

BOSTADSUTSKOTTET

**Statens stöd till
lokala investeringsprogram
för en ekologiskt hållbar utveckling**

– uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1
under statsbudgetens utgiftsområde 18

Rapporten är utarbetad av Roger Berggren
på uppdrag av bostadsutskottet

Riksdagens bostadsutskott

Riksdagens behandling av frågor om de lokala investeringsprogrammen för en ekologiskt hållbar utveckling ligger inom bostadsutskottets beredningsområde. Utskottet beslutade den 7 maj 1998 att initiera en uppföljning av vissa frågor avseende den hittillsvarande fördelningen av det statliga stödet till lokala investeringsprogram.

Syftet med uppföljningen angavs vara att med en relativt begränsad insats ta fram ett underlag till utskottets vidare beredning av förslag rörande de lokala investeringsprogrammen.

Uppföljningsarbetet har genomförts av Roger Berggren vid Riksdagens revisorers kansli. Resultatet av arbetet redovisas i denna rapport. Roger Berggren svarar för innehållet i rapporten samt för de redovisade slutsatserna om den hittillsvarande bidragsgivningen.

Innehållet i rapporten föredrogs för bostadsutskottet den 20 oktober 1998. Eftersom rapporten bedömdes ha ett allmänt intresse beslutade utskottet att låta publicera den i rapportserien Utredningar från riksdagen.

Stockholm i oktober 1998

Knut Billing
ordf.

/Jan Bjurström
kanslichef

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	3
Bakgrund	3
Förordningen	3
Processen	3
Resultatet	5
Fallet Navestad i Norrköpings kommun	6
1 Inledning	7
1.1 Promemorians bakgrund	7
1.2 Studiens disposition och läsanvisningar	7
2 Lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling	8
Sammanfattning	8
2.1 Anslagets tillkomst	8
2.1.1 Bakgrund	8
2.1.2 Budgetpropositionen för 1999	9
2.2 Villkor och riktlinjer för de lokala investeringsprogrammen ...	10
2.2.1 Förordningens huvudinnehåll	10
2.2.2 Förordningens karaktär	11
2.2.3 Uppföljning och utvärdering	12
3 Studiens frågeställningar	13
Sammanfattning	13
3.1 Övergripande frågeställningar	13
3.2 Fördelningsprocessen	14
3.2.1 Fördelningsprocessen ur ett kritiskt perspektiv	14
3.2.2 Frågeställningar kring fördelningsprocessen	17
3.3 Fördelningsresultatet	18
4 Fördelningsprocessen	19
4.1 Beredningsorganisationen	19
4.2 Beredningen i sammanfattning	20
4.3 Den interna samordningen inom Regeringskansliet	21
4.4 Sektorsmyndigheternas roll	22
Sammanfattning	22
4.4.1 Bakgrund	23
4.4.2 Den informella fasen	23
4.4.3 Den formella fasen	25
4.5 Länsstyrelsernas roll	26
Sammanfattning	26
4.5.1 Bakgrund	26
4.5.2 Samrådet	27
4.5.3 Samtycket	29
4.6 Andra organisationer	29
Sammanfattning	30
4.7 Kommunkontakter	30
4.7.1 Kommunernas roll i processen	30

5 Fördelningsresultatet.....	34
5.1 Materialets tillförlitlighet	34
5.2 Analys på kommunnivå	35
Sammanfattning	35
5.2.1 De stödberättigade kommunernas storlek	35
5.2.2 De stödberättigade kommunernas geografiska läge	36
5.2.3 De stödberättigade kommunernas befolkningstäthet.....	36
5.2.4 De stödberättigade kommunernas politiska styre.....	37
5.2.5 De stödberättigade kommunernas sysselsättningssituation	37
5.2.6 Kostnad per arbetstillfälle.....	38
5.2.7 Stödets andel av totalinvesteringarna.....	38
5.3 Analys på åtgärdsnivå	39
Sammanfattning	39
5.3.1 Inledning.....	39
5.3.2 Avfall.....	40
5.3.3 Byggnadsåtgärder	41
5.3.4 Efterbehandling.....	43
5.3.5 Energieffektivisering.....	44
5.3.6 Energiomställning	46
5.3.7 Flerdimensionella projekt	47
5.3.8 Industriprojekt	47
5.3.9 Naturvård/biologisk mångfald	48
5.3.10 Stödjande åtgärder	48
5.3.11 Trafik	49
5.3.12 Vatten och avlopp.....	50
6 Fallet Navestad i Norrköpings kommun	52
Sammanfattning	52
6.1 Inledning	52
6.2 Bakgrund till Navestadsprojektet	53
6.3 Fördelningsprocessen.....	54
6.3.1 Intresseanmälan och dialogfas	54
6.3.2 Myndigheternas synpunkter	55
6.3.3 Ansökan slutjusteras	56
6.4 Fördelningsresultatet	59
6.4.1 Inledning.....	59
6.4.2 Energisystem.....	59
6.4.3 Va-system	60
6.4.4 Yttre miljö.....	61
6.4.5 Bygg.....	61
6.4.6 Restlopp.....	62
6.4.7 Styr- och övervakningssystem	63
6.4.8 Boendesamverkan.....	64
Bilaga 1 Förordningstexter	65
Bilaga 2 Studiens genomförande	70
Bilaga 3–22 Figurbilagor.....	71

Sammanfattande slutsatser

Bakgrund

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling har sitt ursprung i ett förslag från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Stödet omfattar 5,4 miljarder under perioden 1998–2000 och kan endast sökas av kommuner. I vårbudgeten 1998 beslutades om en utökning av stödet med 2 mdkr för år 2001. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling och som leder till ökad sysselsättning. Ytterligare villkor för stödet framgår av förordningen 1998:23 om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Hela ramanslaget för stöd till lokala investeringsprogram står till regeringens eller Regeringskansliets förfogande. Regeringen fattar beslut om fördelningen av de aktuella investeringsbidragen efter beredning av Miljödepartementet.

Förordningen

Den förordning (1998:23) som reglerar fördelningen av stödet till lokala investeringsprogram är uppbyggd på ett sådant sätt att den lämnar förhållandevis stort svängum för den beredande enheten vid Miljödepartementet att skapa praxis för tillämpningen. Som stöd för en enhetlig tillämpning har en intern promemoria upprättats vid Miljödepartementet. För utomstående aktörer har den under hand framväxande tillämpningspraxisen inte varit helt enkel att identifiera.

Processen

I fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram har sektorsmyndigheterna haft vissa svårigheter att finna sin roll. Detta sammanhänger med oklarheter om det informella momentets förvaltningsrättsliga status, icke uppfyllda förväntningar på det formella remissförfarandets kvantitativa omfattning, svårigheter att upprätthålla kvalitet på bedömningarna på grund av bristfälliga underlagsmaterial och korta remisstider samt negativa erfarenheter sammankopplade med det faktum att man endast konsulterades under den inledande intresseanmälningsfasen. Naturvårdsverket förefaller vara den enda myndigheten som inte har stött på dessa problem i någon nämnvärd omfattning.

Det kan konstateras att sektorsmyndigheternas kompetens sannolikt kunde ha tagits till vara på ett mer effektivt sätt, vilket i sin tur kunde ha bidragit till en högre kvalitet i de bedömningar som gjordes under beredningsprocessen. En positiv bieffekt av en mer aktivt involverad förvaltning kunde ha varit en mer utvecklad känsla av delaktighet i fördelningen av ett så pass ansevärt statligt bidrag som stödet till de lokala investeringsprogrammen. Detta skulle sannolikt ha gagnat de kommande årens beredningsarbete. "Vården" av förvaltningen har således inte varit helt tillfyllest samtidigt som Regeringskansliet åtagit sig tyngande ärendehantering av förvaltningskaraktär i motsats till vad som under senare år har eftersträövats.

Det finns vissa brister i rollfördelningen mellan Miljödepartementet och de inblandade myndigheterna som kan tillskrivas dels de oklara styrningsrelationer som uppkommer då flera departement är inblandade, dels att förordningen och dess förarbeten inte tydligare preciserar sektorsmyndigheternas roll. Oklarheter kring hur beslutsstrukturerna ser ut inom Regeringskansliet samt vilken tillämpningspraxis som skapats vid den beredande enheten vid Miljödepartementet kan även ha bidragit till att många sektorsmyndigheter haft svårt att finna sin roll i beredningsprocessen.

Den flexibilitet och effektivitet som man försöker uppnå genom ett informellt remissförfarande i form av en ”dialog” med kommunerna samt informella konsultationer med experter från sektorsmyndigheterna riskerar att begränsa insynen i beredningsarbetet på ett sådant sätt att vissa dubier kan resas vad gäller kontinuitet, förutsägbarhet och likabehandling. Många beslutskriterier förekommer dessutom endast i den interna tillämpningspraxis som upprättats vid Miljödepartementet vilket gör att dessa farhågor riskerar att växa sig starkare. Huruvida dessa tvivel motsvaras av faktiska tveksamheter har dock inte gått att belägga inom ramen för denna begränsade studie. Miljödepartementet har i diskussioner med de berörda myndigheterna redan vidtagit ett antal åtgärder som skall eliminera fördelningsmodellens ”barnsjukdomar” inför fördelningen av 1999 års stöd till lokala investeringsprogram. Många av de grundläggande problem som har sitt ursprung i den valda fördelningsmodellen kommer emellertid sannolikt att kvarstå.

Många av de slutsatser som sammanfattar sektorsmyndigheternas roll i processen äger sin giltighet även när det gäller länsstyrelsernas erfarenheter av beredningsförfarandet. Bristen på ett klart definierat uppdrag i kombination med ett särskilt dialogmoment mellan kommuner och Miljödepartementet gjorde att många av länsstyrelserna hade problem att finna sin roll i processen. Osäkerheten underblåstes även av att kommuner, särskilt de som inte fått stöd till sina program, krävde besked från länsstyrelsen om på vilka grunder de fått avslag och om hur de lämpligen skulle gå vidare för att få utdelning i nästa omgång. Sådana besked eller dylik rådgivning hade länsstyrelserna som regel svårt att ge. Miljödepartementet har inför fördelningen av 1999 års anslag samlat upp länsstyrelsernas synpunkter på 1998 års fördelning. Sannolikt kommer detta, liksom vad gäller sektorsmyndigheterna, att leda till att vissa av fördelningsprocessens hittillsvarande nackdelar kan elimineras.

Kommunernas arbete med upprättande av intresseanmälan och ansökan kännetecknas av en betydande tidspress. Detta har bl.a. resulterat i att många kommuner uppger att de haft svårt att hinna förankra investeringsprogrammen hos kommunmedborgarna samt i vissa fall även i den egna organisationen. Särskilt svårt har det varit att hinna få gehör för de nya idéer som dykt upp, vilket resulterat i att många av de åtgärder som slutligen prioriterats i ansökan är väl kända och genomarbetade sedan tidigare. Bristfällig intern förankring har även resulterat i diskussioner i efterhand om hur kommunernas finansieringsansvar skall tacklas.

Kommunernas kontakter med sektorsmyndigheterna har varit begränsade, medan de kommuner som deltagit i dialogen med Miljödepartementet uppfattat denna som positiv. Hos de kommuner som inte varit på dialog och som inte erhållit stöd kan en viss osäkerhet spåras vad gäller de krav som ställs på själva investeringsprogrammet samt innehållet i ansökan om stöd till detta program.

Kommunernas relationer till länsstyrelserna varierar mellan vad som skulle kunna betecknas som ömsesidigt givande samförstånd till irriterad uppgivenhet. I det senare fallet har det vanligen handlat om att kommuner som inte haft framgång med sitt investeringsprogram krävt besked från länsstyrelsen om skälen till avslag samt hur man skall agera för att lyckas i kommande ansökningsomgångar. Länsstyrelsen har ofta haft svårt att ge klara besked angående detta, vilket sannolikt spätt på dessa kommuners misströstan. Många kommuner har, liksom länsstyrelserna, haft svårigheter att finna formerna för det formella samråd som stadgas i förordningen. När, var och hur detta skall komma in i en pressad ansökningsprocess tycks ha rest vissa frågetecken.

Resultatet

När det gäller resultatet av 1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram kan följande slutsatser dras:

- Det finns ett svagt, om än inte statistiskt säkerställt, negativt samband mellan stöd per capita och befolkningsstorlek i de stödberättigade kommunerna.
- Norrlandskommuner har erhållit betydligt mindre stöd per capita än kommuner i Götaland och Svealand.
- Tätortsbaserade kommuner, dit bl.a. de befolkningsmässigt största kommunerna räknas, har inte erhållit mer stöd per capita än de mer landsbygdsdominerade kommunerna.
- Det går inte att finna något stöd för hypotesen om ett positivt samband mellan andelen socialdemokratiska väljare i en kommun och hur mycket kommunen erhåller i stöd per capita.
- Det finns inget som talar för att stödet per capita blir större ju högre arbetslösheten är i en kommun.
- Det finns inget samband mellan en kommuns arbetslöshetssituation och storleken på stödet per årsarbete.

Av de elva kategorier av olika åtgärder som preliminärt har redovisats av Miljödepartementet, är det kategorin "flerdimensionella åtgärder" som erhåller mest stöd (660 mkr). I denna kategori är undergruppen "åtgärder inom annat bostads/fastighetsbestånd" störst. Det mest omfattande projektet inom undergruppen är satsningen på att omdana två av Stockholms stadsdelar till s.k. kretsloppsstadsdelar samt att miljöanpassa nyproduktionen av bostäder i Hammarby sjöstad. Av de 152 mkr som fördelas på kategorin "byggnadsåtgärder" går närmare 71 % till ombyggnaden av miljonprogramområdet Navestad i Norrköping. Minst stöd går till de åtgärder som hamnar i kategorin "industriprojekt" (15 mkr).

Stödets andel av såväl den totala investeringskostnaden som av den miljörelaterade kostnaden varierar i väldigt stor utsträckning. Åtgärder kan erhålla stöd på allt från några få procent till total kostnadstäckning. Stödandelen till vinstdrivande verksamhet är dock enligt förordningen begränsad till 30 % av den skäligena kostnad som tillkommit för att ge åtgärden ekologisk prägel. Störst stödandel erhåller efterbehandling av förorenade områden, administration och uppföljning. Stödandelarnas storlek avgörs från fall till fall.

Fallet Navestad i Norrköpings kommun

I studiens sjätte kapitel beskrivs Norrköpings kommuns lokala investeringsprogram. Detta består av en bred satsning på att ekologiskt omdana miljöprogramområdet Navestad. Kommunen har erhållit 260 mkr i stöd för detta projekt. En bidragande orsak till att Norrköpings kommun har haft framgång med sin ansökan om stöd är de diskussioner som sedan länge förts såväl inom kommunen som med representanter för regeringen och Regeringskansliet om en omfattande omdaning av Navestad. Positiva erfarenheter från ett mindre ombyggnadsprojekt med ekologiska förtecken, Ekoporten, har fungerat som ett gott exempel på kommunens ambitioner och kunnande på området.

Norrköpings kommun har i dialog med Regeringskansliet upprättat flera versioner av intresseanmälan och ansökan. Dessa är i huvudsak väl genomarbetade. Det är emellertid svårt att ur den slutliga ansökan utläsa de beräkningar som ligger till grund för de kostnader som anges och på vilka grunder olika stödandelar söks. Några av de ingående åtgärdernas förenlighet med förordningen kan ifrågasättas.

1 Inledning

1.1 Promemorians bakgrund

Riksdagens bostadsutskott beslutade den 7 maj 1998 (bostadsutskottets protokoll 1997/98:21, 21.4 §) enhälligt att föreslå Riksdagens revisorer att genomföra en granskning av beslutet om medel till de s.k. lokala investeringsprogrammen för ekologiskt hållbar utveckling.¹ Riksdagens revisorer har vid uppdateringen av sin granskningsplan den 9 juni 1998 beslutat att under det övergripande temat "Miljö" genomföra en förstudie av de lokala investeringsprogrammen i syfte att utröna förutsättningarna för en närmare granskning av dessa. Riksdagens revisorer förväntas under hösten 1998 på basis av förstudien ta ställning till om en fördjupad granskning skall genomföras.

Utöver de insatser som genomförts och planeras av Riksdagens revisorer, resulterade bostadsutskottets förslag även i att en uppföljning genomförts på utskottets uppdrag. Uppföljningsarbetet har utförts av Roger Berggren vid Riksdagens revisorers kansli och resultatet redovisas i denna rapport. Bostadsutskottets syfte med uppföljningsstudien är att skapa ett bättre underlag för det kommande budgetarbetet och beredningen av eventuella förslag om de lokala investeringsprogrammen väckta under höstens allmänna motionstid.

Bostadsutskottet anger i den promemoria som låg till grund för beslutet om en uppföljningsinsats fyra huvudsakliga skäl till uppföljningen. För det första uppfattas satsningen i ekonomiska termer som mycket omfattande. För det andra anføres att den ur svenska förhållanden ovanliga metoden för fördelningen av stödet kan fungera som skäl för en närmare uppföljning. För det tredje gör den särskilda inriktningen på investeringarna – ekologiskt hållbara satsningar – vilken även som helhet skall fungera som ett övergripande mål för utgiftsområde 18 och bostadspolitiken (prop. 1997/98:119), det värdefullt att närmare studera hur detta mål konkretiseras i den fördelning av resurser som sker inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Slutligen anger bostadsutskottet även de lokala investeringsprogrammets roll som en del av olika riktade bostadspolitiska satsningar som ett motiv till en uppföljningsinsats.

Föreliggande promemoria utgör slutredovisning av den uppföljningsstudie av de lokala investeringsprogrammen som har genomförts på uppdrag av bostadsutskottet. Det kvantitativa material studien bygger på är inte helt igenom kvalitetssäkrat och antalet kommun- och länsstyrelsekontakter ännu begränsat. Redovisningen bör därför främst ses som ett diskussionsunderlag.

1.2 Studiens disposition och läsanvisningar

Denna promemoria består, bortsett från den inledande sammanfattningen av sex kapitel. Detta första kapitel följs av ett som ger en bakgrund till tillkomsten av stödet till de lokala investeringsprogrammen för ekologiskt hållbar utveckling. Kapitlet innehåller även en redogörelse för de formella regler som

¹ I den fortsatta texten syftar de obestämda begreppen "stöd" och "stödet" på bidrag som ges till lokala investeringsprogram för en hållbar utveckling.

ligger till grund för bidragsfördelningen. I promemorians tredje kapitel redovisas studiens frågeställningar samt en del teoretiska resonemang kring den aktuella fördelningsmodellen. Kapitel fyra redovisar fördelningsprocessen med tyngdpunkt på hur olika aktörer har varit involverade, medan det femte kapitlet beskriver och analyserar fördelningsresultatet, huvudsakligen uppdelat på kommun och åtgärdsnivå. Det sjätte och sista kapitlet innehåller en närmare beskrivning av ett av de investeringsprogram som erhållit stöd (Navestad i Norrköping). Bilaga 1 innehåller den förordning som reglerar fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram. I bilaga 2 finns en kort beskrivning av studiens genomförande samt det material som använts. Bilaga 3–22 är figurbilagor.

I syfte att underlätta för läsaren att ta del av studiens centrala innehåll och huvudslutsatser används ett system med rutor där hela studiens, kapitlens och vissa längre avsnitts huvudinnehåll sammanfattas. Dessa placeras i början av respektive kapitel eller avsnitt. Fallstudien i kapitel sex bör främst betraktas som en fördjupning och är möjlig att hoppa över utan att någon generell giltig information går förlorad.

2 Lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

Sammanfattning

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling har sitt ursprung i ett förslag från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Stödet omfattar 5,4 miljarder under perioden 1998–2000 och kan endast sökas av kommuner. I vårbudgeten 1998 beslutades om en utökning av stödet med 2 mdkr för 2001. Beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling. Ytterligare villkor för stödet framgår av förordningen 1998:23 om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället.

2.1 Anslagets tillkomst

2.1.1 Bakgrund

I sin regeringsförklaring den 17 september 1996 uttryckte statsminister Göran Persson viljan att göra Sverige till ett föregångsland när det gäller ekologiskt hållbar utveckling. Som ett led i detta arbete tillsattes i januari 1997 den s.k. delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling² bestående av dåvarande statsråden Johansson, Lindh, Messing, Åhnberg och Östros. Delegationen fick inledningsvis till uppgift att föreslå ett investeringsprogram för ekologisk hållbarhet samt en gemensam plattform för det fortsatta arbetet (Statsrådsberedningen 97-01-21).

² I den följande texten kallad delegationen.

Den 21 mars 1997 lämnade delegationen sina första förslag vilka sedermera låg till grund för avsnittet ”Ett hållbart Sverige” i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150 s. 112). Här angav regeringen att utgiftsområde 18 (Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande) tillförts 800 mkr för 1998, 1 800 mkr för 1999 och 2 800 mkr för år 2000 för ett lokalt investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling. Hösten 1997 anvisade riksdagen 800 mkr för budgetåret 1998 för detta ändamål (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, bet. 1997/98:BoU1, anslag Stöd till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet). Riksdagen bemyndigade vidare regeringen att i fråga om detta anslag åta sig ekonomiska förpliktelser om högst 1 mdkr under år 1999 och högst 1 mdkr under år 2000.

I regleringsbrevet för utgiftsområde 18 budgetåret 1998 framgår att ramanslaget E1 ”Stöd till lokala investeringsprogram” delas upp i tre anslagsposter. Den första, som utgör det egentliga stödet, uppgår till 770 mkr. Den andra anslagsposten omfattar 8,8 mkr och avser administration. Återstående 21,2 mkr har avsatts för utvärdering, informationsinsatser m.m.³ I 1998 års vårproposition anger regeringen att 2 mdkr beräknas tillföras utgiftsområdet för år 2001 för en utökning av det lokala investeringsprogrammet. Riksdagen har i enlighet med bostadsutskottets förslag tillstyrkt denna regeringens preliminära fördelning för utgiftsområdet (1997/98:BoU5y).

I rapporten ”Lokala investeringsprogram – kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället”, som delegationen lade fram i mitten av juni 1997, presenterades ett mer konkret förslag på hur det i 1997 års vårbudget avsatta stödet till de lokala investeringsprogrammen kunde utformas. Dessa lokalt förankrade satsningar skulle parallellt med bl.a. de nationella programmen för investeringar i ekologisk omställning av byggnader och infrastruktur (kretsloppsmiljarden), program för investeringar på energiområdet samt särskilda infrastrukturprogram bidra till att Sverige kunde uppnå målet att fungera som ett föregångsland vad gäller ekologiskt hållbar utveckling.

2.1.2 Budgetpropositionen för 1999

I den nyligen presenterade budgetpropositionen för budgetåret 1999 föreslås vissa förändringar i stödet till ekologisk omställning och utveckling.⁴ Bland annat föreslås att stödet bör vidgas till att också omfatta allergisanerande åtgärder i bebyggelse som genomförs i samband med de ombyggnadsåtgärder som regelverket för närvarande ger möjlighet att stödja. Regeringen minskar

³ De villkor som formuleras är för den första anslagsposten endast att resurserna disponeras för stöd till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. För anslagspost två gäller att högst 6,5 mkr får användas för Miljödepartementets administration samt 2 mkr för länsstyrelsernas administration. Högst 300 000 kr får gå till sektorsmyndigheternas arbete med remissyttranden över projekt i de lokala investeringsprogrammen. När det gäller den tredje anslagsposten framgår att högst 13,7 mkr får användas för kostnader för utvärdering och uppföljning av anslagspost 1 samt för informationsinsatser kring regeringens satsning på hållbar utveckling. Anslagsposten får belastas med högst 4 mkr för kostnader för uppbyggnad av ett kunskapscentrum för ekologisk hållbarhet samt driftskostnader för centrumet under 1998. Slutligen framgår att den tredje anslagsposten får belastas med kostnader för bidrag till kommuner för lokalt utvecklingsarbete med högst 3,5 mkr.

⁴ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 18 s. 57 f.)

anslaget med anledning av att det kunskapscentrum för biologisk mångfald som skall inrättas i Umeå redovisas under ett särskilt anslag (E2) under utgiftsområde 18. Regeringen gör även en omprövning av vissa medel till andra områden inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Bland annat inrättas ett nytt anslag för genomförande av särskilt angelägna åtgärder för sanering av mark eller vatten, framför allt i kommuner som inte beviljats stöd för detta inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Sammantaget innebär detta att det tidigare anslagsförslaget på 1 800 mkr för 1999 och 2 800 mkr för år 2000 minskas till 1 500 mkr respektive 2 500 mkr. För år 2001 avsätts 1 970 mkr. Regeringen föreslår att riksdagen bör ge regeringen bemyndigande att under 1999 fatta beslut som inklusive tidigare åtaganden innebär utgifter på högst 3 mdkr under perioden år 2000–2002. Totalt innebär förslaget att 6 770 mkr avsätts till de lokala investeringsprogrammen.

2.2 Villkor och riktlinjer för de lokala investeringsprogrammen

2.2.1 Förordningens huvudinnehåll

Fördelningen av medel till de lokala investeringsprogrammen regleras i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället (se bilaga 1).⁵ En kommun kan enligt denna förordning få bidrag till lokala investeringsprogram som främjar en ekologiskt hållbar utveckling genom åtgärder som syftar till att:

1. Minska belastningen på miljön.
2. Öka effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser.
3. Gynna användningen av förnybara råvaror.
4. Öka återbruk, återanvändning och återvinning.
5. Bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden.
6. Bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringssämnen i ett kretslopp.

En kommun kan även få bidrag till allmänna näringslivsfrämjande insatser med anknytning till programmen och till administration av programmen. Den kan vidare få bidrag till lokala folkbildningsinsatser och till åtgärder som främjar arkitektoniska kvaliteter eller ökar jämställdheten mellan könen. Dessutom kan bidrag utgå till åtgärder inom bostadsbebyggelsen. Så kallade utsatta bostadsområden skall i dessa fall prioriteras. Dessa bidrag kräver dock att det ovan angivna syftet med främjandet av en ekologiskt hållbar utveckling kan uppfyllas samt att åtgärden är direkt knuten till en investering.

I förordningen anges även ett antal övriga riktlinjer och villkor som har betydelse för fördelningen av de avsatta medlen. Dessa är:

1. Endast kommuner får ansöka om stöd.
2. Kommunerna får fördela stödet vidare till olika lokala aktörer.
3. Den slutliga mottagaren av stödet behöver inte vara känd vid ansökan.

⁵ Utfärdad 1998-01-22 med ikraftträdande 1998-02-03. I den följande texten kallad förordningen.

4. Stödet förutsätter att kommunen har utarbetat ett investeringsprogram.
5. Investeringsprogrammet skall redovisa bl.a. samband med översiktlig planering samt påverkan på teknikutveckling, jämställdhetsarbetet och arkitektonisk kvalitet.
6. Beräknad kostnad för projekten skall redovisas.
7. Konkurrensutsatt verksamhet får ges högst 30 % stöd av den skäligen kostnad som har tillkommit för att åtgärderna ges den inriktning som anges i förordningens 1–4 §§ och kan antas medföra en påtaglig förbättring av miljön.
8. Påbörjade projekt ges inte stöd.
9. Åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram skall kunna antas öka sysselsättningen.
10. Det bör även uppmärksammas att hela ramanslaget för stöd till lokala investeringsprogram står till regeringens eller Regeringskansliets förfogande och att regeringen själv fattar beslut om fördelningen av de aktuella investeringsbidragen. Vid mer traditionell bidragsgivning är det vanligen klart vilka åtgärder som är stödberättigade samt att bidrag ges i den ordning som ansökningar kommer in. Prövning sker då av berörda sektorsmyndigheter och inte, som i fallet med de lokala investeringsprogrammen, av en särskild enhet vid Miljödepartementet.

2.2.2 Förordningens karaktär

Det är redan här på sin plats att reflektera över att det allmänna intrycket av förordningen är att den lämnar förhållandevis fritt spelrum för Miljödepartementet och regeringen att själva skapa praxis för tillämpningen. Stöd för bildandet av denna praxis står endast i begränsad omfattning att finna i de förarbeten på vilka förordningen vilar. Som en följd av förordningens karaktär har en intern tillämpningspromemoria upprättats vid Miljödepartementet.

Här nedan ges några exempel på delar av förordningen som ställer krav på någon form av tillämpningspraxis eller där det kan väckas frågor kring regleringarnas juridiska status. Syftet med redovisningen är att väcka en del frågor kring förordningens tillämpning och karaktär, vars svar får inhämtas i ett annat sammanhang:

1. Vilka är kriterierna för vad som kan betecknas som ett *program* (1 §)?
2. Hur definieras ”allmänna näringslivsfrämjande insatser med anknytning till programmen” (1 §)?
3. Bidrag får utgå till vissa åtgärder enligt 1 § andra stycket om dessa är *direkt knutna* till en investering? Hur avgörs detta?
4. Bidrag får endast lämnas till åtgärder som påbörjats efter beslutet om bidrag (4 §). Hur definieras begreppet *påbörjats*?
5. I 15 § definieras begreppet *vinstdrivande verksamhet*. Hur har denna definition tillämpats?
6. Åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram skall antas öka sysselsättningen (3 §). Finns praxis för hur mycket sysselsättningen bör öka? Enligt 9 § 4 skall investeringsprogrammet innehålla en beskrivning av ”hur åtgärderna kan antas påverka sysselsättningen”. Enligt 10 § 3 skall ansökan som avser stöd till vinstdrivande verksamhet innehålla ”en beskriv-

ning av hur åtgärderna påverkar sysselsättningen”. Hur hanteras skillnaden i kravet på att redovisa sysselsättningseffekter?

7. Regeringen beslutar om den del av bidraget som skall betalas ut i samband med att åtgärderna påbörjas och hur stor del som skall betalas ut efter det att åtgärderna har rapporterats (11 § första stycket 4). Vilken praxis avseende beloppens storlek har tillämpats?
8. En kommun får betala ut bidrag till vinstdrivande verksamhet om åtgärderna uppfyller kraven i 1–4 §§ och kan antas medföra en *påtaglig förbättring* av miljön. Något krav på påtaglig förbättring finns inte för icke-vinstdrivande verksamhet. Hur har kravet på påtaglig förbättring tillämpats vid prövning av åtgärder inom ramen för vinstdrivande verksamhet i jämförelse med icke vinstdrivande verksamhet?
9. Hur definieras begreppen *ny teknik* och *nya arbetsmetoder* som enligt 16 § är tvingande villkor för att stöd skall kunna utgå till vinstdrivande verksamhet?
10. Enligt 16 § får stöd till vinstdrivande verksamhet endast lämnas med högst 30 % av den skäligen kostnad som har tillkommit för att åtgärderna skall främja den ekologiska hållbarheten och antas medföra en påtaglig förbättring av miljön. Hur tillämpas denna merkostnadsprincip?
11. Enligt 17 § får stöd till vinstdrivande verksamhet inte lämnas till åtgärder som ligger *inom den normala verksamheten och ändå skulle ha genomförts*. Hur avgränsas denna typ av åtgärder?
12. Enligt 21 § *skall* en kommun besluta att stödet helt eller delvis skall betalas tillbaka om vissa krav inte uppfylls. Frågan är hur väl en sådan formulering i en förordning rimmar med 8 kap. 5 § RF, där det slås fast att föreskrifter om kommunernas åligganden skall meddelas genom lag?
13. Vad gör en kommun med pengar som krävts tillbaka enligt 21 § 4 (felaktigt eller för högt belopp)? Staten tycks sakna grund i 14 § för att återkräva dessa pengar.⁶

Det skall ånyo poängteras att syftet med denna uppräkningslista är att väcka en del frågor kring förordningens tillämpning och juridiska status. Det har inte inom ramen för denna studie funnits möjlighet att närmare eftersöka svar på frågorna. Noteras bör emellertid att frågorna kring förordningens tillämpning lätt blir många. Avslutningsvis kan nämnas att en paragraf (22 §) tillkommit den 20 augusti 1998 genom beslut om förordningen 1998:1180.⁷ Från den 1 oktober gäller att kommunernas beslut enligt 21 § får överklagas hos regeringen medan andra beslut som i särskilda fall meddelas enligt förordningen inte får överklagas.

