

Hur fungerar naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer?

En utvärdering

RAPPORT 6552 • MARS 2013



Hur fungerar naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer?

En utvärdering

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

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

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6552-2

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2013

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2013

Omslagsfoto: David Berglund



Förord

I sitt regleringsbrev för 2012 fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras. Arbetet ska ske efter samråd med länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 mars 2013. Denna utvärdering har tagits fram som ett underlag till Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdraget och syftar till att belysa de erfarenheter som finns från naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer idag.

Bakgrunden till uppdraget finns bland annat i propositionen Framtidens friluftsliv (2009/10:238). Där föreslås mål för friluftslivspolitikerna och regeringen uppmärksammar några av de naturvårdsstiftelser som finns runt om i landet och deras betydelse för att förvalta och tillgängliggöra naturområden. Naturvårdsstiftelserna skapar enligt regeringen regional samverkan om friluftslivs- och naturvårdsfrågor som involverar såväl landsting som kommuner. Regeringen anser att det bör etableras flera liknande stiftelser och motsvarande organisationer där det finns intresse.

Utvärderingen är ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Enhet för regeringsuppdrag och remisser till Sektionen för utvärdering. Utvärderingen har genomförts av Björn Persson, projektledare, David Berglund, Anna Lundmark Essen och Helena Löfgren (praktikant). Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Eva Thörnelöf, Avdelningen för analys och forskning.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	9
INLEDNING	11
Bakgrund	11
Syfte och mål för utvärderingen	13
Utgångspunkter och genomförande	13
Myndigheters roller och ansvar	13
Perspektiv på ideella organisationer	14
Urval och avgränsningar	16
Metoder för datainsamling	17
Referensgrupp	17
VAD ÄR NATURVÅRDSSTIFTELSE OCH "MOTSVARANDE ORGANISATIONER"?	18
Vad är en stiftelse?	18
"Det ska vara svårt att ändra en stiftelses ändamål."	19
Vad är en ideell förening?	19
Varför har naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer bildats?	20
Landstingskommunala stiftelser bildas 1959–1972	20
De landstingskommunala stiftelsebildningarnas kännetecken	22
Kommuner bildar naturvårdsstiftelser 1972–1994	23
De kommunala naturvårdsstiftelsernas kännetecken	25
1996 – Det blir omöjligt att bilda anslagsstiftelser	25
Färre naturvårdsstiftelser men flera "liknande organisationer" bildas	27
Några klarar kapitalkravet och bildar "Avkastningsstiftelser"	30
ERFARENHETER FRÅN ORGANISATIONERNA	33
För- och nackdelar med stiftelser och ideella föreningar	33
Stiftelsen anses vara en stabil driftsform	33
Insynen i naturvårdsstiftelser	34
Skatte- och momsreglerna upplevs som svårbegripliga	35
Passar stadgarna ihop med nyare kunskap?	36
Är politiskt utsedda styrelser ett problem?	37
Inga politiska diskussioner i styrelserna	37
Det förs ideologisk-politiska diskussioner i stiftelsen	37
De politiska församlingarna påverkar	38
Naturvårdsorganisationernas värde för staten och medborgarna	38
Finansiering av naturskydd och friluftsliv är en tillgång för staten	39
Lokalt intresse och engagemang	39
Naturvårdsorganisationerna bidrar med sin kunskap	40
Synpunkter om länsstyrelsen	40

Staten och naturvårdsorganisationerna har olika ekonomiska prioriteringar	40
Nya regler	41
Verksamheten i relation till friluftsliv och naturvård	42
Myndigheternas syn	42
Naturvårdsorganisationerna och friluftslivet	42
Naturvårdsorganisationerna och naturvården	43
Spänning mellan ekonomi och naturvård?	44
Vissa naturvårdsorganisationer upplever en spänning	44
Några naturvårdsorganisationer äger inte områden	45
Naturlig utveckling	45
Vad kan staten göra för att fler naturvårdsorganisationer ska bildas?	46
Lokal kraft	46
Ekonomiska förutsättningar	47
Tydliga spelregler, tydlig kommunikation	48
Olika områden under samma paraply	49
Regional samverkan	50
Vilka aktörer samverkar organisationerna med?	51
Tjänstemän på flera stolar	52
ANALYS OCH SLUTSATSER	54
Insatser för förvaltande och tillgängliggörande	54
Vilken roll spelar stadgar, stiftare, huvudmän och styrelse?	55
Hur sker finansieringen?	55
Varför valdes (eller valdes inte) stiftelseformen?	56
Förvalta och tillgängliggöra naturområden	57
Avslutande reflektioner	58
KÄLLFÖRTECKNING	59
BILAGOR	61
Bilaga 1: Urval av stiftelser i Stiftelsedatabasen	61
Steg 1 i gallringen av sökträffar	61
Steg 2 i gallringen av sökträffar	62
Bilaga 2: Intervjuguide – Frågor till stiftelserna	63

Sammanfattning

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2012 uppdraget att ”utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras.” Denna utvärdering visar på de erfarenheter från naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer som finns idag. Rapporten utgör ett underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

Sammanfattningsvis kan man säga att många av de tidiga naturvårdsstiftelserna bildades för att motstå privatiseringar och uppstyckning av friluftslandskapet nära de tätorter de bildats kring. Metoden var att säkra naturvärden och friluftslivets intressen genom att avföra frågan från den politiska agendan via stiftelser. I rapporten ser vi bland annat att en liten stiftelse äger 10 hektar mark och att en annan stiftelse äger cirka 12 procent av Stockholms skärgård. Vi har också sett att vissa andra organisationer inte äger alls. Vissa finansierar bara utan att äga. Vissa förvaltar bara, medan andra samlar in pengar.

För många naturvårdsorganisationer är valet av driftsform ingen central fråga. Valet mellan stiftelseformen eller den ideella föreningen och andra organisationsformer är underordnat det lokala naturvårds- och friluftslivsgemanget som naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer medför. Stiftelseformens tänkta ”långsiktighet” har efterliknats i stadgarna hos många av de naturvårdsorganisationer som inte valt stiftelseformen.

Vid bildandet av nya naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer kan vi förvänta oss att stiftelseformen endast kommer att väljas i undantagsfall. Stiftelser som finansieras via avkastning på eget kapital kallas avkastningsstiftelser. Den nya stiftelselagen gör att det blir svårt att starta avkastningsstiftelser eftersom det krävs ett mycket stort kapital. Med dagens avkastningsnivåer skulle en ny stiftelsebildning kräva en förmögenhetsinsats om 100 miljoner kronor för att få ut cirka 4 miljoner kronor i avkastning per år, vilket gör att andra organisationsformer sannolikt är mer intressanta.

Många av de fördelar som vissa naturvårdsstiftelser tar upp i utvärderingen gäller även för ideella föreningar och andra organisationsformer. En naturvårdsorganisation separerad från den politiska organisationen kan driva sitt intresse med kraft utan att ta hänsyn till andra samhällsfrågor. En tydlig linje i intervjumaterialet är naturvårdsorganisationernas roll i att skapa ett lokalt engagemang.

I materialet märks också att många anser att det är viktigt att Naturvårdsverket är med och finansierar vid områdesskydd eftersom det då blir lättare att få med sig lokala politiker.

Bland de landstingskommunala naturvårdsorganisationerna märks en samstämmighet gällande behovet av mer dialog med Naturvårdsverket. De förslag till förändringar som efterfrågas är i korthet en årlig dialogdag samt en kontaktperson på Naturvårdsverket.

Det är också viktigt att notera att alla myndighetsrepresentanter inte är odelat positiva till stiftelser och motsvarande organisationer. Detta huvudsakligen på grund av att ett ökat antal lokala aktörer riskerar att försvåra samordning och som helhet ge högre administrativa kostnader.

Summary

In its appropriations communication for 2012, the Swedish Environmental Protection Agency was commissioned by the Government to “investigate the circumstances relating to how the State can promote the establishment of municipal and county nature conservation foundations or similar organizations. This evaluation highlights the experiences of and by already existing municipal and county nature conservation foundations or similar organizations.

Briefly put, many of the early nature conservation foundations were established as a means of opposing the privatization and subdivision of the rural and recreational areas around towns and cities in their respective localities. The method used was to safeguard natural and recreational interests by removing the issue from the political agenda through the establishment of foundations. The report reveals, among other things, that one little foundation owns ten hectares of land, while another owns about 15 per cent of the Stockholm archipelago, and some organizations own nothing at all. Some foundations exist to finance rather than to own, others only manage property, while still others raise funds.

The choice of organization form is not a key issue for many nature conservation organizations. The choice between operating as a foundation or as some other form of entity is subordinated to the local nature conservation and recreational interests associated with the respective nature conservation foundations or similar organizations. The intended long-term perspective of these foundations has been reflected in the bylaws of many of the nature conservation organizations that have not chosen the foundation as their legal structure.

In establishing new nature conservation foundations and similar organizations, we can expect that the foundation, as a form, will be chosen in only a few cases. Foundations financed through return on capital are called return on investment foundations (Sw. *Avkastningsstiftelser*). The new Foundation Act makes it difficult to start return on investment foundations as this requires large amounts of capital. With today's return on capital levels, a new foundation would require a capital contribution of SEK 100 million in order to get an annual return on capital of SEK 2 to 4 million, a fact that probably makes a choice of another form of organization more attractive.

Many of the advantages that certain nature conservation foundations have also apply to non-profit associations and other forms of organization. A nature conservation organization separated from a political organization can strongly pursue its interests without taking other societal issues into account. One point that is apparent in the interview material is the role of environmental organizations in creating local participation.

The material also shows that many organizations feel that it is important to have the participation and financing of the Environmental Protection Agency, as this makes it easier to gain the support of local public officials.

There appears to be a consensus among environmental protection organizations as to the need for more of a dialogue with the Environmental Protection Agency. In brief, the changes requested are an annual dialogue day or its equivalent, as well as a contact person at the Environmental Protection Agency.

It is also important to note that not all government agency representatives are completely in favour of foundations and similar organizations. This is mainly because a greater number of local entities risk making co-ordination more difficult and, in general, can lead to higher total administrative costs.

Inledning

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2012 fått uppdraget att ”utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras.¹ Denna utvärdering, som visar på erfarenheter från naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer som finns idag, kommer att användas som ett underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

Bakgrund

Bakgrunden till uppdraget finns i ett antal dokument. Framtidens friluftsliv (2009/10:238) är den första friluftspolitiska propositionen i Sverige. I dokumentet föreslås mål för friluftslivspolitik och regeringen beskriver hur friluftslivet skall främjas. I propositionen beskriver regeringen även vikten av landstingskommunala naturvårdsstiftelser. Regeringen uppmärksammar att det finns landstingskommunala stiftelser för naturvård och friluftsliv runt om i landet, som exempelvis Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Västkuststiftelsen, Stiftelsen Friluftsområden i Skåne och Upplandsstiftelsen. En stiftelse bildas genom att egendom avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Eftersom varken stiftaren eller någon annan äger stiftelsen kan man beskriva en stiftelse som en ”självägande förmögenhet”. Naturvård handlar om att skydda värdefulla områden och arter. Men också om att möta människans behov av att använda naturen och det som naturen ger. Stiftelserna har stor betydelse för att förvalta² och tillgängliggöra naturområden. De skapar enligt regeringen regional samverkan om friluftslivs- och naturvårdsfrågor. Denna samverkan involverar såväl landsting som kommuner. Regeringen anser att det bör etableras flera liknande stiftelser och motsvarande organisationer där det finns intresse.³

Friluftsliv kan definieras som vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling. En utgångspunkt i regeringens proposition är att naturen ska vara tillgänglig för alla. Propositionen betonar också personligt och ideellt engagemang samt värnandet av allemansrätten. Regeringen anser att friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt samt att kommunernas ansvar för den tätortsnära naturen ska vara starkt. Vidare beskrivs skyddade områden som

¹ Regleringsbrev för 2012 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2011-12-22,

² Länsstyrelsen ansvarar i regel för att förvalta statligt beslutade naturreservat och kommunen för att förvalta kommunalt beslutade reservat. Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för den skötsel som framgår av skötselplanen. Förvaltaren kan välja mellan att bedriva skötseln i egen regi eller att låta en entreprenör utföra det praktiska arbetet. Det är normalt staten som finansierar skötseln i statligt beslutade reservat, medan kommunen normalt bekostar skötseln i kommunala reservat.

³ Prop. 2009/10:238 Framtidens friluftsliv.

en tillgång för friluftslivet och att friluftslivet ska ha en given roll i skolans arbete, för fysisk aktivitet, för avkoppling och för folkhälsan.

Vikten av naturvårds- och friluftsstiftelser och motsvarande organisationer har även betonats tidigare. I regeringens skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik finns exempelvis förslag på att ”kommunal naturvård och naturvård i tätortsnära områden är andra områden som bör stärkas”. Skrivelsen lyfter även fram att ”det finns ett behov av att utveckla dialogen med medborgarna och därmed även naturvårdens arbetsformer”. Vidare säger skrivelsen att ”naturvården måste utveckla arbetssätt som svarar mot behoven av lokal delaktighet och förankring. Det är i dessa sammanhang som skrivelsen lyfter vikten av naturvårds- och friluftsstiftelserna. Skrivelsen räknar till sju landstingskommunala stiftelser för naturvård och friluftsliv och konstaterar att ”deras arbete utgör ett ovärderligt bidrag till den offentliga naturvården”.

Skrivelsen anger att det viktiga dock inte är själva driftsformen utan den insats som de olika naturvårds- och friluftorganisationerna genomför. Organisationerna har ofta bra möjligheter att etablera partnerskap enligt skrivelsen, att tillsammans med andra aktörer söka finansiering från olika håll och att arbeta med projekt. Det är önskvärt att fler stiftelser för naturvård och friluftsliv bildas.

Skrivelsen kommer också med åtgärdsförslag. ”Det bör bli möjligt att få statsbidrag även för att etablera sådana stiftelser. Erfarenhet och kunskap från de befintliga stiftelsernas arbete bör bättre tas till vara.” I skrivelsen framgår dock att själva driften av stiftelserna måste ”finansieras långsiktigt på regional och/eller kommunal nivå, men gärna i samarbete med andra regionala och lokala aktörer inklusive näringslivet.” Ett annat åtgärdsförslag är att dokumentation och råd bör tas fram om ”hur man bildar en naturvårdsstiftelse, liksom goda exempel på projekt m.m. som drivs av stiftelser, allt i syfte att stimulera och underlätta bildandet av fler stiftelser [eller motsvarande organisationer].”⁴

Denna utvärdering genomförs som ett underlag i Naturvårdsverkets uppdrag att utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer bildas. Utgångspunkten är att undersöka och beskriva erfarenheter, samt för- och nackdelar med naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer i syfte att förvalta och tillgängliggöra naturområden för naturvård och friluftsliv. Detta specificeras ytterligare i ett antal frågor nedan.

⁴ 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik

Syfte och mål för utvärderingen

Denna utvärdering syftar till att ge Enheten för regeringsuppdrag och remisser på Naturvårdsverket ett underlag som belyser de erfarenheter från naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer som finns idag. Underlaget kommer att vara ett stöd i regeringsuppdraget att utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras.

Den vägledande frågan i denna utvärdering är: ”Vilka erfarenheter med naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer finns idag, i syfte att förvalta och tillgängliggöra naturområden för naturvård och friluftsliv”?

För att besvara den vägledande frågan ovan har vi definierat fem underfrågor:

1. Hur ser de insatser för förvaltande och tillgängliggörande av naturområden som stiftelser och andra liknande organisationer bedriver ut idag?
2. Vilken roll spelar stadgar, stiftare, huvudmän med flera aktörer?
3. Hur sker finansieringen av stiftelser och motsvarande organisationer?
4. Varför valdes (eller valdes inte) stiftelseformen?
5. Hur fungerar stiftelsernas och de motsvarande organisationernas verksamhet i relation till syftet att förvalta och tillgängliggöra naturområden?

Regeringsuppdraget och den tidigare nämnda friluftslivspropositionens avsnitt om naturvårdsstiftelser angränsar till eller berör en rad värden som utvärderingen också har som ambition att belysa. Frågorna ovan kan därför ses i ljuset av följande perspektiv:

- Demokratiperspektivet, det vill säga det allmännas möjlighet att påverka och ha insyn i stiftelsernas verksamhet med mera.
- Statens ansvar och kostnader för skydd och skötsel av värdefull natur.
- Samverkan mellan aktörer som regional drivkraft.

Utgångspunkter och genomförande

Här redovisas kort vilket ansvar som stat och kommun har inom naturvårds- och friluftspolitiken. Därefter ges ett perspektiv på ideella organisationer, dit naturvårdsstiftelser bör hänföras. Därefter redovisas de olika stegen i utvärderingens genomförandeprocess.

Myndigheters roller och ansvar

På ett generellt plan kan sägas att naturvården i Sverige genomgår och har genomgått en tydlig decentraliseringsprocess. Allt fler praktiska beslut fattas på lokal och regional nivå samtidigt som centrala myndigheter utvecklar strategier och metoder för naturskydd. På central nivå har Naturvårdsverket

samt Havs- och vattenmiljömyndigheten ett utpekat ansvar för naturvården. Myndigheterna är också vägledande i arbetet med att bilda naturreservat.⁵

När det gäller områdesskyddet ansvarar Naturvårdsverket för de statliga anslagen för förvaltning av och bildandet av nya områdesskydd. Anslagen för nya områdesskydd kan delas upp i markinköp, intrångsersättning, naturvårdsavtal och bidrag till kommuners skydd. I normalfallet är det länsstyrelsen inom staten som både beslutar och genomför bildandet av områdesskydd och därmed förvaltar och förankrar naturvårdsarbetet lokalt. År 1991 fick även kommunerna möjlighet att bilda naturreservat, först på delegation från länsstyrelsen, men från miljöbalkens införande 1999 formellt på samma vis som länsstyrelserna. Kommunerna kan söka statligt bidrag från Naturvårdsverket för inköp av mark, intrångsersättning och vissa kringkostnader (från anslaget 1:16 för skydd av värdefull natur) men även för att förbereda bildandet av reservat (så kallade LONA-bidrag från anslaget 1:3 för skötsel av värdefull natur). Enligt förordning⁶ (1998:1252) kan en kommun eller länsstyrelse överlåta ansvar för förvaltning av naturreservat till annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar att ha ansvaret. Med stöd av denna förordning kan naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer ha ansvar för förvaltning av skyddade områden. Länsstyrelsen eller kommunen får även återkalla ett sådant förordnande.

FRILUFTSLIVET

Statens ansvar för friluftslivet är inte lika tydligt som för naturvården. I propositionen om Framtidens friluftsliv⁷ sägs dock att

”Staten har ett ansvar att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång och förbättra tillgänglighet till naturen. Det är genom att människorna, individerna, utövar friluftsliv som intresset för friluftsliv upprätthålls och utvecklas. Därför är det också en angelägenhet för staten att stödja organisationer och enskilda i friluftslivsarbetet.”

Ansvaret för friluftslivsarbetet är fördelat på en rad myndigheter och organisationer och Naturvårdsverket har ett samordningsansvar för dessa. Naturvårdsverket värnar särskilt allemansrätten samt arbetar för att utveckla friluftslivet i skyddade områden.⁸

Perspektiv på ideella organisationer⁹

Att starta och driva ideella organisationer kan enligt organisationsexperten Christer Leopold vara ett naturligt sätt för människor att ta sig an uppgifter, tillfredsställa behov och lösa problem. Företräddelsevis sker detta där samhäl-

⁵ Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁶ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁷ Prop. 2009/10:238

⁸ Naturvårdsverket, friluftsliv. Hämtad 18 december 2012 från www.naturvardsverket.se/Start/Friluftsliv/Friluftslivets-politik/Samordning-av-friluftslivet/Vem-gor-vad-inom-friluftslivet

⁹ Framställningen i detta avsnitt bygger på Leopold 2006, s. 31–45.

lets övriga sektorer (offentlig sektor, företag, familj) inte redan löser uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Vad de ideella organisationerna i ett land gör formas därmed av övriga sektorers starka och svaga sidor men även av historiska, juridiska, demografiska och ekonomiska förhållanden.

