

Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP)

Peter Bjerkesjö, Liisa Perjo, Eskil
Mattsson, Linnea Steen, Hanna André

RAPPORT 7026 | APRIL 2022



Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP)

av Peter Bjerkesjö, Liisa Perjo, Eskil Mattsson,
Linnea Steen och Hanna André

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7026-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2022

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2022



Förord

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper och deras genomförande är ett av flera verktyg för att nå det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, och även de övriga sex ekosystemrelaterade miljökvalitetsmålen. Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper bidrar också till att bevara arter och naturtyper inom EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv samt att uppnå mål inom Konventionen för biologisk mångfald och i de Globala målen för hållbar utveckling om att hejda förlusten av biologisk mångfald.

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) är en bred verksamhet där Naturvårdsverket ansvarar för 133 terrestra program, som spänner över alla organismgrupper och många olika naturtyper. Utöver det har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ansvar för 21 åtgärdsprogram och kunskapsuppbyggande program för akvatiska arter och naturtyper. Åtgärdsprogrammen genomförs till största delen av länsstyrelserna som samverkar med andra verksamheter och aktörer i genomförandet av åtgärderna som specificerats i programmen.

I december 2020 - januari 2021 har IVL Svenska Miljöinstitutet, på uppdrag av Naturvårdsverket, genomfört en utvärdering av arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper med fokus på hur verksamheten fungerar när det gäller möjligheten att bidra till miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv". Utvärderingen består av en kartläggning av verksamheten samt djupintervjuer med länsstyrelser. Den utgår från tre huvudfrågeställningar: (1) Relevans - möter verksamheten identifierade behov i förhållande till miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv"? (2) Sammanhang - hur fungerar verksamheten i relation till andra verktyg/åtgärder? (3) Effektivitet - uppnår verksamheten mål och resultat på ett effektivt sätt?

Det övergripande syftet med utvärderingen är att få ett stöd för fortsatt utveckling och förstärkning av arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter för att få större effekt av insatserna. Utvärderingen är även en förberedelse inför eventuella kraftfullare satsningar på biologisk mångfald, till exempel när nya mål beslutas inom Konventionen om biologisk mångfald (CBD) samt vid genomförandet av EU:s biodiversitetsstrategi.

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.

Stockholm 15 februari 2022

Claes Svedlindh
Chef Naturavdelningen

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Summary	7
1. Inledning	9
1.1 Tidigare utvärderingar och analyser	9
1.2 Uppdragsbeskrivning	10
1.3 Utvärderingens genomförande	10
2. Kartläggning av ÅGP-verksamheten och dess förutsättningar	13
2.1 ÅGP-arbetets syfte och mål	13
2.2 Organisation och arbetssätt	15
2.3 Avgränsning och samverkan med andra verksamheter inom naturvård	21
2.4 Medelsanvändning inom den terrestra ÅGP-verksamheten	24
2.5 Medelsanvändning inom HaV:s akvatiska åtgärdsprogram	29
2.6 Sammanfattning	29
3. Länsstyrelsernas uppfattningar om ÅGP-verksamheten	31
3.1 Beskrivning av länsstyrelsernas samordnande roll och arbete	31
3.2 Samverkan med andra aktörer i länen	34
3.3 Uppfattningar om samverkan med andra länsstyrelser och nationella myndigheter	36
3.4 Uppfattningar om ÅGP-verksamhetens effekter	38
3.5 Syn på förbättringar i ÅGP-verksamheten	39
3.6 Sammanfattning	40
4. Analys och slutsatser	41
4.1 Relevans	41
4.2 Sammanhang	42
4.3 Effektivitet	42
5. Rekommendationer	45
6. Referenser	48
Skriftliga källor	48
Intervjuer	49
Bilaga 1. Exempel från verksamheten	50
Åtgärdsprogram – Exempel för ängshök	50
Särskilda satsningar inom ÅGP	51
Bilaga 2. Intervjuguide	54

Sammanfattning

IVL Svenska Miljöinstitutet har på uppdrag av Naturvårdsverket utvärderat arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) med fokus på hur ÅGP-verksamheten fungerar när det gäller möjligheten att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”.

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) är en bred verksamhet där Naturvårdsverket i dagsläget ansvarar för 132 terrestra program, som spänner över alla organismgrupper och många olika naturtyper. Utöver det har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ansvar för 21 åtgärdsprogram och kunskapsuppbyggande program för akvatiska arter och naturtyper. Åtgärdsprogrammen genomförs till största del av länsstyrelserna som samverkar med andra verksamheter och aktörer så som markägare och regionala myndigheter i genomförandet av åtgärderna som specificerats i programmen.

Utvärderingen består av en kartläggning av ÅGP-verksamheten samt djupintervjuer med länsstyrelser. Den utgår från tre huvudfrågeställningar:

1. Relevans: Möter ÅGP-verksamheten identifierade behov i förhållande till miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*?
2. Sammanhang: Hur fungerar ÅGP-verksamheten i relation till andra verktyg/ åtgärder?
3. Effektivitet: Uppnår ÅGP-verksamheten mål och resultat på ett effektivt sätt?

Resultaten visar att ÅGP-verksamheten svarar mot identifierade behov genom att vara ett avgränsat verktyg som fokuserar på aktiva åtgärder där de behövs som mest. Detta förstärks genom att programmen genomförs lokalt av länsstyrelserna i samverkan med andra lokala aktörer, vilket bidrar till att programmen är förankrade i lokalt identifierade behov. Tillgängliga ekonomiska resurser uppfattas dock som starkt otillräckliga för att kunna möta alla identifierade behov och för att kunna arbeta med alla åtgärdsprogram.

ÅGP-verksamheten fungerar som ett bra komplement till andra verktyg och åtgärder i och med att den kan fokusera på de mest hotade arterna utanför skyddade områden där andra insatser saknas. Länsstyrelserna har i många fall lyckats med att hitta synergier internt mellan ÅGP-verksamheten och, framför allt, arbetet med områdesskydd och reservatsförvaltning. Samtidigt finns det styrmedel som uppfattas motverka ÅGP-verksamheten. Här nämns miljöersättningsystemet som styr markanvändning på ett sätt som är oförenlig med behoven för många av de mest hotade arterna. Dessutom finns ett antal styrmedel som enligt länsstyrelserna inte direkt motverkar ÅGP-verksamheten, men som skulle behöva revideras för att kunna användas för artbevarande.

Mål för ÅGP-verksamheten finns uppsatta på programnivå och på miljömålnivå. Mål för hela ÅGP-verksamhetens effekter saknas och därmed saknas även uppföljningar av ÅGP-verksamhetens samlade bidrag. Bristen på ekonomiska resurser och den efterföljande tidsbristen hos länsstyrelserna ses som hinder för måluppfyllelsen på programnivå. Tidsbristen bidrar även till att länsstyrelsernas arbete blir mer ”ad hoc” och att de har svårt att planera långsiktigt strategiskt eller exempelvis hitta synergier mellan program.

Organisationsformen där Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten administrerar, länsstyrelsen genomför och koordinerar samverkan lokalt och mellan länsstyrelserna, och SLU Artdatabanken erbjuder expertstöd uppfattas huvudsakligen som effektivt. Effektiviteten av ÅGP-verksamheten är starkt beroende av länsstyrelsernas framgång i att engagera andra aktörer i arbetet med programmen men även där försvåras arbetet av bristen på ekonomiska resurser. För effektiviteten är även kunskapsutbyte och lärande mellan länsstyrelserna centralt. En struktur där varje program har en nationell koordinator finns på plats, men rollen för de nationella koordinatorerna uppfattas av vissa som otydlig, och det finns en stor variation i nivån av kunskapsutbyte och lärande mellan de olika programmen.

Utifrån utvärderingens resultat har följande rekommendationer tagits fram:

- **Överväg att sätta upp mål för ÅGP-verksamheten som helhet och utveckla uppföljningen av verksamhetens samlade bidrag.** För att uppnå detta behöver även rapporteringen från länsstyrelserna utvecklas och harmoniseras av Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten
- **Tydliggör Havs- och Vattenmyndighetens uppdrag inom akvatiska åtgärdsprogram.** I nuläget saknar Havs- och Vattenmyndigheten ett tydligt uppdrag att arbeta med åtgärdsprogrammen då detta inte specificeras i myndighetens regleringsbrev.
- **Utred potentialen och konsekvenserna av eventuella ytterligare prioriteringar.** På grund av de begränsade ekonomiska resurserna kan länsstyrelserna inte arbeta med alla program som är relevanta i deras län. Trots att Naturvårdsverket har gjort tidigare försök till prioriteringar uppfattas det svårt att kunna prioritera ner program. Därför föreslår vi en utredning för att bedöma vad en hårdare prioritering mellan arterna skulle få för konsekvenser för de hotade arterna och naturtyperna. Länsstyrelserna ska involveras i utredningen som sedan kan användas som underlag för fortsatta diskussioner om prioriteringar.
- **Tydliggör och vidareutveckla länsstyrelsernas nationella koordinering av program** för att den samlade effektiviteten inte blir lidande på grund av begränsat lärande och utbyte mellan länsstyrelserna.
- **Integrera bevarande av hotade arter och naturtyper i andra politikområden och andra sektorsmyndigheters arbete.** Resultaten visar att andra myndigheter samverkar i varierande grad med ÅGP-verksamheten och att vissa styrmedel motverkar ÅGP:s syfte. **Vi rekommenderar även en fördjupad utredning om vilka styrmedel och policyer som motverkar eller inte stödjer ÅGP-verksamhetens syfte, och om vilka ändringar som kan göras.**
- **Undersök möjligheten att stärka kopplingen mellan svenska och europeiska forskningsprojekt och ÅGP-verksamheten.** Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten har begränsade möjligheter att utlysa forskningsfinansiering och därför behövs samarbete med svenska forskningsfinansiärer.
- **Förstärk ÅGP-verksamheten med ytterligare resurser.** Vi har i utvärderingen konstaterat att de resurser som finns till att arbeta med ÅGP inte står i proportion till dels de behov som finns utifrån att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* och dels de åtgärder som pekas ut i åtgärdsprogrammen. En rekommendation från utvärderingen är att regeringen förstärker resurstilldelningen för arbetet med hotade arter och naturtyper som del av en förstärkt satsning på arbetet med biologisk mångfald.

Summary

IVL Swedish Environmental Research Institute has, on commission from the Swedish Environmental Protection Agency, evaluated Action Plans for Threatened Species and Habitats as a framework for conservation, with focus on the tool's potential contribution towards achieving the national environmental quality objective "A Rich Diversity of Plant and Animal Life".

The Swedish Environmental Protection Agency (SEPA) is currently responsible for 132 action plans in the terrestrial environment, while the Swedish Agency for Marine and Water Management (SwAM) is responsible for 21 action and knowledge-building plans for aquatic species and habitats. The action plans are largely implemented by the county administrative boards, which collaborate with other stakeholders, such as landowners and regional authorities, when implementing the measures specified in the plans.

The evaluation consists of a survey of the action plan framework, together with in-depth interviews with county administrative boards. It is based on three main questions:

1. Relevance: Do the action plans meet identified needs in relation to the objective "A Rich Diversity of Plant and Animal Life".
2. Context: How do the action plans work in relation to other tools/activities?
3. Efficiency: Do the action plans achieve goals and results in an efficient way?

The action plans meet identified needs by focusing on active measures where they are needed the most. In addition, the plans are implemented by the county administrative boards in collaboration with local stakeholders in accordance to locally identified needs. However, the financial resources available are perceived as highly insufficient to meet all identified needs and to implement all action plans.

The action plans complement other tools and measures as they focus on the most threatened species in the landscape outside protected areas. The county administrative boards have in many cases succeeded in finding synergies within their organizations, above all, with the establishment and management of protected areas.

At the same time, there are policy instruments that are perceived as counteracting action plan work. Especially the agri-environmental payments in the current rural program is pointed out, as it regulates land-use management in a way that is incompatible with the needs of many of the most threatened species. In addition, there are several economic instruments that, according to the county administrative boards, do not directly counteract the action plan work, but need to be revised in order to be appropriate for species conservation.

Conservation goals are set for each individual action plan, and at the level of national environmental objectives. Goals for the action plan framework as a whole are lacking, and therefore the overall contribution of the action plans is difficult to evaluate. The limited financial resources, and the subsequent limited personnel resources at the county administrative boards, is seen as an obstacle in reaching the goals at action plan level. In addition, the lack of personnel resources also causes the work to become more "ad hoc" and makes strategic long-term planning difficult, for example when it comes to finding synergies between various action plans.

The organizational division of responsibilities with SEPA and SwAM administrating the action plans, the county administrative boards implementing and coordinating collaboration locally and between the county administrative boards, and SLU Swedish Species Information Centre providing expert assistance, is generally perceived as efficient. However, the efficiency is strongly dependent on the county administrative boards' success in engaging other stakeholders in implementing the plans, and even so the work is hampered by the lack of financial resources. The dissemination of knowledge between the county administrative boards is also central for efficiency. Each program has a national coordinator, but the role of the national coordinators is perceived by some as unclear, and there is a large variation in the degree of exchange of knowledge and experience within individual action plans.

Based on the results of the evaluation, we have the following recommendations:

- **Consider setting goals for the action plan framework and develop a way to monitor and evaluate the overall impact of the action plans.** To achieve this, the county administrative boards' reporting needs to be refined and harmonized between SEPA and SwAM.
- **Clarify SwAM's role in the action plan framework.** At present, SwAM does not have a clear commission to work with action plans as this is not specified in the agency's appropriations directive from the Government.
- **Investigate the potential and consequences of further prioritization.** Due to limited financial resources, the county administrative boards are not able to work with all the plans that concern them. SEPA has made previous attempts to prioritize, but it has proven difficult to lower the level of priority of individual actions plans. Therefore, we propose a renewed analysis to assess what consequences a stricter prioritization would have for the threatened species and habitats concerned. The county administrative boards must be involved in the analysis, that can be used as a basis for further discussions on priorities.
- **Clarify and develop the county administrative boards' role as national coordinators of specific action plans** so that the overall efficiency is not hindered by limited dissemination of knowledge.
- **Integrate the conservation of threatened species and habitats into other policy areas and the work of authorities in other sectors.** Our results show that other authorities contribute to the action plan framework to varying degrees and that there are policy instruments that counteract the purpose of the action plans. **We also recommend an in-depth analysis of which policy instruments and policies that counteract, or do not support, the purpose of the action plan framework, and suggest possible improvements.**
- **Analyze the possibility of strengthening the connection between Swedish and European research projects and the action plan framework.** SEPA and SwAM have limited resources for research funding and collaboration is therefore needed with major Swedish research funders.
- **Strengthen the action plan framework with additional resources.** The resources available to work with action plans are not in proportion to what is needed, neither to achieve the national environmental quality objective "A Rich Diversity of Plant and Animal Life", nor to implement all measures pointed out in the action plans. We recommend that the Government strengthens the allocation of resources for work with endangered species and habitats, as part of an increased effort to conserve biodiversity.

1. Inledning

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) är en bred verksamhet där Naturvårdsverket i dagsläget ansvarar för 132 terrestra program, som spänner över alla organismgrupper och många olika naturtyper. Utöver det har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ansvar för 21 åtgärdsprogram och kunskapsuppbyggande program för akvatiska arter och naturtyper. ÅGP genomförs till största del av länsstyrelserna och berör många andra verksamheter och aktörer. I december 2020 – januari 2021 har IVL Svenska Miljöinstitutet på uppdrag av Naturvårdsverket genomfört en utvärdering av arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper med fokus på hur ÅGP-verksamheten fungerar när det gäller möjligheten att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”.

1.1 Tidigare utvärderingar och analyser

En extern utvärdering av arbetsmodellen inom ÅGP genomfördes år 2010 (utförd av norska Direktoratet for naturforvaltning). Man utgick från målsättningarna med arbetet och utvärderade hur arbetet (genomförandet) har fungerat. I stort visade utvärderingen att ÅGP-arbetet fungerar bra, där länsstyrelserna har en central roll i genomförandet. Utvärderingen pekade ut ett antal saker som behövde stärkas.

Nyligen (2017–2018) gjordes en intern översyn av Naturvårdsverkets ÅGP-verksamheten. Skälen till översynen var i huvudsak i) Ekonomi (åtgärdsmedlen räcker inte till alla åtgärdsprogram, prioriteringar sker både på nationell och regional nivå; ii) Resultat och måluppfyllelse (det finns ett behov av att prioritera och fokusera på färre antal program samt bättre uppföljning av resultat då detta varit nedprioriterat inom programmen p.g.a. resursbegränsningar); iii) Ansvar (det finns ett behov av att renodla ÅGP som en av flera verksamheter som bedriver artinriktad naturvård och tydliggöra ÅGP:s ansvar gentemot andra aktörers ansvar för att öka naturvårdsnyttan).

Generella slutsatser från den interna översynen var:

- Överlag går det rätt dåligt för den biologiska mångfalden och det finns fler arter och naturtyper som skulle behöva ÅGP
- Det finns ett stort behov av artinriktade åtgärder, arbetet tar tid och kräver långsiktighet
- Det finns en fungerande organisation och kompetens för artbevarande på Naturvårdsverket, SLU Artdatabanken och länsstyrelserna, men resurserna är begränsade
- Samverkan med andra sektorsmyndigheter och andra aktörer är avgörande

Översynen ledde bland annat till införandet av ett något förändrat arbetssätt med kategorisering av de enskilda programmen för att tydliggöra behov och ansvar.

1.2 Uppdragsbeskrivning

För att hitta lösningar till utmaningarna som identifierades i den interna översynen har Naturvårdsverket påbörjat en utvärderingsprocess. Det övergripande syftet med hela utvärderingen (2020–2021) är att få ett stöd för fortsatt utveckling och förstärkning av ÅGP arbetet för att få större effekt av insatserna. Utvärderingen är även en förberedelse inför eventuella kraftfullare satsningar på biologisk mångfald, till exempel när nya mål beslutas inom Konventionen om biologisk mångfald (CBD). Utvärderingen kan då utgöra en grund för att styra stärkta resurser till rätt delar. Även om en förstärkt satsning skulle utebli kan utvärderingen bidra till fortsatt utveckling av verksamheten och prioritering av resurser inom befintliga budgetramar.

IVL:s uppdrag att utvärdera ÅGP-verksamheten utgör ett första steg i utvärderingsprocessen där bland annat en naturvetenskaplig utvärdering är planerad att utföras längre fram.

