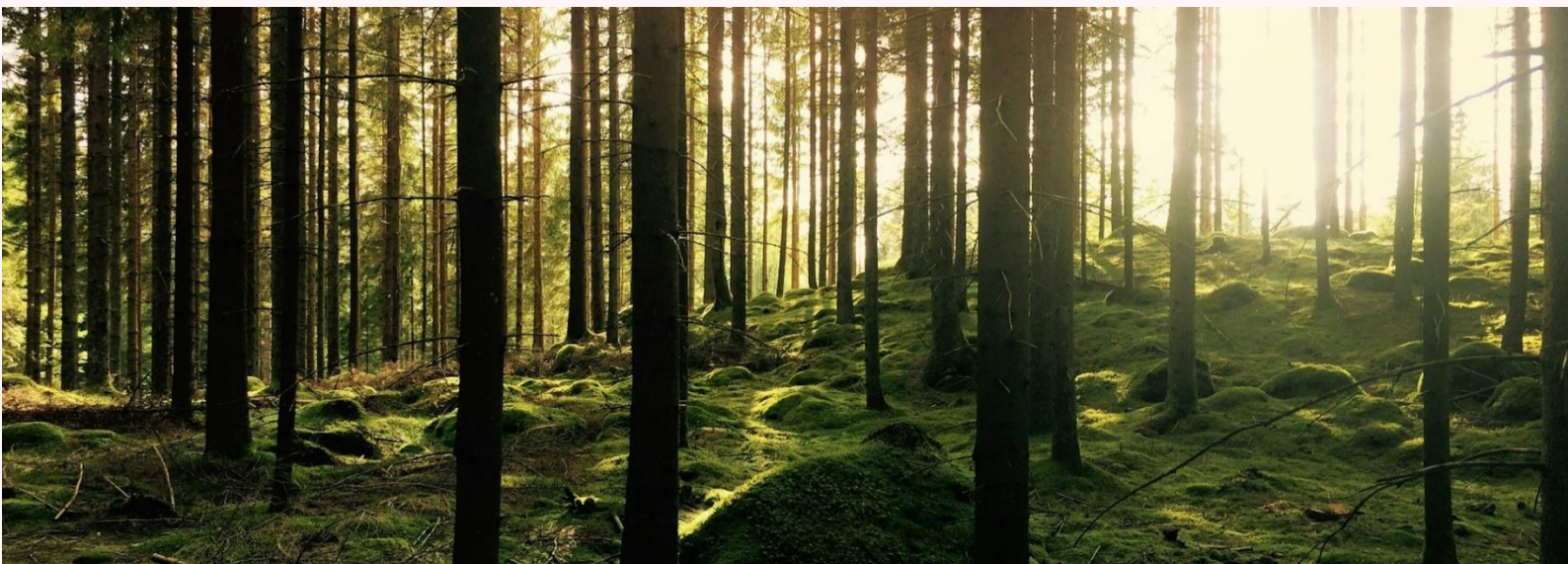


Revisjonsrapport for 2023 om tilskudd til klimatiltak

Rapportert i Dokument 1 (2024–2025)



Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til:

- **lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 bokstav b**
- **INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon**

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	6
2.1	Klimasats – tilskudd til klimatiltak og grønn skipsfart	6
2.2	Tilskuddsforvaltningen	7
2.2.1	Oppfølging og kontroll	8
2.3	Risiko.....	8
2.3.1	Beregning av merkostnader	9
2.3.2	Beregning og rapportering av utslippseffekter	9
3	Mål og problemstillinger	10
3.1	Målet med revisjonen	10
3.2	Problemstilling 1	10
3.3	Problemstilling 2	10
3.4	Problemstilling 3	10
3.5	Avgrensing	10
4	Revisjonskriterier	11
4.1	Innledende bestemmelser for problemstilling 1 og 2	11
4.2	Problemstilling 1	11
4.3	Problemstilling 2	12
4.4	Problemstilling 3	13
5	Metoder	14
5.1	Problemstilling 1	14
5.1.1	Utvalg	14
5.1.2	Dokumentanalyse	15
5.1.3	Dybdekontroll	15
5.1.4	Intervju.....	16
5.2	Problemstilling 2	16
5.2.1	Utvalg	16
5.2.2	Dokumentanalyse	17
5.2.3	Intervju.....	17
5.3	Problemstilling 3	18
5.3.1	Utvalg	18
5.3.2	Dokumentanalyse	18
5.3.3	Intervju.....	18
6	Funn	19
6.1	Bruk av tilskuddsmidlene	20
6.1.1	Oppsummering.....	20

6.1.2	Miljødirektoratets vilkår for bruk av tilskuddsmidlene er lite konkrete, og gjennomføringen er krevende å etterprøve	20
6.1.3	Kravene til regnskap er tydelige og relevante	21
6.1.4	Det er en stor andel feil i kommunenes prosjektrengskaper	22
6.1.5	Flere kommuner kan ikke legge fram underlagsdokumentasjon som samsvarer med de regnskapsførte kostnadene.....	23
6.2	Miljødirektoratets oppfølging og kontroll	32
6.2.1	Oppsummering.....	32
6.2.2	Risikovurdering av tilskuddsordningen er ikke dokumentert siden 2019	32
6.2.3	Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført oppfølging og kontroll	32
6.3	Resultatrapportering.....	34
6.3.1	Oppsummering.....	34
6.3.2	Miljødirektoratet stiller tydelige krav til rapportering av utslippseffekt, men ikke til rapportering av omstillingseffekt.....	35
6.3.3	Kommunene rapporterer i tråd med kravene, men Miljødirektoratet har ikke tatt hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å beregne utslippskutt	37
6.3.4	Miljødirektoratet bruker lite av kommunenes rapportering i videre rapportering til Klima- og miljødepartementet	37
6.4	Rapportering om måloppnåelse til Stortinget.....	38
6.4.1	Oppsummering.....	38
6.4.2	Klima- og miljødepartementet innhenter ikke informasjon om måloppnåelse i den årlige rapporteringen	38
6.4.3	Evalueringer bidrar i liten grad til å belyse ordningens måloppnåelse.....	39
6.4.4	Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål.....	41
7	Konklusjon.....	42
7.1	Miljødirektoratet sikrer ikke at kommunene dokumenterer hvordan tilskuddsmidlene er brukt43	
7.2	Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført risikovurdering og kontroll	44
7.3	Miljødirektoratets krav til resultatrapportering er ikke tilstrekkelig målrettet	44
7.4	Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål.....	45

1 Sammendrag

Regjeringen anser klima- og naturkrisen som den største utfordringen i vår tid og prioriterer målene for klimahandling høyt.¹ Kommunene spiller en sentral rolle i arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Dette gjøres, blant annet gjennom arealplanlegging, bygg- og anleggssektoren, vei- og sjøtransport og i rollen som innkjøper.² I 2016 fremmet Stortinget et anmodningsvedtak hvor det ba regjeringen om å opprette en tilskuddsordning som skulle støtte klimatiltak i kommunene. Det førte til at ordningen *Klimasats* ble etablert, og siden 2016 har det blitt bevilget over 1,4 milliarder kroner gjennom ordningen.

Klima- og Miljødepartementet er ansvarlig departement for *Klimasats*, og ordningen forvaltes av Miljødirektoratet. Kommunene får tildelt midler etter søknad og får informasjon om forpliktelser og de målene som skal oppnås, i tilsagnsbrev fra Miljødirektoratet. Kommunene får utbetalt tilskuddet i etterkant av gjennomføring, på grunnlag av innsendte rapporter og bekreftede regnskaper som viser hva tilskuddsmidlene har gått til.

Hovedmålet med å følge opp og kontrollere tilskuddsmottakere er å sikre at midlene blir tildelt med korrekt beløp til riktig mottaker, og at tilskuddet faktisk blir brukt i samsvar med de fastsatte vilkårene jf. kravene i økonomireglementet. Oppfølging og kontroll er avgjørende for å sikre at tilskuddsordningen fungerer som tiltenkt, at midlene blir riktig anvendt, og at samfunnsmessige mål blir oppnådd.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere at Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet forvalter tilskuddsordningen *Klimasats* i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning. Vi har kontrollert at Miljødirektoratet sikrer at midlene blir brukt i henhold til formålet, og rapporterer om måloppnåelse til departementet. Deretter har vi kontrollert at departementet innhenter relevant og pålitelig informasjon om *Klimasats*' bidrag til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet og rapporterer dette videre til Stortinget.

Vilkårene som Miljødirektoratet stiller til mottakernes bruk av tilskuddsmidlene, er lite konkrete og etterprøvbare. Direktoratet gjennomfører ikke kontroll av underlagsdokumentasjon til prosjektrengskapene. Vår kontroll viser at kommunene ikke dokumenterer godt nok hvordan tilskuddsmidlene er brukt, og vi har i flere tilfeller avdekket at tilskuddsmidlene ikke har blitt brukt i henhold til kravene.

Stortinget får ikke relevant og pålitelig informasjon om *Klimasats*' bidrag til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Direktoratet har ikke en etterprøvbar rapportering av omstillingseffekter, og har ikke tatt hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å beregne utslippskutt. Evalueringer har derfor et svakt grunnlag for å vurdere ordningens måloppnåelse.

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet sikrer ikke riktig bruk av tilskuddsmidlene, og legger ikke godt nok til rette for at Stortinget får informasjon om tilskuddsordningens måloppnåelse. Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Miljødirektoratet sikrer ikke at kommunene dokumenterer hvordan tilskuddsmidlene er brukt
- Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført risikovurdering og kontroll
- Miljødirektoratets krav til resultatrapportering er ikke tilstrekkelig målrettet
- Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål

¹ Hurdalsplattformen, s. 29.

² Meld. St. 13 (2020–2021) Regjeringens Klimaplan for 2021–2030

2 Innledning

2.1 Klimasats – tilskudd til klimatiltak og grønn skipsfart

Regjeringen anser klima- og naturkrisen som den største utfordringen i vår tid og prioriterer målene for klimahandling høyt.³ I henhold til lov om klimamål (klimaloven) er Norges mål å bli et lavutslippssamfunn innen 2050, med en reduksjon i klimagassutslippene på 90–95 prosent sammenlignet med nivåene fra 1990. Innen 2030 er målet å ha redusert utslippene med minst 50–55 prosent. Målene skal være i tråd med Norges nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen fra 12. desember 2015.

I 2016 fremmet Stortinget et anmodningsvedtak hvor de ba regjeringen om å opprette en tilskuddsordning som skulle støtte klimatiltak i kommunene. Tilskuddsordningen *tilskudd til klimatiltak*⁴ ble opprettet i 2016 med en varighet på minst fem år, som deretter har blitt videreført ett år om gangen.⁵ *Tilskudd til grønn skipsfart*⁶ utgjorde en integrert del av tilskudd til klimatiltak (*Klimasats – hurtigbåtprogrammet*). Fra 2021 har denne blitt skilt ut til en selvstendig tilskuddsordning med en egen budsjettpost. Ordningen opererer etter de samme prinsippene som den gjorde da den var en del av tilskudd til klimatiltak.

Kommunene spiller en sentral rolle i arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Dette gjøres, blant annet gjennom arealplanlegging, bygg- og anleggssektoren, vei- og sjøtransport og i rollen som innkjøper. Kommunene har også en viktig rolle som samfunnsutvikler, der de koordinerer, er pådriver og tilrettelegger for klimagassreduksjon. Klimasats er et viktig virkemiddel i flere deler av regjeringens klimaarbeid.⁷ Kommunene har etter statlige planretningslinjer (SPR) for klima- og energiplanlegging et ansvar for å bidra til å redusere klimagassutslippene.⁸ Selv om kommunene har et pålagt ansvar, er det stor grad av frivillighet i kommunenes klimaarbeid. Det betyr at kommunene selv bestemmer ambisjonsnivået, setter mål og følger opp resultatene på klimaområdet. Med begrensede ressurser, få krav på klimaområdet og høye forventninger fra innbyggere og staten på mange andre samfunnsområder, har mange kommuner i liten grad utnyttet potensialet de har for å redusere klimagassutslipp og bidra til oppfyllelse av Norges klimamål. Tilskudd til klimatiltak skal fremme klimagassreduksjon i kommuner og fylkeskommuner. Prosjekter som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet, får tilskudd. Tilskudd til grønn skipsfart har som hovedformål å støtte prosjekter som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser fra hurtigbåter.



Siden tilskuddsordningen ble startet (2016–2023), har det blitt tildelt

1,4 milliarder kroner

til 293 ulike kommuner, fordelt på over 2 000 prosjekter innen tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart.

En stor del av midlene under Klimasats går til å støtte kommunenes økonomiske merkostnader forbundet med å velge løsninger med lavere klimagassutslipp. Dette er prosjekter som er en del av kommunenes ordinære virksomhet. Dette kan for eksempel være valg av null-utslipp

³ Hurdalsplattformen, s. 29

⁴ Kap 1420, post 61

⁵ Prop 1 S (2016–2017) *Klima- og miljødepartementet*, s. 49

⁶ Kap. 1420, post 62

⁷ Meld. St. 13 (2020–2021) Regjeringens Klimaplan for 2021–2030

⁸ *Klimakur 2030: Del A - Kapittel 12: Kommunenes rolle*

anleggsmaskiner i byggeprosjekter. Figur 2 viser prosjekter som har fått tilskudd til klimatiltak i perioden 2016–2023, og de mest vesentlige typene tiltak som har blitt gjennomført for midlene.

Figur 1 Eksempler på prosjekter som har fått tilskudd til klimatiltak



Kilde: Data fra Miljødirektoratet, sammenstilt av Riksrevisjonen

2.2 Tilskuddsforvaltningen

Klima- og miljødepartementet har delegert forvaltningen av tilskuddene under Klimasats (tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart) til Miljødirektoratet. Klimaavdelingen i Miljødirektoratet har ansvaret for oppgavene på klimaområdet. Dette inkluderer tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart, som behandles i seksjon for klimatilpasning og lokale klimatiltak. Figur 2 viser prosessen i tilskuddsforvaltningen, og hvilket ansvar de involverte aktørene har. Det uthevede området viser delene av prosessen som ikke er inkludert i revisjonen.

Figur 2 Prosessen i tilskuddsforvaltningen



Kilde: Utarbeidet av Riksrevisjonen, på bakgrunn av informasjon fra Miljødirektoratet

Kommunene får tildelt midler etter søknad, og de får detaljert informasjon om forpliktelsene og målene som de oppnå, i tilsagnsbrev fra Miljødirektoratet. Kommunene får utbetalt tilskuddet etter at tiltakene er gjennomført, på grunnlag av innsendte rapporter og bekreftede regnskaper som viser hva tilskuddsmidlene har gått til.

I søknadsprosessen stilles det spesifikt krav om at tilskuddsmottakerne skal beregne de forventede reduksjonene i klimagassutslipp, og oppgi andre klimaeffekter som deres prosjekter vil ha. Når prosjektet er avsluttet, skal mottakere rapportere på gjennomført aktivitet og faktisk oppnådd klimaeffekt. Det stilles videre krav om at kommunene bidrar med egeninnsats, at tilskuddet er utløsende for at tiltaket gjennomføres, og at prosjektet ikke uansett ville blitt gjennomført som følge av statlige krav.

2.2.1 Oppfølging og kontroll

Klima- og Miljødepartementet og Miljødirektoratet, som fungerer som tilskuddsforvalter, har ansvaret for å følge opp og kontrollere både den enkelte mottaker og ordningen som helhet.

Hovedmålet med å følge opp og kontrollere tilskuddsmottakere er å sikre at midlene blir tildelt med korrekt beløp til riktig mottaker, og at tilskuddet faktisk blir brukt i samsvar med de fastsatte vilkårene. Tilskuddsforvalteren må gjøre en helhetlig vurdering av om tilskuddsmottakeren oppfyller de vilkårene som er satt for tilskuddet, ut fra informasjon innhentet fra tilskuddsmottakerne, evalueringer og andre relevante kilder. Oppfølging og kontroll er avgjørende for å sikre at tilskuddsordningen fungerer som tiltenkt, at midlene blir riktig anvendt, og at samfunnsmessige mål blir oppnådd. Det bidrar også til å opprettholde tillit og gjennomsiktighet i forvaltningen av offentlige midler.

2.3 Risiko

Tilskuddsordninger har ofte en høy iboende risiko fordi det ikke fullt ut kan kontrolleres hvordan midlene blir brukt. Videre er det ofte utfordrende å vurdere tiltakenes effektivitet og måloppnåelse.

Tilskudd til klimatiltak og grønn skipsfart er tillitsbaserte ordninger. Tilskuddsmidlene utbetales basert på tilskuddsmottakernes egen rapportering av gjennomført aktivitet og kostnader.

Siden tilskuddsmidlene utbetales etterskuddsvis, kan man redusere risiko for feilutbetaling ved å kontrollere kommunenes innsendte rapporter og regnskap med tilhørende underlagsdokumentasjon før man utbetaler midlene.

2.3.1 Beregning av merkostnader

I mange prosjekter skal støtten kun dekke den ekstra kostnaden kommunen har ved å bruke klimavennlige løsninger. Dette kan være krevende å beregne. Dersom overestimerte merkostnader blir lagt til grunn for tildelinger, vil konsekvensen være at deler av tilskuddsbeløpet dekker aktiviteter som er utenfor ordningens formål, og utbetalingen vil ikke være i tråd med vilkårene.

