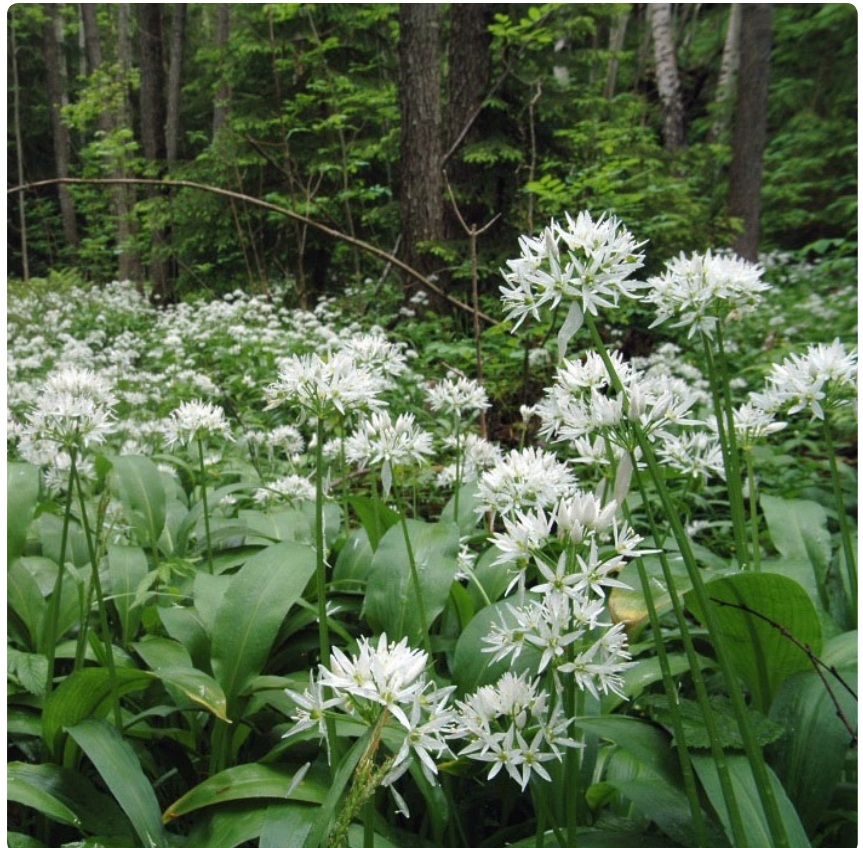


# Kommunalt naturskydd i lokala naturvårdssatsningen (LONA)

ANNIKA NORDENSTAM OCH KATARINA ECKERBERG

RAPPORT 6392 • FEBRUARI 2011



# Kommunalt naturskydd i lokala naturvårdssatsningen (LONA)

Annika Nordenstam och Katarina Eckerberg  
Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00 Fax: 08-20 29 25

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-6392-4

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2011

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2011

Omslagsbild: Benny Karlsson

## Förord

Denna utvärdering är del i en serie analyser av vilka effekter den lokala naturvårdssatsningen (LONA) haft på kommunernas arbete med att stimulera till både ökat nyttjande och bevarande av natur. Syftet med denna rapport är att svara mot regleringsbrevet för budgetåret 2010 som säger att Naturvårdsverket ska *”redovisa hur myndigheten har följt upp och utvärderat kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden i syfte att ta tillvara erfarenheter för kommunernas framtida arbete samt för myndigheten vägledning om skydd av områden”*. Specifikt studeras här relationen mellan LONA som styrmedel och lokalt områdesskydd.

Utvärderingen har genomförts av professor Katarina Eckerberg och fil.mag. Annika Nordenstam vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet på uppdrag av Naturvårdsverkets Enhet för friluftsliv och skötsel med Ingegerd Ward som stödjande kontaktperson. Annika Nordenstam har svarat för datainsamling, intervjuer och bearbetning av materialet medan analys och slutlig text är ett i hög grad gemensamt arbete. Vi vill särskilt tacka alla de personer inom kommunerna som ställt upp och besvarat enkätundersökningen, samt delat med sig av sina erfarenheter vid intervjuer på kommuner, länsstyrelser, intresseorganisationer och centrala myndigheter. Vi riktar också ett tack till våra kollegor på statsvetenskapliga institutionen – Katarina Roos, Camilla Sandström och Anna Zachrisson – samt till Lisa Eriksson och Max Vretborn på Naturvårdsverkets utvärderingsenhet för samarbetet med enkätundersökningen och kommentarer av tidigare rapportutkast. Rapportens slutliga utformning och slutsatser är dock författarnas eget ansvar.

Stockholm i februari 2011

Eva Thörnelöf

Chef Naturresursavdelningen

## Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>INNEHÅLL</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>7</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>9</b>
Två parallella utvärderingar om kommunalt naturskydd	10
Centralt och lokalt ansvar – en kort bakgrund	11
Uppdrag, syfte och frågeställningar	12
Metod och urval	12
Avgränsning och definition av områdesskydd	14
<b>SVENSKT OMRÅDESSKYDD OCH LONA</b>	<b>15</b>
Naturreseptat det mest vanliga sättet att skydda natur i Sverige	15
Att bilda ett naturreseptat	16
Insatser för att nå nationella och regionala mål om naturskydd	17
LONA - en lokal och kommunal katalysator för naturvård och friluftsliv	19
6,4 miljoner kronor i stöd är inte hela sanningen	19
60 procent av LONA-projekten har hittills lett till bildandet av ett naturreseptat	20
Länsstyrelserna har en central roll i LONA	20
<b>HUR HAR KOMMUNERNA ARBETAT MED ATT BILDA NATURRESEPTAT OCH HUR HAR DE ANVÄNT LONA-BIDRAGET?</b>	<b>22</b>
Vad skyddas och varför?	22
Hur arbetar kommunerna med att bilda och sköta reservaten?	24
Vad har LONA använts till i de kommunala reservaten?	25
Örnsköldsvik- LONA var blåslampan som höjde kvaliteten på åtgärderna	27
Falun - Ersättning från markåtkomstbidrag viktigare än LONA	30
Mellerud- Från idé till handling med hjälp av LONA-bidrag	34
Sollentuna- LONA fördjupade samarbetet med en ideell förening	37
<b>VILKA HINDER OCH MÖJLIGHETER HAR KOMMUNERNA STÖTT PÅ I OLIKA FASER AV PROCESSEN?</b>	<b>42</b>
Politikerna är nyckeln till om ett reservat bildas eller inte	42
Kommunala tjänstemän och naturvårdsorganisationer är också viktiga	45
Naturreseptatsprocessen är lätt att förstå för de flesta tjänstemän	47

Att hitta tid till handläggning är ett problem	47
Exploatering går före skydd	48
Kostnader för markinköp och skötsel - ett problem hos många	48
Små problem med den interna organisationen	49
Kontakter med markägare orsakar få problem	49
LONA:s roll i de kommunala områdesskyddsprocesserna	50
<b>LONA:S ROLL FÖR KOMMUNERNAS ARBETE MED NATURRESERVAT</b>	<b>55</b>
Vilken roll har LONA spelat hittills?	55
Vilken roll kan LONA spela i framtiden?	57
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>61</b>
<b>INTERVJUER</b>	<b>64</b>
<b>BILAGA 1 ENKÄT- OCH INTERVJUFRÅGOR</b>	<b>65</b>
Enkätfrågor	65
Intervjufrågor	71
Intervjuområden kommuner	71
Intervjuområden länsstyrelser	71
Intervjuområden intresseorganisationer och myndigheter	71
<b>BILAGA 2</b>	<b>73</b>
Metodbilaga	73

## Sammanfattning

Den lokala naturvårdssatsningen (LONA) skapades av regeringen 2004 för att stimulera kommunernas arbete med naturvård och friluftsliv. 300 miljoner kronor fördelades av staten på 1530 projekt i 261 kommuner under åren 2004-2006 och minst lika mycket satsades av kommuner och lokala föreningar. Från 2010 fortsätter LONA med 50 statliga miljoner kronor per år på obestämd tid, grundat på tidigare positiva utvärderingar av programmets resultat i form av ökat nyttjande och engagemang samt ökad delaktighet på lokal nivå i naturvården.

I denna studie undersöks hur LONA-stödet påverkat kommunernas arbete med att bilda kommunala naturreservat. Analys av LONA-databasen kombineras med en enkät ställd till samtliga Sveriges kommuner, fyra fallstudier i Örnsköldsvik, Falun, Mellerud och Sollentuna samt kompletterande intervjuer med olika nyckelpersoner.

Drygt hälften av kommunerna uppger att de bildat kommunala naturreservat, som främst handlar om att tillgodose behov av områden för friluftsliv och om att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. De flesta kommunala naturreservat är dessutom tätortsnära. Studien visar att den politiska viljan i kommunen, resurser för köp och förvaltning av mark samt tid för handläggning utgör hinder när inrättandet av ett naturreservat är aktuellt. LONA var ofta inte avgörande för bildandet av reservat, eftersom många kommuner redan var igång med reservatsprocesser före LONA startade. För cirka 40 procent av kommunerna med ett LONA-finansierat reservat har bidraget varit betydelsefullt: för att öka det politiska intresset, sätta igång processerna kring naturreservat, och för att genomföra åtgärder i reservaten. LONA-stödet har i genomförandet av reservaten lett till en kvalitetsförbättring för skötselplaner och anläggningar samt ökade informationsåtgärder. Fallstudierna indikerar att LONA dessutom frigjort extra resurser till handläggning vid reservatsbildandet. Vid köp av mark har markåtkomstbidrag nyttjats av en tredjedel av kommunerna som för de flesta varit avgörande för att kunna bilda reservatet.

Slutsatsen är att LONA spelat en viktig roll i att katalysera lokalt områdesskydd särskilt i kommuner där naturreservatsprocessen ännu inte påbörjats och där bidragit till att öka intresset och förankringen hos lokala politiker för naturskydd. LONA kan med sina 25 miljoner kronor till 119 områdesskyddsprojekt därmed ses som ett effektivt styrmedel inom naturskyddet, där tätortsnära områden med naturvärden skyddas och på så sätt kan användas av många människor i deras vardagsliv. LONA bör också ses som ett viktigt verktyg för att leva upp till de internationella åtagandena enligt konventionen för biologisk mångfald om ökat skydd, delaktighet och inflytande på lokal nivå. I framtiden bör LONA utvecklas t.ex. genom tematsatsningar och genom regionala konferenser för att lyfta fram vinsterna med områdesskydd och tätortsnära natur.

## Summary

This study builds further upon previous investigations of the ways in which Swedish Local Nature Conservation Programme (LONA) was designed and managed (Dahlgren and Eckerberg 2006), how it has contributed to learning processes in relation to environment, nature conservation and outdoor life in schools (Dahlgren, Eckerberg and Swartling 2008) and to local participation and engagement (Dahlgren, Eckerberg and Mineur, 2009). LONA was established in the years 2004 to 2006 by central government to promote local nature conservation in Swedish municipalities. A total of 300 Million SEK was granted to 1530 local projects in 261 municipalities, in addition to at least as much local co-funding provided both through local authorities and voluntary organisations. These evaluations show that the LONA programme might be as effective – in several respects – as traditional, central government nature conservation policy. In particular, the objectives of LONA to strengthen local support and engagement for nature protection, to increase the number of urban natural areas and public access to such areas, and to spur local authorities to protect nature can be regarded as a success. As a result of these positive evaluations, the LONA programme will continue from 2010 onwards with an annual state budget of 50 MSEK.

In the wake of the UN COP 10 meeting in Nagoya in October 2010, seeking to strengthen the implementation of biological diversity worldwide - not least at the local level - the Swedish Government has asked for a specific evaluation of how Swedish municipalities have contributed to the protection of nature. Until 2009, Sweden had protected a total of 10,6 per cent of its land area, while the new globally set target raises the ambition to protecting a total 17 per cent of land and water for the sake of building natural capital and providing ecosystem services. The Unit for Outdoor and Recreation at the Swedish Environmental Protection Agency (SEPA) commissioned this study of how LONA has contributed to the Swedish municipalities' work for protected areas. The study has been carried out by researchers at the Department of Political Science, Umeå University, and runs parallel to another evaluation by SEPA throwing light on the work of municipalities in the local protection of natural areas and on experiences that can assist the future work of the municipalities and the guidelines of the Swedish EPA within the area (Naturvårdsverket, 2010 report 6397).

The present study concerns the role of LONA in relation to municipal nature protection, and what lessons can be learned for the future. Methodologically, we combine a national survey to all Swedish municipalities (carried out in collaboration with the parallel SEPA evaluation noted above) with four case studies in Örnsköldsvik, Falun, Mellerud and Sollentuna, representing different types of municipalities. In addition, a number of interviews with key informants have been carried out.



According to the survey, with 73 per cent response rate, more than half of Sweden's municipalities have created local nature reserves. These are primarily aimed to protect areas for recreational purposes, but they also fulfil important ecological functions. However, only about one fifth of the municipalities base their nature protection in strategic planning documents. Our study shows that the main obstacles when initiating the process of a local nature reserve include the political willingness as well as costs of land purchasing and management of the reserves, together with lack of time. Our study further indicates that LONA was generally not pivotal to the creation of the protected area, since most municipalities had already started the process before the launch of LONA. However, around 40 per cent of the municipalities found the LONA grant useful, mostly connected to the increased interest among politicians, the start-up of the protection process but also in order to carry out specific measures in the protected areas. The output from LONA is also found in higher quality of the management plans, in higher quality of service facilities and in increased information activities in the protected areas. Furthermore, the case studies indicate that LONA also helped provide extra time and resources for desk officers when establishing the local nature reserves.

More than one third of those municipalities which had protected local areas had also utilized the state land access grant, and of those 90 per cent claim that this land access grant was decisive for the establishment of the nature reserve.

In conclusion, LONA has played an important role in catalysing the municipalities' work towards locally protected reserves, especially in areas where the process of protecting a local land area had not yet started when the grant was given. We find that LONA is an effective policy instrument in Swedish nature protection policy since those urban nature areas that are created with the help of LONA provide a range of ecological values and reach many local citizens in their daily life, thus also contributing to improved understanding of nature, recreational activities and benefits to public health. LONA should also be seen as an important tool for the Swedish government to help fulfil the objectives of the Convention on Biological Diversity, especially when it comes to local participation and involvement of local authorities in nature conservation. Future activities of LONA should include regional coordinating activities and exchanges, using various themes to broaden nature protection to reach new societal groups and highlight the values of urban nature and accompanying ecosystem services for local citizens.

## Inledning

I Sverige liksom i andra delar av världen har skyddet av värdefulla naturområden nyligen uppmärksammats ytterligare som en viktig del i arbetet med hållbar utveckling. FN-mötet COP 10 i Nagoya i oktober 2010, som handlade om att stärka genomförandet av konventionen om biologisk mångfald<sup>1</sup>, pekar på att betydligt mer måste göras för att uppnå målet att ge ett långsiktigt skydd enligt lag för att kunna bevara all världens natur- och kulturarv och hindra utarmning av ekosystemens många olika tjänster som utgör grund för människors liv och hälsa<sup>2</sup>. ICLEI, - Local Governments for Sustainability, presenterade i Nagoya en resolution där nationalstaterna åtar sig att samarbeta med lokala myndigheter i genomförandet, som också antogs av mötet.<sup>3</sup> Fram till år 2009 hade 10,6 procent av den totala landytan i Sverige skyddats<sup>4</sup> medan det nya målet från mötet i Nagoya är att skydda 17 procent av land- och vattenområden till 2020 vilket är en kraftig ambitionshöjning.<sup>5</sup> En förstärkt organisation för skydd av natur både centralt, regionalt och lokalt behövs därför för att svara mot ökade krav på genomförande, förankring, kommunikation, uppföljning och rapportering<sup>6</sup>. Här har lokala myndigheter en viktig roll att spela i att bredda tänkandet kring naturvård, engagera nya samhällssektorer såsom hälsa, fritid och turism och bidra till en rikare natur i hela landskapet inte minst i tätortsnära områden som nyttjas av de flesta människorna i sin vardag. Studier av urbana skyddade områden i södra Sverige har visat att dessa i genomsnitt är mer diversifierade och har fler olika funktioner och mål än motsvarande skyddade områden på landsbygden<sup>7</sup>. Detta poängterar betydelsen av tätortsnära naturskydd där många intressen kan förenas och det lokala stödet stärkas.

Som ett led i att skapa ett ökat lokalt deltagande i naturvården och även stötta kommunalt arbete med områdesskydd, lanserades år 2004 ett statligt bidragsprogram för lokala naturvårdsprojekt, LONA. Målet med LONA var att ge ett ökat engagemang för naturvårdsfrågor, ökad tillgänglighet, lokal förankring, skydd av tätortsnära naturtillgångar samt att fler kommuner skulle arbeta med naturvård. Under perioden 2004-2006 avsatte staten 300 miljoner kronor till länsstyrelserna för att stödja naturvårdsprojekt på lokal och kommunal nivå. Hälften av kostnaderna i projekten finansierades av staten och resterande insatser fick kommunen eller lokala föreningar själva stå för.

---

<sup>1</sup> COP 10 (2010).

<sup>2</sup> WHO (2005).

<sup>3</sup> ICLEI- Local Governments for Sustainability (2010).

<sup>4</sup> Sveriges statistiska centralbyrå (2010).

<sup>5</sup> Regeringens hemsida, 2010-11-17.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket (2010). Slutrapport 2010-11-17.

<sup>7</sup> Borgström (2009).

Till slutet av 2010 ska de 1530 LONA- projekten i 261 kommuner<sup>8</sup> ha redovisats men redan nu kan vi se resultat av hur LONA påverkat det lokala naturvårdsarbetet genom att Naturvårdsverket låtit Umeå universitet utvärdera processer, lärande och effekter av delaktighet i LONA.<sup>9</sup> Resultaten visar att LONA har haft avsedd effekt bland annat att genom att deltagandet på lokal nivå i olika sorters naturvårdsprojekt har ökat, att intresset och kunskapen för naturvård och friluftsliv har stärkts och det går att urskilja en ökad användning av naturområden för olika ändamål, inte minst som en integrerad del i verksamheten inom skolor och daghem. LONA-bidraget har dessutom varit uppskattat hos såväl länsstyrelserna, kommunerna som hos genomförarna. En separat utvärdering som WSP har genomfört på Naturvårdsverkets uppdrag visar även att LONA har bidragit till uppfyllandet av ett stort antal miljömål.<sup>10</sup>

### ***Två parallella utvärderingar om kommunalt naturskydd***

Två fristående utvärderingar har genomförts på uppdrag av Naturvårdsverket under 2010, vilka tar sin utgångspunkt i ett återrapporteringskrav från regeringen om att följa upp och utvärdera hur kommunerna arbetar med skydd av naturområden. Den första är nyligen slutförd av Naturvårdsverkets utvärderingsenhet med syfte att belysa kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden, erfarenheter för kommunernas framtida arbete samt för Naturvårdsverkets vägledning inom området<sup>11</sup>.

Den andra är denna studie, som fokuserar särskilt på vad LONA-bidragen betyder för det kommunala arbetet med skydd av värdefull natur. Vi undersöker om programstödet haft någon påverkan på kommunernas arbete med områdesskydd, och i sådana fall hur? För frågor som handlar om Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas generella vägledning av kommuner och inte specifikt om LONA, hänvisar vi till den första utvärderingen. Vår studie kompletterar Naturvårdsverkets utvärdering genom att bidra med specifika erfarenheter från LONA.

Resultaten kan användas i det fortsatta förbättringsarbetet med LONA-bidrag eftersom regeringen under 2010, som en del av propositionen *Hållbart skydd av naturområden 2008/2009:214*,<sup>12</sup> beslutade att avsätta ytterligare 50 miljoner kronor per år till en fortsatt LONA-satsning på obestämd tid.

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverkets LONA-databas, 2010-12-13.

<sup>9</sup> Dahlgren och Eckerberg (2006); Dahlgren, Eckerberg och Swartling (2008); Dahlgren, Eckerberg och Mineur (2009)

<sup>10</sup> Vindelmann och Hammarqvist (2008).

<sup>11</sup> Naturvårdsverket (2010), rapport 6397.

<sup>12</sup> Regeringens proposition (2009).

## ***Centralt och lokalt ansvar – en kort bakgrund***

I Sverige har naturvård och skydd av värdefull natur, så kallat områdesskydd, länge varit en statlig angelägenhet. De första nationalparkerna bildades 1909 och det har i huvudsak varit staten genom Naturvårdsverket och länsstyrelserna som kunnat skydda natur. Formerna har utvecklats från nationalparker och naturminnen till att även omfatta naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal. Från slutet av 1980-talet och framåt har det skett en gradvis breddning av ansvaret för områdesskydd, bland annat har Skogsstyrelsen fått ett ökat ansvar för skogsskydd. Ett viktigt steg var också decentraliseringen i plan och bygglagen 1987 som innebar att kommunala beslut om detaljplaner inte längre behövde godkännas av staten. Kommunernas planmonopol, det vill säga självbestämmanderätt över hur kommunens mark ska användas, förstärktes därmed. Decentraliseringstrenden inom markanvändningsområdet fortsatte när kommunerna 1991 fick möjlighet att på delegation av länsstyrelsen inrätta naturreservat<sup>13</sup>.

Det var dock först i och med den nya miljöpolitiken från 1999, när miljömålen och miljöbalken introducerades, som kommunerna genom miljöbalken fick möjlighet att formellt skydda värdefull natur på samma sätt som länsstyrelserna. År 2009 hade 226 naturreservat av totalt 3352 naturreservat inrättats genom kommunala beslut, vilket motsvarar närmare sju procent i jämförelse med fyra procent av det totala antalet skyddade områden 1999.<sup>14</sup> Skyddet av naturområden är därmed inte enbart en statlig angelägenhet utan ligger även inom kommunernas ansvar.

