

# Att satsa på lokalt naturskydd

En utvärdering av kommunernas  
arbete med skydd av natur

RAPPORT 6397 • DECEMBER 2010



# Att satsa på lokalt naturskydd

En utvärdering av kommunernas arbete med skydd av natur

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

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

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

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

**Naturvårdsverket**

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

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

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

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

ISBN 978-91-620-6397-9.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2010

Elektronisk publikation

Omslagsbild: Jonas Forsberg, Naturfotograferna

# Förord

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2010 ska Naturvårdsverket ”redovisa hur myndigheten har följt upp och utvärderat kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden i syfte att ta tillvara erfarenheter för kommunernas framtida arbete samt för myndighetens vägledning om skydd av områden”.

Syftet med denna utvärdering är att ta fram ett underlag till Naturvårdsverkets redovisning med anledning av nämnda återrapporteringskrav. Målet med utvärderingen är en rapport som belyser kommunernas arbete med skydd av naturområden, erfarenheter för kommunernas framtida arbete och för Naturvårdsverkets vägledning inom området. I rapporten beskrivs, jämförs och analyseras hur kommunernas arbete har sett ut från nittiotalet och framåt.

Ett särskilt tack riktas till de tjänstemän och handläggare på kommuner och länsstyrelser som tagit sig tid att besvara enkätundersökningen respektive deltagit i intervjuer för att dela med sig av sina erfarenheter.

Utvärderingen är ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet till Enheten för strategier och utvärdering. Utvärderingen har genomförts av Lisa Eriksson, projektledare och Max Vretborn. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Martin Eriksson, Klimatavdelningen.

December 2010

Naturvårdsverket

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>INNEHÅLL</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>8</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>10</b>
Syfte och frågeställning	12
Genomförande	13
Teori om effektstyrning	13
Avgränsningar	15
Datainsamling	15
<b>KOMMUNERNAS ARBETE MED SKYDD AV NATUROMRÅDEN</b>	<b>17</b>
Utveckling över tid	21
Hur kommunerna arbetar med naturskydd	23
<b>LÄNSSTYRELSENA OCH NATURVÅRDSVERKET – ROLL OCH INSATSER</b>	<b>25</b>
Länsstyrelsens roll	25
Storstadsregionernas program	27
Kommunernas arbete ur ett länsstyrelseperspektiv	27
Naturvårdsverkets roll	30
Markåtkomstbidraget	30
LONA	32
De statliga insatsernas genomslagskraft	32
Markåtkomstbidraget och LONA	34
Vad kommunerna efterfrågar	35
<b>AVGÖRANDE FAKTORER FÖR KOMMUNALT SKYDD AV OMRÅDEN</b>	<b>36</b>
Skatteunderlagets betydelse	36
Kommuner med anställda kommunekologer är aktivare	38
Vanliga naturtyper utan kommunalt beslutat skydd	39
Svårigheter vid reservatsbildande	39
Hur faktorerna spelar in	40
<b>DISKUSSION</b>	<b>42</b>
Bakomliggande faktorer	43

Utbildning	44
Mål, processer och prioriteringar	44
De statliga insatserna	45
Slutsatser	46
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>48</b>
<b>BILAGOR</b>	<b>50</b>
Bilaga 1: Metodbeskrivning av statistiska analyser	50
Bilaga 2: Frågeområden vid förstudiens intervjuer	52
Bilaga 3: Enkätfrågor	53
Bilaga 4: Kompletterande enkätresultat	57
Bilaga 5: Fördjupad metodbeskrivning till enkätundersökningen	61
Bilaga 6: Frågeområden vid djupintervjuer	62

# Sammanfattning

Under de senaste tio åren har kommunernas arbete med naturvård varit en viktig del i naturvårdspolitikerna. Intentionen i miljöpolitiken på det nationella planet är enligt områdesskyddspropositionen från 2008 att *”stärka den lokala och kommunala naturvården”*. I friluftslivspropositionen från 2010 betonas att *”kommunens ansvar för den tätortsnära naturen är starkt”* och att *”det är angeläget att framför allt kommuner i sin planering tar ansvar för den långsiktiga tillgången till naturområden i alla tätorter”*. Sedan miljöbalken trädde i kraft 1999 har kommunerna själva möjlighet att besluta om naturreservat. Därtill har statligt finansierade satsningar gjorts under den senaste tioårsperioden för att stärka den lokala naturvården – främst i form av det statliga markåtkomstbidraget och bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA).

Syftet med utvärderingen som presenteras i denna rapport är att ta fram ett underlag till Naturvårdsverkets redovisning till regeringen avseende kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden. Utvärderingen belyser kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden samt erfarenheter för kommunernas framtida arbete och för Naturvårdsverkets vägledning inom området. Underlaget till utvärderingen består av en enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner, databaser över skyddad natur samt djupintervjuer med tjänstemän och handläggare på fyra kommuner och sex länsstyrelser.

När det gäller miljöbalken och ovanstående propositioner finns det inget som är bindande för kommunerna – däremot finns möjligheter. Utvärderingen visar att mängden naturreservat som bildas av kommuner per år totalt sett i landet bara har ökat marginellt sedan miljöbalkens införande. Aktiviteten mellan kommunerna varierar stort och kommunalt beslutade naturreservat återfinns i drygt hälften av landets kommuner. Det finns flera bakomliggande orsaker till varför vissa kommuner är mer aktiva än andra, men i resultaten framstår politisk vilja och resurser som två huvudfaktorer. Om det finns vilja, så avsätts resurser till arbetet och om kommunen anställer en kommunekolog så förbättras förutsättningarna för att kunna arbeta strategiskt med bidragsansökningar till viktiga delar i processen inför ett områdesskydd. Att arbeta strategiskt med någon form av naturvårdsplan kan vara en viktig faktor för framgång.

Till kommunernas hjälp finns vägledning och stöd från länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Länsstyrelsernas insatser består av att hantera LONA-bidrag, ärendebereidning inför ansökan om det statliga markåtkomstbidraget som riktar sig till kommuner samt löpande vägledning och stöd i reservatsbildningsprocessen. Naturvårdsverket i sin tur beslutar om markåtkomstbidrag, fördelar LONA-medel till länen samt tar fram och tillgängliggör information i form av vägledningar, handböcker och rapporter.

De insatser som länsstyrelserna och Naturvårdsverket har genomfört har haft god genomslagskraft. Sammantaget bedömer kommunerna att Länsstyrelsen i ganska stor utsträckning har gett tillräcklig hjälp i arbetet. Naturvårdsverkets handbok bedöms i stor utsträckning ha varit till hjälp. Av de kommuner som har fått mark-åtkomstbidrag bedömer 90 procent att detta i stor utsträckning har varit avgörande för reservatsbildandet. Av de som fått LONA-bidrag bedömer knappt 40 procent att detta i stor utsträckning varit avgörande.

I storstadsregionernas kommuner har program för varaktigt skydd och förvaltning tagits fram i samverkan mellan kommunerna och Länsstyrelsen. Det går inte att säkerställa att dessa kommuner i större utsträckning bildar naturreservat än landet i övrigt, däremot är programmet viktigt för det fortsatta arbetet. Förutsättningarna i dessa regioner skiljer sig från andra områden i landet eftersom trycket på de tätortsnära områdena ofta är större utifrån önskemål om exploatering. I kommuner som har ett exploateringstryck på tätortsnära naturområden aktualiseras frågan om naturskydd – orsaken till aktualiseringen kan vara allt ifrån byggnationer till skogsbruk. Denna aktualisering är en drivande faktor i reservatsbildandet. Rekreativsvärdet på marken ökar allteftersom att tillgången på mark minskar vilket kan ha en positiv inverkan på den politiska viljan att skydda naturområden. Utvärderingen visar även att kommunala stiftelser och ideella organisationer kan vara en drivande faktor i reservatsbildandet.

För att arbeta effektivt krävs tydliga mål, ett effektivt resursutnyttjande och genomtänkta processer med prioriteringar utifrån uppsatta mål. Målen för skydd av områden återfinns främst i de nationella miljökvalitetsmålen. I arbetet för att uppnå målen sker ett målarbete på flera plan och det är inte helt enkelt att säga *om* respektive *på vilket sätt* arbetet med skydd av tätortsnära naturområden går bra. Skyddas de mest skyddsvärda områdena eller handlar det om reservatsbildande utifrån tillgången på mark – och i vilken grad spelar detta någon roll utifrån de politiska intentionerna? Eftersom kopplingen mellan mål, insats och effekt kan vara svår att följa är det extra viktigt med noggranna behovsinventeringar och program för skydd både för kommunerna, länsstyrelserna och Naturvårdsverket.



## Summary

During the last ten years, the work of municipalities on nature conservation has been an important part of nature conservation policy. The intention of the environmental policy at the national level is, according to a 2008 government bill for the protection of areas, “*to strengthen local and municipal nature conservation*”. In the government bill for outdoor recreation from 2010, it is emphasised that “*the municipality has considerable responsibility for natural areas that are close to urban centres*” and that “*it is important that municipalities in particular take responsibility in their planning for the long-term access to natural areas from all urban centres*”. Since the Environmental Code came into force in 1999, municipalities have themselves had the opportunity to declare nature reserves. In addition, publicly funded investments have been made during the last ten year period to strength local nature conservation – mostly in the form of public land-access grants and grants to local nature conservation projects (LONA).

The aim of the evaluation presented in this report is to produce a supporting document for the presentation of the Swedish Environmental Protection Agency to the government regarding the work of municipalities for the municipal protection of natural areas. The evaluation throws a light on the work of municipalities in the municipal protection of natural areas and on experiences that can assist the future work of the municipalities and the guidelines of the Swedish EPA within the area. The supporting material for the evaluation consists of a survey study directed at all the municipalities in Sweden, databases of protected nature and in-depth interviews with public servants and administrators in four municipalities and six county administrative boards.

There are no binding terms for municipalities in the Environmental Code and in the above government bills – there are however opportunities. The evaluation shows that the number of nature reserves that are established by municipalities per year for the country as a whole has only increased marginally since the introduction of the Environmental Code. The level of activity varies greatly between municipalities and nature reserves declared by the municipality are found in just over half of the municipalities in the country. There are several underlying reasons as to why some municipalities are more active than others, but political will and resources stand out in the results as two of the major factors. If the will exists, resources are earmarked for the work and if the municipality employs a municipal ecologist, the conditions are improved for working strategically with grant applications for important parts of the process of preparing for the protection of an area. Working strategically with some form of nature conservation plan can be an important factor for success.

The municipalities receive guidance and support from the county administrative boards and from the Swedish Environmental Protection Agency. The contribution

of the county administrative boards is in managing the LONA grants, the preparation of cases ahead of applications for the public land-access grant that is aimed at municipalities and on-going guidance and support in the process of creating nature reserves. The Swedish Environmental Protection Agency, in turn, makes decisions on land-access grants, distributes LONA funds to the counties and assembles and makes available information in the form of guidelines, handbooks and reports. The measures that the county administrative boards and the Swedish Environmental Protection Agency have carried out have had good effect. As a group, it is the opinion of the municipalities that the county administrative boards have, to a fairly large degree, provided sufficient assistance in this work. The handbook of the Swedish EPA is considered to a large extent to have been of help. Of the municipalities that have received land-access grants, it is the opinion of 90 percent that this, to a large extent, has been decisive in the creation of the nature reserve. Of those that have received a LONA grant, it is the opinion of barely forty percent that this, to a large extent, has been decisive.

In the municipalities in the regions of the major urban centres, programmes for permanent protection and administration have been created in collaboration between the municipalities and the county administration boards. It is not possible to guarantee that these municipalities create nature reserves to a greater extent than the country as a whole. The programme is though important for continued efforts. The conditions in these regions differ from those in other areas of the country because the pressure on areas close to urban centres is often greater due to interest in the development of these areas. In municipalities in which there is pressure to allow development on natural areas near to urban centres, the question of nature conservation becomes an issue that must be dealt with – the reason for such a need for action may be anything from construction to forestry. This need for action is a driving force in the creation of nature reserves. The recreational value of land increases as access to land decreases, which can have a positive effect on the political will to protect natural areas. The evaluation also shows that municipal foundations and not-for-profit organisations can be a driving force in the creation of nature reserves.

Working efficiently requires clear objectives, an efficient use of resources and well thought-through processes, with priorities made according to the set targets. The targets for the protection of areas are given primarily in the national environmental quality objectives. In the work to achieve these objectives, attention is being given to priorities at several levels and it is not entirely easy to say *if* or *in what way* the work of protecting natural areas close to urban centres is going well. Are the areas most worth protecting being protected, or are nature reserves created based on access to land – and to what extent does this matter with regards to the political intentions? Because the connection between target, measure and effect can be difficult to follow, it is particularly important that municipalities, county administrative boards and the Swedish Environmental Protection Agency make inventories of needs and that they have protection programmes.

# Inledning

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Naturvårdsverket<sup>1</sup> står det under punkten mål och återrapporteringskrav att ”Naturvårdsverket ska redovisa hur myndigheten har följt upp och utvärderat kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden i syfte att ta tillvara erfarenheter för kommunernas framtida arbete samt för myndighetens vägledning om skydd av områden”. I detta kapitel beskrivs inledningsvis några viktiga hållpunkter från den senaste tioårsperioden som haft betydelse för kommunernas naturvårdsarbete.

Under de senaste tio åren har kommunernas arbete med naturvård varit en viktig del i naturvårdspolitiken. I naturvårdsskrivelsen från 2001<sup>2</sup> beskrivs en samlad och då delvis förnyad naturvårdspolitik. I denna skrivelse lyfts ett antal områden fram som viktiga för det fortsatta naturvårdsarbetet. Bland annat nämns kommunal naturvård och frågor om tätortsnära natur; beröringspunkter mellan naturvård och regional utveckling, natur och kulturturism samt kulturmiljövård; friluftslivet och den sociala dimensionen i naturvården; det fortsatta genomförandet av områdeskyddet; bevarandet av arter; samt tillvaratagande av traditionell och lokal kunskap.

Under 2002 fick länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län i uppdrag från regeringen att ta fram program för varaktigt skydd och förvaltning av de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård<sup>3</sup>. Arbetet i de tre länen har bedrivits i samverkan med kommunerna och regionala aktörer. Dessa program sträcker sig fram till 2013 och i ett fall till 2010. De här programmen är ett viktigt led i arbetet med naturvård i de tre storstadskommunerna.

År 2003 gav Naturvårdsverket ut *Handbok för bildande och förvaltning av naturreservat*<sup>4</sup> och 2004 kom *Vägledning för statsbidrag till markåtkomst för naturreservat*<sup>5</sup> som rör kommuner och landstingskommunala stiftelsers köp- och intrångsersättningar vid bildande av naturreservat. Statsbidraget innebär att för kommunalt beslutade naturreservat som uppfyller grundkravet för reservatsbildning kan bidrag utgå för 50 procent av marknadsvärdesminskningen vid reservatsbildning. Det finns även material riktat direkt till markägare<sup>6</sup> samt material för olika delar av

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2009-12-21, Regleringsbrev avseende Naturvårdsverket.

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:173, En samlad naturvårdspolitik.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket 2007, Ett rikt växt- och djurliv. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, Rapport 5773, s 69.

<sup>4</sup> Naturvårdsverket 2003, Handbok för bildande och förvaltning av naturreservat, Handbok 2003:3.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket 2004, Vägledning för statsbidrag till markåtkomst för naturreservat, Protokoll Nr111/04, 2004-10-07.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket 2006, Så bildas naturreservat – svar på vanliga frågor från markägare.

processen<sup>7</sup>. Naturvårdsverket har en avsiktsförklaring när det gäller förvaltning och nyttjande av skyddade områden som beskrivs i *Program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005–2015 – Värna, vårda, visa*<sup>8</sup>. Detta program hanterar främst områden som förvaltas statligt, men ett flertal av de åtgärder som nämns i programmet kan också ge stöd till förvaltningen i kommunalt beslutade naturreservat och för andra områden för naturvård och friluftsliv.

En särskild satsning på lokal naturvård är den lokala naturvårdssatsningen LONA<sup>9</sup>. Under åren 2004–2006 avsatte regeringen 300 miljoner kronor i LONA-medel till satsningar på naturvård och friluftsliv i kommunerna. Naturvårdsverket fördelade pengar till länsstyrelserna tillsammans med instruktioner för hur dessa fick användas. Kommunerna fick sedan ansöka om bidrag hos länsstyrelserna med villkoret att de själva satsade medel.

I regeringens proposition från 2008 om Hållbart skydd av naturområden<sup>10</sup> redovisar regeringen åtgärder för ”att utveckla arbetet med skydd av naturområden i syfte att förbättra uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen, bredda naturvårdsarbetet genom bättre involvera markägare och andra lokala intressenter, stärka den lokala och kommunala naturvården samt arbetet med att sköta skyddade naturområden”. Propositionen anger även att LONA ska återupptas för att stärka det lokala och kommunala naturvårdsarbetet. Under 2010 har det funnits möjligheter för kommuner att åter söka bidrag för lokala naturvårdsprojekt. Naturvårdsverket har detta år fördelat nära 50 miljoner kronor till länsstyrelserna för vidare förmedling till kommunerna.

Den lokala naturvårdssatsningen har utvärderats i olika omgångar. I rapporten *Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv*<sup>11</sup> från 2006 var syftet ”att samla erfarenheter från och presentera några tentativa slutsatser om de lokala naturvårdsbidragen, med fokus på programmets design och regelverk, administrativa processer, lokal politisk förankring och lokalt deltagande, samordning med andra initiativ och bidrag samt önskemål inför en eventuell förlängning av programmet”. I rapporten *Lärande i lokala naturvårdsprojekt (LONA)*<sup>12</sup> från 2008 fokuserade man på lärande som ett led i en bred förankringsprocess för naturvård. Rapporten ger en översiktlig bild av de projekt som haft

<sup>7</sup> Naturvårdsverket 2008, Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning, Rapport 5788 samt [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), 2010-09-16: Skydd av natur.

<sup>8</sup> Naturvårdsverket 2004, Program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005–2015 – Värna, vårda, visa, Rapport 5410.

<sup>9</sup> [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), 2010-06-24: Lokala naturvårdssatsningen.

<sup>10</sup> Regeringens proposition 2008/09:214, Hållbart skydd av naturområden.

<sup>11</sup> Naturvårdsverket 2006, Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv, Rapport 5605.

<sup>12</sup> Naturvårdsverket 2008, Lärande i lokala naturvårdsprojekt (LONA), Rapport 5811.

koppling till lärande och skola. Dessutom har rapporten *Effekter av delaktighet i lokala naturvårdsprojekt (LONA)*<sup>13</sup> undersökt effekter av delaktighet i de processer och projekt som genomförts inom ramen för den lokala naturvårdssatsningen.

Den del av kommunernas arbete som utgörs av LONA-projekt har även beskrivits i *Naturvård Sverige runt – Exempel på lokala naturvårdsprojekt 2004–2005*<sup>14</sup>. Därtill har konsultföretaget WSP för Naturvårdsverkets räkning utvärderat LONA:s bidrag till måluppfyllelse för miljö kvalitetsmålen<sup>15</sup>.