2.3.2 Beregning og rapportering av utslippseffekter

Tilskuddsordningen har som formål både å redusere utslipp direkte og å bidra til omstilling som gir klimagassreduksjon utover det konkrete tiltaket. Effektene materialiserer seg på ulike tidshorisonter, og det gis tilskudd til svært ulike tiltak. Dette gjør det krevende å finne gode indikatorer og øker risikoen for at rapporteringen om tilskuddsordningens måloppnåelse ikke gir det riktige bildet. Målinger av effekter er et viktig grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som bør og ikke bør få støtte, og for legitimering av klimastøttemidler til kommunene sammenlignet med alternativ bruk av ordningens midler.

3 Mål og problemstillinger

3.1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen har vært å kontrollere at Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet forvalter tilskuddsordningen Klimasats i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning. Som del av dette har vi kontrollert at Miljødirektoratet sikrer at midlene blir brukt i henhold til formålet, og rapporterer om måloppnåelse til departementet. Deretter har vi kontrollert at departementet innhenter relevant og pålitelig informasjon om Klimasats' bidrag til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet og rapporterer dette videre til Stortinget.

3.2 Problemstilling 1

Har tilskuddsmottakerne brukt midlene og rapportert på måloppnåelse i tråd med vilkårene for tildeling?

3.3 Problemstilling 2

Har Miljødirektoratet satt konkrete og relevante krav, og implementert kontrollrutiner som sikrer at tilskuddene blir beregnet, brukt og rapportert i tråd med vilkårene for tildeling?

3.4 Problemstilling 3

Sikrer Klima- og miljødepartementet at Stortinget får informasjon om ordningenes måloppnåelse – reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet?

3.5 Avgrensing

Revisjonen vil omfatte bruk av midlene, rapportering, kontroll og oppfølging. Revisjonen vil ikke vurdere utformingen av tilskuddsordningen, eller undersøke søknads- og tildelingsprosessen. Kontrollperioden er 2019–2023.

4 Revisjonskriterier

4.1 Innledende bestemmelser for problemstilling 1 og 2

Tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart er regulert i *forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre* med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. kapittel. 1420 post 61 og 62. I henhold til forskriften er formålet med tilskuddsordningen å fremme klimatiltak i kommunene ved å støtte prosjekter som bidrar til reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet. Ordningenes delmål er å bidra til at kommunene integrerer klimahensyn i sine aktiviteter, og at de styrker rollen som samfunnsutvikler og pådriver som tilrettelegger for samarbeid på klimaområdet mellom ulike aktører.

Jf. forskriftens § 3 kan tilskudd tildeles tiltak som

- skal bidra til reduserte klimagassutslipp, omstilling til lavutslippssamfunnet eller begge deler
- søknaden er politisk forankret i kommunen
- tilskuddet skal være utløsende for at tiltaket gjennomføres og
- kommunen må bidra med egeninnsats

4.2 Problemstilling 1

Har tilskuddsmottakerne brukt midlene og rapportert på måloppnåelse i tråd med vilkårene for tildeling?

Tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart er, i likhet med alle statlige tilskuddsordninger, virkemidler for å nå fastsatte politiske mål. Begge tilskuddene skal bidra til å redusere utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet.⁹ Når den enkelte tilskuddsmottakeren rapporterer på måloppnåelse til Miljødirektoratet, bidrar det til å danne det informasjonsgrunnlaget som Stortinget får om Klimasats-ordningens oppnådde resultater og nasjonale klimamål.

Ifølge § 5 i forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre, skal den som mottar tilskudd, levere sluttrapport og sluttregnskap i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter innen fristen fastsatt i tilskuddsbrevet. Nærmere krav om rapportering kan gis i tilskuddsbrevet. Rapporteringen fra tilskuddsmottakeren skal være i tråd med rapporteringskravene som Miljødirektoratet stiller i tilskuddsbrevet.

Rapporteringskravene tilpasses det enkelte tiltaket og beskrives i tilskuddsbrevet. Forskriftens § 6 slår fast at tilskudd som ikke er brukt i samsvar med vilkårene i tilskuddsbrevet kan kreves tilbakebetalt.

Av bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.3.6 går det fram at sluttrapporteringen fra tilskuddsmottakerne skal bidra til å gi Miljødirektoratet informasjon som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningen. Dette forutsetter at tilskuddsmottakernes rapportering er sammenlignbar og pålitelig. Indikatorene som benyttes til å måle tiltakenes effekt bør være likest mulig for like typer prosjekter, og informasjonen som benyttes til å vurdere måloppnåelse bør underbygges av data og dokumentasjon.

⁹ Prop. 1 S. (2021-2022)

Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal det ved tilskudd til virksomheter som ikke er undergitt statlig kontroll, tas forbehold om at tilskuddsforvalteren har adgang til å føre kontroll med at midlene brukes etter forutsetningene. Miljødirektoratet gir krav til tilskuddsmottakeren i tilskuddsbrevet om at regnskapsbilagene skal oppbevares i tråd med de generelle reglene om oppbevaring av bilag i bokføringsloven, og skal kunne framlegges ved tilsyn.

4.3 Problemstilling 2

Har Miljødirektoratet satt konkrete og relevante krav, og implementert kontrollrutiner som sikrer at tilskuddene blir beregnet, brukt og rapportert i tråd med vilkårene for tildeling?

Ifølge økonomireglementet § 8 og økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 skal Miljødirektoratet angi i tilskuddsbrev hva mottakeren får tilskudd til, tilskuddsbeløp, utbetalingsordning, krav til rapportering og eventuelle vilkår for tilskuddet i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker. Etter forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre § 6 er det en forutsetning at mottakeren etterlever vilkårene i tilskuddsbrevet for å få utbetalt tilskudd.

Videre angir forskriftens § 3 at Miljødirektoratet skal stille krav til bruk av midlene som er i tråd med tilskuddsordningens tildelingskriterier. Kravene til rapportering bør være utformet slik at de er egnet til å gi informasjon som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.3.6. Miljødirektoratet kan også innhente informasjon om måloppnåelse fra evalueringer og andre kilder.¹⁰

Hvor ofte tilskuddsordningen skal evalueres, og hvor omfattende evalueringene skal være, avhenger av risikoen og vesentligheten for den enkelte tilskuddsordningen eller det enkeltstående tilskuddet. Noen av hensynene er hvor omfattende og viktig ordningen eller tilskuddet er, kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene.¹¹ Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering, jf. pkt. 6.3.6.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.1 andre ledd skal kravene til rapportering stå i et rimelig forhold til det enkelte tilskuddets størrelse slik at det kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos både tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker. I henhold til bestemmelsenes punkt 6.3.6 skal det også tas hensyn til de mulighetene hver enkelt tilskuddsmottaker har til å framskaffe informasjonen. Dette kan innebære at forvalteren stiller forenklete rapporteringskrav, men også tilrettelegger og gir støtte for å forenkle rapporteringsprosessen.

Miljødirektoratet skal som tilskuddsforvalter ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet, jf. økonomireglementet § 15 andre ledd.

Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 går det fram at tilskuddsforvalteren skal kontrollere den informasjonen som tilskuddsmottakeren sender inn, om denne har betydning for søknadsbehandlingen. Rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelse skal kontrolleres av tilskuddsforvalteren. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal være tilpasset ordningen og dens mål, og være rimelig i omfang i forhold til nytten og kostnaden av kontrollen. Miljødirektoratet skal ha kartlagt risikoen for at det oppstår feil på bakgrunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for

¹⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6

¹¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.5

uregelmessigheter. Ut fra en samlet vurdering av risikonivået og de vesentligste risikomomenter skal det etableres aktuelle kontrollpunkter og hvem som skal foreta kontrollen.

Miljødirektoratet skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder for å evaluere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningen. Dette skal gjøres med hensyn til den praktiske tilgjengeligheten av informasjon, jf. bestemmelsene punkt 3.6.3. Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.7 skal Miljødirektoratet rapportere til departementet i tråd med kravene til årsrapport i punkt 2.3.3 og kravene som departementet har fastsatt i tildelingsbrevet eller i tilskudsregelverket.

4.4 Problemstilling 3

Sikrer Klima- og miljødepartementet at Stortinget får informasjon om ordningenes måloppnåelse – reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet?

Departementet skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier for den enkelte tilskuddsordningen samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, jf. økonomireglementets § 8 om tilskudd og garantier. Videre § 11 står det at hvert departement i sin budsjettproposisjon skal gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. bevilgningsreglementet § 9 annet ledd. Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementet beskrive de resultatene det vil oppnå. Det skal også gis opplysninger hvilke resultater som ble oppnådd for siste regnskapsår, sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

I henhold til økonomireglementets § 9 skal alle virksomheter sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

Klima- og miljødepartementet har ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.3 det overordnede ansvaret for at Miljødirektoratet rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon. Videre er det departementets ansvar å sikre at direktoratet bruker ressursene effektivt, og at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.

Ifølge økonomireglementet § 15 første ledd og økonomibestemmelsene punkt 6.2.4.1 skal departementet kontrollere at tilskuddsforvalter forvalter tilskuddsmidlene på en forsvarlig måte.

Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 6.2 beskriver utforming av en tilskuddsordning. Ifølge bestemmelsene skal departementet utforme hovedelementene i en tilskuddsordning, blant annet utarbeide et opplegg for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering, jf. punkt 6.3.8 om oppfølging og kontroll.

5 Metoder

5.1 Problemstilling 1

Har tilskuddsmottakerne brukt midlene og rapportert på måloppnåelse i tråd med vilkårene for tildeling?

5.1.1 Utvalg

Det er omtrent 2000 prosjekter som har blitt tildelt midler siden tilskuddsordningen ble startet i 2016. Vi har valgt en kontrollperiode for revisjonen fra 2019 til 2023. Vi har innhentet en oversikt fra Miljødirektoratet som viser alle prosjekter som har mottatt tilskudd til klimatiltak og tilskudd til grønn skipsfart, og som er fullført innenfor vår kontrollperiode. Oversikten viser at det er gitt tilskudd til 712 prosjekter. I den samme oversikten har Miljødirektoratet sortert alle tiltakene i 21 ulike tiltakstyper, i tillegg til prosjektene som har fått midler gjennom hurtigbåtprogrammet / tilskudd til grønn skipsfart.

Vi har valgt ut prosjekter til vår kontroll ved å sammenstille disse tiltakstypene for å få fram antall saker og totalt beløp per tiltakstype. I utvelgelsen av prosjekter sørget vi for et mest mulig likt antall prosjekter per tiltakstype og så lik andel av totalbeløpet per tiltakstype som mulig. Innenfor hver tiltakstype valgte vi prosjektene med høyest beløp.

Vi har gjennomført dokumentanalyse og regnskapskontroll av 284 av de 712 fullførte prosjektene. Kontrollert beløp utgjør omtrent 70 prosent av det totale utbetalte beløpet for alle gjennomførte prosjekter i kontrollperioden. Tabell 1 viser fordelingen av saker per tiltakstype totalt og i vårt utvalg.

Tabell 1 Utvalgte prosjekter fordelt på tiltakstyper og med beløp

Tiltakstype	Antall fullførte prosjekter	Utbetalt alle fullførte prosjekter	Antall prosjekter i vårt utvalg	Utbetalt i vårt utvalg	Andel utbetalt beløp i vårt utvalg
<i>01 areal- og transportplanlegging</i>	81	28 266 821	31	15 349 918	58,82 %
<i>02 mobilitet og reisevaneendringer</i>	54	14 033 862	20	9 398 410	89,22 %
<i>03 el-varebiler og lading til tjenestebiler i kommunens egen drift</i>	185	45 637 463	67	26 048 306	57,20 %
<i>04 maskiner og større kjøretøy i kommunens egen drift</i>	28	22 697 347	15	18 782 335	82,75 %
<i>05 el-busser i kollektivtransport</i>	1	208 150	1	208 150	100 %
<i>06 ladeinfrastruktur og energistasjoner</i>	17	6 475 223	6	4 149 438	78,5 %
<i>07 varedistribusjon/bylogistikk og tungtransport</i>	11	9 776 726	5	8 154 972	83,41 %
<i>08 sjøtransport</i>	24	18 400 606	11	16 073 994	89,05 %
<i>09 biogass</i>	11	3 285 985	5	2 108 426	64,16 %
<i>10 masseforvaltning</i>	5	4 177 725	3	3 595 150	86,06 %
<i>11 bygge- og anleggsplasser</i>	21	18 772 351	9	13 825 241	73,65 %
<i>12 byggematerialer</i>	32	46 404 679	16	36 435 500	78,52 %
<i>13 kartlegging av mulige klimatiltak tidlig i bygge- og anleggsprosjekter</i>	105	24 631 494	37	8 837 808	35,88 %
<i>14 matsvinn og klimavennlige matvalg</i>	29	8 514 332	10	5 116 035	60,09 %
<i>15 renovasjon, avfall, deponi og avløp</i>	18	18 680 438	9	15 170 811	81,21 %

16 landbruk	14	7 894 023	5	6 365 364	80,64 %
17 energiomlegging og energiproduksjon inkludert biokull	14	6 536 152	5	4 372 551	66,90 %
18 hydrogen	12	5 389 500	5	4 123 000	76,50 %
19 systematisk arbeid med klimahensyn i anskaffelser	17	14 908 814	8	10 310 950	69,16 %
20 sirkulær økonomi	27	8 113 533	10	4 122 384	50,81 %
Hurtigbåtprogrammet / tilskudd til grønn skipsfart	6	21 079 105	6	21 079 105	100,00 %
Sum	712	333 884 329	284	233 417 944	69,91 %

Tiltakstype 21 klimaledelse, nettverk og næringslivssamarbeid, er ikke inkludert i vår kontroll, da denne typen tiltak har en stor andel nettverksprosjekter, som skiller seg fra de andre når det gjelder saksbehandlingen, utbetaling, rapportering og kontroll, og flere av kontrollpunktene våre vil ikke være aktuelle. For *nettverksprosjektene* utbetales tilskuddet på forskudd, og det er ikke krav om at kommunene skal sende inn regnskap etter endt prosjekt.¹² Det betales ut en fast sum på 25 000 per kommune som forplikter seg til å delta i nettverket.

5.1.2 Dokumentanalyse

Vi har analysert følgende dokumentasjon på alle prosjektene i utvalget

- søknad fra kommunene
- tilsagnsbrev fra Miljødirektoratet
- sluttrapport og regnskap fra kommunene
- tilleggskommunikasjon mellom Miljødirektoratet og tilskuddsmottakerne

Søknad, tilsagnsbrev og sluttrapporter har vi hentet fra Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter (ESS). Vi har hentet ut kommunikasjon mellom Miljødirektoratet og tilskuddsmottakerne i hver sak fra Miljødirektoratets arkiv (Elements). Analysen er gjennomført ved bruk av NVivo og Excel.

Vi har kontrollert at tilskuddsmottakeren har rapportert om bruken av midlene og måloppnåelse i henhold til kravene i tilsagnsbrevet. I denne sammenhengen har vi også kontrollert at aktivitetene, budsjettet og de beregnede kostnadene som er nevnt i søknaden, blir inkludert som krav og vilkår i tilsagnsbrevet. Vi har kontrollert at kravene i tilsagnsbrevet er rapportert på i sluttrapport og om de rapporterte resultatene er dokumentert.

Dokumentanalysen har vært sentral i vurderingen av risiko, og har gitt grunnlaget for utvalg av prosjekter til dybdekontroll.

5.1.3 Dybdekontroll

Til dybdekontrollen valgte vi ut 83 av de 284 prosjektene ut fra vår vurdering av risiko og vesentlighet. Disse prosjektene omfatter 16 av tiltakstypene, og i tillegg noen saker fra hurtigbåtprogrammet. Fem av tiltakstypene er ikke inkludert i dybdekontrollen fordi vi ikke har sett særskilte risikoer i kontrollen av regnskap og sluttrapport eller fordi tiltakstypene er beløpsmessig små i vårt utvalg.

For å kontrollere om tilskuddsmottakerne har brukt midlene i tråd med vilkårene har vi kontrollert underlagsdokumentasjonen som ligger til grunn for kommunenes rapportering til Miljødirektoratet. Det varierer hvilken dokumentasjon vi har innhentet i hver sak, alt etter hvilken type prosjekt der er. Vi har innhentet følgende typer underlagsdokumentasjon fra kommunene

¹² Jf. Bestemmelser om økonomistyring punkt 6.4.1 frafaller krav til rapportering fra mottaker av beløp under 100 000 kroner

- faktura som ligger til grunn for rapporterte kostnader
- detaljerte timelister som ligger til grunn for rapportert egeninnsats
- beregninger av rapporterte merkostnader
- utlysningstekst og stillingsbeskrivelser
- rapporter/beslutningsgrunnlag som dokumenterer klimainnsatsen i tiltakene
- informasjon om kommunenes gjennomføring av forutsetninger som Miljødirektoratet har satt i enkelte tiltak

Vi valgte å kontrollere kommunenes klimaeffektberegninger for de prosjektene i vårt utvalg hvor Miljødirektoratet har brukt kommunenes klimagassberegninger i effektvurderingen. Dette utgjør 44 av de 284 prosjektene. Vi har ikke gjort en gjennomgående undersøkelse av hvordan kommunene beregner utslippseffekter for hele utvalget, ettersom Miljødirektoratet er godt kjent med at det er utfordringer på dette området. Evalueringer som er gjennomført av Cicero og Menon Economics har også tidligere slått fast at det er stor usikkerhet i tallene som blir rapportert.