Naturskyddets målsättning har alltsedan slutet på 1960-talet och framåt utvecklats från att fokusera på ett rent artbevarande och skydd av vissa naturtyper till att omfatta en mängd olika värden, däribland skydd av naturområden för friluftsliv. Ett ökat fokus på lokalt deltagande inom naturvården har växt fram under 2000-talet och uttrycks bland annat i regeringens skrivelse *En samlad naturvårdspolitik 2001/02:173: "Naturvården måste breddas för att vi ska lyckas nå målen. Lokalt deltagande är ett nyckelbegrepp"*.<sup>15</sup>

Även i regeringens proposition *Framtidens Friluftsliv 2009/10:238*<sup>16</sup> betonas lokal delaktighet och naturvårdens betydelse för friluftslivet lyfts fram ytterligare: *"Kommunerna har ett ansvar för att tillgodose behovet av tätortsnära natur i den kommunala planeringen, särskilt i tätorter där konkurrensen om mark är hög"*. Vi ser således att kommunernas ansvar för naturskyddet särskilt handlar om att bevara områden inom och i nära anslutning till det tätortsnära landskapet av vikt för medborgarnas behov av naturupplevelser, god hälsa och miljö.

---

<sup>13</sup> Regeringen (2009).

<sup>14</sup> SCB (2010), det bör noteras att andelen gäller antalet områden, och inte deras totala yta.

<sup>15</sup> Regeringens skrivelse (2002).

<sup>16</sup> Regeringens proposition (2010).

## ***Uppdrag, syfte och frågeställningar***

Denna studie har genomförts av Umeå universitet på uppdrag av Naturvårdsverket. Syftet är att följa upp och analysera vilken betydelse LONA haft för kommunernas arbete med områdesskydd, särskilt vid bildandet av naturreservat. Följande frågor besvaras:

- Hur har kommunerna arbetat med att bilda naturreservat och hur har de använt LONA-bidraget?
- Vilka hinder och möjligheter har kommunerna stött på i olika faser av processen?
- Vilken roll har LONA haft i kommunernas arbete med egna naturreservat och vilken roll kan LONA spela i framtiden?

Efter den korta bakgrund vi redan gett i inledningen, beskriver vi ytterligare hur områdesskyddet ser ut i Sverige och vilka insatser som görs på nationell, regional och kommunal nivå, inklusive det stöd som LONA utgjort. Vi analyserar särskilt hur kommunerna använt LONA och vad detta lett till mer konkret med hjälp av en enkätundersökning i alla kommuner samt fyra fallstudier i Örnsköldsvik, Falun, Mellerud och Sollentuna. Dessa resultat sammanställs och analyseras sedan i ett kapitel som behandlar hinder och möjligheter i olika faser av processen. Avslutningsvis diskuterar vi slutsatser om LONA:s roll för kommunalt naturskydd som det sett ut hittills och presenterar våra tankar inför framtiden.

## ***Metod och urval***

Materialet som utgör grunden för vår utvärdering har samlats in på fyra olika sätt:

1. En webbaserad enkät ställdes till Sveriges 290 kommuner. Enkätundersökningen genomfördes tillsammans med Naturvårdsverket. 213 kommuner besvarade enkäten i sin helhet, vilket innebär en svarsfrekvens om 73 procent. Några ytterligare kommuner svarade på vissa frågor dock utan att slutföra. Länsstyrelserna hjälpte till att identifiera de personer som arbetar med reservatsbildning i kommunerna och om sådana saknades kompletterades kontaktuppgifterna i första hand med miljöchef/handläggare enligt uppgifter från kommunens hemsida.

2. Fallstudier av processer där LONA-bidrag använts i bildandet av naturreservat där vi intervjuade kommunekologer och LONA-kontaktpersoner i fyra kommuner: Falun, Mellerud, Sollentuna och Örnsköldsvik samt länsstyrelserna i samma län.<sup>17</sup> Hos länsstyrelserna talade vi med LONA-handläggaren i länet, samt en reservatsbildare. Vi genomförde också intervjuer med fem ytterligare kommuner i en förstudie till enkäten. Detta skedde med kommunernas LONA-handläggare i Botkyrka, Huddinge, Lycksele, Sundsvall och Åre.

---

<sup>17</sup> I Mellerud intervjuades även kommunalrådet.

3. Intervjuer med några externa aktörer som har koppling till områdesskydd: Sveriges kommuner och landsting, Skogsstyrelsen, Kometprogrammets nationella samordnare, Svenska naturskyddsföreningen och LRF.

4. Sammanställning och analys av Naturvårdsverkets LONA-databas ([www.naturvardsverket.se/lona](http://www.naturvardsverket.se/lona)).

I analysen av enkätsvaren använde vi oss av statistikprogrammet PASW Statistics 18, för att analysera huruvida vissa variabler har ett samband med inrättandet av ett kommunalt naturreservat. Frågorna i enkäten, liksom intervjuområden till ekologer/reservatsbildare och LONA-handläggare på kommuner och länsstyrelser samt till övriga externa aktörer framgår av bilaga 1. Bilaga 2 innehåller dessutom en mer detaljerad metoddiskussion, bland annat om materialets osäkerheter och hur vi förhållit oss till dessa, samt ytterligare information om vår statistiska analysmetod. Genom att kombinera kvantitativ analys av svaren från enkäten med kvalitativ och detaljerad information från fallstudiekommunerna om specifika områdesskyddsprocesser kunde vi gå djupare bakom de svar som av nödvändighet blir kortfattade och mer svårfångade i enkäten som hade få öppna svarsalternativ.

Urvalet av kommuner till fallstudien utgick från en genomgång av Naturvårdsverkets LONA-databas, där vi undersökte karaktären av olika områdesskyddsprojekt. Vi valde att undersöka sådana projekt där man lyckats med att inrätta ett naturreservat och där LONA på något sätt bidragit till antingen själva inrättandet av reservatet, skötselåtgärder i reservatet eller till informationsåtgärder. Urvalet av kommuner begränsades därmed till 63 projekt från Västernorrland i norr till Skåne i söder.<sup>18</sup> De fyra fallstudiekommuner som valdes ut för djupare analys skiljer sig från varandra på flera olika sätt. Vi varierade urvalet utifrån kommuntyp, markägarförhållanden, typ av LONA-åtgärder, exploateringstryck, samt län med regionala naturvårdstiftelser (CMONT-kommuner).<sup>19</sup> Med en spridning av dessa olika förutsättningar ökar möjligheten att fånga upp olika aspekter av specifika utmaningar och möjligheter som en kommun kan stöta på i bildandet av ett naturreservat och i nyttjandet av LONA-bidraget. Vi har dock inte haft några ambitioner att mer systematiskt 'testa' skillnader mellan de fyra fallstudiekommunerna, för detta är urvalet alltför begränsat.

De intervjuade personerna i enkäten och i fallstudierna är naturvårdshandläggare/ekologer/reservatsbildare/LONA-handläggare. Vi valde att fokusera på kommunala och statliga tjänstemän eftersom de kan antas ha mest praktisk erfarenhet av reservatsbildande och av LONA-bidraget. Endast en kommunpolitiker intervjuades.

---

<sup>18</sup> Enligt analys av LONA-databasen och efterföljande webbsökning 10-09-15.

<sup>19</sup> CMONT- en benämning på länen Uppsala, Skåne, Västra Götaland, Halland och Örebro län, baserat på länsbokstav.

des, och hade vi haft mer tid och resurser skulle vi frågat fler för att bättre belysa de lokalpolitiska frågorna kring naturskydd. Vi genomförde kompletterande intervjuer med representanter från Sveriges kommuner och landsting, Skogsstyrelsen, LRF och Naturskyddsföreningen för att få ett bredare nationellt perspektiv från berörda sektorer.

Naturvårdsverkets nationella register/kartverktyg för områdesskydd ”Skyddad natur” avstod vi från att använda för statistisk analys, då vi i samband med en genomgång av naturreservatsprojekt fann en rad olika felklassificeringar av kommunala reservat som statliga. I vissa fall saknades även uppgifter om inrättade reservat helt i verktyget (t.ex. för Västerbotten). Vi återkommer till en diskussion om uppföljningsunderlag i slutkapitlet.

### ***Avgränsning och definition av områdesskydd***

Vidare valde vi att avgränsa undersökningen till naturreservat snarare än samtliga typer av områdesskydd, då naturreservat är det vanligaste områdesskyddet i Sverige och bland LONA-bidragen.<sup>20</sup> Endast de projekt som beviljats bidrag under perioden 2004-2006 med slutrapportering senast den 31 december 2010 granskades eftersom de projekt som startade 2010 ännu inte fanns med i LONA-databasen.

För att få en helhetsbild av i vilka delar av reservatsbildandet LONA-bidraget haft betydelse eller ej använde vi oss av en vid tolkning av processen kring områdesskydd. Förutom den del av processen som leder fram till beslut (det som brukar avses med områdesskydd) inkluderar vi även informationsåtgärder, initiala åtgärder i reservatet, restaurering, invigning, uppföljning och utvärdering (det som brukar kallas skötsel).

---

<sup>20</sup> Avser yta. 82 procent av den skyddade arealen är naturreservat enligt SCB (2010).

## Svenskt områdesskydd och LONA

För att förstå vilken kontext en kommun som vill inrätta ett kommunalt naturreservat verkar i, beskriver vi här kortfattat olika sorters områdesskydd och vilka myndigheter som är involverade. Vi ger en bild av hur ett naturreservat bildas och vilka olika styrmedel som finns till buds inom områdesskydd. Kapitlet avslutas med en bakgrundsbeskrivning av LONA och dess omfattning med avseende på projekt inom områdesskydd.

### *Naturreservat det mest vanliga sättet att skydda natur i Sverige*

I över 100 år har vi i Sverige skyddat värdefulla naturområden med hjälp av olika regelverk som utvecklats genom åren. Idag regleras naturskydd i huvudsak genom miljöbalkens 7 kapitel Skydd av områden samt i förordningen om områdesskydd (1998:1252). Olika myndigheter har olika befogenheter till att inrätta områdesskydd. Naturreservat är den vanligaste skyddsformen (arealmässigt sett) i Sverige och kan inrättas av både länsstyrelse och kommun, medan nationalparker inrättas av riksdag och regering. Länsstyrelsen har i uppdrag från regeringen att skydda värdefulla naturområden i det län man verkar. Medel till områdesskydd finansieras via Naturvårdsverkets anslag till biologisk mångfald. Kommunerna har dock inga formella åtaganden från nationell nivå om att inrätta naturreservat, utan för dem handlar det om en frivillig möjlighet att prioritera områdesskydd inom ramen för det kommunala självstyret.

Naturreservat är ett sätt att skydda större sammanhängande naturområden. För mindre områden kan också naturvårdsavtal<sup>21</sup> eller biotopskydd användas. Skogsstyrelsen, liksom kommuner och länsstyrelser, kan inrätta naturvårdsavtal och biotopskydd. Strandskydd, djur- och växtskyddsområden, kulturreservat, och skydd av nationalälvar är några exempel på andra sätt att skydda värdefull natur. EU:s Natura 2000 områden utgör dessutom en viktig skyddsform.<sup>22</sup>

Förutom områdesskydd med starka juridiska ramar finns också lösare typer av skydd i form av frivilliga avsättningar som t.ex. privata skogsägare och skogsbolag kan göra i sin skog. Det handlar om att man undantar ett område på sin skogsfastighet från det ordinarie skogsbruket och låter det växa fritt eller sköter det i syfte att öka den biologiska mångfalden eller gynna en specifik art. Den här typen av

---

<sup>21</sup> Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som tecknas mellan antingen länsstyrelse, kommun, Skogsstyrelsen och markägare i syfte att bevara och utveckla områden med höga naturvärden. De löper normalt på en period under 50 år.

<sup>22</sup> Natura 2000-områden är ett sätt att peka ut naturområden med arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv. Ett Natura 2000 område utses med stöd av två direktiv; fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Många av Natura 2000 områdena skyddas också som naturreservat.



frivillig avsättning är inte juridiskt bindande och kan till skillnad från ett områdeskydd som naturreservat, rivas upp när som helst.

### ***Att bilda ett naturreservat***

Processen med att bilda ett naturreservat innehåller formella krav som regleras i 7:e och 31:a kapitlen i miljöbalken och i Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelser och kommuner i handboken Bildande och förvaltning av naturreservat (2003:3) som även innehåller allmänna råd.<sup>23</sup>

Bildandet av ett naturreservat skiljer sig inte på något avgörande sätt om det är en kommun eller en länsstyrelse som inrättar det. Utgångspunkten kan vara att t.ex. länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen har inventerat värdefulla områden och kommunen sedan bestämt sig för att bilda ett reservat. Kommunstyrelsen eller motsvarande uppdrar åt en förvaltning eller nämnd att ta fram underlag till reservatsbeslutet. En tjänsteman, t.ex. en kommunekolog om en sådan finns, kontaktar, informerar och samråder med markägaren och berörda om planerna på att bilda naturreservat. Kommunekologen tar fram ett förslag till beslut om naturreservat i samarbete med andra förvaltningar inom kommunen. Förslaget innehåller syfte med reservatet, föreskrifter (bestämmelser om vad som är tillåtet och inte i reservatet) och skötselplan, hur naturvärden ska skötas och underhållas. Lantmäteriet stakar ut det blivande naturreservatets preliminära gränser på uppdrag av kommunen. En fristående värderingskonsult anlitas för att bedöma hur marknadsvärdet påverkas av de föreslagna föreskrifterna. Därefter inleder kommunen en förhandling med markägaren om ersättning. Ersättningen kan antingen betalas ut som intrångsersättning, det vill säga ett belopp för att godkänna att marken inte brukas på annat sätt än det som anges i föreskrifterna och i skötselplanen, eller så köper myndigheten in den del av marken som ska bli naturreservat. När kommunen och markägaren tecknat ett avtal om markåtkomst skickar myndigheten ut det kompletta reservatsförslaget på remiss till andra myndigheter och organisationer, t.ex. till länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket. Kommunen samråder även med länsstyrelsen och berörda parter innan beslutet fattas. När synpunkterna från remissomgången är behandlade fattar kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen beslut om att inrätta naturreservatet. Beslutet kan överklagas och det är först när beslutet vunnit laga kraft som myndigheten markerar ut de faktiska gränserna i reservatet.<sup>24</sup>

Efter det att beslutet vunnit laga kraft påbörjas arbetet med att iordningsställa reservatet enligt sitt syfte. Vid själva beslutet kan man säga att området ”värnats”. Men sedan handlar det om att ”vårda” och ”visa” det också, något som Naturvårds-

---

<sup>23</sup> Revidering påbörjad under 2010.

<sup>24</sup> Som framgår av fallstudierna i denna rapport kan exempelvis markförhandlingar pågå även när beslutet om att inrätta ett reservat är fattat.

verket lyfter fram det nationella programmet för bättre förvaltning och nyttjande av landets naturskyddade områden.<sup>25</sup> Om reservatets syfte handlar om friluftsliv behöver området väl röjda stigar, rastplatser m.m. För att naturvärden ska bibehållas och/eller utvecklas behövs åtgärder i enlighet med den beslutade skötselplanen. För att allmänheten ska få kännedom om det nya reservatet, brukar reservaten invigas. Att informera om hur man hittar till och i reservatet genom skyltning, på hemsidor och genom informationsbroschyrer är också en viktig del av reservatsbildandet liksom uppföljning/utvärdering av att reservatets syfte och skötselplan följs. Samtliga kommunala beslut om naturreservat rapporterar kommunen in till sin länsstyrelse som för ett regionalt naturvårdsregister över alla naturreservat i länet, både statliga och kommunala. Dessa uppgifter används sedan av Naturvårdsverket i kartverket *Skyddad natur* som utgör underlag för olika sorters rapporteringar och beräkningar på nationell nivå.

### ***Insatser för att nå nationella och regionala mål om naturskydd***

Det svenska arbetet med att skydda värdefulla områden styrs till stor utsträckning av miljömålen där det finns tydliga mål om att vi ska skydda och avsätta värdefulla naturområden. Miljömålsarbetet genomsyrar såväl den nationella och regionala som lokala nivån. På nationell nivå har ett antal myndigheter särskilt sektorsansvar för olika områden och nationella strategier att arbeta efter när det gäller områdeskyddet. På regional nivå har länsstyrelserna och Skogsstyrelsen tillsammans med kommunerna och olika regionala aktörer utvecklat regionala skogsstrategier för att skydda skog, myrskyddsplaner för att skydda våtmarker och strategier för skydd av tätortsnära skog i Stockholm, Göteborg och Malmö, bara för att nämna några regionala strategiska dokument.

Tillsammans med regionala miljömål och lokala miljömål i kommunerna binds miljömålsstrukturen ihop i hela landet.<sup>26</sup> Miljömålen God bebyggd miljö, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt- och djurliv är exempel på miljömål som är beroende av att värdefulla naturområden skyddas för att mål och delmål ska kunna uppnås. I miljömålet Levande skogar har riksdagen dessutom pekat ut hur många hektar värdefull skog vi behöver skydda för nå upp till delmålet. Under perioden 1999-2010 ska totalt 400 000 hektar skog ges ett formellt skydd. Ytterligare 500 000 hektar ska avsättas frivilligt av markägarna själva.

För att skydda värdefulla områden, avsätts årligen en ansevärd summa pengar från staten till olika åtgärder som går till olika aktörer. Under perioden 1999-2009 köpte

---

<sup>25</sup> Naturvårdsverket (2004).

<sup>26</sup> Kommunerna ansvarar för lokala anpassningar av riksdagens miljömål och kan också besluta om lokala miljömål.

staten mark för nästan 4 332 miljoner kronor, betalade ersättning för intrång för 1 981 miljoner kronor samt betalade ut markåtkomstbidrag till kommunerna för 158 miljoner kronor.<sup>27</sup>

Markåtkomstbidraget är ett sätt för kommuner och kommunala stiftelser att delfinansiera inköp/ ersättning av mark.<sup>28</sup> De kan söka bidrag för inkomstbortfall för uteblivna intäkter från skogsbruket om de själva äger marken, eller för att köpa in mark eller betala intrångsersättning till andra markägare vid reservatsbildande. Bidragsandelen är 50 procent. Vid ansökning av markåtkomstbidrag ingår också fri värdering och förhandling av mark med hjälp av konsulter som Naturvårdsverket upphandlat. Som vi ser av siffrorna ovan har kommunernas ersättning i form av markåtkomstbidrag hittills varit ganska litet. Under perioden 1999-2009 betalades totalt 158 miljoner kronor ut i bidrag till markåtkomstbidrag till kommunerna, vilket motsvarar 2,5 procent av den totala ersättningen till naturreservat.

I propositionen *Hållbart skydd av naturområden*<sup>29</sup> betonas vikten av att på olika sätt stärka dialogen och samarbetet mellan naturvårdens olika myndigheter, intresseorganisationer och markägare. Regeringen vill öka de små och privata skogsägarnas intresse och aktiviteter inom naturskydd, och har nu tagit bort toleransavdrag vid reservatsbildning, avsatt mer av statlig bytesmark för reservatsbildning, ökat ersättningsnivåer vid markinlösen och infört Komet-programmet på försök<sup>30</sup>. Vad gäller målet om att ge 400 000 hektar skog formellt skydd, använder regeringen nu frivilliga avsättningar på statlig mark från Sveaskog, Fortifikationsverket och Fastighetsverket, vilket resulterat i att det nuvarande arealmålet för skyddad skog ser ut att kunna nås.

Förutom att skydda värdefulla områden utgör också skötsel av värdefulla områden som inte är skyddade en viktig del av naturvårdsarbetet i Sverige. När det gäller jordbrukare och skötselåtgärder inom odlingslandskapet finns det olika miljöstödd att söka som markägare inom ramen för EU:s landsbygdsprogram, där cirka 1 500 miljoner kronor avsattes totalt under 2009 i miljöersättningar och kompensationsbidrag.<sup>31</sup> Även skogsägare kan få bidrag till skötselåtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet. Under programperioden 2007-2013 finns 308 miljoner kronor avsatta för åtgärder för att bevara och utveckla skogens mångfald och öka arealen ädellövskog.<sup>32</sup> I ljuset av ovan nämnda belopp till statliga naturreservat, lands-

<sup>27</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket, Bo Lundin 2010-12-10.

<sup>28</sup> Naturvårdsverket (2004).

<sup>29</sup> Regeringens proposition (2009).

<sup>30</sup> Kometprogrammet är ett samarbete mellan Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i 5 områden i syfte att öka markägares intresse och egna initiativ till områdesskydd.

<sup>31</sup> Jordbruksverket (2010).

<sup>32</sup> Enligt uppgift från Skogsstyrelsen, Bengt Nilsson, 2010-12-10.

bygdsprogrammet och skogsåtgärder utgör LONA-bidraget till kommunernas skydd av tätortsnära natur en bråkdel, vilket vi går in närmare på i nästa avsnitt.

## ***LONA - en lokal och kommunal katalysator för naturvård och friluftsliv***

LONA, den lokala naturvårdssatsningen, var den dåvarande socialdemokratiska regeringens idé till styrmedel för att stärka kommunal och lokal naturvård som lanserades i skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* (2001/02:173). Nyckelorden som genomsyrar projekten är enligt Naturvårdsverket: naturvårdsnytta, lokala initiativ och lokal drivkraft, friluftsliv, samverkan och partnerskap, folkhälsa, tätortsnära natur och tillgång till denna. Som redan nämnts återupptogs LONA av den nuvarande borgerliga regeringen år 2010 i huvudsak oförändrad form förutom att den årliga budgeten nästan halveras från cirka 100 till 50 miljoner kr.<sup>33</sup>

### ***6,4 miljoner kronor i stöd är inte hela sanningen***

Den statistik som redovisas i det följande grundar sig på LONA-bidrag som utbetalats under åren 2004-2006. Varje LONA-projekt (totalt 1530 projekt) kan bestå av åtgärder i olika kategorier (tabell 1):

**Tabell 1. Utbetalade LONA-medel till olika åtgärds-kategorier under 2004-2006.**

<b>Åtgärds-kategori</b>	<b>Antal åtgärder</b>	<b>Bidrag miljoner kr</b>
Kunskapsuppbyggnad	899	39,5
Framtagande av underlag	382	27
Områdesskydd	146	6,4
Vård och förvaltning	1544	86,1
Restaurering av områden	624	49,4
Info/folkbildning	1716	76,7
<b>Totalt</b>	<b>5311</b>	<b>285,1</b>

Vid en genomgång av LONA-databasen identifierade vi 119 projekt där syftet är att inrätta, ta fram underlag eller genomföra initiala åtgärder med koppling till ett eller flera kommunala reservat.