2.2.3 Uppföljning och utvärdering

Regeringen har den 17 september 1998 givit Riksrevisionsverket i uppdrag att utvärdera måluppfyllelse och medelsanvändning i de lokala investeringspro-

⁶ Kursiveringen saknar i uppräkningslistans samtliga fall motsvarighet i originaldokumentet.

⁷ Förordningen 1998:1180 finns i bilaga 1.

grammen.⁸ Därutöver skall investeringsprogrammen utvärderas med avseende på delaktighet och lokal förankring samt dess lönsamhet utan stöd. En utvärdering sker även av den fördelningsmodell som begagnats.

Uppdragets första etapp genomförs under våren 1999 med avrapportering den 1 september 1999. Syftet med denna delrapportering är att erhålla tillämpbar information under pågående fördelningsperiod. En utvärdering av hela stödsystemet genomförs under våren 2002 med slutrapportering senast 1 juli år 2002. Regeringen har även för avsikt att ge länsstyrelserna och Regeringskansliet i uppdrag att årligen göra en samlad uppföljning av de lokala investeringsprogrammen.

Utöver dessa övergripande utvärderingar skall varje stödberättigad kommun enligt 13 § i förordningen årligen redovisa hur tidsplanen i respektive projekt följs, vilka resultat som uppnåtts samt vilka medel som har förbrukats.

3 Studiens frågeställningar

Sammanfattning

Denna studie fokuserar två övergripande teman. Dessa är:

- Fördelningsprocessen för 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.
- Fördelningsresultatet för 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.

När det gäller fördelningsprocessen är det främst följande frågeställningar som studien belyser:

- Hur har den nya fördelningsprocessen fungerat? Vilka jämförelser kan göras med liknande fördelningsmodeller? För- och nackdelar?
- Vilka aktörer (myndigheter, internt inom Regeringskansliet, intresseorganisationer, övriga) har varit inblandade i beredningsarbetet och vid vilka delar av processen? Hur har dessa aktörer upplevt fördelningsprocessen?

Det kapitel som analyserar fördelningsresultatet kretsar dels kring kommunrelaterade, dels kring åtgärdsrelaterade frågeställningar. I den förra kategorin fokuseras följande frågeställningar:

- Hur är stödet till lokala investeringsprogram geografiskt fördelat över landet?
- Är det främst de större kommunerna som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?
- Vilken politisk majoritet har de kommuner som fått bidrag?
- Vilken är arbetslöshetssituationen i de kommuner som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?
- Vad kostar varje arbetstillfälle som investeringsprogrammen genererar?

Bland de åtgärdsrelaterade frågeställningarna behandlas följande:

- Hur många åtgärder återfinns i varje åtgärdskategori?
- Hur fördelar sig den beviljade bidragssumman på olika åtgärds kategorier och åtgärds kategoriernas undergrupper?

⁸ Regeringsbeslut 60, 1998-09-17.

- I vilken omfattning har insatser inom respektive åtgärdskategori historiskt åtnjutit statligt stöd?

3.1 Övergripande frågeställningar

Medel till de lokala investeringsprogrammen fördelas under perioden 1998–2001. Under perioden hösten 1997–sommaren 1998 har en första urvalsprocess genomförts som resulterat i att regeringen beslutat att ge 42 kommuner sammanlagt 2,3 mdkr i stöd till lokala investeringsprogram för hållbar utveckling.⁹ Därutöver har landets 70 minsta kommuner givits ett särskilt stöd på 50 000 kr för att närmare utveckla sina investeringsförslag. Således befinner vi oss i början av en fördelningsprocess som kommer att fortgå under de närmaste åren och där de eftersträvade miljöeffekterna i många fall inte visar sig förrän på ännu längre sikt. Mot bakgrund av detta, och i linje med vad bostadsutskottet anfört i den PM som låg till grund för beslutet om en uppföljningsinsats, avgränsar sig denna studie huvudsakligen till två övergripande teman. Dessa är:

- Fördelningsprocessen för 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.
- Fördelningsresultatet för 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.

Frågeställningar under respektive övergripande teman som bedöms vara relevanta för närmare granskning diskuteras närmare nedan.

3.2 Fördelningsprocessen

3.2.1 Fördelningsprocessen ur ett kritiskt perspektiv

Som ovan angivits är det regeringen efter beredning av en särskild enhet vid Miljödepartementet som fattar beslut om vilka kommuner som skall komma i åtnjutande av stöd. Detta tillvägagångssätt har mött kritik från flera olika håll.¹⁰

Statskontoret har på uppdrag av Kunskapslyftskommittén genomfört en studie av genomförandet av det s.k. kunskapslyftet. Studien presenteras i den nyligen utkomna rapporten *Kunskapslyftet som modell och metod* (Statskontoret 1998:20). Kunskapslyftets nära släktskap med fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram gör att många av de såväl teoretiska som empiriska slutsatser som dras i studien har relevans för hur de lokala investeringsprogrammets fördelningsprocess har fungerat. I studien görs även vissa direkta jämförelser med de lokala investeringsprogrammen.

⁹ De totala investeringarna uppgår till mellan 12 och 13 mdkr och den miljörelaterade investeringsandelen till mellan 7 och 8 mdkr.

¹⁰ Såväl beslutet om att inrätta ett särskilt anslag för lokala investeringsprogram, anslaget storlek som den fördelningsmodell som valts har kritiserats. Se bl.a. 1997/98:BoU1y, avvikande mening nr. 1 (m), nr. 2 (fp), nr. 3 (v), nr. 4 (mp) och nr. 5 (kd) samt 1997/98:BoU1, reservation nr. 1 (fp), särskilda yttranden nr. 1 (m), nr. 3 (v), nr. 4 (mp). Se även *Göteborgsposten* 1997-09-15, 1998-04-11, 1998-04-20, 1998-04-27; *Dagens Nyheter* 1997-12-01, 1998-02-18, 1998-02-26, 1998-05-19, 1998-06-03, 1998-06-09; *Dagens Industri* 1998-04-07, 1998-04-09; *Svenska Dagbladet* 1998-04-16; *Kommunaktuellt* 1998-06-04.

Statskontoret konstaterar för det första att delegationer tycks vara på modet även om tidsbegränsade förvaltningsorganisationer vid sidan av de reguljära myndigheterna inte är något nytt fenomen.¹¹ Motiven till att tillskapa en särskild delegation eller motsvarande kan vara att denna kan fungera som "startmotor" i situationer då problembilden är oklar och då bristande erfarenhet innebär att nya rutiner måste etableras. Den politiska viljeriktningen kan vara klar, men valet av metod och organisation inte fastslaget. Regeringen kan i det läget välja att temporärt behålla frågan för att med politiskt snarare än förvaltningsrättsligt grundad legitimitet närmare etablera erforderlig praxis. Vanligen brukar dessa tillfälliga organisationsformer sammankopplas med begrepp som flexibilitet, situationsanpassning, mångfald, differentiering och kreativitet. Styrformerna är mer informella och avreglerade och dialog premieras framför regeltillämpning. Andra tillkomstmotiv kan vara ett samordningsbehov ofta på sektorsövergripande nivå.

Statskontoret menar även att en särskilt tillskapad organisation kan vara lämpligare än ett befintligt organ inom statsförvaltningen om inslaget av experiment, förhandlingar och skönsmässighet i besluten är stort och förutsättningarna för och behovet av regelstyrning och likabehandling är begränsat eller, annorlunda uttryckt, i situationer då en klassiskt byråkratisk organisationsform riskerar att möta problem. Risken är dock att den eftersträlvade flexibiliteten som kan skapas inom ramen för en tillfällig, s.k. adhocratisk, organisationslösning resulterar i tillkortakommanden vad gäller sådana värden som likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet.

En särskilt tillskapad organisationsform kan enligt Statskontoret även motiveras när intressentmedverkan är önskvärd och legitim, t.ex. när avgränsade program samfinansieras av flera parter. Slutligen anser Statskontoret att en särskilt tillskapad organisation möjligen kan motiveras som nödlösning när andra alternativ saknas. Enligt den genomgång av motiv för tillskapande som Statskontoret gör för ett antal nu aktuella tillfälliga organisationslösningar är det främst fyra som legat till grund för tillkomsten av delegationen för ekologiskt hållbar utveckling. Dessa är:

- Sektorsövergripande arbetssätt
- Snabba kraftfulla åtgärder
- Politisk handlingskraft
- Politisk vilja att behålla frågan

Tillskapandet av adhocratiska organisationslösningar kan alltså ofta motiveras i enskilda fall men bör även väcka en del frågor ur såväl förvaltningspolitiskt och förvaltningsrättsligt perspektiv som ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv. Statskontoret noterar att myndighetsutövning, inklusive myndighetsutövning mot kommun, åtnjuter en särskild status i regeringsformen. Innebörden är att denna varken får påverkas av regeringen eller av enskilda statsråd. Formellt uppstår dock inga problem när regeringen, som i fallet med stöd inom ramen för såväl kunskapslyftet som de lokala investeringsprogrammen,

¹¹ Exempel på sentida tillfälliga organisationer, ofta benämnda delegationer, är Delegationen för kunskapslyftet, Delegationen för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden, Storstadsdelegationen, Delegationen för omställning inför år 2000, Kretsloppsdelegationen, Delegationen för resursarbete, Glesbygdsdelegationen samt den i denna studie aktuella delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling.

själv är den beslutsfattande myndigheten. Statskontoret slår emellertid fast att det kan finnas skäl att undvika den typ av "gråzoner" som uppkommer vid tillskapande av myndigheter eller myndighetsliknande organ inom Regeringskansliet.

Statskontoret befarar även att de adhocratiska lösningarna kan resultera i oklarheter vad gäller det inom statsförvaltningen sedan ett tiotal år etablerade systemet för mål- och resultatstyrning. Detta system förutsätter en viss tydlighet i rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och kommunerna. Adhocratiska organisationslösningar passar inte alltid in i detta mönster, varför risken för att dubbla eller flerdubbla styrsystem etableras ökar. En konsekvens av detta är att ansvarsutkrävandet försvåras. Möjligheterna att utkräva ansvar kan även bli lidande om de adhocratiska organisationsformerna bidrar till en alltför intim kontakt mellan stat och kommun. De fördelar detta kan resultera i måste vägas mot risken att tydligheten vad gäller det yttersta ansvarets placering går förlorad. Det faktum att adhocratism har en tendens att göra rollfördelningen otydlig och beslutsstrukturen dold är enligt Statskontorets rapport ett av de allvarligaste problemen med modellen.

En annan risk är enligt Statskontoret att den dialogmodell som tillämpas i relationerna mellan de adhocratiska organisationsformerna och de aktörer till vilka en åtgärd riktas, leder till att de ordinarie statliga myndigheterna betraktas som avskilda från det demokratiska systemet och på den grunden ratas som programgenomförare. En negativ konsekvens av att nydanade och "spännande" uppgifter mer och mer hamnar vid sidan om de ordinarie myndigheterna är att dessa på sikt utarmas. Detta skall även enligt Statskontorets uppfattning ses mot bakgrund av att man inom Regeringskansliet under senare år medvetet strävat efter att minska belastningen med sådan löpande ärendehantering som ofta blir följden av tillskapandet av adhocratiska lösningar.

Staten ser möjligheter att med hjälp av specialdestinerade bidrag öka inflytandet över kommunernas verksamhet. Detta kan möjligen vara motiverat i fall då staten och kommunernas prioriteringar inte överensstämmer och då snabba kraftfulla åtgärder anses vara nödvändiga. Statskontoret slår dock fast att de grundläggande principerna om decentralisering och kommunal självstyrelse bryts genom detta förfarande.

Statskontoret noterar också att många av de adhocratiska organisationer som studerats har haft flera mål att hantera. Multipla, parallella och ibland motstridiga mål kan med dagens krav på resultatuppföljning orsaka problem. Vilka prioriteringar som gäller mellan olika mål samt hur genomförda insatser skall kopplas till uppnådda resultat är frågor som måste beaktas. I rapporten konstateras att både kunskapslyftet och de lokala investeringsprogrammen innehåller flera mål däribland ett närbesläktat arbetsmarknadspolitiskt mål. Skillnaden är att för kunskapslyftet är detta mål preciserat i kvantitativa termer medan en sådan kvantifiering saknas i fallet med de lokala investeringsprogrammen. Resultatuppföljningen kan i det senare fallet bli svårare.

Utöver Statskontorets invändningar kan det även vad gäller kritik på en generell nivå noteras att riksdagens konstitutionsutskott inom ramen för den årliga granskningen av regeringsärendenas handläggning nyligen genomfört en undersökning av hur regeringen använt anslagsposter som den genom

regleringsbrev ställt till sitt eget förfogande (1996/97:KU25 s. 12–16). KU fann att det var svårt att få en fullständig bild av användningen av dessa medel, bl.a. beroende på att många av anslagen disponerades av andra myndigheter som betalade ut medel efter särskilda regeringsbeslut. Dessa myndigheter var då även ansvariga för bokföringen av utbetalningarna. Av genomgången framgår även att statsrådsberedningens anvisningar för handläggningen av ärenden i Regeringskansliet ("Gula boken", Ds 1994:70) inte till fullo har följts. Fler anslagsposter disponeras av departement för ändamål som ligger utanför den interna verksamheten, berednings- och uppföljningsarbete eller informationsinsatser. Utöver detta konstaterar KU även att det finns vissa brister vad gäller de anslag som står till regeringens disposition. Bristerna gäller bl.a. att anslagen har använts för ändamål som kan ifrågasättas mot bakgrund av det ändamål som anslaget eller anslagsposten har enligt sin beteckning.

Kritik mer specifikt knuten till de lokala investeringsprogrammen riktas bl.a. mot att så mycket pengar läggs direkt i händerna på regeringen.¹² Denna kritik kan delvis härledas till en befarad nedrustning av de ordinarie miljöanslagen samt en misstro mot att den kompetens som återfinns hos den beredande enheten vid Miljödepartementet inte är tillräcklig för att kunna göra de kvalificerade bedömningar som erfordras för att uppnå den eftersträlvade miljöeffektiviteten i användningen av de avsatta resurserna. Kritikerna befarar även en politisering av resursfördelningen, dels därför att regeringen står för fördelningen i stället för berörda ämbetsverk, dels därför att en i sammanhanget strategisk tjänstemannaposition besatts av en före detta socialdemokratisk riksdagsledamot.

I ett urvalsförfarande förekommer dessutom kritiska synpunkter hos dem som av en eller annan anledning inte tillhör de utvaldas skara. I de bortvaldas skara är det ofta angeläget att klart kunna identifiera de kriterier som legat till grund för ett visst utfall. Tydliga kriterier skapar tilltro till urvalsprocessen och undanröjer sådana misstankar om godtycke som kan hämma det fortsatta intresset för den aktuella subventionen. Bortsett från tillämpningen av de formella villkor som regleras i förordningen 1998:23 uppkommer bedömningssituationer där mer preciserade kriterier saknas. I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18 s. 45) anges exempelvis att "de kommuner som bedöms ha de bästa förslagen till lokala insatser för en ekologiskt hållbar utveckling får del av de statliga pengarna som anslagits till investeringsprogrammen". Vidare framgår att "programmen skall värderas utifrån vilka resultat avseende målen om ekologisk hållbarhet samt i fråga om ökad sysselsättning som beräknas åstadkommas i förhållande till det statliga stödet". Urvalsbedömningarna kan med stöd i dessa formuleringar bli vanskliga och lämnar förhållandevis stora frihetsgrader till den beredande myndigheten.

¹² Se bl.a. *Dagens Nyheter* 1998-05-19 där samtliga oppositionspartier framför kritiska synpunkter.

3.2.2 Frågeställningar kring fördelningsprocessen

I fördelningen av stöd förekommer ett antal urvalssteg där antingen kommunerna själva väljer att inte gå vidare i ansökningsprocessen eller där Miljödepartementet och regeringen genom sina prioriteringar avslår eller tillstyrker ansökningar om stöd. Dessa är:

Intresseanmälan. 286 av landets 288 kommuner lämnade senast den 15 oktober 1997 in en anmälan om intresse att söka pengar till lokala investeringsprogram (endast Storuman och Burlöv avstod från att anmäla intresse).

Ansökan. 115 av de 286 kommunerna som anmält intresse valde att gå vidare i processen och formellt ansöka om stöd. Sista ansökningsdag var den 16 februari 1998.

Slutlig fördelning. 42 av de 115 kommunerna som lämnat in ansökan beviljades under våren 1998 stöd till sina lokala investeringsprogram.

Till dessa formella urvalssteg kommer ett antal mer informella urvalsprocesser. Bland annat valdes cirka 40 kommuner ut av de 286 som anmält intresse för det som betecknades som en dialog med den beredande enheten vid Miljödepartementet.

I syfte att närmare belysa den aktuella fördelningsprocessen samt ge bedömningsunderlag för den i föregående avsnitt refererade kritiken, tas följande frågeställningar upp:

- Hur har den nya fördelningsprocessen fungerat? Vilka jämförelser kan göras med liknande fördelningsmodeller? För- och nackdelar?
- Vilka aktörer (myndigheter, internt inom Regeringskansliet, intresseorganisationer, övriga) har varit inblandade i beredningsarbetet och i vilka delar av processen? Hur har dessa aktörer upplevt fördelningsprocessen?

3.3 Fördelningsresultatet

I början av juni 1998 redovisade Miljödepartementet den slutgiltiga fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram. 2,3 mdkr hade fördelats till 42 kommuner. Därutöver får landets 70 minsta kommuner 50 000 kr vardera för att fördjupa arbetet med hållbar utveckling. Sammantaget beräknas de bidragsberättigade projekten skapa drygt 8 000 direkta årsarbeten. I budgetpropositionen för 1998 framgår även att 30 mkr av anslaget för 1998 får användas för administration, utvärdering och informationsinsatser m.m. Avsikten är bl.a. att man inom ramen för dessa medel skall inrätta ett kompetenscentrum med syfte att ge stöd åt kommunerna i arbetet med investeringsprogrammen samt sprida erfarenheterna från dessa. Miljövårdsberedningen beslutade den 17 juni 1998 att föreslå regeringen att detta kunskapscentrum inrättas vid Umeå universitet/Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå. Regeringen fattade den 3 september 1998 beslut enligt Miljövårdsberedningens förslag.

Det faktiska fördelningsresultatet beskrivs närmare i en promemoria sammanställd av Miljödepartementet som presenterades i början av juni 1998. Sammanfattningsvis konstateras att man vid en sektorsvis sortering finner att de bidragsberättigade kommunerna främst satsat på det som

klassificeras som "byggande och boende". Närmare 40 % av de 2,3 miljarder som fördelats under 1998 hänförs till denna kategori. Därefter följer satsningar på olika energiprojekt med en fjärdedel av totalsumman. Satsningar på vatten- och naturvårdsprojekt omfattar 10 % och till folkbildnings- och informationsprojekt 5 %. I Miljödepartementets redovisning framhålls att indelningen i olika sektorer inte är helt oproblematisk att genomföra. I många fall har ett och samma projekt sektorsövergripande karaktär och kan omfatta exempelvis såväl bygg-, energi- som naturvårdsprojekt. Bidragsandelens andel av totalinvesteringarna varierar för respektive åtgärd kring ett medelvärde på 30 %.

De stödberättigade investeringsprogrammen omsluter totalt mellan 12 och 13 mdkr varav de miljörelaterade investeringarna uppgår till mellan 7 och 8 mdkr. Cirka en miljard av de 2,3 miljarder som beviljats i stöd har gått till det som i förordningen betecknas "vinstdrivande verksamhet".¹³

Utöver det som framgår av ovan nämnda promemoria kan fördelningsresultatet analyseras med avseende på andra variabler. Denna studies inriktning vad gäller själva fördelningen indelas i två delar. För det första görs en närmare analys av de 42 kommuner som erhållit bidrag för 1998. Ett antal variabler knutna till de olika kommunerna kommer att studeras. Där så är möjligt och relevant redovisas även samband och samvariationer mellan de olika variablerna. Bland de faktorer som studeras närmare kan följande nämnas:

Geografiskt läge. Hur är stödet till lokala investeringsprogram geografiskt fördelade över landet?

Storlek. Är det främst de större kommunerna som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?

Politiskt styre. Vilken politisk majoritet har de kommuner som fått bidrag?

Sysselsättningsläge. Vilken är arbetslöshetssituationen i de kommuner som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?

Kostnad per arbetstillfälle. Vad kostar varje arbetstillfälle som investeringsprogrammen genererar?

Utöver fördelningsresultatets kommunrelaterade variabler genomförs även en begränsad analys av de sammanlagt cirka 460 stödberättigade åtgärdernas egenskaper och förväntade miljöeffekter. Denna del av studien bygger på den kategorisering av de olika åtgärderna som sammanställts av Miljödepartementet och fokuserar främst följande frågeställningar:

- Hur många åtgärder återfinns i varje åtgärdskategori?
- Hur fördelar sig den beviljade bidragssumman på olika åtgärds kategorier och undergrupper?
- I vilken omfattning har insatser inom respektive åtgärdskategori historiskt åtnjutit statligt stöd?

¹³ De två sista meningarna bygger på muntlig information från den ansvarige tjänstemannen vid den beredande enheten vid Miljödepartementet.

4 Fördelningsprocessen

4.1 Beredningsorganisationen

Som tidigare nämnts fördelas bidrag till lokala investeringsprogram genom regeringsbeslut. Formellt ansvarig för beredningen är Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Det praktiska beredningsarbetet sker vid Miljödepartementets enhet för stöd till ekologisk omställning och utveckling (enhet 9 = E9). Denna enhet skapades den 1 augusti 1997 och bestod delvis av det s.k. Miljardkansliet, som inrättades i samband med tillkomsten av det nationella programmet för investeringar i ekologisk omställning av byggnader, anläggningar och infrastruktur (den s.k. kretsloppsmiljarden).

Enheten har tolv anställda samt några personer med tillfälliga förordnanden.¹⁴ Detta tal inkluderar även dem som arbetar med kretsloppsmiljarden. Cirka fem personer ägnar sig i huvudsak åt handläggning av ansökningar om stöd. Någon klar organisatorisk uppdelning mellan handläggningen av kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen förekommer dock inte.

4.2 Beredningen i sammanfattning

När tiden för anmälan om intresse att få del av stödet gick ut den 15 oktober 1997 hade 286 anmälningar inkommit till Miljödepartementet.¹⁵ Departementet gjorde en översiktlig bedömning av anmälningarna där faktorer som: 1) Möjligheterna att genomföra det beskrivna lokala investeringsprogrammet 2) Analysen av kommunens miljösituation och 3) Åtgärdernas karaktär beaktades. Bland intresseanmälningarna prioriterades 40 kommuner som särskilt lovande, vilka bjöds in till Miljödepartementet för det man kallade dialog. Vid detta urval fungerade delegationen för ekologiskt hållbar utveckling som bollplank. Den viktigaste aktören var dock den departementsöverskridande tjänstemannagrupp (se nedan) som sammanträdde en gång i veckan med det ansvariga departementsrådet vid Miljödepartementet som ordförande. Ett mindre antal åtgärder remitterades för synpunkter till berörda sektorsmyndigheter.

Under dialogfasen träffade Miljödepartementet representanter för kommunerna enskilt under cirka en timme. Vid dessa tillfällen fördes en allmän diskussion om det föreslagna programmet, men även en diskussion kring den tillämpningspraxis som under beredningsprocessens gång utarbetades vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet. Synpunkter framfördes även på redovisningen av kvantitativa effekter samt på sådana åtgärder som inte kunde förväntas vara stödberättigade. Några löften om stöd gavs inte och alla kommuner som varit med i dialogfasen fick heller inte stöd i slutänden.

Ansökningstiden gick ut den 16 februari 1998. Vid denna tidpunkt hade 115 kommuner ansökt om stöd. Många av ansökningarna var enligt Miljödepartementet formellt tvivelaktiga. Även det materiella innehållet kunde i vissa fall ifrågasättas. I de fall ansökningarna uppvisade formella fel men var

¹⁴ Avser juni 1998.

¹⁵ Därutöver förekom fem ansökningar från kommunalförbund, samt ett mindre antal från "oegentliga sökanden" bl.a. ekonomiska föreningar.

materiellt intressanta, kontaktades kommunerna för att göra erforderliga kompletteringar i syfte att möta de formella kraven. Denna återkoppling skedde på handläggarnivå.

Det slutliga urvalet gjordes i princip i tre steg. Först gjordes ett urval där cirka trettio kommuner valdes på basis av en översiktlig bedömning av deras program. Med detta första preliminära urval fanns fortfarande marginaler kvar upp till den sammanlagda totala stödsumma som kunde betalas ut. Parallellt skedde en beredning på åtgärdsnivå bland såväl dessa kommuner som de övriga som ansökt om stöd. Detta ledde till att ytterligare några kommuners program gavs stöd. Svårast var det, enligt representanter för den beredande enheten, att välja de sista kommunerna (Helsingborg och Haninge). Här fick vissa åtgärder inget stöd trots att de motsvarade förordningens kriterier. I endast dessa båda fall användes argumentet medelsbrist som skäl till avslag.

4.3 Den interna samordningen inom Regeringskansliet

Den interna samordningen inom Regeringskansliet kring arbetet med upprättande av förordning och beredningen av de lokala investeringsprogrammen har dels skett genom informella underhandskontakter, dels genom sammanträden i ett flertal olika konstellationer. Insynen i hur dessa konstellationer har samverkat är i hög grad begränsad. Bland de viktigaste grupperingarna bör följande nämnas:

Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Omnämns ovan och bestod under föregående mandatperiod av fem ministrar.¹⁶ Tillsatt av regeringen. Delegationens arbete styrs av kortfattade direktiv som ingår i regeringsbeslutet. Delegationen hade täta möten under 1997, men träffades däremot främst i samband med det s.k. "regeringsfikat". Fungerade som "bollplank" under urvalet av "dialogkommuner".

"Statssekreterargruppen". Bestod av statssekreterarna från samma fem departement som var representerade i delegationen (Jordbruks-, Finans-, Miljö-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen) samt statssekreterarna från Kommunikations-, Närings- och Inrikesdepartementen. Mötesfrekvensen är beroende av frågans art.

Grupp av politiskt sakkunniga. Representerade de åtta ovan nämnda departementen. Fungerade som informell beredningsinstans för ärendena. Träffades ungefär en gång i veckan. Tjänstemannagruppens ordförande föredrog vad som avhandlats i tjänstemannagruppen (se nedan).

Tjänstemannagrupp. Bestod av berörda tjänstemän från de åtta departementen. Träffades ungefär en gång per vecka med chefen vid Miljödepartementets enhet 9 som sammankallande. Här fördes breda diskussioner på såväl övergripande principiell nivå som mer konkret ärendenivå. Denna grupp har spelat en viktig roll under hela beredningsförfarandet och har enligt dess sammankallande fungerat mycket bra. Enligt hans uppfattning bryter den sektorsgränser och skapar tillsammans med gruppen av politiskt sakkunniga en god politisk förankring inom Regeringskansliet.

¹⁶ Genom omstruktureringarna i regeringen kommer sannolikt förändringar ske även i delegationen.

4.4 Sektorsmyndigheternas roll

Sammanfattning

Sektorsmyndigheterna har haft vissa svårigheter att finna sin roll i den fördelningsmodell som använts. Detta sammanhänger dels med oklarheter om det informella momentets förvaltningsrättsliga status, icke uppfyllda förväntningar på det formella remissförfarandets kvantitativa omfattning, svårigheter att upprätthålla kvalitet på bedömningarna på grund av bristfälliga underlagsmaterial och korta remisstider samt negativa erfarenheter sammankopplade med det faktum att man endast konsulterades under intresseanmälningsfasen. Naturvårdsverket förefaller vara den enda myndigheten som inte stött på dessa problem i någon nämnvärd omfattning.

Det kan konstateras att sektorsmyndigheternas kompetens sannolikt kunde ha tagits tillvara på ett mer effektivt sätt, vilket i sin tur kunde ha bidragit till en högre kvalitet på de bedömningar som gjordes under beredningsprocessen. En positiv bieffekt av en mer aktivt involverad förvaltning kunde ha varit en mer utvecklad känsla av delaktighet i fördelningen av ett så pass ansevärt statligt bidrag som stödet till de lokala investeringsprogrammen. Detta skulle sannolikt ha gagnat de kommande årens beredningsarbete. "Vården" av förvaltningen har, delvis på grund av ett pressat tidsschema för beredningen, inte varit helt tillfyllest samtidigt som Regeringskansliet åtagit sig en ansevärt kvantitet tyngande ärendehantering av förvaltningskaraktär i motsats till vad som under senare år har eftersträfvats.

Det finns vissa brister i rollfördelningen mellan Miljödepartementet och de inblandade myndigheterna som dels kan tillskrivas de oklara styrningsrelationer som uppkommer då flera departement är inblandade, dels att förordningen och dess förarbeten inte tydligare preciserar sektorsmyndigheternas roll. Oklarheter kring hur beslutsstrukturerna ser ut inom Regeringskansliet samt vilken tillämpningspraxis som skapats vid den beredande enheten vid Miljödepartementet kan även ha bidragit till att många sektorsmyndigheter har haft svårt att finna sin roll i beredningsprocessen.

Den flexibilitet och effektivitet som man försöker uppnå genom ett informellt remissförfarande i form av en "dialog" med kommunerna samt informella konsultationer med experter från sektorsmyndigheterna riskerar, i enlighet med Statskontorets ovan förda resonemang, att begränsa insynen i beredningsarbetet på ett sådant sätt att dubier vad gäller kontinuitet, förutsägbarhet och likabehandling kan resas. Många beslutskriterier förekommer dessutom endast i den interna tillämpningspraxis som upprättats vid Miljödepartementet, vilket gör att dessa farhågor riskerar att växa sig starkare. Huruvida dessa tvivel motsvaras av faktiska tveksamheter har emellertid inte gått att belägga inom ramen för denna begränsade studie.

Det bör noteras att Miljödepartementet i diskussioner med de berörda myndigheterna redan vidtagit ett antal åtgärder som skall eliminera fördelningsmodellens "barnsjukdomar" inför fördelningen av 1999 års stöd till lokala investeringsprogram. Många av de grundläggande problem som har sitt ursprung i den valda fördelningsmodellen kommer dock sannolikt att kvarstå.

4.4.1 Bakgrund

En sedan länge etablerad ordning i det svenska statsskicket är en väl utbyggd central förvaltningsorganisation. Till skillnad från många andra västländer kännetecknas det svenska systemet av ett förhållandevis litet regeringskansli, men med en bred professionellt grundad kompetens samlad i ett flertal statliga myndigheter inordnade under regeringen på såväl central som regional nivå.

