

# Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv

En utvärdering på uppdrag av Naturvårdsverket, sept 2006

RAPPORT 5605 • SEPT 2006



# **Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv**

En utvärdering på uppdrag av Naturvårdsverket  
av Katrin Dahlgren och Katarina Eckerberg  
Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

#### **Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, 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: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

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

Uppdrag för Naturvårdsverket

Utförare: Katrin Dahlgren och Katarina Eckerberg,  
Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

ISBN 91-620-5605-0.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2006

Elektronisk publikation

Grafisk form: IdéoLuck AB (#60703)

Tryck: CM Digitaltryck

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	4
1.1 Programmet	4
1.2 Uppdrag och syfte	4
1.3 Metod och urval	4
<b>2. Resultat</b>	7
2.1 Spridning och överensstämmelse med behov	7
2.2 LONA-projektens profil och koppling till andra verksamheter	9
2.3 LONA-programmets design, regelverk och administrativa processer	9
2.3.1 Regelverkets allmänna styrning	9
2.3.2 Regelverkets inverkan på deltagandeprocesserna	10
2.3.3 Länsstyrelserna som beslutande instans	11
2.3.4 Beslutsgången i kommunerna	12
2.4 Deltagande	12
2.4.1 Länsstyrelsernas informationsstrategier och kommunernas informationskällor	12
2.4.2 Kommunernas utåtriktade information och målgrupper	14
2.4.3 Hur ser deltagandet i LONA-projekten ut?	15
2.5 Samordning med andra hållbarhetsinitiativ och bidragssystem	16
2.6 Inför en eventuell fortsättning	17
2.6.1 Kommunernas synpunkter	17
2.6.2 Länsstyrelsernas synpunkter	19
2.7 Variation mellan grupper av kommuner	20
2.7.1 LIP/KLIMP-bidrag eller inte	20
2.7.2 CMONT-kommunerna	21
2.7.3 Övriga grupperingar	23
2.8 LONA:s långsiktiga effekter	24
<b>3. Sammanfattande analys och slutsatser</b>	26
<b>4. Summary analysis and conclusions</b>	29
<b>Källförteckning</b>	33
<b>Diagramförteckning:</b>	
Diagram 1. LONA:s överensstämmelse med lokala behov	7
Diagram 2. Från vem fick kommunerna information om programmet och dess möjligheter?	13
Diagram 3. Hur har kommunerna informerat lokala aktörer om programmet?	14
Diagram 4. Grad av deltagande av externa aktörer i kommunernas projekt	15
Diagram 5. Samordning av LONA med andra hållbarhetsinitiativ och bidrag	16
<b>Bilagor</b>	35
Frågeställningar LONA – kommunerna	35
Frågeställningar LONA – länsstyrelserna	36

# 1. Inledning

## 1.1 Programmet

De lokala naturvårdsbidragen (LONA) har sin konkreta bakgrund i regeringens skrivelse 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik*. Denna naturvårdspolicy, som arbetades fram hösten 2001, hade delvis som grund ett antal tankesmedjor arrangerade av regeringen. I tankesmedjorna deltog representanter för myndigheter, näringar, forskarvärlden och ideella organisationer för att utarbeta en ny naturvårdspolitik för 2000-talet. Tanken med policyn är att naturvårdsarbetet i framtiden i större utsträckning ska föras ner på lokal nivå och engagera fler (Olofsson 2001). De övergripande målen med LONA som program är att ge ökat engagemang för naturvårdsfrågor, ökad tillgänglighet, lokal förankring, skydd av tätortsnära naturtillgångar samt att fler kommuner ska arbeta med naturvård (Jmf. Rskr. 2001/02:173; Prop. 2003/04:1; Naturvårdsverket 2006).

## 1.2 Uppdrag och syfte

Studien har genomförts på uppdrag av Naturvårdsverket. Syftet är att samla erfarenheter från och presentera några tentativa slutsatser om de lokala naturvårdsbidragen, med fokus på programmets design och regelverk, administrativa processer, lokal politisk förankring och lokalt deltagande, samordning med andra initiativ och bidrag samt önskemål inför en eventuell förlängning av programmet.

## 1.3 Metod och urval

Studien genomfördes i huvudsak som en enkätundersökning till samtliga landets kommuner och länsstyrelser, men med några kompletterande telefonintervjuer. Frågorna utvecklades i samråd med Naturvårdsverket och testades först på en mindre grupp. Enkätfrågorna besvarades på e-post (se bilaga 1 för sammanställning av frågor). Vi riktade oss till den person på länsstyrelser respektive kommun som enligt respektive länsstyrelse var kontaktperson för LONA. Vi lämnade det sedan till denna person att avgöra vem eller vilka på länsstyrelsen och i kommunen som var bäst skickad att besvara frågorna. Svarsfrekvensen är relativt låg, knappt 39 procent för kommunerna och 52 procent för länsstyrelserna<sup>1</sup>. Anledningen till att inte fler svarat är troligen dels att vi tvingades sätta ett kort stoppdatum<sup>2</sup>, dels att studien inföll under en arbetsintensiv period för både kommuner och länsstyrelser. Kommunernas svarsfrekvens varierar ganska kraftigt mellan länen: som lägst 8 procent och som mest

<sup>1</sup> Två veckor innan projektets slut hade ytterligare 5 svar från kommuner och 2 från länsstyrelser inkommit, vilka vi dock inte har haft möjlighet att ta med i sammanställningen.

<sup>2</sup> Hela studien genomfördes på två månader, och därför hade vi lite tid för att skicka ut påminnelser.

86 procent per län. Svarsfrekvensen för kommuner och länsstyrelser samvarierar på så sätt att i län där länsstyrelsen besvarat våra frågor är den totala svarsfrekvensen för kommunerna 43 procent. I län där länsstyrelsen *inte* besvarat våra frågor är kommunernas totala svarsfrekvens 34 procent. Vid en jämförelse av kommunernas svar i de två grupperna framkommer dock inga anmärkningsvärda skillnader i hur de uppfattat eller arbetat med programmet.

Vi fick till stoppdatum den sista april in 112 svar från kommuner och 11 från länsstyrelser, och beslöt att bearbeta samtliga dessa<sup>3</sup>.

De som besvarat frågorna representerar en mängd olika förvaltningar och nivåer inom kommunerna. Den mest frekventa befattningen/yrkeskategorin är dock kommunekolog/-biolog (26 personer). Tillsammans med andra uppenbart miljö-, natur-, eller hållbarhetsrelaterade befattningar<sup>4</sup> utgör denna grupp knappt 60 procent av svaren. 28 procent har inte uppgett sin befattning. Restande utgörs av projektledare/-samordnare (5 personer), två enhetschefer, två EU-samordnare, två planeringsledare/planerare, en avdelningschef, en fritidschef, en samhällsbyggnadschef samt en näringslivssekreterare.

Insamlat material från kommunerna samt länsstyrelserna systematiserades i tabellform och en innehållsanalys gjordes. Enkätfrågorna följdes därefter upp med telefonintervjuer med två respondenter på länsstyrelsenivå samt fyra på kommunnivå.

Urvalet för intervjuerna baserade sig i första hand på länsstyrelsernas svar. Av de elva som svarat var tio övervägande positiva eller mer neutralt inställda till programmet, medan en svarande (i ett skogslän) uttryckte mer kritik och besvikelse. Då länets kommunsvar också skiljde sig något från genomsnittet, på samma sätt som övriga skogslän, kändes det naturligt att följa upp denna kritik och detta län valdes således ut för intervjuer. Som kontrast valdes också ett län med en huvudsakligen positiv syn på programmet. Några kommuner (i denna rapport benämnda CMONT-kommuner) har under olika frågor nämnt insatser av regionala organisationer (stiftelser eller föreningar) som på uppdrag av kommunerna arbetar med naturvårdsfrågor parallellt med länsstyrelsen<sup>5</sup>. Förekomsten av en sådan organisation togs också hänsyn till vid val av det andra länet, då sådana varit inblandade i kommunernas arbete med LONA på olika sätt och kommunernas svar i dessa län också skiljde sig en del från genomsnit-

<sup>3</sup> Ursprungligen var tanken att göra ett urval bland samtliga kommunsvar för att på så sätt begränsa omfattningen på det material som skulle systematiseras och analyseras. Då svarsfrekvensen visade sig bli ganska låg och svaren dra ut på tiden, valde vi att istället systematisera samtliga svar som inkommit före den 1:a maj. Idén med att samla in material från samtliga kommuner (trots otillräckliga resurser att i nuläget systematisera materialet) var på Naturvårdsverkets initiativ att skaffa ett så heltäckande material som möjligt inför eventuella senare uppföljningar och utvärderingar av mer omfattande natur.

<sup>4</sup> Miljö- och hälsoskyddsinspektör, miljö- och byggchef, miljöstrateg, naturvårdssamordnare/-ansvarig, A21-samordnare, miljöchef, miljöinspektör, LIP-samordnare, ekostrateg, miljöinformatör, miljöledning och KLIMP-samordnare, miljösamordnare, natur- och miljösamordnare, plan- och miljöchef, skogsförvaltare samt stadsträdgårdsmästare.

<sup>5</sup> Bland de svarande är detta kommuner i Uppsala län (Upplandsstiftelsen), Skåne län (HUT Skåne), Västra Götalands och Hallands län (Västkoststiftelsen), samt Örebro län (Hopajola). Av praktiska skäl kommer kommuner i dessa län fortsättningsvis benämnas CMONT-kommuner efter deras länsbeteckningar.

tet. Insatserna handlar om stödjande verksamhet på olika sätt; medfinansiering, information, nätverksarenor och/eller administrativt stöd. Vi ansåg att det kunde vara relevant att följa upp vilken inverkan en sådan organisations existens och aktiviteter kan ha haft på kommunernas arbete med LONA. Det andra länet som valdes för uppföljningsintervjuer hade alltså ett länsövergripande organ för naturvård omnämnt av kommunerna. I bägge länen valdes två kommuner vardera för telefonintervjuer med samma person som besvarat enkäten. Intervjuerna syftade både till att följa upp oklarheter i specifika svar som respondenten lämnat på i enkäten och att vidareutveckla vissa resonemang och idéer. Därutöver följde vi upp de avvikelser vi sett för den kommungrupp respondenten tillhör och bad om reflektioner kring möjliga bakomliggande faktorer och förklaringar.

En sådan bakomliggande faktor (utöver förekomst av länsövergripande naturvårdsorganisation), som kan ha påverkat hur kommuner arbetat med och upplevt LONA, är t.ex. om kommunen före LONA:s start 2004 erhållit bidrag från det lokala investeringsprogrammet (LIP) respektive klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP). Vi vet t.ex. från andra studier att eftersläntrare i miljö- och Agenda 21-arbetet i lägre utsträckning än andra kommuner blev beviljade LIP-pengar, samt att de negativa effekterna av avslag på LIP-ansökningar bedöms vara relativt långsiktiga vad avser intresset för hållbarhetsfrågor samt för tilltron till staten som aktör i lokal miljö- och hållbarhetspolitik (jmf. Berglund och Hanberger 2003; Forsberg 2005). Detta ger anledning att undersöka om svaren från de kommuner som inte erhållit LIP/KLIMP-bidrag skiljer sig från övriga. Det är också möjligt att kommuner som fått LIP- eller KLIMP-bidrag har bättre förutsättningar för arbetet med naturvårdsbidragen, delvis p.g.a. en viss ”bidragsvana” inom området ekologiskt hållbar utveckling i vid mening. Från Agenda 21-uppföljningar vet vi också att LIP-kommunernas Agenda 21-arbete är mer framgångsrikt, både vad avser organisering, innehåll och genomslag (Dahlgren och Eckerberg 2005) och det är rimligt att anta att hur man arbetar med hållbarhetsfrågorna i vid mening har bäring även på hur arbetet med LONA sett ut. Kommuner med LIP/KLIMP-bidrag är proportionerligt representerade bland dem som besvarat våra frågor. Som kontroll har vi även gjort grupperingar av kommuner på vilken region kommunen är belägen i (exv. skogslän eller storstadslän). Anledningen är dels att dessa grupper är överrepresenterade i vissa andra grupperingar (storstadslänen bland CMONT-kommunerna) och dels att det första länet vi valde för uppföljande intervju visade sig avvika något från genomsnittet och vi ville kontrollera om dessa avvikelser var unika för länet eller del av en större grupp. Hur svaren för dessa grupper skiljer sig från genomsnittet presenteras löpande samt i ett särskilt avsnitt.