I juli 2010 beslutade regeringen om propositionen *Framtidens friluftsliv*<sup>16</sup>. Regeringens förslag är att ”Målet för friluftslivspolitik är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö”. Regeringen bedömer att kommunens ansvar för den tätortsnära naturen är starkt och att skyddade områden är en tillgång för friluftslivet.

De svenska miljö kvalitetsmålen<sup>17</sup> anger önskade miljö tillstånd för bland annat skog, våtmark, sjöar, hav, odlingslandskap och fjäll. Dessa har betydelse för arbetet med skydd av natur utifrån en nationell styrning mot de önskade målen. Naturvårdsverket har ett årligt anslag för biologisk mångfald som bland annat ska gå till arbetet med skydd av natur.

## Syfte och frågeställning

Utvärderingens syfte är att ta fram ett underlag till Naturvårdsverkets redovisning av hur myndigheten har följt upp och utvärderat kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden i syfte att ta tillvara erfarenheter för kommunernas framtida arbete samt för myndighetens vägledning om skydd av områden.

Denna utvärdering belyser helheten kring kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden. En annan utvärdering har pågått parallellt och fokuserat på LONA:s bidrag till kommunalt områdesskydd.

Målet med utvärderingen är en rapport som belyser kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden, erfarenheter för kommunernas framtida arbete och för Naturvårdsverkets vägledning inom området.

<sup>13</sup> Dahlgren, Eckerberg och Mineur, Effekter av delaktighet i lokala naturvårdsprojekt (LONA).

<sup>14</sup> Naturvårdsverket 2006, Naturvård Sverige runt – Exempel på lokala naturvårdsprojekt 2004–2006.

<sup>15</sup> Vindelman och Hammarqvist 2008, LONAs bidrag till måluppfyllelse för miljö kvalitetsmålen.

<sup>16</sup> Proposition 2009/10:238, Framtidens friluftsliv.

<sup>17</sup> www.miljomal.nu, 2010-11-08.

Utvärderingen ska vägledas av följande övergripande fråga:

Hur ser kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden ut och vilka erfarenheter kan dras utifrån detta?

Underfrågor:

- 1) Hur har kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden sett ut? (Till exempel antal, areal, ändamål, tillkomst, spridning, ev. effektivitet samt utveckling i relation till: kommunernas möjligheter att bilda reservat, miljöbalkens tillkomst, miljömålsarbetets start – miljömålspropositionen, naturvårdsskrivelsens tillkomst och mål, Handboken 2003, Vägledningen 2004, LONA, idag).
- 2) Vilka faktorer har varit avgörande för att områden har fått kommunalt skydd eller inte?
- 3) Vilken roll har länsstyrelserna och Naturvårdsverket haft?
- 4) Hur ska Naturvårdsverket arbeta för att kommunernas arbete ska bli så effektivt som möjligt?

## Genomförande

Regeringsuppdraget syftar till en uppföljning och utvärdering av kommunernas arbete med kommunalt skydd av naturområden. I denna utvärdering beskrivs, jämförs och analyseras hur kommunernas arbete har sett ut i relation till viktiga milstolpar från nittioalet och framåt.

### Teori om effektstyrning

Naturvårdsverket arbetar ofta i samverkan med och även genom andra myndigheter, som exempelvis kommuner och länsstyrelser. I arbetet med kommunalt skydd har Naturvårdsverket det centrala samordningsansvaret för områdesskyddet även om kommunerna ansvarar för det områdesskydd de själva har förordnat om.

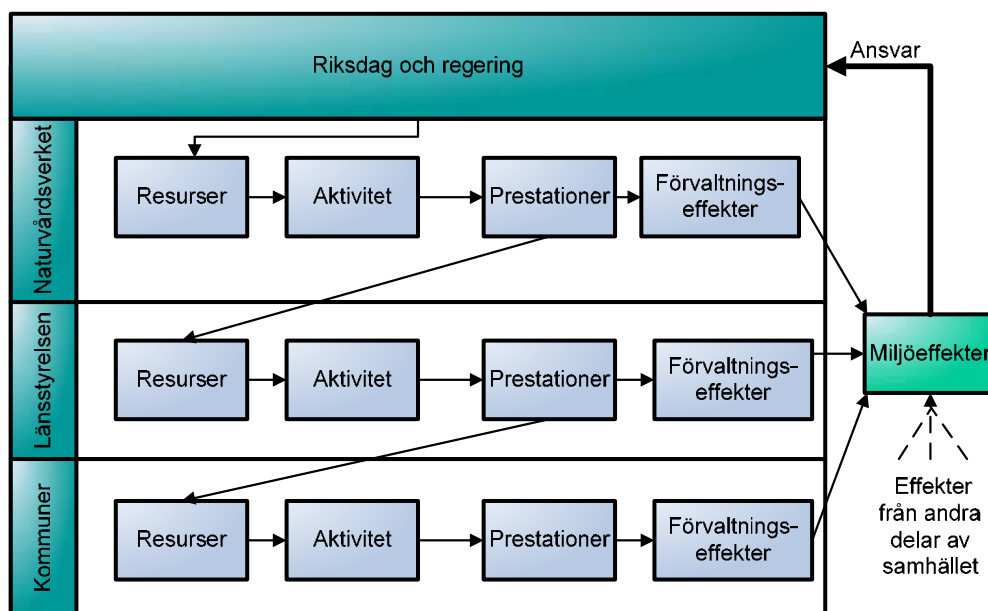
Naturvårdsverket har möjlighet att styra andra myndigheter genom olika insatser, exempelvis föreskrifter, handböcker eller bidrag. Insatsen görs med syfte att åstadkomma en effekt på miljön. Den effekten kan exempelvis vara att bevara *biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv*. Dessa effekter utgör samtliga syften för att bilda naturreservat enligt miljöbalken.

Effekter i miljön kommer sällan uteslutande som resultat av en aktörs insats eller agerande. När det gäller kommunalt skydd finns det en mängd faktorer och aktörer som kan påverka utfallet av effekter. Den politiska viljan i enskilda kommuner är exempelvis *en* faktor som kan påverka bildandet av naturreservat.

De effekter som direkt uppstår av en *myndighets* arbete kallas enligt Grönlund m.fl. för *förvaltningseffekter*<sup>18</sup>. I teorin görs åtskillnad på *förvaltnings-* och *miljöeffekt*, vilket möjliggör att skilja på de effekter som kan redovisas på ett tillförlitligt sätt och de som är svårare att koppla till enbart Naturvårdsverkets arbete.

I figur 1 visas myndigheternas olika roller när det gäller kommunernas arbete med skydd av naturområden. En av utgångspunkterna i denna utvärdering är identifierade prestationer i form av insatser på de olika nivåerna. För Naturvårdsverket är huvudinsatserna handboken *Bildande och förvaltning av naturreservat*, markåtkomstbidraget, LONA-bidraget via länsstyrelserna samt informationen som ges via webbplatsen. För länsstyrelserna är huvudinsatserna administrationen av LONA-bidrag samt information, handledning, stöd och utbildning till kommunerna när det gäller reservatsbildning.

Ute på kommunerna sker den slutliga prestationen i form av kommunernas insatser när det gäller kommunalt beslutat skydd av naturområden. Det sistnämnda kan mätas i antal skyddade områden eller areal skyddad natur. Antalet skyddade områden anses i denna utvärdering vara ett bättre mått på aktiviteten – och därmed prestationerna – i kommunerna, medan arealen visar hur stor del av marken som omfattas av beslutat naturskydd. Den skyddade arealen är den slutliga förvaltningseffekten medan miljöeffekten i korthet kan sägas vara förekomst av biologisk mångfald och tillgänglig natur för friluftsliv.



Figur 1. Kommunernas arbete med skydd av naturområden i relation till Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Modifierad efter Grönlund m.fl.<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Grönlund m.fl 2005, Att styra mot effekter genom andra – en studie av Naturvårdsverket.

<sup>19</sup> Grönlund m.fl 2005.

## Avgränsningar

I denna utvärdering är utgångspunkten att ett område har ett fullvärdigt kommunalt beslutat skydd om det är skyddat enligt miljöbalkens 7 kapitel och omfattar naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde samt utökat strandskyddsområde<sup>20</sup> (jämför även områdesskyddsförordningen<sup>21</sup>). Nationalparker och Natura 2000-områden faller utanför kommunernas ansvarsområde. Områdesskydd i Naturvårdsregistret, NVR, i Naturvårdsverkets databas VIC-Natur omfattar allt ovanstående förutom utökat strandskydd<sup>22</sup>.

Även naturvårdsavtal nämns i utvärderingen och innebär ett komplement till befintliga skyddsinstrument<sup>23</sup>. Naturvårdsavtal är *”Vad en fastighetsägare i en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område har förbundit sig att tillåta eller tål, och som därmed enligt 7 kap. 3 § 2 stycket jordabalken anses som en nyttjanderätt.”*. Avtalet gäller under en avtalad tidsperiod, dock i högst 50 år.

Tätortsnära natur definieras här som den miljö som angränsar till tätortsgränsen men finns utanför den. Denna allmänna definition återfinns i *Övervakning av biologisk mångfald och friluftsliv i tätorter – en metodstudie*<sup>24</sup>.

Kommunala och/eller landstingskommunala stiftelser förekommer i vissa kommuner. Stiftelser och deras roll hanteras översiktligt som en av flera faktorer som rör arbetet med kommunalt beslutat skydd av naturområden.

I utvärderingen utgör handboken *Bildande och förvaltning av naturreservat* ett exempel på en insats från Naturvårdsverket. I utvärderingens enkät ställs endast en allmän fråga om handboken, eftersom handboken är under revidering utifrån tidigare erfarenheter som Naturvårdsverket har av dess användning. Handboken uppdateras hösten/våren 2010/2011 med anledning av vissa brister i nuvarande handbok, förändringar i lagstiftning och med syftet att få en mer likartad tillämpning. Att bedöma tillämpningen av handboken ansågs ligga utanför syftet med denna utvärdering.

## Datainsamling

Datainsamling genomfördes i form av en förstudie, en enkätundersökning till Sveriges kommuner, djupintervjuer med sex länsstyrelser samt statistiska analyser

---

<sup>20</sup> SFS 1998:808.

<sup>21</sup> Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

<sup>22</sup> Bo Lundin, enhetschef Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet, 2010-08-27

<sup>23</sup> Naturvårdsverket 2007, Vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal, Rapport 5737.

<sup>24</sup> Hedblom och Gyllin 2009, Övervakning av biologisk mångfald och friluftsliv i tätorter – en metodstudie.



utifrån befintliga databaser hos Naturvårdsverket och SCB<sup>25</sup>. Metodbeskrivning för de statistiska analyserna redovisas i bilaga 1.

Förstudien inleddes med en litteraturgenomgång och en första genomgång av tillgängliga databaser. Den innehöll även pilotintervjuer med fyra kommuner: en storstadskommun med tillgång till kustnära områden och medelstor aktivitet i bildandet av naturreservat, en skogskommun med ett flertal kommunalt beslutade naturreservat, en mindre kommun med stort inslag av jordbruksmark och låg aktivitet i bildandet av naturreservat samt en större stad med mycket låg aktivitet när det gäller kommunalt beslutade naturreservat. Frågeområden som berördes i förstudiens intervjuer återges i bilaga 2.

En enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner genomfördes under två veckor i slutet av september 2010. Enkäten skickades ut till kommunala tjänstemän som arbetar med reservatsbildning eller ansvarig chef på respektive kommun. Svarsfrekvensen var 73 procent. Enkätundersökningen samordnades med utvärderingen om LONA:s bidrag till kommunalt naturskydd och innehöll frågor utifrån båda utvärderingarnas respektive syften. Enkäten redovisas i bilaga 3 och en fördjupad metodbeskrivning till enkäten ges i bilaga 4.

Djupintervjuer genomfördes med sex länsstyrelser för att fördjupa och förklara resultatet från enkät och databaser. Tre intervjuer genomfördes på plats och tre via telefon. För intervjuerna valdes två län med storstadskommuner, två län med låg aktivitet och två län med hög aktivitet vad gäller kommunalt beslutade naturreservat. Frågeområden för djupintervjuerna redovisas i bilaga 5.

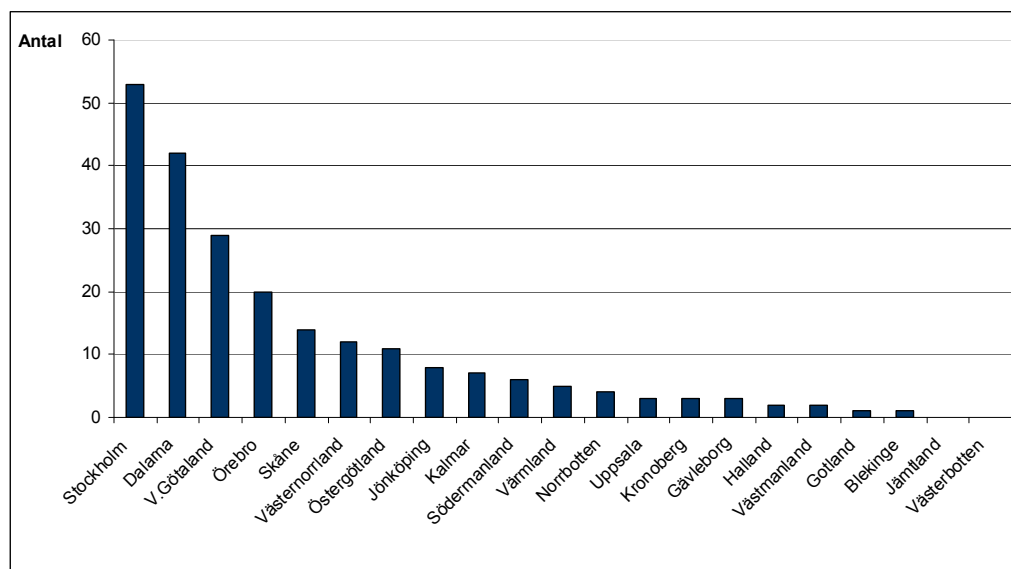
---

<sup>25</sup> Sveriges officiella statistik, Skyddad natur 31 dec 2009. Statistiska meddelanden. MI 41 SM 1001. Naturvårdsverket och SCB.

# Kommunernas arbete med skydd av naturområden

I detta kapitel beskrivs först hur arbetet avseende skyddade områden ser ut i kommunerna. Beskrivningen hanterar antal naturreservat, i vilken utsträckning dessa är tätortsnära, de vanligaste skyddsvärda naturtyperna och syftena med naturreservaten samt insatser när det gäller skötsel och information. Därefter beskrivs utvecklingen över tid och några aspekter på hur kommunerna arbetar med naturskydd.

Arbetet med kommunalt skydd av naturområden ser olika ut i länen och kommunerna. När det gäller antalet kommunalt beslutade naturreservat så finns det en stor spridning mellan de olika länen (figur 2). Stockholms län har flest med 53 stycken medan Jämtland och Västerbottens län enligt SCB:s statistik<sup>26</sup> saknar kommunalt bildade naturreservat<sup>27</sup>.



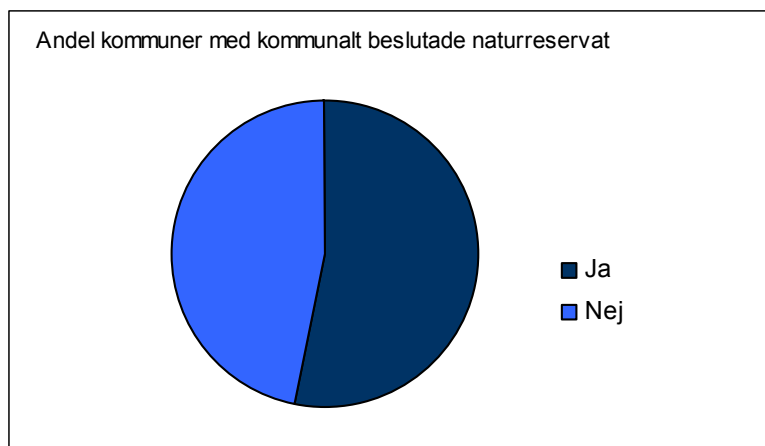
Figur 2. Antal kommunalt beslutade naturreservat fördelat på län<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Sveriges officiella statistik, Skyddad natur 31 dec 2009.

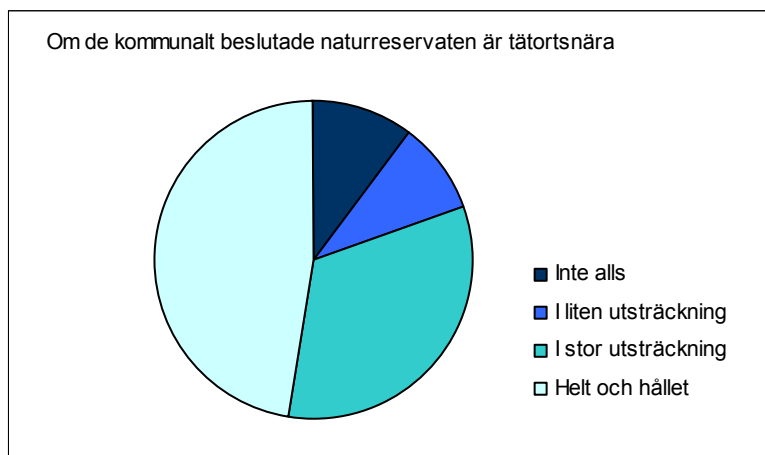
<sup>27</sup> Med reservation för att det kan finnas naturreservat som saknas i statistiken.

<sup>28</sup> Sveriges officiella statistik, Skyddad natur 31 dec 2009.

Enligt resultaten från enkäten uppger 53 procent att det i dagsläget finns kommunalt beslutade naturreservat i kommunen (figur 3). De kommunalt beslutade naturreservaten är i mycket stor utsträckning tätortsnära (figur 4).



Figur 3. Andel kommuner som uppger att det finns kommunalt beslutade naturreservat i sin kommun.



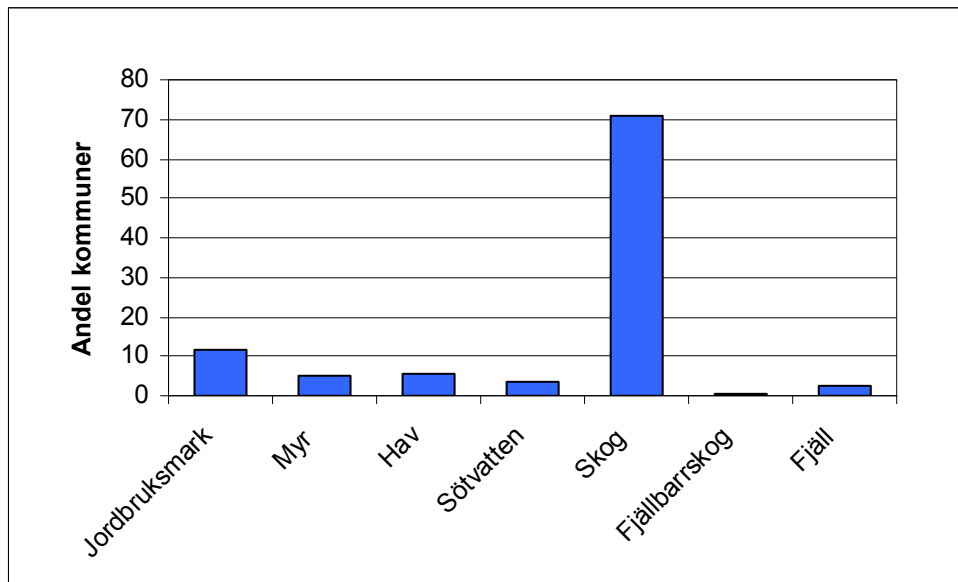
Figur 4. I vilken utsträckning de kommunalt beslutade naturreservaten är tätortsnära (andel kommuner per svarsalternativ).