Vanligtvis delas organisationer in i privata eller offentliga, med utgångspunkt från vem som är ägare. En mer fruktbar indelning kan vara att dela in organisationer efter vilken logik de utgår ifrån. På detta sätt kan alla organisationer indelas i tre huvudkategorier: myndigheter, företag och ideella organisationer. Företag drivs av vinstlogik oberoende om ägaren är offentlig eller privat. En myndighet är en del av statsmakten. Myndigheters primära logik är laguppfyllelse samt att genomföra statens politik. Den ideella organisationen består av personer eller organisationer vars logik utgår från samling kring ett ändamål som kan beskrivas som allmännyttigt och/eller idébaserat. Den ideella logiken kännetecknas också av att eventuellt överskott återinvesteras i verksamheten.

En ideell organisation kan beskrivas som sprungen ur sin närmiljö. Den både försörjs och tjänas av den, dock inte nödvändigtvis av samma grupper. Den lokala förankringen blir i detta perspektiv helt avgörande för organisationens framgång. De ideella organisationerna kan delas in i tre huvudgrupper: de medlemsägda (typexempel ideell förening, som ägs internt av de egna medlemmarna), de självägande (dit stiftelser normalt hör) ägs inte alls eller om man så vill, äger sig själva. Slutligen finns de tredjepartsägda organisationerna som ägs externt av en juridisk person.

Leopold identifierar åtminstone ett par förutsättningar som förändrats under senare decennier och som ändrat de ideella organisationernas villkor. Statens ekonomiska stöd till ideella organisationer har tenderat att gå från att vara generella ekonomiska bidrag till att på senare tid alltmer anta formen av betalning för utförda tjänster. Därmed riskerar de ideella organisationernas fokus att förflyttas från opinionsbildning till samhällsservice. Denna typ av uppdragsfinansiering som tenderar att bli allt vanligare passar staten och myndigheterna väl medan den passar de ideella organisationerna sämre. Skillnaden mellan offentliga och ideella organisationer suddas ut och på sikt, menar Leopold, undergrävs det civila samhället. Den andra faktorn som påverkar de ideella organisationerna är införandet av anställda tjänstemän i stor skala. I praktiken har detta inte inneburit att arbetsinsatsen i organisationen ökar utan snarare att den förflyttas från ideella krafter till avlönade. På köpet riskerar den ideella organisationen att kultur och arbetssätt inom organisationen förändras samtidigt som styrelsens makt löper risken att minska. I tillägg till detta kan organisationens fokus flyttas från den ursprungliga huvuduppgiften, att rekrytera ideella krafter, till att hitta ekonomiska resurser eftersom avlönad personal på sikt också måste finansieras.

Dilemmat för de ideella organisationerna blir att den ideella logiken riskerar att försvagas. Samtidigt som de ideella organisationerna förutsätts vara allmännyttiga ställs hårda krav på effektivitet, ekonomisk redovisning och administration.

Urval och avgränsningar

Inledningsvis gjordes en kartläggning av stiftelser och andra organisationsformer som idag är verksamma inom naturvård och friluftsliv. Regeringsuppdraget handlar om att undersöka kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser, samt ”motsvarande organisationer”, vilket reflekteras i urvalet av intervjuobjekt. Kartläggningen av naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer gjordes i två delar.

Urvalet av naturvårdsstiftelser gjordes med hjälp av länsstyrelsernas gemensamma stiftelserregister. Vi fick 150 sökträffar och sållade fram 21 relevanta stiftelser varav 12 inkluderades för intervjuer. Hur urvalet gjordes finns beskrivet i detalj i bilaga 1. I det sista gallringsteget när 21 stiftelser blev 12 tog vi hänsyn till geografisk spridning samt olika typer av huvudmän och stiftare. Den andra delen av urvalet gällde ”motsvarande organisationer”. För att identifiera dessa hölls sonderande samtal med företrädare för Naturvårdsverket och länsstyrelsen och fyra organisationer valdes ut. I tabell 1 visas vilka organisationer som valdes ut:

Tabell 1. Förteckning över organisationer i utvärderingens urval

organisation	Äger och förvaltar fastigheter	Förvaltar skyddade områden på delegation	Finansierar förvärv av områden	Bildades år
stiftelser:				
Insamlingsstiftelsen Naturarvet	x			2004
Norrtäljes Naturvårdsfond		x		1989
Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län	x	x		1959 (1998)
Stiftelsen Friherre Carl Cederströms minne*				
Stiftelsen för Fritidsområden i Skåne	x	x		1967
Stiftelsen för Västsvenska fritidsområden	x	x		1962
Stiftelsen Gagnefs Naturvårdsfond			x	1994
Stiftelsen Glaskogens Naturresevat	x	x		1972
Stiftelsen Leksands Naturvårdsfond	x			1990
Stiftelsen Naturvård vid nedre Umeälven	x			2009
Stiftelsen Tåkernfonden			x	1987 (2003)
Westmannastiftelsen	x			1967
”motsvarande organisationer”				
Hopajola (ideell förening)			x	1994
Upplandsstiftelsen (ideell förening)	x	x		1972
Världsarvet Laponia (ideell förening)		x		2011
Kosterhavets Nationalpark (delegation)		x		2009

* Med denna stiftelse kom ingen intervju till stånd.

Metoder för datainsamling

Efter en inledande inläsningsfas inhämtades kunskap om vilka frågor som skulle ställas från sakkunniga inom Naturvårdsverket, länsstyrelsen och några utvalda stiftelser. Vi har även studerat den aktuella lagstiftningen och litteratur i ämnet stiftelser. I tillägg har vi fört samtal med en sakkunnig jurist som har bidragit med kunskap om stiftelser. Denna kunskapsinhämtning har sedan legat till grund för utformningen av intervjuguider för datainsamlingen. Intervjuguiden redovisas i bilaga 2.

Djupintervjuer har genomförts med 15 av de 16 organisationer som fanns med i urvalet. Även företrädare för länsstyrelsen och Naturvårdsverket har djupintervjuats. Avsikten var även att djupintervjua företrädare för någon av de kommunala stiftelsernas hemkommuner. Detta gick inte att genomföra eftersom ansvarig tjänsteman ofta var samma person som redan intervjuats i egenskap av representant för stiftelsen. Totalt har 23 djupintervjuer genomförts. Intervjutekniken kan betecknas som semi-strukturerad, det vill säga att respondenterna fått samma frågor men getts möjlighet till öppna och subjektiva svar. Intervjuerna utfördes nästan uteslutande via telefon. De referat som finns i rapporten är inte ordagranna citat. Referaten ska ses som en redogörelse för vad respondenten menat. Vi har berett respondenterna möjlighet att granska sina svar i efterhand.

Projektarbetsgruppen bedömer att urvalet på ett tillfredställande sätt representerar en bredd av naturvårdsstiftelser och motsvarade organisationer. Det huvudsakliga syftet med utvärderingen har varit att ta till vara på erfarenheter, framgångsfaktorer och problem. Därför har bedömningen gjorts att ett upplägg med kvalitativt fokus varit det mest relevanta.

Referensgrupp

En referensgrupp bestående av berörda myndigheter initierades i enlighet med regeringsuppdragets utformning. Utvärderingen genomförs efter samråd med Naturvårdsverket, länsstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Samtliga myndigheter i referensgruppen har fått möjlighet att ge synpunkter på vilka frågor som varit viktiga att ställa till stiftelserna.

Vad är naturvårdsstiftelser och ”motsvarande organisationer”?

Denna utvärdering behandlar naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer. Förutom stiftelseformen är den ideella föreningen en vanlig driftsform. Några naturvårdsorganisationer låter sig inte beskrivas som vare sig stiftelse eller ideell förening. I denna del av rapporten ger vi inledningsvis allmänna definitioner för att sedan presentera naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer ur ett historiskt perspektiv. Den senare delen baseras delvis på information som framkommit i våra djupintervjuer.

För att öka läsbarheten kommer vi hädanefter i rapporten att använda begreppet ”naturvårdsorganisationer” som synonym till det korrekta men omständliga ”naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer”.

Vad är en stiftelse?

Det som kännetecknar en stiftelse är bland annat att stiftelsen inte har några ägare eller medlemmar. Stiftelsen har på grund av detta inte något organ som kan övervaka och ingripa mot dem som ansvarar för driften av stiftelsen. För att exemplifiera har den som donerar till en stiftelse inte någon kontrollrätt som liknar de möjligheter som ägaren i ett aktiebolag har. Stiftelselagen har som övergripande syfte att säkerställa stiftelsens möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren angett i stiftelseförordnandet. Tanken är helt enkelt att den som vill ”göra en donation till en stiftelse ska kunna lita på att stiftelsen sköts på ett riktigt sätt.”¹⁰

Vad säger då stiftelselagen? Den allmänna definitionen av en stiftelse som återfinns i stiftelselagen 1 kap. 2§ (1994:1220) lyder:

”En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom skall anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet”.

Eftersom varken stiftaren eller någon annan äger stiftelsen är ett sätt att beskriva en stiftelse som en ”självägande förmögenhet”¹¹. Den som vill bilda en stiftelse måste

- 1) upprätta ett stiftelseförordnande och
- 2) göra en förmögenhetsöverföring i enlighet med förordnandet.

Det finns dock undantag som insamlingsstiftelser, som samlar in medel från donationer, och verksamhetsstiftelser som får in medel genom att bedriva verksamhet.

¹⁰ Lundén 2010, s. 12

¹¹ Lundén 2010, s. 24

En stiftelse är en juridisk person som kan ha rättigheter och bland annat föra talan i domstol. Stiftelsens särart ligger som vi sett ovan i att den inte har några ägare utan på så sätt äger sig själv. Stiftare kan exempelvis inte ångra sig och ta tillbaka den donerade egendomen. Stiftaren behöver dock inte helt tappa kontrollen över stiftelsen. Han eller hon kan utse sig själv som ledamot i styrelsen, dock inte som enda ledamoten. Stiftaren kan också utse någon juridisk person som stiftaren ”kontrollerar som förvaltare”.¹²

Stiftelsens styrelse får alltså inte enbart bestå av stiftaren eller stiftarna (denna regel gäller inte helt och hållet för äldre stiftelser). Liknande regler finns för förvaltningen. Om stiftaren är en juridisk person eller en statlig myndighet kan inte stiftaren vara förvaltare av stiftelsen.

”Det ska vara svårt att ändra en stiftelses ändamål.”¹³

Anledningen är att det anses viktigt att upprätthålla en hög donationsvilja i samhället. Om en stiftare eller någon annan donerar pengar till ett visst ändamål ska denne kunna vara trygg med att pengarna används som det var tänkt. Ibland kan en stiftelse inte längre uppfylla sitt ändamål. Då kan stiftelsen tvingas ändra ändamålet. Detta kallas permutation.¹⁴

Vad är en ideell förening?

Vissa av de naturvårdsorganisationer som omfattas av denna utvärdering drivs i föreningsform. I Sverige finns inte någon central civilrättslig lagstiftning för ideella föreningar.¹⁵ I tillägg är det ”vanligt att man blandar ihop stiftelser och ideella föreningar.”¹⁶ För att undvika sammanblandning är det viktigt att stadgarna eller stiftelseförordnandet är utformat så att det klart framgår vilken form det är. Vissa föreningar kallar sig också stiftelser fast de inte är det. Är det svårt att bedöma vilken organisationsform man har för ögat får man göra en samlad bedömning.¹⁷

En ideell förening har till skillnad från stiftelsen medlemmar. Det är medlemmarna som bildar föreningen och kommer överens om att verka för ett visst ändamål. Det går varken att gå med i eller att gå ur en stiftelse. En ideell förening är däremot öppen och nya medlemmar kan ansluta sig och gamla medlemmar lämna föreningen. En annan viktig skillnad i jämförelse med stiftelsen är att medlemmarna i en ideell förening kan ändra ändamålet eller helt upplösa föreningen.¹⁸

¹² Lundén 2010, s. 25

¹³ Lundén 2010, s. 90

¹⁴ Mer om permutation finns i Lundén 2010, s. 90–108

¹⁵ Hemström 2010, s. 98

¹⁶ Lundén 2010, s. 27

¹⁷ Lundén 2010, s. 27

¹⁸ Lundén 2010, s. 27

Varför har naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer bildats?

Det vore alltför anspråksfullt att påstå att de naturvårdsorganisationer som Naturvårdsverket intervjuat har en gemensam historia. Vad en stiftelse är kan även anses ha förändrats över tid. Det går dock att finna vissa gemensamma teman. I detta avsnitt ska vi kortfattat försöka beskriva tillkomsten av naturvårdsorganisationerna. Även de juridiska förändringarna för bildandet av stiftelser belyses i denna del av rapporten.

Landstingskommunala stiftelser bildas 1959–1972

I de mest tätbefolkade regionerna i Sverige ökade exploateringstrycket och friluftslivets krav under andra halvan av 1900-talet. För att klara naturvård och friluftsliv bildades ett antal naturvårdsstiftelser i tätbefolkade delar av landet.¹⁹ Bland de naturvårdsstiftelser som omfattas av denna utvärdering bildades fem landstingskommunala stiftelser mellan 1959 och 1972.

SKÄRGÅRDSSTIFTELSEN BILDADES FÖRST

Först ut var Skärgårdsstiftelsen som bildades 1959 och sedan ombildades 1998. Vid det konstituerande mötet 1959 stod tre aktörer i Stockholm som stiftare: länsstyrelsen, landstinget och staden. Snart anslöt sig skärgårdskommunerna och senare fler kommuner i Stockholms län som aktiva medlemmar i stiftelsen. Skärgårdsstiftelsen bildades mot bakgrund av en politisk vilja att bevara, förvalta och utveckla Stockholms skärgård. Skärgården avfolkades snabbt i mitten av 1900-talet. Unga fiskare och småbrukare blev industriarbetare i den växande huvudstaden. Allt fler fastigheter i skärgården köptes av privatpersoner som sommarställen och landskapet styckades upp av fritidshus.²⁰ Respondenten beskriver att det var *”mycket privatiseringar vid tidpunkten för bildandet som gjorde att man från politiskt håll ville säkra allmänhetens tillgång till skärgården”*. Förebilden var enligt stiftelsen bland annat hur National Trust²¹ verkade i England. Idag bedömer respondenten att stiftelsen finansieras till drygt hälften med årliga bidrag från landstinget och till knappt hälften med andra medel. Skärgårdsstiftelsen äger och förvaltar cirka 12 procent av Stockholms skärgård. En del av förvaltningen sker genom anbudsförfarande där länsstyrelsen är beställare. Skärgårdsstiftelsen är en stor markägare som även hyr ut till andra verksamhetsutövare.

¹⁹ Upplandsstiftelsen, om oss. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss](http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss)

²⁰ Skärgårdsstiftelsen, om stiftelsen. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://skargardsstiftelsen.se/om-stiftelsen/historik/att-bevara-och-utveckla/](http://skargardsstiftelsen.se/om-stiftelsen/historik/att-bevara-och-utveckla/)

²¹ National Trust i England bildades 1895. Syftet är att skydda nationens arv, öppna ytor, historiska hus, trädgårdar och fornlämningar. National Trust är en välgörenhetsorganisation som är oberoende av regeringen. Inkomsterna kommer från medlemsavgifter, donationer och testamenten, och intäkterna från kommersiell verksamhet. Organisationen har idag 3,7 miljoner medlemmar och 61 000 volontärer. Källa: <http://www.nationaltrust.org.uk/what-we-do/who-we-are/fascinating-facts-and-figures/>

NÄR VÄSTKUSTSTIFTELSEN BILDADES FANNS INTE NATURVÅRDSVERKET

Västkoststiftelsen bildades 1962 med Oslofjordens friluftsråd, som sedan 1933 verkat kring Oslofjorden, som förebild. Respondenten beskriver vidare att vid bildandet av Västkoststiftelsen spelade Bohuslandstinget och Göteborgs kommun en central roll. Bakgrunden var ett ökat friluftsliv, men även ökad exploatering och privata semesterbyggen. Detta samt ett minskat skärgårdsjordbruk och nya trender inom naturvården motiverade Bohusläns landsting och Göteborgs kommun att bilda en naturvårdsstiftelse. Stiftelsen beskriver att bildandet 1962 gjordes i en tid med en annan myndighetsstruktur än den vi känner idag. Respondenten på Västkoststiftelsen berättar att *”när vi bildades fanns inte Naturvårdsverket /.../. Detta var då en kommunal fråga och en landstingsfråga. Förutsättningarna har ändrats sedan starten”*. Respondenten förklarar att Västkoststiftelsen är en anslagsstiftelse som finansieras med årliga anslag från Region Halland, Göteborgsregionens kommunalförbund och Västra Götalandsregionen. Västkoststiftelsen äger och förvaltar mark i naturreservat. Västkoststiftelsen förvaltar även enskild, kommunal och statlig mark i naturreservat.

WESTMANNASSTIFTELSEN VAR EN ANSLAGSSTIFTELSE, MEN ÄR DET INTE LÄNGRE

Westmannastiftelsen bildades av Västmanlands kommuner och landsting samt Heby kommun. Stiftelsen lever efter stadgarna från 1967 där *”ändamålet är att vårda och bevara friluftsliv samt att verka för bevarandet och skyddandet av den västmanländska naturen och landskapsbilden”*.²² Westmannastiftelsen beskriver att tidsandan vid tiden för bildandet var att köpa upp mark för att säkerställa friluftslivet för medborgarna i städerna. Markområden köptes och finansierades med statliga bidrag och medel från kommunerna. Stiftelsen var tidigare en anslagsstiftelse, men respondenten förklarar att *”alla offentliga stöd drogs in då stiftelsen ändrat sina stadgar på ett felaktigt sätt och bedrev verksamhet som inte alls stämde med de ursprungliga stadgarna”*. Respondenten förklarar att *”Westmannastiftelsen äger mark, men har aldrig haft förvaltaransvaret. Det har länsstyrelsen”*.

STIFTELSEN FÖR FRITIDSOMRÅDEN I SKÅNE FÖRVALTAS AV EN ANNAN STIFTELSE

Stiftelsen för fritidsområden i Skåne skapades 1967. Stiftelsen arbetar enligt respondenten *”för att bevara områden som är viktiga för friluftslivet eller utgörs av skyddsvärd natur”*. Intervjupersonen säger att stiftarna ville bevara, belysa, äga och förvalta områden för rekreation till allmänheten. Stiftare var Malmöhus läns landsting, Kristianstads läns landsting och Malmö stad. Vidare förtydligar respondenten att *”Stiftelsen för fritidsområden i Skåne*

²² Westmannastiftelsen, om stiftelsen. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.westmannastiftelsen.se/text1_2.html](http://www.westmannastiftelsen.se/text1_2.html)

förvaltas av en annan stiftelse som heter Stiftelsen Skånska landskap i en konstruktion där sex skogs- och naturvårdsstiftelser med samma styrelse har valt att bemanna endast en av stiftelserna". Detta innebär enligt respondenten en besparing för Region Skåne som "ärligen bidrar med en påse pengar till allmännyttig verksamhet på de sex stiftelsernas marker".

UPPLANDSSTIFTELSEN BILDAS AV LANDSTINGET OCH KOMMUNERNA ANSLUTER SIG

1972 beslutade Upplands läns landstings fullmäktige att bilda Upplandsstiftelsen. Under några år anslöt sig övriga kommuner i länet till stiftelsen. Stiftelsen blev senare på 1990-talet organisatoriskt en ideell förening²³ med landstinget i Uppsala län och alla länets kommuner som medlemmar. Enligt stadgarna har föreningen till ändamål att inom Uppsala län vara ett för kommunerna och landstinget gemensamt organ för fritid och naturvård.²⁴ Föreningens insatser ska vara av regionalt intresse och ersätter inte kommunernas verksamhet. Verksamheten finansieras genom en årlig medlemsavgift från landstinget och kommunerna, uppdrag, projektmedel och andra bidrag.²⁵ Upplandsstiftelsen äger och förvaltar cirka 40 områden varav runt 20 naturreservat.²⁶ I tillägg samarbetar organisationen med 150 markägare. Föreningen har bland annat 43 mil vandringsleder, kanotleder, ett museum och naturskoleverksamhet.