I följande avsnitt redovisar vi resultatet av både enkätundersökningen och intervjuerna löpande för varje fråga och diskuterar sedan mer övergripande slutsatser.

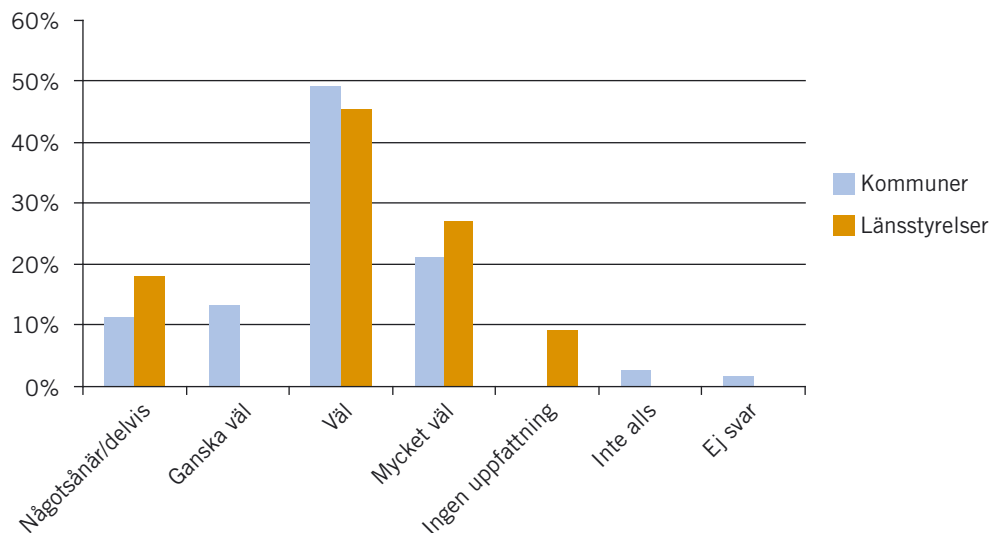
## 2. Resultat

### 2.1 Spridning och överensstämmelse med behov

Databasen över kommunernas naturvårdsprojekt är i skrivande stund inte komplett. Besluten om 2006 års bidrag är heller inte fattade. Efter en översyn av de sammanställningar som finns, kan vi dock se att programmet och bidragen fått en god spridning. Uppskattningsvis ca 90 procent av landets kommuner har tilldelats naturvårdsbidrag under 2004 och/eller 2005. Vi vet också att ett antal kommuner som inte fått eller sökt bidrag tidigare har sökt i år och nu inväntar beslut, varför andelen lär stiga ytterligare något. Vi har valt att inte undersöka detta närmare eftersom det ligger utanför syftet med denna studie. Mot bakgrund av målet om att fler kommuner ska arbeta med naturvård är spridningen ändå intressant att notera.

På frågan om programmet överensstämmer med lokala behov av stöd i naturvårdsarbetet är det mest frekventa svaret att programmet stämmer väl överens med lokala behov (49 procent). Det näst mest frekventa svaret är att det stämmer mycket väl med behoven (21 procent), följt av ganska väl (13 procent).

Diagram 1. LONA:s överensstämmelse med lokala behov



Notera: Procent av samtliga svarande kommuner respektive länsstyrelser

Endast 12 procent är mer tveksamma i sina svar och uttrycker på olika sätt att programmet stämmer någotsånär eller delvis med lokala behov medan resterande 5 procent inte tagit ställning. Tre kommuner uttrycker på olika sätt att de hade föredragit stabila och kontinuerligt tillgängliga resurser för mer kontinuerligt naturvårdsarbete, vilket bl.a. skulle möjliggöra en etablerad förvaltarorganisation och utförarkompetens som långsiktigt kan vidmakthålla investeringar. Tillfälliga bidragssystem leder till att man endast gör det man kan få



bidrag för, vilket inte alltid är det som är mest lämpligt eller kostnadseffektivt på längre sikt. Medel till kontinuerlig skötsel både inom och utom reservat är ett annat behov som inte täcks av programmet. I uppföljande intervjuer i län 1 uttrycker en kommunrespondent att de enda medel som finns tillgängliga för arbete med underhåll och kontinuerlig skötsel är bygdeavgiftsmedel<sup>6</sup> eller kommunala medel, och vad gäller kommunala medel prioriteras inte naturvården. Enligt intervju med länsstyrelserepresentant i samma län avsätter länets kommuner i genomsnitt 10-15 000 kronor per år till naturvård, vilket är otillräckligt i jämförelse med ambitionerna. Två kommuner framhåller att det saknas ett kommunalt politiskt engagemang i frågorna som programmet inte lyckats påverka. I en av dessa kommuner har ekologitjänsten skurits ned under programmets gång och de projekt man initierat drivs främst av externa aktörer.

Även bland länsstyrelserna är den dominerande uppfattningen att programmet stämmer väl eller mycket väl överens med behoven (45 respektive 27 procent). Tre län uttrycker dock en mer tveksam hållning; två uttrycker på olika sätt att överensstämmelsen är någotsånär medan en anser att det inte stämmer alls. De problem som uttrycks är bl.a. att enbart bidrag inte löser problemet med att den politiska viljan att driva naturvårdsfrågor bland kommunerna är liten. Respondenten menar att LONA nog främst gynnat kommuner med en etablerad god vilja för naturvårdsfrågor, medan de som saknar denna politiska vilja också som regel saknar kommunekolog eller motsvarande kompetens som har tid och/eller engagemang nog att hantera bidragen. Det kan i sin tur leda till att ideella krafter; med både kunskap, engagemang, medfinansiering och vilja, inte får möjlighet att genomföra projekt då kommunen inte ställer upp som formellt sökande. En annan länsstyrelse som beskriver samma typ av problematik menar att det antagligen skulle vara bättre om kommunerna fick pengarna utan en sökprocess men med kravet att de ska arbeta med naturvård. Enligt samme informant har ingen kommun i detta län någon anställd för att arbeta med naturvårdsfrågor och många LONA-projekt har egentligen inte naturvård som främsta syfte utan är idéer från näringslivskontor, regionala utvecklare, turistkontor etc. Eftersom kommunerna inte avsätter egna medel är det främst ideella föreningar som medfinansierar projekten genom ideellt arbete. Enligt en uppföljande intervju prioriteras naturvården helt enkelt inte av länets kommuner och frånvaron av en etablerad naturvårdsorganisation blir ett extra hinder i strävan att nå kommunerna med en sådan här satsning. Initialt fick den ansvarige på länsstyrelsen leta intensivt efter möjliga kontaktpersoner på kommunerna och resultatet visar att flertalet kontaktpersoner inte primärt arbetar med naturvård.

<sup>6</sup> Bygdeavgiftsmedel utgörs av en årlig avgift som betalas av den som har tillstånd till vattenverksamhet. Bygdeavgiften betalas till länsstyrelsen. Bygdeavgiftsmedlen används för att förebygga eller minska skador till följd av vattenregleringen, för att ersätta skada, eller i övrigt till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna. Medel för investeringar kan sökas av kommuner och ideella föreningar med verksamhet längs älvarna och sjöarna. (<http://www.sundsvall.se/net/Sundsvall/N%E4ringsliv/Landsbygdsutveckling/Bygdeavgiftsmedel>; <http://www.vindeln.se/default.asp?id=4940&PTID=&refid=4943>. Åtkomst 2006-05-19).

## 2.2 LONA-projektens profil och koppling till andra verksamheter

110 kommuner redovisar kopplingar mellan sina LONA-projekt och andra verksamhets-områden. 65 av dessa har angett antal projekt per verksamhets-område. Koppling till friluftslivet dominerar (25 procent av verksamhetskopplingarna), följt av folkhälsa (21 procent), turism (17 procent), kulturmiljö (15 procent) samt regional utveckling (9 procent). I gruppen ”annat”, som utgör totalt 7,5 procent av kopplingarna, dominerar folkbildning/undervisning/information, kommunal planering och underlag, naturskydd samt lokala miljömål. Resterande 45 kommuner har endast uppgivit till vilka områden kopplingar finns, utan att specificera eller kvantifiera hur. Två kommuner har inte besvarat frågan. Det finns inga betydande skillnader mellan olika grupper av kommuner.

## 2.3 LONA-programmets design, regelverk och administrativa processer

Programmet regleras via *förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt* samt *Naturvårdsverkets föreskrifter om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt* (NFS 2004:19). Därutöver finns vägledning i form av Naturvårdsverkets rapport 5359 *Vägledning för statsbidrag till lokala naturvårdsprojekt* samt ett par sammanställningar, tillgängliga på Naturvårdsverkets hemsida, av ställningstaganden i vissa frågor som diskuterats på seminarier eller per e-post (*Frågor och svar om bidrag till lokal och kommunal naturvård*).

Förordningen reglerar bidragsberättigade åtgärds-kategorier<sup>7</sup>, vilka som kan söka bidrag, bidragets andel av totalkostnaden, vilka åtgärder och verksamheter som inte är bidragsberättigade, vilken statlig instans som prövar bidraget, ansökans innehåll, riktlinjer för länsstyrelsens prövning, regler för och innehåll i verksamhets- och slutrapport, länsstyrelsens rapportering m.m. Naturvårdsverkets föreskrifter reglerar innehåll, tidpunkter och former för ansökningar och rapporter.

### 2.3.1 Regelverkets allmänna styrning

På frågan om regelverket har styrt programmet i någon viss riktning, positivt eller negativt, samt om det är något i regelverket som har upplevts som svårt att uppfylla eller försvårat arbetet, har majoriteten av kommunerna svarat nej (58 procent) medan cirka en tredjedel svarat ja. De som svarat ja har sammantaget lämnat ett 50-tal kommentarer/specifikationer till sina svar, av vilka 10 procent är uttalat positiva och resten är av mer kritisk natur.

En kommun menar att det har varit en positiv styrning i att firmateknare krävs för påskrift av ansökan medan en annan uppger att programmet styrt

<sup>7</sup> Åtgärds-kategorierna är: kunskapsuppbyggnad; framtagande av underlag i form av naturvårdsprogram; område-skydd; vård och förvaltning av områden, naturtyper eller bestånd av arter; restaurering av områden, naturtyper eller bestånd av arter, samt information/kunskapsspridning om naturvård och friluftsliv.

mot en Agenda 21-profil på naturvården vilket också upplevs som positivt. De mer kritiska kommentarerna handlar främst om de formella kraven i programmet vilka anses negativt påverka vad som kan göras. Sex kommuner uppger att självfinansieringsgraden är för hög eller att det är svårt att få medfinansiering. En synpunkt som lämnats, och förtydligats i intervju, är att ett ansökningsdatum behandlas som vilket stoppdatum som helst, vilket innebär att man inför detta tillfälle drar samman projekt att ansöka för. Om tidpunkten för ansökan då ligger på våren är man ur fas med den kommunala budgetprocessen, vilket försvårar kommunal medfinansiering. En annan kommunrepresentant menar att konkurrensen om de små resurserna inom kommunen är hård vilket är ett generellt problem. Ytterligare sex kommuner anser att det ställs för höga krav på att utveckla en detaljerad budget och/eller tidsplan i ansökan. Fem kommuner påpekar på olika sätt att kommunen saknar samordningsresurser eller att det är administrativt tungt för dem att ta hand om projekten. Fyra anser att den årliga projektrapporteringsmallen är svår att fylla i eller att den inte passar den typ av projekt man driver. Tre kommuner anser det vara en brist att inget bidrag ges till kontinuerlig skötsel och upprustning av befintliga områden/anläggningar. Tre poängterar också att de ideella föreningarna har svårigheter med ansökningsblanketten eller andra delar av formalia.