Förutom naturreservat förekommer andra kommunalt beslutade skyddsformer ute i kommunerna (tabell 1). Kulturresevat finns i 12 procent av kommunerna, naturminne i 23 procent, djur- och växtskyddsområde i 20 procent, biotopskyddsområde i 24 procent och utökat strandskyddsområde finns beslutat i 30 procent av kommunerna.

Tabell 1. Förekomst av antal områden med skyddsform i kommunerna.

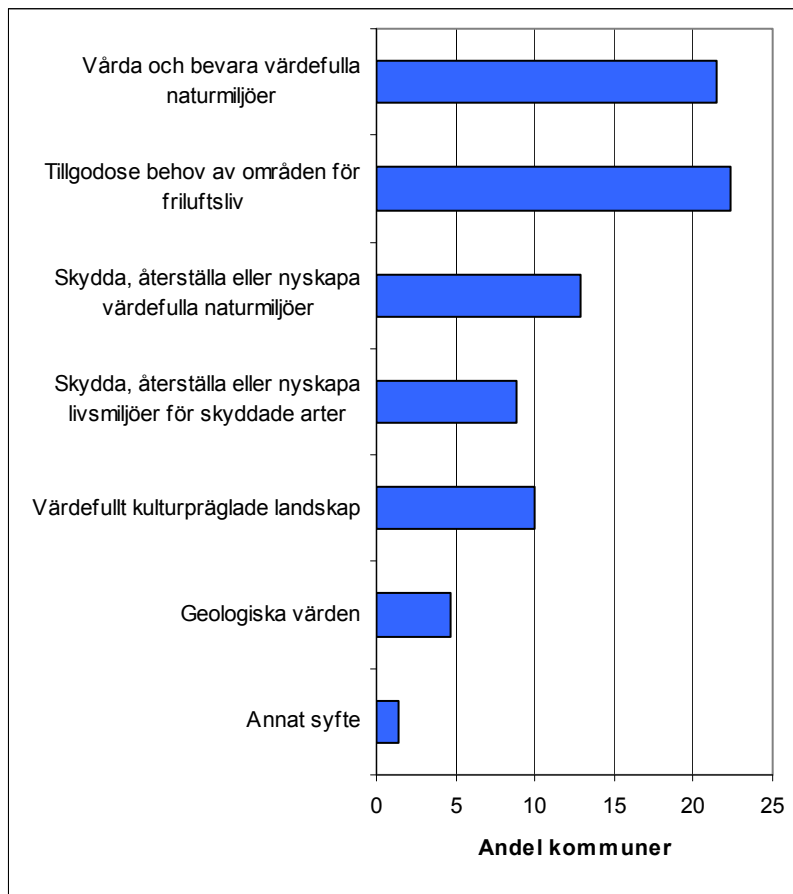
	0	1-3	>3
Kulturresevat	88 %	11 %	1.0 %
Naturminne	77 %	16 %	7.3 %
Djur- och växtskydds- område	80 %	14 %	6.2 %
Biotopskyddsområde	76 %	9.3 %	15 %
Utökat strandskydd	70 %	14 %	16 %

Den absolut vanligaste naturtypen bland skyddsvärda objekt i 70 procent av kommunerna uppges vara skog (figur 5). I 12 procent av kommunerna utgörs den vanligast skyddsvärda naturtypen av jordbruksmark. De övriga naturtyperna är mest skyddsvärda i 0,5–5 procent av kommunerna.



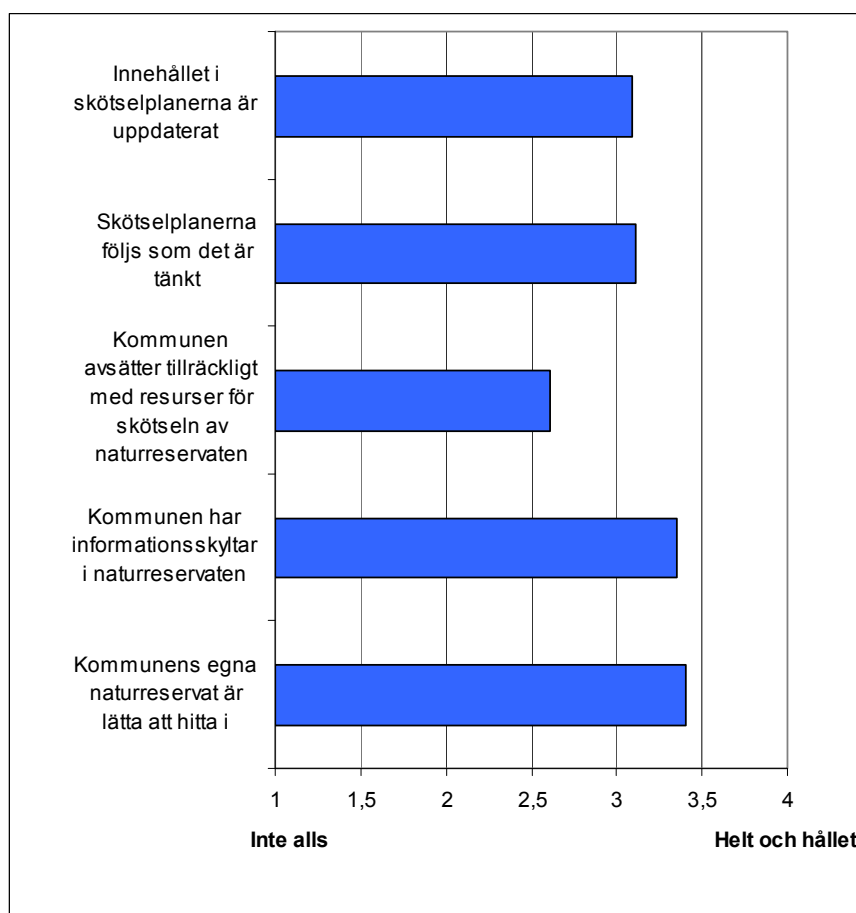
Figur 5. Den vanligaste naturtypen bland skyddsvärda objekt i kommunerna (skyddade eller aktuella för skydd).

De vanligaste huvudsyftena med kommunernas bildade naturreservat är att tillgodose behov av områden för friluftsliv samt att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer (figur 6). De övriga syftena är sedan i fallande ordning att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer; värdefullt kulturpräglade landskap; skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddade arter; geologiska värden; samt annat syfte. Fem kommuner har angett andra syften och nämner då tätortsnära rekreation (ej friluftsliv); undanhålla från exploatering; kulturmiljö; naturstudier; formalisera ett tidigare SNF-reservat; samt undervisning för skolor.



Figur 6. Huvudsyftet med kommunernas bildade naturreservat (de alternativ som finns representerade bland kommunens olika reservat).

Resultatet visar även att kommunernas arbete med skötselplaner i stor utsträckning fungerar bra (figur 7). Kommunerna anger att innehållet i skötselplanerna i stor utsträckning är uppdaterat liksom att skötselplanerna följs som det är tänkt. Kommunerna har även i stor utsträckning informationsskyltar i naturreservaten och anger att kommunens egna naturreservat är lätta att hitta i. I vissa kommuner finns dock brister i skötseln och informationen: i 10 procent av kommunerna följs skötselplanerna endast i liten utsträckning som det är tänkt och i 3,5 procent av kommunerna finns det inte informationsskyltar i naturreservaten (bilaga 4).

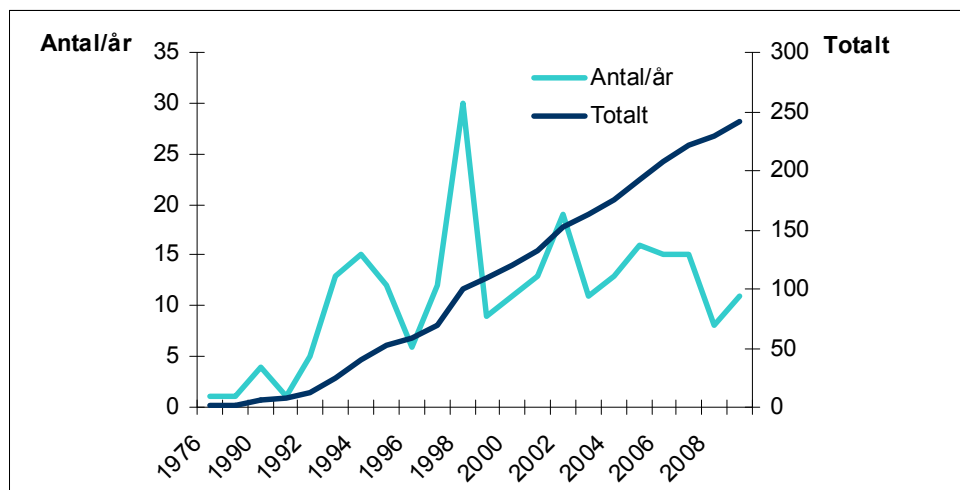


Figur 7. Kommunernas arbete med naturreservatens skötsel och information (vårda, visa).

## Utveckling över tid

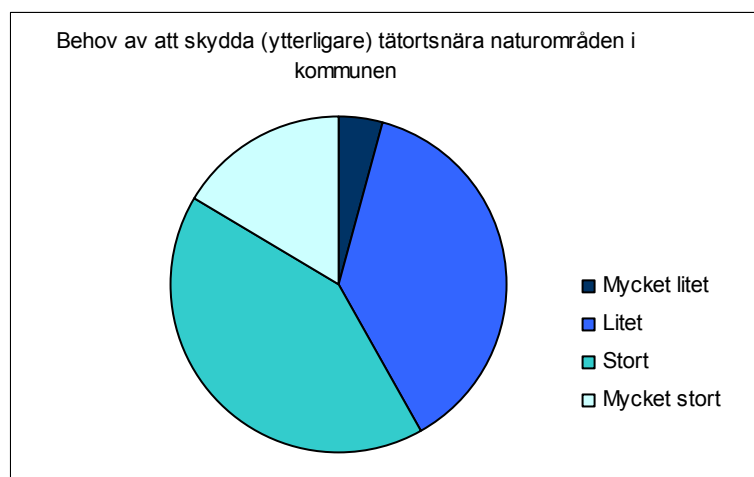
Antalet kommunalt beslutade naturreservat per år har varierat i Sverige över tid (figur 8). Det finns ingen trend i utvecklingen av antal kommunalt beslutade naturreservat över tid. Innan miljöbalken gjorde det möjligt för kommuner att själva bilda naturreservat (1999) fanns möjlighet för kommunerna att bilda reservat genom delegationsbeslut via Länsstyrelsen. Året innan lagstiftningen trädde i kraft bildades långt fler naturreservat (30 stycken) än något annat år. En förklaring kan vara att kommunerna såg till att avsluta fler ärenden innan den nya lagstiftningen trädde i kraft.

Antalet naturreservat per år som bildats av kommuner har varken ökat eller minskat i märkbar takt efter den nya lagstiftningens införande. Under perioden 1990–1998 bildades 10,9 naturreservat av kommuner och under perioden efter lagstiftningen 1999–2009<sup>29</sup> bildades 12,8 naturreservat.



Figur 8. Antal kommunalt beslutade naturreservat per år under perioden 1976–2009 samt totalt antal kommunalt beslutade naturreservat till och med år 2009.

Behovet av att skydda ytterligare tätortsnära naturområden bedöms i 58 procent av kommunerna vara stort till mycket stort (figur 9).

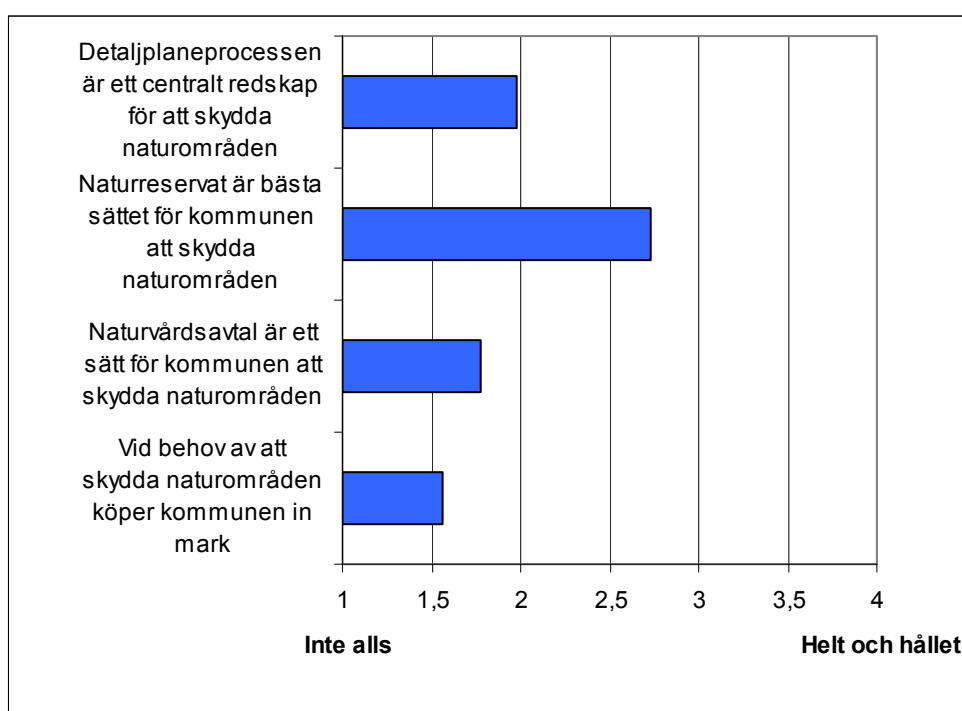


Figur 9. Kommunernas behov av att skydda (ytterligare) tätortsnära naturområden i kommunerna.

<sup>29</sup> År 2010 togs inte med eftersom sammanställningen är gjord innan hela det året har gått (i september).

## Hur kommunerna arbetar med naturskydd

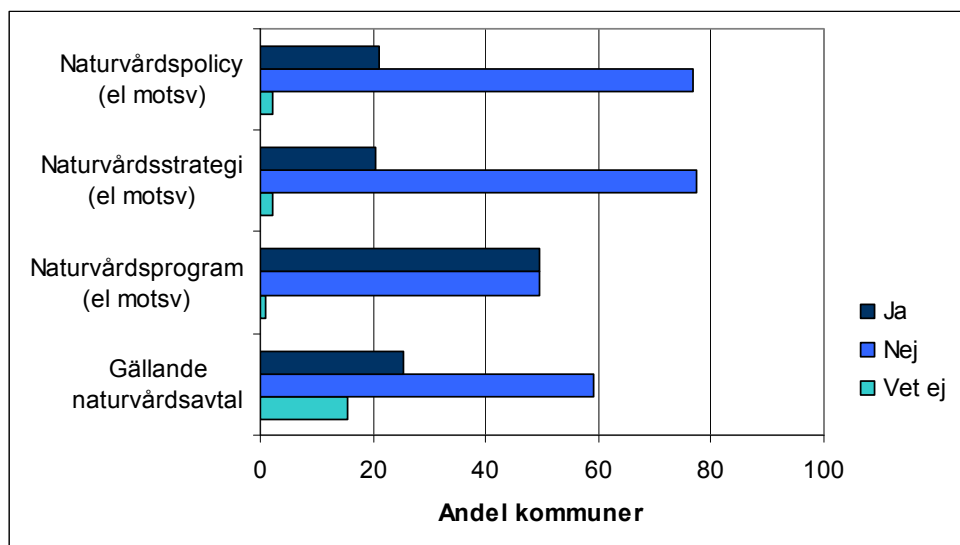
I enkäten fick de svarande utifrån ett antal påståenden bedöma hur kommunernas förvaltningar ser på skydd av naturområden. Kommunerna ser i ganska stor utsträckning att naturreservat är bästa sättet för kommunen att skydda naturområden (figur 10). Detaljplaneprocessen anses endast i liten utsträckning vara ett centralt redskap för att skydda naturområden. Av kommunerna är det dock 22 procent som anser att detaljplaneprocessen är ett centralt redskap för skydd av natur (bilaga 4). Naturvårdsavtal anses i mycket liten utsträckning vara ett sätt för kommunen att skydda naturområden. Och i ännu mindre utsträckning händer det att kommunen köper in mark vid behov av att skydda naturområden.



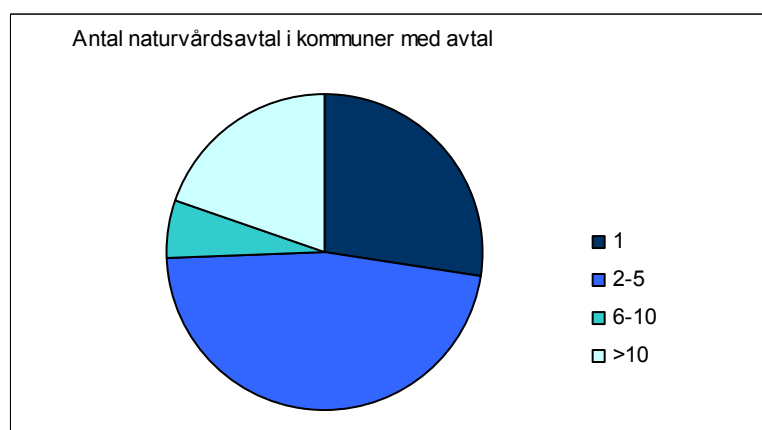
Figur 10. Hur kommunernas förvaltningar ser på skydd av naturområden.

Hur kommunernas förvaltningar arbetar med naturvårdspolicy, naturvårdsstrategi, naturvårdsprogram och gällande naturvårdsavtal ute i kommunerna varierar (figur 11). Hälften av kommunerna har ett naturvårdsprogram och en femtedel har en naturvårdsstrategi. Gällande naturvårdsavtal finns i 25 procent av kommunerna, medan 60 procent av kommunerna inte alls har något naturvårdsavtal. Antal naturvårdsavtal i kommuner med avtal varierar. De flesta har mellan två och fem avtal (figur 12).





Figur 11. Förekomst av naturvårdspolicy, naturvårdsstrategi, naturvårdsprogram och gällande naturvårdsavtal ute i kommunerna.



Figur 12. Antal naturvårdsavtal i kommuner med avtal.

Enkätresultaten (bilaga 4) visar även att arbetet med att bilda naturreservat inte bara handlar om att bevara grönområden för friluftsliv. Drygt hälften anger att Länsstyrelsens inrättade områdesskydd har högre naturvärden än de kommunalt beslutade områdesskydden, det vill säga knappt hälften ser att det finns höga naturvärden i de kommunalt beslutade naturreservaten.