I LONA-databasen sorteras åtgärder som leder fram till att fatta beslut om att inrätta ett kommunalt naturreservat in under åtgärds-kategorin områdesskydd. Ser vi till antalet åtgärder som beviljats bidrag i kategorin områdesskydd uppgår de till 6,4 miljoner kronor. Vill man däremot, i enlighet med vårt uppdrag, undersöka hur mycket statligt bidrag som totalt gått till kommunala naturreservat bör man istället undersöka projekt. Ett vanligt reservatsprojekt i LONA består ofta av olika åtgärder inom t.ex. kategorierna områdesskydd, vård och förvaltning och information/ folk-

<sup>33</sup> Den ändring som genomförts i förordningen förtydligar att LONA inte får kombineras med Landsbygdsutvecklingsprogrammet när det gäller finansiering av projekten.

bildning. LONA har nämligen även finansierat fysiska åtgärder (t ex vindskydd och rastplatser) i själva reservaten, och inte bara upprättande av beslutsdokument och inventeringar eller skötselplaner, vilket är det som i LONA klassas in under åtgärds-kategorin områdesskydd. Undersöker vi istället fördelningen på hela projekt som syftar till att inrätta ett naturreservat uppgår summan till uppskattningsvis minst 25 miljoner kronor i bidrag.<sup>34</sup>

### ***60 procent av LONA-projekten har hittills lett till bildandet av ett naturreservat***

När vi i början av december 2010 undersökte hur många av dessa LONA-projekt som utmynnat i ett kommunalt naturreservat var det drygt 60 procent av de 119 projekten, eller 72 stycken kommunala naturreservat som bildats med hjälp av LONA.<sup>35</sup> En jämförelse av antalet kommunala naturreservat som bildats under perioden 2004-2010 hade varit intressant att göra, men eftersom Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* inte är helt uppdaterad och innehåller vissa felklassificeringar av statliga och kommunala naturreservat, riskerar en sådan jämförelse att bli felaktig.

### ***Länsstyrelserna har en central roll i LONA***

Naturvårdsverket fungerar som central samordnare i LONA och fördelar medel till länen utifrån anslaget för biologisk mångfald och i enlighet med *Förordning om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt* (2003:598). Kommunerna fungerar i sin tur som samordnare av lokala aktörer och det är till kommunen en lokal aktör/förening får vända sig om en bra projektidé dyker upp. Föreningen kan driva ett projekt i egen regi, men det är alltid kommunen som har det juridiska och ekonomiska ansvaret för projektet. En del kommuner tecknar därför avtal med föreningarna för att säkerställa att inga problem ska uppstå om ett projekt till exempel avbryts i halvtid. Vinstdrivande organisationer kan inte beviljas bidrag.

LONA:s regelverk möjliggör att en kommun eller ideell förening kan räkna om sin egen arbetade tid till kronor, och på så sätt bidra till medfinansieringen av projektet, vilket öppnar upp även för resurssvaga föreningar att arbeta med naturvård inom ramen för LONA. När länsstyrelserna får in ansökningar ifrån länets kommuner använder de LONA-förordningen och dess föreskrifter samt eventuella riktlinjer från Naturvårdsverket för att fördela pengar. En del länsstyrelser går ut till kommunerna med listor inför ansökningsomgångarna på vad de kommer att prioritera i ansökningarna regionalt. När kommunerna genomfört sina program slutrap-

<sup>34</sup> Uppgiften baseras på en generell uppskattning från LONA-databasen utifrån beviljade bidrag, läs mer i bilaga 2.

<sup>35</sup> Ett projekt kan leda till bildandet av flera naturreservat så siffran 119 projekt är inte synonymt med 119 naturreservat utan är i realiteten högre, men utfallet går ännu inte att fastställa.

porterar de till länsstyrelserna, som i sin tur för in uppgifterna i Naturvårdsverkets LONA-databas.

## **Hur har kommunerna arbetat med att bilda naturreservat och hur har de använt LONA-bidraget?**

För att ta reda på hur kommunerna använt LONA-bidraget i sitt arbete med att bilda naturreservat använder vi resultat från enkäten, närmare bestämt från de 213 av 290 kommuner som besvarat enkäten.<sup>36</sup> Majoriteten av de svarande är kommun-ekologer (43 procent), följt av miljöchefer (16 procent) och miljöinspektörer eller motsvarande (15 procent). Frågorna är ställda till samtliga kommuner oavsett om de bildat naturreservat eller inte. Om vi enbart frågat kommuner som bildat naturreservat, redovisas det specifikt i texten

Därefter presenteras analysen från de fyra fallstudierna i Örnsköldsvik, Falun, Mellerud och Sollentuna som ger ytterligare insikt i processen med kommunalt naturskydd och LONA:s roll.

### ***Vad skyddas och varför?***

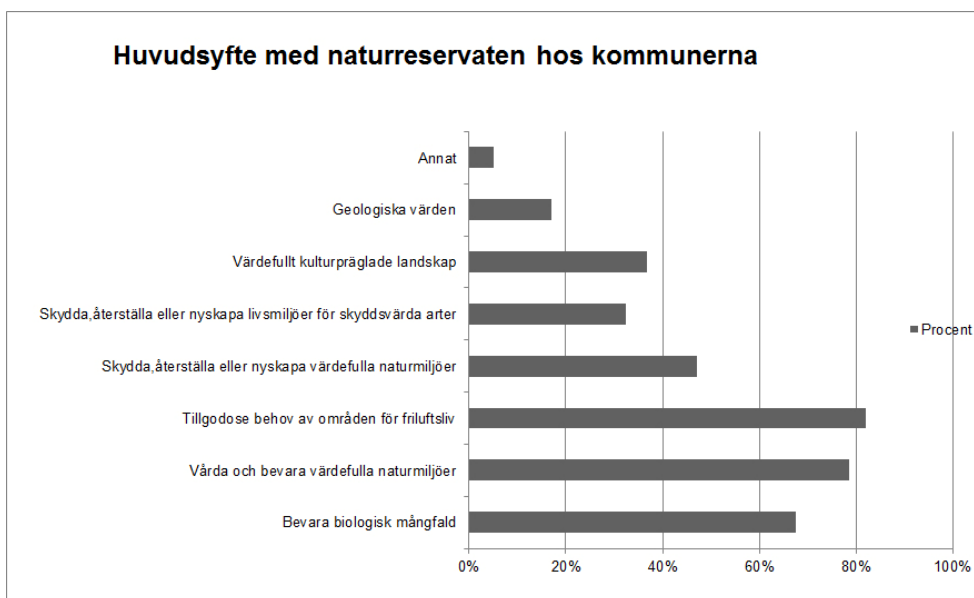
#### **Friluftsliv och skydd av naturmiljöer huvudsyftet med de flesta reservat**

Drygt hälften av de kommuner som svarat på vår enkät (53 procent eller 118 kommuner) uppger att de har bildat kommunala naturreservat. Av dessa har flest kommuner, 82 procent, reservat som syftar till att tillgodose behov av områden för friluftsliv tätt följt av syftet att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, se Figur 1.<sup>37</sup> Att det är viktigt för många kommuner att skydda natur för friluftslivet bekräftas också då nästan 50 procent av de kommunala tjänstemän som svarat på enkäten instämmer i påståendet ”Arbetet med att bilda naturreservat handlar främst om att bevara grönområden för friluftsliv”.

---

<sup>36</sup> Samtliga svar redovisas i sin helhet i Naturvårdsverkets rapport 6397.

<sup>37</sup> Ett naturreservat kan ha flera olika syften där av svarsprocenten. En kommun kan också ha flera naturreservat med olika syften.



Figur 1. Vilket har varit huvudsyftet med kommunens bildade naturreservat? Andel kommuner i procent.

## Många kommunala reservat är tätortsnära skogsområden

När kommunerna inrättar reservat satsar de i huvudsak på tätortsnära områden enligt enkätsvaren. 80 procent av de svarande kommunerna har i stor utsträckning eller helt och hållet inrättat naturreservat i tätortsnära områden. När det gäller områdesskydd i stort (dvs. även biotopskydd, nationalparker och statliga reservat i kommunerna) är det i huvudsak naturtypen skog som skyddas (hos cirka 70 procent av de svarande) och på andra plats kommer jordbruksmark (12 procent av de svarande).

## Åsikten om behovet av att skydda mer tätortsnära natur går isär

Vad anser de tjänstemän som svarat på enkäten om behovet av att inrätta ytterligare områdesskydd för tätortsnära<sup>38</sup> naturområden i kommunen? Här går åsikterna isär. Ungefär 58 procent anser att behovet är stort eller mycket stort, medan 42 procent anser att det är litet eller mycket litet. Eftersom vi inte haft möjlighet att gå djupare in på möjliga orsaker till dessa skiljelinjer kan vi bara spekulera här om att behovet skiftar beroende på kommunens förutsättningar i form av befolkningstryck och omfattningen av redan tidigare skyddad tätortsnära natur.

<sup>38</sup> Med 'tätortsnära' menas att det ligger i miljön som angränsar till tätortgränsen men finns utanför denna gräns.



## **Kommunalt ägd mark skyddas ofta och ibland med hjälp av markåtkomstbidrag**

Nästan två tredjedelar av kommunerna anger att det är styrande för reservatsbildningen att kommunen redan äger marken innan processen med att bilda naturreservat kommer igång. Det innebär att kommuner med betydande eget markinnehav har betydligt lättare att bilda egna reservat, vilket bl. a. visar sig i storstadsregionerna som också har större skatteunderlag<sup>39</sup>. Som tidigare nämnts finns dock möjlighet för kommunen att få 50 procent bidrag till inköp av mark eller intrångsersättning i form av statligt markåtkomstbidrag. Cirka en tredjedel av de kommuner som bildat ett kommunalt naturreservat har använt sig av markåtkomstbidraget. För den tredjedel av kommunerna som använt markåtkomstbidraget har det spelat mycket stor roll: 90 procent av dessa uppger att möjligheten till statsbidrag i stor utsträckning eller helt och hållet varit avgörande för bildandet av naturreservatet.

## ***Hur arbetar kommunerna med att bilda och sköta reservaten?***

### **Översiktsplanen används av de flesta kommuner i arbetet med områdesskydd ...**

Översiktsplanen är ett av de dokument som nära 80 procent av kommunerna använder i arbetet med att skydda naturområden. Naturvårdsprogram och skogsbruksplaner används också i planeringsarbetet i cirka 40 procent av kommunerna, tätt följt av regionala eller lokala miljömålsdokument som används av cirka en tredjedel. Detaljplaner används endast hos 27 procent som ett verktyg i arbetet med områdesskydd. Inventeringar nämns också som ett viktigt planeringsinstrument.

### **... men få kommuner arbetar strategiskt med att inrätta naturreservat**

Endast 18 procent av kommunerna som svarat på enkäten arbetar strategiskt med skydd av naturområden som regleras i miljöbalkens 7 kapitel. Cirka en femtedel av kommunerna har strategiska dokument som en naturvårdspolicy och/eller en naturvårdsstrategi eller motsvarande. Hälften av kommunerna har också ett naturvårdsprogram. Det ena utesluter dock inte det andra. Vi har inte haft möjlighet att undersöka innehållet i naturvårdspolicy/strategi/program men håller det troligt att det varierar betydligt mellan kommunerna, och därmed verkar i olika grad styrande för reservatsplaneringen.

### **Kommunernas naturvärden är olika bra inventerade**

En viktig del i arbetet med att inrätta ett naturreservat är att inventera naturvärdena i området som ska bli reservat. En sådan inventering behövs för att säkerställa att

---

<sup>39</sup> Jämför resultaten i Naturvårdsverkets rapport 6397 (2010), s. 36-37.

området sedan sköts korrekt för att gynna syftet med reservatet och för att kunna fastställa en skötselplan, där sedan olika skötselåtgärder slås fast. Enligt de kommuner som svarat på enkäten har cirka hälften av kommunerna tillräckligt bra inventeringar, resterande har inte inventerat kommunens naturvärden tillräckligt.

### **Skötselplaner upprättas och följs för naturreservaten**

Enligt miljöbalken ska varje naturreservat ha en skötselplan vilket 97 procent av de kommuner som inrättat naturreservat uppger att de också har i stor utsträckning eller helt och hållet. Skötselplanen är dessutom enligt drygt tre fjärdedelar av kommunerna uppdaterad och följs som det är tänkt av nästan 90 procent av de svarande kommunerna. 40 procent av kommunerna som inrättat naturreservat anser dock att kommunen inte avsätter tillräckligt med resurser för skötseln av naturreservatet.

### **Hjälp fås av Naturvårdsverket och länsstyrelsen**

Kommunerna använder sig av hjälp ifrån andra myndigheter när de inrättar reservat. Naturvårdsverkets handbok till länsstyrelser och kommuner om hur man inrättar reservat används av nästan 70 procent av de kommuner som inrättat/inrättar naturreservat. Över 90 procent av kommunerna anger att de får stöd och svar på frågor från länsstyrelserna när de behöver hjälp, däremot är det oklart hur många kommuner som kontaktar länsstyrelsen vid reservatsbildning.

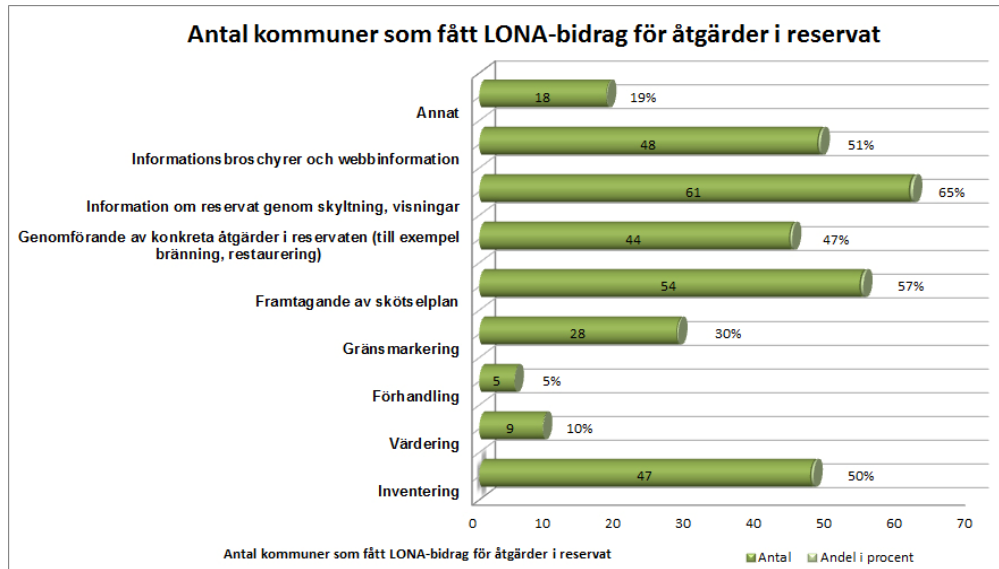
### ***Vad har LONA använts till i de kommunala reservaten?***

Av de kommuner som svarade på enkäten om kommunalt områdesskydd och LONA-bidrag var det drygt 60 procent (135 kommuner) som angav att de haft något LONA-projekt som syftat till att stödja den kommunala processen med områdesskydd eller åtgärder kopplade till värdering, förhandling, gränsmarkering, framtagande av skötselplan, information om det skyddade området.<sup>40</sup> Totalt sett har cirka 80 procent av de kommuner i enkäten som bildat naturreservat också fått någon form av LONA-bidrag till inrättande eller genomförande av åtgärder i ett kommunalt reservat, se figur 5 sidan 53.

### **Skyltar och skötselplan i topp bland åtgärderna**

Störst andel av kommunerna, cirka 65 procent, har satsat på informationsskyltar och guidningar. Därefter har bidragen gått till framtagande av skötselplan, informationsbroschyrer och webbinformation, tätt följt av bidrag till inventering av naturvärden. En kommun kan, som framgår av Figur 2, ha fått bidrag till åtgärder i flera olika kategorier.

<sup>40</sup> Att antalet är större än vad vi preciserat (vi har identifierat 119 projekt) kan bero på att vi enbart tittat på naturreservat men här frågar vi efter områdesskydd generellt.



Figur 2. Antal kommuner som fått LONA-bidrag för olika åtgärder i reservat..

## Få kommuner har kombinerat LONA-bidrag med andra bidrag

Knappt 12 procent av kommunerna har kombinerat LONA-bidrag med andra bidrag. Några har svarat att man kombinerat bidraget med markåtkomstbidrag. Några kommuner anger att man kombinerat bidraget med landsbygdsutvecklingsbidrag, miljöstöd, stöd till restaurering, eller nämner namnen på några EU-projekt.

## Örnsköldsvik- LONA var blåslampan som höjde kvaliteten på åtgärderna



Bild 1. Veckefjärdens naturreservat i Örnsköldsviks kommun, Västerbottens län, exempel på LONA-åtgärder. Foto: Johanna Martinell.

## **En ny golfbana bidrog till inrättandet**

Naturreseptatet Veckefjärden ligger i Örnsköldsvik, en kommun med en stark industriprägel och 55 400 invånare. Naturreseptatet omfattar två områden: det ena ligger mellan Hörnett och Veckefjärdens golfbana i Tvillingsta och det andra området finns i Själevad, vid Moälvens inlopp i Veckefjärden. Reservatet kom till som en del i byggandet av Veckefjärdens golfbana. Området var delvis utpekade i kommunens översiktsplan som ett område med höga naturvärden och delar var också utpekade som ett naturvårdsobjekt av länsstyrelsen.

Golfbanan anlades inom ett område med värdefull strandskog och med betydelse för friluftslivet. I miljökonsekvensbeskrivningen för golfbanan villkorades att som kompensation för exploateringen skulle ett naturreseptat inrättas för delar av området, i syfte att skydda strandskogen. Området var sedan tidigare känt av fågelskådare och hade också en historia där tippning av avfall förekommit i den del av reservatet som vetter mot ett industriområde. Naturskyddsföreningen och Ornitologiska föreningen hade redan under 1990-talet påtalat för kommunen att området var värt att skydda för den strandnära lövskogens och fågellivets skull.

## **Skyddar den strandnära lövskogen och är tätortsnära**

Syftet med reservatet är att bevara skyddsvärda arter och skydda variationsrika och strandnära lövskogsområden längs fjärden samt att säkerställa det tätortsnära naturområdet för rörligt friluftsliv. *”Området ligger även nära två skolor som byggdes under 2000-talet och det fanns med en tanke om att de skulle kunna utnyttja reservatet som en skolskog”* berättar två av de tjänstemän som arbetat med inrättandet av reservatet. Naturreseptatet omfattar 63 ha varav 40 ha är landyta och resten vatten.

Processen påbörjades år 2001 när kommunstyrelsen uppdrog åt plan och miljökontoret att inrätta ett reservat. Kommunbiologen tog tillsammans med kultur- och fritidsenheten och markenheten fram förslagen. Kompetensen att inrätta reservat fanns i kommunen då tre kommunala reservat hade bildats 1994-95.

## **Olika markägare var involverade i processen**

Örnsköldsviks kommun är den största markägaren inom reservatet men även Holmen skog AB äger en del. Kommunen och Holmen skog gjorde en överenskommelse om att Holmens skogs mark skulle ingå i reservatet utan ekonomisk ersättning. Resterande delar av reservatet ägs sedan tidigare av kommunen, men man fick lösa in en samfällighet (en väg) och i reservatet ingår också ett arrende för en äng som ska slås. Förhandlingarna med markägarna löpte på utan större problem och det var kommunens markavdelning som skötte detta. I avgränsningen av området uteslöt man en industritomt, men i övrigt fick man med det mesta av det som var tänkt från början trots att det förekom en del diskussioner kring reservatets gränser under processens gång. Överlag var det inga protester kring inrättandet av naturreseptatet, utan snarare bemöttes det positivt. *”Det här är så bra, det händer*

*någotning i Örnsköldsvik, vi ska värna om naturen samtidigt som vi exploaterar. Hitta en balansgång där vi kan göra båda, det var nog avgörande faktorer för att det gick så bra med markägarna.”*

## **En ny art upptäcktes under inventeringen**

I samband med en flora- och faunainventering av området så upptäckte kommunbiologen en ny art för Örnsköldsviks kommun, vattenväxten Hornsärsv, som han fastnade i med åran när han rodde. Senare gjordes även några specialinventeringar av botanik och fågelliv.

## **Samrådet ändrade föreskrifterna**

Inom området fanns det olika servitut (nyttjanderätter för t.ex. elledningar) och arrenden som behövde diskuteras främst med tekniska kontoret och Vägverket. De första förslagen till föreskrifter fick korrigeras efter samråd, så att man undgick behovet att söka dispens för att till exempel laga va-ledningar som går genom området.

## **Formella fel försenade reservatsbildandet**

Markåtkomstbidraget nyttjades inte eftersom det var så lite pengar det rörde sig om och kommunen ansåg att bara handläggningstiden för att söka bidraget skulle äta upp vinsten med det. Beslut om inrättande av reservatet togs första gången i april 2006 av kommunstyrelsen men länsstyrelsen begärde i januari 2007 att kommunen skulle utföra rättelser p.g.a. flera formella fel vad gällde t.ex. kartor, avgränsningar och kungörelse av reservatet. Så det var först i slutet av november 2007 som kommunfullmäktige fattade beslut i ärendet.

## **Utbildning av lärare i närområdet**

Det är svårt att avgöra om reservatsbildandet i sig självt ökat intresset för att besöka området, men den naturguide som Örnsköldsviks kommun gav ut år 2000 har gett resultat enligt kommunbiologerna. Kommunen genomförde också utbildningsdagar till lärare i reservatet inom ramen för ett LIFE-projekt och ett annat LONA-projekt med fokus på utbildning. *”Åtminstone en skola använder området för undervisning, men vi har inte gjort en genomgripande uppföljning.”* Besöksstatistik mäts i kommunen med hjälp av en lasermätare och eventuellt kommer man att mäta antalet besökare i naturreservatet framöver.

