en gjennomgang av disse begrepene.

²⁰ Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet, kap. 1411, post 70.

i større grad av andre. Dette er i tråd med ansvarsfordelingen.» På spørsmål om det har vært endringer i måloppnåelsen siden 2009, er svaret nei: «God hele veien».

Det er likevel ikke grunnlag for å si at ordningen generelt gir gode resultater. Det ene er at det selvfølgelig er mulig å stille spørsmål ved hva som er «mange» nye arter. Det er heller ikke klart om prioriteringene av noen artstyper framfor andre – som virvelløse dyr framfor insekter og lav, jf. Figur 2.5 – har vært tilsiktet. Viktigere er likevel at det ikke er dokumentert hva slags kunnskap prosjektene gir utover selve identifikasjonen, for eksempel om artenes utbredelse eller atferd, eller hvordan denne kunnskapen er forsøkt formidlet videre til allmennhet, forvaltning og forskning.

3.3.2 Hvorvidt tilskuddsordningen kan ses som årsak til resultatene

I hvor stor grad er det tilskuddsordningene som gir måloppnåelsen? Satt på spissen: Hvis måloppnåelsen ville blitt realisert også uten tilskudd, kan tilskuddsordningene avvikles uten at det får konsekvenser for måloppnåelsen. I praksis er dette normalt et gradsspørsmål: Noe av måloppnåelsen ville blitt realisert uansett, mens noe kan tilskrives tilskuddsordningen. Vi snakker om høy eller lav **addisjonalitet**.

Det kan skilles mellom ulike typer addisjonalitet med relevans for denne evalueringen: **Prosjektaddisjonaliteten** er høy hvis få prosjekter ville blitt igangsatt uten tilskudd, eller prosjektene ville blitt igangsatt i betydelig mindre skala. **Innsatsaddisjonaliteten** er høy hvis tilskuddet utløser økt egeninnsats, typisk i form av penger eller arbeid. **Resultataddisjonaliteten** er høy hvis de igangsatte prosjektene gir flere eller bedre resultater som følge av tilskuddet.

Vår vurdering er at tilskudd til kartlegging har vært viktige for å sette i gang kartleggingsprosjekter i regi av vitenskapelige institusjoner. Artsprosjektet er i praksis den eneste finansieringsordningen som institusjoner kan søke midler fra til rene kartleggingsprosjekter knyttet til spesifikke arter. Slike prosjekter når ikke opp i Forskningsrådet; Miljødirektoratets tilskudd gis til andre typer prosjekter; og tilskuddene fra for eksempel Sabima og Sparebankstiftelsen har mindre omfang og annet fokus. Dette betyr ikke at Artsprosjektet er viktig for all artskartleggingen som skjer i Norge, jf. for eksempel det betydelige kartleggingsarbeidet som gjøres av frivillige. Men Artsprosjektet er utvilsomt viktig for det samlede arbeidet med kartlegging av dårlig kjente arter i Norge.

Tilskuddsmottakerne vurderer selv Artsprosjektets tilskudd som viktig for realisering av prosjektene. I spørreundersøkelsen svarer 84 pst. at prosjektet ikke ville blitt realisert uten tilskuddsmidler. 10 pst. svarer at det «i liten grad» ville blitt gjennomført, og 5 pst. (to respondenter) svarer «ja, delvis». Ingen svarer at kartleggingsprosjektene ville blitt gjennomført i sin helhet uten midlene fra Artsprosjektet. I tolkningen av disse svarene må det naturligvis tas hensyn til at respondentene har incentiver til å overdrive Artsprosjektets betydning.

Tilskudd til kartlegging utløser dessuten innsats utover tilskuddsmidlene på flere måter. For det første, gjennom egeninnsatskravet på 5 pst. For det andre, gjennom å stimulere interesse, kompetanseoppbygging og rekruttering innenfor feltet, som påpekt både i intervjuene og spørreundersøkelsen.

Spørsmålet om resultataddisjonalitet er mer komplekst: Den sterke prioriteringen av kartlegging i form av *identifikasjon*, og *ukjente* framfor allerede kjente arter, innebærer at tilskudd til kartlegging har lyktes i å vri kartleggingsaktivitetene i en bestemt retning. Spørsmålet er om denne

vridningen støtter godt opp om hovedmålet for ordningen, eller snarere kan være til hinder for god måloppnåelse. Dette er tema for neste avsnitt.

Addisjonaliteten underbygges av at Artsprosjektet ofte er den eneste finansieringskilden til prosjektet: 76 pst. av tilskuddsmottakerne svarer dette. De 24 pst. som svarer at de også mottok finansiering fra andre kilder, oppgir at dette oftest er interne midler til dekning av lønnskimer (i tillegg til de 5 pst. som må inkluderes i budsjettmalen ved innlevering av søknad). Enkelte rapporter også at de har fått midler fra Sabima og Norsk Naturarv, samt eksterne reisestipend. Av de syv respondentene som mottok ekstrasfinansiering til artsprosjektet varierer antall kroner i tilleggsmidler fra 50 000 kroner til 1 mill. kroner. De høyeste summene er forbundet med intern satsing fra mottagerinstitusjon og deltagelse fra andre institusjoner, noe vi tolker som en utregnet finansiering av andres forskningstid utover personer med direkte tilknytting til prosjektet.

3.4 Måloppnåelse – bruker- og samfunnseffekter

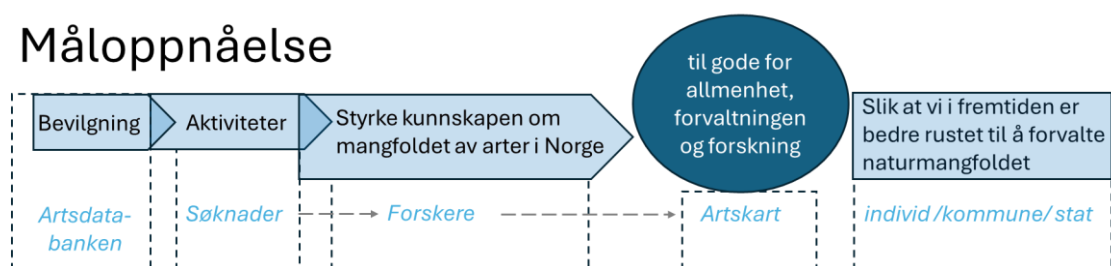
Det er ingen automatikk i at gode resultater i form av *identifikasjon av arter* gir god oppnåelse av hovedmålet for ordningen i form av *økt kunnskap om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet*. Flere forutsetninger må være oppfylt for at dette skal skje.

- Trinn 1: Etter at artene er identifisert, må funnene bearbeides slik at funnene gir mening og kan settes inn i relevante kontekster for videre formidling. I tillegg kan det være nødvendig å ikke bare identifisere, men også å kartlegge bl.a. artenes funksjoner, utbredelse og økologiske forhold.
- Trinn 2: Kunnskapen må formidles til allmennheten, forvaltningen og forskningen, og slik at «at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet». De tre gruppene stiller til dels svært ulike krav både til hva de får formidlet, og i hvilken form de får det formidlet.

I evalueringen er det disse to trinnene vi har lagt vekt på. Utenfor rammene av denne evalueringen kommer i tillegg Trinn 3: Hva som skal til for at økt kunnskap faktisk gir bedre forvaltning. Dette kan omfatte psykologiske mekanismer, politiske systemer og en rekke andre forhold.

Figur 3.1 er en modifisert variant av resultatkjeden som oppsummerer vår forståelse av hvordan tilskuddsordningen i dag er ment å virke, og med sentrale aktører i de ulike leddene. Vår vurdering er at forutsetningene i Trinn 1 og 2 er oppfylt i svært varierende grad. Konsekvensen er at det i siste instans er lite kunnskap som formidles særlig til allmennhet og forvaltning.

Figur 3.1 Måloppnåelse: Fra resultater til samfunnseffekter



- **Forskningen** får utvilsomt økt kunnskap gjennom Artsprosjektet. I første omgang de forskerne som deltar i kartleggings- og nettverksprosjektene. Derneft fordi Artsprosjektet gjør det mulig å bygge opp og beholde en kompetanse som få andre ordninger støtter opp om,

noe som også kommer andre forskningsprosjekter og formidlingsaktiviteter til gode. Tildelingene til Forskerskolen ForBIO har også vært viktige her. Dertil kommer at strekkodingsresultatene kan brukes av forskere fra hele verden for å gjenkjenne arter molekylært.

- **Allmennheten** får lite kunnskap ut av Artsprosjektet i dag. Dårlig kjente arter er noe de færreste har interesse for i utgangspunktet. Dagens kunnskapsformidling gjennom Arter på nett og de ulike institusjonenes formidling, er imidlertid rettet mot de som oppsøker slik kunnskap selv, og vet hvor de skal finne den. Særlig Arter på nett stiller også store krav til lesernes forkunnskaper, med mye fagsjargong og lite kontekstualisering. Lærere kan også bruke Arter på nett i undervisningen. Elevene kan da øke sin kunnskap gjennom å bestemme arter de finner, lese om dem og legge inn egne observasjoner. Nettsiden legger imidlertid ikke til rette for denne typen bruk, så dette krever dedikerte lærere.
- **Forvaltningen** får lite kunnskap ut av Artsprosjektet i dag. Forvaltningen av naturmangfoldet skjer i hovedsak i kommunene. Føringer og korreksjoner gis av fylkeskommunene, statsforvalterne og Miljødirektoratet. Miljødirektoratets involvering i Artsprosjektet er i dag begrenset til en representant i styringsgruppen. I praksis får ikke kommunene i dag formidlet den artskunnskapen de trenger i en form de kan nyttiggjøre seg. Vi ser tre hovedårsaker:
 - Prioriteringen av dårlig kjente arter
 - En rekke små og spesialiserte prosjekter som i liten grad er koordinert
 - Manglende sammenstilling og formidling av informasjonen fra prosjektene

Artsprosjektet legger i dag langt større vekt på «data inn» enn «data ut». Tidligere drev Artsprosjektet selv mer formidling av resultatene bl.a. på nettsiden og Facebook, men dette ble nedprioritert da de gikk fra to stillinger til én i 2020. Heller ikke før 2020 ble det arbeidet systematisk med formidlingen til forvaltningen.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved hvem som bør stå for formidlingen. Skal kartleggingsmiljøene stå for formidlingen også til forvaltningen og allmennheten, og hva kreves i så fall for å få til dette? Eller bør dette formidlingsansvaret legges til andre, som Mdir eller Artsdatabanken, eventuelt supplert av ekstern ekspertise? Som en av informantene påpeker, har antakelig NRKs reportasjer i 2024 gjort mer for artskunnskapen i Norge enn det Artsprosjektet har fått til gjennom 15 år.²¹ Populariteten til bøker om artsmangfold og natur av bl.a. Anne Sverdrup-Thygeson viser også at det er en sterk *latent* interesse av artsmangfold i allmennheten. Potensialet er dermed stort.

3.5 Andre effekter av tilskudd til kartlegging

3.5.1 Resultater for Artsprosjektets delmål og langsiktige mål

Artsprosjektets seks delmål tillegges stor vekt av Artsdatabanken som forvalter ordningen. Dette viser seg i de kravene som stilles i søknadsprosessen og rapporteringen, jf. kapittel 4. Det viser seg også i formidlingen av resultatene fra ordningen: I rapporten «Artsprosjektet 2009-2013» betegnes for eksempel det daværende hovedmålet «Styrke kunnskapen om artsmangfoldet i Norge» som Delmål 1, og omtales på linje med de øvrige delmålene, om enn i noe større detalj.

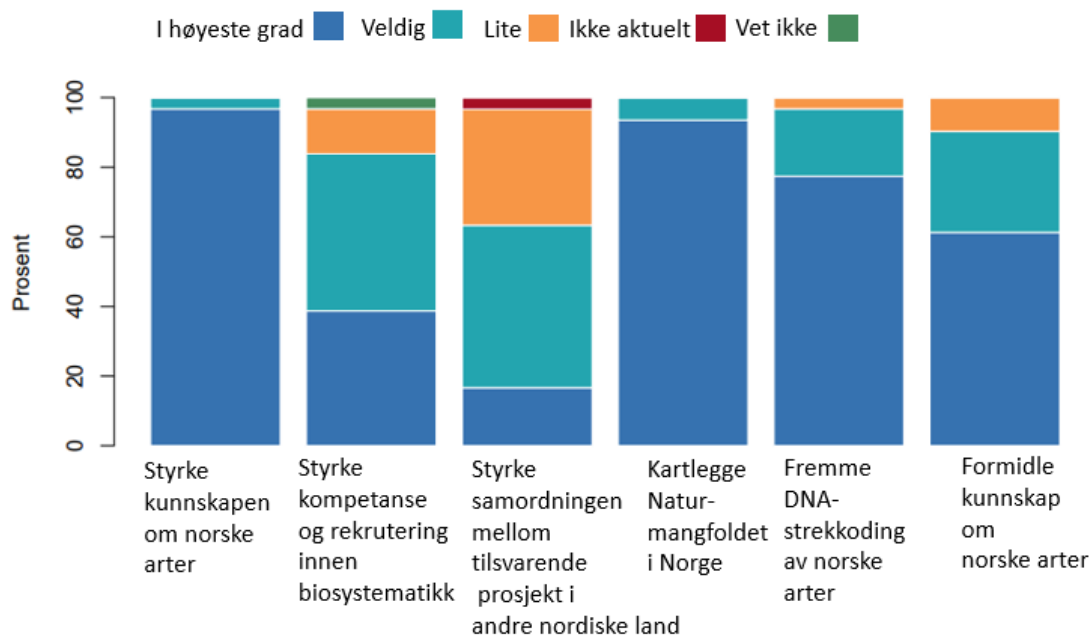
²¹ NRKs reportasje om nedbyggingen av norsk natur, 6. januar 2024 med oppfølging: [NRK avslører: 44.000 inngrep i norsk natur på fem år – Dokumentar](#). NRKs serie «Oppsynsmannen»: [Oppsynsmannen med Bård Tufte Johansen – NRK Presse – Pressemeldinger, - bilder og kontaktinformasjon](#)

Intervjuene viser at delmålene og det langsiktige målet oppfattes som like viktige som, eller viktigere enn, hovedmålet av flere informanter som over tid har vært sentrale i forvaltningen av ordningen. Det første delmålet om å «legge spesiell vekt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper» står her i en særstilling ved at det i praksis «har fått være førende for all aktiviteten i Artsprosjektet», som en av informantene sier. Det langsiktige målet om å kartlegge alle arter i Norge, omtales av sentrale aktører som *hovedmålet* for ordningen.

Basert på en gjennomgang av det samlede informasjonsgrunnlaget vurderer vi resultatene slik for de ulike delmålene:

- **Legge spesielt stor vekt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper:** Svært gode resultater. Først og fremst for å identifisere nye arter, men også for å få mer kunnskap om arter som er dårlig kjent i Norge. Se også avsnittet om resultater over.
- **Styrke kompetanseoppbygging og rekruttering innen biosystematikk ved relevante vitenskapelige institusjoner:** Gode resultater. Artsprosjektet – og da ikke bare Forskerskolen, men også tilskuddsordningene – vurderes som avgjørende for å bygge kompetansemiljøer i Norge og for at vi i dag har så et sterkt miljø i UH-sektoren på dette feltet. Samtidig stilles det spørsmål ved om dette målet fortsatt bør være en viktig prioritering eller heller overtas av andre aktører som utdanningsinstitusjonene og Forskningsrådet.
- **Bidra til god samordning med tilsvarende prosjekt i Sverige og på lengre sikt også de øvrige nordiske land:** Gode resultater tidligere, svake i dag. I den første perioden etter oppstarten var det en omfattende samordning med det svenske Artprosjektet, og også med liknende initiativ i Finland. I dag er det systematiske samarbeidet med andre nordiske land begrenset til svensk deltakelse i styringsgruppen for Artsprosjektet, og norsk deltakelse i styringsgruppen for det svenske Artprosjektet.
- **Bidra til god samordning med øvrig kartlegging av naturmangfold i Norge:** Svake resultater. Artsprosjektet blir for frittstående og for lite nyttig i mange sammenhenger. Kommunene trenger for eksempel bedre artskartlegging, ikke nødvendigvis kunnskap om lite kjente arter funnet i svært begrensede områder. Dette handler dels om prioriteringen av ukjente arter, dels om at man i liten grad klarer å samle og dele informasjon, og dels om at de samlede bevilgningene til feltet er delt mellom en rekke små prosjekter som i liten grad er koordinert.
- **Fremme DNA-strekkoding av norske arter:** Gode resultater. DNA-strekkoding er blitt prioritert høyt i Artsprosjektet, og har gått fra å være en nyvinning til å være aktivt i bruk. Siden en DNA-strekkodet art kan gjøres tilgjengelig for alle, og ikke bare ved fysisk tilstedeværelse for eksempel på et museum, har dette stor verdi. Et spørsmål er om DNA-strekkoding nå er så selvgående at det kan nedprioriteres som mål for Artsprosjektet.
- **Formidle kunnskap om arter i Norge:** Sammensatt, se drøftingen over.

Figur 3.2 Tilskuddsmottakernes egevaluering på de seks delmålene



Note: Fra spørreundersøkelsen. Spørsmålet lød: «Hvordan vil du si at prosjektet ditt bidro til å...», etterfulgt av de seks delmålene.

I mandatet er det også fastsatt et langsiktig mål for Artsprosjektet: «å kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge.» I og med at Artsprosjektet bidrar til at flere arter kartlegges, gir det nødvendigvis en viss måloppnåelse. Samtidig: Siden anslaget for antallet uidentifiserte arter stadig øker, vil målet med stor sannsynlighet aldri nås. I kapittel 5 stiller vi spørsmål ved verdien av et slikt mål.

3.5.2 Utilsiktede effekter av tilskudd til kartlegging

Utilsiktede effekter av en tilskuddsordning kan være både positive og negative. Det er særlig viktig å identifisere eventuelle negative utilsiktede virkninger tidlig for å kunne vurdere eventuelle avbøtende tiltak eller justeringer i en ordning.

Aktiviteter for å tilkarre seg tilskuddsmidlene uten at tilskuddsmottaker har til hensikt å endre å gjennomføre nye aktiviteter på tilskuddsordningens målområde, er per definisjon uproduktive aktiviteter som også kan gi målforskyvninger. Denne type effekter henger tett sammen med ordningens addisjonalitet som vi omtalte over. Med en høy grad av addisjonalitet, er det ikke grunnlag for å anta at tilskuddsordningen til kartlegging er beheftet med utilsiktede effekter som tilkaringskostnader i vesentlig grad.

En annen mulig utilsiktet effekt er fortrenging av andre aktiviteter som presumtvt vurderes som viktigere for tilskuddsmottaker og/eller samfunnet, men som nedprioriteres til fordel for tilskuddsberettigete aktiviteter. Dette kan være tilfelle dersom tilgangen på tilgjengelige ressurser og kompetanse er gitt, og gjennomføringen av de støttede aktivitetene går på bekostning av andre aktiviteter. Vi har ikke grunnlag for å anta eksistens av denne type utilsiktede effekter. Hensikten med tilskuddsordningen og kravet til egeninnsats synes nettopp å være at kartleggingsaktiviteter skal gis en høyere prioritet, og at en eventuell nedprioritering av andre aktiviteter da ikke kan betraktes som en utilsiktet effekt.

Mer kunnskap og informasjon til allmennheten om sjeldne arter, kan også utnyttes til uønskede aktiviteter ved at for eksempel fugleeggssamlere får større muligheter til å finne sjeldenheter. Bedre kartlegging og mer kunnskap kan dermed ha som utilsiktet negativ effekt at det blir mer press på enkelte arter i spesielle områder. Vi har ikke informasjon som tilsier at dette er en vesentlig effekt. Mer kunnskap og informasjon kan også gi større bevissthet blant allmennheten og dermed bidra til å beskytte sjeldne arter. Dette trekker å så tilfelle i motsatt retning.

3.6 Resultater og effekter av tilskudd til nettverkstiltak

3.6.1 Uklar ordning – mangler grunnlag for evaluering av måloppnåelsen

For å kunne evaluere måloppnåelsen til en tilskuddsordning, må det være fastsatt et formål som er så entydig at det er mulig å utlede kriterier for måloppnåelse. For å kunne evaluere treffsikkerheten, må det være fastsatt en rimelig entydig målgruppe. For tilskudd til nettverkstiltak mangler begge deler, se drøfting i kap. 5. Vår forståelse er at tilskudd til nettverkstiltak først og fremst er ment å bidra til økt kunnskap for *forskning*, mens økt kunnskap for *allmennhet og forvaltning* i beste fall skjer indirekte gjennom kunnskapsformidling i etterkant av nettverkstiltakene.