De utvalgte 44 prosjektene er fra tiltakstyper som etter vår vurdering er mulig å sammenligne og relevante å beregne utslippseffekt for:

- 04 maskiner og større kjøretøy i kommunens egen drift
- 07 varedistribusjon/bylogistikk og tungtransport
- 08 sjøtransport
- 11 bygge- og anleggsplasser
- 12 byggematerialer

5.1.4 Intervju

Vi har intervjuet medarbeidere i Miljødirektoratet:

- kartleggingsmøte 30. august 2023
- revisjonsbesøk med intervju 4. desember 2023
- intervju på Teams 8. mars 2024

På disse møtene deltok seksjonslederen og saksbehandlerne som er ansvarlige for saksbehandlingen av begge tilskuddene. Formålet har vært å avklare uklarheter, og få svar på spørsmål i forbindelse med både dokumentanalysen og dybdekontrollen. Referatet fra intervjuet er verifisert av Miljødirektoratet.

5.2 Problemstilling 2

Har Miljødirektoratet satt konkrete og relevante krav, og implementert kontrollrutiner som sikrer at tilskuddene blir beregnet, brukt og rapportert i tråd med vilkårene for tildeling?

5.2.1 Utvalg

Vi har kontrollert kravene til rapportering i tilskuddsbrev og kommunenes rapportering for alle prosjektene som er kontrollert i dokumentanalysen i problemstilling 1, det vil si 284 av 712 prosjekter. Dokumenterte internkontrollrutiner og kartlagte risikovurderinger vil omfatte dokumenter for hele kontrollperioden (2019–2023).

5.2.2 Dokumentanalyse

Vi har analysert tilsagnsbrevene for å kartlegge hvilke krav Miljødirektoratet stiller til bruk av midlene og til rapportering. I denne sammenhengen har vi også kontrollert at aktiviteter som er nevnt i søknaden blir fulgt opp med krav i tilsagnsbrevet. Videre har vi kontrollert om Miljødirektoratet følger opp at tilskuddsmottakerne gjennomfører tiltak og rapporterer i tråd med kravene. I den forbindelse har vi kontrollert følgende dokumentasjon

- søknad
- tilsagnsbrev
- sluttrapport med eventuelle vedlegg
- kommunenes innsendte regnskap
- evalueringer som er gjennomført:
 - 3-årig følgeevaluering av Klimasats (2016-2018) utført av Menon Economics
 - *Hvordan dokumentere effekt av klimatiltak (2020)* utført av Civitas, Cicero senter for klimaforskning, Insam og Senter for utvikling og miljø (SUM)
 - *Effektvurdering av Klimasats (2023)* utført av Miljødirektoratet

For å kontrollere at Miljødirektoratet sikrer at kommunene gjennomfører prosjektet i tråd med vilkårene i tilskuddsbrevet, har vi analysert kommunenes sluttrapporter og vedlagt dokumentasjon og sammenlignet med vilkårene som Miljødirektoratet stiller i de respektive tilskuddsbrevene. I analysen har vi kategorisert hvert enkelt tiltak etter tre kategorier for gjennomført aktivitet. Disse er nærmere definert nedenfor i tabell 1.

For de tiltakene der vilkårene for gjennomføring ikke er tydelig konkretisert i tilskuddsbrevet, har vi valgt å bare konkludere med *redusert gjennomføring* der kommunene selv rapporterer om dette i sluttrapporten. Det vil for eksempel si at i en sak hvor kommunen har søkt om støtte til å utrede tre løsninger, men den endelige utredningen ikke inneholder alle de tre elementene, har vi bare konkludert med redusert gjennomføring dersom Miljødirektoratet har beskrevet tydelig i tilsagnsbrevet at utbetalingen er betinget av at utredningen inneholder alle de tre elementene. I tilsvarende saker med lite konkrete vilkår, har vi konkludert med *ikke gjennomført som forutsatt* der vi ikke ser spor av klimainnsats i arbeidet som kommunene har dokumentert.

Tabell 2 Forklaring av kategoriene i analysen av kommunenes gjennomføring

Kategori	Beskrivelse
Gjennomført som forutsatt	Kommunen har gjennomført de aktivitetene det ble stilt krav om i tilskuddsbrevet.
Redusert gjennomføring	Det gjennomførte tiltaket har redusert omfang i forhold til planen som er beskrevet i søknaden og tilskuddsbrevet.
Ikke gjennomført som forutsatt	Kommunen har ikke gjennomført tiltaket slik det ble beskrevet i søknaden og tilskuddsbrevet.
Ikke mulig å konkludere pga. manglende dokumentasjon av gjennomført aktivitet	Kommunen har rapportert om fullstendig gjennomføring i sluttrapporten, men det mangler nødvendig dokumentasjon i vedlegg, eller kommunenes rapportering stemmer ikke med det som kommer fram i dokumentasjonen.

5.2.3 Intervju

Vi har intervjuet medarbeidere i Miljødirektoratet:

- kartleggingsmøte 30. august 2023
- revisjonsbesøk med intervju 4. desember 2023
- intervju på Teams 8. mars 2024

På disse møtene deltok seksjonslederen og saksbehandlerne som er ansvarlige for saksbehandlingen av begge tilskuddene. Formålet har vært å avklare uklarheter, og få svar på spørsmål i forbindelse med både dokumentanalysen og dybdekontrollen. Referatet fra intervjuet er verifisert av Miljødirektoratet.

5.3 Problemstilling 3

Sikrer Klima- og miljødepartementet at Stortinget får informasjon om ordningens måloppnåelse – reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet?

5.3.1 Utvalg

For denne problemstillingen er kontrollperioden og utvalget av prosjekter lik som for problemstilling 1 og 2. Vi har kontrollert 284 prosjekter i perioden 2019–2023.

5.3.2 Dokumentanalyse

Vi har systematisk gjennomgått alle prosjektene i utvalget ved hjelp av analyseverktøyet Nvivo. Vi har kontrollert om Miljødirektoratet har stilt krav til rapportering på måloppnåelse gjennom tilsagnsbrev, og om dette kravet er besvart i sluttrapport.

Videre har vi sett på hvordan Miljødirektoratet har rapportert på ordningens resultater og måloppnåelse gjennom årsrapporter, referat fra styingsmøter og evalueringer i hele utvalgsperioden.

For å kontrollere om departementet har rapportert på måloppnåelse til Stortinget, har vi gjennomgått årlige Prop. 1S, i hele utvalgsperioden.

5.3.3 Intervju

Vi intervjuet medarbeidere i Miljødirektoratet den 04. desember 2023, og Klima- og miljødepartementet den 26. januar 2024. På møtet med Miljødirektoratet deltok seksjonslederen og saksbehandlerne som er ansvarlig for saksbehandlingen av tilskuddene. Hos Klima- og miljødepartementet intervjuet vi seksjonsleder og medarbeider i klimaavdelingen.

I disse møtene ble rapportering på ordningens måloppnåelse diskutert gjennomgående. Det ble ført referat fra begge intervjuene, som i ettertid ble verifisert av henholdsvis direktoratet og departementet. Der ble også oppfølgingsspørsmål besvart.

6 Funn

Vi har kontrollert Miljødirektoratets vilkår for bruk av tilskuddsmidler, og krav til regnskapsrapportering. Videre har vi undersøkt om kommunene har gjennomført prosjektene, brukt midlene og levert regnskap i samsvar med regelverket. Funn fra revisjonen av disse temaene dekkes i kapittel 6.1. Kapittel 6.2 handler om revisjonens funn etter kontroll av hvordan Miljødirektoratets har fulgt opp og kontrollert kommunenes gjennomføring og prosjektregnskap. Revisjonens funn etter kontroll av Miljødirektoratets krav til resultatrapportering, og om kommunene følger disse dekkes i kapitel 6.3. Kapittelet omfatter også direktoratets rapportering videre til Klima- og miljødepartementet. Kapitel 6.4 viser funn etter kontroll av Klima- og miljødepartementets rapportering til Stortinget om tilskuddsordningens oppnådde mål.

Oppsummering av funn

6.1 Bruk av tilskuddsmidlene



- Miljødirektoratets vilkår for bruk av tilskuddsmidlene er lite konkrete og etterprøvbare.
- Kravene til tilskuddsmottakernes prosjektregnskaper er tydelige og relevante.
- Det er en stor andel formalfeil i kommunenes prosjektregnskaper.
- Flere kommuner kan ikke legge fram underlagsdokumentasjon som samsvarer med de regnskapsførte kostnadene.

6.2 Miljødirektoratets oppfølging og kontroll



- Risikovurdering av tilskuddsordningen er ikke dokumentert siden 2019.
- Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført oppfølging og kontroll.

6.3 Resultatrapportering



- Miljødirektoratets stiller tydelige krav til rapportering av utslippseffekt, men ikke til rapportering av omstillingseffekt.
- Kommunene rapporterer i tråd med kravene, men Miljødirektoratet har ikke tatt hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å gjøre egne beregninger av utslippskutt.
- Miljødirektoratet bruker lite av kommunenes rapportering i videre rapportering til Klima- og miljødepartementet.

6.4 Rapportering om måloppnåelse til Stortinget



- Klima- og miljødepartementet innhenter ikke informasjon om måloppnåelse i den årlige rapporteringen
- Evalueringer bidrar i liten grad til å belyse ordningens grad av måloppnåelse
- Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål

6.1 Bruk av tilskuddsmidlene

Dette kapittelet handler om resultatene fra vår kontroll av Miljødirektoratets vilkår for bruk av tilskuddsmidlene og krav til regnskapsrapportering, og om tilskuddsmottakerne gjennomfører tiltakene i tråd med vilkårene og etterlever kravene til regnskapsrapportering.

6.1.1 Oppsummering

Vilkårene som Miljødirektoratet stiller til bruk av tilskuddsmidlene, og kravene som stilles til rapportering av resultater, er formulert på en måte som gjør det vanskelig å følge opp og kontrollere at midlene brukes som forutsatt. Det er stor variasjon i hvor godt kommunene rapporterer og dokumenterer gjennomføringen av tiltakene. Kravene til gjennomføring består i en del tilfeller av standardformuleringer, som gjør at det er få holdepunkter for å etterprøve om tilskuddsmottakerne har gjennomført prosjektene som forutsatt. På enkelte av områdene stiller Miljødirektoratet relevante krav, men kravene følges ikke opp.

Miljødirektoratet stiller formalkrav til at kommunene skal levere signerte regnskap som viser totalkostnad, direkte kostnader, arbeidstid, spesifisert merverdiavgift og merkostnadene for klimakrav (formalkrav). Over halvparten av regnskapene som vi har kontrollert, inneholder feil på ett eller flere av disse punktene. I de fleste tilfellene er dette formalfeil som ikke nødvendigvis har ført til feilutbetalinger.

Nærmere undersøkelser av underlagsdokumentasjon til regnskap og sluttrapport i et mindre utvalg saker viser et bredt omfang av feil. I en fjerdedel av de kontrollerte prosjektene finner vi at kommunene ikke kan dokumentere alle de regnskapsførte kostnadene, eller den gjennomførte aktiviteten. Det gjelder saker der det ikke er ført timelister, kommunene ikke kan legge fram fakturaer eller de ikke kan dokumentere aktiviteten som er gjennomført.

6.1.2 Miljødirektoratets vilkår for bruk av tilskuddsmidlene er lite konkrete, og gjennomføringen er krevende å etterprøve

Miljødirektoratet skal angi hva mottakeren får tilskudd til, tilskuddsbeløpet og eventuelle vilkår for tilskuddet i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker.¹³ Det er en forutsetning at mottakeren etterlever vilkårene i tilskuddsbrevet, for at tilskuddet skal bli utbetalt.¹⁴

Vår kontroll av 284 tilskuddsbrev viser at vilkårene som Miljødirektoratet stiller i tilskuddsbrevet, i mange tilfeller er lite konkrete og etterprøvbare. Miljødirektoratet bruker ofte standardformuleringer i tilskuddsbrevene. Standardformuleringer kan for eksempel være at kommunen skal «innarbeide klimahensyn ekstra godt i planarbeidet» og «utrede klimagassreduserende tiltak». I flere utredninger og mulighetsstudier som er levert i forbindelse med Klimasats-prosjekter, er klimahensyn og klimagassreduserende tiltak en mindre del av det dokumenterte arbeidet. Standardformuleringene gir få holdepunkter for å vurdere hva som er «god nok» innarbeiding av klimahensyn i disse tilfellene.

Søknadene fra kommunene inneholder ofte konkrete beskrivelser av tiltak som kommunene har planlagt å gjennomføre. I tilskuddsbrevene henviser Miljødirektoratet til elementer fra kommunenes søknader, men direktoratet tydeliggjør ikke hvilke deler av søknadene som er betingelser som kommunene må oppfylle før utbetaling av tilskudd. Direktoratet påpeker at det er mye nybrottsarbeid i kommunenes prosjekter, noe som innebærer at det gjennomførte prosjektet i mange tilfeller vil avvike fra den opprinnelige søknaden.¹⁵

¹³ Reglement for økonomistyring i staten § 8 og ¹³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.3

¹⁴ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre § 6

¹⁵ Referat fra intervju med Miljødirektoratet 8. mars 2024

For å kontrollere om kommunene har gjennomført prosjektene som forutsatt, har vi kontrollert kommunenes sluttrapporter i alle de 284 sakene i utvalget opp mot vilkårene som Miljødirektoratet har tydeliggjort at kommunene må oppfylle.

I 6 av de 284 sakene vurderer vi at kommunen ikke har gjennomført prosjektet som forutsatt i tilskuddsbrevet selv om Miljødirektoratet har godkjent sluttrapportene og utbetalt tilskuddet. Disse sakene omfatter bevilgninger på totalt 1 331 438 kroner. Fem av disse sakene gjelder utrednings- og planleggingsprosjekter der vi ikke kan se spor av at det er innarbeidet klimatiltak i de endelige rapportene.

I 5 andre av de 284 sakene har kommunene rapportert at de har gjennomført tiltaket i et mindre omfang enn planlagt, uten at tilskuddsbeløpet er redusert i tråd med hva den reduserte gjennomføringen skulle tilsi. I disse sakene rapporterer kommunene at totalkostnadene for gjennomføringen av tiltaket ikke har endret seg på tross av den reduserte aktiviteten. I to av sakene er de regnskapsførte kostnadene for egeninnsats betydelig oppjustert fra budsjettet, mens de direkte kostnadene er nedjustert. I disse sakene kan vi ikke se at Miljødirektoratet har vurdert de regnskapsførte kostnadene opp mot budsjettet eller begrunnet i utbetalingsbrevet hvorfor det er utbetalt midler utover de budsjetterte kostnadene.

I 252 av de 284 sakene rapporterer kommunene at de har gjennomført tiltaket som forutsatt, eller at gjennomføringen er redusert og tilskuddsbeløpet er redusert tilsvarende. Prosjektene kan likevel avvike i større eller mindre grad fra søknaden. På grunn av vilkårenes generelle karakter er det få holdepunkter for å vurdere om gjennomføringen er tilstrekkelig sett opp mot tilskuddsbeløpet de mottar.

6.1.3 Kravene til regnskap er tydelige og relevante

Kommunene som mottar tilskudd, skal levere sluttregnskap i Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter ved prosjektets slutt.¹⁶

Revisjonen viser at Miljødirektoratets krav til regnskap er tilgjengelig på direktoratets nettsider¹⁷ og i tilskuddsbrevene. Miljødirektoratet stiller følgende krav til prosjektregnskapenes innhold:

- Regnskapene skal tydelig vise hva de ulike delene av klimatiltaket har kostet.
- Direkte kostnader skal være hentet fra kommunens regnskap og være fordelt på område, kontogruppe eller lignende.
- Merverdiavgift skal være spesifisert.¹⁸
- Kommunens egeninnsats skal være spesifisert i antall timer per person og sats inntil 600 kroner per time.
- Totalkostnaden for prosjektet må fremgå klart i regnskapet.
- For prosjekter der tilskuddet dekker merkostnad ved å oppfylle klimakrav, må det komme tydelig fram hvordan merkostnaden er beregnet.

Miljødirektoratet stiller krav om mer detaljerte regnskap over merkostnader i større prosjekter, som bygg- og anleggsplasser. I tilskuddsbrevene til denne type prosjekter presiserer direktoratet at ytterligere detaljering innebærer at merkostnadene må beregnes «i forhold til alternative materialvalg i bygget og løsninger på byggeplassen, eller i forhold til et referansebygg av tilsvarende standard.» Direktoratet har eksempelregnskap på sine nettsider, som viser hvordan merkostnader i byggeprosjekter kan rapporteres.

¹⁶ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene § 5

¹⁷ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/soke-stotte-til-lokale-tiltak/rapportveiledning/>

¹⁸ Tilskudd kan bare dekke kostnader til merverdiavgift i de tilfeller der kommunen ikke får momskompensasjon eller har fradragrett. Dersom utgiften ikke omfattes av kompensasjonsordningen eller fradragrett, må dette beskrives tydelig i regnskapet.

I henhold til kravene til regnskap skal ikke detaljerte timelister og fakturaer sendes inn til Miljødirektoratet, men kommunen må ha dette som underlagsdokumentasjon.

Regnskapet skal være bekreftet med signatur av økonomisjefen i kommunen eller revisor. Dersom tilskuddet er på én million kroner eller mer, skal regnskapet attesteres av revisor. Det er ikke krav om en bestemt revisjonsstandard for revisorgodkjenning av regnskapet.