I fallet med beredningen av de lokala investeringsprogrammen förväntas sektorsmyndigheterna inte spela den traditionella rollen som ett förvaltningsorgan med uppgift att pröva bidragsansökningar mot politiskt fastlagda förordningar av relativt hög detaljeringsgrad samt professionellt grundade internt upprättade föreskrifter.¹⁷ Sektorsmyndigheternas roll förväntas i stället bli mer rådgivande till den enhet vid Miljödepartementet som ansvarar för beredningen av de beslut som slutligen fattas av regeringen. I det följande beskrivs hur ett antal sektorsmyndigheter har involverats i fördelningen av 1998 års stöd.¹⁸

Förslaget om stöd till lokala investeringsprogram presenterades, som ovan angivits, av delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling i mars 1997 och innebar för många instanser den första kontakten med idéerna om de lokala investeringsprogrammen. De remissynpunkter som inkom på det konkretiserade förslaget från juni 1997 kännetecknades, enligt Miljödepartementets remissammanställning, av en positiv grundton.¹⁹ Från några av de i sammanhanget särskilt berörda centrala myndigheterna noterades att man räknade med att få spela en framskjuten roll vid beredningen av ansökningarna.²⁰

Kontakten med berörda myndigheter inleddes annars i huvudsak under en konferens på hösten 1997, där förslaget om de lokala investeringsprogrammen presenterades närmare. Många av de tillfrågade sektorsmyndigheterna fick i detta läge intryck av att de skulle bli förhållandevis djupt involverade i ärendeberedningen och ges möjlighet att formellt framföra sina synpunkter på ett flertal åtgärder och deras roll i de lokala investeringsprogrammen.

4.4.2 Den informella fasen

Vad som emellertid skedde i samband med hanteringen av intresseanmälningarna var att Miljödepartementet utnyttjade sektorsmyndigheternas kompetens på i huvudsak två sätt. Dels begagnades under dialogfasen ett informellt remissförfarande där olika myndighetspersoner tillfrågades om enskilda

¹⁷ Enligt rapporten "Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället" från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling som beskriver utformningen av de lokala investeringsprogrammen, framgår endast att "Vid bedömningen av ansökningar bör den kompetens och kunskap som finns hos berörda sektorsmyndigheter tillvaratas".

¹⁸ Bland de myndigheter som varit inblandade i beredningen kan nämnas Vägverket, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Boverket, Nutek samt Byggforskningsrådet. Representanter för samtliga dessa myndigheter har intervjuats inom ramen för denna studie.

¹⁹ Förslaget remitterades till 82 instanser varav 19 anmodades att yttra sig och 63 bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter. 57 yttranden inkom till Miljödepartementet. Miljödepartementets promemoria 1997-08-28 *Remissammanställning Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället* (M97/2410/9).

²⁰ Se bl.a. remissvar från Byggforskningsrådet, Boverket och Naturvårdsverket.

åtgärders förenlighet med förordningens villkor, dels remitterades ett begränsat antal åtgärder till olika myndigheter för ett mer formellt yttrandeförfarande. När det gäller den informella delen kan noteras att många av sektorsmyndigheterna uppfattade den som positiv, men att den även skapade en del problem. Ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv uppkom tveksamheter kring det informella förfarandets status. Detta gällde främst om det var myndigheten som tillfrågades om ett yttrande och att generaldirektörens underskrift därmed krävdes eller om det var de enskilda experternas syn på en åtgärd som efterfrågades. Sektorsmyndigheternas roll var uppenbarligen inte helt klarlagd. Noteras bör även att insynen under det informella förfarandet var begränsad och att endast ett mindre antal åtgärder föranledde Miljödepartementet att genomföra informella myndighetskonsultationer i syfte att erhålla det man betecknade som "generella bedömningar av typåtgärder".

Under denna fas av beredningsprocessen tog flera av myndigheterna initiativ till sammanträffanden med den ansvariga enheten på Miljödepartementet. Syftet med dessa träffar var att klargöra rollfördelningen under beredningen samt att "utbilda" den handläggande personalen vid Miljödepartementet i vilka frågor myndigheten hanterar och hur Miljödepartementet rimligen borde förhålla sig till vissa av de föreslagna åtgärderna. Ett resultat av dessa sammanträffanden var det "handpålägningsförfarande" som Miljödepartementet prövade med en av myndigheterna. Detta innebar att en expert från Naturvårdsverket tillbringade några timmar vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet i syfte att fungera som konsult åt handläggarna. Dessa kunde vid detta tillfälle på ett enkelt och informellt sätt fråga experten om råd beträffande den pågående hanteringen av olika åtgärder. Förfarandet uppfattades som så pass lyckat att det inför 1999 års fördelning har givits en mer institutionaliserad form där flertalet av de berörda myndigheterna vid olika tidpunkter bereds möjlighet att delta i ett "handpålägningsförfarande". Liksom noterats ovan blir insynen i denna informella hantering begränsad.

Någon myndighet anger att de informella underhandskontakterna med Miljödepartementet inte passade naturligt in i de normala rapporteringsvägarna. De förpliktelser man hade gentmot det egna fackdepartementet ansågs inte helt överförbara på relationen till Miljödepartementet. Risken i detta är att oklarheter på departementsnivå resulterar i tvetydig styrning när ett departement "äger" en fråga medan ett annat formellt är överordnat den aktuella myndigheten. Möjligen kan detta ses som en delförklaring till att samarbetet mellan Naturvårdsverket och Miljödepartementet fungerade smidigare än mellan departementet och sektorsmyndigheter med annat "modersdepartement". Även bristen på inarbetade rutiner och den sämre utvecklade lojaliteten mellan ett "främmande" departement och en myndighet bidrar sannolikt till att problem uppkommer och att kritik framförs förhållandevis öppet.

Underhandskontakterna med myndigheterna låg bl.a. till grund för skapandet av det som man på Miljödepartementet kallar "praxis" och som ovan berörts i avsnitt 2.2. Denna praxis kan betecknas som "internt upprättade tillämpningsföreskrifter" för förordningen. Där utrymme för tolkningar fanns i förordningen tillkom denna praxis genom diskussioner internt på den bere-

dande enheten, med myndigheter och andra grupperingar inom Regeringskansliet. Det gäller bl.a. gränsdragningarna mot andra stödformer (jordbruksstöd, energiomställningsstöd etc.), praxis för stödnivåer till olika åtgärdsformer och vad som är en ”påbörjad åtgärd” etc. Denna ”praxis” har sammanställts i en intern PM vid Miljödepartementet.

4.4.3 Den formella fasen

Den formella remitteringen genomfördes i huvudsak under tiden mellan intresseanmälan och den formella ansökan. Miljödepartementet remitterade delar av några kommuners intresseanmälan till vissa utvalda sektorsmyndigheter vilka uppmanades att lämna synpunkter efter en särskild checklista. Detta förfarande mötte kritik på flera punkter. För det första uppfattades det underlag i form av delar av kommunernas intresseanmälan som av sådan översiktlig karaktär att det i många fall ansågs omöjligt för sektorsmyndigheterna att ta ställning till den aktuella åtgärden enligt Miljödepartementets checklista. För det andra saknade sektorsmyndigheterna möjlighet att ta ställning till de enskilda åtgärdernas roll i den aktuella kommunens investeringsprogram som helhet. Miljödepartementet valde att inte remittera programmen till myndigheterna då de ansågs sakna den nödvändiga kompetensen för att göra övergripande bedömningar på programnivå. Kritiken har på denna punkt hörsammats och inför 1999 års fördelning får myndigheterna del av hela det investeringsprogram vari en åtgärd för bedömning ingår. För det tredje uppfattade många myndigheter att antalet remitterade åtgärder var oväntat få. Med tanke på att kategorin ”bygg- och boende” dominerar den slutliga fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram kan det tyckas något överraskande att Boverket endast ombads att lämna synpunkter på en (1) åtgärd och att Byggforskningsrådet, som enligt en av deras representanter, förväntade sig att få lämna synpunkter på 30–40 åtgärder, endast gavs tillfälle att lämna synpunkter på tre åtgärder.²¹ Naturvårdsverket var den enda myndigheten som fick ta del av så många som 23 åtgärder. Vad som i övrigt skilde Naturvårdsverket från de övriga myndigheterna, vilket resulterade i kritik mot förfarandet, var att Naturvårdsverket även involverades formellt efter det att den slutliga ansökan inkommit från kommunerna. Övriga myndigheter ombads inte att lämna synpunkter på de slutliga, som regel betydligt mer genomarbetade, ansökningshandlingarna. Naturvårdsverket är också genomgående den myndighet som är mest positiv till det beskrivna beredningsförfarandet.

Svårigheterna för vissa myndigheter att finna sin roll under beredningsförfarandet hängde även samman med vilken ambitionsnivå man ville upprätthålla i remissvaren. Vissa myndigheter mötte exempelvis problem när det enligt Miljödepartementets checklista handlade om att ta ställning till de kostnadsberäkningar som på intresseanmälningsnivå som regel var mycket bristfälliga. Vissa myndigheter påpekade i skarpa ordalag svårigheterna i detta medan andra helt enkelt avstod från att ta ställning till åtgärdernas kostnader

²¹ Såväl Boverket som BFR bereddes möjlighet att lämna synpunkter på åtgärden ”Nya Navestad” i Norrköping. BFR yttrade sig dessutom över Nacksta i Sundsvall samt Mitthögskolans campus i Östersund.

då man ansåg att underlagsmaterialet var för dåligt. Generellt kan sägas att åtgärdernas kostnader endast verkar ha bedömts på en översiktlig nivå av sektorsmyndigheterna.

Ambitionsnivån i svaren präglades även av den mycket korta remisstid som de flesta myndigheterna gavs.²² Det var inte ovanligt att synpunkter skulle vara åter Miljödepartementet inom en vecka. Med tanke på att vissa av åtgärderna var mycket omfattande, resulterade detta i svårigheter för många av myndigheterna att författa tillfredsställande svar. Inte minst beroende på problem att hinna intern- eller underremittera projekten i önskvärd omfattning. Naturvårdsverket anser, trots att det var den myndighet som fick flest remisser, att förfarandet fungerade bra. Det bör dock noteras att verket främst valde att betrakta åtgärderna ur ett "ekologiskt perspektiv" och därför huvudsakligen avstod från att bedöma projektens kostnader.

En ytterligare komplikation i sektorsmyndigheternas arbete var att den förordning som i huvudsak skulle ligga till grund för deras bedömningar inte förelåg i slutgiltig version förrän den 22 januari 1998 med ikraftträdande den 3 februari, dvs. blott två veckor innan ansökningstiden gick ut. Den majoritet av myndigheterna som endast var inkopplade i beredningen under intresseanmälningsfasen tvingades alltså grunda sina bedömningar på preliminära versioner av förordningen.

4.5 Länsstyrelsernas roll

Sammanfattning

Många av de slutsatser som redovisas i det avsnitt ovan som sammanfattar sektorsmyndigheternas roll i processen äger sin giltighet även när det gäller länsstyrelsernas upplevelse av beredningsförfarandet. Bristen på ett klart definierat uppdrag i kombination med ett särskilt dialogmoment mellan kommuner och Miljödepartementet gjorde att många av länsstyrelserna hade problem att finna sin roll i processen. Osäkerheten underblåstes även av att kommuner, särskilt de som inte fått stöd till sina program, krävde besked från länsstyrelsen om på vilka grunder de fått avslag och om hur de lämpligen skulle gå vidare för att få utdelning i nästa omgång. Sådana besked eller dylik rådgivning hade länsstyrelserna som regel svårt att ge.

Miljödepartementet har inför fördelningen av 1999 års medel till lokala investeringsprogram vid ett seminarium i september 1998 samlat upp länsstyrelsernas synpunkter på 1998 års fördelning. Sannolikt kommer detta, som när det gäller sektorsmyndigheterna, att leda till att vissa av fördelningsprocessens hittillsvarande nackdelar kan elimineras.

4.5.1 Bakgrund

Utöver sektorsmyndigheterna är avsikten att länsstyrelserna skall lämna synpunkter på kommunernas investeringsprogram. Detta regleras i förordningens 6 § där det framgår att kommunerna skall *samråda* med länsstyrelsen i sitt län

²² Undantaget torde vara Naturvårdsverket som ju även gavs möjlighet att yttra sig över de slutliga ansökningshandlingarna.

om det lokala investeringsprogrammet. I 7 § framgår att ett *samrådsyttrande* skall lämnas till regeringen. Utöver detta anges det även regelmässigt som villkor i regeringsbesluten att det är kommunernas ansvar att inhämta länsstyrelsens *samtycke* till den slutgiltiga utbetalningen av stöd till en åtgärd. Dessutom förväntas länsstyrelserna få en roll i *uppföljningen* av de lokala investeringsprogrammen.

4.5.2 Samrådet

Såväl samrådsförfarandet som kravet på samtycke till utgivandet av stöd, har skapat vissa problem för länsstyrelserna. Om vi inledningsvis betraktar samrådet, förefaller det inte ha varit helt klart för länsstyrelserna vad syftet med samrådet har varit.²³ Trots att länsstyrelserna på en konferens med Miljödepartementet inför arbetet med 1998 års ansökningar meddelades en tämligen omfattande lista med allmänna punkter om hur programmen och åtgärderna skulle bedömas, uppkom flera svårigheter. Detta hängde bl.a. samman med det ovan nämnda faktumet att förordningen under huvuddelen av den tid under vilken samråd bedrevs, endast förelåg i preliminära versioner. Dessutom saknades kravet på att länsstyrelserna skulle avge ett särskilt samrådsyttrande till regeringen i det utkast till förordning som i december 1997 distribuerades till de kommuner som inkommit med intresseanmälan.²⁴

Många länsstyrelser tycks främst ha fått försöka besvara frågor om vilka åtgärder som kan antas vara bidragsberättigade. Detta har uppfattats som svårt då man inte känner till den informella tillämpningspraxis som tillskapats på Miljödepartementet. På en länsstyrelserepresentants förfrågan till Miljödepartementet om någon form av förteckning över bidragsberättigade åtgärder hänvisades till att en sådan inte kan sammanställas då man från departementets sida inte vet hur regeringen väljer att göra sina prioriteringar. Detta uttalande skall dock ställas mot den formulering som återfinns i en skrivelse från Miljödepartementet till länsstyrelserna daterad 20 augusti 1998 där det konstateras: "det är av vikt att länsstyrelsen fungerar som indikator på huruvida programmet och åtgärderna är stödberättigade". Många av länsstyrelserna verkar även ha stått frågande inför om och hur man skall yttra sig över programmens uppskattade sysselsättningseffekter.

En annan svårighet som uppkommit i relationerna mellan kommunerna och länsstyrelserna är att dialogen mellan Miljödepartementet och vissa utvalda kommuner gör att länsstyrelserna ofta saknar kännedom om vilka diskussioner som förts och därför emellanåt anser sig komma på mellanhand i

²³ Begreppet samrådsyttrande har i sig väckt funderingar hos vissa länsstyrelser. Länsstyrelsen skall exempelvis, enligt plan- och bygglagen (1987:10), lämna ett samrådsyttrande över kommunernas översiktsplan. Detta riktas till kommunen. I förordningen som reglerar de lokala investeringsprogrammen skall samrådsyttrandet i stället riktas till regeringen. Detta kan ha bidragit till osäkerheten om samrådsyttrandets utformning.

²⁴ I det första utkastet till förordning som fogades som bilaga 2 till delegationens rapport "Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället" förekommer länsstyrelsen endast i 5 §, som lyder: "Efter att ha hört länsstyrelsen skall regeringen samråda med kommunen om innehållet i och utformningen av det lokala investeringsprogrammet. När samrådet är avslutat får kommunen ansöka om bidrag." Nämnas bör att samtliga länsstyrelser i sina remissvar ansåg att samrådsförfarandet mellan kommun och länsstyrelse skall vara obligatoriskt, vilket sannolikt bidrog till att så slutligen blev fallet.

beredningsprocessen. Särskilt problematiskt tycks detta ha varit i de fall en kommun uppfattar diskussionerna med Miljödepartementet som halva löften om bidrag till vissa åtgärder medan länsstyrelserna anser att de aktuella åtgärderna av olika skäl inte bör ges stöd. Det finns exempel på fall då en länsstyrelse varit emot en åtgärd som en kommun efter dialog med Miljödepartementet prioriterat högst i sitt investeringsprogram. Den aktuella åtgärden fick sedermera inget stöd då även Naturvårdsverket ställde sig tvekande inför dess förtjänster.

Länsstyrelserna tycks även i många fall ha fått klä skott för kommunernas besvikelse och uppgivenhet under olika delar av beredningsprocessen. Många kommuner har känt sig åsidosatta genom att inte bli utvalda till dialog med Miljödepartementet eller att man under andra skeden av processen inte hamnat i de utvaldas skara. Möjligheterna för länsstyrelserna att ge besked om vilka bevekelsegrunder som funnits för Miljödepartementet eller regeringen att rata vissa program eller åtgärder har dock varit begränsade då länsstyrelserna inte spelat en mer aktiv roll i urvalsprocessen och för att sådana motiv inte dokumenteras officiellt.

Tid och resurser för ett kvalificerat samråd har också saknats på många länsstyrelser.²⁵ Omfattningen av länsstyrelsernas arbete med de lokala investeringsprogrammen uppfattades som svåröverblickbar och därmed inte helt lätt att placera in i den löpande verksamhetsplaneringen. I vissa län där antalet ansökande kommuner var många och krav på samråd har rests i ett sent skede av processen, har samrådsyttranden avgivits utan att något egentligt samråd genomförts. Just kravet på samråd "i elfte timmen" har försvårat länsstyrelsernas bearbetningar av ansökningarna. Därutöver har arbetssituationen i vissa fall pressats ytterligare av att privata aktörer med förslag om åtgärder har försökt påverka länsstyrelsens ställningstagande, i vissa fall trots att de aktuella åtgärderna inte tagits upp eller prioriterats i den berörda kommunens ansökan. Några kommuner anger att de informella diskussionerna med länsstyrelserna fungerat bra. Främst verkar detta bero på att man sedan tidigare fört diskussioner om många av projekten. Såväl kommuner som länsstyrelser har trots detta ofta upplevt en osäkerhet kring det formella samrådets syfte och samrådsyttrandets innehåll.

Det bör även noteras att Miljödepartementet i syfte att klarlägga samrådets innebörd i augusti 1998 distribuerade en "handledning" för länsstyrelsernas vidare arbete med de lokala investeringsprogrammen, baserad på de erfarenheter man dragit av 1998 års arbete. Samrådets innebörd diskuterades även vid ett seminarium med länsstyrelsernas kontaktpersoner i september 1998. En skriftlig instruktion distribuerad redan före det första årets ansökningsförfarande hade sannolikt besparat länsstyrelserna en del kommunal frustration samt tydliggjort länsstyrelsernas roll i beredningsprocessen på ett sådant sätt att deras attityd till det fortsatta arbetet genomgående varit något mer positiv.

²⁵ I regleringsbrevet avseende stödet till de ekologiska investeringsprogrammen framgår att regeringen beslutat att varje länsstyrelse tilldelas 32 000 kr i grundersättning och 4 500 kr per kommun i länet för det administrativa arbetet med fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.

4.5.3 Samtycket

Länsstyrelserna skall enligt regeringsbesluten som regel lämna sitt *samtycke* innan kommunerna kan betala ut stöd till den aktör som skall utföra en åtgärd. Detta har skapat vissa problem för länsstyrelserna. I en skrivelse till samtliga länsstyrelser daterad den 13 augusti 1998 förtydligar Miljödepartementet syftet med samtycket genom att besvara en del av de frågor som underhand väckts av länsstyrelserna. Bland annat tycks den grundläggande frågan om *vad* länsstyrelsen skall lämna samtycke till inte vara tillräckligt väl klarlagd. Av Miljödepartementets skrivelse framgår att länsstyrelsens roll i mångt och mycket skall vara densamma som kommunens. Det innebär att man innan samtycke kan ges skall kontrollera att erforderliga tillstånd finns samt göra de utredningar som behövs för att bedöma om den aktuella åtgärden står i överensstämmelse med förordningen och de villkor som förekommer i regeringsbesluten. Här anser flera länsstyrelser att kontrollen av att erforderliga tillstånd finns är överflödigt och mer får karaktären av det man kallar ”relationsstörande förmynderi”. Detta är dels beroende på att kommunerna själva beslutar om vissa tillstånd och lov (exempelvis bygglov), dels på att det oavsett länsstyrelsens kontroll och samtycke är kommunens ansvar att erforderliga tillstånd och lov finns.

Fler ytterligare frågor om samtyckets innebörd väcktes under det seminarium med länsstyrelsernas kontaktpersoner som Miljödepartementet arrangerade den 16 september 1998. Något entydigt klarläggande om samtyckets hela innebörd och hantering kunde emellertid inte presenteras vid detta tillfälle.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den handledning om samtycket som distribuerades i mitten av augusti 1998 lämpligen borde ha sammanställts i samband med att de första regeringsbesluten med villkor om samtycke fattades i slutet av februari 1998. Ju tidigare länsstyrelserna hade fått denna information, desto snabbare hade dessa kunnat inleda sin granskning av de investeringsprogram som beviljats stöd. Risken för förseningar i projektens igångsättande som länsstyrelsernas ovetskap om samtyckets innebörd skapade, hade på detta sätt sannolikt kunnat undvikas.

4.6 Andra organisationer

Den beredande myndighetens kontakt med andra organisationer tycks främst ha skett genom den nationella Agenda 21-samordnarens råd för ekologisk omställning. I övrigt förefaller inte lobbyingverksamheten från olika intresseorganisationer ha varit särskilt omfattande. Något aktivt arbete från Miljödepartementet i syfte att involvera andra organisationer i processen verkar inte ha förekommit. Det förefaller som om detta främst anses vara kommunernas ansvar. I vilken omfattning olika intresseorganisationer deltagit i processen på lokal nivå har inte undersökts närmare inom ramen för denna studie.

Sektorsmyndigheterna kan såväl under sitt externa informations- och rådgivningsarbete som under löpande hantering av förvaltningsärenden ofta ha ganska omfattande kontakter med olika organisationer. En motsvarande interaktionsaktivitet inom ramen för Regeringskansliets normala ärendehanläggning förefaller inte lika trolig, vilket skulle kunna leda till att den för-

delningsmodell som tillämpas när det gäller de lokala investeringsprogrammen gör att de fristående organisationernas inflytandemöjligheter på central nivå, på gott och ont, försämras.

4.7 Kommunkontakter

Sammanfattning

Kommunernas arbete med upprättande av intresseanmälan och ansökan kännetecknas av stark tidspress. Detta har bl.a. resulterat i att många kommuner uppger att de haft svårt att hinna förankra investeringsprogrammen hos kommunmedborgarna samt i vissa fall även i den egna organisationen. Särskilt svårt har det varit att hinna få gehör för de nya idéer som dykt upp, vilket resulterat i att många av de åtgärder som slutligen prioriterats i ansökan är väl kända och genomarbetade sedan tidigare. Bristfällig intern förankring har även resulterat i diskussioner i efterhand om hur kommunernas finansieringsansvar skall tacklas.

Kontakterna med sektorsmyndigheterna har varit begränsade, medan de kommuner som deltagit i dialogen med Miljödepartementet uppfattat denna som positiv. Hos de kommuner som inte varit på dialog och som inte erhållit stöd kan en viss osäkerhet spåras vad gäller de krav som ställs på själva investeringsprogrammet samt innehållet i ansökan om stöd till detta program.

Kommunernas relationer till länsstyrelserna varierar mellan vad som skulle kunna betecknas som ömsesidigt givande samförstånd till irriterad uppgivenhet. I det senare fallet har det vanligen handlat om att kommuner som inte har haft framgång med sitt investeringsprogram krävt besked från länsstyrelsen om skälen till avslag samt hur man skall agera för att lyckas i kommande ansökningsomgångar. Länsstyrelsen har ofta haft svårt att ge klara besked angående detta vilket sannolikt spärrat på dessa kommuners misströstan. Många kommuner har, liksom länsstyrelserna, haft svårigheter att finna formerna för det formella samråd som stadgas i förordningen. När, var och hur detta skall komma in i en pressad ansökningsprocess tycks ha rest vissa frågetecken.

4.7.1 Kommunernas roll i processen

Den modell som används vid fördelningen av stöd till de lokala investeringsprogrammen innebär att kontaktkanalerna mellan Regeringskansliet och kommunerna öppnas upp på ett förhållandevis oprövat sätt. Detta kan initialt skapa en del inkörningsproblem.

Kommunerna gavs inledningsvis tillfälle att lämna synpunkter på delegationens rapport om de lokala investeringsprogrammen som presenterades den 18 juni 1997. En vanlig synpunkt från kommunerna var att de fastställda tidsramarna för intresseanmälan och ansökan var snålt tilltagna under programmets första år. Dessutom påpekade flera kommuner risken att de större kommunerna får stora resurser, medan de mindre blir utan statsstöd då dessa saknar möjlighet att presentera lika genomarbetade investerings-

program.²⁶ I augusti 1997 expedierades en broschyr om de lokala investeringsprogrammen och om hur kommunerna skulle gå till väga för att få del av dessa medel. Dessutom genomfördes ett antal regionala konferenser där den nya stödformen presenterades.²⁷ Kommunerna ombads i samband med detta att lämna in intresseanmälan.

Arbetet med intresseanmälan skapade vissa frågetecken hos kommunerna om vad denna skulle innehålla. Vissa kommuner upprättade därför redan på detta stadium en kontakt med den beredande enheten vid Miljödepartementet i syfte att utröna vilka formella krav som ställdes på innehållet i intresseanmälan. Några kommuner bjöd t.o.m. in handläggare från departementet i syfte att få klara besked om ansökningsförfarandets vidare upplägg. Miljödepartementet tycks i detta skede av processen ha uppmuntrat ett fritt innovativt tänkande och gav endast få riktlinjer om hur intresseanmälan skulle se ut eller vilka krav som ställdes på investeringsprogrammets innehåll. Den fria formen för intresseanmälan tycks ha uppskattats av en del kommuner, medan andra redan i detta skede önskade mer handfasta riktlinjer.

Arbetet med att ta fram intresseanmälningarna gjordes i många kommuner under en förhållandevis kort tidsperiod. Särskilt gällde detta kommuner där arbetet inte initierades före sommaren 1997. En konsekvens av detta var att många kommuner har haft svårt att etablera ett brett medborgardeltagande men även att den politiska förankringen i vissa fall har blivit eftersatt. I något fall saknas formella politiska beslut på lägst kommunstyrelsenivå vilket i efterhand har skapat politiska trötter om hur intresseanmälan och ansökan har tillkommit. Dessa diskussioner verkar vanligen handla om hur man skall hantera de ekonomiska förpliktelser som ett beviljat stöd kan innebära för kommunen. En av de bidragsberättigade kommunernas kontaktpersoner formulerade detta som "att det var nästan tur att Miljödepartementet prioriterade bort en del av de skattefinansierade projekten för vi hade inte hunnit förankra finansieringen politiskt". Insikten om kommunernas roll som delfinansierare av många åtgärder, tycks i efterhand således ha kommit som en överraskning för vissa. Sannolikt har detta till viss del att göra med det forcerade arbetet under ansökningsprocessen.

Intresseanmälningarna låg sedermera till grund för Miljödepartementets urval av dialogkommuner som genomfördes på senhösten 1997.²⁸ Urvalet föregicks i vissa fall av att Miljödepartementet bad kommunerna att komplettera sina intresseanmälningar avseende bl.a. de ingående åtgärdernas kostnader och kostnadernas miljörelaterade andel. Under dialogfasen träffade Miljödepartementet representanter för kommunerna enskilt under cirka en timme. Vid dessa tillfällen fördes en allmän diskussion om det föreslagna programmet och de kompletteringar som ansågs nödvändiga, men även kring den tillämpningspraxis som under beredningsprocessens gång utvecklats vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet. Synpunkter framfördes även

²⁶ Denna synpunkt har sedermera hörsammats i och med att de kommuner som har färre än 10 000 invånare givits ett särskilt stöd på 50 000 kr för upprättandet av sina investeringsprogram.

²⁷ Enligt inte helt säkra uppgifter genomfördes dessa konferenser i Stockholm, Jönköping och Umeå.

²⁸ Dessutom bjöd ett tiotal kommuner in sig själva på dialog, vilket man från Miljödepartementets sida inte ansåg sig kunna avstyra.

på redovisningen av kvantitativa effekter samt på sådana åtgärder som inte kunde betraktas som stödberättigade. Dessutom var kommunernas prioriteringar av olika åtgärder föremål för diskussioner. Några löften om stöd gavs för övrigt inte och alla de kommuner som deltog i dialogfasen erhöll inte heller bidrag i slutänden. Nämnas bör att dialogförfarandet saknar formellt stöd i förordningen.

Bland de kommuner som fått stöd uppfattades dialogen i huvudsak som positiv. Några kommuner tyckte att ytterligare dialogbesök för klargöranden hade underlättat författandet av ansökan. Någon kommun ansåg att man fick ”positiva tillrop” under dialogen men att det inte alltid var helt klart vilka preciseringar av ansökan som efterfrågades. Efter dialogkommunernas besök i Stockholm förekom vanligen frekventa kontakter på handläggarnivå där Miljödepartementet efterfrågade preciseringar eller kommunerna efterfrågade råd om hur man skulle gå till väga för att möta kraven i förordningen.

Bland de kommuner som inte valdes ut för dialog varierar reaktionerna i huvudsak med de förväntningar som skapats i kommunen. I kommuner där man investerat såväl tid som pengar för att skapa en attraktiv intresseanmälan och förhoppningar byggts upp i takt med detta, har besvikelsen av förklarliga skäl varit som störst. Mindre bekymrade verkar de kommuner vara som inte anser sig ha haft varken tid eller resurser att producera en genomarbetad intresseanmälan och/eller som mer eller mindre uttalat inriktat sig på kommande fördelningstillfällen. Enligt brev från Miljödepartementet daterat den 4 december 1997 skall dock samtliga kommuner som inlämnat intresseanmälan kontaktas per telefon för ett samtal med utgångspunkt från Miljödepartementets preliminära bedömning av det inlämnade materialet. Av detta brev framgår även att samtliga kommuner kommer att erbjudas tillfälle till dialog under budgetperioden 1997–1999 i flertalet fall redan under 1998. Det poängteras även, sannolikt på förekommen anledning, att det faktum att en kommun träffar den beredande enheten vid Miljödepartementet för att diskutera innehållet i sitt investeringsprogram inte innebär ett beslut om att en ansökan kommer att beviljas och att samtliga ansökningar kommer att prövas på lika villkor mot förordningen. Telefonåterkopplingen med de icke-utvalda kommunerna tycks inte ha inneburit att Miljödepartementet givit djupare feedback på vad i intresseanmälan som gjorde att kommunen inte valdes ut för dialog, vilket några kommuner beklagat. En kommunal tjänsteman som fungerade som kontaktperson för ett investeringsprogram poängterade emellertid att bara det att Miljödepartementet hörde av sig, gjorde att frågan om det lokala investeringsprogrammet fick särskild tyngd, bl.a. i förhållandet mellan lokala tjänstemän och politiker. Arbetets status höjdes på ett sätt som sannolikt inte kunde ha förväntats om kommunikationen hade skett med länsstyrelsen eller en sektorsmyndighet.