## **Skötselplanens åtgärder genomfördes snabbare tack vare LONA**

Uppföljning av mål och åtgärder sker enligt skötselplanen. Medel för skötsel avsätts till naturreservat på generell basis i kommunen och inte specifikt till ett enskilt område, vilket gör att åtgärderna genomförs i det kommunala reservat där behovet är som störst. I skötselplanen prioriterades ett antal åtgärder som kommunen passade på att söka LONA-bidrag för innan planen antagits, och beviljades även bidrag med 182 000 kronor år 2005 för detta. Pengarna gick till vindskydd, spänger, P-

plats, bänkbord, rastplats, informationsskyltar, informationsbroschyrer och till ett fågeltorn som även funktionshindre kan utnyttja.” *Utan LONA hade det kanske inte blivit hälften så många saker gjorda om kommunen skulle stå för allting själv, men nu har vi de här fina anläggningarna i reservatet.*” Kommunbiologerna bedömer att LONA fungerat som en katalysator för att se till att dessa åtgärder verkligen blev av.

### **I backspeglarna: arbeta fokuserat för att inte tappa styrfart och för att undvika missar**

*”Den största utmaningen i processen med reservatsbildandet har varit att det är totalt fyra kommunbiologer som varit inblandade. Varje gång en ny person tillträtt har projektet stått inför ett omtag, och man har tappat tid och insikt i ärendet.”* Ett tecken på detta problem var att länsstyrelsen inte godkände det formella förslaget för reservatsbildandet utan man fick göra revideringar bland annat vad gällde kartor, avgränsningar och kungörelse. *”Det är också svårt som kommunbiolog komma framåt snabbt i processen samtidigt som vi har kundservice utåt till invånarna, och annan ärendehantering. Då kommer det långsiktiga arbetet i skymundan, därav den långa processen i Veckefjärdens fall”.*

Vår slutsats från fallet Örnköldsvik är att processen med att bilda naturreservat redan var igång men att LONA-stödet spelade en viktig roll som katalysator för att öka tillgängligheten i reservatet samt sprida information och kunskap om naturvärdena i området.

### **Falun - Ersättning från markåtkomstbidrag viktigare än LONA**



Bild 2: Naturreservatet Runns norra öar, Falu kommun, Dalarnas län. Foto: Annika Nordenstam.

## **Motion från politiker bakgrunden till inrättandet av reservatet**

Sjön Runn med dess öar och Roxnäs udde på fastlandet är ett mycket populärt rekreativområde i Falu kommun med sina 55 700 invånare. På sommaren dominerar området av badgäster, båtägare samt kajak- och kanotpaddlare. Vintertid har området ökat i popularitet som turismål hos skridskoåkare från hela landet som vistas på isen tillsammans med pimpelfiskare, skid- och skoteråkare.

De kommunägda norra öarna var innan naturreservatet bildades särskilt utpekade som skyddsvärda i flera dokument: i översiktsplanen men också i länsstyrelsens naturvårdsprogram. I samband med en motion från en politiker beslutade kommunfullmäktige att påbörja en reservatsbildning år 2002. I grannkommunen Borlänge är några av öarna skyddade som kommunala naturreservat sedan 1990-talet.

## **Reservatet är viktigt främst för friluftslivet men också för naturvården**

I naturreservatet Runns norra öar som bildades 2008 ingår de fem öarna Hjärklack, Hellmansö, Dejstolen, Koholmen och Orrholmen samt en udde på fastlandet, Roxnäs udde, som är en populär badplats hos faluborna. Reservatet omfattar totalt 342 hektar, varav 90 hektar utgörs av öarna och Roxnäs udde och resterande 252 hektar är vatten. Öarna består i huvudsak av tallskog och på Dejstolen finns den rödlistade skalbaggen reliktböck som är beroende av gamla tallar i soliga lägen. Syftet med skyddet är att bevara Roxnäs udde, öarna och omgivande vattenområden för friluftslivets behov av ett lättillgängligt, tätortsnära land- och vattenområde med variationsrik natur samt även öarnas naturvården.

## **Samverkan mellan förvaltningarna och tidigt samråd**

Miljönämnden fick tillsammans med nuvarande Trafik- och fritidsnämnden och Stadsbyggnadskontoret i uppdrag av kommunstyrelsen att bilda reservatet och en arbetsgrupp tillsattes. Man fick också i uppdrag att kontakta markägare på Runns östra öar, där en stor andel av marken ägdes av ett privat skogsföretag, Bergvik skog. Resultatet har nu blivit att kommunen bytt till sig vissa öar som tidigare ägdes av skogsföretaget, men något reservat har ännu inte bildats.

För Runns norra öar genomfördes tidiga samråd med olika föreningar och allmänhet med koppling till området samt med arrendatorer av fritidstomter, där alla utom en arrendetomt såldes under processen. Två små privata markägare av mindre vattenområden finns också inom reservatet, men i övrigt ägde kommunen all mark vid bildandet. Falu kommun hade tidigare bildat ett kommunalt naturreservat, Rottneby skogen, och hade därmed erfarenhet av reservatsbildning att falla tillbaka på.

När det gäller framtagandet av skötselplanen poängterar de två tjänstemännen som vi intervjuat att det är A och O att berörda förvaltningar samarbetar: *”Miljönämnden har arbetat fram förslaget till skötselplan men vi kan ju inte lägga fram ett*

*förslag som den som ska förvalta området inte kan köpa och det har känts väldigt viktigt att förvaltaren varit med i processen, särskilt vad gäller ambitionsnivån på åtgärder. Ambitionsnivå och pengar måste funka ihop.”*

## **Föreskrifter för att begränsa motorbåtstrafiken röstades ner i kommunfullmäktige**

Mellan Trafik-och fritidsförvaltningen och Miljöförvaltningen diskuterades det om man i föreskrifterna skulle reglera motortrafiken i området genom att hänvisa snöskotrarna till speciella leder på isen och genom att begränsa hastigheten för båtar på sommaren. Förslaget om skoterreglering kom inte vidare in i utkastet till föreskrifter men det gjorde förslaget om hastighetsbegränsning för båtar. *”Vi hade en del diskussioner om vi skulle införa motortrafikbegränsningar, hastighets- och ev. skoterbegränsningar för att skydda skridskobanorna. Kände inte att det mötte några synpunkter utifrån, utan det var snarare internt som motståndet till detta fanns.”* Förslaget om hastighetsbegränsning för båtar röstades till slut ner i kommunfullmäktige med en rösts övervikt. I Falu kommun byttes politisk majoritet under själva beslutsprocessen. Den nya majoriteten undrade först om det var nödvändigt att inrätta ett reservat för att bevara områdena, men beslutade i slutändan om att inrätta reservatet.

## **Zonering för att främja utvecklingsmöjligheter och skydda badgäster**

Eftersom sjön Runn med dess öar är ett populärt rekreationsområde som ökat mycket i popularitet under senare år, ser kommunen att det finns möjlighet att ytterligare utveckla verksamheter som stöttar syftet med reservatet, dvs. gynnar friluftslivet. Kommunen ville därför styra var inom reservatet en sådan utveckling kan äga rum utan att äventyra naturvärdena, men också förenkla för etablerandet av sådan verksamhet genom att man inte skulle behöva söka dispens. Därför lade man till två områden som kallas ”zon A” i reservatsbeslutet. Ett område finns på Roxnäs udde och ett på Hellmansö, där tillståndskrav behövs istället för dispens om man t.ex. vill uppföra en helt ny byggnad.

Vid Roxnäs udde lades också en ”zon B” in. Det innebär att man inte får köra båt in till badstranden, för att undvika att badande personer skadas eller störs av båtar. Förändringarna i markanvändningen på öarna och udden har inte gått obemärkt förbi hos allmänheten. Förutom positiv respons får man också synpunkter på båtförbudet vid Roxnäs udde. En entreprenör, som etablerat sin verksamhet i området efter det att naturreservatsbildningen påbörjats, har också påverkats då hans verksamhet inom reservatet inte ansetts förenlig med reservatets syfte, och då entreprenören inte velat flytta till anvisad plats, inom reservatets zon A.



## Uppföljning av reservatets mål kräver samarbete mellan förvaltningarna

I Falu kommun ansvarar de olika förvaltningarna för olika typer av skyddade områden. Miljöförvaltningen förvaltar och har tillsyn över kommunala naturreservat med höga naturvärden medan Trafik- och fritidsförvaltningen förvaltar och har tillsyn över områden med höga rekreativvärden. Uppdelningen gör att förvaltningarna behöver samarbeta kring Runns norra öar, där Trafik- och fritidsförvaltningen är ansvarig för skötsel, tillsyn och uppföljning. Någon uppföljning av besökare har hittills inte gjorts men man märker en ökad användning av området genom ett ökat slitage och fler telefonsamtal från allmänheten.

## LONA-bidraget var inte avgörande för bildandet av reservatet

Falu kommun fick c:a 317 000 kronor för två LONA-projekt som syftade till att inrätta naturreservat. Det första projektet handlade om att inrätta reservat av Runns norra öar och där gick pengarna till att ta fram föreskrifter och skötselplan, skyltning och vägvisning, märkning av reservatsgräns och stigar, städa stränder samt att anlägga slogbodas (vindskydd) och rastplatser. Det andra projektet handlade om att ta fram skötselplan och föreskrifter för Runns östra öar och undersöka intresset hos de privata markägarna att bilda reservat.

LONA-bidraget var inte avgörande för själva bildandet av reservatet anser tjänstemännen som handlagt ärendet och medverkat i processen. *”LONA har varit bra eftersom det gjort att vi kunnat ha en hög ambitionsnivå för reservatets åtgärder, t.ex. informationsskyltar, och kunnat lägga mer tid på skötselplanen, med det hade större betydelse när vi tog fram vårt naturvårdsprogram.”*

Markåtkomstbidraget har dock varit viktigare, eftersom kommunen där fick 700 000 kronor, pengar som finns avsatta på ett konto speciellt för lite större åtgärder som behöver utföras inom reservatet. *”Utan inkomstbortfallspengarna från markåtkomstbidraget hade vi aldrig kunna renovera den för friluftslivet viktiga gården som ligger på Hellmansö, som är en av öarna i reservatet. Det finns ett annat problem på kommunen. Vi tar över områden som vi sedan ska sköta drift och underhåll för men vi har oftast samma budget som innan. Så vi skulle aldrig ha fått några pengar att göra de initiala åtgärderna som vi faktiskt haft i åtanke när vi tog fram skötselplanen. Vi räknade in markåtkomstbidragets pengar för att kunna genomföra renoveringen av gården.”*

## I backspegeln: snabbare processer

Ett problem i reservatsbildningen var att processen blev långdragen och att det var en del omsättning på personal, samt att trafik- och fritidsförvaltningen omorganiserades vilket gjort att det blivit flera omtag i arbetet. Det mest tidskrävande i processen har varit att hitta rätt nivå på föreskrifterna och skötselplan och det krävdes extra dragningar för politikerna. *”Men det här var det andra naturreservatet som*

*Falu kommun bildat och i framtiden kommer vi säkert att kunna korta ner processerna vid ett eventuellt nytt kommunalt naturreservat.”*

En sammanfattning av fallstudien i Falu kommun är att den liknar situationen i Örnsköldsvik, nämligen att naturreservatsprocessen redan var igång när LONA-bidraget söktes, men att LONA medförde en ökad ambitionsnivå i form av åtgärder inom skötselplanen. Likaså möjliggjorde LONA upprättandet av ett ambitiöst naturvårdsprogram inom hela kommunen.

## ***Mellerud- Från idé till handling med hjälp av LONA-bidrag***



Bild 3. Sunnanå naturreservat och Ramslökedalens naturreservat i Melleruds kommun, Västra Götalands län. Foto: Renée Olsåker.

### **LONA-bidrag förverkligade idén om inrättande av tre kommunala reservat**

I Melleruds kommun i Dalsland med sina cirka 9 250 invånare medförde möjligheten till att ansöka om LONA-bidrag att två tjänstemän lade fram ett förslag om att skydda tre tätortsnära områden som naturreservat. Områdena var kända sedan tidigare för sina natur- och kulturvärden och beskrivna i länets naturvårdsprogram. Sunnanåområdet var dessutom utpekad i länsstyrelsens inventering av våtmarker som klass 1 med särskilt högt bevarandevärde. För Ramslökedalen, som är ett Natura 2000-område, fanns också ett naturvårdsavtal med Skogsstyrelsen. Mörttjärn, som är del av riksintresset Kroppefjäll, fanns utpekad i kommunens översiktsplan från 1990 som ett ”naturområde av stort värde för naturvård, rekreation och rörligt friluftsliv”.

### **Reservaten inriktar sig på att både bevara natur- och kulturvärden och utveckla friluftslivet**

Sunnanå naturreservat ligger nordost om Mellerud, norr om Sunnanå hamn, dit många kommer med sina båtar under sommarhalvåret. Reservatet består av ett madområde vid Holmsåns utlopp till Vänern med fågelrik åmynning, Vänerskärsgård och hagmarker. Området omfattar 137 ha varav 42 ha är landområde. Syftet är att bevara områdets rika fågelliv genom bland annat vasslätter i åmynningen samt sköta området så att fåglar, växter, ormar och grodor kan trivas.

Ramslökedalens naturreservat omfattar 8,7 ha och gränsar till akvedukten i Håverud som är Dalslands största turistattraktion. Skyddet av reservatet syftar till att bevara och sköta en kalkpåverkad, botaniskt rik, skogsbeklädd bergsbrant mot sjön

Åklång och skydda områdets värdefulla djurliv. Mörttjärns naturreservat i Dals Rostock gränsar till Kroppefjälls gamla sanatorium där det idag finns vandrarhem, restaurang, café, spa- och hotellanläggning. Reservatet omfattar ett 27 ha stort område. Skyddet syftar till att bevara områdets kulturmiljövärden med monuminten utmed doktor Saedéns runda samt att bevara områdets rika flora och fauna.

För samtliga tre områden är dessutom syftet att bevara och sköta dessa områden som är viktiga för friluftslivet samt att även öka antalet besökare i reservaten.

### **Politisk enighet och kommunal mark var en förutsättning för inrättandet av reservaten**

Politikerna i Melleruds kommun var med på idén redan från början då man också såg inrättandet av naturreservaten som ett sätt att öka tillgängligheten till områdena och som en statushöjning, som kunde hjälpa till i utvecklingen av närliggande turistmål.

Det var också kommunens första egna reservat det handlade om och kommunstyrelsen uppdrog 2005 åt tjänstemännen som också varit idégivare att ta fram ett underlag till reservatsbeslut, efter det att man beviljats LONA-bidrag. Markägarfrågan var viktig för kommunen berättar Melleruds kommunalråd: *”Att vi ägde all mark redan vid beslutet om att inrätta naturreservaten var en förutsättning för att vi skulle bilda reservat. På så sätt slipper vi konflikter med ägandefrågor och reservatsbildningen går smidigare.”*

### **Checklista och tidplan underlättade reservatsbildningen**

Tjänstemännen satte upp en tidplan och tog fram en checklista för att underlätta processen. Tidplanen sprack ganska snabbt och projektet tog två år längre än beräknat, mycket beroende på att vädret med ovanligt mycket regn och snö under två år orsakade omfattande skador som medförde ett ökat underhållsarbete generellt i kommunen. Det gjorde att kommunen inte hade personella resurser för att utföra nödvändiga skötselåtgärder efter det att reservaten inrättats 2007.

Under processens bildande var det inga större diskussioner om reservatens grändragningar, skötselplaner eller föreskrifter. Efter samråd gjordes en viss anpassning till fastighetsägare med gränser mot Sunnanå naturreservat vad gällde dragning av leder. Även omfattande vindfällen från gran och tall har i ett reservat plockats bort för att minimera uppkomsten av skadeinsekter som annars riskerar att drabba skogsbruket i närheten.

### **Aktiva lokalföreningar under hela reservatsbildandet**

Dalslands ornitologiska förening, Dalslands botaniska förening och Nordals naturskyddsförening i Mellerud är föreningar som har varit aktiva under bildandet av reservaten. De har bidragit med kunskap om arter, lämnat synpunkter på reservatsförslagen, hjälpt till vid anläggandet av spänger och skötselåtgärder, deltagit i reservatsinvigningen och anordnat guidningar tillsammans med kommunen. Efter

reservatens inrättande genomför de även egna guidningar i reservaten. Idag bedriver en egen företagare också egna guidningar i områdena.

### **Samarbete med länsstyrelsen och Väst kuststiftelsen**

Parallellt med inrättandet av Ramslökedalens naturreservat har länsstyrelsen inrättat Buteruds naturreservat som gränsar i norr till Ramslökedalen. Väst kuststiftelsen är förvaltare av området och Melleruds kommun har samarbetat med dem för att få en enhetlig skyltning som underlättar för besökarna. Informationsinsatserna i reservaten har varit omfattande och kommunen har satsat på ”underhållsfria” informationstavlor.

### **LONA-bidraget gjorde det lättare att bilda naturreservat**

Melleruds kommun beviljades 245 000 kronor i LONA-bidrag vilket gått till att ta fram reservatsföreskrifter, skötselplaner, kartor, gränsmarkeringar, röja och markera stigar och leder, vasslätter (i Sunnanå), vägvisare, informationsskyltar samt informationsbroschyrer.

Det var uppe till diskussion i kommunstyrelsen varför man behövde skydda områdena när de redan var i kommunens ägo och skötseln var acceptabel. Med LONA-bidraget kunde tjänstemännen visa på de åtgärder man ville genomföra för att höja områdenas status, förbättra skötseln och göra områdena mer tillgängliga för allmänheten. Bidraget gjorde på så sätt att det var lätt att få ett igenom ett beslut om att bilda kommunala naturreservat. *”Pengarna har gjort att processen gått mycket snabbare. Nu har vi gjort det på 5 år. Hade vi lagt stora pengar ur den egna budgeten hade det varit en mycket hårdare diskussion”* säger kommunens parkchef. Kommunen kände i det läget inte till att man kunde söka pengar för produktionsbortfall från markåtkomstbidraget, utan det var vid den första träffen med länsstyrelsen som tjänstemännen fick reda på detta. Så kommunen fick hjälp med värdering och man fick 620 000 kronor i ersättning som nu används för skötsel (t.ex. för vassröjning) av de tre områdena.

### **Ökad besöksfrekvens märks av slitaget och antalet inkomna telefonsamtal**

I samtliga reservat finns målsättningen att antalet besökare ska öka, men kommunen har inte någon utarbetad metod för att mäta besökarna. En möjlighet är att man lägger in en gästbok i det fågeltorn som planeras i reservatet i Sunnanå, för att kunna mäta hur väl fågeltornet nyttjas. Det blir för dyrt att mäta antalet besökare anser kommunen, och man ser av det ökade slitaget runt strövstigarna hur väl reservaten används och hur många samtal man får om nedfallna träd och trasiga spänger etc.

### **I backspegeln: Processer behöver ta tid för att få acceptans**

Tjänstemännen som arbetat med reservatsprojektet i Melleruds kommun kan i

efterhand konstatera att de varit tidsoptimister. *”När vi ser till slutresultatet är vi nöjda och konstaterar att det kan vara bra att en process får ta tid, för att få acceptans hos allmänheten. Vi har fått med alla på tåget och har inte haft någon enda konflikt”* säger kommunens miljöstrateg.

Melleruds kommunalråd gör å sin sida en jämförelse med statliga reservat: *”Statliga reservat har ofta kommit uppifrån och kan vara förenade med konflikter. Politikerna i kommunen gillar att initiativet är just kommunalt och att vi inte haft några konflikter. Nu känner alla stolthet istället. De här reservaten är våra. LONA har fyllt sitt syfte, vi har fått en bra stimulans och det har fungerat som smörjmedel.”*

*”Det viktigaste med LONA var att vi kunde gå från idé till handling”* anser miljöstrategen. Men man har också lärt sig mycket som kan komma andra kommuner till nytta. Sedan 2007 har miljöfrågorna samordnats under Dalslandskommunernas kommunalförbund, i Dalslands miljökontor där man arbetar med miljöfrågor i fyra kommuner, däribland Mellerud. Erfarenheterna från reservatsbildandet gör att miljöstrategen fått i uppdrag att ansvara för bildandet av ett kommunalt naturreservat i Bengtsfors kommun, där nu reservatsprocessen kan gå mycket fortare fram.

Som framgår av citaten ovan bidrog LONA till att öka statusen för naturvård bland de lokala politikerna i Mellerud, och bidraget var också den stimulans som behövdes för att få igång reservatsprocesserna och öka både tillgänglighets- och informationsinsatserna inom de tre områdena.

### ***Sollentuna- LONA fördjupade samarbetet med en ideell förening***



Bild 4. Södra Törnskogens naturreservat och Rösjöskogens naturreservat, Sollentuna kommun, Stockholms län. Foto: Rikard Dahlén

### **Naturreservat eller inte - en het fråga sedan många år**

Sollentuna är en kommun med 64 300 invånare norr om Stockholm med en stadigt ökande befolkning varav cirka 20 000 utlandsmedborgare eller med utländsk bakgrund. Uppdraget att ta fram underlag till att bilda två stora naturreservat i Sollentuna kommun, Södra Törnskogen och Rösjöskogen, fattades år 2003 av kommunstyrelsen. Inom kommunen har det pågått diskussioner om att bilda reservaten under flera decennier. Sollentuna naturskyddsförening har drivit frågan, liksom

Miljöpartiet som i slutet av 90-talet lade en motion i fullmäktige. Den politiska majoriteten i kommunen ansåg länge att de båda områdena utpekats som viktiga för friluftslivet i översiktsplanen räckte som skydd. I takt med att områdena gång på gång utpekades som skyddsvärda när kommunen reviderade sin översiktsplan, kombinerat med att betydelsen av Stockholms gröna kilar togs upp på länsnivå, liksom regeringsuppdraget till länsstyrelsen om skydd av tätortsnära natur i storstadsområden "Aldrig långt till naturen", bestämde kommunstyrelsen till sist att skydda områdena långsiktigt genom att bilda två kommunala naturreservat. Naturvårdschefen, som är den person som intervjuats i Sollentuna, berättar: *"Jag pratade nyligen med vår ordförande i plan och fastighetsutskottet i kommunstyrelsen. Han sa att anledningen till att vi har kunnat göra de här naturreservaten är att analysen av Sollentunas framtid är så pass noggrann nu. Vi vågar säga att de här två stora naturområdena inte är av den karaktären att de ska vara till för att komplettera den bebyggda delen av Sollentuna, utan de ska vara kvar för att vara långsiktigt gröna och ha den funktionen i kommunen"*

En annan faktor som kan ha påverkat inställningen till naturreservaten tror naturvårdschefen kan vara kommunens arbete med upplevelsevärden. Förutom att betona de ekologiska värdena för naturen har man också tydligare lyft fram betydelsen av den sociala dimensionen av naturen i naturreservatsdiskussionerna, det vill säga hur människor upplever ett besök i ett visst område och påverkas av upplevelsen.