Kravene som Miljødirektoratet stiller til regnskapene, er tydelige og relevante. Regnskaper som svarer til disse kravene vil gi Miljødirektoratet en oversikt over kostnadene som kommunene har hatt, og vil derfor gi et godt grunnlag for å vurdere riktig utbetaling av tilskudd.

6.1.4 Det er en stor andel feil i kommunenes prosjektrenskaper

Kommunene som mottar tilskudd, skal levere et sluttregnskap i Miljødirektoratets saksbehandlingssystem, som er i tråd med Miljødirektoratets krav til regnskap (se 6.1.3).¹⁹

Vi har kontrollert om sluttregnskapene til alle de 284 prosjektene i utvalget oppfyller kravene som Miljødirektoratet stiller.

Vår kontroll har avdekket syv saker der feil i kommunenes prosjektrenskaper har ført til feilutbetalinger, som ikke har blitt fulgt opp av Miljødirektoratet. I disse sakene er de regnskapsførte kostnadene inkludert merverdiavgift eller har en timesats over den øvre satsen på 600 kroner.

I kontrollen finner vi også formalfeil i 157 av 284 regnskaper. Med formalfeil mener vi feil som vi ikke kan konstatere at har hatt konsekvens for tilskuddsbeløpet. Disse feilene kan likevel svekke Miljødirektoratets kontroll med tilskuddsmidlene.

I de kontrollerte regnskapene har vi funnet følgende formalfeil:²⁰

- Regnskap som ikke er bekreftet i tråd med Miljødirektoratets krav til regnskapsbekreftelse (33 feil). Seks av disse sakene gjelder prosjekter over én million kroner hvor revisorattestasjon mangler for hele eller deler av tilskuddsbeløpet.²¹
- De direkte kostnadene er ikke spesifisert eller fordelt på område og kontogruppe (37 feil).
- Det kommer ikke tydelig fram om de regnskapsførte kostnadene er med eller uten merverdiavgift (44 feil).
- Arbeidstid er ikke spesifisert i antall timer per person eller det er uklart hvilken timesats som er benyttet (93 feil).
- Det kommer ikke tydelig fram hva prosjektets totalkostnader er (summen av arbeidstid og direkte kostnader) (19 feil).
- Det kommer ikke tydelig fram hvordan merkostnader er beregnet²² (25 feil).

Miljødirektoratet er kjent med at det er en del formalfeil i regnskapene.²³ Direktoratets praksis er å utbetale tilskuddet selv om det er formalfeil, så lenge det er tydelig at tiltaket er gjennomført som forutsatt. Vår gjennomgang av den arkivførte dialogen mellom direktoratet og kommunene viser at Miljødirektoratet regelmessig etterspør informasjon fra kommunene der det er uklarheter i regnskapet, eller der regnskapsbekreftelsen mangler. Vår gjennomgang viser likevel at det er tilfeller hvor feil fører til feilutbetaling, uten at det blir fanget opp av Miljødirektoratet.

¹⁹ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene § 5

²⁰ Et og samme prosjekt kan ha en eller flere typer feil

²¹ Regnskapet skal være bekreftet med signatur av økonomisjef i kommunen eller revisor. For tilskudd på én million kroner eller mer skal regnskapet attesteres av revisor.

²² Her har vi, i tråd med Miljødirektoratets krav til regnskap, lagt vekt på at skal være en større grad av detaljering og etterprøvnbarhet av beregnede merkostnader i større prosjekter, som bygg og anleggsplasser

²³ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

6.1.5 Flere kommuner kan ikke legge fram underlagsdokumentasjon som samsvarer med de regnskapsførte kostnadene

Tilskuddsmottakerne skal, i tråd med krav i tilskuddsbrevene og grunnleggende bokføringsprinsipper,²⁴ oppbevare underlagsdokumentasjon til regnskapet. Miljødirektoratet ber ikke om at avtaler, fakturaer, detaljerte timelister eller annen underlagsdokumentasjon sendes inn sammen med sluttrapporten.

Vi har gjennomført en dybdekontroll av et risikobasert utvalg på 83 av de 284 sakene som er kontrollert i revisjonen. I dybdekontrollen har vi bedt kommunene om underlagsdokumentasjon og forklaringer til sluttrapportene for å kontrollere at midlene er brukt til formålet. Prosjektene som er valgt ut til dybdekontrollen, er fordelt på 16 av de 20 tiltakstypene, og det er i tillegg tre prosjekter fra hurtigbåtprogrammet.

Dybdekontrollen viser at det er feil eller manglende dokumentasjon i 38²⁵ av de 83 prosjektene i utvalget. Det er stor variasjon i hva slags feil vi finner i sakene.

I ti prosjekter kan ikke kommunene dokumentere at merkostnadene er beregnet i tråd med Miljødirektoratets krav. I ytterligere tre prosjekter viser ikke regnskapene og underlagsdokumentasjon hva klimadelen av tiltaket har kostet. På grunn av manglende underlagsdokumentasjon, har det ikke vært mulig å kontrollere om tilskuddsbeløpet er korrekt utbetalt i disse sakene.

Det er totalt 22 prosjekter hvor kommunene ikke har etterlevd vilkårene for utbetaling, hvor kommunene ikke kan dokumentere de regnskapsførte kostnadene eller der opplysninger i regnskapet ikke stemmer med underlagsdokumentasjon:

- I 10 av de 22 prosjektene kan ikke kommunen dokumentere den regnskapsførte egeninnsatsen med detaljerte timelister. Dette utgjør et totalbeløp på 4 243 670 kroner i vårt utvalg. I to tilfeller har kommunene ikke timeført egeninnsats på over én million kroner.
-
- I 4 av de 22 prosjektene er det utbetalt til sammen 1 345 390 kroner i tilskudd uten at kommunen har gjennomført den forutsatte aktiviteten.²⁶
-
- I 8 av de 22 prosjektene er det utbetalt til sammen 1 024 828 kroner der de regnskapsførte kostnadene ikke stemmer med underlagsdokumentasjon. I to av disse åtte kan ikke kommunen dokumentere at tiltaket er gjennomført. I ytterligere to av sakene har kommunen regnskapsført fakturaer fra før kommunen søkte tilskuddsmidler. I de resterende fire sakene har kommunen overrapportert kostnader i regnskapet.

Tabell 3 viser antallet saker vi har kontrollert, antallet saker med feil, og det udokumentert beløpet per kontrollert tiltakstype.

Tabell 3 Antall saker kontrollert, med feil og udokumentert beløp

Tiltakstype	Saker kontrollert	Saker med feil	Udokumentert beløp
01 areal- og transportplanlegging	12	6	887 738 kr

²⁴ Lov om bokføring § 4.8.

²⁵ Et prosjekt kan ha flere typer feil

²⁶ Kommunene har ikke skiftet ut fossile kjøretøy i tråd med krav fra Miljødirektoratet

02 mobilitet og reisevane-endringer	3	1	18 000 kr
03 el-varebiler og lading til tjenestebiler i kommunens egen drift	13	4	1 345 390 kr
04 maskiner og større kjøretøy i kommunens egen drift	3	1	Ikke mulig å beregne
05 el-busser i kollektivtransport	Ikke inkludert i dybdekontrollen		
06 ladeinfrastruktur og energistasjoner	2	1	49 822 kr
07 varedistribusjon/bylogistikk og tungtransport	2	1	576 520 kr
08 sjøtransport	4	1	300 000 kr
09 biogass	Ikke inkludert i dybdekontrollen		
10 masseforvaltning	2	2	1 213 450 kr
11 bygge- og anleggsplasser	5	3	225 000 kr
12 byggematerialer	9	8	Ikke mulig å beregne
13 kartlegging av mulige klimatiltak tidlig i bygge- og anleggsprosjekter	8	4	326 900 kr
14 matsvinn og klimavennlige matvalg	Ikke inkludert i dybdekontrollen		
15 renovasjon, avfall, deponi og avløp	3	1	
16 landbruk	Ikke inkludert i dybdekontrollen		
17 energiomlegging og energiproduksjon inkludert biokull	2	1	123 068 kr
18 hydrogen	3	3	1 773 000 kr
19 systematisk arbeid med klimahensyn i anskaffelser	7	1	75 000 kr
20 sirkulær økonomi	2	-	
hurtigbåtprogrammet/grønn skipsfart	3	-	
Sum	83	38	6 802 672 kr

Nedenfor beskriver vi de utvalgte tiltakstypene og forklarer hvordan kontrollen er gjennomført, og hvilke feil vi har avdekket.

Tiltakstype 01 areal- og transportplanlegging

Støtte til areal- og transportplanleggingsprosjekter skal gå til å styrke klimahensyn i kommunenes planlegging utover det de ellers ville gjennomført. Det vil si at kommunen må gjøre en innsats som går utover det generelle kravet til klimahensyn etter plan- og bygningslovens § 3-1 bokstav g.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 12 av 33 areal- og transportplanleggingssaker i utvalget. Vi har innhentet fakturaer, timelister og forklaringer til hva den ekstra klimainnsatsen i prosjektene har vært.

Forklaringene har vært viktige i de prosjektene hvor kommunene har søkt støtte til å gjennomføre ekstra utredninger og analysearbeid for å kunne innarbeide klimahensyn som en del av kommunens ordinære planarbeid.

Av de tolv sakene som er kontrollert, er det syv saker hvor det er ført timelister, og hvor fakturaer bekrefter at de regnskapsførte kostnadene har gått til en ekstra klimainnsats i planleggingen.

I fem av de tolv kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- I én sak henviser regnskapet til feil fakturanummer. Kommunen har ettersendt fakturaer som skal være relevante for regnskapet, og markert kostnadene som tilhører prosjektet. Summen av disse kostnadene er 226 560 kroner lavere enn kostnadene for som er ført i prosjektregnskapet. Videre har kommunen ikke vedlagt utredningene som prosjektmidlene har gått til, selv om Miljødirektoratet har stilt krav om dette. Konsekvensutredningene kommunen har ettersendt handler ikke om utredning av klimatiltak eller relevante analyser. Vår vurdering er at utredningene ikke reflekterer en ekstra klimainnsats.
- I én sak er det gitt støtte til en dedikert stillingsressurs. Utlysningsteksten viser at denne ressursen har inngått i kommunens ordinære plan- og reguleringsarbeid. Videre har kommunen levert et sluttregnskap som viser de totale prosjektkostnadene for et større arealplanleggingsprosjekt. Regnskapet viser ikke hva klimatiltaket har kostet på en måte som gjør det mulig å beregne riktig tilskuddsbeløp.
- I én sak er det ikke ført detaljerte timelister for de 1 396 timene som er ført på prosjektet. Kommunen mangler dokumentasjon for 837 600 kroner av de regnskapsførte kostnadene på 2 002 100 kroner.
- I én sak kan vi ikke se at klimahensyn er innarbeidet i mulighetsstudien som kommunen har vedlagt sluttrapporten. Videre har kommunen ikke oversendt fakturaer og fullstendig prosjektregnskap på forespørsel. Etter vår vurdering er det ikke grunnlag for 170 000 kroner som er utbetalt til dette prosjektet.
- I én sak har den ansvarlige etaten i kommunen regnskapsført 100 000 kroner for intern husleie. Kommunen har fått dekket 50 prosent av dette beløpet gjennom Klimasats. Som en følge av dette har kommunen fått 50 000 kroner for mye utbetalt.

Tiltakstype 02 mobilitet og reisevane-endringer

Prosjektene i tiltakstypen *mobilitetstiltak og reisevaneendringer* omfatter planlegging og tilrettelegging for at flere skal sykle, gå og ta kollektivtransport. Eksempler er bildeling, el-sykkelordninger i kommunen og trygg sykkelparkering ved kollektivknutepunkter. Tiltakstypen omfatter også enkelte planlegging- og utredningsprosjekter.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 3 av 20 saker i utvalget. Underlagsdokumentasjonen vi har etterspurt, er fakturaer og detaljerte timelister. I to av sakene har kommunen vist fram relevant underlagsdokumentasjonen som samsvarer med informasjonen i sluttregnskapet.

I én av de tre kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- Kommunen har søkt om støtte til å konkretisere tiltak for å redusere bilbruk i forlengelsen av et forprosjekt som kommunen har fått støtte til tidligere. Kommunen har i stedet gjennomført et pilotprosjekt for uttesting av el-sykler og videre kunnskapsinnhenting. Vi kan ikke se at det har vært dialog om endret gjennomføring med Miljødirektoratet. Direktoratet har godtatt sluttrapporten og utbetalt tilskuddsbeløpet. Kommunen har i dette prosjektet benyttet en faktura som også er benyttet som underlagsdokumentasjon i et annet Klimasats-prosjekt. De totale kostnadene som er ført fra denne fakturaen på de to prosjektene, overstiger fakturaens totalsum med ca. 18 000 kroner.

Tiltakstype 03 el-varebiler og lading til tjenestebiler i kommunens egen drift

El-varebiler og lading til tjenestebiler i kommunens egen drift er den største tiltakstypen både beløpsmessig og i antall prosjekter. Støtten går hovedsakelig til ladepunkter for tjenestebiler i kommunene, men i vårt utvalg er det seks prosjekter i denne tiltakstypen der kommunen får støtte til å dekke merkostnadene ved innkjøp av elektriske varebiler.

Miljødirektoratet stiller vilkår om at ladepunktene som det gis støtte til skal være forbeholdt kommunenes egne tjenestebiler, og at kommunene erstatter ett diesel- eller bensindrevet kjøretøy med ett elektrisk kjøretøy for hvert ladepunkt. Utskiftingen av kjøretøy må kommunen dekke med egne midler. I tilfeller der kommunene ikke har skiftet ut tilsvarende antall biler som etablerte ladepunkter, må de oppgi en plan for videre utskifting av biler.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 13 av 67 saker i utvalget. Vi har kontrollert antall elektriske biler som kommunene disponerer i dag, for å verifisere at det har blitt skiftet ut like mange biler som det antallet ladepunkter kommunene har mottatt støtte til. I enkelte prosjekter har vi også kontrollert timelister og dokumentasjon på innkjøp av elektriske varebiler.

Av de 13 prosjektene som er plukket ut til dybdekontroll, er det fire kommuner som oppgir å ikke disponere like mange biler som antallet etablerte ladepunkter det er gitt støtte til.

- Én kommune har fått støtte til 40 ladepunkter og disponerer 9 elektriske biler i dag.
- Én kommune har fått støtte til 15 ladepunkter og disponerer 4 elektriske biler i dag.
- Én kommune har fått støtte til 50 ladepunkter og disponerer 3 elektriske biler i dag.
- Én kommune har fått støtte til 36 ladepunkter og disponerer 26 elektriske biler i dag.

Til sammen utgjør dette 99 biler som ikke har blitt skiftet ut i tråd med vilkårene for tildelingene. Regnet ut fra støttebeløpet de fire kommunene har fått per rapporterte ladepunkt, innebærer dette at det har blitt utbetalt til sammen 1 345 390 kroner i tilskudd uten at vilkårene for tilskuddet har blitt oppfylt.

I kontrollen av sluttrapportene i de 67 sakene i utvalget, er det gjennomgående ikke gitt informasjon om utskifting av elektriske biler i tråd med kravene som Miljødirektoratet stiller. Det gjelder både informasjon om antall elektriske biler som kommunene disponerte ved oppstart av prosjektet, og i enkelte tilfeller hvor mange elektriske biler kommunen disponerte på tidspunktet for sluttrapporteringen. I nesten ingen av prosjektene hvor det har gjenstått å skifte ut biler, har kommunene lagt fram en tydelig plan for når videre utskifting vil skje. I gjennomgangen av den arkivførte dialogen mellom direktoratet og kommunene, har vi heller ikke sett at Miljødirektoratet etterspør planer for utskifting.

Tiltakstype 04 maskiner og større kjøretøy i kommunens egen drift

Støtte til maskiner og større kjøretøy i kommunens egen drift skal dekke deler av merkostnadene kommunen har ved å velge utslippsfrie maskiner. Miljødirektoratet gir for eksempel støtte til innkjøp av elektriske anleggsmaskiner, lastebiler, feiebiler, sitteklippere og minigravere.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 3 av 15 saker i utvalget. Vi har etterspurt dokumentasjon på de regnskapsførte merkostnadene, og kontrollert at kommunene kan dokumentere de regnskapsførte merkostnadene.

I to av sakene kan kommunene dokumentere merkostnaden med alternative tilbud på dieseldrevet maskin, som stemmer med de regnskapsførte kostnadene

I én av de tre kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- Kommunen har kjøpt inn et stort antall maskiner for tilskuddet. I noen tilfeller er merkostnadene godt dokumentert, mens det i flere tilfeller er vanskelig å se hvordan alternativkostnaden er beregnet. I enkelte tilfeller er det anskaffet dyrere maskiner med mer tilleggsutstyr enn de maskinene som kommunen har brukt til å beregne merkostnadene, uten at alternativkostnaden er endret. Det er også tilfeller av regnefeil, og noen maskiner er kjøpt inn til andre priser enn det som ligger i estimatet for utbetaling.

Tiltakstype 06 ladeinfrastruktur og energistasjoner

Denne tiltakstypen omfatter prosjekter som skal utrede behov for og mulig plassering av energistasjoner til transport. Det kan for eksempel gjelde arbeid med å etablere ladepunkter for drosjenæringen og borettslag.

Vi har gjennomført dybdekontroll av to av syv saker i utvalget. Vi har innhentet bilag for å kontrollere de faktiske kostnadene mot de regnskapsførte kostnadene. I ett prosjekt har kommunen framvist relevant underlagsdokumentasjonen som stemmer med informasjonen i sluttregnskapet.