Det förefaller även som om synen på förordningens krav på ett investeringsprogramms innehåll och ansökans utseende varierar mellan olika kommuner och enskilda kommunala aktörer. Många har upplevt svårigheter när det gäller att ta ställning till hur intresseanmälan och ansökan skall utformas. Irritationen tycks av förklarliga skäl vara särskilt tydlig hos de kommuner som inte fått del av det första årets fördelning. Liksom noterats ovan bör det uppmärksammas att förordningen under större delen av ansökningsförfarandet

endast förelåg som utkast. Bland de kommuner som fått del av stödet förekommer synpunkter som går ut på att handlingsutrymmet i förordningen varit en fördel vid formulerandet av intresseanmälan och ansökan och att eventuella tveksamheter och krav på preciseringar som regel har kunnat redas ut under dialogfasen.

Det allmänna intrycket från kontakter med de bidragsberättigade kommunerna är att de lokala investeringsprogrammets sammansättning vad gäller ”nya” och ”gamla” projekt varierar. Vissa kommuner gick ut brett till det lokala näringslivet m.fl. och inkluderade alla uppslag till projekt i sina ansökningar. På dessa ”bruttoönskelistor” fanns såväl projekt som diskuterats länge i kommunen som sådana som kan betecknas som nya. Möjligen kan man anta att de redan kända och ofta väl utredda projekten gavs en mer framskjuten position i kommunernas prioriteringar. Detta berodde ofta på att dessa projekt redan existerade på program- eller planeringsstadiet och var förankrade samt på att många nya projekt inte hann utredas och förankras i erforderlig utsträckning under det forcerade ansökningsförfarandet. De ”gamla” projekten kunde även uppfylla kriteriet om igångsättande under 1998, vilket var omöjligt för många av de ”nya” projekten.

Några kommuner har diskuterat gemensamma regionala ansökningar, men detta har bl.a. fallit på svårigheter att hinna förankra sådana planer politiskt. I något fall förekommer det att kommuner gemensamt annonserat i den regionala tidningen om möjligheterna för näringsliv och andra att komma in med förslag till åtgärder som kan inkluderas i kommunernas lokala investeringsprogram. Vissa kommuner har också använt andra kommuner såväl inom som utom det egna länet som diskussionspartners när det exempelvis gäller tveksamheter om hur förordningen skall tolkas eller hur man skall förhålla sig till uppgifter som erhållits under hand från Miljödepartementet. Vid dessa diskussioner har det inte sällan uppfattats som att olika kommuner har fått olika besked från Miljödepartementet trots att man ansett sig ha ställt samma frågor. Detta har skapat viss förvirring ute i kommunerna och kan tyda på att man från Miljödepartementets sida haft en del svårigheter att upprätthålla principen om likabehandling i underhandskontakterna med kommunerna trots förekomsten av en internt koordinerande tillämpningspromemoria. Flera kommuner har inte diskuterat de lokala investeringsprogrammen med andra kommuner. Man har inte ansett att detta varit nödvändigt eller uppfattat tiden som så knapp att sådana diskussioner fått stryka på foten.

Erfarenheterna från kommunernas kontakter med länsstyrelsen tycks också variera. Det finns kommuner som anser att man inte fått tillräckligt stöd från länsstyrelserna, att länsstyrelserna haft svårt att ge besked om hur en ansökan skall utformas, att det inte framkommit vilka åtgärder som är stödberättigade eller att man inte fått svar på frågan varför man inte blivit kallad till dialog. En viss frostighet i relationerna mellan kommunerna och länsstyrelsen tycks även ha inträtt i de fall en länsstyrelse av olika anledningar valt att inte ställa sig bakom åtgärder som en kommun prioriterat. Andra kommuner visar förståelse för länsstyrelsens något ovana situation och har ofta en samsyn med de regionala myndigheterna när det gäller svårigheterna att hinna upprätta ett formellt samråd med därtill hörande samrådsyttrande. Dessa kommuner

verkar vara sådana som sedan tidigare har en väl fungerande relation med länsstyrelsen kring frågor om hållbar utveckling. Diskussioner om investeringsprogrammen har i dessa fall oftast förts under ömsesidigt givande informella former.

Kommunernas kontakter med olika sektorsmyndigheter förefaller genomgående ha varit begränsade. De gånger kontakter förekommit verkar den utlösande faktorn ofta ha varit att en sektorsmyndighet av olika skäl ställt sig tvekande inför en åtgärd. Kommunen har i dessa fall ofta fått vetskap om sektorsmyndighetens negativa inställning via Miljödepartementet, antingen underhand vid dialogförfarandet eller genom att den aktuella myndighetens formella remissyttrande kommit kommunen till del. Vissa kommuner har i dessa fall känt sig manade att kontakta den aktuella sektorsmyndigheten i syfte ”att reda ut frågan”. Sektorsmyndigheterna har i en del fall uppfattat detta som att ”kommunerna har ringt och skällt”. Kontakterna mellan kommunerna och sektorsmyndigheterna har under formulerandet av intresseanmälan och ansökan annars i huvudsak varit få. De kommuner som varit på dialog med Miljödepartementet förefaller tillfreds med detta och upplevde inget behov av att upprätta ytterligare kommunikation med olika sektorsmyndigheter. Några kommuner uttryckte t.o.m. lättnad över att slippa interagera med vissa sektorsmyndigheter då dessa uppfattades som byråkratiska och alltför regelorienterade. Sannolikt spelade den knappa tiden för ansökningsförfarandet även här en viss roll för att kommunerna inte i större utsträckning förde diskussioner med olika sektorsmyndigheter. Kontakter tycks dock i viss mån ha förekommit mellan kommunernas åtgärdsansvariga och enskilda tjänstemän vid sektorsmyndigheterna.

5 Fördelningsresultatet

5.1 Materialets tillförlitlighet

Den följande analysen av fördelningsresultatet bygger företrädesvis på en preliminär version av den databas som Miljödepartementet för närvarande upprättar över de stödberättigade investeringsprogrammen. Värdena är ännu inte tillfredsställande kvalitetssäkrade, varför diagrammens slutgiltiga utseende måste avvaktas innan några säkra slutsatser kan dras. Miljödepartementet har remitterat sammanställningen till länsstyrelserna och de stödberättigade kommunerna i syfte att säkerställa tillförlitligheten i de uppgifter som kommunerna tidigare lämnat samt för att få en extra kontroll av att inga felaktigheter uppkommit under själva sammanställningsarbetet. Enligt Miljödepartementets uppgifter är tidsplanen för denna remittering sådan att en slutgiltig databas bör kunna vara upprättad i oktober.

5.2 Analys på kommunnivå

Sammanfattning

- Det finns ett svagt negativt samband mellan stöd per capita till lokalt investeringsprogram och befolkningsstorlek i de stödberättigade kommunerna. Sambandet kan dock knappast betraktas som statistiskt säkerställt.
- Norrlandskommuner har erhållit betydligt mindre stöd per capita till sina lokala investeringsprogram än kommuner i Götaland och Svealand.
- Tätortsbaserade kommuner, dit bl.a. de befolkningsmässigt största kommunerna räknas, har inte erhållit mer stöd per capita till sina lokala investeringsprogram än de mer landsbygdsdominerade kommunerna.
- Det går inte att finna något stöd för hypotesen om ett positivt samband mellan andelen socialdemokratiska väljare i en kommun och hur mycket kommunen erhåller i stöd per capita till sina lokala investeringsprogram.
- Det finns inget som talar för att stödet per capita till lokala investeringsprogram blir större ju högre arbetslösheten är i en kommun.
- Det finns inget samband mellan en kommuns arbetslöshetssituation och storleken på stödet per årsarbete till lokala investeringsprogram.

5.2.1 De stödberättigade kommunernas storlek

Sveriges 288 kommuner har i medeltal knappt 31 000 invånare. Medianvärdet uppgår dock till endast cirka 15 800 vilket är en konsekvens av att cirka 28 % av befolkningen bor i de elva kommuner som har mer än 100 000 invånare. Av de 42 kommuner som fått del av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram har drygt hälften en befolkning som överstiger kommunernas genomsnittliga befolkningsmängd. Befolkningsantalet i knappt 79 % av de stödberättigade kommunerna överstiger det befolkningsmässiga medianvärdet för rikets samtliga 288 kommuner. Stödets fördelning på de 42 kommunerna framgår av diagrammet i bilaga 3:1.

Av de elva kommuner som har mer än 100 000 invånare och som sammanlagt alltså omfattar cirka 28 % av landets befolkning, har sex (Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro, och Helsingborg) erhållit stöd till sina lokala investeringsprogram. Uppsala, Linköping, Västerås, Jönköping och Umeå är de fem befolkningsmässigt stora kommuner som inte fått del av 1998 års stöd.²⁹ De sex större kommunerna som beviljats stöd lyfter sammanlagt cirka 53 % av 1998 års totala stödsumma. Stockholms kommun är den överlägset största bidragstagaren med närmare 28 % av den totala stödsumman för 1998.

Av diagrammet i bilaga 3:2 framkommer att stödets fördelning per capita i respektive kommun uppvisar ett annat mönster än vad som framgår av bilaga 3:1. Sambandet mellan stödet per capita och befolkningsstorleken illustreras i bilaga 3:3. Av detta diagrams trendlinje framgår att sambandet mellan de

²⁹ Miljövårdsberedningen beslutade den 17 juni 1998 att föreslå regeringen att detta kunskapscentrum inrättas vid Umeå universitet/Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå. Regeringen fattade den 3 september 1998 beslut enligt Miljövårdsberedningens förslag.

båda variablerna är svagt negativt. Sambandet är dock inte statistiskt säkerställt.

5.2.2 De stödberättigade kommunernas geografiska läge

Vissa synpunkter har riktats mot att fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram uppvisar en viss geografisk skevhet. De tre diagrammen i bilaga 4 redovisar vilka län som kommit i åtnjutande av 1998 års medel. Av det första diagrammet framgår att Västra Götalands län är klart överrepresenterat när det gäller antalet kommuner som fått del av 1998 års fördelning. Tolv kommuner är dubbelt så många som det län med näst flest stödberättigade kommuner (Stockholms län). Jämför man den totala stödsumman per län framgår dock att Stockholms län får ojämförbart mest stöd. Även Skåne län redovisar en större totalsumma än Västra Götalands län. Studerar man diagrammet i bilaga 4:3 framträder ytterligare ett mönster. Här framgår att Kronobergs län får mest stöd per capita åtföljt av Östergötlands och Kalmar län. Även uttryckt i stöd per capita får Stockholms län förhållandevis stort stöd. Detta uppgår emellertid bara till ungefär hälften av vad Kronobergs län erhåller.

Gör man motsvarande jämförelser på lite högre aggregationsnivå erhåller man de tre diagram som återfinns i bilaga 5. Av diagrammen framgår att ett mindre antal norrländska kommuner har fått stöd samt att den totala stödsumman till Norrland är betydligt mindre än till kommunerna i Svealand och Götaland. Även om man använder ett relativt mått som stöd per capita framgår det att de norrländska kommunerna fått ett betydligt lägre stöd. Ingen kommun norr om Härnösand har kommit i åtnjutande av 1998 års fördelning.³⁰

5.2.3 De stödberättigade kommunernas befolkningstäthet

Som framgår av föregående avsnitt så finns en tyngdpunkt i fördelningen mot de södra delarna av landet. En annan geografisk dimension som figurerat i diskussionerna kring fördelningen av stödet är den som populärt kan betecknas "stad och land". Synpunkter med innebörden att fördelningen varit sådan att storstäder gynnats på de mer glesbefolkade kommunernas bekostnad har förekommit.

En kommun består som regel av flera tätorter med däremellan liggande landsbygd. Som indikator på hur stor andel tätortsområden som finns i en kommun och därmed dess "stadslighet" bör befolkningstätheten i kommunen kunna användas. Jämför man denna variabel med variabeln stöd per capita i respektive kommun erhåller man diagrammet i bilaga 6. Av figuren framgår att sambandet mellan befolkningstätheten i en kommun och storleken på stödet per capita snarare är svagt negativt än positivt. Hypotesen att de tätortsbaserade kommunerna, dit bl.a. de befolkningsmässigt största kommu-

³⁰ Bortsett från de små kommuner som fått del av det särskilda planeringsstödet på 50 000 kr.

nerna räknas, har erhållit mer stöd per capita än de mer landsbygdsdominerade kommunerna saknar alltså stöd.

5.2.4 De stödberättigade kommunernas politiska styre

I de diskussioner som förekommit kring fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram, har farhågor riktats mot att den tidigare förhållandevis oprövade fördelningsmodellen riskerade att leda till en partipolitisering av fördelningsresultatet. Farhågor om att stödet har fungerat som stimulans främst till socialdemokratiskt dominerade kommuner har rests.

Genom att jämföra andelen socialdemokratiska mandat i respektive stödberättigad kommuns fullmäktige med siffrorna för stöd per capita erhåller man diagrammet i bilaga 7.³¹ Av diagrammet framgår att det inte går att finna något stöd för hypotesen om ett positivt samband mellan andelen socialdemokratiska väljare i en kommun och hur mycket kommunen erhåller i stöd per capita. Den inlagda trendlinjen visar snarare på det omvända förhållandet. Någon statistiskt säker slutsats om att ett negativt samband förekommer går emellertid inte att dra.

5.2.5 De stödberättigade kommunernas sysselsättningssituation

Enligt 3 § i förordningen (1998:23) som reglerar det statliga stödet till lokala investeringsprogram krävs att de föreslagna åtgärderna i ett program skall kunna antas öka sysselsättningen. De 42 stödberättigade kommunerna uppskattar preliminärt att de samlade insatserna kommer att resultera i drygt 8 000 årsarbeten. I diskussionerna kring de lokala investeringsprogrammen har vissa kritiker framfört att detta sysselsättningskrav fått en alltför framskjuten position i förhållande till de olika programmens beräknade miljönytta. De lokala investeringsprogrammets roll som arbetsmarknadspolitiskt instrument kan enligt dessa betraktas synsätt ha en negativ inverkan på dess möjlighet att fungera som ett viktigt miljöpolitiskt styrmedel.

Det är i dagsläget svårt att göra meningsfulla jämförelser mellan stödets miljö- respektive sysselsättningseffektivitet. Detta beror främst på att programmen ännu bara i liten omfattning har givit några praktiska positiva miljöeffekter, men även på att miljönyttan i de olika projekten är av så varierande karaktär att jämförelser försvåras.

Vad som däremot är möjligt att studera närmare är de beräkningar av sysselsättningseffekter som de bidragsberättigade kommunerna redovisat samt sambanden mellan dessa uppskattningar och den aktuella sysselsättningssituationen i dessa kommuner. En fråga som därmed kan besvaras är om kommuner med hög arbetslöshet har fått mer stöd per capita i jämförelse med dem som har förhållandevis låg arbetslöshet. En hypotes skulle kunna vara att om stödet främst betraktas som ett sysselsättningspolitiskt instrument så borde mer stöd per capita tilldelas kommuner med hög arbetslöshet. En jämförelse mellan kommunvariablerna stöd per capita och arbetslöshet (i procent) redovisas i bilaga 8. Av trendlinjen i diagrammet framgår att den

³¹ Mandatfördelningen avser mandatperioden 1994–1998.

ovan formulerade hypotesen endast får ett mycket svagt om än icke-signifikant stöd. Det finns således inget som talar för att stödet per capita blir större ju högre arbetslösheten är i en kommun.

5.2.6 Kostnad per arbetstillfälle

Stödet har, som framgår ovan, ett uttalat sysselsättningspolitiskt syfte. Mot denna bakgrund kan det vara relevant att närmare undersöka vad de arbetstillfällen som genereras inom ramen för de lokala investeringsprogrammen kostar. Stödet för de i de stödberättigade kommunernas ansökningar angivna antalet årsarbeten framgår av diagrammet i bilaga 9:1. Här bör en klar reservation göras för att kommunerna sannolikt inte har redovisat antalet arbetstillfällen på ett enhetligt och i alla avseenden jämförbart sätt. Ett skäl till den kvalitetssäkring av de värden som ligger till grund för stödgivningen som Miljödepartementet genomför är att i allra möjligaste mån säkerställa korrekta uppgifter beträffande de lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter. Av diagrammet i bilaga 9:1 framgår att stödet per årsarbete ligger mellan knappt 114 000 och knappt 1,5 mkr i de olika kommunerna. I genomsnitt uppgår stödet per årsarbete till knappt 419 000 kr. När det gäller fördelningen av stödet kan en hypotes vara att staten är beredd att betala mer för varje årsarbete i kommuner där arbetslösheten är hög. Huruvida denna hypotes har något stöd framgår av diagrammet i bilaga 9:2. Slutsatsen är att sambandet mellan en kommuns arbetslöshetssituation och storleken på stödet per årsarbete är obefintligt.

I Naturskyddsföreningens studie av de lokala investeringsprogrammen görs en del jämförelser med andra sysselsättningskostnader.³² Det konstateras bl.a. att med en genomsnittlig stödandel på 30 % blir den faktiska investeringskostnaden per årsarbete cirka 900 000 kr. Av departementspromemorian "Gröna jobb" (Ds 1998:13) framgår att statliga lokaliserings- och utvecklingsbidrag 1994/95 gav nya arbetstillfällen till en genomsnittlig kostnad av 181 000 kr (stödandel 27 %). Naturskyddsföreningen redovisar även att de 2,3 miljarder som fördelats i stöd under 1998 skulle ha räckt till cirka 10 000 arbetstillfällen inom vård, omsorg och skola. Här skulle de direkta effekterna varit mer påtagliga medan de mer svårbedömda indirekta effekterna sannolikt blivit mindre än de förväntas bli inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Ytterligare jämförelsesiffror som nämns är att kostnaden för de vanligaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (arbetsplatsintroduktion respektive köpt utbildning) ligger på mellan 85 500 och 201 000 kr per person och år.

5.2.7 Stödets andel av totalinvesteringarna

Hur stor andel stöd av totalinvesteringen ett visst investeringsprogram har fått beror dels på vilken typ av åtgärder det innehåller, dels på hur stor bidragsandel kommunen har sökt. I bilaga 10:1 återfinns ett diagram där stödets andel

³² Svenska Naturskyddsföreningen, *Konsten att använda 5,4 miljarder – En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling* (Rapport 9423/98).

av totalinvesteringen till respektive kommun som ingått i 1998 års fördelning framgår. I de två diagrammen i bilaga 10:2–10:3 har bidragsandelens storlek jämförts med kommunernas sysselsättningssituation samt dess befolkningsmässiga storlek.

Av diagrammet i bilaga 10:2 framgår att det finns ett svagt positivt samband mellan arbetslöshetssituationen i en kommun och bidragsandelens storlek av totalinvesteringen. Detta samband är emellertid inte statistiskt säkerställt. Om man jämför stödandelens storlek av totalinvesteringen med kommunernas befolkningsmässiga storlek, framgår av diagrammet i bilaga 10:3 att förhållandet är det omvända. Det finns ett svagt negativt samband mellan stödandelens storlek och de stödberättigade kommunernas storlek. Ej heller här är sambandet statistiskt säkerställt.

5.3 Analys på åtgärdsnivå

Sammanfattning

Av de elva kategorier av olika åtgärder som preliminärt har redovisats av Miljödepartementet, är det kategorin ”flerdimensionella åtgärder” som erhåller mest stöd (660 mkr). I denna kategori är undergruppen ”åtgärder inom annat bostads/fastighetsbestånd” störst. Det mest omfattande projektet inom undergruppen är satsningen på att omdana två av Stockholms stadsdelar till s.k. kretsloppsstadsdelar samt att miljöanpassa nyproduktionen av bostäder i Hammarby sjöstad.

Av de 152 mkr som fördelas på kategorin ”byggnadsåtgärder” går närmare 71% till ombyggnaden av miljonprogramområdet Navestad i Norrköping. Minst stöd går till de åtgärder som hamnar i kategorin ”industriprojekt” (15 mkr).

Stödets andel av såväl totalinvesteringskostnaden som den miljörelaterade kostnaden varierar i väldigt stor utsträckning. En åtgärd kan erhålla stöd på allt från några få procent till total kostnadstäckning. Stödandelen till vinstdrivande verksamhet är begränsad till 30 % av den skäliga kostnad som tillkommit för att ge åtgärden ekologisk prägel. Störst stödandel erhåller efterbehandling av förorenade områden, administration och uppföljning. Stödandelarnas storlek avgörs från fall till fall.

5.3.1 Inledning

Ett lokalt investeringsprogram består som regel av ett antal mer eller mindre koordinerade delprojekt eller åtgärder. De 42 kommuner som tilldelats bidrag i den första omgången redovisar 460 sådana åtgärder. Den totala investeringskostnaden i delprojekten varierar mellan 30 000 kr och 5,7 mdkr.³³ Miljöinvesteringarna i dessa projekt uppgår till mellan 30 000 kr och 400 mkr³⁴

³³ Avser åtgärden ”Administration och uppföljning” i Marks kommun respektive ”Kretsloppsstadsdelar” i Stockholms kommun.

³⁴ Avser samma åtgärd som i föregående not.

eller relativt totalinvesteringen till mellan 5,6 %³⁵ och 100 % (nära 90 % av projekten). Medelvärdet uppgår till cirka 95 %.

Betraktar man de stöd som delats ut till de olika projekten, finner man att dessa i absoluta tal varierar mellan 11 000 kr och 400 mkr.³⁶ Relativt totalinvesteringarna uppgår bidragsandelen till mellan 0,8 %³⁷ och 100 %³⁸ med ett medelvärde på cirka 35 %. Bidragsandelen av de miljörelaterade investeringarna varierar mellan 5 %³⁹ och 100 %. I medeltal utgör bidragsandelen cirka 37 % av miljöinvesteringen.

De olika åtgärderna går att kategorisera på en mängd olika sätt. Miljödepartementet väljer att i sin databas över de 42 stödberättigade kommunernas projekt, dela in dem i elva olika åtgärds-kategorier. Hur det hittills beviljade stödet fördelar sig på dessa åtgärds-kategorier framgår av diagrammet i bilaga 11. Varje åtgärds-kategori kan i sin tur indelas i ett flertal undergrupper. Miljödepartementet har i sin databas identifierat 48 sådana undergrupper. I det följande diskuteras var och en av de tolv åtgärds-kategorierna och dess undergrupper närmare. För de flesta åtgärds-kategorierna redovisas även som jämförelse en del information om tidigare och befintliga stöd för liknande åtgärder. Några närmare analyser och jämförelser av de enskilda åtgärderna har inte genomförts.

5.3.2 Avfall

Åtgärds-kategorin ”Avfall” innefattar 66 åtgärder fördelade på nio undergrupper enligt diagrammet i bilaga 12:1. Den totala stödsumman till dessa åtgärder uppgår till knappt 200 mkr. I kategorin varierar stödets andel av totalinvesteringen mellan 10 och 80 %. I medeltal ges stöd till drygt 35 % av totalinvesteringskostnaden.

Fördelar man stödsumman på de olika undergrupperna erhålls diagrammet i bilaga 12:2. Av de båda diagrammen framgår att satsningar på biogas-anläggningar och rötning av avfall är den klart dominerande åtgärden såväl vad gäller antalet åtgärder som den stödsumma dessa erhåller. Inom ramen för denna undergrupp hamnar bl.a. den gemensamma satsning på rötning av matavfall som sker som ett samarbetsprojekt mellan fem Stockholms-kommuner.⁴⁰ Inom undergruppen ”materialåtervinning” finns flera satsningar på återvinning av byggmaterial men även satsningar på renovering av gamla batterier och mer marginella projekt som exempelvis återvinning av gamla vägmärken. Den näst största undergruppen, ”källsortering av hushållsavfall”, innehåller några åtgärder för främjandet av källsortering vid skolor och daghem, liksom upprättande av källsorteringsstationer.⁴¹ Återbruksunder-

³⁵ Åtgärden ”Nytt fjärrvärmeverk och utbyggt fjärrvärmenät i Alingsås tätort”.

³⁶ Åtgärden ”Avfallskompostering vid Gästgivargården” i Ljungby kommun respektive ”Kretsloppsstadsdelar” i Stockholms stad.

³⁷ Åtgärden ”Nytt fjärrvärmeverk och utbyggt fjärrvärmenät i Alingsås tätort”.

³⁸ Sammanlagt tio åtgärder erhåller total kostnadstäckning. Förutom efterbehandlingen av Jungnerholmarnas gamla industriområde i Mönsterås kommun är det främst sådana åtgärder som betecknas som ”stödjande” dvs. administration och uppföljningsåtgärder.

³⁹ Cykelvägar i Örebro kommun

⁴⁰ Stockholm, Botkyrka, Salem, Nynäshamn och Huddinge.

⁴¹ Vilken skillnad Miljödepartementet gör mellan denna undergrupp och undergruppen ”övrigt omhändertagande av hushållsavfall” har inte gått att klarlägga.

gruppen inkluderar två satsningar på s.k. sopvaruhus. Undergruppen ”övrigt” inkluderar huvudsakligen lakvattenhantering och slamåterföring samt askhantering och askåterföring.⁴²

När det gäller andra statliga stöd till avfallsområdet kan nämnas att det inom ramen för den s.k. kretsloppsmiljarden finns möjligheter att erhålla bidrag för satsningar på avfallshantering. Kretsloppsmiljarden är ett femårigt program som omfattar 1 mdkr för investeringsbidrag som syftar till att driva på den tekniska utvecklingen samt att skapa sysselsättning, främst genom kretsloppsanpassning av byggnader och teknisk infrastruktur. Programmet skall omfatta åtgärder med sysselsättningsskapande, teknikutvecklande och miljöförbättrande effekt, bl.a. inom avfallsområdet, va-området samt inom byggsektorn. Åtgärderna skall inriktas på projekt som är av pilotkaraktär och som annars inte skulle komma till stånd. Inom ramen för kretsloppsmiljarden har bl.a. åtgärder inom avfallsområdet prioriterats. Inriktning har varit att stödberättigade åtgärder skall bidra till en minskning av den totala mängden deponerat avfall men också till bättre förutsättningar för separering av olika avfallsfraktioner, till utnyttjande av återvunna fraktioner och inte minst till avskiljning av miljöfarligt avfall.

5.3.3 Byggnadsåtgärder

I denna åtgärdskategori uppgår antalet åtgärder till tolv, fördelade på fem undergrupper enligt diagrammen i bilaga 13. Totalt har dessa projekt beviljats stöd på drygt 152 mkr. Stödets andel av totalinvesteringen varierar i denna kategori mellan drygt 3 och 50 %. I medeltal ges knappt 21 % av totalinvesteringarna stöd. Noteras bör att ett projekt, ombyggnaden av miljonprogramområdet Navestad i Norrköpings kommun (se vidare denna studies sjätte kapitel), tar hela 71 % (drygt 108 mkr)⁴³ i anspråk av det stöd som fördelas i denna kategori. De två övriga projekten i undergruppen ”ombyggnad av bostadshus” erhåller 4,5 respektive 5,1 mkr i stöd.⁴⁴

De två undergrupperna ”åtgärder i kulturmiljö” och ”övrigt” innehåller endast var sin åtgärd. I det första fallet handlar det om upprustning av lokstallar i Hjo kommun med syfte att göra dessa till en kretsloppsriktad experimentverkstad. Det enda projektet i undergruppen ”övrigt” är en tillbyggnad av Alströmergymnasiet i Alingsås kommun i syfte att erhålla lokaler för miljöutställningar och kretsloppsundervisning. De två åtgärderna i kategorin ”nybyggnad” innefattar dels sanering av en gammal bensinstation och påföljande nybyggnad av bostäder, dels uppförande av ett enfamiljshus som isoleras med halmbalar och lerputs.⁴⁵ Den näst största undergruppen sett ur den relativa fördelningens perspektiv är ”ombyggnad av industri/kontorsfastigheter”. Här återfinns bl.a. projekt som syftar till miljöanpassning av en plåtbearbetningsindustri, miljöanpassad ombyggnad av en lokal till media-

⁴² Undergruppen ”materialeffektivare produktion” består endast av en åtgärd. Denna betecknas ”kompostvärdare” och kan möjligen vara felaktigt kategoriserad.

⁴³ Totalt har Navestadsprojektet beviljats 260 mkr i stöd. Resterande 152 mkr redovisas i kategorierna ”Naturvård/biologisk mångfald”, ”Stödjande åtgärder” och ”VA”.

⁴⁴ ”Ombyggnad av kvarteret Inspektoren” i Kalmar kommun respektive ”Återskapande av historisk miljö i samband med energibesparing” i Malmö kommun.

⁴⁵ Lunds respektive Växjö kommuner.

och kulturcentrum samt ett samarbetsprojekt mellan en fastighetsförvaltare och ett universitet med målet att kretsloppsanpassa 32 000 m² lokalyta.⁴⁶

De cirka 152 mkr som fördelats inom denna kategori kan jämföras med tidigare och innevarande statliga satsningar inom byggsektorn. Utöver de reguljära statliga stöden till bostadsbyggande⁴⁷ har det periodvis under den senaste mandatperioden förekommit tillfälliga stöd för investeringar med särskild inriktning. Riksdagen beslutade i december 1994 och i juni 1995 om särskilda tidsbegränsade stimulanser för byggandet.⁴⁸ Totalt anvisades cirka 6 mdkr för bidrag till bostadsförbättringsåtgärder, investeringsbidrag för nyproduktion av bostäder och stöd till åtgärder för att förbättra inomhusmiljön i bostäder och i lokaler där främst barn och ungdomar vistas. Våren 1996 föreslog regeringen att en särskild skattereduktion skulle lämnas för vissa utgifter för reparationer m.m. på bostadshus för sådana arbeten som utförts t.o.m. utgången av år 1997. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1996.⁴⁹ I budgetpropositionen för år 1998 föreslog regeringen att dessa regler skulle förlängas till utgången av 1998. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.⁵⁰ Den finansiella effekten på statens budget av denna åtgärd beräknas bli ett inkomstbortfall brutto på cirka 5 mdkr sammanlagt för budgetåren 1997–2000. Riksdagen har vidare beslutat om ett tillfälligt investeringsbidrag för produktion av studentbostäder.⁵¹ Bidrag lämnas inom en ram av 300 mkr.

Det bör även nämnas att riksdagen under våren tog ställning till den bostadspolitiska propositionen (prop. 1997/98:119) och det där ingående förslaget om investeringsbidrag för ekologiskt hållbara investeringar i bostadshus. Beslutet innebär att ett särskilt statligt stöd kan lämnas till merkostnader för att införa och tillämpa ekologiskt hållbar teknik vid ny- och ombyggnader av hyres- och bostadsrättshus i sammanhållna bostadsområden. Bidraget skall kunna användas för att införa kvaliteter som inte direkt kan förräntas av fastighetens ägare. Stödet förutsätts i första hand riktas till åtgärder som minskar den fortlöpande belastningen på omgivningen och lämnas i form av bidrag för kostnader som inte ryms inom de schablonbelopp som bestämmer underlaget för räntebidrag och kreditgarantier. Regeringen föreslår att ett bidrag med denna inriktning skall kunna uppgå till högst 2 000 kr/m² bruksarea för bostadsändamål ovan mark upp t.o.m. 35 m² per lägenhet. Stödet föreslås fr.o.m. år 2000 få lämnas inom en årlig ram om 250 mkr. Bostadsutskottet konstaterar i sitt betänkande (1997/98:BoU10): ”det bör dock framhållas att den närmare utformningen av bidragsvillkoren i vissa avseenden samt avgränsningen av de bidragsberättigade åtgärderna inte klarlagts i propositionen. Det finns därför, som även konstateras i propositionen, skäl för regeringen att under hösten 1998 återkomma till riksdagen med de ytterligare frågor som i sammanhanget kan behöva

⁴⁶ Trollhättan, Malmö respektive Lund.