De landstingskommunala stiftelsebildningarnas kännetecken

Sammanfattningsvis kan man säga att många av de landstingskommunala naturvårdsstiftelserna bildades för att motstå privatiseringar och uppstyckning av friluftslandskapet nära de tätorter de bildats kring. Metoden var att säkra naturvärden och friluftslivets intressen genom att avföra frågan från den politiska agendan via stiftelser. Stiftelserna har i stora drag uppgiften att kombinera friluftslivets intressen och naturvårdsintressen. Den inledande finansieringen av stiftelserna ordnades av olika aktörer, men landsting och kommuner spelade en central roll. En stor del av finansieringen för de flesta landstingskommunala stiftelserna har kommit och kommer fortfarande från anslag. De landstingskommunala naturvårdsstiftelserna bildades i en tid då anslagsstiftelser fortfarande kunde bildas. Efter den nya stifteslagens tillkomst 1994 måste det ursprungliga kapitalet kunna uppfylla stiftelsens ändamål på lång sikt. Något som, med andra ord, diskvalificerar årliga anslag som huvudsaklig finansiering vid bildandet (mer om stifteslagen nedan under rubriken "1996 – Det blir omöjligt att bilda anslagsstiftelser).

²³ Detta skedde i samband med den nya stifteslagens tillkomst. Mer om detta under avsnittet "1996 – Det blir omöjligt att bilda anslagsstiftelser" s. 25–27.

²⁴ Upplandsstiftelsen, om oss/organisation. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.upplandsstiftelsen.se/Userfiles/Archive/23/STADGAR_ny_2004.pdf](http://www.upplandsstiftelsen.se/Userfiles/Archive/23/STADGAR_ny_2004.pdf)

²⁵ Upplandsstiftelsen, om oss. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss](http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss)

²⁶ Naturreservat består ofta av sammanhängande värdefull natur där både gammelskog, vattendrag, öppna kulturlandskap och myrar kan ingå. Sammanlagt är ca 85 procent av all med miljöbalken skyddad yta i Sverige naturreservat. Det finns 3500 naturreservat i Sverige.

Kommuner bildar naturvårdsstiftelser 1972–1994

Mellan åren 1972 och 1994 bildas fyra kommunala naturvårdsstiftelser bland dem som inkluderats i urvalet för denna rapport. Dessa är Stiftelsen Glaskogens Naturreservat, Stiftelsen Norrtälje Naturvårdsstiftelse, Stiftelsen Leksands Naturvårdsfond och Stiftelsen Gagnefs Naturvårdsfond.

STIFTELSEN GLASKOGENS NATURRESERVAT BILDAS AV FYRA KOMMUNER

Stiftelsen Glaskogens Naturreservat bildades 1972 av kommunerna Arvika, Eda, Säffle och Årjäng. I denna stiftelse finns exempelvis inga urskogar utan här bedrivs ett modernt skogsbruk. Stiftelsen förfogar över ett 28 000 hektar stort område.²⁷ Stiftelsen har till ändamål att verka för friluftslivets utveckling. Enligt stadgarna är ändamålet ”att inom Glaskogens Naturreservat enligt god praxis och med optimalt resursutnyttjande med tillämpning av kommunal självkostnads- och likställighetsprincip verka för friluftslivets utveckling. Bland annat genom att uppföra och förvalta campingplatser, semesterbyar, badplatser m.m.” Angående finansieringen säger respondenten att

”stiftarna går in med en summa proportionellt till hur stor del av reservatet som ligger inom varje stiftarkommun. Arvika kommun har mest och Eda kommun har minst. De betalar en årlig summa till röjning av leder, sophantering, vedförsörjning, torrtoaletter samt upprustning av vindskydd och rastplatser. Kommunernas pengar ska gå till skötsel och underhåll samt en mycket liten del till administration.”

Sedan 1972 svarar stiftelsen för drift och underhåll av samtliga anläggningar inom reservatet, som ursprungligen bildades av länsstyrelsen.

KOMMUNEN BILDAR NORRTÄLJE NATURVÅRDSSTIFTELSE

En annan kommunal stiftelse är Norrtälje Naturvårdsstiftelse som bildades av Norrtälje kommun 1989. Styrelseledamöterna väljs huvudsakligen av kommunfullmäktige, men även Roslagens Naturskyddsförening och Roslagens Ornitologiska Förening nominerar varsin ledamot. Stiftelsens ändamål är att: 1) ta tillvara och stärka allmänhetens intresse för miljö- och naturvårdsfrågor 2) informera om Roslagens natur, miljövard och de ekologiska sambanden 3) bevara och skydda miljö- och naturvårdsvärden av stort allmänt intresse 4) förvalta naturreservat, naturvårdsområden och övriga naturvärden. I stiftelsens stadgar förutsätts att bidrag från enskilda, företag, myndigheter och organisationer skall förbättra våra möjligheter att bedriva en aktiv naturvård.”²⁸ Tidigare var kommunekologen vd i stiftelsen.

²⁷ Glaskogen. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.glaskogen.se/sveram.htm](http://www.glaskogen.se/sveram.htm)

²⁸ Norrtälje Naturvårdsstiftelse. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.naturvardsstiftelse.se/](http://www.naturvardsstiftelse.se/)

Respondenten berättar bland annat att stiftelsen sedan 2009 tillsammans med 4H²⁹ tagit över förvaltningen av en gård som ligger intill Norrtälje stad. Respondenten berättar att

"alla partier i fullmäktige har en representant i stiftelsen. Vi har inget grundkapital som försörjer oss utan finansieringen sker helt genom uppdrag och avtal. Tjänster finansieras med sakanslag. Vi står för drift och underhåll av gården. Vi får pengar från EU som hjälper till att finansiera oss."

Norrtälje Naturvårdsstiftelse äger ingen mark.

STIFTELSEN LEKSANDS NATURVÅRDSFOND ÄGER DRYGT 10 HEKTAR MARK.

Leksands naturvårdsfond som bildades 1990 har en i sammanhanget mindre verksamhet. Fonden äger drygt 10 hektar mark. Respondenten berättar att Leksands naturvårdsfond startades 1990 med uppgift att verka för skydd av värdefull natur i Leksands kommun. Kommunens naturvårdsplan, senare miljö- och naturvårdsplan, ska enligt stadgarna vara vägledande för arbetet som främst består av markinköp, markbyten och stöd till olika typer av vård eller restaureringsåtgärder i skyddsvärda naturmiljöer.

Leksands naturvårdsfond beskriver att de bildades för att det inte fanns pengar för att kunna köpa mark att skydda. Stiftelsen förklarar att detta var innan kommunerna kunde söka bidrag för lokala naturvårdssatsningar (LONA).³⁰ När fonden startades fick den 20 000 kronor i bidrag av kommunen. I tillägg arrangerades till en början insamlingar och lotterier. På senare år har inkomsterna mest kommit från gåvor i samband med skolavslutningar och begravingar där man skänkt pengar till Leksands naturvårdsfond.

I Leksand är det särskilt vid "omarronderingar" som naturvårdsfonden köpt mark. Omarrondering är enligt lantmäteriet "en lantmäteriförrättning som syftar till att skapa större och mer praktiska skogsskiften, genom att man byter mark mellan fastigheter."³¹ I denna process görs inventeringar där värdefulla områden identifieras. Leksands naturvårdsfond säger att "*all mark ses över i det här stora pusslet innan det fördelas om*". Det är många områden som man vill skydda genom att naturreservat bildas. Svårigheten för Leksands naturvårdsfond är, enligt respondenten, att hitta lagom stora områden till en så pass liten stiftelse. Sekreteraren i stiftelsen är kommunekolog i Leksand. Stiftelsens resurser används till markinköp.

²⁹ 4H är en partipolitiskt och religiöst obunden ungdomsorganisation som finns i ett 80-tal länder. Dessa fyra "H" står för: Huvud för kunskap, Hjärta för medkänsla, Hand för färdighet, Hälsa för ett sundare levnadssätt. 4H vill ge ungdomar möjlighet att utvecklas tillsammans under mottot "lära genom att göra". Sveriges 4H har sedan början av 1970-talet haft 4H-gården som verksamhetsform. 4H-gården skall efterlikna en svensk bondgård med självhushåll.

³⁰ Syftet med LONA-bidragen är att skydda naturen och göra den tillgänglig för människor. Tanken är att bidraget ska stimulera kommunernas långsiktiga naturvårdsengagemang och ge möjlighet att satsa lite extra på naturvård.

³¹ Lantmäteriet. Hämtad 18 december 2012 från www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=14490

STIFTELSEN GAGNEFS NATURVÅRDSFOND FINANSIERAR MARKKÖP

Inte långt därifrån, fortfarande i Dalarna, finns Stiftelsen Gagnefs Naturvårdsfond som förklarar att de "lånat" sina stadgar från Leksands naturvårdsfond. Gagnefs Naturvårdsfond startade som insamlingsstiftelse 1994 och bedömer att de till en början var framgångsrika eftersom de lyckades samla in 800 000 kronor. Pengarna kom bland annat från Bingolottos naturfond, kraftverksfonder och sågverk, men även från anställda i kommunen och privatpersoner. Vid starten delfinansierade stiftelsen markinköp för totalt 11 miljoner kronor i samband med omarronderingar. Stiftelsen säger att *"vid omarronderingar behövde vi inte förhandla med markägare. Omarronderingen innebär att en möjlighet dök upp"*. Finansieringen kom från Europeiska unionen, delfinansiering av nya reservat från Naturvårdsverket. I tillägg kom även finansiering från Gagnefs kommun samt stiftelsen. *"Vårt syfte var att bilda naturreservat, men vi köper inte mark"*, förklarar respondenten, *"vi föreslår kommunen att köpa mark och sedan går räkningen till oss. Syftet med stiftelsen är mest naturvård. Skötseln ska inte belasta kommunen"*. I Gagnef har naturskyddsföreningen ansvar för skötseln och stigarna hålls i skick i samarbete med Friluftsrådet. Stiftelsen har en tjänsteman som sekreterare och kassör, denne arbetar även i Gagnefs kommuns miljöförvaltning.

De kommunala naturvårdsstiftelsernas kännetecken

Gruppen kommunala naturvårdsstiftelser tycks ha större inbördes skillnader än de landstingskommunala stiftelserna som beskrivits ovan. Trots detta kan några gemensamma teman skönjas. Det är vanligt att tjänstemän på kommunerna driver de kommunala naturvårdsstiftelserna. Bland de kommunala naturvårdsstiftelserna finns även insamlingsstiftelser som inte äger utan finansierar naturvårds- och friluftslivssatsningar. Stiftelser som inte är insamlingsstiftelser finansieras till betydande del av årliga anslag. I styrelserna återfinns kommunpolitiker men även företrädare för ideella organisationer. De två kommunala naturvårdsstiftelserna i Dalarna som är med i urvalet nämner båda betydelsen av omarronderingar för framväxten av den egna naturvårdsstiftelsen.

1996 – Det blir omöjligt att bilda anslagsstiftelser

Den nya stiftelselagen som antogs 1994 trädde i kraft den 1 januari 1996. Den nya lagen innebar förändringar som påverkar möjligheterna till nybildning av vissa typer av naturvårdsstiftelser. I stiftelselagen har fyra stiftelseformer godtagits. Dessa fyra utgörs av en allmän form, insamlingsstiftelse, kollektivavtalsstiftelse samt pensions- och personalstiftelse. De stiftelser som vi i den här utvärderingen bedömer ha relevant naturvårds- och friluftsinriktning finns bland insamlingsstiftelserna och de stiftelser som har allmän form. Möjligheten att bilda den stiftelse med allmän form som kallas anslagsstiftelse försvann 1996. De stiftelser som bildats innan lagens ikraftträdande får dock

fortsätta sin verksamhet. Nedan förklaras konsekvenserna för nybildandet av anslagsstiftelser.

Vi börjar från början. Den allmänna definitionen av en stiftelse som återfinns i stiftelselagen 1 kap. 2§ (1994: 1220) lyder:

”En stiftelse bildas genom att egendom enligt *förordnande* av en eller flera stiftare *avskiljs* för att *varaktigt* förvaltas som en *självständig förmögenhet* för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom skall anses vara avskild när den har *tagits om hand av någon* som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.”

De centrala begreppen i ovanstående allmänna definition har markerats med kursiv text. När stiftaren eller stiftarna, vilka kan vara fysiska eller juridiska personer, bildar stiftelsen upprättas stiftelseförordnandet och stiftelseförmögenheten överlämnas till stiftelsen. Detta innebär att stiftaren inte har någon rådighet över förmögenheten när stiftelsen är bildad. Stiftaren har inte möjlighet att behålla någon vetorätt över förvaltningen. Möjligtvis kan stiftaren se till att få viss information via det ursprungliga stiftelseförordnandet. I kommunala sammanhang talas det ofta om en stiftelses huvudmän.³² Det är regelmässigt stiftarna som kallas ”huvudmän”. Detta begrepp kan inte anses höra samman med stiftelserätten eftersom stiftelsen inte kan ha några ägare eller medlemmar. Det enda tänkbara inflytandet för en ”huvudman” kan vara om denne utser styrelsen och revisorerna. Det finns i övrigt inte utrymme för ”rådighet över stiftelsens egentliga förvaltning” för stiftaren.³³

Som tidigare nämnts upphörde möjligheten att bilda en anslagsstiftelse med den nya stiftelselagen. Formellt uttryckt innebär detta att varaktighetskravet ska vara uppfyllt. Detta innebär att stiftelsens förmögenhet redan när stiftelsen bildas ska vara tillräckligt stor för att ändamålet ska kunna uppfyllas. Det finns inget fastställt krav på hur stora tillgångar en stiftelse måste tillföras men i förarbetet till stiftelselagen (Prop. 1993/94:9, s. 106) framgår att tillgångarna måste vara tillräckligt stora för att verksamheten ska kunna bedrivas under ett antal år. I Birath et al görs bedömningen att det torde ”vara tillräckligt att stiftelsen tillförs de medel som beräknas åtgå för att bedriva stiftelsens verksamhet under cirka fem år”³⁴ Stiftelsen måste med andra ord inte bestå i all evighet, men om stiftelsekapitalet är otillräckligt vid bildandet kan stiftelsebildningen bedömas vara ogiltig på grund av ”ursprunglig brist”. Detta kan innebära ”ett personligt ansvar för styrelseledamöter som ingått förbindelser för stiftelsens räkning”.³⁵

Innan 1996 var det möjligt att bilda stiftelser även om stiftelsen vid bildandet saknade medel att uppnå ändamålet. Efter 1996 krävs att stiftaren överför tillgångar som är tillräckliga för att uppfylla ändamålet utan att hänsyn tas till stiftarens löften om framtida tillskott (detta gäller inte insamlingsstiftelser).

³² Birath et al 2001, s. 17

³³ Birath et al 2001, s. 18

³⁴ Birath et al 2001, s. 22–23

³⁵ Birath et al 2001, s. 22

Detta kunde tidigare göras via periodiskt återkommande anslag, det vill säga anslagsstiftelser. Möjligheten att bilda ”anslagsstiftelser” är med andra ord borta.³⁶ Flera respondenter hänvisar också till den nya stiftelselagen när de förklarar vilken organisationsform som valts för olika naturvårdsorganisationer efter stiftelselagens genomförande.

Vi återgår till den allmänna definitionen av en stiftelse ovan. En stiftelse ska ha ett bestämt ändamål. Ändamålet ska med andra ord vara så preciserat att det går att verkställa. Med ett alltför vitt ändamål, som exempelvis att avkastningen ska användas till ett ”allmännyttigt ändamål”, kan ändamålets precisering ifrågasättas.

Något som också framgår tydligt i den allmänna definitionen av en stiftelse är att stiftaren inte får behålla ”rådigheten över egendomen”. Egendomen ska vara självständig och avskild från stiftaren så att inte heller stiftarens borgenärer kan nå egendomen. Detta krävs för att en giltig stiftelsebildning ska ha ägt rum.³⁷ Ändamålet med en stiftelse får inte enkom vara att gynna stiftaren ekonomiskt. En förening får exempelvis inte bilda en stiftelse med det huvudsakliga ändamålet att gynna föreningen ekonomiskt. Om detta var möjligt skulle stiftelsen kunna användas som ett verktyg av stiftaren för att undanhålla egendom från sina borgenärer.³⁸ Efter 1996 har få naturvårdsstiftelser bildats, men flera liknande naturvårdsorganisationer har sett dagens ljus.

Färre naturvårdsstiftelser men flera ”liknande organisationer” bildas

Upplandsstiftelsen, som behandlas ovan, tolkade förändringarna i stiftelselagen som att de borde upphöra att vara en stiftelse. Respondenten förklarar *att ”vi var en stiftelse från start som erhöll årligt anslag och när lagen ändrades så ansåg stiftarna att vi inte borde vara stiftelse längre, vilket ledde till att vi blev en ideell förening”*. Respondenten berättar vidare

”Vi hade ingen stor fond som innebar att vi kunde leva på avkastningen. Instiftarna svarade årligen för kostnaderna så vi ansåg att föreningsformen skulle passa bättre i och med den nya stiftelselagen. Upplandsstiftelsens styrelse beslutade att inte låta registrera sig som stiftelse. Styrelsen ansåg att formen av en ideell förening bättre passade stiftelsens syften och arbetsmetoder än vad stiftelseformen skulle komma att göra. Praktiskt så är det ingen skillnad för oss. Stadgarna justerades något, men huvuddragen är desamma.”

Som vi sett ovan får de stiftelser som bildades innan den nya stiftelselagens ikraftträdande fortsätta sin verksamhet. Det ligger nära till hands att göra bedömningen att detta även skulle gälla Upplandsstiftelsen, som dock själva tog steget att bli en ideell förening.

³⁶ Birath et al 2001, s. 36–37

³⁷ Birath 2001, s. 23

³⁸ Birath 2001, s. 23

HOPAJOLA ÄR EN IDEELL FÖRENING

Den ideella föreningen Hopajola bildades vid samma tid som den nya stiftelsen arbetades fram. Föreningen beskriver sig som en ”naturvårdsorganisation som arbetar för att säkerställa skydd och vård av värdefulla och känsliga naturmiljöer och tillhörande biologiska mångfald i Örebro län”. Namnet Hopajola är ett gammalt uttryck för jorden vi äger och brukar gemensamt, det vill säga byallmanningen. Hopa står för allihopa och jola för jorden. Organisationen bildades 1994 av Örebro läns landsting, länets kommuner samt Naturskyddsföreningens lokala kretsar i Örebro län. Dessa aktörer samt Regionförbundet i Örebro län är medlemmar och bildar tillsammans styrelsen. Pengar samlas in från medlemsavgifter samt bidrag från företag, organisationer och privata personer. Respondenten informerar om att föreningen ”sedan 1994 har delat ut över 15 miljoner kronor till olika naturskydds- och naturvårdsåtgärder i Örebro län”. Respondenten redogör vidare för hur verksamheten fungerar och säger att

”vi äger ingen mark och har ingen egen förvaltning. Insamling och nätverkande är stort för oss. Vi är ett nätverk där vi exempelvis diskuterar reservatsbildning och bidrag till små och stora projekt. Hopajola är mötesplatsen som leder till bra naturvård.”

KOSTERHAVET ÄR EN ”DELEGATION”

Sveriges första marina nationalpark Kosterhavet invigdes 2009, samtidigt som den angränsande nationalparken Yttre Healer i Norge invigdes. Tankar på ett skydd av Kosterfjordens havsmiljöer hade funnits sedan 1979. Driftsformen som valdes blev en ”delegation” inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Respondenten berättar att stiftelseformen inte var aktuell eftersom ett alltför stort kapital krävdes för att kunna klara driften med avkastningen.