Av länsstyrelserna har fem svarat nej och fem ja på frågan om styrning från regelverket<sup>8</sup>. Två teman från kommunernas kommentarer återkommer här; att medfinansieringen är svår att åstadkomma samt att kravet på detaljerad budget försvårar i vissa fall. Därutöver påpekar länsstyrelserna att det i vissa fall är svårt att ange uppföljningsbara resultat i ansökan; att det faktum att nya ansökningar samt rapporter på befintliga projekt ska hanteras samtidigt är en försvårande omständighet; samt att det ibland är svårt att avgöra vad som är befintligt och vad som är nytt.

### 2.3.2 Regelverkets inverkan på deltagandeprocesserna

Vi frågade även om, och på vilka sätt, programmets regelverk har gynnat eller missgynnat brett deltagande lokalt och regionalt. Det vanligaste svaret från kommunerna är att regelverket har gynnat deltagande (44 procent), i första hand genom möjligheten att räkna ideellt arbete som medfinansiering men även genom själva kravet på lokal förankring. 21 procent redovisar olika faktorer som på olika sätt missgynnat eller försvårat deltagandeprocesserna. Det vanligaste problemet, som nämnts tidigare, är att det saknas resurser i kommunen för stöd till föreningar och enskilda i processen och att förankring tar tid. Det faktum att kommunen är den enda instans som kan legitimera en ansökan, och därigenom agerar grindvakt för intresserade föreningar, enskilda och företag, framförs som en annan försvårande omständighet av tre kommuner. Tre kommuner menar också att det i praktiken har blivit omöjligt för näringsidkare att delta i program-

<sup>8</sup> En länsstyrelse svarade inte på frågan.

met. Därutöver redovisas kommentarer som återknyter till frågan om regelverkets styrning i allmänhet, såsom medfinansieringsgraden, tung administration, alltför detaljerade krav på budget och tidplan m.m. Det samlade intrycket från en handfull kommunsvar (spridda över flera län) är att dessa kommuner ser sig själva mer som en mellanhand mellan länsstyrelsen och andra aktörer snarare än aktiva naturvårdsaktörer i sig själva, vilket kan vara en anledning till att man ser så pass negativt på det merarbete som deltagande i programmet medför.

Länsstyrelserna anser liksom kommunerna att regelverket primärt har gynnat deltagande i projekten (45 procent). Fyra länsstyrelser lämnar dock mer kritiska kommentarer; två av dem anser att medfinansieringskravet har varit försvårande för deltagandet, medan två anser att deltagandet i vissa fall missgynnats genom att kommunen som enda kvalificerad sökande har kunnat blockera bra initiativ från föreningar och andra aktörer utanför kommunorganisationen. En respondent påpekar dock att det kommunala huvudansvaret för projekten ändå är viktigt då huvudsyftet med satsningen varit att kommunpolitiker och tjänstemän ska engageras i naturvårdsarbetet. Kommentarer om stopp för företagsdeltagande, samt formalia och svår ansökningsprocess återkommer även här.

### **2.3.3 Länsstyrelserna som beslutande instans**

En stor majoritet av kommunerna (84 procent) är uttalat positiva till länsstyrelsen som beslutande instans för bidragen. De mest frekvent nämnda fördelarna, jämfört med centralt hanterade bidrag som exv. LIP och KLIMP, är enklare kommunikation (34 procent av de positiva kommentarerna), lokalkännedom (28 procent), närhet till kommunerna (25 procent) samt enklare ansökningsprocess (6 procent). Fem kommuner (4,5 procent) ger ett blandat omdöme där de kritiska kommentarerna är att olika länsstyrelser har gjort, eller kan göra, olika tolkningar av regelverket och bedömningar av projekt, samt att den preliminära tilldelningen av medel per län kan missgynna län med många aktiva kommuner. En kommun påpekar att länsstyrelsen själv i vissa fall är part i målet genom direkt inblandning i projekt, vilket kan påverka beslutsprocessen. En annan kommun nämner att länsstyrelsetjänstemännens tidigare kontakter med kommunerna eventuellt kan snedvrída beslut om bidrag. Vidare menar en kommun att beslutsstrukturen skulle kunna decentraliseras ytterligare och flyttas ner på kommunnivå, där kommunens handläggare i samarbete med representanter för den sociala ekonomin kan prioritera och förbereda underlag för bidragsbesluten. Åtta kommuner uppger att de inte har någon uppfattning och fem har inte besvarat frågan.

Länsstyrelserna själva är också övervägande positiva. Sex av dem ser det primärt som en fördel och anser precis som kommunerna att enklare kommunikation och lokalkännedom är de viktigaste faktorerna. Två länsstyrelser ger mer blandade omdömen och påpekar att olika länsstyrelser har gjort, eller kan göra, olika bedömningar av projekt och tolkningar av regelverket. En uppger också att det kan vara en nackdel att den nationella jämförbarheten uteblir och

att det är de bästa kommunerna i länet som får tilldelning snarare än de bästa i landet. Två länsstyrelser svarar att de inte vet och en har inte besvarat frågan.

På frågan om fördelningen av medel mellan länen anser majoriteten av länsstyrelserna att fördelningen varit rimlig och två att den varit rättvis. Endast två är mer kritiska, varav den ena menar att fördelningen varit skev medan den andra anser att den varit ”hyfsad”. En länsstyrelse har inte besvarat frågan och en uppger att de inte vet.

Länsstyrelsens handläggning av LONA-ansökningar och rapporter sker i samtliga fall på natur-, naturvårds- eller miljöenheter respektive -funktioner. Beslutande instans är i de flesta fall enhetschef (55 procent), avdelningschef eller länsråd/-ledning (19 procent). I ett fall är handläggare beslutande i samråd med funktionschef. Handläggningen och bedömningen av LONA-ansökningar har i tio fall av elva skett i samråd med en rad andra verksamheter på länsstyrelserna. I ett fall har handläggare och funktionschef var för sig läst och bedömt ansökningarna och därefter gemensamt fattat beslut. I de flesta fall, åtta av elva, har ingen prioritering gjorts av projekt baserat på huvudmannaskap. I tre fall har det förekommit, men bara två svarande specificerar på vilket sätt. Projekt som medfinansieras av kommunen har prioriterats mot bakgrund av att kommunens engagemang och process inom den egna organisationen är ett av syftena bakom programmet. I ett annat fall har kommuner med svagt naturvårdsarbete prioriterats vilket sannolikt är relaterat till samma typ av resonemang.

### **2.3.4 Beslutsgången i kommunerna**

I en stor majoritet av kommunerna har LONA-projekten förankrats på politisk nivå på olika sätt och i olika omfattning (92 procent). Detta är i viss mån relaterat till om kommunen gått in med medfinansiering utöver vad som rymts inom ordinarie budget. Då medfinansiering rymts inom ordinarie budget har beslut i vissa fall fattats på tjänstemannanivå. 66 procent av kommunerna har förankrat beslutet i kommunstyrelsen, 12 procent på kommunfullmäktigenivå, och 28 procent på nämndsnivå (varje kommun kan ha lämnat flera svar). I fyra fall har omnämnts mer unika organ där projekten förankrats, såsom naturvårdsberedning, ekologi- och folkhälsonämnd (strategiskt organ som bistår KS), sektorsövergripande naturvårdsgrupp (olika förvaltningar plus ideella föreningar), samt partipolitiskt sammansatt Agenda 21-grupp.

## **2.4 Deltagande**

### **2.4.1 Länsstyrelsernas informationsstrategier och kommunernas informationskällor**

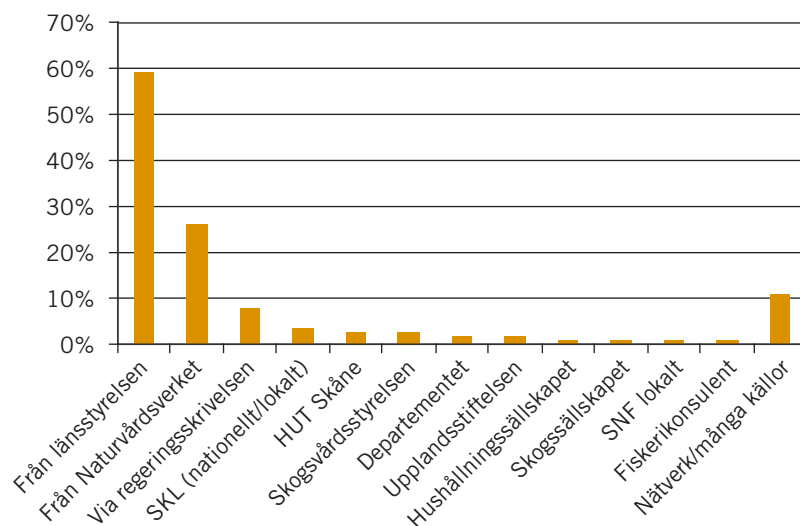
Hur man går ut med information och till vilka man vänder sig har naturligtvis bäring på vilka som så småningom blir engagerade i arbetet. Vi frågade därför både länsstyrelser och kommuner hur de gått ut med information om programmet och till vilka de riktat den informationen.

Samtliga länsstyrelser uppger att de anordnat särskilda informationsträffar/möten för att informera om programmet. Dessa möten har i samtliga fall riktat sig till olika funktioner inom kommunerna, i nio fall till föreningar av olika slag och i ett fall till enskilda/allmänhet. Sex länsstyrelser har gjort utskick av olika slag, i fyra fall till kommuner (politiker, kommunekologer, natur-/miljöförvaltningar), i fem fall till föreningar, i två fall till privatpersoner/enskilda, i två fall till näringsidkare samt i ett fall till lokala aktörer (ospecificerat). Fem har annonserat eller nyttjat lokala medier och fyra har informerat via sin hemsida.

Samtliga länsstyrelser uppger alltså att de vänt sig till länets kommuner, men endast vissa har specificerat till vilka funktioner/förvaltningar. Sju länsstyrelser har vänt sig till kommunekologer eller motsvarande och tre till natur- och miljöförvaltningar. Tre har riktat sig direkt till politiker. I ett fall har skolförvaltningen informerats; i ett miljöchef, näringslivschef och stadsarkitekt; och i ett samhällsbyggnadskontor, näringslivskontor samt landsbygdsutvecklingskontor. Även andra myndigheter har varit målgrupp, som Skogsstyrelsen/Skogsvårdsstyrelsen. Regionala organ som kommunförbundet och Hopajola<sup>9</sup> har informerats i två fall.