⁴⁷ Räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder och kreditgarantier för lån mot säkerhet i fastigheten efter det att ny- eller ombyggnaden färdigställts.

⁴⁸ Prop. 1994/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145 samt prop. 1994/95:218, bet. 1994/95:BoU21, rskr. 1994/95:396.

⁴⁹ Prop. 1995/96:229, bet. 1995/96:SkU32, rskr. 1995/96:306.

⁵⁰ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU1, rskr. 1997/98:35.

⁵¹ Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU11, rskr. 1996/97:51.

underställas riksdagen”. Någon sådan precisering har ännu inte gjorts vilket gör det svårt att i nuläget bedöma hur detta stöd skall samordnas med stödet till de lokala investeringsprogrammen. Möjligen återkommer regeringen till frågan i den till hösten 1998 aviserade byggpolitiska propositionen.

Även inom den i föregående avsnitt omnämnda kretsloppsmiljarden kan stöd erhållas för satsningar inom byggsektorn. Här är det projekt inom återanvändning av byggnadsmaterial och kretsloppsanpassad renovering som har prioriterats.

5.3.4 Efterbehandling

Åtgärds-kategorin ”efterbehandling” är den som näst ”flerdimensionella åtgärder” fått mest stöd (knappt 274 mkr). Kategorin indelas i tre undergrupper. I de två diagrammen i bilaga 14 redovisas antalet projekt i respektive undergrupp samt hur stödet inom den aktuella åtgärds-kategorin är fördelat på undergrupper. I medeltal ges stöd till knappt 51 % av den totala investeringskostnaden för respektive åtgärd. Stödandelen varierar dock mellan 13 och 100 %. Det projekt som totalfinansieras genom stöd är saneringen av Jungnerholmarnas industriområde i Mönsterås kommun. Detta projekt erhåller 61 mkr i stöd, vilket bl.a. innebär att projektet och därmed hela Mönsterås investeringsprogram är det som erhåller mest stöd utslaget per capita (drygt 4 500 kr).⁵²

Tittar vi lite närmare på de 13 åtgärderna i kategorin ”efterbehandling” finner vi att marksaneringsåtgärderna är i klar majoritet och att dessa också erhåller huvuddelen av stödet (89 %). Efterbehandling av fyra förorenade områden i Stockholms kommun är den enskilda marksaneringsåtgärd som är störst, med ett stöd på 90 mkr. De tre åtgärderna i vattenkategorin inkluderar bl.a. kvicksilversanering av sjön Turingen i Södertälje kommun. Den ”övriga” åtgärden är efterbehandling av en soptipp med omgivningar i Kävlinge kommun.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning har fördelningen av stöd i denna kategori möjliggjorts genom att förberedande undersökningar tidigare utförts med bidrag från myndigheten. Man gör även bedömningen att det finns förberedda projekt i ”pipeline” i sådan omfattning att de räcker även till nästa bidragsomgång. Därefter kommer dock en påtaglig brist på väl förberedda objekt att uppstå. Bristen på resurser hos Naturvårdsverk och länsstyrelser gör att tidsödande inventerings- och utredningsarbete inte kommer att kunna genomföras, vilket försvårar snabba framtida satsningar på sanering av förorenade områden.⁵³

Statens finansiering av efterbehandlingsverksamhet har hittills skett genom anslag till Naturvårdsverket. Sammantaget uppgår detta anslag fr.o.m. 1988/89 till cirka 250 mkr. Utöver detta har staten finansierat efterbehandlingen av ett antal gruvavfallsdeponier, däribland Ranstad, med cirka 225 mkr. Genom Statens Oljelagers och Försvarets försorg har staten satsat ytterligare drygt 55 mkr på efterbehandlingsåtgärder. Det stöd för sanering av

⁵² Mönsterås kommuns investeringsprogram består endast av en åtgärd; saneringen av Jungnerholmarnas industriområde.

⁵³ Interna PM från Naturvårdsverket daterade 1998-05-18 och 1998-08-18.

mark och vatten som Naturvårdsverket tidigare administrerat har sedan 1995 successivt minskats och avvecklades i och med budgetåret 1997/98 helt. Motivet till detta var att investeringsstöd för efterbehandlingsåtgärder kan erhållas inom ramen för andra stöd, såsom kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen. Av jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU2 framgår att under 1995 gavs bidrag om 75 mkr för efterbehandling av förorenade områden. Detta skedde inom ramen för den satsning på ”gröna jobb” som riksdagen beslutade hösten 1994. Naturvårdsverket har i en skrivelse till Miljödepartementet den 25 mars 1997 utvärderat bidragsgivningen. Naturvårdsverket anför i skrivelsen att de statliga investeringsbidragen inom efterbehandlingsområdet varit nödvändiga för att över huvud taget få projekten till stånd.

Mot bakgrund av vad Naturvårdsverket ovan anført föreslår regeringen i budgetpropositionen för 1999 att verket på nytt beviljas medel för genomförande av särskilt angelägna åtgärder för sanering av mark eller vatten, framför allt i kommuner som inte beviljats stöd till lokala investeringsprogram.⁵⁴ Förslaget innebär att 40 mkr anvisas för år 1999 under ett nytt anslag (A4) under utgiftsområde 20. Av dessa 40 mkr beräknar regeringen att 15 mkr kommer att användas för finansiering av inventerings- och undersökningsinsatser. Regeringen slår också fast att det även fortsättningsvis skall kunna lämnas stöd till efterbehandlingsåtgärder inom ramen för de lokala investeringsprogrammen.

I sammanhanget bör även nämnas att den Miljöbalk som träder i kraft från och med den 1 januari 1999 innehåller en allmän hänsynsregel som reglerar den internationellt vedertagna princip som populärt kallas ”förorenaren betalar”. När det gäller efterbehandling av förorenade områden finns i Miljöbalken även ett särskilt avsnitt som fastslår att den som utövar eller har utövat den förorenande verksamheten skall vara ansvarig för att utreda och efterbehandla föroreningarna. Under vissa förutsättningar skall fastighetsägare vara ansvariga. Detta innebär att den ansvarige i skäligen omfattning skall utföra eller bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skador eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön. Naturskyddsföreningen gör i sin rapport bedömningen att huvuddelen av de efterbehandlingsprojekt som fått stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen är inriktade mot hantering av problem som är resultatet av avslutad, äldre verksamhet eller också är ansvarsförhållandena oklara. Att staten i dessa fall väljer att bidra till saneringen kan därför inte anses leda till en urholkning av principen att förorenaren skall stå för en eventuell efterbehandlingskostnad.

5.3.5 Energieffektivisering

Hur man skall dra gränsen mellan kategorierna ”energieffektivisering” och ”energiomställning” (se nedan) tycks inte ha varit helt lätt. Miljödepartementet betonar att just kategoriseringen av dessa åtgärder kan förändras i den slutgiltiga sammanställning som blir resultatet av den remittering till kommu-

⁵⁴ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 20 s. 29.

nera som för närvarande genomförs. Av den första preliminära indelningen kan det dock konstateras att drygt 177 mkr har avsatts för olika energieffektiveringsåtgärder. Denna summa fördelas på 49 olika projekt enligt de två diagrammen i bilaga 15. Stödets andel av totalinvesteringarna varierar i denna kategori mellan 10 och 50 % med ett medelvärde på cirka 29 %.

De olika undergrupperna innehåller åtgärder av olika slag, varav några kanske bör nämnas. Undergruppen "tillvaratagande av spillvärme" innehåller två åtgärder som delar på 16 % av de 177 mkr som fördelas i kategorin. Spillvärmen hämtas i Helsingborgs kommun från de befintliga ventilationsanläggningarna medan man i Lindesbergs kommun utvinner spillvärme från Assi Domän i Frövi. Åtgärder inom undergrupperna "energibesparing i bostäder och andra fastigheter" innefattar bl.a. effektivisering av belysning i landstingslokaler, byte av ventilationsanläggning vid sjukhus,⁵⁵ fönsterbyten och vindsisoleringar, införande av energisnåla lampor i gemensamma utrymmen, enskild elmätning samt inrättande av miljövänliga tvättstugor.

Den stora undergruppen "övrigt" inkluderar en mängd åtgärder av mycket varierande slag. Några exempel är byte av belysningsteknik i vägsignaler, fjärrkylanläggningar, energieffektivisering i ishall, byte av kvicksilverlampor i vägbelysning, gasåtervinning vid utlastning av bensin från fartyg samt effektivisering av en ICA-butiks värme- och kylsystem.

Hushållning med energi har sedan länge varit ett viktigt energipolitiskt medel. År 1974 beslutade riksdagen om ett program med vissa energibesparande åtgärder inom en medelsram om knappt 250 mkr.⁵⁶ Programmet innefattade i huvudsak stöd till investeringar som syftade till bättre hushållning med energi. Sedan dess har en rad åtgärder vidtagits i syfte att stimulera hushållningen med energi. Detta betonas bl.a. i 1991 års energipolitiska riktlinjer. De instrument som anvisades i detta beslut var stöd till upphandling och introduktion av energieffektiva produkter, processer och system, demonstration av energieffektiv teknik i bostäder och lokaler, delfinansiering av energieffektiva demonstrations- och pilotanläggningar inom industrin, energiinriktad information till industriföretag, utveckling av energideklarationer samt utveckling av informations- och undervisningsmaterial.

Riksdagens energipolitiska beslut⁵⁷ omfattar ett program för bl.a. effektivare energianvändning och tillförsel av el från förnybara energikällor. Programmet löper t.o.m. år 2004 och beräknas totalt för hela perioden komma att uppgå till 9 mdkr. Av dessa avser cirka 2,5 mdkr investeringar i anläggningar som bidrar till att kompensera bortfallet av el (t.ex. kraftvärmeanläggningar och småskalig vattenkraft) och till minskad användning av el i bostadssektorn.

När det gäller åtgärder för energieffektivisering omfattar dessa i den energipolitiska uppgörelsen från våren 1997 satsningar för att stärka kunskaperna om möjligheterna att hushålla med energi och stimulera till minskad

⁵⁵ I Naturskyddsföreningens tidigare nämnda rapport betecknas bytet av kylsystem vid Sundsvalls sjukhus som "misstänkt lönsamt" i sig självt. En investering som förväntas leda till en energibesparing på 90 % uppfattas inte av Naturskyddsföreningen som ett projekt som behöver ett statligt stöd på 50 %.

⁵⁶ Prop. 1974:69, bet. 1974:CU21, rskr. 1974:180.

⁵⁷ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272.

energianvändning. Därutöver förespeglades att ett utvidgat europeiskt samarbete för energieffektivisering kan bidra till att ytterligare minska användningen av el och öka hushållningen med energi. Riksdagen anvisade i statsbudgeten för 1998 sammantaget 446 mkr under en femårsperiod för teknikupphandling av energieffektiv teknik, information, utbildning, provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning samt kommunal energirådgivning.

5.3.6 Energiomställning

I kategorin "energiomställning" återfinns vi 92 olika åtgärder fördelade på undergrupper enligt stapeldiagrammet i bilaga 16:1. Den relativa fördelningen av stöd till respektive undergrupp framgår av cirkeldiagrammet i bilaga 16:2. Totalt fördelas knappt 245 mkr i stöd till åtgärder som kan hänföras till denna kategori. Studerar man stödets andel av totalinvesteringarna finner man att de varierar mellan knappt en procent och 55 %. Medelvärde ligger på drygt 26 %.

Som framgår av diagrammen är det biobränslesatsningar som dominerar denna kategori och främst satsningar på att utveckla kommunala fjärrvärmenät. Enskilda satsningar på biobränsleuppvärmning sker ofta vid sjukhus, ålderdomshem, skolor eller andra institutioner. Undergruppen "övrigt" inkluderar åtgärder som exempelvis fjärrkylanläggningar, konvertering av elvärme till förädlade biobränslen, användning av biogas i stadsgasnät, elanslutning av fartyg vid kaj, satsning på mobil biobränsleeldad panncentral etc. Solenergisatsningarna handlar nästan uteslutande om investeringar i solfångare medan Munkedals kommun som enda kommun får stöd för att bygga ett mindre vindkraftverk, närmare bestämt vid Naturbruksgymnasiet i Dingle.

Statliga stöd till energiomställningsåtgärder inom ramen för riksdagens i föregående avsnitt nämnda energiomställningsbeslut återfinns bl.a. under statsbudgetens utgiftsområde 21 anslaget B 1 som innefattar bidrag för minskad elanvändning på sammanlagt 290 mkr. Anslaget indelas i tre underposter där Statens energimyndighet fördelar 100 mkr till fjärrvärmeanslutningar och utbyggnad av fjärrvärmenät samt Boverket återstående 190 mkr till eleffektminskande åtgärder (50 mkr) och till konvertering från elvärme till annan individuell uppvärmning (140 mkr). Detta anslag innefattar främst stöd till hushåll.

Ramanslaget B 2 under samma huvudrubrik innefattar bidrag till investeringar i elproduktion från förnybara energikällor. Anslaget uppgår till 215 mkr och disponeras av Statens energimyndighet. Stöd kan utgå till investeringar i biobränslebaserad kraftvärme (90 mkr), vindkraftverk (60 mkr), småskalig vattenkraft (45 mkr) samt upphandling av ny elproduktionsteknik (20 mkr).

Enligt uppgifter från Statens energimyndighet har samordningen mellan dessa energistöd och stöd från de lokala investeringsprogrammen inte skapat några problem. Den enkla tumregel som använts är att i de fall Statens energimyndighet givit stöd till ett projekt har det inte erhållit stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen och vice versa.

5.3.7 Flerdimensionella projekt

I samlingskategorin "Flerdimensionella projekt" återfinns 42 åtgärder av olika karaktär som beviljats ett sammanlagt bidrag på drygt 660 mkr. Detta gör att denna kategori, sett till stödets storlek, är den överlägset största, nästan tre gånger så stor som den näst största kategorin ("efterbehandling"). Skälet till detta är naturligtvis att många åtgärder innehåller så pass många aspekter på uthållig utveckling att de inte går att klassificera på ett enkelt sätt. Kategorin indelas i fyra undergrupper, där undergruppen "Åtgärder inom annat bostads-/fastighetsbestånd" är den klart dominerande såväl uttryckt i antal åtgärder som dess relativa andel av det beviljade stödet (se de båda digrammen i bilaga 17). Stödets andel av totalinvesteringarna varierar i den aktuella kategorin mellan knappt 5 % och 66 %. Medelvärdet uppgår till knappt 28 %.

Om vi inledningsvis tittar lite på vad som kan dölja sig bakom den största undergruppen "Åtgärder inom annat bostads-/fastighetsbestånd", finner vi drygt trettio åtgärder av olika karaktär. Överlägset tyngst väger den satsning på att omdana två av Stockholms stadsdelar (Skärholmen och Östberga) till s.k. kretsloppsstadsdelar samt att miljöanpassa nyproduktionen av bostäder i Hammarby sjöstad. Detta projekt beräknas kosta totalt 5,7 mdkr och erhåller 400 mkr i stöd. I övrigt förekommer i undergruppen ett flertal satsningar på omstöpning av s.k. miljonprogramområden,⁵⁸ samt ombyggnader av skolor. Varför två åtgärder hamnar i en egen undergrupp betecknad "omställning av utsatt bostadsområde" har inte gått att utröna. Åtgärderna i undergruppen "övrigt" innefattar bl.a. satsningar på energi från våtmarksgräs, miljötorg och de s.k. Bergsjöprojekten i Göteborgs kommun.⁵⁹

5.3.8 Industriprojekt

Kategorin "industriprojekt" tillhör en av de mindre med ett beviljat stöd på drygt 15 mkr. Antalet projekt och stödets relativa fördelning på fyra undergrupper framgår av de två diagrammen i bilaga 18. Stödets andel av totalinvesteringarna i kategorin "industriprojekt" varierar mellan 10 och 70 %. I medeltal beviljas stöd till drygt 28 % av investeringen.

De fyra undergrupperna innefattar en förhållandevis stor variation på åtgärder. I den, uttryckt i åtgärdsantal, största undergruppen ("Produktionsprocesser -> minskad miljöbelastning i övrigt") finner vi bl.a. satsningar på upparbetning av oljehaltiga slamprodukter, återföring av träaska till naturen samt betongåtervinning. Satsningarna på nya och mer miljövänliga produkter innefattar övergång till vattenbaserad lackering, utbyte av köldmedier samt installerande av prototypgasturbin för biobaserad kraftvärmeproduktion. Undergruppen "övrigt" består av två åtgärder, där den ena är en satsning på minskad användning av halkbekämpningsmedel vid en flygplats genom fräsning av spår i banorna och den andra en satsning på utvinning av biogas ur en deponi för småskalig el- och värmeproduktion.

⁵⁸ Den omfattande ombyggnaden av Navestad i Norrköping redovisas inte i denna kategori.

⁵⁹ Statsstöd till byggande diskuteras närmare i avsnitt 5.3.3.

5.3.9 Naturvård/biologisk mångfald

I kategorin "Naturvård/biologisk mångfald" återfinns 31 åtgärder som beviljats stöd på sammanlagt knappt 144 mkr. Fördelningen av de åtgärder som fått stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen på undergrupper framgår av diagrammen i bilaga 19. I medeltal erhålls stöd till 51 % av totalinvesteringen inom denna kategori. Variationen ligger mellan 15 och 82 %.

I denna kategori klassas flest antal åtgärder som satsningar på hav, sjö eller vattendrag. I denna undergrupp förekommer flera vattenvårdsprojekt men även satsningar på fiskevård, bl.a. genom förbättringar av fiskevandringar. Undergruppen "övrigt" innefattar mer svårkategoriserade blandprojekt av naturvårdskaraktär. Hit hör bl.a. olika satsningar för att rädda storken, ett kombinerat återbruks- och våtmarksprojekt vid ett gammalt tegelbruk samt miljöanpassning av en golfbana. Närmiljösatsningarna är de som tar i anspråk mest av det stöd som fördelas i kategorin (48 %). Antalet åtgärder är emellertid endast sju. Närmiljösatsningarna innefattar bl.a. omdaning av den yttre miljön kring miljonprogramområdet Navestad i Norrköping.⁶⁰ Hela 59 mkr av kategorins stöd läggs på denna åtgärd. I övrigt handlar närmiljösatsningarna bl.a. om ombyggnader av skolgårdar, torg, trafikmiljöer och parker.

Statens anslag till naturvård återfinns under ramanslaget A 4 under utgiftsområde 20. Detta anslag som skall täcka statens investeringar och skötsel för naturvård uppgår i 1998 års budget till drygt 291 mkr. I ett pressmeddelande från början av september 1998 aviserade dåvarande miljöminister Anna Lindh att regeringen under mandatperioden vill fördubbla den del av anslaget som gäller markinköp från 190 mkr till 380 mkr per år.⁶¹ I budgetpropositionen för 1999 föreslås en ökning av anslaget med 150 mkr.⁶² En årlig uppräknings föreslås även för perioden 2000–2001, vilket innebär ett tillskott med ytterligare 50 mkr för år 2000 och 110 mkr för år 2001. Sammantaget innebär detta en höjning med totalt 660 mkr de kommande tre åren.

Till detta kommer det svenska miljöprogrammet för jordbruket. Detta omfattar en rad olika miljöåtgärder för vilka EU-stöd kan sökas. Miljöstöd lämnas för biologisk mångfald i betesmarker respektive slåtterängar, natur- och kulturmiljöer, öppet odlingslandskap, extensiv vall och skyddszoner, fånggrödor, våtmarker och småvatten, ekologisk odling, utrotningshotade husdjursraser, bruna bönor, flerårig vallodling, resurshushållande konventionellt jordbruk samt återskapande av slåtterängar.

5.3.10 Stödjande åtgärder

Kategorin "Stödjande åtgärder" omfattar 48 åtgärder vilka beviljats stöd på sammanlagt drygt 90 mkr. Kategorin indelas i fyra undergrupper och antalet åtgärder samt stödets relativa fördelning på dessa undergrupper framgår av diagrammen i bilaga 20. Stödets andel av totalinvesteringarna varierar i denna kategori mellan 9 och 100 %. Hela nio åtgärder erhåller total finansiering

⁶⁰ Se vidare kapitel 6 i denna studie.

⁶¹ Miljödepartementet, *Pressmeddelande*, 1998-09-02.

⁶² Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 20 s. 28.

inom ramen för stöd till det lokala investeringsprogrammet. Huvuddelen av dessa avser administration och uppföljning av åtgärder som redovisas i andra kategorier.

Av de fyra undergrupperna är folkbildningsåtgärderna störst, både vad gäller antalet åtgärder och andelen stöd. Folkbildningsåtgärderna kan innefatta utbildningssatsningar knutna till åtgärder i många av de övriga kategorierna. Det kan handla om utbildningsprojekt kring ekologiskt orienterade ombyggnader av bostadsområden, iordningställande av växt- och djurlokaler, energiprojekt etc. Nämnas bör att det i kommunernas ansökningar förekommer många folkbildningsåtgärder, men att dessa ofta inte hade en direkt koppling till någon investering och därför inte kunde anses uppfylla kraven i förordningens 1 §. Blott drygt 20 investeringsprogram har fått stöd för projektadministration och uppföljning, vilket även det kan uppfattas som ett oväntat litet antal. Dessa kostnader uppkommer ju oundvikligen i samtliga program och borde ha varit pengar som fler kommuner efterfrågat. Någon kommun säger att man helt enkelt missat detta. Huruvida detta beror på att man inte läst förordningen i erforderlig omfattning och/eller att informationen från Miljödepartementet inte varit tillräcklig har inte utretts närmare.

De fyra åtgärder som hamnar i undergruppen "övrigt" innefattar bl.a. satsningar på en kultur- och miljöfond för folkbildningsåtgärder inom bostadsområden, skolor m.m., investeringsåtgärder och information för att öka miljöintresset bland boende samt information i samband med uttag av biobränsle och återföring av näringsämnen till produktionsområdet.

Den minsta undergruppen, "näringslivsbefrämjande åtgärder", omfattar endast en (1) åtgärd, som erhåller ett stöd på cirka 900 000 kr. Åtgärden innebär att man inom Trollhättans kommun avser att genomföra informationsinsatser mot företag som köper in biogasfordon m.m. Antalet ansökningar för stöd till näringslivsbefrämjande åtgärder enligt 1 § andra stycket har enligt Miljödepartementet varit litet, vilket man finner något oväntat.

5.3.11 Trafik

Den kategori som fått benämningen "trafik" omfattar 36 åtgärder som sammanlagt beviljats drygt 180 mkr i stöd. Kategorin delas upp i sex undergrupper vilket framgår av diagrammen i bilaga 21. Trafikprojekten har i genomsnitt fått drygt 29 % av totalinvesteringarna täckta genom stöd. Variationen i stödandelen ligger mellan 5 och 60 %.

I denna kategori dominerar två åtgärdestyper, nämligen satsningar på system för biogas som fordonsbränsle och investeringar i gång- och cykelvägar. I den första undergruppen kan åtgärderna bl.a. innebära inrättande av gastankstationer för taxi eller tjänstebilar vid ett företag, satsningar på gasdrivna sopbilar samt byggande av gasledning. Mest stöd (37,4 mkr) går till en biogassatsning i Växjö där kommunen avser att anlägga en biogasanläggning vid deponi eller avloppsreningsverk för utvinning av fordonsgas. Undergruppen "andra alternativa fordonsbränslen" innefattar bl.a. satsningar

på tankstationer för etanolinblandning, bilpooler, investeringar i miljöanpassade fordon för skötsel av gator och parker och etanolchips.⁶³

I undergruppen "kollektivtrafik" finner vi satsningar på miljöanpassad eldriven lokaltrafik och upprustning av hållplatser och stationer för att göra kollektivtrafikutnyttjandet mer attraktivt. Den största satsningen i denna undergrupp (stöd: 15,3 mkr)⁶⁴ är att inom ramen för projektet "Lunds Miljöanpassade transportsystem" (LundaMsTs) bygga den s.k. Lundalänken. Denna är en bussbana mellan järnvägsstationerna och de stora arbetsplatsområdena i kommunen. Undergruppen "övrigt" inkluderar bl.a. satsningar i Göteborg och Stockholm på alternativa fordon och bränslen, infrastruktur för elbilar samt åtgärder för att minska utsläppen från arbetsmaskiner. Avslutningsvis kan det konstateras att den minsta undergruppen, "biltrafik", innefattar satsningar på kommunala tjänstebilpooler, ett informationssystem om lediga parkeringsplatser samt satsning på ett transportkort som skall minska privatpersoners behov av att äga bil genom att i stället utnyttja kollektivtrafik och andra transporttjänster knutna till det aktuella kortet.

5.3.12 Vatten och avlopp

Kategorin "vatten och avlopp" omfattar 53 åtgärder fördelade på sju undergrupper enligt de två diagrammen i bilaga 22. Åtgärderna i denna kategori har beviljats knappt 164 mkr i stöd. I genomsnitt har stöd uppgående till knappt 36 % av totalinvesteringarna beviljats. Stödandelen varierar mellan knappt 9 och drygt 83 %.

Inom kategorin "vatten och avlopp" är det undergruppen "övrigt" som innehåller flest antal åtgärder (15 stycken) och som omfattar 50 % av kategorins stöd. I undergruppen återfinns exempelvis satsningar på kvicksilveranering av avloppssystem, lokal rening av lakvatten, omhändertagande av vattenverksslam och ozonering av dricksvatten. Största bidraget är ett stöd på knappt 43 mkr (83 % av totalinvesteringen) till ett kretsloppsanpassat va-system i Navestad, Norrköpings kommun (se vidare denna studies sjätte kapitel). Inom undergruppen "enskilda avlopp/lokala va-system" dominerar den satsning på miljövänliga bil- och busstvättanläggningar som initierats i Marks kommun. Hela sex av undergruppens åtta åtgärder ingår i denna satsning.

Riksdagens bostadsutskott har vid ett flertal tillfällen under slutet av 80-talet och 90-talet behandlat frågor om statligt stöd till va-anläggningar. Bostadsutskottet formulerar sig genomgående ungefär på följande sätt (ur 1988/89:BoU13):

Under senare år har utskottet vid flera tillfällen behandlat motionsyrkanden om olika former av statliga insatser för att stödja kommunernas underhåll av

⁶³ Satsningen på etanolchips i Växjö kommun klassas av Naturskyddsföreningen som ett "tveksamt projekt". Satsningen går ut på att konvertera bensinbilar till etanoldrift genom investeringsstöd till privatpersoner för inköp av datorchips till bilens styrdator. Enligt Naturskyddsföreningens tidigare nämnda rapport anser man på Naturvårdsverket, som tydligt inte konsulterades i frågan, att åtgärden är dålig för miljön, och verket har i efterhand tvingats bevilja Växjö kommun dispens från avgasbestämmelserna för den första provbilen.

⁶⁴ Total investeringskostnad 70 mkr.

va-näten. Vid dessa tillfällen har understrukits att underhållet av va-näten primärt är en kommunal uppgift. Problemen med eftersatt underhåll av anläggningsbeståndet har olika karaktär och omfattning i skilda delar av landet och fordrar olika typer av lösningar. Föregående år (1988/89:BoU7 s. 56) anförde utskottet vidare: Bostadsutskottet delar således uppfattningen i de ovan refererade motionerna att ökade insatser på detta område är nödvändiga. Sådana insatser är emellertid enligt utskottets uppfattning väl kommunalekonomiskt motiverade och bör komma till stånd både för att undvika kapitalförstöring och för att på sikt uppnå lägre driftskostnader. Något omfattande statligt stöd till förnyelsen av kommunernas anläggningstillgångar enligt bostadsförbättringsprogrammet modell bör därför inte införas. Statens insatser på detta område bör som hittills i huvudsak inriktas på att stödja forsknings- och utvecklingsarbete samt att genom bl.a. olika myndigheter delta i rådgivningen till kommunerna. Bostadsutskottet vidhåller denna uppfattning. Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun beträffande det kommunala anläggningsbeståndet bör bibehållas.

Va-satsningar omfattades inte, med liknande motivering som ovan, av 1993 och 1994 års ROT-program. Riksdagen beslutade att hösten 1994 avsätta 400 mkr till miljöinvesteringar som också skulle ge sysselsättning (prop. 1994/95:25). Utav dessa bemyndigades Naturvårdsverket att fördela 100 mkr till olika satsningar inom va-sektorn. Bidrag kunde utgå med maximalt 15 %. Cirka 75 mkr fördelades.

Inom ramen för kretsloppsmiljarden (se närmare avsnitt 5.3.3) är åtgärder inom va-sektorn ett prioriterat område. Här är det främst minskade utsläpp av kväve och fosfor från avloppsvatten samt dagvattenhantering liksom inrättande av separata toalett/urinledningar som anses särskilt angeläget.

6 Fallet Navestad i Norrköpings kommun

Sammanfattning

Norrköpings kommuns lokala investeringsprogram består av en bred satsning på att ekologiskt omdana miljonprogramområdet Navestad. Den totala kostnaden för projektet uppgår i kommunens ansökan till 635 mkr. Av dessa har kommunen hittills erhållit 260 mkr i bidrag inom ramen för statens satsning på stöd till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling.

En bidragande orsak till att Norrköpings kommun har haft framgång med sin ansökan om stöd till sitt lokala investeringsprogram är de diskussioner som sedan länge förts såväl inom kommunen som med representanter för regeringen och Regeringskansliet om en omfattande omdaning av Navestad. Positiva erfarenheter från ett mindre ombyggnadsprojekt med ekologiska förtecken, Ekoporten, har fungerat som ett gott exempel på kommunens ambitioner och kunnande på området.

Norrköpings kommun har i dialog med Regeringskansliet upprättat flera versioner av intresseanmälan och ansökan. Dessa är i huvudsak väl genomarbetade. Det är emellertid svårt att ur den slutliga ansökan utläsa de beräkningar som ligger till grund för de kostnader som anges och på vilka grunder olika stödandelar söks. De beviljade stödandelarnas storlek för olika delprojekt varierar mellan 30 % ("energisystem", "bygg" och "styr- och övervakningssystem") och 83 % (vatten- och avlopp). Några av de ingående åtgärdernas förenlighet med förordningen kan ifrågasättas. Detta gäller främst åtgärder under delprojekten "bygg" och "styr- och övervakningssystem".

6.1 Inledning

Den 26 mars 1998 fattade regeringen beslut om att bevilja Norrköpings kommun stöd med högst 260 mkr till den åtgärd som betecknas "ekologisk omställning av kvarteret Ringdansen"⁶⁵. I klartext innebär detta en omfattande satsning på att göra miljonprogramområdet Navestad ekologiskt bärkraftigt. Storleken på summan samt delåtgärdernas karaktär har genererat en del kritik. Kritiken går i stort ut på att projektet blivit alldeles för dyrt, att stödet kunde ha fördelats på fler projekt/kommuner och att det är svårt att spåra värdet av de ingående åtgärdernas miljöeffekter.⁶⁶

I syfte att närmare beskriva hur ett lokalt investeringsprogram kan se ut och för att lyfta fram ett program där det förekommer sådana satsningar som kan vara av särskilt intresse för bostadsutskottet, följer i detta kapitel en närmare beskrivning och analys av Norrköpings kommuns omfattande satsning på ekologisk omställning av miljonprogramområdet Navestad.