I én av de 2 kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- Deler av kommunens regnskapsførte kostnader er basert på estimater. Årsaken er at prosjektet ikke var ferdigstilt på rapporteringstidspunktet. De innhentede fakturaene viser at de faktiske kostnadene har vært lavere enn de estimerte kostnadene. Kommunen har ikke korrigert dette i ettertid. Som en følge av dette har kommunen fått utbetalt 49 822 kroner for mye.

Tiltakstype 07 varedistribusjon/bylogistikk og tungtransport

Tiltakstypen *varedistribusjon/bylogistikk og tungtransport* gjelder prosjekter som skal tilrettelegge for utslippsfri varedistribusjon, bylogistikk og tungtransport.

Vi har gjennomført dybdekontroll av to av de fem sakene i utvalget. Vi har innhentet detaljerte timelister som dokumentasjon på kommunenes egen arbeidsinnsats og stillingsbeskrivelsen til prosjektledere for å kontrollere om stillingene i sin helhet går til arbeid med klimatiltak. I ett prosjekt har kommunen framvist relevant underlagsdokumentasjonen som stemmer med informasjonen i sluttregnskapet.

I én av de to kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- Det er ikke ført timelister i prosjektet på tross av at egeninnsatsen utgjør 1 153 040 kroner av totalt 1 343 007 kroner i regnskapsførte kostnader. Det mangler dermed dokumentasjon for de 407 229 kronene som er utbetalt i tilskudd.

Tiltakstype 08 sjøtransport

Tiltakstypen *sjøtransport* omfatter prosjekter som skal fremme elektrifisering av fartøy.

Vi har gjennomført dybdekontroll av fire av de elleve sakene i utvalget. Vi har kontrollert beregninger av merkostnader, timelister og fakturaer. Tre av de kontrollerte prosjektene har vist fram relevant underlagsdokumentasjonen som stemmer med informasjonen i sluttregnskapet.

I én av de 4 kontrollerte sakene har vi funnet følgende mangler:

- I et av prosjektene var støtten begrenset til å dekke 75 prosent av merkostnadene utover den vedtatte budsjettbevilgningen. Kommunen oppga i søknaden at det var bevilget 100 millioner kroner. Det vedtatte budsjettet viser at den reelle bevilgningen var 104,4 millioner kroner. Som

følge av at fylkeskommunen har oppgitt feil beløp i søknaden ble det utbetalt 300 000 kroner for mye.

Tiltakstype 10 masseforvaltning

Støtte til *masseforvaltning* går til kommunenes arbeid med å redusere transport og deponering og å øke gjenbruk av masser fra industri, anleggsvirksomhet og bergverk. Prosjektene i utvalget er utrednings- og planleggingsprosjekter som skal bidra i dette arbeidet.

Vi har gjennomført dybdekontroll av to av de tre prosjektene i utvalget. I begge kontrollene har vi bedt om detaljerte timelister som dokumentasjon på den egeninnsatsen som er regnskapsført.

I dybdekontrollen har vi funnet følgende mangler:

- I ett av prosjektene er det ikke ført timelister selv om kommunen oppgir i regnskapet at timelister kan oversendes på forespørsel. I dette prosjektet utgjør egeninnsatsen, som er beregnet til 803 400 kroner, den totale regnskapsførte kostnaden. Det mangler dermed dokumentasjon for de 401 700 kronene som er utbetalt i tilskudd.
- I ett prosjekt er det kostnadsført 1 626 900 kroner til egeninnsats som ikke kan dokumenteres med detaljerte timelister. Det mangler dokumentasjon for de 813 450 kronene som er utbetalt i tilskudd.

Tiltakstype 11 bygge- og anleggsplasser

Tiltakstypen *Bygge- og anleggsplasser* omfatter prosjekter som får støtte til merkostnadene ved å bruke utslippsfrie maskiner og løsninger på bygge- og anleggsplasser.

Vi har gjennomført dybdekontroll av fem av de ti sakene i utvalget. I kontrollen har vi etterspurt fakturaer og beregninger av merkostnader.

I tre av sakene kan kommunene dokumentere beregningene av merkostnader og legge fram fakturaer som stemmer med regnskapsførte kostnadene.

I kontrollen finner vi følgende avvik:

- I én sak kan ikke kommunen dokumentere hele den regnskapsførte kostnaden. Mottatte fakturaer viser at beløpet som er oppgitt i regnskapet, er totale kostnader. Kommunen har dermed fått utbetalt støtte for hele kostnaden, og ikke merkostnaden, som det var gitt tilsagn til. Det er ikke mulig å beregne hvor mye som er utbetalt feil.
- I én sak kan ikke kommunene dokumentere med timelister 225 000 kroner som er kostnadsført som arbeidsinnsats.

Tiltakstype 12 byggematerialer

Prosjektene i denne tiltakstypen mottar støtte som skal dekke delene av merkostnaden for å bruke mer klimavennlige materialer i byggeprosjekter enn det som ellers ville blitt brukt. Prosjektene i utvalget har i hovedsak mottatt støtte til bruk av lavkarbonbetong og massivtre. Miljødirektoratet støtter også gjenbruk av bygningsmaterialer, klimavennlige materialer i veiprojekter og kjøleanlegg uten bruk av hydrofluorkarbongasser som kjølemedium.

Beregninger av merkostnader i disse prosjektene er ofte komplekse fordi bruk av klimavennlig materialer har innvirkning på prosjekteringskostnader, materialkostnader og byggekostnader. Miljødirektoratet krever at prosjekter i denne tiltakstypen skal levere et detaljert regnskap over merkostnaden som viser kostnadene for klimatiltakene i forhold til alternative materialvalg eller referansebygg.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 8 av de 16 prosjektene i utvalget. Vi har etterspurt beregningene av de regnskapsførte merkostnadene for å kontrollere hvordan beregningene er gjennomført og om de er sammenlignbare.

Av de åtte prosjektene vi har gjennomført dybdekontroll av, kan ingen legge fram et detaljert regnskap over merkostnader som oppfyller Miljødirektoratets krav. Derfor har det ikke vært mulig for oss å gjennomføre ytterligere kontroll av prosjektkostnadene i denne tiltakstypen.

Vi har funnet følgende:

- To prosjekter kan legge fram et detaljert regnskap hvor økte prosjekteringskostnader er beregnet ut ifra en prosentandel av de totale prosjekteringskostnadene. Prosjektregnskapene viser ikke hvordan merkostnadene til material- og byggekostnader er beregnet.
- Seks prosjekter har lagt fram en oversikt over totale merkostnader, som er undertegnet av entreprenør. Oversiktene viser ikke hvordan merkostnadene er beregnet, og kommunene har ikke kunnet legge fram dette på forespørsel.

Tiltakstype 13 kartlegging av mulige klimatiltak tidlig i bygge- og anleggsprosjekter

Støtten til prosjekter i denne tiltakstypen skal gå til utredninger der kommunen skal identifisere klimagassreduserende tiltak i bygge- og anleggsprosjekter. Et sentralt vilkår i tilsagnet er at det ferdige forprosjektet skal sammenstilles i et beslutningsgrunnlag, og at dette skal legges ved sluttrapporten.

Vi har gjennomført dybdekontroll av 7 av de 37 sakene i utvalget. Vi har etterspurt detaljerte timelister, fakturaer og beslutningsgrunnlagene, dersom disse ikke er vedlagt sluttrapporten. Mange av prosjektene er forprosjekter hvor utredningen av klimavennlige løsninger utgjør en del av et større prosjekt. I disse prosjektene har vi også kontrollert om kommunene har skilt ut kostnadene til utredning av klimatiltak fra de totale prosjekteringskostnadene.

I fire av de syv kontrollerte sakene kan kommunene legge fram dokumentasjon som stemmer med informasjon i regnskapene og sluttrapporter.

I de andre tre sakene finner vi følgende avvik:

- I én av sakene rapporterer kommunen i sluttrapporten at den største delen av prosjektmidlene har gått til å utarbeide en overordnet plan for energivennlige løsninger. Denne planen er ikke vedlagt sluttrapporten. I svar til oss skriver kommunen at planarbeidet ikke er skriftliggjort. Videre er flere av fakturaene som ligger til grunn for de regnskapsførte kostnadene, fra året før kommunen søkte om tilskudd og ser etter vår vurdering ikke ut til å handle om klimatiltaket. Fakturaene har et samlet beløp på 224 220 kroner. Vår vurdering er at vilkårene for tildelingen ikke er oppfylt for det utbetalte tilskuddsbeløpet på 290 000 kroner.
- I én sak har kommunen regnskapsført det beløpet de har fått tilskudd til, uten hensyn til hva det faktisk har kostet å utrede klimatiltaket. Kommunen har regnskapsført 500 000 kroner for ekstern konsulent. Vi har fått tilsendt konsulentens slutfaktura som beløper seg til 2 455 030 kroner, men vi ser ikke at kostnader på denne fakturaen kan knyttes direkte til det regnskapsførte beløpet.
- I én sak kan kommunen kun dokumentere 38 timer av de 120 regnskapsførte timene til egeninnsats. Dette utgjør 49 200 kroner av det totale regnskapsførte beløpet på 431 983 kroner. Kommunen skriver i svar til oss at deler av den regnskapsførte egeninnsatsen er anslåtte timer, da prosjektet ikke var ferdigstilt på rapporteringstidspunktet. Videre svarer kommunen at de sluttet å føre timer etter at sluttrapporten ble levert til Miljødirektoratet. Det er ikke dokumentert grunnlag for 36 900 kroner av det utbetalte tilskuddsbeløpet.

Tiltakstype 15 renovasjon, avfall, deponi og avløp

Tiltakstypen *renovasjon, avfall, deponi og avløp* omfatter prosjekter som har fått støtte til tiltak som reduserer utslipp fra behandling av avfall og avløpsslam. Det kan gjelde både planlegging og gjennomføring av konkrete tiltak.

Vi har gjennomført dybdekontroll av tre av de ni prosjektene i utvalget. I dybdekontrollen har vi kontrollert fakturaer og beregningene av merkostnader.

I én av de kontrollerte sakene kan kommunen dokumentere den regnskapsførte merkostnaden med et alternativt tilbud på dieseldrevet kjøretøy.

I to av sakene finner vi formalfeil som ikke har betydning for tilskuddene som er utbetalt.

- I én sak kan ikke kommunen vise til dokumentasjon på den oppgitte merkostnaden for anskaffelse av en elektrisk avfallsbil. I redegjørelsen fra kommunen kommer det fram at den har basert merkostnaden på kommunens kjennskap til markedet og ikke et alternativt tilbud som kan dokumenteres. Merkostnaden kommunen har oppgitt, stemmer med merkostnadene i tilsvarende prosjekter. Vår vurderinger at den manglende dokumentasjon ikke har hatt betydning for utbetalingen, men at den svekker kontrollen med tilskuddsmidlene.
- I ett prosjekt er ett av beløpene i regnskapet inkludert merverdiavgift, selv om dette og de andre beløpene er oppgitt å være uten merverdiavgift. Feilen har ikke hatt betydning for tilskuddet som er utbetalt.

Tiltakstype 17 energiomlegging og energiproduksjon inkludert biokull

Støtten i tiltakstypen *energiomlegging og energiproduksjon inkludert biokull*, går til kommuner som skal legge om energiproduksjon fra gass og dieselaggregat til elektrisitet.

Vi har gjennomført dybdekontroll av to av de fem prosjektene i utvalget. Vi har kontrollert dokumentasjon på egeninnsats og kontrollert at bilag stemmer med de regnskapsførte kostnadene. I kontrollen finner vi følgende:

I ett prosjekt har kommunen framlagt dokumentasjon som stemmer med informasjon i regnskapet og sluttrapporten.

I det andre kontrollerte prosjektet har vi funnet følgende mangler:

- Kommunen har brukt fakturaer fra før tilsagnet ble gitt, som underlagsdokumentasjon til regnskapet. Videre har kommunen medregnet timer avlagt av personer utenfor kommunen som egeninnsats. For dette prosjektet har det blitt utbetalt 123 068 kroner i tilskudd som det ikke er grunnlag for.

Tiltakstype 18 hydrogen

Støtte til hydrogenprosjekter går til kommuner som skal gjennomføre utredninger om produksjon og bruk av hydrogen, og til planlegging og koordinering av infrastruktur for hydrogen.

Vi har gjennomført dybdekontroll av tre av de fem prosjektene i utvalget. Vi har kontrollert timelister og fakturaer og etterspurt ytterligere dokumentasjon på den aktiviteten som kommunene har beskrevet i sluttrapportene.

I dybdekontrollen finner vi følgende mangler i de tre kontrollerte prosjektene:

- I én av sakene har kommunen presisert i sluttregnskapet at prosjektdeltakerne ikke har ført timelister. Miljødirektoratet har likevel utbetalt 750 000 kroner for å dekke kommunens egeninnsats. Vår vurdering er at hele tilskuddsbeløpet er utbetalt uten tilstrekkelig dokumentasjon.
- I én av sakene har kommunen regnskapsført 1 746 000 kroner som egen arbeidstid, uten å kunne dokumentere dette med timelister. Aktiviteten som er beskrevet i sluttrapporten, gjelder hovedsakelig informasjonstiltak. Kommunen har dokumentert at prosjektleder har holdt innlegg ved tre ulike konferanser i prosjektperioden. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på andre aktiviteter enn dette. Som følge av manglende dokumentasjon av medgått arbeidstid vurderer vi det som at det mangler grunnlag for de totalt 873 000 kronene som er utbetalt til dette prosjektet.
- I én sak har kommunen regnskapsført 300 000 kroner til egeninnsats som ikke kan dokumenteres med detaljerte timelister. I denne saken er det utbetalt 150 000 kroner uten tilstrekkelig dokumentasjon.

Tiltakstype 19 systematisk arbeid med klimahensyn i anskaffelser

Støtten til prosjekter i denne tiltakstypen går til kommunenes arbeid med å stille klimakrav i konkrete offentlige anskaffelser. I de fleste prosjektene blir det gitt støtte til en stillingsressurs i kommunen for å arbeide med dette.

Vi har gjennomført dybdekontroll av syv av de åtte prosjektene i utvalget. Seks av prosjektene gjelder støtte til én eller flere stillingsressurser. For å kontrollere at stillingene i sin helhet er ment for arbeid med klimahensyn i anskaffelser, har vi etterspurt kommunenes utlysningstekster.

I seks saker bekrefter utlysningstekstene at stillingsressursene det er gitt støtte til skal jobbe dedikert med klimavennlige anskaffelser.

I én av de syv kontrollerte sakene i dybdekontrollen finner vi følgende avvik:

- Prosjektet er et forprosjekt for klimavennlige innkjøp. I dette prosjektet er det et delvis kommunalt eid selskap som har gjennomført prosjektet. Kommunen har ikke regnskapsførte kostnader til prosjektet utover tilskuddet den har mottatt av Miljødirektoratet. Dette bryter med tildelingskriteriet i forskriften om at kommunen må bidra med egeninnsats (§ 3 bokstav d i forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre). Med utgangspunkt i kostnadene kommunen har regnskapsført i dette prosjektet, vurderer vi at kommunen har fått utbetalt 75 000 kroner for mye.

Tiltakstype 20 sirkulær økonomi

Tiltakstypen *sirkulær økonomi* omfatter prosjekter som har fått støtte til gjenbruk og til å samarbeide med næringslivet om muligheter for en mer sirkulær industri og næringsliv.

Vi har gjennomført dybdekontroll av to av ti prosjekter i utvalget. I kontrollen har vi innhentet fakturaer og planer som ikke var vedlagt sluttrapporten. Begge prosjektene vi har kontrollert, har lagt fram underlagsdokumentasjon som stemmer med opplysningene i regnskapene og sluttrapporter.

Hurtigbåtprogrammet / tilskudd til grønn skipsfart

Fylkeskommuner kan søke om støtte til prosjekter som bidrar til å realisere lav- og nullutslippshurtigbåter, gjennom *hurtigbåtprogrammet*.

Vi har gjennomført dybdekontroll av tre av seks prosjekter i utvalget. I kontrollen har vi innhentet timelister og fakturaer for dokumentasjon av totale kostnader.

Alle de tre prosjektene har lagt fram underlagsdokumentasjon som stemmer med informasjonen regnskap og sluttrapport.

6.2 Miljødirektoratets oppfølging og kontroll

Dette kapittelet handler om resultatene fra vår kontroll av Miljødirektoratets oppfølging og kontroll av om tilskuddet blir brukt som forutsatt.

6.2.1 Oppsummering

Vår revisjon viser at Miljødirektoratet ikke har dokumentert risikovurdering av tilskuddsordningen siden 2019. Miljødirektoratet opplyser at de har høy tillit til kommunenes rapportering. Blant annet fordi prosjektregnskapene er signert av økonomiansvarlige i kommunen, mener direktoratet at behovet for kontroll er redusert.

Miljødirektoratet følger opp at kommunene sender inn den rapporteringen de skal, men det er lite oppfølging utover dette. Direktoratet har kontrollert underlagsdokumentasjon til prosjektenes regnskaper siden oppstart av tilskuddsordningen. I perioden har Miljødirektoratet tildelt 1,4 milliarder kroner gjennom Klimasats.