Hur har då denna informations spridning tagits emot av kommunerna? De vanligaste källorna för information om programmets möjligheter är från länsstyrelsen (knappt 60 procent) följt av Naturvårdsverket (26 procent). Regeringsskrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* nämns som informationskälla av åtta procent, medan sju procent säger att informationen kom från många olika håll. Kommunförbundet nämns av fyra kommuner, liksom nätverk/tips och media. Tre kommuner nämner Skogsvårdsstyrelsen. De vanligaste formerna för information är någon form av informationsträff, möte eller seminarium (26 procent), via utskick (17 procent) eller internet/hemsidor (17 procent).

Diagram 2. Från vem fick kommunerna information om programmet och dess möjligheter?



Notera: Procent av samtliga svarande kommuner

<sup>9</sup> Regionalt organ för naturvårdsarbete i Örebro län.

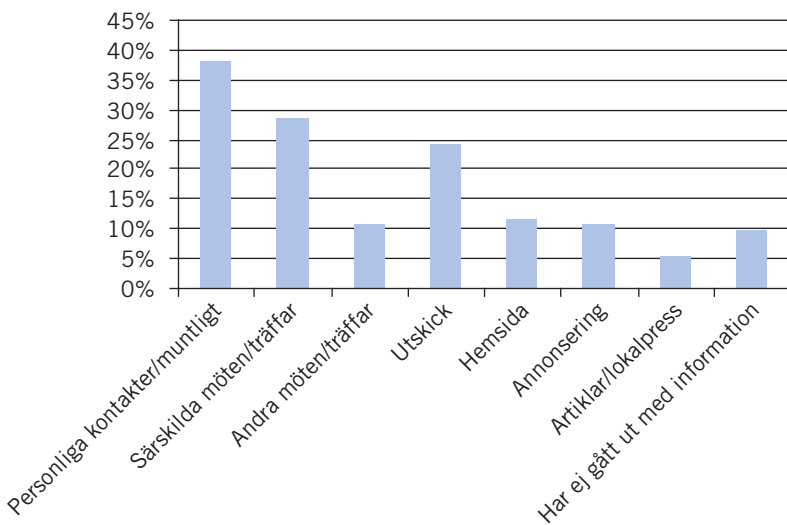
CMONT-kommunerna har i högre utsträckning uppgivit att de fått information om programmet från Naturvårdsverket samt regeringsskrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* (35 procent respektive 18 procent). Detta kan eventuellt tyda på att dessa kommuner har en mer aktiv omvärldsbevakning av naturvårdsfrågorna än den genomsnittliga kommunen. 12 procent av dessa kommuner har också uppgivit den regionala organisationen som informationskälla angående programmet (HUT Skåne och Upplandsstiftelsen).

#### 2.4.2 Kommunernas utåtriktade information och målgrupper

Kommunerna har primärt informerat lokala aktörer om programmet genom personliga kontakter/muntligen (38 procent) medan särskilda informationsträffar/möten har anordnats i 29 procent av kommunerna. Utskick har använts av en fjärdedel av svarande kommuner, kommunens hemsida av 12 procent, andra träffar/möten samt annonsering av 11 procent. Hela 10 procent har valt att inte gå ut med särskild information om programmet till lokala aktörer utanför den kommunala organisationen. Dessa kommuner är väl spridda mellan länen och det finns inga belägg i vårt material för att länsstyrelserna i dessa län skulle ha varit mer aktiva med information till lokala aktörer, och därmed ha minskat behovet av information från kommunerna. Sex kommuner har inte besvarat frågan.

Drygt 70 procent av kommunerna har riktat information till föreningar av olika slag, medan 12 procent vänt sig till andra kommunala förvaltningar, liksom till allmänheten/brukare. Andra myndigheter har informerats av åtta procent av kommunerna och skolor/daghem av sju procent. Endast sex procent av kommunerna uppger att de informerat näringsidkare/företag. Drygt 11 procent av kommunerna har inte besvarat frågan.

Diagram 3. Hur har kommunerna informerat lokala aktörer om programmet?



Notera: Procent av samtliga svarande kommuner

Inom föreningslivet är Naturskyddsföreningen den organisation som namngetts av flest kommuner (25 procent), följt av olika typer av fiskeföreningar/-organisationer (13 procent), hembygdsföreningar (12,5 procent), byalag/byaföreningar (nio procent), ornitologiska föreningar (sju procent), jaktföreningar (sex procent) samt friluftsföreningar (fem procent). Åtta procent har informerat Lantbrukarnas Riksförbund.

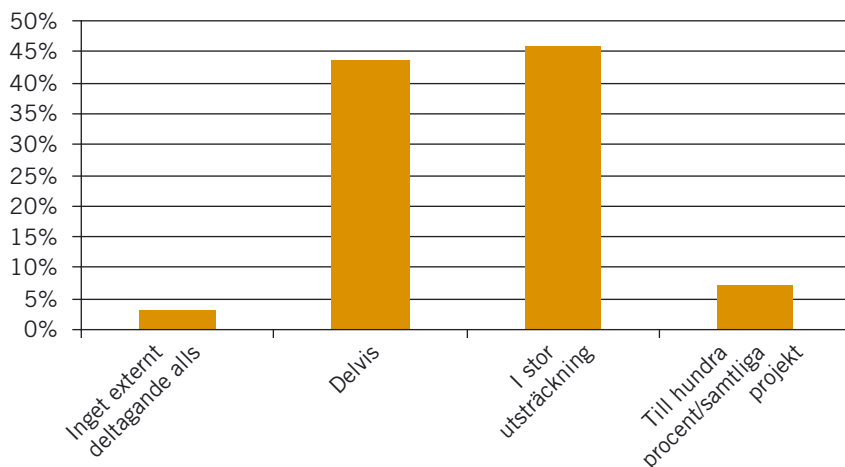
### 2.4.3 Hur ser deltagandet i LONA-projekten ut?

Vi frågade samtliga kommuner i vilken utsträckning lokala aktörer utanför kommunens egna organisation har varit inblandade i kommunens LONA-projekt. 86 procent av de kommuner som svarat har graderat det ”externa” deltagandet. Av dessa uppger 46 procent att externa aktörer har deltagit i stor utsträckning, 44 procent att de deltagit delvis, sju procent att de deltagit i samtliga projekt och tre procent att de inte deltagit alls.

Vanligast förekommande är att externa aktörer deltagit i genomförandet av projekten (exempelvis med arbetsinsatser eller annan medfinansiering) och sedan i planeringsfasen av projekten. 22 procent av kommunerna har externa aktörer som driver projekt på egen hand. Fyra procent uppger att externa aktörer är involverade, men har inte graderat eller specificerat i vilka faser deltagandet sker. Tre kommuner har inte besvarat frågan.

Initiativen till deltagande och samarbete har i 50 procent av kommunerna kommit både inifrån kommunen och från externa aktörer, medan det i 26 procent av kommunerna kommit enbart från externa aktörer och i 20 procent enbart inifrån kommunen. I de flesta fall har redan etablerade nätverk använts (37 procent) eller en blandning av etablerade och nya sådana (32 procent). Helt nya nätverk har utvecklats i 12 procent av kommunerna. Fem kommuner besvarade inte frågan om initiativ och tio besvarade inte frågan om vilken typ av nätverk som använts i samarbetet.

Diagram 4. Grad av deltagande av externa aktörer i kommunernas projekt



Notera: procent av de kommuner som graderat deltagandet

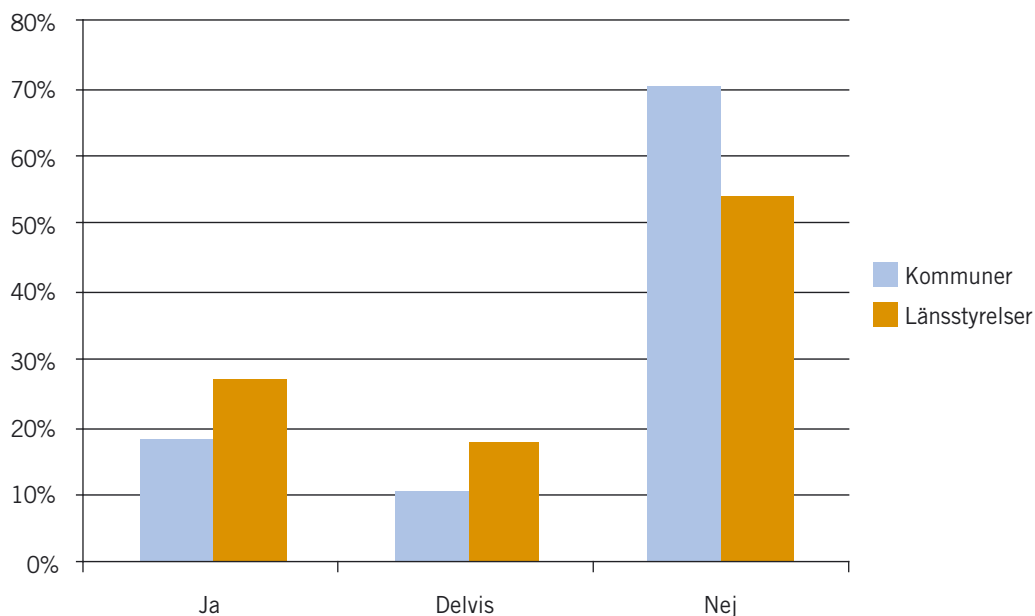


En hög grad av extern involvering är önskvärd mot bakgrund av programmets intentioner och kriterier. Det förtjänar dock att påpekas att detta även kan vara ett tecken på att kommunen inte vill satsa på naturvårdsarbetet utan upplåter utrymmet helt åt ideella krafter, vilket påpekas av några respondenter. Åtta kommuner uppger att de har externa aktörer involverade till 100 procent eller i samtliga projekt. I denna grupp har initiativet till samarbete kommit från de externa aktörerna i sex fall och den politiska förankringen är något lägre än genomsnittet. Hälften av dessa åtta rapporterar dessutom att de inte har gått ut med information om programmet till andra lokala aktörer. Hur dessa samband kan förklaras är inte uppenbart men det antyder att dessa kommuner varit betydligt mindre aktiva och engagerade i LONA än genomsnittskommunen. Fem av dessa åtta är kommuner i skogslänen och fem har aldrig haft LIP- eller KLIMP-bidrag.

## 2.5 Samordning med andra hållbarhetsinitiativ och bidragssystem

Endast 29 procent av kommunerna har i någon utsträckning samordnat sitt LONA-arbete med andra hållbarhetsinitiativ eller bidragssystem. Bland dessa handlar det mest om samordning med EU-bidrag/program av olika slag (39 procent) följt av lokalt Agenda 21-arbete (15 procent). Därefter nämns kopplingar till arbete med hållbar utveckling/miljö kvalitetsmål i kommunen, fiskevårdspengar samt komplement/fortsättning på tidigare LIP-projekt med samtliga nio procent av samordnande kommuner.

Diagram 5. Samordning av LONA med andra hållbarhetsinitiativ och bidrag



Notera: Procent av samtliga svarande kommuner respektive länsstyrelser

På länsstyrelserna har 45 procent i någon grad samordnat LONA-arbetet med andra initiativ eller bidragssystem. Oftast har samordning skett med Leader+ samt andra EU-bidrag av olika slag. Däremot har få byggt vidare på initierat samordningsarbete i samband med LIP/KLIMP. Endast två länsstyrelser uppger att sådan samordning skett och svaret specificeras endast i ett fall; nämligen att en KLIMP-handläggare deltagit i projektgruppen för LONA på länsstyrelsen. En av de uppenbara förklaringarna är att LIP/KLIMP respektive LONA handlagts på olika avdelningar/enheter på länsstyrelsen.