Den övergripande frågan för utvärderingens första steg är: Hur fungerar ÅGP-verksamheten när det gäller möjligheten att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”? Därutöver ska följande frågor besvaras.

- Hur effektivt är upplägget som sådant?
- Hur långt räcker medlen idag?
- Hur effektivt används finansiella medel?
- Vad behöver utvecklas eller förstärkas?

1.3 Utvärderingens genomförande

1.3.1 Utvärderingsmodell

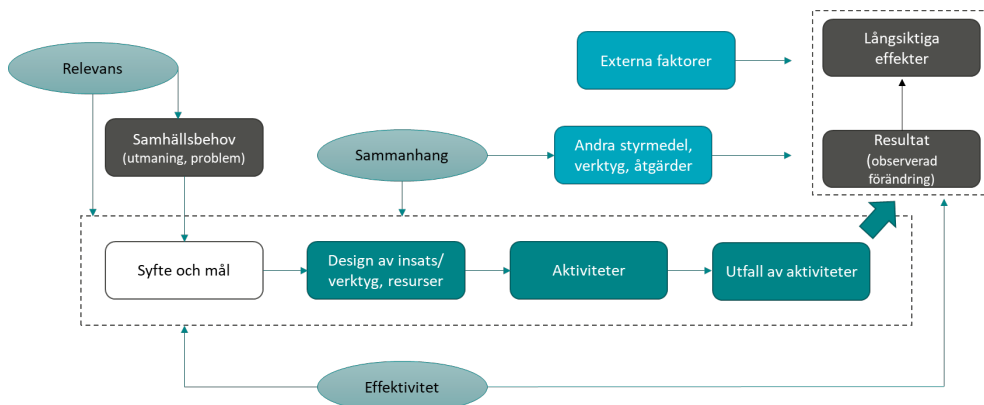
Utvärderingens mål är att analysera hur ÅGP-verksamheten fungerar när det gäller möjligheten att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”. Med utgångspunkt i detta och utvärderingsfrågorna föreslås en generell utvärderingsmodell som presenteras schematiskt i figur 1 nedan.

Utvärderingen kommer att beskriva och analysera ÅGP-verksamhetens interventionslogik. Interventionslogiken visar det tänkta sambandet mellan aktiviteter och förväntade resultat. Det vill säga på vilket sätt som det är tänkt att verksamheten ska fungera för att bidra till det övergripande målet.

Interventionslogiken utgår ifrån de behov som motiverar verksamheten. I det här fallet ska insatsen bidra till miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. ÅGP-verksamheten kan vara utformad för att hantera ett eller flera problem som påverkar möjligheten att uppfylla målet.

Med utgångspunkt i definierade behov beskrivs och analyseras sedan ÅGP-verksamhetens syfte och mål, utformning och genomförande i relation till det övergripande målet och de problem som motiverar verksamheten.

Figur 1. Generell utvärderingsmodell för ÅGP-verksamheten



Utvärderingen fokuserar på tre så kallade utvärderingskriterier, som illustreras i elipserna i figur 1. Nedan beskrivs dessa med mer detaljerade utvärderingsfrågor. Dessa frågor har varit vägledande i utvärderingens genomförande, analys och slutsatser.

1. Relevans: Möter ÅGP-verksamheten identifierade behov i förhållande till miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*?

- Vilka mål ska uppnås och vilka problem ska lösas?
- Hur är ÅGP-verksamheten utformad? Vilka aktiviteter och åtgärder genomförs/kan genomföras som del av ÅGP?
- Hur är det tänkt att ÅGP ska bidra till det övergripande målet eller lösa problem?
- På vilket sätt är ÅGP ett relevant verktyg i förhållande till det mål som ska uppnås eller problem som ska lösas?

2. Sammanhang: Hur fungerar ÅGP-verksamheten i relation till andra verktyg/åtgärder?

- Vilken roll och funktion fyller ÅGP i förhållande till andra verktyg, som också ska bidra till det övergripande målet?
- Samverkar/förstärker eller motverkar ÅGP andra verktyg/åtgärder?

3. Effektivitet: Uppnår ÅGP-verksamheten mål och resultat på ett effektivt sätt?

- Hur ser styrning samt arbets- och rollfördelning ut nationellt och regionalt?
- Har länsstyrelserna förutsättningar (ekonomiskt, kompetensmässigt etc.) att genomföra sitt uppdrag och finns skillnader regionalt?
- Hur fungerar arbetsmodellen regionalt (samverkans-/koordinator-roll)?
- Förmår länsstyrelserna mobilisera och engagera andra aktörer i arbetet?
- Vad leder sammantaget arbetet till regionalt? Vilka resultat åstadkoms?

1.3.2 Dataunderlag

Utvärderingen genomförs med en kombination av dokumentstudier och intervjuer med nationella myndigheter och länsstyrelser.

Dokumentstudierna utgörs bland annat av:

- Uppgifter från statsbudgeten, propositioner
- Myndigheternas regleringsbrev
- Länsstyrelsernas återrapporteringar
- Data om medelsfördelning
- Uppgifter om åtgärder
- Mallar och riktlinjer
- Tidigare genomförd utvärdering från 2010 samt intern översyn 2017-2018
- Nationell uppföljning av miljömålen

Intervjudata består av intervjuanteckningar från totalt elva intervjuer varav nio med länsstyrelser och en med representanter från Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken och en med representanter från Havs- och Vattenmyndigheten och SLU Artdatabanken. Intervjuerna genomfördes digitalt, spelades in och dokumenterades skriftligt. Intervjuguide finns i bilaga 2 och namn på intervjupersonerna finns i rapportens referenslista.

1.3.3 Arbetsprocess

Uppdraget påbörjades i inledningen av november med ett startmöte mellan IVL:s utvärderingsteam och uppdragsgivaren som representerades av företrädare för Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten och SLU Artdatabanken.

Arbetet har bestått av tre övergripande delar. Inledningsvis gjordes en kartläggning av verksamheten baserat på genomgång och granskning av skriftligt underlagsmaterial (rapporter, riktlinjer, styrdokument, statistik, åtgärdsprogram med mera). Detta kompletterades med en gruppintervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken, för att förstå förutsättningar för programmets styrning, organisation och arbetssätt. Den andra delen av utvärderingsarbetet bestod av intervjuer med länsstyrelserna för att få en förståelse för förutsättningarna för det regionala genomförandet, hur det fungerar och vilka resultat som länsstyrelserna anser att verksamheten bidrar till. Intervjuerna med länsstyrelserna genomfördes under första halvan av december. Slutligen har utvärderingens underlag analyserats och värderats mot utvärderingsfrågorna och en slutrapport färdigstälts.

2. Kartläggning av ÅGP-verksamheten och dess förutsättningar

Det här kapitlet baseras på skriftligt underlagsmaterial som tillhandahållits från uppdragsgivaren samt dialog med Naturvårdsverket, SLU Artdatabanken och Havs- och vattenmyndigheten.

Kartläggningen i det här kapitlet innehåller en beskrivning av:

- ÅGP-arbetets syfte och mål
(inkl. urvalskriterier för arter som blir föremål för ÅGP)
- Organisation och arbetssätt
- Avgränsning och samverkan med andra verksamheter inom artinriktad naturvård
- Finansiering och medelsanvändning

2.1 ÅGP-arbetets syfte och mål

Det övergripande ansvaret för Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) delas mellan Naturvårdsverket som ansvarar för terrestra ÅGP och Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för ÅGP rörande akvatiska miljöer. Ansvaret specificeras för Naturvårdsverket i myndighetens regleringsbrev under ramanslaget 1:3 *Åtgärder för värdefull natur*. För HaV specificeras inte uppdraget i regleringsbrevet men åtgärderna genomförs under ramanslaget 1:11 *Åtgärder för Havs- och vattenmiljö*.

ÅGP är en naturvårdande insats för de arter och naturtyper som kräver särskilda, riktade insatser utöver generell hänsyn, lagkrav och skyddade områden. Sverige har undertecknat Konventionen om biologisk mångfald (CBD) och har därmed åtagit sig att främja skyddet av ekosystem, naturliga livsmiljöer och bibehållande av livskraftiga populationer av arter. Med grund i detta har miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* tagits fram, vilket innebär;

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.¹

¹ Naturvårdsverket (2020 a, s. 395)

ÅGP kan därmed utgöra ett verktyg för att nå både svenska och internationella åtaganden. ÅGP beskrivs som en av flera åtgärder som ska bidra till *Ett rikt växt- och djurliv* i den årliga uppföljningen av Sveriges nationella miljömål 2020.

Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* är beroende av att även andra miljö kvalitetsmål nås, speciellt gällande *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Storlagen fjällmiljö*, *Begränsad klimatpåverkan* och de delar av *Giftfri miljö* som handlar om biologisk mångfald och ekosystem.²

2.1.1 ÅGP fokuserar på åtgärder för bevarande av specifika arter och naturtyper

Genom att arbeta utifrån ett artperspektiv kan mål, miljö tillstånd, kunskaper om hot och behov, åtgärder och effekter länkas samman enligt principen om ”rätt åtgärd på rätt plats i landskapet”.³ Istället för att arbeta med idén om att bevara så många naturvärden som möjligt inom ett visst område, handlar ÅGP om att fokusera på specifika arter och naturtyper genom punktinsatser för att säkerställa en viss arts överlevnad inom ett specifikt område. ÅGP blottlägger bristerna med generell skötsel och lyfter fram behovet av artspecifika åtgärder samtidigt som det belyser målkonflikter i förhållande till enskilda arter.⁴

Från början omfattade ÅGP främst större rovdjur, fjällräv, ett antal fiskar och groddjur. År 2004 utökades programmet med ett mål om att ta fram ÅGP för 365 arter fördelade på cirka 200 program. Till 2015 formulerades ett etappmål om att ta fram 200 åtgärdsprogram.

Vilka arter som ska omfattas av ÅGP föreslås av SLU Artdatabanken utifrån faktorer som arternas hotstatus, Sveriges internationella ansvar, kunskapsläget och möjligheten att nå framgång med riktade åtgärder.

Arbetet med varje ÅGP för specifika arter sker under begränsade tidsperioder, om vanligen 5 års-intervaller, varpå de utvärderas, revideras, förlängs eller avslutas.⁵ Programmen fungerar som vägledande dokument och används som underlag för myndigheters och organisationers arbete samtidigt som de riktar sig till allmänheten.⁶ Arbetet är långsiktigt och det krävs långvariga insatser för att ge effekt på hotade arter och naturtyper. I en tidigare genomförd översikt konstaterades att några av de ÅGP som lyckats bäst gäller havsörn, pilgrimsfalk, utter och grodor, där arbetet med skyddsåtgärder pågått i över 30 år.⁷

I uppföljningen av de svenska miljömålen exemplifieras att ÅGP bidragit till att arten humlepålsbi kunnat klassas om från akut hotad till starkt hotad i den svenska rödlistan. Detta genom åtgärder såsom information samt renovering av husväggar med bivänliga material.⁸ Åtgärderna har lett till att populationen ökat från 150 till cirka 600 reproducerande individer under åtgärdsperioden 2014–2018. Idag uppskattas populationen vara uppe i cirka 730 bin.⁹ Andra exempel går att

² Naturvårdsverket (2020 a, s. 422)

³ Naturvårdsverket (2020 b, s. 39)

⁴ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

⁵ Blank & Svensson (2013, s. 5)

⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2020, s. 24)

⁷ Blank & Svensson (2013, s. 5)

⁸ Naturvårdsverket (2020 a, s. 399)

⁹ Rooke (2020 b)

se inom ÅGP-verksamheten där inventeringar har bidragit till ökad kunskap om arten. Exempelvis har programmet för sötgräs kunnat avslutas då inventeringarna har visat att den totala populationen uppgår till cirka 19 000 tuvor där fler än 75 lokaler med 25 tuvor kunnat uppmätas.¹⁰

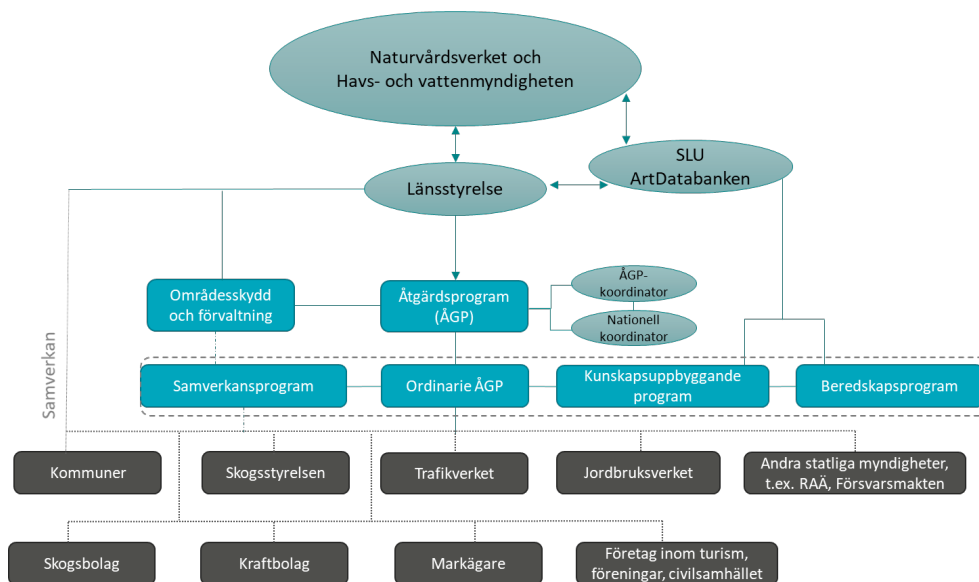
2.2 Organisation och arbetssätt

2.2.1 Övergripande styrning från nationella myndigheter

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har det övergripande ansvaret för arbetet med Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP). Det innebär att det är dessa myndigheter som formellt beslutar om åtgärdsprogram.¹¹ SLU Artdatabanken ansvarar för att ta fram listor över rödlistade och hotade arter. Därefter är det Naturvårdsverket respektive HaV som går igenom listorna och beslutar om och när det ska tas fram nya ÅGP samt beslutar om ÅGP ska avslutas, förlängas eller revideras när programtiden löpt ut. Naturvårdsverket och HaV ansvarar för att ta fram och besluta om generella riktlinjer för deras respektive program, årlig rapportering till regeringen baserat på länsstyrelsernas återrapportering samt nationell samordning och kommunikation. Naturvårdsverket respektive HaV fördelar även budget till länsstyrelserna utifrån fastställd fördelningsnyckel.¹²

Nedan presenteras en schematisk bild som illustrerar hur organiseringen av verksamheten är uppbyggd. I nedersta delen av bilden exemplifieras externa aktörer som deltar i ÅGP-arbetet men eftersom en mångfald av aktörer deltar regionalt är bilden inte fullständig.

Figur 2. Organisation av ÅGP-verksamheten



*HaV delar enbart in sina ÅGP i Ordinarie ÅGP och Kunskapsuppbyggande program, medan Naturvårdsverket har samtliga former

¹⁰ Naturvårdsverket (2020 a, s. 399)

¹¹ Blank & Svensson (2013, s. 5)

¹² Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

2.2.2 Nationellt kunskapsstöd

SLU Artdatabanken är en aktör med en central roll nationellt och ska på uppdrag av Naturvårdsverket respektive HaV stödja länsstyrelserna under hela vägen i genomförandet av åtgärder inom ÅGP. I uppdragsbeskrivningen från Naturvårdsverket¹³ står det att Artdatabanken ska bidra till att nå målen med biologisk mångfald mer effektivt och bidra till både nationella och internationella miljömål.

Uppdraget innebär att;

- Bistå med underlag, kunskap och granskning när nya åtgärdsprogram ska tas fram eller revideras
- Agera expertstöd och underlag till arbetet med att genomföra åtgärdsprogram
- Bistå vid utvärdering av enskilda åtgärdsprogram
- Medverka vid arbetet med samverkan
- Medverka i den nationella koordineringen av åtgärdsprogrammen¹⁴

Utöver ovanstående uppdrag kan det ingå mer specifika uppdrag under vissa år. SLU Artdatabanken kan exempelvis delta i löpande utveckling av verksamheten enligt riktlinjerna för det nya arbetssättet samt bistå vid framtagande av nya nationella utsättningsriktlinjer för vilda växt- och djurarter.

Det löpande stödet kan innehålla diskussioner om arter och vilka åtgärder som bör sättas in. Det är ofta praktiska frågor och avvägningar såsom vilken sand som behövs för pollinerare eller vilken fröblandning som ska användas, eller vart länsstyrelserna ska restaurera mark eller vatten. SLU Artdatabanken är experter inom organismer och naturtyper, och har stora databaser med information om arter som länsstyrelserna har tillgång till via sökverktyg.¹⁵

2.2.3 Regionalt genomförande och samordning

Länsstyrelserna ansvarar för att samordna och genomföra åtgärdsprogrammen. Länsstyrelserna har egna ÅGP-koordinatorer vars roller är att samordna arbetet med åtgärdsprogrammen, inventera arter, genomföra och upphandla åtgärder, samverka med andra aktörer och löpande utvärdera, revidera och redovisa resultat för arbetet med åtgärdsprogrammen.¹⁶ Länsstyrelserna får årliga bidrag för att genomföra åtgärder på egen hand eller genom att uppdra åt andra aktörer att genomföra åtgärder. En viktig del av länsstyrelsernas arbete är samverkan med berörda aktörer som markägare, kommuner, ideella organisationer och statliga verk. Aktörer som länsstyrelserna i olika utsträckning samverkar med inom ramen för ÅGP är exempelvis SLU Artdatabanken, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Trafikverket, E.ON, Svenska kraftnät, skogsbolag som Sveaskog och SCA, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.^{17 18}

¹³ HaV har en liknande uppdragsbeskrivning till SLU Artdatabanken

¹⁴ Naturvårdsverket (2020 d)

¹⁵ Intervju med Naturvårdsverket och SLU ArtDatabanken

¹⁶ Intervju med Naturvårdsverket och SLU ArtDatabanken

¹⁷ Blank & Svensson (2013, s. 5)

¹⁸ Blank, Strandberg & Wissman (2018, s. 5)

2.2.3.1 KOORDINATORER FÖR ÅGP I VARJE LÄN

Varje län har minst en ÅGP-koordinator för de terrestra programmen, vars huvuduppgift är att planera, samordna och genomföra åtgärder inom det egna länet. Det kan variera mellan länen om det är en heltidsanställd koordinator eller om det är flera personer som delar på en tjänst.

