

Gå en mil i mina skor...

... på väg mot samförvaltning



**Karin Eksvärd
Lars Hallgren
Gabiella Lönngren
Thomas Norrby
Anders Tivell
Lotten Westberg
Marie Byström**

Gå en mil i mina skor...

... på väg mot samförvaltning

Institutionen för stad och land, SLU
Centrum för biologisk mångfald



Centrum för biologisk mångfald



UPPSALA
UNIVERSITET

Gå en mil i min skor

Working paper no. 8

Karin Eksvärd, Lars Hallgren, Gabriella Lönngrén, Thomas Norrby, Anders Tivell,
Lotten Westberg och Marie Byström.

© 2006 Institutionen för stad och land, SLU och Centrum för biologisk mångfald

Bör citeras "Eksvärd, K. et al. 2006. *Gå en mil i mina skor... på väg mot
samförvaltning*. Working paper 8. Institutionen för stad och land, SLU och
Centrum för biologisk mångfald."

1:a upplagan 1 000 ex.

Form: Oloph Demker

Tryck: Edita Norstedts Tryckeri, Stockholm

ISSN: 1402-3245

Förord

”Man skulle önska att alla som jobbar med naturresurshantering fick vara med om de här mötena vi är med om”, sade en av deltagarna vid ett av alla de hundratals samtal som ägt rum i projektgruppen. Det rör den här rapportens kärna. Mötet mellan olika aktörer som ofta har helt olika erfarenheter och förståelse. När vi har mött fiskare, jordbrukare, markägare, renägare, medlemmar i utvecklingsgrupper och tjänstemän vid länsstyrelser, verk och departement har vår bild vuxit och problematiserats av vad samförvaltning är eller skulle kunna vara, samt vilka förutsättningar och hinder det finns för att hantera naturresurser och skyddade områden genom samförvaltning. I denna rapport försöker vi återge dessa erfarenheter och reflektioner.

En slutsats är att för att samförvaltning skall fungera bra behöver inblandade aktörer sätta sig in i andra aktörers synsätt på situationen. De behöver bildligt talat stå och gå i varandras skor, upptäcka att den andre har en annan – kanske helt annan – föreställningsvärld, som också den är förståelig och sammanhållen, även om den är olik den egna. Detta har vi själva fått erfa och det är något vi hoppas att andra också skall få erfa.

Vi vill rikta ett stort tack till alla som vi fått möjlighet att samtala med och som villigt delat med sig av sina erfarenheter och sin kunskap. Vi har studerat exempel från Ammarnäs, Bråbygden, Drevdagen, Funeshult, Högsåsen, Kustringen, samt inom Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ; Norra Bohuslän, Gotland, Vättern och Kustlandet. Vi har också använt intervjuer och material från Gräsö och Greviebackar (se vidare Bilaga 3, sid 83, med kort beskrivning av fallen). Dessutom har vi haft särskilda möten med departements-, verks- och länsstyrelse-representanter.



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	9
Skriftens tillkomst	9
Syfte och klargöranden	10
Läsanvisningar	12
Kapitel 1	
Samförvaltning i tiden	13
Några orsaker till intresset för samförvaltning	13
Samförvaltning – vad menas egentligen?	16
Kapitel 2	
Möte med aktörerna	21
Lokala aktörer	22
Tjänstemän vid landets myndigheter	26
Kapitel 3	
Svårigheter att förvalta naturresurser och skyddade områden tillsammans	31
Olika tolkning av politik och förordningar	32
Vem vill samverka om man vinner på att låta bli?	34
Olika kunskap och kompetens	34
När sektorsindelade tjänstemän möter bygdernas mångfald	37
Naturreservat – mot markägares vilja	39
Avstånd skapar misstro som skapar avstånd	42
Att bekräfta negativa förväntningar	46
Kapitel 4	
Möjligheter att förvalta tillsammans	51
Tillit till andra – tillit till samverkan	51
Lärande, lärande och åter lärande	54
Ta-sig-för-skapet	58
Att förebygga och hantera konflikter	60
Kapitel 5	
Att skapa förutsättningar för samförvaltning	67
Stöd i form av tydliga ramar och riktlinjer	67
Stöd för att utveckla nya kunskaper och nya roller	68
Stöd för att bryta gränser	71
Stöd för flexibla strukturer	72
Ut och gå!	73
Bilaga 1	
Former för naturskydd	75
Bilaga 2	
Vårt arbetssätt – intervjuer och kunskapsdialoger	79
Bilaga 3	
Fallbeskrivningar	83
Referenser och bakgrundslitteratur	91

Sammanfattning

Att möta människor som ideellt eller yrkesmässigt arbetar med förvaltning av naturresurser och skyddade områden är att möta människor med ett stort engagemang. I möten med människor intresserade av nya former av samförvaltning, är det tydligt att deras erfarenheter, sammanhang och kunskaper är olika. Så olika att de ibland drar olika slutsatser, ser olika hinder och möjligheter, samt kan ha svårt att förstå andra parter utgångspunkter och slutsatser. Dessa olikheter kan ställa till svårigheter. I skriften diskuteras några av de svårigheter i dessa möten som vi stött på i de fall vi studerat, som kan ha att göra med att aktörerna av olika skäl inte ser andra aktörer som legitima samförvaltningspartners.

Men olikheterna kan också innebära att de tillsammans kan bli mer kompetenta att förvalta än de är var och en för sig. Utifrån dessa olikheter kan det finnas möjligheter att lära och utveckla förståelse både samförvaltning och förvaltning anpassad till hållbar utveckling lokalt, regionalt och nationellt. Syftet med denna skrift är att diskutera situationer som kan uppkomma när aktörer önskar samförvaltning samt beskriva och exemplifiera hur mer kunskap om samverkan och kommunikation kan förbättra möjligheterna att åstadkomma detta.

Inledning

I svensk natur finns värden som anses omistbara och som bör bevaras för framtida generationer. Vilka värden som skall bevaras, hur de kan bevaras, hur mycket som skall bevaras, vilka andra mål som samtidigt kan uppnås, samt vem som bör och kan ta ansvar för detta, är däremot föremål för diskussion. Denna skrift handlar om hur gemensamt ansvarstagande kan utvecklas när det gäller skyddade områden, naturresurser och andra naturvärden.

Skriftens tillkomst

Bakgrunden till denna skrift är följande: i skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* (2001/02:173) lyfter regeringen fram ett behov av ökad lokal delaktighet och inflytande i förvaltning och skötsel. I sammanfattningen av skrivelsen står:

”Att skapa en lokal dialog och ge förutsättningar för delaktighet, inflytande och lokal förankring när det gäller åtgärder och beslut öppnar nya möjligheter för ett offensivt och aktivt arbete.”

Regeringen konstaterar att ökad dialog och delaktighet på lokal nivå på sikt gynnar naturmiljön. Man menar vidare att kopplingen mellan naturvård och regional utveckling är ömsesidig, liksom att natur och kultur kan ses som två ständigt närvarande aspekter i det svenska landskapet. Man skriver bland annat att ”innovativa lokala förvaltningsformer bör prövas” (sid 85). I skriften sägs däremot inget om vad som menas med lokala förvaltningsformer och vilka mandat de innebär. Det klargörs inte heller vad som menas med dialog och delaktighet eller hur delaktigheten skall åstadkommas.

I maj 2005 ordnades ett seminarium i samarbete med Folkhälsoinstitutet i riksdagens andra kammarsal på temat: ”Lokal förvaltning av naturresurser – från ord till handling”. Bland seminariedeltagarna fanns en frustration över att det som man uppfattade som en strävan mot ökad delaktighet, inte fått konkreta resultat i praktiken. Miljöminister Lena Sommestad presenterade på seminariet ett tiopunktsprogram för att underlätta processen att utveckla förvaltningslösningar så nära brukarna som möjligt.

Som en direkt konsekvens av detta seminarium och de frågor som där diskuterades, startades projektet ”Innovativ förvaltning av naturresurser”. Projektet är ett samarbete mellan Institutionen för stad och land vid SLU (enheten för landsbygdsutveckling och enheten för miljökommunikation) samt Centrum för biologisk mångfald (SLU/UU). Vi är sju personer som under ett års tid arbetat deltid i projektet med projektmedel från Jordbruksverket.

ETT STEG TILL

”Studier av framför allt lokalsamhällen har visat att normer och regler för ett uthålligt och långsiktigt resursutnyttjande ofta utvecklas. ... Den kunskap som här finns lagrad kan vara användbar även för vårt moderna tekniksamhälle som har en brist på tydliga kopplingar mellan de sociala systemen och de ekologiska systemen och ekonomin. Social tillit och förtroende är grundpelarna för att dessa samhällen skall kunna fortleva. Med traditionell och lokal kunskap avses i denna skrivelse sådan kunskap som vuxit fram och förmedlats från generation till generation inom befolkningsgrupper och/eller lokala samhällen.”

Ur *En samlad naturvårdspolitik*

Syfte och klagöranden

Det övergripande målet med projektet Innovativ förvaltning, är att stimulera diskussionen om hur en ökad grad av delaktighet och inflytande i förvaltningen av naturresurser och skyddade områden kan åstadkommas. Det gör vi bland annat genom denna skrift, där vi diskuterar förutsättningarna för samförvaltning och beskriver och exemplifierar hur mer kunskap om samverkan och kommunikation kan förbättra möjligheterna att åstadkomma detta. Skriften präglas av våra perspektiv och intressen inom ämnesområdena kommunikation, konflikthantering, lärande, landbygdsutveckling och demokrati (se exemplet om Ängsholmen nedan). Det finns andra aspekter av samförvaltning inom naturresurshanteringen som vi inte uppmärksammar. Till dessa hör bland annat juridiska och äganderättsliga frågor, ekonomiska förutsättningar för och konsekvenser av samförvaltning samt förvaltningshistoriska och geografiska studier. När vi i skriften diskuterar samförvaltning gör vi det utifrån betydelsen att flera aktörer möts och förvaltar något tillsammans. Våra erfarenheter kommer i huvudsak från exempel av försök till samförvaltning av skyddade områden, områden som kan komma att bli skyddade och av naturresursen fiske. Skriften berör alltså försök att förvalta som fenomen i sig, snarare än förvaltning av någon specifik form av naturresurs, värde eller område. Vi menar att de erfarenheter och

Ängsholmen

Fiktiv illustration av ämnesområdet för rapporten

Ängsholmen är en ö med höga natur- och kulturhistoriska värden enligt flera inventeringar. Egon är ägare till Ängsholmen men har sin huvudsakliga verksamhet på fastlandet. Regina är handläggare på den regionala naturvårdsmyndigheten och ansvarar för att områdets naturvärden bevaras. Loke är en av de få bofasta på Ängsholmen och har ett mindre jordbruk med en del betesdjur. Regina har fått påtryckningar från landets naturvårdsföreningar om att skydda Ängsholmens natur. De har antytt att Egon kan tänkas vilja bygga hotell på ön och krävt att det hindras. Jordbruket på ön går knackigt och Loke, som känner ön utan och innan, skulle gärna vilja utveckla turismverksamhet som en extra födkrok, men behöver då ordna med en del anläggningar. Loke säger att om han inte kan öka sina inkomster till exempel genom turism blir han tvungen att sluta med betesdjur och flytta från ön. Betet, som upprätthållits i många generationer, har skapat Ängsholmens mosaiklandskap och unika flora.

Hur skall Ängsholmen förvaltas? Skall Egon som ägare vara suverän att göra vad han vill? Skall staten bilda ett naturreservat och ge Regina ett självständigt uppdrag att reglera verksamheten på ön? Skall Loke ges fria händer att göra det han vill? Eller skall Egon, Regina och Loke samverka om förvaltningen, samförvalta? Om det blir samförvaltning, hur skall ansvaret mellan Egon, Regina och Loke då se ut? Hur skall de göra för att kunna fatta beslut tillsammans? Vad gör de när de blir oeniga?

lärdomar om försök till samförvaltning som presenteras är allmängiltiga nog att användas i fler sammanhang.

Vår framställning om samförvaltning är förknippad med några risker. En risk som vi tar är att lyfta fram svårigheter och problem med samförvaltning vilket kan innebära att våra läsare får uppfattningen att samförvaltning främst medför problem. Det är inte vår avsikt att bli uppfattade på det viset. Vi tror i grund och botten att samförvaltning i många situationer kan medföra förbättringar. Vi lyfter fram svårigheter förknippade med samförvaltning i syfte att lära om samförvaltning som en möjlighet.

I denna skrift utgår våra resonemang ofta från faktiska berättelser om försök till samförvaltning. Detta kan medföra 1) att de människor som befinner sig i exemplens kärna kan känna sig utlämnade och 2) att vi missförstått det skeende som vi skildrar. Vår kunskap om samförvaltningsituationer är baserade på inblickar och ibland knapphändiga data. Ofta händer det intressanta i dessa exempel exakt där våra data tar slut. Vi vet till exempel vad som står i de skrivelser som en markägare skickat till en myndighet, men vi vet inte vad hon tänkte när hon skickade dem. Ibland har vi känt oss föranlåtna att ställa frågor om vad som händer på den osäkra sidan om våra data, ibland har vi kommit med förslag på vad som kan ha hänt, vad någon har tyckt, känt eller menat.

EXEMPEL

Egon, Regina och Loke befinner sig i olika sammanhang, med olika påtryckningar, plikter och logiker. För Egon kan kloka beslut handla om att öka avkastningen av ägandet, men också att bidra till sådant som han tycker är viktigt och att foga sig efter de regler som gäller. För Loke handlar kloka beslut om att kunna leva och försörja sig på Ångsholmen, där hans föräldrar och morföräldrar levit och verkat. Han älskar Ångsholmen och ser det som sin skyldighet att förvalta ägorna och föra vidare sina förfäders kunskap och traditioner till framtida generationer. För Regina handlar kloka beslut om att fullgöra naturvårdsmyndighetens uppdrag att bevara biologisk mångfald och att försäkra sig om rättssäker handläggning i enlighet med de regler som gäller.

På landets nationella naturvårdsmyndighet arbetar tjänstemannen Cesar. Cesar har tagit intryck av vetenskapliga diskussioner och internationella erfarenheter om samförvaltning och lokala aktörers plats-specifika kunskap och skriver i ett policydokument att "det är viktigt att ta tillvara lokal kunskap och engagemang i naturvårdsarbetet..." och att "bevarandeåtgärder skall ske i samråd med lokalbefolkningen".

Egon har läst detta policydokument och tänker, bra nu kan jag bygga mitt hotell. Regina har läst policydokumentet och tänker: OK, jag får ordna ett informationsmöte med Loke och Egon innan vi bildar ett naturreservat. Loke har läst policydokumentet och tänker fint, nu kan jag ta upp det här med turismen och betesdjuren och får en möjlighet att bo kvar. När Loke, Regina och Egon efterhand förstår att de har tolkat policydokumentet olika blir de besvikna på varandra och antar att de andra försöker hindra dem från att uppfylla sina mål. Genom denna skrift försöker vi bland annat öka förståelsen för den här typen av situationer.

Dessa tolkningar är inte de enda sanningarna, andra är också möjliga. Vi har valt tolkningar som har en poäng att tillföra resonemangen om samförvaltning. Att tolka innebär alltid en risk att begå misstag. Men att avstå från att tolka innebär också en risk, risken att inte våga se och lära. Vi vill uppmana våra läsare att läsa våra tolkningar, men också att vara kritiska och hitta egna alternativ.

Läsanvisningar

Denna rapport innehåller löpande text, samt fördjupningar och exempel för att öka förståelsen. För läsare som inte kommit i kontakt med frågor om förvaltning av skyddade områden och naturresurser, rekommenderas Bilaga 1, där former för naturskydd beskrivs.

I korta ordalag har vi, förutom litteraturstudier och litteraturdiskussioner, inventerat förekomsten av fall där man arbetar för en utökad delaktighet och inflytande över förvaltningen av en naturresurs. Vi har genomfört kunskapsdialoger med några av dessa fall. En beskrivning av vårt arbetssätt återfinns i Bilaga 2.

För att kunna diskutera olika aktörer och deras mandat och förutsättningar vid samförvaltning, har vi valt att utgå från två viktiga aktörer: den lokala aktören, förankrad i sin bygd och den regionala tjänstemannen. De två aktörerna framställs på ett schablonartat sätt för att underlätta de generella resonemangen om deras olika roller, deras sätt att förhålla sig både till varandra och till frågan om samförvaltning.

Många av de initiativ till samförvaltning som ingår i studien är, eller har varit laddade av intresse motsättningar, missförstånd och känslor av kränkningar och oförrätter. Samtidigt, menar vi, visar just detta något av problematiken i skapandet av nya förvaltningsformer, varför de utgör ett viktigt underlag till skriften. För att skydda dem som uttalat sig har vi valt att utelämna eller förändra information som gör dem lätta att identifiera.

För att levandegöra händelser och samtal som vi varit med om använder vi oss ofta av citat som nedtecknats i samband med kunskapsdialogerna.

Kapitel 1

Samförvaltning i tiden

I detta kapitel beskrivs kortfattat några orsaker till varför samförvaltning är aktuellt i Sverige idag. Dessutom redogör vi för hur vi använder begreppet samförvaltning och vilka former av samförvaltning som vi intresserar oss för.

Några orsaker till intresset för samförvaltning

Önsknings om förändringar av den svenska naturvärden har aktualiserats genom regeringens målsättningar beskrivna i *En samlad naturvårdspolitik 2001/02:172*. I och med detta har frågor om samförvaltning fått ett ökat intresse i samhället. Nedan diskuterar vi några underliggande orsaker: ett minskande handlingsutrymme för lokala aktörer; möjligheten att ta tillvara alla kunskaper viktiga för förvaltningsfrågor; potentialen i lokala drivkrafter; lokal och regional utveckling samt möjligheten att genom samförvaltning hantera konflikter kring naturresurser och skyddade områden.

Naturvårdspolitik och miljömål

Dagens naturvårdspolitik utgår från att naturvärden bör vara en del i samhällets strävan mot hållbar utveckling och att den skall bidra till att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen. Målsättningarna för naturvärden har förändrats från att tidigare vara inriktad på områdes- och artskydd till att idag omfatta ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, de ekologiska tjänster ekosystemen tillhandahåller, samt bevarande av de genetiska resurserna. Man uttrycker en vilja att lyssna till lokala aktörer och ta till sig deras kunskaper och insikter. Regeringen kopplar samman ett ökat lokalt inflytande i naturvårdsarbetet med möjligheter att skapa större legitimitet för naturvårdsåtgärderna och poängterar den stärkta kopplingen mellan regional utveckling och miljö- och naturvård.

Ökat naturskydd begränsar handlingsutrymmet

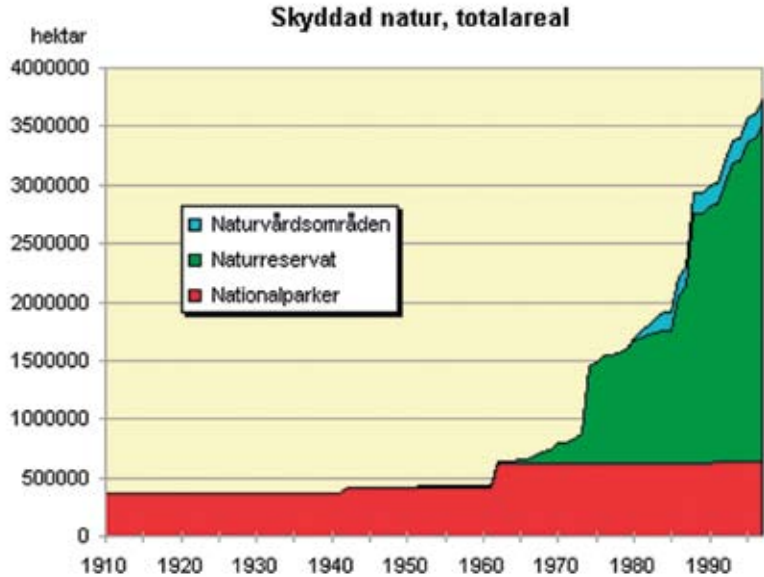
Som en del i att uppfylla naturvårdspolitikens mål har arealen naturreservat ökat kraftigt, från ca 25 000 hektar till drygt 4 600 000 hektar (inklusive skyddad vattenareal) från mitten av 60-talet till dags dato. Därtill kommer nationalparker och andra skyddsformer på ca en halv miljon hektar (se figur 1). Det innebär att drygt 10 % av Sveriges landyta idag är skyddad. Som jämförelse kan nämnas att Sveriges åkerareal utgör ca 7 % av ytan. Större delen av reservatsarealen (84 %) är belägen

ETT STEG TILL

Miljö kvalitetsmål av betydelse för naturvärden

- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län. I dessa län finns merparten av naturreservaten i fjällen eller fjällnära områden. Röster har höjts bland dem som bor och verkar i de länen där arealerna skyddad mark växer. De känner sig undanträngda. Deras handlingsutrymme begränsas och kraven på att få delta i beslut om områdets förvaltning ökar. I de delar av Sverige där den största delen skyddad mark finns har vi mött människor som starkt poängterar att ett ökat inflytande i förvaltningen av naturresurserna handlar om bygdens överlevnad.



Figur 1. Det är framför allt naturreservaten som har stått för tillskotten av skyddad areal i Sverige under senare decennier. (www.naturvardsverket.se 060805)

Att bruka och ta tillvara kunskap

Enligt internationella erfarenheter kan samförvaltning medföra att man bättre kan ta tillvara både de olika typer av kunskaper, och den mängd kunskap som finns tillgänglig om en naturresurs och därmed förbättra förvaltning och skötsel. Det är kunskap om naturliga förändringar av resursen, om konsekvenser av åtgärder, samt om användningen av naturresursen och hur detta brukande påverkar naturvärdena och kan komma att påverkas av olika naturvårdsåtgärder. Olika aktörer har olika kunskap om detta. Experter och centrala aktörer använder i sin roll som tjänstemän en generaliserad och objektiv, vetenskaplig kunskap och mall för sin bedömning av hur naturresursen ifråga fungerar och mår. Lokala aktörer som brukar naturresurser använder dessutom kunskap och bedömningsmallar som enbart gäller i den specifika situation och det sammanhang som råder på platsen. Detta kan t.ex. vara att veta hur betet påverkar den lokala floran under olika perioder under växtsäsongen, eller hur jorden skall kännas, lukta och falla sönder om man

släpper den, för att veta när det är dags att bruka jorden. Genom att integrera lokal kunskap, traditionell kunskap och kunskap som kommer från att människor lever nära den specifika platsen med den generella, vetenskapliga kunskapen kan fördelar uppnås. Detta stöds till exempel av studien *Millennium Ecosystem Assessment* (2005), som drar slutsatsen att sannolikheten för att skapa en långsiktigt bärkraftig förvaltning av jordens olika ekosystem ökar när de lokalt boende ges utrymme att ansvara för förvaltningen och den lokala kunskapen inkluderas i den akademiska.

Potentialen i lokala drivkrafter

I lokalt förankrade organisationer kan det finnas ett starkt engagemang och en vilja att ta ansvar för bygden, dess sociala och kulturella utveckling och dess naturresurser. Ett sådant lokalt ansvar skulle kunna utgöra en viktig del i en skötsel och förvaltning som kan anpassas till de förutsättningar som råder på platsen. De lokala aktörerna kan ha ett förhållande till platsen som skiljer dem från andra aktörer och som ger dem en särskild roll. De lokala aktörer vi mött uttrycker en önskan om att vara med och påverka händelseförloppet i den egna bygden. Man uppväntar kommun, länsstyrelse och andra myndigheter, regeringskansli och departementsföreträdare om att få förvalta närliggande reservat och naturvårdsområden.

Lokal och regional utveckling

Det finns en uttalad förväntan att den nya naturvården ska kunna: ”bidra till regional utveckling och landsbygdsutveckling. Detta genom att värdefulla naturområden utnyttjas för småskaligt näringsliv inom till exempel turism.

Naturresurser och naturområden erbjuder möjligheter till lokal utveckling, antingen det är resurser som används direkt för skogs- och jordbruksproduktion, vilt och fisk eller det är resurser som används indirekt, som biologisk mångfald och landskapsbild. Samförvaltning innebär en möjlighet att kunna kombinera målet att utveckla nya småskaliga verksamhetsområden med målet att bevara naturresursen. Ur ett sådant möte kan man förvänta nyskapande som kan innebära fördelar både för naturresursbevarandet och för den lokala utvecklingen.

Samförvaltning för att hantera konflikter

Naturvård och naturresurshantering är ofta omstridd. Restriktioner och regleringar möts av motstånd från dem som berörs. Det finns i dag ett antal frågor inom svensk naturresurshantering där oenigheten tagit sig sådana proportioner att de försvårar hanteringen. Så är till exempel fallet med rovdjursfrågorna och torskfisket. Vid nybildning av naturreservat är det vanligt med konflikter mellan markägare och myndigheter.

Samförvaltning i praktiken

En lokal grupp framförde kritik av skötseln av ett naturreservat, som enligt gruppen inte sköttes på ett tillfredställande sätt. Som ett resultat har länsstyrelsen och kommunen låtit den lokala gruppen ta över förvaltning och skötsel av området. Att en lokal grupp i praktiken sköter förvaltningen är långt ifrån vanligt. Däremot finns många exempel på avtal och överenskommelser med lokala aktörer om skötsel av naturreservat. Länsstyrelsen sköter allt mindre och ingår istället ramavtal med små entreprenörer i länet.

I ett exempel på avtal som omfattar tillsyn och driftsunderhåll av anläggningar och anordningar samt markområden i ett naturreservat ansvarar den lokala utvecklingsgruppen för skötseln av området med en avtalstid om tre år eller tills någon av parterna säger upp det. En gång per år samlas ett skötselråd med markägare, skötselansvariga och länsstyrelsen. De skötselansvariga lämnar också en årlig verksamhetsrapport och Länsstyrelsen betalar utöver ett årligt arvode, extraordinära utgifter för underhåll av fysiska anläggningar. Skötselplanen är upprättad av Länsstyrelsen i samråd med skötselansvarig aktör.