3.6.2 Treffsikkerhet – tilskudd til nettverkstiltak

Antallet søknader om tilskudd til nettverkstiltak er lavt: Kun 6 søknader i 2023, oppe i 9 i 2014, se **Feil! Fant ikke referansebildet..** Til sammen over hele perioden er det blitt gitt 41 tilskudd til nettverkstiltak. Det lave antallet søknader reiser grunnleggende spørsmål. Vi ser flere mulige årsaker:

1. Behov for ordningen er lite.
2. Aktører i målgruppen kjenner ikke til ordningen.
3. Relevante miljøer vet ikke at de er i målgruppen.
4. Ordningen oppleves som så lite attraktiv (ressurskrevende, små tilskudd, strenge føringer mv.) at potensielle søkere lar være å søke.

Vår vurdering er at årsak 3 og 4 er de viktigste. Som påpekt i kapittel 5 er det uklart hvem som kan søke, og hva som vil bli tillagt vekt i vurderingen av søknadene. Det er bl.a. uklart om det er ønskelig at prosjektene skal omfatte taksonomisk kartlegging, og om det vil bli tillagt vekt å ha med frivillige og/eller utenlandske miljøer. Kravene som stilles er omfattende, og søknadsprosessen ressurskrevende, sett opp mot beløpene som tildeles. Lave tilskuddsbeløp og manglende dekning av lønnsutgifter kan være akseptabelt for museer mv. der lønnsutgiftene allerede er dekket, men vanskeligere å akseptere for miljøer som er mer prosjektfinansierte.

Samtidig ser vi stort behov for en støtteordning som vektlegger frivilliges innsats i arbeidet med å kartlegge norske arter, basert på intervjuene og hvilke andre ordninger som finnes. Se også avsnitt 3.6.4.

Oppsummert er vår vurdering at treffsikkerheten til tilskudd til nettverkstiltak i dag er lav, og at behovet for en slik ordning kan være langt høyere enn det søknadsinngangen tilsier.

3.6.3 Resultater av tilskudd til nettverkstiltak

Det er i liten grad konkretisert hva som er ønskede resultater av tilskudd til nettverkstiltak, og det er ikke fastsatt kriterier for hva som skal regnes som gode resultater.

Tilskudd til nettverkstiltak har vært gitt til tiltak med forskjellige fokusområder, jf. Figur 2.10: Kompetanseoverføring (29 pst.), kartlegging (24 pst.), artsbestemmelse (10 pst.), metodeopplæring (10 pst.), kurs (7 pst.), kunnskapssamling (7 pst.), kartlegging og kompetanseoverføring (5 pst.), årsmøte (5 pst.) og taksonomi (3 pst.). Noen av kompetanseområdene overlapper.

Gjennomsnittlig antall deltakere på hvert tiltak er 14. Det var flest deltakere på tiltakene med fokusområde kartlegging, kompetanseoverføring og årsmøte, se Figur 2.10. Nettverkstiltak som arrangeres av museene, har i gjennomsnitt samlet flere deltakere (19) enn forskningsinstitusjonene (6) og «andre» (7). Det ene tiltaket som ble arrangert av universitet/høgskole, trekker opp med 58 deltakere.

Det gjennomføres ulike former for nettverkstiltak også uten tilskudd fra Artsprosjektet, både i regi av de vitenskapelige institusjonene og andre som Sabima, La humla suse mv. Gjennom intervjuene fikk vi flere innspill om at denne typen støtte kan ha stor verdi. Likevel var det ingen som hevdet at Artsprosjektet har stor betydning for nettverksaktiviteten på området. Få tildelinger og liten systematikk i tildelinger og rapporteringer gjør at vi antar at dette er et tilskudd som kan være viktig for (noen av) dem som får det der og da, men at det har liten verdi utover dette.

3.6.4 Måloppnåelsen av tilskudd til nettverkstiltak

Vi har ikke grunnlag for å vurdere måloppnåelsen til tilskudd til nettverkstiltak, av samme grunn som for evalueringen av resultatene: Det er ikke fastsatt noe entydig formål som de realiserte effektene kan måles opp mot. I tillegg kommer betydelige utfordringer med å måle bruker- og samfunnseffekter. Utfordringen er større enn for tilskudd til kartlegging: Der er målformuleringen klarere og informasjonsgrunnlaget bedre.

Basert på en gjennomgang av dokumentasjonen for ordningen og innspillene gjennom intervjuene, ser vi det som sannsynlig at tilskudd til nettverkstiltak har hatt følgende effekter:

- Kompetanseoppbygging blant deltakerne i aktivitetene, gjennom kursing, workshops og annen kunnskapsdeling.
- Økt kunnskap blant andre enn deltakerne gjennom formidling av kunnskapssammenstillinger og andre resultater, primært til forskere, frivillige og andre med forhåndskunnskaper.
- Stimulans av frivillig innsats, i den grad frivillige involveres i aktivitetene.
- Stimulans av interesse for kartlegging av arter, i den grad aktivitetene involverer andre enn de som allerede engasjerer seg i artskartlegging.
- Kartlegging av arter.

Vår vurdering er at det er stort behov for en ordning som stimulerer kartleggingsinnsats fra frivillige. Flere av informantene i intervjuene påpeker at frivillige allerede står for en stor del av kartleggingsarbeidet, inkludert identifikasjon av nye arter og registreringer i Artskart. Videre påpekes det at de frivilliges innsats ofte er svært kostnadseffektiv, da de ikke forventer annen betaling enn utgiftsdekning (som for reise og DNA-sekvensering), samtidig som de ofte har høy kompetanse fra kurs, egenstudier og til og med yrkeskarrierer som forskere.

Slik tilskudd til nettverkstiltak ser ut til å fungere i dag, fungerer den bare i noen tilfeller som stimulans til frivillig aktivitet: Det stilles ikke krav om å involvere frivillige, og de omfattende søknadsprosessene og strenge tildelingskravene gjør at ordningen framstår lite attraktiv for andre enn vitenskapelige institusjoner. Innrettet på en annen måte, kan denne ordningen ha stort potensial. Forslag til forbedringer drøftes i kapittel 7.

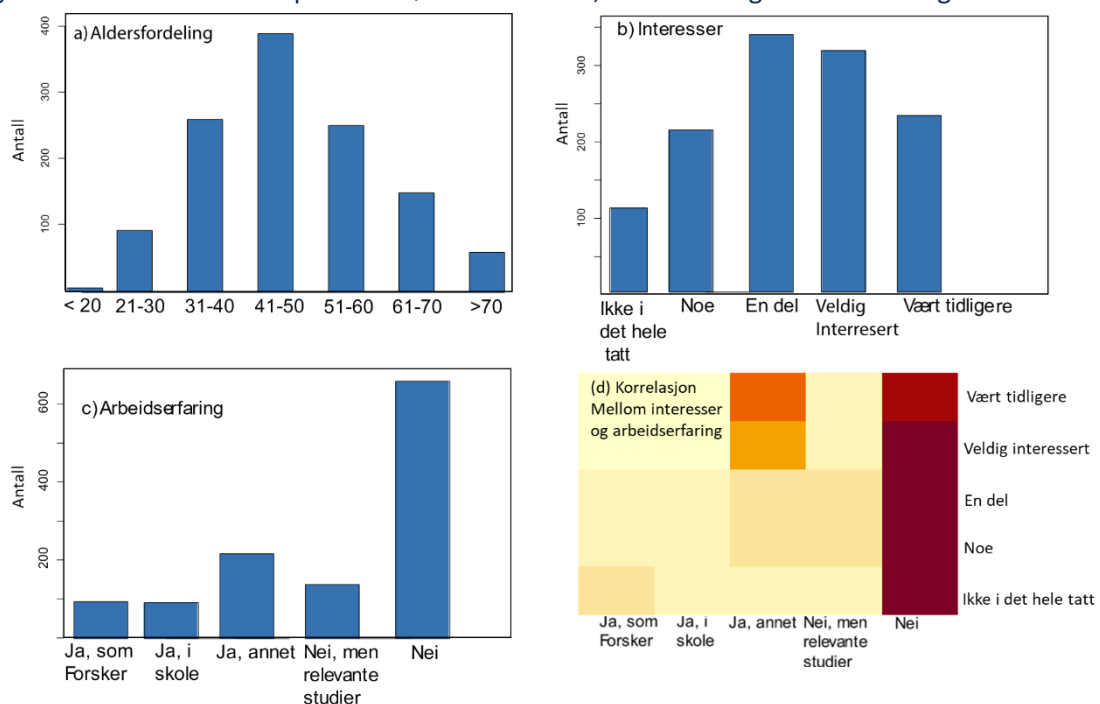
3.7 En liten undersøkelse til allmennheten

Hva vet «allmennheten» om arter i Norge, og hvor mye ressurser mener de det bør brukes på kartlegging? Vi konstaterer at det ikke er mulig å måle tilskuddsordningenes effekter på «allmennheten» med rimelig presisjon, jf. også drøfting i kapittel 9. Det er likevel mulig å si noe om *engasjementet* for tematikken.

Vi valgte å utforme en enkel undersøkelse som ble kommunisert ut til de delene av allmennheten som er på Facebook, og som har nettverk som fanger opp denne typen undersøkelser. Undersøkelsen ble sendt ut via NINA sine Facebook-sider og nyhetsbrev. Etter nærmere to uker hadde 1 206 personer svart på hele undersøkelsen.

Figur 3.3 viser en del bakgrunnsinformasjon for respondentene. Det er verdt å merke seg at også et stort antall som i utgangspunktet ikke er interessert, velger å svare på hele undersøkelsen. Over halvparten har dessuten verken utdanning eller arbeidserfaring fra arts kunnskap eller biologi mer generelt.

Figur 3.3 Hvem som svarte på undersøkelsen – alder, interesser og arbeidserfaring.



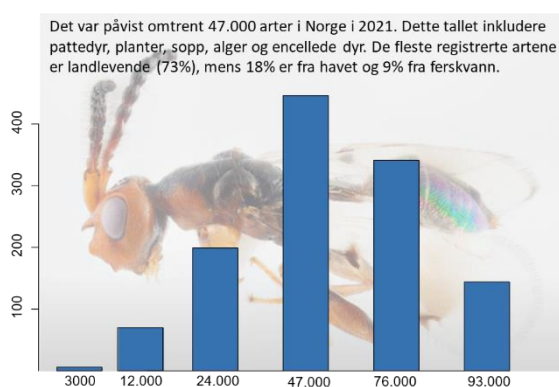
Note: Figur(a) viser aldersfordelingen, (b) viser bakgrunns interesse for kartlegging av arter på fritiden, (c) viser arbeidserfaringen til respondentene og (d) viser korrelasjonen mellom fritidsinteresser og arbeidserfaring (lav korrelasjon).

På spørsmålet om hvor mange arter vi har påvist i Norge svarte de fleste ganske riktig at det er påvist 47 000 arter, se Figur 3.4. De fleste svarte også riktig på hvor mange arter som ansås å ennå ikke være funnet (25 000). Det var likevel store sprik i svarene: 40 pst. trodde for eksempel

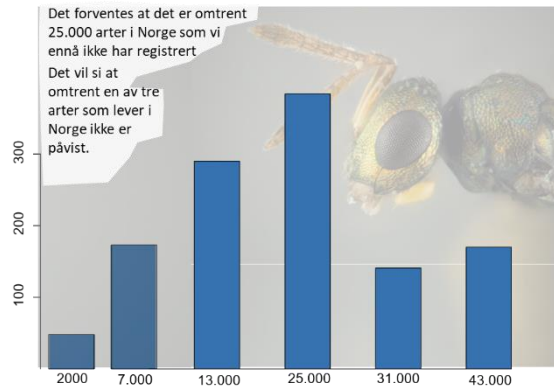
at det er påvist 76.000 arter eller flere, og 26 pst. trodde forskerne forventer å finne 31.000 arter eller flere i Norge i framtiden.

Figur 3.4 Spørsmål om arter i Norge

(a) Hvor mange vil du anslå er påvist i Norge?

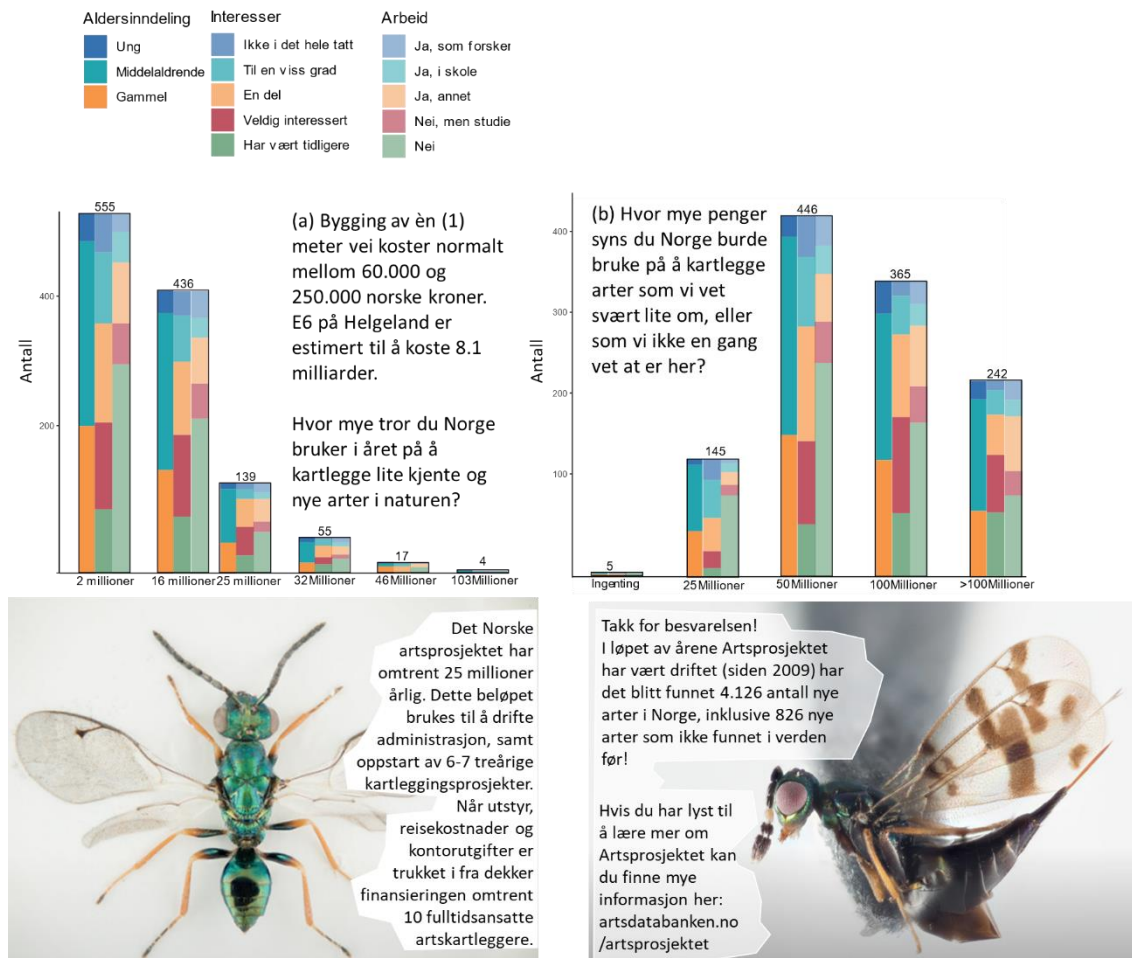


(b) Hvor mange arter tror du forskere forventer at vi ikke har funnet ennå i Norge?



Hvor mye penger tror allmennheten at det brukes på å kartlegge arter i Norge, og hvor mye *burde* vært brukt? Blant respondentene anslo flest at det blir brukt 2 mill. kroner på artskartlegging i Norge (555 respondenter), etterfulgt av det nest laveste alternativet på 16 mill. kroner. Respondentene fikk så informasjon om hvor mye penger som faktisk som brukes på kartlegging av arter i Norge (ca. 25 millioner). På spørsmål om hvor mye penger de synes Norge burde bruke på kartlegging av arter, svarer da de fleste (87 pst.) at det bør brukes 50 mill. kroner eller mer. Det er ingen tydelig variasjon etter respondentenes alder, interesse for natur eller arbeidserfaring.

Figur 3.5 Anslag på faktisk og ønsket bruk av penger på artskartlegging i Norge



Note: (a) viser hvor mye penger respondentene tror vi bruker på artskartlegging av lite kjente arter i Norge. Søylen er inndelt i tre kategoriske svaralternativer: Alder, interesser og arbeidserfaring knyttet opp mot natur. Figur (b) viser hvor mye penger respondentene synes vi bør bruke på artskartlegging. Bakgrunnsbildene er tatt av Artstein Staverløkk.

Hva kan utledes av disse funnene? Våre tolkninger er som følger.

- Mange svar og stor bredde i respondentenes bakgrunn tyder på stor interesse for arter og artskartlegging i allmennheten. Også mennesker som ikke er interessert i utgangspunktet, lar seg engasjere når de får muligheten. Dette tyder på et stort potensial for kunnskaps-spredning framover.
- Denne delen av allmennheten mener det bør brukes mer penger på kartlegging av arter enn i dag. De som i utgangspunktet ikke er interessert i artskartlegging, opplever det som like viktig som de som jobber med det i det daglige. Dette tyder på at dagens bruk av midler har stor legitimitet.

4 Forvaltningen av ordningene

4.1 Temaer og informasjonsgrunnlag

Forvaltningen av ordningen ble evaluert både fra forskernes og forvaltningens ståsted gjennom en spørreundersøkelse til samtlige mottakere av tilskudd side og intervjuer med representanter for ulike deler av forvaltningen, kartleggingsmiljøene og andre, se kapittel 2 for mer informasjon om undersøkelsene. I undersøkelsene ble dagens situasjon vektlagt. Noen av informantene har imidlertid informasjon om tidligere år, og da er det denne det er svart for.

Følgende evalueringsspørsmål er adressert:

- Hvordan fungerer informasjonen og veiledningen om ordningen?
- Hvordan oppleves søknadsprosessen og tildelingene for søkerne mht. bl.a. ressursbruk, forutsigbarhet og relevans?
- Hvordan fungerer rapporteringen og formidlingen av resultatene?

I tillegg behandler vi i dette kapitlet spørsmålet om hvorvidt effektene av ordningene er tilstrekkelige, i lys av fastsatte mål, ressursinnsatsen og bevilgningene over statsbudsjettet.

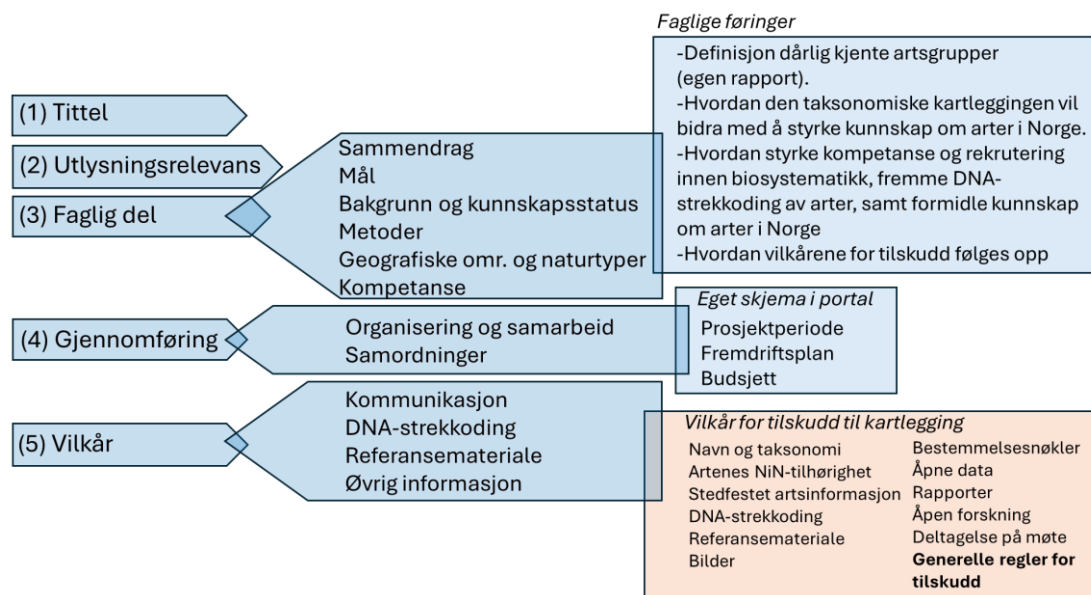
4.2 Informasjon og veiledning om ordningen

4.2.1 Hvordan midler til Artsprosjekt lyses ut

Midler til Artsprosjekt blir per i dag utlyst på Artdatabanken sine hjemmesider i løpet av høsten (medio september). Utlysningens hovedtema som beskrevet i overskriften og underoverskriften i utlysningens dokumentene er «*Utlysning av tilskudd til taksonomisk kartlegging av arter*», og «*Artsdatabanken åpner for søknader om tilskudd til taksonomisk kartlegging av dårlig kjente artsgrupper i norske arealer på den nordlige halvkule*». Etter utlysningen er åpen for innsending har søkeren omtrent to måneder til søknadsfrist.