Exempelvis kan två personer arbeta på 50 % vardera eller via liknande uppdelning.¹⁹ Koordinatorn ska bland annat:

- Fungera som stöd vid arbetet med områdesskydd som berör ÅGP-arter samt som stöd vid genomförandet av åtgärder för ÅGP-arter inom skyddade områden
- Tillsammans med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken arbeta för att ta fram kunskapsunderlag för arter i kategorin Kunskapsuppbyggande program
- Tydliggöra behov, önskvärd ansvarsfördelning och arbetssätt på programnivå för ÅGP i andra kategorier än i Ordinarie ÅGP²⁰

De flesta som anställs för arbetet med ÅGP inom länen är biologer i grunden, och flera är disputerade. Enligt Naturvårdsverket rör det sig om personer med ett genuint intresse för artinriktad naturvård och personer som ofta är specialiserade på specifika arter.²¹

2.2.3.2 NATIONELLA KOORDINATORER

Utöver arbetet med de ordinarie åtgärdsprogrammen inom det egna länet agerar varje län som nationell koordinator för ett antal ÅGP. Det nationella koordinatorskapet för specifika ÅGP fördelas till län som varit särskilt intresserade av en viss art, på grund av exempelvis handläggare med expertkunskap inom viss ÅGP-art, men också beroende på om de är berörda av den arten i länet genom att den exempelvis endast finns inom det länet eller om den är extra känslig på den platsen. Det nationella koordinatorskapet kan även fördelas mellan länen för att skapa en jämn arbetsbörda med hänsyn till hur många ÅGP som länen ansvarar över totalt sett.

Länsstyrelsen som är nationell koordinator för ett ÅGP ansvarar som regel för att i samråd med övriga länsstyrelser ta fram ett förslag till ÅGP, vid behov med hjälp av SLU Artdatabanken. Åtgärdsprogrammen beslutas nationellt av Naturvårdsverket respektive HaV. Detsamma gäller arbetet med att ta fram åtgärdsstabeller för ÅGP-arter, där den länsstyrelsen som är nationellt ansvarig tar fram förslag för dessa tillsammans med SLU Artdatabanken och i samråd med andra län. För att underlätta framtagandet av dessa kan det koordinerande länet anlita forskare eller konsulter som är specialiserade på specifika arter. Den nationella koordinatorn ansvarar för att samordna åtgärder inom de län som berörs av arten samt för att samla in resultat för respektive län i samband med redovisningarna. De ansvarar även för att ta initiativ till samverkansträffar och nationella möten för enskilda ÅGP, där det varierar något mellan länen gällande hur aktiv den nationella koordinatorn är.²²

¹⁹ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

²⁰ Naturvårdsverket (2018 a, s. 4)

²¹ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

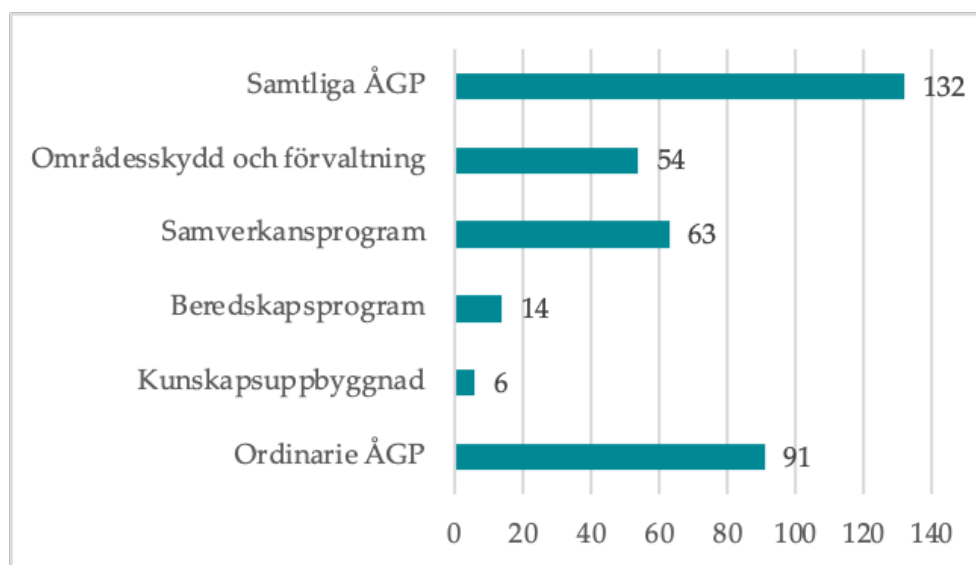
²² Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

2.1.2 Olika kategorier av ÅGP ska tydliggöra behov, ansvar och prioriteringar

År 2018 införde Naturvårdsverket en kategorisering av sina ÅGP med syfte att tydliggöra behov, ansvar och prioriteringar. Dessa är numera indelade i fem underkategorier för att göra arbetet tydligare när det kommer till behov och ansvarsfördelning för de aktiva aktörerna samt prioritering av insatser. Vid behov kan arters kategorisering inom respektive program komma att ändras, vilket övervakas av en nationell koordinator.²³ HaV:s akvatiska program finns enbart inom kategorierna ”Ordinarie ÅGP” samt ”Kunskapsuppbyggande program”. Under HaV finns i slutet av år 2020 15 operativa program och ytterligare 6 program är under framtagande. Redovisningen i figur 3 nedan beskriver kategoriseringen av Naturvårdsverkets terrestra program.

Av 132 pågående terrestra ÅGP utgör 91 ordinarie ÅGP. Kategorierna Områdesskydd och förvaltning samt Samverkansprogram kan överlappa med andra kategorier.

Figur 3. Fördelning av aktiva terrestra ÅGP i kategorier (Källa: Naturvårdsverket)



Ordinarie åtgärdsprogram

Ordinarie åtgärdsprogram är huvudverksamheten för ÅGP, och de program som länsstyrelserna ska prioritera i sitt ÅGP-relaterade arbete samt främst lägga sina ekonomiska medel på. I de ordinarie åtgärdsprogrammen fokuseras det på arter med stort behov av, och möjligheter till, aktiva åtgärder och skötsel, främst utanför skyddade områden. Sällsynta och lokalt förekommande arter där åtgärder bedöms ha snabb och positiv påverkan på deras bevarandestatus är prioriterade. I ordinarie ÅGP ingår inventering, genomförande av åtgärder, uppföljning och utvärdering av åtgärder, vilket genomförs av länsstyrelserna själva, med stöd från samverkande aktörer. Naturvårdsverket betonar i sitt beslut om indelning i kategorier att många

²³ Naturvårdsverket (2018 a, s. 1)

program hamnar i denna kategori, varför prioritering mellan dem även fortsättningsvis kommer vara nödvändigt på grund av budgetbegränsningar. Som underlag till prioriteringar för länsstyrelserna finns både tidigare prioriteringar (klass 1–5) samt de bedömningar länsstyrelserna gjort i arbetet med översynen under 2017.^{24 25}

Kunskapsuppbyggande program

Inom de kunskapsuppbyggande programmen behövs ytterligare kunskap innan åtgärder kan genomföras, vilket sker genom forskningssamarbeten. Fokus ligger på arter samt artgrupper med sämre kunskap om utbredning och biologi samt där kunskap om bevarandeåtgärder saknas eller där omfattande inventeringar, utredningar och bedömningar om åtgärders effektivitet behövs. Ansvar för de kunskapsuppbyggande programmen ligger på länsstyrelserna.²⁶ Eftersom länsstyrelsernas arbete med terrestra program ska prioritera arbetet inom kategorin ordinarie ÅGP nedprioriteras i praktiken denna kategori av terrestra ÅGP. Företrädare från Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken har önskemål om att kunna erbjuda länsstyrelserna hjälp från forskare och miljöforskningsanslag i ett senare skede.²⁷

Beredskapsprogram

Kategorin beredskapsprogram används för arter vars status övervakas inom andra verksamheter och därför är i beredskapsläge för att kunna sätta in ytterligare åtgärder. Kategorin används endast för terrestra ÅGP. Detta sker exempelvis genom samarbeten kring miljöövervakning och biogeografisk uppföljning. Utredningar utförs gällande artens biologi och behov av åtgärder för att ge underlag till konkreta åtgärder för bevarande när arten bedöms behöva det. Beredskapsprogram omfattar arter som har en stabil förekomst på ett fåtal platser där det inte behövs några direkta åtgärder just nu.²⁸ Därför nedprioriteras beredskapsprogram inom länsstyrelsens ÅGP-arbete i jämförelse med ordinarie ÅGP. Om det visar sig att artens tillstånd akut försämras kan länsstyrelsen gå in och utföra åtgärder direkt utan att först behöva flytta arten till kategorin ordinarie ÅGP.²⁹

Områdesskydd och förvaltning

Den här kategorin gäller för (terrestra) arter där områdesskydd bedöms vara den viktigaste bevarandeåtgärden (t.ex. för kontinuitetskrävande arter) samt för arter med huvudsaklig förekomst i skyddade områden. Huvudansvaret för artbevarande i skyddade områden ligger hos enheten för områdesskydd och förvaltning inom länsstyrelserna, men ÅGP kan stötta vid behov.^{30 31}

²⁴ Naturvårdsverket (2018 a, s. 1–3)

²⁵ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

²⁶ Naturvårdsverket (2018 a, s. 1–3)

²⁷ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

²⁸ Naturvårdsverket (2018 a, s. 1–3)

²⁹ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

³⁰ Naturvårdsverket (2018 a, s. 1–3)

³¹ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

Samverkansprogram

Samverkansprogram omfattar arter och naturtyper som kräver långsiktiga och storskaliga åtgärder på landskapsnivå för att kunna upprätthålla gynnsam bevarandestatus. Även arter vars livsmiljö tar lång tid att återskapa och där områdeskydd inte räcker till innefattas här. Det kan exempelvis innefatta storskaliga förändringar på landskapsnivå och frågor som berör andra sektorsmyndigheter som Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Trafikverket eller Riksantikvarieämbetet.³²
³³Även samverkansprogram finns i nuläget enbart för terrestra ÅGP.

2.2.4 Åtgärdsprogrammets generella uppbyggnad och innehåll

Åtgärdsprogrammen ska följa en viss struktur och innehåll enligt riktlinjer som Naturvårdsverket respektive HaV tagit fram. Programdokumenten består huvudsakligen av följande delar:

- Artfakta
- Visioner och mål
- Åtgärder och rekommendationer
- Konsekvenser
- Föreslagna åtgärder (ofta kallad åtgärdstabellen)

Ett ÅGP ska innehålla en vision och mål för åtgärdsprogrammet. I programmet beskrivs naturvårdsambitionerna för arten/arternas/naturtypens i Sverige. Visionen ska motsvara gynnsam bevarandestatus och de lång- och kortsiktiga målen ange olika steg för att nå dit. Lång- och kortsiktiga mål bör framför allt ange mål som avser artens utbredning och populationsstorlek, eller utbredning och kvalitet för dess livsmiljö/er, dvs effektmål av föreslagna åtgärder. Målen kan också formuleras som effektmål av åtgärder som inte har direkt bäring på population eller livsmiljö, som exempelvis information och ökad kunskap.

Den bärande delen i ett ÅGP är beskrivning av de åtgärder som rekommenderas. Detta inkluderar riktlinjer för hur åtgärderna bör genomföras och beskrivning av de metoder som ska användas för att genomföra åtgärderna. Dessutom ska de yttre ramarna för den variation som kan behövas när en metod tillämpas på olikartade lokaler beskrivas. Detaljerad information om kostnader, finansiering, vilka lokaler åtgärder ska genomföras på anges i en bilaga, så kallad åtgärdstabell. Det är länsstyrelserna som avgör hur de vill organisera genomförandet av programmen. Programmen ska därför inte innehålla förslag om hur arbetet ska genomföras organisatoriskt.

Slutligen innehåller ett ÅGP allmänna rekommendationer för genomförandet samt en analys av konsekvenser av programmets genomförande och behov av samordning med andra åtgärder och aktörer.

När ett ÅGP löpt ut beslutas om det ska avslutas, förlängas eller revideras. Om programmet ska uppdateras är det främst åtgärdstabellen som uppdateras, vilket utförs av länsstyrelserna i samråd med Artdatabanken.³⁴ Se bilaga 1 för beskrivning av exempel på ett åtgärdsprogram.

³² Naturvårdsverket (2018 a, s. 1–3)

³³ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

³⁴ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

2.3 Avgränsning och samverkan med andra verksamheter inom naturvård

ÅGP är ett av flera verktyg för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, och de relaterade miljö kvalitetsmålen. Det är därför ett kompletterande verktyg när arters existens inte kan säkras med hjälp av annan naturvård som områdes skydd, skötselmedel och miljöersättningar.³⁵

Arbetet med ÅGP innebär en rad olika samverkanstillfällen för att uppnå artinriktad naturvård där specifika verktyg kan användas, avtal kan upprättas, bidrag kan sökas och hänsyn ska tas till internationella bestämmelser. Nedan redovisas exempel på hur denna samverkan ofta ser ut, men även andra samverkansmöjligheter som inte nämns i detta kapitel kan ingå i arbetet med ÅGP, varav ett flertal nämns i kapitel 3.

2.3.1 Områdesskydd

Områdesskydd handlar om det statliga arbetet med att bilda nationalparker och naturreservat samt skydd genom att upprätta naturvårdsavtal. Här inkluderas även Natura 2000-områden. Områdesskyddet består av en del som rör markersättning till berörda fastighetsägare, och en annan del som berör länsstyrelsernas beslutsfattande i enlighet med miljöbalken.³⁶ Under 2019 bildades 181 nya naturreservat, åtta nya marina naturreservat och två nya biosfärområden i Sverige.³⁷ Naturvårdsavtal kan tecknas frivilligt mot ersättning mellan staten och markägare, där två av dessa avtal under 2019 tecknades för att bevara och utveckla livsmiljöer för ett antal rödlistade arter.³⁸ För Natura 2000 pågår just nu ett arbete med att ta fram ett nytt ramverk för prioriterade åtgärder inom befintliga områden inom EU:s medlemsländer för 2021–2027 (Prioritized Action Framework).³⁹

Inom länsstyrelserna är det enheterna som arbetar med verksamheten områdesskydd och förvaltning som ansvarar för inrättandet av områdesskydd. En grundläggande skillnad mellan ÅGP och områdesskydd, är att områdesskydd är ett mer generellt sätt att utföra naturvård där målet är att bevara så många naturvärden som möjligt inom ett område. ÅGP handlar istället om specifika arters överlevnad genom punktinsatser. För områdesskyddet finns det en formell förvaltare för varje område som ska ansvara för att utföra åtgärder enligt den länsstyrelsen upprättade skötselplanen. Skillnaden i angreppssätt medför att konflikter kan uppstå utifrån de åtgärder som föreslås i ett ÅGP.⁴⁰

Inom ramen för områdesskydd kan även biotopskyddsområden nämnas. Det är ett verktyg som används för små mark- och vattenområden, som för sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för de arter som exempelvis ÅGP hanterar. Skillnaden mellan biotopskyddsområden och naturreservat är att det är specifika och namngivna biotoper som skyddas. Vissa typer av biotoper är skyddade inom hela landet, medan andra biotopskyddsområden beslutas av länsstyrelsen, Skogs-

³⁵ Naturvårdsverket (2020 a, s. 396)

³⁶ Naturvårdsverket (2020 b, s. 11)

³⁷ Naturvårdsverket (2020 a, s. 45)

³⁸ Naturvårdsverket (2020 b, s. 21)

³⁹ Naturvårdsverket (2020 a, s. 281)

⁴⁰ Intervju med Naturvårdsverket och SLU ArtDatabanken

styrelsen eller kommuner. Länsstyrelsen har 16 biotoper som de kan besluta om att skydda via ett biotopskyddsområde, bland andra rikkärr i jordbruksmark, ängar och naturbetesmarker.⁴¹

2.3.2 Miljöersättningar

Miljöersättningar går ofta som jordbruksstöd via Landsbygdsprogrammet för att bevara och förstärka ängs- och betesmarker eller som stöd för ekologisk produktion.⁴² Skötselmedel gäller bland annat våtmarker, där medlen går till att restaurera eller återställa naturvärden som har stor lokal betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.⁴³

Det finns en del konflikter mellan miljöersättningar i odlingslandskapet och ÅGP. Miljöersättningarnas krav matchar ofta inte arters behov. Miljöersättningarna blir oförenliga med ÅGP-arbetet och markägare kan i slutändan få låg, eller ingen ersättning alls för att bevara eller utföra skötselåtgärder inom ramen för ÅGP vilket minskar incitamenten för sådant arbete.⁴⁴

2.3.3 EU:s miljö och klimatfond LIFE

EU:s miljöfond LIFE är ett annat verktyg för åtgärder inom artinriktad naturvård. Tillsammans med Naturvårdsverket och HaV medfinansieras projekt via LIFE för att säkerställa att Sverige klarar åtaganden enligt EU:s naturvårdsdirektiv (art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet) och därmed förbättrar statusen för hotade arter och naturtyper. Bidragen går främst till att genomföra storskaliga restaureringar och skötselåtgärder.

Projektet *LIFE Coast Benefit* arbetade exempelvis med att restaurera kustnära områden inom länen Södermanland, Östergötland och Kalmar genom storskaliga gallringar och röjningar. Det ledde till att igenvuxna gräsmarksmiljöer nu återstälts och att arter som varit knutna till områdena kunde bevaras och utvecklas.⁴⁵

2.3.4 Åtgärder mot invasiva främmande arter

Ett av de största hoten mot biologisk mångfald, och därmed arter och naturtyper, bedöms vara invasiva främmande arter. EU-förordningen *Invasive Alien Species* (IAS) innebär att medlemsländer har skyldigheter att vidta åtgärder för att övervaka spridningen av invasiva främmande arter med hjälp av övervakningssystem och gränskontroller, samt genomföra åtgärder för att minska spridningen genom att utfärda handlingsplaner och informationsinsatser, vilket är ett arbete som leds av Naturvårdsverket och HaV. Tack vare detta arbete har exempelvis mårhundar minskat i antal från cirka 100 till 36 individer i Sverige, samtidigt som beståndet av jätteloka minskats i Blekinge län.⁴⁶ Gällande akvatiska program är exempelvis arbetet mot den invasiva signalkräftan och kräftpesten som sprids med den avgörande för att nå upp till målen i ÅGP flodkräfta.