6.2.2 Risikovurdering av tilskuddsordningen er ikke dokumentert siden 2019

Tilskuddsforvalteren skal ha en dokumentert etablert kontroll av tilskuddsmottakere, og kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til risikoen og kostnadene. Miljødirektoratet skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil på bakgrunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en samlet vurdering av risikonivået og de vesentligste risikomomentene skal Miljødirektoratet etablere aktuelle kontrollpunkter.²⁷

Revisjonen viser at Miljødirektoratet ikke har dokumentert risikovurderinger av tilskuddsordningen Klimasats siden 2019.

Miljødirektoratet gjennomførte risikovurdering av Klimasats kort tid etter oppstart i 2017. Risikovurderingen ble oppdatert i forbindelse med tertialrapporteringen fram til 2019. Miljødirektoratet opplyser i intervju at de vurderer risikoen ved tilskuddsordningen fortløpende, og mener på bakgrunn av det at risikovurderingen fra 2019 står seg fremdeles.²⁸

Risikovurderingen inneholder blant annet følgende risikopunkter:

- Manglende kontroll av prosjektgjennomføring i kommunene, med tilhørende utbetaling
- Større endringer i prosjektforutsetninger etter tilsagn
- Kommunen gjennomfører ikke eller blir sterkt forsinket

Vår revisjon viser at tilskudd til klimasats er en komplisert tilskuddsordning hvor kommunene lett kan misforstå vilkår og rapporteringskrav. Uklare vilkår og rapporteringskrav har ført til mange ulike typer feil hos kommunene, jf. kapittel 6.1.1. Miljødirektoratets risikovurdering av ordningen burde derfor løpende vurderes og oppdateres i forhold til ordningens utforming og kommunenes evne til å oppfylle kravene.

6.2.3 Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført oppfølging og kontroll

Reglement for økonomistyring i staten har blant annet som formål å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.²⁹ Miljødirektoratet skal som

²⁷ Økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere

²⁸ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

²⁹ Reglement for økonomistyring i staten §1

tilskuddsforvalter ivareta kontrollen med at tilskuddsmottakere oppfyller de betingelsene og vilkårene som er stilt for tilskuddet.³⁰

I tilskuddsbrevet til kommunene står det at kommunene skal oppbevare fakturaer og timelister som ligger til grunn for regnskapet, men dette skal ikke sendes inn til Miljødirektoratet.

Revisjonen viser at Miljødirektoratet ikke har kontrollert timelister, fakturaer eller annen underlagsdokumentasjonen til de innsendte prosjektrengskapene siden tilskuddsordningen ble startet. Miljødirektoratet sier at de har høy tillit til kommunenes rapportering, og bygger sin kontroll på at de innsendte prosjektrengskapene er signert av økonomiansvarlig i kommunen.³¹

Miljødirektoratet oppgir i intervju at de sikrer korrekt bruk av midlene ved å gjøre dokumentkontroll av delrapporter, sluttrapport, vedlegg og regnskap. Vurderingene dokumenteres i utbetalingsbrevet. Der redegjør de for grunnlaget for utbetalingen, og orienterer kort om de vurderingene som er gjort. Direktoratet dokumenterer ikke vurderinger hvordan regnskapet samsvarer med budsjettet som kommunene har satt opp i søknadene. Alle utbetalingsbrev kvalitetssikres og godkjennes av seksjonsleder, som kontrollerer at utbetalingsforslaget er stemmer overens med tilskuddsbrevet.³² Gjennomført kontroll av rapporteringen dokumenteres med tekst i utbetalingsbrev, og oppdatering av kontrollskjema.

Miljødirektoratet oppgir i intervju at saksbehandler etterspør utfyllende informasjon og dokumentasjon fra kommunene der rapporteringen ikke er tilstrekkelig. Men dersom det kommer tydelig fram at tiltaket er gjennomført og tilskuddsbeløpet ikke er vesentlig, betaler Miljødirektoratet ut tilskuddet selv om rapporteringen ikke er fullstendig.³³

Et eksempel på dette er en sak hvor Miljødirektoratet utbetalte tilskuddet på bakgrunn av tekst i sluttrapport og innhentet tilbud på kjøp av elektrisk kjøretøy, uten at regnskap eller dokumentasjon på de faktiske kostnader forelå. Miljødirektoratet oppgir at de i denne saken vurderte det som tilstrekkelig dokumentasjon på grunn av beløpets størrelse *«sett opp mot økonomiregelverkets bestemmelser om at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen, og at rapportering fra mottaker som hovedregel frafaller når tilskuddet er under 100 000 kr»*.³⁴

Vi har i flere tilfeller sett at kommunene får utbetalt midler for å dekke driftsutgifter, som for eksempel husleie, IT-utstyr og strøm uten at det kan anses som ekstraordinære utgifter i forbindelse med Klimasats-tiltaket. Ifølge Miljødirektoratet skal driftsutgifter som hovedregel dekkes gjennom timesatsen for arbeidskraft. Der kommunene budsjetterer driftskostnader i søknaden, som direktoratet mener ikke bør støttes, presiserer de dette i tilsagnsbrevet. Men Miljødirektoratet viser til at det også finnes prosjekter der det er naturlig å regne driftskostnader som ekstraordinære utgifter som bør støttes, for eksempel hvis en kommune leier et eget lokale for å gjennomføre prosjektet.³⁵

Når Miljødirektoratet mottar regnskaper der kommunen har regnskapsført driftsutgifter gjør de skjønsmessige vurderinger av om utgiften er vesentlig eller kan tolkes å være innenfor det søker har søkt om. Videre vurderer de om det er spesifisert i tilsagnsbrevet at driftsutgifter ikke støttes.³⁶

Et eksempel på at det har blitt utbetalt midler til driftskostnader som ikke er å regne som ekstraordinære, er en sak hvor kommunen har søkt om støtte til blant annet å etablere et miljø for klimatilpasset arealplanlegging som kan være med på å redusere klimagassutslipp. I søknaden er det satt opp et detaljert budsjett som viser hva midlene skal gå til. Sluttrapport og regnskap viser at

³⁰ Reglement for økonomistyring i staten §15

³¹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

³² Miljødirektoratets interne prosessbeskrivelse «Tilskuddsforvaltning» av 10.11.2019 punkt 3.4.4

³³ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

³⁴ Svar på spørsmål til enkeltsaker 8. april 2024

³⁵ Svar på spørsmål til enkeltsaker 24. april 2024

³⁶ Svar på spørsmål til enkeltsaker 24. april 2024

gjennomføringen av prosjektet er vesentlig redusert, og utgiftene bortsett fra lønn er betydelig lavere enn i budsjettet i søknaden. Kommunen har regnskapsført over 400 000 kroner driftskostnader (strøm, husleie, inventar, vedlikehold osv.) og dermed fått utbetalt fullt tilskuddsbeløp på 1 500 000 kroner.

Miljødirektoratet uttaler i intervju at de vurderer at risikoen for feil i underlagsdokumentasjonen er lav, og at de har høy tillit til kommunene. De viser til at kommunene allerede er omfattet av et offentlig kontroll- og forvaltningsregime, med krav om attesting og godkjente regnskaper. I tillegg skal regnskapet som sendes inn til direktoratet signeres av en økonomiansvarlig, som er en annen person enn den som har signert sluttrapporteringen for prosjektet, noe som dermed gir en kontrollfunksjon. Videre viser de til at alle utbetalinger blir gjort etterskuddsvis til verifiserte kontoer i den enkelte kommunen. Miljødirektoratet vurderer derfor at konsekvensene ved eventuelle for høye utbetalingsbeløp er lave siden utbetalingene ikke går til privatpersoner, men til kommunen.³⁷

Et eksempel på Miljødirektoratets tillit til kommunene er deres svar på vårt spørsmål om satsene på kommunenes egeninnsats i prosjektene. Vi spurte om satsene som kommunene bruker for egeninnsats må reflektere den faktiske timekostnaden kommunen har til de ansatte som utfører arbeidet. Miljødirektoratet svarer at de «forventer at kommunene rapporterer inn reelle utgifter oppad begrenset til 600 kr per time, og det er kommunenes ansvar å vurdere hva disse utgiftene er knyttet til arbeidsinnsats, og vi etterprøver ikke dette».³⁸

6.3 Resultatrapportering

Dette kapittelet handler om resultatene fra vår kontroll av Miljødirektoratets krav til tilskuddsmottakernes resultatrapportering, om tilskuddsmottakerne etterlever rapporteringskravene som er stilt, og om direktoratet rapporterer resultatene videre til Klima- og miljødepartementet.

6.3.1 Oppsummering

Tilskuddsordningen Klimasats skal i henhold til formålet i forskriften enten gi direkte utslippskutt eller bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Utslippskutt måles som reduksjon av CO₂-ekvivalenter, men for å måle tilskuddsordningens bidrag til omstilling i kommunene er det nødvendig med mer kvalitativ rapportering.

Miljødirektoratet stiller tydelige krav til hvordan kommunene skal rapportere om prosjektenes utslippskutt. Kravene som stilles til den kvalitative delen av rapporteringen er derimot svært overordnede og tolkes ulikt av kommunene.

Vår kontroll viser at Miljødirektoratet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å gjøre gode beregninger, og det er lite av kommunenes rapportering som bruke i videre rapportering til Klima- og miljødepartementet.

Videre viser vår kontroll at selv om kommunene i all hovedsak rapporterer om resultater i tråd med rapporteringskravene, bruker Miljødirektoratet lite av kommunenes resultatrapportering i den samlede vurderingen av ordningens effekt. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med at kvaliteten på resultatrapporteringen ikke er god nok. Flere evalueringer³⁹ og Miljødirektoratet selv peker på at kommunenes beregninger er av varierende kvalitet, er basert på ulike forutsetninger og dermed er lite egnede til å si noe om utslippseffekten.⁴⁰

³⁷ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

³⁸ Svar på spørsmål til enkeltsaker i RR 8. april 2024

³⁹ Menon Economics «Følgeevaluering av klimasats», sluttrapport 2019, s. 22, og Miljødirektoratet «Effektvurdering av Klimasats: Støtte skreddersydd for kommunenes klimaarbeid» 2023

⁴⁰ Verifiserte referat fra våre intervjuer 4. desember 2023 og 8. mars 2024

6.3.2 Miljødirektoratet stiller tydelige krav til rapportering av utslippseffekt, men ikke til rapportering av omstillingseffekt

Miljødirektoratet skal angi krav til rapportering i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker.⁴¹ Kravene til rapportering skal være utformet slik at de er egnet til å gi informasjon som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.⁴² I henhold til forskriften er formålet med ordningene å støtte prosjekter som bidrar til reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet.⁴³

For at det ikke skal pålegges tilskuddsmottakerne uforholdsmessige store kostnader,⁴⁴ skal kravene til rapportering stå i et rimelig forhold til det enkelte tilskuddets størrelse og de praktiske mulighetene mottakerne har til å skaffe informasjon.⁴⁵

Miljødirektoratet har utarbeidet tre forskjellige rapporteringsmaler for sluttrapportering, som skal benyttes av tilskuddsmottakerne alt etter hvilken type tiltak prosjektet er.⁴⁶

I den ordinære rapporteringsmalen for sluttrapport, som gjelder for de fleste tiltakstypene, er beregninger av utslippseffekter en sentral del av spørsmålene. 215 av de 284 prosjektene i vårt utvalg rapporterer etter dette skjemaet. Denne rapporteringsmalen inneholder følgende spørsmål:

- Hvilke resultater har prosjektet ført til hittil?
- Beregnet klimagassreduksjon i CO₂-ekvivalenter (hittil)
- Hvilke resultater forventes i løpet av de neste tre årene?
- Beregnet klimagassreduksjon i CO₂-ekvivalenter (neste tre år)
- Hvilke resultater forventes på lang sikt, for eksempel fram mot 2030
- Beregnet klimagassreduksjon i CO₂-ekvivalenter (fram mot 2030)
- Beskriv forutsetningene for beregningene gitt over
- Hvilke målinger og tellinger er gjennomført?
- Andre effekter

Malen for forprosjekter⁴⁷ inneholder følgende spørsmål:

- Hva er resultatene fra forprosjektet? Hvilket potensial for utslippsreduksjoner, muligheter og hindringer fant dere?
- Gir resultatene fra forprosjektet grunnlag for å jobbe videre? Hva er i så fall planen?

Malen for Nettverksprosjekter⁴⁸ inneholder spørsmål om hva nytten av prosjektet har vært og på hvilken måte midlene fra Klimasats var nyttige i nettverksarbeidet.

Menon Economics gjennomførte i perioden 2016–2018 en følgeevaluering av tilskuddsordningen.⁴⁹ I oppsummeringen kommer det fram at Miljødirektoratet står overfor en stor utfordring med å finne gode indikatorer på effektene av tilskuddsordningen, og at det er spesielt viktig å kunne anslå i hvilken grad tiltakene bidrar til å redusere klimagassutslipp. Menon Economics anbefalte Miljødirektoratet å arbeide videre med å lage gode indikatorer for måloppnåelse, både kvalitativt og kvantitativt. En annen anbefaling var å legge opp til mer aktivitetsrettet rapportering.⁵⁰

⁴¹ Reglement for økonomistyring i staten § 8 og ⁴¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.3

⁴² Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6

⁴³ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. kap. 1420 post 61 og 62.

⁴⁴ Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.1 andre ledd.

⁴⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6

⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁴⁷ Støtte til forprosjekter skal gå til å konkretisere og detaljplanlegge klimagassreducerende tiltak

⁴⁸ Støtte til nettverkssaker kunne gå til interkommunale nettverk for kompetanseheving, erfaringsdeling og samarbeid om konkrete tiltak for klimagassreduksjon og omlegging til lavutslippssamfunnet

⁴⁹ Menon Economics «Følgeevaluering av klimasats», sluttrapport 2019

⁵⁰ Civitas, Cicero senter for klimaforskning, Senter for utvikling og miljø (SUM) og Insam «Hvordan dokumentere effektene av Klimasats?» 2020

Miljødirektoratet oppgir i vårt intervju at de ikke har gjort særlige endringer i rapporteringsskjemaene siden ordningen startet i 2016, men at de har gjort endringer i kravene som gis i tilskuddsbrevene. Videre har de jobbet kontinuerlig med å forbedre veiledningen etter hvert som de har erfart hvor kommunene trenger bedre veiledning.⁵¹ Miljødirektoratet har vurdert om de skal bruke rapporteringsskjemaer som er skreddersydd til hver tiltakstype, men har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig på grunn av den store variasjonen og mengden av ulike tiltakstyper. Videre forventer Miljødirektoratet at kommunen rapporterer mer aktivitetsdata enn tidligere.⁵²

Miljødirektoratets krav til kvantitativ rapportering av utslippseffekt

Kommunene skal selv beregne hvor store utslippskutt de gjennomførte prosjektene har ført til. Miljødirektoratet stiller ikke krav i tilsagnsbrev eller rapporteringsmalen til hvordan kommunene skal beregne utslippskutt, men kommunen blir bedt om å redegjøre for metodene de benytter, og å oppgi hvilke målinger og tellinger som er gjennomført. Unntaket er prosjekter i tiltakstypen *byggematerialer*. For disse prosjektene krever direktoratet at klimagassregnskapet er i tråd med norsk standard for klimagassregnskap for bygninger (NS3720).

Miljødirektoratet oppgir i intervju at målet med å gi kommunene krav om å beregne klimagassreduksjon er å få informasjon om effekter, og dokumentasjon av gjennomføring og i år bevisstgjøre kommunen om hva den har oppnådd. Det er også et mål å få data om kostnader i forhold til utslippseffekt. Miljødirektoratet viser samtidig til at det er krevende for kommunene å beregne klimaeffekter, jf. kapittel 6.3.3.⁵³

Miljødirektoratet har utarbeidet beregningsmalere som har som formål å støtte kommunene i arbeidet med klimagassberegninger, og krever at kommunene bruker en av de 17 beregningsmalene som er tilgjengeliggjort på direktoratets nettsider dersom de er relevante.⁵⁴

Miljødirektoratets krav til kvalitativ rapportering av omstillingseffekt

Omstillingseffekt kan forstås som graden prosjektene bidrar til systemendring, integrasjon og utvikling av ny praksis.⁵⁵

Vår kontroll av rapporteringsmalene viser at Miljødirektoratet ikke stiller direkte spørsmål om tiltakenes bidrag til systemendring, integrasjon eller utvikling av ny praksis. De kvalitative vurderingene som kommunene blir bedt om å gjøre, er langt mer overordnede og går for eksempel på «hvilke resultater prosjektet har ført til». Vår kontroll av kommunenes sluttrapporter viser at det er stor variasjon i hvordan kommunen tolker og svarer på disse spørsmålene.

Miljødirektoratet opplever derimot at svarene kommunen gir i all hovedsak er svært nyttig og egnet til å vurdere måloppnåelse. De vurderer denne informasjonen i sammenheng med alt det andre de vet om kommunene, roller, behov og barrierer i klimaarbeidet, og får et godt bilde av prosjektenes bidrag til omstilling.⁵⁶ Denne informasjonen blir imidlertid ikke sammenstilt på en etterprøvable måte, eller knyttet til konkrete indikatorer. Det har derfor ikke vært mulig å ettergå Miljødirektoratets vurderinger av omstillingseffekt.

Miljødirektoratet oppgir at de har indikatorer for omstillingseffekt av Klimasats-prosjekter, men har vurdert det som lite egnet å be kommunene rapportere på disse på enkeltprosjekter.