Personer som kan søke prosjekt (prosjektleder) må være tilknyttet en norsk institusjon med en navngitt administrativ ansvarlig person som godkjenner innsending av søknaden. Denne personen vil videre være den juridisk ansvarlige for at prosjektet gjennomføres i henhold til søknad og vilkår for tilskuddene på vegne av institusjonen. Utformingen av prosjektsøknaden skal skrives på engelsk og skal svare ut følgende: (1) tittel; (2) utlysningens relevans, (3) Faglig del: sammendrag på norsk og engelsk, mål, bakgrunn og kunnskapsstatus, metoder, geografiske områder og naturtyper og kompetanse, (4) Gjennomføring, organisering og samarbeid: organisering og samarbeid og samordninger og (5) vilkår: kommunikasjon, DNA-strekkoding, referansemateriale og øvrig informasjon som finnes på et eget dokument, se Figur 4.1. Samlet prosjektsøknad kan ikke overstige 10 sider (inklusive referanser).

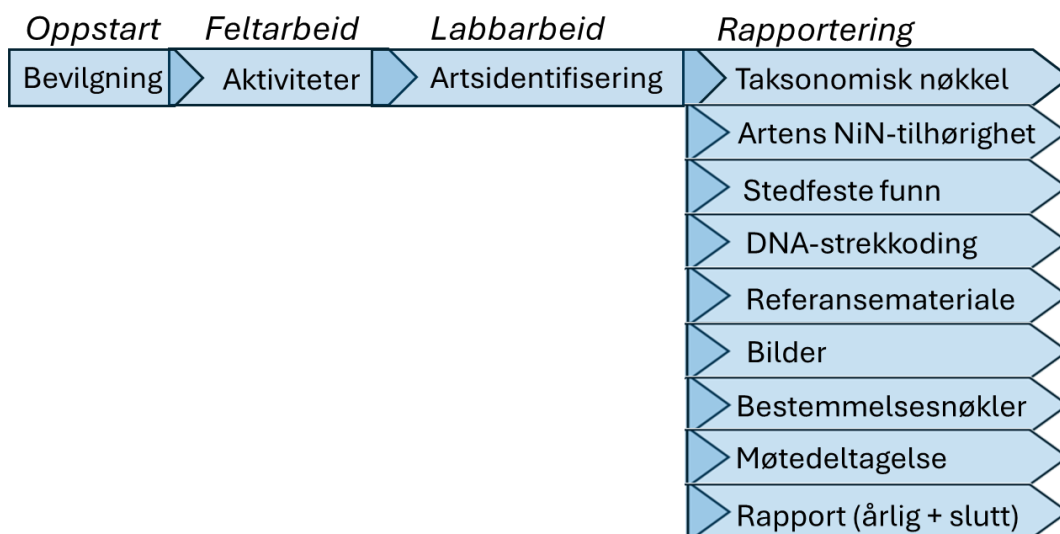
Figur 4.1 Oppbygningen av en prosjektbeskrivelse for et artsprosjekt.



Søknadens budsjett fylles inn på Artdatabankens søknadsside (merket “eget skjema i portal” i Figur 4.1.). Øvre økonomiske ramme per prosjekt er 3,5 millioner kroner, pluss egenfinansiering på minimum 5 pst. Prosjektene kan søke støtte til innsamling av materiale for taksonomisk identifikasjon; sortering av materiale; artsidentifisering og taksonomisk revisjon og/ eller publisering. Søknader som kun fokuserer på taksonomisk revisjon og publisering gis ikke støtte. Det gis heller ikke støtte til prosjekter med hovedfokus på økologi, adferd, genetikk (metabarcoding), populasjonstrender eller detaljert kartlegging av artsutbredelse i begrensede geografiske områder. Det kan søkes støtte til å dekke personal- og indirekte kostnader; innkjøp av FoU-tjenester og andre driftskostnader, inklusive utstyr. Vedlegg til søknaden skal videre inkludere: bekreftelse på at søknaden er godkjent av administrativt ansvarlig, CV-er for prosjektleder og sentrale samarbeidspartnere; eventuelle samarbeidsavtaler for partnere, bekreftelse på etablert samarbeid med NorBOL for strekkoding og bekreftelse på etablert samarbeid med et universitetsmuseum for langtids-lagring av innsamlet materiale.

Søknadene blir evaluert av et eksternt internasjonalt ekspertpanel, der kvalitet, virkninger og gjennomføring beskrevet i søknaden gis en karakter mellom 1-5. Søknader som oppnår 10 eller høyere blir videre evaluert for relevans av Artsprosjektets prosjektgruppe, som gir søknaden karakter på relevans. Søknadene skal være ferdig behandlet hos Artdatabanken, samt vedtatt av Artdatabankens styre innen mars. Informasjon om hvilke søknader som er innvilget støtte publiseres på Artdatabankens nettsider og prosjektleder sendes tilskuddsbrev som må signeres og returneres Artdatabanken før prosjektoppstart. Jamfør vilkårene for tilskudd til kartlegging kan følgende aktiviteter starte etter bevilgning: feltarbeid, labbarbeid og rapportering.

Figur 4.2 Gjennomføring av et tiltak etter tildeling

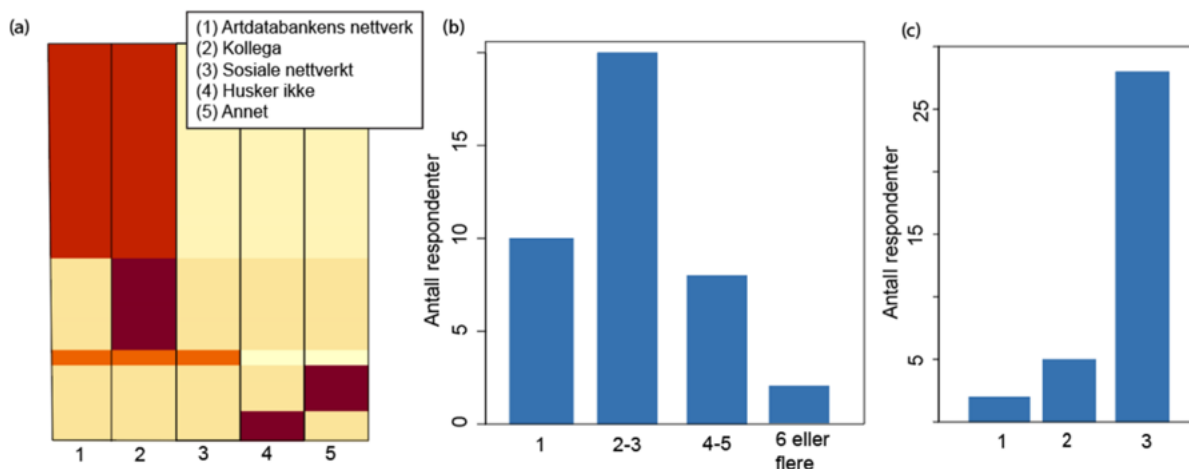


4.2.2 Vurderinger fra tilskuddsmottakernes og forvaltningens ståsted

Blant tilskuddsmottakerne er Artsprosjektet godt kjent, og flere påpeker i kommentarfeltet at *utlysningen er opplagt fagkunnskap i deres daglige arbeidsmiljø*. De fleste av tilskuddsmottakerne har hørt om ordningen via «Artsdatabankens hjemmesider, Artsdatabankens egne ansatte og kollegaer» (89 pst.), se Figur 4.3.

Flere krysset av for flere alternativer for hvor de *først* fikk høre om Artsprosjektet». Dette kan tolkes som om at informasjonen når ut til forskerne via mange kanaler samtidig, eller at forskeren har glemt hvor de fikk informasjonen først, men at de likevel helst ikke vil svare «husker ikke». Hvert prosjekt inkluderer typisk 2-3 personer eller flere, og det er derfor også nærliggende å tenke at prosjektleder både har spredd informasjon om prosjektene, samt deler kunnskap om utlysningen med et utvidet antall forskere som kanskje ellers kanskje ikke ville ha søkt direkte selv ved at de for eksempel ikke har direkte kunnskap om arter og artsidentifisering, men som inkluderes på prosjekter ved at de har annen type relevant fagkunnskap, for eksempel bioinformatikk. Dette gjenspeiles også av at flere av respondentene har tidligere erfaringer med Artsprosjekt. De fleste prosjektene (80pst.) besvarelsene omfatter, har varighet på tre år.

Figur 4.3 Hvor tilskuddsmottakerne har hørt om Artsprosjektet, antall prosjektdeltagere og antall søknader før tildeling



Note: (a) viser tidligere hvor prosjektlederen først har hørt om utlysningen til artsprosjekt (mørk rød angir ett svar, lys rød angir at respondentene har to svar og oransje tre svar), figur (b) viser hvor mange personer som er tilknyttet hvert prosjekt, inndelt i 1 person, 2-3 personer, 4-5 personer og 6 eller flere personer og figur (c) viser antall prosjektår søknaden fikk innvilget.

4.3 Søknadsprosess og tildelinger

4.3.1 Hvordan søknadsprosessen og tildelingene oppleves for søkerne

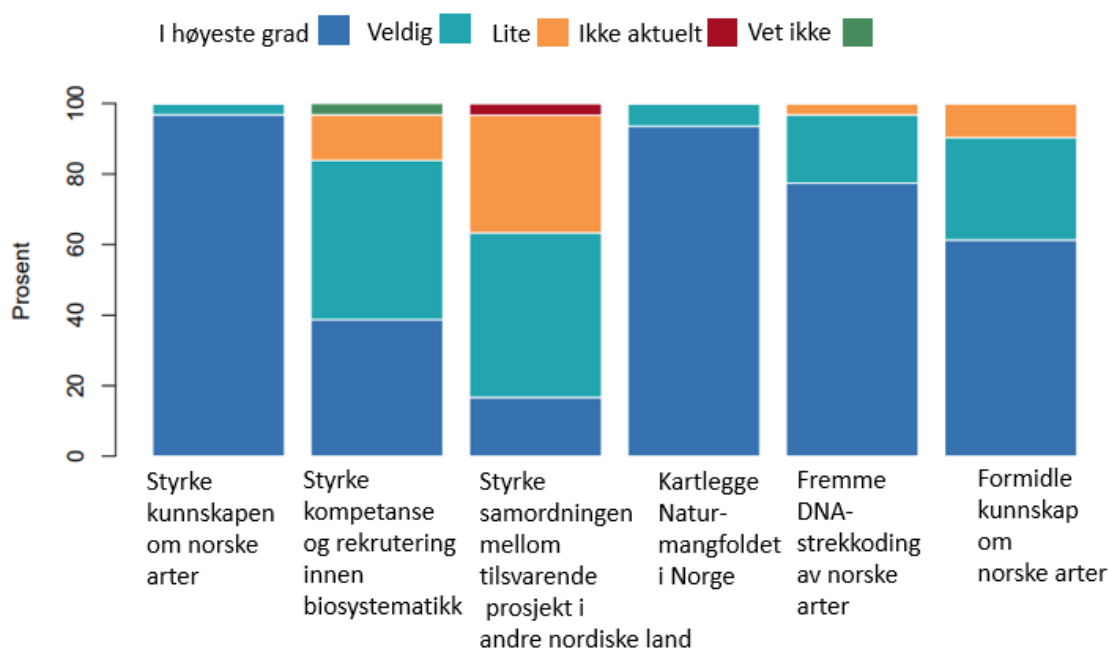
På spørsmål om hvor lett mottakerne syntes det var å finne informasjon om ulike deler av søknadsprosessen, svarer de aller fleste at det var enkelt å finne krav til søknadsutforming og generell informasjon om søknadsprosessen, se Figur 4.4. Samtidig gir søkerne uttrykk for at vilkårene i søknaden burde forenkles. Evalueringskriteriene påpekes å være noe uklare, og flere synes Artsdatabankens ekspertpanel kunne kommet med bedre tilbakemeldinger.

I dag kommer både eksperter på de spesifikke artene/artsgruppene og Artsprosjektets prosjektgruppe med tilbakemeldinger på søknadene om tilskudd til kartlegging. 13 av 38 respondenter svarer at tilbakemeldingene i høyeste grad er kvalifisert, mens henholdsvis 17 og 6 mener de har mottatt kun delvis eller lite kvalifiserte tilbakemeldinger. Som kritiske punkter på evalueringene nevnes sprik i vurderingene mellom Artsprosjektets prosjektgruppe og ekspertvurderingene, og at den samme søknaden kan bli bedømt svært forskjellig i ulike år. Ekspertvurderingene anklages for å være for subjektive, og i for liten grad relatere direkte til prosjektets formål slik det står beskrevet i utlysningene. Videre er det flere som mener at det er dårlig sammenheng mellom evalueringskriteriene og kritikken som gis av ekspertene. Det stilles også spørsmål ved om Artsdatabanken kommuniserer mandat, utlysningstekst og vurderingskriterier til ekspertkomiteene på en hensiktsmessig måte.

Noen respondenter påpeker at man bør velge forskjellige eksperter i ulike år, og at Artsdatabanken må tørre å vektlegge komiteens vurderinger fremfor ekspertenes der disse er forskjellige fra ekspertvurderingene. Det trekkes også frem at det er viktig at flere personer deltar i evalueringen, og at den ikke tilfaller én enkelt ekspert.

Det forskerne er mest fornøyde med er tilskuddssummen og at det var enkelt å sende inn søknaden i søknadsportalen.

Figur 4.4 Tilskuddsmottakernes erfaringer med søknadsprosessen

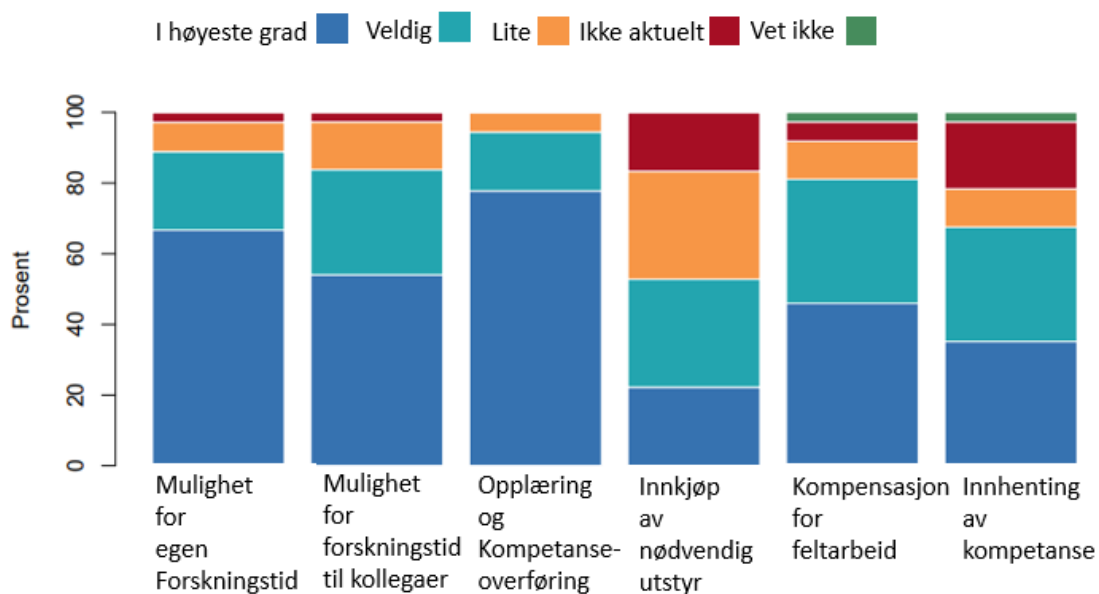


4.3.2 Hva tilskuddsmidlene brukes til

Tilskuddet til forskningsprosjektene går i stor grad til inndekning av forskningstimer; enten det er egen forskningstid, kollegers forskningstid eller gjennom opplæring og kompetanseoverføring (Figur 4.5). Derne st rangerer innkjøp av utstyr og kompensasjon for feltarbeid. Universitetsmuseene bruker en større andel av midlene til innkjøp av utstyr sammenlignet med Universitetene og Institusjonene. Tilskuddsmidlene går i mindre grad til innhenting av kunnskap (Figur 4.5), der dette behovet fordeler seg noe ulikt for de tre ulike institusjonene og universitetsmuseene i større grad bruker midler fra prosjekter for å hente inn ekstern kompetanse.

Enkelte opplever at Artsdatabanken er negative til inkludering av utenlandske taksonomi-eksperter i prosjektene da de ikke kan garanteres uten lønnsmidler. For enkelte artsgrupper er det kun tilgjengelig kompetanse gjennom samarbeid utenfor landegrensene, der det i mange tilfelle dreier seg om utveksling av kompetanse og opplæring mot medforfatterskap og gruppetilhørighet. Det kommer ikke frem fra kommentarene på hvilken måte Artsdatabanken skulle være negative til dette hvis det ikke skal stilles lønnsmidler til disposisjon for innhenting av kompetanse i samarbeidsrelasjoner.

Figur 4.5 Oppsummering av erfaringer rundt bruk av tildelte midler



De fleste (21 respondenter) rapporterer at prosjektene har blitt gjennomført slik det er formulert i søknaden, mens 32 pst. svarer at prosjektet ble delvis gjennomført som beskrevet. Den viktigste årsaken til endringer i perioden vi har studert ser ut til å være relatert til Covid-19 pandemien, med bl.a. stengte grenser og restriksjoner på å få vært med på forskningsfartøy. Andre opplevde at artene de hadde planlagt å samle inn var mer sjeldne under prosjektårene enn ved tidligere erfaringer i felt. Flere skriver at prosjektperioden på tre år er for kort for å få fullført feltarbeid, sortering, taksonomi og publisering, og flere skriver at de stadig publiserer på materiale innhentet fra Artsprosjektet flere år etter avslutning. De aller fleste er likevel svært fornøyd med helhetsresultatet til prosjektet, da 23 synes resultatet samlet ble svært vellykket og åtte respondenter synes resultatet ble middels vellykket. Ingen respondenter har svart at de synes prosjektets sluttresultat var lite vellykket.

4.4 Rapportering og formidling av resultatene

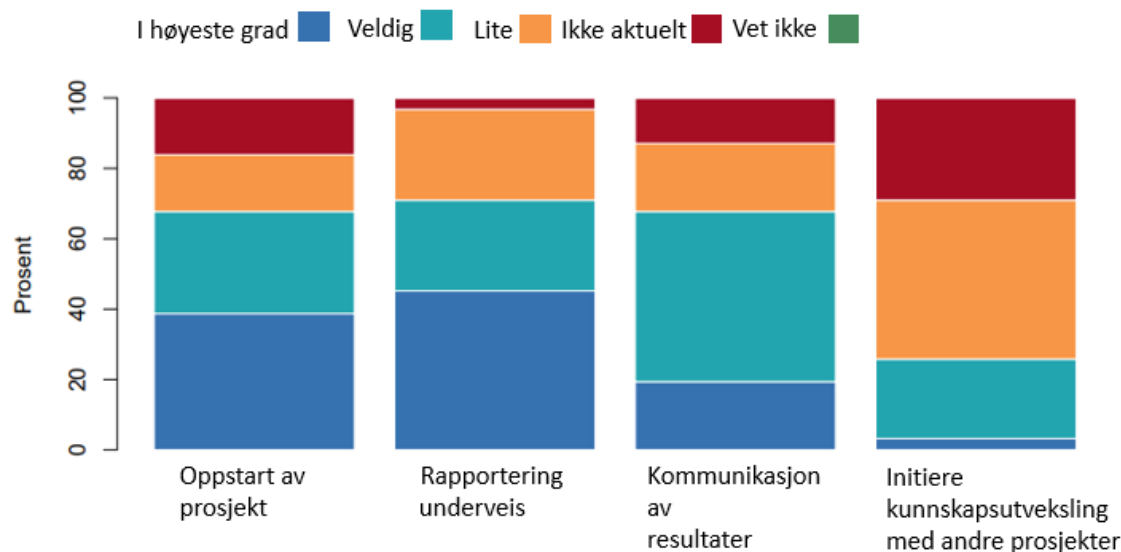
4.4.1 Rapportering og Artsdatabankens veiledning

Artsdatabanken tilbyr bistand til miljøene gjennom hele prosessen. Det varierer hvordan tilskuddsmottakerne opplever denne bistanden, se Figur 4.6. De fleste opplever at Artsdatabanken var behjelpelige med oppstart av prosjektet, samt for å kommunisere resultatene ut til ulike brukergrupper – men det er kun 6 av totalt 31 som mener at dette skjer i *høy grad* og 21 mener at det skjer kun *delvis* eller i *liten grad*. De fleste opplever at Artsdatabanken er behjelpelige med rapporteringen underveis, men at Artsdatabanken i liten grad initierer kunnskapsutveksling med andre artsprosjekter. Dette underbygger påstander i intervjuene om at Artsprosjektet blir stående for alene.