Mindre kommuner som inte har resurser att anställa en kommunekolog har i vissa fall slagit ihop sina naturvårdsförvaltningar. Det är som en intervjuad tjänsteman uttrycker det att *"Samförvaltning kan ha en betydelse – men kommunerna tar sedan egna beslut"*.

# Länsstyrelserna och Naturvårdsverket – roll och insatser

Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har olika roller i kommunernas arbete med skydd av naturområden. I detta kapitel beskrivs dessa myndigheters roller. Här görs även en inledande analys av de statliga insatsernas genomslagskraft.

## Länsstyrelsens roll

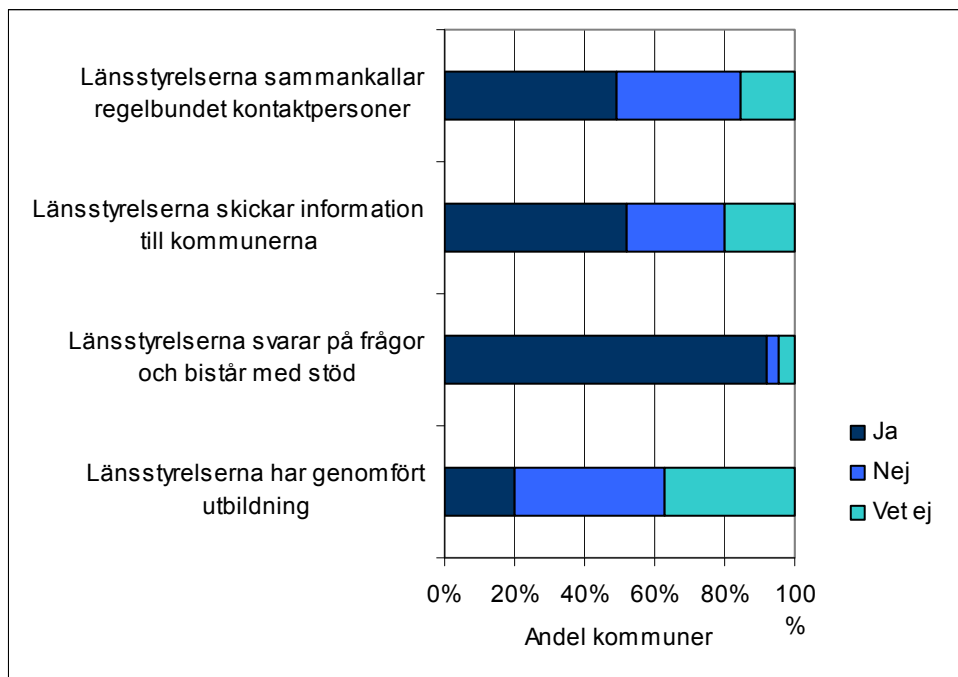
Länsstyrelserna ger vägledande stöd åt kommunerna i frågor som rör naturskydd och reservatsbildning. Länsstyrelsen har dessutom haft som roll att informera lokala aktörer om möjligheten att söka LONA-bidrag samt stödja kommuner i deras arbete med ansökan av bidraget. De ska också besluta vilka projekt som erhåller bidraget och meddela i besluten vad som ska gälla samt följa utvecklingen av beviljade projekt. Länsstyrelsen har även till uppgift att rapportera till Naturvårdsverket om vilka projekt som beviljats och genomförts.

Länsstyrelsen tar emot och granskar kommunernas ansökningar om markåtkomstbidrag. Därefter översänder Länsstyrelsen ärendet med till- eller avstyrkande till Naturvårdsverket för beslut.

Tre av länsstyrelserna (Stockholm, Skåne och Västra Götaland) har tagit fram program om varaktigt skydd och förvaltning av de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård. Programmen har tagits fram i samverkan med utvalda kommuner i respektive län.

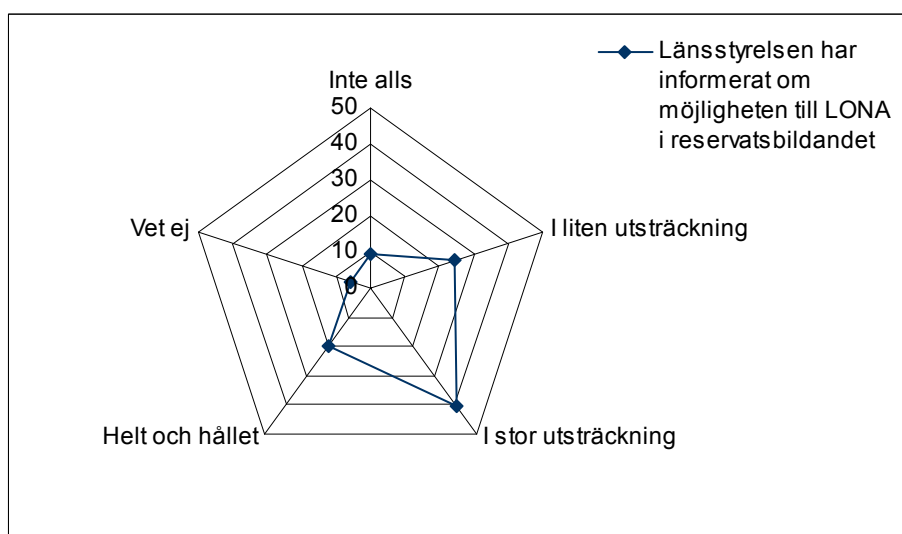
Länsstyrelsernas insatser varierar enligt kommunerna. Kommunernas bedömning är att knappt 50 procent av länsstyrelserna regelbundet (minst vartannat år) sammankallar kontaktpersoner ute på kommunerna. Drygt 50 procent av kommunerna får information från Länsstyrelsen tillskickat sig. Däremot uppger drygt 90 procent att Länsstyrelsen svarar på frågor och bistår med stöd när kommunerna kontaktar dem.

När det gäller utbildningar uppger 20 procent av kommunerna att Länsstyrelsen har genomfört utbildning om reservatsbildning riktat till kommunerna (figur 13).



Figur 13. Länsstyrelsernas genomförda insatser enligt kommunerna.

Länsstyrelserna informerar om LONA-stödet. I 60 procent av kommunerna anser man att Länsstyrelsen i stor utsträckning eller helt och hållet har informerat om möjligheten till LONA-bidrag som hjälp i reservatsbildningsprocessen (figur 14). Runt 25 procent svarar att Länsstyrelsen har informerat om detta i liten utsträckning.



Figur 14. Om länsstyrelserna har informerat om LONA, enligt kommunerna (andel kommuner per svarsalternativ).

I den statistiska analysen (bilaga 1) undersöktes sambandet mellan länsstyrelsernas olika insatser och antal bildade naturreservat. Ingen av länsstyrelsernas aktiva insatser – Länsstyrelsen sammankallar regelbundet kontaktpersoner på kommunen, Länsstyrelsen skickar information och Länsstyrelsen har genomfört utbildning om reservatsbildning – visade sig ha något statistiskt samband med om kommunerna har bildat naturreservat eller inte. Detta kan tolkas som att länsstyrelsernas aktiva insatser inte har varit av avgörande betydelse för att öka antalet kommuner som bildar naturreservat. Enkätresultaten tyder dock på att Länsstyrelsen i första hand finns tillgänglig för hjälp och stöd samt att de flesta respondenterna anser att Länsstyrelsen ger tillräckligt med hjälp.

Enkätresultaten kan tolkas som att Länsstyrelsen snarast utgör ett passivt stöd i kommunernas arbete med skydd av naturområden och i mindre utsträckning är en drivande kraft för att aktivt öka arbetet med kommunalt skydd och då framförallt bildandet av naturreservat. Dock är länsstyrelserna aktiva när det gäller att informera om möjligheterna till LONA-bidrag i reservatsbildandet.

### **Storstadsregionernas program**

De kommuner som ingår i *Storstadsregionernas program för skydd av värdefull tätortsnära natur* visar på ett starkt samband med påståendet att Länsstyrelsen har genomfört utbildningar om reservatsbildning riktade till kommunerna. Det innebär att dessa kommuner i större utsträckning håller med om påståendet att länsstyrelser genomfört utbildningar. Det finns dock inget statistiskt samband som visar att dessa kommuner med större sannolikhet har bildat naturreservat. Det finns heller inget statistiskt samband som visar att dessa kommuner i större utsträckning har bildat tätortsnära naturreservat. Detta resultat ger dock inte en tillräcklig bild för att bedöma programmets framgång. Det finns en mängd faktorer att beakta. Eftersom det i storstadsregionerna ofta är tuff konkurrens om tillgänglig mark, så har dessa regioner ett lite annat utgångsläge än de flesta andra kommuner. Det gör det svårt att jämföra nuläget med hur situationen skulle ha sett ut utan programmen. En ökande konkurrens gör dessutom att grunden för årliga jämförelser blir än mer osäker. Dessutom är inte programmen slutförda och det finns flera föreslagna naturreservat som ännu inte beslutats.

### **Kommunernas arbete ur ett länsstyrelseperspektiv**

De genomförda intervjuerna med sex länsstyrelser ger vissa kompletterande perspektiv. En viktig aspekt som framkom under intervjuerna är att antalet kommunalt beslutade naturreservat i den nationella statistiken kan skilja sig från det antal som kommunerna uppger.

### **OLIKA LÄN GER OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR**

Länsstyrelserna har delvis lagt upp arbetet på olika sätt. I de två storstadslänen har man inom ramen för storstadsregionernas program haft en tydligt aktiv roll i samarbetet. Till viss del arbetar dessa länsstyrelser vidare i samma anda även med

andra kommuner. I Stockholms län var flertalet kommuner berörda av programmet. I Västra Götaland finns väldigt många kommuner med varierande aktivitet. Där har man valt att ta fram ett PM som vänder sig till kommunerna och som beskriver samverkansrutiner med Länsstyrelsen vid bildande av kommunalt beslutade naturreservat i länet. Man har även en webbaserad lathund för internt bruk. I båda dessa län finns stiftelser som arbetar med naturskydd.

I Dalarna har omarrondering av skogsmark<sup>30</sup> inneburit att frågan om naturskydd aktualiserats, vilket har inneburit att de två aktuella kommunerna har bildat ett stort antal naturreservat. I dessa kommuner finns även naturvårdsfonder i form av stiftelser. I Örebro län finns sedan 1994 den ideella organisationen Hopajola – en ideell organisation bildad av Landstinget, länets kommuner samt Naturskyddsföreningens lokala kretsar i Örebro län<sup>31</sup>. Hopajola arbetade tidigt för att kartläggning och inventeringar skulle ske i länets kommuner, vilket skapade ett genomarbetat material inför till exempel ansökningar om markåtkomstbidrag.

Två av de intervjuade länen – Västmanland och Jämtland – har lägre aktivitet när det gäller att bilda naturreservat. I Västmanland finns fem kommunalt beslutade naturreservat. I Jämtland finns inget kommunalt beslutat naturreservat även om ett är på gång i Östersunds kommun. Jämtlands län består främst av glesbygdskommuner och samtliga saknar kommunekolog. Den låga aktiviteten kan förklaras av kommunernas brist på ekonomiska resurser. En annan förklaring som lyfts fram i intervjun är bristen på tätort i länet: *”Det finns väldigt lite tätortsnära områden i länets kommuner. Och det är det som skulle kunna vara intressant”*. I Jämtland finns även kommuner som inte vill avsätta ett naturområde som reservat för att man vill ha området tillgängligt för expansion av upplevelseindustrin. I Västmanland skulle bristande politiskt stöd kunna förklara den generellt låga aktiviteten i länet. Det politiska stödet skiljer sig mellan länets olika kommuner.

Vissa länsstyrelser har regelbundna träffar med kontaktpersoner på kommunerna medan andra vid tidpunkten för intervjuerna inte genomför denna typ av träffar. Jämtland och Västmanland har låg aktivitet på detta område.

#### SKILLNAD I FOKUS MELLAN LÄNSSTYRELSE OCH KOMMUN

De flesta intervjuade länsstyrelser har uppfattningen att det finns en skillnad i var fokus ligger för reservatsbildning mellan kommun och länsstyrelse. De är överens om att skillnaden utgörs av att kommunerna har större fokus på tätortsnära områden för friluftsliv och rekreation till skillnad från Länsstyrelsens reservatsbildning som i första hand fokuserar på biologiska värden: *”Kommunerna arbetar främst tätortsnära i områden de själva äger med syfte friluftsliv och skola. Länsstyrelsen*

<sup>30</sup> Omarrondering är en lantmåteriförrättning som syftar till att skapa större och mer praktiska skogsskiften, genom att man byter mark mellan skogsfastigheter i större omfattning.

<sup>31</sup> [www.hopajola.t.se](http://www.hopajola.t.se), 2010-11-10.

*arbetar i glesbygd: barrnaturskogar med huvudmotiv biologisk mångfald. Båda aspekterna ryms inom miljöbalken. Så är den accepterade rollfördelningen”* menade en av handläggarna.

De flesta handläggarna poängterar att den övervägande delen av kommunernas reservatsbildning sker på kommunens egen mark. En av handläggarna problematiserar kring rollfördelningen och menar att det fungerar, men att det inte alltid är de mest skyddsvärda områdena som ges skydd. Samtliga länsstyrelser anser att det inte finns någon skillnad i kvalitet på skötselplaner och information i naturreservaten mellan kommunalt beslutade och statliga naturreservat – möjligen i ambitionsnivå. De tidigt bildade naturreservaten urskiljer sig dock och skulle behöva ses över.

#### INSATSERNA GÖR SKILLNAD

De flesta av de intervjuade handläggarna anser att både LONA och markåtkomstbidraget har varit viktiga resurser för kommunernas arbete med skydd. Det har i vissa fall funnits en direkt koppling mellan LONA-bidrag och reservatsbildning. Handläggarna på länsstyrelserna lyfter också LONA:s betydelse för att öka intresset för naturvård i kommunerna och därmed på sikt öka skyddet av natur: *”LONA är strategiska pengar för att sparka igång något --- höjt plattformen för att kunna gå vidare”*.

Markåtkomstbidraget är något som de flesta av de intervjuade anser vara av stor betydelse för kommunerna. En aspekt som kommer fram är bidragets betydelse för att öka acceptansen hos politikerna i kommunen: *”Statlig medfinansiering är jätteviktig för att förvaltningen ska kunna arbeta gentemot politikerna – attityden och acceptansen”* menar en av handläggarna. Den utsträckning med vilken kommunerna har använt bidragen varierar mellan de olika länen. I några av länen är det flera som kommenterar att de flesta kommuner bildar reservat på den egna marken och därför inte sökt något bidrag. En av de intervjuade handläggarna menar att kommunerna kommer att vara i större behov av bidraget framöver: *”Kommunerna måste börja arbeta med markåtkomstbidraget. De enkla reservaten på egen ägd mark är gjorda.”* En annan handläggare har en liknande uppfattning om att det finns en tröskel där kommunernas reservatsbildande helt stannar som uppstår när de enklare reservaten på egen mark är gjorda. Ytterligare en annan handläggare uttrycker: *”Vi släppte alla områden som kunde innebära konflikt och fokuserade på områden där vi bedömde att möjlighet att bilda reservat fanns”*.

Några av länsstyrelsernas handläggare framhåller även betydelsen av Naturvårdsverkets ramavtal för upphandling av konsulter för värdering och förhandling i naturreservatsarbetet som ett viktigt stöd.

#### OTYDLIGHET I ROLLERNA

Handläggarnas syn på Länsstyrelsens roll varierar. De flesta ser Länsstyrelsen som en passiv aktör som ska vara stödande – med information, kunskap och vägledning

– och inte vara en pådrivande kraft för kommunernas reservatsbildning. Någon ser det som att Länsstyrelsen har en aktiv roll och i vissa fall har Länsstyrelsen agerat aktivt strategiskt för att öka kommunernas reservatsbildning i länet. Under intervjuerna framkom det en osäkerhet kring Länsstyrelsens uppdrag: *”Jag tror att det finns en ambition att det är Länsstyrelsen som ska informera, men vi har inte sett något tydligt uppdrag”* menar en av handläggarna.

De intervjuade är eniga i synen på att Naturvårdsverket är den centrala myndigheten i frågan, men åsikterna går isär om vad det innebär och ska innebära. En del har uppfattningen att Naturvårdsverket skulle vara i direkt kontakt med kommunerna och skicka ut information medan andra ser Länsstyrelsen som ett mellanled.

#### EXTERNA FAKTORER AV BETYDELSE FÖR RESERVATSBILDNINGEN

Av de handläggare som arbetar i län som varit aktiva i bildandet av naturreservat framkommer det tydligt att det har funnits externa faktorer som har förklarat den aktiva reservatsbildningen. I ett av länen har en specifik stiftelse varit den drivande kraften. I andra län är det områdets förändringar i form av omarrondering, ökat tryck på bostäder eller utförsäljning av mark som har aktualiserat frågan om skydd.

Förekomsten av kommunala och/eller landstingskommunala stiftelser visar på ett intresse för naturvård och har en positiv inverkan på det strategiska arbetet med skydd av naturområden. Vissa av dessa stiftelser har också varit mottagare av markåtkomstbidrag<sup>32</sup>.

## Naturvårdsverkets roll

Naturvårdsverket är den samordnande myndigheten för kommunernas arbete med skydd av natur. Dess insatser utgörs av vägledning, sammanställning av kommunernas skydd samt ekonomiska bidrag. Vägledningen utgörs främst av handboken för reservatsbildning, information på webbplatsen och vägledningen till kommunerna för ansökan av markåtkomstbidrag.

Naturvårdsverket sammanställer skyddade områden i ett nationellt register för områdesskydd som beslutas enligt paragraf 7 i miljöbalken, vilket innebär kommunalt beslutade kultur- och naturreservat. Detta register heter Naturvårdsregistret, NVR, och är en del av Naturvårdsverkets databas VIC-Natur.