Det finns också flera exempel där reservat har bildats mot den tidigare förvaltarens vilja. Från skogsindustrin har det framförts kritik mot att, vad man uppfattar som, stora arealer undantagits från produktion. Man hänvisar till att den skyddade arealen ökat kraftigt under de senare åren. Samförvaltning och/eller ökad delaktighet efterfrågas som ett led i att hantera och minska konflikter av dessa slag.

Kunskap om och erfarenheter av samförvaltning

Runt om i världen finns omfattande kunskaper av samarbetsformer som rör lokal delaktighet och lokalt medbestämmande i naturresursfrågor. Det rör områden som naturvård och naturresurshantering, hälso- och sjukvård, landsbygdsutveckling, lantbruk och miljö. Dessa erfarenheter och strömningar inspirerar och påverkar även aktörer som är engagerade inom förvaltningsfrågor i Sverige. Också de aktörer som är inblandade i försök till samförvaltning i Sverige kan, genom sitt engagemang och sin drivkraft, påverka utvecklingen i den egna bygden liksom på sikt den nationella opinionen.

ETT STEG TILL

Förvaltning: att sköta eller administrera något för någons annans räkning. Speciellt används termen för att beteckna den organisation, offentlig förvaltning, som har till uppgift att bereda och verkställa de politiska besluten.

Nationalencyklopedin

Samförvaltning – vad menas egentligen?

Ordet samförvaltning har olika betydelse för olika personer och i olika sammanhang. Nedan presenteras några internationella definitioner av samförvaltning som ger en fingervisning om vad det handlar om.

- ➔ Samförvaltning utövas i system som kombinerar statlig kontroll med lokalt decentraliserat beslutsfattande och ansvarstagande. Idealt innebär det att de olika aktörernas styrkor gynnas medan deras svagheter missgynnas (Singelton).

- ➔ Samförvaltning innebär gemensam fördelning av ansvar, rättigheter och skyldigheter mellan intressenter – i praktiken mellan staten och lokala grupper. Samförvaltning innebär vidare ett decentraliserat beslutsfattande där lokala resursanvändare har en roll som är jämbördig med statens när det gäller beslutsfattande (Världsbanken).
- ➔ Samförvaltning (co-management): Ett partnerskap där två eller fler för sammanhanget relevanta aktörer gemensamt förhandlar, kommer överens, garanterar och genomför en rättvis del av förvaltningsfunktionerna, fördelarna och ansvaret för ett särskilt område eller grupp av naturresurser (Borrini-Feyerabend et.al. 2004, IUCN).

Ingen av dessa definitioner är exakt. I den andra definitionen står till exempel att det handlar om en gemensam fördelning av ansvar mellan intressenter, men det preciseras inte närmare hur fördelningen ska se ut eller vad som menas med ”intressenter”. Är det meningen att alla som är intresserade ska få vara med eller är det bara ett fåtal utvalda? Vem väljer i så fall och på vilka grunder? Börjar man granska definitionerna så visar de sig alla ganska vaga. Vagheten, svårigheten att definiera samförvalt-

EXEMPEL

Exempel på samverkan och samförvaltning

Leader

Inom EU har den så kallade Leader-metoden vunnit stort gehör i jordbruks- och landsbygdsutvecklingen. Arbetssättet innebär gränsöverskridande partnerskap mellan tre parter; företrädare för ideella organisationer, företag och myndigheter. Dessa ges tillsammans mandat att utveckla och ansvara för genomförandet av en lokal utvecklingsplan, vilket har visat sig framgångsrikt.

Village Forest Reserves

Sida har under 1990-talet bidragit till utvecklingen av Village Forest Reserves i Tanzania. Den Tanzanianska myndigheten lämnar över förvaltning och skötsel av skogsområden till bybornas legala organisation, Village Assembly. Ägandet av marken ligger kvar hos staten och staten ställer upp kriterier inom vilka byarna måste infoga sig. Etablerandet av Village Forest Reserves sker genom en nära samverkan mellan respektive by och skogsmyndigheten. En speciell handbok har utvecklats för att underlätta dessa processer. År 2002 fanns fler än 500 Village Forest Reserves omfattande mer än 500 000 hektar

Global överblick

Under 1990-talet etablerades totalt i världen mellan 300 000 och 400 000 nya lokala grupper som på ett eller annat sätt tagit över och arbetar med naturresursförvaltning (Pretty and Ward 1999). Idag förvaltas uppskattningsvis 22% av all skog i utvecklingsländer av olika ursprungsfolk och lokala skogberoende bygdeggrupper. Denna areal är tre gånger så stor som den areal som ägs eller förvaltas av privata individer eller företag (White and Martin, 2002).

ning bidrar, naturligtvis till att ordet kan betyda så många olika saker. Men det kan finnas en fördel med bristen på precision i definitionerna. Ord som ”rättvisa”, ”ansvar” och ”jämbördig” kan inte beskrivas med matematisk exakthet på ett sätt som skulle kunna gälla generellt. Exakt hur rättvist ansvaret ska fördelas, vilka som ska få räknas som intressenter i en samförvaltningsprocess, vilka frågor man ska besluta om o.s.v måste bestämmas av dem som berörs. Det är, kan man säga, det som är poängen med samförvaltning.

Vi har i denna skrift intresserat oss för fall där lokala grupper gör anspråk på att få ett större ansvar för förvaltning och skötsel av närliggande naturresurser, naturvärden och skyddade områden än de har idag och där kommunikationen (processen om man så vill) med berörda myndigheter har pågått ett tag, genom att de har bemött de lokala gruppernas intresse. De fall vi studerat presenteras i Bilaga 3.

Förvaltning och/eller skötsel

Ord som skötsel och förvaltning kan av samma skäl som ordet samförvaltning betyda olika saker beroende på vem man frågar. I Sverige är det vanligen länsstyrelser och/eller kommuner som har förvaltningsansvar för den skyddade marken. Regelverket föreskriver att varje beslut om bildande av naturreservat ska ingå en skötselplan som lägger fast den långsiktiga skötseln av området. Skötseln av skyddade områden överläts ibland på dem eller den som förvaltaren finner lämplig. Det kan till exempel röra sig om stiftelser, kommuner, enskilda markägare, byalag, föreningar eller andra grupper. Skötseln regleras genom regelbundet reviderade skötselplaner som ofta upprättas i samråd mellan förvaltare och den aktör som har hand om skötseln.

Med förvaltning och skötsel menas alltså inte samma sak. Ändå är det i praktiken inte alltid så enkelt att dra en gräns mellan förvaltning och skötsel, dvs. att i varje enskilt fall fastställa var skötseln slutar och förvaltningen börjar eller vice versa. En skötselplan behöver till exempel inte vara särskilt detaljerad, utan kan innebära att ansvaret för en rad beslut överläts på den som har hand om skötseln. Det kan gälla frågor om gallring, röjning, stängsling, hantering av vindfällan etc. Sådana beslut kan mycket väl anses ingå i förvaltningen då de måste bygga på en rad överväganden som har betydelse för resursens långsiktiga status och utveckling.

För att undvika osäkerheten om vad som är vad kan man göra en analys av de olika beslut som måste till för att förvalta och sköta resursen, utifrån vem eller vilka aktörer som har bäst möjlighet att fatta bra beslut. Vissa beslut kan behöva fattas gemensamt mellan aktörer, andra beslut kan tas av en enskild aktörer.

I den vardagliga verksamheten fattas dagligen en rad beslut. De lokala aktörerna kan ha en närhet till resursen, de känner den och ser snabbt

eventuella förändringar som kan utgöra underlag för beslut. Samtidigt sitter tjänstemän på en annan typ av kunskap såsom lagar och regler, nationella mål etc. Det lokala dagliga beslutsfattandet kompletteras ibland med att de lokala aktörerna möter den ansvariga myndighetens representanter för att tillsammans besluta om övergripande frågor som reglerar den dagliga verksamheten.

Efter denna övergripande genomgång av samförvaltning och vad samförvaltning kan vara, skall vi närmare beskriva de två huvudsakliga aktörer vi stött på i våra fall. I båda grupperna finns de som aktivt är involverade i samförvaltning eller strävan efter samförvaltning, samt de som är tveksamma till samförvaltning.

ETT STEG TILL

Beslut på olika nivåer

Kirsten och Ostrom har preciserat tre olika beslutsnivåer:

- På operativ nivå fattas beslut om regler för "vardagliga" aktiviteter.
- På en kollektiv nivå beslutas om strategier och regler för den operativa nivån och verksamheten.
- På en övergripande nivå, den konstitutionella, fattar man beslut om övergripande regler t.ex. regeringens förordningar.

Kapitel 2

Möte med aktörerna

Att möta människor som ideellt eller yrkesmässigt arbetar med förvaltning av naturresurser och skyddade områden är att möta människor med ett stort engagemang. I våra möten med människor intresserade av nya former av samförvaltning, har det varit tydligt att deras erfarenheter, sammanhang och kunskaper varit olika. Så olika att de drar olika slutsatser, ser olika hinder och möjligheter, samt kan ha svårt att förstå andra parter utgångspunkter och slutsatser. I detta kapitel försöker vi ge en samlad bild av aktörerna i de fall vi studerat – dels aktörer i lokala sammanhang, dels aktörer vid myndigheter. Vi gör ett försök att utifrån de intryck vi samlat hittills ge en bild av två aktörer, som egentligen är två mångfacetterade grupper av individer. Kanske finns det läsare som känner igen sig i delar av det vi beskriver, kanske finns det andra som inte känner igen sig alls. Bilden är komplex.

Naturen på en plats upplevs på olika sätt av olika personer. Någon lever i och av ett landskap och är därmed direkt beroende av naturen på platsen. Andra besöker samma plats vid ett eller flera tillfällen, kanske i samband med åtaganden i tjänsten, och jämför naturen där med andra platser han/hon har erfarenhet av. En tredje person passerar landskapet och kan uppskatta det på distans. För en del ger det ett bestående in-

EXEMPEL

Samma begrepp – olika betydelse

"Orden "biologisk mångfald i odlingslandskapet" kan ha en annan mening och innebörd för Nina som jobbar på Naturskyddsföreningen än för bonden Berit, och en tredje för Johanna som arbetar med miljöstödsärenden på Jordbruksverket ... För Nina på Naturskyddsföreningen kan orden röra vid frågor om jordens och mänsklighetens långsiktiga överlevnad och om odlingsmetoder som tränger undan rödlistade växt- och djurarter i landskapet. För bonden Berit kan mångfalden utgöra själva förutsättningen för brukandet av jorden och något som hon därför självklart värnar. Det har hon alltid gjort, långt innan EU-inträdet formaliserade bevarandet av den biologiska mångfalden i lantbruket till ett antal mätbara kriterier. Samtidigt innebär brukandet för Berit att hon för att få lönsamhet kanske måste dika ut fuktiga områden, plöja upp åkerholmar och spruta mot de växter och djur hon kallar ogräs och skadeinsekter. Berit kan förknippa begreppet "biologisk mångfald i odlingslandskapet" så som det används av myndigheterna med att inte respekteras för sitt sätt att arbeta för och med biologisk mångfald. För Johanna på Jordbruksverket kan arbetet med "biologisk mångfald i odlingslandskapet" innebära att anpassa EU:s generella miljökrav till svenska förhållanden. Att utveckla kriterier som är rimliga och relevanta att uppfylla för lantbrukarna och möjliga att kontrollera och godkänna för EU-handläggarna. Inget av detta är rätt eller fel, bara komna ur olika sammanhang."

Ur: Westberg, 2005

tryck, medan andra inte blir berörda på djupet. Dessa olika bilder av naturen på en plats påverkar deras respektive ingång i vad som ska förvaltas, hur och varför. Till detta hör att olika individer betraktar naturen och människans plats i den på olika sätt, något som också påverkar deras syn på förvaltningen.

Både lokala aktörer och tjänstemän ser sig ha ett ansvar att förvalta naturresurser och skyddade områden, och tjänstemännen har dessutom regeringens mandat att företräda allmänheten. De befinner sig i olika situationer, betraktar tillvaron på olika sätt och har bland annat olika kunskaper, intressen och värderingar. Vi beskriver deras situationer, drivkrafter, mål och mandat. Anledningen är att ge läsaren mer förståelse för de svårigheter som kan uppkomma i mötet dem emellan, men också se de möjligheter detta kan innebära. Detta kapitel utgör därmed en grund för exempel och resonemang senare i skriften.

ETT STEG TILL

Lokala aktörer kan vara byalag, samfälligheter, lokala nätverk eller intresseorganisationer som bor i eller i anslutning till skyddade eller skyddsvärda naturområden. I många sammanhang utgör kommunerna den nivå som betraktas som lokal. Vi intresserar oss dock för grupper och konstellationer av människor som bor och verkar för en bygd eller socken. Det är alltså denna nivå, inte den kommunala, som här kallas för lokal.

Lokala aktörer

Lokala aktörer är ingalunda en enhetlig grupp. Det är fråga om ett antal individer med olika bakgrund, intressen, erfarenheter och livssituationer. De arbetar ofta ideellt med gemensamma byafrågor i ett självpåtaget uppdrag. Det är sällan ett yrke eller lönearbete med tjänstedirektiv, utan något man använder sin fritid till och formar fritt.

Gemensamt för de lokala aktörerna är att de oftast bor vid, eller nära den plats de värnar. I de fall vi studerat har vi sett en strävan att skapa möjligheter för att natur och kultur ska kunna leva vidare på platsen. Lokala aktörers kunskaper och erfarenheter kan bygga på egna konkreta och mångåriga livserfarenheter om det platsbundna – antingen det nu är fiske, jordbruk, renskötsel eller skogsbruk, hävd av slätterängar, jakt, trädgårdsskötsel eller livsmedelsberedning. Andra har skaffat sig specifika kunskaper om platsen genom en studiecirkel, intervjuer av äldre

EXEMPEL

Potential i bygdekänslan

Känslan för den egna bygden är en grund för hela den svenska bygderörelsen och utgör en potential för förvaltning av naturresurser. I en by berättade några personer i den lokala utvecklingsgruppen om alla de grupper som man, ofta utan ersättning, tar emot och guidar i bygdens natur och kultur. Man berättade också om hävden av ängar, med fagning, slätter och lövtäkt, och om arbetet med att restaurera, skylta och spånga våtmarker för att återställa fågel-, djur- och växtliv och för att göra dem tillgängliga för besökare utifrån. I den lokala natur- och kulturskolan har man som mål att alla skolklasser i kommunen ska få komma till bygden och uppleva dess natur och kultur.

Exemplet indikerar att det hos dessa människor finns en kärlek till platsen och en vilja att dela dess värden med andra, som kan leda till att man frågar sig vad som driver dem? Och hur skulle dessa drivkrafter kunna stimuleras i större skala för att kunna utgöra en grund för ansvarstagande vid förvaltning och skötsel av områden som myndigheter finner skyddsvärda.

personer, eller studier av gamla kartor och uppteckningar.

”Människor som blivit kvar i dessa områden har ju en jättestor kompetens att klara av saker och ting här. För hade vi inte haft det hade det inte funnits något folk här. Hade man inte kunnat sköta om sig själv och sin bygd hade man inte kunnat bo kvar...”

Företagare, aktiv i lokal utvecklingsgrupp

Vad driver dem?

Vad är det som driver de lokala aktörerna? Varför är bygden så viktigt för dessa människor? Vad innebär det att vara del av en bygd och känna ansvar för just den bygden? Vi har i möten med lokala aktörer mött en kärlek till den plats där man lever och en önskan att förvalta de värden som finns där från tidigare generationer till kommande generationer.

”Jag känner att man är bara förvaltare en kort stund, man har en skyldighet mot sina barn. De har sina rötter här. Barnen kommer hem och vill bygga eget här, de har varit med om att restaurera.”

Lokal aktör

Kärleken till platsen där man bor och ansvaret att förvalta den kan gå hand i hand med visioner om att upprätthålla lokal samhällsservice och lokal administration, till exempel att förbättra vägarna, bevara skola och förskola och utveckla äldreboende. Lokalt förvaltarskap kan ses som en möjlighet för ekonomisk utveckling, ökad självförsörjningsgrad och en framtid i den egna bygden. Det kan handla om att försöka ta till vara och utveckla ett samhällsengagemang genom att verka för att besluten flyttas närmare bygdens befolkning. Idén om ett större inflytande över de lokala naturresurserna och områdena kan alltså ses inte bara som ett mål utan också som ett medel, en strategi för att stärka den lokala gemenskapen och öka de boendes handlingsutrymme generellt.

Vi har hört lokala aktörers beskrivningar av ett minskande livsutrymme på grund av begränsat handlingsutrymme. Möjligheten att ta beslut och göra egna investeringar för att kunna bygga sitt liv på den lokala platsen upplevs som allt mer inskränkta. Exempelvis att staten, med hänsyn till det allmännas bästa, har begränsat lokalbefolkningens möjligheter att agera genom att bilda naturreservat med tillhörande föreskrifter. Hos många lokala aktörer märks en frustration över att inte längre ha förfoganderätt över de naturresurser i området som man är beroende av eller vill ta ansvar för. Att besluten tas av någon annan, oftast på myndighetsnivå, och att beslutsfattarna befinner sig allt längre bort.

”Nu vill vi vara med och påverka! ... Det har alltid funnits egen förvaltning av de lokala resurserna här. Vi var rädda för herrarna i Bryssel. Besluten flyttades från Astad, till Bestad – nu måste vi säga nej när det flyttas över till Bryssel...”

Aktör i lokal utvecklingsgrupp

Mål: Bevara och utveckla bygden

Strävan att öka det lokala handlingsutrymmet att själva kunna agera är centralt för många lokala grupper. De vill ha utrymme att kunna förverkliga olika lokala ambitioner. Det kan handla om sociala frågor, om att bevara naturvärden eller om näringslivsutveckling.

”Vi vill åstadkomma en solidarisk plattform för hållbar utveckling – för orten med ortens ögon”

Aktiv i lokal utvecklingsgrupp

I Sverige finns idag många exempel på människor som strävar efter att vidmakthålla ett öppet landskap och en rik biologisk mångfald. Man ser till att små olönsamma åkerlappar plöjs, hagar betas och ängar slås. Viljan att förvalta ett naturområde behöver inte böttna i intresset att skydda eller bevara en art, utan kan ingå i synen på bygden, identiteten hos boende i bygden och vad som är bygdens bästa. Slåttergillen fyller den dubbla rollen av att stärka gemenskapen mellan människor i en bygd, men också gemenskapen och känslan för den lokala slåtterängen och därmed också naturen. Intresset för bevarande av naturvärdena är

ETT STEG TILL

Bygderörelsen i Sverige

Idag finns mer än fyra tusen (4 000) lokala utvecklingsgrupper i Sverige, som på olika sätt arbetar för den egna bygden. De är ofta organiserade i kommunala och länsvisa nätverk, så kallade kommun- respektive läns-bygderåd. Nationellt sker en samordning genom "Folkrörelserådet – Hela Sverige skall leva".

Dessa lokala utvecklingsgrupper arbetar ideellt och för den lokala allmännyttan. Många av dessa uppstod som en reaktion på den allmänna avvecklingen och utflyttningen från landsbygden i Sverige under 1950- och 1960-talen. Liksom på det ökande avstånd som uppstod mellan medborgare och beslutsfattare genom kommunreformerna från 1952 och framåt, då antalet kommuner minskade från 2500 till knappt 300. Till en början stod dessa grupper ofta i motsatsposition mot kommuner och länsstyrelser, men blir alltmer accepterade i de kommunala och regionala systemen och vice versa. Många kommuner söker idag former för att utveckla och fördjupa samverkan med dem.

Den statliga demokratiutredning som utgavs år 2000 uppmärksammade bygderörelsen och menade att "De bör välkomnas som självständiga, värdefulla komplement och vitaliserande tillägg till den representativa demokratis basfunktioner".

ofta kopplat till ansvaret för social, kulturell och ekonomisk utveckling för orten. Naturligtvis finns också de som drivs också av egna intressen med förhoppning om utvecklingsmöjligheter för det egna företaget eller kanske anställning genom lokala uppdrag eller projekt.

”Mitt mål är att vara med och utveckla näringsverksamheten. Visionen är ett stort antal mindre näringsidkare här, familjer som bor på ett 20-50-tal små gårdar med alla möjliga former av näringsverksamhet, där kunderna kan finnas på långt avstånd.”

”Människor går med i studiecirkeln (som den lokala utvecklingsgruppen arrangerar) som är intresserade av att starta ny verksamhet i bygden. Till exempel några unga tjejer som har planer på turistverksamhet med hästar. Finns det några gamla ridvägar? undrar de. Kunskap om historien kan ge så mycket mer för deras framtida turistverksamhet...”

Röster från kunskapsdialoger

Att den traditionella kunskapen är viktig anser många lokala aktörer vi talat med, liksom insikten om att den är på väg att förloras med den äldre generationen som nu dör bort. Den generation som var med då man fortfarande bedrev ett jordbruk med bland annat slätterängar och skogsbete och då brukandet medförde en påtaglig närhet till naturen i det vardagliga arbetet. I en av kunskapsdialogerna vi genomfört poängterade man att äldre lantbrukare har oersättlig traditionell kunskap som de riskerar ta med sig i graven och kallade dem ”en nyckelbiotop”. Att lokala aktörer aktivt deltar i förvaltningen kan ge möjlighet att stimulera och vitalisera lokal kunskap, liksom möjlighet att använda denna kunskap som en av grunderna för brukande och bevarande av natur- och kulturlandskapet.

”Vissa naturtyper är under akut hot i det som råkar vara Sveriges territorium och då prioriteras det. Men också andra resurser är under risk, t ex fiskare. Hur fånga upp dessa personer och deras kunskaper till nya generationer?”

Regional projektledare

”Jag vill vara med och kunna visa kunskap och traditioner för framtida generationer.”

Lokal aktör

Det lokala mandatet

I de fall vi studerat har de lokala aktörerna organiserat sig i en förening eller någon form av lokal utvecklingsgrupp. Flera av dessa företrädare bygden och menar att de bidrar till den lokala allmännyttan på motsvarande sätt som kommunen ser till den kommunala allmännyttan på kommunal nivå.

”Vi har bidragit till att röja och restaurera marker i bygden, byggt en våtmark. Hittills har vi inte fått någon ekonomisk vinning, men det har varit värt vartenda öre.”

Aktiv i lokal utvecklingsgrupp

Utvecklingsgrupperna kan vara organiserade som ideella, politiskt och religiöst obundna föreningar där medlemskapet baseras på geografisk tillhörighet och intresse. De har inskrivet i sina stadgar att de inte skall vara vinstdrivande. Däremot söker man skapa utrymme för en mängd verksamheter i hembygden, till exempel entreprenörer som vill förverkliga olika affärsidéer.

”Det är inte vi som ska bygga upp en egen ekonomisk verksamhet – utan stärka de andra... Inte bygga upp någon ny byaorganisation – utan stärka befintliga.”

Aktiv i lokal utvecklingsgrupp

Många andra lokala utvecklingsgrupper uttrycker liknande ambitioner. De menar även att de som arbetar för den lokala allmännyttan skall finnas med som part vid förhandlingar om förvaltning och skötsel av både skyddade områden och andra områden som idag förvaltas av till exempel staten, länsstyrelsen eller kyrkan. I en del fall förs också diskussioner om att förvalta privata skogar som ägs av ”utbor”, vilka har svårigheter att sköta sina skogsfastigheter på distans.

Vi har här försökt peka på några kännetecken hos de lokala aktörerna som vi sett. Ingen kortfattad bild kan ge dem rättvisa, eftersom de är väldigt olika till sin karaktär både som individer och grupper. Samma sak gäller de tjänstemän och deras situationer, drivkrafter, mål och mandat vi ska försöka beskriva nedan. Verkligheten är givetvis mycket mer komplex.

Tjänstemän vid landets myndigheter

Tjänstemannen har i sin vardag som anställd bland annat till uppgift att genomföra politiska beslut. Det innebär att företräda allmänna intressen, oavsett om arbetsplatsen är kommun, länsstyrelse, regionalt samverkansorgan, naturvårdsverk, jordbruksverk, skogsstyrelse, fiskeriverk eller motsvarande. Tjänstemännen är som individer givetvis olika och har inte sällan ett eget lokalt engagemang.

Tjänstemannen har mest troligt akademisk utbildning och arbetar på en avdelning som ansvarar för en avgränsad del av myndighetens verksamhet. Frågor och oklarheter kommuniceras med närmaste kollegor och chefer, med vilka tjänstemannen kan känna samhörighet. Kanske får kollegan i rummet intill agera bollplank. Alternativt kontrolleras uppgifter med specialister vid andra styrelser och verk, högsko-

lor och universitet. I takt med det dramatiskt ökade informationsflödet och utökade arbetsuppgifter har många myndigheter valt att dela in verksamheten i sektorer. Olika tjänstemän på olika enheter och myndigheter ansvarar för olika områden, till exempel regional utveckling, naturvård respektive kulturmiljö. Belastningen på varje tjänsteman har ökat – fler arbetsuppgifter, större krav på samordning och färre kollegor som arbetar med samma sak.

”Departementet konstaterar att de lagt ut 50 uppdrag på Naturvårdsverket utan förnyade anslag. Katten på råtten, råtten på repet. Samma människor ska förhålla sig till nya begrepp och arbetsmetoder.”

Regional tjänsteman

Tjänstemannen upplever sig klämd från två håll – påtryckningar från lokala aktörer och med beslut pålagda från beslutsfattare på departementsnivå och EU. Det fysiska avståndet till dessa medaktörer är ett faktum.

”Natura 2000, allt skulle ske så fort! Det slog sönder mycket av förtroendet som man hade byggt upp under lång tid. Vi var lite tröga också: vi var länge engagerade men det blev inte av förrän vi var en del av EU.”