### **Friluftsliv och vildmark utvecklas i reservaten**

Rösjöskogens naturreservat är en del av Rösjöområdet, ett av Sollentunas mest besökta friluftsområden med elljusspår, fotbollsplaner, skidbacke, camping och badsjö, som gränsar till reservatet. Rösjöskogens naturreservat är cirka 188 hektar stort och gränsar i norr till Fjäturen, i väster till Edberg och sportfältet, i söder till Danderyd och i öster till Täby. I området möts skog, öppen mark och sjöar.

Södra Törnskogens naturreservat är en del av det kommunöverskridande naturområdet Törnskogen som består av ett cirka 630 hektar stort naturområde i Sollentuna kommun (480 ha) och Upplands Väsby kommun (150 ha). Det är ett skogbeklätt område där det delvis bedrivits ett intensivt skogsbruk, men som också innehåller värdekärnor t.ex. rasbranter, våtmarker och tallhällar.

Syftet med naturskydd i Södra Törnskogen och Rösjöskogen är delvis likt. Bägge ska bevara och utveckla ett aktivt friluftsliv och säkra grönstrukturen i en av Stockholmregionens gröna kilar,<sup>41</sup> men som naturvårdschefen uttrycker det: *"Törnskogen ska få utvecklas lite mer till vildmark med bevarande inriktning medan Rösjöområdet ska få vara lite mer av friluftsliv, lite mer lättkonsumerad natur, samtidigt som varje reservat kommer att ha inslag av de olika delarna."*

---

<sup>41</sup> Rösjöskogens naturreservat ligger liksom Södra Törnskogen i Rösjökilens, en av Stockholms läns 10 gröna kilar.

## Naturskyddsföreningen viktig samarbetspartner i reservatsbildandet

Uppdraget att bilda naturreservatet landade hos plan- och fastighetsutskottet och arbetet har varit ett samarbete mellan naturvårdschefen och olika planeringstjänstemän. Med hjälp av LONA-bidraget på 102 000 kronor projektanställdes en handläggare för att ta fram ett underlag för bildandet av naturreservaten genom att sammanställa befintliga inventeringar, göra vissa kompletteringar, ta fram förslag på områdenas avgränsning samt underlag för skötselplaner och föreskrifter.

I bildandet av Törnaskogen engagerades Sollentuna Naturskyddsförening på ett tidigt stadium. De hade engagerat sig i Törnaskogen i flera år, dokumenterat naturvärden, beställt olika inventeringar för att övertyga politikerna om behovet av att bilda naturreservat, skrivit en bok om Törnaskogen m.m. Kommunen och föreningen hade avstämningsmöten under processens gång och föreningens material kompletterade den befintliga vegetationskarta som fanns i kommunen och de inventeringar som kommunen gjort under 90-talet. *”Vi hade en hel del möten, de levererade underlag och det blev ett sätt att få dem delaktiga i reservatsbildningen, lite på bekostnad att vi inte fick så stor delaktighet från andra föreningar. Vi hade kunnat jobba mer med friluftsförbundet och hembygdsföreningen men föreningslivet har ju det inte helt lätt att få tiden att räcka till, det är ju ofta ett fåtal engagerade personer”*. Tillsammans med naturskyddsföreningen utvecklade man också ett system med zoner i reservaten, speciellt i Törnaskogen för att möjliggöra en vildmarksdel och en rekreationsdel av reservatet. Det innebar att man styrde så mycket som möjligt av spår och leder till rekreationsdelen och lät vildmarkszonen vara mer stigfri, för att hålla nere slitaget från mänsklig påverkan i den delen.

## Föreskrifterna varierar mellan reservaten beroende på syftet

I Sollentuna kommun finns flera naturreservat, bl.a. Järvafältet och man har därmed erfarenhet av vad som upplevs som störande i reservat: t.ex. nedskräpning, lösa hundar, mopedkörning, oreglerad cykling och ridning som inte sköts på rätt sätt. I arbetet med föreskrifterna har man sett till syftet med reservaten: I båda områdena som syftar till friluftsliv, har man valt att inte reglera hundhållningen mer än genom de allmänna reglerna som gäller om kopplad hund i naturen.<sup>42</sup> De farhågor som fanns i samrådet kring föreskrifterna handlade om ridning, cykling och crossåkning. Crossåkning är inte tillåtet i skog överhuvudtaget så då kan det inte omfattas av föreskrifterna, medan ridning och cykling regleras.

## Naturreservat och detaljplan utvecklas parallellt

Kommunen köpte loss en del av marken i Törnaskogen från byggbolag på 80-talet. När kommunen gick in för att bilda området var Sveaskog, HSB, privata fastig-

---

<sup>42</sup> Förutom i motionsspår.



hetsägare samt kommunen markägare. Särskilt Törnskogen har varit utsatt för yttre hot i form av försäljning vilket kan medföra risk för skogsavverkning som kan underminera många av naturvärdena. Rösjöområdet överläts till kommunen för 60-70 år sedan med undermeningen att området skulle bevaras för friluftslivssyfte. Kommunen har sedan dess varit ensam markägare för Rösjöområdet och utvecklat området samt uppfört olika service- och sportanläggningar som gynnar friluftslivet. Det har varit många diskussioner kring hur reservaten ska avgränsas, framförallt i Törnskogen där det finns flera markägare, bland annat HSB som vill bygga i gränsen mot reservatet. Under processen kom man överens om att HSB skulle överlåta en del av sin mark till kommunen mot att man fick bygga bostäder på en begränsad yta. Sveaskog, en annan markägare i Törnskogen var inte intresserade av att kvarstå som markägare, då den skötselplan som tagits fram för Törnskogen innebar att inget aktivt skogsbruk skulle förekomma i reservatet. Markåtkomstbidrag har sökts för Törnskogen för att kunna lösa ut de nuvarande fastighetsägarna.

I Rösjöområdet har det varit diskussioner kring hur området skulle kunna utvecklas med avseende på t.ex. nya löparbanor för friidrottsgymnasiet om det blev reservat, men kommunen menar att en sådan utveckling är något som ligger i syftet med reservatet och bör därför inte vara något problem.

Parallellt med att bilda reservaten har Sollentuna kommun arbetat med att ta fram detaljplan för Väsjöstaden, ett nytt bostadsområde som ligger mitt emellan de två reservaten, och delvis också gränsar till dem. Tidigt beslutades därför att för att få en så bra planering som möjligt av det nya bostadsområdet och naturreservaten skulle processerna få löpa parallellt. Synpunkter som kommit fram under detta arbete är bland annat att man velat se till att det ska finnas en ”grön” förbindelse mellan de två reservaten som inte ska brytas.

### **Ersättningen till markägare inte klar innan reservatsbeslutet**

I och med att processen med detaljplanen och processen med reservatsbildandet löpte parallellt hade man hösten 2009 inte ännu fattat slutligt beslut om att bilda naturreservaten, eftersom detaljplanerna drog ut på tiden. Politikerna i kommunen bestämde därför att reservaten skulle vara klara senast till sommaren 2010. Detta medförde att kommunen inte hann slutföra alla förhandlingar kring markersättningen. Efter att ha rådgjort med länsstyrelsen kom man dock fram till att det skulle gå bra ändå och att detta förfarande inte strider mot regelverket om bildande av naturreservat. Reservatet i Törnskogen blev också mindre än vad som först planerats på grund av att detaljplanerna inte var fastställda när beslutet togs, men kommunen avser utöka reservatets gränser så snart detaljplanerna vunnit laga kraft.

### **Reservatsbeslutet för Törnskogen överklagas**

Beslut om att bilda reservaten i Törnskogen fattades av kommunstyrelsen i juni 2010, men en privat markägare som har sin fastighet i reservatet har överklagat ärendet. Kommunen avser att ersätta markägaren för inkomstbortfall från skogs-

bruket men överklagandet handlar om att markägaren inte vill att den bebyggda delen av fastigheten, det vill säga själva tomten, ska ingå i naturreservatet. Överklagandet har gjort att kommunen ännu inte formellt har invigt reservaten eller satt upp reservatsinformation i områdena, då man vill avvakta länsstyrelsens beslut i ärendet.

Naturskyddsföreningen anser att de områden som HSB blivit tilldelade för byggnation har höga naturvärden och vilket nu medför diskussioner i detaljplanerna. Så även om beslutet om reservatet är taget, kvarstår ersättning till markägare, invigning, behandling av överklagandet av reservatsbeslutet samt en eventuell framtida utökning av Törnskogens naturreservat.

### **LONA fungerade som en ryggdunk och möjliggjorde fördjupat samarbete**

Stödet från LONA-bidraget var inte den avgörande faktorn för bildandet av naturreservaten i Sollentuna. Det upplevdes mer som en dunk i ryggen från länsstyrelsen att kommunen jobbar med rätt saker, och höjde statusen för arbetet regionalt.

*”Det gav en liten vitalisering, en injektion, i reservatsarbetet och kanske det viktigaste att det satte på papper att det här samarbetet med den ideella föreningen blev en viktig del i reservatsbildningen. Det var en grundtanke. Istället för att vi gör ett reservatsförslag som sedan naturskyddsföreningen får på remiss så har vi haft ett antal avstämningar med dem”.*

### **I backspeglarna: att få tiden att bilda reservat är problematiskt**

Det som naturvårdschefen upplever varit knepigast med reservatsbildandet är den splittrade arbetssituationen. *”Det är ju som ett projekt att bilda reservat, men jobbar man med hela kommunens andra grönområden (också), då är det massor med saker som måste lösas och man får inte riktigt den där tiden att sätta sig ner och gå in i ett projekt. Samtidigt så får man ett bättre underlag för att man har tagit hänsyn till många olika saker under arbetets gång. Så en kombination att man driver i egen regi, och att man har en projektanställd som sätter fart på det kan vara en bra modell. Jag skulle inte vilja lägga ut det på någon utomstående som kommer och presenterar ett färdigt förslag till naturreservat som jag vet att några kommuner har gjort.”*

I Sollentuna konstaterar vi att LONA fungerade som smörjmedel, på liknande sätt som Mellerud, för att höja statusen för reservatsbildningsprocessen. LONA möjliggjorde dessutom extra resurser i det initiala skedet vid sammanställningen av befintligt inventeringsmaterial och bidrog till ett nytt sätt för kommunen att arbeta med naturskyddsföreningen i förankringsprocessen av reservaten.

## **Vilka hinder och möjligheter har kommunerna stött på i olika faser av processen?**

Som framgår av de fyra fallstudierna varierar processen för inrättandet av de kommunala naturreservaten från kommun till kommun. Det beror på att varje kommun är unik och har sin egen historia och sina egna förutsättningar. Frågan är: går det trots detta att identifiera några likheter hos de olika kommunerna när det gäller hinder och möjligheter i arbetet med att inrätta ett kommunalt naturreservat?

För att ta reda på detta ställde vi ett antal frågor i enkäten riktad till kommunekologer/tjänstemän där de ombads värdera olika påståenden som handlar om vad de upplever som svårigheter vid reservatsbildande. Baserat både på resultaten från enkäten, de fyra fallstudierna och våra intervjuer med länsstyrelserna och andra aktörer redovisar vi slutsatser från vår analys i detta kapitel.

Frågorna i enkäten är ställda till samtliga kommuner oavsett om de bildat naturreservat eller inte. Om vi enbart frågat kommuner som bildat naturreservat, redovisas det specifikt i texten.

### ***Politikerna är nyckeln till om ett reservat bildas eller inte***

Det är de folkvalda politikerna i en kommun som i slutändan avgör ifall ett kommunalt reservat ska inrättas eller inte. Ofta är det också kommunstyrelsen som uppdrar åt en nämnd att ta fram underlag till ett bildande som sedan beslutas av kommunfullmäktige. För att ett kommunalt reservat ska bildas krävs med andra ord en politisk vilja.

Av enkäten framgår att i drygt hälften av kommunerna utgör den politiska viljan att skydda ett värdefullt område en svårighet när diskussioner om att inrätta ett reservat förs. En tjänsteman som svarat på enkäten ger uttryck för betydelsen av den politiska viljan så här: *”Om den politiska majoriteten är motståndare till områdeskydd hjälper det inte att möjligheter finns till ekonomiskt stöd i arbetet eller intern kompetens. Även om man har biologiskt värdefull skogsmark som man värnar om genom certifiering av skogsbruket, vill man ändå behålla sin politiska handlingsfrihet för säkerhets skull”*.

Friheten att kunna använda marken till vad man vill utan begränsningar framhålls också hos en annan kommunal naturvårdshandläggare: *”Mitt intryck är att naturskydd inte prioriteras alls i denna kommun. I alla fall inte under förutsättningar att kommuninvånarna/ turistföretagen befarar inskränkningar - speciellt vad gäller skotertrafik”*.

De länsstyrelser vi intervjuat bekräftar att många kommunala naturvårdshandläggare upplever svårigheter att få med sig sina politiker när det gäller att inrätta nya

skyddade områden. ”Även om staten i olika utredningar pekat på att kommunerna också har ett stort ansvar, så tar det oerhört lång tid innan något sådant slår igenom. Det är en sak att säga det från riksdag och regering men för att en kommun ska ta till sig och arbeta med det så är resan lång och de handlar om mycket pengar. Där kommunen möjligen kan tycka att man kan engagera sig, det är när man kommer in på friluftsliv och skydda tätortsnära områden, ibland det som gränsar till parkmark. Vad gäller skydd för biologisk mångfald, det ser man som mindre viktigt för en kommun. Det är statens angelägenhet, så tror jag att man ser det.”

Flera kommentarer från olika kommunala naturvårdshandläggare stärker det länsstyrelsen ger uttryck för: ” Vi är en liten glesbygdskommun utan resurser att köpa in mark. Styrande politiker är emot reservatsbildning på privat mark och tycker att det överhuvudtaget finns tillräckligt med skyddade områden i kommunen. Tätortsnära skog som kunde varit värd att skydda är nu avverkad ända in mot villaområdet.”

Om politikerna däremot är angelägna, när viljan finns där om att bilda ett reservat, ja då kan ibland bilden se annorlunda ut, som bekräftas i vår studie av Sollentuna, där kommunfullmäktige beslutade om reservatet innan förhandlingarna med samtliga markägare var lösta. I Örnköldsvik var det tydligt från början att reservatet skulle bildas som en kompensationsåtgärd och inskrivet i MKB för golfbanan och därmed var politikerna eniga. I Mellerud såg politikerna områdesskyddet som en statushöjning för tre naturområden och ett sätt att locka nya besökare och turister till dessa områden. I Falu kommun byttes politisk majoritet i kommunen under beslutsprocessen och den nya majoriteten tvekade först om området behövdes skyddas i reservatsform, men beslutade till slut att inrätta reservatet. Både i Falun och i Sollentuna var det dessutom en politiker i kommunfullmäktige som lade en motion om att inrätta naturreservat. Det finns således ingen anledning att betvivla många lokalpolitikernas intresse för naturskydd, men frågan är vad naturskydd betyder i lokalpolitisk kontext.

I intervjuerna med länsstyrelserna och med fallstudiekommunerna framkommer att synen på vad ett skydd innebär varierar. En del politiker ser enligt naturvårdshandläggarna naturreservat som en död hand för utveckling, då är det stopp. Medan andra, som t.ex. i Mellerud, ser det som en statushöjning som ytterligare kan stärka närliggande turistattraktioner, och att man kan ta en liten tur i reservatet och njuta av naturen t.ex. i samband med ett restaurang- eller museibesök. Naturvårdshandläggarna på länsstyrelsen i Västra Götaland är inne på samma linje som Mellerud. De lägger mycket tid och kraft på att få berörda parter, inklusive kommunerna, och andra intresserade att se vilka utvecklingsmöjligheter som finns i naturreservat när det gäller att stimulera friluftsliv, besöksnäring m.m. Gullspångsälven, dit folk kommer för att titta på lax är ett utmärkt exempel där reservatet bidrar till den lokala utvecklingen menar de, eftersom turister som tittar på laxen ju behöver äta också, och på så sätt gynnas den lokala näringen.

I Falun ser man också positivt på naturreservatets utvecklingspotential och har använt markåtkomstbidraget till att renovera en för friluftslivet betydelsefull gård på en av öarna som man tror kan få en viktig roll i framtiden. Man har också tillämpat zoner i reservatet och pekat ut två zoner där eventuella verksamheter som överensstämmer med reservatets syfte kan etableras och där man då får söka tillstånd om nybyggnation, och inte behöver söka dispens från reservatets föreskrifter. Enligt vår enkät är det dock knappa 8 procent av de kommunala naturreservaten som används av företagare för kommersiell verksamhet så här finns ytterligare potential att utveckla i framtiden.

I Sollentuna berättar naturvårdschefen att man arbetat med upplevelsevärden när det gäller att kommunicera betydelse och behov av naturreservat, dvs. att människans upplevelser av naturen sätts i fokus och inte naturens egenvärde. *”Vi vet att vi har värdefull natur och sköter vi den på ett bra sätt blir kvittot att då får vi höga upplevelsevärden. Med andra ord, har vi ett bra naturvårdsarbete kopplat till de här upplevelsevärdena så får vi på köpet ett bra artbevarande.”*

Att den politiska majoriteten i en kommun i vissa fall kan ha betydelse för viljan att inrätta reservat och att det kan vara rent ideologiska skillnader mellan partierna noterar en handläggare på en länsstyrelse: *”I en av länets kommuner har vi sett tydligt att det har med politisk majoritet att göra. När den borgerliga kommunstyrelsen kom till makten ville man inte fortsätta att inrätta reservat, trots att de hade färdiga underlag för reservatsbildningar.”*

Sammantaget ger de olika rösterna uttryck för att det finns många olika uppfattningar som påverkar politikernas intresse för reservatsbildning:

- att man har tillräckligt med statliga reservat i kommunen och därmed inte ser något behov av att inrätta egna kommunala reservat
- att områdesskydd som inte är tätortsnära eller gäller friluftsliv ligger hos staten som får skydda de särskilt värdefulla naturområdena
- att områdesskydd inte är något eftersträvt då det begränsar markanvändningen och turistnäringen, vad gäller t.ex. framförandet av motorfordon och skoteråkning
- att man inte har råd att finansiera inköp eller inte har tillräckligt med ersättningsmark och inte vill bilda naturreservat på privat mark
- att områdesskydd har svårt att tränga sig in på den kommunalpolitiska agendan då det inte är ett obligatoriskt ansvarsområde för en kommun
- att rätt paketerat områdesskydd, om det kopplar till utvecklingsfrågor, gör att man kan komma bort från synen på naturreservat som en ”död hand” för utveckling
- att zoner för nyetablering av verksamheter kan vara en framkomlig väg för att underlätta för etableringar som fyller reservatets syfte
- att upplevelsevärden för människan kan lyftas fram och ge en ömsesidigt positiv förstärkande effekt för både skydd av biologisk mångfald och stimulering av rörligt friluftsliv.

## ***Kommunala tjänstemän och naturvårdsorganisationer är också viktiga***

I enkäten ställde vi inte frågan om vilken betydelse kommunekologen/kommunbiologen i kommunen har vid ett reservatsbildande, då dessa ju utgjorde målgruppen och det är inte rimligt att de utvärderar sig själva. Vi konstaterar dock att drygt 70 procent av de kommuner som bildat kommunreservat har en kommunekolog/kommunbiolog. Att det finns ett signifikant samband på 0,01 nivån mellan om en kommun inrättar ett naturreservat och har en kommunekolog har vi också säkerställt statistiskt.<sup>43</sup> Det är troligen så att kommuner som anställt en kommunekolog/kommunbiolog upplever att behovet att skydda natur är större och dessa kommuner också har ett större skatteunderlag än de som inte har prioriterat en sådan anställning.<sup>44</sup> Men det kan också vara självförstärkande genom att kommuner med kommunekolog/biolog har större möjligheter att ge ett gott underlag för kommunens prioritering av naturskydd, och att bidra aktivt till att områdesskydd kommer till stånd.

Vi ställde emellertid en enkätfråga till kommunerna om vilka grupper som de upplever som mest drivande i kommunerna. De svarande fick kryssa ett till tre alternativ, vilket styr mängden svar per alternativ. Kommunekologer och miljö- och naturvårdsorganisationer kom då på en delad första plats, medan gruppen andra tjänstemän kom på andra plats. Betydelsen av kommunekologer kan dock aldrig överstiga 52 procent av de svarande, eftersom totalt 52 procent av de svarande kommunerna har en kommunekolog/kommunbiolog. De kan ha en annan tjänsteman som arbetar med detta inom kommunen. Vi har därför slagit ihop kategorin andra tjänstemän och kommunekologer<sup>45</sup>, vilket gör att de hamnar på en klar första plats och fördelningen ser då ut så här:

---

<sup>43</sup> Vi har använt Kendalls tau b med en signifikans om 0,412\*\* .

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2010) rapport 6397, s. 38.

<sup>45</sup> För att undvika dubbelräkning har kommuner som svarat både kommunekolog och annan tjänsteman räknats som en tjänsteman i den nya kategorin.