⁶⁵ Regeringsbeslut 9, 1998-03-26.

⁶⁶ Se bl.a. Naturskyddsföreningens rapport *Konsten att använda 5,4 miljarder – En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling* (Rapport 9423/98) s. 12. Naturskyddsföreningen uppskattar att stödet per lägenhet blir 215 000 kr och totalkostnaden 530 000 kr och anser det därför särskilt anmärkningsvärt att regeringen trots att den satt ett tak på 70 000 kr per lägenhet för bidrag till ekologiskt anpassad ombyggnad ger Norrköping tre gånger så mycket.

6.2 Bakgrund till Navestadsprojektet

Kvarteret Ringdansen i Navestad är beläget cirka 4 km sydöst om Norrköpings centrum. Området är ett s.k. miljonprogramområde och uppfördes således i slutet av 60-talet och början av 70-talet. Området består av 1 750 lägenheter i 22 byggnader med våningshöjder mellan två och åtta plan. Byggnaderna är placerade i två dubbla ringar med en centrumanläggning mellan dubbelringarna. Området kännetecknas av de problem som vanligen förknippas med miljonprogramområden, bl.a. dålig miljöanpassning, storskalighet, anonymitet, otrygghet, låg sysselsättningsgrad och segregation. Antalet lägenhetsvakanser i området har alltid varit förhållandevis högt samtidigt som områdets status varit låg.

Problemen i området har hanterats på olika sätt. Den mest omfattande satsningen inleddes 1994 då projektet ”Nya Navestad” initierades. Det övergripande målet med projektet var att skapa ett mångsidigare Navestad där:

- Inre och yttre miljö är attraktiv och kan påverkas mer än hittills av de boende.
- Verksamheten är mer varierad, t.ex. genom kultursatsningar, arbetsplatser, kommersiell och offentlig service och ett stärkt föreningsliv.
- Förutsättningar för alternativ upplåtelse – och boendeformer finns.

Inom ramen för satsningen ”Nya Navestad” har flera projekt genomförts däribland en omfattande renovering av områdets centrumanläggning. Samtidigt har det funnits en medvetenhet om att en genomgripande fysisk och teknisk förnyelse av kvarteret Ringdansen utgör en mycket viktig del av områdets fortsatta utveckling. De omfattande kostnaderna för genomförandet har emellertid hittills förhindrat en realisering av planerna. Kommunen kontaktade därför på ett tidigt stadium regeringen för att utverka finansiellt stöd för det planerade ombyggnadsprojektet.

Redan på våren 1996 ansåg sig Norrköpings kommun ha börjat få kännedom om att det skulle kunna dyka upp pengar för ekologiska satsningar i bostadsområden. Den 12 april 1996 hölls en sammandragning i Stockholm om den s.k. kretsloppsmiljarden. Vid detta tillfälle genomförde representanter för kommunens bostadsbolag en dragning om projektet Ekoporten. Projektet Ekoporten är en satsning som Norrköpings kommun genomfört och som innebär att man omdanar ett traditionellt 60-talshus till ett ekologiskt mönsterhus. Projektet har fått mycket gott genomslag såväl nationellt som internationellt. Med viss stolthet meddelade representanter för kommunen att ”nästan alla ministrar har sett Ekoporten”. Utan tvekan har kommunens framgångsrika satsning på Ekoporten berett vägen för framgångarna med ansökan inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. I samband med föredragningen om Ekoporten den 12 april 1996 överlämnades även ett kort utkast till dåvarande miljöminister Anna Lindh om de planer man inom kommunen hade börjat smida för Navestad.

Navestadsidén föll uppenbarligen i god jord och efter april 1996 vidtog diskussioner mellan Norrköpings kommun och Regeringskansliet. Främst verkar Statsrådsberedningen ha varit diskussionspartner. I februari 1997 anordnades ett seminarium i Örebro, bl.a. om framtida miljösatningar, där

bl.a. dåvarande miljöministern deltog. Norrköpings kommun redogjorde vid detta tillfälle för sina erfarenheter från arbetet med Ekoporten och för planerna för Navestad. Man upprättade också vad man betecknade som en bra dialog med statsministerns miljöpolitiska rådgivare Olof Eriksson.

I slutet av maj 1997 anordnade regeringen en stor konferens i Norrköping om byggsektorn och sysselsättningen. Det underströks vid detta tillfälle att satsningar på ombyggnad av miljonprogramområden skulle prioriteras i de i vårpropositionen avsatta medlen för lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling. Enligt många bedömare uppfattades det även som om statsminister Göran Persson lovade att stödja Norrköpings kommuns satsning på ombyggnaden av Navestad. Området skulle bli ett nationellt pilotprojekt för att visa vad som kan åstadkommas i miljonprogrammets bostadsområden.⁶⁷ En representant för Navestadssatsningen menade att det aldrig var någon tvekan om att man skulle få löfte om pengar till satsningen vid detta tillfälle, men att man kände viss besvikelse över att man inte fick reda på hur stor summan skulle bli. Intresset för Ekoporten och Navestadsprojektet höll i sig över sommaren och i september 1997 gavs kommunen möjlighet att presentera sina planer på den socialdemokratiska partikongressen i Sundsvall.

I kommunens ansökan om stöd till sitt lokala investeringsprogram daterad den 16 februari 1998 ges vidare följande bakgrundsbeskrivning:

Inför regeringens konferens – *Kan byggsektorn åter bli en motor i svensk ekonomi* – i Norrköping den 28 maj 1998 tillfrågades Norrköpings kommun av Regeringskansliet om kommunen kunde medverka i utarbetandet av ett förslag till att ekologiskt omdana ett storskaligt miljonprogramområde som även i övriga avseenden utvecklas till ett attraktivt bostadsområde. Omdaning bedömdes ge betydande sysselsättningseffekter direkt och indirekt.

I samarbete med Hyresbostäder i Norrköping AB och Skanska Bygg AB tog kommunen fram ett förslag till omdaning enligt ovan avseende kvarteret Ringdansen i Norrköping. Parterna hemställde 1997-05-23 om finansiell medverkan från regeringen.

Vid överläggningar med företrädare för regeringen efter regeringskonferensen uppmanades Norrköpings kommun att även ansöka om medel för finansiering av projektet ur regeringens anslag för att öka den ekologiska hållbarheten i samhället.

6.3 Fördelningsprocessen

6.3.1 Intresseanmälan och dialogfas

Mot bakgrund av att Norrköpings kommun sedan länge hade fört diskussioner med Regeringskansliet om Navestadsprojektet, var man väl förberedd på att sammanställa en intresseanmälan till de lokala investeringsprogrammen när så var aktuellt i början av oktober 1997. Den intresseanmälan som överlämnades den 14 oktober 1997 innehöll dock betydligt mer än Navestadssatsningen. En bred förfrågan bland olika aktörer i kommunen hade resulterat i flera olika förslag till åtgärder som kommunen sammanställde i ett lokalt investeringsprogram kallat "Nycklar till en hållbar framtid". Dessa "nycklar"

⁶⁷ Se bl.a. *Göteborgsposten* 1997-05-29 och *Dagens Nyheter* 980604.

bestod av olika åtgärder grupperade under elva huvudrubriker så som "Nyckeln till hållbar livsstil", "Nyckeln till hållbart boende" etc. Omdaningen av kvarteret Ringdansen omnämns som det enda projektet under rubriken "Nyckeln till hållbart boende" och i en bilaga redovisas det man betecknar som "den slutliga ansökan för projektet".

Norrköpings kommun blev i november 1997 utvald till s.k. dialogkommun och under den månaden besökte representanter för Miljödepartementet kommunen flera gånger för att diskutera det lokala investeringsprogrammet.⁶⁸ Det blev under denna tid klart för kommunen att Miljödepartementets huvudsakliga intresse var riktat mot Navestadsprojektet. Kommunens andra "nycklar" väckte inte samma entusiasm.

6.3.2 Myndigheternas synpunkter

I november remitterade Miljödepartementet kommunens intresseanmälan för synpunkter till Boverket, Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och Byggforskningsrådet (BFR).⁶⁹ Den 25 november avlämnade BFR sitt yttrande över Norrköpings kommuns intresseanmälan, delen om Navestad.⁷⁰ BFR konstaterade att det i princip var positivt att förbättra ett miljonprogramområde med fysiska, sociala och ekologiska utgångspunkter. Samtidigt slog man bl.a. fast att underlaget för bedömningen var otillräckligt i flera avseenden och förordade därför ett flertal kompletteringar. Bland annat ansåg man att det saknades en redovisning av de valda tekniska lösningarna och en redovisning av kostnadsbild, t.ex. merkostnaderna för den ekologiska omställningen. BFR ansåg vidare att de stora kostnaderna som angavs i förslaget inte ställts mot den nytta som förändringen skulle innebära.

RAÄ och Boverket levererade något mildare kritik. Boverket nöjde sig i sitt yttrande daterat den 25 november med att för hand fylla i den mall för bedömning av projektförslag som Miljödepartementet tagit fram. Yttrandet ger ett mindre genomarbetat intryck än det BFR levererade och den huvudsakliga kritiken gick ut på att det krävdes ett bättre underlag för bedömningar av åtgärdernas effekter samt att allt som angavs som miljöförbättrande åtgärder inte var ekonomiskt realistiskt. Bland annat ställde Boverket frågan om det var rimligt att ett nytt system för lokalt omhändertagande av vatten och avlopp får kosta 75 000 kr/lägenhet och att kostnaden per kvarvarande lägenhet är den dubbla jämfört med den genomsnittliga ombyggnadskostnaden 1996. Boverket ansåg dock att ansökan var väl värd att bygga vidare på.

RAÄ samlade sina synpunkter på två sidor daterade den 8 december 1997. Myndigheten konstaterade att underlaget inte gav möjlighet att lämna definitiva och detaljerade synpunkter. Dessutom ansåg RAÄ inte att ansökan på ett tillfredsställande sätt redovisade det rimliga i att i dagsläget kretslopps-

⁶⁸ Såväl den 13 som 26 november var den huvudansvarige handläggaren från Miljödepartementet på plats i Norrköping.

⁶⁹ Skrivelse till RAÄ 1998-11-26, yttrande begärdes före 1998-12-05, Skrivelse till BFR 1998-11-14 yttrande begärdes före 1998-11-25 och skrivelse till Boverket 1998-11-14, yttrande begärdes före 1998-11-25.

⁷⁰ Yttrandet är undertecknat av en enhetschef och måste därför främst betraktas som ett expertutlåtande. Ett resonemang om yttrandenas formella status förs i avsnitt 4.4.2.

anpassa ett område så stort som Navestad, då många av de åtgärder som föreslås fortfarande är under utveckling och ännu inte utvärderade. Ej heller tyckte man att kostnaderna för den fysiska omdaning kommer att stå i proportion till effekterna av de förväntade planmässiga och arkitektoniska kvalitetshöjningarna. Dessutom ansåg RAÄ det vara en stor brist att utkastet inte redovisade konsekvenserna för de boende i området.

Sektorsmyndigheternas yttranden och erfarenheterna från dialogmomentet resulterade i att den vid Miljödepartementet ansvarige handläggaren den 27 november 1997 översände en promemoria till kommunen med synpunkter på den del av intresseanmälan som berörde kvarteret Ringdansen. I promemorian konstateras att "det i intresseanmälan finns höga målsättningar, möjligheter till helhetssyn och samordning mellan olika projekt och lösningar för kretsloppsanpassning. Intresseanmälan är inte ett tillräckligt underlag för en bedömning av projektet. För en meningsfull bedömning bör följande beaktas." Därefter följde en uppräknig av 23 punkter där kommunen måste förbättra sin redovisning i den slutliga ansökan. Bland dessa kan nämnas "en redovisning av kostnaderna, såväl investerings- som driftskostnader, och en bedömning av merkostnaderna för de ekologiska investeringarna", "en målbeskrivning, som bättre kan ge en uppfattning av förväntat resultat, såväl miljömässiga som sociala/ekonomiska" och "en probleminventering över de orsaker till de problem som avses åtgärdas saknas (problem-åtgärd-effekt)". Uppenbarligen fanns det enligt Miljödepartementet vissa brister i det material som kommunen presenterat i detta skede. Det började vid denna tidpunkt bli uppenbart för kommunen att det inte bara skulle vara att "hämta hem" de pengar man mer eller mindre uppfattade som utlovade i förväg. Mycket arbete kvarstod.

Efter ett intensivt arbete i början av december 1997 kunde kommunen den 9 december överlämna en pärm till Miljödepartementet där man bemötte de synpunkter som departementet och de tre ovan nämnda sektorsmyndigheterna framfört. Dessutom bifogades en "bearbetad intresseanmälan".⁷¹ De "elva nycklarna till hållbarhet" har i denna bearbetade intresseanmälan förvandlats till en lista över prioriterade projekt under tre rubriker, nämligen "Hållbart boende", "Hållbara kommunikationer" och "Hållbart näringsliv". Under rubriken "Hållbart boende" har 14 av de i den ursprungliga intresseanmälan under andra "nyckelrubriker" redovisade delåtgärderna listats. Överst på prioriteringslistan står omdaning av kvarteret Ringdansen.⁷²

6.3.3 Ansökan slutjusteras

Efter att denna reviderade intresseanmälan inkommit till Miljödepartementet vidtog fortsatta konsultationer mellan departementet och kommunen. En representant för kommunen uppfattade detta arbete som om man "fick hjälp att sparka in bollen mellan stolparna". Departementets synpunkter tycks

⁷¹ Titeln "Nycklar till en hållbar framtid" har nu fått de tre undertitlarna "i och kring Navestad", "kommunikationsprojektet – spårvägens ringlinje", "näringslivsprojektet – Karstorps bildemontering" och "biogasanläggning – ansökan till kretsloppsmiljarden".

⁷² Under de två andra rubrikerna kvarstår ett projekt vardera, "Spårvägens ringlinje" samt "Karstorps bildemontering".

främst ha gällt formalia och ekonomi. Kommunen upplevde viss otydlighet i beskedet från Miljödepartementet, bl.a. beroende på att man under resans gång träffade på så många olika konstellationer av personer från Regeringskansliet då både Statsrådsberedningen och Miljödepartementet var inblandade i varierande omfattning under olika faser av arbetet. Hur som helst uppfattade man det som om man fick en ”rejäl hemläxa” över julen med att justera ansökan.⁷³ Den 8 januari 1998 levererade kommunen ånyo en reviderad version av sin intresseanmälan till Miljödepartementet. I denna ingick en omfattande redovisning av de olika delåtgärdernas kostnader, miljöeffekter etc. Den totala investeringskostnaden på drygt 600 mkr har på Miljödepartementets inrådan redovisats som tre olika komponenter, nämligen: 1) Sökt bidrag 100 % – 467 mkr 2) Sökt bidrag 30 % – 41 mkr 3) Övrig finansiering – 100 mkr. Redovisningen av totalkostnaden sker exklusive moms.

Byggeforskningsrådet gavs möjlighet att kommentera även denna reviderade version av intresseanmälan. I ett yttrande daterat den 22 januari 1998 konstaterade BFR att flera av de önskemål som framförts i myndighetens yttrande från den 25 november inte tillgodosetts och att dessa därför kvarstod i huvudsak oförändrade.⁷⁴ Bland annat ansåg man det helt nödvändigt för att kunna bedöma ansökan att realistiska investeringskalkyler för de olika delarna av projektet innefattande investering, drift och underhåll, merkostnaderna för de ekologiska lösningarna samt de erhållna miljöfördelarna redovisades. Dessutom uppfattade man att kostnaden för ombyggnaden på cirka 5000 kr/m² var orimligt hög. Redovisningen av de tekniska lösningarna ansåg BFR:s expert fortfarande vara för översiktliga. Man avrådde även ånyo från en storskalig satsning på urinseparerande toaletter. Representanter för Navestadssatsningen uppfattade det som om BFR:s experter inte på allvar hade satt sig in i det reviderade materialet och att kritiken därför i mångt och mycket var missriktad.

Varken Boverket eller Riksantikvarieämbetet bereddes möjlighet att lämna synpunkter på den reviderade intresseanmälan. Naturvårdsverket tycks inte ha varit inblandat på formell basis vare sig i samband med intresseanmälan eller under ansökansfasen.

Den 16 februari 1998 inkom länsstyrelsen i Östergötland med sitt yttrande till Miljödepartementet över Norrköpings kommuns lokala investeringsprogram. Samma dag inlämnade kommunen sin slutliga ansökan. Av följebrevet till ansökan framgår att kommunen, efter samråd med Miljödepartementet, delat ansökan i två delar. Del ett avsåg kvarteret Ringdansen medan del två inkluderade sju delprojekt med anknytning till Ringdansen, projekt som valts för att visa på helheten i kommunens miljöarbete. Därutöver återfanns i ansökans andra del två projekt utan koppling till Navestadssatsningen (se vidare avsnitt 6.4.1). Vad som inte framgick uttryckligen i ansökan var att man av Miljödepartementet ombetts att banta hela projektet med 80 mkr jämfört med den reviderade intresseanmälan.

Det bör noteras att det omfattande kostnads- och miljöeffektsunderlag som fanns med i den reviderade intresseanmälan från början av januari nu endast förelåg som en tresidig sammanställning. Vilka delåtgärder som ingick under

⁷³ Arbetet över jul och nyår 1997 var tidskrävande och resulterade i att flera av de inblandade i projektet noterade mer än hundra timmars övertid.

⁷⁴ Liksom det första yttrandet från BFR var detta undertecknat av en enhetschef.

respektive rubrik och vilka kostnader samt miljöeffekter dessa åtgärder beräknades resultera i är mer eller mindre omöjligt att utläsa ur den formella ansökan. Utelämnandet av dessa uppgifter har enligt representanter för kommunen skett på inrådan av Miljödepartementet med motivet att dessa beräkningar fanns tillgängliga i den reviderade intresseanmälan från januari. Miljödepartementet ställde i den slutliga ansökan även krav på att totalkostnaderna skulle redovisas inklusive moms. Totalkostnaden är i den slutliga ansökan redovisad på tre poster, nämligen "lokalt investeringsbidrag", "övrig finansiering" och "övrigt bidrag". När det gäller posten "lokalt investeringsbidrag" bygger den på förutsättningen att kommunen hela tiden räknat med att endast 30 % av totalkostnaden kan täckas av lokalt investeringsstöd. Den "övriga finansieringen" förväntas ägarna till det för Navestadsprojektet bildade bolaget stå för. Här har överenskommelsen redan från början varit att man skall satsa sammanlagt 200 mkr. Kvarstående post upp till den beräknade totala investeringskostnaden, dvs. det som i sammanställningen kallas "övrigt bidrag", räknar kommunen med att kunna täcka genom att inkomma med en förnyad ansökan om lokalt investeringsstöd för projektets sista två år.

Av länsstyrelsens yttrande framgår att samråd angående inriktning och innehåll i kommunens ansökan skett vid ett flertal tillfällen. Direkta överläggningar har också skett mellan företrädare för "Ringdansenprojektet" och länsstyrelsen. Samrådet betecknas av länsstyrelsen som konstruktivt och anses ha påverkat såväl den strukturella utformningen som detaljer i ansökan. Kommunen upplevde också samrådet som givande. Länsstyrelsen skriver i sitt yttrande att "även om båda projektdelarna kan ses som självständiga och fristående projekt skulle ansökan, enligt länsstyrelsens uppfattning, vinna på att betraktas som ett sammanhållet koncept. Enligt länsstyrelsens uppfattning stärker och kompletterar delprojekten i 'Nycklar till en hållbar utveckling' det ekologiska hållbarhetsperspektivet i 'Ringdansenprojektet' på ett förtjänstfullt sätt." Länsstyrelsen konstaterar även att ansökan har en väl genomarbetad struktur med stor tvärssektoriell bredd. Kopplingen till det aktiva Agenda 21-arbetet är tydlig och investeringsprogrammet visar även på bra samspel med annan kommunal planering som översiktsplan, energiplan, naturvårdsplan och miljöprogram. Enligt länsstyrelsens uppfattning passar Norrköpings investeringsprogram väl in i den regionala miljöstrategin STRAM. Länsstyrelsen menar också att Norrköpings investeringsprogram innehåller flera projekt som på ett mycket positivt sätt direkt och indirekt syftar till att bredda befolkningens kompetens och engagemang i miljö- och kretsloppsfrågor. Särskilt viktiga anser länsstyrelsen folkbildningsåtgärderna i projektet Ringdansen vara. Länsstyrelsen är också i övrigt positiva till samtliga åtgärder inom ramen för Ringdansenprojektet och bedömer att det redovisade projektet kan genomföras inom tidsplanerna. Noteras bör att ingen annan myndighet än länsstyrelsen yttrade sig formellt över den slutgiltiga ansökan.

Norrköpings kommun bereddes därefter i ett brev från Miljödepartementet daterat den 27 februari 1998 möjlighet att yttra sig över ärendets slutföreläggande. Kommunen inkom med ett yttrande daterat den 6 mars 1998. I detta yttrandet kan man läsa följande:

I yttranden som bilagts slutföreläggandet framkommer många intressanta synpunkter som kan nyttiggöras i projektet. Dock upplever kommunen en viss motsatsställning mellan dels kravet på helhetslösningar och kritiken att vi inte i tillräcklig grad presenterat färdiga lösningar. Detta mot bakgrund att helhetslösningar enligt vår uppfattning förutsätter ett deltagande från de boende och som i sin tur måste innebära att mycket återstår att gemensamt besluta om. Vad beträffar Byggforskningsrådets yttrande så beklagar vi att rådet uppenbarligen inte har haft möjlighet att avsätta erforderliga resurser för inläsande och analys av vår ansökan.

Den 26 mars 1998 beslutade regeringen att bevilja Norrköpings kommun 260 mkr i stöd för ekologisk omställning av miljonprogramområdet Navestad.

6.4 Fördelningsresultatet

6.4.1 Inledning

Regeringen fattade alltså den 26 mars 1998 beslut om att bevilja 260 mkr i stöd till Norrköpings kommuns ekologiska omställning av miljonprogramområdet Navestad. Regeringen godtog hela kommunens ansökan om stöd för den aktuella åtgärden utom den del av satsningen som innebar ombyggnad av entréer och hissar. Samtidigt avsågs samtliga de åtgärder som kommunen samlat i en särskild bilaga där sju projekt endast hade en perifer koppling till Navestadsprojektet och två helt saknade sådan koppling.⁷⁵ De 260 mkr som utgick i stöd fördelades i stället på Navestadsprojektet, närmare bestämt på sju åtgärder som beskrivs närmare i de följande delavsnitten. Underrubrikerna motsvarar de som återfinns i regeringsbeslutet.

Enligt regeringsbeslutet avser dessutom Norrköpings kommun att inrätta en referensgrupp bestående av representanter för projektbolagets ägare⁷⁶ samt Boverket, Riksantikvarieämbetet och Byggforskningsrådet. Denna grupp skall medverka till att projektet genomförs på ett sådant sätt att kommunens mål i ansökan uppnås. Kommunen skall även samråda med referensgruppen för att i verksamhetsrapporterna kunna redovisa hur valet av tekniska lösningar påverkar aktuella kostnadskalkyler.

6.4.2 Energisystem

Regeringen beviljade stöd med 30 % av kostnaden, dock högst 30 750 000 kr, för omställning av Navestads energisystem. Sysselsättningseffekten beräknas bli 91 årsarbeten. Av den formella ansökan är det mer eller mindre omöjligt att utläsa vilka åtgärder som hänförs till respektive projekt. Genom att studera den reviderade intresseanmälan från början av januari framgår emellertid att under projektrubriken "energi" återfinns följande åtgärder: 1) Solvärme

⁷⁵ Inget stöd utgick således för satsningar på 1) Kretsloppsanpassning av Navestadsskolan 2) Dagvattenhanteringsåtgärder i Ljura bäck 3) Byggande av spårväg för att kunna skapa en ringlinje 4) Källsorteringssystem 5) Pedagogiskt miljöarbete 6) Miljöanpassning av bildemonteringsanläggning 7) Kretsloppsanpassning av koloniträdgårdsområde 8) Cykelbana till Navestad och 9) Markåtgärder i närreklamationsområdet Ensjön.

⁷⁶ Det bolag som bildas för projektet (Ringdansen AB) skall ägas gemensamt av projektets parter, Norrköpings kommun, Hyresbostäder i Norrköping AB, HSB Östra Östergötland och Skanska Bygg AB.

2) Ventilation 3) Värmedistribution 4) Styr- och övervakning 5) Vitvaror 6) Tvättstugor 7) Elsystem och 8) Vindkraft.

Sammanfattningsvis innebär energisatsningen att ventilationssystemen anpassas till de faktiska klimatförhållandena och avancerad styr-reglerteknik används. Vattenburna solfångare installeras samtidigt som stammar och radiatorer byts för anpassning till lågtemperatursystem. Effektiviteten i användandet av energi skall också ökas genom installation av mer energieffektiva tvättutrustningar i gemensamma tvättstugor, lågenergibelysning i garage och trapphus, elmätare för fjärrövervakning samt lågenergiförbrukande vitvaror.

I den reviderade intresseanmälan summeras totalkostnaden i projekt-kategorin "energi" till 88 mkr exklusive moms. Solvärmesatsningen är störst med en totalkostnad på 34 mkr. För denna del av energisatsningen kalkylerar kommunen med full kostnadstäckning genom stöd till det lokala investeringsprogrammet. I den slutliga ansökan anges totalkostnaden för energisystemen till 102,5 mkr inklusive moms.⁷⁷

I en bilaga till BFR:s expertutlåtande från den 22 januari görs en bedömning av ekonomi och finansiering av Navestadsprojektets olika delar. Det konstateras vad gäller energikalkylerna att dessa visar på en sådan kostnadsbesparing att de kan betraktas som företagsekonomiskt lönsamma och därför egentligen inte borde behöva något bidrag. Norrköpings kommun anser dock att satsningen är så pass omfattande och den ekonomiska risken därmed så stor att energiomställningen i Navestad inte skulle genomföras utan omfattande statligt stöd.

6.4.3 Va-system

För omställningen av kvarteret Ringdansens va-system beviljades Norrköpings kommun högst 43 991 000 kr, vilket skall utgöra en kostnadstäckning på 83 % och beräknas resultera i 33 årsarbeten. Satsningen innefattar enligt den reviderade intresseanmälan följande åtgärder: 1) Rördragning 2) Våtkompost 3) Ledningar i mark 4) Installering av snålspolande blandare 5) Rörschakt och 6) Bilspolplatser.

Totalkostnaden enligt den reviderade intresseanmälan skulle för va-åtgärderna uppgå till 60,5 mkr exklusive moms. Då kommunen i den slutliga ansökan valde att lyfta bort satsningen på ett urinseparerande system kunde man pruta ned totalkostnaden till knappt 53 mkr inklusive moms. Av dessa sökte man lokalt investeringsstöd för knappt 50,2 mkr vilket motsvarar nära 96 % av totalkostnaden. Kvarstående knappt 2,2 mkr tog man upp under kategorin "övrigt bidrag" vilket innebar att man räknade med en kostnadstäckning genom framtida ansökningar inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Noteras bör att man i ansökan inte redovisar någon "övrig finansiering". Detta torde innebära att man på sikt räknar med total kostnadstäckning genom stöd till det lokala investeringsprogrammet.

Enligt BFR:s, i föregående avsnitt nämnda, expertbedömning av kostnader för Navestadsprojektet slås fast att hela va-sidan är att betrakta som ett

⁷⁷ Vindkraftprojektet exkluderades på Miljödepartementets inrådan i den slutliga ansökan.

högriskprojekt. Kraftiga bidrag bedöms som nödvändiga för att de skall kunna genomföras. Lönsamheten betraktas som svag i det korta perspektivet. Med tanke på den osäkerhet som råder både i kalkylerna och vad gäller den teknik som finns på området, förefaller det enligt BFR:s expertbedömning mindre klokt att införa det alternativa va-systemet för hela bostadsområdet på en gång. Noteras bör att efter detta yttrande och det faktum att man av Miljödepartementet ombetts att skära bort 80 mkr i förhållande till den reviderade intresseanmälan, övergav kommunen planerna på att införa ett system för urinseparering.

6.4.4 Yttre miljö

För åtgärder i den yttre miljön har regeringen beviljat 58 838 000 kr, vilket motsvarar en kostnadstäckning på 69 %. Åtgärderna beräknas resultera i 47 årsarbeten. Exakt vilka åtgärder som faller under denna rubrik är inte helt enkelt att utläsa vare sig ur kommunens ansökan eller regeringsbeslutet. Sannolikt är det de åtgärder som syftar till "upprustning" av områdets parkmark, bl.a. genom anläggande av odlingslotter och dammar, som åsyftas. Dessutom kommer den cirkelgata som finns på de båda innergårdarna att omvandlas till ett antal gröna gårdar. För att få en klarare uppfattning om kostnaderna för omdaning av den yttre miljön får man vända sig till den reviderade intresseanmälan. Av denna framgår att det är tre huvudsakliga projekt som inkluderas, nämligen "gågata", "mark" och "markavlopp". Inom ramen för projektet "gågata" ansöks om stöd för anläggande av gågata mellan hus samt det man kallar återställande av garagedäck. Kostnaden för detta beräknas uppgå till 29 mkr. Markarbetena inkluderar det man kallar markanläggning/landskap, dränering, entréer samt parkering. Kostnaden för respektive delåtgärd redovisas inte utan endast en totalkostnad på 20 mkr. Till detta kommer 18,5 mkr för anläggande av kommunikationsvägar för räddningstjänst. Markavloppsprojektet indelas i de två kostnadsposterna "dagvatten och magasin" samt "spillvatten". Kostnaderna för dessa delposter uppges vara 5,5 respektive 2 mkr. Här bör noteras att kommunen i den reviderade intresseanmälan ansöker om att få hela summan på 75 mkr exklusive moms täckt genom stöd till sitt lokala investeringsprogram. I den slutliga ansökan uppgår totalkostnaden för yttre miljö till 88 mkr inklusive moms varav kommunen alltså erhöll 69 % i stöd till sitt lokala investeringsprogram. Återstående 31 % av totalkostnaden räknar kommunen i ansökan med att täcka dels genom egen finansiering (28 mkr), dels genom det som betecknas som "övrigt bidrag" (1,1 mkr).

BFRs expert ansåg i sitt yttrande från den 22 januari 1998 att det med befintligt underlag var mycket svårt att bedöma rimligheten i de uppskattade kostnaderna för omdaning av den yttre miljön.

6.4.5 Bygg

Delåtgärden "bygg" är den som erhåller mest stöd. 108 525 000 kr går till byggåtgärder vilket skall motsvara 30 % av kostnaderna för åtgärderna. För att få klarhet i vilka åtgärder som faller under rubriken "bygg" måste man studera den reviderade intresseanmälan från början av januari 1998. Av denna

framgår att rubriken "bygg" indelas i tre underrubriker, nämligen "miljöanpassning av lägenheter", "Energiåtgärder samt arkitektonisk anpassning" och "återställande". Under underrubriken "miljöanpassning av lägenheter" finner vi hantering av ytskikt, plaster och asbest till en totalkostnad av 82 mkr. Under underrubriken "energiåtgärder samt arkitektonisk anpassning" återfinns åtgärder som inglasning av balkonger, fönsterbyten, isolering av tak, fasadputs och isolering, yttertak, entréer och hissar. Den sammanlagda kostnaden för dessa åtgärder uppgår till 126 mkr. Kommunen kalkylerade med total kostnadstäckning genom stöd till lokalt investeringsprogram för inglasningen av balkonger, isolering av tak, fasadputsning och isolering samt yttertak.