Regional tjänsteman

Mål: Bevara naturresurser för allas nytta

Tjänstemannen ska företräda den allmänna nyttan och på ett rättssäkert sätt hitta, studera och föreslå åtgärder för att bevara värdena i ett visst område, samt dessutom ta ansvar för skötseln och övervaka densamma. Vi har mött tjänstemän som ser sin uppgift att vårda, bevara och försvara natur och biologisk mångfald.

”Det vi har här är flerhundraåriga träd. Det är hagar som vi vill ska finnas kvar. Det handlar inte om 20 år eller 50 år, utan det är på lång sikt.”

Regional tjänsteman

Idag är det inte längre fråga om att enbart bevara hotade arter, utan uppgiften har vidgats och omfattar hela ekosystem. Det har också skett ett tydligt skifte i förhållningssättet till uppgiften. En tjänsteman uttryckte det som att man gått från att säkerställa *mot* människan till att säkerställa *med* människan. Arbetet kan kräva delaktighet av de människor som bor och besöker området och ofta arbetar man en hel del även med rådgivning och information.

Tjänstemannen ska följa lagar och förordningar och har goda kunskaper om vad som ligger till grund för statliga/kommunala mål och direktiv. De senaste vetenskapliga rönen, råden och riktlinjerna kan hämtas och utbytas ur skrifter och rapporter, fortbildningskurser och seminarier – regionalt, nationellt och internationellt. Myndigheten består, men ibland byts tjänstemän ut – slutar sin anställning eller tar tjänstledigt. Överlämningar av ärenden vid byten av tjänstemän blir givetvis väsentliga och kritiska tillfällen för verksamhetens kontinuitet.

”Detta är inte min fritidssysselsättning. Detta är mitt jobb. Jag är handläggare på länsstyrelsen. Länsstyrelsen har uppdrag av regeringen att bilda reservat och uppfylla de här miljömålen. Och jag har fått det här ärendet när jag började där (på länsstyrelsen).”

Regional tjänsteman

Drivkrafter

Intresse och engagemang för att åstadkomma ett bra resultat i att vårda och bevara landets naturresurser för nuvarande och kommande generationer, är ofta tydligt hos de tjänstemän vi mött. Många tjänstemän jobbar mer än reglerad arbetstid och är personligen djupt intresserade av djur och natur. Vi har också mött tjänstemän som tagit initiativ att möta aktuella samhällsförändringar och försökt bryta mönster genom samarbete över sektorsgränser och ökad dialog med brukarna. En tjänsteman berättar att hon samarbetat med kollegor från två andra avdelningar på deras eget initiativ. Tillsammans har de sökt kontakt med brukare i regionen.

”Vi var tre stycken (på olika enheter) som jobbade bra ihop och som satte igång! Ingen talade om för mig hur man skulle göra. Bara att få fram resurserna från ... (arbetsplatsen) för att få åka ut och informera tog så mycket tid, det var därför jag gick i väggen. Jag svek ju brukarna när jag gick i väggen för jag kunde ju inte fortsätta.”

Regional tjänsteman

Vi har hört flera tjänstemän själva efterfråga en ny tjänstemannaroll. En av dem uttrycker sig så här:

”Du kan vara vad du vill i botten (det vill säga ha vilken utbildning du vill), men du måste också ha ett stort mått av samhällsintresse. Som i sin tur gör att du intresserar dig för vad den andra enheten gör och ser (vad det är) för värden i det ena eller andra ärendet.”

Vi har också mött myndighetsrepresentanter som önskar ökad delaktighet från lokala aktörer och är den drivande parten. I Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ prövar man olika modeller för lokala och regionala aktörer att inkomma med förslag till hur fiskebeståndet i regionen bäst kan förvaltas. Det gäller aktörer såväl på myndighetsnivå som fiskare, fiskevattenägare och fritidsfiskare.

Myndigheternas mandat

Den svenska naturvårdspolitiken fastläggs på departementsnivå och stakar ut förutsättningarna för både myndigheter och lokala aktörer. Besluten bygger på såväl nationella som internationella influenser och erfarenheter. Det praktiska genomförandet av stiftade lagar och förordningar lämnas till tjänstemännen vid landets verk och myndigheter och stäms av genom återkoppling från dessa. Vilket genomslag har propositionen fått? Behövs ytterligare åtgärder?

Tjänstemän med myndighetsansvar tolkar lagar och förordningar och omsätter dessa i praktisk handling. Många ställningstaganden och avväganden är nödvändiga; Vad står egentligen i befintliga lagar och förordningar? Hur kan de genomföras i praktiken? Tjänstemannens befogenheter är relativt stora, men med skyldighet att rapportera/redovisa vad som görs och eventuellt inte görs till chefer och politiker på kommunal, regional och nationell nivå. Hans/hennes tjänst betalas med gemensamma skattemedel och kraven att ta korrekta beslut är också stor. Detta efterlevs med hjälp av inbyggda kontrollfunktioner. Dessutom är den tredje statsmakten – media – sällan nådig mot felaktigheter som begåtts av myndigheter.

Olika erfarenheter ger olika drivkrafter och olika mål för vad man strävar efter, varför och hur det kan uppnås. Hur ska skyddade områden förvaltas och skötas? Vems värden är viktiga? Vems mål skall gälla? Vems kunskaper skall ligga till grund för beslut? Vad är legitim kunskap? I kapitel 3 ska vi belysa några av de situationer vi genom våra fallstudier konstaterat kan uppkomma vid strävan efter samförvaltning av naturresurser.

EXEMPEL

Helgarderingar ger trögt system

En tjänsteman sa vid en av våra kunskapsdialoger att "som myndighetsperson är man alldeles för rädd att göra fel". Han fortsatte: "För mycket tid och kraft läggs på att helgardera besluten... Annars kan man få världens skit som kommun/länsstyrelse av både media och kollegor." Det framstår som att han menade att det finns en tröghet i myndighetsutövningen som beror på att man inte vågar prova nya lösningar.

Kapitel 3

Svårigheter att förvalta naturresurser och skyddade områden tillsammans

I det förra kapitlet beskrev vi en rad olikheter mellan de två viktigaste aktörerna vid försök till samförvaltning. Dessa aktörer kan till exempel ha olika drivkrafter och olika uppdrag, liksom de kan ha olika uppfattning om vad slags kunskap som krävs av den som har ansvaret för förvaltningen. Tillsammans kan de bli mer kompetenta att förvalta än de är var och en för sig. Men olikheterna kan också ställa till svårigheter. Dessa kan till exempel ha att göra med att aktörerna av olika skäl inte ser andra aktörer som legitima samförvaltningspartners.

Samförvaltning förutsätter att aktörer möts som kanske inte mötts förut. I detta kapitel fördjupar vi oss i och diskuterar några av de svårigheter i dessa möten som vi stött på i de fall vi studerat. Skälet till detta är inte att framställa möjligheterna till samförvaltning som små eller obefintliga. Tvärtom menar vi att det finns förutsättningar att lära av dessa svårigheter genom att utveckla förståelse för de mekanismer som ligger bakom.

Som utgångspunkt för de resonemang som förs nedan kan vi tänka oss en samförvaltningssituation där X utgör en platsbunden naturresurs. Det kan vara biologisk mångfald, kulturlandskap, vilt- eller fiskbestånd. I anslutning till resursen bor och verkar Anton och Britta som båda har någon form av intressen i resursen ifråga. Cecilia arbetar vid länets länsstyrelse och är ansvarig för frågor rörande förvaltning av naturresurser av det slag som X utgör. Anton, Britta och Cecilia kan vara eniga eller oeniga om förvaltningen av X på flera olika nivåer. De kan vara oeniga om vem utav dem som är berättigad att förvalta X. De kan också vara oeniga om vilka målen med förvaltningen av X ska vara och/eller oeniga om vilka skötselåtgärder som skall utföras rörande X. Naturligtvis kan de också vara eniga på en eller flera av dessa nivåer. Vid samförvaltning strävar man efter en situation där man i första hand är enig om vilka aktörer som är berättigade att delta i förvaltningen, men mycket väl kan vara oeniga om mål och medel. I så fall får mål och medel bli en fråga att kommunicera om.

Olika tolkning av politik och förordningar

Rent formellt finns, som nämndes i kapitel 1, möjlighet att utveckla långtgående samförvaltning av skyddade naturresurser inom reservat. I regeringens förordning 1998:1252 §21 står:

”Länsstyrelsen eller kommunen får besluta att en annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar skall förvalta ett naturreservat...”

Vad slags förutsättningar som egentligen krävs av till exempel markägare för att förvaltningen ska kunna överlätas på dem är dock inte entydigt. Det finns alltså utrymme för myndigheter och lokala aktörer att tolka förordningen olika, vilket de också gör.

Många av de lokala grupper som vi mött och som strävar efter ett större ansvar över förvaltningen av skyddade resurser, har inspirerats av och skaffat sig argument genom det sätt på vilket de tolkar förordningen. Som stöd för sina argument använder de också andra skrivelser, som till exempel ”En samlad naturvårdspolitik” samt Naturvårdsverkets rapporter ”Lokal förankring av naturvård” och ”Skyddad natur – en motor för regional utveckling”. Här återkommer ord som ”lokala initiativ”, ”lokal drivkraft”, ”delaktighet” och ”samverkan”. För lokala aktörer (men även andra) visar det på strömningar i dagens politik som de menar stödjer dem i deras argument att få delta i förvaltningen av lokala naturvärden. Alla grupper strävar dock inte efter att få inflytande över förvaltningen i den bemärkelse samförvaltning definieras i kapitel 1 (en

EXEMPEL

Olika tolkningar av inriktningen på den förda naturvårdspolitiken:

”Nu måste det hända mer och fortare. De strikta gränserna och rollerna skall luckras upp och invanda myndighetsbeteende skall bort... Lokalbefolkningen skall in på banan, som någon uttryckte det, även när det gäller hur natur skall skyddas och vilken natur det gäller.”

Lokal utvecklingsgrupp

”Förvaltning är en juridisk fråga, Y-bornas kan aldrig få makten att bestämma eller rätten att ge dispenser eftersom den är föreskriven länsstyrelsen.”

Regional tjänsteman

”Vi har lokal förvaltning... jag vet att vi inte menar samma sak, men vi har kontor i ... (ett mindre samhälle i länet) där alla anställda är lokalt boende.”

Regional tjänsteman

”Nu har vi en ny naturvårdspolitik som föreslår lokal förvaltning och vi har lokala grupper som kräver att få börja förvalta. Vi som regional myndighet befinner oss mitt emellan. Hur skall vi göra?”

Regional tjänsteman

process där berörda myndigheter och lokala aktörer tillsammans prövar, utvecklar och fattar beslut om av vem och hur naturresurser och skyddade områden ska förvaltas). Olika lokala grupper strävar efter olika grad av inflytande över naturresurserna, naturvärdena och/eller de skyddade områden de berörs av. Sammantaget beskriver dessa strävanden en skala som omfattar allt från lokal självförvaltning till inflytande över skötsel. Aktörer i en och samma bygd, eller inom en och samma grupp behöver naturligtvis inte vara överens, utan kan ha olika ambitioner kring sitt deltagande i förvaltning av naturresurser och/eller skyddat område. Men oavsett var på skalan de befinner sig kan de hänvisa till politiska intentioner.

De naturvårdande myndigheter och tjänstemän som vi talat med har sällan uttryckt att de uppfattar att skrivelserna med ord som ”samverkan” och ”lokalt deltagande” öppnar upp för nya förvaltningsformer. Bland dessa finns en tolkning av direktiven som innebär att markägare, lokala entreprenörer, byalag eller andra lokala föreningar kan ges större del i skötseln av skyddade områden, medan länsstyrelsen bör behålla ansvaret för förvaltningen samt leda och administrera arbetet. De menar att det inte är möjligt att överlåta förvaltningsansvaret på annan part. Ett skäl som de anger är att de betraktar sin organisation och sitt uppdrag som opartiskt med uppgift att i första hand tillgodose allmänhetens intressen, inte lokalbefolkningens. De betraktar inte alltid lokala grupper som intresserar sig för att förvalta skyddade områden som ”opartiska” organisationer, vilka de kan överlåta naturresursförvaltningen åt. Tvärtom kan de anse att det kan vara frågan om mer eller mindre självutnämnda lokala grupper som saknar lokalbefolkningens förtroende. Och även om de har lokalbefolkningens förtroende, anses de inte kunna garantera de långsiktiga åtaganden som förvaltningen förutsätter. I myndigheternas perspektiv vore det därför ansvarslost och riskfyllt att delegera ansvaret för förvaltningen till lokala grupper. Hur skulle det då gå med allt långt gångt arbete för att bevara biologisk mångfald och värdefulla miljöer?

De vida tolkningsramarna för intentionerna med naturvårdspolitiken, ger utrymme för en rad oförenliga uppfattningar om hur framtidens naturvårdsarbete ska se ut bland dem som vill delta i detta arbete. Utgående från den schematiska situation som beskrevs i kapitlets inledning kan den rådande situationen beskrivas så att Anton, Britta och Cecilia kan vara helt eller delvis oeniga om vem av dem som har rätt till inflytande över förvaltningen. Oavsett vad de har för åsikt i frågan kan de i sin argumentering hänvisa till skrivelser från regeringskansli och naturvårdsverk. Men så länge Anton, Britta och/eller Cecilia anser att de andra inte är berättigade att delta i förvaltningen är det inte möjligt att åstadkomma samförvaltning. Denna problematik diskuteras ytterligare i nästa avsnitt.

Vem vill samverka om man vinner på att låta bli?

Det har påpekats en gång förut men förtjänar att påpekas än en gång: Inte alla lokala grupper som vi stött på i frågor om naturresursförvaltning strävar efter att dela ansvaret för förvaltningen med andra aktörer. En del strävar, så vitt vi kan bedöma, efter att helt på egen hand ansvara för de lokala naturresursernas och skyddade områdenas nyttjande och bevarande. Skälen till detta kan variera. De kan ha erfarenheter av långtgående konflikter med enskilda myndighetspersoner och har kommit till övertygelsen att det inte går att samarbeta med några myndigheter överhuvudtaget. Men det kan också vara så att de anser att de är de mest kunniga och därför mest lämpade eller att de har mest att vinna på att slippa samarbeta.

Motsvarande attityd har vi mött hos myndighetspersoner. Förordningar och direktiv om ökat lokalt deltagande i förvaltningen tas inte emot med öppna armar överallt. Flera av skälen kan vara desamma som hos lokala aktörer. Det är myndigheten som har den rätta kunskapen. Samverkan tar tid, det tär på redan hårt slimmade resurser, det kräver ny kunskap och kompetens som få ännu behärskar. Vad ska samförvaltning då vara bra för egentligen, det är väl bra som det är?

I en situation där den ena eller andra aktören uppfattar att den har mer att vinna på att inte samverka kan det vara extra svårt att försöka åstadkomma samförvaltning. Lokala aktörer som möts av myndighetens nej, eller totala tystnad, berättar om vilken total maktlöshet det då har känt. I de fall som vi tagit del av, där samverkan inte betraktas som ett möjligt alternativ för en eller annan av de inblandade parterna har vi också sett de mest långtgångna konflikterna.

Olika kunskap och kompetens

Myndigheter och lokala grupper kan, som vi hittills sett, ha olika idéer om vad det är som ska uppnås med naturresursförvaltning. Följaktligen kan de också ha olika uppfattning om vilken sorts kunskap och kompetens som är nödvändig för att klara av förvaltningen.

Vanligen är det myndigheternas riktlinjer, sätt att klassificera och skilja ut det som är värt att bevaras, som avgör vad och vilka områden som behöver skydd i form av till exempel reservat eller Natura 2000 områden. I vissa fall baseras förvaltningsbeslut på inventeringar av enskilda arter eller enskilda bestånd. Sådana beslut, liksom underlaget för sådana beslut, kan uppfattas som irrelevanta av dem som bor i ett område. Lokala aktörers kunskap kan bygga på helt andra sätt att förhålla sig till naturen än myndigheternas. Den kan vila på erfarenheter hos dem som i generationer hanterat och levt i och av naturen på en specifik plats. Det kan röra sig om en kombination av nyttjande- och bevarandekunskap som kan vara svår att artikulera på det sätt som naturvår-

dande myndigheter, biologer, botaniker, ekologer och zoologer, är vana vid. Det är frågan om ett slags expertkunskap som skär tvärs genom akademisk ämnesindelning och som varken finns dokumenterad eller kan betygssättas på samma sätt som akademisk kunskap och traditionell yrkeserfarenhet. För en myndighetsrepresentant kan det kännas främmande att man som ansvarstagande myndighet delegerar förvaltningen av till exempel ett reservat till en lokal aktör som saknar det han/hon kallar kunskap om natur och naturvård; som saknar överblick över de direktiv och reglementen som gäller; och som dessutom saknar det slags kunskap som ligger till grund för dessa direktiv.

”Det är ett stort steg att lämna över [ansvaret för] skötselplanen. Det kräver kompetens. Naturreservat bildas ju inte för att tillgodose lokala intressen utan för nationella intressen... Jag tror snarare att man skall tänka sig gemensamt framtagande av skötselplanen”.

Regional tjänsteman

Precis som lokala aktörers kompetens att skydda värdefull natur ifrågasätts – uttalat eller outtalat – av många tjänstemän, argumenterar lokala aktörer för att experter och naturvårdande myndigheter vet och kan för lite om ”deras” skyddade resurs för att klara av förvaltningen långsiktigt. Myndigheterna sitter vid sina skrivbord, ibland tio-, ja hundratals mil från resursen ifråga. De har inte möjlighet till den närvaro i och dagliga tillsyn av området som lokala aktörer kan se som viktig. Ett skäl som lokala grupper anger till att de börjat kräva eller efterfråga medbestämmande, är att de anser att myndigheterna inte är kompetenta att förvalta, att de missköter sina uppdrag.

När förvaltningen utförs av en myndighet upplever lokala aktörer inte bara att man inte är delaktig i besluten. Man får heller ingen möjlighet att utveckla den lokala kunskapen, eftersom möjligheterna att arbeta med och använda den blir allt färre. Den lokala kunskapen och förmågan tas helt enkelt inte tillvara och riskerar att utarmas.

EXEMPEL

Traditionellt brukande

En aktiv person i en lokal utvecklingsgrupp som gör anspråk på förvaltning berättar att han äger en grannfastighet till ett naturreservat, där naturvårderna på hans ägor har upprätthållits medan de har minskat i reservatet:

”Man har kört ut med hästen, huggit två träd och åkt hem. Blådat (äldre form av skogsbruk) för att hålla skogen som den alltid har sett ut. Min holme som sköts på det sättet mår bra. Över grannholmen har länsstyrelsen lagt som en död hand. Inte ens fåglarna vill vara där längre för det är så tätt. När jag var liten var vi där och plockade ägg.”

Olika sorters kompetens

X.X. (aktiv i föreningen Y) om länsstyrelsens syn på bybornas kunskap:

– Vid mötena upplevde vi att tjänstemännen allt som oftast hänvisade till att vi inte hade kompetens. På något sätt tog det luften ur oss. Ingen av oss frågade ens vad det var för kompetens vi saknade, säger X.X.

Till sist höjde dock en bybo rösten och frågade vilka kunskaper de saknade. Och svaret förvånade. "Ni har inga jurister".

– Och de hade de i och för sig rätt i. Men för oss var det ju inget stort problem. Sådana tjänster går ju köpa av LRF, säger X.X. och skrattar.

(Ur: Renman, 2005)

En viktig aspekt när det gäller aktörernas olika kunskap är vidare deras olika syn på resursens status, det vill säga på vad sätt och i vilken utsträckning resursen kan utnyttjas, utan att för den skull utarmas. Inom de flesta av Fiskeriverkets Samförvaltningsinitiativ finns grupper med helt andra erfarenheter och en helt annan syn på vad fiskeresursen tål än myndigheter. En yrkesfiskare i ett av initiativen beskriver situationen så här: "I vårt område fungerade fisket mycket bra ända tills myndigheterna började reglera fisket med sina stuprörsbeslut. Då kraschade fisket totalt, till skillnad från när yrkesfiskarna reglerade fisket själva."

Samtal om handlingsmandat

Situationen är hämtad ur ett samtal om makt och handlingsutrymme vid en av de workshops som ordnats inom ramen för Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ. Uttalandena är något ändrade för att hindra igenkänning.

Extern forskare (till yrkesfiskarena): Vad är det ni egentligen strävar efter att förvalta? Och vem är det egentligen som bestämmer vilka frågor Samförvaltningsinitiativet ska ansvara för? Är det ni yrkesfiskare eller är det Fiskeriverket?

Yrkesfiskare: Jag kan inte svara, jag är osäker på vad som egentligen är möjligt genom samförvaltningsinitiativet.

Lokal tjänsteman: Ja det kan vara så, men jag tycker att det är viktigt att komma ihåg att samförvaltningsinitiativet faktiskt innebär att det blir svårt eller omöjligt att tänka sig att ett beslut uppifrån skulle kunna tas utan samråd med oss nu. Vi behöver inte vara rädda för snabba beslut om begränsningar i fisket från Fiskeriverkets sida under tiden initiativet pågår.

Tjänstemannan från Fiskeriverket: Även om det är förståeligt att ni (yrkesfiskarena) inte känner förtroende för Fiskeriverket generellt så kan man se hela den satsning som Verket gjort genom samförvaltningsinitiativet som ett tecken på att man faktiskt insett att man inte kan fatta beslut på egen hand. Vi har inte tillräckligt med kunskap, det har vi lärt oss. För att komma fram till bra beslut måste man ta tillvara den lokala kunskapen.

Tjänstemannan från Fiskeriverket uttalanden ger intrycket att hon respekterar yrkesfiskarena som legitima samförvaltningspartners. Man har tagit ett steg i samförvaltningsprocessen. Men av yrkesfiskarens och tjänstemannens svar att döma är den lokala gruppen inte säker på vad det innebär. Fiskaren verkar osäker medan tjänstemannens uttalande kan betyda att han åtminstone inte tror att Fiskeriverket nu kommer att vidta några åtgärder utan att först diskutera med dem.

Vi uppfattar att fiskaren menar att myndigheterna inte känner till fiskbeståndets växlingar i tid och rum beroende på att de inte dagligen är nära havet på samma sätt som fiskarna själva, utan fattar beslut baserat på ett allt för svagt underlag. Aktörer med olika uppfattningar om vad resursen som ska förvaltas tål kan ha svårt att mötas. Vidare kan det leda till långtgående konflikter som försvårar möjligheterna till samarbete och samförvaltning.

Olika kunskap bland aktörerna, och olika syn på den kunskap som behövs för att förvalta en resurs kan alltså dels vara ett skäl för aktörer att förklara andra aktörer som obehöriga parter i en samförvaltningsprocess. Men olika syn på kunskap kan också vara utgångspunkten för samtal i en process där aktörerna uppfattar varandra som behöriga förvaltare. Anders och Britta och Cecilia i exemplet som inledde kapitlet (s 31) har då av olika skäl (frivilligt eller motvilligt) accepterat varandra och varandras rätt att ta ansvar för förvaltningen.

När sektorsindelade tjänstemän möter bygdernas mångfald

I större samhällen uppstår behov av att dela upp ansvar, att skapa regler och rättskipning så att det finns påföljder om man bryter mot reglerna. Ju större samhälle, och desto fler samhällen som vävs samman, desto längre avstånd mellan dem som utformar reglerna och de som lokalt försöker leva sina liv efter bästa förmåga. I samhället upprättas då ”myndigheter” som får makt och ansvar att i olika sammanhang se till det allmännas bästa. Dessa myndigheter kan vara mycket uppdelade i specialiserade sektorer, eftersom varje enskild fråga uppfattas vara i behov av specifik sakkunskap. Det innebär en uppdelning i sektorer som vi idag ser i den samhälleliga (kommunala och statliga) förvaltningen.

Myndigheternas verksamhet är avgränsad i sektorer som inte alltid stämmer överens med hur frågor är sammanvävda med varandra i lokalsamhället, vilket har påtalats av många frustrerade lokala företrädare. I ett litet samhälle är man beroende av varandra och av naturen. Livet flätas samman i en väv av aktiviteter och möten. Vad man gör påverkar vardagen för andra, och konsekvenser av ens handlande blir synliga för alla och envar. Där är det lättare att skaffa sig överblick och därmed en uppfattning om hur olika frågor hänger ihop.

Företrädare för det lokala får sällan möjlighet att möta någon som ansvarar för större helheter på myndighetsnivå, utan hänvisas till tjänstemän som är sakkunniga på sina respektive delar. Till vem ska de vända sig med frågor om naturvård när dessa är sammanflätade med bygdens ekonomiska, sociala och kulturella utveckling? Detta är en del av problemet i ansatsen att nå en utökad samförvaltning av naturresurser och skyddade områden, inte bara för lokala grupper utan i lika hög grad för enskilda tjänstemän.

Olika arbetsgrupper – olika förslag

Den lokala utvecklingsgruppen bestående av representanter för olika intressenter hade tillsatt en arbetsgrupp (A) för att utarbeta ett förslag för fisket i området. Arbetsgruppen bestod bland annat av företrädare för utvecklingsgruppen, fiskevattenägare och yrkesfiskare på orten. Arbetet förlöpte väl och man lyckades också skapa en förtrolig dialog med fritidsfiskarna i området. Så småningom växte ett förslag fram, vilket lämnades över till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen å sin sida valde att tillsätta en ny arbetsgrupp (B), denna gång med representanter för fiskevattenägare, yrkesfiskare och sportfiskarna på länsnivå. Den lokala utvecklingsgruppen tillfrågades inte att delta. Arbetsgrupp B lade så småningom fram ett nytt förslag som inte alls liknade det förslag arbetsgrupp A tagit fram.

I den lokala utvecklingsgruppen och även bland de yrkesfiskare och fiskevattenägare som deltagit i båda grupperna finns nu en stor, låt oss kalla det förundran, över hur ärendet skötts från länsstyrelsens sida.