Figur 3. Vilka grupper upplever du är mest drivande inom kommunen när det gäller att skydda värdefulla naturområden genom kommunalt beslutat områdesskydd? Välj ett till tre alternativ. Andel kommuner i procent.

I knappt 70 procent av kommunerna tillhör alltså kommunala tjänstemän en av de mest drivande grupperna för att skydda värdefulla naturområden kommunalt medan miljö- och naturvårdsorganisationer anses vara det i nästan hälften av kommunerna. En konsekvens av vår sammanslagning av kommunekologer och andra tjänstemän i analysen är att vi inte vet om den tjänsteman som avses är en chef eller någon annan typ av tjänsteman. En viss varsamhet om vilken grupp som är mest drivande bör också iaktas då frågorna har ställts till just kommunekologer och andra tjänstemän, och en viss möjlighet finns att de skulle kunna överskatta sin egen betydelse.

I tre av de fyra fallstudierna kan vi se att intresseorganisationer bidragit aktivt till inrättandet av naturreservaten. I Örnsköldsvik genom att tidigt påtala vikten av att skydda strandskogarna, i Mellerud genom att man deltagit med hjälp med artbestämningar och i guidningar av reservaten, och i Sollentuna genom att naturvårdsorganisationerna varit pådrivande under många år för skyddet och även deltagit i genomförandet av projektet. Tidigare undersökningar av lokalt Agenda 21-arbete visar att en sådan trojka av kommunpolitiker, tjänstemän och miljö- och naturvårdsorganisationer är viktiga för att ett aktivt miljöarbete ska komma tillstånd i en kommun<sup>46</sup>. Kombinationen av de tre gör att frågorna kommer upp på den politiska agendan, blir väl förberedda, genomlysta och förankrade både inom och utanför den kommunala organisationen vilket också bäddar för en lyckad implementering.

<sup>46</sup> Eckerberg (2001) s. 18 och 35.

## ***Naturreservatsprocessen är lätt att förstå för de flesta tjänstemän***

Vi har tidigare redogjort för hur processen går till med att skydda naturresevat och frågar oss hur väl denna är känd inom kommunerna. I enkäten ställde vi frågan om vilka faktorer som utgör svårigheter i arbetet med reservatsbildning, där ett svarsalternativ handlade om det är svårt att sätta sig in i hur man går till väga. 80 procent av de svarande kommunerna anser att det inte är ett problem. Detta styrks av att mer än hälften av de svarande kommunerna har en kommunekolog anställd i kommunen. Det finns också flera exempel på hur kommuner stöttar varandra, vilket visas i fallstudien från Mellerud, med Dalslands miljöförbund i Västra Götalands län, där även länsstyrelsen framhåller positiva effekter av kommunalt samarbete. Länsstyrelsen i Dalarnas län ser hur kommunerna bygger upp kompetens kring områdesskydd genom varje inrättande av reservat: *”Det verkar ganska tydligt att när man börjar arbeta med de här frågorna på kommunen så blir det en positiv utveckling för man utbildar personalen, tjänstemännen och politikerna bara genom att jobba med frågorna. Då blir det plötsligt intressantare och lättare och så händer det mera, de tar mer initiativ.”*

Det är endast 10 procent av kommunerna som upplever att det finns svårigheter på denna punkt. Av tjänstemännens kommentarer från enkäten framgår att det framförallt är små kommuner med lite resurser och ingen kommunekolog som tycker att det är ett problem. *”I små kommuner är problemet att det inte finns avsatta resurser att jobba med frågorna. En kommunekolog eller motsvarande med rätt kompetens vore bra.”*

## ***Att hitta tid till handläggning är ett problem***

Av enkäten går det vidare att utläsa att nästan 65 procent av kommunerna upplever att det är en svårighet att få tillräckligt med tid för att arbeta med att bilda ett naturresevat. Som en kommun uttrycker sig: *”Vi har ett kommunalt naturresevat som kommit till genom LONA-stödet. Den process som leder fram till reservatsbildning är tidskrävande och det finns inte utrymme för sådant i den ordinära verksamheten.”*

I våra fallstudier är tidsbrist och konkurrens med ordinarie arbetsuppgifter något som lyfts fram hos flera intervjuade, man hinner inte med helt enkelt, vilket också gör att reservatsbildningen drar ut på tiden. Samtidigt menar också flera intervjuade att det är bra att processen med reservatsbildning tar tid för då hinner man förankra skyddet hos de olika aktörerna och får en större acceptans för reservatet och kanske också en stolthet, såsom i Melleruds kommun.

En länsstyrelse ser också brist på resurser som ett av de största hoten mot naturskyddet, helt enkelt att de inte hinner skydda områden.



## ***Exploatering går före skydd***

Att som kommun ha tillgång till mark för att bygga bostäder, industriområden, anlägga vägar m.m. är viktigt särskilt då kommunerna har planmonopol och styr över hur marken i kommunen ska användas. Hur behandlas då ett skyddsvärt naturområde utan formellt skydd när kommunpolitikerna vill exploatera området? Enligt tjänstemännen som besvarat enkäten är det endast cirka 20 procent av kommunerna som prioriterar att då skydda området, medan resterande 80 procent menar att kommunen i liten utsträckning eller inte alls väljer att skydda området.

En kommuntjänsteman ger följande kommentar: *”Den politiska viljan att långsiktigt skydda mindre natur- och rekreationsområden som idag saknar skydd upplever jag som låg. Exploateringstrycket är hårt även för områden som i översiktsplanen pekats ut som viktiga att bevara för rekreation och biologisk mångfald.”* En länsstyrelsetjänsteman anar ett mönster: *”De tätortsnära projekten som drivs i Stockholm, Göteborg och Malmö där länsstyrelsen försöker få med kommunerna på detta, där är många kommuner skeptiska eftersom det i viss mån kan bli ett hinder för vissa typer av exploatering då. Många markägare ser ju möjligheter att i framtiden sälja sådan mark för exploatering som ger ett högre pris än vad den statliga ersättningen som baseras på förlust av pågående markanvändning gör.”*

Med andra ord kan man här hitta ytterligare ett argument till varför vissa politiker tvekar om att bilda reservat:

- man anser att det begränsar möjligheten till att exploatera områden som man tror sig komma behöva i framtiden för att gynna social och ekonomisk utveckling i kommunen.

## ***Kostnader för markinköp och skötsel - ett problem hos många***

När en kommun avser bilda ett kommunalt reservat vill man ofta stå som ägare av marken i slutet av processen och försöker ofta lösa ut markägares fastigheter inom området. Ett alternativ är att de privata markägarna ingår i reservatet och att kommunen betalar intrångsersättning och inkomstbortfall ifall markägarens nuvarande markanvändning påverkas. Ett kommunalt naturreservat är därför nästan alltid förenat med betydande kostnader. Bildas reservatet på egen kommunal mark, så uteblir ofta intäkter från skogsbruket medan om det bildas på enskild mark, ska markägaren antingen lösas ut eller ersättas. Att kommunernas kostnader för markinköp utgör en svårighet för att bilda reservat framgår tydligt av enkätsvaren: 60 procent av kommunerna upplever det som ett problem. Att kommunen inte äger tillräckligt med mark kan också vara ett problem enligt en tjänsteman: *”Kommunen äger i stort sett ingen mark utanför tätorten. Vi är en liten glesbygdskommun utan resurser att köpa in mark.”*

Ett sätt att finansiera markinköp är via markåtkomstbidraget som kan bidra till 50 procent av köpeskillingen. Det statliga markåtkomstbidraget har haft betydelse för 35 procent av alla kommuner som bildat ett kommunalt naturreservat enligt enkäten. Det är med andra ord en relativt liten andel kommuner som använt bidraget vid bildandet av sina reservat. En anledning skulle kunna vara att kommunerna inte känner till markåtkomstbidraget men nästan 4 av 5 kommuner som svarat på enkäten gör det, vilket tyder på att bidraget är känt. När vi frågar länsstyrelserna om de upplever en konkurrens mellan kommunernas och länsstyrelsernas nyttjande av de statligt avsatta medlen för områdesskydd, uppger de att så sällan är fallet. Det är i synnerligen få fall som inte länsstyrelsen tillstyrker kommunernas ansökningar om markåtkomstbidrag enligt de länsstyrelser vi intervjuat.

En kommun tar även på sig skötselkostnader när man inrättar ett reservat. Drygt 60 procent av kommunerna upplever att säkerställandet av medel för reservatets löpande utgifter utgör en svårighet om man vill inrätta ett reservat. I Falu kommun har man en gemensam budget där alla medel tas från - som inte nödvändigtvis blir större bara för att man inrättat ett nytt kommunalt naturreservat, utan då ska pengarna räcka till mer skötsel och underhåll vilket kan leda till att vissa åtgärder i naturreservatets skötselplan prioriteras ner.

En handläggare på en länsstyrelse menar att kommunerna i länet hade en period tidigare när de bildade kommunala naturreservat och säger: *”Det har blivit sämre tider. Är reservatet nyligen bildat, då vill man ställa i ordning det man har innan man börjar skydda fler områden. Det kan också vara att man inte har haft folk som kan jobba med det, och har man inte kommunal mark, det kan också spela in.”*

### ***Små problem med den interna organisationen***

Av enkätsvaren framgår det dock att 60 procent inte upplever att det sätt på vilket man är organiserad inom kommunen utgör en svårighet i reservatsbildandet. Endast 20 procent anser att det är ett problem och lika många vet inte om det är ett problem. En kommun vi intervjuat ger uttryck för att man kan känna sig ensam i den kommunala organisationen när man inrättar ett naturreservat, men att man kan vända sig till länsstyrelsen när man behöver hjälp. Fallstudierna ger exempel på hur de kommunala nämndernas förvaltningar samarbetar med varandra, särskilt när det gäller skötselplaner och markinlösen, och det som ställt till problem där har snarare varit personalbyten och omorganisation.

### ***Kontakter med markägare orsakar få problem***

Att bilda ett naturreservat kan ofta vara förenat med konkurrens om olika markanvändningsintressen som vi tidigare berättat om. Det kan gälla exploateringsintressen (Sollentunas bostadsbyggande och Örnsköldsviks nya golfbana), begränsning av mark- och vattenanvändningen (Faluns hastighetsreglering av båttrafik som röstades ner) eller skogsbruksintressen (Mellerud plockar upp död ved i reservaten för att inte orsaka barkborreangrepp för närliggande markägare). Hälften av kommu-

nerna upplever dock inte att markägarkontakter är något som försvårar reservatsbildandet. En fjärdedel av kommunerna tycker dock att det kan vara försvårande. Hur det upplevs beror givetvis på hur markägarförhållandena ser ut i den egna kommunen. Länsstyrelserna som vi intervjuat tycker sig se skillnader på hur kommunen hanterar markägare och hur länsstyrelsen gör det, genom att kommunen i större utsträckning bildar reservat på egen mark, eller i områden där det inte är så många markägare, då man vill undvika konflikter med befolkningen. *”En kommun vill ofta inte i onödan dra på sig en konflikt, det är lättare om staten tar en konflikt. Så de områden som en kommun i sådana fall intresserar sig för är de områden som man vet är mer konfliktfria.”*

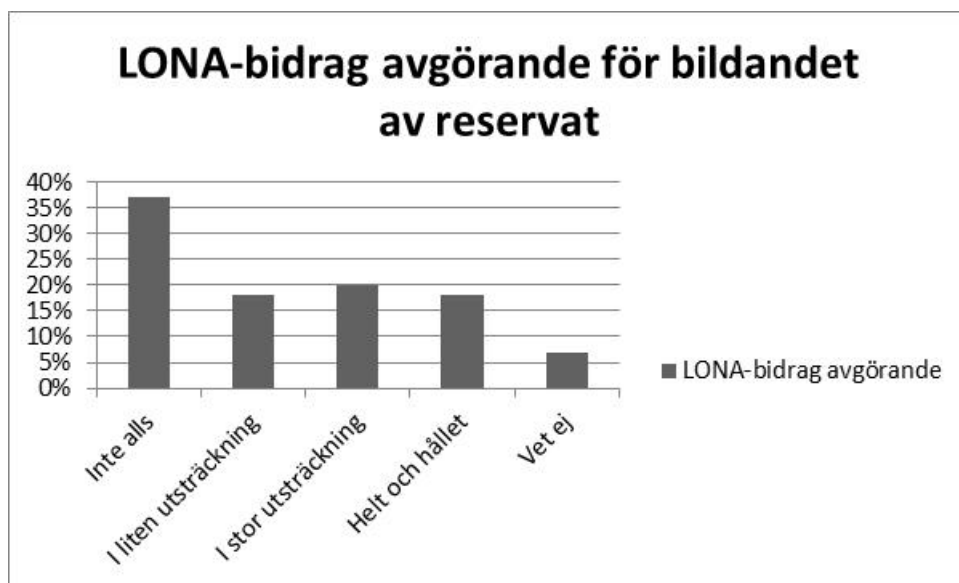
Att det finns många intressen som måste förenas i ett naturreservat gäller förstås inte bara kommunalt skyddade områden utan gäller generellt för alla typer av naturskydd. Vi fann flera exempel i fallstudierna på hur konflikter uppstått, men också att kommunen funnit lösningar. Samtliga fallstudier visade på hur reservatsbildningen motiverades av ömsesidigt förstärkande intressen mellan skydd av naturvärden och ökade insatser för sociala värden i form av friluftsliv/rekreation/ turism. I Mellerud framhövs möjligheterna till regional utveckling, vilket gav reservatsbildningen stark och bred lokal förankring. Falun gav exempel på hur man kan erbjuda kommersiella intressen plats inom reservatet genom zonerings, där utveckling av friluftsanläggningar och liknande koncentreras endast till vissa områden.

## ***LONA:s roll i de kommunala områdesskyddsprocesserna***

### **Flitigt använt, med varierad betydelse**

Tidigare har vi berättat att mer än 60 procent av kommunerna som svarat på enkäten haft ett LONA-projekt som kopplar till områdesskydd, enligt den utökade definitionen. När vi ber dessa kommuner att värdera på vilket sätt LONA-bidragen varit avgörande för bildande av de kommunala naturreservaten varierar svaren.

I 55 procent av de svarande kommunerna som haft LONA-bidrag som syftat till att stödja processen med områdesskydd eller åtgärder kopplade till densamma, uppger de att bidraget inte alls eller i liten utsträckning varit av betydelse vid själva bildandet av reservatet. 20 procent av kommunerna svarar att LONA-bidraget varit avgörande ”i stor utsträckning” och i cirka 18 procent av kommunerna att LONA varit ”helt och hållet” avgörande.



Figur 4. I vilken utsträckning stämmer påståendet att LONA-bidrag har varit avgörande för bildandet av kommunalt beslutade naturreservat? Andel kommuner i procent.

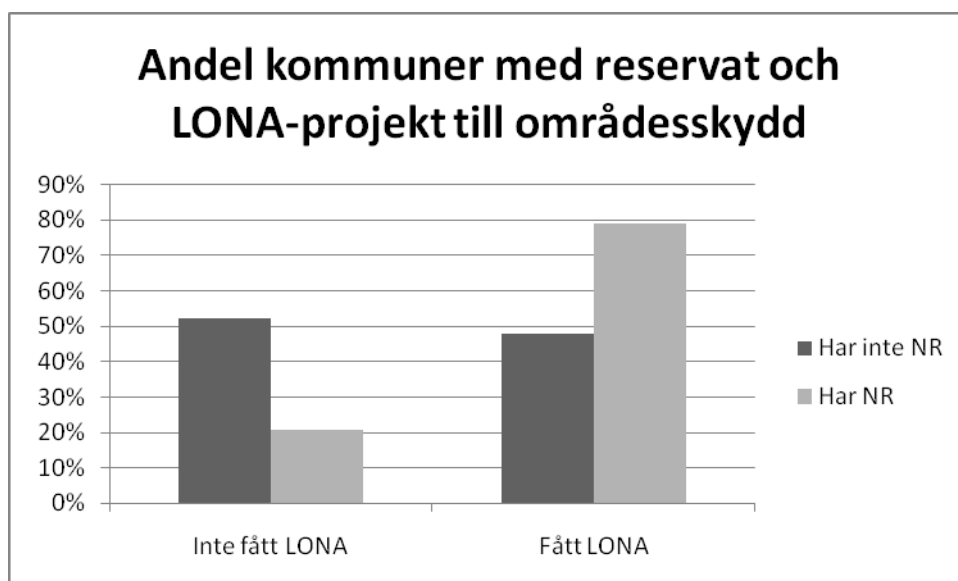
En bidragande förklaring till att LONA haft liten betydelse hos mer än hälften av kommunerna vid bildandet kan vara att kommunen redan när man sökte LONA-bidrag hade fattat beslut om att inrätta reservatet och såg LONA som ett sätt att få bidrag till genomförande av åtgärder i reservaten. Exempel på detta ges i fallstudien (Örnsköldsvik, Falun och i viss mån även Sollentuna), något som också styrks av flera kommuners kommentarer i enkäten. Så här uttrycker sig en svarande: *"I vår kommun har LONA inte haft betydelse för bildandet av naturreservat, men däremot för genomförande av ett våtmarks- och biotopförbättringsprojekt som föreslogs i skötselplanen, men som tidigare inte hade finansiering."*

En annan svarande sållar sig till de kommuner som haft nytta av bidraget: *"Möjligheten till bidrag (både LONA och markåtkomst) var helt avgörande för att komma till skott och starta reservatsbildningsprocessen och få avsatt kommunala medel. Däremot lyckades vi tyvärr inte bilda något naturreservat inom projektiden."*

LONA har, som vi tolkar det, hjälpt de kommuner som arbetat med att genomföra ett kommunalt naturreservat på olika sätt; dels fått igång processerna kring naturreservatet i vissa kommuner och dels hjälpt andra kommuner som redan bildat kommunala naturreservat på traven med initiala åtgärder i reservaten som kanske inte annars blivit av.

När vi gör en statistisk analys (av fråga 8 och fråga 29) för att se om de kommuner som har kommunala naturreservat också haft LONA-bidrag till områdesskydd (enligt den utökade definitionen) ser vi att cirka 80 procent av kommunerna som har kommunala naturreservat har haft en åtgärd i LONA inom områdesskydd. Att det finns ett signifikant samband på 0,01 nivån mellan om en kommun har ett na-

turreservat och har fått LONA-bidrag har vi också säkerställt statistiskt.<sup>47</sup> Vad detta samband innebär är svårt att tyda. En del kommuner som inrättat kommunala naturreservat kan ha gjort detta långt innan LONA-bidraget fanns och där kan inte bidraget ha en betydelse, om det inte är så att man använt LONA till att t.ex. genomföra informationsåtgärder eller liknande i reservatet. Snarare kan resultatet tyda på att kommuner som inrättat/inrättar naturreservat också tar för sig av LONA-bidraget och är aktiva inom områdesskydd generellt. Troligen slår också det starka sambandet mellan kommungrupper (storstäder, större städer, glesbygds-kommuner m.m.) och om kommunen bildat naturreservat igenom här, något som framgår i den parallella utvärderingen av lokalt naturskydd<sup>48</sup>.



Figur 5. Jämförelse mellan kommuner som svarat att de har bildat kommunala naturreservat respektive fått LONA-bidrag till områdesskydd eller inte. Andel kommuner i procent.

### **LONA har främst bidragit till ökade informationsinsatser i de kommunala reservaten**

I enkäten var vi intresserade av att få reda på om LONA haft någon positiv påverkan på kommunernas processer kring bildandet och genomförandet av naturreservat och i sådana fall vilken.

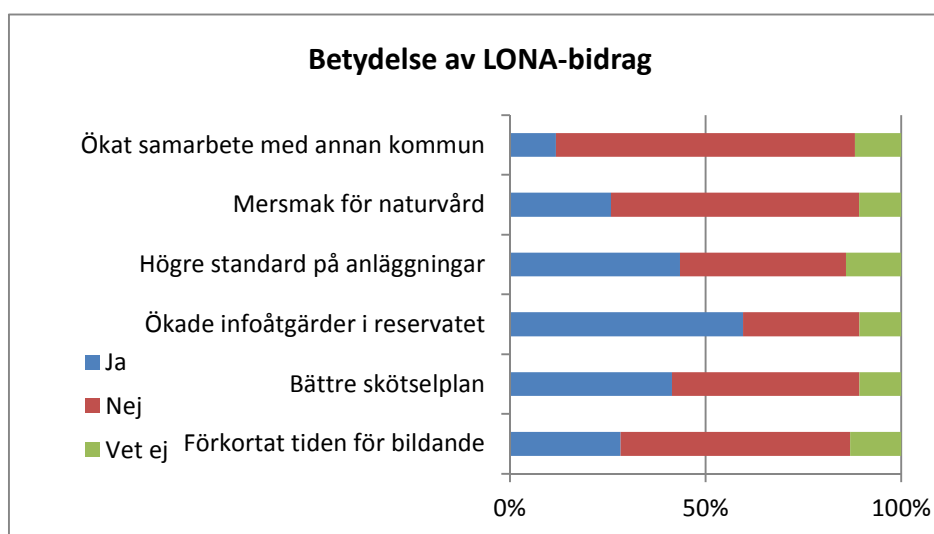
Störst påverkan har LONA när det gäller att skapa fler informationsåtgärder i reservaten. Nästan 60 procent av de svarande anser att LONA varit av betydelse för detta ändamål. Förutom informationsåtgärder anser cirka 43 procent av kommunerna att LONA höjt kvaliteten på anläggningar i reservaten (t.ex. vindskydd, utedass m.m.). Att skötselplanerna för reservaten blivit mer genomarbetade anser 41

<sup>47</sup> Kendalls tau  $b=0,327$  och är signifikant på 99 procents nivå.

<sup>48</sup> Naturvårdsverket (2010), rapport 6397, s. 37.

procent av de svarande kommunerna. 28 procent av de svarande anser att LONA har bidragit till att processen fram till beslutat skydd tog kortare tid än beräknat.

Vi frågade också om LONA ökat samverkan och kunskapsutbyte med andra kommuner som också bildat naturreservat. 76 procent av kommunerna svarar här att det inte bidragit eller inte alls bidragit till detta. Det är bara hos 12 procent av kommunerna som samverkan och kunskapsutbyte över kommungränsen ökat i hög grad eller helt och hållet.