### Markåtkomstbidraget

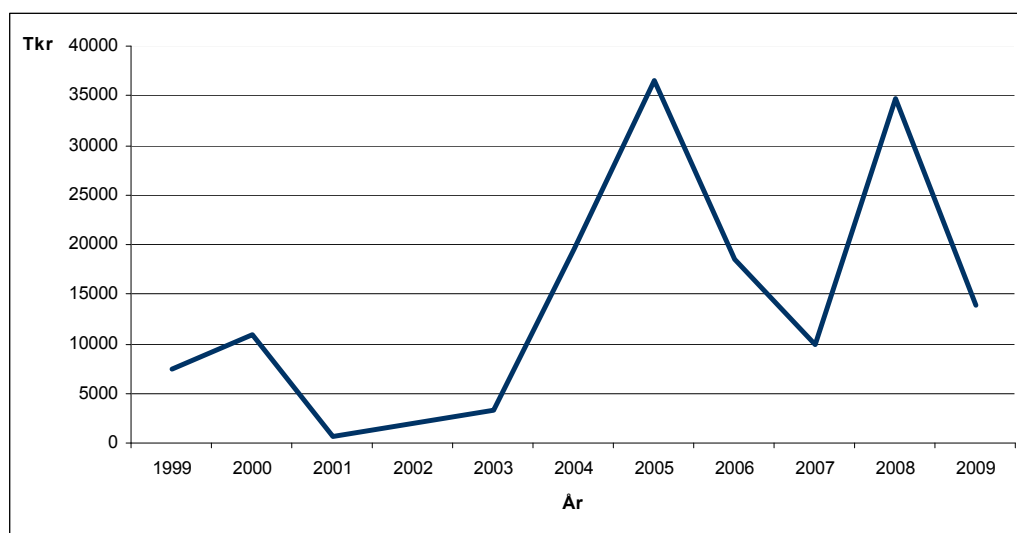
Naturvårdsverket hanterar det statliga markåtkomstbidraget till kommunerna. Varje år gör Naturvårdsverket en fördelningsplan över områden godkända för naturreservatsbildning utifrån en nationell prioritering av de områden som föreslås bli naturreservat. Fördelningsplanen omfattar även de objekt som godkänts för

<sup>32</sup> Bo Lundin, enhetschef Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet, 2010-08-27.

markåtkomstbidrag till kommuner. Bidragen finansieras av en del av Naturvårdsverkets anslag för biologisk mångfald. Kommuner kan söka bidraget för naturreservatsbildning som syftar till att uppfylla ett eller flera miljökvalitetsmål eller som har koppling till naturvård. Bidraget kan utgå med 50 procent:

- av kommunens köpeskilling;
- av överenskommen intrångsersättning; eller
- för den marknadsvärdeminskning som naturreservatsbeslutet kommer att medföra på fastighet som kommuner redan äger.

Under perioden 1999–2009 har sammanlagt 158 miljoner kronor fördelats med en genomsnittlig årlig utbetalning på 14 miljoner kronor (figur 15). De utbetalade bidragen har bidragit till att skapa 116 stycken kommunalt beslutade naturreservat och 10 541 hektar skyddad mark.



Figur 15. Markåtkomstbidrag till kommunalt beslutade naturreservat under 1999–2009.

Val av vilka områden som prioriteras för markåtkomstbidrag baseras främst på:

- Nationella inventeringar av naturskogar, sumpskogar, våtmarker, vattendrag;
- Nyckelbiotoper, ängsmarker och betesmarker;
- Nationella strategier och planer, till exempel *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, *Myrskyddsplan för Sverige* och *Bevarandeplan för odlingslandskapet*;
- Länsvisa och kommunala strategier, planer och inventeringar;
- EU:s direktiv för urval av värdefulla naturområden.

Naturvårdsverket svarar för konsultkostnader för värdering och förhandling om kommunen anlitar av Naturvårdsverket upphandlade konsulter för värdering och förhandling.



Tidigare gick processen kring att få markåtkomstbidrag relativt informellt tillväga, men i och med att *Vägledning för statsbidrag till markåtkomst för naturreservat*<sup>33</sup> kom 2004 så stramades processen upp. I dag måste ett ordentligt underlag finnas innan Naturvårdsverket kan besluta – det vill säga med syfte, föreskrifter, skötselplaneförslag och uppgifter om vilket intrång det är för markägaren. Naturvårdsverket går även in och granskar samt ger professionell hjälp i processen. Naturvårdsverket har genom åren inte avslagit en enda från kommun inkommen ansökan<sup>34</sup> om markåtkomstbidrag.

Arbetet med markåtkomstbidraget är svårplanerat eftersom processen att bilda naturreservat är tidsödande och komplicerad. Naturvårdsverket hade i slutet av nittioalet kurser för kommunala tjänstemän där man drev på för att kommunerna skulle jobba med dessa frågor<sup>35</sup>. Detta var dock före miljöbalken.

Naturvårdsverket har en fördelningsplan, en rullande treårsplanering för de områden som godkänts för naturreservatsbildning. Länsstyrelserna gör årligen en prioriteringslista där de prioriterar genomförandet och föreslår nya områden för skydd. Varken Naturvårdsverket eller länsstyrelserna har kunnat vara så aktiva som Naturvårdsverket önskat när det gäller att stimulera kommunernas naturreservatsarbete. På Naturvårdsverket har man inte haft tid att jobba med detta, men *”där emot har vi varit generösa och stödjande mot kommunerna i enskilda ärenden”*. Naturvårdsverket har vid reservatskonferenser uppmuntrat länsstyrelserna att stödja kommunerna<sup>36</sup>.

## LONA

Naturvårdsverket har haft i uppgift att fördela LONA-medel på 300 miljoner kronor som regeringen avsatt under 2004–2006 till de olika länen. Bidrag har gått till olika insatser i naturvård och friluftsliv där vissa direkt och indirekt har bidragit till bildandet av kommunalt beslutade naturreservat. LONA-bidraget har fortsatt under 2010 och Naturvårdsverket har fördelat 50 miljoner kronor till de olika länen under året. Naturvårdsverket ska även vägleda, samordna satsningen och följa upp LONA-bidragen centralt.

## De statliga insatsernas genomslagskraft

Naturvårdsverkets viktigaste insatser rör handboken, markåtkomstbidraget, LONA-bidraget samt tillgänglig information i övrigt. Fyra femtedelar av kommunerna känner till handboken och markåtkomstbidraget, medan dessa är okända för en femtedel av kommunerna.

---

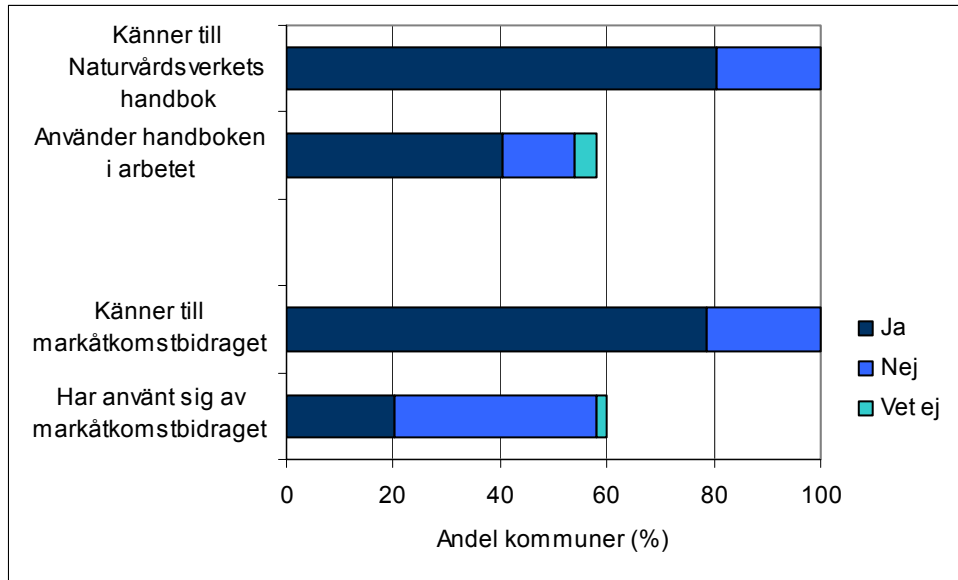
<sup>33</sup> Protokoll Nr111/04, 2004-10-07.

<sup>34</sup> Bo Lundin, enhetschef Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet, 2010-08-27.

<sup>35</sup> Bo Lundin, enhetschef Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet, 2010-08-27.

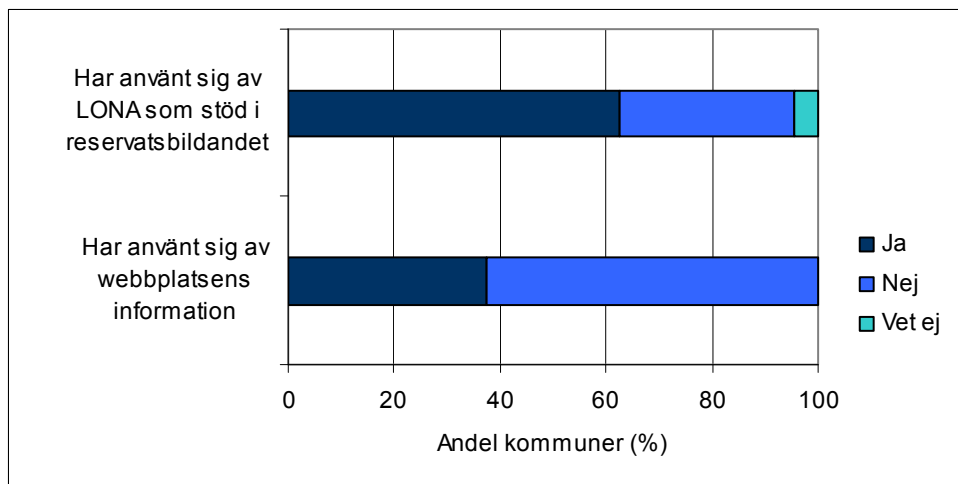
<sup>36</sup> Bo Lundin, enhetschef Naturvårdsverkets Områdesskydds-enhet, 2010-08-27.

Av de som känner till handboken har två tredjedelar även använt sig av den i arbetet. Av de som känner till markåtkomstbidraget har en tredjedel använt sig av den möjligheten (figur 16).



Figur 16. Kommunernas kännedom om och användning av Naturvårdsverkets handbok och det statliga markåtkomstbidraget. Vissa av de som svarat ja på frågan om de känner till insatserna har sedan inte svarat på frågan om de använder sig av dessa.

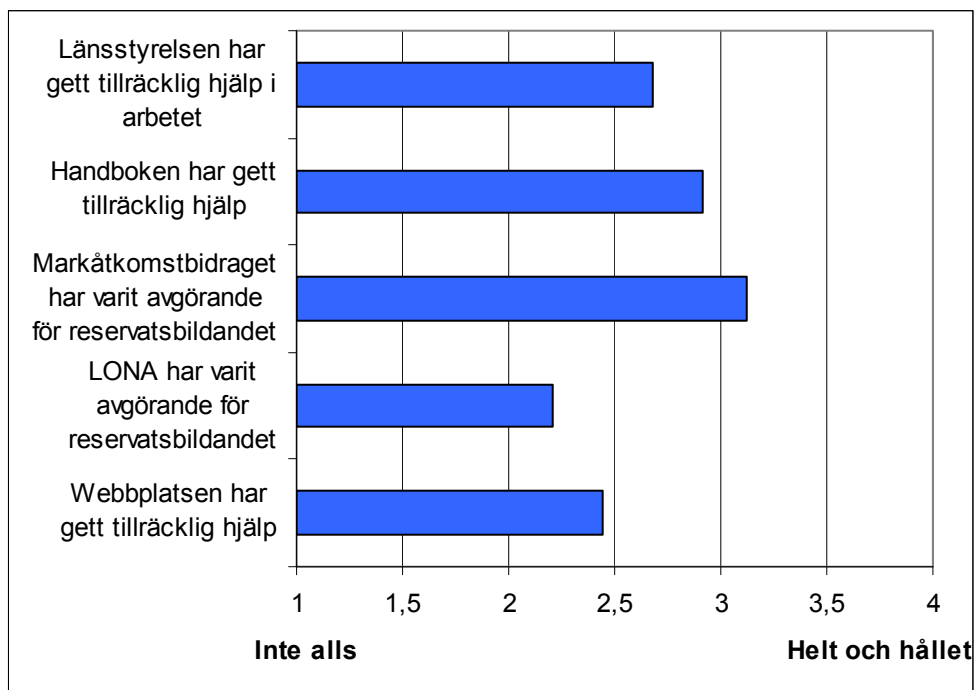
Drygt 60 procent har använt sig av LONA som stöd i reservatsbildandet (figur 17). Knappt 40 procent har använt sig av den information som finns på Naturvårdsverkets webbplats.



Figur 17. Kommunernas användning av webbplatsens information och av LONA-bidrag som stöd i reservatsbildningsprocessen.

I nästa steg presenteras kommunernas bedömning av Naturvårdsverkets insatser. Resultatet bygger på hur de som använt sig av insatserna har svarat. Sammantaget bedöms Länsstyrelsen i ganska stor utsträckning ha gett tillräcklig hjälp i arbetet

(figur 18). Handboken har i stor utsträckning varit till hjälp, liksom markåtkomstbidraget som i stor utsträckning bedöms ha varit avgörande för reservatsbildandet. LONA har i ganska liten utsträckning varit avgörande för reservatsbildandet. Webbplatsen bedöms i relativt liten utsträckning ha gett tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden.



Figur 18. Kommunernas bedömning av länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets insatser.

### Markåtkomstbidraget och LONA

Den allra största delen av kommunerna, 79 procent, känner till markåtkomstbidraget som kan sökas via Naturvårdsverket. Resultaten av den statistiska analysen visar stor skillnad mellan kommuner i den översta kvartilen för skatteunderlag, där 95 procent av kommunerna känner till markåtkomstbidraget, och kommuner i den nedre kvartilen, där 57 procent av kommunerna känner till markåtkomstbidraget. Samma samband finns även för kommuner med kommunekologer/kommunbiologer. Det finns dock inget samband för markåtkomstbidragets betydelse för reservatsbildande och kommunernas skatteunderlag.

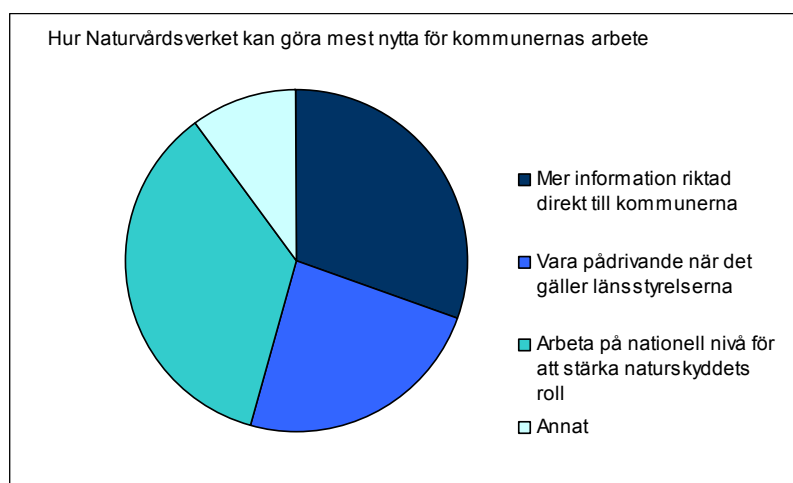
Av samtliga kommuner som har använt markåtkomstbidraget uppger 23 procent att bidraget helt och hållet har varit avgörande för reservatsbildning. I 68 procent av dessa kommuner anses det i stor utsträckning ha varit avgörande. Endast i 10 procent av kommunerna anses bidraget i liten utsträckning ha varit avgörande och ingen av de kommuner som använt bidraget anser att det inte alls skulle ha varit avgörande.

Större delen, 63 procent, av kommunerna har deltagit i LONA-projekt som syftat till att stödja den kommunala processen med områdesskydd eller åtgärder kopplade

till värdering, förhandling, gränsmarkering, framtagande av skötselplan, information om det skyddade området. Av de kommuner som deltagit i LONA-projekt anser 18 procent att det varit helt och hållet avgörande för reservatbildningen. Ytterligare 20 procent anser att deltagandet i stor utsträckning varit avgörande för naturreservatsbildning.

## Vad kommunerna efterfrågar

Enkätundersökningen innehåller delvis frågor om hur Naturvårdsverket kan arbeta för att kommunernas arbete ska bli så effektivt som möjligt. Enligt kommunerna är det mest viktigt att Naturvårdsverket arbetar på nationell nivå för att stärka naturskyddets roll (figur 19). Ur materialet har det framkommit två exempel på områden på nationell nivå. Det ena gäller intrångsersättningens storlek. Efter en lagändring som trädde i kraft 1 augusti 2010 får markägaren 25 procent påslag på intrångsersättningen vid naturreservatsbildning. Det andra exemplet gäller att arbeta för att påverka Skogsstyrelsen i frågor som rör skydd av skog.



Figur 19. Kommunernas uppfattning av hur Naturvårdsverket kan göra mest nytta för kommunernas arbete.

Den näst viktigaste insatsen är att rikta mer information direkt till kommunerna. Därefter anses det vara viktigt att vara pådrivande när det gäller länsstyrelserna. Drygt 10 procent anger annat. Det som kommunerna nämner här är ekonomiska bidrag för skötsel efter bildande, lokal dialog, information riktad till både tjänstemän och politiker om värdet av skyddad natur, stöd för markåtkomst, starkare lagstiftning samt samarbete med Boverket.

# Avgörande faktorer för kommunalt skydd av områden

Det är intressant att titta närmare på vilka faktorer som är avgörande för att kommunerna arbetar aktivt med skydd av naturområden. I detta kapitel presenteras några analysresultat ur statistiken över kommunalt beslutat skydd av naturområden samt resultat från enkätundersökningen. Avslutningsvis görs en analys av om faktorerna verkat drivande eller stödjande.

## Skatteunderlagets betydelse

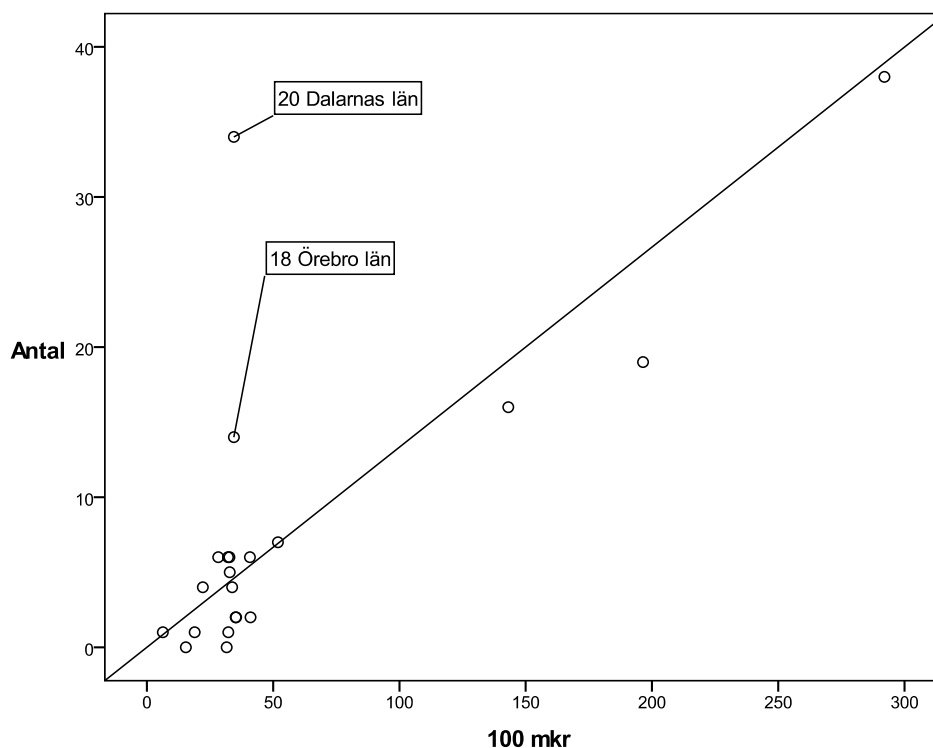
Antalet kommunalt beslutade naturreservat varierar mellan länen. I syfte att undersöka varför spridningen var så stor mellan de olika länen ställdes ett antal hypoteser upp som sedan testades i dataprogrammet SPSS<sup>37</sup>. De faktorer som testades var skatteunderlaget<sup>38</sup> i de olika kommunernas län, befolkningens mängd, tilldelade markåtkomstbidrag, antal statligt bildade naturreservat inom länet samt kommunernas skatteunderlag och kommungrupp.