Vidare, lokala grupper har skapats på många olika sätt och har olika lokal trovärdighet. Varje bygd ser därför olika ut med avseende på agenda, struktur och hållbarhet. När man som enskild tjänsteman på en enhet på länsstyrelsen ska närma sig en bygd är det därför ofta väldigt svårt att veta vem eller vilka man kan bygga nya lösningar med. Inte sällan finns det en mångfald av kopplingar mellan lokalsamhället och myndigheten, i mer eller mindre formella strukturer. Det kan till exempel finnas utvecklingsprojekt inom kultur, skötseluppdrag i ett naturreservat, eller några lokalt boende som arbetar på en annan enhet på länsstyrelsen.

I den sektorsindelade världen finns inarbetade rutiner för handläggning av ärenden. Lokala utvecklingsgrupper utan kunskap om hur myndigheter förhåller sig till och hanterar idéer och engagemang (som dessutom kanske bara delvis rör deras egen ”sektor”) kan få svårt att nå fram. I ett av våra fall finns en lokal utvecklingsgrupp som vill få ökat inflytande över förvaltningen av ett naturreservat och anser att länsstyrelsen hindrar och kväver alla idéer som de kommer upp med. I ett samtal med två tjänstemän med lång erfarenhet av denna konflikt frågar vi dem vad de tycker är problematiskt med utvecklingsgruppens idéer. De svarar att de inte har fått in någon skriftlig ansökan och att de därför inte har tagit ställning till frågan. Många närmanden från lokala grupper sida kan alltså gå om intet om de inte känner till rutinerna vid myndighetskontor, eller om man som myndighetsperson inte är medveten om att lokala grupper inte nödvändigtvis känner till hur formell ärendehandläggning går till. Vårt intryck är att det på myndighetshåll än så länge saknas kunskap om hur man möter lokala aktörers intresse av att få delta i naturresursförvaltningen. Inte heller finns, så vitt vi kan bedöma, något stöd och uppmuntran till tjänstemän på naturvårdsenheterna att bryta ny mark i denna fråga. Det saknas forum för erfarenhetsutbyte om hur man gör, hur man svarar, hur långt man ”får gå” etc.

Naturresevat – mot markägares vilja

När ett naturresevat ska bildas kan det innebära att myndigheten övertar förvaltning och skötsel av privatägd mark. Detta kan vara en känslig process. Markägare kan uppleva bildandet av naturresevat som ett ytterligare intrång på sin rätt att fatta beslut om sin egendom och som ett underkännande av sitt sätt att förvalta och sköta resursen. När lokala grupper vill ta initiativ till samförvaltning och ha ökat ansvar över naturresurser och skyddade områden, kan tjänstemän vid en myndighet på motsvarande sätt uppleva att deras sätt att förvalta skyddade områden ifrågasätts och underkänns. Sådana upplevelser försvårar förutsättningarna för samförvaltning. De kan, vilket inte är ovanligt, leda till konflikter vilket ytterligare försvårar strävanden att samförvalta.

ETT STEG TILL

Markägares skyldighet till anmälningsplikt och tillstånd

En markägare behöver alltid (även när marken inte är skyddad) tillstånd, har anmälningsplikt eller är skyldig att anmäla för samråd om han/hon gör något som ger en väsentlig ändring av naturmiljön (det kan t.ex. handla om att gräva ett dike eller anlägga en brygga). Detta för att myndigheterna skall kunna kontrollera, styra och ev. hindra verksamheter som skadar naturmiljön.

EXEMPEL

Skriftväxling i ärendet Bergås

Detta exempel är hämtat ur en skriftväxling i ett ärende som rör reservatsbildning. Skrivelserna mellan länsstyrelsen och berörda markägare beskriver svårigheter som uppstår när de inblandade aktörerna inte uppfattar varandra som behöriga förvaltare. De är inte överens om vem som skall vara ansvarig förvaltare eller hur ansvaret skulle kunna delas.

Bergås är en bygd med rika lövskogsområden och naturvårdsmyndigheterna har länge strävat efter att stärka skyddet av dessa. Redan på 1970-talet lät Länsstyrelsen göra en utredning som föreslog naturresevatbildning med hänsyn till områdets vetenskapliga värde. Men markägarna som berördes bemötte förslaget med kritik och menade att det fanns en rad felaktigheter i utredningen. I en skrivelse till markägarna berättade Länsstyrelsen senare att ärendet skulle läggas ner på grund av tidsbrist.

På 1990-talet tar länsstyrelsen ett nytt initiativ och föreslår att Bergås görs till ett Natura 2000 område. Markägarna kommer återigen med invändningar. I en skrivelse berättar de om hur de själva strävat efter att upprätta och utveckla områdets naturvärden, hur de arbetat med föryngring av bokbestånden, hållit efter gran och rönn och ljushuggit och hägnat in områden med unga bokplantor som skydd mot betande klövvilt. Markägarna beskriver också vilka naturvårdsåtgärder som de planerar framöver och förklarar att allt det arbete som de och deras föräldrar utträttat för Bergås har inneburit att de avstått från avkastning och ådragit sig kostnader. Naturvärdena i området skulle inte existera idag om markägarna inte hade gjort alla dessa insatser, menar de.

Länsstyrelsen besvarar markägarnas skrivelse i ett PM. Ägarnas argument är: "Området har genom ägarnas ömsinta och omsorgsfulla vård bevarats mycket väl" bemöter länsstyrelsen med: "Områdets värden är delvis betingade av tidigare markanvändning. Det är viktigt att göra en avvägning mellan kulturhistoriska och biologiska värden." Ägarnas önskan att: "Fri utveckling kan inte accepteras" besvaras med: "Natur och kulturhistoriska värden måste analyseras och beskrivas på ett tydligt sätt och tydliga syften med skötsel och skydd måste anges. Härvid måste befintliga men även potentiella värden ligga till grund för de avvägningar som måste göras." I ett följebrev skriver länsstyrelsens handläggare också: "att länsstyrelsen bedömer att områdena vid Bergås har mycket stora naturvärden varför en gemensam diskussion vore värdefull om hur dessa värden skall främjas och skyddas i framtiden". Skriftväxlingen mellan markägarna och länsstyrelsens handläggare fortsätter ett tag, men då markägarna motsätter sig Natura 2000 bildningen läggs initiativet från länsstyrelsens sida småningom ned.





Några år senare planerar Länsstyrelsen än en gång att bilda naturreservat i området och informerar markägarna om detta. Markägarna bemöter denna information med flera brev. En av markägarna skriver att det är acceptabelt med ett naturreservat, helst i kombination med kulturresevat. Markägaren betonar att inriktningen på reservatet bör vara lövskog med förnygring. Länsstyrelsen svarar att kulturresevat och naturreservat inte kan inrättas på samma område och att det inte finns några pengar för kulturresevat, som finansieras av riksantikvarieämbetet. De andra markägarna meddelar att de inte vill se en naturreservatsbildning i området. De berättar om de känslor de hyser för förslaget och skriver att de betraktar reservatsplanerna som en konfiskering, att myndigheterna tar ifrån dem den mark som de vårdat och som de älskar. De ställer frågor om handläggningen av ärendet, om vilka rättigheter de själva har och om den framtida skötseln av området. På den sista frågan svarar handläggaren att länsstyrelsen kan uppdra åt andra aktörer att genomföra skötseln och nämner vilken organisation som har hand om skötseln på reservaten i närheten.

En markägare skickar ett handskrivet brev till handläggaren, formulerat som ett jultrev där brevskrivaren betonar att brevet är till handläggaren personligen och inte till dennas roll som tjänsteman. Brevet inleds: "Jag kan inte tänka mig annat än att Storebror (här i skepnad av bland annat Er [Handläggarens namn]) kommer att visa sin makt och ta gårdens vackraste delar ifrån den familj som så väl har vårdat den i 100 år och som älskar den." I resten av brevet skriver brevskrivaren om att hon uppfattar reservatsprocessens orsaker som maktlystnad och avundsjuka. Hon funderar över om handläggaren, då han en gång valde att studera biologi, drevs av längtan efter makt eller efter att skydda naturen och skriver att hon trots allt tror att det var naturskydd, "åtminstone då". Brevet avslutas med "God jul".

Hösten 2005 är reservatet inrättat, men man förhandlar fortfarande om inträngsersättningen. Två av markägarna är besvikna. Den tredje invänder inte mot reservatet, men har stämt staten då han anser att inträngsersättningen är för låg.

En kamp om vem som ska förvalta

I exemplet om skriftväxlingen i Bergås är de inblandade aktörerna ena om vem som ska ha rätt att svara för förvaltningen av Bergås naturvärden. Av brevväxlingen framgår att markägarna uppfattar att det är de, och deras föräldrar före dem, som haft detta ansvar och att de gärna vill behålla det. De beskriver hur de arbetat och hur de ämnar fortsätta att arbeta med att förvalta området, men i och med planerna på att bilda reservat på deras marker ifrågasätts deras förvaltning. Den hotas att ta ifrån dem.

Det förefaller som om man från myndigheterna inte tillräckligt tagit tillvara på det engagemang för naturvårdsarbete på fastigheten som markägarna bevisat att de har. Detta kan ha att göra med en mängd faktorer. Några utav dem har vi redan berört, som sektoriseringen, svårigheten att förstå relevansen i varandras kompetens samt synen på syftet med naturreservatet etc. Det finns också problem som hänger samman med hur man kommunicerar och i vilken grad man, både från markägarsidan och myndighetssidan försöker sätta sig in i och förstå den andras perspektiv.

I markägarnas brev uppfattar vi en önskan om att få godkänt, att bli uppskattade för det som de åstadkommit. Men vi kan inte se att myndigheten ger dem en sådan bekräftelse, utan påpekar istället att det måste göras en vetenskaplig bedömning av olika värden i området. Att markägarna redan har gjort en sådan bedömning utifrån sina utgångspunkter tar myndigheterna inte någon hänsyn till i sina skrivelser. Vi får inte intryck att man från myndigheternas sida tar tillvara den kunskap, de erfarenheter och det engagemang som markägarna ger uttryck för, varken när de beskriver hur de arbetat med Bergås naturvärden hittills eller när de ställer frågor om det planerade reservatets skötsel. I stället svarar handläggaren att skötseln kan uppdragas åt någon annan. De svarar inte: ”Om ni tycker att det vore intressant ser vi gärna att ni mot ersättning fortsätter att stå för skötselåtgärderna”.

Hela processen kan ses som en kamp om vem som ska ha ansvaret och rätten att förvalta Bergås naturvärden. Myndigheterna visar inte något intresse för markägarna och markägarna visar inte, som vi uppfattar det, något intresse av att förvalta Bergås tillsammans med myndigheterna (möjligen med undantag för den delägare som accepterar reservatet). Julbrevet som en av markägarna skriver till handläggaren verkar var ämnat att få henne att förstå och känna personligt ansvar för den besvikelse och känsla av orättvis behandling som brevskrivaren känner.

Man kan undra vad som hade hänt om både markägarna och handläggarna på länsstyrelsen hade visat intresse för varandras ambitioner att förvalta Bergås. Vad hade hänt om länsstyrelsens handläggare hade skrivit eller ännu hellre sagt och skrivit: ”Vi anser att Bergås har höga naturvärden och ser med glädje hur ni har bidragit till att utveckla och bevara dessa. Vi vill också gärna bidra med vårt kunnande och våra resurser för att ge området ett långsiktigt skydd.”

Man kan också undra vad som hade hänt om markägarna hade skrivit: ”Roligt att ni delar vårt intresse för att bevara naturvärdena på Bergås. Vi vill gärna samverka med er för att bevara viktiga värden och hoppas att ni kan bidra.” Vi vet inte om den här typen av samtal skedde muntligen vid något tillfälle. Vi har inga indikationer på att så är fallet.

Situationen är en helt annan än den som vi kan föreställa oss i samband med samförvaltning. Det framstår inte som man är redo att acceptera varandra och lyssna på varandra. Här finns ingenting som tyder på att man är intresserade av, att utifrån den samlade kunskap om Bergås som aktörerna har, med hänsyn tagen till resursens långsiktiga utveckling tillsammans fatta beslut om hur den ska förvaltas och av vem. Vad är det som ligger till grund för att sådant så sällan sker? Att de fall som vi undersökt sällan präglas av sådan kommunikation mellan aktörerna? Nedan undersöks dessa frågor vidare.

Avstånd skapar misstro som skapar avstånd

Så långt har vi beskrivit relativt schablonmässiga bilder av viktiga aktörer som kan ingå i samförvaltningsinitiativ. De kan ha olika drivkrafter, olika syn på naturresursförvaltning liksom olika uppfattning om vad slags kunskap och kompetens som krävs av den som har ansvaret för förvaltningen.

I samtal om förutsättningarna att förvalta tillsammans kan aktörerna fälla omdömen om varandra som påminner om liknande schablonbilder. Vid ett möte med bybor sägs till exempel: ”Vi har ju lärt oss hur mycket man kan lita på länsstyrelsen.” Både lokala aktörer och tjänstemän försöker också bemöta och förvara sig mot bilder som de föreställer sig att andra har om dem. Lokala aktörer kan till exempel ha föreställningar om att länsstyrelsetjänstemän inte litar på deras kompetens och organisationsförmåga. Det framgår av att de i samtal med oss kan komma att försvara sig: ”Vi är visst kompetenta!” trots att vi inte fört deras kompetens på tal. På samma sätt svarar länsstyrelsetjänstemän på en förmodad kritik med att säga att ”Vi måste ju följa förvaltningslagens regler” trots att vi inte kritiserat dem. Båda sidorna försöker hävda sig mot vad de upplever som angrepp från den andra parten, också när den andra parten inte är närvarande. De försvarar sig mot föreställningar om att de är anklagade och ibland blir detta försvar en anklagelse tillbaka.

När vi har samtalat med människor, lokala aktörer och naturvårdande myndigheter som deltar i eller berörs av olika försök till samförvaltning visar de ofta upp en misstänksamhet mot varandra och varandras förmåga att ta ansvar för det som de har eller begär ansvar för. Man kan beskriva det som att lokala aktörer och tjänstemän ”lever i olika världar”. Avståndet, bristen på kontaktytor mellan dessa världar kan skapa misstro som ytterligare ökar avståndet vilket i sin tur ökar misstron. Aktörerna är beroende av varandra för att åstadkomma någon form av samförvaltning, samtidigt som de inte känner varandra eller förutsättningarna för varandras handlingar. Vi har sett hur de ibland fyller i sina respektive kunskapsluckor med grova, generaliserande föreställningar om vad andra tycker och gör för att förstå och förklara deras handlande. De använder ibland sådana generaliseringar för att lyfta fram sig själva som mer föredömliga medan de kan förlöjliga eller fördumma andra.

Det finns inga självklara arenor där aktörerna kan påbörja samtalen och lära känna de andra aktörerna bakom schablonbilderna. De formella samråd och informationstillfällen som förekommer är sällan utformade som något annat än stelbenta fråga-svar tillfällen. I sådana möten, liksom vid skriftlig kommunikation kan det vara lättare att missförstå än att förstå, samtidigt som det är mycket svårt att ställa frågor som: ”Vad menar du egentligen?” Länsstyrelsetjänstemännen använder sig av ett språk som i myndighetssfären kan vara vardagsmat, exakt och oper-

sonligt, men som en lokal aktör kan uppfattas som svårt eller rentav hotfullt, och som markerar avståndstagande och brist på erkännande (vilket också kan, men inte behöver, vara avsikten).

Om makt och motmakt

Beskrivningarna av utövningen av makt och motmakt i detta avsnitt är oftast hämtade ur de fall vi studerat. Avsikten med beskrivningarna är inte att bedöma huruvida aktörerna gjort rätt eller fel, varit ”onda” eller ”goda”. Avsikten är att lyfta fram något högst allmänmänskligt: Hur vår förmåga att kommunicera konstruktivt försämras när vi känner oss hotade, tvingade, förnedrade eller satta under press och hur detta i sin tur påverkar förutsättningarna för samförvaltning.

Vid förvaltning av naturresurser och skyddade områden utövas makt. När vi i denna skrift använder termen makt avser vi situationer då människor genom sitt handlande påverkar eller försöker påverka andra människors handlande. Med detta synsätt är alla människors vardagsliv fulla av maktutövning. Även personer som själva känner sig maktlösa eller försatta i vanmakt kan utöva makt i sina försök att ta sig ur sin vanmakt. Maktutövning från olika personer är ofrånkomligt och innebär inte i sig själv ett problem. Ibland kan dock makt- och motmaktutövning leda till att man fastnar i cirkelprocesser som gör att man inte kan komma vidare i sakfrågorna. Verktyg för att utöva makt kan vara kunskap, språk och uttrycksförmåga, goda förbindelser med andra aktörer, pengar, samt formella och informella befogenheter. Vi gör i denna skrift inte någon skillnad mellan att sträva efter inflytande och att utöva makt.

EXEMPEL

Maktutövning i roller

En aktör kan utöva makt i kraft av sin position i samhället. Denna maktutövning kan, men behöver inte nödvändigtvis vara medveten. En myndighetsperson kan ta sin egen överordnade roll respektive motpartens underordnade som så givet att hon inte reflekterar över den.

Vi uppfattar till exempel vissa textavsnitt i en rapport från naturvårdsverket som exempel på sådan makt. Där står: ”Lokala aktörer kan behöva få ny kunskap medan naturvårdstjänstemän behöver lära sig lyssna och förstå vad t.ex. markägare anser vara av värde.” Vi tolkar detta uttalande så att avsändaren uppfattar att de egna kunskaperna och erfarenheterna har ett högre värde än t.ex. markägares (de är så att säga ”de rätta”). Samtidigt är det inte säkert att avsändaren har för avsikt att förmedla att de betraktar sina egna erfarenheter som kunskap medan de betraktar t.ex. markägarnas som värderingar. Det är inte säkert att avsändaren själv ens är medveten om eller har reflekterat över sitt förhållningssätt. Lika fullt kan texten uppfattas som nedsättande av den markägare som råkar läsa det och leda till att hon försöker utöva motmakt.

I andra sammanhang kan positionen användas till medvetet maktutövande. En tjänsteman uttalar sig så här: ”Vi kan bli mycket mer formella än så här i det här ärendet!” Uttalandet tolkar vi som ett hot för att försvara sig. Myndigheten kan bli än mer auktoritär och avståndstagande ifall situationen inte förändras till hennes belåtenhet.

Vi har tidigare tagit upp att olika aktörer kan känna sig misstänksamma mot varandra. Misstänksamheten mellan olika grupper av aktörer kan leda till att de uppfattar den andras handlingar som makthandlingar och går till mothandling. De kommer alltså själva att utöva makt baserat på sin föreställning om att syftet med den andras handling var just att utöva makt, även när den andra inte har en sådan avsikt. Båda sidor kan välja att utöva motmakt i en känsla av vanmakt – och så går spelet vidare i ett oändligt ekorrhjul, tills någon av parterna väljer att inte längre delta.

Om hur vanmakt kan bli motmakt

Det är kanske ofrånkomligt att myndigheter på både central, regional och lokal nivå i kraft av sin position som myndighet kommer att utöva makt mot de lokala grupper som gör anspråk på att få ta del av naturresursförvaltningen. Men vi uppfattar inte att de lokala grupperna för den skull står maktlösa. Möjligtvis uppfattar de sig som maktlösa och ur den positionen, den upplevda vanmakten kan de ibland handla på ett sätt som vi uppfattar som kraftfull motmakt.

Under flera år försökte en lokal utvecklingsgrupp påkalla länsstyrelsens uppmärksamhet när det gällde deras intresse av att få ta del av ansvaret för ett naturreservat. De skrev brev till naturvårdsenheten men möttes av tystnad till svar. De uppfattade denna tystnad som ett maktutövande, att handläggarna valde att tuga ihjäl dem, att tydligt visa att deras brev inte ens var värda att bemötas. Deras frustration var stor och förståelig. Att negligeras kan uppfattas som ett mer kraftfullt maktmedel än att få ett nekande svar. Den lokala gruppen gick till sist till mothandling. De valde att vända sig direkt till regeringskansliet vilket ledde till att deras förfrågan fick stor uppmärksamhet. Kanske större än den någonsin hade fått om ärendet hade fortsatt att hanteras av tjänstemän på länsstyrelsenivå. Så här beskriver en av de lokala aktörerna händelsen i efterhand:

”Vi har valt en ’non-confrontation’ strategi. Att inte bygga upp spänningar, utan lösa spänningar. Istället har vi ’smartat ut’ länsstyrelsen. Vi har regeringen med oss. Vi har varit fyra gånger och pratat med departementsföreträdare.”

Man kan tolka orden ”smartat ut” på flera sätt. Den lokala gruppen befinner sig på många sätt i underläge. De är beroende av länsstyrelsen för att få sina intressen tillgodosedda, medan länsstyrelsen däremot inte är beroende av dem på samma sätt. Den lokala aktörens ord, ”smartat ut” kan vara ett sätt att utöva motmakt, att svara med makt på en handling som man uppfattar som maktutövande, att på detta sätt visa vem som gick med segern ur den händelsen.

EXEMPEL

Produktiv maktutövning

Detta fiktiva exempel beskriver schematiskt hur maktutövning uppfattas och hanteras i denna skrift.

Anders är tjänsteman på fiskeriverket, med ansvar att följa populationsutvecklingen av fiskarten Sjurygg. Anders gör provfisken och sammanställer resultatet i en rapport där han drar slutsatsen att åtgärder måste vidtas för att förhindra att fiskebeståndet minskar. Lotta är fiskare och fiskar bland annat Sjurygg. Lotta läser rapporten och känner sig uppgiven inför slutsatserna. Skall det nu införas ytterliggare restriktioner? Lotta kontaktar Anders och frågar vad det är frågan om. Anders ber henne inkomma med skriftliga synpunkter. Lotta känner på nytt vanmakt. Hon kontaktar sina kollegor och diskuterar frågan med dem. Tillsammans skriver de en skrivelse i vilken de begär att få vara med och utforma eventuella restriktioner. Under det följande halvåret får de inget svar och Lotta misströstar på nytt. Hon skriver en ny skrivelse där hon klagat över bristen på bemötande, förnyar sina krav på medverkan och delger sina erfarenheter från fiske av den aktuella fiskarten. Denna gång skickar hon skrivelsen till både Anders och Anders chef. Strax därpå kontaktas hon av Anders som ber henne medverka i en grupp som skall utforma en åtgärdsplan för Sjuryggen.

I detta påhittade exempel har både Lotta och Anders utövat makt. Själva rapporten om Sjuryggens populationsutveckling är en del i myndighetens formella maktutövning. När Lotta kontaktar Anders första gången utövar hon makt i så motto att hon tvingar Anders att agera. Anders utövar i sin tur makt då han ber Lotta att skriva ned sina synpunkter. Det är inte säkert att Anders förstår att denna begäran försvårar för Lotta. Lotta utövar i sin tur makt då hon sammankallar sina kollegor, eftersom hennes förutsättningar att utöva inflytande över Anders då förändras. När Anders av den ena eller andra orsaken inte besvarar skrivelsen utövar han makt genom sin brist på handling. Innebörden i en icke-handling kan vara medveten eller omedveten för den som avstår från att handla, precis som att innebörden i en handling kan vara medveten eller omedveten för den som handlar. När Lotta väljer att skicka den andra skrivelsen till både Anders och Anders chef är det också en maktutövning. Det är en åtgärd som är ämnad att utgöra en skillnad för Anders jämfört med om den inte hade gjorts. Även när Anders bjuder in Lotta till medverkan i åtgärdsplanen utövar han makt. Han försäkrar sig då att Lottas handlande framöver kommer att kanaliseras in i arbetet med åtgärdsplanen.

Maktutövning är som sagt en del i all organisering. Den som upplever sig som maktlös kan mycket väl utöva makt. Det hindrar inte att det kan finnas aktörer som är verkligt maktlösa och som inte alls utövar någon som helst makt. Dessa aktörer är bortglömda av både sig själva och andra. De är aktörer vars handlingar över huvudtaget inte uppmärksammas eller beaktas.

Länsstyrelsen har formellt ansvar enligt förvaltningslagen, där det tydliggörs att "Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt". Att länsstyrelsen ändå inte svarade kan bero på att ärendet föll mellan stolarna på naturvårdsenheten. Länsstyrelserna saknar som redan nämnts rutiner för hur eller vem som ska ta ansvar för lokala grupperns intresseanmälningar. De saknar också erfarenhet av eller kunskap om hur de ska gå till väga. Det är alltså inte säkert att deras tystnad var ett målmedvetet sätt att visa vem som har makten och försöka omintetgöra gruppen. Tystnaden kan tvärtom böttna i osäkerhet om hur man skulle bemöta deras intresse. Detta fråntar inte länsstyrelsen dess skyldighet

att så snart som möjligt besvara brev från länsmedborgarna. Det kan däremot peka på att grunden för att inte svara kanske inte var att bevisa makt, utan kan ha varit en känsla av vanmakt från tjänstemännens sida.

Exemplet *Lokal aktörs maktutövande* visar att lokala aktörer kan utöva både makt och motmakt trots att de inte har någon formell position på samma sätt som myndigheterna när det gäller förvaltning av naturresurser och skyddade områden. Maktutövandet kan vara sinnrikt och subtilt, men andra gånger kan en handling inte vara medvetet avsedd som en makthandling för att uppfattas och bemötas som sådan. Ofta kan det vara just avståndet, bristen på kunskap om den andras "värld", handlingsutrymme, sätt att tänka, som leder till sådant maktspel.

Att bekräfta negativa förväntningar

Den situation som beskrivs i exemplet "Förargelse", med en konflikt mellan bybor och länsstyrelse, visar hur det kan skapas en mängd misstag på grund av att aktörerna har negativa förväntningar på varandra.

Förargelse

Detta exempel beskriver en konflikt mellan länsstyrelse och bybor i Skogsby som ligger intill ett naturreservat. När vi kommer in i berättelsen står länsstyrelsen i begrepp att göra ett övergripande program för ett större geografiskt område och har ambitionen att få med synpunkter från några olika byar i området.