⁴¹ Pettersson (2020)

⁴² Naturvårdsverket (2020 a, s. 189, 415, 423)

⁴³ Naturvårdsverket (2020 a, s. 287)

⁴⁴ Intervju med Naturvårdsverket och SLU ArtDatabanken

⁴⁵ Naturvårdsverket (2020 b, s. 35, 37)

⁴⁶ Naturvårdsverket (2020 b, s. 43–44)

Det är vanligtvis markägare som genomför arbetet med åtgärder mot invasiva arter, i samarbete med länsstyrelserna. Blomsterlupin är exempelvis ett stort problem i Värmlands län och Västerbottens län. För bekämpning av blomsterlupin vid artrika ängsmarker och vägkanter i Värmlands län är det dock landsbygdsprogrammet som finansierar, och i Västerbottens län utför Trafikverket röjning och slåtter vid vägkanter.⁴⁷

2.3.5 Lokala naturvårdsinsatser och kommunal samverkan

På kommunal nivå finns lokala satsningar som den lokala naturvårdssatsningen (LONA) och lokala vattenvårdsprojekt (LOVA), där kommuner kan vända sig till länsstyrelsen för att söka bidrag inom naturvård respektive vattenvård. Inom ramen för LONA kan restaurering som röjning, gallring och naturvårdsbränning ske. Även åtgärder för att stärka specifika arter har genomförts genom exempelvis plantering av växter som är viktiga för bin.⁴⁸ Bidragen från LOVA ges till projekt som kan minska internbelastningen av fosfor, öka upptag av näringsämnen eller till andra vattenåtgärder som ska förbättra den ekologiska statusen i havsmiljön enligt vatten- och havsförvaltningen.⁴⁹

I övrigt varierar engagemang och intresse för kommuner att bidra i arbetet med artinriktad naturvård, och många kommuner har inte tillräckligt med resurser. Gällande ÅGP för särskilt skyddsvärda träd finns det exempelvis i Blekinge län ett kommunråd som träffas och diskuterar frågorna. I många fall behöver flera kommuner dela på en ekolog, vilket försvårar arbetet då tidsbrist kan uppstå.⁵⁰

2.3.6 Övrig samverkan och åtgärder som stödjer ÅGP

Arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur⁵¹ överlappar mycket med ÅGP då dessa åtgärder arbetar mot samma mål och där det finns indikatorer för grön infrastruktur inom många ÅGP. Exempel på det är väddnätfjärilen som sprider sig mellan landskap. Arbetet med grön infrastruktur är en viktig del i den nationella strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster från 2014. Det har utvecklats en samverkan mellan arbetet med grön infrastruktur och ÅGP regionalt. Många av de som arbetar med grön infrastruktur inom länsstyrelserna har ett förflutet inom ÅGP, eller arbetar med båda verksamheter samtidigt.⁵²

På uppdrag av Naturvårdsverket driver SLU Artdatabanken en samverkansgrupp för infrastrukturens gräsmarker tillsammans med Jordbruksverket samt länsstyrelserna, Trafikverket, Svenska kraftnät, Vattenfall eldistribution, Ellevio, E.ON, Swedavia Airport, Centrum för Biologisk Mångfald, Skellefteå Kraft, Svenska golfförbundet, STERF, och Triekol. Samverkansgruppen driver och samordnar arbetet med åtgärder, skötsel och skapandet av lämpliga miljöer för biologisk mångfald och grön infrastruktur i anslutning till byggd infrastruktur.⁵³

⁴⁷ Naturvårdsverket (2020 a, s. 338–339, 356–357)

⁴⁸ Naturvårdsverket (2020 b, s. 45–46)

⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2020, s. 58)

⁵⁰ Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

⁵¹ <https://www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur#:~:text=Gr%C3%B6n%20infrastruktur%20%C3%A4r%20ekologiskt%20funktionella,ekosystemtj%C3%A4nster%20fr%C3%A4mjas%20i%20hela%20landskapet.>

⁵² Intervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken

⁵³ Naturvårdsverket (2020 b, s. 41)

Samverkansuppdraget är ett formellt uppdrag som utvecklats över tid och som från början initierades av Jordbruksverket. Länsstyrelserna arbetar med liknande samverkan, men fick här hjälp med att skala upp arbetet då de själva inte har tillräckliga resurser för att prioritera att bygga sådana nätverk.

Annan samverkan kan ske via rapportering gällande artinriktad naturvård. Biogeografisk uppföljning är en av dessa där inventering och övervakning sker för att följa upp bevarandestatusen för olika arter och naturtyper. Det fungerar som underlag till rapportering enligt EU:s art- och habitatdirektiv, för uppföljning av miljökvalitetsmålen och som beslutsunderlag till långsiktigt bevarande av arter och naturtyper. Gällande invasiva främmande arter finns Artportalen, dit allmänheten kan vända sig för att rapportera fynd av dessa.⁵⁴

2.4 Medelsanvändning inom den terrestra ÅGP-verksamheten

I detta avsnitt redovisas finansiering och medelsanvändning för den terrestra ÅGP-verksamheten som samordnas av Naturvårdsverket. I enlighet med Regeringens regleringsbrev för Naturvårdsverket och budgetåret 2020 gäller anslagspost 1:3 Åtgärder för värdefull natur (Ramanslag) för arbetet med ÅGP.⁵⁵

1:3	Åtgärder för värdefull natur (Ramanslag) <i>Disponeras av Naturvårdsverket</i>	1 039 035 (tkr)
ap.2	Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. (ram) ⁵⁶	1 039 035 (tkr)

Villkor för anslaget meddelas i punkt 10 där det står att:

Anslagsposten får användas för arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter, särskilt insatser för att genomföra programmen. Anslagsposten får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna avseende samma ändamål. Anslagsposten får även användas för bidrag till de organisationer som bidrar till att genomföra programmen.⁵⁷

Inom anslagsposten 1:3 är inga ekonomiska medel specifikt öronmärkta för arbetet med ÅGP, utan det är upp till Naturvårdsverket att fördela dessa medel till länsstyrelserna, vilket görs utifrån en fördelningsnyckel. Därefter är det länsstyrelserna som disponerar medel mellan sina verksamheter inom ramen för arbetet med åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelsernas medel ska säkerställa minst 1 heltidstjänst för ÅGP, och gör därefter egna prioriteringar inom länet kring hur mycket medel som anses rimligt i förhållande till åtgärdsbehov för ÅGP och i förhållande till resterande verksamheter. Medel ska dock i huvudsak gå till arbetet med ordinarie ÅGP, och vid behov kan medel användas för arbetet med övriga

⁵⁴ Naturvårdsverket (2020 b, s. 71–72)

⁵⁵ Miljödepartementet (2019, s. 12)

⁵⁶ Miljödepartementet (2019, s. 12)

⁵⁷ Miljödepartementet (2019, s. 14)

kategorier inom verksamheten för ÅGP. Om medel inom vissa verksamhetsposter inom länsstyrelserna inte är tillräckliga kan länsstyrelserna i mindre omfattning omdisponera medel från andra poster vilket sedan ska redovisas. Exempel för denna medelsfördelning går att se nedan.⁵⁸

Under 2020 gick cirka 59 miljoner kronor till arbetet med ÅGP där merparten på 56 miljoner kronor har fördelats till länsstyrelsernas arbete med ÅGP. Resterande 3 miljoner kronor har gått till Naturvårdsverkets bidrag till andra aktörer och för analyser samt till tjänster inom ÅGP på Naturvårdsverket.⁵⁹ De medel som gick till andra aktörer var till Svenska Jägareförbundet för Projekt fjällgås och Naturskyddsföreningen för Projekt vitryggig hackspett. Projekten startade före ÅGP för de båda arterna och aktörerna är viktiga partners i åtgärdsarbetet och som därför ansöker om medel för projekten varje år. Exempel på analyser som bekostats av Naturvårdsverket de senaste åren är externa utvärderingar av ÅGP för fjällgås och ÅGP för särskilt skyddsvärda träd, samt en lövskogsanalys för ÅGP för vitryggig hackspett.⁶⁰

Tabell 1. Historik över anslag och antal ÅGP (Källa: Naturvårdsverket)

År	2018	2019	2020
Antal ÅGP	132	132	132
Fördelning av anslag 1:3 till ÅGP (mnkr)	55	41	59

Då länsstyrelsernas totala utgifter för 2020 inte återrapporterats ännu finnes nedan ett exempel från 2019 där utgiftsposter inom ÅGP har ställts upp. Det går även att påpeka att det under 2019 genomfördes koordinering av eller åtgärder inom 113 ÅGP av länsstyrelserna själva, och genomfördes åtgärder av andra aktörer än länsstyrelserna inom 52 ÅGP.⁶¹

Tabell 2. Förbrukning av medel för åtgärder inom ÅGP 2019 från länsstyrelsernas återrapportering (Källa: Naturvårdsverket)

Länsstyrelsernas arbete med enskilda ÅGP 2019	Utgifter (mkr)
Länsstyrelsernas förbrukning	
Dialog och samverkan samt övergripande koordinering	7,0
Datainsamling och analyser	5,8
Aktiva åtgärder i fält	12,9
Övrig arbetstid som inte kan kopplas till ett specifikt ÅGP	14,3
Total förbrukning	40,1
Naturvårdsverkets förbrukning	
Naturvårdsverkets bidrag till andra aktörer	0,9
Tjänster inom ÅGP på Naturvårdsverket	0,9
Totalbudget ÅGP	41,8

⁵⁸ Intervju med Naturvårdsverket och SLU ArtDatabanken, samt särskilda villkor i beslut om medelsanvändning för ÅGP (NV-03333-17).

⁵⁹ NVs ÅGP-medel

⁶⁰ Naturvårdsverket, uppgifter i mailkonversation

⁶¹ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

2.4.1 Regional fördelning av ÅGP-medel

Från och med budgetåret 2018 fördelas medel för åtgärdsprogrammen baserat på antal ordinarie ÅGP per län, istället för den tidigare fördelningen baserad på totalt antal ÅGP-arter per län. Medlen ska ses som ett basanslag till länsstyrelsernas ÅGP-verksamhet och ska användas till:

- För att garantera minst en heltidstjänst för en ÅGP-koordinator i varje län
- Resurserna ska fokuseras på prioriterade program i kategorin ordinarie ÅGP
- När behov uppstår får en del av basanslaget användas för arbete med Beredskapsprogram

För att exemplifiera detta går det i Tabell 4 och 5 nedan att se budgeterade bidrag för länsstyrelsen i Västerbottens län som har minst antal ordinarie ÅGP per län, med 16 stycken. Detta jämförs sedan med länsstyrelsen i Kalmar län som har flest antal ordinarie ÅGP per län, med 54 st.⁶²

Tabell 4. Fördelningsnyckel för åtgärdsmedel, Västerbottens län 2020⁶³

Västerbottens län	Bidrag (avrundat till tkr)
Basbidrag löner	751 000
Extra bidrag	0
Basbidrag åtgärder	584 000
Beräknad fördelning för ÅGP 2020	1 336 000

Tabell 5. Fördelningsnyckel för åtgärdsmedel, Kalmar län 2020

Kalmar län	Bidrag (avrundat till tkr)
Basbidrag löner	2 535 000
Extra bidrag*	300 000
Basbidrag åtgärder	1 970 000
Beräknad fördelning för ÅGP 2020	4 805 000

*Extra bidrag tilldelas för uppstart av projekt läderbagge.⁶⁴

Vad som tidigare har konstaterats är att varje län ska ges tillräckliga medel för minst en heltidsanställd ÅGP-koordinator. I tabell 6 framgår att antalet ordinarie ÅGP per län jämfört med antalet finansierade tjänster varierar något. Men framförallt framgår att det skattade behovet för fler tjänster gällande ÅGP är högt. Samma trend gäller för faktiska medel, i Tabell 7, där behoven långt överskrider finansierade medel för 2019 inom alla län.

Enligt Naturvårdsverkets beräkningar motsvarar en tjänst cirka 750 000 kr. För att det län som har minst antal ÅGP (Västerbottens län), och därmed får minst andel av pengarna, ska komma upp i ett belopp motsvarande en tjänst behöver cirka 30 mkr gå till tjänster i den totala fördelningsnyckeln. Utifrån det har Naturvårdsverket beräknat hur många tjänster som 30 mkr i fördelningsnyckeln motsvarar vid varje län. Det behöver därför inte stämma överens med verkligheten, då en del län har fler, medan andra har färre tjänster, beroende på hur de prioriterar

⁶² Naturvårdsverkets ÅGP-medel

⁶³ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

⁶⁴ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

sina ÅGP-medel. Men om dessa medel skulle öronmärkas till tjänster (baserat på ett antagande om att behovet av personalresurser ökar proportionerligt med antal ÅGP) skulle exempelvis Kalmar län få 2,535 mkr vilket motsvarar cirka 3,4 heltids-tjänster.

Vidare är behovet baserat på antagandet att en heltidsanställd i snitt rimligen kan hantera genomförandet av 6 ordinarie ÅGP. Beräkningarna av behov baseras på slutsatser från diskussioner som Naturvårdsverket och SLU Artfatabanken fört med länsstyrelserna. Summan av de beräknade kostnaderna för varje program enligt åtgärdstabellerna delas med antal år som varje program skulle gälla för när tabellen togs fram, för att därmed få en uppskattad snittkostnad per år.

Om vi tittar på ett exempel från Länsstyrelsen Kalmar län, med 54 ordinarie ÅGP, har de medel för 3,4 finansierade tjänster och ett uppskattat behov på 9 tjänster. Den finansiering som utgått för åtgärder under 2019 uppgick till 691 000, med ett behov om 3 965 750 kr för åtgärder inom Ordinarie ÅGP.⁶⁵

⁶⁵ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

Tabell 6. Antal ordinarie ÅGP, finansierade tjänster och behov av tjänster, per län

Län	Antal Ord ÅGP/län 2019	Finansierade tjänster 2019	Behov tjänster (6 ord ÅGP/tjänst)*
Stockholm	34	2.1	5.7
Uppsala	41	3.1	6.8
Södermanland	30	1.9	5.0
Östergötland	39	2.4	6.5
Jönköping	26	1.6	4.3
Kronoberg	23	1.4	3.8
Kalmar	54	3.4	9.0
Gotland	32	2.0	5.3
Blekinge	29	1.8	4.8
Skåne	52	3.3	8.7
Halland	32	2.0	5.3
Västra Götaland	37	2.3	6.2
Värmland	25	1.6	4.2
Örebro	24	1.5	4.0
Västmanland	29	2.1	4.8
Dalarna	26	2.0	4.3
Gävleborg	28	1.8	4.7
Västernorrland	24	1.5	4.0
Jämtland	21	1.3	3.5
Västerbotten	16	1.0	2.7
Norrbottn	17	1.1	2.8
Summa tjänster:		41	107

*Skattning av behovet är baserat på antagandet att en heltidsanställd i snitt rimligen kan hantera genomförandet av 6 ordinarie ÅGP. Denna bedömning har gjorts av SLU efter diskussion med länsstyrelserna⁶⁶

Tabell 7. Finansieringsåtgärder och behov för respektive län inom ÅGP-arbetet⁶⁷

Län	Antal Ord ÅGP/län 2019	Finansiering åtgärder 2019*	Behov till åtgärder ord. ÅGP**	Behov till åtgärder alla ÅGP**
Stockholm	34	435 000	2 496 954	2 905 645
Uppsala	41	525 000	3 011 032	3 503 866
Södermanland	30	384 000	2 203 194	2 563 805
Östergötland	39	499 000	2 864 153	3 332 946
Jönköping	26	333 000	1 909 435	2 221 964
Kronoberg	23	294 000	1 689 116	1 965 584
Kalmar	54	691 000	3 965 750	4 614 848
Gotland	32	409 000	2 350 074	2 734 725
Blekinge	29	371 000	2 129 754	2 478 344
Skåne	52	665 000	3 818 870	4 443 928
Halland	32	409 000	2 350 074	2 734 725
Västra Götaland	37	473 000	2 717 273	3 162 026
Värmland	25	320 000	1 835 995	2 136 504

⁶⁶ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

⁶⁷ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

Län	Antal Ord ÅGP/ län 2019	Finansiering åtgärder 2019*	Behov till åtgärder ord. ÅGP**	Behov till åtgärder alla ÅGP**
Örebro	24	307 000	1 762 555	2 051 044
Västmanland	29	371 000	2 129 754	2 478 344
Dalarna	26	333 000	1 909 435	2 221 964
Gävleborg	28	358 000	2 056 315	2 392 884
Västernorrland	24	307 000	1 762 555	2 051 044
Jämtland	21	269 000	1 542 236	1 794 663
Västerbotten	16	205 000	1 175 037	1 367 362
Norrbotten	17	217 000	1 248 477	1 452 823
Summa:	639	8 175 000	46 928 038	54 609 039

* Finansiering av åtgärder är summan som tilldelats minus vad Naturvårdsverket räknade på som ett minimum till löner.

**Behoven uppskattade av Naturvårdsverket baserat på kostnader angivna i programmens åtgärdstabeller.

2.5 Medelsanvändning inom HaV:s akvatiska åtgärdsprogram

HaV:s ÅGP-verksamhet är begränsad till jämförelsevis få program och under 2020 fördelade HaV 13 766 400 kr direkt till länsstyrelserna för ÅGP-arbete. Utöver detta har HaV överenskommelser med enskilda länsstyrelser som arbetar med framtagande av nya akvatiska program eller ansvarar för nationell koordinering av dessa. Redovisning av användningen av HaV:s ÅGP-verksamhet görs i HaV:s återrapportering av användning av anslag 1:11 till Miljödepartementet.⁶⁸ Medel används av länsstyrelserna främst för fysisk restaurering och nyskapande av miljöer, men också inventering för att få bättre kunskap om förekomst av arterna och naturtyperna. Medel används främst till länsstyrelsernas kostnader för egen personal men också till finansiering av konsultinsatser och bidrag till andra aktörer som genomför åtgärder. Åtgärder har baserat på redovisningen för 2019 också finansierats med medel från kommuner, EU, andra statliga myndigheter eller andra aktörer, till exempel Naturskyddsföreningens Bra miljövalsfond.

2.6 Sammanfattning

Utefter det nationella miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* har åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) tagits fram. Det är ett komplement till andra naturvårdsinsatser, som områdesskydd, för att skydda arter som kräver särskilda insatser på grund av dess hotade artstatus.

Arbetet med ÅGP sker enligt principen ”rätt åtgärd på rätt plats i landskapet”. Naturvårdsverket HaV har det övergripande ansvaret medan länsstyrelserna ansvarar för att samordna och genomföra åtgärdsprogrammen. SLU Artdatabanken stödjer länsstyrelsernas arbete på uppdrag av Naturvårdsverket och HaV.