Figur 6. I vilken utsträckning stämmer påståendena om hur LONA bidragit till olika aspekter kring områdesskydd?

Skapar naturreservat som genomförts inom LONA ett större intresse för att bilda nya områdesskydd hos kommunerna? Enligt enkäten ökar intresset i kommunförvaltningen för att inrätta fler områdesskydd på grund av LONA hos cirka en fjärdedel av kommunerna. Hos drygt 50 procent av kommunerna påverkade det i ingen eller i liten utsträckning.

Länsstyrelsernas LONA-handläggare gör följande reflektioner kring LONA:s betydelse i sina län: *”De har fått mer tid i sina egna arbetsplaner att jobba med att fullfölja reservatsbildningsprocessen, att komma längre med skötselplaner, med högre ambitioner, kommit längre med informationsinsatser, t.ex. skyltar.”*

*”LONA har haft stor effekt på de redan bildade reservaten. De har fått bättre skötsel, mycket mer har satsat på friluftslivet än tidigare”.*

*”Jag får känslan att när jag pratar med kommunerna att det blir mer naturvård gjort. De vågar ha mer idéer, för de vet att det finns en möjlighet. Det är lättare att gå till sin kommunledning och lägga fram ett förslag om de vet att de redan har 50 procents finansiering.”*

*”Absolut har LONA lett till att kommunerna är mer intresserade av att arbeta med kommunalt områdesskydd. Vi kan också se att då får man större förståelse för statens inrättande av reservat. Det goda med LONA-projekten är att gör man ett bra projekt så får man mer kunskap och intresse och att jobba vidare och får upp det på den kommunala agendan, det ökar kompetensen på det området”.*

Länsstyrelsen i Stockholms län kan se att LONA-bidragen till områdesskydd lett till att kommunerna strategiskt ”bockat av” de reservat som de åtog sig att bilda i den länsövergripande planen för skydd av tätortnäranatur *Aldrig långt till naturen*.<sup>49</sup>

### **Länsstyrelsen har informerat om LONA-bidrag till naturreservat olika bra**

60 procent av kommunerna anser att länsstyrelsen informerat om möjligheten att använda LONA-bidrag till delar av processen kring bildandet av naturreservat medan 35 procent anser att länsstyrelsen informerat i liten eller ingen utsträckning. En mer ingående diskussion om länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets roll för att stimulera lokalt naturskydd förs i Naturvårdsverkets parallella utvärdering<sup>50</sup>.

### **Naturvårdsprogram – GIS-skikt viktiga för områdesskyddet**

I fallstudierna betonade några av de intervjuade ett annat värde av LONA-bidraget, som har en indirekt betydelse för områdesskyddet nämligen dess roll för naturvårdsprogrammen med GIS-skikt för värdefull natur. GIS-skikten läggs in i kommunens GIS-program för fysisk planering och helt plötsligt blir naturvärdena synliga på ett helt annat sätt. En del kommuner, men inte alla, tar även fram skriftliga dokument. En tjänsteman framhåller i enkäten att: *”Genom att LONA delfinansierade vårt naturvårdsprogram har intresset för naturvårdsfrågor och områdesskydd ökat. Det har lett till att vi delfinansierat statliga naturvårdsavtal, biotopskydd och naturreservat i kommunen, men inte bildat några egna.”*

Även länsstyrelsen betonar vikten av naturvårdsprogram för områdesskyddet:

*”Idag när folk vill bygga överallt, har du inte koll på var i kommunen du har dina värden och du måste gå in i varenda inventeringsrapport från 1970-talet och framåt, ja då är det lätt att missa att områden har höga värden.”*

<sup>49</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2003).

<sup>50</sup> Naturvårdsverket (2010).

## **LONA:s roll för kommunernas arbete med naturreservat**

### ***Vilken roll har LONA spelat hittills?***

De utvärderingar som tidigare gjorts av LONA visar att det pågår full aktivitet ute i landet och att det finns tjänstemän och politiker, byaföreningar, naturvårdsorganisationer, friluftslivs- och idrottsföreningar, skolklasser, skogsägare, jordbrukare och privatpersoner som brinner för naturvårdsfrågor och för att se till att värdefull natur även ska finnas kvar och producera ekosystemtjänster samt utgöra livsmiljöer för våra hotade arter idag och i framtiden. Utifrån resultaten i vår enkät kan vi konstatera att nästan 80 procent av kommunerna upplever att det är lätt att sätta sig in i hur man bildar ett naturreservat; de inrättar naturreservat som gynnar både friluftslivet och den biologiska mångfalden; de ser värdet av tillgången på nära natur och ett rörligt friluftsliv nära knuten. Många kommuner känner sig stolta över sitt naturreservat och ser utvecklingspotentialen med det när det gäller satsningar på rekreation och turism. Dessutom har kommunerna drivande kommunekologer och intresserade markägare samt natur- och friluftsföreningar som engagerar sig i bildandet av naturreservatet och i genomförandet av skyddet.

Så ser det dock inte ut i alla kommuner. Olika intressen står emot varandra vad gäller t.ex. naturvård med miljömålet Levande skogar och målet om att skydda produktiv skog kontra skogsindustrins krav på ökad skoglig produktion (som är viktigt för miljömålet Begränsad klimatpåverkan), numera två lika högt prioriterade områden enligt skogsvårdslagen. Andra konkurrerande intressen är möjlighet till exploatering av mark för bostäder, industrier, vägar och infrastruktur, eller att använda marken till jordbruk eller energiproduktion t.ex. vindkraft. Politikerna har en tuff verklighet i valet mellan exploatering och skydd, särskilt i kommuner med ansträngd ekonomi, och utan ett gott beslutsunderlag där värdet av de olika intressena är tydliga och väl undersökta är det sannolikt att det lokala naturskyddet får ge vika.

Utifrån vår enkät och kompletterande intervjuer med kommuner och länsstyrelser, där vi fokuserar på vilka problem och möjligheter det finns kring bildandet av områdesskydd med fokus på naturreservat, sticker problemet med politikernas vilja ut som en av de tre svårigheter med reservatsbildande som flest kommuner upplever. De andra två handlar om resurser: i form av pengar för köp och förvaltning av reservatet, samt resurser i form av tid till att handlägga ett reservatsprojekt. Åtskilliga kommentarer från enkäten vittnar om att den politiska viljan är avgörande för reservatsbildning: saknas den så spelar det ingen roll om resurser finns eller inte, då blir det inget reservat. Men det är viktigt att påpeka att politikerna behöver ha stöd från lokalbefolkningen och att lokala eldsjälarna kan göra mycket för att sätta naturvårdsfrågorna på dagordningen. Bildandet av en trojka med såväl engagerade lokalpolitiker, kommunala tjänstemän som intresseorganisationer/markägare utanför



kommunens organisation utgör en nyckel till att få naturskyddet väl förankrat och möjligt att genomföra praktiskt.

Har då LONA-bidraget någon påverkan på de tre svårigheterna som beskrivs ovan? Vi har konstaterat att i majoriteten av kommunerna som beviljats LONA-bidrag till inrättande, genomförande av åtgärder i reservaten eller information om reservatet, spelade LONA-bidraget inte någon roll för själva inrättandet, alltså i arbetet fram tills dess att ett reservatsbeslut är fattat. Men hos cirka 40 procent av kommunerna hade det betydelse, vilket styrks av de frivilliga kommentarerna som naturvårdshandläggarna som svarat på enkäten kunnat lämna och även från våra intervjuer med länsstyrelserna. LONA har fungerat som alltifrån en katalysator för politiker och tjänstemän i att starta reservatsprocesser, till att vara avgörande för inrättandet av ett antal reservat. Vidare har LONA varit till stort stöd för att genomföra initiala åtgärder inklusive naturinventeringar. Vissa anser att LONA haft kanske ännu större betydelse för inrättande av naturvårdsprogram och att åstadkomma skötselåtgärder till nytta för naturvården utanför reservat. Här kan vi med andra ord dra slutsatsen att LONA i många fall bidragit till att öka intresset hos politikerna för att inrätta naturreservat särskilt i de kommuner där processerna för reservatsbildande inte kommit igång. Som framgått av fallstudierna har det faktum att staten prioriterat kommunalt naturskydd genom LONA i sig också bidragit starkt till att påskynda processen och skapa bred förankring särskilt bland lokalpolitiker. LONA är därmed inte bara viktigt genom det monetära stödet till lokalt naturskydd, utan kanske lika mycket genom det politiska ledarskap som regeringen visar genom att sätta av en andel av de statliga anslagen till skydd för biologisk mångfald till kommunalt initierade projekt. LONA blir därmed ett kvitto på att staten sätter värde på tätortsnära- och kommunalt naturskydd.

De andra problemen som pekas ut gäller resurser och även här kan vi konstatera att LONA haft en positiv påverkan. Störst betydelse enligt enkäten har nämligen LONA haft för åtgärder som inte räknas in i bildandet av ett reservat men som är nog så viktigt för att nå ut med satsningen: nämligen informationsåtgärder och åtgärder för att öka tillgängligheten. För cirka 60 procent av kommunerna har LONA medfört ökade informationsåtgärder i/ eller kopplade till reservaten. Cirka 40 procent av kommunerna har dessutom fått högre standard på anläggningar (t.ex. vindskydd och rastplatser) i reservaten och 40 procent av kommunerna upplever att de fått en bättre skötselplan. LONA-bidraget har alltså i flera fall gått till det som brukar avses som skötsel av ett reservat, något som 60 procent av kommunerna pekar ut som ett problem med att hitta finansiering till i enkäten. Att LONA också dragit igång eller stöttat arbetet med kommunala naturreservat styrks av att det finns 119 LONA-projekt som syftar till detta enligt LONA-databasen. Vår analys visar att i 72 bildade kommunala naturreservat har LONA hittills på något sätt medfinansierat delar av processen.

LONA-bidraget får inte gå till inköp av mark, men där finns istället markåtkomstbidraget, där 50 procent av köpesumman kan ges i bidrag från staten. Som nämnts

tidigare har en tredjedel av de kommuner som inrättat naturreservat använt sig av markåtkomstbidraget och för dessa har stödet varit betydelsefullt.

Om LONA gjort att kommunerna fått mer tid för att genomföra processen med områdesskydd är svårt att säga, eftersom vi inte ställt någon sådan fråga. En länsstyrelses kommentar stödjer dock detta och några kommuner lämnar positiva kommentarer i enkäten och vid intervjutillfället. Kommunernas verklighet är att det är en ständig brist på tid och resurser, och att prioriteringar är nödvändiga. Då kan LONA-bidrag spela en viktig roll för att höja statusen för de åtgärder som bidraget går till, och därmed göra att arbetstid frigörs från andra uppgifter.

Det råder ingen tvekan om att LONA är ett viktigt styrmedel i statens portfölj till skydd för biologisk mångfald. Även om LONA med sina 119 kommunala naturreservatsprojekt och 25 miljoner kronor utgör en mycket liten del av de statligt avsattna medlen för områdesskydd är resultatet överväldigande: LONA bidrar till att synnerligen viktiga tätortsnära natur- och kulturvärden kan skyddas samtidigt som fler människor kan dra nytta av dessa områden genom deras bidrag till ren luft och vatten, artrikedom, naturupplevelser, folkhälsa och en god bebyggd miljö. Vi bör komma ihåg att Sverige i slutet av 2009 enligt SCB hade 226 kommunala naturreservat och att LONA –projekten hittills resulterat i 72 naturreservat, som därmed väsentligt bidrar till att öka de kommunala naturreservaten. Dessutom visar tidigare utvärderingar att LONA ger ett betydelsefullt symboliskt stöd till en breddning av naturvårdsarbetet inom nya samhällsgrupper och stärker den lokala nivån i genomförandet av konventionen av biologisk mångfald.

### ***Vilken roll kan LONA spela i framtiden?***

I OECD:s granskning av det svenska miljöarbetet konstateras att det finns vissa risker med det miljömålsstyrda arbetssättet i Sverige.<sup>51</sup> I ett decentraliserat miljöarbete som miljömålen innebär får regionala och lokala aktörer en nyckelroll. Möjligheten till att uppnå målen i ett decentraliserat system hänger på de centrala myndigheternas vägledning och de resurser som fördelas till dessa aktörer samt att aktörerna ökar sina egna ansträngningar inom miljöområdet. Hur ser då kommunernas ansträngningar inom områdesskyddet ut? Vi kan utifrån vår undersökning konstatera att de varierar åtminstone vad gäller inrättande av naturreservat. Lite mer än hälften av de kommuner vi tillfrågat har bildat kommunala naturreservat. Vi kan också konstatera att de centrala myndigheternas vägledning och statens insatser varierar (se Naturvårdsverkets parallella utvärdering av lokalt naturskydd) men att staten och EU tillsammans förfogar över många olika styrmedel för att stimulera områdesskyddet.

---

<sup>51</sup> OECD (2001-2009).

Vi anser att de kommuner som inte arbetar aktivt med naturskydd kan behöva en knuff i rätt riktning för att komma igång med arbetet och att inse hur betydelsefullt det är att vi skyddar våra värdefulla naturområden långsiktigt. Det behöver inte nödvändigtvis vara genom naturreservat utan även andra skyddsformer är möjliga. Vi kan konstatera att LONA-bidraget fyllt en sådan funktion för många, men inte för alla kommuner. LONA är ett mycket populärt styrmedel hos dem som arbetar med naturvårdsfrågor både lokalt och regionalt, som tidigare utvärderingar visat, och vilket också är regeringens skäl till att återuppta satsningen och permanenta den.

LONA kan emellertid behöva utvecklas för att ta tag i de problem som identifieras, men utan att påverka den lokala inriktningen och den lokala valfriheten i att själv bestämma vilket naturvårdsprojekt man vill arbeta med. De delarna som är svårast för LONA att stötta när det gäller områdesskydd är givetvis finansieringen av markköp (men här finns markåtkomstbidraget) och skötsel (se diskussion om vissa initiala åtgärder nedan). Vi tror istället att LONA:s roll främst ligger i att fortsätta att utveckla ett intresse för naturvård och för genomförande av vissa åtgärder i reservaten, vilket gör att vi därmed fokuserat på att hitta sådana förbättringsområden inom LONA.

Vad gäller förändringar för att påverka politikerns intresse för att skydda värdefulla naturområden tror vi att LONA har svårt att på egen hand åstadkomma en stor förändring. Vi ser istället att Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Boverket, Riksantikvarieämbetet och den nya Havsmiljömyndigheten borde ta möjligheten till att gemensamt satsa på att informera regionalt om betydelsen av att skydda både tätortsnära natur, icke-tätortsnära natur och givetvis även marina miljöer. Målgruppen skulle företrädesvis vara kommunpolitiker i kommunstyrelsen och i olika nämnder samt naturvårdshandläggare som förutom viktig information om varför vi behöver skydda områden även skulle få information om vilka möjligheter till bidrag som vi faktiskt har för att möjliggöra detta. En samordning i form av regionala konferenser skulle dessutom vara kostnadseffektiv och spara tid istället för att myndigheterna separat skulle genomföra den här typen av insats.

I samma anda ser vi behovet av att stärka det interkommunala samarbetet i frågor kring naturskydd och friluftsliv. Vi tror att nationella och regionala konferenser, webbinformation och personliga utbyten mellan kommuner är en viktig väg att gå för att öka utbytet av erfarenheter. Sådana utbyten kan då leda till att man identifierar möjligheter att byta tjänster med varandra, t.ex. om det finns kapacitet för naturinventeringar i en kommun och kunskap om kulturintressen eller invandrarfrågor kring naturvård i en annan. I en värld av knappa resurser kan professionella nätverk både mellan kommuner och statliga myndigheter möjliggöra att kompetenser nyttjas på ett mer effektivt sätt.

Ett annat sätt att skapa intresse generellt kring LONA är att ge programmet en ansiktslyftning genom att i större utsträckning arbeta med teman för satsningen. Under våra intervjuer fick vi höra att LONA lokalt gick under namnet ”Stig- och skylt bidraget”, inte en särskilt rättvisande benämning på ett bidrag till lokal naturvård. Naturvårdsverket har hela tiden lyft fram att satsningen ska gälla tätortsnära områden och tillgänglighet men inte mer preciserat än så och några LONA-handläggare efterlyser mer variation. Vi tror att LONA, nu när det permanentats, skulle vinna på att arbeta med långsiktiga teman under exempelvis två-års perioder. Ett nationellt tema som t.ex. bestäms tillsammans med länsstyrelsernas LONA-handläggare, som är de som har direkt kontakt med kommunerna. Även om temat skulle finnas och prioriteras under perioden skulle det inte vara omöjligt för andra projekt att få bidrag. Man kan tänka sig att 50 procent av LONA-bidraget i varje län skulle fördelas till det aktuella temat. Teman kan kopplas till frågor som t.ex. naturvårdsprogram, mångbruksplaner för tätortsnära områden, landskapsplanering, klimatanpassning och biologisk mångfald, bara för att ta några exempel. Hur man hanterar konfliktfrågor kan också vara ett särskilt tema, där olika erfarenheter kring konfliktlösningsmekanismer kan ventileras, såsom hur man mäter och synliggör naturvärden i relation till exploateringsvärden, hur man får olika sociala grupper i samhället att samsas med sina olika aktiviteter och intressen i samma naturområden, och hur markägarnas intressen kan tillvaratas samtidigt som kommuninvånarna kan få ökad tillgång till tätortsnära natur.

Temasatsningar av det här slaget bör givetvis identifieras i samarbete mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Vi menar att den här typen av temasatsningar också skulle behöva följas av riktade informationssatsningar från Naturvårdsverkets och andra berörda myndigheters sida.

För att nå ut till nya målgrupper tror vi nämligen att informationen kring LONA behöver förbättras. Naturvårdsverket har i dag riktad information till markägare angående områdesskydd och även till länsstyrelser och kommuner i form av handböcker, men den informationen riktar sig till naturvårdshandläggare/ kommunekologer, och inte till politiker. Informationen om LONA på Naturvårdsverkets hemsida skulle i större utsträckning kunna lyfta fram goda exempel på åtgärder som andra kommuner kan låta sig inspireras av. Eller ta fram en enkel broschyr till föreningar och en enkel broschyr till politiker om hur LONA går till med både inspiration, regelverk osv. En ny och förbättrad LONA-databas är under framtagande, vilket är bra, då en databas med en enkel sökfunktion också kan utgöra inspiration för kommuner som vill starta nya LONA-projekt. En databas med goda exempel skulle också vara värdefull för att stimulera erfarenhetsutbyte. Vi vill också peka på vikten av att uppdatera Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* så att kommunalt inrättade reservat återfinns på ett korrekt sätt. Utan en tillförlitlig databas går det inte att följa upp framtida reservatsbildningar på ett effektivt sätt, och det bästa vore om även andra former av skydd kunde registreras i samma databas för att ge en helhetsbild av naturskyddet i Sverige.

Vi menar också att områdesskyddet i LONA skulle kunna utvecklas genom en sådan temasatsning. Hittills har ju enbart en bråkdel av LONA-bidraget gått till inrättandet och genomförandet av naturreservat. Vi tror att ett tema/fokus på tätortsnära områdesskydd skulle kunna innebära att bidrag prioriteras till inrättande av naturreservat och till initiala åtgärder i naturreservat. Vi tror också att en tydlig sådan profil gör att det skulle bli ännu mer attraktivt att inrätta kommunala naturreservat, men att man bör vara tydlig med att vissa initiala åtgärder i programmen kan stödjas genom LONA, men inte generell skötsel. I samband med marknadsföringen av temat skulle också markåtkomstbidraget lyftas fram som ett sätt att få mer resurser samt möjligheten för kommunen att räkna kommunens medfinansiering i form av egen arbetad tid.

Frågan kring initiala åtgärder för oss in på ett annat förbättringsområde som en länsstyrelse gav uttryck för: gemensam praxis i bedömningen av åtgärder. För att utveckla en sådan mellan länsstyrelserna efterlyser den länsstyrelse vi pratat med en "sharepoint" på webben där allt material enkelt kan samlas och bidra till enklare och rättvisare bedömningar av åtgärder över hela landet. Ett alternativ kan också vara att ge en LONA-kontaktperson i ansvar att formulera ett gemensamt praxisdokument som sedan uppdateras årligen inom länsstyrelserna.

Vi vill också lyfta behovet av fortsatt uppföljning och systematisk analys av naturvårdsarbetet på lokal nivå. Exempel på frågor att belysa närmare är 1) betydelsen av olika former av planeringsinstrument till exempel inventeringar, naturvårdsprogram, översikts- och detaljplaner m.m.2) den politiska situationens inverkan och hur olika intressen kan samverka till stöd för lokalt naturskydd, och 3) konflikthantering mellan intressen och olika former av nyttjande, särskilt med tanke på ett breddat naturskydd med syfte att nå nya samhällsgrupper.

Sist men inte minst tror vi att LONA har en enorm potential i att ytterligare förstärkas budgetmässigt och ständigt förbättras om man kan ta vara på länsstyrelsernas och kommunernas erfarenheter i arbetet för att förändra förordning och vägledning om så behövs. När ett bidrag permanentas, om än på en lägre nivå än tidigare år, blir det ännu viktigare att se till att bidraget ger mesta möjliga naturvårdsnytta per satsad krona och att vi kan fortsatt se en tydlig koppling både till uppfyllandet av våra miljömål och till en god folkhälsa och rik kultur. Tätortsnära naturskydd ökar möjligheterna att nå nya grupper och deras tillgång i vardagen till naturens alla ekosystemtjänster. Tillsammans med resultaten från tidigare utvärderingar kan vi efter denna studie återigen konstatera att LONA är ett uppskattat, väl använt och effektivt styrmedel men framförallt ett fortsatt viktigt verktyg för att nå Sveriges internationella åtaganden i konventionen för biologisk mångfald där lokal delaktighet i naturskyddet betonas.