Vi deltog i ett möte som Skogsbyborna ordnade för att diskutera länsstyrelsens program. Byborna var upprörda. I programmet fanns ett avsnitt som enligt texten beskrev bybornas egen sammanfattning av den lokala gruppens arbete för att definiera möjligheter, hinder och åtgärder. Byborna uppfattade att programmet framställde det som att avsnittet var framtaget av en arbetsgrupp bestående av byrepresentanter. Flera reagerade på detta eftersom de inte kände igen sig i avsnittet. De menade att den delvis innehöll felaktigheter och att information saknades. Ingen kunde till en början komma på när avsnittet gjorts, vilket gjorde att de trodde att en tjänsteman hade satt ihop det helt på eget bevåg. Efter en stund drog sig en man till minnes att en tjänsteman vid länsstyrelsen faktiskt ordnat ett möte för en tid sedan. Andra bland byborna opponerar sig: "Men det var ju inget möte, det var ju bara... vad var det tjänstemannen kallade det Något samtal eller så." Senare framkom att det ord som använts för mötet var "samråd".

Senare talade vi med tjänstemannen om hur avsnittet i programmet har kommit till. Tjänstemannen uppger att han ställde frågor till byborna om vad de ansåg vara deras viktigaste resurser. Efter mötet sammanställde tjänstemannen vad som blivit sagt i det aktuella avsnittet.

Efter mötet där byborna diskuterat programmet, ringer de till miljödepartementet och begär att få räknas som remissinstans för programmet, vilket de också får. De skriver ett remissvar och skickar det till miljödepartementet. De skickar inte några synpunkter till tjänstemannen eller till länsstyrelsen överhuvudtaget. Tjänstemannen nås av bybornas synpunkter via omvägar. Han känner inte alls igen deras beskrivning av processen med framtagandet av avsnittet och säger till oss i en intervju: "Deras svar var så fullt av felaktigheter att vi var tvungna att bemöta det." Tjänstemannen anser att byborna har missuppfattat programmets betydelse för deras by. Enligt tjänstemannen

EXEMPEL

Lokal aktörs maktutövande

Det förekommer att myndigheter får ägna både tid och tålamod till medborgare som inte är nöjda med allmänna regler och förordningar. En tjänsteman vi mött, berättar om hur en person om och om igen bryter mot de regler som tjänstemännen måste rätta sig efter. Varje gång det inträffar, måste denne vända sig till en annan myndighet för att få avlägsna det problem som uppkommer genom att personen bryter mot reglerna. Det hela är en tids- och resurskrävande procedur. Tjänstemannen säger att det känns som om personen gör detta för att fresta på myndighetens tålamod och locka dem att begå brott mot reglerna. Personen hävdar att hon äger rätt att agera som hon agerar och vill få tillstånd en förändring av reglerna.

Båda aktörerna har, som vi uppfattar det stora ambitioner att förvalta naturreservatet så bra som möjligt. Båda aktörerna kan från början ha haft stora förhoppningar om att åstadkomma samförvaltning och närmat sig varandra med dessa avsikter, även om vi i detta fall tror att initiativen kommit från byborna. Men det sätt, på vilket de kommunicerar med och handlar mot varandra, leder gång på gång till att deras negativa

EXEMPEL

nen tror byborna att programmet har en direkt påverkan på Skogsby och skötseln av de naturreservat som omger dem. Detta är en missuppfattning enligt tjänstemannen. Programmet har betydelse för frågor i en mycket större region, och den tabell som byborna har invändningar emot är enligt tjänstemannen inte ett förslag som de tycks ha uppfattat det, utan ett exempel.

I sitt remissvar framhåller byborna dels sin önskan att vara delaktiga i beslutsfattandet, dels framför de kritik mot handläggningen av programmet. De skriver att: "... statliga myndigheter måste vara beredda att släppa ansvar och befogenheter till kommunerna och lokalbefolkningen" samt att: "... alla åtgärder måste ha lokal förankring och kommunerna måste tillåtas ha ett starkt inflytande, liksom lokalbefolkningen.

I sitt yttrande till regeringen kommenterar byborna också proceduren med de förslag som finns i exemplen i programmet. De skriver bland annat: "Insamlingen av information från refererade byar har inte skett i öppenhet och demokratisk ordning. Det har inte funnits någon information med syftet för informationsinhämtandet. Berörda personer har omtalats som arbetsgrupper och ges sken av att ha arbetat aktivt med frågorna ./.../ 5 personer har ombetts att träffa utredaren för samtal. Ingen som helst information har därvid givits om i vilket ärende. Nu, i samband med detta remissarbete, då det stått klart i vilket ärende de uttalat sig, har de reagerat mycket starkt och skulle aldrig ha ställt upp i detta ärende utan krävt att byborna kallats till ett möte om de fått vetskap om ärendet före eller vid mötestillfället./.../ Det sätt och i den anda som utredningen bedrivits ger oss en mycket obehaglig känsla av att det är ett hårt direktiv styrt arbete, som skall passa in i ett på förhand fastställt utfall för att man skall kunna gå vidare med förbud och restriktioner i området. Vi finner länsstyrelsens arbete i alltför stor omfattning inriktad på förbuds och restriktionspolitik. ./.../Vi finner oss vara försumbara offerlamm på det regionala, nationella och internationella naturhållbarhetsarbetets altare. ./.../ "

Citatet ger en bild av det ganska uppskrivade tonläget i relationen mellan myndigheten och byborna och hur långt ifrån varandra deras bilder av vad som har hänt befinner sig. Yttrandet finns infört i det lokala informationsbladet som ges ut av Byns intresseförening.

förväntningar på varandra blir bekräftade. När en aktör är osäker på hur hon ska bli bemött blir hon också ofta osäker på hur hon skall bemöta. Tjänstemannen väntar sig att bli kritiserad och känner sig osäker inför att möta byborna, med följderna att han blir vag om mötets syfte och inriktning. Det kan tänkas att tjänstemannen i sin ambition att lyssna på byborna avstår från tydlighet. Det är en svår och oklar balansgång att vara tydlig med vad man själv vill utan att styra andra på ett otillbörligt sätt. Kanske är det tjänstemannens försök att vara tillmötesgående som gör att byborna inte vet att de har bidragit till ett avsnitt i förvaltningsplanen som nämns i exemplet? Att det som de uppfattar som maktutövande i själva verket är menat som ett sätt att försöka tillmötesgå deras intressen?

Byborna väntar sig att länsstyrelsen skall försöka utöva makt genom att manipulera dem och svarar med att utöva motmakt. Detta är ett förhållningssätt mot länsstyrelsen som funnits länge, långt innan arbetet med förvaltningsplanen. När de stöter på ett dokument producerat av länsstyrelsen som handlar om dem själva tar de för givet att det tillkommit på ett otillbörligt sätt.

När så både tjänstemannens och bybornas negativa förväntningar har blivit bekräftade; byborna har i tjänstemannens ögon visat sig aggressivt inställda och tjänstemannen har i bybornas ögon visat sig manipulativ; fortsätter konflikten att accentueras. Byborna skriver ett yttrande vars syfte inte bara förefaller att klargöra deras inställning till förvaltningsplanen, utan också har som mål att få länsstyrelsen och dess tjänstemän att framstå som inkompetenta. Deras svar förefaller skrivet under känsla av vanmakt, en känsla som vi måste ta på allvar. Samma vanmakt, som måste tas lika allvarligt, skapar yttrandet hos länsstyrelsens tjänstemän. De blir förvissade om att det inte går att samarbeta med byborna. Både i gruppen av bybor och i gruppen av tjänstemän på länsstyrelsen sker samtal som tenderar att förstärka de negativa förväntningarna och inställningarna till den andre. Byborna har möten där de pratar om länsstyrelsen och odlar bilden av sig själva som förtyckta. Tjänstemännen pratar med varandra och förstärker bilden av byborna som svåra att ha att göra med. Denna typ av gruppdynamik förekommer ofta i konflikt-situationer och bidrar till att konflikter fortsätter och fördjupas.

Trots att både länsstyrelsens och bybornas syfte från början, innan konflikten började eskalera, mycket väl kan ha varit att mötas på ett konstruktivt sätt och att röra sig mot samförvaltning är resultatet av deras gemensamma handlingar att förutsättningarna för samförvaltning har försämrats. Vad som krävs för att situationen skulle kunna göras annorlunda diskuteras i kapitel 4.

Vi vill nu gå vidare och rikta uppmärksamheten mot kommunikationens kvalitet i de kontakter och exempel som vi lyfter fram. Vad händer när aktörerna försöker förstå varandra, acceptera och respektera att

andra aktörer har andra perspektiv och förutsättningar? Vad händer när aktörerna försöker fortsätta lyssna på varandra även då de tycker olika? Vi ska i nästa kapitel undersöka detta närmare och komma med några förslag om hur man kan arbeta vid samförvaltning.

Kapitel 4

Möjligheter att förvalta tillsammans

I det föregående kapitlet diskuterade vi en rad svårigheter som vi stött på i de försök till samförvaltning vi studerat. Vi konstaterade bland annat att svårigheter kan uppkomma på grund av att de ingående aktörerna är oense om vem som ska ha rätt till inflytande, oense om mål med samförvaltningen och/eller oense om metoder för att förverkliga dem. Oenigheter och intressekonflikter behöver inte vara ett problem i sig. Tvärtom kan de ge möjlighet för olika aktörer att reflektera över andras utgångspunkter, erfarenheter och perspektiv och ge upphov till en konstruktiv samförvaltning där aktörernas samlade kunskap och kompetens tas tillvara. I det här kapitlet skall vi ägna oss åt just detta – vi ska vända olikheterna och oenigheterna till möjligheter, och diskutera vad som krävs för att samförvaltningen ska fungera bra. Vi fördjupar oss i några förutsättningar som vi tror är viktiga för att åstadkomma konstruktiva möten mellan människor med olika perspektiv och intressen. Vi diskuterar hur enskilda människor och/eller människor gemensamt i samförvaltningsgrupper kan bidra till att skapa sådana förutsättningar. I nästa kapitel diskuterar vi några viktiga förutsättningar för samförvaltning på samhällsnivå.

Tillit till andra – tillit till samverkan

De kunskapsdialoger vi hållit har varit i grupper där man under en längre tid strävat efter att åstadkomma samförvaltning. Det framstår för oss som att aktörerna i dessa grupper har övervunnit eventuell osäkerhet mot varandra. De har, medvetet eller omedvetet, utvecklat sätt att förhålla sig till olikheter, som verkar bidra positivt till de aktiviteter som de bedriver. Det är frågan om människor med olika bakgrund, resurser och viljor som, så vitt vi kan bedöma, lärt känna varandra. De utstrålar tillit. Sådan tillit kan beskrivas i en lång rad att-satser. Här ska vi ta upp några som vi tror är viktiga:

- ✓ att jag känner mig säker på att andra aktörer strävar efter att förstå det jag vill säga, att ingen kommer att nonchalera, förringa eller skämta bort mina synpunkter
- ✓ att jag känner mig säker på att andra aktörer förväntar sig det samma av mig

- ✓ att jag känner mig säker på att samförvaltargruppen arbetar för samma, eller åtminstone inte oförenliga, mål
- ✓ att jag känner mig säker på att jag tillför något och att andra aktörer räknar med att jag ska bidra till gruppen och gruppens arbete utifrån mina kompetenser
- ✓ att jag känner mig säker på att andra aktörer är öppna med sina motiv till att delta och att de i sin tur känner sig säkra på mig i det avseendet
- ✓ att jag känner mig säker på att andra aktörer inte döljer information och säker på att andra aktörer känner likadant när det gäller mig.

Ett visst mått av tillit till andra och till den gemensamma förmågan att samverka är en förutsättning för samförvaltning. Det är begripligt. Man ger sig knappast in i en samförvaltningssituation tillsammans med människor som man förväntar sig ska lura eller håna en. Förutsättningar för tillit kan skapas genom att de som deltar i samverkan utvecklar sitt sätt att förhålla sig till sig själva och till varandra på ett sätt som överensstämmer med dessa att-satser. Att ha tillit till att man kan och vill hitta gemensamma lösningar, att möjligheterna finns där, även i de knepigaste situationer, ger en handlingsfrihet som öppnar för kreativa och ofta roliga lösningar.

Det är gruppen som samverkar, och de människor som ingår i den som, inom vissa ramar, skapar (eller misslyckas att skapa) tillit. Strävan efter tydlighet kan vara viktigt för tillitsskapandet.

Tydlighet kan skapa tillit

Inom området samförvaltning av naturresurser och skyddade områden finns ännu inga uppsatta ramar att gå efter för svenska förhållanden. Det finns inte heller några allmängiltiga överenskommelser om hur de politiska intentionerna kring naturresursförvaltning ska tolkas, eller vad som ska menas med nyckelord som ”skötsel”, ”förvaltning”, ”samförvaltning”, ”lokalt deltagande” etc. I varje samförvaltningssituation finns därför risker för missförstånd, svikna förväntningar och oklarheter kring till exempel i vilken grad de ingående aktörerna har rätt att delta i processen. Detta kan i sin förlängning minska aktörernas tillit till varandra och bidra till konflikter. Ett sätt att minska risken för missförstånd och misstag kan vara, att i varje enskilt fall av samförvaltning, eller strävan till sådan, skapa utrymme för aktörerna att tydliggöra för sig själva och andra vad de menar med viktiga aspekter av den gemensamma förvaltningen.

I samtal och möten kan man skapa utrymme för aktörer att berätta om sina intressen, om varför de valt att pröva samförvaltning, om vad det tror om förutsättningarna för att lyckas. Exempel på två frågor som kan vara viktiga att lyfta är därför vad de enskilda aktörerna ser att de

har att vinna på att delta och vad de ser att de kan förlora. När en aktör som deltar i samförvaltning besvarar dessa frågor ger hon inte bara en bild av vad hon önskar sig i form av inflytande utan också (ibland indirekt) varför hon önskar sig detta inflytande. Svaren på frågorna fyller alltså två viktiga funktioner.

Vad-svaret kan ge en uppfattning om vilka konkreta mål varje aktör som ingår i samförvaltningen strävar efter. (Det kan handla om att samförvaltningen ses som en möjlighet att t.ex. bevaka rättigheter, förankra idéer, pröva nya metoder, förbättra ekonomin, idka fritidsfiske etc). Svaren på frågan kan vara viktig för att aktörerna tillsammans ska få en uppfattning om i vad mån deras intressen är förenliga eller strider mot varandra. Detta är bara möjligt om allas intressen tas fram i ljuset, läggs på bordet och blir tydliga för alla.

Varför-svaret säger något om vad personen ifråga tycker är viktigt och värt att sträva efter (det kan handla om möjligheten att kunna bo kvar i en bygd, att utveckla lokal kunskap, att skapa en mer deltagande demokrati eller att försöka göra något åt känslan av inte ha kontroll över marker som man vandrat i sedan barnsben). Den andra aspekten är viktig för att aktörerna ska få en uppfattning om varandras bevekelsegrunder, vad det är som driver dem. Varför-svaret behöver inte alltid vara uttalat. Det kan vara invävt i vad-svaret men ändå ge aktörerna som lyssnar en vidare och djupare uppfattning om vem den som talar är.

De två frågorna i sin helhet ger aktörerna en möjlighet att undersöka i vad mån deras mål och intressen överensstämmer, vilket kan bidra till att aktörerna lär känna varandra. Detta är viktigt för det långsiktiga relationsbyggandet. Man kan förstå en människa som vill överleva i en bygd även om man inte håller med om att vargen ska utrotas eller naturreservatet ska naggas i kanten av en motorcrossbana.

EXEMPEL

Vad är drivkraften? Vilka är målen?

I en kunskapsdialog i ett av våra fall deltog myndigheter på kommunal och regional nivå liksom ideella, lokala krafter. Som ett moment under samtalet bad vi dem berätta vad det är som driver dem att delta i processerna kring förvaltningen av naturreservatet och vad de har för mål med sitt eget deltagande. Vi var cirka tio personer samlade och pratade i turordning. De som deltog hade jobbat tillsammans i mer än ett år, många av dem ännu längre. När rundan var klar sa en myndighetsperson: "Jag har lärt sig mycket av den här dagen. Fast jag suttit i många möten med Kalle (lokal ideell aktör) så har vi faktiskt aldrig talat om vad vi vill ha ut av det här. Det här samtalet gör att jag känner mig än mer övertygad om att det här är en bra grej."

En kommunal tjänsteman sade: "Det blir tydligt för mig att vi känner ett delat ansvar för det här reservatet, att vi är beroende av varandra på olika sätt."

Genom de svar personerna gav på frågan, blev det uppenbart för dem att drivkraften för alla bottnar i att de har band till och vill värna platsen. Det var så vi som deltog på mötet uppfattade situationen. Med den vetskapen kan det bli lättare att hantera eventuella intressemotsättningar.

Tydlighet i fallet Skogsby

I fallet Skogsby kunde tjänstemannen från början ha varit tydligare mot byborna om vilket mål de hade med att bjuda in dem i arbetet med förvaltningsplanen. De hade kunnat inleda med att berätta om på vilket sätt resultatet av mötet skulle användas, det vill säga vilken vikt de tänkte lägga vid bybornas perspektiv. De hade kunnat avsluta mötet med att sammanfatta sina tolkningar av det byborna sagt och berättat om och på vad sätt de skulle synliggöras i planen.

Det kan ha varit så att tjänstemannen inte riktigt hade klart för sig på vad sätt Skogsbybornas perspektiv och åsikter skulle användas vid framtagandet av förvaltningsplanen. Det avsnitt som byborna reagerade mot kanske inte fanns i huvudet på honom i samband med mötet utan kan ha vuxit fram efteråt. Men även i en sådan situation finns det möjlighet att vara tydlig. Tjänstemannen kunde till exempel ha sagt att han inte visste hur han skulle använda deras synpunkter men bett att få återkomma när han hade en konkret idé om det.

Att tydliggöra vilka ramar och förutsättningar för samförvaltning som gäller i varje specifikt fall kan inte göras på nationell eller regional nivå, utan måste göras av de aktörer som deltar tillsammans i varje enskilt fall.

Att skapa klarhet och tydlighet kring intressen, värderingar, delaktighet, mål och medel kan ha fler positiva effekter än de ovan nämnda. Diskussioner om sådana frågor kan vara ett sätt att involvera aktörerna i viktiga beslut om vad som ska gälla i samförvaltningsprocessen. Att involvera kan i sin tur förebygga konflikter. I exemplet intill ger vi exempel på hur man kan öka tydligheten i en grundläggande fråga: graden av delaktighet.

Lärande, lärande och åter lärande

I några av de fall som vi studerat arbetar lokala utvecklingsgrupper aktivt för att utveckla kunskapen om bygden, naturen och skapa intresse för bortglömda traditioner och kunskaper genom att ordna studiecirklar i olika ämnen. Syftet med detta är flerfaldigt. Man vill dokumentera gammal kunskap som annars faller i glömska, och ge möjlighet för bygden att stärka självkänslan och platsidentiteten. Man vill också öka kunskapen hos befolkningen för att göra dem bättre rustade att möta de förväntningar som kan ställas på den bygd som ska förvalta ”sina” naturresurser och skyddade områden. I ett av Fiskerivekrets samförvaltningsinitiativ har yrkesfiskarna själva kontaktat marinbiologer och bett om kurser i marinbiologi för att de ska kunna öka sin kompetens som förvaltare, där ju själva fisket bara ingår som en del i förvaltarskapet. I ett annat fall berättar en medlem i en lokal utvecklingsgrupp som arbetar med samförvaltning om sitt medlemskap:

”Med tiden har jag blivit mer och mer intresserad av naturreservatet och av hembygds- och kulturhistoria. Jag vill visa upp för vem som helst som är intresserad, vilka fina miljöer

EXEMPEL

Tydlighet kring graden av delaktighet

Delaktighet kan betyda olika saker för olika människor och olika saker för samma människa i olika sammanhang. Det är ett ord som kan användas både slentrianmässigt och retoriskt och ger olika signaler till olika aktörer. Då man är oenig om vilken grad av deltagande som man själv och andra aktörer ska ha uppstår lätt låsningar. Tabellen nedan beskriver olika grader av deltagande. Tabellen kan användas som underlag för ett samtal både om hur enskilda aktörer upplever sitt eget inflytande (eller vilket inflytande de skulle vilja ha) och hur de upplever andras inflytande (eller vilket inflytande de skulle vilja att andra hade). Verktyg av detta slag kan, genom att de uppmanar de samtalande att vara konkreta, fungera som ögonöppnare för hur aktörerna ser på den egna och andras roller.

I tabellen åskådliggörs hur man med termen deltagande både kan avse situationer där deltagandet i praktiken är mycket begränsat och situationer där både ansvar och befogenheter är delade. Om man lovar en högre grad av delaktighet än man i praktiken lyckas upprätthålla så är risken stor för slitningar och oenighet.

Grad av deltagande	Innebörd
Förankring	Information: Aktiviteter genomförs där lokalbefolkningen kan delta utan att egentligen ha möjlighet att påverka någonting. Myndigheten beslutar ändå utan att egentligen överväga lokalbefolkningens åsikter. Detta används till exempel när syftet enbart är att förankra myndighetens expertkunskaper och att utbilda lokalbefolkningen och är ett slags pseudo-deltagande.
Konsultation	Medinflytande: Myndigheten sprider aktivt och medvetet information om beslut samt beaktar lokalbefolkningens åsikter inför beslut eller gör systematiska ansträngningar för att samla in information om lokalbefolkningens åsikter.
Kompanjonskap, delegerad makt och/eller medborgarkontroll	Medbeslutande: Myndigheterna underlättar en gemensam beslutsprocess där lokalbefolkningen och intressentgrupper deltar. De senare deltar inte bara i beslutsprocessen utan även i genomförandet av beslut. Myndigheter, intressentgrupper och andra organisationer definierar en kompletterande rollfördelning för förvaltningsprocessen av exempelvis en naturresurs. Denna grad av deltagande kan även innebära att gemensamt beslutsfattande övergår i praktiskt arbete som organiseras och utförs av lokalbefolkningen, och till att grupper av lokalbefolkningen får ta operativt ansvar för till exempel finansiella flöden mellan medlemmarna i gruppen.

Omarbetad efter Jonsson i Lundqvist 2004

här finns. Men det här är nytt. Historia och kulturintresset har kommit med mitt medlemskap, genom att jag har varit aktiv i föreningen.”

Men lärandet behöver inte ske i studiecirklar eller kurser som är arrangerade just för att lära. Det finns tre viktiga aspekter av lärande som möjliggörs genom själva medverkan i samförvaltningsinitiativ och som är en förutsättning för att samförvaltning på sikt ska kunna åstadkommas och förbättras. Det finns för det första möjlighet för deltagande aktörer att lära i sakfrågor. För det andra finns det möjligheten att lära om andra aktörer och därigenom om sig själva och för det tredje finns möjlighet att lära om hur man samförvaltar. Dessa aspekter av lärande kan bara skiljas åt i teorin, i praktiken är de tätt sammanflätade.

Att lära i sakfrågor

Lärandet i sakfrågor är kanske den aspekt av lärande som de flesta tänker på när de säger att de lärt sig något. Genom att delta i samförvaltning kan aktörerna lära sig om till exempel årstidsväxlingarnas betydelse för knappnålslaven; om vem som är vänlig och tillmötesgående respektive vem som är stressad och otålig bland naturvårdsverkets handläggare; om torskens yngelplatser och val av föda; om under vilka villkor handläggarna på länsstyrelsen arbetar, om hur man skriver remissutlåtanden etc. Mångfalden av olika slags kunskap bland aktörer som kan ingå i ett samförvaltningsinitiativ kan vara en rik källa till att lära i sakfrågor.

Insikten om att man själv har något att bidra med och att andra parter kan komplettera med sina kunskaper belystes av följande uttalande i en kunskapsdialog.

”Vi sitter inne med den grundläggande kompetens som behövs. Men vi behöver också kompletterande konsultkunskaper från andra som kan specialområden...”

Lokal aktör

Att lära om andra aktörer och om sig själva

I samförvaltning kan aktörerna lära om värderingar och intressen som råder bland de andra aktörerna. De kan inte bara lära om årstidsväxlingarnas betydelse för knappnålslaven, utan också hur viktig knappnålslaven är för olika aktörer och varför. När aktörerna i samförvaltning bekantar sig med varandras sätt att resonera och tänka, så kan det bli möjligt för dem att undersöka sina egna tolkningar och jämföra med andras. Som individer har vi förmåga att i tanken växla mellan olika perspektiv. När vi i samtal får tillgång till andras synpunkter, så får vi hjälp att förstå hur företeelser och begrepp uppfattas av dem och hur de tänker och handlar utifrån detta. Vi kan ”låna” varandras in-

sikter och förståelse så långt vår förmåga och våra erfarenheter gör det möjligt. Det är detta vi menar med uppmaningen: ”gå en mil i mina skor”. Genom att pröva någon annans utsiktspunkt får vi möjlighet att se på frågor som är viktiga för oss utifrån ett annat ”håll”, vi kan få syn på begränsningar i vårt eget synsätt. Det ger oss möjlighet att revidera vårt eget sätt att se och kanske upptäcka något nytt, det vill säga att lära.

Under våra möten med aktörer har det hänt att de har gjort detta perspektivskifte. En person sa i slutet av en kurs: ”Efter tre dagar måste jag erkänna att byråkraten har lite rätt”. Det som avsågs var egentligen inte att ”byråkraten” hade rätt i någon sakfråga. Den person som gjorde uttalandet hade i början och mitten av kursen flera gånger uttryckt stor misstro mot myndigheter, baserat på sina egna erfarenheter. På kursen deltog också ett par tjänstemän och i de olika samtal och övningar som genomfördes kom ett förtroende att växa fram som överbyggade de ömsesidigt negativa erfarenheterna. Att ”ge byråkraten rätt” var snarast ett allmänt erkännande av att tjänstemannens sätt att se på situationen var begripligt; Jag kan förstå att du också gör ditt bästa, givet de villkor som du arbetar under.

”Jag måste försöka lära mig mer av länsstyrelsens jobb – vad har de för lärobok som de tillämpar?”