⁶⁸ Havs- och Vattenmyndigheten (2020) Återrapportering av användning av anslag 1:11

Inom Naturvårdsverkets ÅGP finns fem underkategorier att bedriva arbetet utifrån; Ordinarie åtgärdsprogram, Kunskapsuppbyggande program, Beredskapsprogram, Områdesskydd och förvaltning, och Samverkansprogram. Inom HaV finns två kategorier, ordinarie program och kunskapsuppbyggande program. Det är inom den första kategorin (ordinarie program) som huvudverksamheten utförs och prioriteras av länsstyrelserna. Här ingår inventering, genomförande av åtgärder, samverkan med andra aktörer, uppföljning och utvärdering av åtgärder för ÅGP-arter.

ÅGP ges medel utifrån anslagsposten 1:3 *Åtgärder för värdefull natur*, i enlighet med regleringsbrev för Naturvårdsverket samt anslagsposten 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö för HaV*. Inom anslagsposterna är inga ekonomiska medel öronmärkta för arbetet med ÅGP, utan det är upp till Naturvårdsverket respektive HaV att fördela medel till de verksamheter som ingår i arbetet med åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelserna, som genomför beslutade åtgärdsprogram, har möjlighet att göra vissa omfördelningar mellan verksamheter. Under 2020 gick cirka 59 miljoner kronor till arbetet med Naturvårdsverkets terrestra ÅGP där merparten på 56 miljoner kronor har fördelats till länsstyrelsernas arbete med ÅGP. Resterande 3 miljoner kronor har gått till Naturvårdsverkets bidrag till andra aktörer och för analyser samt till tjänster inom ÅGP på Naturvårdsverket.

Den regionala fördelningen av medel för ÅGP ges baserat på antal ordinarie ÅGP per län, även om behoven kan variera mellan länen. Enligt Naturvårdsverkets beräkningar kan en heltidsanställd ÅGP-koordinator i snitt hantera cirka 6 ordinarie ÅGP och behovet för ytterligare tjänster inom länen är vanligtvis högre än vad som är finansierat. Kalmar län, med 54 ordinarie ÅGP, har exempelvis medel beräknat för 3,4 tjänster men har ett behov på 9 tjänster.

Varje län ges medel för minst en heltidsanställd ÅGP-koordinator, varpå det kan variera om tjänsten delas upp på deltidstjänster för flera personer. Koordinators huvuduppgift är att främst genomföra åtgärder och samverka inom kategorin ordinarie ÅGP. Varje länsstyrelse är dessutom nationell koordinator för ett eller flera åtgärdsprogram och ansvarar för nationell samordning och redovisning av åtgärder för ett specifikt ÅGP. Den nationella koordinators samordnar även sitt arbete med SLU Artdatabanken för att ta fram åtgärdsförslag och uppdatera åtgärdstabeller för den specifika ÅGP-arten. Därför innehar även SLU Artdatabanken en central roll i att stötta länsstyrelsernas arbete utifrån deras expertis inom arter och naturtyper.

Särskilda satsningar har dessutom utförts inom arbetet med ÅGP, för bland annat vilda pollinatörer, och som därför getts riktade medel. Här har arbetet fördelats över flera länsstyrelser då dessa län innehar områden med flera arter inom hotkategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) och akut hotad (CR), där förekomsten av arten i området bedöms som viktig för artens nationella överlevnad. Områdena innehar även ett stort antal rödlistade arter eller sällsynta biarter samt är viktiga för andra hotade eller minskande arter som är knutna till viktiga livsmiljöer.

3. Länsstyrelsernas uppfattningar om ÅGP-verksamheten

Länsstyrelserna är nyckelaktörer i ÅGP-arbetsättet i och med att de har ansvar för att samordna och genomföra åtgärdsprogrammen på uppdrag av Naturvårdsverket respektive Havs- och Vattenmyndigheten. Därmed har de viktig kunskap om programmets förutsättningar, utmaningar och möjligheter i att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”.

För att få en uppfattning om länsstyrelsernas uppfattningar om ÅGP-arbetet har nio intervjuer genomförts med ÅGP-koordinatorer på nio länsstyrelser, med fokus på hur länsstyrelserna arbetar med ÅGP, hur de samarbetar med andra aktörer, samt hur de bedömer ÅGP-arbetets potential och effekter, och hur ser de att ÅGP-verksamheten kan förbättras. De intervjuade koordinatorerna arbetar främst med terrestra åtgärdsprogram. Två koordinatorer har även arbetat med akvatiska program i mindre utsträckning och en av de intervjuade arbetar enbart med akvatiska program. De redovisade uppfattningarna om ÅGP-verksamheten i kapitel 3 fokuserar därmed huvudsakligen på terrestra program. För att kunna behålla anonymitet redovisas inte svaren från personen som koordinerar akvatiska program separat.

I följande kapitel presenteras närmare länsstyrelsernas uppfattningar om ÅGP-arbetet, samverkan med myndigheter och andra aktörer, programmets effektivitet samt förändringsförslag. Intervjuguide finns i särskild bilaga och namn på intervjupersonerna finns i rapportens referenslista.

3.1 Beskrivning av länsstyrelsernas samordnande roll och arbete

Länsstyrelserna har en hög grad av frihet i att själva definiera hur de prioriterar mellan åtgärdsprogrammen och åtgärder, hur de lägger upp arbetet internt och om de exempelvis vill prioritera arbetstid på att främja samverkan eller genomföra och upphandla praktiska naturvårdsåtgärder. I det här kapitlet presenteras först de intervjuade ÅGP-koordinatorernas uppfattningar om hur arbete med åtgärdsprogrammen är organiserat internt, vad arbetet konkret består av samt hur den interna samverkan mellan ÅGP och andra verksamheter fungerar. I andra delen diskuteras de intervjuade ÅGP-koordinatorernas uppfattningar om tillgång till resurser samt hur länsstyrelserna prioriterar när resurser är otillräckliga.

3.1.1 Interna arbetssätt

Alla länsstyrelser har minst en heltidstjänst tilldelad för ÅGP-arbetet men oftast är ÅGP-arbetet fördelat mellan flera personer som delar sin tid mellan ÅGP-verksam-

heten och annat arbete. Att koordinatörerna även arbetar med andra frågor uppfattas ha för- och nackdelar. Fördelen är att en koordinatör som även arbetar med exempelvis naturreservat lätt kan integrera arbetet med artbevarande i reservatsarbetet på ett sätt som kan vara svårare utan direkt insyn i arbetet. Nackdelen är att arbetet kan upplevas som splittrat och möjligheten för att fokusera på artfrågor minskar. Utmaningen blir större om ledningen i länsstyrelsen inte prioriterat ÅGP och artfrågorna och den anställda inte ges tid att arbeta med ÅGP. Det finns dock enbart en intervjuad ÅGP-koordinatör som nämner att det funnits utmaningar med att ledningen inte prioriterat arbetet med arter.

Enligt intervjuerna består det konkreta ÅGP-arbetet huvudsakligen av att genomföra eller upphandla praktiska åtgärder och inventeringar samt samverka med andra aktörer. Det finns dock en variation i hur länsstyrelserna fördelar arbetstiden mellan praktiska naturvårdsåtgärder och samverkan. Vissa av de intervjuade koordinatörerna uppger att huvuddelen av tiden går åt samverkan medan andra länsstyrelser prioriterar att själva genomföra och upphandla praktiska naturvårdsåtgärder.

Till viss del kan dessa skillnader bero på att olika åtgärdsprogram kräver olika typer av aktiviteter, men flera av de intervjuade ÅGP-koordinatörerna förmedlar att prioriteringen mellan åtgärder och samverkan gjorts medvetet. Vissa av dem är tydliga med att de ser att samverkan ger bäst resultat eftersom länsstyrelserna aldrig själva kan genomföra alla åtgärder med sina begränsade resurser. Tanken kan exempelvis vara att ett informationsmöte som leder till att en aktör integrerar artskydd i sina planer och börjar bekosta åtgärder själv ger på längre sikt bättre resultat, jämfört med att länsstyrelsen skulle prioritera att göra åtgärder istället för samverkan. Majoriteten av de intervjuade ÅGP-koordinatörerna menar att samverkan tar mycket tid men många menar att det också ger mest resultat – ”när andra blir upplärda kan arbetet rulla på”. Andra menar i sin tur att det är mest effektivt att länsstyrelsen gör praktiska åtgärder själva, även om även dessa menar att samverkan också är viktigt. Men här kan skillnaderna även bero på olika behov i olika åtgärdsprogram.

Den interna samverkan på länsstyrelserna uppfattas fungera bra av majoriteten av de intervjuade. Ofta fungerar ÅGP-koordinatörer som interna rådgivare i artfrågor mot andra enheter eller avdelningar. En av de intervjuade menar att detta kanske inte var meningen med ÅGP från början men är ändå väldigt värdefullt som ett sätt att integrera artperspektivet bredare i länsstyrelsernas verksamhet. Framför allt beskriver majoriteten av de intervjuade ÅGP-koordinatörerna en tät samverkan med reservatsförvaltning i form av kunskapsutbyte men även i form av gemensamma åtgärder. Några av de intervjuade berättar om praktiska exempel där åtgärder har gjorts inom reservat och där ÅGP sedan har kunnat förstärka åtgärdernas effekter genom att bekosta likartade åtgärder utanför reservatet.

Ett par länsstyrelser nämner att de utvecklat GIS-skikt som kan användas av andra enheter och avdelningar för att se var hotade arter finns för att sedan kunna kontakta ÅGP-koordinatörer för rådgivning när de planerar insatser i dessa områden. Det uppfattas som ett bra sätt att sprida medvetenhet om hotade arter. Ett annat exempel för att främja förståelse för frågor som rör hotade arter internt på länsstyrelser är att involvera andra enheter i artinventeringar och bekosta deras tid från ÅGP. Interna avdelningsövergripande arbetsgrupper är ett ytterligare exempel på arbetssätt som uppfattats som välfungerande för att integrera artfrågorna.

Intern samverkan mellan ÅGP-koordinatorerna som arbetar med program som finansieras av Naturvårdsverket respektive Havs- och Vattenmyndigheten uppfattas i de flesta fall vara begränsad. Ofta ingår koordinatorerna i olika avdelningar och har inte mycket samarbete. Huvudsakligen uppfattas detta inte som ett problem av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna. Det nämns även att det har ordnats nationella träffar som samlar koordinatörer för terrestra och akvatiska program även om det annars inte är mycket samarbete.

3.1.2 Resurser och prioriteringar

Majoriteten av de intervjuade upplever att de inte har tillräckligt mycket resurser för att genomföra alla åtgärdsprogram som deras län berörs av. Länsstyrelserna behöver prioritera bland åtgärdsprogrammen och åtgärderna för att kunna få resurserna att räcka till. Det finns en viss frustration i att behöva prioritera hårt mellan arterna, och en av de intervjuade konstaterar att man behöver prioritera ner 90% av det arbete som skulle behöva göras. I ett par län anges att ekonomiska resurser finns men tid för ÅGP-arbetet saknas. I ett par län har man arbetat aktivt med att öka den totala finansieringen genom att finansiera ÅGP-åtgärder via andra satsningar och i ett par län har EU-projekt spelat en stor roll för att möjliggöra långsiktighet och samarbete med forskning.

Naturvårdsverkets klassificering av program i olika programtyper fungerar som ett första prioriteringssteg eftersom länsstyrelserna har meddelats att de ska fokusera på kategorin "Ordinarie åtgärdsprogram". Flera av ÅGP-koordinatorerna upplever dock inte att prioriteringen är tillräcklig och de flesta anger att de måste prioritera vidare utifrån Naturvårdsverkets prioritering.

Länsstyrelserna har frihet att prioritera själva mellan programmen och åtgärder, i och med att finansieringen inte öronmärks för vissa program. Detta uppfattas som positivt för att det möjliggör att länens lokala kunskap kan användas för att prioritera åtgärder som är viktiga och ger bäst effekt. Men framför allt en av de intervjuade betonar också att det är en utmaning när alla län kan prioritera själva, för att då saknas nationellt perspektiv på vilka arter och åtgärder vore viktigaste att prioritera. Några av de intervjuade önskar även att antalet ordinarie-ÅGP skulle ytterligare minskas för att tydliggöra vad som ska prioriteras, samtidigt som rollen och ansvaren för de andra program skulle behöva tydliggöras.

De flesta av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna anger att de försöker prioritera och dra ner antalet program de arbetar med i sina län, i vissa fall anger de tydligt att de sett mer resultat när de satsat mer på enstaka program. Men en ÅGP-koordinator berättar också att de har ett arbetssätt där de istället försöker jobba med många program eftersom de ser att insatser i fler program ger bättre resultat.

Prioriteringar på länsnivå verkar göras oftast utifrån två utgångspunkter:

1. Prioriteringar av program och åtgärder utifrån kompetens, kunskap och intresse hos ÅGP-koordinatorerna i länet. Det upplevs mer effektivt att arbeta med arter där kunskap och kompetens finns, och inte behöver skaffas exempelvis genom upphandlingar.
2. Prioriteringar av program och art utifrån länets roll för artbevarandet. Om en art har få eller inga förekomster i andra län och länets roll uppfattas som viktig prioriteras arten.

Framför allt efterfrågar de intervjuade ÅGP-koordinatorerna ökade personalresurser. Samverkansarbete uppfattas som mycket tidskrävande och där behövs mer personal som kan arbeta långsiktigt med att bygga relationer och nätverk. En av de intervjuade betonar att brist på personal gör att arbetet med ÅGP blir ad hoc eftersom det inte finns tid att tänka långsiktigt strategiskt på hur effekter kan uppnås.

De intervjuade uppfattar huvudsakligen att de har bra tillgång till kompetens- och kunskapsmässiga resurser. SLU Artdatabanken används flitigt som kunskapsresurs av många av intervjuade, medan det även finns några som inte haft mycket kontakt med SLU Artdatabanken. Behovet av ytterligare satsningar för kunskapsutveckling och utveckling av bättre kopplingar mellan akademien och ÅGP-verksamheten nämns av ett par ÅGP-koordinatorer. Huvudsakligen uppfattar ÅGP-koordinatorerna inte kunskapsbristen som ett stort problem, även om några uppfattar att ÅGP-arbetet skulle kunna stärkas av samarbete med universitet. Behovet för ökat samarbete med forskare pekas ut gällande terrestra och akvatiska program.

En av de intervjuade nämner att en stor fördel med ÅGP är att det finns möjligheter att utveckla kunskap och kompetens hos koordinatorerna. Om länsstyrelserna tillsammans upplever att det saknas kompetens i en fråga kan de anordna utbildningar tillsammans, eller ge enskilda koordinatorer möjligheter att delta i kurser. Detta lyfts som en möjlighet som kan saknas i andra verksamheter hos länsstyrelserna och därför är särskilt uppskattad.

3.2 Samverkan med andra aktörer i länen

De intervjuade ÅGP-koordinatorerna tycker alla att samverkan med andra aktörer i länet är centralt för att kunna genomföra åtgärdsprogram. Målet är ofta att få andra aktörer att genomföra och bekosta åtgärder, men samverkan med exempelvis markägare behövs också för att länsstyrelserna själva ska kunna genomföra åtgärder på privat mark. Här beskrivs de intervjuade ÅGP-koordinatorernas uppfattningar om samverkan med andra aktörer på länsnivå medan samverkan med andra myndigheter beskrivs i kapitel 3.3.

Att det tar tid att samverka och bygga upp nätverk betonas av majoriteten av ÅGP-koordinatorerna som också menar att ökade personalresurser krävs, bland annat för att kunna arbeta uppsökande och bygga personliga kontakter. Bra samverkan är ofta beroende på att även samarbetsparten har personal som är intresserade av artbevarande. Samverkan blir ofta personberoende, särskilt när den enskilda intresserade anställda inte har dessa frågor i sin arbetsbeskrivning.

En av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna beskriver att för att få till bättre samverkan behöver aktörerna antingen kunna tjäna på samverkan (ekonomiskt eller genom att det löser ett problem), eller ha formell roll, t ex utifrån sitt regleringsbrev. En av ÅGP-koordinatorerna menar att det behövs även en förmåga att tänka utan för boxen och inkludera aktörer man kanske inte tänkt på.

Några av de intervjuade nämner också att intresset för olika åtgärdsprogram och arter kan variera. Efter att pollinatörer började diskuteras i media upplever man att det är lättare att få andra aktörer att inse vikten av att främja pollinatörer och göra egna åtgärder.

Vilka typer av aktiviteter som faktiskt görs inom samverkan varierar mellan länen. Som noterat i kapitel 3.1.1. finns det skillnader mellan länsstyrelserna

när det gäller andel arbetstid som används för samverkan. I praktiken beskriver ÅGP-koordinatorerna även ganska olika typer av aktiviteter som de uppfattar som samverkan. Samverkan kan vara alltifrån informationsbrev till markägare och kommuner, kunskapsutbyte och rådgivning, till gemensamma projekt där praktiska åtgärder genomförs tillsammans med exempelvis kraftledningsbolag eller Trafikverket. Även om informationsspridning kan uppfattas som en relativt enkel form av enkelriktad kommunikation så uppfattas det ändå som en viktig del av arbetet av flera ÅGP-koordinatorer. Det är ett sätt att bygga engagemang och intresse i hotade arter om informationen anpassas rätt till målgruppen.

De intervjuade uppfattar oftast markägare som den viktigaste enskilda gruppen att samverka med. Huvudsakligen fungerar samverkan med markägare bra och oftast är markägare positiva till att diskutera åtgärder på sina marker. Några av de intervjuade betonar att ÅGP-verksamhetens samarbete med markägare underlättas av att ÅGP-koordinatorerna inte föreslår exempelvis naturreservat, utan istället erbjuder markägaren något. Exempelvis att länsstyrelsen bidrar med stängselkostnad.

Några ÅGP-koordinatorer berättar om enskilda negativa markägare men negativa attityder verkar vara i minoritet, och huvudsakligen kopplas till den enskilda markägarens generella misstro mot länsstyrelsen och andra myndigheter. I ett län där samverkan med markägare har varit utmanande har länsstyrelsen testat olika arbetssätt för att underlätta samverkan. Exempelvis har ett lokalt utvecklingsbolag anlåtts för att sköta kontakten med markägare. I ett annat projekt har länsstyrelsen testat göra uppopp där markägare själva får kontakta länsstyrelsen om de har en viss art och är intresserade av att samarbeta.