## Källförteckning

- Borgström, (2009). Patterns and challenges of urban nature conservation a study of southern Sweden, *Environment and Planning A*, s. 2671-2685, on-line version.
- Dahlgren och Eckerberg (2006). *Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag(LONA) i processperspektiv*. Naturvårdsverkets rapport 5605. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Dahlgren, Eckerberg och Mineur (2009). *Effekter av delaktighet i lokala naturvårdsprojekt (LONA)*. Naturvårdsverkets rapport 5923. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Dahlgren, Eckerberg och Swartling (2008). *Lärande i lokala naturvårdsprojekt (LONA)*. Naturvårdsverkets rapport 5811. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Eckerberg (2001). Sweden: Problems and Prospects at the Leading Edge of LA21 Implementation. Kapitel i Lafferty (red) *Sustainable Communities in Europe*. Earthscan, London.
- Förenta Nationerna (2010). CBD COP 10 Decision, Implementation of the Convention and the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, punkt 1 d.
- ICLEI- Local Governments for Sustainability (2010). Plan of Action on Sub-National Governments, Cities and Other Local Authorities for Biodiversity (2011-2020).
- Jordbruksverket (2010). *Årsrapport 2009*. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, 2010-06-24.
- Naturvårdsverket (2003). *Bildande och förvaltning av naturreservat*. Handbok 2003:3. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2004). Vägledning för statsbidrag till markägare för naturreservat. Protokoll 111/05, 2004-10-07.
- Naturvårdsverket (2004). *Värna, vårda, visa- Ett program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005-2015*. Rapport 5410, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2006). *Så bildas naturreservat-svar på vanliga frågor från markägare*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2007). *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur*. Rapport 5838. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Stockholm.

Naturvårdsverket (2009). *Så skyddas Sveriges natur*. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2010). *Att satsa på lokalt naturskydd – En utvärdering av kommunernas arbete med skydd av natur*. Rapport 6397. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2010). Slutrapport: Konventionen om biologisk mångfald, COP 10 Nagoya, agendapunkt 5.4 Protected areas. 2010-11-17.

Naturvårdsverket (2010). [www.naturvardsverket.se/lona](http://www.naturvardsverket.se/lona), 2010-09-30 och 2010-12-13. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2010). [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu), 2010-12-14: Miljömålportalen.

Naturvårdsverket, statistik över utbetalat markåtkomstbidrag till kommuner samt utdrag från databasen ”Skyddad natur”, uppgifter från Bo Lundin.

OECD (2001-2009). The OECD Environmental programme, Environmental performance review, second cycle.

Regeringens skrivelse 2001/02:173. *En samlad naturvårdspolitik* från regeringen till riksdagen, 2002-03-14.

Regeringens proposition 2008/09:214 *Hållbart skydd av naturområden*, från regeringen till riksdagen 2009-05-28.

Regeringen (2009). *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Naturvårdsverket*. 2009-12-21, M 2009/4750/A (delvis), M 2009/4751 A, M 2009/3981/A m.fl.

Regeringens proposition 2009/10:238 *Framtidens Friluftsliv* från regeringen till riksdagen 2010-07-08.

Regeringens (2010). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 2010-11-17: Konventionen för biologisk mångfald.

Statskontoret (2007). *Skyddet av levande skogar*. Rapport 2007:14. Statskontoret, Stockholm.

Skogsstyrelsen, uppgifter från Bengt Nilsson, 2010-12-10.

SFS, Förordning (1998:1525) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

SFS, Förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt.

SFS, Miljöbalken (1998:808)

Sveriges officiella statistik (2010). Skyddad natur 31 december 2009. Statistiska meddelanden. MI SM 1001. Naturvårdsverket och SCB.

Vindermann och Hammarqvist (2008). *LONA:s bidrag till måluppfyllelse för miljökvalitetsmålen*. Analys och strategi. WSP, Stockholm.

WHO (2005). *Ecosystems and Human Well-Being. Health Synthesis. A Report of the Millenium Ecosystem Assessment*, Geneva.



## Intervjuer

Ahlgren Britta, kommunekolog, Botkyrka kommun, 2010-08-26  
Aspman Benckt, miljöstrateg, Åre kommun, 2010-08-24  
Berg Märta, Svenska naturskyddsföreningen, 2010-12-10  
Birkne Ylva, specialist skogens sociala värden, Skogsstyrelsen, 2010-12-10  
Birkö Thomas, f.d. kommunbiolog, Örnköldsviks kommun, 2010-10-11  
Dahlén Rikard, naturvårdschef och LONA-samordnare, Sollentuna kommun, 2010-10-21  
Eklund Anna, handläggare, Sveriges kommuner och landsting, 2010-12-10  
Eriksson Jemt Anna, samordnare Naturskyddsfunktionen, länsstyrelsen i Dalarnas län, 2010-10-19  
Forsberg Ingela, kommunekolog, Lycksele kommun, 2010-08-24  
Forsén Britt, LONA-samordnare, länsstyrelsen i Stockholms län, 2010-10-22  
Garvö Peter, landskapsingenjör och LONA-samordnare, Falu kommun, 2010-10-19  
Hallnäs Örjan, miljöhandläggare, länsstyrelsen i Stockholms län, 2010-10-22  
Jågas Thomas, kommunbiolog, Falu kommun, 2010-10-19  
Lindén Gunnar, naturvårdsansvarig, LRF, 2010-12-06  
Martinell Johanna, kommunbiolog, Örnköldsviks kommun, 2010-10-11  
Niesel Jennie, LONA-samordnare i Västra Götalands län, länsstyrelsen Västra Götaland, 2010-10-14  
Nilsson Örjan, reservatsbildare, länsstyrelsen i Västra Götaland, 2010-10-14  
Norrgrann Oskar, reservatsbildare, Länsstyrelsen i Västernorrland, 2010-10-12  
Olsåker Renée, kommunekolog, Melleruds kommun, 2010-10-15  
Pokela Ville, LONA-samordnare, Dalarnas län, 2010-10-19  
Strid Thomas, kommunekolog, Huddinge kommun, 2010-09-02  
Svensson Robert, kommunalråd, Melleruds kommun, 2010-10-15  
Tellander Patrik, parkchef, Melleruds kommun, 2010-10-15  
Thomasson Tove, projektledare KOMET, Skogsstyrelsen, 2010-12-01  
Öhrling Heléne, LONA-samordnare, Länsstyrelsen i Västernorrland, 2010-10-12  
Örjestål Greger, markingenjör, Sundsvalls kommun, 2010-09-01

## Bilaga 1 Enkät- och intervjufrågor

### *Enkätfrågor*

Här redovisas de frågor som skickades ut som en webbenkät till 290 kommuner. Totalt 213 svarade på samtliga frågor fram till frågorna om LONA, där sedan mellan 92-95 av 135 möjliga enligt fråga 29 fortsatte att svara på LONA-frågorna. Svaren från enkäten redovisas i sin helhet i Naturvårdsverkets rapport 6397, se källförteckningen för ytterligare information.

1. Vad är du anställd som?

Miljöchef, förvaltningschef eller motsvarande

Kommunekolog eller motsvarande

Miljösamordnare eller motsvarande

Miljöinspektör eller motsvarande

Planerare/landskapsingenjör eller motsvarande

Annan anställning, ange

2. Hur länge har du arbetat med nuvarande arbetsuppgifter?

< 1 år

1-3 år

4-10 år

> 10 år

3. Har din kommun någon kommunekolog eller kommunbiolog?

Ja, Nej

4. Vad finns i din kommun?

Naturvårdspolicy (eller motsvarande)

Naturvårdsstrategi (eller motsvarande)

Naturvårdsprogram (eller motsvarande)

Ja Nej Vet ej

5. Har din kommun några gällande naturvårdsavtal?

Nej, Vet ej, Ja, ange/uppskatta antal:

6. Vilken naturtyp är den vanligaste bland de skyddsvärda objekten (skyddade eller aktuella för skydd) i din kommun?

Jordbruksmark

Myr

Hav

Sötvatten

Skog

Fjällbarrskog

Fjäll

7. I vilken utsträckning stämmer följande påståenden överens med hur din kommunförvaltning ser på skydd av naturområden?

Detaljplanprocessen är ett centralt redskap för att skydda naturområden  
Naturreservat är bästa sättet för kommunen att skydda naturområden  
Naturvårdsavtal är ett sätt för kommunen att skydda naturområden  
Vid behov av att skydda naturområden köper kommunen in mark  
Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

8. Finns det kommunalt beslutade naturreservat i din kommun?

Ja, Nej

9. I vilken utsträckning är de kommunalt beslutade naturreservaten tätortsnära (det vill säga ligger i miljön som angränsar till tätortgränsen men finns utanför denna gräns)?

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

10. Vad har huvudsyftet varit med kommunens bildade naturreservat?

Kryssa det/de alternativ som finns representerade bland kommunens olika reservat!

Bevara biologisk mångfald

Vårda och bevara värdefulla naturmiljöer

Tillgodose behov av områden för friluftsliv

Skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer

Skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter

Värdefullt kulturpräglade landskap

Geologiska värden

Annat syfte, ange

11. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

Kommunen har skötselplaner för samtliga kommunalt beslutade naturreservat

Innehållet i skötselplanerna är uppdaterat

Skötselplanerna följs som det är tänkt

Kommunen avsätter tillräckligt med resurser för skötseln av naturreservaten

Kommunen har informationsskyltar i naturreservaten

Kommunens egna naturreservat är lätta att hitta i

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

12. Hur stort bedömer du att behovet är idag av att skydda (ytterligare) tätortsnära naturområden i din kommun?

Mycket litet, Litet, Stort, Mycket stort

13. Hur många former av kommunalt beslutat skydd förekommer i din kommun?

Ange den kategori över antal som stämmer bäst! 0, 1-3, >3

Kulturresevat

Naturminne

Djur - och växtskyddsområde

Biotopskyddsområde

Utökat strandskydd

14. I vilken utsträckning utgör följande faktorer svårigheter i arbetet med reservatbildande i din kommun?

Kostnader vid markinköp

Kontakter med markägare

Tillgänglig arbetstid för handläggning

Politisk vilja att skydda naturområden

Kommunförvaltningens interna organisation

Svårt att sätta sig in i hur man går till väga

Att säkerställa medel för reservatets löpande kostnader

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet, Vet ej

15. Hur har länsstyrelsen organiserat sin roll när det gäller kommunernas skydd av naturområden?

Länsstyrelsen sammankallar regelbundet (minst vartannat år) kontaktpersoner på kommunen som arbetar med skydd av naturområden

Länsstyrelsen skickar information till kommunerna som rör kommunernas skydd av naturområden

Länsstyrelsen svarar på frågor och bistår med stöd när jag/vi kontaktar dom

Länsstyrelsen har genomfört utbildning om reservatsbildning riktad till kommunerna

Ja, det stämmer, Nej det stämmer inte, Vet ej

16. I vilken utsträckning anser du att länsstyrelsen ger dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

17. Känner du till Naturvårdsverkets handbok Bildande och förvaltning av naturreservat?

Ja, Nej

18. Använder ni den i ert arbete med skydd av naturområden?

Ja, Nej, Vet ej

19. I vilken utsträckning anser du att handboken gett dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

20. Känner du till att det finns möjlighet för kommuner att söka statsbidrag från Naturvårdsverket till markåtkomst för naturreservat?

Ja, Nej

21. Har din kommun använt sig av den möjligheten?

Ja, Nej, Vet ej

22. I vilken utsträckning har möjligheten till statsbidrag varit avgörande för bildande av naturreservat i din kommun?

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

23. Har du använt dig av den information om reservatsbildning som finns på Naturvårdsverket webbplats?

Ja, Nej

24. I vilken utsträckning anser du att webbplatsen har gett dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

25. På vilket sätt kan Naturvårdsverket göra mest nytta för kommunernas arbete med skydd av naturområden? Välj det alternativ som du anser vara det viktigaste!

Mer information riktad direkt till kommunerna

Vara pådrivande när det gäller länsstyrelserna

Arbeta på nationell nivå för att stärka naturskyddets roll

Annat, ange:

26. I vilken utsträckning stämmer följande påståenden i din kommun, enligt dig?  
Arbetet med att bilda naturreservat handlar främst om att bevara grönområden för friluftsliv

Kommunförvaltningen arbetar strategiskt med skydd av naturområden utifrån miljöbalkens 7 kap om skydd av områden

Intresset för att skydda värdefull natur har ökat hos allmänheten de senaste 10 åren

Vid en planerad exploatering av ett skyddsvärt naturområde utan formellt skydd prioriterar kommunstyrelsen att skydda området

De områdesskydd som inrättas av länsstyrelsen har högre naturvärden än de kommunalt beslutade områdesskydden

Naturreservaten används av företagare för kommersiell verksamhet

Att kommunen redan äger marken är styrande för reservatsbildandet

Kommunens naturvärden är tillräckligt inventerade

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet

27. Vänligen peka ut det/de dokument som din kommun utgår ifrån i arbetet med skydd av natur/naturområden?

Naturvårdspolicy

Naturvårdstrategi

Naturvårdsprogram  
Översiktsplan (ÖP)  
Tilläggsdokument till ÖP (till exempel gröna planer)  
Detaljplaner  
Regionala eller lokala utvecklingsprogram  
Skogsbruksplaner (för kommunägda skogar)  
Regionala eller lokala miljömålsdokument  
Annat, ange:

28. Vilka grupper upplever du är mest drivande inom kommunen när det gäller att skydda värdefulla naturområden genom kommunalt beslutat områdesskydd? Välj ett till tre alternativ!

Kommunekolog  
Andra tjänstemän  
Politiker  
Länsstyrelsens naturvårdstjänstemän  
Miljö- och naturvårdsorganisationer  
Privata näringsidkare  
Stiftelser  
Finns inga drivkrafter  
Övriga, ange

29. Har din kommun haft något LONA-projekt som syftar till att stödja den kommunala processen med områdesskydd eller åtgärder kopplade till värdering, förhandling, gränsmarkering, framtagande av skötselplan, information om det skyddade området?

Ja, Nej, Vet ej

30. Markera vilka områden som LONA-bidraget gått till när det gäller områdesskydd:

Inventering  
Värdering  
Förhandling  
Gränsmarkering  
Framtagande av skötselplan  
Genomförande av konkreta åtgärder i reservaten (till exempel bränning, restaurering)  
Information om reservat genom skyltning, visningar  
Informationsbroschyrer och webbinformation  
Om annat, ange:

31. I vilken utsträckning stämmer följande påstående i din kommun, enligt dig?  
LONA har varit avgörande för bildandet av kommunalt beslutade naturreservat  
LONA har bidragit till att processen fram till beslutat skydd tog kortare tid än beräknat

LONA har medfört att skötselplanen för området/områdena blivit mer genomarbetad

LONA har bidragit till ökade informationsåtgärder i reservatet

LONA har bidragit till att anläggningar i området håller högre standard

LONA har ökat samverkan och kunskapsutbyte med andra kommuner som också bildat naturreservat

LONA har bidragit till att öka intresset i förvaltningen för att inrätta fler områdesskydd

Länsstyrelsen har informerat om möjligheten att använda LONA-bidrag till delar av processen kring bildandet av naturreservat

Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet, Vet ej

32. Har något LONA-projekt i er kommun kombinerats med andra EU och/eller statliga bidrag?

Nej, Vet ej, Ja, ange:

33. Har du några kompletterande synpunkter om LONA:s betydelse för processen kring inrättande av områdesskydd?

34. Är det något som du vill tillägga som rör kommunernas arbete med skydd av naturområden? Eller om enkäten?

## ***Intervjufrågor***

Vi har intervjuat tre olika målgrupper:

- kommunekologer och LONA-handläggare i kommuner
- reservatsbildare och LONA-samordnare på länsstyrelser
- representanter för olika intresseorganisationer och myndigheter

Eftersom vi till stor del målgruppsanpassat våra frågeställningar blir det alltför omfattande att presentera samtliga frågor i detalj. Vi presenterar därför en lista över de frågeområden som täckts in i de tre intervjuerna.

## ***Intervjuområden kommuner***

Introduktionsfrågor: intervjupersonernas arbetsuppgifter och roller i processen med att bilda ett naturreservat

Initieringsprocessen: Bakgrunden till inrättandet av naturreservatet; frågor om naturreservatet i sig, drivande grupper, planeringsdokument, hur processen lades upp inom kommunen, markanvändningsdiskussioner

Arbetsgång/planering av naturreservatet: interna och externa processer, länsstyrelsekontakter

Markägarförhållanden och markägarkontakter, värdering och förhandling

Inventering av naturvärden, avgränsning av området

Samråd, föreskrifter och skötselplan

Åtgärder i reservatet

LONA:s roll i reservatsprocessen

Beslut om naturreservat och överklagande

Skötsel och uppföljning, övrigt

## ***Intervjuområden länsstyrelser***

Generellt om reservatsbildning i länet/skydd

Kommunernas arbete med områdesskydd och länsstyrelsens stöttning

Skillnader och likheter mellan att bilda naturreservat/områdesskydd på regional nivå och på kommunal nivå

LONA:s betydelse för det kommunala områdesskyddet i länet

Kommunalt områdesskydd i framtiden- hur ska man göra för att nå de nationella och regionala målen?

## ***Intervjuområden intresseorganisationer och myndigheter***

Den egna organisationens/myndighetens roll i arbetet för att nå nationella och regionala mål

Organisationens/myndighetens syn på LONA som instrument för lokalt områdesskydd

Organisationens/myndighetens syn på konflikter kring områdesskydd



Organisationens/myndigheten syn på framtiden och lokalt områdesskydd och hur man kan öka intresset för tätortsnära områdesskydd

Övriga synpunkter

## Bilaga 2

### **Metodbilaga**

Här förklarar vi hur vi genomfört den statistiska analysen av vårt material. Vi diskuterar även osäkerheter i SCB:s rapport som är sammankopplade med Naturvårdsverkets register/kartverktyg ”Skyddad natur”.

### **Statistisk analys**

Vi har i vår rapport velat ta reda på om det finns några statistiska samband mellan de kommuner som bildat naturreservat. Vi har enbart undersökt sådana frågeställningar som är att betrakta som ”faktauppgifter” i webbenkäten, det vill säga frågeställningar som haft ett ja, nej eller vet ej svar. Vi har inte testat olika ”värderingar” se t.ex. fråga 26.

Den beroende variabeln är (fråga 8) att kommunen bildat naturreservat. De övriga variablerna vi undersökt är:

- Förekomsten av kommunekolog/kommunbiolog (Fråga 3)
- Förekomsten av naturvårdspolicy, naturvårdsstrategi och naturvårdsprogram (Fråga 4)
- Förekomsten av LONA-projekt kopplat till områdesskydd (Fråga 29)

Vi har därefter testat varje enskild variabel i en bivariat analys med hjälp av statistikverktyget PASW Statistics 18 och därefter alla variabler mot varandra. Resultaten från presenteras löpande i rapporten.

För att kunna presentera resultaten på ett enkelt sätt i rapporten i diagram har vi i flera fall slagit ihop kommunernas svarsalternativ till ja, nej och vet ej. Det vill säga ett svar med följande alternativ har i vår redovisning blivit ja om svarspersonen angett ”Stämmer i hög grad” eller ”Stämmer helt och hållet” och nej om personen svarat ”Stämmer inte alls” eller ”I liten utsträckning”. ”Vet ej” har redovisats separat.

### **SCB:s statistik och Naturvårdsverkets databas ”Skyddad natur”**

I samband med att vi gick igenom LONA-databasen för att hitta vår population av kommuner som fått LONA-bidrag och bildat naturreservat upptäckte vi att flera kommunalt bildade naturreservat saknades i ”Skyddad natur”. Det var inte enbart naturreservat från innevarande år, vilket kan förklaras med att handläggarna inte hunnit rapportera in reservaten för 2010, utan också äldre. För Västerbottens län är t.ex. två stycken kommunala reservat inte införda som sådana i Naturvårdsverkets databas. Det gör att SCB:s nationella statistik blir missvisande och att Sverige minst hade 228, och inte 226, kommunala naturreservat den 31 december 2009.

## LONA-databasen

LONA-databasen är svår att få ut enkla uppgifter ur. Till exempel sorterar den efter åtgärder och inte efter projekt, vilket innebär att det underlag vi tagit fram för att få vår population av vilka naturreservatsprojekt som fått LONA-bidrag och där man bildat naturreservat är framtagen delvis genom en manuell sökning i excellistor. Vi har använt en totallista över 1530 projekt, sökt på ”reservat” och sedan läst varje projektbeskrivning där vi fått en träff för att komma fram till att det finns 119 projekt om naturreservat i LONA. För att komma fram till att cirka 25 miljoner kronor gått till dessa projekt har vi jämfört två olika listor med varandra och sedan plockat ut bidragsansökans belopp. Vi vill därför att våra resultat ses som *en indikation* på hur många projekt det finns inom LONA som kopplar till områdesskydd och hur mycket pengar som anslagits. De slutliga utfallet kommer inte att finnas tillgängligt förrän samtliga projekt har slutrapporterat den sista december 2010. LONA-databasen håller nu på att göras om och förbättras även för statistikändamål.

# Kommunalt naturskydd i lokala naturvårdssatsningen (LONA)

RAPPORT 6392

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-6392-4  
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

ANNIKA NORDENSTAM OCH KATARINA ECKERBERG

I denna studie undersöks hur LONA-stödet påverkat kommunernas arbete med att bilda kommunala naturreservat. Drygt hälften av kommunerna uppger att de bildat kommunala naturreservat, som främst handlar om att tillgodose behov av områden för friluftsliv och om att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer.

Slutsatsen av denna studie är att LONA spelat en viktig roll i att katalysera lokalt områdesskydd särskilt i kommuner där naturreservatsprocessen ännu inte påbörjats och där bidragit till att öka intresset och förankringen hos lokala politiker för naturskydd. LONA kan med sina 25 miljoner kronor till 119 områdesskyddsprojekt därmed ses som ett effektivt styrmedel inom naturskyddet, där tätortsnära områden med naturvärden skyddas och på så sätt kan användas av många människor i deras vardagsliv. LONA bör också ses som ett viktigt verktyg för att leva upp till de internationella åtagandena enligt konventionen för biologisk mångfald om ökat skydd, delaktighet och inflytande på lokal nivå.