Respondenten anser att den process som ledde till Kosterhavsdelegationens bildande var ett stort arbete med underifrånperspektiv, vilket var en succé. ”Många har försökt tidigare, men då har det varit top-down-perspektivet”, säger respondenten.

På Kosterhavets hemsida beskrivs att ”1) Länsstyrelsen har koordinerat, utarbetat förslag till gränser, och tillsammans med Lantmäteriet gjort markgarutredningar, etc. 2) Naturvårdsverket har varit rådgivare och beslutat om resurser samt genomfört slutlig beredning, fattat beslut³⁹ om föreskrifter⁴⁰ och skötselplan⁴¹. 3) Riksdagen fattade beslut om att bilda Kosterhavets nationalpark i mars 2009, efter ett förslag (proposition) från regeringen.

³⁹ Ett reservatsbeslut är ett beslut om att bilda naturreservat. Där skall skälen för beslutet anges. I beslutet skall också de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges. Såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel.

⁴⁰ Föreskrifter är en del av reservatsbeslutet. Man kan säga att föreskrifter är en precisering av skyddet. Här framgår vad som ska skyddas i ett reservat. Föreskrifterna kan exempelvis säga att dyner ska bevaras men att träden får avverkas.

⁴¹ För att garantera att reservatets natur- och kulturmiljövärden och värden för friluftslivet bevaras finns en skötselplan, som innehåller en beskrivning av området samt en redovisning av vad som ska utföras för att syftet med reservatet ska uppnås.

4) Strömstads kommun har skrivit fördjupade översiktsplaner för Kosteröarna och Södra skärgården. 5) Lokalbefolkningen på Kosteröarna har medverkat i hela processen genom Kosternämnden. För detta arbete har Kosternämnden beviljats medel för lokalt naturvårdsarbete, så kallat LONA-bidrag. 6) En referensgrupp med representanter för Strömstads och Tanums kommuner, lokala fisket, länsstyrelsen, berörda samhällsföreningar, Göteborgs universitet, Tjärnö och Världsnaturfonden (WWF) har också deltagit i processen.”⁴² Respondenten förklarar att

”vi är en del av den statliga driften. Vi är statsanställda. Vi har en tydlig förvaltning under Kosterdelegationen. Det är viktigt hur parken ska styras och förvaltas. Vi har delegationen att förhålla oss till. Det är mycket viktigt med lokal styrning. De som bor här har många kontaktvägar nu som de inte hade haft om det bara varit länsstyrelsen som styr. Vi breddar ingångarna och har hög transparens. Vi kan inte skylla framgång eller tillbakagång på någon annan.”

Respondenten beskriver vidare att delegationen är en del av naturvårdsheten hos länsstyrelsen samt att delegationen som driftsform är något nytt i Sverige.

FÖRENINGEN LAPONIA TJUOTTJUDUS FÖRVALTAR VÄRLDSARVET LAPONIA 2011 antogs stadgarna i föreningen Laponiatjuottjudus. Medlemmar i Laponiatjuottjudus är de juridiska personerna: samebyarna Tuorpon, Jåhkågasska tjiellde, Sirges, Unna tjerusj, Báste čearru, Luokta-Mávas, Gällivare skogssameby, Udtja, Sierr, Gällivare kommun och Jokkmokks kommun samt staten genom Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Föreningen har som ändamål att förvalta världsarvet Laponia samt de ingående nationalparkerna och naturreservaten.⁴³

Respondenten förklarar att

”den nya stiftelselagen gjorde att vi inte kunde bli en stiftelse. Det vore i princip omöjligt att få in kapitalet. Vi tittade även på bolagsformen och ekonomisk förening men det föll på portalparagrafen att föreningen ska gynna medlemmarnas ekonomiska intressen. Aktiebolag innebar maximering och där kändes inte lagstiftningen rätt.”

Bakgrunden till den förening som bildades är, enligt respondenten, att den första förvaltningsplanen som staten via länsstyrelsen började skissa på 1997 ledde till massiv kritik. Kritiken ledde till att samebyarna fick göra egna förslag på program. Samebyarna gjorde en egen motutredning som tillsammans med en utredning från Gällivare kommun pekade ut lokal förvaltning som väsentligt. 2006 skedde sedan en principöverenskommelse och regeringen gav

⁴² Kosterhavets Nationalpark, om nationalparken/bildande och historik. Hämtad 18 december från [www: http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/kosterhavet/Sv/om-nationalparken/Pages/bildande-historik.aspx](http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/kosterhavet/Sv/om-nationalparken/Pages/bildande-historik.aspx)

⁴³ Laponia World Heritage, Laponiatjuottjudus/Laponiaprocessen. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.laponia.nu/default.asp?ID=100&menu_item=100](http://www.laponia.nu/default.asp?ID=100&menu_item=100)

klartecken till att gå vidare och söka en form för ett nytt förvaltningsupplägg. Syftet är att trygga, bevara, vårda, sköta och utveckla Lapponia. Förvaltningen är ännu inte i full drift. Föreningen Lapponiatjuottjudus äger ingen mark.

INSAMLINGSSTIFTELSEN NATURARVET BILDADES AV TVÅ PRIVATPERSONER

Stiftelsen "Ett klick för skogen" bildades 2004. Stiftelsen samlade först in pengar genom sponsring av varje stödjande "klick" på hemsidan. Insamlingsstiftelsen bytte sedan namn till Naturarvet, förklarar respondenten, eftersom fler sätt att samla in pengar hade tillkommit och för att bättre visa på det permanenta skydd som skapades för de inköpta skogarna. Bakgrunden var att två privatpersoner ville göra något för att rädda de krympande gammelskogarna som ännu fanns kvar.⁴⁴ Naturarvet beskriver att de "finns till för alla som vill göra en konkret insats för att bevara gammal skyddsvärd skog i Sverige."⁴⁵ Respondenten beskriver att "stiftelsen har ett så kallat '90-konto' som innebär att insamlade medel inte belastas av oskäliga kostnader och att minst 75 procent används till ändamålet". Respondenten beskriver vidare att deras upplägg och stadgar garanterar att skog uppköpt av stiftelsen är skyddad för all framtid. År 2006 hade Naturarvet samlat in tillräckligt med pengar för att förvärva sin första skog. Tre år senare köptes ytterligare en skog. Det finns inte resurser till förvaltning. "Fri utveckling" är den valda skötseln för skogarna. Respondenten förklarar att "vår tanke i stiftelsen är att finna lokala samarbetspartners till den lilla förvaltning som krävs".

Några klarar kapitalkravet och bildar "Avkastningsstiftelser"

Två av de inkluderade naturvårdsorganisationerna har bildat stiftelser efter tillkomsten av den nya stiftelselagen. De som klarat kraven på att ett tillräckligt kapital avsatts i starten är Stiftelsen Tåkernfonden och Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven. Vidare ges en beskrivning av den statliga Stiftelsen Tyrestaskogen.

STIFTELSEN TÅKERNFONDEN ÄR INTE LÄNGRE EN DEL AV VÄRLDSNATURFONDEN

År 2003 blev Tåkernfonden en "avkastningsstiftelse" med 14 miljoner kronor i eget kapital. Respondenten berättar att stiftelsen "delar ut 80 procent av den årliga avkastningen och att fonden vuxit till 22 miljoner idag. Tåkernfonden har till och med 2012 delat ut 16 miljoner kronor." Respondenten fortsätter "det kommer in lite pengar då och då. Men det är mindre summor. Den stora inkomsten kom från början och förvaltningen av kapitalet har varit god."

Stiftelsen Tåkernfondens ändamål är att värna den rika naturen vid Tåkern och i Tåkernbygden samt att göra den tillgänglig för allmänheten.

⁴⁴ Naturarvet, om Naturarvet/historia. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/](http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/)

⁴⁵ Naturarvet, om Naturarvet. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/](http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/)

Enligt stiftelseförordnandet ska ändamålet med Tåkernfonden nås genom att finansiera vetenskaplig forskning och åtgärder som hänger samman med den. Syftet är också att åtgärderna ska bidra till att unga människor får utbildning och förståelse för naturvård.⁴⁶ Tåkernfonden instiftades först av Länsstyrelsen Östergötland och Världsnaturfonden 1987. Respondenten förklarar att *”bakgrunden var att det på 1980-talet var ont om pengar till skötsel. Läget blev mer och mer akut. Det var svårt att se en lösning på bristen av pengar. En kampanj drogs igång till skötsel av sjön vilket gav en del resurser”*. Fram till 2003 var Tåkernfonden en fond inom Världsnaturfonden. Världsnaturfonden minskade antalet svenska projekt och det beslutades att Tåkernfonden skulle bli en fristående stiftelse istället.

Stiftelsen Tåkernfondens styrelse beslutar varje vår om utdelning av medel till forskning, skötsel och information. Respondenten förklarar att *”vi äger ingen mark utan vi tar emot projektmedelsansökningar. Vi är en penningpung som sponsrar andra projekt som ryms inom ändamålet för fonden”*. Vidare berättar respondenten att det finns 75–100 olika markägare till Tåkern och att även Naturvårdsverket äger en del fastigheter i området.

STIFTELSEN NATURVÅRD VID NEDRE UMEÄLVEN ÄR EN KOMPENSATIONSSSTIFTELSE

Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven startade sin praktiska verksamhet 2009. Stiftelsen bildades i samband med att Botniabanan byggdes genom Umeälvens delta. Syftet är att långsiktigt förvalta de områden som Banverket fick i uppgift att iordningställa som kompensation för järnvägsbyggets intrång i Natura 2000-området⁴⁷ Umeälvens delta och slätter.⁴⁸ Med långsiktigt menas minst 100 år. Respondenten förklarar att *”lösningen blev att sätta medel om 22,8 miljoner kronor i en stiftelse. Banverkets organisation möjliggjorde inte att de kunde förvalta området själv”*.

Respondenten berättar vidare att pengarna från stiftelsen ska användas till naturvård. Naturresevatnen förvaltas av länsstyrelsen. Anläggningar av parkeringar och rastplatser och så vidare bekostas också av länsstyrelsen. Stiftelsen ska sprida kunskap och få folk att gilla området genom guidningsverksamhet, genom den lokala ornitologiska föreningen med mera. Detta bekostas av egna medel. Tanken är att efter 100 år ska kapitalet vara förbrukat.

⁴⁶ Länsstyrelsen Östergötland, djur & natur/skyddad natur/Tåkernfonden. Hämtad 18 december 2012 från www.lansstyrelsen.se/OSTERGOTLAND/SV/DJUR-OCH-NATUR/SKYDDAD-NATUR/TAKERNFONDEN/Pages/default.aspx

⁴⁷ Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärd natur som kom till inom EU för att hejda utrotningen av djur och växter, och för att förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Alla medlemsländer ska bidra till att skapa detta nätverk av områden enligt två EU-direktiv: art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

⁴⁸ Länsstyrelsen Västerbotten, näringsliv & föreningar/stiftelser/Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven. Hämtad 18 december 2012 från www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/Sv/naringsliv-och-foreningar/stiftelser/stiftelsen-naturvard-vid-nedre-umealven/Pages/default.aspx

TYRESTASKOGEN KLARAR INTE VERKSAMHETEN PÅ AVKASTNINGEN LÄNGRE

Stiftelsen Tyrestaskogen ingår inte i det ursprungliga urvalet för denna utvärdering. Vi bedömde tillsammans med olika tjänstemän på länsstyrelsen och Naturvårdsverket att Tyrestaskogen var en speciell företeelse och att kunskapen om den var god. Motiveringen var bland annat att Tyrestaskogen är en helstatlig stiftelse i

Riksrevisionens rapport över statliga stiftelser⁴⁹ och att styrningen av statliga stiftelser är enklare än för andra stiftelser. Det går exempelvis att ändra inriktning på stiftelsen på ett enklare sätt när det gäller statligt bildade stiftelser. I genomgången av stiftelsernas historia är det ändå värt att ta med Tyrestas utveckling sedan bildandet. Stiftelsen Tyrestaskogen är förvaltare av Tyresta nationalpark och naturreservat. I tillägg har stiftelsen i uppdrag att förvalta Hammarbergets naturreservat i norr och att driva naturum Nationalparkernas hus i Tyresta by.

Stiftelsen Tyrestaskogen bildades 1993 i samband med att delar av området blev nationalpark och flera markägare och intressenter skulle enas. Bakom initiativet låg Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms stad, Haninge kommun och Tyresö kommun. Dessa avsatte sammanlagt 39 miljoner kronor i en fond. Avkastningen skulle täcka den årliga driftsbudgeten på mellan 2,5 och 3 miljoner kronor.⁵⁰ Men det fungerade inte ekonomiskt över tid. En myndighetsrepresentant säger att

"vid bildandet skulle räntan kunna försörja stiftelsen utan problem, det var då när räntan var hög. Det är inte samma läge idag. Det visar på vilket stort kapital som behövs för att starta en organisation idag. Tidigare hade Tyrestaskogen kanske 6 miljoner kronor att röra sig med och idag är den summan 1,5 miljoner kronor, på grund av den låga räntan. Mycket av budgeten som Tyrestaskogen får kommer från Naturvårdsverket direkt nu för tiden."

En myndighetsrepresentant förklarar generellt om räntenivåerna att

"tidigare kunde räntan ligga på 10–15 procent och då kunde stiftelsen leva på räntan. Med dagens ränta på 3–4 procent har avkastningen som högst nått upp till 2 miljoner kronor."

⁴⁹ Riksrevisionen 2008

⁵⁰ Tyresta Nationalpark, om Tyresta/förvaltning. Hämtad 18 december 2012 från [www: http://www.tyresta.se/?page_id=36](http://www.tyresta.se/?page_id=36)

Erfarenheter från organisationerna

Under denna rubrik redovisas resultatet av våra djupintervjuer. Materialet redovisas tematiskt och inleds med en text om driftsformernas för- och nackdelar. Senare i kapitlet redovisas materialet utifrån styrningsperspektiv, organisationernas värde för omvärlden, relationer med omvärlden, ekonomi samt vad staten kan göra för att fler naturvårdsorganisationer ska bildas.

För- och nackdelar med stiftelser och ideella föreningar

I detta avsnitt redovisas resultat om för- och nackdelar med olika driftsformer samt stadgarnas betydelse.

Stiftelsen anses vara en stabil driftsform

Bland våra intervjuobjekt finns många synpunkter på olika organisationsformer som stiftelse och ideell förening. På ett övergripande plan verkar dock driftsformen vara underordnad verksamheten. Detta kan illustreras med ett svar från en respondent som säger att

”Vi ombildades från stiftelse till ideell förening, där vi har kommuner och ett landsting som medlemmar. Praktiskt så är det ingen skillnad på driftsformen för oss. Stadgarna justerades något, mest med formella ändringar. Huvuddragen i stadgarna bestod. Syftet är att underlätta och stimulera folkets friluftsliv samt att verka för bevarande och skydd av naturen.”

En respondent vid en samlingsstiftelse beskriver att fördelen med stiftelsen är den korta beslutsvägen. Om resurser finns uppfattar flera naturvårdsorganisationer det som att de kan fatta vilka beslut de vill så länge de följer stadgarna.

Bland samlingsstiftelserna märks tydligt att stiftelsen som driftsform känns rätt. De kan lova att pengarna går till ändamålet. De uppfattar också att det är positivt att det i princip är omöjligt att ändra ändamålsparagrafen i och med att det ökar verksamhetens trovärdighet på lång sikt.

En respondent vid en nybildad naturvårdsförening förklarar att den nuvarande stiftelselagen gjorde att de inte kunde bilda en stiftelse. Det var i princip omöjligt att få in tillräckligt med kapital. Dessutom ville de ha en öppen konstruktion med en valberedning. Man tittade även på ekonomisk förening som organisationsform, men där omöjliggjorde portalparagrafen, det vill säga att föreningen ska gynna medlemmarnas ekonomiska intressen, detta alternativ. Regelverket för aktiebolag kändes inte heller rätt. Till slut landade de i att bilda en ideell förening. En respondent vid Naturvårdsverket har en liknande inställning till möjligheterna att bilda nya avkastningsstiftelser: *”Med dagens lagstiftning kan man glömma nya avkastningsstiftelser. Ingen vill lägga in 100 miljoner för att få ut 4 miljoner i avkastning per år. Andra organisationsformer är mer intressanta.”*

En respondent vid länsstyrelsen är tveksam till om de skulle skicka så mycket pengar via en ideell förening som de gör till en viss stiftelse *”stiftelsen får 10 miljoner av oss, men inte allt på en gång. Jag vet inte om vi skulle få skicka så mycket pengar till en ideell förening.”*

Det finns flera respondenter som är övervägande positiva till stiftelseformen. Dessa uppfattar att stiftelsen är en enkel konstruktion och att det är lätt att ta beslut. Flera uppskattar att det finns ett tydligt ändamål. Flera upplever att styrkan med stiftelsen som driftsform är att det är svårt att lägga ned den jämfört med en förening eller ett bolag. En oro som finns är dock att politikererna kan strypa anslagen till anslagsstiftelserna.

En av respondenterna bedömer att det är en fördel att det inte går att ändra ändamålet i en stiftelse, att den är stabil och lite trög i formen.

”En stiftelse har man för att inte kunna förändra. Det är en trygghet i tider för oss då styrelsen vill sälja för att få in pengar. Det är en långsiktig trygghet för markerna. Verksamheten konkurrerar med andra verksamheter inom landstinget och kan lätt bli marginaliserad i jämförelse med andra ämnen som exempelvis länstrafiken. I grunden tror jag att stiftelseformen är rätt.”

En annan respondent anser att stiftelsens lämplighet som organisationsform beror på stadgarnas utformning. Han säger att inriktningen på den egna stiftelsen gör att det fungerar bra, men menar också att *”på sikt kan en verksamhet dock behöva ändras. Äldre stiftelser med ”tajta” stadgar begränsar möjligheten att vara dynamisk och kan kräva permutation av stadgarna.”* Ytterligare en respondent anser att det är en fördel att stiftelsen inte går att upphäva, att det ger trygghet. Han ser en nackdel med den egna stiftelsen, att den har ett antal kommuner som stiftare och att dessa har olika intressen. Detta kan i sin tur leda till att det blir svårarbetat med investeringar och liknande.

En myndighetsrepresentant tror att de politiskt tillsatta styrelserna kan ha lett till att naturvårdsorganisationerna känt det som viktigt att profilera sig mer mot friluftsliv och mindre mot naturvård, med motiveringen att politikererna vill göra åtgärder för breda grupper av invånare.

En respondent utanför stiftelsevärlden ställer sig dock frågande till stiftelsen som driftsform. *”Varför ska man ha en driftsform som är svår att påverka. Man är ju ganska skyddad i en stiftelse, men gör man då rätt ur demokratisk synpunkt?”*

Insynen i naturvårdsstiftelser

Ett potentiellt problem med naturvårdsstiftelser är insynen, hur allmänheten uppfattar möjligheterna att få insyn i stiftelsernas verksamhet. En myndighetsrepresentant nämner att det finns ett ökat återrapporteringskrav på miljötillstånd och hur vi sköter skyddade områden, framförallt i det internationella perspektivet och när det gäller Natura 2000. En länsstyrelse anser också att insynen är viktig.

”Vi skulle ta hänsyn till insynsaspekten vid ett nytt samarbete. Det är inget jag funderar på med de samarbeten vi har idag. Vi skulle inte ingå avtal med nya stiftelser. Jag tycker att länsstyrelsen ska sköta vården av reservaten. Men det fungerar med stiftelsen vi samarbetar med därför att de har öppenhet och insyn. Man kan skapa mycket besvär om man lägger ut skydd av natur på en massa olika aktörer, det blir svårt att övervaka hur det sköts. Det är klokare att länsstyrelsen sköter det.”