Skogsbolag är en annan aktörgrupp som nämns som viktiga samarbetspartners av många av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna. Samverkan kan bestå av till exempel rådgivning för skötsel, information, nudging eller gemensamma projekt. De intervjuade upplever att stora skogsbolag är lättare att samarbeta med eftersom de ofta har anställda ekologer. Trots det upplever de dock att det ofta tar lång tid att bygga upp en bra samverkan med skogsbolag. I några län syns även en utveckling där skogsbolagen visar ett ökat intresse för artfrågorna och där skogsbolagens ledning har börjat se ett värde i att använda arbetet med biologisk mångfald i sitt varumärkesarbete på samma sätt som de tidigare redan använt sitt klimatarbete. Det finns ett projekt som uppfattas som särskilt lyckat där skogsbolagen har genomfört praktiska naturvårdsåtgärder som länsstyrelsen kunnat följa upp. Samarbetet har lett till att skogsbolaget själv nu vill skala upp arbetet och göra liknande åtgärder för arter även i andra län.

Enligt intervjuerna sker samverkan med kommuner i varierande grad. Den generella uppfattningen är att många kommuner saknar resurser i form av tid, pengar och kompetens för att arbeta med hotade arter och naturvård. Kommuner har inte heller ett formellt ansvar för att arbeta med naturvård. Flera länsstyrelsen berättar dock också om enskilda aktiva kommuner med kompetenta kommunekologer som de har bra samarbete med. Exempelvis kan länsstyrelserna ge inspel och rådgivning, erbjuda expertis i kommunala LONA-projekt eller samarbeta med kommuner vid praktiska åtgärder. Majoriteten av kommunerna verkar dock uppfattas vara relativt inaktiva.

Ideella föreningar uppfattas däremot som mycket viktiga för arbetet med hotade arter, och nämns av nästa alla koordinatorer. Exempelvis har floraväktarna gjort viktiga inventeringar i många län. I ett län har en lös volontärgrupp sam-

ordnats av länsstyrelsen och spelat en avgörande roll i att vända trenden för en hotad art. Deras bidrag uppfattas som mycket värdefullt och projektet som lyckat även om samordningen hos länsstyrelsen i sig varit resurskrävande. En av de intervjuade betonar dock att det inte alltid är oproblematiskt att lägga ansvar på ideella föreningar i programmets åtgärdstabeller. Till exempel kan medlemmarna i föreningar ofta vara äldre och ha svårt att kunna genomföra inventeringar till den grad som föreslås i åtgärdstabellen.

Andra enskilda aktörer som ÅGP-koordinatorer nämner att de samarbetar med är LRF, E.ON, lokala elbolag, svenska kyrkan, militären, botaniska trädgården, hembygdsföreningar, lokala utvecklingsbolag, ett lokalt bostadsbolag, golfklubbar, en ridskola och idrottsföreningar.

3.3 Uppfattningar om samverkan med andra länsstyrelser och nationella myndigheter

Utöver lokal samverkan med aktörer som markägare är även samverkan med andra länsstyrelser och med nationella myndigheter viktigt för länsstyrelsernas ÅGP-arbete. Här redovisas först hur de intervjuade ÅGP-koordinatorerna uppfattar samarbetet mellan länsstyrelserna, och sedan hur de uppfattar sin samverkan med nationella myndigheter.

Alla intervjuade ÅGP-koordinatorer är positiva till samverkan mellan länsstyrelserna och uppfattar samverkan som givande och huvudsakligen välfungerande. Mycket av samverkan utgörs av kunskapsutbyte exempelvis på möten eller via mejllistor. Länsstyrelserna kan även till exempel organisera kurser tillsammans. Några nämner även praktiskt samarbete, ofta mellan grannlän, där länen till exempel kan planera gemensamma upphandlingar eller inventeringar. Ofta sker nära samarbete med länsstyrelserna också kring särskilda projekt. Några nämner att länsstyrelserna har ett bra nätverk där det är enkelt att höra av sig till en ÅGP-kollega om man behöver hjälp eller råd. ÅGP-verksamheten ses som ett bra sätt att bygga upp och upprätthålla nationella nätverk i förhållande till både terrestra och akvatiska program.

Varje åtgärdsprogram har en länsstyrelse som är ansvarig för programmets koordinering nationellt. De intervjuade ÅGP-koordinatorerna menar att det finns stora variationer i hur aktivt programmen koordineras. Ibland är koordinatören mer passiv och hanterar enbart vissa administrativa uppgifter, exempelvis i form av insamling av redovisningar från andra länsstyrelser. I andra fall kan koordinatören vara mycket aktiv och organisera möten, dela ut kunskapsmaterial och tips till andra länsstyrelser genom aktiva mejllistor osv.

Några av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna efterfrågar en tydligare specifikation om den nationella koordinatörrollen från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. En av de intervjuade menar att det är en nackdel att alla länsstyrelser kan göra sina egna prioriteringar utan att den nationella koordinatören är inblandad för att det då saknas en helhetsbild och ett nationellt perspektiv, och fokuset blir för mycket på vad som ett län behöver, istället för artens behov på en nationell nivå.

Länsstyrelserna arbetar även med nationella myndigheter kopplat till ÅGP-verksamheten. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har en självklar roll i och med att de administrerar och koordinerar verksamheten på nationell nivå. De intervjuade ÅGP-koordinatorerna upplever samverkan med Naturvårdsverket som välfungerande och några menar att koordinationen på Naturvårdsverket har blivit tydligare senare år. En av de intervjuade menar att Naturvårdsverket tidigare haft mer svårigheter att hinna med handläggningen, och att det är viktigt att Naturvårdsverket har engagerade handläggare som får lägga tid på ÅGP-verksamheten. Eftersom enbart en koordinator för akvatiska program intervjuades redovisas kan inte svaren angående samverkan mellan länsstyrelserna och Havs- och Vattenmyndigheten redovisas i detalj.

SLU Artdatabanken agerar som stöd för åtgärdsprogrammen på uppdrag av Naturvårdsverket och i nära samarbete med Naturvårdsverket. En av de intervjuade nämner att indelningen är bra mellan Naturvårdsverket som administrerar och koordinerar och Artdatabanken som står för de vetenskapliga bedömningarna. Majoriteten av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna anger Artdatabankens expertis är viktig för ÅGP-verksamheten och att samarbetet är välfungerande. Många av de intervjuade har personlig kontakt med Artdatabanken kopplat till ÅGP-verksamheten, och några nämner också att det använder Artdatabankens databaser online. En av ÅGP-koordinatorerna som arbetar med ett akvatiskt program har mindre kontakt med Artdatabanken eftersom Artdatabanken inte har en expert som arbetar med arterna som är aktuella för programmet (den specifika expertisen finns dock inte heller någon annanstans i landet). En intervjuad ÅGP-koordinator menar att Artdatabanken är fokuserad på Uppsala och att större nationell täckning skulle behövas för att bättre kunna förstå vilka problem som finns för naturvården i andra delar av landet.

Majoriteten av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna nämner Skogsstyrelsen som en viktig aktör men samverkan med den har lyckats i varierande grad i olika län. I ett län görs endast avstämningar med Skogsstyrelsen ibland. Några nämner att Skogsstyrelsen behöver bli mer aktiv, och att det har varit svårt att få till en operativ samverkan med dem på grund av Skogsstyrelsens resursbrist och för att arbete med ÅGP inte finns i deras regleringsbrev. I några län fungerar samarbetet dock bra. Till exempel sker informationsutbyte om arter, gemensamma listor på skyddsvärda arter i skogen tas fram, länsstyrelser ger rådgivning och Skogsstyrelsen sprider informationsmaterial om hotade arter som länsstyrelserna tar fram.

Jordbruksverket uppfattar de intervjuade ÅGP-koordinatorerna svårare att samarbeta med. Majoriteten har ingen pågående samverkan med Jordbruksverket. En av de intervjuade menar att Jordbruksverket bestämt sig för att inte arbeta med artinriktad naturvård och en av de intervjuade menar att Jordbruksverket är för långt borta från länsstyrelserna, och att för att få Jordbruksverket att arbeta med hotade arter krävs samordning på nationell nivå. Flera ÅGP-koordinatorer nämner att Jordbruksverkets miljöersättningssystem motverkar ÅGP-arbetet med hotade arter. Till exempel kan lantbrukare få ersättning om jorden betas på ett visst sätt, men då betas den för hårt för fjärilarna som behöver svagt bete. En av de intervjuade beskriver ett problem med att det finns många marker som är värdefulla för hotade arter men som inte går att inkludera i miljöersättningssystemet eftersom de inte passar in i Jordbruksverkets mall för ersättning. En av de intervjuade nämner att problemet med miljöersättningarna är välkänd bland ÅGP-koordinatorerna och de anställda på SLU Artdatabanken som också diskuterat frågan tillsammans.

Trafikverket nämns som en myndighet som många länsstyrelser arbetar aktivt med, ofta i samband med specifika artprojekt. En av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna nämner att de möter Trafikverket varje år för att planera kommande projekt. Koordinatorerna som samverkar med Trafikverket är positiva till samverkan, men en av de intervjuade nämner bristande personalresurser kring miljöfrågor på Trafikverket och ibland interna utmaningar hos Trafikverket för de anställda att kunna prioritera naturvårdsfrågor.

Riksantikvarieämbetet nämns av två av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna, främst kopplat till biologiskt kulturarv. Militären nämns av två av de intervjuade. En av de intervjuade nämner också bra samarbete med Statens fastighetsverk som bland annat tar del av länsstyrelsens rådgivning när de gör åtgärder.

3.4 Uppfattningar om ÅGP-verksamhetens effekter

Alla intervjuade ser ett värde i ÅGP-verksamheten och uppfattar att den ger positiva effekter för arter. ÅGP uppfattas fungera som ett bra komplement till annat naturvårdsarbete, framför allt områdesskydd, eftersom det möjliggör riktat arbete med arter utanför skyddade områden. Några av de intervjuade påpekar också att ÅGP kan öka och sprida kunskapen om arter.

Dock är majoriteten tydliga med att ÅGP sällan kan vända trenden för en hotad art, utan snarare kan bromsa en negativ utveckling och bidra till att en art inte dör ut. Till exempel säger en av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna att ÅGP ”handlar mestadels om att bevara det som finns”. Några påpekar också att arterna som ingår i ÅGP är så starkt hotade att det ibland är svårt att kunna nå effekter eftersom arbetet börjar för sent. Samtidigt kan det även ta lång tid att se effekterna av ÅGP-arbetet eftersom det kan ta tid innan förändringar i populationer kan ses.

Majoriteten av de intervjuade menar också att ÅGP har mycket små resurser i förhållande till dess uppgift, men även att landskapsförändringar påverkar många hotade arter så negativt att ett verktyg som ÅGP i sig inte har möjlighet att vända trenden. Det handlar huvudsakligen om samhällsutvecklingar under en längre tid men flera av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna betonar också att det finns andra styrmedel som motarbetar ÅGP. Framför allt nämns miljöersättningsystemet. En av de intervjuade säger uttalat att ÅGP hade kunnat vara mer effektivt om miljöersättningarna hade fungerat bättre.

Två av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna menar att det i vissa fall saknas kunskap om arterna vilket kan påverka programmets effektivitet. De menar att det inte alltid finns tillräckligt kunskap om arten och ibland finns inte kunskap om varför en art är hotad, eller om en viss population ökar eller minskar.

När ÅGP-koordinatorerna har sett positiva effekter i sina program uppfattar många av dem att framgångarna berott på länsstyrelsen har kunnat lägga mer resurser och längre tid i att arbeta med en specifik art eller ett program. Större satsningar på enstaka program uppfattas då leda till bättre resultat. En ÅGP-koordinator berättar om positiva effekter i ett projekt när länsstyrelsen satsat resurser på en art och därmed bland annat kunnat bekosta arbetstiden för en person som har gjort inventeringar och samordnat volontärer som haft en viktig roll i projektet. Där spelade även lärande från andra en viktig roll. Länsstyrelsen ändrade sitt arbetssätt efter att den organiserade en ÅGP-finansierad europeisk

konferens där den fick lära sig hur andra länder arbetar med arten. I en annan länsstyrelse har samverkan med forskare i långsiktiga projekt varit en ytterligare framgångsfaktor. En ÅGP-koordinator menar att de lyckats behålla en art eftersom de lyckats bra med att samverka internt med områdesskydd och förvaltning, och tillsammans prioritera åtgärder i områden där arten finns.

3.5 Syn på förbättringar i ÅGP-verksamheten

De intervjuade ÅGP-koordinatorerna nämner flera områden där förändringar kan göras för att förbättra ÅGP-verksamhetens möjligheter att bidra till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”. Förslagen handlar dels om förändringar som kan göras direkt kopplat till ÅGP-verksamheten, och dels om förändringar på nationell nivå kopplat till olika politikområden bortom Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Kopplat direkt till ÅGP-verksamheten önskar några av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna att ytterligare prioriteringar mellan åtgärdsprogrammen skulle göras nationellt eftersom programmen är för många i förhållande till verksamhetens och budgeternas storlek. En av de intervjuade menar att blicken måste lyftas till nationell nivå för att undvika en situation där länsstyrelserna prioriterar arter och åtgärder själva utifrån länets perspektiv, utan att en hänsyn tas till vilka prioriteringar som är viktigaste och ”vad arten behöver” från ett nationellt perspektiv. Utmaningen med varierande prioriteringar mellan länen uppfattas som en utmaning i både terrestra och akvatiska program. Intervjupersonen menar också att prioriteringar skulle behöva göras så att budgeten kan motsvara det faktiska åtgärdsbehovet. Många av de intervjuade ÅGP-koordinatorer betonar dock samtidigt också att länsstyrelsernas frihet i att prioritera själva är en viktig styrka för ÅGP-verksamheten.

Att tydliggöra den nationella koördinatorsrollen lyfts som ett önskemål av några av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna för terrestra och akvatiska program. Huvudsakligen verkar förslaget handla om att ökad tydlighet om förväntningarna önskas. Kopplat till ÅGP-verksamheten önskar en av de intervjuade också att Naturvårdsverket skulle vidareutveckla sin rapportering av ÅGP på nationell nivå för att bättre kunna visa på effekterna av arbetet. Där föreslås att Naturvårdsverkets rapporteringsmallar för länsstyrelserna uppdateras för att möjliggöra en bättre samlad uppföljning på nationell nivå.

Ett par av de intervjuade menar att giltighetstiden för programmen borde vara längre eftersom resultat sällan hinner nås under programmets giltighetstid. Ett par intervjuade som representerar terrestra och akvatiska program menar även att beslut om finansiering skulle behöva ges tidigare och finansiering borde säkerställas över längre tid än ett år för att möjliggöra bättre långsiktig planering och samverkan med andra aktörer. Kopplat till ÅGP-verksamheten menar ett par av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna också att statusen och ansvaret för de programmen som inte ingår i kategorin ”ordinarie-ÅGP” behöver tydliggöras.

För att ÅGP-verksamheten ska kunna få större effekter för hotade arter betonar många av de intervjuade att det krävs ett större nationellt grepp, ”ett sammanhållet grepp över artinriktad naturvård”, kopplat till andra styrmedel och politikområden som andra myndigheter är ansvariga för. Många betonar att för att vända trenden

för de hotade arterna krävs en större systemförändring där ÅGP endast utgör ”en del i kanten”.

Framför allt lyfts systemet för miljöersättningar som ett styrmedel som motverkar ÅGP:s ambitioner. Det nämns också att naturvårdsavtal är uppbyggda så att det inte stödjer ÅGP-verksamheten eftersom områden värderas utifrån deras skogliga värden och andra områden som är viktiga för biologisk mångfald blir nästan omöjligt att inkludera. En av de intervjuade nämner även områdesskydd som skulle kunna vara ett bra verktyg för många arter men som i princip bara handlar om att skydda skog och inte gäller för odlingslandskap.

De intervjuade ÅGP-koordinatorerna fick även svara på frågor om var de tror att ökade resurser skulle ge mest effekt. Några av de intervjuade menar att ökade resurser borde läggas på ökad personalstyrka, bland annat för att möjliggöra långsiktig samverkan med andra aktörer och för att möjliggöra att länsstyrelserna får tid att strukturera sitt arbete mer strategiskt istället för att arbeta mer ad hoc. Att satsa mer på forskningsprojekt och forskningsfinansiering, främst för de kunskapsuppbyggande programmen, nämns också av två av de intervjuade, som vill säkerställa att artkunskap finns i landet både för terrestra och akvatiska program.

Att öknings i resurserna måste ske långsiktigt och att anslaget inte ska variera för mycket mellan åren betonas också av en av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna. Ingen av de intervjuade önskar att ökade resurser skulle användas för att ta fram ytterligare åtgärdsprogram och en av de intervjuade säger uttalat att nya program inte ska tas fram. Två av de intervjuade nämner särskilda kostsamma åtgärder där ytterligare resurser skulle få positiva effekter.

3.6 Sammanfattning

Generellt uppfattar intervjupersonerna ÅGP som ett viktigt verktyg för att arbeta med hotade arter och bevara dem. ÅGP ger möjligheten att ”utföra åtgärder där de behövs som mest”. Där kan ÅGP komplettera övrigt naturvårdsarbete som exempelvis områdesskydd genom sitt fokus på hotade arter. ÅGP möjliggör arbete med arter utanför skyddade områden och möjliggör även större nytta genom att vara ett komplement till naturvårdsarbete i skyddade områden. Exempelvis kan skötselmedel användas för röjning i ett skyddat område och ÅGP kan sedan bekosta åtgärder utanför det skyddade områdets gränser. På det sättet kan åtgärder göras på en större sammanhängande yta och få större effekt.

ÅGP ses också som ett viktigt sätt att få och upprätthålla kunskap om arter och populationer, inte minst genom den lokalkännedomen som länsstyrelserna har men även genom expertstödet som erbjuds av SLU Artdatabanken. ÅGP-arbetets fokus på samverkan lyfts också av flera intervjuade som en viktig del och en aspekt som skiljer ÅGP från andra insatser.

Dock ifrågasätter majoriteten av de intervjuade samtidigt om ÅGP i sig kan vända trenden för hotade arter. Arternas status påverkas starkt av de omfattande landskapsförändringar som försvårar förutsättningarna för många arter. Det krävs att frågor som rör biologisk mångfald bättre integreras i politiken och olika myndigheters arbete på nationell nivå. Enligt de intervjuade kan ÅGP fungera som ett ”uppehållande” verktyg men har inte potential i sig att vända utvecklingen, inte minst på grund av att andra styrmedel så som miljöersättningar uppfattas kunna motarbeta ÅGP:s syfte.