Tre länsstyrelser hävdar att inga bidrag gått att kombinera i praktiken. En svarar att allt utom LBU-medel går att kombinera med LONA, en annan att Skogsstyrelsens NOKÅS-pengar inte kan kombineras med LONA och ytterligare en att EU-bidrag, fiskemedel, Skogsvårdsstyrelsens Gröna jobb, AMS arbetslag m.m. går att kombinera med LONA. Fem svarar att han/hon inte vet eller ger inget svar. Uppfattningarna om vad som är möjligt skiljer sig således kraftigt mellan länen. Möjligen kan det bero på att i län där kommuner själva tagit initiativ till kombinationer av olika bidragsmedel har kontaktpersonen på länsstyrelsen på förekommen anledning satt sig in i frågan mer än i andra län. I kommunernas strävan att sy ihop projektansökningar och -planer kan det finnas anledning för Naturvårdsverket att samla erfarenheterna kring detta och utveckla vägledningen i denna fråga inför en eventuell förlängning av programmet.

## 2.6 Inför en eventuell fortsättning

Här presenteras de synpunkter som lämnats under frågan om önskvärda förändringar inför en eventuell fortsättning, samt övriga synpunkter.

### 2.6.1 Kommunernas synpunkter

Önskvärda förändringar av programmet från kommunernas sida knyter av naturliga skäl an till de problem som beskrivits kring regelverket och den administrativa hanteringen av projekten. Det vanligaste önskemålet är att man vill ha en förlängning och/eller att långsiktighet/kontinuitet är viktigt i sådana här program (24 procent av kommunerna). En kommun anser att en förlängning krävs för långsiktiga effekter. Därefter nämns att man inte önskar några direkta förändringar eftersom det fungerar tillfredställande som programmet är utformat idag (21 procent). Ytterligare 14 kommuner poängterar att programmet är uppskattat. En kommun påpekar att de ideella föreningarna precis har börjat inse programmets möjligheter och att det vore ineffektivt och förvillande att inte fortsätta satsningen.

16 procent av kommunerna uttrycker på olika sätt att ansökningstiden och tiden för beslut och projektstart inte varit optimal. Sju kommuner efterlyser uttryckligen att programmet bör ha en annan ansökningstid på året. Idag sammanfaller denna med tiden för verksamhetsrapporter vilket gör den administrativa bördan extra kännbar. Dessutom innebär nuvarande ordning att beslut

om tilldelning kommer först i maj/ juni, vilket kan vara väl sent för projekt som är beroende av naturens cykler. Ansökningstiden är också ur fas med kommunernas budgeteringsprocess vilket kan påverka graden av kommunal medfinansiering. De som anger en alternativ tid för ansökan nämner samtliga hösten/vintern (detta gäller även länsstyrelserna, se nedan). Tre kommuner efterlyser möjligheten att påbörja projekt i väntan på beslut och tre vill ha tidigare beslut och/eller tidigare utbetalningar. Fem kommuner efterfrågar fler ansökningstillfällen per år eller löpande ansökningar. Enligt en intervjuperson på kommunal nivå skulle fler ansökningstillfällen per år främja en högre kvalitet på ansökningarna, eftersom dagens ordning med ett datum per år gör att projektplaner stressas fram.

Åsikter om åtgärds kategorier och bidragsberättigade aktiviteter lämnas av 20 procent av kommunerna. Fem av dessa efterlyser bidrag till samordning och administration av projekten. Idag finns möjligheten att inkludera en administrationskostnad i projektets budget men detta räcker i vissa fall uppenbarligen inte till för att lätta bördan på kommunal nivå. Tre kommuner önskar se en möjlighet till bidrag för skötselåtgärder av mer kontinuerlig karaktär eller till upprustning av befintliga anläggningar av olika slag. Två kommuner önskar bidrag till rena bevarandeåtgärder som exempelvis inköp av mark; två vill att åtgärder i parkmark nära bebyggelse ska vara bidragsberättigade och två andra vill att det ska vara möjligt att ansöka om bidrag för redan påbörjade projekt. Ytterligare två kommuner önskar att det från centralt håll ska betonas tydligare att naturvården är huvudsyftet med projekten.

Drygt sex procent av kommunerna har åsikter om medfinansieringen. Fem av dessa vill ha en lägre andel medfinansiering i projekten. En kommun efterfrågar tydligare regler kring medfinansieringen, och en kommun anser att 10 procent av medfinansieringen bör vara kontant. Motiveringen som framkom vid uppföljande intervju är att en liten del eget kapital gör att man inte vill satsa om projektet inte är bra, och på så sätt sällas de sämsta projekten från externa aktörer bort innan de når kommunen i form av en bidragsansökan.

Övriga formaliafrågor kommenteras av 20 procent av kommunerna. Vanligast är att man efterlyser möjlighet för andra aktörer än kommunen att direkt söka bidrag och att ansökningsblanketterna behöver förenklas (totalt 10 kommuner). Två kommuner anser att den årliga verksamhetsrapporten kan förenklas eller helt avskaffas och två att kraven på detaljerad budget/tidplan bör minskas. Dessa önskemål bör naturligtvis ses mot bakgrund av både de kommentarer som kommit om den administrativa bördan på kommunerna och övriga lokala aktörers svårigheter i systemet (avseende dels formalia och dels att ta sig förbi kommunen som "grindvakt"). Två kommuner vill ha en ytterligare decentralisering med beslutanderätten på kommunal nivå.

Fem kommuner lämnar synpunkter på informationsflöde och kommunikation. Det handlar bl.a. om att man vill ha bättre framförhållning med påminnelser om tidpunkter för uppföljning och ansökan; att mer central informa-

tion ska ges till föreningar, allmänhet och politiker på lokal nivå; att man hade behövt mer handfasta råd och tips om hur man lägger upp projekt och budget; att information till olika aktörer bör samordnas för att undvika missförstånd; samt att man saknat en nationell samordning som man kunnat dra nytta av, exempelvis så hade databasen varit bra att ha från början. Femton kommuner har inte besvarat frågan om önskvärda förändringar.

Fem kommuner har också synpunkter på önskad styrning av programmet: man vill att det tvärsektoriella synsättet ska bibehållas; det bör ges ”pluspoäng” för sektorsövergripande inomkommunalt arbete; det bör styras mot mer konkret brukarnytta och mindre inventeringar och undersökningar; samordningen med exempelvis Landsbygdsutvecklingsprogrammet bör förbättras; mellankommunala projekt bör uppmuntras mer; och samverkan i olika former bör ge projekt högre prioritet. Den typ av samverkan som nämns här är bredare nätverk av aktörer, där sektorer överskrids även i den ideella sektorn genom samarbete mellan exempelvis byalag och företag eller Friluftsförbundet. I intervju med en kommunekolog i län 2 förtydligas synpunkten om pluspoäng för sektorsövergripande inomkommunalt samarbete: olika kommuners förutsättningar skiljer sig betydligt, och om det saknas en välutvecklad organisation för naturvård krävs en stor insats att mobilisera internt i kommunen - att överhuvudtaget få ihop en ansökan är tillräckligt för att fylla all tillgänglig tid. Mot den bakgrunden vore pluspoäng för tvärsektoriellt samarbete ett bra incitament för att förändra arbetsstrukturerna.

Nio kommuner lyfter särskilt fram positiva effekter av LONA-programmet under övriga synpunkter. Fyra av dessa poängterar att programmet stärker den kommunala naturvården, tre att bidraget ger ett större politiskt intresse för naturvården, och två att bidraget leder till att mer kommunala pengar lös-görs till naturvård. Enstaka kommuner uttrycker reflektioner som att villkoren om att ta hänsyn till folkhälsa och friluftsliv leder till att begreppet naturvård nyanseras så att politiker och allmänhet ser att naturvården är till för dem; att klassisk naturvård gynnas av andra statliga satsningar och att LONA kompletterar dessa; att den ömsesidiga förståelsen ökar då både kommun och externa/ideella aktörer driver projekt; att LONA förbättrar samverkan mellan kommun och länsstyrelse; att programmet ger ringar på vattnet och genererar nya idéer som kan realiseras; samt att man gärna ser en liknande modell för stöd till övrigt lokalt miljömålsarbete.

### 2.6.2 Länsstyrelsernas synpunkter

Samtliga länsstyrelser utom en har lämnat synpunkter på frågan om önskvärda förändringar inför en eventuell fortsättning av programmet. Förutom frågan om ansökningstidpunkt som nämnts ovan, där totalt sju länsstyrelser uttryckt ett behov av förändring (fem vill ha ansökningstiden på hösten/vintern, och fyra att man undviker att ansökan och rapportering sker vid samma tidpunkt), så handlar länsstyrelsernas önskemål primärt om relationen mellan dem och

den centrala nivån. En länsstyrelserespondent uttrycker en förhoppning om smidigare återrapportering via databasen samt att databasen ska nyttjas bättre som verktyg för informationsspridning nationellt. En svarande vill ha en bättre koppling mellan Naturvårdsverkets dokument ”frågor och svar” på hemsidan, och den vägledning per e-post som pågår kontinuerligt.

Fyra länsstyrelser betonar att programmet bör förlängas. En utvecklar sin ståndpunkt med att det vore ineffektivt att inte fortsätta när kommunerna precis kommit igång, medan en annan påpekar nödvändigheten av en förlängning för att nå långsiktiga effekter.

Tre länsstyrelser anser att programmet i princip fungerar väl som det är utformat idag.

Två länsstyrelserespondenter har yttrat sig om åtgärds kategorier och formalia, varav en menar att det skett en gradvis ”snällare” bedömning av friluftspjekt över tid, vilket skapar viss osäkerhet. En annan respondent anser att om man vill ha mer av ”ren” naturvård så bör kategorierna 4 och 6 skrivas om och begränsas något<sup>10</sup>. I uppföljande intervju förtydligas denna ståndpunkt med att i det aktuella länet har de flesta projekten varit friluftspjekt med mindre fokus på naturvårdaspekterna.

Fem av länsstyrelserna lyfter särskilt fram positiva effekter och/eller aspekter av programmet och hur det hanterats. Tre menar att programmet har skapat ett stort lokalt engagemang för naturvård i samtliga länets kommuner och två att det har förbättrat samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen. En respondent framhåller att samlingskriften med goda exempel är uppskattad i länet och att det var bra att den även gick ut till politiker. Samma respondent vill uppmärksamma de ansvariga på Naturvårdsverket som han anser har varit tydligt engagerade och vars insatser uppskattas.

Endast en respondent är mer tydligt negativ i sin syn på programmets effekter och möjligheter, och uttrycker tvivel om programmets effektivitet och långsiktiga resultat samt att det kanske vore mer effektivt att ge öronmärkta medel för naturvård direkt till kommunerna.

## 2.7 Variation mellan grupper av kommuner

### 2.7.1 LIP/KLIMP-bidrag eller inte

Vid en jämförelse av kommuner som fått respektive inte fått LIP- eller KLIMP-bidrag före LONA:s start 2004 finns vissa skillnader på samtliga områden (organisation och regelverk, information och kommunikation, deltagandeprocesser samt samordning med andra initiativ och bidrag)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Åtgärds kategori 4: vård och förvaltning av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt, inklusive åtgärder som syftar till att främja friluftsliv och liknande nyttjande av naturområden. Åtgärds kategori 6: information, folkbildning och annan kunskapsspridning om naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv (SFS 2003:598).

<sup>11</sup> Av de kommuner som besvarat vår enkät har 64 fått LIP/KLIMP-bidrag före 2004, medan 42 inte fått LIP/KLIMP-bidrag alls. Övriga sex har fått KLIMP-bidrag eller s.k. guldklump efter LONA:s start.