På spørsmål om relevant opplæring fra Artsprosjektet underveis i prosjektperioden, svarer nesten halvparten at Artsprosjektdagen var et godt tiltak, og flere andre svarte at også møter og andre

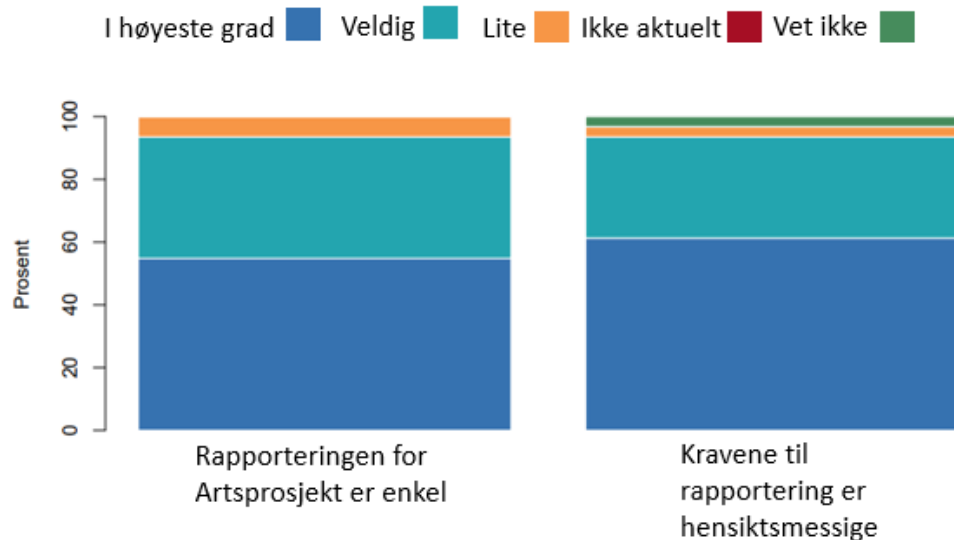
kurs bidro til god opplæring. Det er kun ett enkelt tilfelle av noen som følte et behov for opplæring, men som rapporterte at de ikke fikk dette.

Figur 4.6 Forskernes vurderinger av Artdatabankens bidrag til prosjektene.



De fleste mener rapporteringen for Artsprosjektet er enkel og at kravene til rapportering er hensiktsmessige, se Figur 4.7. Likevel er det flere som trekker frem utfordringer knyttet til varighet av prosjektene, og tidspunkt for rapporteringen. Taksonomisk arbeid og artsbestemmelser er svært tidskrevende prosesser, og prosessene overgår ofte prosjektperiodens varighet. Det er rett og slett for tidlig å gjøre opp status for prosjektet når pengene er brukt opp. De endelige resultatene er først synlige etter flere år. I og med at det skal foreligge rapport etter endt prosjektperiode, kan det føre til mangelfull rapportering, fordi forskerne ennå ikke har det samlede resultatet av hva man faktisk har oppnådd i prosjektperioden. Publiseringer og informasjon om nye arter kan derfor bli mangelfullt rapportert.

Figur 4.7 Tilskuddsmottakernes vurderinger av rapporteringskravene

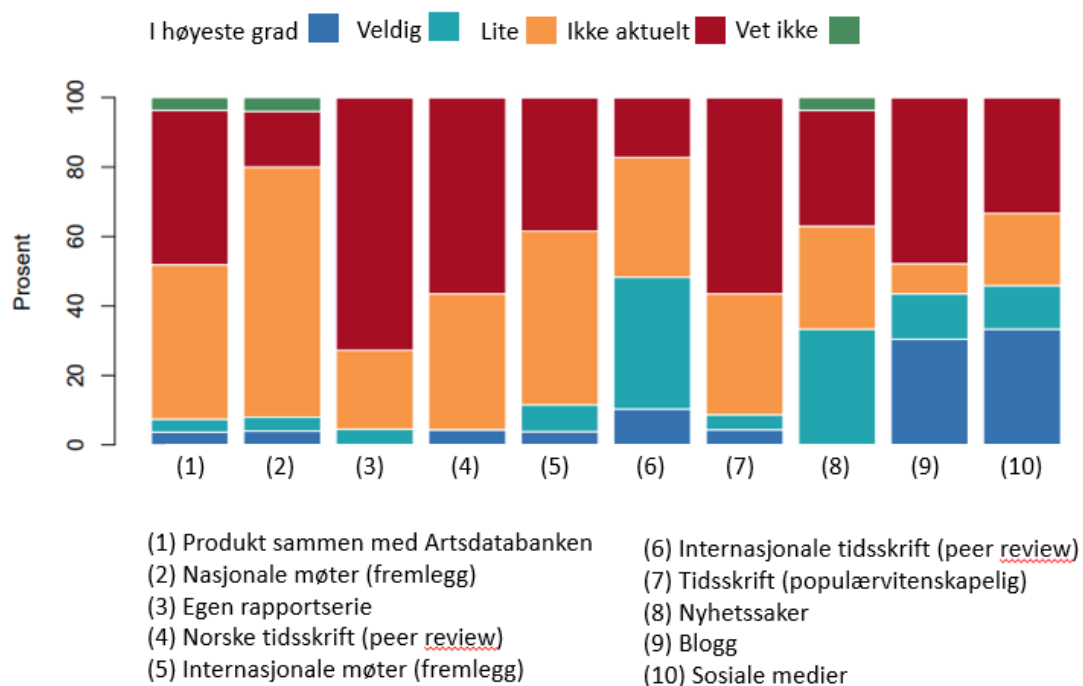


4.4.2 Svært varierende formidling av resultatene

Formidlingen av resultatene fra prosjektene varierer sterkt, se Figur 4.8. Noen har benyttet seg av samtlige av de forespurte kategoriene for formidling; alt fra nasjonale og internasjonale møter, rapporter, norske og utenlandske tidsskrift, nyhetssaker, blogger, og saker på sosiale medier. For de fleste kategoriene er det imidlertid kun 1-2 respondenter som angir at de har drevet med denne type formidling. Flere svarer at de ikke har drevet med formidling som faller innenfor noen av de forespurte kategoriene.

Når svarene fra spørreundersøkelsen kodes om til 5 stykker for alternativet «fem eller flere», 3 for alternativet «tre eller flere» og 1 for alternativet «1-2 stk.» kan vi beregne et «minste publiseringsantall» fra de 17 respondentene som svarte ut dette spørsmålet, som gir antall artikler i internasjonale tidsskrift (peer review) det rapporteringsformatet som blir mest benyttet (58 stykker), mens sosiale medier (54 innlegg) og blogger (46 innlegg) kommer opp som henholdsvis andre og tredje mest brukte plattform for å kommunisere resultater. Egne rapportserier er mindre brukt (8 stykker) (Figur 4.5).

Figur 4.8 Hvordan resultatene fra prosjektet ble formidlet



Forskere med Artsprosjekt kan organisere forskjellige aktiviteter i løpet av prosjektperioden. Av de 31 respondentene var det 11 som ikke hadde organisert noen aktivitet. Av de som hadde organisert en aktivitet hadde de fleste holdt en workshop (13 respondenter), mens fem hadde holdt kurs.

Det kan også brukes midler fra Artsprosjekt til å delta på eksterne forskningsaktiviteter. Hver respondent kan ha deltatt på flere arrangementer, der konferanser (10 respondenter) og deltagelse på eksternt holdt workshop (8 respondenter) er de mest benyttede arrangementene, mens tre har deltatt på kurs og to trekker frem feltarbeid i kommentarfeltet (under «annet»). Det er også 15 (av 31 svar) som ikke har deltatt på eksterne arrangement i regi av prosjektet.

En annen type formidling og tilgjengeliggjøring av resultatene er via strekkoding av de nye artene, samt lagring av materiale i museumssamlinger som muliggjør videre sorteringer og identifiseringer av arter. En av tilleggsavtalene ved innsending av søknad er avtale med NorBOL om DNA-strekkoding. Strekkoding av artene skjer ved at det ekstraheres DNA fra individet som sekvenseres for et bestemt gen (barcode). Sekvensen av genet lastes opp i egnede databaser, og fungerer som et strekkode-bibliotek for Norge og resten av verden. Hvis en forsker samler inn en miljø-DNA prøve, en prøve som kun vil inneholde spor av arter som avgitt DNA, kan dette DNAet sekvenseres for den samme markøren og limes opp mot referansebiblioteket, og vil slik kunne gi forskeren svar på hva slags arter prøven inneholder. Dess flere arter som er strekkodet, dess flere treff vil forskeren få fra prøven sin, om artene har flasket ut DNA i prøven. Noe av ulempen til artsprosjektet er at den kun støtter sekvensering av en strekkode. Flere arter kan ha identiske sekvensoppbygninger for én strekkode, men de ulike dyre-rekkene kan ha ulik variasjon for forskjellige strekkoder, dvs. at selv om arter er identiske på en strekkode kan det være andre markører som gir bedre muligheter for artsidentifikasjon.

Respondentene til undersøkelsen svarer at de i høy grad syns det er overkommelig å sende inn prøver til strekkoding, da 14 svarer at det er enkelt og 13 svarer overkommelig. To respondenter svarer at det er vanskelig og to vet ikke, noe som tilsier at andre i prosjektet eventuelt har gjennomført den delen av prosjektet hvis det er sendt arter til strekkoding. Av kommentarene kommer det frem at det delvis var komplisert å fylle inn skjemaer før sekvenseringen, og at det tidvis tar lang tid å få svar fra sekvenseringen. Det å vente lenge på sekvenser kan forsinke andre deler av prosjektene, som for eksempel kartlegging av eventuelle påviste arter fra et utvalg miljøprøver. Det kan også virke som kommunikasjonen mellom forskeren, Artsdatabanken og Norbol bør forsterkes, da det ble kommentert på at det ikke var klart hvor mange prøver man kunne sende inn til strekkoding per prosjekt, og også at en markør per art er for lite og må komplementeres med andre markører (som beskrevet over).

Den andre ekstrakriterien som må svares ut i søknaden er langtids-lagring av det innsamlede materiale på et universitetsmuseum eller lignende. Respondentene later til å synes at det å overføre materiale til museumssamlinger er enkelt, da 15 svarer at de synes det var enkelt, ni respondenter svarer at det var overkommelig å sende inn materiale og tre syns det var vanskelig. Et interessant aspekt som kommer opp, er at det for museene og institusjonene som mottar materiale ofte ikke kan ta imot innholdet på grunn av manglende midler til kurering. Dersom det i Artsprosjektet er innlemmet som et krav at materiale skal overføres til museene og samlingene, mener flere respondenter at dette også må gjenspeiles i budsjettet. Det er svært ressurs-krevende for museene å få tildelt andres materiale uten at det medfølger ressurser til å behandle materialet videre. Flere som har et Artsprosjekt har blitt spurt om de kan avse noen midler til museene, men det er vanskelig da prosjektene selv trenger alle tildelte midler til prosjektets spesifikke oppgaver og det ikke er krav om noen definert budsjettpost på dette fra oppstart.

4.5 Effektivitet – måloppnåelse og ressursinnsats

Hvordan står tilskuddsordningenes måloppnåelse i forhold til de ressursene som brukes på dem? Spørsmålet om ordningenes ressurseffektivitet (eller kostnadseffektivitet) står sentralt i enhver virkemiddelevaluering.

For tilskuddsordningene i Artsprosjektet vurderer vi ressursbruken isolert sett som lav i forvaltningen og moderat til høy i miljøene.

- Bevilgningene til ordningene vurderes som lave av de informantene som har en mening om saken. Nivået ses i lys av hvor alene Artsprosjektet er om å stimulere denne typen kartleggingsprosjekter, og hvor viktig kartlegging av arter er for å oppnå god forvaltning av naturmangfoldet. Vi konstaterer også at bevilgningene reelt sett er redusert over tid, dvs. når det tas hensyn til lønns- og prisvekst i samme periode. Se avsnitt 2.2.
- Den øvrige ressursbruken i forvaltningen er begrenset til noe over ett årsverk samlet sett, i tillegg til et mindre beløp til ekspertpanelet, se avsnitt 2.2.
- Ressursbruken for målgruppene er moderat til høy, og kan reduseres. Søknadsprosessen for tilskudd til kartlegging oppleves som krevende å sette seg inn i, og tidkrevende å gjennomføre. De som faktisk søker er mer positive enn de som ikke søker, noe vi tolker dels som en lærings-/tilvenningseffekt, og dels som at ulike miljøer har ulike forutsetninger for å takle denne typen søknadsprosess. Uansett er det rom for effektivisering bl.a. av utlysningene, se forslag i kapittel 6. For tilskudd til nettverkstiltak oppleves søknadsprosessen som svært ressurskrevende, særlig sett i forhold til de små beløpene en kan søke om.

Spørsmålet om effektivitet krever at *ressursbruken holdes opp mot realisert måloppnåelse*. Som vist i kapittel 3, finner vi at tilskudd til kartlegging i dag har lav måloppnåelse vurdert opp mot det fastsatte hovedmålet for ordningen. Dermed er også effektiviteten lav.

Hvis målet i stedet hadde vært identifikasjon av arter som er ukjente i Norge, ville effektiviteten vært høy – siden det er dette målet ordningen er rigget mot å oppnå.

For tilskudd til nettverkstiltak er målet så uklart formulert at evaluering av måloppnåelse gir lite mening. Det er likevel sannsynlig at effektiviteten for denne ordningen er lav, siden ordningen er så ressurskrevende for målgruppene.

4.6 Tilskuddsmottakernes vurderinger av Artsprosjektet

Det later til at respondentene er svært fornøyde med ordningen og ønsker ikke at tilskuddsordningen skal fravike ren artskartlegging og taksonomiske studier. For forskerne er det viktig at ordningen ikke må «ligne på andre forskningsprosjekter som kunne vært finansiert av andre kilder», og «[...] ikke gå med på uniformeringen av forskningen». Artsprosjekt kan, og bør være noe annet enn «alt det andre». Her er Artsprosjektet en klar profil som avvek fra annen type forskning, og er en svært viktig støttespiller for blant annet universitetsmuseene som spesialiserer seg på arts-kartlegging og taksonomi.

I dag fokuserer Artsdatabanken kun på dårlig kjente eller arter som er nye for vitenskapen. Noen mener at Artsdatabanken og artsprosjektet i senere år har beveget seg vekk fra det opprinnelige målet (økt kunnskap om arter i Norge), og heller har lagt større vekt på sekundære kriterier og «*strømlinjeformet undervisning*». Dette er, ifølge respondenten, ikke i tråd med hverken Artsprosjektets opprinnelige formål, eller utlysningens økonomiske størrelse. Resultatene viser likevel at denne forskningen er nyttig og relevant, og at kunnskapen om taksonomi og artsidentifisering i Norge trolig vil reduseres drastisk uten en direkte bevilgning til dette formålet. Taksonomiske undersøkelser er tidkrevende, og budsjettene per prosjekt er forholdsvis lave for å oppnå full fordypning. For å ha kunnskap om arter i Norge må vi ha fagpersoner som kan beskrive arter og validere funn.

Artsprosjektet oppleves totalt sett som en gunstig ordning for de spurte forskerne, da hele 50pst. sier de med stor sannsynlighet at de vil søke igjen, mens 19pst. svarer nei. Flere av de som svarer at de ikke kommer til å søke igjen, skriver at de er nå blitt pensjonister (eller har vært dette en stund). Hele 31 pst. vet ikke hvorvidt de vil søke igjen senere, noe som understreker behovet for å beholde ordningen, som et middel for å opprettholde og videreføre taksonomisk kompetanse i landet, samt oppmuntre folk innenfor fagfeltet til å «*arbeide med taksonomi, artsbestemmelser og arts mangfold på et helt grunnleggende plan (uten de andre formkravene som tillegges nærmest alle andre forskningsprosjekter)*».

4.7 Styringen av Artsprosjektet

Dagens målstyring er konsentrert om kartleggingsprosjektenes resultater i form av antallet arter, og departementet avkrever ikke Artsdatabanken informasjon som kan fortelle hvorvidt Artsprosjektet faktisk når det fastsatte hovedmålet. Dette er en svakhet i målstyringen.

Det er behov for en klargjøring av roller og ansvars- og oppgavefordeling mellom departementet, Artsprosjektets styre, Artsdatabanken og fagansvarlig for Artsprosjektet. Slik Artsprosjektet har vært styrt til nå, har departementet delegert mye ansvar til Artsdatabankens styre og Artsdatabanken. Også fagansvarlig har i praksis hatt stor innflytelse. Vår vurdering er at dagens rolle- og ansvarsfordeling kan ha svekket måloppnåelsen for Artsprosjektet. Operasjonaliseringen av hovedmålet gjennom delmål og langsiktige mål; fastsettelsen av tildelingskriterier med favorisering av vitenskapelige miljøer; og den lite transparente dialogen med enkeltmiljøer er alle eksempler på forhold som kan være uheldige for måloppnåelsen og i strid med god målstyring av statlige virkemidler.

4.8 Driften av Artsprosjektet

Artsprosjektet er del av Artsdatabanken, og har vært det siden opprettelsen i 2009. Fram til 2020 var det avsatt to årsverk til driften av prosjektet. Dette er i dag redusert til ett årsverk. I tillegg benytter prosjektet noe av Artsdatabankens administrasjon, samt ressurser hos seksjonsleder.

Vår vurdering er at ressursbruken på Artsprosjektet i dag er lav. Til nå har driften vært ivaretatt av én person. Vi ser flere risikoer ved dette. For det første blir det sårbart i tilfelle sykdom og oppsigelse. Det kan også oppstå fare for rollekonflikter dersom den samme personen gir råd til søkere underveis i søknadsprosessen, har dialog med ekspertene som vurderer søknaden, er sekretariat for prosjektgruppen og skal ha ansvaret for formidling av resultatene fra de enkelte prosjektene. Den planlagte endringen fra én person med ett årsverk til to personer med halve årsverk, vil redusere denne problematikken. Vi støtter derfor denne endringen.

En reduksjon fra to til ett årsverk gjorde at noe måtte nedprioriteres, noe som hovedsakelig har rammet formidlingen. Samtidig var formidlingen begrenset også før 2020. Det bør vurderes om formidling av resultater i større grad bør ses på sammen med øvrig formidling fra Artsdatabanken, og ikke ligge som et eget ansvar i Artsprosjektet. I dag ledes prosjektet av seksjonsleder for arts-kunnskap i Artsdatabanken, og er på den måten tett integrert med øvrig arbeid i Artsdatabanken. Dette virker som en fornuftig løsning, og som gjør at man kan vurdere hvilke oppgaver som direkte bør ligge i prosjektet, og hva som kan utføres av andre deler av Artsdatabanken.

Driften av Artsprosjektet bør framover ses enda tydeligere i sammenheng med Artsprosjektets overordnede mål, og operasjonaliseringen av disse gjennom utformingen og forvaltningen av ordningen. Vi anbefaler også å se hen til regelverket for offentlige anskaffelser, som gir god veiledning i transparent og forutberegnelig drift av støtteordninger.

5 Utforming

5.1 Tilskuddsordningenes formål

5.1.1 Beskrivelse av målbildet

Har tilskuddsordningen et konkret og utvetydig formål? Henger ulike mål sammen på en god måte? Er det identifisert en måloppnåelse som er konkret, entydig, relevant og målbar? Gjenspeiler formålet reelle behov i samfunnet? Dette er sentrale spørsmål i enhver tilskuddsevaluering.²² Vi går her igjennom de ulike målformuleringene for tilskuddsordningene i Artsprosjektet. Innledningsvis omtaler vi de to ordningene samlet, i tråd med omtalene i budsjettproposisjon og forskrift. Deretter går vi nærmere inn på hver av ordningene. Tilskudd til kartlegging drøftes først, mens tilskudd til nettverkstiltak drøftes i avsnitt 5.5.

Artsprosjektets hovedmål er den målformuleringen som er definert i budsjettproposisjonen, senere vedtatt av Stortinget:

- (1) «Tilskuddsordningen skal styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet.»²³

Dette hovedmålet gjelder vel å merke ikke bare Artsprosjektet, men også de andre tilskuddsordningene i Artsdatabanken, herunder tilskudd for validering av funn i Artsobservasjoner og fra 2023 tilskudd til koordinering av artskartlegging og rapportering. Under «Kriterium for måloppnåing» i statsbudsjettet heter det at (2) «Det skal leggjast særleg stor vekt på kartlegging og dokumentasjon av dårleg kjende artar og artsgrupper i Artsprosjektet.» I det videre forholdet vi oss til (1) som hovedmålet for ordningene og (2) som et prioritert delmål. De andre tilskuddsordningene under Artsdatabanken omfattes ikke av mandatet for denne evalueringen.