En naturvårdsstiftelse anser att *”insynen är sådär. Vi är en kommunal stiftelse med årsredovisning så revisorerna har insyn. Vi ligger säkert under offentlighetsprincipen. Genom Friluftsförbundet och Naturskyddsföreningen finns viss insyn.”* En annan naturvårdsorganisation säger att *”årsredovisningen är offentlig om man vill ha den. Som medlem har man rätt till insyn, men exempelvis markägare, eller någon som vill oss illa, kan vi neka. Vi vill ju gärna synas så detta har inte varit något problem för oss, men möjligheten finns om en markägare skulle vilja åt information som är känslig.”*

För vissa offentligt bildade stiftelser är insynen ingen central fråga. En respondent illustrerar detta med att säga att *”jag har aldrig funderat på det. Vi har en kassabok. Vi försöker hålla papper i god ordning. Vi har en pärm i ett kassaskåp.”* En annan stiftelse för ett likande resonemang och säger att *”protokoll visas inte på webben, men vi skulle lämna ut dem om det är önskvärt för någon. Vi diarieför inte protokoll hos länsstyrelsen. Fakturor med mera är inte offentliga, men årsmötesprotokoll blir offentliga. Man kan säga att styrelsens sammansättning ger en bra insyn.”* Ännu en respondent förklarar att *”alla styrelseledamöter tillsätts av fullmäktige. Vi lyder under offentlighetsprincipen.”*

En annan stiftelse förklarar att *”allmänheten har rätt att ta del av handlingarna hos stiftelsen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen”*. Andra stiftelser verkar inte ha en lika rigorös inställning. En respondent säger att *”det är svårt att svara på hur insynen fungerar. Vi har en revisor och våra handlingar är offentliga. Om någon vill ha uppgifter så ger vi ut det, men vi har ingen diarieföring. Vi lever inte efter offentlighetsprincipen fullt ut. Vi lägger ut information på hemsidan.”*

En naturvårdsorganisation har en styrelse som består av politiker som representerar medlemmarna. Respondenten säger att

”Vi revideras av landstingets revisorer. Det gör det hela mer öppet. Vår öppenhet liknar kommunernas och landstingens. Enskilda kan påverka den politiska vägen. Vi har även rådgivande expertgrupper knutna till naturvård, hav/vatten, och friluftsliv, där skrivs protokoll. De grupperingarna är viktiga för oss, där får vi mycket input.”

Skatte- och momsreglerna upplevs som svårbegripliga

I arbetet med denna rapport har vi fått indikationer på att moms- och skattereglerna upplevs som snåriga av de studerade naturvårdsorganisationerna. Nedan redogörs endast för hur naturvårdsorganisationerna uppfattar att det fungerar.

En förening beskriver att följande situation kan uppstå

"När vi har guidningar och bokar annonser med mera måste vi betala moms. Vi får inte dra av moms så inköp är dyra för oss. Vid guideverksamheten måste vi fundera på hur vi ska lösa det hela. Om vi bokar annonser så kostar det mer än om exempelvis kommunen eller länsstyrelsen hade utfört bokningen, eftersom de kan dra av momsen och därmed få ett billigare pris."

En respondent berättar att det är en *"nackdel för ekonomin att inte få dra moms. Vi måste betala moms på allt vi handlar. Vi får dra moms på en del, men inte på allt."* En respondent förklarar att *"man måste ha ett allmännyttigt syfte och ett öppet medlemskap för att få dra moms. Vi har skickat bollen till miljödepartementet. Detta är ett bekymmer. Med öppet medlemskap kan man välja vilken styrelse man vill."*

Passar stadgarna ihop med nyare kunskap?

Vi ställde frågan om stadgarna passar med nyare kunskap. Här var det inte aktuellt för relativt nystartade organisationer att svara. En respondent säger så här

"Vi har ett stort bekymmer och det är att vi äger många byggnader. Vi diskuterar mer privatiserade tomtupplåtelse, men stiftelsen kan inte sälja mark. Markaffärer måste lösas via markbyten. Stadgarna kan vara lite försvårande. Alla dessa hus behövs inte för reservatens skötsel och vård. Vissa hus passar bättre för privata ändamål."

En annan respondent har liknande problem:

"Vi har i stort sett samma stadgar som från början och det fungerar bra eftersom våra stadgar är allmänt skrivna. Vi har lagt till några stadgar, bland annat att vi inte får sälja mark med undantag för mark med byggnad. Det tillägget höll på att bli ett problem när vi bytte mark med Naturvårdsverket."

En stiftelse har nyligen ändrat i stadgarna. *"Vi lade om en detalj om hur avkastningen skulle hanteras och ändrade styrelsesammansättningen så att alla partier är representerade. Ändamålet, det ligger kvar oförändrat."* En annan stiftelse har försökt att ändra stadgarna men inte lyckats så bra som man önskat.

"Stadgarna är gamla. I fyra år höll vi på med ansökningar om ändringar hos Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Nu är de nya stadgarna klara, men vi fick en del avslag på förändringar som vi ville göra. Vi äger mycket jordbruks- och betesmark. Enligt stadgarna får vi bara arrendera ut till kommun och landsting, men de har inga betesdjur. Vi arrenderar ut till jordbrukare idag och har gjort så hela tiden. Vi vill också kunna stycka av och sälja mark och egendom men får inte göra det."

Är politiskt utsedda styrelser ett problem?

En av huvudpunkterna med en stiftelse är att lyfta bort en fråga från den politiska arenan. Flera respondenter förklarar att det är svårt att satsa på naturvård när den ställs mot exempelvis sjukvård eller skola i budgetarbetet. Detta motiverade att vi ställde en fråga till de intervjuade personerna om det politiska inflytandet i stiftelserna. Politiskt utsedda styrelser betyder inte nödvändigtvis att politiker ska utses till styrelseledamöter. I praktiken är det dock vanligt med politiker i de landstingskommunala och kommunala stiftelsernas styrelser. Vissa styrelser utses även efter de allmänna valen och ändras med de politiska majoriteterna.

Stiftelserna uppvisar ingen entydig bild av hur stort det politiska inflytandet är. Svaren sorterar sig i minst tre kategorier: 1) Några naturvårdsorganisationer lyfter fram att de inte påverkas av den lokala politiken. 2) Vissa säger att det förs ideologisk-politiska diskussioner i stiftelsen. 3) En del naturvårdsorganisationer ser en politisk påverkan utanför styrelsen.

Inga politiska diskussioner i styrelserna

Några naturvårdsorganisationer säger att de inte påverkas av den lokala politiken samt att det inte förekommer någon partipolitik i styrelsen. Detta fastän styrelserna i många fall utses av olika fullmäktige beroende på valresultat. Flera naturvårdsorganisationer lyfter också fram att styrning från politikernas sida inte är möjlig på grund av stadgarnas utformning. Naturvårdsorganisationernas självständighet har även lett till snabba beslutsvägar jämfört med kommuner och landsting.

En respondent säger att *”det är inga politiska organisationer hos oss, men det sitter folk som delvis är engagerade politiskt. Vi har ingen uttalad politisk styrning.”* En annan respondent säger att *”ordföranden i kommunens naturvårdsorgan skall vara ordförande i stiftelsen. Naturvårdsansvarige tjänsteman på kommunen är stiftelsens verkställande tjänsteman. Men det är inte fråga om politiskt inflytande i stiftelsen.”* Ytterligare en respondent förklarar att

”Fördelningen av platser i stiftelsens styrelse sker efter det samlade valresultatet i regionerna. Det förs inga politiska diskussioner hos oss. De gillar att diskutera naturvården. Vi måste kunna få med oss Naturvårdsverket för markköp, då godkänner politikerna i styrelsen.”

Det förs ideologisk-politiska diskussioner i stiftelsen

I vissa andra stiftelser och motsvarande organisationer är det politiska inflytandet tydligt. Bland de som upplever en tydlig politisk styrning är det inte säkert att detta uppfattas som en nackdel. Att vara en del av det politiska systemet kan upplevas som en fördel därför att det finns en politisk väg att påverka. Bland några upplevs dock det politiska inflytandet som ett problem. En respondent säger att

”Politikerna i styrelsen gör att kommunerna har en tydlig koppling till stiftelsen. Den politiska hatten sitter kvar. Jag kan se det politiska spelet i detta. Vi rör oss i en politisk miljö. Styrelseledamöterna ska alltid se till stiftelsens bästa. Verkligheten visar att man bedriver partipolitik i styrelsen och inte ser till stiftelsens bästa alla gånger.”

De politiska församlingarna påverkar

En del naturvårdsorganisationer ser en tydlig politisk påverkan utanför styrelsen. Det finns exempel på olika grad av engagemang för markköp beroende på politisk majoritet. I en kommun bestämde sig en naturvårdsorganisation för att köpa en skog, berättar en respondent. Den aktuella kommunen gav stöd till köpet och bidrog med en stor del av finansieringen. Oppositionen var dock emot förslaget och ansåg att resurserna borde användas annorlunda. När det sedan skedde ett maktskifte prioriterades markinköp ned och den nya majoriteten ville inte bidra till fler skogsköp. I vissa kommuner vill politikerna styra mer i detalj och föredrar därför exempelvis kommunala aktiebolag framför stiftelser.

Bland de naturvårdsorganisationer som spänner över exempelvis flera kommuner märks en oro för att hantera olika synpunkter från olika huvudmän. Den största oron tycks vållas av kommunernas ekonomi och olika ekonomiska prioriteringar. Någon kommun har exempelvis dålig ekonomi och vill inte ge anslag. Den trygghet som huvudmännen skänker med årliga bidrag är osäker. En stiftelse har dessutom fått uppleva att anslagen drogs in helt av de fullmäktige som var huvudmän. Respondenten säger *”det var mycket skrivelser i tidningarna om tveksamma försäljningar och felaktigt ändrade stadgar”*. Respondenten fortsätter: *”ekonomiskt ville man gå tillbaka till originalstadgarna och alla offentliga stöd drogs in. Det löste man genom att sälja mark. Nu har vi bara ett område med reservat kvar.”* Avslutningsvis säger en respondent att huvudmännens ekonomi är något de lever med.

”Huvudmännens ekonomi berör oss naturligtvis. Exempelvis ställs huvudmännens åtaganden vad gäller vård, skola och andra samhällsbehov mot friluftsliv och naturvård. Detta är dock inget unikt för oss utan gäller generellt på lokal, regional och nationell nivå.”

Naturvårdsorganisationernas värde för staten och medborgarna

I våra intervjuer med naturvårdsorganisationer frågar vi inom vilka områden organisationerna är en tillgång för staten. Sammanställningen av svaren ska inte ses som en beskrivning av en typisk naturvårdsorganisation. Med detta menar vi att olika organisationer bidrar på olika vis och nedan återfinns respondenternas olika svar. Svaren kan sorteras i minst tre kategorier. Den första kategorin svar utgår från naturvårdsorganisationernas möjlighet att finansiera naturvård och friluftsliv. Den andra kategorin fokuserar på naturvårdsorganisationernas roll i att skapa ett lokalt engagemang. Den tredje gäller den kunskap organisationerna besitter.

Finansiering av naturskydd och friluftsliv är en tillgång för staten

Ett antal naturvårdsorganisationer anser att deras verksamhet är en tillgång för staten, särskilt vad gäller finansiering av nya skyddade områden, naturvård och friluftsliv. Ett annat tydligt tema är att naturvårdsorganisationerna tillgängliggör stora områden för människor nära större befolkningscentra. Flera respondenter anser även att de förvaltar områden på minst samma nivå som staten gör. En respondent förklarar att *”stiftelsen har egna tillgångar och kan gå in och medfinansiera markköp. /.../ Vi föreslår kommunen att köpa mark och sedan går räkningen till oss.”* En företrädare för en av de större naturvårdsorganisationerna menar att *”vi sköter 230 reservat och får 9 miljoner kronor till skötsel. Det räcker inte. Vi lägger själva till lika mycket, men det räcker ändå inte till allt.”*

Flera respondenter anser inte att deras organisationer ska utföra länsstyrelsens jobb, utan exempelvis skydda skog som inte länsstyrelsen prioriterar. Det handlar ofta om mindre områden och mark som ligger på fel plats för att länsstyrelsen ska vilja engagera sig. Naturvårdsorganisationer spelar även en roll för att välja ut många områden som är viktiga för skydd av natur. Finansiering av inventeringar är något som ofta kommer länsstyrelsen till del i deras arbete med prioritering av vad som ska skyddas.

Vissa natur- och friluftorganisationer anser att de bidrar med effektiva organisationer som håller låga kostnader. *”Det skulle bli dyrt om någon annan skulle göra uppdraget. Det är så kostnadseffektivt det kan bli”* säger en respondent och fortsätter *”det finns en vilja att bedriva friluftsliv och folkhälsa. Detta ger minskade ohälsokostnader för samhället.”*

Lokalt intresse och engagemang

Flera naturvårdsorganisationer lyfter fram att det lokala engagemanget är en viktig del som naturvårdsorganisationerna bidrar med. Flera respondenter tar upp vikten av lokal styrning och bedömer att det finns många kontaktvägar som man inte haft tillgång till om länsstyrelsen varit ensam aktör. Ett annat tydligt tema i intervjuerna är skapandet av lokalt engagemang bland allmänheten. Naturvårdsorganisationerna upplever att de är med och skapar större intresse kring bevarande av natur- och friluftsvärden. Även organisationernas arbete med folkbildning lyfts fram av vissa respondenter. Flera organisationer anser att de som stora fastighetsägare med stora natur- och kulturområden har kontakter med andra ideella organisationer i större omfattning än länsstyrelsen.

En respondent anser att *”en tillgång är styrelsesammansättningen. Det blir en dialog mellan olika parter angående lokal naturvård som är positiv för staten. Vi ger allmänheten större kunskap.”* En annan naturvårdsorganisation anser att det lokala perspektivet är tillvarataget på ett nytt sätt i och med bildandet av organisationen. Respondenten anser att det är bra att blanda olika kompetenser. Myndigheterna har fått lära sig det lokala synsättet på natur, kultur och olika näringar. Det lokala samhället har fått lära sig myndigheternas perspektiv också. Respondenten säger att *”det lokala är lika mycket värt som det statliga”*.

Naturvårdsorganisationerna bidrar med sin kunskap

Flera naturvårdsorganisationer uppfattar att de bidrar med kunskap om naturen i det egna naturområdet. Flera respondenter anser att de har expertis och ekologisk kunskap om naturvärden inom stiftelsens område. Flera organisationer säger att de kan bidra med kunskap. Vissa av organisationerna får statligt stöd för detta och hjälper staten med bland annat information och inventeringar. Naturvårdsorganisationerna önskar genomgående mer dialog med Naturvårdsverket. Organisationerna ser gärna att Naturvårdsverket tar ett större ansvar för naturvårdsstiftelserna. Detta gäller inte bara kontakter utan även mer direkt styrning. Det framkommer också önskemål om en kontaktperson på Naturvårdsverket dit organisationerna kan höra av sig. Detta delvis för att skapa direkt kommunikation mellan staten och naturvårdsorganisationerna. Sammantaget vill organisationerna att Naturvårdsverket ska spela en större roll för dem.

Synpunkter om länsstyrelsen

En annan tydlig linje är att många naturvårdsorganisationer vill ha ett sätt att kommunicera med Naturvårdsverket som inte går via länsstyrelserna. I flera fall anger naturvårdsorganisationer att de känner sig beroende av välviljan hos enskilda tjänstemän. En respondent säger att *”det är upp och ner i samarbetet med länsstyrelsen. Det känns många gånger väldigt personberoende. Jag anser att vår verksamhet, både stiftelsens och länsstyrelsens, är för viktig för att inte hela tiden sträva efter optimalt samarbete.”*

Intervjumaterialet visar även att många naturvårdsorganisationer kommer i kontakt med länsstyrelsen och upplever att de har ett gott samarbete som de vill utöka. Andra bedömer att det tar tid att exempelvis få de tillstånd som behövs. Vissa upplever att det är svårt att ha en dialog med länsstyrelsen angående skötselplanen eftersom många tjänstemän ska godkänna besluten gällande skötseln. Byråkratin upplevs som tung. En organisation lyfter även fram att *”tolkningen av hur naturreservaten ska skötas blev annorlunda i och med att ett reservat blev ett Natura 2000-område. Länsstyrelsen blev mer restriktiv och osäker angående dessa områden. Det är mer oklart vad vi får göra.”*

Staten och naturvårdsorganisationerna har olika ekonomiska prioriteringar

Flera naturvårdsorganisationer anser att för mycket pengar läggs på markvård i jämförelse med friluftsliv. Flera organisationer lyfter fram att de anser att länsstyrelsen och Naturvårdsverket prioriterar naturvård på bekostnad av friluftslivet. Den biologiska mångfalden prioriteras, enligt organisationerna. För att få inkomster från lokala politiska församlingar och sponsorer upplevs det som viktigare att satsa på friluftsliv och folkhälsa.

En respondent anser att det är viktigt att staten är engagerad i finansieringen av reservat. Respondenten beskriver att

"Det är en morot om staten går in med hälften av pengarna i förvärv och skötsel. Alla kommunpolitiker vill ha staten med sig. Lockbetet måste vara ett samarbete med staten, för att kommunerna ska nappa. LONA-pengarna är positiva. Kommunen sköter friluftslivet i sina reservat bra. Staten ansvarar för den biologiska mångfalden."

Flera organisationer tar även upp att de är oroliga för att förvaltningspengar försvinner internt på länsstyrelsens administration.

Nya regler

Naturvårdsverket får numera enligt sitt regleringsbrev bara ge bidrag till kommuner för deras områdesskydd. En respondent undrar *"varför får vi inte pengar direkt längre? Våra anslag har inte ökat. Känns inte som om vi är så viktiga för Naturvårdsverket längre. Men vi finns och vi vill samarbeta."*

En annan respondent beskriver följande situation *"det har blivit dubbelt så dyrt för Naturvårdsverket att bilda reservat på våra marker"*. Respondenten fortsätter

"Tidigare har vi fått statsbidrag med 50 procent och därefter fått behålla intäkterna vid avverkning och annat. Nu har vi valt full intrångsersättning i ett par fall, det vill säga vi har sålt all skog på rot. Vi får i fortsättningen inga intäkter, men riskerar att få betala skötselkostnader, då vi kvarstår som naturvårdsförvaltare. Vi vill diskutera detta förhållande med Naturvårdsverket."

Flera respondenter anser att det är viktigt att Naturvårdsverket medfinansierar markköp eftersom det då blir lättare att få med sig de politiska församlingarna. En respondent säger följande

"Vi måste kunna få delfinansiering från Naturvårdsverket för att få med oss kommunerna. Vi har tidigare bildat reservat med 25 procent av kapitalet från stiftelsen, 25 procent från kommunen och 50 procent från Naturvårdsverket. Det är en bra affär som lockar kommunerna. Då får man ett lokalt och regionalt engagemang."

En myndighetsrepresentant berättar att Naturvårdsverket tidigare kunnat ge bidrag till landstingskommunala stiftelser vid markköp. Den möjligheten togs bort för tre år sedan. Respondenten förklarar att

"vi tyckte inte att konstruktionen fungerade. Det är bättre att kommunerna får bidraget då det är kommunen som fattar beslut om reservatet i slutändan. Tidigare fanns risken att bidragspengar skickades till en stiftelse som inte hade någon makt i processen att bilda reservat."

Verksamheten i relation till friluftsliv och naturvård

Detta avsnitt redovisar kortfattat naturvårdsorganisationernas verksamhet i relation till såväl friluftsliv som naturvård. Inledningsvis ges de intervjuade myndigheternas syn.