Kommuner utan LIP/KLIMP har i lägre grad förankrat LONA-projekten på politisk nivå (83 procent mot 95 procent). De är också något mindre nöjda med programmets överensstämmelse med behoven (78 procent mot 86) och något mer kritiska till regelverkets inverkan på lokala deltagandeprocesser (24 procent uttrycker olika problem, jämfört med 20 procent bland LIP/KLIMP-kommunerna).

Vidare har dessa kommuner i lägre grad uppgivit att de fått information om programmet från länsstyrelsen, Naturvårdsverket och/eller via regeringsskri-velsen *En samlad naturvårdspolitik*. Istället är källorna mer diversifierade och/eller lokala respektive regionala. De har i lägre grad informerat andra lokala aktörer genom särskilt anordnade möten (19 procent mot 26) eller utskick (19 procent mot 28) och i högre grad genom personliga kontakter/muntligen (50 procent mot 43). Näringsidkare har också i lägre grad kontaktats av dessa kommuner (2 procent mot 9).

Bland kommuner utan LIP/KLIMP-bidrag rapporterar fler att de har externt deltagande aktörer i samtliga projekt (12 procent mot 6) och ingen har enbart kommunala projekt (mot 5 procent bland LIP/KLIMP-kommunerna). Något färre kommuner i denna grupp säger att initiativet till samverkan med andra aktörer primärt kommit från kommunen (17 procent mot 20).

De har dessutom samordnat LONA-bidragen med andra initiativ och bidrag i lägre utsträckning än kommuner med LIP/KLIMP (26 procent mot 35).

### 2.7.2 CMONT-kommunerna

Upplandsstiftelsen i Uppsala län, Hopajola i Örebro län, Västkuststiftelsen i Västra Götalands och Hallands län samt HUT Skåne i Skåne län är samtliga länsövergripande organisationer av olika slag som arbetar med naturvårdsfrågor på uppdrag av kommunerna och som tagit del i LONA. Upplandsstiftelsen är samägdd av landstinget och kommunerna i Uppsala län och är formellt en del av regionförbundet. Stiftelsen har det dubbla syftet att inom Uppsala län främja naturvård och friluftsliv genom att förvärva, utveckla och förvalta naturområden, driva naturvårdsprojekt, friluftspjekt, naturskola samt informera allmänheten. Stiftelsen ger även stöd till föreningsverksamhet. Hopajola i Örebro län är en ideell organisation bildad av landstinget, länets kommuner samt Naturskyddsföreningens distriktsorganisation och lokala kretsar i länet. Grundidén är att mobilisera hela länet i syfte att skapa resurser i en sådan omfattning att hotade arter och naturmiljöer kan skyddas. Bakom organisationen står också Fritid T-län, en stiftelse för fritidsområden i länet som är landstingets och kommunernas gemensamma organisation för friluftsliv och naturvård. Västkuststiftelsens huvudmän är Västra Götalandsregionen, Landstinget i Halland och Göteborgsregionens Kommunalförbund. Dess viktigaste uppgift är att bevara Västsveriges naturrikedom för kommande generationer och göra den tillgänglig för besökare. HUT Skåne driver ett naturvårdsprojekt som omfattar 11 kommuner. Alla som besvarat vår enkätundersökning i Skåne län

är medlemmar i HUT Skåne och tre av dem medverkar i naturvårdssatsningen. Syftet med naturvårdssatsningen är att hjälpa medverkande kommuner med det administrativa kring LONA samt att arrangera kompetenshöjande åtgärder.

Kommunsvaren från dessa län skiljer sig något från genomsnittet på vissa punkter och det är möjligt att förekomsten av en länsövergripande naturvårdsaktör kan vara en bidragande orsak till vissa av dessa avvikelser<sup>12</sup>. Det faktum att CMONT-kommunerna i högre utsträckning än övriga kommuner uppger regeringsskrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* som källa till information samt att de använder sig av etablerade nätverk/kontaktvägar för samverkan med andra aktörer, antyder att dessa kommuner både har en bättre omvärldsbevakning av frågorna och en mer etablerad naturvårdsorganisation att utgå ifrån.

Dessa kommuner är något mer kritiska än genomsnittet till hur programmet överensstämmer med lokala behov, liksom till regelverkets allmänna styrning och inverkan på deltagande. Orsakerna till detta är dock inte angivna. En hypotes som framkom i samband med de uppföljande intervjuerna är dock att kommuner i dessa län har fler alternativ för finansiering, pådrivning, stöd och/eller diskussion av naturvårdsfrågorna än den genomsnittliga kommunen. Det skulle kunna innebära att CMONT-kommunerna har en bättre utgångspunkt i det lokala arbetet med LONA-bidragen. Möjligtvis är det så att i kommuner där man saknar detta alternativ och kanske inte tidigare arbetat aktivt med naturvårdsfrågorna i någon betydande utsträckning, är man mer positiv och mindre kritisk helt enkelt därför att LONA jämförs med närapå inget naturvårdsarbete alls, snarare än med ett konkret alternativ. En annan förklaring kan vara att man lärt sig av tidigare erfarenheter att projekt av denna karaktär är dynamiska vilket innebär att en alltför detaljerad planering kan bli problematisk. CMONT-kommunerna efterfrågar också en förlängning av programmet i lägre utsträckning än genomsnittet (17,5 procent mot 24 procent).

Enligt intervju med en kommunrepresentant i län 2 är den länsövergripande naturvårdsorganisationen den mest tydliga naturvårdsaktören i länet, som innehar både kompetens, vilja och medel att förverkliga sina idéer. Den aktuella kommunen har betydligt bättre kontakt med denna organisation än med länsstyrelsen. Organisationen erbjuder, förutom stödet i samband med LONA, en arena för erfarenhetsutbyte mellan kommunekologer och andra aktörer i naturvårdsfrågor, vilket ger perspektiv på det egna arbetet. Andra kommuners goda exempel sporrar också till engagemang om man inte deltagit tidigare. Samtliga intervjupersoner i länet beskriver det som en stor fördel och tillgång att stiftelsen finns i länet och arbetar aktivt med LONA och andra naturvårdssatsningar. Den har initierat flera LONA-projekt, medfinansierar många av

<sup>12</sup> Både storstadsläna och LIP/KLIMP-kommunerna är dock överrepresenterade i denna grupp och avvikelser som vi har anledning att tro kan bero på dessa bakomliggande faktorer har inte lyfts fram. Det gäller en högre grad av förankring i kommunstyrelsen; varifrån initiativ till lokal samverkan primärt kommit samt i vilken utsträckning kommunerna samordnat LONA-projekt med andra initiativ och bidrag. Vad som är orsak och verkan bland dessa faktorer har vi dock inte haft möjligheter att analysera i denna studie.

länets projekt, driver på kommuner att söka medel och avlastar dem genom att administrera ansökningar och rapporter. Länsstyrelsen och denna naturvårdsorganisation har ett väl fungerande samarbete, både vad avser LONA och andra naturvårdsfrågor/-satsningar.

### 2.7.3 Övriga grupperingar

Kommunerna i skogslänen är mer nöjda än genomsnittet med programmet men lämnar samtidigt fler kommentarer om regelverkets allmänna styrning, både positiva och mer kritiska. De har i lägre grad fått information om LONA från länsstyrelsen och i högre grad via nätverk och tips av olika slag. De har i lägre grad anordnat särskilda möten för att informera om LONA och i högre grad nyttjat andra möten för informationsspridning. I uppföljande intervjuer i län 1 menar både länsstyrelse- och en kommunrespondent att det finns väl utarbetade kontaktnät för den här typen av informationsspridning i länet, men att antalet potentiella samverkansaktörer är begränsat i jämförelse med exempelvis en storstadsregion. Särskilda möten för att presentera sådana här satsningar behövs inte. Färre har informerat ideella föreningar generellt och något fler har informerat företag/näringsidkare samt byalag/bygdeföreningar. Både vår informant från länsstyrelsen och en kommunrepresentant menar att här finns det en klar koppling till landsbygdsutveckling och att man inte ser det som en naturvårdsfråga i första hand. Graden av externt deltagande i projekten är högre än genomsnittet: 74 procent rapporterar deltagande i stor utsträckning eller ett hundraprocentigt deltagande (mot 53 procent bland samtliga svarande) och initiativet till samverkan har i högre grad kommit från externa aktörer och i lägre grad från kommunerna. Intervjuerna indikerar att även detta kan vara ett utslag av att man sett mer av en landsbygdsutvecklingspotential i LONA-projekten som ger större incitament för deltagande samt att det finns en regionalpatriotisk anda som ger goodwill för engagemang i sådana här projekt. En kommunrespondent menar också att anledningen till att kommunen inte drivit något projekt alls är deras fokus på underifrånperspektivet. Den lokala förankringen och kunskapen är en förutsättning för goda resultat. Etablerade nätverk har i högre grad än bland övriga kommuner använts på nytt sätt. Detta är möjligtvis en konsekvens av att man i många kommuner saknar en etablerad naturvårdsorganisation och istället använder sig av nätverk uppbyggda kring andra frågor. Kommuner i skogslänen har även i något lägre grad förankrat projektet politiskt jämfört med genomsnittet samt i lägre grad fått information från Naturvårdsverket och via regeringsskrivelsen. Detta kan också vara en effekt av att LIP/KLIMP-kommunerna är underrepresenterade i den här gruppen.

Kommunerna i storstadslänen har mer sällan än genomsnittet fått information om programmet från länsstyrelsen medan fler fått den direkt från Naturvårdsverket. Dessa kommuner uppger i lägre grad än genomsnittet att regelverket gynnat deltagandeprocesser på lokal nivå och i högre grad att regelverket varken gjort till eller från. Flera av dem menar att regelverket i praktiken



inneburit ett stopp för privata företags deltagande i projekten. Intressant nog har dock fler av dessa kommuner informerat allmänheten/brukare men färre har informerat företag. Färre rapporterar deltagande i stor utsträckning eller till 100 procent. Initiativet till samverkan med lokala aktörer har kommit inifrån kommunen i högre grad och i lägre grad från de externa aktörerna i dessa fall. De har också i lägre grad samordnat LONA-projekten med andra initiativ och bidrag. Bland storstadslänen är LIP/KLIMP-kommunerna överrepresenterade, och båda dessa grupper uppvisar en högre grad av politisk förankring än genomsnittet. Det förefaller mer sannolikt att det skulle vara relaterat till LIP/KLIMP än det faktum att man befinner sig i en storstadsregion.

## 2.8 LONA:s långsiktiga effekter

I de sex intervjuer som genomförts frågade vi om LONA:s långsiktiga effekter på lokalt naturvårdsarbete. Svaren leder i två olika riktningar. Tre personer är mycket positiva och ser potentiellt stora effekter av programmet. Länsstyrelserepresentanten i län 2 pekar på hur programmet har stärkt kommunernas naturvårdsarbete, skapat engagemang, gjort allmänheten mer intresserad och positiv till naturvård, samt att programmet ligger i linje med en allmän trend där naturvård och folkhälsofrågor aktualiseras mer underifrån och mer frekvent på lokal nivå. Att programmet ligger bra i tiden tas även upp av en kommunekolog i samma län som menar att regioner med tillväxt stöter på dessa frågor allt mer frekvent då ekonomisk utveckling även innebär utveckling av rekreativsmöjligheter, vilket är en faktor som är helt oberoende av LONA. LONA-projekten sprider idén/möjligheten att denna typ av insats är relevant samhällsbyggnad. En annan kommunrespondent, i län 1, tar upp tråden om underifrånperspektiv och demokrati och menar att programmet har stärkt banden mellan kommunen och de ideella föreningarna. Genom personliga kontakter från ett tidigare s.k. fördjupat demokratiprojekt (1995-99) har kommunen identifierat de projekt som sedan fått finansiering via LONA. LONA har därmed förlängt en samarbetsprocess och ytterligare förstärkt demokratiarbetet med ökad förståelse mellan olika sektorer som resultat. Respondenten framhåller också att LONA har gjort att naturvårdsarbetet har blivit mer av ett kontinuerligt arbete i kommunen än det har varit tidigare, då kommunen inte har någon egentlig naturvårdsorganisation. Det har varit ett intelligent sätt att få in naturvårdsfrågorna i arbetet i en kommun som inte varit så aktiv tidigare. Kommunekologen i län 2 poängterar att programmet har skapat en grodd till samarbete över förvaltningsgränserna i kommunen, ett samarbete som går utanför LONA-projekten och in i den vanliga verksamheten. Kommunen har även etablerat ett samarbete med landstinget som inte skulle ha kommit till stånd annars.