I Artsprosjektets mandat er målet formulert slik:²⁴

Målet med Artsprosjektet er å styrke kunnskapen om artene i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning. Ambisjonen er å kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge.

Hovedmålets **samfunns mål** "slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet" er her tatt ut. I stedet er det lagt inn et langsiktig mål med karakter av **visjon**: "Ambisjonen er å kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge."

Mandatet formulerer dessuten følgende delmål for Artsprosjektet:

- legge spesielt stor vekt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper
- styrke kompetanseoppbygging og rekruttering innen biosystematikk ved relevante vitenskapelige institusjoner

²² Veilederen for evaluering av statlige tilskuddsordninger, kap. 6.

²³ Ibid., post 70.

²⁴ «Artsprosjektet – mandat og organisering», datert 10.09.2019.

- bidra til god samordning med tilsvarende prosjekt i Sverige og på lengre sikt også de øvrige nordiske land
- bidra til god samordning med øvrig kartlegging av naturmangfold i Norge
- fremme DNA-strekkoding av norske arter
- formidle kunnskap om arter i Norge

Delmålene ble først vedtatt av Miljøverndepartementet ved etableringen i 2009, og det er senere bare gjort mindre endringer. I 2019 ble arbeidet med mandatet delegert til Artsdatabankens styre. Ifølge oppdragsgiver er delmålene ment som konkretiseringer av det som skal prioriteres for å nå hovedmålet, da selve hovedmålet ble vurdert som så stort og overordnet at det var utilstrekkelig alene.

5.1.2 Vår vurdering av målbildet

Vår vurdering er at dagens målbilde ikke er konkret og utvetydig. Målbildet er komplekst. Antallet mål er stort. Delmålene fungerer ikke nødvendigvis som konkretiseringer av hovedmålet, i den forstand at god måloppnåelse på delmålene med nødvendighet innebærer god måloppnåelse på hovedmålet. I stedet fremstår målbildet som en samling av flere selvstendige mål. Med flere mål oppstår behov for å prioritere mellom målene. Siden dette ikke er gjort i mandatet, blir prioriteringen i stor grad overlatt til den daglige driften av ordningen. Med mål av ulik karakter (samfunnsmål, resultater, aktiviteter og en visjon), kan det dessuten forventes at størst vekt legges på de målene som er mest konkrete og enklest å måle.

Hovedmålet i seg selv har viktige kvaliteter. Det er entydig, dvs. at målet har én fortolkning som er mer opplagt enn andre. Det fanger opp reelle behov i samfunnet, dvs. at målet er relevant. Derimot er det ikke tilstrekkelig konkret til at måloppnåelsen kan evalueres med rimelig grad av sikkerhet. Vi har derfor forståelse for at det etableres mål i tillegg til hovedmålet.

Et godt utgangspunkt for effektiv styring er at hvert virkemiddel skal ha kun ett mål. Ved flere mål, er det viktig å sørge for at delmålene bygger opp under hovedmålet, og at det er tydelig for alle involverte hvordan de ulike målene skal prioriteres.

Gjennom utlysningene, rapporteringen og intervjuer med flere av de som er eller har vært involvert i Artsprosjektet, ser vi overraskende stor variasjon i målforståelsen. En av aktørene, et tidligere medlem av styringsgruppen, fastholdt at det er den langsiktige visjonen som er det egentlige hovedmålet («kartlegge alle flercellede arter av planter, sopper og dyr i Norge»). Delmålene vurderes av flere som selvstendige mål, med gyldighet uavhengig av hovedmålet. Et illustrerende eksempel er rapporten «Artsprosjektet 2009-2013» som rapporterer på hvert av delmålene for seg, uten en sammenstilling av resultatene opp mot hovedmålet.

Det delmålet som tillegges størst vekt er å «legge spesielt stor vekt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper». Spørsmålet er om denne vektleggingen går på bekostning av det egentlige hovedmålet for ordningen.

Delmål kan være hensiktsmessig dersom de støtter opp under hovedmålet, men er enklere å evaluere, slik at evalueringen av oppnåelsen av delmålene gir en god pekepinn om oppnåelsen av hovedmålet. Fokuset må altså hele veien ligge på hovedmålet.

For Artsprosjektet er situasjonen at flere av delmålene riktignok er konkrete og enklere å evaluere enn hovedmålet. Men delmålene er ikke formulert eller vektet på en slik måte at de i realiteten støtter opp under hovedmålet. Flere av delmålene er dessuten mer å regne som aktiviteter enn egentlige mål (styrke kompetanseoppbygging og rekruttering innen biosystematikk ved relevante vitenskapelige institusjoner; bidra til god samordning med tilsvarende prosjekt i Sverige og på lengre sikt også de øvrige nordiske land; bidra til god samordning med øvrig kartlegging av naturmangfold i Norge; fremme DNA-strekkoding av norske arter). Det er derfor behov for en gjennomgang av disse delmålene.

Det er også behov for en avklaring av forholdet mellom hovedmålet og delmålet/prioriteringen om kartlegging og dokumentasjon av dårlig kjente arter: Vår vurdering er at kartlegging og dokumentasjon av dårlig kjente arter kan være *nødvendig* for å «styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet», men ikke *tilstrekkelig*. I noen tilfeller er det heller ikke nødvendig, som der kartleggingsmiljøene selv har en del kunnskap om artene, og det som gjenstår er å få formidlet denne kunnskapen til dem som trenger den for å forvalte naturmangfoldet.

Et forhold vi ble gjort oppmerksom på mot slutten av evalueringen, er at begrepet «kartlegging av arter» ikke brukes synonymt med «artskartlegging» i Artsdatabankens arbeid med Artsprosjektet. Artsdatabanken bruker her «kartlegging av arter» om å fastslå hvilke arter vi har i Norge, mens «artskartlegging» er å kartfeste hvor artene finnes. I det videre er også «kartlegging av arter» brukt å denne videre betydningen, mens «identifikasjon» av arter brukes om å fastslå hvilke arter vi har i Norge. Vi tilrår at Artsdatabanken går igjennom begrepsbruken slik at de to konseptene skilles tydeligere fra hverandre framover.

Målene for Artsprosjektet har hovedsakelig vært uforandret siden etableringen, og det er på tide med en helhetlig gjennomgang. Målbildet bør forankres i Stortinget gjennom budsjettdokumentet for det året. Ved behov må forskriften endres. Målbildet må videre operasjonaliseres i mandat, utlysning mv. Målbildet må også henge sammen med målgruppen, jf. neste avsnitt.

I etableringen av nytt målbilde står en etter vår vurdering overfor et veivalg med to hovedalternativer, se også nærmere drøfting i kapittel 7:

1. Hovedmålet beholdes, og målbildet (delmål og et eventuelt langsiktig mål) bringes i samsvar med hovedmålet.
2. Hovedmålet endres slik at det formelle målet bringes i samsvar med det som i dag fungerer som hovedmål, dvs. å identifisere flest mulig ukjente arter i Norge.

5.2 Målgrupper

Er målgruppen entydig identifiserbar, slik at det både for potensielle søkere, søknadsbehandlere og ansvarlige myndigheter er klart hvem som er innenfor målgruppen og hvem som er utenfor?

Målgruppen er fastsatt som følger i Prop. 1 S (2023-2024) Klima- og miljødepartementet:²⁵

«Midlane til Artsprosjektet er særlig retta mot vitenskapelige institusjonar. For andre formål kan institusjonar, stiftelsar, føretak og frivillige organisasjonar òg få tilskot.»

²⁵ Samme formulering er brukt året før, dvs. for 2023.

Av dette forstår vi målgruppen for tilskudd til kartlegging og tilskudd nettverkstiltak som primært vitenskapelige institusjoner, men «særlig» åpner for også andre. Siste setning forstås som å referere til andre ordninger over posten.

I forskriften av 2023 er målgruppen definert som følger: «§3 Hvem kan søke om tilskudd. Vitenskapelige institusjoner, og andre institusjoner, stiftelser, foretak og frivillige organisasjoner kan søke på ordningen. Deler av tilskuddsordningen kan i utlysningene forbeholdes enkelte av disse gruppene.» Denne målgruppen er altså videre enn i budsjettproposisjonen.

I utlysningene for de to ordningene er målgruppen definert som: «norske institusjoner».²⁶ Begrepet «institusjoner» forklares ikke, og det oppgis ikke klare kriterier verken for hvem som er innenfor eller utenfor målgruppen. Fagansvarlig for Artsprosjektet opplyser at «I praksis kan alle som kan definere seg som en norsk institusjon søke. Vi har holdt denne ordlyden ganske åpen for at også andre utenom vitenskapelige institusjoner kan ha mulighet til å søke. (...) Miljø som ikke kan søke er enkeltpersonforetak og utenlandske institusjoner. Søknader fra organisasjoner som Sabima og konsultentselskap vil bli vurdert, og vi stiller ikke noe formelt krav om PhD til prosjektleder eller andre.» For tilskudd til kartlegging: «I praksis vil de som har en god faglig/vitenskapelig CV få høyere score på gjennomføringskriteriet.» Også kvalitetskriteriet er utformet slik at vitenskapelige institusjoner normalt vil få høyere score på kvalitetskriteriet. For tilskudd til nettverkstiltak «legges det vekt på søknader med fokus på å styrke kompetansen innen fagmiljøet i taksonomi og biosystematikk i Norge.» Målgruppen har ifølge fagansvarlig ligget fast over tid, med unntak for at det i starten også var åpent for utenlandske institusjoner.

Målgruppen for tilskuddsordningene i Artsprosjektet er dermed ikke «entydig identifiserbare». Det er vanskelig å forstå hvilke miljøer som er innenfor og utenfor de definerte målgruppene, dels fordi det er uklart hva «norske institusjoner» er, og dels fordi de ulike styringsdokumentene opererer med ulike formuleringer. I tillegg kommer alle de implisitte kravene i evalueringskriteriene som i praksis gjør målgruppen snevrere enn det «norske institusjoner» kan tyde på, men kanskje ikke så snever som «vitenskapelige institusjoner». Det er heller ikke klart om de to tilskuddsordningene har ulike målgrupper, og i så fall hvordan de er ulike.

5.3 Tildelingskriterier og krav til søknader og rapportering

5.3.1 Et omfattende sett av kriterier og andre føringer

Søkere om tilskudd til kartlegging må i dag forholde seg til et omfattende sett av krav og andre føringer. De mest sentrale dokumentene er som følger:

- Selve utlysningen: «Utlysning av tilskudd til taksonomisk kartlegging av arter»
- Dokumenter som skal fylles ut av søker:
 - «Mal for prosjektbeskrivelse» med tilhørende veiledning
 - «Budsjettmal»
- Dokumenter søker forventes å hensynta i søknaden og som gir føringer for hva slags kartlegging og arter som kan antas å bli prioritert:

²⁶ [Utlysning_av_tilskudd \(artsdatabanken.no\)](#) og [Utlysning_av_tilskudd_til_nettnetkstilak \(artsdatabanken.no\)](#), sett 28. mai 2024. Samme formulering ble brukt i utlysningen for 2023.

- «Artsprosjektet. Definisjoner og avgrensninger»
- «Kunnskapsstatus for artsmangfoldet i Norge 2020»
- Dokumenter søker forventes å hensynta i søknaden og som regulerer hvilke verktøy som skal brukes i prosjektene, hva det skal rapporteres på, og rettigheter og forpliktelser mellom Artsdatabanken og tilskuddsmottaker:
 - «Artsprosjektet – vilkår for tilskudd til taksonomisk kartlegging av arter»
 - «Generelle regler for tilskudd»

Tildelingskriterier er kriteriene som Artsdatabanken skal vurdere søknadene etter. Det kan skilles mellom kvalifikasjonskriterier, som er krav søknadene må oppfylle for å i det hele tatt bli vurdert, og vurderingskriterier, som brukes til å vurdere kvalifiserte søknader opp mot hverandre.

For tilskudd til kartlegging er både kvalifikasjonskriterier og vurderingskriterier beskrevet i utlysningen. Kvalifikasjonskriteriene er beskrevet under «Faglige føringer», «Hvem kan søke?» og «Hva kan du søke støtte til?», og vurderingskriteriene under «Vurderingskriterier».

I tillegg er det stilt opp et stort antall kriterier i de andre dokumentene som ikke bare konkretiserer kriteriene i utlysningen, men også *strammer til* noen av kriteriene og *fører til nye*. Ett eksempel er kravet i veiledningen til mal for prosjektbeskrivelse om at «For prosjektleder og andre sentrale fagpersoner kreves CV med relevant publikasjonsliste.» (pkt. 4a).

Av «Hva kan du søke støtte til?» framgår det at det kan gis støtte til prosjekter som ikke inkluderer ny kartlegging i felt, så lenge det er snakk om sortering og/eller artsidentifisering, evt. i tillegg til taksonomisk revisjon/publisering. Det gis ikke støtte til prosjekter med hovedfokus på økologi, atferd, genetikk, populasjonstrender eller detaljert artsutbredelse i begrensede geografiske områder.

5.3.2 Sammenheng med mål og målgruppe – og sammenhenger internt

Vår vurdering er at tildelingskriteriene og de øvrige føringene støtter godt opp under delmålet om å kartlegge og dokumentere dårlig kjente arter. Dokumentene gir en detaljert regulering av de ulike sidene ved innsamling, registrering og lagring av data. Også de andre delmålene er kvitert ut med egne krav, unntatt delmålet om samordning med andre nordiske land.

Hvis vi ser på hovedmålet, er situasjonen imidlertid en annen. Tildelingskriteriene og de andre føringene legger langt mer vekt på «data inn» enn «kunnskap ut», og mer på de tekniske sidene enn på at det som samles inn skal være relevant for dem som trenger informasjonen. For eksempel gis det ikke tilskudd til prosjekter med hovedfokus på kartlegging av avgrensede områder eller økologi. Kravene sikrer heller ikke formidling av kunnskapen til hhv. allmennhet og forvaltning.

Samme mønster finner vi når det gjelder målgruppen: Dagens tildelingskriterier og andre føringer støtter godt opp under en målgruppe av vitenskapelige institusjoner, men ikke en sammensatt målgruppe av institusjoner, selskaper og frivillige organisasjoner. Flere forhold bidrar til dette:

- Krav om egenfinansiering
- Formelle krav til publikasjonsliste mv.
- Krav til infrastruktur for registrering mv.
- Omfanget av søknadsarbeidet

- Strukturen og innholdet som minner mer om en forskningssøknad enn et tilbud på en anskaffelse, og dermed vil favorisere de som har mer erfaring med det første.

Tildelingskriteriene, implisitte krav og forfordelingsmekanismer bør alle støtte opp om korrekt mål og målgruppe for ordningen. For det første for å unngå målforskyving og redusert måloppnåelse. For det andre for å unngå at søkere tror at de kan tildeles tilskudd når de i realiteten ikke har sjanse til å nå opp. Hvis mål og målgruppe skal være som fastsatt i budsjettdokumenter og forskrift, er det dermed behov for en kritisk gjennomgang.

Når det gjelder de interne sammenhengene mellom de ulike kriteriene mv., er disse etter vår vurdering gode. Dokumentene bærer preg av å være grundig gjennomarbeidet, og vi kan ikke se store inkonsistenser. En utfordring er likevel at det krever mye ressurser å sette seg inn i alle kravene som gjelder. En del av kravene opptrer først i støttedokumentene. Andre krav framgår bare implisitt. Vår vurdering er mengden krav og antallet dokumenter bør reduseres betydelig, og at samtlige viktige krav bør inn i utlysningen. Det bør også framgå hvordan de mange ulike kriteriene vektles opp mot hverandre.

Utformingen av ordningen skaper dermed en usikkerhet om hva som skal til for å nå opp, og om søknadsbehandlingen skjer på en rettferdig måte. Artsdatabanken praktiserer også omfattende dialog mellom ansatte der og enkeltsøkere i forkant av og underveis i søknadsprosessen, uten mulighet for innsyn fra andre søkere. Dette gjør at noen søkere kan få verdifull informasjon som andre ikke får, og er for eksempel ikke tillatt for offentlige anskaffelser.

5.4 Tilskuddsbeløp og tilskuddsperiode

Det er fastsatt en øvre grense for tilskuddsutmåling på 3,5 mill. kroner per prosjekt. Grensen har ligget fast siden den ble innført i 2015, uten justeringer med lønns- og prisvekst. Tidsperioden for tilskuddet har vært tre år siden oppstart.

Omsøkte og tildelte tilskudd er vist i Figur 2.3. Det framgår her at både gjennomsnittlig omsøkt tilskudd og gjennomsnittlig og tildelt tilskudd er økt over tid. Det er dessuten en stadig større andel som søker om høyeste mulig beløp. Samtidig er det fortsatt en del som søker om lavere beløp, og søknadsinngangen generelt er god.

Intervjuene og spørreundersøkelsen ga følgende funn:

- Med dagens forventninger til hva som skal gjøres i et prosjekt, vil 3,5 mill. kroner normalt være romslig. Ingen av informantene i intervjuundersøkelsen ga uttrykk for at dagens beløpsgrense er for lav, og det var heller ingen som kommenterte at tildelingene er for lave.
- Hva en får ut av 3,5 mill. kroner avhenger imidlertid av typen prosjekt. Det vil være romslig for et landbasert prosjekt basert på enkel infrastruktur («bil og insektshåv»). Et prosjekt som krever marine tokt vil være atskillig mer krevende, og vil ofte kreve at kartleggerne benytter seg av andre tokt. I de enklere prosjektene vil dermed kartleggerne stå langt friere til å bestemme hva som skal kartlegges, hvor og når, enn i mer komplekse prosjekter.
- Prosjektperioden på tre år oppleves av en del som for kort for å få fullført feltarbeid, sortering, taksonomi og publisering.
- Varigheten på tre år savner en begrunnelse. Med fire år (og vesentlig høyere tilskuddsbeløp) kunne prosjektene gitt rom for PhD-arbeid. Et alternativ som trekkes fram er to år: Ett år til

innsamling, og ett år til bearbeiding. Andre påpeker at dette gir høyere risiko. Ingen gir uttrykk for at tre år er for kort til et prosjekt uten PhD. Fra oppdragsgiver forstår vi at en lengre periode enn tre år vil utfordre tilsagnsfullmakten fra Stortinget.

Samlet sett vurderer vi tilskuddsbeløpene og den øvre beløpsgrensen til å være på et tilfredsstillende nivå. Framover bør beløpsgrensen justeres årlig i tråd med lønns- og prisvekst. En slik årlig justering vil imidlertid kreve at bevilgningen samlet sett økes tilsvarende for at ikke økte beløp skal slå ut i færre tildelinger.

Tilskuddsperioden bør vurderes ut fra hva en forventer at tilskuddsmottakerne skal gjøre, som igjen vil avhenge av hva som skal være tilskuddsordningens mål, målgruppe, aktiviteter og resultater. Hvis det for eksempel skal være tilskuddsmottakernes oppgave å formidle resultatene til forvaltning og allmennhet, kan dette kreve en lengre tilskuddsperiode (og annen kompetanse) enn dersom noen andre skal stå for denne formidlingen.

5.5 Utformingen av tilskudd til nettverkstiltak

5.5.1 Grunnleggende uklarheter: Egen ordning eller del av noe større?

Tilskudd til nettverkstiltak er ikke omtalt som egen tilskuddsordning verken i budsjettproposisjonen eller forskriften. Begge steder refereres det til «tilskuddsordningen» i entall.

Ordningen kan forstås på to måter:

1. Som et element i tilskudd til kartlegging. Dvs. at den omfattes av omtalene i budsjettproposisjonen og forskriften.
2. Som en egen tilskuddsordning, uten regulering vedtatt av Stortinget eller departementet.

I praksis fungerer tilskudd til nettverkstiltak som en egen ordning, med egne utlysninger, egen søknadsprosess og egne rapporteringskrav, og egen bevilgning fastsatt av Artsdatabankens styre. Dermed kan den vanskelig forstås som Alternativ 1, altså et element i tilskudd til kartlegging. Altså forstår vi den som en egen tilskuddsordning, men uten det regelverket og den legitimiteten en statlig tilskuddsordning skal ha.

«Utformingen» av tilskudd til nettverkstiltak skjer i de årlige utlysningene, og det er disse den videre omtalen baserer seg på, nærmere bestemt utlysningen for 2023 der ikke annet er definert. Utlysningene varierer vel å merke en del fra år til år, og er i seg selv uklare på flere viktige punkter.