Myndigheternas syn

De myndighetsrepresentanter som intervjuats har generellt sett en positiv bild av det arbete som utförs i naturvårdsorganisationerna. I synnerhet kan detta sägas gälla i relation till friluftslivet. En synpunkt från flera myndighetsrepresentanter är att organisationerna många gånger tycks ha profilerat sig starkare mot friluftslivet jämfört med naturvården. En tolkning som görs av flera är att detta delvis kan bero på att politikerna, som finns i många av styrelserna, tycker att det är viktigt att göra åtgärder mot den stora allmänheten och därför styr organisationerna i riktning mot friluftslivet. En myndighetsrepresentant uttrycker sig så här ”*de [syftar på en enskild organisation] arbetar mot politikerna och där är friluftsfrågor mer gångbara än naturvård*”. En förklaring som en annan av länsstyrelsens representanter ger är att länsstyrelsen i det egna länet under senare år på ett tydligare sätt levt upp till sin roll i naturvården, vilket möjligtvis minskar utrymmet för andra aktörer, kombinerat med att naturvård är förknippat med betydande kostnader.

Tonvikten mot friluftslivet är dock inte entydig, vare sig när det gäller myndigheternas syn eller organisationernas inriktning. Flera av naturvårdsorganisationerna i vår undersökning har tydligt fokus riktat mot naturvård och även representanterna från länsstyrelserna lyfter fram den naturvårdskompetens som flera av organisationerna i respektive region besitter. En respondent från Naturvårdsverket blickar bakåt och kan över tid skönja svängningar i den allmänna inriktningen. På 1970-talet skyddades områden i stor utsträckning för att ge möjlighet till friluftsliv. Därefter svängde det under 1980- och 1990-talen över till ett naturvårdsfokus för att under senare tid övergå till ett mer balanserat fokus mellan friluftsliv och naturvården.

Naturvårdsorganisationerna och friluftslivet

Av de sexton organisationer som ingår i utvärderingen är det drygt hälften som anger att de bedriver egen verksamhet riktad mot friluftslivet. Det vanligaste som anges är att man tillhandahåller markerade vandringsleder och stigar ofta i kombination med rastplatser. Kanot- och snorkelleder anges också av flera men även sanitär service i form av att toaletter tillhandahålls samt möjlighet att göra sig av med sopor. Flera anger också att de arbetar aktivt med olika former av handikappanpassning för att öka tillgängligheten

till sina områden. I övrigt finns många enstaka, men intressanta verksamheter som bedrivs. Till exempel så driver en av organisationerna en camping där de enligt egen uppgift haft 30 000 gästnätter under det senaste året. En annan av organisationerna berättar att de driver en omfattande naturskoleverksamhet.⁵¹

En av respondenterna är kritisk till fördelningen av resurser mellan naturvård och friluftsliv.

"Enligt min uppfattning läggs för mycket på markvård jämfört med friluftsliv. Inte för mycket på markvård i sig, men i jämförelse med friluftsliv."

Flera av organisationerna har i intervjusituationen lyft fram just folkhälsoperspektivet, dels för att det är viktigt, men även för att det är ett politiskt gångbart argument. En av respondenterna säger angående folkhälsoperspektivet att *"vi lyfter på detta för att det är angeläget och för att våra huvudmän ska tycka att vi är värda att satsa på"*.

Bland de naturvårdsorganisationer som inte arbetar direkt med friluftslivsfrågor finns flera av de allra minsta som företrädevis använder sina resurser till markinköp. En annan av organisationerna har ännu ingen verksamhet lokalt. Några samarbetar med andra organisationer, exempelvis en organisation som samarbetar med Friluftsfrämjandet när det gäller skötsel av leder. Ytterligare en organisation har i sina stadgar angett att tillgängliga medel ska användas för naturvård.

Naturvårdsorganisationerna och naturvården

Samtliga femton naturvårdsorganisationer som ingår i undersökningen har en koppling till naturvården och skyddet av naturvärden. Detta gäller även de tre organisationer som varken äger eller förvaltar områden.

Ett genomgående tema som kommer upp i våra intervjuer är det man upplever som knappa resurser för förvaltning av områden. Det diskuteras på annan plats i rapporten men kan belysas av följande enkla konstaterande från en av våra respondenter *"det är tuffare för naturvården nu, jämfört med tidigare"*. Ett antal organisationer lyfter också problem kopplade till att behålla det öppna landskapet öppet. En aspekt på detta är svårigheten att få tag på betesdjur. En av organisationerna har 130 hektar mark som betas av hästar, kor och får. För att lösa detta bedriver de samarbete med cirka 7–8 djurhållare. En av organisationerna berättar att vård av kulturlandskapet är centralt, däribland att kunna flytta tillbaka betesdjur till ängslandskapet. För bland annat dessa ändamål bedriver de samarbete med cirka 150 olika markägare. Ytterligare en av organisationerna berättar att de har 800–900 hektar betesmark och att det största hotet är tillgången på betesdjur. För att säkerställa tillgången till betesdjur tvingas styrelsen att medvetet bryta mot stadgarna. Stadgarna säger att organisationen endast får arrendera ut mark till staten

⁵¹ Naturskola kan kort beskrivas som en verksamhet och ett arbetssätt där naturen används som klassrum och ett aktivt lärande äger rum baserat på elevernas egna upplevelser och sinnestryck i naturen.

och kommunen, men för att säkerställa betesdjur arrenderas ändå mark ut till privata djurhållare. Knappa resurser kopplat till röjning av betesmarker lyfts också fram av en organisation som har betesmarker i skärgården.

Spänning mellan ekonomi och naturvård?

Ett genomgående tema i de sonderande samtalen inför denna urvärdering var oron för att naturvårdsorganisationerna skulle tvingas offra naturvårdsintressen för att klara sin ekonomi. Visst fog för detta finns, vilket vi ska se nedan, men frågan avslöjar även vissa skillnader mellan de olika naturvårdsorganisationernas arbetssätt. Vi ställde frågan ”Upplever ni en spänning mellan ekonomi och naturvård? Hur hanterar ni den?”

Vissa naturvårdsorganisationer upplever en spänning

En respondent berättar att några av naturvårdsorganisationerna har diskuterat utmaningar angående sina ekonomiska villkor inför intervjuerna. Respondentens organisation menar att detta är den viktigaste frågan. *”Det är svårt att få ekonomiska resurser till våra områden. Skapa inte fler aktörer förrän det finns resurser för att sköta de som finns.”* Respondenten berättar fortsättningsvis att de inte har några statliga bidrag till sina egna områden. Organisationen förvaltar även områden åt staten. Nu överväger de att sluta vara med och förvalta områden som staten äger eftersom ersättningen är för dålig. En ekonomiskt höjd ambitionsnivå krävs för att organisationen ska vilja fortsätta. Respondenten fortsätter

”som stor markägare får vi ta över offentlig sektors uppgifter som vägar, avlopp med mera, som kommunerna står för i vanliga fall. Vi får pengar från landstinget, men det haltar i hur vi får ersättning från staten och det här med EU-medel leder till en enorm byråkrati.”

En annan respondent säger angående ekonomiska resurser kopplat både till de egna och skötselplanernas ambitionsnivå

”Vi har inget skogsbruk som genererar pengar. Vi får kritik när saker inte sker i reservaten. Våra huvudmän ger inte heller mer pengar. Vi vill göra områdena mer tillgängliga, jag tror vi skulle få mer pengar då. Vi sitter som förvaltare med många naturreservat vars skötselplaner föreslår omfattande åtgärder, och stor frustration finns över att inte kunna röja betesmarker med mera, på grund av brist på pengar. Det kostar 60 000–70 000 kronor att röja en hektar och vi har 1000 hektar. Vi har en hög målsättning. Det finns olika åsikter om vad som är mycket pengar mellan Naturvårdverket, länsstyrelsen och stiftelserna.”

En annan naturvårdsorganisation som upplever en spänning mellan naturvård och ekonomi säger att det börjar märkas att det läggs mindre pengar på naturreservat från länsstyrelsen. Det finns bland annat lite pengar till förvaltning och skyltning. *”De har inte råd med den kvalitet vi vill ha.”* Respondenten förklarar att de förvaltar de egna områdena på samma sätt som de områden där länsstyrelsen upphandlat förvaltning. Respondenten upplever att det är ett problem att länsstyrelsen inte har tillräckligt med resurser

”Vi kan inte ha A- och B-områden som behandlas olika därför att vi får lite pengar. Vi hjälper varandra, vi är intresserade av att det ska fungera. Om de inte vill avsätta medel till förvaltning så ska man inte gå vidare. Vi kommer inte att lägga fler bud om inte ersättningen ökar.”

Respondenten säger också att jordbruket i området på sikt inte skulle överleva utan deras ekonomiska stöd.

En respondent diskuterar hur den egna organisationens finansiering kan fungera med ett antal kommuner som stiftare

”Anslagen är politiskt styrda och kan förändras. Om ersättningen skulle försvinna minskar resurserna för naturvården vilket är en otrygghet. Det är en spänning i det. Hade det varit statligt inlöst mark hade det kanske fungerat bättre. Nu är samarbetet med kommunerna hela tiden ett kortsiktigt arbete. Vi har 2,7 miljoner kronor i omkostnader med personal, underhåll av leder och rastplatser, maskiner och så vidare. Kommunerna ger en del och lönebidrag till anställda är en annan del, min tjänst betalas av stiftelsen. En miljon av stiftelsens egna medel går till kostnader för skötsel och underhåll i naturreservatet, det finns inga medel över för nyinvesteringar.”

Några naturvårdsorganisationer äger inte områden

Situationen hos de naturvårdsorganisationer som inte äger någon mark är något annorlunda. En respondent förklarar att hans organisation inte äger några områden utan enbart förvaltar. Han menar att den praktiska naturvården saknar resurser idag och att de åtgärder som gjorts huvudsakligen är punktinsatser. Han säger vidare att behovet av skötsel är underskattat, vilket bland annat har att göra med jordbrukets utarmning.

En annan respondent förklarar att *”vi äger ingen mark. Vi betalar bara till kommunerna eller länsstyrelsen. Ingen egen förvaltning. Vi delar ut pengar till olika projekt. Lokala naturvårdssatsningar är vi med och sponsrar. Vi är medfinansierare.”*

Naturlig utveckling

Vissa naturvårdsorganisationer har reservat som inte kräver nämnvärt med underhåll. En annan tolkning vore att säga att de valt naturområden som inte kräver så mycket underhåll. Denna förvaltning kallas ”naturlig utveckling” och är särskilt vanlig i urskog/skog. En respondent illustrerar detta genom att säga att *”vi har inte den problematiken; vi köper skog med naturlig utveckling.”*

Vad kan staten göra för att fler naturvårdsorganisationer ska bildas?

I detta avsnitt presenteras de svar vi fick fram i intervjuundersökningen när vi frågade vad staten kan göra för att fler naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer ska etableras. Många av respondenterna gav intryck av att inte ha funderat på denna fråga tidigare. Det finns flera svar på denna fråga under andra rubriker i rapporten, men detta är vad som framkom när frågan ställdes direkt.

Lokal kraft

För att det ska bildas fler naturvårdsorganisationer anser många respondenter att det är viktigt att staten förstår vikten av det lokala engagemanget. En respondent förklarar att *"det görs många ideella timmar ute i naturvården och det måste värdesättas"*. Eftersom organisationerna har olika erfarenheter så framkommer även olika förslag på lokalt engagemang och hur det skulle kunna se ut. En respondent är osäker på om viljan att starta stiftelser finns hos kommuner och landsting, men förtydligar att det lokala initiativet är viktigt. Respondenten förtydligar även att den stiftelse han representerar var ett lokalt initiativ som startades utan statligt incitament.

En annan respondent anser att stiftelser kan bildas av en kommun eller landsting och att det är centralt att det finns ett politiskt engagemang. En annan idé som framkommer hos en av respondenterna är att få den viktiga lokala kopplingen till företag och få dem att bidra till lokala stiftelser. En annan respondent är nöjd med att det tycks finnas en ny inriktning på Naturvårdsverket som ser positivt på att verksamheter kan bedrivas även på skyddade områden. Samma respondent menar även att formen inte är det viktiga, utan *"det viktiga är att det bygger på ett nedifrån- och upp-perspektiv"*. Slutligen så vill en respondent förtydliga att lokal delaktighet är viktigt, den lokala ansvarsförmågan är viktig och att överlåta ansvaret till ansvarsfulla lokala aktörer inte behöver innebära att förvaltningen försämras.

Från myndigheternas sida så säger en länsstyrelse att *"vi skulle vara positiva till fler lokala intressenter eftersom länet är så stort"*. Respondenten ser gärna att fler kommuner förvaltar reservat och att kraven på länsstyrelsen i så fall kommer att öka eftersom *"ju fler parter som är inblandade desto mer dialog krävs från oss"*. En annan myndighetsrespondent vill också framhäva det positiva med regional samverkan och att det är bra med fler som arbetar med naturvård i allmänhet, men tror inte att organisationsformen är det viktiga. En myndighetsrepresentant uttrycker att ju fler organisationer som förvaltar skyddade områden, desto svårare blir det att effektivt nå ut med information och vägledning. För fristående organisationer som stiftelser finns inga möjligheter till den politiska styrning som exempelvis sker genom regleringsbrev till myndigheter.

Flera stiftelser lyfter fram att en naturvårdsorganisation behöver ett stort startkapital och ser gärna direkta bidrag till organisationerna. En myndighetsrepresentant har ett flertal konkreta förslag. Dels att statens möjligheter att direkt ge bidrag till markförvärv måste komma åter. Vidare att

"Naturvårdsverkets utbildningar borde återuppstå för att underlätta kompetensförsörjning av stiftelsens personal, att lära tillsynsmän om regler och annat – det vill säga utbildning. Den inriktningen är borta. Förvaltarutbildning är inte samma sak. Det krävs något mer jordnära."

Vidare anser respondenten att Naturvårdsverket borde kunna ge bidrag för särskilt viktiga naturvårdsåtgärder och anger LONA som exempel. Respondenten säger att även stiftelser med egna reservat på sin egen mark borde ges möjlighet att söka LONA-pengar.

Ekonomiska förutsättningar

Flera naturvårdsorganisationer lyfter fram att det är särskilt viktigt att kunna få direkta bidrag för att fler organisationer ska kunna bildas. Många respondenter anser att staten kan förtydliga och förbättra de ekonomiska förutsättningarna. Genomgående önskar flera organisationer bättre bidragsmöjligheter samt en tydlighet i vilka bidrag som går att söka för att inte gå miste om möjliga inkomster. En naturvårdsorganisation säger att

"Organisationsbidrag vore inte helt fel. Enligt ändamålsparagrafen ska 75 procent av intäkterna gå till ändamålet i vår stiftelse. Det är svårt att bygga upp en större summa. Vi vill bygga upp det lokala engagemanget, men har inte resurser på grund av ändamålsparagrafen. Staten skulle kunna få en bra hävstång på sina pengar."

En annan respondent beklagar att man dragit in medel till skyddande av skog eftersom det är oerhört viktigt att bevara de sista rester av naturskog som finns kvar. Dyra administrativa kostnader är ett annat problem som tas upp. Ett par av de mindre organisationerna nämner bland annat dyra kostnader för administration. Främst gäller detta revisionskostnader. En respondent säger

"Jag skulle vilja att stiftelselagen ändras avseende revision. Alla insamlade medel går åt till detta. Vi skulle också gärna vara momsbefriade. Vi är skattebefriade på avsättning av insatt kapital vilket innebär att vi inte betalar skatt på räntan på insamlade medel."

Ytterligare en respondent säger att det vore bra om stiftelseformen kunde användas oftare när det gäller långsiktiga åtaganden. Dock är respondenten medveten om att den ekonomiska tröskeln är hög med nuvarande räntenivåer. En respondent anser att tydlighet måste skapas kring vad staten kan göra avseende bidrag till förvärv. Samma person anser att Naturvårdsverket måste skapa en struktur i sin handläggning gentemot naturvårdsorganisationerna med årliga möten och en fast kommunikation.

En respondent säger så här om rollfördelningen

"Moroten måste vara att staten går in med 50 procent av pengarna [vid markförvärv och skötsel]. Om ansvaret för den biologiska mångfalden är statligt så måste man bjuda in till samarbete. Vi försöker få kommunen att söka LONA-pengar, det finns mycket att göra. Det behövs pengar och vi tror på samarbeten."

En respondent från länsstyrelsen menar att om Naturvårdsverket ska finansiera nya naturvårdsorganisationer så är det viktigt att det går via Länsstyrelsen för att man ska kunna ha kontroll på hur pengarna används. Respondenten anser att Naturvårdsverket inte har så stor möjlighet att kontrollera hur pengarna används eller att kunna föra en dialog med organisationerna om hur de ska arbeta.

Angående finansiering och organisationsform så anser en myndighetsrepresentant att ideella föreningar kan vara att föredra framför en stiftelse eftersom det är svårt att få ihop kapital till en avkastningsstiftelse. Respondenten tar även upp problem med att finansiering går direkt från Naturvårdsverket till en organisation.

"I Laponia är det bara staten som skjuter till pengar, varken samebyar eller kommuner bidrar där. Eventuellt kommer nästa regleringsbrev innebära att en klumpsumma kommer att gå direkt från 1:3-anslaget till föreningen Laponia vilket är en nackdel för Naturvårdsverket".

Respondenten menar vidare att om det ska vara en bra sak för staten och skattebetalarna, så bör andra intressenter som skjuter till pengar finnas i föreningarna. Respondenten menar att om det bara är statliga pengar i organisationen, så kan skötseln lika gärna ligga hos staten.

Tydliga spelregler, tydlig kommunikation

Bristen på tydliga regler för både ersättning vid reservatsbildning och bildandet av naturvårdsorganisationer är ett problem som tas upp av vissa respondenter. Om staten vill bidra till att fler sådana organisationer bildas är det viktigt att de reder ut och förtydligar vilka riktlinjer som gäller så att det inte blir för mycket lokala lösningar på gemensamma problem. Även från länsstyrelserna kommer önskemål om bättre kommunikation. Några anser att det skulle skapa tydlighet för markägare och övriga om myndighet och naturvårdsorganisation är samstämmiga innan kontakt sker med markägaren. Samordning blir också viktigare med fler naturvårdsorganisationer. Från Naturvårdsverkets sida så anser man att fler organisationer att kommunicera med kan innebära att både stora och små problem måste diskuteras med fler aktörer. Respondenten säger att

”Det är svårt och en utmaning att kommunicera med organisationer av olika storlekar. För mindre organisationer är detaljfrågor mer angelägna än för större organisationer, som hellre vill ventilera övergripande och principiella frågor. För mindre stiftelser kan det dessutom vara ett problem att ha tillräckliga resurser att delta i möten och träffar.”

En annan synpunkt är att Naturvårdsverket skulle kunna driva ett arbete för att öka antalet naturvårdsorganisationer. Här skulle förutsättningarna kunna förtydligas och goda exempel visas upp. Stiftelserna och de ideella föreningarna verkar på olika sätt och har olika funktion. En respondent säger att det gäller att välja en organisation för den uppgift man vill lösa.

Från myndigheternas håll anser man att det är viktigt med en bra bredd samt att få in fler aktörer. *”Naturvården vinner på det”*, anser respondenten. En respondent från Naturvårdsverket anser att det är viktigt att försöka se på möjligheterna. *”Det är ju bara bra om vi kan få fler involverade i naturvårdsarbetet. Vi från statlig sida mäktar inte med allt med de resurser vi har, varken från ram- eller sakanslag.”* Respondenten anser att anslagen inte räcker för det naturvårdsarbete och de miljö kvalitetsmål som finns. Respondenten fortsätter *”Vi når ju inte 14 av 16 miljö kvalitetsmål, det finns ett genomförandeunderskott i alla led och utifrån det så ser jag det som positivt om man kan få fler att agera och arbeta med naturvård”*.

Olika områden under samma paraply

De intervjupersoner som representerar de olika naturvårdsorganisationerna har fått besvara frågan huruvida de har skyddade områden och andra områden under samma paraply, samt huruvida det är ett problem eller inte. I materialet framkommer att många organisationer som förvaltar egen och/eller annans områden har skyddade och oskyddade områden under samma förvaltning. I tillägg kan ett och samma område vara skyddat på flera sätt. Vanligast är att ett och samma område är naturreservat och samtidigt innehar ett skydd enligt Natura 2000.