Lokal aktör

Att lära om samverkan

För svenska förhållanden kan samförvaltning av naturresurser och skyddade områden ses som en vagt definierad, ny och ännu oprövad praktik. I de samtal, möten och vid de skriftväxlingar mellan aktörer som pågår i samband med samförvaltning utvecklas de deltagande aktörernas förståelse för vad de håller på med, det vill säga vad det innebär att samförvalta. De lär genom att de bygger relationer och nätverk med andra aktörer efterhand som processen pågår. De lär sig vad som är möjligt och omöjligt att åstadkomma, hur man förebygger konflikter, bemöter motstånd, ser till att alla får komma till tals, hanterar pratkvaren Uffe och hjälps åt att vaska fram guldkornen i det han säger.

Vi är mycket mera ”on speaking terms” med (tjänstemannen) idag än för fem år sedan då vi träffade henne första gången. Jag tror att hon gör det bästa hon kan för vår del. Vi har en bra kommunikation!”

Aktiv i utvecklingsgrupp

ETT STEG TILL

Kom och gå en mil i mina mockasiner

Text och musik:
Ingemar Olsson

Kom och gå en mil i mina mockasiner
Innan du bedömer vem jag är
Våga lämna dina vanliga rutiner
Se med mina ögon det du ser

Kom och gå en mil i mina mockasiner
Vandra mina vägar för en dag
Medan regnet öser eller solen skiner
Sedan kan du säga ”så’ n är jag”

När du mötte mej för allra första gången
Hade du en färdig bild av vem jag var
Efter halva första versen utav sången
Kunde du berätta hur refrängen var

Dina vänner hade sagt dej vad dom trodde
Och det svalde du med både hull och hår
Fastän ingen av dom visste var jag bodde
Och mycket mindre hur jag innerst inne mår

Kom och gå en mil i mina mockasiner
Vandra mina vägar för en dag
Medan regnet öser eller solen skiner
Sedan kan du säga ”så’ n är jag”

... ..

© Little Beat Music
www.ingemarolsson.se
tryckt med tillstånd

Ta-sig-för-skapet

För att det skall hända något nytt krävs det att några tar sig för, vågar prova och sätter igång. Denna förmåga har vi mött hos både tjänstemän och lokala aktörer. Vare sig man befinner sig på en myndighet eller som aktiv i en lokal grupp kan man behöva ett stort mod och ett stort tålamod när man bryter ny mark. Ett gemensamt kännetecken för de lokala fall vi har besökt är att man på ett engagerat sätt vågat pröva nya vägar. I sökandet efter nya lösningar måste man ta många beslut och söka en lämplig strategi för att komma framåt. För att vidmakthålla lokal legitimitet måste man kunna visa resultat, samtidigt som man behöver vänta in motparten.

Vi har sett prov på hur grupperna har ”tagit sig för”. I ett av våra fall hävdar man att den projektledare de hade var helt avgörande för att de kommit sig samman i projektet. Detta trots att de påtalade att denne också hade brister i form av alltför skarpa och övertydliga uttalanden som gjort andra avogt inställda. I ett annat av exemplen lyfter man fram projektledarens avgörande roll som kunskapsinhämtare och processledare för den lokala gruppen. Man tycker inte man blivit pådyvlade något, men att man inte hade kommit vidare om det inte vore för personens idoghet. I ytterligare ett fall både hör och ser vi betydelsen av hur en person med lång erfarenhet från annan ort och med ett globalt perspektiv för ögonen, förmått levandegöra en vision av den lokala utvecklingen i byn. Personens externa kontakter har varit viktiga för att lyckas påverka andra aktörer inom både länsstyrelse och kommun. Denna grupp har också sökt en lokal samsyn i många frågor, inte minst om vikten av allas delaktighet i processen. I ett fjärde fall var det en tjänsteman på länsstyrelsen som uppvisade modet att gå nya vägar genom att kämpa internt för att få loss medel för den vision han hade. I ytterligare något fall kan vi skönja avsaknaden av ledarskap, vilket lett till frustration på flera håll, både lokalt och på myndigheten.

Att i samråd med andra aktörer och allmänna önskemål och direktiv fatta egna beslut och agera efter dessa ökar ”rådighet” och förmåga. Rådighet används här i betydelsen ”människor som tar initiativ, jobbar med andra och har rätt att göra det”. Det krävs också tålamod och tid.

Ansvarstagande

En del av att ta-sig-för är att ta ansvar. Ansvaret för att ett samarbete skall fungera bra är alltid alla parter, men det enda man själv kan göra är att ta sitt eget. Förutom det självklara, att ta ansvar för sina uppgifter, höra av sig när man inte kommer osv. kan det innebära att ta ansvar för gruppdynamik och arbetsklimat. Detta kan innebära att aktivt avstå från att döma andra eller skvallra om dem och i stället reda ut uttalanden och ställningstagande från andra som ter sig konstiga, obegripliga, missunnsamma eller t.o.m. elaka. Att utgå från att sådana ställnings-

ETT STEG TILL

Begreppet ”rådighet” ges olika betydelse av olika personer i olika sammanhang. Å ena sidan används begreppet i betydelsen ”att vara rådig”, det vill säga att ha god sinnesnärvaro och beslutsamhet, med en viss underton av klokhet. Å andra sidan står rådighet för rätten att bestämma över något, en förfoganderätt eller rätt att inverka på ett visst skeende. En tredje definition av begreppet är ”att efter egen önskan styra och ställa med”.

Förklaring gjord med utgångspunkt från Svenska akademins ordlista, SAOL

taganden antingen måste vara ett missförstånd eller har en grund som man själv inte begriper eller helt enkelt bara blivit fel, och själv aktivt ta initiativ till att de reds ut, är att ta ansvar för möjligheten att arbeta gemensamt. Ett sådant ansvar kan också innebära att säga nej när något går utanför vad som är möjligt för en att utföra eller vara delaktig i.

I en del konflikter om samförvaltning tycker tjänstemannen att lokala aktörer handlat ansvarslöst och i en del fall tycker lokala aktörer att tjänstemännen agerar ansvarslöst. Inför upplevelsen av den andres ansvarslöshet kan man förhålla sig på två olika sätt: Genom att själv ta ansvar för relationen till den andre eller genom att brista i ansvarstagande. När vi diskuterar hur olika aktörer kan agera gör vi det i relation till vad vi anser behövs för att nå de mål de satt upp. När vi här kommer med förslag på hur man kan agera utgår från att personen skall ta ansvar för att vara konstruktiv i relationen till den andre även då den andre inte tar ett sådant ansvar. Vi försöker dock att inte lägga någon värdering i om man gör på det ena eller andra viset. Om det har uppstått en konflikt så bär man gemensamt ansvar för det. Om en av aktörerna vill få till stånd en konstruktiv hantering av konflikten för att kunna gå vidare med de sakfrågor som man tycker är viktiga, kan man vara tvungen att ta ansvar även om andra kanske inte gör det. Om man gör bedömningen att framgång i sakfrågorna inte uppväger den belastning som man upplever att ansvarstagandet innebär, kan man låta bli att ta det ansvaret. Men, har man väl gjort den bedömningen så kan

ETT STEG TILL

Konkret samarbetskunskap

Tre ageranden som effektivt hämmar gott samarbete:

- ✓ Att snåla: Att inte dela med sig av information, kunskap, slutledningar, kontakter och liknande. Att vara fokuserad på sin del och inte se till övrigas. Att inte heller ge uppskattning till sina medarbetare.
- ✓ Att döma: Att efter sina egna kunskaper, förståelse och / eller syften lägga in betydelser i vad andra säger, gör och skriver utan att kontrollera om det stämmer, samt att dessutom värdera dessa som sämre än sina egna.
- ✓ Att skvallra: Att sprida sina egna okontrollerade tolkningar som sanningar. Att prata ihop sig med andra (skapa allianser) när det egentliga syftet är att sprida sina egna tolkningar för att få igenom sina egna syften.

Tre ageranden som effektivt stimulerar gott samarbete

- ✓ Att ge "feedback": Att se sina medarbetare och bidra med vad man har av information, kunskap, slutledningar, kontakter osv. som kan underlätta deras arbete. Att uttrycka sin uppskattning över det man uppskattar. Att ge konstruktiv kritik för att förbättra arbetet och samtidigt bidra till att andra människor utvecklas och kommer vidare med sitt arbete.
- ✓ Att respektera andra och sig själv : Att vara stadig i vad man vet och kan, samtidigt som man tar till sig vad andra vet och kan, utan prestige. Att välja att reda ut istället för att tolka. Att ha tillit till andras förmåga.
- ✓ Att undersöka/redda ut: Att ställa frågor till sina medarbetare om sådant man inte förstår eller riskerar att misstolka.

Ett konstruktivt möte

På väg till Bränngården har jag inga förväntningar på hur jag kommer att bli emottagen. Min bild av mötet är blank, men jag är ändå trygg, glad och njuter av resan. Jag skall diskutera ett möjligt gemensamt jobb med några i den lokala utvecklingsgruppen. Väl där möts jag av ett par strålande ögon, "Vad roligt att du är här". Välkommandet är varmt, du:et betonas och jag känner att personen som säger det, menar det. Så fort våra ögon möttes var det roligt att vara där. Redan då fanns tillit, glädje och öppenhet för varandra och jag visste att vi skulle kunna skapa något tillsammans.

Projektdeltagare

man också agera ansvarsfullt genom att avstå ifrån att lägga energi på ageranden som ytterligare försvårar relationen, till exempel låta bli att skriva en insändare där den andres fel och brister avslöjas.

Relationen mellan företrädare för myndigheter, företrädare för förening och personer som formellt sett inte företräder någon utöver sig själv är inte jämbördig. Företrädare för myndigheter förväntas alltid agera ansvarsfullt utifrån myndighetsutövningens syfte. Företrädare för föreningar är skyldiga gentemot sin förening att agera ansvarsfullt utifrån föreningens syfte. Personer som inte företräder något är inte skyldiga att vara ansvarsfulla, så länge de inte bryter mot lagen. En tjänsteman har alltså ett större ansvar för att upprätthålla en god kommunikation med företrädarna för en förening eller med enskilda personer än vad föreningsföreträdare eller enskilda har. Tjänstemannen är ansvarig inför samhället, medan föreningsföreträdare är ansvariga inför sin förening och enskilda inför sig själva.

Att förebygga och hantera konflikter

Intressekonflikter är en sak, konflikter en annan. Samförvaltningsprocesser är fulla av intressekonflikter. Dessa kan vara och är många gånger en drivkraft för utveckling och potential till lärande. Men ibland leder intressekonflikter till att tilliten bland de inblandade aktörerna minskar, personangrepp besvaras med personangrepp, konflikten är ett faktum. I detta kapitel beskriver vi hur man i de fall som ingår i projektet målmedvetet arbetar för att förebygga konflikter och återkommer till en diskussion om hur sådana kan hanteras. Det gör vi dels genom att i en ruta knyta tillbaka till fallet Skogsby, dels med både konkreta exempel och på ett teoretiskt plan beskriva några sätt att hantera destruktiva situationer konstruktivt.

Konfliktförebyggande i vardagen

Aktörer i en bygd är, som påpekats tidigare, knappast en enhetlig grupp med enhetliga intressen. Det kan finnas många, ibland motstridiga, åsikter inte bara om hur utan också om och i så fall vilka av bygdens folk som ska delta i förvaltningen av ett givet naturområde. En samför-

valtningsprocess bör vara brett förankrad i bygden. Det kan vara viktigt att om möjligt bjuda in alla intresserade i processen, att undvika en situation där ett fåtal involverade aktörer väljer ut vilka som ska få delta och vilka som inte ska få det. Om inbjudan går ut öppet ligger valet att delta eller låta bli hos de lokala aktörerna själva. De fall som vi studerat och som vi uppfattar som konstruktiva, i en eller annan mening, har olika metoder för att förebygga konflikter. Att involvera människor som kan tänkas ha ett intresse av att delta är ett sådant sätt. I rutorna här in-till ger vi två exempel på hur sådant ”vardagligt” konfliktförebyggande arbete går till.

Att återvinna tilliten när konflikten är ett faktum

En person som känner tillit i en viss situation är förvissad om att hon vet hur andra skall komma att reagera på hennes handlingar och att hon själv vet vad andra förväntar sig för reaktion av henne. Kännetecknande för en konflikt är att personerna som är inblandade i konflikten känner sig osäkra på hur de skall uppfatta andra och hur de skall bli uppfat-

EXEMPEL

Konflikthantering i fallet Skogsby

I fallet Skogsby får vi intrycket att både bybor och tjänstemän tycks ha inställningen att de skall ha ”så lite som möjligt med varandra att göra”. Om, de vill få tillstånd samförvaltning är det en inställning som de måste förändra till: ”Vi skall ha så mycket att göra med varandra som behövs för att sköta resursen på ett bra sätt”. För att mötena skall bli konstruktiva måste man ge upp målsättningen att alltid bli överens och börja tycka att det är okej att vara oeniga och ändå fortsätta samtala.

För att möjliggöra detta skulle till exempel någon bybo eller tjänsteman kunna ta initiativet att öppet och på ett icke anklagande sätt, i ett möte mellan parterna, konstatera att samarbetet dem emellan inte fungerar på ett konstruktivt sätt och att man vill finna sätt komma vidare tillsammans.

Tjänstemännen på länsstyrelsen skulle kunna ta ett initiativ och ordna ett tredagars möte på plats i Skogsby med ett tydligt, avgränsat och uttalat syftet att, tillsammans med alla bybor som vill delta, undersöka hur samarbetet mellan länsstyrelse och bybor om frågor som rör reservatet kan fungera: Hur vill var och en bli bemött? Hur ser var och en på reservatet och dess skötsel. Vem kan ta ansvar för vad? Vilka formella regler gäller?

Alternativt skulle byborna kunna ta initiativet och bjuda in tjänstemännen till ett flerdagarsmöte i Skogsby för att prata om hur de uppfattar situationen, hur de vill bli bemötta, vad de har för mål och hur de vill samarbeta med länsstyrelsen. För att samtalen skall fungera måste båda, utöver sin önskan att bli förstådda, utveckla en önskan att förstå hur den andra tänker.

Misstänksamheten mot varandra kan ha gått så långt att man måste be någon extern aktör, t ex en konsult inom området konflikthantering, om hjälp att arrangera ett möte där man kan tala om sina olika förväntningar på varandra och hur framtida möten kan göras konstruktiva. Länsstyrelsen borde ha en organisation för att hjälpa handläggare att hantera och bemöta kritik. Handläggarna bör ha tillgång till handledning, där de kan ta upp upplevelsen av att ifrågasättas och ta upp sina egna negativa förväntningar. I handledningen kan de då få hjälp att bemöta kritiken på ett sätt som inte förstärker konflikten. Det handlar bland annat om att lyckas avstå från att försvara sig. Ofta behöver man hjälp för det.

Bygger allianser genom öppenhet

En förening jobbar målmedvetet med att motverka uppkomsten av konflikter genom att sträva efter att vara öppen både mot bygdens befolkning och mot kommunen och länsstyrelsen i allt den gör. Föreningen har, sedan den startade haft en bred representation i bygden och arbetat för att hålla dörarna öppna för alla, sympatisörer lika väl som potentiella motståndare. Föreningens medlemmar för också en kontinuerlig dialog med kommunala och regionala tjänstemän, informerar dem om vad de har för planer och bjuder konsekvent in dem till möten som ska hållas. På samma sätt arbetar de med andra stora aktörer i bygden. Genom att vara noga med hur de framställer sina intressen och anspråk, bygger de allianser med dem i stället för skapar konflikter.

tade av andra. Man vet till exempel inte säkert om ett visst påstående är avsett som skämt, allvar eller förolämpning. Vid konflikthantering gäller det alltså för de inblandade att återvinna sin tillit till situationen. Tilliten kan, efter att ha minskat under konflikten återvinnas genom att de inblandade samtalar om formerna för samtalet. Viktiga frågor att samtala om är:

- ✓ Hur tycker de att de blivit bemötta och vad känner de inför det?
- ✓ Hur vill de bli bemötta?
- ✓ Hur skall de uttrycka sig för att förstå vad de är oeniga om utan att förolämpa varandra?

Att andra har begripliga motiv är självklart, till dess vi befinner vi oss i konflikt. Men, när man är inblandad i en konflikt är det lätt att uppleva den andres motiv som dunkla och rentav illvilliga. Man spekulerar om huruvida den andres agerande är framkallat av avundsjuka, girighet, okunnighet eller rent av galenskap. Dessa föreställningar om den andre leder vanligen till ett agerande som får konflikten att försvåras. För att kunna hantera en konflikt behöver de inblandade tänka sig in i den andres situation. Det betyder inte att de behöver hålla med den andre.

I konflikter tenderar de inblandade att nedvärdera varandras kompetenser. Mycket energi används för att bevisa vem som är mest kompetent. För att hantera konflikten måste aktörerna börja visa intresse för varandras kompetenser. Man måste våga lita på att den andre är kapabel och har en vilja att komma framåt. Ett bra samarbete är möjligt först när parterna släpper behov av att se idéer, uppgifter och verksamhetsområden som sina egna, släpper på prestige och revirtänkande och istället arbetar för en gemensam bästa lösning för alla inblandade och för andra besökande intressenter.

EXEMPEL

Att ta kontakt

Lokala utvecklingsgrupper och andra ideella föreningar som intresserar sig för, eller arbetar med samförvaltning kan uppfattas konkurrera med andra organisationer och andra aktiviteter i bygden. En representant för en lokal grupp berättar om den oro som han uppfattar att gruppens framgångar skapar hos bygdens samhällsförening och hur de försöker hantera detta:

"Alla är kanske inte så glada när det går bra för oss och det börjar hända saker... Vi lånade en flik där vi hade information om våra aktiviteter på Samhällsföreningens hemsida till att börja med, men de tog bort den. Motivet till att de tog bort oss var att vi hade så mycket information så att det inte fick plats, sade de. Det som var bra med att de tog bort oss var att vi snabbt fick en egen hemsida... Det kan vara så att det finns olika intressen i Samhällsföreningen. Några av dem är också med i vår grupp. De kan alltså sitta här på möten och tycka att det är bra och okej det som händer. Sedan kan de se annorlunda på det när de deltar i Samhällsföreningen. Här hos oss händer det ju saker som Samhällsföreningen helst skulle vilja ha koll på. Men konflikten eller vad man ska kalla det kan också handla om att personkemin mellan ordförande i Samhällsföreningen och några i vår grupp inte fungerar. Därför har jag knackat på hos ordförande i Samhällsföreningen och föreslagit att vi träffas och pratar. Han var positiv till det men det har inte blivit av än.

EXEMPEL

Att bestämma sig för samarbete

I en kunskapsdialog möter vi några personer engagerade i en lokal utvecklingsgrupp. Det är en trygg stämning bland dem vi träffar. Några talar mer och några mindre, men ingen är mer tongivande än någon annan. Alla får komma till tals och var och en verkar säga vad den tänker och tycker, medan övriga lyssnar med öppenhet och respekt. De berättar att samtliga beslut i gruppen tas i enighet.

De berättar också om bakgrunden i bygden med stridigheter och i stort sett total avsaknad av samarbete. Var och en drog åt sitt håll i låsta gruppe-ringar. När så kommunen tillsatte ett bygdeutvecklingsprojekt och projektledaren frågade var och en av de huvudsakliga aktörerna om de ville börja samarbeta, visade det sig när var och en – på sin kammare – funderat på saken att samtliga sa ja. Bara några månader senare höll hela samarbetet på att gå om intet på grund av att någon fattat humör. Men då sade en ung entreprenör i gruppen vid ett möte: "Men visst kan vi samarbeta!".

Så skapades arenan för dialog och samverkan tack vare att alla trodde det var möjligt. Flera olika intresseorganisationer på platsen har utsett en representant till den gemensamma utvecklingsgruppen. Man har medvetet valt att satsa på de frågor där man ser en väg fram och väljer att låta de frågor som är konfliktfyllda vila. På så sätt har man över åren skapat ett förhållningssätt som gör att även de svårare frågorna nu går att diskutera. Man vet att man inte är överens om allt, men det pågår ett samtal. Och det hela startade med att samtliga bestämde sig för – var och en tog ett aktivt beslut – att delta i samarbetsgruppen.

Att desarmera minor i samtalet

Kapitel 3 inleddes med ett schematiskt exempel där Anton och Britta representerar lokala aktörer som har någon form av intresse i naturresurs X medan Cecilia arbetar som ansvarig för denna resurs på länsstyrelsen.

Anton, Britta och Cecilia har kommit fram till att de alla har rätt att delta i förvaltningen av X men att de till en början inte är överens om vem som ska ha det största och mest avgörande förvaltaransvaret. Anton och Britta argumenterar, mot bakgrund av sin kunskap om resursen, att de måste få det största ansvaret medan Cecilia menar att det är hon som, i kraft av sin position och förmåga till överblick bör ha det. Nu kan det framstå som om detta schematiska fall beskriver ungefär samma situation som i Bergås i kapitel 3. Så är det inte. Än så länge har vi i detta fall bara beskrivit oenigheten. I fallet med Bergås fanns ytterligare några egenskaper: Besvikelse och låg tillit. Händelseutvecklingen i Bergåsfallet är destruktiv i så motto att åtminstone en del av aktörerna misstänkliggör och spekulerar om dolda motiv hos varandra.

Anton, Britta och Cecilia accepterar varandra som samförvaltningspartners men de är oeniga om hur förvaltningen ska delas upp dem emellan. Att vara oense är inte i sig destruktivt, inte ens då oenigheten gäller något så grundläggande som rätten att förvalta. Oenighet och intressesmottningar är tvärt om konstruktiva, eftersom det ger möjlighet för människor att reflektera över egna och andras utgångspunkter och perspektiv och därmed att lära av varandra. Anton, Britta och Cecilia kan träffas och samtala om hur de ser på sin egen och varandras andel av förvaltarskapet även om de tycker olika. De kan utveckla sin förståelse för varandras argument även om de inte håller med. Detta samtal kan också leda till att någon av dem förändrar sitt synsätt eller till att de alla tre upptäcker tidigare okända perspektiv. Kanske kan de hitta nya former för samverkan eller utveckla en form av samförvaltning som ger stort utrymme för allas förvaltningsförmåga. Och som därför kan ge ett gott resultat.

Förutsättningen för ett sådant samtal är att de inblandade känner tillit till att kommunicera med varandra. Att de har för avsikt att tolka det som de andra säger så som de tror att de andra vill bli tolkade och att de känner sig säkra på att de andra kommer att försöka tolka det som de själva säger så som de vill bli tolkade. De litar på att de kan hantera de situationer som uppstår.

Ändå kan Antons, Britta och Cecilias samtal vändas till något destruktivt. Cecilia kan ifrågasätta något som Anton och Britta hävdar flera gånger. Anton och Britta börjar ifrågasätta om det går att göra sig förstådda i detta samtal. De spekulerar i om Cecilia medvetet låter bli att förstå eller om hon kanske

EXEMPEL

förstår, men struntar i vad de säger för att kunna driva sina egna intressen på deras bekostnad. De börjar förlora tilliten till att detta är ett samtal i vilket det är möjligt att göra sig förstådd och förstå. De tror att de kan komma att förlora inflytande, och inför denna utsikt väljer de att hellre förekomma än förekommas och börjar själva att agera strategiskt i syfte att vinna inflytande över Cecilia och samtalet. Det finns flera destruktiva sätt att öka sin tillit till en situation. Man kan försöka minska den andres trovärdighet inför andra, få den andre att verka dum. Man kan försöka minska den andres trovärdighet inför henne själv, få henne att känna sig dum. Man kan försöka utesluta den andre från den arena där det aktuella ärendet behandlas eller man kan försöka få ärendet flyttat till en annan arena. Problemet med alla dessa strategier är att de kommer att medföra att den andre vidtar egna strategiska åtgärder. Det samtal som hade en konstruktiv potential har förvandlats till en arena för kamp om inflytande och trovärdighet. I ett sådant läge befinner sig Anton, Britta och Cecilia i ungefär samma situation som de skriftväxlande aktörerna i fallet Bergås i föregående kapitel och svårigheter har definitivt uppstått.

Men det finns också ett konstruktivt sätt att hantera minskande tillit på, och det är att synliggöra vad som håller på att hända och tala om att man vill upprätthålla hög tillit till situationen även då man tycker olika. Exempelvis lägga fram för den andre: "Nu känner jag mig osäker på hur jag har blivit uppfattad och" Eller "Jag ser att vi tycker olika. Jag vet att vi kan reda ut det här. Vill du förklara lite mer om vad du menar..."

Vi tänker oss att Anton, Britta och Cecilia lyckas återupprätta en hög tillit. De samtalar om sina anspråk på att få förvalta och de hittar en form för samverkan omkring fördelningen av förvaltaransvaret som de alla tre tycker är acceptabel. De kommunicerar nu om målen med X, vilka åtgärder de skall vidta och vem som skall genomföra dessa. Det visar sig att de är överens om vissa mål, men oeniga om andra. Igen kan de använda sig av den inneboende konstruktiva potential som finns i oenighet och kombinera med öppna, ärliga samtal. De kan undersöka vilka mål de egentligen har och i vilken mån de är förenliga. På samma sätt kan de arbeta med medlen. Men även i samtalen om mål och medel finns risken att det uppstår tillitsminskning och destruktivitet och då är även deras första överenskommelse om fördelningen av förvaltaransvaret i fara. Det är alltså av största vikt att de förmår skapa en konstruktiv kommunikation vid samförvaltning. Till de mest grundläggande förutsättningarna för denna kommunikation hör att inte sträva efter omedelbar enighet, utan att söka kommunikativa former som bejakar oenigheten. Det är viktigt att se oenigheten som en tillgång, eftersom man då kan undvika att bli provocerad av den och därmed undvika tillitsminskning.