5.5.2 Mål og målgruppe

Utlsningene har de siste årene oppgitt et formål med ordningen som for 2023 er beskrevet slik: «Formålet med utlysningen er å styrke faglig kompetanse på dårlig kjente artsgrupper i Norge og stimulere til nettverksbygging.» I utlysningen for 2024 er dette endret til: «Formålet med utlysningen er å styrke kompetansen innen taksonomi og biosystematikk i Norge og stimulere til nettverksbygging i fagmiljøet.» I utlysningen for 2020 het det: «Artsdatabanken ønsker å stimulere til faglig nettverksbygging og åpner for tilskudd fra Artsprosjektet til nettverkstiltak som har fokus på å styrke kompetansen på dårlig kjente artsgrupper.»

Vår vurdering er at målformuleringene er svært vide, med en blanding av aktiviteter og resultater/brukereffekter. Det er ikke fastsatt kriterier for god måloppnåelse.

Også målgruppen er uklar, jf. drøfting i avsnitt 5.2. Det framgår ikke av utlysningen hvem som kan søke og hvem som ikke kan søke, for eksempel om en frivillig organisasjon kan søke alene eller om tiltaket må ledes av en vitenskapelig institusjon. Vektleggingen av faglig ledelse og samlet vitenskapelig kompetanse²⁷ kan tyde på at prosjekter bør ledes av en vitenskapelig institusjon eller enkeltpersoner med PhD for å nå fram, men dette overlates til den enkeltes tolkning.

Uklarhetene omkring mål og målgruppe kan ha store konsekvenser for potensielle søkere. Når det er vanskelig å vurdere hva som skal til for å få tilskudd, kan noen lande på å ikke søke selv om de reelt er i målgruppen, mens andre må bruke ekstra ressurser på å finne det ut og/eller sikre seg ved å legge til personell ea. i søknaden. Gjennom intervjuene påpekes det et stort behov for midler til nettverkstiltak for frivillige, og tiltak som samler frivillige og forskere. Samtidig kommer det altså svært få søknader inn til tilskudd til nettverkstiltak.

5.5.3 Tildelingskriterier og krav til søknader og rapportering

Av tilskuddsutlysningen for 2023 framgår tildelingskriterier og krav til søknader og rapportering. Tildelingskriteriene («Hva kan du søke støtte til?») er i og for seg klare, men rapporteringskravene og de faktiske tildelingene reiser spørsmål ved hvordan ordningen egentlig brukes. Er det en ordning hvor «forskere fra inn- og utland, studenter og amatører møtes og utveksler kunnskap om arter og etablerer gode samarbeidsrelasjoner», jf. «Om utlysningen», eller er det en ordning som skal stimulere kartlegging av nye arter – og der det ikke er så viktig om andre enn forskere deltar?

Det oppgis «eksempler» på aktiviteter som kan få støtte: «Workshops og nettverkstreff, seminarer, kurs og konferanser.» Av tildelingene ser det ut til at flere av tiltakene er rene kartleggingsprosjekter. Rapporteringskravene underbygger at tilskudd til nettverkstiltak i dag brukes som en ordning for å stimulere kartlegging. Sammen med rapporten «skal det følge bilder av så mange arter som praktisk mulig, samt aktiviteter fra nettverkstiltaket» (...) «en samlet oversikt med navn som viser hvilke arter som eventuelt har vært kartlagt i nettverkstiltaket», stadfestet artsinformasjon, DNA-strekkoding mv. Bare ett og annet «eventuelt» tyder på at det her kan gis tilskudd til tiltak som ikke har artskartlegging som formål.

Innslag av frivillige omtales ikke i utlysningen unntatt i den ovennevnte innledende teksten. Det stilles ikke krav om at frivillige skal involveres i tiltakene, og slik deltakelse er heller ikke et kriterium det legges vekt på ved vurderingen av søknader opp mot hverandre. Derimot legges det stor vekt på den vitenskapelige kompetansen.

Tilskudd til nettverkstiltak framstår dermed delvis som en variant av tilskudd til kartlegging, tilrettelagt for betydelig mindre prosjekter og med mindre omfattende krav til søknad og rapportering.

²⁷ Utlysningen for 2023, punktet «Vurdering av søknader».

5.5.4 Tilskuddsbeløp og tilskuddsperiode

I utlysningen for 2023 var den øvre grensen for tilskuddsbeløp satt til 125 000 kroner per nettverkstiltak. Det er ikke fastsatt en maksimal tilskuddsperiode, noe vi ser i lys av at dette er tiltak som typisk gjennomføres i løpet av få dager.

Vår vurdering er at tilskuddsbeløpene i seg selv er høye nok til å kunne gjennomføre meningsfulle nettverkstiltak, men at den ressurskrevende søknadsprosessen gjør at mye av midlene i praksis vil være brukt opp før tiltaket starter.

6 Forbedringer av dagens ordning

6.1 Hva slags ordninger skal dette være?

Hva skal Artsprosjektet være? Hvem er Artsprosjektet egentlig *for* – fagmiljøene eller de som har ansvaret for naturforvaltningen? Hva er viktigst – å identifisere flest mulig arter, eller å ta vare på de vi har? Hvem skal kartlegge, og hvem skal formidle? Evalueringen av de to tilskuddsordningene i Artsprosjektet reiser noen helt sentrale, overordnede spørsmål vi vil gå nærmere inn i her.

Når tilskuddsevalueringer vektlegger at formålet med tilskuddsordningen skal være «konkret og utvetydig», henger dette sammen med grunnleggende prinsipper for den statlige økonomistyringen. Det statlige økonomistyringsreglementet slår fast følgende i formålsparagrafen:²⁸ «Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at:

- a. statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b. fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c. statlige midler brukes effektivt (...)»

For at ledd a) skal kunne oppfylles, må formålet med ordningen være «konkret og utvetydig», siden det ellers kan oppstå tvil om hva målet egentlig er, og hvilke aspekter ved det som bør tillegges størst vekt. Ledd b) og c) innebærer at statlige bevilgninger skal brukes på måter som gjør at de fastsatte målene og resultatkravene nås – og at de nås til lavest mulige kostnader.

I dag er tilskudd til kartlegging mer innrettet for å oppnå et av delmålene enn selve hovedmålet. I praksis har dette gitt god måloppnåelse for dette delmålet, men lav måloppnåelse for hovedmålet. Innrettingen får også betydning for hva slags informasjon som samles inn om resultater og effekter, slik at det foreligger atskillig informasjon om måloppnåelsen på delmålet, men ikke på hovedmålet. Ordningen er derfor mer krevende å evaluere enn den burde vært, noe som igjen gjør det vanskeligere for forvalter å gjøre de grep som er nødvendige for å sikre mest mulig effektiv utforming og forvaltning til enhver tid.

Vi ser to mulige løsninger:

- Ordningen bringes i tråd med det fastsatte hovedmålet.
- Forslag til nytt hovedmål utformes.

Det ligger utenfor vårt mandat å vurdere hva som bør være hovedmålet for ordningen: Dette må ses i lys av hva som er de reelle samfunnsbehovene i dag, og hvordan ordningen er ment å virke sammen med det øvrige virkemiddelapparatet.

6.1.1 Tre hovedalternativer for tilskudd til kartlegging

Etter vår vurdering går det et hovedskille etter om ordningen skal være til for forvaltningen eller for forskningen. Alternativene kan skisseres som følger.

²⁸ Finansdepartementet (2022): «Reglement for økonomistyring i staten».

Alternativ 1: En ordning som vektlegger forvaltningen av naturmangfoldet

Dagens hovedmål beholdes. Målet operasjonaliseres slik at kartlegging av sårbar natur vektlegges, og det åpnes for å kartlegge også mer kjente arter der det er nødvendig for god forvaltning av naturmangfoldet. Samtidig legges det visse føringer i utlysningene på hva som skal kartlegges, både for å ivareta forvaltningens behov, og for å unngå en uhensiktsmessig stor bredde i arbeidet. Relevante deler av kommune- og statsforvaltning involveres i utarbeidelsen av føringene. Artsdatabanken forutsettes å stille med relevant kunnskap om kartleggingsmiljøene. Målgruppen tydeliggjøres slik at private selskaper og frivillige organisasjoner vet om ordningen er ment også for dem. Hvis den skal være det, må dette gjenspeiles i tildelingskriterier, søknadsprosess mv.

Kunnskapen fra kartleggingsprosjektene sammenstilles av Artsdatabanken og formidles gjennom egnede kanaler til de deler av forvaltningen og allmennheten som har nytte av den. Eksempler kan være en mer tilgjengelig nettside, nyhetsbrev, sosiale medier og konferanser. Kartleggingsmiljøene står selv for formidling til andre forskere.

Det kan stilles krav til kartleggingsmiljøene om å gjennomføre workshops for lokal forvaltning og frivillige i løpet av tilskuddsperioden. Formålet kan være både å formidle kunnskap og stimulere til ytterligere kartlegging og oppmerksomhet om sårbar natur.

Alternativ 2: En ordning som vektlegger forskning på ukjente og dårlig kjente arter

Hovedmålet endres slik at det framgår at dette er en tilskuddsordning som skal stimulere kartlegging av og forskning på ukjente og dårlig kjente arter. Operasjonaliseringen av målet kan likevel være om lag som i dag, med sterk vektlegging av identifikasjon av arter som er ukjente eller dårlig kjente i Norge. Noe større vekt på beskrivelse, kartlegging av artenes atferd mv. kan likevel vurderes. Det kan fortsatt være opp til miljøene å foreslå hva som skal kartlegges. Innretningen mot forskning gjør det naturlig å favorisere vitenskapelige miljøer. Ordningen ses inn i en kontekst av forskningsstøtte, vel så mye som virkemidler for ivaretagelse av naturmangfoldet.

Sterk vekt på ukjente og dårlig kjente arter utelukker ikke relevans for forvaltning og allmennhet. Artsdatabanken bør også i dette alternativet sammenstille og formidle kunnskapen gjennom egnede kanaler. Effektene kan likevel antas å bli mer begrensede, siden det som kartlegges har mindre relevans for de som mottar formidlingen. Også i dette alternativet kan det stilles krav til kartleggingsmiljøene om å gjennomføre workshops for lokal forvaltning og frivillige i løpet av tilskuddsperioden, men igjen med mindre forventninger om effekter.

Alternativ 3: En todelt ordning

Hvis det er ønskelig å nå *begge* målene som skissert i Alternativ 1 og 2, bør ordningen deles i to. Prinsippet om «ett virkemiddel – ett mål» har til hensikt å sikre effektiv ressursutnyttelse i det statlige virkemiddelapparatet, og er særlig viktig med så ulike mål og virkningskjeder som i Alternativ 1 og 2. Et forslag til operasjonalisering er vist under.

6.1.2 Hva med tilskudd til nettverkstiltak?

En ordning uten klare mål og resultater, og som i tillegg er så liten og mangler et rammeverk – bør vurderes avviklet. Vi ser et stort behov for statlig støtte til nettverkstiltak for å «styrke

kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet», jf. Artsprosjektets hovedmål. Dette betyr imidlertid ikke at ordningen behøver å være en del av Artsprosjektet, eller forvaltes av Artsdatabanken.

Viktige hensyn er etter vår vurdering å få til et reelt samarbeid mellom forskere og frivillige. Vi ser behov for at frivillige organisasjoner bør kunne søke om støtte, dvs. ikke bare forskningsmiljøene. For at en slik tilskuddsordning skal bli brukt, må søknadsprosessen forenkles betydelig sammenliknet med i dag, og det må bli langt klarere hva som skal til for å bli tildelt støtte.

Et alternativ til en egen ordning er å innlemme den i tilskudd til kartlegging. Dette kan særlig være aktuelt i Alternativ 1, jf. de foreslåtte kravene om workshops.

6.1.3 Forslag til operasjonalisering av en delt ordning

I det følgende vises en mulig operasjonalisering av Alternativ 3 for tilskudd til kartlegging, som vektlegger en tettere integrering av taksonomisk kartlegging, workshops, ekskursjoner og innlegg mot ulike typer media, se Figur 6.1.

Eksempelen åpner opp for en delt ordning, der dagens søknadskriterier mot lite kjente arter tildeles en egen øremerket ramme av midlene, men at en utvidet del av midlene rettes mot renere kartleggingsaktiviteter (som selvsagt også kan inkludere, men ikke avgrenses til, lite eller ikke kjente arter). Prosjektene i denne delen av utlysningen kan for eksempel ha hovedfokus på ulike artsgrupper, der lav er brukt i dette eksempelet.

Vi ser for oss at det lyses ut en større andel tilskuddsmidler for kartlegging av lav i for eksempel 2026. Ett år etter tildelingen (2028) vil Artsdatabanken kunne lansere "lavåret 2028", der Artsprosjektene med tildelinger for lav allerede vil kunne ha samlet inn material til sine prosjekter (i 2027), og samtidig skal kunne opptre som eksperter på kartleggingsseminarer av lav som planlegges og gjennomføres av Artsdatabanken. Det bør arrangeres flere workshops på ulike geografiske steder, og destinasjonen for ekskursjonen med påfølgende kartlegging i Artskart kan bestemmes i relasjon med forvaltningen i det aktuelle området.

Ved å få flere prosjekter på en artsgruppe innenfor ett søknadsår vil det trolig

- lette eksperterfaringen som trengs for å evaluere søknadene
- øke potensialet for samarbeid mellom prosjektene
- redusere antall søknader per år som ikke vil få tilskudd da forskerne kan se søknadene i lys av en offentliggjort utlysningsplan
- lette Artsdatabankens arbeid med gjennomføring av kurs, seminarer og annen opplysning for allmennheten, noe som også vil spare ressurser per prosjekt.

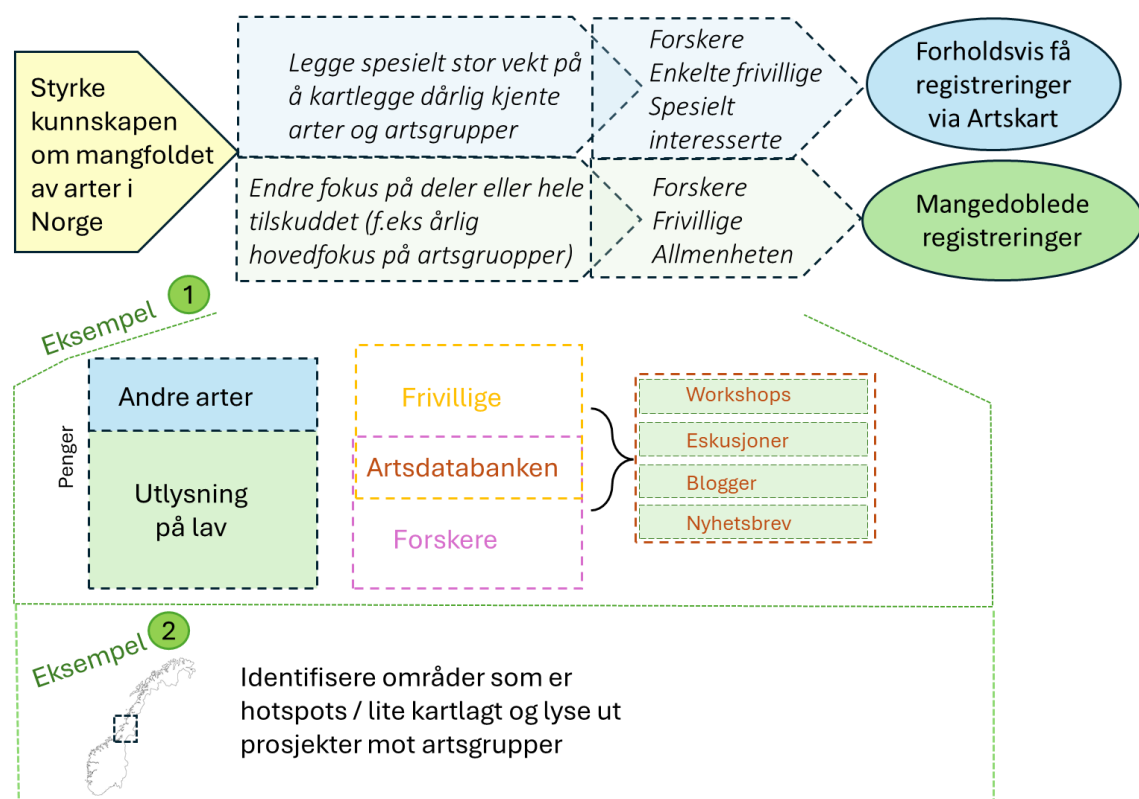
Resultatene fra Artsprosjektet bør være en del av den samlede kommunikasjonsstrategien til Artsdatabanken. Samarbeid med ulike nyhetsmedier, som bør settes i gang, slik at artsprosjektene f.eks skal være pliktige til å produsere et bidrag inn mot allmenheten i løpet av året, i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen til Artsdatabanken som bør ta ledelse på dette.

Et annet eksempel kan være å identifisere ulike områder i Norge som enten er såkalte "hotspots" for nye artsfunn; aktivt lete etter arter som er lite kartlagt i Norge etter ulike modelleringsanalyser

på hvor de mest sannsynlig kan befinne seg, eller plukke ut områder som er særdeles lite kartlagte og lyse ut kartleggingsoppdrag for enkelte geografiske områder. Begge eksemplene vil trolig gi økte registreringer i artskart og økt bruk av frivillig innsats i forhold til dagens ordning som per prosjekt gir forholdsvis få, men viktige, registreringer.

Figur 6.1 illustrerer et mulig alternativ. Gul viser målet: å styrke kunnskap om mangfoldet av arter i Norge, blå viser dagens praktisering der hovedvekten er lagt på å kartlegge dårlig kjente arter og artsgrupper. Denne ordningen engasjerer forholdsvis få frivillige og spesielt interesserte, og det resulterer i forholdsvis få registreringer i Artskart, men registreringene er også spesielt verdifulle da de ofte representerer de funnene den gjenkjente arten faktisk har i Norge. Grønt viser to forslag til ny oppdeling av tilskuddsmidlene, som ikke nødvendigvis ekskluderer hverandre. I den første bør Artsdatabanken lage en oversikt over arter som skal få hovedvekt for utlysningene, her representert med "lav". Forskere på lav sender inn søknader som blir evaluert etter dagens ordning. Artsdatabanken holder oppstartsmøter og legger planer for aktiviteter som skal gjennomføres sammen med "allmenheten" for det kommende "lavåret". Artsdatabanken planlegger kartleggingskurs og organiserer innsamlinger og labbarbeidsdager med forskerne på ulike geografiske steder i Norge. Samtlige bekreftede funn registreres i Artskart.

Figur 6.1 Mulig alternativ for Artsprosjektet videre



6.2 Andre anbefalinger

I kapitlene 3-5, samt 7 og 8 er det gitt flere anbefalinger for videreutvikling av Artsprosjektet. Disse er oppsummert i sammendraget. I denne sammenhengen vil vi nøye oss med å presentere forslag til forenklinger av søknadsmalen. Dette vurderer vi som ønskelig uavhengig av hva

Artsprosjektet skal være framover. Forenklingene kan ha stor betydning for søkerens ressursbruk og gjøre ordningen mer attraktiv for noen av dem som ikke søker i dag.

6.2.1 Forslag til forenklinger av søknadsmalen

Vi ser flere muligheter for forenkling av søknadsmalen som både kan gi bedre måloppnåelse og lavere ressursbruk i søknadsprosessen, se illustrasjon i Figur 6.2.

Artsdatabanken kan for det første skrive tydeligere hva slags organismer som når opp mot søknadskriteriene. I søknadsutlysningen henvises det til "Kunnskapsstatus for artsmangfoldet i Norge"²⁹, der ulike eksperter har gjort vurderinger om kunnskapsstatusen til ulike artsgrupper. Ekspertene har videre delt artsgruppene inn i ulike kategorier kunnskapsstatus (0-5) for tre ulike kriterier: kategorier for kunnskapsstatus for hhv. taksonomi; utbredelse og økologi. For kategoriene i taksonomi er 0 ingen kunnskap, 1 er svært svak kunnskap, 2 er svak kunnskap og 3-5 er akseptabel til sikker kunnskap. Det bør gjøres tydeligere hvilke av kategoriene Artsdatabanken betegner som "lite eller dårlig kjente arter".