Resultaten från analyserna visar på ett statistiskt säkerställt linjärt samband mellan skatteunderlaget i de olika kommunernas län och antal kommunalt beslutade naturreservat i respektive län. Sambandet är positivt och innebär att det bildas fler kommunalt beslutade naturreservat i län med större kommunalt skatteunderlag. Två av länen, Örebro och Dalarna, urskiljer sig från övriga län (figur 20). Förklaringsgraden i den linjära regressionen är 0,537, men blir betydligt högre, 0,937, när analysen görs utan Örebro och Dalarna. Samma analys gjordes av sambandet mellan befolkningens mängd och kommunalt beslutade naturreservat med näst intill identiska resultat.

---

<sup>37</sup> IBM SPSS Statistics 18.

<sup>38</sup> Summan av kommunens beskattningsbara inkomster för fysiska personer.



Figur 20. Sambandet mellan skatteunderlag och antalet kommunalt beslutade naturreservat.

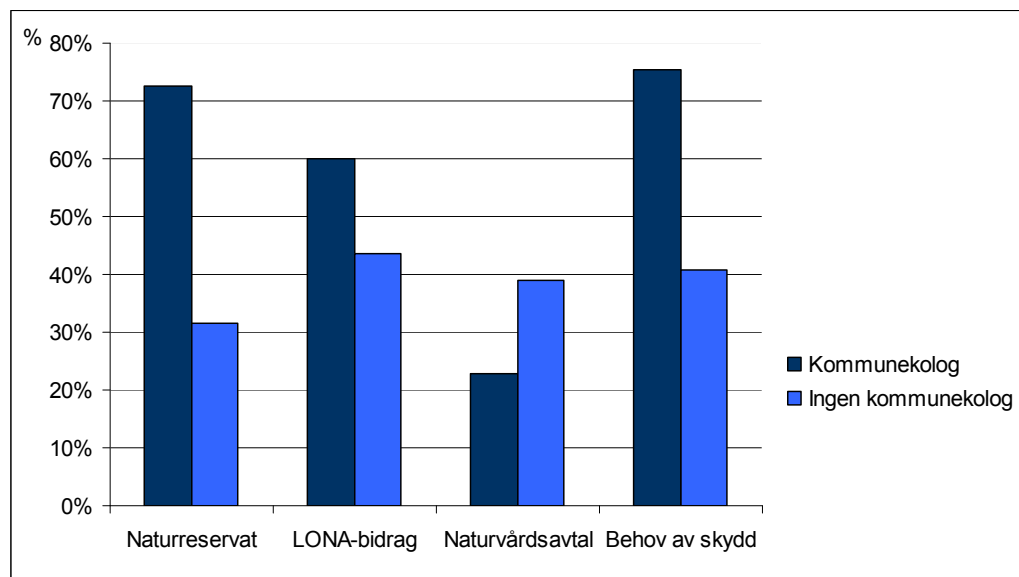
Resultaten från den statistiska analysen visar också att det inte finns något statistiskt samband mellan antalet kommunalt beslutade naturreservat i olika län och naturreservat som bildats av länsstyrelserna i olika län. Den statistiska analysen visar också att de olika länens storlek inte har någon som helst betydelse för i vilken utsträckning kommunerna bildat naturreservat i de olika länen.

De statistiska körningarna visar på två olika strukturella faktorer som har ett starkt statistiskt samband för om kommunerna har bildat naturreservat. Dessa faktorer är kommunernas skatteunderlag och kommungrupp, enligt SKL:s kategorisering. Sambandet mellan skatteunderlag och reservatsbildning är det samma på kommunnivå som på länsnivå. För kommuner som ligger i den högre kvartilen för skatteunderlag har 83 procent bildat naturreservat. I den lägre kvartilen uppgår den siffran till 29 procent. I de två översta kvartilerna återfinns 68 procent av de kommuner som bildat naturreservat. Det finns också ett starkt samband mellan kommungrupper och om kommunerna bildat naturreservat. I glesbygdskommuner har endast 20 procent av kommunerna bildat naturreservat och detta är den kommungrupp som har lägst andel reservatsbildning. Utöver kommungruppen storstäder (Stockholm, Malmö och Göteborg) – där samtliga har bildat naturreservat – står kommungruppen större städer för högst reservatsbildning med en andel på 83 procent.

## Kommuner med anställda kommunekologer är aktivare

En statistisk analys av resultaten från enkäten visar att kommuner som har en anställd kommunekolog/kommunbiolog i större utsträckning har bildat naturreservat och haft LONA-projekt som syftar till att stödja den kommunala processen med områdesskydd (figur 21). I kommuner med anställda kommunekologer/kommunbiologer upplevs behovet av att skydda tätortsnära områden som större än hos kommuner utan kommunekolog/kommunbiolog. Dessa resultat kan tolkas som att kommuner som anställt en kommunekolog/kommunbiolog i större utsträckning arbetar aktivt med skydd av natur.

Det finns ett motsatt samband mellan förekomst av naturvårdsavtal och kommuner med anställd kommunekolog/kommunbiolog som innebär att dessa kommuner i mindre utsträckning ingår naturvårdsavtal.



Figur 21. I diagrammet jämförs procentandel naturreservat, LONA-projekt, naturvårdsavtal och behov av skydd för kommuner som har kommunekolog/-biolog med procentandel för kommuner som inte har kommunekolog/-biolog. I staplarna som rör behov av skydd redovisas de kommuner som helt och hållet eller i stor utsträckning höll med om att det finns ett behov av ökat skydd av tätortsnära naturområden i deras kommun.

Det finns ett starkt samband mellan kommunekolog/kommunbiolog och skatteunderlag. För samtliga kommuner har 52 procent en kommunekolog eller kommunbiolog. I den övre kvartilen för skatteunderlag har 85 procent av kommunerna kommunekolog. I den lägre kvartilen har endast 20 procent av kommunerna en kommunekolog. Det kan ses som sannolikt att en kommun med större skatteunderlag även har en stor kommunal förvaltning och har råd med en egen ekolog/biolog, även om det till viss del är en prioriteringsfråga. Det finns exempel på flera mindre kommuner med en gemensam förvaltning som på så sätt har tillgång till mer specialkompetens i form av en ekolog/biolog.

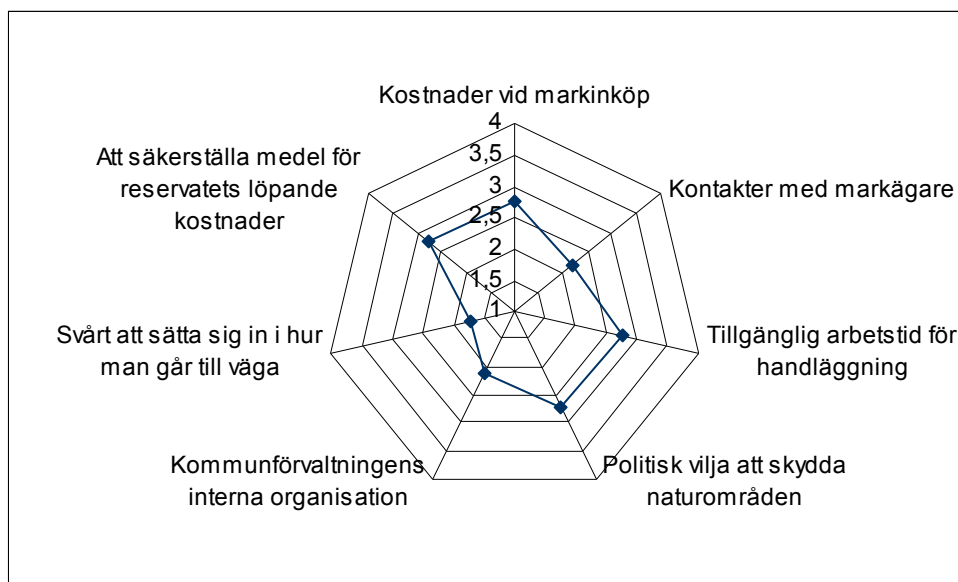
Det finns även ett starkt positivt samband mellan de kommuner som har haft något LONA-projekt som syftat till att stödja den kommunala processen med områdes-skydd och de kommuner som har bildat naturreservat. Sambandet kan förklaras av att kommuner som arbetar aktivt med kommunalt skydd gör det såväl genom att söka medel för projekt genom LONA som genom att bilda naturreservat. Resultatet tyder alltså på att sannolikheten är högre att kommuner som bildar naturreservat även arbetar aktivt med kommunalt skydd på andra sätt.

## Vanliga naturtyper utan kommunalt beslutat skydd

Naturtyp kan vara av betydelse för kommunernas reservatsbildning. För de 15 kommuner som angett myr eller fjäll som vanligaste skyddsvärd naturtyp är det bara en kommun som har bildat något naturreservat.

## Svårigheter vid reservatsbildande

Enkätundersökningen har försökt att fånga in vilka faktorer som upplevs som svårigheter vid reservatsbildandet (figur 22). Kommunerna anser i ganska stor utsträckning att kostnader vid markinköp och att säkerställa medel för reservatets löpande kostnader är en svårighet i arbetet liksom tillgänglig arbetstid för handläggning och den politiska viljan att skydda naturområden. Däremot upplevs kontakter med markägare liksom kommunförvaltningens interna organisation i ganska liten utsträckning som en svårighet. Kommunerna anger endast i mycket liten utsträckning att det innebär svårigheter att sätta sig in i hur man går till väga.



Figur 22. Svårigheter i arbetet med reservatsbildande (Inte alls = 1, Helt och hållet = 4).



Knappt 20 procent anser att kommunförvaltningen arbetar strategiskt med skydd av naturområden utifrån miljöbalkens kapitel 7 om skydd av områden (bilaga 4). Endast i hälften av kommunerna anses kommunens naturvärden vara tillräckligt inventerade. På frågan om kommunstyrelsen vid en planerad exploatering av ett skyddsvärt naturområde utan formellt skydd prioriterar att skydda området svarar 50 procent att detta görs i liten utsträckning och knappt 30 procent att så inte är fallet.

Att kommunen redan äger marken anser runt 65 procent av kommunerna är i stor utsträckning eller helt och hållet styrande för reservatsbildandet.

## Hur faktorerna spelar in

Den roll som de identifierade faktorerna i ovanstående resultat och resonemang har varierar när det kommer till om de är stödjande, drivande eller avgörande. De har också olika betydelse för antalet kommunalt beslutade naturreservat.

Utvärderingens teoretiska ansats har varit att bena ut vilka insatser som Naturvårdsverket, kommunerna respektive Länsstyrelsen har gjort och vilken effekt de har haft på kommunernas reservatsbildning. Utifrån enkäterna och intervjuerna har insatsernas betydelse viktats och fördelats utifrån insatsens karaktär – drivande eller stödjande (tabell 2). De insatser som ansetts vara drivande är sådana som har haft ett tydligt syfte att öka reservatsbildningen eller en tydlig påverkan. De stödjande insatserna är insatser som utgör möjligheter för kommunerna att bilda naturreservat. De flesta av insatserna som gjorts för kommunernas reservatsbildning är således stödjande. Resultaten från enkäterna visar på att det finns samband som visar att dessa generellt sätt har haft betydelse, men då som stödjande faktorer och inte drivande.

Tabell 2. Viktiga faktorer för kommunernas arbete med skydd av naturområden.

	<b>Drivande</b>	<b>Stödjande</b>
<b>Insatser</b>	Strategiska naturvårdsprogram Storstadsprogram för tätortsnära naturreservat	Tillräckligt inventerat Kommunen har ekolog/biolog LONA-bidrag Länsstyrelsen vägledning Naturvårdsverkets vägledning Markåtkomstbidrag
<b>Externa faktorer</b>	Politisk vilja (avgörande) Aktualisering/exploatering Stiftelser och föreningar	Säkerställa medel för skötsel Kontakt med markägarna

Den absolut avgörande faktorn är den politiska viljan, vilket är en extern faktor som påverkas av långt fler faktorer än insatser från stat och/eller den kommunala förvaltningen. Det innebär att alla insatser som görs på statlig nivå för att stödja kommunerna är underordnade den politiska viljan i den enskilda kommunen.

Resultaten visar på att stiftelser och föreningar är faktorer som har betydelse för att driva på reservatsbildningen. En extern faktor som också visade sig vara av betydelse för antalet reservat som bildas är aktualisering av områden genom exempelvis omarrondering. Denna aktualisering av behovet av skydd för värdefulla områden ses på så sätt som en drivande faktor för kommunernas reservatsbildande.

## Diskussion

Sedan miljöbalken trädde i kraft 1999 har kommunerna själva möjlighet att besluta om naturreservat. Den grad med vilken kommunerna väljer att använda sig av sin möjlighet varierar stort mellan kommunerna – några är väldigt aktiva medan flera inte har bildat ett enda kommunalt beslutat områdesskydd. Enligt kommunerna själva förekommer kommunalt beslutade naturreservat i drygt hälften av landets kommuner. Tidigare fanns möjlighet att bilda reservat genom delegationsbeslut från Länsstyrelsen. Mängden naturreservat som bildas av kommunerna per år totalt sett i landet har bara ökat marginellt sedan miljöbalkens införande. Däremot bildades ett större antal kommunalt beslutade naturreservat året innan miljöbalken trädde i kraft, troligtvis på grund av att ärenden avslutades innan den gamla lagstiftningen upphörde.

Intentionerna i miljöpolitiken på det nationella planet är enligt områdesskyddspropositionen från 2008 att *”stärka den lokala och kommunala naturvården”*<sup>39</sup>. I friluftslivspropositionen från 2010 betonas att *”kommunens ansvar för den tätortsnära naturen är starkt”* och att *”det är angeläget att framför allt kommunerna i sin planering tar ansvar för den långsiktiga tillgången till naturområden i alla tätorter”*<sup>40</sup>. Det finns dock inget som är bindande för kommunerna i detta – däremot finns möjligheter. Friluftslivspropositionen menar att *”det är ett ansvar för såväl stat och kommun som friluftslivets organisationer att inom sina verksamheter förbättra tillgängligheten till naturen och möjligheten att utöva friluftsliv för grupper av människor på ett hållbart sätt”*.

Frågan utifrån ovanstående formuleringar är hur tydligt den politiska viljan på nationell nivå prioriterar skydd av natur i förhållande till andra intressen. Otydliga mål kan också vara avsiktliga, för att man vill låta inblandade instanser utforma arbetet på egen hand. En begränsad tydlighet kan, enligt Vedung, i vissa fall underlätta för ett kreativt genomförande och säkra viktiga gruppers stöd vid implementeringen<sup>41</sup>: *”Oklarhet kan främja samverkan och därmed befördra ett önskvärt utfall”*.

Till kommunernas hjälp finns vägledning och stöd från länsstyrelserna, som även hanterar bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) och ärendeberedning inför ansökan om det statliga markåtkomstbidraget som riktar sig till kommuner. I Naturvårdsverkets roll ingår att besluta om markåtkomstbidrag och fördela LONA-medel till länen. Man arbetar även med att tillgängliggöra information i form av vägledningar, handböcker och rapporter.

<sup>39</sup> Regeringens proposition 2008/09:214, Hållbart skydd av naturområden.

<sup>40</sup> Regeringens proposition 2009/10:238, Framtidens friluftsliv.

<sup>41</sup> Vedung 1998, Utvärdering i politik och förvaltning.

## Bakomliggande faktorer

Det finns flera bakomliggande orsaker till varför vissa kommuner är mer aktiva än andra. I utvärderingens resultat framstår politisk vilja och resurser som två huvudfaktorer. Om det finns vilja, så avsätts resurser till arbetet och om kommunen valt att anställa en kommunekolog så förbättras förutsättningarna för att kunna arbeta strategiskt med bidragsansökningar till inventeringar och andra delar i processen inför ett områdesskydd. De kommuner som har en politisk vilja att arbeta med skydd av naturområden har då även större glädje av de statliga insatserna.

En viktig faktor som har framkommit i utvärderingsresultaten är vikten av att arbeta strategiskt med någon form av naturvårdsplan. I storstadsregionernas kommuner har program för varaktigt skydd och förvaltning tagits fram i samverkan mellan kommunerna och Länsstyrelsen med den sistnämnda som samordnande aktör. Det går inte att statistiskt säkerställa att dessa kommuner i större utsträckning bildar naturreservat än landets kommuner i övrigt. Däremot är programmet en god förutsättning för det fortsatta arbetet. I storstadskommunerna är trycket på de tätortsnära naturområdena större utifrån önskemål om exploatering. Rekreativvärde på marken ökar allt eftersom tillgången på mark minskar samtidigt som mängden människor ökar. Trycket på de tätortsnära naturområdena aktualiserar frågan om naturskydd. När flera intressen konkurrerar ökar även behovet av att skydda naturområden. Detta kan ha en positiv inverkan på den politiska viljan att skydda naturområden. Ett strategiskt arbete förbättrar förutsättningarna för att områden ska bli skyddade.

I glesbygdskommunernas tätorter finns i många fall inte denna konkurrens och frågan om naturskydd aktualiseras inte. Detta är en förklarande faktor till att det i vissa kommuner bildas väldigt få naturreservat. Det finns också kommuner där man inte vill avsätta ett naturområde som reservat för att man vill ha området tillgängligt för att kunna exploatera till exempel för upplevelseindustrin.

Ett samband mellan skatteunderlag och antal kommunalt beslutade naturreservat har identifierats. En tänkbar tolkning är att ju större befolkning desto mer resurser finns tillgängliga vilket i sin tur ökar sannolikheten för exploatering. Detta i sin tur aktualiserar frågan om områdesskydd – i vissa fall på en återkommande basis vilket kan innebära att effektivare rutiner för att hantera områdesskydd kan uppstå. Samtidigt innebär den större mängden resurser att sannolikheten ökar för att kommunen anställer en kommunekolog. När det gäller skatteunderlagets betydelse avviker två län betydligt från sambandet. Dalarna och Örebro län ligger på andra respektive fjärde plats när det gäller län med det största antalet kommunalt beslutade naturreservat. Förklaringarna till detta är olika för de bägge länen, men dock med en gemensam faktor. I Dalarna har frågan om områdesskydd aktualiserats i två

kommuner i och med omarrondering av skogsmark<sup>42</sup>. Dessa båda kommuner har kommunala stiftelser som arbetar med naturskydd. I Örebro län har det sedan 1990-talet funnits en ideell stiftelse med bidrag från landsting och privat näringsliv som arbetat med kartläggning och inventering, vilket gjort att länet har varit väl förberett för att söka bidrag och föra processen framåt. Intresset för naturskydd hos allmänhet och organisationer är viktiga faktorer både när det kommer till förarbeten och politiska beslut. Initiativet till områdesskydd kan komma från olika håll.