4. Analys och slutsatser

Redovisningen av utvärderingens resultat utgår från tre huvudfrågor som är vägledande för utvärderingens analys och slutsatser. I detta avsnitt sammanställs analysen och slutsatser utifrån följande huvudfrågor:

1. Relevans: Möter ÅGP-verksamheten identifierade behov i förhållande till miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*?
2. Sammanhang: Hur fungerar ÅGP-verksamheten i relation till andra verktyg/åtgärder?
3. Effektivitet: Uppnår ÅGP-verksamheten mål och resultat på ett effektivt sätt?

4.1 Relevans

Under utvärderingskriteriet "relevans" besvaras frågan "**Möter ÅGP-verksamheten identifierade behov i förhållande till miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*?**".

Som det beskrivs av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna är ÅGP-verksamhetens huvudsyfte att svara på behovet av att riktat arbete med hotade arter för att säkerställa deras fortlevnad. ÅGP-verksamheten har utvecklats och utökats under åren för att inkludera fler hotade arter som kräver särskilda åtgärder.

Vi bedömer att ÅGP-verksamheten svarar mot identifierade behov för hotade arter genom att vara ett avgränsat verktyg som fokuserar på hotade arter där de förekommer utanför skyddade områden. ÅGP-verksamheten svarar mot specifika behov som finns för att skydda de hotade arterna där områdesskydd inte räcker för att bevara arten.

ÅGP verksamheten svarar på behoven genom att vara ett dynamiskt verktyg för att göra aktiva åtgärder där de behövs som mest, vilket även kan kopplas till verksamhetens princip "rätt åtgärd på rätt plats". I praktiken består ÅGP-arbetet i länen huvudsakligen av inventeringar för att förstå behoven, praktiska naturvårdsåtgärder (exempelvis röjning), samt samverkan med andra aktörer, exempelvis i form av åtgärder och projekt eller rådgivning och informationsspridning.

Att programmen genomförs av länsstyrelserna bidrar till att ÅGP-verksamheten kan svara på behoven som finns för de hotade arterna i respektive län genom att bygga på länsstyrelserna lokala kunskap och nätverk bland andra aktörer i länet. Genomförandet på länsnivå har också fördelar i och med att det möjliggör synergier med annat naturvårdsarbete, framför allt områdesskydd och reservatförvaltning. Eftersom länsstyrelserna har en hög grad av frihet att själva prioritera mellan åtgärder möjliggör ÅGP att åtgärder även kan sättas in på kort varsel när akuta behov identifierats.

Rapportens kartläggning och intervjuer visar dock även att ÅGP-verksamhetens resurser är otillräckliga för att möta de identifierade behoven som finns för ÅGP-arterna. Behoven av åtgärder är större än resurserna som finns att fördela för verksamheten. Naturvårdsverkets kategorisering av åtgärdsprogram och prioritering

av program som ingår i kategorin ”Ordinarie-ÅGP” har varit ett försök att prioritera mellan arter, men på grund av den begränsade finansieringen anger majoriteten av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna att länsstyrelserna ändå behöver göra egna prioriteringar bland programmen och åtgärderna. De intervjuade uppger att dessa prioriteringar endast delvis görs utifrån arternas behov, och delvis görs utifrån vilka kunskaper och kompetenser som finns på respektive länsstyrelse eftersom det uppfattas mer effektivt att arbeta med arter där kunskaper finns. ÅGP-verksamhetens utmaningar i att möta de identifierade behoven kan även kopplas till brister i hur hotade arter integreras i policyer och styrmedel i andra politikområden och hos andra myndigheter. Detta diskuteras vidare i nästa kapitel.

4.2 Sammanhang

Under utvärderingskriteriet ”sammanhang” besvaras frågan **”Hur fungerar ÅGP-verksamheten i relation till andra verktyg/åtgärder?”**

I relation till andra verktyg uppfattas ÅGP-verksamheten som ett bra komplement som möjliggör ett fokus på de mest hotade arterna utanför skyddade områden där det är brist på andra verktyg och insatser. Framför allt ses ÅGP som ett välfungerande komplement till arbetet med områdesskydd. En framgångsfaktor här uppfattas vara det välfungerande samarbetet inom länsstyrelserna mellan ÅGP-koordinatorerna och de som arbetar med områdesskydd och reservatförvaltning. Exempelvis har många länsstyrelser lyckats hitta synergier för att växla upp effekterna från båda verksamheterna. I några av de intervjuade länsstyrelserna har synergier även hittats med EU-finansiering där EU-projekt har använts för att få ökade resurser för att arbeta långsiktigt med en art och kunna samarbeta med forskare.

Resultat från intervjuerna visar också att ÅGP-koordinatorerna uppfattar att det finns andra styrmedel som motverkar ÅGP:s syfte. Miljöersättningssystemet styr markanvändning på ett sätt som inte är förenlig med behoven för många av de mest hotade arterna. Enligt intervjuade behöver en jordbrukare exempelvis ha hårt betade marker för att kunna få miljöersättningar vilket går emot exempelvis fjärlars behov av svagt betade marker.

Förutom styrmedel som uppfattas direkt motarbeta ÅGP finns det även styrmedel som skulle kunna användas bättre för att skydda de mest hotade arterna. Till exempel i naturvårdsavtal värderas områden utifrån deras ekonomiska värden och andra än skogliga områden blir därmed svåra att inkludera. Områdesskydd skulle kunna vara mer effektivt om det också inkluderade odlingslandskap, enligt en av de intervjuade ÅGP-koordinatorerna.

4.3 Effektivitet

Under utvärderingskriteriet ”effektivitet” besvaras frågan **”Uppnår ÅGP-verksamheten mål och resultat på ett effektivt sätt?”**

Vi kan utifrån arbetet med utvärderingen konstatera att mål för ÅGP-verksamheten finns för enskilda åtgärdsprogram som i sin tur ska bidra till att nå det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Tydliga uppföljningsbara nationella mål för ÅGP-verksamheten som helhet saknas och det görs inte heller verksamhets-

övergripande uppföljningar som belyser ÅGP-verksamhetens samlade effekter på nationell nivå. Några av de intervjuade betonar att åtgärdernas effektivitet för att nå åtgärdsprogrammets mål kan vara svåra att utvärdera eftersom orsakssamband kan vara svåra att fastställa, men även för att det ofta tar lång tid att se effekter för en hotad art.

De intervjuade ÅGP-koordinatorerna menar huvudsakligen att det är svårt att nå effekter med de begränsade ekonomiska resurserna som de har tillgång till. Om målet med ÅGP-verksamheten uppfattas vara att förbättra situationer för alla arter som ingår i åtgärdsprogrammen har ÅGP-verksamheten inte möjlighet att nå målen då alla program inte har kunnat prioriteras.

Trots att länsstyrelsernas frihet att prioritera utifrån behov uppfattas som positivt kan det även finnas utmaningar i att nå åtgärdsprogrammets mål eftersom prioriteringar mellan åtgärderna inte görs nationellt, och enligt intervjuerna prioriterar länsstyrelserna olika. Utifrån intervjuerna verkar prioriteringar mellan program och åtgärder på länsnivå huvudsakligen inte heller göras utifrån ett strategiskt tänk, utan valen bygger på kunskap, kompetens och intresse, samt länsstyrelsens uppfattningar om vilka arter som främst behöver skyddas i deras län. Bristen på ekonomiska resurser och personalresurser lyfts i en intervju som orsaken till att länsstyrelsen inte arbetar strategiskt och att arbetet blir mer reaktivt och *ad hoc*. Det verkar även ovanligt hos länsstyrelserna att det görs långsiktig strategisk planering för det övergripande arbetet med hotade arter eller att länsstyrelserna exempelvis systematiskt försöker hitta synergier mellan olika åtgärdsprogram och åtgärder.

Organiseringsformen där länsstyrelserna genomför program i samverkan med andra aktörer, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samordnar och administrerar ÅGP-verksamheten centralt och SLU Artdatabanken erbjuder kunskapsstöd uppfattas som välfungerande. I och med att länsstyrelserna är ansvariga för genomförandet och har frihet att göra prioriteringar och genomföra åtgärder blir SLU Artdatabankens kunskapsstöd viktigt för ett effektivt arbetssätt. Att SLU Artdatabanken erbjuder samlad expertis på nationell nivå är resurseffektivt jämfört med att alla länsstyrelser skulle behöva ha egen motsvarande verksamhet eller upphandla kunskapsstöd.

ÅGP-verksamhetens effektivitet är till stor del även beroende av länsstyrelsernas framgång i att samverka med andra aktörer. I åtgärdsprogrammets åtgärdstabeller definieras vilka aktörer som bör genomföra de olika åtgärderna. Effektiviteten i att engagera andra aktörer i att genomföra åtgärder påverkas av länsstyrelsernas brist på personalresurser, inte minst eftersom arbetet med att bygga nätverk och förtroende med olika aktörer anges vara mycket tidskrävande.

Eftersom länsstyrelserna själva får välja sina arbetssätt finns det även en variation mellan länsstyrelser som prioriterar samverkan och länsstyrelser som prioriterar att genomföra åtgärder. I brist på mer djupgående jämförande utvärderingar går det dock inte att dra några slutsatser om vilket arbetssätt som är mest effektivt för att nå resultat för de hotade arterna. Detta kan även förväntas variera mellan de olika åtgärdsprogrammen och arterna.

Organiseringsformen där länsstyrelserna själva prioriterar utifrån sina kompetenser och identifierade behov ställer även krav på välfungerande lärande och kunskapsutbyte mellan länsstyrelserna. Huvudsakligen uppfattar ÅGP-koordinatorerna att utbytet fungerar bra, men det finns även stor variation mellan åtgärdsprogrammen. För varje åtgärdsprogram har en nationellt koordinerande

länsstyrelse utsetts men enligt ÅGP-koordinatorerna är utbytet väldigt begränsat i vissa program där den nationella koordinatör är inaktiv i sin roll. De uppfattar även att rollen och uppgifterna för de nationella koordinatörerna inte är tydlig och skulle behöva specificeras för både terrestra och akvatiska program.

5. Rekommendationer

Utifrån analysen och utvärderingsfrågorna kan rekommendationer göras för hur ÅGP-verksamheten kan vidareutvecklas på verksamhetsnivå, samt vilka förändringar som kan krävas på en sektorsövergripande nivå mellan myndigheterna inom olika politikområden. Här ges först tre rekommendationer för ÅGP-verksamheten och sedan två sektorsövergripande rekommendationer.

Överväg att sätta upp mål för ÅGP-verksamheten som helhet och utveckla uppföljningen av verksamhetens samlade bidrag

ÅGP-verksamheten ska bidra till att Sverige når miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv” och i varje åtgärdsprogram specificeras kort- och långsiktiga mål för programmet. Det finns dock inga mål för ÅGP-verksamheten på nationell nivå som kan användas för att följa upp och visa på ÅGP-verksamhetens bidrag i landet som helhet.

Vi rekommenderar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten överväger att definiera mål på nationell nivå för ÅGP-verksamheten. Mål på verksamhetsnivå skulle möjliggöra en nationell uppföljning mot mål för hela ÅGP-verksamheten. Detta kan i sin tur underlätta för myndigheterna att visa och kommunicera hur ÅGP-verksamheten i hela landet bidrar till att nå miljömålet och även fungera som underlag för vidareutveckling av ÅGP-verksamheten.

För att möjliggöra en samlad nationell uppföljning behöver Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten vidareutveckla och harmonisera sina rapporteringsmallar som länsstyrelserna använder så att myndigheterna kan samla in relevant data som kan användas för att göra nationella bedömningar om ÅGP-verksamhetens bidrag till miljömåluppfyllelse.

Tydliggör Havs- och Vattenmyndighetens uppdrag inom akvatiska åtgärdsprogram

Utredningen har fokuserat på Naturvårdsverkets terrestra åtgärdsprogram, men visar även på att utmaningarna gällande resurser är stora också hos Havs- och Vattenmyndigheten och dess akvatiska åtgärdsprogram. HaV saknar ett tydligt uppdrag att arbeta med åtgärdsprogrammen då detta inte specificeras i HaV:s regleringsbrev. Konsekvenserna av resursbristen och bristen på långsiktighet speglas i länsstyrelsernas arbete i och med att långsiktigt arbete blir svårt. Ett sätt att tydliggöra inriktning för HaV:s arbete och säkra långsiktighet i arbetet är att regeringen inkluderar arbetet med akvatiska åtgärdsprogram i HaV:s regleringsbrev.

Utred potentialen och konsekvenserna av eventuella ytterligare prioriteringar

Utvärderingen visar på tydliga utmaningar förknippade med resursbrist i ÅGP-verksamheten. Prioriteringar görs av såväl Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten i ett första led och därefter av länsstyrelserna i det praktiska genomförandet. Majoriteten av de intervjuade länsstyrelserna menar att hårdare prioritering av resurser och mer koncentrerade satsningar på enstaka program ger större effekter än mer utspridda satsningar på ett större antal arter.

Att prioritera ner arter och välja att inte arbeta med vissa arter är dock inte oproblemiskt och Naturvårdsverket har konstaterat att det är svårt att få genomslag hos länsstyrelserna för nedprioriteringar. Utifrån utvärderingen verkar prioriteringsfrågan ha diskuterats länge bland de som arbetar aktivt med verksamheten och en prioritering gjordes år 2018 med indelning av ÅGP i olika kategorier. Men den förändringen uppfattas inte tillräcklig i förhållande till de ekonomiska resurser som finns att tillgå.

Vi rekommenderar en utredning för att bedöma vad en hårdare prioritering mellan arter övergripande i hela landet skulle få för konsekvenser för de hotade arterna och för ekosystemen, jämfört med det nuvarande systemet där mindre insatser görs för ett större antal arter. Eftersom det finns många faktorer som påverkar när en art minskar eller utökar sin utbredning kan det finnas ett behov att utreda om begränsade insatser ska göras relativt okoordinerat i olika län (i linje med den nuvarande modellen), eller om större insatser nationellt ska göras för färre arter.

En utredning i frågan skulle kunna vägleda framtida diskussioner om prioriteringar och även ge de efterföljande besluten mer tyngd. För att de eventuella nya prioriteringarna ska kunna integrera lokal kunskap från alla län och för att de ska kunna upplevas som legitima behöver länsstyrelserna få en aktiv roll i processen.

Tydliggör och vidareutveckla länsstyrelsernas koordinering av program

Den nuvarande arbetsmodellen där länsstyrelserna själva beslutar om sina åtgärder ställer krav på välfungerande lärande, utbyte och kunskapsspridning mellan länsstyrelserna för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt och utvecklas nationellt. Systemet där varje åtgärdsprogram har en nationell koordinator syftar till att möjliggöra utbyte och lärande, men variationen är stor mellan åtgärdsprogrammen. Intervjuerna visar även på att rollen och uppgifterna för nationella koordinatörerna inte är tydliga för alla länsstyrelser.

Vi rekommenderar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tydliggör rollen och uppgifterna för nationella koordinatörer för att säkerställa att den samlade effektiviteten inte blir lidande på grund av begränsat lärande och utbyte i program som saknar aktivt koordinatorskap. Myndigheterna kan även överväga om kompetensutveckling i exempelvis processledning behöver erbjudas för att ge ÅGP-koordinatörernas förutsättningar i att verka för en effektiv nationell koordinering. Kompetensutveckling för att möjliggöra mer effektivt strategiskt arbete kan behövas för att ge länsstyrelserna förutsättningar för att arbeta med strategiskt och använda sina resurser på ett effektivt sätt inom respektive län.

Integrera bevarande av hotade arter och naturtyper i andra politikområden och i andra sektorsmyndigheters arbete

Intervjuerna visar tydligt på att finns brister i hur andra sektorsmyndigheter och andra politikområden bidrar till att skydda de mest hotade arterna. De intervjuade identifierar att det finns styrmedel som direkt motarbetar ÅGP-verksamhetens syfte, och styrmedel som skulle kunna främja arbetet med hotade arter och naturtyper men där kraven som ställs gör att arbete med många ÅGP-arter inte går att inkludera. Samtidigt visar intervjuerna att sektorsmyndigheterna i varierande grad samverkar med länsstyrelserna kopplat till artbevarande.

Vår rekommendation är att lyfta diskussionen om hotade arter och naturtyper till en myndighetsövergripande nivå. Främjandet av biologisk mångfald och arbetet med de mest hotade arterna i samverkan med länsstyrelserna kan behöva integreras i myndigheternas regleringsbrev för att myndigheterna ska kunna prioritera frågan.

Vi rekommenderar en fördjupad utredning av vilka styrmedel och policyer som motverkar ÅGP-verksamhetens syfte, hur detta sker, samt vad som krävs för att revidera styrmedlen och policyerna. Samma gäller för styrmedel och policyer som på olika sätt är utformade så att det inte möjliggör arbete med de mest hotade arterna.

Undersök möjligheten att stärka kopplingen mellan svenska och europeiska forskningsprojekt och ÅGP-verksamheten

Några av de intervjuade lyfter fram behovet av att koppla forskningsprojekt till ÅGP-verksamheten. De intervjuade ÅGP-koordinatorerna reflekterar främst utifrån ordinarie-ÅGP som de huvudsakligen arbetar med, och behovet av att koppla an till forskningen kan förväntas vara ännu större i kunskapsuppbyggande program. I intervjuerna nämns exempel på program där tät samverkan med forskare har kunnat leda till positiva effekter för arten.

Naturvårdsverket anger att myndigheten har begränsade möjligheter att utlysa forskningsfinansiering för hotade arter och naturtyper. Vi rekommenderar därmed att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten undersöker möjligheten att koppla ÅGP-verksamheten till svenska forskningsfinansiärer och deras framtida utlysningar med koppling till biologisk mångfald och hållbara ekosystem. Möjligheter till att utveckla europeiska forskningsprojekt bör också undersökas.

Detta kan kopplas till den föregående rekommendationen kring ökad samverkan och integrering av bevarande av hotade arter och naturtyper i olika myndigheters arbete. Även myndigheter som finansierar forskning ska inkluderas i samarbetet mellan sektorsmyndigheterna för att de ska kunna få en roll i att säkerställa tillgång till forskning som kan stödja ÅGP-verksamheten och i synnerhet genomförandet av de kunskapsuppbyggande programmen som i nuläget inte har kunnat prioriteras.