Ur ett förvaltningsperspektiv är det få av intervjupersonerna från naturvårdsorganisationerna som lyfter fram någon problematik med att sköta områden med olika eller överlappande skyddsstatus i samma organisation. Skötselplaner och föreskrifter anges som de dokument som i allt väsentligt är styrande för förvaltningens inriktning. Den problematik som ändå framkommer är främst relaterad till Natura 2000-områden. En intervjuperson menar att det generellt kan vara ett problem för områden med flera typer av skydd kopplat till dem, att skydden kommit till vid olika tidpunkter. Samma intervjuperson menar att Natura 2000-skyddet innebär hårda förpliktelser gentemot EU-systemet som, på grund av att besluten tar tid och fattas längre bort, kan vara mer problematiskt ur ett perspektiv med lokal förvaltning.

En annan intervjuperson menar att Natura 2000 kom som något av en överraskning för stiftelsen och kanske även för länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Personen refererar till att det tidigare varit relativt lätt att disku-

tera skötsel och åtgärder i naturreservaten, men i och med Natura 2000 blev länsstyrelsen mer restriktiv och osäker om vad som var möjligt att göra och inte göra.

Ytterligare en stiftelserepresentant pekar på skötsel av Natura 2000-klassade områden kopplat till kostnader för skötseln.

"Jag är lite osäker på Natura 2000-områden och den skötsel som anses nödvändig där, hur den alltid rimmar med naturreservatsbeslutet och skötselplanerna. Det håller på att kalibreras successivt/.../Vi har som regel tagit på oss ett skötselansvar för de här statliga objekten. Höjs ambitionsnivåerna ju mer vi jobbar med ÅGP [Åtgärdsprogram för hotade arter] kan det bli en fråga om finansieringsformer för det. Ska man hådra det kan det bli väldigt mycket arbete för att främja vissa arter i enstaka naturreservat med ganska höga kostnader som följd. Kan staten lägga över ett sådant ansvar på en naturstiftelse, eller ska en sådan kostnad tillföras från staten för särskilda insatser som berör olika arter med särskilda skötselbehov? Det kan man fundera över."

En intervjuperson från en länsstyrelse ser också ett problem med att skötselplaner för Natura 2000-områden och naturreservat ibland kan vara motsägelsefulla och att det ibland bara går att uppfylla den ena. En annan länsstyrelse uttrycker sig så här:

"Vi har ett antal områden som bara är Natura 2000-områden, som inte är reservat, där förvaltar vi själva./.../Vi försöker uppmana markägarna att söka miljöstöd för Natura 2000. Är de inte intresserade kan vi söka åt dem om vi får ta över skötseln av marken. Men det måste verkligen vara i dialog med markägaren."

Regional samverkan

Redan i regeringens skrivelse från 2001 om en samlad naturvårdspolitik pekas naturvårdsstiftelserna ut som en viktig aktör inom politikområdet, inte minst för deras möjligheter att samverka med andra aktörer. Skrivelsen antyder att regeringen såg en potential i bland annat stiftelsernas möjligheter att samverka med andra aktörer lokalt och regionalt. Bland de naturvårdsorganisationer som ingår i denna utvärdering finns exempel på sådana som har den rollen men det finns också exempel på naturvårdsorganisationer som inte har den betydelsen. Flera av de mindre organisationerna i undersökningen har en begränsad roll. En av respondenterna säger exempelvis att *"det är bara vid reservatsbildning som stiftelsen blir aktiv"*.

Det går inte att generalisera utifrån denna utvärderings resultat men materialet tyder på att det är lättare för de något större naturvårdsorganisationerna att anamma rollen än vad det är för de små. En av de större naturvårdsorganisationerna säger att de definitivt är en drivkraft för arbetstillfällen och regional samverkan men säger även att de måste bromsa samarbeten på grund av resursbrist. För att klara av sin kärnverksamhet måste de avböja att delta i frågor kopplat till naturvård och utveckling, även om de skulle vilja delta.

En annan av de större organisationerna har så mycket organiserad verksamhet på sina områden som bedrivs av andra aktörer, att de inrättat ett system för att kunna administrera allt. *”För att verksamheterna inte ska kollidera finns ett bokningssystem. Vi har 3000 årliga bokningar och har delat in markerna i områden. Vi vill att så mycket verksamhet som möjligt ska samsas.”*

Samtidigt finns det exempel i materialet på att det är möjligt att fungera som en aktiv lokal eller regional aktör utifrån olika plattformar och förutsättningar. En av organisationerna har som bärande idé att fungera som ett nätverk snarare än att äga och förvalta områden och säger att *”vi är en mötesplats i regionen. Vi samverkar genom medlemmarna.../Vi samordnar och erbjuder utbildningar och möten.”* En annan organisation har ett liknande perspektiv och säger att *”det är vår arbetsmetodik att samverka med andra för att genomföra våra mål”*. Ytterligare en organisation säger att *”det finns nästan inga pengar i stiftelsen, så istället är vi med i nätverk för marknadsföring för att synas”*.

Även de myndighetsrepresentanter som vi intervjuat kan se fördelar med naturvårdsorganisationernas arbetssätt. En myndighetsrepresentant säger att *”den politiska målsättningen är att arbeta med lokal förankring. Även myndigheterna har den målsättningen. Detta sker i den mån det finns resurser till det.”* Samtidigt säger respondenten att stiftelserna kan ha lättare att locka fram lokalt engagemang jämfört med en myndighet. En myndighetsrepresentant uttrycker att *”naturvården mår bra av att det finns en mångfald, bara man vet om sina roller”*.

Vilka aktörer samverkar organisationerna med?

Vi har i djupintervjuerna även bitt organisationerna att besvara vilka andra aktörer de samverkar med i regionen. Det samlade resultatet visar att många av de undersökta organisationerna samverkar med ett stort antal aktörer i samhället. Huvuddelen av den samverkan och de samarbeten som förekommer kan kopplas till organisationernas arbete med naturvård och friluftsliv, vilket känns naturligt eftersom dessa verksamheter i huvudsak utgör organisationernas syfte och ändamål.

Sammantaget tycks ändå den samverkan som organisationerna bedriver tillsammans med andra friluftslivs- och naturvårdsorganisationer och andra aktörer bidra till att många människor nyttjar de områden som organisationerna förfogar över. Dessutom bedriver ett antal av organisationerna samarbeten med entreprenörer inom guidning, kanotturer, ridning, fiske med mera, vilka bedriver verksamhet inom de områden som organisationerna förfogar över.

Tabell 2 nedan visar en sammanställning av de samverkansaktörer som våra respondenter nämnt under djupintervjuerna. Sammanställningen gör inga anspråk på att vara fullständig eftersom den bygger på vad respondenten kom att tänka på i intervjusituationen, men ger ändå en god bild av den mångfald av samverkan som organisationerna är en del av.

Tabell 2. Grov kartläggning av naturvårdsorganisationernas samverkanspartners.

organisation nr	länsstyrelse/region	Kommuner	Friluftsförbund	Naturvårdsorganisationer	Scouterna	Idrottsföreningar	Verksamhetsutövare	Lantbrukare/djurhållare	Stiftelser	Inträsseorganisationer	Övriga myndigheter	Markägare	Internationella organisationer	Universitet/forskning	Skolor
1.	x	x	x				x	x		x	x				
2.	x	x	x		x	x	x	x							
3.	x	x										x			
4.	x						x				x				
5.	x	x		x			x		x			x			
6.	x	x								x			x	x	
7.	x			x											
8.	x		x				x				x				x
9.			x	x							x				
10.		x	x	x			x		x			x		x	
11.	x						x		x			x			
12.	x			x			x					x		x	
13.	x		x				x	x			x	x			x
14.	x	x				x	x			x	x	x			x
15.	x		x	x			x		x						x

Tjänstemän på flera stolar

Som tidigare framkommit uppvisar de naturvårdsorganisationer som utvärderas i denna rapport stora inbördes olikheter. Det finns organisationer som har ett flertal anställda som arbetar med naturvård och friluftsliv men det finns också organisationer som enbart har ideella krafter. Några av organisationerna har även kanslier med anställd personal som leder och administrerar verksamheten. Å andra sidan finns organisationer som har sin administration och verkställande tjänsteman starkt kopplad till sin huvudman. Man kan i vårt material skönja att denna koppling har en tendens att förstärkas ju mindre resurser som organisationen i sig förfogar över. Administrationen sköts då i praktiken på en liten del av en heltidstjänst.

Det finns i vårt underlag några exempel där administration av naturvårdsorganisationen ingår som en arbetsuppgift i en persons anställning som offentlig tjänsteman. I dessa fall kombineras det administrativa ansvaret för stiftelsen med att samme person dessutom innehar en styrelsepost i organisationen. Detta kan ibland leda till att de olika rollerna i yrkesutövningen inte blir helt enkla att särskilja. I ett sammanhang där skötselplanernas roll diskuteras uttrycker sig en av våra respondenter så här

"Egentligen är det miljö- och byggnadsnämnden som är kommunens naturvårdsorgan. Besluten om naturreservat har tagits av nämnden, liksom skötselplanen. Sedan är de ju skrivna av mig. Om jag skrivit dem i egenskap av tjänsteman på fonden eller i egenskap av tjänsteman på förvaltningen, det kan man väl alltid fundera på. De är diskuterade i fonden, och även med länsstyrelsen, innan de tagits som beslut i miljö- och byggnadsnämnden."

Möjligen kan detta ses enbart som ett administrativt dilemma. Denna utvärdering visar att skötselplanerna i praktiken tas fram i samverkan mellan inblandade aktörer. I detta fall representeras två inblandade aktörer av en och samma person. Rent formellt är det, vilket framgår av citatet, den kommunala nämnden som fattar beslut om skötselplanen eftersom det rör sig om ett kommunalt bildat naturreservat där naturvårdsorganisationen varit med och finansierat ett områdesförvärv.

Det finns också exempel där tjänstemannens dubbla roll gör det möjligt att "optimera de resurser" som finns tillgängliga. En annan respondent säger så här i en diskussion om hur naturvårdsorganisationens verksamhet fungerar i relation till naturvård och friluftsliv

"Det blir lätt sammanblandat vad jag gör i min roll som kommundiensteman och för fonden. Eftersom fonden inte har så god ekonomi, har jag ofta bättre ekonomi genom exempelvis LONA-bidrag. Då blir det lättare att använda det för att tillrättalägga och göra saker för fondens områden. I skogen kan man söka alla möjliga pengar för att göra åtgärder, det har vi också gjort i stället för att använda fondens tillgångar. Fondens tillgångar har genom åren främst gått till att ersätta markägare vid markköp."

Samma respondent menar att organisationen inte har så väldigt stor betydelse i dag. *"Det är effektivare för mig att söka andra medel. Man vill ha naturvårdsnytta till minsta insats. Då tar man den listigaste vägen och det är oftast inte fonden."* I vissa lägen kan det dock vara fördelaktigt att nyttja naturvårdsorganisationen. Respondenten fortsätter

"Fonden är en del av mitt arbete, ser jag det som. I samband med omarronderingar är det bra. Då kan vi säga att vi ska satsa på ett visst område. Då kan vi ta det genom fonden, om vi har pengar, och slipper ta det genom kommunstyrelsen."

Ytterligare en naturvårdsorganisation har en administrativ tjänsteman som har sin anställning hos länsstyrelsen och dessutom sitter i stiftelsens styrelse som representant för länsstyrelsen. Den stiftelsen har ingen egen verksamhet vad gäller naturvård eller friluftsliv men delar ut projektmedel där förvaltaren, i detta fall länsstyrelsen, kan ansöka om medel.

Därutöver finns en naturvårdsorganisation som har en administratör på deltid som hyrs in från länsstyrelsen. Personen arbetar på den andra deltiden med samordning av naturvård på länsstyrelsen. Denna respondent anger att *"samordningen med regional naturvård är god tack vare det. Länsstyrelsen använder ibland området för olika evenemang"*.

Även inom Naturvårdsverket finns exempel på handläggare som samtidigt är styrelseledamöter eller adjungerade till styrelsen i någon miljövårdsorganisation.

Analys och slutsatser

I inledningskapitlet angav vi följande fråga som vägledande för denna utvärdering: ”Vilka erfarenheter med naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer finns idag, i syfte att förvalta och tillgängliggöra naturområden för naturvård och friluftsliv?” För att besvara frågan formulerades fem underfrågor. Dessa frågor får utgöra strukturen för analysen nedan. Som samlingsbegrepp för ”naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer” används naturvårdsorganisationer.

Insatser för förvaltande och tillgängliggörande

Sammanfattningsvis kan man säga att många av de tidiga naturvårdsstiftelserna bildades för att motstå privatiseringar och uppstyckning av friluftslandskapet nära de tätorter de bildats kring. Metoden var att säkra naturvärden och friluftslivets intressen genom att avföra frågan från den politiska agendan via stiftelser. Stiftelserna har i stora drag uppgiften att kombinera friluftslivets intressen och naturvårdsintressen. Naturvårdsorganisationerna har mycket olika arbetssätt. I rapporten har vi bland annat sett att en liten organisation äger 10 hektar mark och att en annan äger cirka 15 procent av Stockholms skärgård. Vi har också sett att vissa andra organisationer inte äger alls. Vissa finansierar bara, utan att äga. Vissa förvaltar bara, medan andra samlar in pengar för förvärv av områden.

Bland olikheterna märks särskilt att de stora landstingskommunala stiftelserna bildades i en annan tid under en annan lagstiftning. Vid denna tid var lokalt naturskydd och friluftsliv en tydligare lokal och regional angelägenhet och lagstiftningen tillät så kallade anslagsstiftelser. De kommunala stiftelserna som bildades något senare är betydligt mindre, både till landareal och till verksamhet. Efter den nya stiftelselagen, när möjligheterna att starta nya anslagsstiftelser minskade, har andra driftsformer valts i större utsträckning. Några avkastningsstiftelser har bildats, men det är ofta ideella föreningar som fungerar som en naturvårdsstiftelse eller exempelvis ett nätverk. En naturvårdsorganisation har även valt delegation som styrform. Bland de naturvårdsstiftelser som bildades med tillräckligt kapital för att klara sig som avkastningsstiftelse har svårigheter uppstått eftersom räntenivåerna, och därmed avkastningen, sjunkit kraftigt. Slutsatsen av detta är att det blir mycket kapitalkrävande att bilda nya avkastningsstiftelser.

Ett antal naturvårdsorganisationer anser att deras verksamhet är en tillgång för staten, särskilt vad gäller finansiering av nya skyddade områden, naturvård och friluftsliv. Naturvårdsstiftelserna har generellt stora områden nära stora befolkningscentra och når många människor med sin verksamhet. Även dialogen mellan olika parter inom lokal och regional naturvård som naturvårdsorganisationerna för med sig kan anses vara positiv för staten. Naturvårdsorganisationerna bidrar även med sin kunskap i miljö- och naturvårdsfrågor.

Naturvårdsverket har behov av en större insyn i många stiftelser eftersom fler krav kommer på att Naturvårdsverket ska lämna redogörelser för vad som görs i skyddade områden. Dessa krav gäller även tillståndet i reservaten. Behoven av insyn är också viktigt för att fullgöra Sveriges internationella åtaganden.

Vilken roll spelar stadgar, stiftare, huvudmän och styrelse?

För stiftelserna är stadgarna en viktig del av den övergripande styrningen, vilka har en profil från vad som var viktigt vid tiden för bildandet. Stiftelseformen kan upplevas stabil eller trög beroende på vilken värdering man lägger in. En av huvudpoängerna med stiftelseformen är att kunna lyfta bort en fråga från den politiska arenan. Idén är att slippa ställa naturvård och friluftsliv mot exempelvis sjukvård eller skola i budgetarbetet. Naturvårdsstiftelserna uppvisar ingen entydig bild av hur det politiska inflytandet ser ut. Några stiftelser lyfter fram att de inte påverkas av den lokala politiken trots politiskt utsedda styrelser. Andra menar att det förs ideologisk-politiska diskussioner. Vissa styrelser bedriver partipolitik och ser inte alltid till stiftelsens bästa. En del naturvårdsorganisationer ser en politisk påverkan utanför styrelsen. Det kan exempelvis vara svårt för stiftarna att komma överens om större satsningar. Flera respondenter lyfter fram att huvudmännens ekonomi är något de lever med i anslagsfinansierad verksamhet.

Hur sker finansieringen?

Flera respondenter upplever att det råder otydliga regler vid ersättning för reservatsbildning. Risken med detta är att Naturvårdsverket uppfattas som godtyckligt och inte behandlar alla naturvårdsorganisationer och kommuner på ett likartat sätt. En samlad kommunikation till naturvårdsorganisationerna om vilka regler som gäller kan vara ett sätt att komma till rätta med detta.

I materialet märks också en skillnad i prioriteringar mellan staten och vissa naturvårdsorganisationer. En del organisationer anser att det relativt sett läggs för mycket pengar på naturvård. I materialet märks också att naturvårdsorganisationerna anser det viktigt att Naturvårdsverket är med och finansierar vid markköp eftersom det då blir lättare att få med sig lokala politiker och därmed ett större lokalt och regionalt engagemang. Skatte- och momsreglerna tycks kräva ytterligare utredning. Flera naturvårdsorganisationer kan inte dra av moms vilket ger fördyringar. Bara att klargöra om en naturvårdsorganisation kan dra av moms tycks i många fall kräva en större utredning.

Några respondenter tar upp att det kan finnas en ”konkurrenssituation” mellan länsstyrelsen och naturvårdsorganisationerna om finansiering från Naturvårdsverket. En annan ”konkurrenssituation” kan enligt en respondent föreligga mellan staten på regional nivå och regionen.

Varför valdes (eller valdes inte) stiftelseformen?

Efter att ha ställt samman intervjumaterialet framkommer att val av driftsform inte är en central fråga för många naturvårdsorganisationer. Valet mellan stiftelseformen eller den ideella föreningen och andra driftsformer är underordnat det lokala naturvårds- och friluftslivsengagemanget som organisationerna medför. Stiftelseformens tänkta "långsiktighet" har efterliknats i stadgarna hos många av de naturvårdsorganisationer som inte valt stiftelseformen. Bland insamlingsstiftelserna tycks dock formen som sådan ha viss betydelse. Stiftelseformen bidrar till att insamlingsstiftelserna kan utlova att pengarna går till angivet ändamål. Flera gör bedömningen att det i princip är omöjligt att ändra ändamålsparagrafen, vilket ger trovärdighet för de som donerar pengar. Ett annat sätt att uttrycka detta är att insamlingsstiftelserna anser att stiftelseformen kan vara tungrodd ibland, men att fördelarna överväger nackdelarna. En nackdel som de små insamlingsstiftelserna lyfter fram är lagkravet på auktoriserade revisorer, vilket kostar förhållandevis mycket pengar.

Många av de fördelar som vissa naturvårdsstiftelser lyfter fram gäller även för ideella föreningar och andra driftsformer. En naturvårdsorganisation avskild från den politiska organisationen kan driva sitt särintresse med kraft utan att ta hänsyn till andra samhällsfrågor, något som exempelvis en länsstyrelse aldrig kan göra. En av fördelarna blir den korta beslutsvägen där den naturvårdsorganisation som har egna medel kan fatta snabba beslut så länge stadgarna följs. Vid bildandet av nya naturvårdsorganisationer kan vi förvänta oss att stiftelseformen endast kommer att väljas i undantagsfall. Den nya stiftelselagen gör det svårt att starta avkastningsstiftelser eftersom det krävs ett mycket stort kapital. Med dagens räntenivåer skulle en ny stiftelsebildning kräva en förmögenhetsinsats om 100 miljoner kronor för att få ut cirka 4 miljoner kronor i avkastning per år, vilket gör andra organisationsformer mer intressanta. Efter den nya stiftelselagens tillkomst måste det ursprungliga kapitalet i nya stiftelser kunna uppfylla stiftelsens ändamål på lång sikt, något som diskvalificerar årliga anslag som huvudsaklig finansiering vid bildandet. Bland anslagsstiftelserna märks en oro för huvudmännens ekonomi.