## Utbildning

En intressant aspekt av insatserna är utbildning. Kommunerna upplever i mycket liten grad att det är svårt att sätta sig in i hur man går till väga. Att satsa på utbildning till kommunala tjänstemän blir i så fall mer för att inspirera och informera om nyheter än att höja kunskapsnivån. Om utbildningarna eller informationsmaterialet i stället riktar sig till politiker, så blir möjligheten till påverkan större: ”Varför man ska skydda natur”, ”Hur kommunen kan använda sin skyddade natur”, ”Värdet för kommunen att ha skyddad natur”. Frågan är då om detta är Naturvårdsverkets roll och om det är Länsstyrelsens roll att på det regionala planet dela ut sådant material. Enligt enkäten anser tjänstemännen att Naturvårdsverket kan göra allra mest nytta för kommunernas arbete genom att arbeta på nationell nivå för att stärka naturskyddets roll. I andra hand kommer information riktad direkt till kommunerna. Enkätens övriga resultat pekar på att tjänstemännen inte upplever svårigheter med att sätta sig in i hur man går till väga, men däremot anser att den politiska viljan är en av de större svårigheterna i arbetet.

En annan aspekt av utbildning är den handledning och det stöd som kommunerna får av länsstyrelserna när de tar kontakt i något reservatsärende. Kommunerna anser i ganska stor utsträckning att Länsstyrelsen har gett tillräcklig hjälp i arbetet. Handboken finns också – två tredjedelar av de som känner till den använder sig av den.

## Mål, processer och prioriteringar

För att arbeta effektivt krävs tydliga mål, ett effektivt resursutnyttjande i relation till målen samt genomtänkta processer med prioriteringar utifrån tydliga mål. Målen för skydd av områden står främst att hitta på nationell nivå – i miljö kvalitetsmålen som i sin tur finns som regionala miljömål.

För att uppnå målen ska arbete ske ute i kommuner och län. Det innebär att det sker ett målarbete på flera plan och att det inte är helt enkelt att överblicka på vilket sätt arbetet går framåt. Det gör det svårt att säga om arbetet går bra. Det är viktigt med

---

<sup>42</sup> Omarrondering är en lantmäteriförrättning som syftar till att skapa större och mer praktiska skogsskiften, genom att man byter mark mellan skogsfastigheter i större omfattning.

behovsinventering och program för skydd både för kommunerna, Länsstyrelsen och Naturvårdsverket, så att det kan avsättas resurser till rätt insatser.

Naturvårdsverkets processer när det gäller kommunernas arbete med skydd av naturområden sker i arbetet med markåtkomstbidraget, fördelning av LONA-medel till länen och framtagande av vägledningar. Fördelningsplanen, eller verktyget VIC-Natur, utgör en form av nationell ”reservatsbildningsplan”. Frågan hur man jobbar med den blir då central. Är prioriteringarna gjorda utifrån ett faktiskt behov av skydd ute i kommunerna? Hur preciserad är listan?

Kommunerna bildar ofta naturreservat på kommunal mark istället för utifrån prioriteringsgrund för skydd. Prioriteringsprocessen på regional nivå är på grund av det också något grov. Naturvårdsverkets markåtkomstbidrag har – efter att dokumenten har granskats – räckt till alla som sökt, det vill säga att har Länsstyrelsen gett bifall så godkänner Naturvårdsverket: ”vill ni det, så gör vi det”.

Det skyddas alltså natur runt om i Sveriges kommuner. Detta är bra, men används resurserna på rätt sätt? Skyddas de mest skyddsvärda områdena eller handlar det om ett reservatsbildande utifrån tillgången på mark – och i vilken grad spelar detta någon roll utifrån de politiska intentionerna? Referensramen är att ”möjligheter finns” för kommunerna att bilda naturreservat och att då få stöd i arbetet. Miljömålen är som en fond i det arbetet.

## De statliga insatserna

De insatser som länsstyrelserna och Naturvårdsverket genomfört har haft god genomslagskraft. Naturvårdsverket har ett uppdrag att skydda – på flera plan – både genom att köpa in mark att skydda och genom vägledning till länsstyrelser och kommuner. I områdesskyddspropositionen från 2008 nämns att *”Naturvårdsverket och länsstyrelserna har viktiga samordnande och rådgivande uppgifter när det gäller områdesskyddet”*. De statliga myndigheterna bör *”aktivt stödja kommunerna genom vägledning, rådgivning och utbildning”*. I friluftslivspropositionen från 2010 nämns att Länsstyrelsen *”har en viktig roll i arbetet med och i uppgiften att ge vägledning till kommunerna”*. I naturvårdsskrivelsen från 2001<sup>43</sup> ges Länsstyrelsen *”en samordnande och pådrivande roll gentemot kommunerna i länet”*. Här nämns även att Länsstyrelsen *”har en viktig uppgift i att stimulera och entusiasmera fler kommuner att aktivt arbeta med naturvård”*. En viss förskjutning från drivande till stödjande kan märkas mellan 2001 och 2008. Resursfördelningen och hur man valt att lägga upp arbetet inom varje länsstyrelse kan skilja sig åt. De bägge intervjuade storstadslänen som varit samordnande för storstadsregionernas program jobbar aktivt gentemot länets kommuner.

---

<sup>43</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:173, En samlad naturvårdspolitik.

Länsstyrelserna har den regionala överblicken och har en stor kunskap i dessa frågor. De är den aktiva parten sett ur ett statligt perspektiv. Kommunerna kan anses vara nöjda – de anser i ganska stor utsträckning att Länsstyrelsen har gett tillräcklig hjälp i arbetet. Det finns ingenting som tyder på en konkurrens om markåtkomstbidrag mellan statliga och kommunalt beslutade naturreservat – ett ömsesidigt samarbete finns kring frågorna.

Utvärderingsresultaten visar på att kommunerna i stor utsträckning har koncentrerat sig på att skydda tätortsnära naturområden. Det kan vara enklare att förankra i tätortsnära områden som kommuninvånarna har tillgång till. Kommunalt beslutade naturreservat ter sig naturligt i tätortsnära områden, utifrån pedagogiska skäl och för att ge möjligheter till friluftsliv.

För vissa av länsstyrelserna har det vuxit fram en sedvana att kommunen i första hand bildar reservat i de tätortsnära områdena och Länsstyrelsen i de områden som är mindre tillgängliga. En tydlig rollindelning kan medföra effektvinster där de olika aktörerna fokuserar resurser på olika delar av den skyddsvärda naturen.

Förklaringen till att kommun och stat skiljer sig i frågan om vilken typ av område som dessa bildar reservat på kan förklaras av den faktor som skiljer de två myndigheternas processer ifrån varandra – det politiska beslutet. Det är av stor betydelse att ett politiskt bildat reservat kan motiveras för kommunens invånare. Intresset och acceptansen för ett reservat i ett område som är tillgängligt och nära invånarna är sannolikt högre än för ett otillgängligt område långt från bebyggelsen.

Kommunerna väljer ofta att bilda sina reservat på kommunalt ägd mark. På så sätt undviks förhandlingar med markägare som annars kan vara en resurskrävande process. Kontakterna med markägare är därför i ganska liten utsträckning ett problem för kommunerna i dag jämfört med Länsstyrelsens reservatsbildningsprocess.

## Slutsatser

De avgörande faktorerna är politisk vilja i kommunerna och resurser samt hur de resurserna ger utslag i förvaltningen. Det är dyrt att köpa in mark och här har markåtkomstbidraget i mycket stor utsträckning en avgörande betydelse. Det är viktigt med mer information till kommunerna om markåtkomstbidraget för att förbättra möjligheterna för samtliga kommuner. Det har också betydelse för att öka acceptansen hos beslutsfattarna.

Det kan också vara svårt att hitta resurser till inventeringar med mera. Här är LONA-bidraget en viktig hjälp för kommunerna och fungerar som en katalysator i naturvårdsarbetet som på sikt kan leda till reservatsbildning.

Information som riktas till kommuner bör utformas med förståelse för att processen som styr deras reservatsbildande skiljer sig betydligt från Länsstyrelsens.

Förståelse för när och hur frågan om skydd av natur och naturreservatsbildning ska lyftas kan vara av avgörande betydelse. Omarrondering av mark och exploatering av mark är exempel på tillfällen där det kan vara av strategisk betydelse att frågan lyfts av kommunens tjänstemän till de beslutande politikerna.

Kunskapen om hur man bildar naturreservat finns – resultaten visar på att det i detta fall inte är kunskapsbrist som utgör ett hinder. Regelbundna träffar där Länsstyrelsen träffar representanter från varje kommun innebär – i kombination med stöd i reservatsbildningsprocessen och nationellt material i form handbok och annat – tillräckligt när det gäller vägledning, rådgivning och utbildning. Fokus på strategiska frågor kan vara intressant.

De olika förutsättningarna för reservatsbildning kan motivera att de olika myndigheterna – kommun och länsstyrelse – fokuserar på att bilda olika typer av naturreservat. Då kan kommunerna i första hand fokusera sina resurser på att bilda tätortsnära och lättillgängliga områden, som har bättre förutsättningar för ett politiskt förankrat beslut. Att resursanvändningen styrs av förutsättningar bör kunna leda till en effektivare reservatsbildning.

För det fortsatta arbetet:

- De statliga insatserna i form av markåtkomstbidrag och LONA är centrala för att möjliggöra för fler kommuner att arbeta aktivt med reservatsbildning.
- Att informera samtliga kommuner om markåtkomstbidraget och hur man kan använda det är viktigt. Om detta görs via länsstyrelserna så hjälper det till att starta eller upprätthålla ett kontaktnät med kommunerna.
- Att det finns ett kontaktnät ute i länen är ett viktigt led i kommunernas kunskapsinhämtning och för länsstyrelsernas regionala överblick.
- Naturvårdsverkets insatser inom information och vägledning kan utvecklas ytterligare. Informationen bör anpassas till att kommunernas reservatsbildningsprocess delvis skiljer sig från den statliga reservatsbildningen.
- Det är viktigt att informationsinsatser om kommunernas möjligheter inom reservatsbildning även når beslutsfattare i kommunerna.



# Källförteckning

Dahlgren K, K Eckerberg och E Mineur (). Effekter av delaktighet i lokala naturvårdsprojekt (LONA).

Grönlund A, J Karlberg och S Tiderman (2005). Att styra mot effekter genom andra – en studie av Naturvårdsverket. Företagsekonomiska institutionen, Akademin för ekonomistyrning i staten, Akadimirapport 2005:4.

Hedblom M och Gyllin M (2009). Övervakning av biologisk mångfald och friluftsliv i tätorter – en metodstudie. Rapport 5974, Naturvårdsverket.

Hopajola (2010). [www.hopajola.t.se](http://www.hopajola.t.se), 2010-11-10: Hopajola.

Naturvårdsverket (2003). Bildande och förvaltning av naturreservat. Handbok 2003:3. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2004). Vägledning för statsbidrag till markåtkomst för naturreservat. Protokoll Nr111/04, 2004-10-07. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2004). Värna, vårda, visa – Ett program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005–2015. Rapport 5410, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2006). Så bildas naturreservat – svar på vanliga frågor från markägare. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2006). Naturvård Sverige runt – Exempel på lokala naturvårdsprojekt 2004–2006. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2006). Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv. En utvärdering på uppdrag av Naturvårdsverket, sept 2006. Rapport 5605, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2007). Ett rikt växt- och djurliv. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet. Rapport 5773, Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (2007). Vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal. Rapport 5737, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2008). Lärande i lokala naturvårdsprojekt (LONA). Rapport 5811, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2008). Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning. Rapport 5788, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2010). [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), 2010-06-24: Lokala naturvårdssatsningen. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket.se (2010). [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu), 2010-11-08: Miljömålportalen.

Naturvårdsverket (2010). [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), 2010-09-16: Skydd av natur (inkl. processbeskrivning för områdesskydd). Naturvårdsverket.

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

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

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

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2009-12-21, M2009/4750/A (delvis), M2009/4751/A, M2009/3981/A m.fl.

SFS, Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

SFS, Miljöbalken (1998:808).

Sveriges officiella statistik (2010). Skyddad natur 31 dec 2009. Statistiska meddelanden. MI 41 SM 1001. Naturvårdsverket och SCB.

Vedung E (2008). Utvärdering i politik och förvaltning. Andra upplagan, Studentlitteratur.

Vindelman A och J Hammarqvist (2008). LONAs bidrag till måluppfyllelse för miljö kvalitetsmålen. Analys och Strategi, WSP.

Årsredovisningar och statistik över bidragsärenden, statistik SCB och VIC-Natur, webb-verktyget ”Skyddad natur”.

# Bilagor

## Bilaga 1: Metodbeskrivning av statistiska analyser

För att analysera enkätens resultat och olika faktorerers samband mellan varandra gjordes statistiska korstabellsanalyser i statistikprogrammet SPSS<sup>44</sup>. Signifikansen räknades ut med ett Chi-test och signifikansnivån sattes till 5 procent. I tabell 1 redovisas resultaten från korstabellsanalysen där N står för antal besvarade och Sig. för signifikansnivån. Samband markeras med + för ett positivt samband och – för ett negativt samband.

Tabell 1. Resultat från korstabellanalys.

Variabel X	Variabel Y	N	Sig.	Samband
Bildat naturreservat	Har kommunekolog	222	.000	+
LONA-projekt	Bildat naturreservat	222	.000	+
LONA-projekt	Har kommunekolog	206	.025	+
Kommunekolog	Naturvårdsavtal	187	.017	-
Behov av ytterligare skydd	Har kommunekolog	201	.000	+
Skatteunderlag grupper: 1–4	Bildat naturreservat	221	.000	+
Skatteunderlag grupper: 1–4	Har kommunekolog	226	.000	+
Har kommunekolog	Känner till mark.bidrag	217	.000	+
Skatteunderlag grupper: 1–4	Känner till mark.bidrag	216	.000	+
Storstadsprogrammet	Bildat naturreservat	222	.118	
Kommungrupp	Bildat naturreservat	217	.000	+
Länsstyrelsen sammankallar	Bildat naturreservat	184	.375	
Länsstyrelsen har utbildat	Bildat naturreservat	136	.584	
Länsstyrelsen bistår	Bildat naturreservat	206	.148	

För att beräkna samband mellan två kvantitativa variabler gjordes ett antal linjära regressioner i statistikprogrammet SPSS. Signifikansnivån sattes till 5 procent. I tabell 2 redovisas de regressioner som ingår i rapporten (se nästa sida).

<sup>44</sup> IBM SPSS Statistics 18.

Tabell 2. Regressioner som ingår i rapporten.

Variabler	Sig.	N	$r^2$
Antal bildade naturreservat (av kommun) per län	.368	21	.513
Skatteunderlag per län	.000		
Antal bildade naturreservat (av kommun) per län <sup>45</sup>	.456	19	.937
Skatteunderlag per län	.000		
Antal bildade naturreservat (av kommun) per län	.258	21	.003
Antal bildade naturreservat (av Länsstyrelsen) per län	.825	21	
Antal bildade naturreservat per län	.525	21	.512
Folkmängd län	.000		

<sup>45</sup> Samtliga län förutom Örebro och Dalarna.

## Bilaga 2: Frågeområden vid förstudiens intervjuer

Frågeområden:

- Bakgrund och erfarenhet
- Kommunens arbete med kommunalt skydd av naturområden (antal, areal, ändamål, tillkomst, spridning, utveckling sedan nittiotalet utifrån viktiga hållpunkter till exempel miljöbalken, handboken, vägledning markåtkomstbidrag, LONA)
- Avgörande faktorer för att områden har fått kommunalt skydd (resurser, prioriteringar, aktörer)
- Ansvarsfördelning och resurser i kommunen för kommunalt skydd av naturområden
- Diskussion kring skillnad i aktivitet mellan kommuner
  
- Behovet av naturreservat för biologisk mångfald och friluftsliv, tätortsnära
- Skyddsvärde i relation till tillgänglighet
- Processerna inför inrättande av områdesskydd
  
- Länsstyrelsernas roll och vägledning
- Samarbete och samverkan mellan kommuner och Länsstyrelsen kring områdesskydd
- Likheter och skillnader mellan kommunalt respektive statligt beslutade naturreservat
  
- Naturvårdsverkets information och informationsvägar
- Hur Naturvårdsverket bör arbeta för ett effektivt arbete i kommunerna
- Önskemål på Naturvårdsverkets vägledning i områdesskydd

## Bilaga 3: Enkätfrågor

<b>Inledande frågor</b>
<i>Vad är du anställd som?</i> "Miljöchef, förvaltningschef eller motsvarande, Kommunekolog eller motsvarande, Miljösamordnare eller motsvarande, Miljöinspektör eller motsvarande, Planerare/landskapsingenjör eller motsvarande, Annan anställning, ange:"
Hur länge har du arbetat med nuvarande arbetsuppgifter? "< 1 år, 1–3 år, 4–10 år, > 10 år"
Har din kommun någon kommunekolog eller kommunbiolog? "Ja, Nej"
<b>Om skydd av naturområden</b>
<i>Vad finns i din kommun?</i> Naturvårdspolicy (eller motsvarande) Naturvårdsstrategi (eller motsvarande) Naturvårdsprogram (eller motsvarande) "Ja, Nej, Vet ej"
<i>Har din kommun några gällande naturvårdsavtal?</i> "Nej, Vet ej, Ja, ange/uppskatta antal:"
<i>Vilken naturtyp är den vanligaste bland de skyddsvärda objekten (skyddade eller aktuella för skydd) i din kommun?</i> "Jordbruksmark, Myr, Hav, Sötvatten, Skog, Fjällbarrskog, Fjäll"
<i>I vilken utsträckning stämmer följande påståenden överens med hur din kommunförvaltning ser på skydd av naturområden?</i> Detaljplanprocessen är ett centralt redskap för att skydda naturområden Naturreservat är bästa sättet för kommunen att skydda naturområden Naturvårdsavtal är ett sätt för kommunen att skydda naturområden Vid behov av att skydda naturområden köper kommunen in mark "Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"
<b>Skyddsvärda naturområden</b>
<i>Finns det kommunalt beslutade naturreservat i din kommun?</i> "Ja, Nej" (Om Nej: vidare till Skyddsvärda områden)
<i>I vilken utsträckning är de kommunalt beslutade naturreservaten tätortsnära (det vill säga ligger i miljön som angränsar till tätortgränsen men finns utanför denna gräns)?</i> "Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"
<i>Vad har huvudsyftet varit med kommunens bildade naturreservat?</i> <i>Kryssa det/de alternativ som finns representerade bland kommunens olika reservat!</i> "Bevara biologisk mångfald, Vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, Tillgodose behov av områden för friluftsliv, Skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer, Skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter, Värdefullt kulturpräglade landskap, Geologiska värden, Annat syfte, ange:"
<i>I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?</i> Kommunen har skötselplaner för samtliga kommunalt beslutade naturreservat Innehållet i skötselplanerna är uppdaterat Skötselplanerna följs som det är tänkt Kommunen avsätter tillräckligt med resurser för skötseln av naturreservaten Kommunen har informationsskyltar i naturreservaten Kommunens egna naturreservat är lätta att hitta i "Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"