ÅGP-verksamheten behöver förstärkas med ytterligare resurser

Vi har i utvärderingen konstaterat att de resurser som finns till att arbeta med ÅGP inte står i proportion till dels de behov som finns utifrån att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* och dels de åtgärder som pekas ut i åtgärdsprogrammen. En prioritering sker i två led. I ett första led i urvalet av vilka arter och naturtyper som ska omfattas av ÅGP och i ett andra led de ÅGP som länsstyrelserna faktiskt prioriterar utifrån tillgängliga resurser. En rekommendation från utvärderingen är att regeringen förstärker resurstilldelningen för arbetet med hotade arter och naturtyper som del av en förstärkt satsning på arbetet med biologisk mångfald.

6. Referenser

Skriftliga källor

Blank, S. & Svensson, M. (red.) (2013). *Artinriktad naturvård*. ArtDatabanken SLU, Uppsala.

Blank, S. & Strandberg, M. & Wissman, J. (2018). *Infrastrukturens biotoper: Föreläsningar och diskussioner från workshop*. ArtDatabanken SLU, Uppsala.

Havs- och vattenmyndigheten (2020). *Återrapportering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2019 enligt regleringsbrev för budgetåret 2019*. Havs- och vattenmyndigheten, Göteborg.

Länsstyrelsen Kalmar län (2020). *Projektplan VIP Kalmar 2020*. Naturskyddsenheten, Länsstyrelsen Kalmar län, Kalmar.

Miljödepartementet (2019). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket*. Regeringsbeslut 12. Miljödepartementet, Regeringen. Stockholm.

Naturvårdsverket (2011). *Åtgärdsprogram för ängshök 2011–2015 (Circus pygargus)*. Rapport 6465. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2018 a). *Beslut om nytt arbets sätt och fördelningsnyckel för ÅGP-verksamheten*. Beslutsunderlag, ärendenummer: NV-03333-17. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2018 b). *Uppdaterad åtgärdestabell för ängshök, 2016 – 2021 (Circus pygargus)*. Koordinerande myndighet: Länsstyrelsen i Kalmar län. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2018 c). *Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper – Skrivvägledning*. NV-07322-18

Naturvårdsverket (2020 a). *Miljömålen: Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020*. Rapport 6919. ISBN 978-91-620-6919-3. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2020 b). *Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2017–2019: Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB2020)*. Rapport 6920. ISBN 978-91-620-6920-9. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2020 c). *Naturvårdsverkets årsredovisning 2019*. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2020 d). *Bilaga 3. Uppdrag åt Landskapsenheten 2020*. Uppdragsbeskrivning ArtDatabanken. Naturvårdsverket.

Pettersson, T. (2020). *Biotopskyddsområden*. Naturvårdsverket. Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Biotopskyddsomraden/> [2020-12-14]

Rooke, T. (2020 a). *Över 580 000 träd inventerade och nästan 38 000 friställda*. Naturvårdsverket. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Anslag-och-resultat-av-vardefull-natur-/2017/Skyddsvarda-trad/> [2020-11-26]

Rooke, T. (2020 b). *Åtgärdsprogram har flerdubblat antalet humlepälsbin*. Naturvårdsverket. Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Anslag-och-resultat-av-vardefull-natur-/2019/Atgardsprogram-har-flerdubblat-antalet-humlepalsbin/> [2020-12-10]

Intervjuer

Gruppintervju med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken:

Tuulikki Rooke (Naturvårdsverket), Bo Nilsson (Naturvårdsverket), Sofia Blank (SLU Artdatabanken) och Mikael Svensson (SLU Artdatabanken), 2020-12-01

Intervju med Havs- och Vattenmyndigheten och SLU Artdatabanken:

Michael Diemer (Havs- och Vattenmyndigheten) och Mikael Svensson (SLU Artdatabanken), 2021-01-18

Intervjuer med koordinatörer på länsstyrelser:

Anna Stenström, Länsstyrelsen Västra Götaland, 2020-12-10

Annika Forslund, Länsstyrelsen Gotlands län, 2020-12-11

Helena Lager, Länsstyrelsen Kalmar län, 2020-12-02

Malin König, Länsstyrelsen Västerbotten, 2020-12-11

Maria Carlsson, Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2020-12-03

Martin Elmestål, Länsstyrelsen Stockholm, 2020-12-07

Per Ekerholm, Länsstyrelsen Kronobergs län, 2020-12-04

Per Sander, Länsstyrelsen Jämtlands län, 2020-12-07

Uno Skog, Länsstyrelsen Dalarnas län, 2020-12-02

Bilaga 1. Exempel från verksamheten

Åtgärdsprogram – Exempel för ängshök

För ängshöken skapades ett åtgärdsprogram för perioden 2011–2015, vilket innehöll en kunskapsöversikt och rekommenderade åtgärder för att förbättra ängshökens bevarandestatus i Sverige. Ängshökens population var som störst under perioden 1976–1996 då det fanns cirka 55–65 par i Sverige, varav 40–45 på Öland där förekomsten är som mest koncentrerad. På senare år har artens population minskat kraftigt, och vid åtgärdsprogrammets start fanns cirka 30 par registrerade på Öland. Arten blev därför rödlistad som starkt hotad i Sverige.⁶⁹

De åtgärder som rekommenderades 2011 handlade främst om att skydda och vårda häckningsplatser genom att bättre skydda och anpassa skötselplaner i skyddade områden samt utföra praktiska åtgärder som att röja för att förhindra att häckningsplatser växer igen.⁷⁰ Kortfattat kan det långsiktiga målet med ÅGP under 2011 beskrivas som att ängshöken skulle uppgå till en population av 40–45 igen på Öland med svagt ökande population i Sverige senast 2025. Det kortsiktiga målet var att nedgången av bestånden på Öland skulle ha stannat av senast 2012 och att beståndet senast 2015 har börjat öka igen.⁷¹

År 2018 beslutade länsstyrelsen i Kalmar län att uppdatera åtgärdstabellen för ängshöken och därmed förlänga programmet till perioden 2016–2021. Enligt redovisningen för ÅGP hade länen prioriterat åtgärder för att identifiera, inventera och restaurera värdefulla trakter. En del framsteg har gjorts, men åtgärderna har inte lett till att länen lyckas vända trenden för ängshöken.⁷²

De nya målen innefattar kortsiktiga mål där nedgången för ängshökens bestånd bör ha stannat av 2020 genom kartläggning, biotoprestaurering och skötselåtgärder. Det långsiktiga målet innebär att ängshökens bestånd bör vara självreproducerande och på nivån av 40–45 häckande par på Öland och med en svagt ökande population i Sverige senast 2025. Åtgärder som nämns i den uppdaterade åtgärdstabellen innehåller dialog och samverkan med informationsinsatser och områdesskydd, skötselåtgärder med restaurering, nyskapande av livsmiljöer och populationsåtgärder samt datainsamling och analys.⁷³

Regional prioritering av åtgärder – exempel från länsstyrelsen i Västmanlands län

Som ett exempel på hur medel för ÅGP fördelas och används inom län används här Västmanlands län, vilka år 2019 beslutades om ett bidragsbelopp på 1 933 000

⁶⁹ Naturvårdsverket (2011, s. 7)

⁷⁰ Naturvårdsverket (2011, s. 7)

⁷¹ Naturvårdsverket (2011, s. 24)

⁷² Naturvårdsverket (2018 b, s. 5)

⁷³ Naturvårdsverket (2018 b, s. 5–9)

kr för arbetet med ÅGP. Budgeten för arbetet är indelad i tre kategorier av insatser och åtgärder inom specifika ÅGP; *Dialog och samverkan samt övergripande koordinering, Aktiva åtgärder i fält, Datainsamling och analyser.*

Inom posten för *Dialog och samverkan samt övergripande koordinering*, redovisades totalt 380 642 kr. Av dessa utgick 309 389 kr till arbetet med ÅGP för särskilt skyddsvärda träd, för vilken länet är nationell koordinatör. Posten gäller åtgärder som utförs för ett specifikt ÅGP och där ingår intern och extern dialog och samverkan, informationsinsatser, planering och genomförande av evenemang, utbildningsinsatser, intern och extern rådgivning, omprövningar, upphandling och övergripande koordinering.

De åtgärder som utfördes inom ramen för särskilt skyddsvärda träd år 2019 var att de bland annat tog fram ett nytt utkast på nya mål och åtgärder för programmet som gick ut på remiss till alla länsstyrelser, flera kommuner, statliga myndigheter och andra intressenter. De har även medverkat i den flytt som skedde från Trädportalen till Artportalen, medverkat i en arboristutbildning, tagit fram en ny uppdaterad version till "Fria eller fälla" vilket är ett dokument för vägledning i arbetet med träd i offentliga miljöer. Andra åtgärder som genomförts är undersökningar av träd på Gotland och framtagning av informationsfilmer om träd och svampar med kända forskare. Inom länet har de dessutom inventerat träd och deltagit inom olika projekt för biologisk mångfald.

För posten *Aktiva åtgärder i fält* redovisades 736 183 kr, bland annat för arbete med specifika ÅGP. Här ingår skötselåtgärder där arten befinner sig, restaurering av livsmiljöer, populationsåtgärder med uppfödning och utsättning, planering inför och efter fältarbete samt inköp av utrustning. För *Datainsamling och analyser* redovisades 328 223 kr. Här ingår inventering, miljöövervakning, uppföljning, direkta åtgärder, planering inför och efter fältarbete, inköp av utrustning samt forskningsinsatser, inom ramen för arbetet med ett specifikt ÅGP.

Övrig arbetstid kan inte kopplas till ett specifikt ÅGP, och här redovisades 529 775 kr. För posten ingår avdelningsmöten, personalrelaterade frågor, dialog och samverkan med andra verksamheter, budget och årsredovisning samt återrapportering till Naturvårdsverket.⁷⁴

Särskilda satsningar inom ÅGP

Åtgärdsprogram för vilda pollinatörer (VIP)

Arbetet med ÅGP för VIP är fördelat över länsstyrelserna Östergötland, Kalmar, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland och Västra Götaland. Anledningen till att dessa län valdes är att de har områden med förekomster av flera arter inom hotkategorier sårbar (VU) och akut hotad (CR), där förekomsten av arten i området bedöms som viktig för artens nationella överlevnad. Områdena innehar även ett stort antal övriga rödlistade arter eller sällsynta biarter samt är viktiga för andra hotade eller minskande arter som är knutna till örtrika sandmarker. Nationellt kan det därför finnas andra områden som utgör hotspots, men som endast delvis uppfyller ovanstående kriterier.⁷⁵

⁷⁴ 6 Redovisning ÅGP 2019 U – excelfil

⁷⁵ Underlagssinformation hotspotområden för pollinatörer

Den totala budgeten för detta arbete uppgick under 2020 till 11 000 000 kr, vilket fördelades över länen och jämkades utefter antal ordinarie ÅGP som länen innehar i övrigt, totalt antal ÅGP-arter i länen, rödlistan 2020 samt utefter åtgärdsbehov och hotspotområden för respektive län. Exempelvis fördelades 2,5 mkr till Kalmar medan 1 mkr fördelades till Västra Götaland⁷⁶ med anledning av att Kalmar har tre hotspotområden med ett högt åtgärdsbehov inom ett stort åtgärdsområde, medan Västra Götaland har ett hotspotområde med visserligen högt åtgärdsbehov men inom ett litet åtgärdsområde.⁷⁷

Nedan är ett exempel från Kalmars budgeterade medelsanvändning inom ÅGP för VIP under 2020. Det går då att se att störst andel medel går till åtgärder för att röja och rycka träd och buskar samt för avbaning och bibäddar, det vill säga frilägga rena jordlager för att skapa sandbäddar för bina.⁷⁸

Tabell 8. Budget för VIP i Kalmar län år 2020⁷⁹

Åtgärd	Kostnad	Cirkapris
Röjning/ryckning av träd och buskar	1 000 000	50 000/ha
Avbaning/bibäddar	1 100 000	750–1 400 kr/tim
Stängsling för att återinföra bete	150 000	70 kr/m
Inköp och sådd/plantering av fröer och pluggplantor	150 000	Ca 6 000 kr/kg, ca 40 kr/st
Slätter	100 000	10 000/ha
Summa	2 500 000	

Åtgärdsprogram för vitryggig hackspett

Arten vitryggig hackspett anses vara i behov av akuta åtgärder för att undvika omedelbart utdöende. Åtgärdsbehoven anses vara ett långsiktigt strategiskt arbete för att öka andelen äldre löv i skogslandskap, områdesskydd och riktade förvaltningsåtgärder.⁸⁰

Uppsala län är nationell koordinatör för programmet, och för detta har länet tilldelats 300 000 kr i extra medel under 2020 utöver deras budget för arbetet med ÅGP inom länet.⁸¹

Åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd

Särskilt skyddsvärda träd är de träd som vi behöver visa extra hänsyn till på grund av dess roll i en biologisk mångfald. Äldre träd är mer artrika och har lavar, insekter och fåglar som är beroende av dessa. ÅGP för särskilt skyddsvärda träd innefattar stora träd, flera hundra år gamla träd och träd vars stammar har stora håligheter.⁸² De är i behov av ett storskaligt program som involverar ett flertal aktörer för att strategiskt arbeta med, spara och sköta träd i hela landskap, inklusive urbana miljöer.⁸³

⁷⁶ VIP fördelningstabell

⁷⁷ Underlagssinformation hotspotområden för pollinatörer

⁷⁸ Länsstyrelsen Kalmar län (2020)

⁷⁹ Länsstyrelsen Kalmar län (2020)

⁸⁰ ÅGP Åtgärdsbehov samverkan

⁸¹ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

⁸² Rooke (2020)

⁸³ ÅGP Åtgärdsbehov samverkan

Därför har även Västmanlands län som är nationell koordinator för denna ÅGP tilldelats 200 000 kr i extra medel under 2020 utöver deras budget för arbetet med särskilt skyddsvärda träd inom länet.⁸⁴

Åtgärdsprogram för rikkärr

Rikkärr är en naturtyp som är i behov av långsiktig skötsel i söder utanför de åtgärder som ingår i kategorin för ordinarie ÅGP, tillsammans med åtgärder för att återställa naturlig hydrologi i norr.⁸⁵

Dalarna län är nationell koordinator för programmet, och har för detta tilldelats 300 000 kr extra i medel under 2020 utöver deras budget för arbetet med ÅGP inom länet.⁸⁶

⁸⁴ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

⁸⁵ ÅGP Åtgärdsbehov samverkan

⁸⁶ Naturvårdsverkets ÅGP-medel

Bilaga 2. Intervjuguide

Bakgrundsfrågor:

- Vad arbetar du med? Arbetar du heltid med ÅGP?
- Vilka ÅGP arbetar ni aktivt med?

Länsstyrelsens arbete

- Vad skulle du säga är de mest centrala delarna i ert konkreta arbete med ÅGP:n?
- Vad gör ni konkret när ni börjar arbeta med ett ÅGP som är nytt för ert län?
- Har ni tillräckligt med resurser (t ex tid, finansiering, kunskap, kompetens) för att kunna genomföra åtgärdsprogrammen?
- Hur mycket tid tar olika typer av arbetsmoment tar i ert arbete med åtgärdsprogrammen (t ex koordinering, extern samverkan, arbetsledning, eget praktiskt arbete)?
- Hur fungerar samarbetet internt på länsstyrelsen?
- Vilka andra sätt har ni att jobba med artinriktat naturvårdsarbete utöver ÅGP?

Samverkan med andra myndigheter:

- Hur ser samverkan ut mellan er och:
 - Naturvårdsverket?
 - HaV (när relevant)?
 - Andra berörda centrala myndigheter? (T ex Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och SLU Artdatabanken)
 - Andra länsstyrelser?

Samverkan med andra aktörer:

- Hur arbetar ni konkret med att engagera andra aktörer i ÅGP-arbetet?
- Vilka är de viktigaste aktörerna att samverka med?
- Har ni några exempel på lyckad/mindre lyckad samverkan? Vilka var framgångsfaktorerna/utmaningarna?
- Har ni tillräckligt med resurser (t ex tid, finansiering, kunskap, kompetens) för att kunna säkerställa samverkan?
- Vad behövs för att få till bra samverkan i länet i ÅGP-arbetet?

Effekter:

- Har ni några exempel ÅGP där ni lyckats vända trenden för hotade arter? Varför? Har ni exempel på där ÅGP lyckats mindre bra? Varför?
- Ser du att ÅGP är ett effektivt sätt att bidra till att förbättra förutsättningarna för de hotade arterna?
- Vad behöver göras för att vända trenden för hotade arter? Vad behöver utvecklas eller förstärkas i ÅGP-arbetet och var skulle större resurser ge för effekt?

Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP)

Rapporten är en genomgång av den utvärdering av arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) med fokus på hur verksamheten fungerar när det gäller möjligheten att bidra till miljö kvalitetsmålet "Ett rikt växt- och djurliv" som IVL Svenska Miljöinstitutet gjorde under december 2020 - januari 2021, på uppdrag av Naturvårdsverket. Utvärderingen består av en kartläggning av verksamheten samt djupintervjuer med länsstyrelser

Rapporten visar att ÅGP uppfattas som ett viktigt verktyg för att arbeta med hotade arter och bevara dem. ÅGP ger möjligheten att "utföra åtgärder där de behövs som mest". Och att ÅGP kan komplettera övrigt naturvårdsarbete som exempelvis områdesskydd genom sitt fokus på hotade arter. ÅGP möjliggör arbete med arter utanför skyddade områden och är ett komplement till naturvårdsarbete i skyddade områden. ÅGP ses som ett viktigt sätt att få och upprätthålla kunskap om arter och populationer. ÅGP-arbetets fokus på samverkan lyfts som en viktig del och en aspekt som skiljer ÅGP från andra naturvårdande insatser. Majoriteten av de intervjuade ifrågasätter samtidigt om ÅGP kan vända trenden för hotade arter. Arternas status påverkas starkt av de omfattande landskapsförändringar som försvårar förutsättningarna för många arter. Enligt de intervjuade kan ÅGP fungera som ett "uppehållande" verktyg men har inte potential att ensamt vända utvecklingen.

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper är en bred verksamhet där Naturvårdsverket ansvarar för 133 terrestra program, som spänner över alla organismgrupper och många olika naturtyper. Åtgärdsprogrammen genomförs till största delen av länsstyrelserna som samverkar med andra verksamheter och aktörer i genomförandet av åtgärderna som specificerats i programmen.