En kontrasterande bild ges av de tre andra informanterna. Länsstyrelsens respondent i län 1 är tveksam till programmets långsiktiga effekter på kommu-

nernas arbete med frågorna och tror inte att det kommer att resultera i några organisatoriska förstärkningar i kommunerna efter dessa tre års programverksamhet. Det har t.ex. inte resulterat i något direkt naturvårdsengagemang på kommunerna och det troliga är att arbetet återgår till det normala när LONA är över. Han/hon menar att om inte förutsättningarna finns från början så hjälper inte punktinsatser av den här typen. För samma summa pengar hade man kunnat deltidsanställa personer för att arbeta med naturvård i kommunerna. En kommunrepresentant i samma län bekräftar denna analys och säger att det inte har haft så stor effekt på hur man arbetar i kommunen. Själv arbetar hon/han på näringslivskontoret och har hanterat kommunens LONA-projekt men har inte haft något samarbete alls med miljö- och byggförvaltningen som sköter andra naturvårdsfrågor. LONA har betraktats mer som landsbygdsutveckling än naturvård. Hon/han ser också underifrånperspektivet som en anledning till, och legitimering av, kommunens begränsade aktiviteter eftersom den starka lokala förankring som projekt av den här typen måste ha omöjliggör att kommunen är mer drivande. Hon/han anser också att beslutanderätten över bidragen bör flyttas ner på kommunnivå, där man i samarbete med den sociala ekonomin kan fatta besluten och ytterligare förstärka underifrånperspektivet. En ytterligare kommunrepresentant, i län 2, tvivlar också på programmets bestående effekter på kommunens arbetssätt. Han/hon utgör själv, på deltid, kommunens hela naturvårdsorganisation. Däremot menar han/hon att programmet har stimulerat externa aktörer att initiera projekt som annars inte hade kommit till stånd. Från början var kommunen tveksam till att söka bidragen överhuvudtaget, det verkade för krångligt, i likhet med LIP och KLIMP som man heller inte tagit del av.

### 3. Sammanfattande analys och slutsatser

Det totala intrycket av undersökningen är att de flesta är nöjda eller t.o.m. mycket nöjda med programmets utformning och hantering. 70 procent av de som svarat på enkäten, både på kommunal och länsstyrelsenivå, anser att programmet stämmer väl, eller mycket väl, med lokala behov. Majoriteten ser inga problem med hur regelverket har styrt utfallet eller deltagandeprocesserna. En överväldigande majoritet av kommunerna är nöjda med länsstyrelsen som statlig aktör i programmet och de flesta av länsstyrelserna är själva nöjda med rollen och med medelsfördelningen mellan länen. De vanligaste kommentarerna om önskvärda förändringar är att man vill ha en förlängning samt att inga större förändringar behövs - programmet är tillräckligt bra som det är.

På frågan om hur man upplever att programmet har hanterats av länsstyrelser och kommuner framträder också en övervägande positiv bild. Alla länsstyrelser utom en har samrått på bred front med andra avdelningar/enheter vid bedömningen av bidragsansökningar och över 90 procent av kommunerna har politiskt förankrat sina LONA-projekt. Samtliga länsstyrelser har arrangerat informationsmöten om LONA för kommuner och nio av elva har också inkluderat ideella föreningar i sin målgrupp. Bland kommunerna har 90 procent aktivt informerat andra lokala aktörer om programmets existens och möjligheter och 70 procent har vänt sig direkt till föreningslivet.

Samverkan lokalt, mellan kommuner och andra lokala aktörer, har således varit betydande. 53 procent av kommunerna rapporterar att det externa deltagandet i projekten har varit stort eller t.o.m. hundraprocentigt. Endast tre procent av kommunerna har haft helt kommunala projekt. Initiativ till samverkan har i hälften av kommunerna tagits av både kommun och externa aktörer vilket tyder på ömsesidig aktivitet och engagemang.

Vi ser även indikationer på djupgående och långsiktiga effekter av LONA i vissa kommuner; med ökat politiskt intresse, underifrånperspektiv och ökat sektorsövergripande samarbete inom kommunorganisationen.

Både kommuner och länsstyrelser ger dock uttryck för viss kritik och vissa organisatoriska problem som är värda att reflektera kring. Det finns också skillnader mellan olika grupper av kommuner som bör ägnas viss eftertanke.

Det finns starka åsikter om att tidpunkten för ansökan bör flyttas. Om ansökanstiden kunde läggas till hösten/vintern skulle detta främja en snabbare handläggning och underlätta möjligheterna till kommunal medfinansiering. Graden av medfinansiering liksom den administrativa belastningen är andra problem som inverkar inte bara på om projekt kommer till stånd utan även på vilka som samverkar. En minskning av arbetsbelastningen kan enligt kommunernas egna förslag åstadkommas antingen genom att öka möjligheterna för

kommunerna att erhålla resurser för detta arbete eller genom att förenkla formalia; t.ex. uttrycks önskemål om en nedtoning av kraven på detaljerad budget och tidplan och/eller en förenkling av ansökningsblanketterna.

Med länsstyrelserna som beslutande instans finns en viss risk att olika länsstyrelser gör olika tolkningar av regelverket och olika bedömningar av likvärdiga projekt. Som vi har sett råder det vitt skilda meningar mellan länsstyrelserna om vilka bidragskombinationer som är möjliga, vilket antyder att vägledningen till länsstyrelserna i denna fråga bör förstärkas. Huruvida det är önskvärt med en regional anpassning av prioriteringarna, där olika länsstyrelser gör olika bedömningar av likartade projekt beroende på lokala och regionala förhållanden, beror dock på syftet med programmet.

Det finns också anledning att diskutera för- och nackdelar med en hög grad av externt deltagande i projekten. Ett uttalat syfte med programmet är att åstadkomma en bred lokal förankring av naturvårdarbetet, vilket också torde inkludera kommunorganisationen i sig. En hög grad av externt deltagande kan emellertid skymma det faktum att kommunen själv inte engagerar sig utan överlåter utrymmet helt till lokala aktörer. Av de åtta kommuner som uppgett att det externa deltagandet är hundraprocentigt har hälften valt att inte informera potentiella intressenter om programmets möjligheter; initiativet till samverkan har i sex fall enbart kommit från de externa aktörerna själva och graden av politisk förankring i kommunerna är lägre än genomsnittet.

Det råder brist på både politisk vilja och resurser till mer kontinuerligt naturvårdsarbete i många kommuner och flera respondenter uttrycker tvivel på LONA:s långsiktigt positiva effekter på denna situation. I utvärderingar av LIP framkom att programmet fungerat bäst för de kommuner som redan kommit en bit på väg, medan de som startade från den lägsta aktivitetsnivån på miljöområdet i hög grad hamnade utanför. Även vad gäller LONA kan vi se att skillnaderna mellan olika kommuner inom ramen för LIP hänger kvar. Kommuner som aldrig fick LIP eller KLIMP-bidrag är mindre aktiva i LONA; fler har valt att inte alls informera andra aktörer; färre kommuner har tagit initiativ till samverkan med andra aktörer; och många av dem rapporterar en lägre grad av politisk förankring av projekten än i LIP/KLIMP-stödda kommuner. De uttrycker även en lägre grad av tillfredsställelse med LONA:s utformning i relation till de lokala behoven. Hur man bäst utformar stöd till en institutionalisering av arbetet med naturvårds- eller andra hållbarhetsfrågor i den kommunala organisationen är en mångfacetterad fråga och ligger utom ramen för denna studie. Mot bakgrund av tidigare undersökningar av lokalt Agenda 21-arbete och LIP-bidrag framträder dock ett mönster där en grupp av kommuner återkommande får ett något sämre utfall i studier av lokalt hållbarhets- och miljöarbete. Kommuner utan LIP/KLIMP-bidrag har ett mindre omfattande och mindre framgångsrikt Agenda 21-arbete och verkar även i något lägre grad än övriga kommuner få sina behov tillgodosedda inom LONA. Vi ser en risk att klyftorna fortsätter att öka med varje satsning som görs. Om man uppfat-

tar denna klyfta mellan olika grupper av kommuner som ett problem kan det finnas anledning att särskilt inventera just dessa kommuners behov.

Här finns nämligen ett principiellt, och i hög grad politiskt, val att göra mellan att fördela stödet till alla kommuner med syfte att skapa mer rättvisa och jämlikhet eller att i effektivitetens namn fördela det till de bästa projekten i konkurrens. Med den första modellen finns möjlighet att de kommuner som idag har knappa resurser och svagt politiskt stöd på naturvårdsområdet kan lyfta sitt arbete till en högre nivå. Med den andra modellen säkerställer man att projekten blir kostnadseffektiva och kanske också involverar fler olika aktörer genom att det finns både tradition och resurser för att organisera och bredda arbetet. LONA-bidrag har gått till cirka 90 procent av landets kommuner, vilket betyder att man i hög grad tillämpat den första modellen. Samtidigt visar det sig alltså i denna undersökning att de som startade från en högre nivå också lyckas bäst att skapa ett naturvårdsarbete i andan av *En samlad naturvårdspolitik*. Enligt vår studie har LONA bidragit positivt till att skapa lokal politisk förankring och brett deltagande i naturvården.

## 4. Summary analysis and conclusions

The overall impression from the survey is that most people are satisfied or even very satisfied with the way in which the programme is designed and managed. Seventy per cent of respondents to the questionnaire, at both municipal and county administrative board level, consider the programme to meet local needs well or very well. The majority do not see any problems with the way in which the regulations have governed the outcome or the participation processes. The vast majority of the municipalities are satisfied with the county administrative board as an agent of the state in the programme, and most of the county administrative boards are themselves satisfied with their role and with the distribution of resources between the counties. The most common comments on desirable changes are a wish for the programme to be extended and the view that there is no need for major changes—the programme is sufficiently good as it is.

Replies to the question concerning how it is felt that the programme has been managed by county administrative boards and municipalities also show a predominantly positive picture. All the county administrative boards except one have consulted other departments/units on a broad front in assessing applications for grants, and more than 90 of municipalities have attained a political consensus for their LONA projects. All the county administrative boards have held information meetings on LONA for municipalities, and nine out of eleven have also included non-profit associations in their target groups. Among the municipalities, 90 per cent have actively informed other local players of the existence of the programme and the opportunities it presents, and 70 per cent have directly approached associations and clubs.

There has thus been significant collaboration between municipalities and other local players. 53 per cent of municipalities report that the level of external participation in the projects has been high or even hundred per cent. Only three per cent of the municipalities have had entirely municipal projects. Initiatives for collaboration have been taken in half the municipalities by both the municipality and external players, which suggests mutual activity and involvement.

We also see evidence of deep and lasting effects of LONA in certain municipalities, with increased political interest, a bottom-up perspective and increased cross-sectoral cooperation in the municipal organisation.