⁵¹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁵² Referat fra intervju med Miljødirektoratet 8. mars 2024

⁵³ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁵⁴ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁵⁵ Civitas, Cicero senter for klimaforskning, Senter for utvikling og miljø (SUM) og Insam «Hvordan dokumentere effektene av Klimasats?» 2020

⁵⁶ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport, i brev av 6. juni 2024

6.3.3 Kommunene rapporterer i tråd med kravene, men Miljødirektoratet har ikke tatt hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å beregne utslippskutt

Kommunene som mottar tilskudd, skal rapportere i tråd med Miljødirektoratets krav til sluttrapport når prosjektet er ferdigstilt. Vi har kontrollert om kommunene har besvart spørsmålene i rapporteringsmalene for sluttrapport.

Vår kontroll viser at Miljødirektoratet får svar på spørsmålene som stilles i rapporteringsskjema, og at kommunene i all hovedsak rapporterer i tråd med kravene i tilskuddsbrevet. Kommunene besvarer alle relevante spørsmål i 247 av de 284 sakene i vårt utvalg.

Vi har kontrollert kommunenes rapportering av klimaeffektberegninger i 44 av de 284 sakene. Kontrollen viser at det varierer hvilke utslippsfaktorer kommunene bruker. Det kan for eksempel variere hvor mange kg CO₂ som legges til grunn for hver liter diesel som kuttes. Videre varierer det hvor godt grunnlag kommunen har for aktivitetsdataene de benytter i beregningene. I noen tilfeller viser kommunene for eksempel til oversikter i egne systemer over bruk av kjøretøy som erstattes, mens det i andre tilfeller benyttes grove anslag. Rapporteringen av utslippseffekter blir dermed ikke sammenlignbar, og gir ikke i alle tilfeller realistiske anslag på utslippseffekter.

Miljødirektoratet påpeker i intervju at det er krevende for kommunene å beregne klimagassutslipp. Ifølge direktoratet handler dette blant annet om hvilken erfaring, kompetanse og ressurser som finnes i kommunene. Små kommuner har ofte få eller ingen personer med erfaring med denne typen beregninger. De viser videre til at det er særlig utfordrende for kommunene å beregne effekten av sammensatte tiltak der mange faktorer virker sammen, og der kommunen er pådriver og koordinator for klimatiltak der en rekke andre aktører må bidra for å utløse klimaeffekten.⁵⁷

Miljødirektoratet viser videre til at det er stor variasjon i hva det er mulig for kommunene å rapportere av resultater og klimaeffekt av ulike tiltak. Eksempelvis viser direktoratet til at det er enklere å beregne direkte resultater og effekt av å erstatte en fossil maskin med en elektrisk maskin med identiske egenskaper enn det er å beregne klimaeffekten av å styrke kunnskapsgrunnlaget i arealplanleggingen. Direktoratet ber derfor ikke om klimagassberegninger fra blant annet forprosjekter, planleggingsprosjekter og holdningsskapende arbeid.⁵⁸

6.3.4 Miljødirektoratet bruker lite av kommunenes rapportering i videre rapportering til Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder for å evaluere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningen. Direktoratet skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelse, og kontrolltiltakene skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal være tilpasset ordningen og dens mål og ha et rimelig i omfang i forhold til nytten og kostnaden av kontrollen.⁵⁹

Miljødirektoratet skal rapportere til Klima- og miljødepartementet i tråd med kravene til årsrapport og kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i tilskudsregelverket.⁶⁰ Årsrapporten skal vise direktoratets resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelsen for tilskuddsordningen.⁶¹

⁵⁷ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁵⁸ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁵⁹ Økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere

⁶⁰ Økonomibestemmelsene punkt 6.3.7 Rapportering til departementet

⁶¹ Økonomibestemmelsene punkt 2.3.3 Rapportering

Vår kontroll viser at Miljødirektoratet ikke sammenstiller vurderingene av kommunenes rapportering på måloppnåelse, og rapporteringen på klimaeffekter brukes ikke videre i rapporteringen til departementet.

Miljødirektoratet oppgir i intervju at formålet med å gjennomgå resultatrapporteringen er å bekrefte at kommunen har jobbet målrettet med tilskuddsmidlene. Direktoratet ber ikke om mer dokumentasjon selv om resultatrapporteringen er mangelfull, dersom de kan se at kommunen har gjort en god jobb. Miljødirektoratet etterspør oftere tilleggsopplysninger om regnskap enn om klimaeffekt. I tilfeller hvor måloppnåelsen ikke er som forventet i søknaden, er informasjon fra kommunen om hva som ikke var gjennomførbart og hvorfor, svært viktig informasjon for Miljødirektoratet.⁶²

Resultatrapporteringen for Klimasats er vesentlig for å gi Miljødirektoratet kunnskap om hva som er gode og effektive tiltak, og hva som er vanskelig eller lite hensiktsmessig. Kunnskapen om effekter, kostnader, barrierer og metoder brukes for eksempel inn i direktoratets arbeid med tiltaksutredninger og andre oppdrag på klimaområdet. Miljødirektoratet uttaler i intervju at de ikke bruker resultatrapportering fra kommunene i rapporteringen videre til Klima- og miljødepartementet fordi den er mangelfull og ikke sammenlignbar. Det er utfordrende for kommunene å rapportere på resultater og effekter, og Miljødirektoratet kan derfor ikke gjenbruke tallene i rapportering videre.

6.4 Rapportering om måloppnåelse til Stortinget

Dette kapitlet handler om vår kontroll av om Klima- og miljødepartementet sikrer at Stortinget får relevant og pålitelig informasjon om tilskuddsordningens grad av måloppnåelse.

6.4.1 Oppsummering

Vår kontroll viser at Klima- og miljødepartementet ikke har bedt Miljødirektoratet om å rapportere på tilskuddsordningens måloppnåelse i perioden 2016–2022.

Miljødirektoratet stiller krav til tilskuddsmottakerne om å rapportere om prosjektenes resultater og bidrag til utslippskutt jf. 6.3.2. Denne rapporteringen har i liten grad blitt sammenstilt og rapportert videre til departementet, jf. 6.3.3.

Revisjonen viser at det er vanskelig å beregne tiltakenes effekt på klimagassreduksjon og omstilling, noe som gir usikre estimater for måloppnåelse.⁶³ Tilskuddsordningens grad av måloppnåelse på klimaeffekt er i liten grad kommunisert til Stortinget gjennom den ordinære rapporteringen i Prop 1S. Videre bidrar evalueringene av Klimasats i liten grad til å belyse ordningens måloppnåelse.

6.4.2 Klima- og miljødepartementet innhenter ikke informasjon om måloppnåelse i den årlige rapporteringen

Formålet med Klimasatsordningen er å redusere utslipp av klimagasser, samt å bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet.⁶⁴ For å følge med på tilskuddsordningens måloppnåelse, skal Klima- og miljødepartementet utarbeide kvalitative eller kvantitative kriterier for måloppnåelse.⁶⁵

Som ansvarlig departement for Klimasats-ordningen har Klima- og miljødepartementet et overordnet ansvar for å sikre at Miljødirektoratet rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.⁶⁶ Rapporteringen til departementet skal beskrive direktoratets måloppnåelse og resultater.⁶⁷

⁶² Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 4. desember 2023

⁶³ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet 26. januar 2024

⁶⁴ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre § 1

⁶⁵ Økonomibestemmelsene 6.2.1, bokstav b)

⁶⁶ Økonomibestemmelsene punkt 1.3 Myndighet og ansvar, bokstav d)

⁶⁷ Økonomibestemmelsene punkt 1.6.1 Rapportering

Revisjonen viser at Klima- og miljødepartementet får rapportering om det som er budsjettmessig relevant for Klimasats i den årlige rapporteringen fra Miljødirektoratet. Dette innebærer overordnet rapportering om antall søkere, antall tildelinger, hvilke tiltakstyper som får tildeling, hvor stor del av bevilgningen som bindes opp, og prognoser for utbetaling. Departementet er fornøyd med den rapporteringen de får, og har ikke sett behov for at denne skal endres. Rapporteringskrav for Miljødirektoratet gis gjennom Prop. 1S, tildelingsbrev og forskrifter.⁶⁸

Departementet viser til at den årlige rapporteringen ikke nødvendigvis inneholder informasjon som gir grunnlag for å vurdere om tilskuddsordningen oppnår målene om å redusere klimagassutslipp og bidra til omstilling. Det vil, ifølge departementet, være for utfordrende fordi noen prosjekter gjennomføres over flere år, og fordi noen prosjekter ikke vil resultere i klimagassreduksjon eller omstilling før flere år etter at prosjektet er ferdigstilt. Videre opplyser departementet at det for en del prosjekter er lite hensiktsmessig å kvantifisere klimagassreduksjon. Derfor mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å be Miljødirektoratet rapportere om tilskuddsordningens måloppnåelse for klimagassreduksjon og omstilling hvert år, men at denne rapporteringen heller bør gjennomføres med noen års mellomrom gjennom effektvurderinger.⁶⁹

6.4.3 Evalueringer bidrar i liten grad til å belyse ordningens måloppnåelse

Informasjon om ordningens måloppnåelse kan, i tillegg til fra kommunenes rapportering, innhentes fra andre kilder som for eksempel evalueringer. Klima- og miljødepartementet ba Miljødirektoratet i 2022 om å gjennomføre en effektvurdering av Klimasats, som ble levert året etter. I tillegg gjennomførte direktoratet en følgeevaluering av ordningen i perioden fra 2016 til 2018.

Vår gjennomgang av styringsdialogen viser at siden Klimasats ble opprettet i 2016, har Klima- og miljødepartementet kun etterspurt rapportering om tilskuddsordningens måloppnåelse om reduksjon av klimagasser og omstilling fra Miljødirektoratet i 2023.

Følgeevalueringen

I perioden 2016 til 2018 ble det gjennomført en følgeevaluering av Miljødirektoratets forvaltning av Klimasats og av ordningens resultater. Som en del av evalueringen ble det sendt ut en spørreundersøkelse som blant annet skulle belyse ordningens omstillingseffekt. Kommunene ble bedt om å svare på i hvilken grad tilskuddsmidlene bidro til kompetanseheving og erfaringsspredning, og om midlene bidro til at ytterligere klimatiltak ble igangsatt. Tabell 4 viser omstillingseffekten som spørreundersøkelsen fant. Følgeevalueringen konkluderte med at tallene indikerer at ordningen har en positiv effekt, men at det er vanskelig å fastslå nivået og usikkert hvor vidt tallene viser en trend.

Tabell 4 Resultater fra følgeevalueringen

Indikator	Resultat 2016	Resultat 2017	Resultat 2018
Ytterligere klimatiltak	52 %	54 %	43 %
Kompetanseheving	62 %	72 %	72 %
Erfaringsspredning	ikke anslått	58 %	73 %

Kilde: Menon (2019)

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet 26. januar 2024

⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet 26. januar 2024

Følgeevalueringen anslo ikke ordningens utslippsreduksjoner fordi datagrunnlaget i rapporteringen fra kommunene var av lav kvalitet og ikke tilstrekkelig sammenlignbart.⁷⁰ I evalueringen blir det også vist til at det gis tilskudd til en del prosjekter som det ikke er hensiktsmessig å tallfeste utslippseffekten av. Dette er prosjekter som i hovedsak har indirekte utslippsvirkninger. Det kan for eksempel gjelde forprosjekter og støtte til nettverksbygging.

Effektvurderingen

I tildelingsbrevet for 2023 fikk Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomføre en effektvurdering av Klimasats. Ifølge departementet var bakgrunnen for oppdraget et behov for anslag på virkningen av tiltak som har mottatt Klimasats-støtte. Behovet for en slik analyse ble påpekt i følgeevalueringen.⁷¹

I effektvurderingen oppsummerte Miljødirektoratet utslipps- og omstillingseffekten av de 1 624 prosjektene som har mottatt støtte i perioden 2016–2022.

Utslippseffekter

Miljødirektoratet benyttet ikke kommunenes rapportering om klimaeffekter, men gjorde egne vurderinger og beregninger av klimagassreduksjon for de prosjektene de mente det var meningsfullt å kvantifisere. Beregningene er gjort med utgangspunkt i aktivitetsdata som kommunene har rapportert i søknadene og sluttrapportene. Miljødirektoratet oppgir at de har vært nøkterne i sine beregninger.⁷²

Av de 1 624 prosjektene som har mottatt støtte i perioden, beregnet Miljødirektoratet utslippseffekten av 692 prosjekter. Dette er prosjekter som i større grad retter seg mot tiltak som kan gi direkte utslippskutt. Miljødirektoratet har ikke beregnet utslippseffekter av kartlegginger, mulighetsstudier og holdningsskapende arbeid og koordinering av aktører.⁷³

Miljødirektoratet har oppsummert beregningene for hvert enkelt prosjekt. Utslippseffekten er oppgitt for hvert år mellom 2016 og 2030 og summert for hele perioden. Metodene som direktoratet har benyttet er beskrevet i effektvurderingen. Direktoratets beregninger er krevende å etterprøve, ettersom direktoratets beregninger bygger på data fra søknader, del- og sluttrapporter, alt etter hvor kommunene har gitt mest relevant informasjon.

Miljødirektoratet opplyser i effektvurderingens metodeoppsummering at de tilskriver den fullstendige effekten av støttede prosjekter til Klimasats.⁷⁴ Dette gjelder også der andre tilskuddsordninger, som for eksempel Enova, har bevilget støtte. Direktoratet vedgår at dette kan gi en dobbelttelling av effekt.

Videre regner direktoratet med hele den anslåtte effekten av prosjektene, selv om det kreves videre investeringer fra kommune, næringsliv eller privatpersoner for å realisere utslippskutt. Dette gir store utslag i de aggregerte effekttallene, som blir tydelig når man sammenligner prosjekter for utrulling av konkrete tiltak opp mot effekten av prosjekter som dreier seg om tilrettelegging. I slike tilfeller vil prosjekter for tilrettelegging oppnå høy effekt med få tilskuddsmidler mens prosjekter for utrulling av tiltak oppnår en relativt lav effekt. Dette gir vesentlige utslag i enkelttilfeller og i den akkumulerte utslippseffekten. For eksempel er den anslåtte utslippseffekten for et stort tiltak på åtte millioner kroner til utskifting av et stort antall maskiner og kjøretøy beregnet til 507,5 tonn, mens et annet prosjekt som har mottatt 450 000 kroner i tilskuddsmidler for å ansette en rådgiver for ladeinfrastruktur, er beregnet til 13 471,9 tonn.⁷⁵ I det sistnevnte eksemplet er effekten av tiltaket anslått med utgangspunkt i den estimerte innfasingen av private el-biler i kommunen, selv om tilskuddsbeløpet utgjør en marginal andel av kostnaden ved en slik innfasing.

⁷⁰ Menon Economics «Følgeevaluering av klimasats», sluttrapport 2019

⁷¹ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet 26. januar 2024

⁷² Referat fra intervju med Miljødirektoratet 8. mars 2024

⁷³ Miljødirektoratet (2023) *Effektvurdering av Klimasats*

⁷⁴ Miljødirektoratet (2023) *Effektvurdering av Klimasats*, side 117

⁷⁵ Miljødirektoratet (2023) *Effektvurdering av Klimasats*

Omstillingseffekt

I effektvurderingen har Miljødirektoratet også vurdert prosjektenes bidrag til omstilling til lavutslippssamfunnet. Omstillingsbidrag er et viktig resultatmål ettersom over halvparten av prosjektene i Klimasats-porteføljen ikke har kvantifiserbar effekt.

Miljødirektoratet har ikke dokumentert hvordan de har fastsatt graden for omstillingseffektene av de ulike tiltakstypene, men viser til at vurderingene kommer fram i effektvurderingen. Vår kontroll viser at effektvurderingen inneholder overordnede beskrivelser av hva direktoratet legger i omstillingseffekt, men er ikke detaljert nok til å gi grunnlag for å etterprøve direktoratets vurderinger av omstillingseffekten.

Omstillingsbidraget, slik det blir rapportert i effektvurderingen, er basert på Miljødirektoratets samlede kunnskap om prosjekter og tiltak med utgangspunkt i det kommunene rapporterer i søknad og sluttrapport.⁷⁶ Direktoratet mener at denne informasjonen har gitt et godt grunnlag for å vurdere omstillingseffekten. I effektvurderingen har direktoratet vurdert hvor stor andel av prosjektene i hver tiltakstype som har hatt lav, middels og stor omstillingseffekt. Direktoratet har gjort en porteføljevis vurdering per tiltakstype og ikke tatt stilling til omstillingseffekten av hvert enkelt prosjekt. Direktoratet har ikke dokumentert sine vurderinger. Det er derfor ikke mulig å etterprøve resultatene som direktoratet har kommet fram til.

6.4.4 Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål

Klima- og miljødepartementet skal i sin budsjettproposisjon årlig rapportere til Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd i tilskuddsordningen ut fra fastsatte mål.⁷⁷

Vår gjennomgang viser at utfordringene med å beregne klima- og omstillingseffekt som en del av ordningens måloppnåelse i liten grad er formidlet til Stortinget gjennom den ordinære rapporteringen i Prop. 1 S.⁷⁸

I vår undersøkelsesperiode har Klima- og miljødepartementet i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget ikke rapportert om ordningens utslippseffekt. Departementet har rapportert at ordningen bidrar til kompetanseheving og realisering av nye tiltak i kommunene, i tråd med funnene i følgeevalueringen fra 2019. Resultatene av effektvurderingen er videreformidlet i regjeringens klimastatus og -plan som vedlegg til Prop. 1 S (2023-2024). Departementet rapporterer hovedsakelig om antall gjennomførte prosjekter og budsjettmessige forhold. Rapporteringen gjenspeiler den årlige rapporteringen departementet får fra Miljødirektoratet.