Under rubriken "återställande" återfinns åtgärder som tvättstugor/kvarters-lokal, förändring av lägenhetssammansättning, anpassning av lokalytor, evakuering av hyresgäster, anpassning av källare/garage, nya gavelväggar, yttertak, VVS, el och hissar till en total kostnad på drygt 151 mkr. Av dessa åtgärder kalkylerar kommunen med en total kostnadstäckning genom stöd till det lokala investeringsprogrammet för samtliga utom anpassningen av källare/garage. Den totala kostnaden för byggåtgärderna uppgår i den reviderade intresseanmälan till drygt 359 mkr exklusive moms.

I den slutliga ansökan summeras den totala kostnaden för byggåtgärder till knappt 362 mkr inklusive moms. Det framgår även av denna ansökan att av byggkostnaderna avser 150 mkr åtgärder för att tillskapa måttligt stora gårdsbildningar, vilket man anser vara en förutsättning för att nå de sociala målen med satsningen. Dessutom noteras att kostnaden för demontering av lägenheter är beräknad till 50 mkr, men att denna inte ingår i sammanställningen av de kostnader man söker stöd för. Trots detta talas det i regeringsbeslutet om att "byggnadsåtgärderna innebär en demontering av cirka 400 lägenheter ...". Det är således svårt att entydigt utläsa huruvida demonteringen av lägenheter fått stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Vad som emellertid klart framgår av regeringsbeslutet är att regeringen avslår den del av ansökan om lokalt investeringsstöd som gäller ombyggnad av hissar och entréer.

BFR:s expert anser i sitt yttrande från den 22 januari (yttrandets bilaga 2) att specifikationen i denna del är bristfällig. Man efterfrågar en klarare uppdelning i åtgärder och investeringar som görs främst av miljöskäl och sådana som görs främst för att göra området mer attraktivt för boende. Dessutom efterfrågas en kategorisering av de olika projektdelarna med avseende på risk, miljöeffekter, sociala effekter, lönsamhet, boendeattraktivitet etc. Med den detaljeringsnivå som fanns i utkastet från början av januari ansåg BFR:s expert att det var omöjligt att bedöma byggkostnadernas rimlighet.

6.4.6 Restlopp

Delåtgärden "restlopp" erhåller 5 863 000 kr i stöd, vilket skall utgöra 55 % av kostnaden för åtgärderna. Sysselsättningseffekten förväntas bli sju årsarbeten. I syfte att öka miljöanpassningen av hanteringen av restprodukter och avfall kommer följande åtgärder enligt ansökan att vidtas inom kvarteret Ringdansen: 1) Installation av kombinerade uppsamlings- och avhåtnings-

stationer för alla fraktioner 2) Källsorterings- och miljöstugor för kompostering av komposterbart hushållsavfall, eventuellt i kombination med växthusdel 3) Lägenheterna utrustas med lämpliga kärl för källsortering 4) Aktiv hjälp för igångsättande av en återbruksbutik i området.

I den reviderade intresseanmälan, där kostnaderna är något klarare specificerade än i ansökan, framgår att "restloppssatsningen" består av delposterna "organiskt", "procentansvar" och "brännbart". Kostnaderna delredovisas dock inte på dessa delposter. Den totala kostnaden uppgår i den reviderade intresseanmälan till 9 mkr exklusive moms och i den slutliga ansökan till 10,6 mkr inklusive moms. Av dessa sökte kommunen stöd för 55 % vilket man också fick. 3,6 mkr räknar man med att stå för själv medan återstående 1,1 mkr redovisas under kategorin "övrigt bidrag".

Liksom för den yttre miljön anser BFR:s expert i sitt yttrande från den 22 januari (yttrandets bilaga 2) att det var mycket svårt att på tillgängligt underlag bedöma kostnadernas rimlighet.

6.4.7 Styr- och övervakningssystem

Denna delåtgärd beviljas stöd med 5 208 000 kr vilket beräknas motsvara 30 % av åtgärdens kostnader. Antalet årsarbeten som åtgärden förväntas generera beräknas bli sju. Vad denna delåtgärd innefattar är nära nog omöjligt att utläsa av ansökan, den projektbeskrivning som bilagts ansökan och regeringsbeslutet. Under rubriken "IT-utveckling och cyberskills" i projektbeskrivningen framgår att samtliga lägenheter redan har börjat förberedas för anslutning till ett gemensamt datornät samtidigt som möjligheterna att erbjuda dator som tillval till lägenheterna undersöks. I själva ansökan nämns inget som verkar kunna falla under denna rubrik.

I den projektsammanställning som finns i beskrivningen av Ringdansenprojektet, ansöker kommunen om den summa stöd man också erhåller, men under rubriken "Tele, TV, styr- och övervakning" och sammanfattar detta med begreppet "IT-totalt". För att finna svaret på vad denna rubrik kan innehålla får man gå till den reviderade intresseanmälan från januari 1998. I sammanställningen över kostnader framgår i detta dokument att rubriken "IT" inkluderar underrubrikerna "data", "tele", "TV" och "styr- och övervakning". Underrubriken "data" inkluderar kostnadsposterna "fibernet och kopparnät" och "aktiv utrustning" till en total kostnad av 3,7 mkr. Underrubriken "tele" innehåller samma kostnadsposter som uppgår till sammanlagt 2,1 mkr. Kommunen ansöker i den reviderade intresseanmälan om full kostnads-täckning genom de lokala investeringsbidragen för dessa åtgärder. När det gäller såväl underrubriken "TV" som "Styr- och övervakning" återfinns även här kostnadsposterna "fiber- och kopparnät" samt "aktiv utrustning". Totalt uppgår satsningen i denna del till 2,5 respektive 1,8 mkr. I dessa båda fall kalkylerar dock projektbolaget med att själva stå för finansieringen och kommunen sökte i den reviderade intresseanmälan följaktligen inget stöd för dessa åtgärder. I den slutliga ansökan uppgår totalkostnaden för "IT" till 10,2 mkr inklusive moms.

BFR:s expert konstaterar i yttrandet (yttrandets bilaga 2) från den 22 januari att både IT-satsningar och boendesamverkan är viktiga delar för den sociala

hållbarheten i området och för att man skall lyckas med det helhetsgrepp som eftersträvas. Däremot ställer man sig tveksam till om Miljödepartementet är rätt instans för dylika satsningar. Dessutom saknas enligt BFR:s expert en koppling mellan boendesamverkan och de tekniska delprojekten som uppfattas som i huvudsak expertorienterade.

6.4.8 Boendesamverkan

För boendesamverkansinsatser i Navestad erhåller Norrköpings kommun 6 825 000 kr vilket skall motsvara 74 % av kostnaderna för åtgärderna. Insatserna förväntas generera tolv årsarbeten. Enligt regeringsbeslutet skall boendesamverkan i området ske genom att de boende, förutom traditionellt deltagande i samrådsgrupper, ges möjlighet att delta i arbetet. Enligt ansökan har redan lokala arbetsgrupper bildats och strävan är att de boende, utöver att få information, skall utbildas och delta i arbetet. Bland annat hoppas man kunna engagera de över 200 boende i området som har en bakgrund i byggnadsbranschen, men som idag saknar anställning. Direkt deltagande skall vara ledstjärnan.

Studerar man den reviderade intresseanmälan från januari 1998 kan man av kostnadssammanställningen utläsa att kostnaderna för boendesamverkan gäller information/utbildning, trycksaker/IT, forskning och visningar av Ringdansen till en kalkylerad totalkostnad på 4 mkr. Kommunen räknar med total kostnadstäckning genom det lokala investeringsprogrammet för dessa åtgärder. Till detta kommer kostnader för hyresgästsamråd, marknadsföring och externa studiebesök till en kostnad av 2 mkr. För dessa ansöker kommunen endast om en trettioprocentig stödandel. I den slutliga ansökan har kostnaderna för boendesamverkan ökat till 9,2 mkr inklusive moms. Kommunen ansökte om stöd för 74 % av totalkostnaderna, vilket man också fick. BFR:s expertsynpunkter på boendesamverkanssatsningarna redovisas i föregående avsnitt.



Förordning om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället;

SFS 1998:23

Utkom från trycket
den 3 februari 1998

utfärdad den 22 januari 1998.

Regeringen föreskriver¹ följande.

Föresättningar för bidrag

1 § En kommun kan få bidrag enligt denna förordning till lokala investeringsprogram som främjar en ekologiskt hållbar utveckling genom åtgärder som syftar till att

1. minska belastningen på miljön,
2. öka effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser,
3. gynna användningen av förnybara råvaror,
4. öka återbruk, återanvändning och återvinning,
5. bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden, eller

6. bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen i ett kretslopp.
En kommun kan även få bidrag till allmänna näringslivsfrämjande insatser med anknytning till programmen och till administration av programmen. Den kan vidare få bidrag till lokala folkbildningsinsatser och till åtgärder som främjar arkitektoniska kvaliteter eller ökar jämställdheten mellan könen. Dessutom kan den få bidrag till åtgärder inom bostadsbebyggelsen, varvid insatser inom utsatta bostadsområden skall prioriteras. Dessa bidrag kräver dock att syftet i första stycket kan uppfyllas samt att åtgärden är direkt knuten till en investering.

2 § Bidrag lämnas i den utsträckning som det finns medel.

3 § För att bidrag skall lämnas krävs det att åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram kan antas öka sysselsättningen.

4 § För att bidrag skall lämnas krävs det att åtgärderna inte

1. följer av skyldigheter i lag eller annan författning, eller
2. avser löpande underhåll.

Bidrag får endast lämnas till åtgärder som påbörjats efter beslutet om bidrag.

¹ Jfr prop. 1997/98:1, utg. omr. 18 avsnitt 8, bet. 1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:81.

5 § En kommun som avser att söka bidrag skall anmäla sitt intresse till regeringen (Miljödepartementet). Anmälan bör göras senast den 1 juni året före det år då åtgärderna skall påbörjas. Till anmälan skall kommunen foga ett utkast till sitt lokala investeringsprogram. Vad programmet skall innehålla framgår av 9 §.

6 § Kommunen skall samråda med länsstyrelsen i sitt län om det lokala investeringsprogrammet.

7 § Länsstyrelsen skall lämna ett samrådsyttrande till regeringen.

8 § En kommuns ansökan om bidrag skall ges in till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 november året före det år då åtgärderna skall påbörjas.

Till ansökan skall fogas kommunens lokala investeringsprogram. Samrådet enligt 6 § skall redovisas i programmet. I ansökan skall kommunen särskilt ange dels de beräknade kostnaderna för de åtgärder som den söker bidrag för, dels hur stor andel av kostnaderna som den söker bidrag för.

9 § Investeringsprogrammet skall innehålla en beskrivning av

1. vilka åtgärder kommunen redan genomför och vilka den planerar för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling,
2. vilka åtgärder kommunen avser att stödja med ett investeringsbidrag och hur kommunen avser att samordna bidraget med andra offentliga insatser som kan antas bidra till en ekologiskt hållbar samhällsutveckling,
3. vilka resultat kommunen avser att uppnå med åtgärderna och vilka metoder som skall användas för att uppnå resultaten,
4. hur åtgärderna kan antas påverka sysselsättningen,
5. hur åtgärderna tillgodoser jämställdheten mellan könen,
6. på vilket sätt åtgärderna kan bidra till utveckling av ny teknik eller nyttjande av nya arbetsmetoder, och
7. på vilket sätt arkitektoniska kvaliteter främjas och kulturmiljövärden tas till vara.

10 § I de fall en ansökan avser stöd till vinstdrivande verksamhet enligt 15 § skall ansökan innehålla

1. en beskrivning av de planerade åtgärderna,
2. en bedömning av åtgärdernas huvudsakliga inverkan på miljön,
3. en beskrivning av hur åtgärderna påverkar sysselsättningen,
4. en ekonomisk kalkyl över åtgärderna, och
5. en bedömning av om stödet kan komma att påverka konkurrensen på den marknad där verksamheten skall bedrivas.

Om kommunen har krävt ett yttrande från en sakkunnig som styrker att de sökta åtgärderna kan medföra en påtaglig förbättring av miljön, skall yttrandet bifogas ansökan.

11 § Regeringen beslutar om

1. bidragets storlek,
 2. de villkor som behövs med hänsyn till bidragets ändamål,
 3. den vinstdrivande verksamhet som bidraget skall betalas ut till,
 4. den del av bidraget som skall betalas ut i samband med att åtgärderna påbörjas och hur stor del som skall betalas ut efter det att åtgärderna rapporterats enligt 13 §, och
 5. det resultat som kommunen skall uppnå för att ha rätt till fullt bidrag.
- Ett beslut om bidrag kan avse åtgärder under flera år.

12 § En kommun som har fått bidrag enligt denna förordning skall använda bidraget i enlighet med vad som sägs i beslutet.

Verksamhetsrapporter

13 § En kommun som har beviljats bidrag skall senast den 1 mars efter varje år som den har utfört bidragsberättigade åtgärder rapportera till regeringen hur verksamheten har bedrivits. Rapporten skall innehålla en redovisning av

1. hur tidsplanen följs,
2. vilka resultat som har uppnåtts, och
3. vilka medel som har förbrukats.

När kommunen har slutfört sina åtgärder enligt sitt investeringsprogram, skall kommunen lämna en slutrapport till regeringen (Miljödepartementet).

Återkrav

14 § Regeringen får besluta att en kommun som fått bidrag helt eller delvis skall återbetala bidraget om

1. en åtgärd i väsentliga avseenden avviker från de villkor som gäller för bidraget enligt 11 §,
2. en åtgärd inte har genomförts eller väsentligen har ändrat inriktning utan att kommunen har underrättat regeringen om förhållandet, eller
3. bidraget har beviljats på grund av att kommunen lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Särskilda förutsättningar för stöd till vinstdrivande verksamhet

15 § Med vinstdrivande verksamhet avses all offentlig eller privat verksamhet som bedrivs med vinstsyfte oavsett verksamhetens karaktär. Även om syftet med verksamheten inte är att vara vinstdrivande anses den som vinstdrivande, om den faktiskt bedrivs med vinst.

16 § En kommun får betala ut bidrag till sådan vinstdrivande verksamhet som enligt regeringens beslut skall få bidrag, om åtgärderna uppfyller kraven i 1–4 §§ och kan antas medföra en påtaglig förbättring av miljön. Dessutom krävs det att åtgärderna utgörs av investeringar i mark, byggnader och utrustning som kan antas bidra till utveckling av ny teknik eller nya arbetsmetoder.

Bidrag får lämnas med högst 30 procent av den skäligena kostnad som har tillkommit för att åtgärderna ges den inriktning som sägs i första stycket.

17 § Bidrag får inte lämnas till åtgärder som ligger inom den normala verksamheten och ändå skulle ha genomförts.

18 § Kommunen får inte lämna bidrag till den som är försatt i konkurs.

Om åtgärderna utförs av ett svenskt företag eller en svensk företagare, skall de utföras av någon som har F-skattebevis. Utländska företagare eller företag skall i stället visa upp intyg eller någon annan handling om att de i sitt hemland genom registrering eller på annat sätt är underkastade motsvarande kontroll i fråga om betalning av skatter och avgifter.

19 § När den stödnivån skall bestämmas som anges i 16 § skall hänsyn tas till annat offentligt finansieringsstöd som kan ha lämnats till samma investeringsprojekt. Det sammanlagda stödet får inte överskrida den angivna nivån.

Den som bedriver vinstdrivande verksamhet och hos kommunen ansöker om bidrag enligt denna förordning skall i sin ansökan upplysa om annat offentligt finansieringsstöd som har sökts eller har erhållits.

20 § En kommun skall till Närings- och teknikutvecklingsverket lämna uppgifter för uppföljning av bidrag som den betalat ut till vinstdrivande verksamhet. Uppgifterna skall lämnas enligt 22 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet och föreskrifter meddelade med stöd av 23 § den förordningen.

21 § En kommun skall besluta att stödet helt eller delvis skall betalas tillbaka, om

1. en åtgärd i väsentliga avseenden avviker från de villkor som gäller för bidraget,
2. en åtgärd inte har genomförts eller väsentligen har ändrat inriktning utan att den som sökt eller tagit emot stöd underrättat kommunen om förhållandet,
3. den som tagit emot bidraget har låtit bli att lämna uppgifter i en handling eller genom oriktiga uppgifter i en handling eller på något annat sätt orsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, eller
4. bidrag i något annat fall lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta.

1. Denna förordning träder i kraft den 3 februari 1998.

2. En kommuns ansökan om statligt bidrag till lokala investeringsprogram som avser budgetåret 1998 skall ha kommit in till regeringen senast den 16 februari 1998.

På regeringens vägnar

ANNA LINDH

Lars Dahllöf
(Miljödepartementet)



**Förordning
om ändring i förordningen (1998:23) om statliga
bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den
ekologiska hållbarheten i samhället;**

SFS 1998:1180

Utkom från trycket
den 8 september 1998

utfärdad den 20 augusti 1998.

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället skall införas en ny paragraf, 22 §, och en ny rubrik närmast före 22 § av följande lydelse.

Överklagande

22 § Kommunens beslut enligt 21 § får överklagas hos regeringen. Andra beslut som i särskilda fall meddelas enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1998.

På regeringens vägnar

ANNA LINDH

Stefan Rubenson
(Miljödepartementet)

Metod

Denna studie har genomförts med hjälp av tre angreppssätt. För det första identifieras och beskrivs fördelningsprocessens egenskaper i huvudsak på basis av *intervjuer* genomförda med aktörer som tagit del i processen. Dessa aktörer återfinns företrädesvis på den beredande enheten vid Miljödepartementet, inom berörda myndigheter (Boverket, Naturvårdsverket m.fl.) och vid de kommuner som anmält intresse att få del av stödet till de lokala investeringsprogrammen. Intervjupersonerna identifieras dels genom studier av den officiella dokumentationen av fördelningsförfarandet, dels genom en s.k. ”snöbollsmetod” där intervjuade personer anger andra personer som haft framträdande roller i fördelningsprocessen.

Det andra angreppssättet är *explorativt statistiskt* orienterat där variabler knutna till kommunerna och de stödberättigade åtgärderna analyseras närmare. Metoden används för att skärskåda själva fördelningsresultatet. Beskrivande statistik kombineras med sambandsanalyser i syfte att besvara de frågor som anges i avsnitt 3.3 ovan.

Slutligen breddas beskrivning och analys genom att en kommuns investeringsprogram och dess ”väg genom” beredningsprocessen granskas närmare inom ramen för en *begränsad fallstudieanalys*.

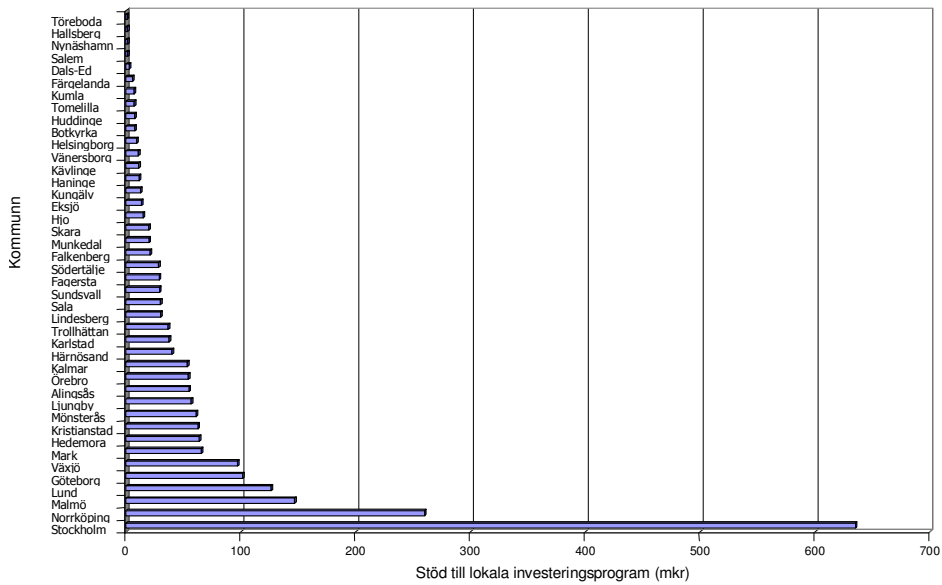
Material

Studien baseras på såväl muntliga uppgifter från intervjupersoner som på olika former av skriftligt material. Det skriftliga materialet kan delas upp i flera olika kategorier. För det första studeras som bakgrundsmaterial relevanta utredningar samt befintlig riksdagsdokumentation. För det andra utgör det ärendespecifika material som finns samlat vid den beredande myndigheten en viktig informationskälla. Här ingår bl.a. kommunernas ansökningshandlingar, men även annat aktmaterial som beskriver handläggningen av ansökningarna samt den beredande myndighetens interaktion med andra aktörer än kommunerna.

En annan viktig skriftlig, eller rättare sagt IT-baserad, källa är den databas över de stödberättigade kommunerna och deras investeringsprogram som är under upprättande vid Miljödepartementet. För att denna skall kunna användas i syfte att besvara alla de frågor som redovisas ovan, krävs att den kompletteras med ytterligare kommunvariabler. Sådan kompletterande information har erhållits från berörda statistikansvariga myndigheter och kan bland annat gälla aktuell arbetslöshetssituation, politiskt styre, befolkningsdata etc.

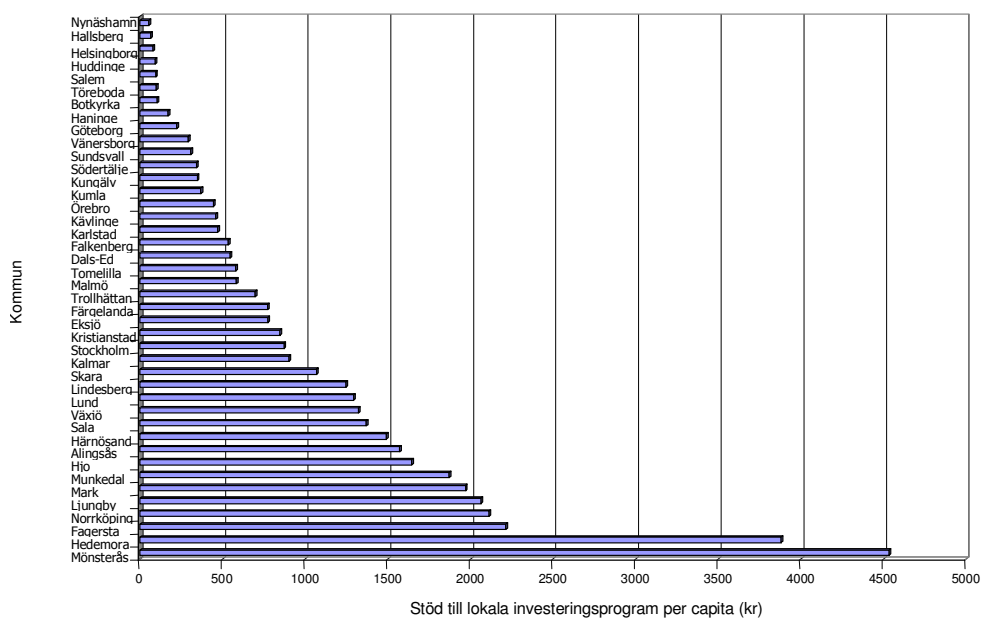
Bilaga 3:1

Stöd till lokala investeringsprogram fördelat på kommuner

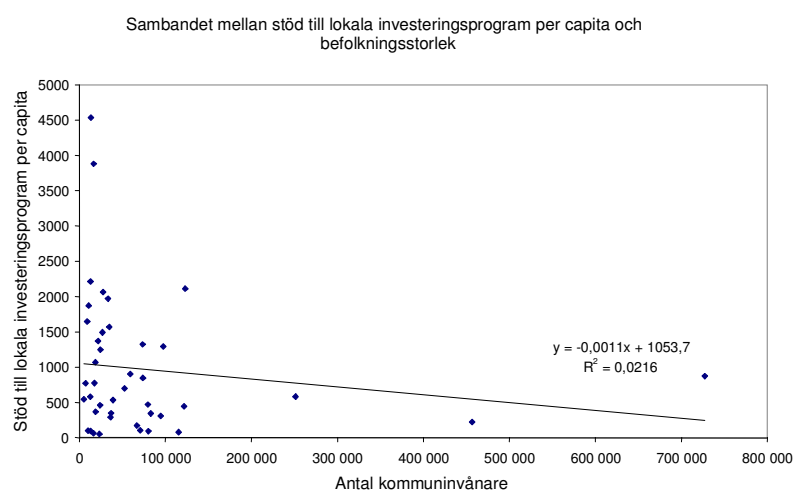


Bilaga 3:2

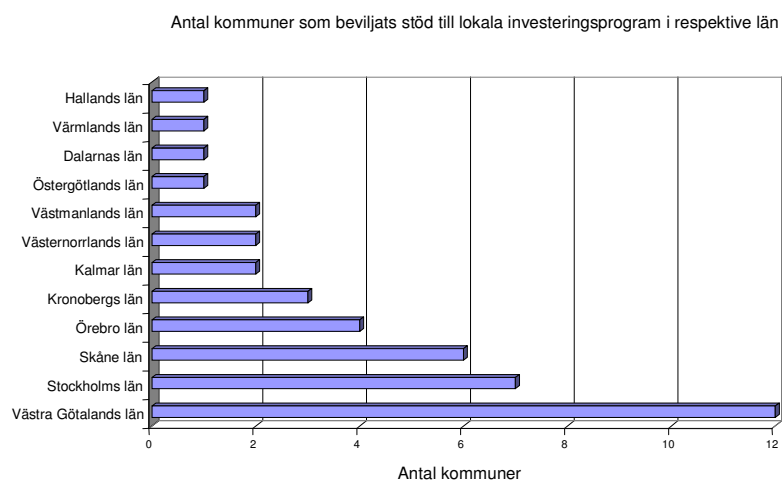
Stöd till lokala investeringsprogram per capita i respektive kommun



Bilaga 3:3

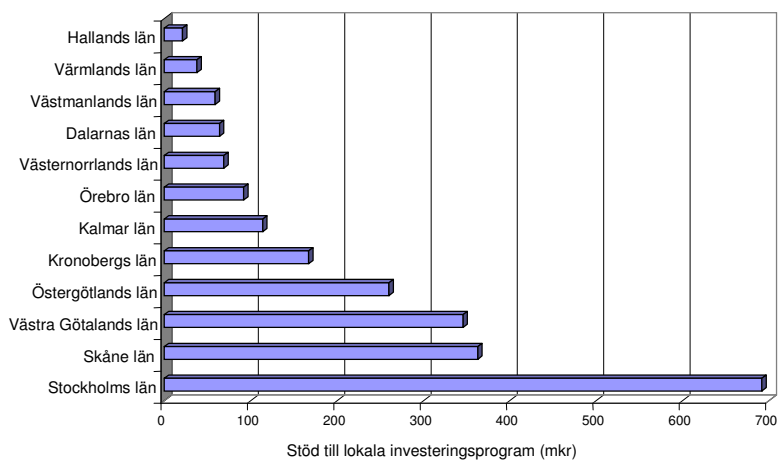


Bilaga 4:1



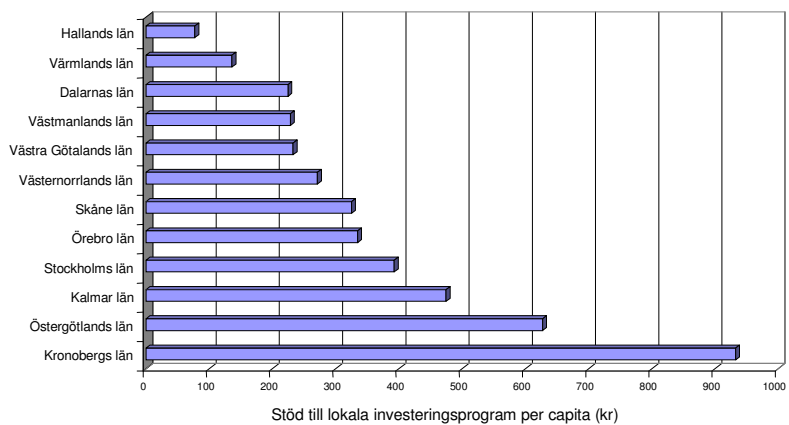
Bilaga 4:2

Stöd till lokala investeringsprogram fördelat på län

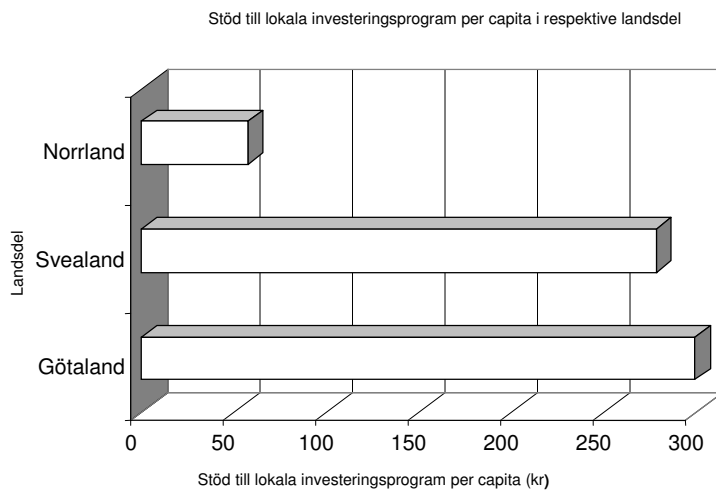


Bilaga 4:3

Stöd till lokala investeringsprogram per capita i respektive län

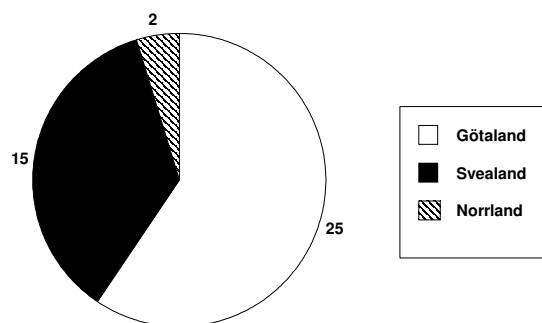


Bilaga 5:1



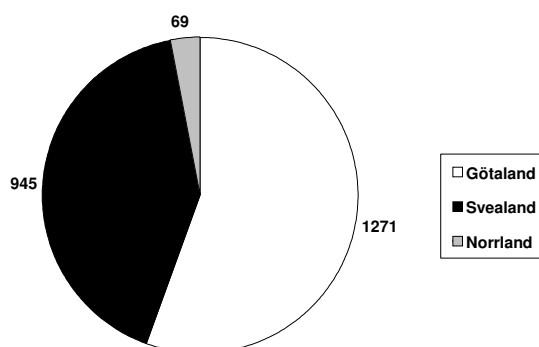
Bilaga 5:2

Antalet kommuner som erhållit stöd till lokala investeringsprogram för 1998 fördelat på landsdelar