Both municipalities and county administrative boards express criticisms, however, and mention some organisational problems worth reflecting on. There are also differences between different groups of municipalities which merit some thought.

Some strong views are expressed on the need to change the time when applications are to be made. If the time of application could be in the autumn/winter, this would help ensure faster processing and make municipal co-financ-

ing easier. The degree of co—financing and the administrative burden are other problems that have an impact not just on whether projects are put into effect but who collaborates in them. According to the municipalities' own proposals, a reduction in workload can be achieved either by increasing the prospects of the municipalities obtaining resources for this work or by simplifying formalities: wishes are expressed, for example, for a lowering of the requirements for a detailed budget and timetable and/or simplification of the application forms.

With the county administrative boards as the decision-making body there is a risk of some county administrative boards interpreting the regulations differently and assessing equivalent projects differently. As we have seen, there are widely differing opinions between the county administrative boards on what grant combinations are possible, which suggests that the guidance given to the county administrative boards on this matter should be reinforced. However, whether it is desirable for there to be regional adaptation of priorities, in which different county administrative boards make different assessments of similar projects depending on local and regional circumstances, depends on the aim of the programme.

There is also reason to discuss the advantages and drawbacks of a high level of external participation in the projects. A distinct aim of the programme is to bring about a broad local consensus for nature conservation work, which ought also to include the municipal organisation in itself. A high level of external participation may, however, obscure the fact that the municipality itself is not involved but leaves scope for local players. Of the eight municipalities that have stated that the level of external participation is hundred per cent, half have opted not to inform potential interested parties about the opportunities presented by the programme; the initiative for collaboration in six cases has only come from the external players themselves, and the level of political consensus in the municipalities is lower than average.

There is a lack of both political will and resources for more continuous nature conservation activity in many municipalities, and several respondents express doubt on the long-term positive effects of LONA on this situation. In evaluations of LIP it emerged that the programme has worked best for those municipalities that are already well on the way, while the ones that started from the lowest level of activity in the environmental area to a great extent have not benefited at all. We can also see with regard to LONA that the differences between municipalities under LIP persist. Municipalities that never received LIP or KLIMP grants are less active in LONA; several have chosen not to inform other players at all; fewer municipalities have taken initiatives for collaboration with other players; and many of them report a lower degree of political consensus for projects than in LIP and KLIMP-supported municipalities. They also express a lower degree of satisfaction with the design of LONA in relation to local needs. How support for institutionalisation of work on conservation and other sustainability issues can best be formulated in the munic-

pal organisation is a multi-faceted issue and is beyond the scope of this study. In view of previous studies of local Agenda 21 work and LIP grants, however, a pattern becomes apparent in which a group of municipalities repeatedly obtains somewhat poorer results in studies of local sustainability and environmental work. Municipalities without LIP/KLIMP grants have less extensive and less successful Agenda 21 work and also appear to have their needs satisfied in LONA to a slightly lesser degree than other municipalities. We see a risk of gaps continuing to widen with every initiative taken. If this gap between different groups of municipalities is perceived as a problem, there may be reason to itemise the needs of these particular municipalities separately.

There is a fundamental, and to a great extent political, choice to be made here between distributing support to all municipalities with the aim of creating more justice and equality and distributing it, in the name of efficiency, to the best projects in competition. With the first model there is a possibility that those municipalities which today have meagre resources and weak political support in the area of nature conservation may raise their efforts to a higher level. With the second model it is ensured that the projects are cost-effective and perhaps also involve more players, as there is both a tradition of and resources for organising and broadening the work. LONA grants have been made to around 90 per cent of the country's municipalities, which means that to a great extent the first model has been applied. At the same time it is found in this study that the ones which started from a higher level have also been most successful in creating nature conservation in the spirit of *A collective conservation policy*. According to our study, LONA has made a positive contribution to creating local political consensus and broad participation in nature conservation.





# Källförteckning

- Berglund och Hanberger, 2003. *LIP och lokalt miljöarbete – en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd*. UCER Report No 12, Umeå universitet, Umeå.
- Dahlgren och Eckerberg, 2005. *Status för Lokal Agenda 21 – en enkätundersökning 2004*. Hållbarhetsrådet, Umeå.
- Forsberg, 2005. *I skuggan av lokala investeringsprogrammet – kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP:s efterföljd*. UCER Report No 16, Umeå universitet, Umeå.
- Naturvårdsverket, 2005. *Naturvård Sverige runt. Exempel på lokala naturvårdsprojekt 2004-2005*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Olofsson, J-O, 2001. *Naturvården alltför lågprioriterad?! IEH ekologiskt*. Nyhetsbrev nr 3, 2001.
- Regeringens skrivelse 2001/02:173. *En samlad naturvårdspolitik*. Miljödepartementet, Stockholm.
- Regeringens proposition 2003/04:1. *Budgetproposition för 2004*. Finansdepartementet, 22 september 2003.
- SFS 2003:598. *Förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt*.
- Intervjuer:
- Intervju 1. Naturvårdshandläggare på naturvårdsenheten, länsstyrelsen län 1. 2006-05-15
- Intervju 2. F.d. naturvårdshandläggare, länsstyrelsen län 2. 2006-05-15
- Intervju 3. Miljöstrateg, kommun 1, län 1. 2006-05-15
- Intervju 4. Kommunekolog, kommun 1, län 2. 2006-05-17
- Intervju 5. Utredare på fastighetsavdelningen, kommun 2, län 2. 2006-05-17
- Intervju 6. Näringslivskontoret, kommun 2, län 1. 2006-05-17



## Frågeställningar LONA – kommunerna

1. Hur väl stämmer programmet överens med det behov av stöd i naturvårdsarbetet ni upplevt lokalt?
2. a. Hur har LONA-projekten förankrats och beslutats i kommunen (på tjänstemanna-, kommunstyrelse-, fullmäktigenivå eller annan nivå)?  
b. Till vilka andra verksamhetsområden finns kopplingar i era LONA-projekt?  
Ange gärna antal projekt per område: ( ) folkhälsa ( ) regional utveckling ( ) turism ( ) areella näringar ( ) kulturmiljö ( ) friluftsliv ( ) annat
3. Har bidragskriterierna/-villkoren/föreskrifterna (regelverket) styrt programmet i någon viss riktning, positivt eller negativt?
  - a. Är det något i regelverket som upplevts som svårt att uppfylla eller försvårat arbetet?
  - b. På vilka sätt har programmets regelverk gynnat/missgynnat brett deltagande lokalt/regionalt? (involvering av ideella org., företag m.fl., samarbete mellan kommuner m.m.)
4. Hur har ni upplevt det faktum att länsstyrelsen är beslutande instans (till skillnad från exv. LIP och KLIMP)? Eventuella fördelar och nackdelar?
5. a. Hur fick ni information om programmet och dess möjligheter?  
b. Hur har ni gått ut med information till möjliga intressenter/samarbetspartners på lokal nivå? (bifoga gärna material ni sänt ut, om ni använt er av den metoden).  
c. Till vilka vände ni er då?
6. I vilken utsträckning har aktörer utanför den kommunala organisationen varit involverade i projekten?
  - a. i planering respektive genomförande (avseende medfinansiering, arbetsinsatser m.m.)?
  - b. har initiativet kommit ifrån er på kommunen eller från dem?
  - c. Har existerande/etablerade lokala nätverk använts eller nya skapats?
7. Har ni samordnat LONA med andra hållbarhetsinitiativ och bidragssystem som exv. A21, LIP/KLIMP, EU-bidrag m.m.? (Har samordningen fungerat väl? Har bidrag kunnat kombineras?)
8. Vid en eventuell förlängning av stödprogrammet, vilka förändringar skulle ni vilja se i programmets kriterier och/eller uppläggning? (villkor för bidrag, inkluderade åtgärds kategorier, organisering, ansökningstider m.m.)
9. Övriga synpunkter?

## Frågeställningar LONA – länsstyrelserna

1. Hur väl stämmer programmet överens med det behov av resurser till naturvårdsarbetet ni upplevt saknats lokalt/regionalt?
2. Till vilka andra verksamhetsområden finns kopplingar i länets LONA-projekt? Ange gärna antal projekt per område: ( ) folkhälsa ( ) regional utveckling ( ) turism ( ) areella näringar ( ) kulturmiljö ( ) friluftsliv ( ) annat.  
(Finns någon sammanställning får ni gärna bifoga den).
3. Har bidragskriterierna/-villkoren/föreskrifterna (regelverket) styrt programmet i någon viss riktning, positivt eller negativt?
  - a. Är det något i regelverket som lagt hinder i vägen för ansökningar om bidrag, eller upplevts som svårt för kommunerna att uppfylla?
  - b. Har programmets regelverk haft någon inverkan på vilka åtgärds kategorier som beviljats bidrag?
  - c. På vilka sätt har programmets regelverk gynnat/missgynnat brett deltagande lokalt/regionalt? (involvering av ideella org., privata företag m.fl., samarbete mellan kommuner m.m.)
4. a. Vilka är för- respektive nackdelarna med att länsstyrelsen haft beslutanderätten i detta program (jämfört med rollfördelningen i exv. LIP/KLIMP)
  - b. Hur har ni upplevt fördelningen av medel mellan länen (rättvis, rimlig, skev)?
5. a. Hur har ni gått ut med information om programmets möjligheter? (bifoga gärna material ni sänt ut, om ni använt er av den metoden)
  - b. Till vilka har ni vänt er då (vilken förvaltning/enhet inom kommunen, vilka externa aktörer)?
  - c. Har det på länsstyrelsen skett någon prioritering mellan projekt baserat på huvudmannskap?
6. a. Har det skett något internt samråd på länsstyrelsen mellan olika verksamheter vid bedömning av ansökningarna? (folkhälsa, regional utveckling, turism, lantbruk, kulturmiljö, naturskydd, friluftsliv, fiske, miljöövervakning, samhällsplanering m.m.)
  - b. Vilken enhet på länsstyrelsen har handlagt ansökningarna och vem har varit beslutande (funktionschef, avdelningschef, styrelse etc.)?
7. a. Har ni samordnat LONA med andra hållbarhetsinitiativ och bidragssystem som exv. LIP/KLIMP, EU-bidrag m.m.? Har samordningen fungerat väl?
  - b. Har ni byggt vidare på erfarenheter från, och tidigare initierat samordningsarbete under, exv. LIP/KLIMP?
  - c. Vilka bidrag har kunnat kombineras i praktiken? (både samtidigt och efter varandra...)
8. Vid en eventuell förlängning av stödprogrammet, vilka förändringar skulle ni vilja se i programmets kriterier och/eller uppläggning? (villkor för bidrag, inkluderade åtgärds kategorier, organisering, ansökningstider och återrapportering m.m.)
9. Övriga synpunkter?



# Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv

RAPPORT 5605

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 91-620-5605-0  
ISSN 0282-7298

En utvärdering på uppdrag av Naturvårdsverket, sept 2006

De lokala naturvårdsbidrag (LONA) som beviljades år 2004-2006 har nått nästan samtliga av landets kommuner. Denna utvärdering visar att satsningen på ett positivt sätt bidragit till att skapa lokal politisk förankring och brett deltagande i naturvården.

53 procent av kommunerna rapporterar i den enkätundersökning som ligger till grund för utvärderingen, om att det externa deltagandet i projekten varit stort. I vissa fall drivs projekten helt av föreningar med kommunen som administrativt stöd.

Mer om kommuners hantering av naturvårdsbidragen, skillnader mellan kommuner, grad av engagemang och utfall av insatserna liksom om länsstyrelser ibland varierade tolkning av uppdraget återfinns i denna rapport.