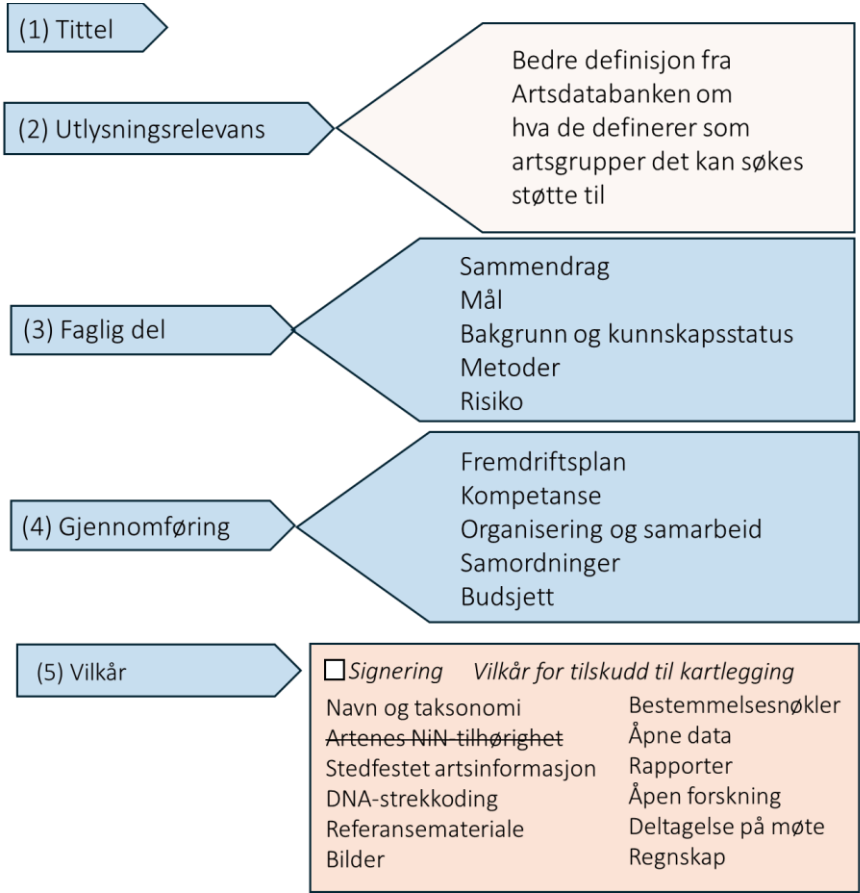
For det andre foreslår vi at beskrivelse av geografiske områder og naturtyper tas ut som en mellomdel som skal beskrives, da geografisk tilhørighet som regel kan beskrives over noen korte linjer i metoddelen. Vi forstår det videre slik at "naturtyper" i hoveddelen i søknadsmalen er NiN-kartlegging, da dette senere står beskrevet i "vilkår". NiN-kartleggingsmetoder har i de senere årene blitt et stadig viktigere kartleggingsverktøy for forvaltningen, men det krever også grundig kursing og trening for å kartlegge etter NiN. Hovedfokuset til dette tilskuddet er arter, og ikke habitater, og spesielt slik teksten i søknaden er utformet nå, med "*lite kjente arter*" er det også lav sannsynlighet for at det kan trekke konklusjoner om habitatbruk av arten basert på få geografiske funn.

For det tredje foreslår vi at det tilrettelegges for å kunne lime eller skrive malen direkte inn i søknadsportalen, og at malen inkluderer utfylling av budsjett og fremdriftsplan på en intuitiv måte.

For det fjerde foreslår vi at vilkårene forenkles. Prøver til strekkoding og langtidslagring av materiale bør administreres av Artsdatabanken i etterkant av finansiering. Dette vil redusere administrasjon søkeren, samt for NorBOL og universitetsmuseer som da ikke behøver å sende ut bekræftelsesbrev i forkant av tildelingen. Artsdatabanken bør derfor ta ansvar for det praktiske rundt økonomi ved strekkoding og lagring av prøver, samt gi tilbud om relevant opplæring for hvordan materialet skal sendes inn ved prosjektoppstart.

²⁹ [Kunnskapsstatus_for_artsmangfoldet_2020_\(pdf\) \(artsdatabanken.no\)](#)

Figur 6.2 Forslag til forenklet søknadsoppsett



7 Tilskudd eller tjenestekjøp

7.1 Rom for skjønn – og i praksis kan de fungere likt

For å nå de nasjonale målene i klima- og miljøpolitikken har myndighetene utformet et omfattende virkemiddelapparat. På resultatområdet naturmangfold er det etablert en støtteordning med hovedmål å «styrke kunnskapen om mangfoldet av arter i Norge til gode for allmennhet, forvaltning og forskning, slik at vi i fremtiden er bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet.»³⁰ Bør denne støtten gis gjennom en tilskuddsordning, eller som offentlige anskaffelser (tjenestekjøp)? Artsdatabanken ønsker en vurdering av fordeler og ulemper ved å bruke tilskuddsordning, sammenliknet med tjenestekjøp, for å oppnå målet med å kartlegge dårlig kjente arter.

Dagens regelverk gir et visst rom for skjønn i valget mellom tilskudd og anskaffelser. Det er overlatt til den enkelte offentlige instans å identifisere relevante hensyn og finne ut hvordan disse bør veies mot hverandre. I våre vurderinger har vi tatt utgangspunkt i regelverket for hhv. tilskudd og offentlige anskaffelser.³¹ I DFØs gjennomgang av regelverket for tilskudd konstateres det at «Det er viktig å være oppmerksom på skillet mellom tilskudd og anskaffelser. Det er ikke bestandig lett å vurdere om et tiltak er en anskaffelse eller et tilskudd. Det er realiteten i tiltaket som er avgjørende når en skal vurdere om det er en anskaffelse eller et tilskudd.»³² Det diskuteres imidlertid ikke hva disse realitetene er. Vi har derfor også sett hen til en presentasjon på DFØs nettsider som eksplisitt tar for seg skillet mellom offentlige anskaffelser og tilskudd.³³

I en del sammenhenger – som her – kan anskaffelser og tilskudd i praksis oppnå mye de samme målene, og innrettes slik at mange av de samme hensynene ivaretas for hhv. oppdragsgiver/tilskuddsforvalter og oppdragstaker/tilskuddsmottaker.

Offentlige anskaffelser er kjøp av tjenester, varer, oppdrag mv. En kan tenke seg at Artsdatabanken kjøper kartleggingstjenester fra institusjoner og andre aktører. Kjøpene kan skje gjennom en rammeavtale med få eller mange aktører, der utlysningen av selve rammeavtalen kan skje som en åpen konkurranse, mens utlysningen av de konkrete kartleggingsprosjektene skjer som avrop på rammeavtalen. Et alternativ er at hver runde med kartleggingsprosjekter utlyses som en åpen konkurranse. Offentlige anskaffelser kan dermed innrettes slik at en åpner for mange tilbydere, eller få, og oppdragsgiver har stor frihet til å stille krav til tilbydernes kompetanse, organisering mv. Oppdragsgiver har også stor frihet til å stille krav til det som skal leveres, inkludert å legge føringer på hva som skal kartlegges og hva som skal gjøres med funnene. Eierskapet til resultatene fra prosjektene avtales særskilt, og kan tilfalle oppdragsgiver, oppdragstaker eller en tredjepart. Det kan stilles krav om egeninnsats i utlysningen. Anskaffelser skjer med merverdiavgift.

Tilskudd er overføringer fra det offentlige til andre sektorer (private foretak, stiftelser, organisasjoner mv.), evt. fra staten til kommunene, som ikke er en anskaffelse. Utformingen av ordningen

³⁰ Ibid., post 70.

³¹ DFØ har utarbeidet oversikten «Lover og regelverk for tilskudd», se [Lover og regelverk for tilskudd | DFØ \(dfo.no\)](#), og har også en egen nettside om offentlige anskaffelser: [Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](#).

³² [Lover og regelverk for tilskudd | DFØ \(dfo.no\)](#).

³³ Presentasjonen «Skillet mellom offentlige anskaffelser og tilskudd», av Elin Geitle og Marie Wiersholm i Nærings- og fiskeridepartementet, datert 15. november 2017: [Presentasjon-forskjellen-anskaffelser-og-tilskudd.pdf \(dfo.no\)](#).

fastsettes i tilskuddsforskrift eller annet regelverk, og sentralt i forvaltningen står utlysning, åpne søknadsprosesser, tilskuddsbrev, og krav til rapportering fra tilskuddsmottaker. Også for tilskuddsordninger er det gitt stor frihet i hvilke krav som kan stilles til mottakerne og det som leveres. Tilskudd er uten mva, uten at dette behøver å bety annet enn en regnskapsmessig forskjell fra anskaffelser.

Hvor mye ressurser som brukes på de ulike ordningene av oppdragsgiver/tilskuddsforvalter og oppdragstaker/tilskuddsmottaker, vil avhenge mer av hvordan ordningene konkret er utformet og forvaltet, enn av om det er tilskudd eller anskaffelser. For søkerne vil det imidlertid være relevant hva de ellers er vant til: Miljøer som ellers forholder seg til offentlige anskaffelser, vil ha etablert systemer for overvåking, tilbudsskriving, internregnskap mv. som er rigget for dette. Miljøer som ellers forholder seg til tilskudd, vil være rigget for dette. I intervjuene svarer informantene naturlig nok i lys av hva de ellers er vant til, siden dette har reell betydning for deres ressursbruk.

Et annet forhold er mer prinsipielt: Hva slags ordning skal dette være? I intervjuene ser vi at ulike syn kan farge synspunktene på tilskudd vs. anskaffelser. Hvis man mener ordningen finnes for å støtte fri og uavhengig forskning, er det lett å argumentere for tilskudd. Hvis ordningen i stedet skal være et verktøy for forvaltningen, er anskaffelser mer nærliggende.

Vårt utgangspunkt er dermed at den statlige støtten til kartlegging av arter kan gis i form av både tilskudd og anskaffelser. I det videre stiller vi opp de hensyn vi vurderer som relevante i denne sammenhengen, og drøfter dem opp mot hverandre. Vi har valgt å legge vekt på ordningenes realiteter (hvordan de fungerer for de involverte partene), og deres styringseffektivitet (hvorvidt de bidrar til god måloppnåelse) og kostnadseffektivitet (ressursbruk for en gitt måloppnåelse). Regelverkene er nærmere beskrevet i kildene referert til over.

7.2 Relevante hensyn i vurderingen av tilskudd vs. tjenestekjøp

Følgende momenter kan ha relevans for vurderingen av tilskudd vs. anskaffelser i dette tilfellet:

- Er forholdet mellom de to partene gjensidig eller ensidig? Hvor ligger behovet og initiativet?
- Hvem bestemmer ytelsens art, omfang og mottaker? Hvor detaljregulert er ytelsen?
- Hva er betalingen basert på? Hva skjer ved mislighold?

7.2.1 Forholdet mellom partene, behov og initiativ

Ved en anskaffelse er forholdet gjensidig i den forstand at oppdragsgiver får levert en ytelse (tjenester, varer mv.) mot et vederlag, fastsatt i kontrakt. Oppdragsgiver trenger ikke motta ytelsen selv, den kan gis til en tredjepart (for eksempel ved en lovpålagt tjeneste). Men ytelsen dekker normalt oppdragsgivers eget behov. Dermed vil det ved anskaffelser også typisk være oppdragsgiver som tar initiativet til å få utført tjenesten, og finne en leverandør.

Dersom forholdet i stedet er ensidig, ytelsen ikke primært skal dekkes oppdragsgivers egne behov, og initiativet er tatt av den som leverer ytelsen, vil det være mer naturlig med tilskudd.

For støtten til kartlegging av arter, er ikke disse hensynene alene nok til å vurdere tilskudd opp mot anskaffelser: Begge ordninger kan benyttes.

7.2.2 Hvem som bestemmer hva som skal leveres

Disse hensynene konkretiserer det prinsipielle spørsmålet over: Hvem er ordningen til for? Er det ønskelig at myndighetene bestemmer hva og hvor mye som skal leveres, og hvem det skal leveres til? Eller bør dette også være opp til den som leverer ytelsen? Er det myndighetene som vet hva som bør kartlegges, hva som bør gjøres med funnene og hvem de bør formidles til – eller er det kartleggingsmiljøene som vet best? Myndighetene kan ha ønske om å bestemme disse forholdene på et overordnet nivå, men likevel overlate til miljøene å utforme detaljene.

La oss vurdere ytterpunktene: Sett at myndighetene vektlegger at kartleggingsaktivitetene skal være til nytte for miljøforvaltningen i kommunene, og sett at myndighetene sørger for å ha kunnskap om hva som dermed bør kartlegges og hva kartleggingsmiljøene skal levere (ytelsen). Kartleggingen kan da forstås som å skulle dekke myndighetenes behov, og vi får en gjensidighet der kartleggingsmiljøene leverer en nærmere spesifisert ytelse til myndighetene mot et vederlag. Samtidig kan myndighetene fortsatt overlate noe detaljering til miljøene, og dermed dra nytte av deres kompetanse og eventuelle overraskelser i kartleggingsarbeidet. I dette tilfellet er det mest naturlig å bruke tjenestekjøp, selv om også tilskuddsordninger kan innrettes slik at målene nås. Hvis myndighetene i tillegg vil eie funnene, er tjenestekjøp det eneste riktige – men vi kan vanskelig se at det er tilfelle her.

Hvis poenget med kartleggingsaktivitetene i stedet er å fremme forskningen på dårlig kjente arter og bygge kompetansemiljøer, blir argumentasjonen en annen. Da er det ikke lenger myndighetenes behov som skal dekkes, men behovene til de som utfører kartleggingsaktivitetene. Dette taler for at myndighetene tar en mer passiv rolle og overlater til miljøene å selv vurdere hva som skal kartlegges, hva som bør gjøres med funnene og hvem de bør formidles til. Med ulike miljøer som får støtte, vil støtten da generere prosjekter med ulike mål og innretninger, avhengig av hva det enkelte miljø ser som hensiktsmessig. Myndighetene sier fra seg mulighetene til strategisk styring, og får et mangfold tilbake. I dette tilfellet er tilskudd det mest nærliggende.

7.2.3 Hva det betales for og hva som skjer ved mislighold

Ved anskaffelser står beløpet (vederlagets størrelse) klart i forhold til hva som leveres. Kontrakten regulerer hva og hvor mye som skal leveres, og også hva som vil skje ved leveransen ikke skjer som avtalt, for eksempel prisavslag eller rett til heving av kontrakt. Leveransen må dermed knyttes til noe som kan måles.

Ved tilskudd kan dette være løsere. Tilskuddsbeløpet behøver ikke å stå direkte i forhold til det som leveres, og kan gjerne være knyttet til aktiviteter som er vanskelige å måle, fremfor målbare resultater. Tilskuddsbrevet vil typisk inneholde krav om rapportering på bruk av midlene og krav om tilbakebetaling ved misbruk av midlene. Misbruk behøver imidlertid ikke omfatte prosjekter der aktivitetene ble gjennomført, men resultatene uteble.

For kartlegging av dårlig kjente arter er dette relevante hensyn. Kartlegging av dårlig kjente arter er en type tjeneste som kan mislykkes uten at dette nødvendigvis skyldes kartleggerens kompetanse eller innsats. Det er ikke en type usikkerhet som det er lett å anslå på forhånd, eller korrigere for gjennom en kontrakt (for eksempel gjennom insentivstrukturer). Prosjektenes art gjør også at verken myndighetene eller kartleggerne kan anslå på forhånd hvor mange arter de vil klare å identifisere. Det blir dermed vanskelig å knytte betalingen opp mot en konkret leveranse.

Sanksjonering ved manglende leveranse blir vanskelig både fordi leveransen er lite konkret, og fordi prosjektusikkerheten gjør det vanskelig å vurdere hva som er rimelige sanksjoner.

7.3 Oppsummerende drøfting av tilskudd vs. anskaffelser

Følgende hensyn er vurdert:

- Er forholdet mellom de to partene gjensidig eller ensidig? Hvor ligger behovet og initiativet?
- Hvem bestemmer ytelsens art, omfang og mottaker? Hvor detaljregulert er ytelsen?
- Hva er betalingen basert på? Hva skjer ved mislighold?

Vår vurdering er at tjenestenes art – kartlegging av arter og den usikkerheten slike prosjekter innebærer – gjør at tilskudd er å foretrekke framfor tjenestekjøp. Tjenestenes art kommer til uttrykk ved utformingen av kontraktene: Er det kartleggingsaktiviteter som skal kjøpes, siden resultatene er så usikre? Hva skal kreves oppfylt for at oppdragstaker skal få betalt?

Samtidig er det viktige prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom de to partene og hvem som skal bestemme. Med en tilskuddsordning kan det være lett å legge lite innflytelse til myndighetene, og mye til kartleggingsmiljøene. En tilskuddsordning er grunnleggende ensidig, der myndighetene er den som gir penger uten å forvente en konkret gjenytelse, og der det er stor aksept for at beløpets størrelse ikke behøver å stå direkte i forhold til verdien av det som leveres. En søknadsbasert tilskuddsordning som åpner for mange ulike søkere, kan dessuten oppmuntre til mangfold både blant miljøene, i hva som kartlegges, hvordan kartleggingen skjer, og i bearbeidningen og formidlingen av resultatene. Det kan være lett å ikke bare overlate detaljene til mottakerne, men også de store beslutningene.

Dersom myndighetene ønsker å bruke resultatene fra kartleggingsarbeidet på en bestemt måte, krever dette altså en styring som ikke kommer automatisk med en tilskuddsordning. Hvis myndighetene har særskilte ønsker for hva som skal kartlegges og hva som skal leveres, for eksempel av hensyn til miljøforvaltningen i kommunene, må dette hensyntas i utformingen og forvaltningen av tilskuddsordningen.

Vår anbefaling er altså at den statlige støtten til kartlegging av dårlig kjente arter fortsatt bør gis gjennom en tilskuddsordning – men at myndighetene ved departementet tar aktivt stilling til hva og hvem denne ordningen skal være til for, og innretter ordningen slik at den støtter opp om dette formålet.

8 Måling av Artsprosjektets effekter

8.1 Grunnleggende hensyn

8.1.1 Måle det som er relevant, ikke bare det som kan måles lett

Artsdatabanken ber om en vurdering av muligheter for måling av Artsprosjektets effekter, og anbefaling til metode for effektmåling. En offentlig tilskuddsordning etableres for å bidra til å nå viktige mål for samfunnet, som ikke forventes å kunne nås uten støtten. Det er derfor viktig å kartlegge om ordningen oppnår de forventede målene for tilskuddet, eller om ordningen bør endres eller avvikles. Som det går frem av DFØs veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger: «Et tilskudd har ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål».

Samtidig kan det være krevende – og ofte umulig – å måle om de ønskede effektene har funnet sted. Dette gjelder for Artsprosjektet, og for et stort antall andre statlige virkemidler. I praksis vil det normalt være enklere å måle forhold dess lengre til venstre de er i resultatkjeden, og det ser vi også her: Det er både mulig og lite ressurskrevende å måle **aktiviteter** i form av hvor mange tilskuddsfinansierte prosjekter som gjennomføres. Det er også mulig å måle flere relevante **resultater** av prosjektene, som kartlagte arter, hvordan kunnskapen registreres mv. **Brukereffektene** i form av økt kunnskap blant allmennhet, forvaltning og forskning er langt vanskeligere å måle med en viss presisjon både fordi «kunnskap» er vanskelig å måle i seg selv, og fordi det vil kunnskap skapes gjennom komplekse prosesser der Artsprosjektet bare er et blant flere elementer. **Samfunnseffektene** i form av bedre forvaltning av naturmangfoldet, er vanskelige å måle av grunnleggende samme årsaker.

En mulig strategi er da å måle det som kan måles, og rapportere på dette. Faren er at det som måles da får en større verdi enn det burde hatt ut fra hvordan det reelt sett bidrar til måloppnåelsen. For eksempel kan antallet identifiserte arter bli tillagt stor vekt ikke bare fordi det er relevant, men også fordi det lar seg måle.

I målingen av effekter er det viktig å identifisere forhold som:

1. Er sentrale i årsak-virkningskjeden fra tilskudd til samfunnseffekter, dvs. at de sier noe om hvorvidt tilskuddet faktisk har de kausale effektene det er tenkt å ha.
2. Er målbare med rimelig presisjon.
3. Ikke er mer ressurskrevende å samle inn informasjon om for forvalter, tilskuddsmottaker og ev. andre, enn det som kan forsvares ut fra ordningens betydning og størrelse.

I praksis vil dette ofte innebære at flere forhold måles og ses i sammenheng. Informasjonen kan være både kvantitativ og kvalitativ, og samles inn med ulik hyppighet. Det kan utformes enkle indikatorer for løpende vurderinger, og mer komplekse informasjonsgrunnlag for mer helhetlige evalueringer.