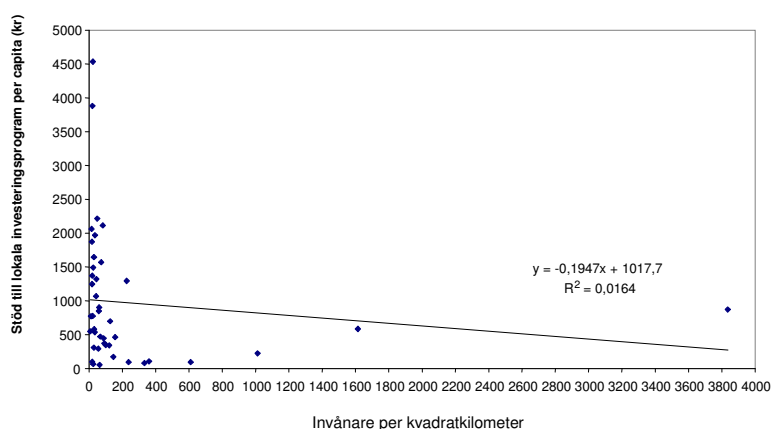
Bilaga 5:3

Stöd till lokala investeringsprogram fördelat på landsdel (mkr)

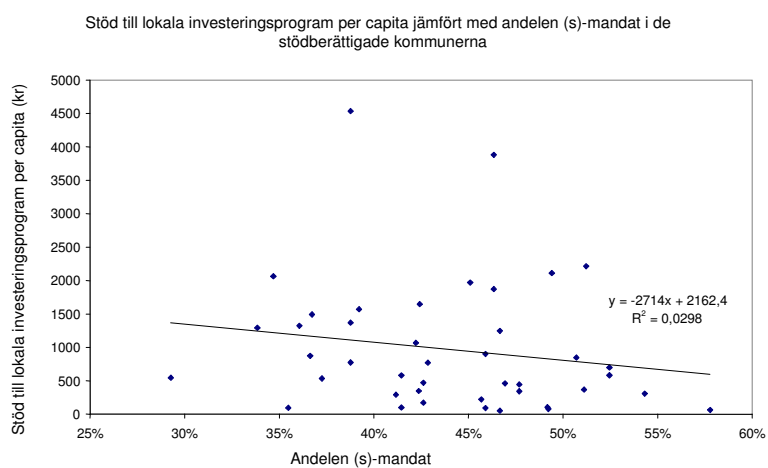


Bilaga 6:1

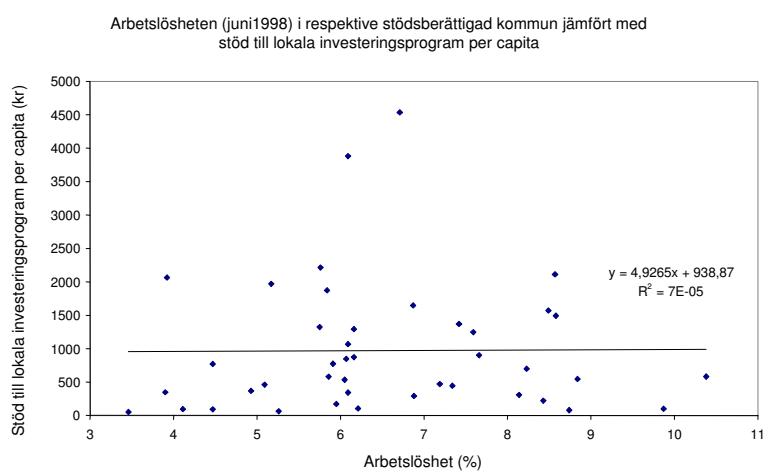
Befolkningstätheten i de stödberättigade kommunerna jämfört med stöd till lokala investeringsprogram per capita



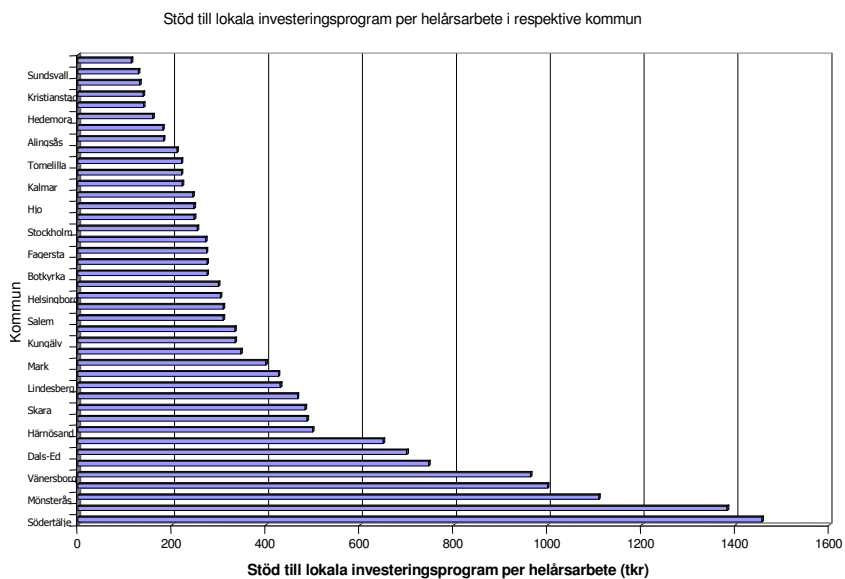
Bilaga 7:1



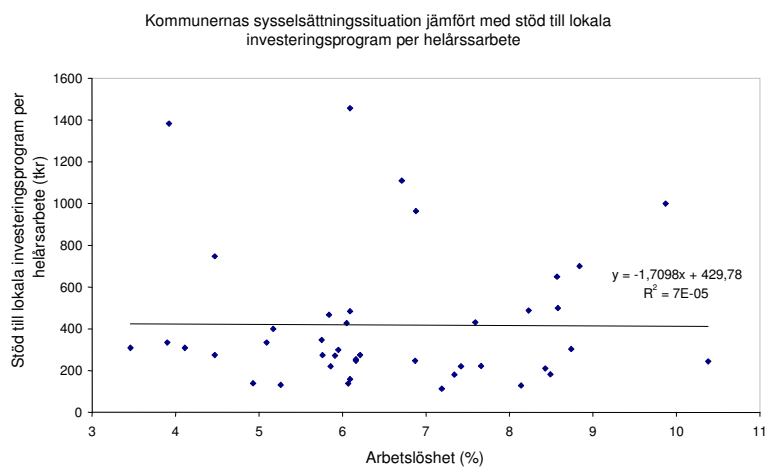
Bilaga 8:1



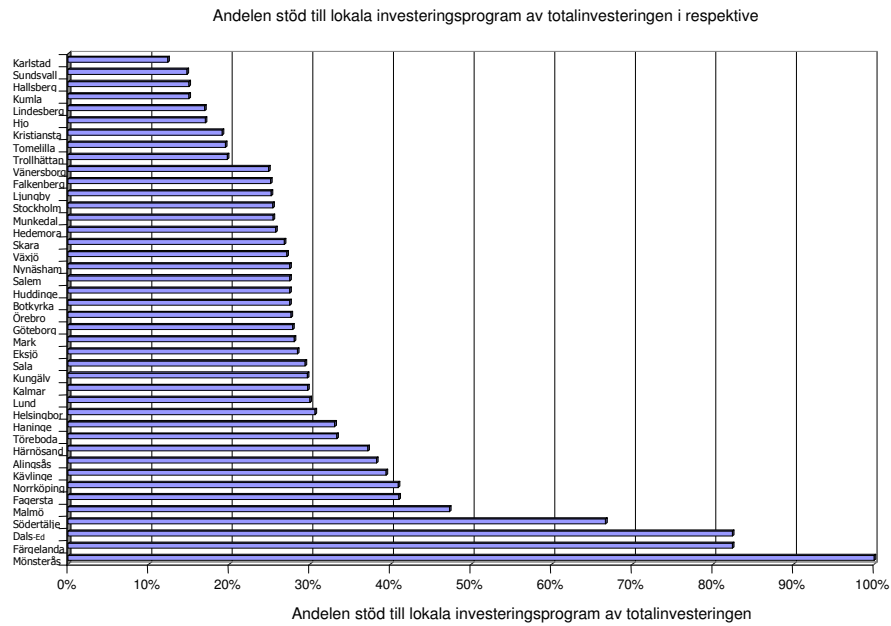
Bilaga 9:1



Bilaga 9:2

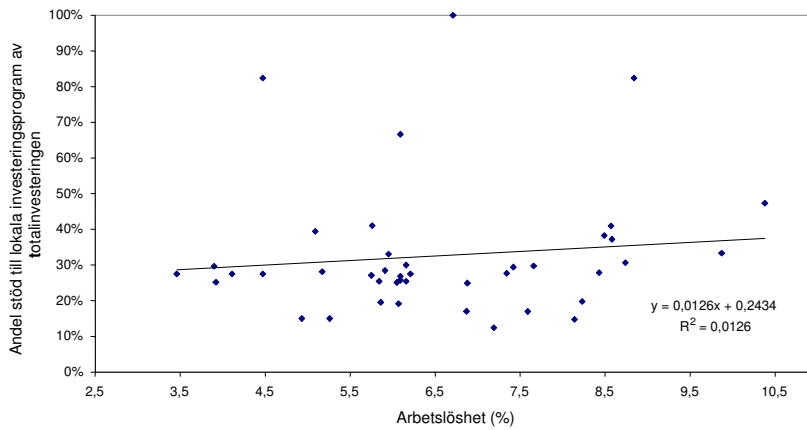


Bilaga 10:1

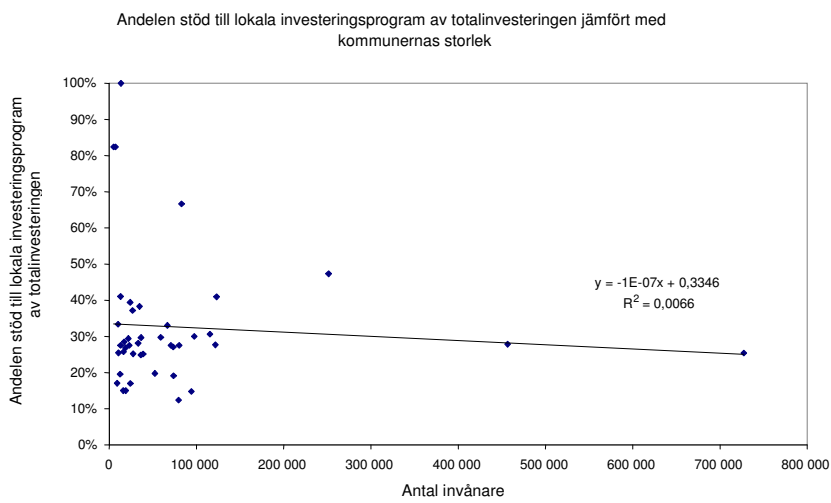


Bilaga 10:2

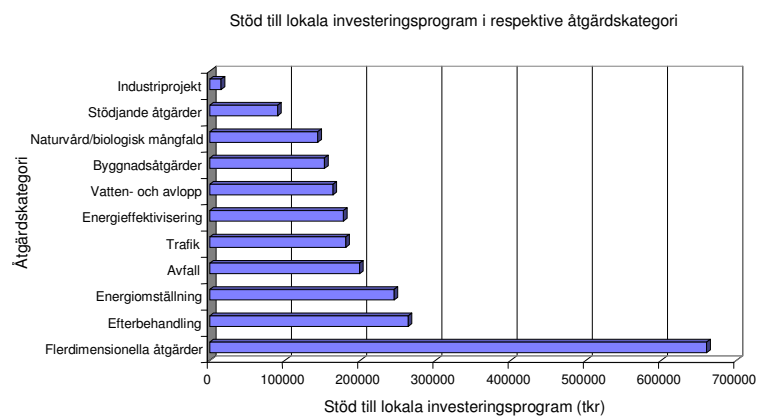
Arbetslösheten i respektive kommun jämfört med andelen stöd till lokala investeringsprogram av totalinvesteringen



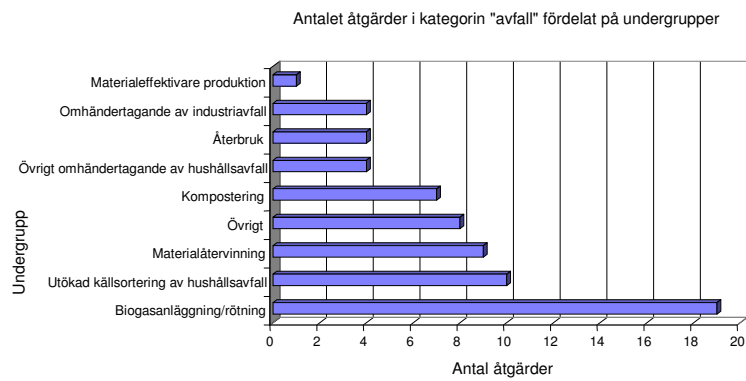
Bilaga 10:3



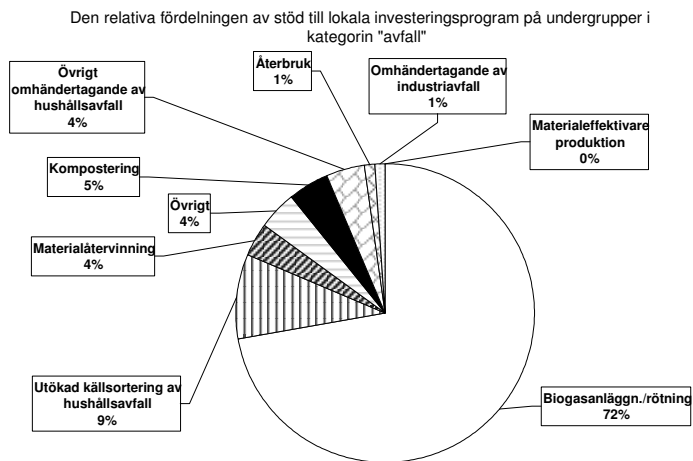
Bilaga 11:1



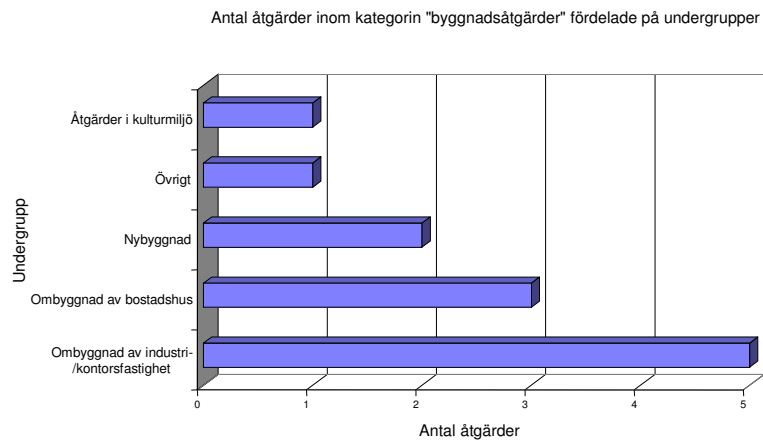
Bilaga 12:1



Bilaga 12:2

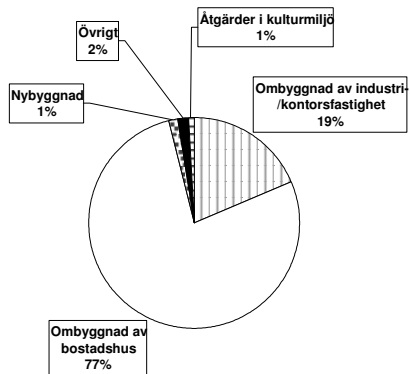


Bilaga 13:1

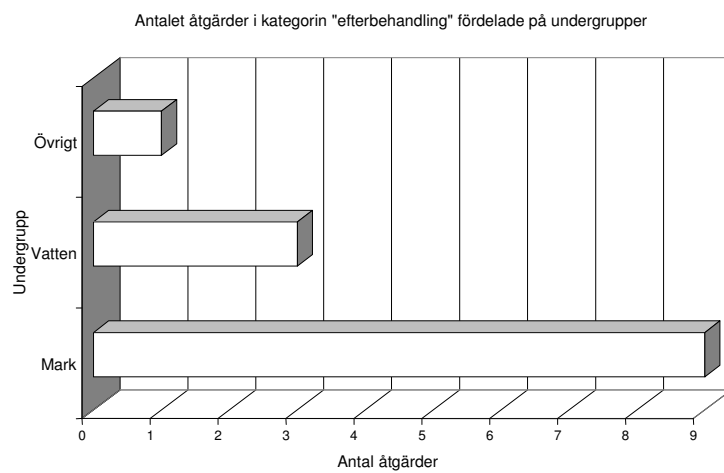


Bilaga 13:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "byggnadsåtgärder"

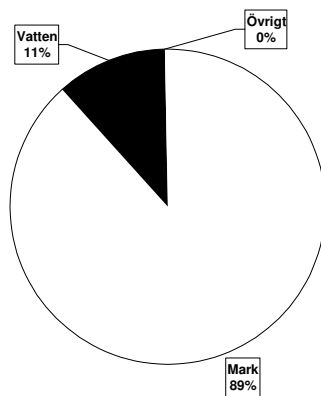


Bilaga 14:1

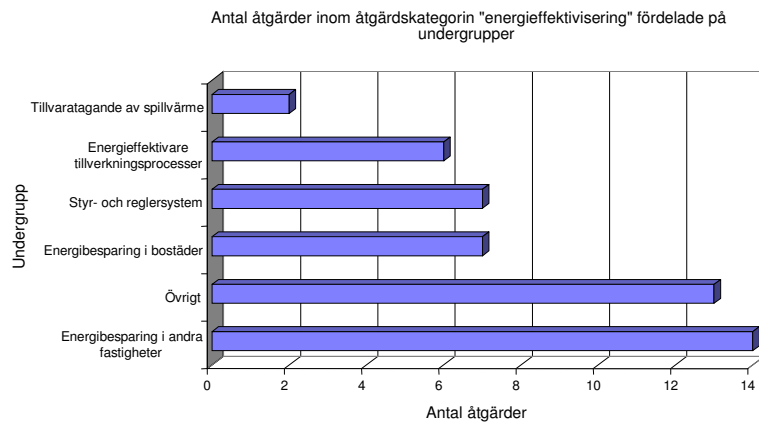


Bilaga 14:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "efterbehandling"

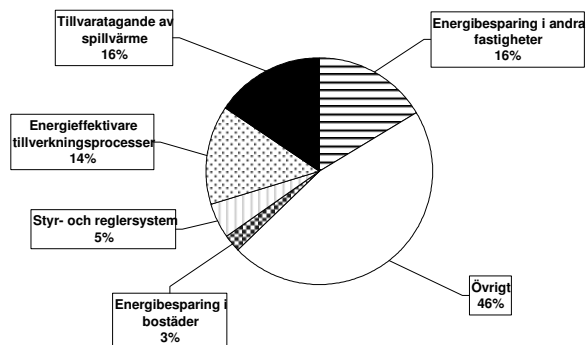


Bilaga 15:1

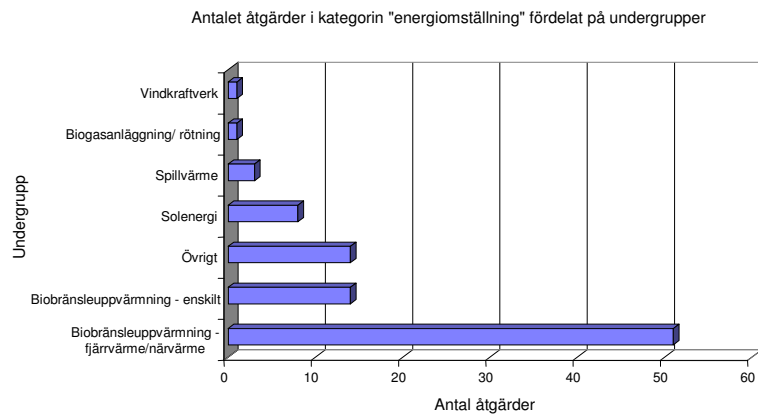


Bilaga 15:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "energieffektivisering"

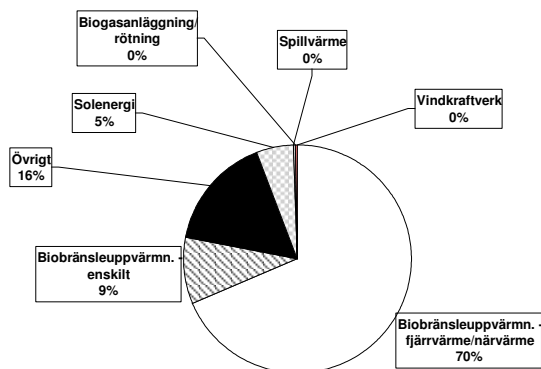


Bilaga 16:1

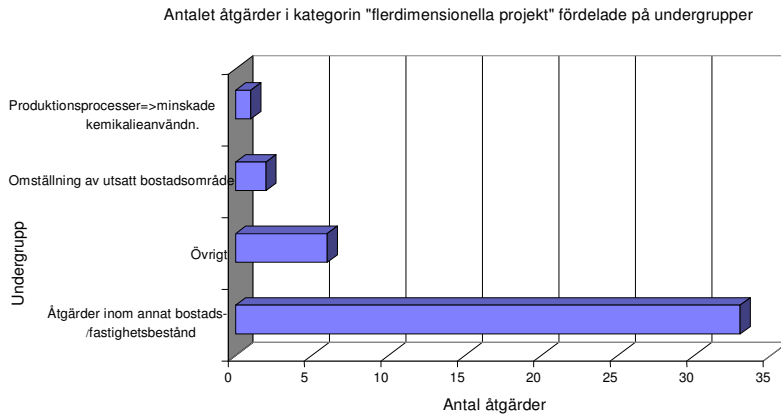


Bilaga 16:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "energiomställning"

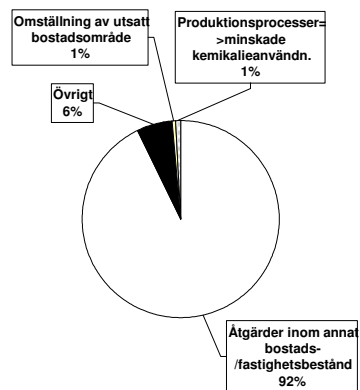


Bilaga 17:1



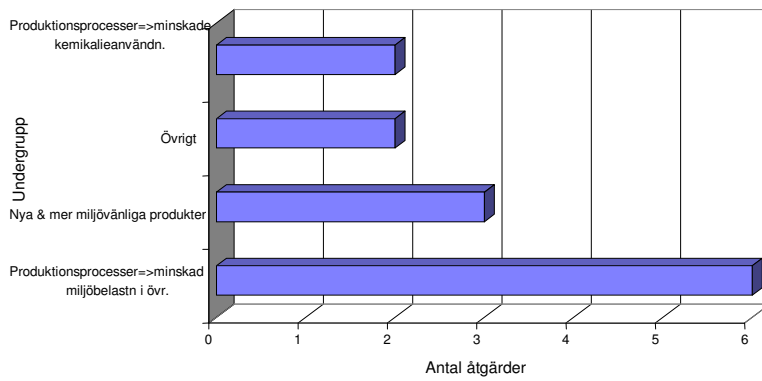
Bilaga 17:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "flerdimensionella projekt"



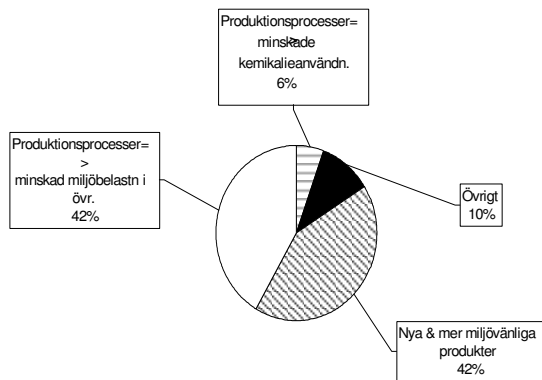
Bilaga 18:1

Antalet åtgärder i kategorin "industriprojekt" fördelat på undergrupper

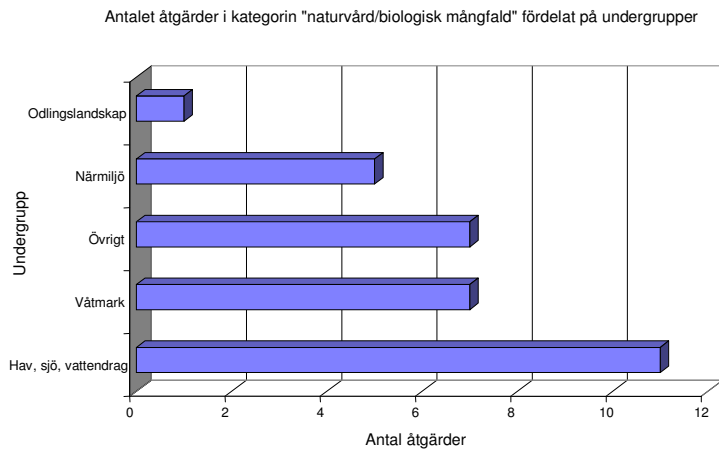


Bilaga 18:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "industriprojekt"

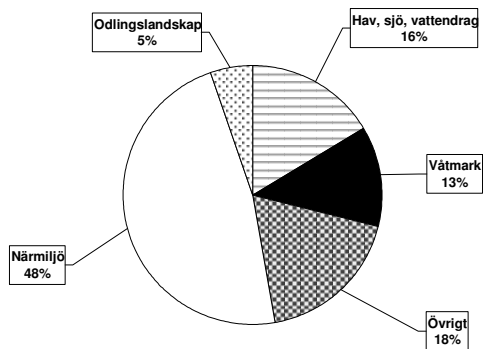


Bilaga 19:1

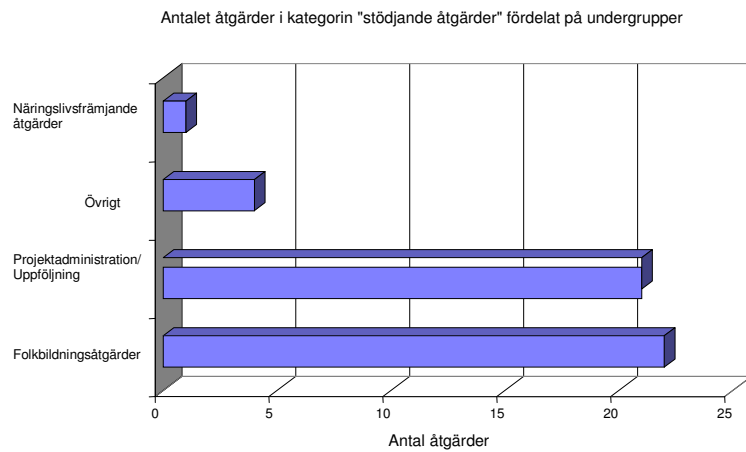


Bilaga 19:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "naturvård/biologisk mångfald"

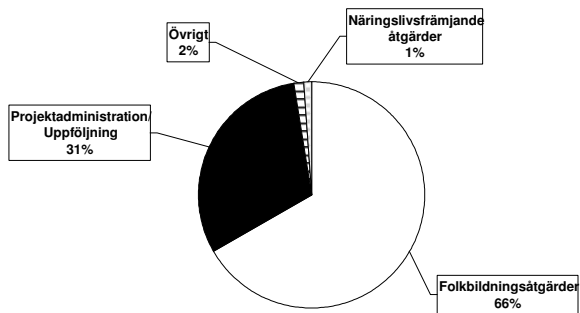


Bilaga 20:1

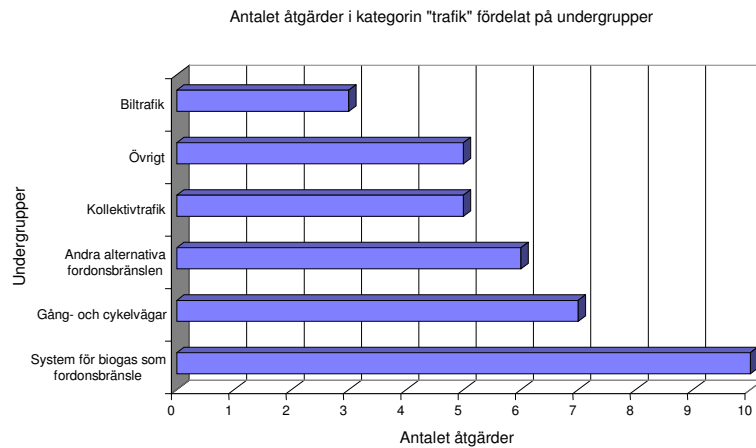


Bilaga 20:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "stödjande åtgärder"

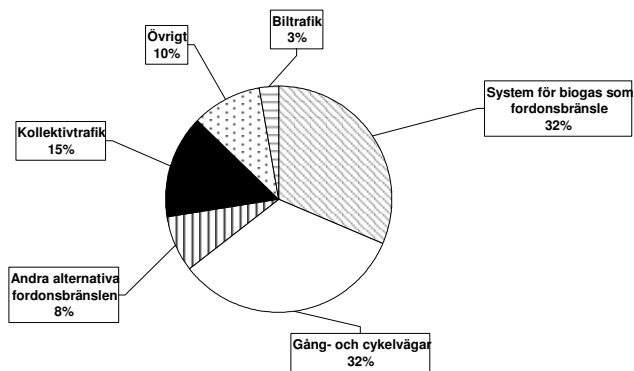


Bilaga 21:1

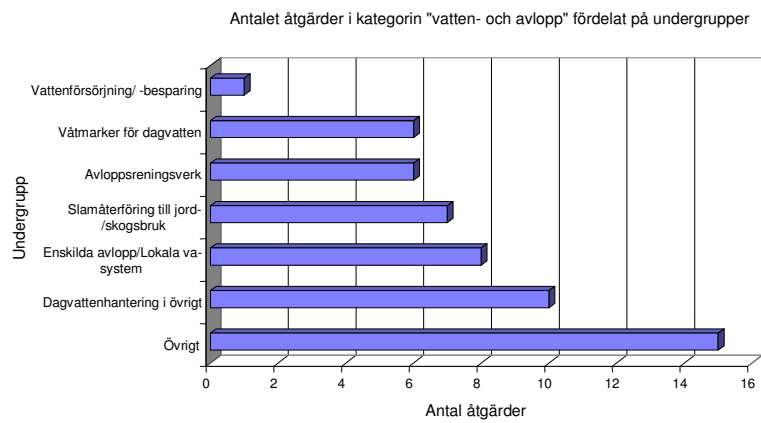


Bilaga 21:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "trafik"

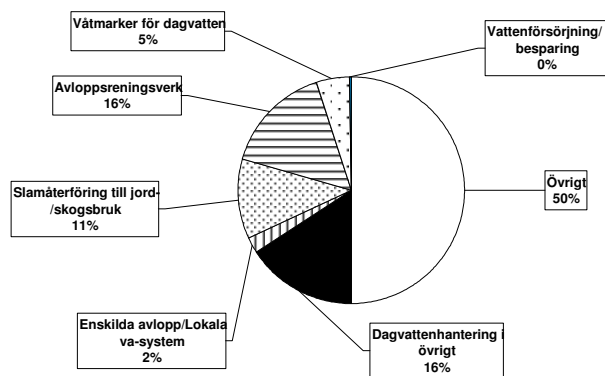


Bilaga 22:1



Bilaga 22:2

Den relativa fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram på undergrupper i kategorin "vatten- och avlopp"



1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet: Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1

BOSTADSUTSKOTTET

Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

– Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18

SVERIGES
RIKSDAG

Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel 08-786 58 10