Kapitel 5

Att skapa förutsättningar för samförvaltning

Så här långt har våra resonemang rört mindre sammanhang. Vi har fokuserat på enskilda individer och grupper bestående av antingen enbart lokala aktörer eller av lokala aktörer och tjänstemän som tillsammans försöker utveckla någon form av samförvaltning. Nu lyfter vi blicken och frågar oss vad som på en mer övergripande nivå kan underlätta för att utveckla en konstruktiv samförvaltningsprocess. De förutsättningar som vi diskuterar är stöd i form av tydliga ramar och riktlinjer; stöd för kunskaps- och kompetensutveckling; stöd för att bryta gränser, samt stöd för att skapa strukturer som är anpassningsbara. Dessa olika stödformer förutsätter i viss mån varandra. Så kan till exempel stöd för kunskapsutveckling förutsätta att det finns tydliga ramar för hur långt samförvaltningen ”får” sträcka sig och vice versa.

Stöd i form av tydliga ramar och riktlinjer

Utifrån de fall vi studerat har vi sett ett behov av att de politiska ambitionerna tydliggörs ytterligare. De policydokument vi tagit del av pekar mot en önskan om ökad lokal delaktighet i naturvården, men som vi tidigare illustrerat läser olika personer dessa dokument på olika sätt. Till exempel läser några in att det också handlar om beslutanderätt, medan andra undrar med vilka resurser denna delaktighet ska skapas och upprätthållas. I *Sammanfattning av en samlad naturvårdspolitik* står det att lokal dialog ger förutsättningar för inflytande när det gäller åtgärder och beslut, medan den övriga texten är mångtydig och kan tolkas annorlunda. Vilka målsättningar har regeringen med politiken, förvaltningen, skötseln och samarbetsformer? Hur långt kan samförvaltning sträcka sig och vad kan det innebära för konkreta förändringar jämfört med tidigare?

Det fortsatta arbetet med samförvaltning kan underlättas avsevärt om de aktörer som nu deltar i sådana initiativ uppfattar att deras strävan att pröva och utveckla nya förvaltningsformer får ett stöd från centralt håll. De politiska intentionerna behöver formuleras i tydliga ramar och gränser för hur ”långt” den lokala delaktigheten kan och bör sträcka sig. Vår uppfattning är att både lokala utvecklingsgrupper och berörda tjänstemän skulle vara hjälpta av att känna sig säkra på var gränserna för samförvaltning går, det vill säga vilka ramar som inte kan överskridas, respektive vad man från politiskt håll uppmanar till att pröva och utveckla.

ETT STEG TILL

Beslut om övergripande mål och ramverk fattas av departement och regering, vilka skapar en nationell policy för olika frågor. Beslut om det praktiska genomförandet att uppnå målen överlämnas till myndigheter på lokal, regional och central nivå (verk, länsstyrelser, kommuner). Idag är lokala aktörer och lokalbefolkning inbjudna till ökat deltagande i naturresursförvaltningen, bland annat genom regeringens skrift "En samlad naturvårdspolitik". Gemensamma överenskommelser om bland annat vilka aktörer som ska delta i olika beslutsnivåer och hur mycket detaljer som ska ingå, kan i högre grad medföra att kunskapsunderlag tas tillvara, samt att besluten uppfattas som legitima och därmed efterföljs.

Som jämförelse hänvisar vi till exemplen i rutorna om tydliga mål och byaskogsbruk. Det ena handlar om hur det skotska parlamentet fattade beslut om att stödja lokal utveckling genom att stärka lokala gruppers inflytande över naturresurser. Det andra beskriver hur konkretiseringen av miljömålsarbetet gett tydliga uppdrag till tjänstemän på länsnivå och regional nivå i just miljömålsfrågorna. Länsstyrelsetjänstemän saknar idag möjlighet och verktyg att samordna alla detaljstyrda och "ostyrda" mål uppifrån i det lokala sammanhanget. Vi menar inte att det praktiska genomförandet av samförvaltning eller graden av olika aktörers medverkan skulle vinna på att definieras i detalj. Tvärtom framstår det för oss som att de berörda i dessa exempel ges stöd och uppmuntran genom tydliga ramar, men frihet att utforma detaljer i praktiken så som passar det enskilda fallet.

EXEMPEL

Tydliga mål – ett sätt att styra utvecklingen

Idén och arbetet med att ta fram de 16 nationella miljökvalitetsmålen och bryta ned dessa i delmål har varit framgångsrikt. Detta har underlättat för tjänstemännen att arbeta med miljöfrågor genom att delmål och indikatorer varit mätbara. Resultatet av arbetet har kunnat följas upp, värderas och beskrivas i konkreta termer. Andra sektorer har inte arbetat på samma sätt. En central tjänsteman uttryckte det så här med avseende på den process som inleddes med Natura2000:

"Vi fick inget Cultura2000. Hade vi fått det hade vi på ett annat sätt kunnat avsätta områden. Idag har man börjat kvantifiera det på ett annat sätt mot uppföljningsbara mål."

Stöd för att utveckla nya kunskaper och nya roller

I otaliga exempel har vi beskrivit svårigheter som uppkommer på grund av misstag, misstro, bristande intresse för andra aktörers anspråk och destruktivt maktutövande. Uppkomsten av sådana situationer hänger inte bara samman med att det råder oklarheter om politiska intentioner. De hänger också i hög grad samman med att de som prövar samförvaltning saknar kunskap och erfarenhet. Aktörer som ska förvalta naturresurser och skyddade områden förutsätts ha kunskap om naturen. Personer som ska möjliggöra gemensam förvaltning med andra parter, behöver också andra former av kunskaper. Det är frågan om kunskap om hur man möter och kommunicerar med aktörer med olika perspektiv, intressen och värderingar. Kunskap om hur man förebygger och hanterar konflikter; hur man skapar mötesformer där olika erfarenheter och kunskaper tas tillvara, hur man bemöter kritik och ifrågasättanden. Kännedom om olika verktyg för att leda en process framåt och så vidare.

Kunskap och kompetens att leda och delta i samförvaltning kan delvis utvecklas genom att man prövar samförvaltning i praktiken. I denna

EXEMPEL

Byaskogsbruk som stöd för landsbygdsutveckling

År 2000 etablerades ett eget parlament för Skottland. Samma år antog det skotska parlamentet en ny skoglig strategi, där lokal utveckling utsågs till ett av fem prioriterade områden för det statliga skogspolitiken (Scottish Executive, 2000). För att nå ut med den nya strategin publicerade den statliga skogsförvaltaren, Forest Enterprise (FE) två informationsbroschyrer som beskriver vad FE avser göra och förpliktigar sig till samt hur man avser att arbeta tillsammans med lokala bygdeggrupper. Broschyrerna ger exempel på olika förvaltningsformer och slutar med en inbjudan till lokala grupper att ta kontakt med FE för vidare diskussioner.

I broschyrerna identifierar FE ett antal kriterier för vad som krävs för en bra samverkansprocess, såsom bland annat att:

- ✓ Målsättningen för det man gör tillsammans bör vara tydlig och realistisk
- ✓ Indikatorer bör utvecklas för att underlätta uppföljning
- ✓ De ingående aktörerna bör vara representativa och betrodda
- ✓ Processer tar tid och det bör finnas ett åtagande mellan parterna att inte ge upp
- ✓ Medge flexibilitet för att göra förändringar alltefter som processen löper .

År 2003 fattade det Skotska parlamentet beslut om en ny landreform, som bl.a. innebär att lokala grupper har möjlighet att köpa skogsmark av staten. Skogsmyndigheten i Skottland, Forestry Commission (FC) gör en värdering av området och ger lokala grupper tid att finna finansiering för ett eventuellt skogsinköp. I Skottland finns flera bidragskällor, där lokala grupper har möjlighet att söka finansiering för köp av skog och teknisk rådgivning.

FC har också etablerat ett rådgivande organ, Forestry for People Panel, med representanter från lokala grupper, frivilligorganisationer och forskare. De sammanträder regelbundet för att följa utvecklingen och ge råd till FC i frågor som gäller hur FC ska arbeta för att stödja processer som leder till en skoglig landsbygdsutveckling. Under sommaren 2003 etablerade omkring 100 lokala utvecklingsgrupper en gemensam organisation, Community Woodland Association vilken fungerar som gemensam part gentemot myndigheterna och ge processtöd till enskilda grupper.

Erfarenheterna från Skottland visar att det finns många sätt att stärka medborgarnas inflytande över en naturresurs och att både förvaltningen och processen för att nå dit tar sig många olika former beroende på specifika förutsättningar. I Skottland har det skett en tydlig förskjutning i skogsmyndigheternas arbete, från ett resultatorienterat arbetssätt, till att man idag stimulerar och stödjer processer som syftar till att öka handlingsutrymmet för människor som bor och verkar i glesbygdsområden. De skotska myndigheternas nya roll som "skoglig landsbygdsutvecklare" har krävt omfattande utbildningsinsatser av den egna personalen för att man konstruktivt skall kunna stödja lokala utvecklingsambitioner och processer. Den nya rollen att arbeta med landsbygdsutveckling har emellertid medfört en ytterligare arbetsbörda. Innehållsmässigt anser man dock att arbetet har blivit både mer intressant och relevant (Malcolm Weild, personligt meddelande).

Ur: Sandström & Tivell, 2005

skrift finns en rad exempel som visar att de erfarenheter som aktörerna i våra fall gjort varit värdefulla steg på väg mot samförvaltning. Ett exempel på sådant lärande är när en lokal utvecklingsgrupp har gjort anspråk på att få en hög grad av lokal förvaltning men inte fått det, utan än så länge fått nöja sig med ett skötselavtal. En person i gruppen sade eftertänksamt vid en kunskapsdialog:

ETT STEG TILL

Regeringens förordning underlättar möjligheterna att pröva samförvaltning och processinriktat arbete när den slår fast att: "Länsstyrelsen eller kommunen får återkalla ett sådant förordnande som den själv har meddelat" avseende överlåtande av förvaltning på annan part. Därmed har ansvarig myndighet alltid rätt att återkalla ett förordnande om det skulle behövas, vilket också bör underlätta att kunna pröva nya former av samförvaltning.

"I efterhand var det inte helt fel att börja med skötselavtal istället för en heltäckande förvaltning av naturreservatet. Vi behöver tid att organisera oss."

Men processerna skulle underlättas och påskyndas och misstag skulle kunna undvikas om ledande aktörer fick professionell hjälp i sin kompetensutveckling. Utvecklingen av nya arbetssätt och nya roller behöver stöd i form av både tid och resurser. Förutsättningarna för att lokala aktörer ska kunna engagera sig djupare i processen mot, och så småningom i själva samförvaltningen, är även kopplad till vilka ekonomiska resurser som kan uppbringas för att betala för åtminstone delar av den tid man lägger ner.

"Vi bekänner att det är viktigt med dialog, men vi avdelar inte tillräckligt med resurser. Närheten till människor är nödvändigt för att få ett bra resultat, men det är inte anpassat till myndigheternas slimmade värld"

Central tjänsteman

Så länge försöken till samförvaltning ännu är få och spridda över landet kan det vidare vara värdefullt att stödja ett mer organiserat erfarenhetsutbyte mellan olika fall. I några av våra kunskapsdialoger, liksom i utvärderingen av Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ har olika aktörer fått möjlighet att träffas, utbyta erfarenheter och bredda sina kontaktnät på området samförvaltning. Det finns, som vi uppfattar det, ett sug efter att få lyssna till andras och berätta om sina egna erfarenheter av samförvaltning.

Det kan också finnas behov av nya yrkesroller. Inom naturresursförvaltningen har det uttryckts önskemål om en ny funktion, en opartisk organisation eller aktör, som kunde stötta lokala och regionala aktörer att finna gemensamma lösningar och pröva nya former för samförvaltning när så behövs. I flera andra länder finns så kallade NGO:s (Non governmental organisations). Det är organisationer som inte är myndigheter, vilka är engagerade i, och stöder arbetet, för ökad sam- och lokal förvaltning. Se även exemplet om landsbygdsutveckling i Skottland, där man utvecklat en sådan roll.

En sådan fristående aktör skulle också kunna följa och sprida information om vad som sker, både nationellt och internationellt, där nya lösningar har prövats så att en djupare kunskap om samförvaltning kan byggas upp. Därigenom skulle också kunna ges ett stöd till departement och verk för utbildning inom och återkoppling avseende politiken inom berörda områden.

Legitimitet

Olika aktörer blir genom att agera och fatta kloka beslut, vilka upplevs som legitima, också legitima företrädare för de olika intressen som de företrädare.

Att bli en legitim företrädare för det lokala perspektivet handlar i hög grad om att kunna hantera en mängd aspekter och ibland motstridiga intressen. Man måste bland annat komma överens om vilka anspråk på resurserna som ska göras, hur arbetet ska prioriteras, hur beslut ska fattas, vilka frågor som initiativet ska driva, vilka som skall inkluderas och vilka som skall lämnas utanför. Det kan ofta handla om att inte konkurrera med redan existerande aktiviteter och intressen i bygden, till exempel näringsverksamheter.

Av de fall vi studerat framgår att många lokala aktörer önskar att myndigheterna begränsar sig till att fatta de beslut de är bäst skickade, att de respekterar de lokala aktörerna för den kunskap de har om det specifika området, att de lyssnar på dem och inkorporerar lokalspecifik kunskap i besluten, samt tillåter de lokala aktörerna att ta ansvar då de så vill. Legitimitet verkar här vara nära förknippat med respekt, tillit och goda relationer.

”Jag förstår både länsstyrelsen och kommunen. Nu har de sett att här gör vi något – vi är förmodligen kompetenta, men det behövs formell legitimitet.”

Lokal aktör

Kommunens roll i samförvaltning

Många aktörer kan på sikt delta i samförvaltningen av naturresurser och skyddade områden. Det kan vara företag och andra privata aktörer, såväl som ideella organisationer och myndigheter på lokal och regional nivå. Studier av nätverket *Hållbara bygder* har pekat på kommunerna som en möjlig aktör. Dessa har ett ansvar att väga samman olika intressen och krav på den kommunala nivån och därmed både erfarenheter och ansvar som kan vara till gagn i en process mot samförvaltning. Eftersom kommunens egen förvaltning är uppdelad i nämnder med olika ansvar kan man i detta sammanhang överväga att involvera kommunledningen. Vilken roll kommunen ska spela i ett givet fall kan vi inte uttala oss om, men vi har i detta projekt sett både den positiva effekten av kommunens närvaro såväl som avsaknad av dess deltagande.

Stöd för att bryta gränser

Under projektet har vi mött aktörer i såväl lokala sammanhang som vid olika myndigheter, vilka menar att samförvaltning av en naturresurs har bättre förutsättningar att lyckas om man tar ett brett grepp på utvecklingsfrågorna, där målsättningar om såväl naturvård som landsbygdsutveckling kan mötas. Vi har tidigare pekat på svårigheter när sektorsindelade tjänstemän möter bygdernas mångfald, samt på vikten av nya kunskaper och erfarenhetsutbyten med anledning av detta. Om man på ett trovärdigt sätt ska kunna ta vara på den kunskap som finns lokalt och vid myndigheternas olika enheter, måste man också på alla plan medverka till att söka strukturer där dessa gränsöverskridande möten kan äga rum.

Leadermetoden

Under EU:s senaste programperiod har Leader på försök införts som en förvaltningsmodell för den lokala och regionala utvecklingen. Den har prövats med framgång just i naturvårdsarbetet, både i Sverige och övriga Europa, och är ett exempel där centrala myndigheter satt spelregler för utvecklingsarbete och möjliggjort att bedriva nya verksamheter i projektform. Under den nya programperioden 2007–2013 kommer leadermetoden att integreras i det nya programmet för landsbygdsutveckling. En viss andel av programmets budget avsätts för att användas enligt leadermetoden, och det blir möjligt att skapa Leaderområden i hela Sverige.

Läs mer på www.leaderplus.se

Vi är övertygade om att arbete för samförvaltning som syftar till hållbar utveckling i ett brett perspektiv, har bättre förutsättningar att lyckas när det består av sammanvävda nätverk mellan tjänstemän på olika nivåer, företag och privatpersoner. Bland de aktörer vi träffat har vi ofta mött människor, såväl centralt, regionalt som lokalt, som har börjat samarbeta med andra avdelningar, andra organisationsnivåer och andra aktörer. Formerna för detta nätverkande behöver få möjlighet att utvecklas och stötts genom tillfällen till och platser för möten.

”Förvaltning av naturresurser förutsätter förvaltning av andra saker: pengar, människor, platser. Det handlar inte bara om naturresurser, för då negligerar man behovet av att få in människan i förvaltningsprocessen.”

Central tjänsteman

”Att utveckla en ny förvaltningsmodell kräver ett tvärsektorriellt arbete! Om du ska ut i landskapet och arbeta ska det inte vara bara biologer! Dels behövs en breddad kompetens, dels behövs nya funktioner i myndighetsutövningen.”

Regional tjänsteman

”Lokal förvaltning är ett dåligt ord. Vi är en utvecklingsgrupp som önskar lokalt solidariskt ansvarstagande och utveckling för naturreservatet. Vi nöjer oss inte med förvaltning. Vi vill ta ansvar och utveckla området!”

Medlem i lokal utvecklingsgrupp

Stöd för flexibla strukturer

Samförvaltning är ett nytt fenomen. Det kan ses springa ur ett nytt sätt att förhålla sig till skyddad natur, som sträcker sig längre än till enbart en strävan att bevara. Förvaltningsformen i sig ger möjligheter för dem som deltar att lära och förbättra det gemensamma förvaltandet så länge formen inte låses fast i en modell som riskeras att användas utan reflek-

tion. För alla som direkt eller indirekt berörs av pågående och kommande samförvaltningsprocesser handlar det om att lära sig att lära. Att vara öppen för misslag, för att varje fall är unikt, för att det saknas standardlösningar, för att pröva och justera efterhand som man ser hur något faktiskt fungerar och så vidare. Att skapa en lärande och flexibel struktur kring samförvaltning innebär allt det som vi redan berört i detta kapitel, det vill säga att stödja pågående och kommande initiativ genom att tydliggöra politiska intentioner, att stödja utvecklingen av ny kunskap och nya (yrkes)roller samt att stödja sektorsöverskridanden inom myndighetsutövningen och mellan alla de aktörer som vill medverka i förvaltningen.

Utvärderingar av olika slag, liksom systematisk dokumentation ger också möjligheter till lärande, där lärandet kan gynnas av att olika metodiker för samförvaltning utvecklas, dokumenteras och följs upp. Här finns till exempel möjlighet att pröva, utveckla och utvärdera sociala, ekologiska och ekonomiska mål och indikatorer både på central, regional och lokal nivå. Olika processer och verktyg kan i viss mening också jämföras. Detta sätt att arbeta på uttrycktes av en tjänsteman vid en av våra kunskapsdialoger så här:

”Vi kanske ska släppa begreppet förvaltning och hellre prata om en projektcykel, en iterativ process med målformuleringsprocess, beslutsprocess, genomförandeprocess och utvärderingsprocess.”

EXEMPEL

Samförvaltning en utvecklingsprocess

En lärande förvaltning kan innebära att ansvariga myndigheter strävar efter ledning mer än styrning. Ledning i bemärkelsen att ansvara för arenan, ramar men inte detaljer, förtroende för individer och processer och mindre av kontroll. Detta beskrivs i en artikel om samförvaltning så här:

”Nätverksansatsen inom samförvaltning och governance bygger på en annan logik än den politiskt-administrativa hierarkin. Medan den senare bygger på antagandet att systemet är färdigbyggt och kan användas för att styra och leda, så är samförvaltning ett verktyg som hela tiden byggs och återuppbyggs”.

Ur: Carlsson & Berkes 2005.

Ut och gå!

Vi har studerat exempel där man sökt bygga nya former för samförvaltning av naturresurser och skyddade områden, samt visat på svårigheter, möjligheter och några väsentliga förutsättningar för detta. Eftersom varje fall är unikt, måste också unika lösningar byggas i samråd mellan berörda aktörer. Genom att göra det möjligt för lokala aktörer att delta och ta ansvar, är vi övertygade om att samförvaltning kan utformas som gynnar både naturvården, demokratin och den lokala utvecklingen. Vår

slutliga rekommendation blir därför att ta tillvara erfarenheter och kunskaper från de som redan prövat samförvaltning – inte minst i andra länder och sedan prova. Våga ut och gå.

Bilaga 1

Former för naturskydd

Målen med naturvårdspolitiken

Miljökvalitetsmålen

Målsättningarna för naturvården har förändrats från att tidigare vara inriktade på områdes- och artskydd till att idag omfatta ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, de ekologiska tjänster ekosystemen tillhandahåller, samt bevarande av de genetiska resurserna. Andra avsikter med skydd av naturområden kan också vara att upprätthålla möjligheter till rekreation och friluftsliv. Grunden för naturvårdsarbetet ligger i de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen, som sedan preciserats i delmål och indikatorer. Miljökvalitetsmål av betydelse för naturvården är:

- ✿ Levande sjöar och vattendrag
- ✿ Hav i balans samt levande kust och skärgård
- ✿ Myllrande våtmarker
- ✿ Levande skogar
- ✿ Ett rikt odlingslandskap
- ✿ Storslagen fjällmiljö
- ✿ God bebyggd miljö
- ✿ Ett rikt växt- och djurliv

Internationella konventioner

Utöver egna fastlagda mål har Sverige att ta hänsyn till internationella konventioner. Sverige har anslutit sig till ett 40-tal internationella miljökonventioner, internationella avtal för att skydda miljön och hushålla med naturresurserna. Några är regionala och täcker en del av Europa, andra är globala.

EUs habitat- respektive fågeldirektiv

Skapandet av Natura 2000 är en av EU:s viktigaste åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Det är unionens bidrag till att förverkliga intentionerna i bland annat Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Natura 2000 har tillkommit med stöd av EU:s habitat- och fågeldirektiv. Direktiven är en form av lagar som medlemsstaterna är skyldiga att införliva i det egna regelverket och tillämpa inom landet. Direktiven binder medlemsstaterna till ett visst mål, men ger de nationella myndigheterna rätt att välja hur målen ska uppnås. Medlemsländerna ska bland annat utse särskilda skyddsområden för fåglar, andra artgrupper samt för naturtyper. Dessa områden utgör nätverket

Natura 2000. Vilka områden som valts ut och varför framgår av webbplatsen Sveriges Natura 2000-områden: <http://www.naturvardsverket.se/natura2000/>

EUs habitatdirektiv: Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter inom EU:s territorium. Målsättningen är att tillskapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av skyddade områden – Natura 2000

EUs fågeldirektiv: Direktivet gäller alla fågelarter som förekommer inom ett medlemslands territorium. Enligt direktivet ska Sverige bland annat vidta åtgärder för att bibehålla svenska fågelarter i livskraftiga populationer, samt vidta särskilda åtgärder för vissa arter.

Lagstiftning

De lagar som reglerar skyddet är i huvudsak miljöbalken och jordabalken. De huvudsakliga instrumenten i naturvårdsarbetet är områdeskydd (naturreservat och biotopskydd) samt naturvårdsavtal. Naturvårdsverket arbetar också med nationalparker. Därutöver finns olika former av skydd med olika stark innebörd, varav några redovisas nedan. Den sammanlagda arealen skyddad mark motsvarar idag drygt tio procent av Sveriges yta.

Instrumenten

Följande beskrivningar har hämtats från naturvårdsverkets och SCB:s hemsida, samt ur skrifter från Naturvårdsverket.

Nationalparker

Nationalparker har funnits i Sverige sedan 1909. De avsätts på statlig mark genom beslut av riksdagen, vilket ger ett i det närmaste heltäckande skydd mot exploatering. Idag finns det 28 nationalparker, vilka tillsammans omfattar knappt 700 000 hektar.

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen Västra Götalands län planerar att göra Kosterhavet i Norra Bohuslän till Sveriges första marina nationalpark, i syfte att skydda denna unika havsmiljö. Arbetet sker i nära samarbete med lokalbefolkning, yrkesfiskare och Strömstads kommun. År 2010 skall Sverige ha uppnått målet med 10 marina reservat.

Naturreservat

Naturreservat är den mest använda skyddsformen och står för 80 procent av den skyddade arealen. Det finns idag cirka 2 700 stycken (totalt cirka 4,6 miljoner hektar). De kan omfatta såväl privat mark som mark i allmän ägo och bildas efter förhandlingar med markägaren om inträngsersättning eller köp. Skyddsbestämmelserna ”skraddarsys” för

varje reservat och skiftar starkt från fall till fall beroende på vilka motiv som ligger bakom reservatsbildningen. Beslut om reservatsbildning fattas av länsstyrelsen eller kommunen.

Biotopskydd

1991 infördes bestämmelser om biotopskydd i naturvårdslagen och numera ingår de i miljöbalken. Bestämmelserna gäller mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter, eller är särskilt skyddsvärda av andra skäl. Inom ett biotopskyddsområde får inga verksamheter eller åtgärder bedrivas som kan skada naturmiljön.

Övriga instrument

Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är i jämförelse med ovanstående två instrument grundat på frivilliga och ömsesidiga överenskommelser. Det förutsätter att markägaren är intresserad av att med staten ingå ett, ofta femtioårigt, avtal med endast begränsad ekonomisk ersättning. Naturvårdsavtal kan användas för områden där markägaren är villig att ta en större del av naturvårdsansvaret själv. Det kan röra sig om:

- skogstyper, till exempel hassellundar, glesa skogar eller vissa successionsskogar med stort skötselbehov där till exempel inträngande gran behöver huggas bort
- vissa typer av värdekärnor som till exempel brandfält, större vindfällda områden eller bäverdämmen där i stort sett hela trädskiktet dött samtidigt
- områden som är skydds-zoner eller innehåller skydds-zoner som behövs för att långsiktigt bevara naturvärden
- områden där viss mängd utvecklingsmark är lämplig att inkludera.

Kulturresevat

När miljöbalken trädde i kraft 1999 introducerades ett nytt skyddsinstitut som ger länsstyrelser och kommuner möjlighet att skydda värdefulla kulturpräglade landskap som kulturresevat. Man ansåg i förarbetena att naturresevat visserligen kan vara en tänkbar skyddsform för skydd av områden med såväl skyddsvärd naturmiljö som värdefulla kulturmiljöer, men ansåg att det dessutom behövdes särskilda regler för att bevara kulturhistoriskt värdefulla landskap. För att kunna tillämpa miljöbalkens regler på kulturlandskap som ”präglas av äldre tiders hävd och bruksformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskaps-element” infördes den nya skyddsformen kulturresevat.