<p><i>Hur stort bedömer du att behovet är idag av att skydda (ytterligare) tätortsnära naturområden i din kommun?</i></p> <p>"Mycket litet, Litet, Stort, Mycket stort"</p>
<p><i>Hur många former av kommunalt beslutat skydd förekommer i din kommun? Ange den kategori över antal som stämmer bäst!</i></p> <p>Kulturresevat, Naturminne, Djur- och växtskyddsområde, Biotopskyddsområde, Utökat strand-skydd</p> <p>"0, 1-3, &gt;3"</p>
<p><i>I vilken utsträckning utgör följande faktorer svårigheter i arbetet med reservatsbildande i din kommun?</i></p> <p>Kostnader vid markinköp Kontakter med markägare Tillgänglig arbetstid för handläggning Politisk vilja att skydda naturområden Kommunförvaltningens interna organisation Svårt att sätta sig in i hur man går till väga Att säkerställa medel för reservatets löpande kostnader</p> <p>"Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet, Vet ej"</p>
<p><b>Länsstyrelsens roll</b></p>
<p><i>Hur har Länsstyrelsen organiserat sin roll när det gäller kommunernas skydd av naturområden?</i></p> <p>Länsstyrelsen sammankallar regelbundet (minst vartannat år) kontaktpersoner på kommunen som arbetar med skydd av naturområden Länsstyrelsen skickar information till kommunerna som rör kommunernas skydd av naturområden Länsstyrelsen svarar på frågor och bistår med stöd när jag/vi kontaktar dom Länsstyrelsen har genomfört utbildning om reservatsbildning riktad till kommunerna</p> <p>"Ja, det stämmer, Nej, det stämmer inte, Vet ej"</p>
<p><i>I vilken utsträckning anser du att Länsstyrelsen ger dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?</i></p> <p>"Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"</p>
<p><b>Naturvårdsverkets roll</b></p>
<p><i>Känner du till Naturvårdsverkets handbok Bildande och förvaltning av naturreservat?</i></p> <p>"Ja, Nej" (Om Nej: vidare till frågan om statsbidrag till markåtkomst)</p>
<p><i>Använder ni den i ert arbete med skydd av naturområden?</i></p> <p>"Ja, Nej, Vet ej" (Om Nej/Vet ej: vidare till frågan om statsbidrag till markåtkomst)</p>
<p><i>I vilken utsträckning anser du att handboken har gett dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?</i></p> <p>"Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"</p>
<p><i>Känner du till att det finns möjlighet för kommuner att söka statsbidrag från Naturvårdsverket till markåtkomst för naturreservat?</i></p> <p>"Ja, Nej" (Om Nej: vidare till frågan om information på webbplats)</p>
<p><i>Har din kommun använt sig av den möjligheten?</i></p> <p>"Ja, Nej, Vet ej" (Om Nej/Vet ej: vidare till frågan om information på webbplats)</p>
<p><i>I vilken utsträckning har möjligheten till statsbidrag varit avgörande för bildande av naturreservat i din kommun?</i></p> <p>"Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"</p>

<p><i>Har du använt dig av den information om reservatsbildning som finns på Naturvårdsverket webbplats?</i></p> <p>"Ja, Nej" (Om Nej: vidare till frågan om hur Naturvårdsverket kan göra mest nytta)</p>
<p><i>I vilken utsträckning anser du att webbplatsen har gett dig tillräcklig hjälp i arbetet med skydd av naturområden?</i></p> <p>"Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"</p>
<p><i>På vilket sätt kan Naturvårdsverket göra mest nytta för kommunernas arbete med skydd av naturområden? Välj det alternativ som du anser vara det viktigaste!</i></p> <p>"Mer information riktad direkt till kommunerna, Vara pådrivande när det gäller länsstyrelserna, Arbeta på nationell nivå för att stärka naturskyddets roll, Annat, ange:"</p>
<p><b>Om processer</b></p>
<p><i>I vilken utsträckning stämmer följande påståenden i din kommun, enligt dig?</i></p> <p>Arbetet med att bilda naturreservat handlar främst om att bevara grönområden för friluftsliv Kommunförvaltningen arbetar strategiskt med skydd av naturområden utifrån miljöbalkens 7 kap om skydd av områden Intresset för att skydda värdefull natur har ökat hos allmänheten de senaste 10 åren Vid en planerad exploatering av ett skyddsärt naturområde utan formellt skydd prioriterar kommunstyrelsen att skydda området De områdesskydd som inrättas av Länsstyrelsen har högre naturvärden än de kommunalt beslutade områdesskydden Naturreservaten används av företagare för kommersiell verksamhet Att kommunen redan äger marken är styrande för reservatsbildandet Kommunens naturvärden är tillräckligt inventerade "Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet"</p>
<p><i>Vänligen peka ut det/de dokument som din kommun utgår ifrån i arbetet med skydd av natur/naturområden?</i></p> <p>Naturvårdspolicy, Naturvårdsstrategi, Naturvårdsprogram, Översiktsplan (ÖP), Tilläggsdokument till ÖP (till exempel gröna planer), Detaljplaner, Regionala eller lokala utvecklingsprogram, Skogsbruksplaner (för kommunägda skogar), Regionala eller lokala miljömålsdokument, Annat, ange:</p>
<p><i>Vilka grupper upplever du är mest drivande inom kommunen när det gäller att skydda värdefulla naturområden genom kommunalt beslutat områdesskydd? Välj ett till tre alternativ!</i></p> <p>Kommunekolog, Andra tjänstemän, Politiker, Länsstyrelsens naturvårdstjänstemän, Miljö- och naturvårdsorganisationer, Privata näringsidkare, Stiftelser, Finns inga drivkrafter, Övriga, ange:</p>
<p><b>Lokala naturvårdsprojekt (LONA)</b></p> <p>Kommunerna kunde åren 2004–2006 söka bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA). I år slutrapporteras många av projekten samtidigt som det finns nya möjligheter att söka LONA-bidrag. Ett av flera syften med LONA är att stödja områdesskydd -- till exempel naturreservat eller naturminne enligt 7 kap miljöbalken -- och dess processer.</p>
<p><i>Har din kommun haft något LONA-projekt som syftar till att stödja den kommunala processen med områdesskydd eller åtgärder kopplade till värdering, förhandling, gränsmarkering, framtagande av skötselplan, information om det skyddade området?</i></p> <p>"Ja, Nej, Vet ej" (Om Nej/Vet ej: vidare till kompletterande synpunkter om LONA)</p>
<p><i>Markera vilka områden som LONA-bidraget gått till när det gäller områdesskydd:</i></p> <p>Inventering, Värdering, Förhandling, Gränsmarkering, Framtagande av skötselplan Genomförande av konkreta åtgärder i reservaten (till exempel bränning, restaurering), Information om reservat genom skyltning, visningar Informationsbroschyrer och webbinformation, Om annat, ange:</p>



<p><i>I vilken utsträckning stämmer följande påståenden i din kommun, enligt dig?</i></p> <p>LONA har varit avgörande för bildandet av kommunalt beslutade naturreservat LONA har bidragit till att processen fram till beslutat skydd tog kortare tid än beräknat LONA har medfört att skötselplanen för området/områdena blivit mer genomarbetad LONA har bidragit till ökade informationsåtgärder i reservatet LONA har bidragit till att anläggningar i området håller högre standard LONA har ökat samverkan och kunskapsutbyte med andra kommuner som också bildat naturreservat LONA har bidragit till att öka intresset i förvaltningen för att inrätta fler områdesskydd Länsstyrelsen har informerat om möjligheten att använda LONA-bidrag till delar av processen kring bildandet av naturreservat "Inte alls, I liten utsträckning, I stor utsträckning, Helt och hållet, Vet ej"</p>
<p><i>Har något LONA-projekt i er kommun kombinerats med andra EU och/eller statliga bidrag?</i></p> <p>"Nej, Vet ej, Ja, ange:"</p>
<p><i>Har du några kompletterande synpunkter om LONA:s betydelse för processen kring inrättande av områdesskydd?</i></p>
<p><b>Övrigt</b></p>
<p><i>Är det något som du vill tillägga som rör kommunernas arbete med skydd av naturområden – eller om enkäten?</i></p>

## Bilaga 4: Kompletterande enkätresultat

### Inledande frågor/Skyddsvärda naturområden

Vad är du anställd som?	
Miljöchef, förvaltningschef eller motsvarande	16.30 %
Kommunekolog eller motsvarande	42,73 %
Miljösamordnare eller motsvarande	11,89 %
Miljöinspektör eller motsvarande	15,42 %
Planerare/landskapsingenjör eller motsvarande	3.52 %
Annan anställning, ange:	10.13 %

Hur länge har du arbetat med nuvarande arbetsuppgifter?	
< 1 år	6.61 %
1-3 år	22.91 %
4-10 år	35.24 %
> 10 år	35.24 %

Har din kommun någon kommunekolog eller kommunbiolog?	
Ja	51.98 %
Nej	48.02 %

I vilken utsträckning stämmer följande påståenden överens med hur din kommunförvaltning ser på skydd av naturområden?	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet
Detaljplaneprocessen är ett centralt redskap för att skydda naturområden	21.86 %	51.81 %	21.86 %	0.47 %
Naturresevat är bästa sättet för kommunen att skydda naturområden	11.87 %	25.11 %	41.55 %	21.46 %
Naturvårdsavtal är ett sätt för kommunen att skydda naturområden	36.92 %	46.26 %	14.95 %	1.87 %
Vid behov av att skydda naturområden köper kommunen in mark	50.0 %	41.12 %	7.48 %	1.40 %

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet
Kommunen har skötselplaner för samtliga kommunalt beslutade naturreservat	0 %	2.56 %	11.97 %	85,47 %
Innehållet i skötselplanerna är uppdaterat	6.03 %	16.38 %	37.93 %	39.66 %
Skötselplanerna följs som det är tänkt	1.72 %	8.62 %	63.79 %	25.86 %
Kommunen avsätter tillräckligt med resurser för skötseln av naturreservaten	4.39 %	35.09 %	49.12 %	11.40 %
Kommunen har informationsskyltar i naturreservaten	3.45 %	9.48 %	32.76 %	54.31 %
Kommunens egna naturreservat är lätta att hitta i	0 %	4.31 %	48.28 %	47.41 %

### Om processer

I vilken utsträckning stämmer följande påståenden i din kommun, enligt dig?	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet
Arbetet med att bilda naturreservat handlar främst om att bevara grönområden för friluftsliv	11.00 %	40.19 %	46.41 %	15.64 %
Kommunförvaltningen arbetar strategiskt med skydd av naturområden utifrån miljöbalkens 7 kap om skydd av områden	40.76 %	41.71 %	15.64 %	1.90 %
Intresset för att skydda värdefull natur har ökat hos allmänheten de senaste 10 åren	8.78 %	50.24 %	39.02 %	1.95 %
Vid en planerad exploatering av ett skyddsvärt naturområde utan formellt skydd prioriterar kommunstyrelsen att skydda området	28.37 %	50.48 %	19.71 %	1.44 %
De områdesskydd som inrättas av Länsstyrelsen har högre naturvärden än de kommunalt beslutade områdesskydden	21.24 %	32.12 %	33.68 %	12.95 %
Naturreservaten används av företagare för kommersiell verksamhet	43.69 %	48.54 %	7.28 %	0.49 %
Att kommunen redan äger marken är styrande för reservatsbildandet	20.20 %	14.29 %	47.78 %	17.73 %
Kommunens naturvärden är tillräckligt inventerade	20.38 %	29.38 %	45.02 %	5.21 %

Vänligen peka ut det/de dokument som din kommun utgår ifrån i arbetet med skydd av natur/naturområden?	
Naturvårdspolicy	2.81 %
Naturvårdsstrategi	3.59 %
Naturvårdsprogram	14.22 %
Översiktsplan (ÖP)	26.41 %
Tilläggsdokument till ÖP (till exempel gröna planer)	8.59 %
Detaljplaner	9.06 %
Regionala eller lokala utvecklingsprogram	4.06 %
Skogsbruksplaner (för kommunägda skogar)	14.22 %
Regionala eller lokala miljömålsdokument	11.25 %
Annat, ange:	5.78 %

<b>Vilka grupper upplever du är mest drivande inom kommunen när det gäller att skydda värdefulla naturområden genom kommunalt beslutat områdesskydd?</b>	
Kommunekolog	24.06 %
Andra tjänstemän	16.27 %
Politiker	7.08 %
Länsstyrelsens naturvårdstjänstemän	14.62 %
Miljö- och naturvårdsorganisationer	24.06 %
Privata näringsidkare	0.24 %
Stiftelser	1.89 %
Finns inga drivkrafter	7.78 %
Övriga, ange	4.01 %

## LONA

<b>Markera vilka områden som LONA-bidraget gått till när det gäller områdesskydd:</b>	
Inventering	14.97 %
Värdering	2.87 %
Förhandling	1.59 %
Gränsmarkering	8.92 %
Framtagande av skötselplan	17.20 %
Genomförande av konkreta åtgärder i reservaten (till exempel bränning, restaurering)	14.01 %
Information om reservat genom skyltning, visninga	19.43 %
Informationsbroschyrer och webbinformation	15.29 %
Om annat, ange:	5.73 %

<b>I vilken utsträckning stämmer följande påståenden i din kommun, enligt dig?</b>	<b>Inte alls</b>	<b>I liten utsträckning</b>	<b>I stor utsträckning</b>	<b>Helt och hållet</b>	<b>Vet ej</b>
LONA har varit avgörande för bildandet av kommunalt beslutade naturreservat	36.84 %	17.89 %	20.0 %	17.89 %	7.37 %
LONA har bidragit till att processen fram till beslutat skydd tog kortare tid än beräknat	35.87 %	22.83 %	19.57 %	8.70 %	13.04 %
LONA har medfört att skötselplanen för området/områdena blivit mer genomarbetad	28.72 %	19.15 %	27.66 %	13.83 %	10.64 %
LONA har bidragit till ökade informationsåtgärder i reservatet	9.57 %	20.21 %	40.43 %	19.15 %	10.64 %
LONA har bidragit till att anläggningar i området håller högre standard	16.30 %	26.09 %	29.35 %	14.13 %	14.13 %

LONA har ökat samverkan och kunskapsutbyte med andra kommuner som också bildat naturreservat	40.86 %	35.48 %	10.75 %	1.08 %	11.83 %
LONA har bidragit till att öka intresset i förvaltningen för att inrätta fler områdesskydd	26.88 %	36.56 %	23.66 %	2.15 %	10.75 %
Länsstyrelsen har informerat om möjligheten att använda LONA-bidrag till delar av processen kring bildandet av naturreservat	9.57 %	24.47 %	40.43 %	20.21 %	5.32 %

<b>Har något LONA-projekt i er kommun kombinerats med andra EU och/eller statliga bidrag?</b>	
Nej	77.66 %
Vet ej	10.64 %
Ja, ange:	11.70 %

## Bilaga 5: Fördjupad metodbeskrivning till enkätundersökningen

Till grund för sammanställningen av utskickslista till enkätundersökningen låg Naturvårdsverkets kontaktlista över tjänstemän på respektive länsstyrelse. Dessa kontaktades för att få kontaktpersoner till den person ute i respektive kommun som arbetar med reservatsbildning. Där uppgift saknats har listan kompletterats med i första hand namn på miljöchef/handläggare från kommunernas webbplatser och i andra hand med kommunens kommunadress. I något fall kompletterades listan med ansvarig stadsarkitekt. För kommuner som delar förvaltning för naturvårdsfrågor med andra kommuner har enkäten skickats till respektive kommunadress för att varje kommun ska finnas representerad. E-postlistan testades via ett testmail för att underlätta korrigeringen av felmeddelanden vid själva enkätutskicket.

Enkätfrågorna utformades utifrån erfarenheter från förstudien. Enkäten testades innan genomförandet på två externa tjänstemän med erfarenhet av liknande frågor inom varsin kommun.

Enkäten skickades ut måndagen den 20 september 2010 och påminnelser skickades ut måndagen den 27 september och fredagen den 1 oktober. En extra påminnelse till de som påbörjat men ännu inte avslutat enkäten gick ut måndag den 4 oktober, som var planerat slutdatum för enkäten. Enkäten stängdes därefter tisdagen den 5 oktober.

Det var 213 av 290 kommuner som slutförde enkäten och fler svarade på frågor utan att slutföra. Svarsfrekvensen baserat på antalet slutförda enkäter är 73 procent.

## Bilaga 6: Frågeområden vid djupintervjuer

### Frågeområden:

- Bakgrund och erfarenhet
- Länsstyrelsens roll, kontaktpersoner
- Information, stöd och utbildningar till kommunerna
- Reservatsbildning och LONA-stöd på Länsstyrelsen
- Kommunalt/statligt beslutade skydd av naturområden
- Länsstyrelsens respektive kommunernas insatser
- Markåtkomstbidrag
  
- Naturvårdsprogram i kommunerna
- Strategisk arbete i kommunerna
- Politiskt stöd för skydd av natur
- Naturvärden, tillräckligt inventerade
- Skötselplaner för kommunalt beslutade naturreservat
- Information i kommunalt beslutade naturreservat
- Ytterligare skydd av tätortsnära naturområden
- Kommunekologer i kommunerna
- Aktivitet i kommunerna
  
- Stiftelser och gemensamma förvaltningars arbete/organisation
- Tidig delegation att bilda naturreservat
  
- Naturvårdsverkets roll
- Hur Naturvårdsverket kan göra mest nytta
- Lokal, regional, nationell nivå
- Rollfördelning Naturvårdsverket och länsstyrelserna
- Naturvårdsverkets information
  
- LONA:s roll och betydelse för kommunalt bildade naturreservat
- Information från Länsstyrelsen om LONA-bidrag i processen
  
- Respons på resultat från statistiska beräkningar
- Tänkbara förklaringar
- Övrigt

# Att satsa på lokalt naturskydd

RAPPORT 6397

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-6397-9  
ISSN 0282-7298

En utvärdering av kommunernas  
arbete med skydd av natur

Under de senaste tio åren har kommunernas arbete med naturvård varit en viktig del i naturvårdspolitiken och sedan 1999 har kommunerna själva möjlighet att besluta om naturreservat. Under den senaste tioårsperioden har även statligt finansierade satsningar gjorts i form av markåtkomstbidrag och bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA).

Utvärderingen visar att mängden naturreservat som bildas av kommuner per år totalt sett i landet bara har ökat marginellt sedan miljöbalkens införande. Aktiviteten mellan kommunerna varierar stort och kommunalt beslutade naturreservat återfinns i drygt hälften av landets kommuner. De främsta bakomliggande orsakerna till varför vissa kommuner är mer aktiva än andra är politisk vilja och resurser – finns viljan så avsätts resurser till arbetet. Då förbättras förutsättningarna för att kunna arbeta strategiskt med bidragsansökningar och naturvårdsplaner. En drivande faktor i reservatsbildandet är aktualisering av naturskydd vid exploateringsstryck på tätortsnära naturområden – orsakerna kan vara allt ifrån byggnationer till skogsbruk.

De statliga insatserna i form av markåtkomstbidrag och LONA är centrala för att möjliggöra för fler kommuner att arbeta aktivt med reservatsbildning. Det är också viktigt att utveckla informationen om markåtkomstbidrag och reservatsbildning.