En gjennomgang av Stortingets budsjettspørsmål om Klimasats til Klima- og miljødepartementet de fem foregående årene, viser at departementet har fått i alt 26 spørsmål om ordningen i denne perioden. Ti av spørsmålene har helt eller delvis handlet om ordningens klimaeffekt. Departementet har i veldig liten grad kunnet si noe om ordningens måloppnåelse. Dette viser at partiene på Stortinget i budsjettsammenheng har hatt en interesse for ordningens måloppnåelse som departementet ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å belyse. Departementet har vist til resultatene fra effektvurderingen etter at denne ble gjennomført i 2023, men de metodiske svakhetene i effektvurderingen gjør at de akkumulerte resultatet for klimaeffekt er lite egnet til å vurdere graden av måloppnåelse.

⁷⁶ Intervju med Miljødirektoratet, 8.3.2024

⁷⁷ Økonomibestemmelsene punkt 6.2.2 siste ledd

⁷⁸ Tildelingsbrev (2019-2023), Referat fra etatsstyringsdialog og styringsmøter (2019-2023), Årsrapport fra Mdir (2019-2022), Referat fra intervju med Miljødirektoratet 8. mars 2024, Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet 26. januar 2024

7 Konklusjon

Formålet med tilskuddsordningen Klimasats er å fremme klimatiltak i kommuner, ved å støtte prosjekter som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og til omstilling til lavutslippssamfunnet. Økonomireglementet stiller krav om at tilskuddsforvalteren skal sikre at tilskudd blir riktig beregnet og utbetalt i tråd med formålet, og om at forvalteren skal innhente informasjon om måloppnåelsen. Oppfølging og kontroll er avgjørende for å sikre at tilskuddsordningen fungerer som tiltenkt, at midlene blir riktig anvendt, og at samfunnsmessige mål blir oppnådd.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere at Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet forvalter tilskuddsordningen Klimasats i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning. Som del av dette har vi kontrollert at Miljødirektoratet sikrer at midlene blir brukt i henhold til formålet, og rapporterer om måloppnåelse til departementet. Deretter har vi kontrollert at departementet innhenter relevant og pålitelig informasjon om Klimasats' bidrag til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet og rapporterer dette videre til Stortinget.

Konklusjon

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet sikrer ikke riktig bruk av tilskuddsmidlene, og legger ikke godt nok til rette for at Stortinget får informasjon om tilskuddsordningens måloppnåelse.

Vilkårene som Miljødirektoratet stiller til mottakernes bruk av tilskuddsmidlene, er lite konkrete og etterprøvbare. Direktoratet kontrollerer ikke underlagsdokumentasjon til prosjektrengskapene. Vår kontroll viser at kommunene ikke dokumenterer godt nok hvordan tilskuddsmidlene er brukt, og vi har i flere tilfeller avdekket at tilskuddsmidlene ikke har blitt brukt i henhold til kravene.

Stortinget får ikke relevant og pålitelig informasjon om Klimasats' bidrag til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Direktoratet har ikke en etterprøvbar rapportering av omstillingseffekter, og har ikke tatt hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å beregne utslippskutt. Evalueringer har derfor et svakt grunnlag for å vurdere ordningens måloppnåelse.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Miljødirektoratet sikrer ikke at kommunene dokumenterer hvordan tilskuddsmidlene er brukt.
- Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført risikovurdering og kontroll.
- Miljødirektoratets krav til resultatrapportering er ikke tilstrekkelig målrettet.
- Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål.

7.1 Miljødirektoratet sikrer ikke at kommunene dokumenterer hvordan tilskuddsmidlene er brukt

Miljødirektoratet skal sikre riktig bruk og utbetaling av tilskuddsmidlene, jf. bestemmelser for økonomistyring kapittel 6.3.8 og forskrift om tilskudd til klimatiltak § 6. I henhold til økonomireglementet § 8 og bestemmelser om økonomistyring kapittel 6.3.3 skal direktoratet i tilskuddsbrevet beskrive hva mottakeren får tilskudd til og stille vilkår til bruk av midlene som er i tråd med ordningens tildelingskriterier.

Kommunene dokumenterer ikke godt nok hvordan tilskuddsmidlene er brukt, og i enkelte tilfeller bruker ikke kommunene midlene i henhold til vilkårene. Etter vår vurdering går manglende fastsettelse og oppfølging av vilkårene ut over Miljødirektoratets mulighet til å styre tilskuddsordningen.

Miljødirektoratet stiller stort sett generelle krav til hvordan tilskuddsmidlene skal brukes. De tydeliggjør ikke hva som er minstekrav til gjennomføring. Prosjektene kan avvike i større eller mindre grad fra søknaden. Ettersom vilkårene er generelle, er det få holdepunkter for å vurdere om gjennomføringen er tilstrekkelig sett opp mot tilskuddsbeløpet de mottar. Unntaket er prosjekter som er konkrete av natur, slik som innkjøp av utslippsfrie maskiner.

Når Miljødirektoratet ikke tydeliggjør betingelsene for bruk av tilskuddsmidlene, står kommunene friere i sin gjennomføring. En viss grad av fleksibilitet kan være hensiktsmessig. Likevel bør endringer i gjennomføringen i størst mulig grad skje i dialog mellom tilskuddsforvalteren og -mottakeren. Dette vil sikre at ambisjonsnivået fra søknadene kan opprettholdes, eller at tilskuddsbeløpet kan bli justert i tråd med endringene. De generelle vilkårene som stilles, gir Miljødirektoratet få holdepunkter til å gjøre slike vurderinger. En praksis med for mye fleksibilitet kan favorisere de mest ambisiøse søkerne framfor de mest kvalifiserte.

Kontrollen av kommunenes sluttrapporter viser at kommunene i noen få tilfeller har fått utbetalt tilskudd uten å oppfylle vilkårene i tilskuddsbrevet. Det er også noen tilfeller der kommunene har rapportert om at gjennomføringen har blitt redusert, men likevel har fått utbetalt fullt eller tilnærmet fullt tilskuddsbeløp. Lite spesifikke vilkår for tildeling fører til at det i mange tilfeller er krevende å konkludere om prosjektene er gjennomført som forutsatt. En tydeligere kobling mellom kommunenes søknader og vilkårene for tildeling vil gi flere etterprøvbare holdepunkter for å vurdere prosjektgjennomføringen. Det vil igjen styrke mulighetene direktoratet har til å føre god etterkontroll.

Miljødirektoratet stiller tydelige og relevante krav til sluttregnskapene som kommunene skal levere. Likevel er det mange formalfeil i regnskapene. Det kan være gode grunner til at Miljødirektoratet ikke følger opp regnskapsfeil. Slik oppfølging kan føre til uhenksommessig ekstraarbeid som vil kunne gå utover andre deler av forvaltningen av ordningen. Det store antallet formalfeil i regnskapsrapporteringen tyder likevel på at veiledningen burde vært bedre, og at direktoratet skulle fulgt opp enkelte saker tettere. Mengden av formalfeil kan gjøre det mer krevende å avdekke regnskapsmessige feil som har konsekvenser for utbetalingen.

Miljødirektoratet har en tillitsbasert tilnærming til regnskapsrapporteringen. Det betyr at direktoratet tilrettelegger gjennom retningslinjer, veiledning og eksempler, men at direktoratet ikke gjennomfører grundige kontroller av de innsendte regnskapene. Kravene som direktoratet stiller, er innenfor det man må regne som normal regnskapspraksis. Kommunene bør derfor ha gode forutsetninger for å etterleve disse vilkårene. Vår kontroll av underlagsdokumentasjon viser likevel at kommunenes regnskapspraksis i mange tilfeller bryter med vilkårene for tilskuddsordningen og grunnleggende bokføringsprinsipper. Etter vår vurdering er det alvorlig når Miljødirektoratet ikke sikrer at kommunene følger kravene til oppbevaring av underlagsdokumentasjon, slik at det er mulig å etterprøve bruken av tilskuddsmidlene. Dette kan bidra til å svekke tilliten til offentlige tilskuddsordninger.

7.2 Miljødirektoratet har i liten grad gjennomført risikovurdering og kontroll

Miljødirektoratet skal som tilskuddsforvalter ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de betingelsene og vilkårene som er stilt for tilskuddet, jf. bestemmelser for økonomistyring kapittel 6.3.8. Miljødirektoratet skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter, og ut fra en samlet vurdering av risikonivået og de vesentligste risikomomenter skal direktoratet etablere aktuelle kontrollpunkter som bidrar til å forebygge og avdekke feil.

Vi vurderer at Miljødirektoratet ikke har vurdert og dokumentert risikoen på en god nok måte, og heller ikke etablert kontrollordninger som bidrar til å forebygge og avdekker feil bruk av tilskuddsmidlene.

Miljødirektoratet har ikke dokumentert risikovurdering av tilskuddsordningen Klimasats siden 2019. Direktoratet oppgir at de har vurdert risikoen løpende siden da, men dette er ikke dokumentert da det håndteres løpende. Risikovurderingen som foreligger, inneholder blant annet en vurdering av risikoen for manglende kontroll av prosjektgjennomføring i kommunene, med tilhørende utbetaling. Miljødirektoratet opplyser at de har stor tillit til hvordan kommunene bruker tilskuddsmidlene, med bakgrunn i at kommunene allerede er omfattet av et offentlig kontroll- og forvaltningsregime, med krav om attestering og godkjente regnskaper. I tillegg viser de til at regnskapet som sendes inn, skal signeres av en økonomiansvarlig, som er en annen person enn den som har signert sluttrapporteringen for prosjektet. Direktoratet mener at slik godkjenning av prosjektrengskapene gir direktoratet tilstrekkelig kontroll med at midlene er brukt i henhold til vilkårene.

Klimasats er en komplisert tilskuddsordning hvor kommunene kan misforstå vilkår og rapporteringskrav. Revisjonen viser at det er mange ulike typer feil i prosjektrengskapene. Vår kontroll av underlagsdokumentasjon viser også at kommunene i 43 prosent av de kontrollerte prosjektene ikke kan dokumentere alle de regnskapsførte kostnadene eller de gjennomførte aktivitetene.

Miljødirektoratet har kontrollert underlagsdokumentasjon til kommunenes prosjektrengskap siden oppstart av tilskuddsordningen i 2016. Etter vår vurdering er ikke dette i henhold til kravene om oppfølging og kontroll. En kontroll mer tilpasset tilskuddsordningens risiko ville gitt Miljødirektoratet en bedre forståelse av hvilke typer feil og misforståelser som skjer. Dette ville igjen gitt et godt grunnlag for tiltak og endringer som kunne sikret en mer formålsrettet bruk av tilskuddsmidlene.

7.3 Miljødirektoratets krav til resultatrapportering er ikke tilstrekkelig målrettet

Miljødirektoratet skal angi krav til rapportering i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker, og kravene skal være utformet slik at de er egnet til å gi informasjon som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse, jf. økonomibestemmelsenes kapittel 6.3.6. Resultatrapporteringen er vesentlig for å gi Miljødirektoratet kunnskap om hva som er gode og effektive tiltak, og hva som er vanskelig eller lite hensiktsmessig. Dette er en viktig forutsetning for å kunne gi Stortinget relevant informasjon om måloppnåelse.

Etter vår vurdering har ikke Miljødirektoratet utformet kravene til rapportering slik at de er egnet til å gi grunnlag for å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse.

Miljødirektoratet stiller tydelige og relevante krav til hvordan kommunene skal rapportere *kvantitativt* om prosjektenes beregnede utslippskutt. Direktoratet har gått langt i å utarbeide støttemateriell som

skal forbedre og forenkle kommunenes rapportering. Vår vurdering er likevel at Miljødirektoratet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til kommunenes praktiske muligheter til å gjøre gode beregninger.

Miljødirektoratet får svar på spørsmålene som stilles i rapporteringsskjema, og kommunene rapporterer i all hovedsak i tråd med kravene i tilskuddsbrevet. Det er imidlertid krevende for kommunene å beregne prosjektets klimaeffekt, og det er stor variasjon i hvordan det beregnes. Dette bidrar til at kommunenes rapportering ikke gir sammenlignbare og realistiske anslag på utslippseffekter.

Resultat- og effektrapporteringen fra kommunene brukes ikke videre i rapporteringen til Klima- og miljødepartementet uten at Miljødirektoratet gjør egne vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Miljødirektoratet har etter eksterne evalueringer blitt anbefalt å skjerpe kravene til aktivitetsrettet rapportering, og en slik skjerping vil gi direktoratet et bedre grunnlag for å gjøre egne beregninger for rapportering til departementet.

Det er ikke alle typer tiltak det er mulig å beregne utslippseffekter av. Klima- og miljødepartementet viser til at prosjektene som har fått støtte til dels er innovative. For noen prosjekter er det ikke mulig med dagens fagkunnskap å isolere og kvantifisere nøyaktige utslippskutt. For enkelte prosjekter er resultatet gjennomføringen i seg selv, med alt det innebærer av å strekke seg, høste erfaringer, lære og bidra til endringer innenfor og ut over kommunens grenser.

Kommunene blir ikke bedt om å rapportere på omstillingseffekt. Miljødirektoratet henter informasjon om omstillingseffekt fra en samlet vurdering av det de vet om kommunene fra før og det kommunene rapporterer. Denne informasjonen blir ikke sammenstilt på en etterprøvbare måte, eller knyttet til konkrete indikatorer. Det har derfor ikke vært mulig å ettergå Miljødirektoratets vurderinger av omstillingseffekt.

Utfordringene med å finne gode indikatorer for effektene av tiltakene, og for å kunne anslå tiltakenes virkninger på reduksjoner i klimagassutslipp, har vært kjent for Miljødirektoratet siden oppstarten av ordningen. Likevel er det ikke gjort vesentlige endringer i rapporteringsskjemaene til kommunene.

7.4 Klima- og miljødepartementet rapporterer i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål

For å følge med på tilskuddsordningens måloppnåelse skal Klima- og miljødepartementet, ifølge økonomibestemmelsene kapittel 6.2.1, utarbeide kvalitative eller kvantitative kriterier for måloppnåelse. Departementet har et overordnet ansvar for å sikre at Miljødirektoratet rapporterer relevant og pålitelig informasjon, som beskriver direktoratets måloppnåelse og resultater, jf. økonomibestemmelsene kapittel 1.3. Informasjon om ordningens måloppnåelse kan, i tillegg til fra kommunenes rapportering, innhentes fra andre kilder som for eksempel evalueringer. Departementet skal ifølge økonomibestemmelsene kapittel 6.2.2 i sin budsjettproposisjon årlig rapportere til Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd i tilskuddsordningen ut fra de fastsatte målene.

For at Stortinget skal kunne vurdere om tilskuddsordningen gir den ønskede effekten, må Klima- og miljødepartementet rapportere realistisk informasjon om ordningens bidrag til klimagassreduksjon og omstilling til lavutslippssamfunnet.

Etter vår vurdering rapporterer Klima- og miljødepartementet i liten grad til Stortinget om ordningens oppnådde mål. Evalueringer som er gjennomført, bidrar heller ikke til å belyse ordningens måloppnåelse. Stortinget får dermed ikke relevant og pålitelig informasjon om i hvor stor grad Klimamasats bidrar til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet.

Klima- og miljødepartementet innhenter ikke informasjon som kan brukes som grunnlag for å vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen oppnår målet om reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å be Miljødirektoratet rapportere på tilskuddsordningens måloppnåelse for klimagassreduksjon og omstilling hvert år, men at denne rapporteringen heller bør skje med noen års mellomrom gjennom evalueringer.

I 2019 ble det gjennomført en følgeevaluering av tilskuddsordningen, men den sier lite om måloppnåelsen. Evalueringen anslo ikke ordningens utslippsreduksjoner fordi datagrunnlaget i rapporteringen fra kommunene var av lav kvalitet og ikke tilstrekkelig sammenlignbart.

En nærmere analyse av tilskuddsordningens effekt ble først gjennomført i 2023, etter at ordningen hadde fått bevilgninger i syv år. Effektvurderingens beregninger, som ble gjennomført av Miljødirektoratet, er utfordrende å ettergå. Den gir i noen tilfeller dobbelttelling av effekt og inkluderer noen ganger hypotetiske framtidige utslippskutt som forutsetter holdningsendringer og framtidige investeringer som strekker seg langt utover det tilskuddsordningen dekker.

Fra år til år rapporterer Klima- og miljødepartementet til Stortinget om tilskuddsordningen gjennom Prop. 1 S. Her presenterer departementet hva som er budsjettmessig relevant, og reflekterer den rapporteringen departementet ber om fra Miljødirektoratet. Informasjonen som presenteres til Stortinget gjennom Prop. 1 S, sier lite om i hvilken grad tilskuddsordningen oppnår målet med reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Heller ikke utfordringene med å måle effekten av tilskuddsordningen har blitt rapportert til Stortinget gjennom den årlige budsjettproposisjonen eller den ordinære rapporteringen.

Vår gjennomgang av departementets svar på Stortingets budsjettspørsmål om ordningens måloppnåelse viser at svarene i liten grad opplyser om utfordringene med å måle effekt. Departementet viser i flere sammenhenger til effektvurderingen, som etter vår mening har flere svakheter i måten den måler akkumulerte resultater for klimaeffekt på. Den gir dermed ikke et realistisk bilde av tilskuddsordningens måloppnåelse.

Vår vurdering er at det er et behov for å formidle utfordringene med å måle ordningens klimaeffekt tydeligere til Stortinget.