8.1.2 Behov for mer strategisk kunnskapsformidling

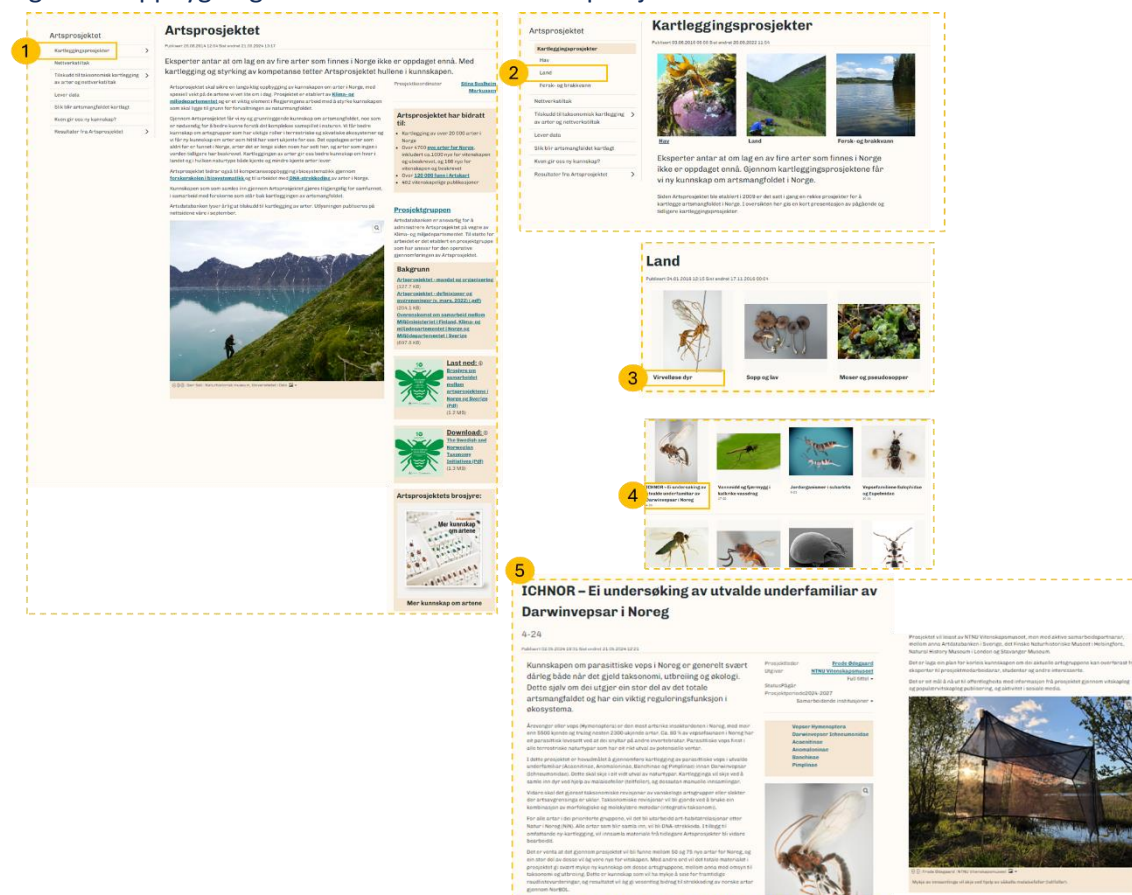
Metodisk kan det være nyttig å tenke innenfor rammene av kommunikasjonsteori der en **avsender** kommuniserer et **budskap** gjennom en **kanal** til **mottakere**. I Artsprosjektets kontekst er

mottakerne de tre gruppene allmennhet, forvaltning og forskning. Disse skal motta budskap som gjør dem bedre rustet til å forvalte naturmangfoldet. Hver av de tre gruppene kan da trenge både ulike budskap og ulike kanaler for å nyttiggjøre seg kunnskapen. I tillegg er hver av gruppene sammensatte og har forskjellige funksjoner i forvaltningen, noe som tilsier sammensatte kommunikasjonsstrategier også innenfor hver gruppe.

For Artsprosjektet viser spørreundersøkelsene og intervjuene at resultatene fra kartleggingsprosjektene i svært liten grad kommuniseres populærvitenskapelig fra Artsdatabanken. Kommunikasjon til allmennhet og forvaltning mangler. Dermed er det heller ikke noe å måle effektene av. Før det kan utformes meningsfulle indikatorer for effektmåling, må det på plass en mer strategisk kunnskapsformidling.

Et eksempel er Artsdatabankens nettsider for Artsprosjektet. Artsdatabanken har bygget opp nettsider rundt Artsprosjektet med mye informasjon, der informasjonen ligger kategorisert prosjektvist etter habitat (hav, land, fersk og brakkvann), så enten direkte til prosjektene (for hav og ferskvann og brakkvann), eller til under-kategorier (virvelløse dyr, sopp og moser og pseudo-sopper) for land, før de ulike prosjektsidene kommer, se Figur 8.1. Dagens nettsider er relativt tilgjengelige for de som kjenner nettsidene og Artsprosjektet godt fra før, men ikke for aktører med mindre forkunnskap – som de aller fleste i allmennhet og forvaltning.

Figur 8.1 Oppbygningen til Artsdatabankens Artsprosjektsider



Note: Gult nummer indikerer hvor det er klikket for å komme frem til neste visningsvindu (neste gule nummer).

8.1.3 Forslag til ulike former for formidling

For å gjøre arter og artskunnskap mer samfunnsrelatert anbefaler vi å dele inn nettsidene for eksempel etter alder og komponere aldersinnrettende tekster og fremvisninger. Grove inndelinger kan være barnehage, nedre og øvre barneskole, ungdomsskole og videregående skole. Videre kan det også utarbeides ulike oppgaver med jevne mellomrom, som “insekts-safari” og “tell hvor mange bjørketrær du finner og legg inn på artskart”, slik at de ulike institusjonene kan ha faste rutiner på å bruke tilbudet. Tekstene bør være lettleste, gjerne på bloggformat, og eventuelt også inneholde korte utvidende fakta-setninger. I stedet for å pålegge kartleggingsmiljøene å gjøre dette, bør det dedikeres ressurser fra Artsdatabankens kommunikasjonsavdeling: Formidling til allmennheten krever en annen stil enn forskning, og en kontinuitet som miljøene ikke kan avkrevs. Det kan likevel være svært verdifullt at kartleggingsmiljøene bistår med innlegg.

Artsprosjektet kan også bidra til folkeopplysning gjennom et samarbeid mellom Artsdatabanken og biblioteker og/eller skoler. Artsdatabanken kan for eksempel lage en skriftlig beskrivelse av en art, kanskje satt inn i en fortelling om hvordan “ekspedisjonen” for å finne arten gikk til. Barna kan så få i oppgave å tegne arten. Alle bildene, sammen med et bilde av arten som ble beskrevet kan så henges opp til utstilling på et bibliotek eller en annen møteplass.

Økt bruk av massemedia: Med tanke på den store interessen for NRK-saker og bøker om naturmangfold, kan det ligge et stort potensial i en bevisst formidling gjennom medier som allerede i dag legger vekt på formidling om natur, som Klassekampen og Harvest magazine. Slik formidling kan legges til Artsdatabankens kommunikasjonsenhet, i tillegg til at prosjektdeltakere oppmuntres til å skrive selv.

8.2 Måling av Artsprosjektets effekter

Når det skjer formidling, kan det være mulig å måle effektene av denne. Som påpekt over, vil det i praksis ofte være nødvendig å etablere et sammensatt informasjonsgrunnlag med både kvalitativ og kvantitativ informasjon. For Artsprosjektet kan dette for eksempel være størrelser som:

- Aktiviteten på Artsprosjektets nettsider og ved deling av innlegg på sosiale medier.
- DNA-strekkoding: Antallet arter som blir strekkodet kan si noe om omfanget av resultatene.
- Befolkningsundersøkelse: Undersøkelse til et representativt utvalg av befolkningen om deres artskunnskap, hvordan artskunnskapen brukes og hva som skal til for å styrke kunnskapen og bruken av den.
- Kommuneundersøkelse: Undersøkelse til alle landets kommuner (politisk ledelse og administrativt ansatte) om hva slags artskunnskap de i dag anvender i sin naturforvaltning og hva som skal til for å styrke denne kunnskapen, samt bruken av eksisterende kunnskap.

Referanser

Forskrift om tilskudd til tiltak for truede arter, ikrafttredelse 1. januar 2015

Forskrift om tilskudd til tiltak for truede naturtyper, ikrafttredelse 1. januar 2015.

Forskrift om tilskudd til å styrke kunnskapen om og formidlingen av naturmangfoldet, med ikrafttredelse 15. november 2023.

Klima- og miljødepartementet (2023): Prop. 1 S (2023-24) Klima- og miljødepartementet

Senter for statlig økonomistyring (nå DFØ) (2007): Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger.

A Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakerne med følge-epost

Hei,

På oppdrag fra Artsdatabanken gjennomfører Vista Analyse og Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) en evaluering av tilskuddsordningen i Artsprosjektet. Denne spørreundersøkelsen utgjør en sentral del av evalueringsgrunnlaget, og er dermed viktig for den videre utviklingen av ordningen.

Vi håper flest mulig vil svare!

Denne spørreundersøkelsen blir sendt til alle prosjektledere som har fått tildelt tilskudd til kartlegging gjennom Artsprosjektet i perioden 2009-2024.

[Link til spørreundersøkelsen, svarfrist.]

Hele undersøkelsen tar ca. 15 minutter. Oppsettet gjør at PC-skjerm fungerer bedre enn mobilskjerm.

Hvis du har fått midler til flere prosjekter, ber vi deg svare for det siste avsluttede prosjektet om det nyeste prosjektet er i tidlig fase (oppstart for under to år siden). Hvis prosjektet er i tidlig fase og du ikke har hatt prosjektmidler før, avsluttes undersøkelsen etter spørsmålene om søknadsprosessen.

Undersøkelsen er anonymisert. Detaljerte fritekstsvar kan gjøre det mulig for oss i Vista Analyse og NINA å gjenkjenne miljøene, men slik informasjon vil ikke bli brakt videre. Fritekstsvar kan være svært nyttig for evalueringen, og undersøkelsen åpner for slike både underveis og avslutningsvis.

På vegne av Artsdatabanken takker vi på forhånd for dine bidrag!

Eventuelle spørsmål kan rettes til (...)

Annette Taugbøl på vegne av evalueringsteamet.

Informasjon om Artsprosjektet og relevante lenker

Artsdatabanken har siden 2009 administrert Artsprosjektet. Artsprosjektet ble etablert av Klima og miljødepartementet med hovedmålet å styrke kunnskapen om artene i Norge til gode for allmenhet, forvaltning og forskning. Ambisjonen på lang sikt er å kartlegge alle flercellede arter av planter, sopp og dyr i Norge. Artsprosjektet har også flere delmål:

- Vektlegge kartlegging av dårlig kjente arter og artsgrupper
- Styrke kompetanseoppbygning og rekruttering innen biosystematikk ved relevante vitenskapelige institusjoner
- Bidra til god samordning med tilsvarende prosjekter i Sverige og på lengre sikt også de øvrige nordiske landene
- Bidra til god samordning med øvrig kartlegging av naturmangfold i Norge
- Fremme DNA-strekkoding av Norske arter
- Formidle kunnskap om arter i Norge.

Artsprosjektet driftes i dag av ett årsverk internt i Artsdatabanken. Videre har Artsprosjektet en prosjektgruppe (rådgivende gruppe) bestående av representanter fra hhv. Artsdatabanken (leder), Miljødirektoratet, Forskningsrådet og SLU Artsdatabanken (Sverige). Artsprosjektet har også et samarbeid med

nettverket Norwegian Barcode of Life (NorBOL) om DNA-strekkoding av materiale fra kartleggingsprosjektene, og har gjennom samarbeid med universitetsmuseene delfinansiert Forskerskolen i biosystematikk (ForBio).

Lenker:

[Artsprosjektets mandat](#)

[Artsprosjektet](#)

[Artsdatabankens utlysning av tilskudd til taksonomisk kartlegging av arter](#)

[Artsdatabankens mal for Prosjektbeskrivelse](#)

[Artsdatabankens generelle regler for tilskudd](#)

[Artsprosjektets generelle vilkår for tilskudd til taksonomisk kartlegging](#)

[Forskerskole i biosystematikk \(ForBio\)](#)

Spørsmålene til undersøkelsen.

Artsprosjektet

Her ønsker vi litt bakgrunn om hvem som får tildelt prosjekter. Hvis du har vært så heldig å fått tildelt flere prosjekter ønsker vi at du svarer for det siste **fullførte** prosjektet (det nyeste).

1. Rapporterer du for et pågående eller avsluttet prosjekt? (ett kryss)

Pågående tidlig fase, under 2 år (har ikke hatt prosjekter før) (1)

Pågående sen fase (har ikke hatt prosjekter før) (3)

Avsluttet (2)

2. Har du fått tilskuddsmidler fra Artsprosjektet tidligere? (flere kryss mulig)

Ja, artsprosjekt (som leder) (1)

Ja, nettverkstilskudd (som leder) (2)

Ja, artsprosjekt (som deltager) (3)

Ja, nettverkstilskudd (som deltager) (4)

Nei (5)

3. Hvor mange ganger ble den siste søknaden som ble godkjent sendt inn før den ble innvilget?

Gikk første gangen (1)

2 ganger (2)

Flere enn 2 ganger (3)

Vet ikke (4)

Her ønsker vi litt bakgrunn om hvordan prosjektene organiseres.

4. Hvor jobbet du da du fikk prosjektmidler (for siste tildelte avsluttede prosjekt)? (ett kryss)

Om du jobbet flere steder, kryss av for der du hadde høyest stillingsprosent

Universitet (1)

Universitetsmuseum (2)

Høyskole (3)

Stiftelse (4)

Institusjon (5)

Annet; hvor: (6) _____

5. Hvilke deler av prosjektet har du bidratt til? (flere kryss mulig)

Søknadsprosess (1)

Feltinnsamling (2)

Taksonomisk bestemmelse (3)

Rapportering (4)

6. Hvor mange prosjektdeltagere ble helt eller delvis lønnet av tilskuddet? (ett kryss)

Prosjektdeltagere med mindre enn to dagsverk utelates

- 1 person (1)
- 2-3 personer (2)
- 4-5 personer (3)
- 6 personer eller flere (4)

Her ønsker vi informasjon om hvordan du opplevde søknadsprosessen.

7. Hvordan fikk du vite om utlysningen til Artsprosjektet?

- Artsdatabankens nettsider (1)
- Kollegaer (2)
- Sosiale nettverk (3)
- Husker ikke (4)
- Annet, hvordan: (5)

8. I hvor stor grad er du enig i følgende påstander...

	I høyeste grad (1)	Delvis (2)	Lite (3)	Ikke aktuelt (4)	Vet ikke (5)
Det var lett å finne informasjon om faktiske krav til søknadsutføring og innhold (1)					
Det var lett å finne informasjon om evalueringskriterier (2)					
Vilkårene i søknadsprosessen burde vært forenklet (5)					
Søknadssummen var passende (6)					
Det var lett å sende inn søknaden (3)					
Artsdatabankens ekspertpanel kom med kvalifiserte tilbakemeldinger (7)					

9. Andre kommentarer i forbindelse med søknadsprosessen? Hvis aktuelt, skriv gjerne også erfaringer med søknader som ikke har fått finansiering:

Her ønsker vi informasjon om omfanget og realiseringen av (det siste avsluttede) prosjektet.

10. Hvor mange år fikk du prosjektmidler til? (ett kryss)
- 1 år (1)
 - 2 år (2)
 - 3 år (3)

11. Hvor mye tilskudd utløste søknaden? (rund av til nærmeste 100.000):

12. Hadde prosjektet blitt realisert uten tilskuddsmidler? (ett kryss)

Ja, i samme omfang (1)

Ja, delvis (2)

I liten grad (3)

Nei (4)

Vet ikke (5)

13. Har prosjektet mottatt finansiering fra andre kilder enn Artsprosjektet?

Ja (1)

Nei (2)

Hvilke andre kilder mottok prosjektet finansiering fra:

Hvor mye penger mottok prosjektet fra andre kilder til sammen (rund av til nærmeste 50.000):

14. Tilskuddet fra Artsprosjektet var utslagsgivende for realisering av prosjektet ved:

	I høyeste grad (1)	Delvis (2)	Lite (3)	Ikke aktuelt (4)	Vet ikke (5)
Mulighet for egen for- skningstid (1)					
Mulighet for forskningstid til kollegaer (2)					
Opplæring og kompetanse- overføring (3)					
Innkjøp av nødvendig utstyr (4)					
Kompensasjon for fel- tarbeid (5)					
Innhenting av kompetanse (6)					

15. Ble prosjektet gjennomført som beskrevet i søknaden? (ett kryss)

Ja, i samme omfang (1)

Ja, delvis (2)

I liten grad (3)

Nei (4)

Vet ikke (5)

16. Eventuelt hvorfor ble ikke prosjektet gjennomført som beskrevet i søknaden?

Her ønsker vi informasjon om hvilke aktiviteter som ble gjennomført i løpet av prosjektperioden.

17. Ble det organisert arrangementer i regi av prosjektet? (flere kryss mulig)

Workshop (1)

Konferanse (2)

Kurs (3)

Nei (4)

Vet ikke (5)

Annet, hva: (6) _____

18. Deltok du på eksternorganiserte arrangementer (ikke tilknyttet Artsdatabanken) med finansiering av prosjektet? (flere kryss mulig)

- Workshop (1)
- Konferanse (2)
- Kurs (3)
- Utveksling (4)
- Nei (5)
- Vet ikke (6)
- Annet, hva: (7) _____

19. Hvis du sendte inn prøver til DNA-strekkoding opplevde du dette som... (ett kryss)

- Enkelt (1)
- Overkommelig (2)
- Vanskelig (3)
- Ikke aktuelt (4)
- Kommenter gjerne hva som var vanskelig og/eller kan forbedres:

20. Hvis du sendte inn /overførte/innlemmet materiale til museumssamlingene, opplevde du dette som... (ett kryss)

- Enkelt (1)
- Overkommelig (2)
- Vanskelig (3)
- Ikke aktuelt (4)
- Kommenter gjerne hva som var vanskelig og/eller kan forbedres:

Her ønsker vi litt bakgrunn om hvilke aktiviteter som ble arrangert av **Artsdatabanken** i løpet av prosjektperioden.

21. Fikk du relevant opplæring fra Artsprosjektet under prosjektperioden, og i så fall hva slags? (Flere kryss mulig)

- Møter (1)
- Artsprosjektdagen (2)
- Kurs/workshop (3)
- Annet, hva: (4) _____
- Nei, men hadde behov (5)
- Nei, hadde ikke behov (6)

22. Artsdatabanken var behjelpelig med:

	I høyeste grad (1)	Delvis (2)	Lite (3)	Ikke aktuelt (4)	Vet ikke (5)
Oppstart av prosjekt (1)					
Rapportering underveis (2)					
Kommunikasjon av resultater (3)					
Initiere kunnskapsutveksling med andre artsprosjekter (4)					

23. Andre kommentarer i forbindelse med samarbeidet med Artsdatabanken?

Her ønsker vi litt bakgrunn om sluttresultatet av prosjektet.

24. Hvordan vurderer du helhetsresultatet av prosjektet opp mot slik det var tenkt? (ett kryss)

- Svært vellykket (1)
- Middels vellykket (2)
- Lite vellykket (3)
- Vet ikke (4)

25. Hvordan ble resultatene fra prosjektet formidlet?

	5 eller fler (1)	3-4 stk (2)	1-2 stk (3)	Ingen (4)	Vet ikke (5)
Produkt produsert av/sammen med Artsdatabanken (1)					
Egen rapportserie (2)					
Norske tidsskrift (peer review) (3)					
Internasjonale tidsskrift (peer review) (5)					
Tidsskrift (populærvitenskapelig) (6)					
Nasjonale møter (fremlegg) (10)					
Internasjonale møter (fremlegg) (4)					
Nyhetssaker (7)					
Blogg (8)					
Sosiale medier (9)					

26. I hvor stor grad er du enig i følgende påstander?

	I høyeste grad (1)	Delvis (2)	Lite (3)	Ikke aktuelt (4)	Vet ikke (5)
Rapporteringen for Artsprosjektet er enkel (1)					
Kravene til rapporteringen er hensiktsmessige (2)					

Kommentarer i forbindelse med rapportering til Artsdatabanken, skriv her:

27. Hvordan vil du si at prosjektet ditt bidro til å...

	I høyeste grad (1)	Delvis (2)	Lite (3)	Ikke aktuelt (4)	Vet ikke (5)
Styrke kunnskapen om norske arter (1)					
Styrke kompetanseoppbygging og rekruttering innen biosystematikk (2)					
Styrke samordningen mellom tilsvarende prosjekt i andre nordiske land (3)					
Kartlegge naturmangfoldet i Norge (4)					
Fremme DNA-strekkoding av norske arter (5)					
Formidle kunnskap om norske arter (6)					

28. Er det andre resultater fra prosjektet du ønsker å trekke fram?

29. Kommer du til å søke tilskudd fra Artsprosjektet på nytt?

Ja (1)

Nei (2)

Vet ikke (3)

Du svarte nei på at du kommer til å søke Artsprosjektet på nytt. Skriv gjerne en forklaring på hvorfor (f.eks. om det ikke er aktuelt eller om du er misfornøyd):

Andre kommentarer:



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no