En konsekvens av bildandet av flera ideella föreningar kan vara att de blir en tydlig del av den politiska arenan. Ett annat sätt att uttrycka detta är att säga de blir en del i det ordinarie budgetarbetet och riskerar strypt finansiering eller förändrad inriktning. Ett annat problem kan vara att nya naturvårdsföreningar skriver alltför stabila stadgar som exempelvis kan innebära krav på konsensusbeslut i större frågor, vilket i sin tur riskerar att göra en förening handlingsförlamad.

I intervjuerna som ligger till grund för denna utvärdering framkommer även andra synpunkter. Ett exempel är ifrågasättandet av stiftelsen som driftsform jämfört med den ideella föreningen. Argumentet går i korthet ut på att det ur demokratisk synpunkt är tveksamt med stiftelsen som driftsform eftersom den är svår att påverka. Samtidigt lyfter vissa respondenter i utvärderingen fram att det är tveksamt om de skulle ge pengar till en ideell förening.

Samtidigt är den ideella föreningen en stor del av en demokratisk folkrörelse-tradition i Sverige. Föreningens funktionssätt med ett syfte, medlemmar och årsmöten där ansvar kan utkrävas av styrelsen är väl spridd. Stiftelsen måste anses vara en mer udda konstruktion i en svensk kontext.

Förvalta och tillgängliggöra naturområden

Ett genomgående tema som kommer upp i utvärderingen är vad som upplevs som knappa resurser för förvaltning av områden. Det blir en avvägning mellan friluftsliv och naturvård för många organisationer.

En historisk tillbakablick kan visa på svängningar i avvägningen mellan naturvård och friluftsliv. På 1970-talet skyddades områden i stor utsträckning för att ge möjlighet till friluftsliv. Därefter svängde pendeln under 1980- och 1990-talen över till att naturvården sattes i fokus. På senare tid har en bättre balans mellan friluftsliv och naturvården uppnåtts.

Bland naturvårdsorganisationerna märks tydligt att de vill göra en annan avvägning än staten mellan naturvård och friluftsliv. Naturvårdsorganisationerna upplever att staten prioriterar biologisk mångfald och naturvård framför friluftsliv. Samtidigt uppfattar flera stiftelser att de lokala och regionala "huvudmännen" prioriterar friluftslivet högre. Ett sätt att sammanfatta naturvårdsorganisationernas bild av de politiska församlingarnas prioriteringar är 1) köp av mark 2) friluftsliv (folkhälsa) 3) naturvård (skötsel). En samlad bedömning av naturvårdsorganisationernas egna preferenser är att de vill prioritera upp friluftslivet i förhållande till naturvården.

En begränsning i insamlingsstiftelsernas och de mindre naturvårdsorganisationernas arbete är att de i många fall fokuserar på att skydda mark och avsätter mindre resurser för skötsel. Detta tycks leda till att de i hög utsträckning väljer att köpa exempelvis urskog. På så sätt kan de välja den mindre kostsamma skötselmodellen "naturlig utveckling". Med fler små naturvårdsorganisationer och insamlingsstiftelser riskerar vi att få en mindre andel skötselintensiv skyddad mark. Det finns också exempel där små organisationer i stället valt att samarbeta med lokala naturvårds- och friluftsförbund för att lösa förvaltningsfrågor.

Bland de landstingskommunala naturvårdsstiftelserna märks en samstämmighet gällande behovet av mer dialog med Naturvårdsverket. I korthet vill många naturvårdsorganisationer ha en direktkommunikation med Naturvårdsverket. De förslag till förändringar som efterfrågas är i korthet en årlig dialogdag och en kontaktperson på Naturvårdsverket.

En tydlig linje i intervjumaterialet är naturvårdsorganisationernas roll i att skapa ett lokalt engagemang. Gällande regional samverkan tyder materialet på att det är lättare för de större naturvårdsorganisationerna att anamma rollen än vad det är för de små.

Avslutningsvis ser man från myndigheternas håll att det är viktigt att ha en bra bredd samt att få in fler aktörer. Ytterligare naturvårdsorganisationer kan vara ett komplement till statens insatser samt bidra till ökade resurser för

naturvård och friluftsliv. Det är också viktigt att notera att myndighetsrepresentanter i utvärderingen pekar på att samordningsproblem kan uppstå om antalet aktörer ökar.

Avslutande reflektioner

- Naturvårdsorganisationerna efterfrågar mer dialog med Naturvårdsverket. En framkomlig väg kan vara att inrätta en kontaktfunktion för naturvårdsorganisationerna på Naturvårdsverket och därmed öka möjligheterna för formaliserade kontakter. Ett annat förslag i samma riktning är att genomföra en årlig dialogdag eller liknande.
- Det är viktigt att inse att naturvårdsorganisationerna uppvisar stora inbördes skillnader. Vi har i utvärderingen sett att vissa äger och förvaltar, medan andra bara förvaltar eller samlar in pengar. En samlad ”naturvårdsorganisationspolitik” bör således utformas i vetskap om naturvårdsorganisationernas olikheter.
- Anslagsstiftelser kan, enligt gällande lagstiftning, svårligen bildas. Avkastningsstiftelser kommer troligtvis endast bildas undantagsvis, beroende på att alltför stort kapital måste tillskjutas vid bildandet, detta för att kompensera för låga räntenivåer nu och i framtiden. Av dessa anledningar kan vi förvänta oss att nya naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer fortsättningsvis i större utsträckning kommer att drivas i föreningsform eller liknande.
- För framtiden är det av intresse att särskilt följa de relativt nya naturvårdsorganisationerna som framför allt är ideella föreningar, exempelvis Laponiatjuottjudus och Hopajola men även Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven och Kosterhavsdelegationen. Detta för att avgöra om de stiftelselika stadgarna i dessa föreningar kommer att fungera ändamålsenligt.

Källförteckning

- Birath. E, Hallgren. T, Lampa. B, Lundberg. C, Sethzman. L (2001),
Det mesta om stiftelser i teori och praktik. Stockholm: Kommentus förlag,
ISBN 91-7345-098-7
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket
- Glaskogen. Hämtad 18 december 2012 från www: <http://www.glaskogen.se/sveram.htm>
- Hemström, Carl (2010). *Stiftelsernas rättsliga ställning Enligt 1994 års stiftelselag* (2 uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik, 2010 ISBN 978-91-39-20552-4
- Hemström, Carl (2012). *Bolag Föreningar Stiftelser En introduktion* (7 uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik 2012 ISBN 978-91-39-20514-2
- Kosterhavets Nationalpark, om nationalparken/bildande och historik.
Hämtad 18 december 2012 från www: <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/kosterhavet/Sv/omnationalparken/Pages/bildande-historik.aspx>
- Lantmäteriet. Hämtad 18 december 2012 från www: http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Page.aspx?id=14490
- Laponia World Heritage, Laponiatjuottjudus/Laponiaprocessen.
Hämtad 18 december 2012 från www: http://www.laponia.nu/default.asp?ID=100&menu_item=100
- Leopold, Christer (2006). *Professionell ideell*. Stockholm: Sober Förlag,
ISBN 91 7296 435 9
- Lundén, Björn (2010). *Stiftelser Juridik och beskattning* (6 uppl.). Näsviken: Björn Lundén information, 2010 ISBN 978-91-7027614-9
- Länsstyrelsen Västerbotten, näringsliv & föreningar/stiftelser/Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven. Hämtad 18 december 2012 från www: <http://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/Sv/naringsliv-och-foreningar/stiftelser/stiftelsen-naturvard-vid-nedre-umealven/Pages/default.aspx>
- Länsstyrelsen Östergötland, djur & natur/skyddad natur/Täkernfonden.
Hämtad 18 december 2012 från www: <http://www.lansstyrelsen.se/OSTERGOTLAND/SV/DJUR-OCH-NATUR/SKYDDAD-NATUR/TAKERNFONDEN/Pages/default.aspx>
- National Trust, what we do/who we are/fascinating facts and figures. Hämtad 18 december 2012 från www: <http://www.nationaltrust.org.uk/what-we-do/who-we-are/fascinating-facts-and-figures/>
- Naturarvet, om Naturarvet/historia. Hämtad 18 december 2012 från www: http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/

Naturarvet, om Naturarvet. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/)
http://naturarvet.se/hem/naturarvet/om_naturarvet/

Naturvårdsverket, friluftsliv. Hämtad 18 december 2012 från [www:](https://www.naturvardsverket.se/Start/Friluftsliv/Friluftslivets-politik/Samordning-av-friluftslivet/Vem-gor-vad-inom-friluftslivet)
<https://www.naturvardsverket.se/Start/Friluftsliv/Friluftslivets-politik/Samordning-av-friluftslivet/Vem-gor-vad-inom-friluftslivet>

Norrtälje Naturvårdsstiftelse. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://www.naturvardsstiftelse.se/)
<http://www.naturvardsstiftelse.se/>

Prop. (2008/09:214) Hållbart skydd av naturområden.

Prop. (2009/10:238) Framtidens friluftsliv.

Regeringens skrivelse (2001/02:173) En samlad naturvårdspolitik.

Regleringsbrev för 2012 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2011-12-22.

Riksrevisionen (2008), *Statligt bildade stiftelser*. Rapport 2008:7, ISBN 978 91 7086 146 8

Skärgårdsstiftelsen, om stiftelsen. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://skargardsstiftelsen.se/om-stiftelsen/historik/att-bevara-och-utveckla/)
<http://skargardsstiftelsen.se/om-stiftelsen/historik/att-bevara-och-utveckla/>

Smiciklas, Martin (1999). *Bolag föreningar och stiftelser En juridisk framställning med ekonomisk inriktning*. Lund: Studentlitteratur, 1999. ISBN 91-44-01113-X

Stiftelsedatabasen. Finns på webbplatsen: www.stiftelser.lst.se (2012-09-17)

Tyresta Nationalpark, om Tyresta/förvaltning. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://www.tyresta.se/?page_id=36) http://www.tyresta.se/?page_id=36

Upplandsstiftelsen, om oss. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss)
<http://www.upplandsstiftelsen.se/Om-oss>

Upplandsstiftelsen, om oss/organisation. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://www.upplandsstiftelsen.se/Userfiles/Archive/23/STADGAR_ny_2004.pdf) http://www.upplandsstiftelsen.se/Userfiles/Archive/23/STADGAR_ny_2004.pdf

Westmannastiftelsen, om stiftelsen. Hämtad 18 december 2012 från [www:](http://www.westmannastiftelsen.se/text1_2.html)
http://www.westmannastiftelsen.se/text1_2.html

Bilagor

Bilaga 1: Urval av stiftelser i Stiftelsedatabasen

Det finns en uppsjö av stiftelser inom naturvårds- och friluftsområdet. I länsstyrelsernas gemensamma stiftelseregister får den intresserade 46 sökträffar på sökordet naturvård (naturvå*) vid en sökning under fliken ändamål. Den som sedan fortsätter och inkluderar naturskydd (natursky*), friluftsliv (friluf*) samt miljövård (miljövå*) får 145 exempel på stiftelser som beskriver sitt ändamål med något eller några av de angivna sökorden. Om databassökaren sedan också inkluderar det bredare begreppet ”natur” stiger sökträffarna till 455 stiftelser.

Mot bakgrund av avgränsningarna gjorde Naturvårdsverket en genomgång av de 145 sökträffarna som erhöles i stiftelseregistersökningen i avsnittet ovan. Det finns dock risk för att relevanta stiftelser inte finns med bland sökträffarna eftersom det finns flera svagheter i Stiftelseregistret. En viktig begränsning i Stiftelseregistret är att databasen inte innehåller samtliga stiftelser som är registrerade i länsstyrelsernas stiftelseregister. De stiftelser som inte är inkluderade är pensions- och personalstiftelser samt kollektivavtalsstiftelser. För syftet att kartlägga ”naturvårdsstiftelser” bedömer dock Naturvårdsverket att dessa stiftelsetyper troligtvis saknar relevans för att identifiera ”naturvårdsstiftelser”.

En annan begränsning är att sökträffarna bygger på den information som finns tillgänglig i det webbaserade stiftelseregistret. I detta register har stiftelserna själva beskrivit sin verksamhet under rubriken ”ändamål”. Detta innebär att om det finns naturvårdsstiftelser som inte beskriver sin verksamhet med sökorden; naturvård, naturskydd, friluftsliv eller miljövård så kommer dessa inte med sökningen.

Steg 1 i gallringen av sökträffar

Steg 1 i gallringen av dessa de 145 sökträffarna gjordes utifrån två kriterier. Stiftelserna ska enligt beskrivningen i stiftelseregistret vara: (1) kommunala eller landstingskommunala stiftelser eller vara (2) stiftelser som förvaltar och tillgängliggör naturområden.

KORT BAKGRUND TILL VAL AV GALLRINGSKRITERIER

Regeringsuppdraget behandlar kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser. Dessutom inkluderas ”motsvarande organisationer”. Denna formulering erbjuder tolkningsmöjligheter. Det finns viss tolkningshjälp att finna i propositionen Framtidens friluftsliv där det anges att ”stiftelser i olika former har stor betydelse för att förvalta och tillgängliggöra naturområden.” Förtydligandet av ”motsvarande organisationer” blir således att denna utvärdering ska handla om stiftelser eller andra former av organisation som ”förvaltar och tillgängliggör naturområden”.

Stiftelserna som exkluderas i urvalet är därför sådana som kan ägna sig åt ändamål som: utdelning av stipendier för naturvårdsinsatser, forskningsfinansiering, främjandet av intresse för naturvård, skötsel av boningshus, skötsel av lägergårdar, tillgängliggörande av fjällstugor, kunskapsspridning inom naturvårdsområdet och ordnande av friluftsbad. Vidare exkluderas ändamål som drift av servicebyggnad för friluftsliv, främjandet av ungdomens friluftsliv i fjällen, museum, friluftsmuseum, förstärka de enskilda människornas naturvårdsansvar, skapandet av ett gott förhållande till miljö, natur och friluftsliv samt att driva och förvalta en avelsanläggning för utrotningshotade djurarter/raser.

Steg 2 i gallringen av sökträffar

De stiftelser som återstod efter första steget i gallringen var 21 till antalet. Av dessa valde projektgruppen 12 naturvårdsstiftelser för djupintervjuer. Detta urval har gjorts genom att ta hänsyn till geografisk spridning och olika typer av huvudmän och stiftare. Vidare har projektarbetsgruppen valt att exempelvis låta Norrtälje Naturvårdsstiftelse och Stiftelsen Glaskogens Naturreservat vara representanter för de kommunala stiftelserna. De stiftelser som projektarbetsgruppen bedömt som företag som drivs i stiftelseform har också exkluderats. Projektarbetsgruppen bedömer att de tolv stiftelser som valts omfattar de flesta typer av stiftelser aktiva inom området (kommunala, landstingskommunala, statliga och privata) samt att dessa ger goda förutsättningar för ett brett underlag.

I tabellen nedan återfinns en sortering av de 21 naturvårdsstiftelserna som nämns ovan. De stiftelser som projektgruppen valt att ta med i studien finns i vänsterspalten och de som exkluderats finns i högerspalten.

Tabell 3. Återstående stiftelser efter första gallringen

Inkluderas för intervjuer	Exkluderas för intervjuer
Skårgårdsstiftelsen i Stockholms län	Stiftelsen Skånska Landskap
Stiftelsen för Fritidsområden i Skåne	Stiftelsen Tyrestaskogen
Stiftelsen för västsvenska fritidsområden	Stiftelsen Rättviks Naturvårdsfond
Känd som Västkuststiftelsen	
Westmannastiftelsen	Stiftelsen Skogssällskapet
Stiftelsen Naturvård vid Nedre Umeälven	Avesta Naturvårdsstiftelse
Stiftelsen Friherre Carl Cederströms minne	Stiftelsen Idre Fjäll
Norrtälje Naturvårdsstiftelse	Maja och Richard Nordells stiftelse
Insamlingsstiftelsen Naturarvet	Stiftelsen Tjolöholm
Stiftelsen Gagnefs Naturvårdsfond	
Stiftelsen Glaskogens Naturreservat	Friluftsförbundets stiftelse Åsljungagården
Stiftelsen Tåkernfonden	
Stiftelsen Leksands Naturvårdsfond	

Bilaga 2: Intervjuguide – Frågor till stiftelserna

1. Vilken är din roll i organisationen?
2. Historik – när, varför bildades stiftelsen? Vad är stiftelsens uppdrag enligt stadgar? – friluftsliv, tillgängliggörande eller naturvård, annat?
3. Vilken roll spelar stadgar, stiftare, huvudmän med flera aktörer?
4. Passar stadgarna i stiftelsen med nyare kunskap och lagar?
5. Hur fungerar er verksamhet i relation till friluftslivet?
Tillgängliggörande av naturområden?
6. Hur fungerar er verksamhet i relation till förvaltning naturvård?
7. Har ni skyddade och andra områden under samma paraply? Är det ett problem för er?
8. Har ni verksamhet på Natura 2000-områden?
9. Samverkan eller styrning: Upplever ni att skötselplanen kan vara ett verktyg för staten (Länsstyrelsen) att påverka era naturvårdsinsatser? (gäller skyddade områden)
10. Inom vilka områden är stiftelserna en tillgång (för staten, för medborgaren)?
11. Statens har ett ansvar och för skydd och skötsel av värdefull natur. Hur upplever ni att relationerna med staten fungerar?
12. Hur påverkar förändringarna som rör reservatsbildning?
13. Uppstår konflikter mellan stadgarna å ena sidan och naturvård och skötselplan å andra sidan?
14. Medborgarinflytande – demokrati: Hur fungerar insynen i stiftelserna?
15. Vilka andra aktörer samverkar ni med i regionen? (Drivkraft i regional samverkan)
16. Hur ser ni på/arbetar ni med regional samverkan i länet?
17. Finansiering och styrning – för och nackdelar med stiftelseformen?
18. Hur upplever ni förändringarna i naturvårdsstiftelsernas ersättningsmöjligheter gällande naturreservat?
19. Upplever ni en spänning mellan ekonomi och naturvård? Hur hanterar ni den?
20. Förvaltar ni mark ni inte äger? Hur fungerar det i så fall?
21. I en landstingskommunal stiftelse utser stiftarna styrelsen. Hur upplever ni det visst lokala politiska inflytandet?
Statligt inflytande?
22. Hur kan staten medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras?
23. För- och nackdelar med stiftelseformen generellt?

Hur fungerar naturvårdsstiftelser och motsvarande organisationer?

En utvärdering

I propositionen Framtidens friluftsliv 2009 uppmärksammade regeringen naturvårdsstiftelsernas betydelse för att förvalta och tillgängliggöra naturområden samt skapa regional samverkan om friluftsliv- och naturvårdsfrågor. År 2012 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras. Denna utvärdering utgör ett underlag i detta uppdrag.

År 1996 förändrades stiftelselagen och möjligheten att starta nya stiftelser som huvudsakligen finansieras med anslag försvann. Stiftelser i allmän form som bildats efter 1996 kräver att ett tillräckligt stort kapital avsätts vid bildandet för att klara syftet på lång sikt. I takt med att avkastningsnivåerna på kapital dessutom sjunkit i samhället, har nybildningen av naturvårdsstiftelser ytterligare försvårats.

Utvärderingen visar bland annat att nybildningen av naturvårdsstiftelser avstannat efter mitten av 1990-talet och att andra driftsformer som exempelvis den ideella föreningen valts i stället. Utvärderingen visar dock att driftsformen inte är det centrala för naturvårdsorganisationerna utan det lokala naturvårds- och friluftsengagemanget som organisationerna medför.