Naturminnen

Naturminnen kan utgöras dels av enskilda föremål såsom flyttblock,

jättegrytor eller gamla och storvuxna träd, dels av mycket små områden med intressanta naturföreteelser. De skyddas efter beslut av länsstyrelsen. Skyddsformen infördes 1909 och flertalet befintliga naturminnen skapades före naturvårdslagens tillkomst 1964. År 2003 fanns sammanlagt 1 433 naturminnen i Sverige.

Djur och växtskyddsområden

Djur- och växtskyddsområden kan avsättas för att skydda sällsynta eller störningskänsliga djur- eller växtarter. Inom sådana områden kan rätten till jakt, fiske och tillträde begränsas, men i övrigt råder inga inskränkningar av rätten att bruka mark eller vatten. Merparten av de drygt 1000 djurskyddsområden som finns i dag är belägna vid kuster eller insjöar och har tillkommit för att freda sjöfågel eller säl.

Naturvårdsområden (tillämpas inte idag)

Naturvårdsområden kunde tidigare avsättas av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av naturvårdslagen. Skyddsformen var svagare än naturreservatet och fick inte hindra pågående markanvändning, som t.ex. skogsbruk. Flertalet naturvårdsområden inrättades för att värna om landskapsbilden, inte minst i kusttrakter, eller för att upprätthålla skötseln av slätterängar och betesmarker. Några kommuner har använt skyddsformen för att slå vakt om populära friluftsmarker. Sedan miljöbalken trädde i kraft har möjligheten att skapa nya naturvårdsområden upphört. Redan bildade naturvårdsområden finns dock kvar och ska enligt miljöbalken numera betraktas som naturreservat.

Natura 2000 och LIFE

Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden som byggs upp inom EU. Syftet är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden. Flera av odlingslandskapets vegetationstyper och arter omfattas av EU:s Habitat- och Fågeldirektiv. Några odlingslandskap bevaras nu med hjälp av medel från EU:s Lifefond. LIFE Naturvård inriktas mot att bevara och återställa prioriterade naturtyper, arter och deras livsmiljöer. I Sverige har nära 4 100 områden valts ut. Cirka 60% av dem har redan skydd som naturreservat, nationalpark med mera. Förhandlingar pågår om ett nytt finansieringsprogram kallat LIFE+ för åren 2007-2013 med en föreslagen totalbudget på ca 20 miljarder kronor.

Bilaga 2

Vårt arbetssätt – intervjuer och kunskapsdialoger

Den som har gjort en resa har något att berätta, sägs det. Hur ser då vår resa ut?

De beskrivningar, analyser, diskussioner och slutsatser om samförvaltning som vi gör i denna skrift baseras dels på litteraturstudier och dels på fallstudier av aktörer, lokala såväl som myndighetspersoner, med intresse och ansvar för att förvalta naturresurser och skyddade områden i deras närhet. I vissa fall handlar de om skyddad natur, i andra fall skydd av andra värden.

Vårt arbetssätt – intervjuer och kunskapsdialoger

Parallellt med litteraturstudier och några tidiga intervjuer och möten, arbetade vi fram en lista på viktiga grundläggande aspekter rörande samförvaltning som underlag till våra kunskapsdialoger.

En gemensam övertygelse i gruppen är att det finns kunskap hos alla aktörer i det naturvårdande ”systemet” som är viktiga att ta tillvara för att hitta nya vägar i förvaltningen. Vi var också eniga i att kunskap kan växa fram i samtal mellan människor. Det blev därför naturligt att hitta en arbetsform för mötet med praktiken, som skulle ge en reflekterande process och ett kunskapsutbyte mellan olika parter. Vi valde att kalla detta för ”kunskapsdialoger”. Kunskapsdialogerna har haft två övergripande syften. Det första har varit att stötta deltagande myndigheter, tjänstemän och lokala aktörer i deras arbete att hitta former för samförvaltning. Det andra har varit att bidra till vår egen förståelse för vad samförvaltning kan vara och hur det kan åstadkommas. I kunskapsdialogerna har vi i princip arbetat i par, där den ene fungerat som processledare och den andre mer som deltagande observatör.

Uppläggen av dialogerna och vilka som inbjudits att delta har varierat. I en form av kunskapsdialog har fokus legat på arbetet med förvaltning och skötsel av ett visst område. Då har inbjudan riktats till så många som möjligt av dem som är inblandade i detta arbete. Det vill säga till boende och lokala föreningar i området som intresserar sig för att ta över hela eller delar av förvaltningen och till myndigheter, tjänstemän och andra som berörs av detta. Upplägget av dessa kunskapsdialoger har utformats för att utveckla de inbjudnas kunskap om möjligheter, hinder och svårigheter med att åstadkomma samförvaltning av området

i fråga. Till exempel har de som deltagit tillsammans fått beskriva hur idén om samförvaltning uppstått, ringa in händelser de uppfattar som betydelsefulla för arbetet och diskutera intressen och drivkrafter bakom idén. De har fått göra diagram över vilka organisationer och instanser som är viktiga för att komma vidare i arbetet och diskuterat framgångsfaktorer och hinder för det fortsatta arbetet. I några fall har deltagarna i grupper fått beskriva vad som lyfter respektive sänker den process man befinner sig i.

Vi var också intresserade av vilka generella bedömningar som görs av representanter för de naturvårdande myndigheterna och utgick från att den diskussionen skulle gå lättare att föra om enbart tjänstemän deltog. Därför arrangerade vi ett samtal med tjänstemän inom naturvården om deras erfarenheter och synsätt på samförvaltning. Diskussionen handlade om vad samförvaltning innebär och hur den kan organiseras, klargöranden om i vilka situationer och under vilka förutsättningar samförvaltning bedöms underlätta respektive försvåra naturvård och reflektioner om vilka andra värden som kan befrämjas av samförvaltning.

I en tredje variant var kunskapsdialogen utformad som en flerdagarskurs där inbjudan gick ut brett, både till myndigheter, tjänstemän, samt ideella och kommersiella aktörer. Då var syftet att sprida erfarenheterna av ett specifikt fall av samförvaltning och utifrån detta diskutera och utveckla kunskap om olika perspektiv, vad olika aktörer lägger i begreppet, vad olika aktörer vill åstadkomma med samförvaltning och varför. Även här dokumenterades diskussionerna.

Oavsett vilken form kunskapsdialogerna har haft och vad slags relation deltagarna har haft till varandra, har de frågor som de arbetat med under processerna inneburit att de fått möjlighet att lyssna och lära av andras perspektiv, önsknings och möjligheter. Strävan har varit att på detta sätt utveckla deltagarnas kunskap om förutsättningar och hinder för samförvaltning, om de större sammanhang som samförvaltningen kan ingå i, samt att reflektera över de begränsningar och möjligheter som det egna förhållningssättet och den egna (yrkes)praktiken innebär.

Vår roll har inte enbart varit att fungera som frågeställare/processledare. Vi har också, precis som andra dialogdeltagare bidragit med våra erfarenheter och perspektiv. I egenskap av processledare har vi strävat efter att synliggöra motsättningar och förenligheter i deltagarnas erfarenheter och förhållningssätt och bidragit till att frågorna diskuteras på ett konstruktivt sätt och lett framåt.

Den information som vi fått genom kunskapsdialogerna utgör som redan nämnts ett viktigt underlag till denna rapport. Det interaktiva arbetssättet har ibland lett till att deltagarna börjat diskutera och undersöka viktiga frågor som de själva ställt och som vi utifrån vårt perspektiv sannolikt själva inte hade kunnat ”komma på”. Förhållningssättet till

och förmågan att kommunicera och möta aktörer med andra intressen och erfarenheter kan många gånger vara avgörande för hur arbetet med samförvaltning av naturresurser och skyddade områden fortskrider.

Kunskapsdialogerna har gett oss en inblick i deltagarnas kompetenser i detta avseende. Ibland har dialogerna också synliggjort hur deltagare med formell makt och överordnat ansvar för frågor om naturresursförvaltning förhåller sig till och bemöter deltagare utan sådan makt och vice versa. I förhållande till informations- och datainsamling genom mer traditionellt intervjuande, har kunskapsdialogerna ökat vår förståelse för olika aktörers erfarenheter och sätt att förhålla sig till frågor om samförvaltning på ett sätt som vi inte hade kunnat åstadkomma med hjälp av enbart traditionellt intervjuarbete.

Bilaga 3

Fallbeskrivningar

De exempel vi studerat är; Ammarnäs, Bråbygden, Drevdagen, Funeshult, Högsåsen, Kustringen, samt inom Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ; Norra Bohuslän, Gotland, Vättern och Kustlandet. Vi har också använt intervjuer och material från Gräsö och Greviebackar. Dessutom har vi haft särskilda möten med departements-, verks- och länsstyrelserepresentanter.

Ammarnäs

Ammarnäs by ligger mitt i fjällvärlden, omslutet av Vindelfjällens naturreservat (cirka 550.000 hektar) i Sorsele kommun. Byn har cirka 120 invånare, varav en tredjedel är renskötande samer. De viktigaste inkomstkällorna är rennäring och besöksnäring. Byn har genomgått stor utflyttning och samhällsservicen har minskat drastiskt.

Bland lokalbefolkning har det länge funnits intressen att inte bara ta över skötsel och förvaltning av naturresurserna, utan att också inkludera samhällsfunktioner i den lokala verksamheten. Ammarnäsrådet bildades år 2001, som ett resultat av det kommunala projektet ”Sorselelyftet”. I rådet representeras fyra intressegrupper; två samebyar (Ran och Gran) och två lokala företagarföreningar. Beslut i Ammarnäsrådet fattas efter konsensus, vilket bidragit till att skapa förtroende att hantera motstridiga intressen. Tre viktiga ord som framhävs är: Integrering, Rådighet och Utveckling.

Ammarnäsrådet är unikt, eftersom samer och nybyggare sitter vid samma rådsbord och tar eniga beslut om gemensamma frågor för en gemensam framtid. Det har som avsikt att fungera som ett diskussions- och beslutsorgan för olika verksamheter i området och vill utveckla nya lokala näringsverksamheter för att stärka den lokala ekonomin. Rådet samarbetar bland annat med Vindelfjällens forskningsstation, kommunen och länsstyrelsen och har deltagit i flera samverkansinriktade projekt. Våren 2003 tillsattes en arbetsgrupp för lokal förvaltning (ALF) som bland annat har utvecklat arbetssättet; Ammarnäsmodellen och arrangerat seminarier.

I Ammarnäs vill man ta ansvar för framtiden och bli respekterad av myndigheterna för den lokala kunskap som finns. Man vill bo kvar i denna fantastiskt vackra miljö och utveckla nya näringsverksamheter, främst inom turismen, det vill säga kunna tjäna pengar lokalt på de turister och utsocknes som kommer till fjällvärlden för att fiska, jaga och vandra. Man vill också vara med och sätta villkor för den mark som

finns i närområdet för att undvika konflikter mellan olika verksamheter som t.ex. renskötsel och jakt/turism.

Mer information: www.ammarnas.com

Bråbygden

Bråbygden är ett samlingsnamn på fjorton mindre byar nära Kristdala i Oskarshamn kommun. Det är ett av Sveriges största sammanhängande kulturlandskap (ca 5 500 hektar) med rik biologisk mångfald och området klassades redan 1971 som riksintressant.

Bygden har varit brukad sedan tidig medeltid och klarade sig till stor del undan storskiftesreformen, vilket gjorde att den medeltida strukturen var relativt intakt in på 1900-talet. Landskapet utmärker sig för en mosaik av skogar, ängar och hagar med tusentals hamlade träd, våtmarker och insprängda åkrar och mer än 6 mil nyuppförda gärdesgårdar. Boskapsskötsel har varit ryggraden och har fortfarande stor betydelse. Idag är stora delar av Bråbygden Natura 2000-område.

Bråbygdens intresseförening bildades 1993 för att återupprätta bygdens natur- och kulturvärden, som då började förfalla. Ett viktigt resultat av detta är att utflyttningen vänt. Människor tycker Bråbygden är så attraktiv att de nu flyttar dit. Tidigt 1990-tal fanns cirka 160 invånare och idag är man fler än 270.

Marken är privatägd. Det finns sju djurhållande lantbrukare och 10-15 ”hobbybönder” i trakten och samverkan med dessa har varit viktig. Föreningens arbete sker på eget initiativ med mycket ideellt arbete och stöds delvis genom odlingslandskapsstöd och olika projektstöd. Föreningen har sex fast anställda och tolv kommittéer. Däribland finns Gärdesgårds- och Naturvårdskommittén som bland annat hamlar träd och sköter rösen och Ängskommittén som restaurerar nya ängar, hävdar de ängar som finns och ansvarar för Ängens Dag (ett av byns stora dragplåster).

Föreningen deltar i flera forskningsprojekt och har idag uppnått stor trovärdighet – exempelvis ringer myndigheter och efterfrågar deras kunskaper. Idag har föreningen 400 medlemmar och arbetar med bygdens utveckling på många sätt. Ytterligare verksamheter är Bråbo Naturrum, varifrån utgår rundvisningar i bygden för skolklasser, naturskyddsföreningar och pensionärsgrupper, samt vandringsleder, natur- och kulturskola, vandrarhem och café.

Mer information: www.brabygden.se

Drevdagen

Initiativet ”Drevdagen” omfattar byarna Drevdagen, Gördalen och Storbo-Flötningen, som alla ligger nära norska gränsen i norra Dalarna. Den totala bofasta befolkning är knappt 200 personer. Byarna är alla helt omslutna av Drevfjällsreservatet och skogar som förvaltas av Sveaskog. De egna privatägda byamarkerna är totalt på cirka 100 hektar.

Många av byborna är egna företagare och driver olika former av näringsverksamhet, varav många inom turistbranschen – t.ex. rid-safari och hundslåde. Nyligen etablerades restaurang Fjällbjörken i Drevdagen med turistcentrum, Internetcafé med mera. Dessutom finns ett mycket aktivt föreningsliv, som bidragit till att bygga nya hus för turistuthyrning, renovera bystugan och campingplatsen, samt stötta byskolan. På grund av att den egna privata bymarken utgör en mycket begränsad areal, upplever många bybor att deras handlingsutrymme att utveckla näringsverksamhet inom framför allt turismen starkt begränsas, vilket i sin tur begränsar byarnas möjlighet att överleva. I mitten av 1990-talet gjorde byborna en lokal utvecklingsplan som inkluderade lokal förvaltning av Drevfjällsreservatet. Det förslaget godtogs dock inte av länsstyrelsen.

En intresseförening driver gemensamma frågor. Det övergripande målet är att byarna skall överleva, vilket inkluderar att stimulera den lokala ekonomin och få igång lokal näringsverksamhet, samt att upprätthålla fungerande samhällsfunktioner som t.ex. byskolan. Framgångar som till exempel att byskolan bevarats, tack vare bybornas engagemang har bidragit till att stärka gemenskapen, liksom självrespekten och identiteten. Byarna har med andra ord ett stort socialt kapital, vilket inte motsäger att det finns åsiktsskillnader och intressegrupperingar.

Likaså finns fortsatt önskemål om lokal förvaltning av Drevfjällsreservatet. Sveaskog söker idag samverkan med lokalbefolkningen, bland annat för att utveckla olika former av naturturism och det finns tankar på att etablera en ekopark i området.

Mer information: www.drevdagen.se, www.sarna.nu

Funneshult

Funneshultssjön är belägen i en dalgång nordost om Ljungskile i Uddevalla kommun och var under lång tid en av mellersta Bohusläns viktigaste häcknings- och rastlokaler för flyttfåglar. Sjöns utflöde rensades på 1960-talet för att undvika översvämningar av väg 681 som löper norr om sjön. Genom rensningen började den näringsrika sjön att växa igen. Det medförde att den i stort sett var torrlagd sommartid, från början av 1970-talet och fram till restaureringen började i slutet av 1990-talet.

Uppbackade av Vägverket, Naturvårdsverket, kommunen, hembygdsföreningar, ornitologer, fiske- och jaktvårds-kretsar bildades år 2000 Föreningen Föryngra Funneshultssjön (FFF). Föreningens syfte är att restaurera och förvalta sjön som häcknings- och rastlokal för fåglar, samt att förmedla kunskaper om och skapa engagemang för sjöns biologiska värden. Restaureringen genomfördes med hjälp av personal och maskiner från Naturvårdsverkets fältstation vid Hornborgasjön, vilka tog bort vegetation och återskapade vattenspegeln. För att hålla tillbaka vegetationen och främja fåglarnas häckning betas idag strandängarna

och sjön regleras. Fräsning och grävning, samt underhåll av dammutrustning sker också.

Föreningen har fört diskussioner med markägare, eftersom några av dessa uttryckt missnöje med effekterna på kringliggande skogs- och jordbruksmark. Efter ett möte mellan parterna som hölls i kommunens regi år 2004, kom de överens om en praktisk skötselplan som anger hur vattennivåerna i sjön skall regleras över året. Föreningen verkar hålla markägarna väl informerade och försöker involvera dem. Möte med markägare hålls årligen kring planeringen av sjöns underhåll och fortsatta restaureringsarbete. De har också en stående plats i styrelsen, vilken de ännu inte nyttjat.

I föreningens verksamhetsberättelse för 2005 konstateras att fågellivet vid sjön – både vad gäller häckande arter och rastande flyttfågel – har utvecklats positivt genom sjöns restaurering och beteshävd av strandängen i öster. Fågeltornet har under året besökts av åtskilliga hundra personer, varav många skrivit in sina fågelobservationer och andra iakttagelser i dagboken. Föreningen har också arrangerat ”Funneshultssjöns Dag”, ”öppet hus” med exkursioner och information, samt fågellysnarkväll.

Mer information: www.funneshult.nu

Högsåsen

Naturreseptatet Högsåsen ligger i Gullspångs kommun i närheten av samhället Gårdsjö. Reservatet bildades 1975, kanske inte så mycket för att skydda dess höga naturvärden som dess kulturvärden. Reservatet omfattar 5,5 hektar och ligger i en kulturbygd som varit uppodlad sedan 1600-talet. Kommunen äger marken och hade ansvar för förvaltning och skötsel fram till början av 1990-talet, då den ekonomiska föreningen Högsåsen Narven i Tiveden (HÖNA) bildades. HÖNA ansåg att reservatet missköttes och ville ta över ansvaret, vilket de fick 1993 då kommunen skrev ett skötsel- och underhållsavtal med HÖNA.

För HÖNA var målet att Högsåsen inte får växa igen, att öppna upp slätterängen, att skapa en mötesplats och ett friluftsområde, där man bland annat kan åka skidor och pulka på vintern, samt vandra och grilla på sommaren. Föreningen ser en potential i reservatet för att stärka bygden och bygdeidentiteten och skapa nya sysselsättningstillfällen. År 2004 fick HÖNA tillsammans med bland annat Gullspångs kommun statliga naturvårdsmedel för ett treårigt natur- och kulturprojekt ”Friluftsliv och kulturlandskap i gränsbygden Högsåsen”. Dess övergripande syfte är att utveckla och förstärka naturvård och friluftsliv i området. I projektet ingår 17 olika så kallade ”åtgärder”, som t.ex. att återuppbygga ett utsiktstorn, skapa nya vandringsleder, restaurera biotoper och hävda områdets slätteräng, sätta upp informationstavlor, anordna kursverksamhet med en tydlig inriktning mot kulturhistoria

och kulturmiljöer samt installera handikapptoletter.

Ytterligare verksamhet är bland annat ansvar och skötsel av en badplats vid sjön Narven, samt uthyrning av Högsåsenstugan för övernattnings, kurs- och konferens. Under sommaren 2006 invigs Ridleder Tiveden – med 15 mil ridleder genom Tivedenskogarna, vilka föreningen varit med och anlagt. Till detta projekt ”Entreprenörskap i Ridleder Tiveden” har föreningen fått särskilda medel från Västra Götalandsregionen. Högsåsen är idag ett utflyktsmål för turister, lokalbefolkning och skolor med möjlighet att lära om natur, hembygd och kulturhistoria.

Mer information: www.hogsasen.se

Kustringen

Föreningen Kustringen har vuxit fram i de tre byarna Ytterbyn/Nyborg, Ryssbält och Storön i Kalix kommun. Byarna ligger i kustbandet, söder om Kalixälvens utlopp i Bottenviken och har sammanlagt ca 1 700 invånare. Föreningen föddes ur den frustration byborna kände när de fick höra att ett område i skärgården skulle skyddsförklaras som ett Natura 2000-område utan att byborna tillfrågats.

Det övergripande arbetet i föreningen handlar inte bara om att förvalta natur och kulturvården, utan om hållbar utveckling och hela bygdens framtid, socialt, ekonomiskt, kulturellt och ekologiskt. En förutsättning för detta, anser de, är att lokalbefolkningen får inflytande över hur naturresurserna i bygden förvaltas och brukas. Kustringen har sedan ett par år, avtal med länsstyrelsen om skötseln av Likskärs naturreservat som omfattar 25 öar, samt mindre kobbar och skär i yttre skärgården. Föreningen ansvarar för skötseln av reservatet enligt skötselplan och årligt samråd med länsstyrelsen, men strävar efter att även få överta förvaltningen från Länsstyrelsen. Kustringen för parallellt dialog med Fastighetsverket om att ta över förvaltningen av ett tiotal öar, och har inlett förhandling med verket.

Kustringen är en öppen paraplyorganisation för övriga föreningar och intressenter i bygden. Allt arbete sker helt ideellt och föreningen driver inte egna vinstdrivande projekt. Kärnan i föreningen utgörs av representanter från de tre byarnas skifteslag, men det finns ett brett stöd i bygden. Föreningen har formulerat planer för viltvård, fiskevård, skogsvård, jordbruk, markanvändning och Agenda 21, samt varit drivande i uppmärksammade miljöprojekt. Nätverksbyggande – lokalt, nationellt och internationellt är en viktig del i verksamheten och Kustringen har bland annat deltagit i konferenser och tagit emot många besökare.

Föreningen bedriver ett aktivt naturvårdsarbete i bygden. Eftersom Kustringen består av skifteslagen, alltså de lokala markägarna, har det varit möjligt att införa skyddsföreskrifter och lokala fiskeförbud för flera områden i skärgården. Riktlinjerna är självpålagda och kommer ur byarnas gemensamma Agenda-21 plan. Föreningen har också arrangerat

många välbesökta föreläsningar och studiecirkelar. Under våren 2006 har man startat nya studiecirkelar i så kallad "ecomapping" för att lära om den egna kulturen och den egna lokala kunskapen om naturen.

Mer information: eva-lott@spray.se

Samförvaltningsinitiativ inom Fiskeriverket

Fiskeriverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna för lokal och regional samförvaltning i Sverige. Regional utveckling ska vara i fokus för arbetet liksom strävan efter brett deltagande av olika intressenter. En stor del av uppdraget innebär att definiera lokal och regional samförvaltning. Fiskeriverket har efter intresseanmälningar utsett sex initiativ som verket kommer att följa upp. Följande fyra av dessa har också ingått i våra fallstudier.

Mer information: www.fiskeriverket.se

Kustlandets Samförvaltningsinitiativ (SFI)

Kustbygden i Östergötlands och Kalmar län är landets största sammanhängande kust- och skärgårdsbygd, vilken ännu är relativt oexploaterad. Inom Kustlandet bedrivs ett projekt kallat "Uthållig förvaltning kustfisket" med målsättning att beskriva hur en praktisk fiskeförvaltning och uthållig fiskevård i Kustlandets skärgård kan byggas, organiseras och genomföras. Försöksområden är: Aspöja/Sankt Anna, Kvädö/Åsvik, Sladö och Marsö (Misterhult).

Kustlandet täcker ett stort område med många olika miljöer och där finns sedan tidigare delade åsikter i fiskefrågan. Allt fler sport- och fritidsfiskare utnyttjar det fria handredskapsfisket. Särskilt påtagligt blir detta när turistentreprenörer ordnar resor och arrangemang för fritidsfiskare från annan ort. Hösten 2005 bildades en referensgrupp där fiskevattenägare, yrkesfiskare, sportfiskare och kommuner ingår.

I projektet skall nödvändiga generella åtgärder för en väl fungerande lokal förvaltning beskrivas och en modell för hur detta kan genomföras i praktiken tas fram. Detta arbete sker även för hela den region som utgör Kustlandet. Särskilt viktigt är att finna former för hur ett samarbete mellan lokala förvaltningsområden kan utvecklas och samordnas till större enheter. I försöksområdena skall de viktigaste reproduktionsområdena identifieras och fiskevårdsplaner samt skötsel- och förvaltningsplaner utarbetas för fiskbestånden. Enkla metoder för egenkontroll skall tas fram och tillämpas tillsammans med bl.a. Fiskeriverkets Kustlaboratorium.

Målet är en artrik och produktiv fiskefauna som medger omfattande fiske för konsumtion och rekreation med bevarande av marin artrikedom och naturvärden till nytta för regionens fiskevattenägare, sportfiskare och yrkesfiskare. De inblandade aktörerna har olika bevekelsegrunder för sin medverkan, men det har tydligt framkommit att "en levande

skärgård” är en gemensam nämnare i gruppen.

Mer information: www.kustlandet.se

Vätterns Samförvaltningsinitiativ

Vätterns SFI drivs av Vätternvårdsförbundet (bildat 1957). Förbundet har sedan tidigare ett miljösekretariat och vill nu upprätta ett fiskesekretariat parallellt. Medlemmarna i projektet utgörs av län (4), landsting (4), kommuner (8), statliga verk (4), industrier (11), skogsbolag (1) och organisationer (3). Kansliet är samlokaliserat med länsstyrelsen.

Arbetet har tidigare främst inriktats på ekologi och vattenkvalitet, men nu har en särskild fiskesektion bildats med representanter även för yrkesfiskare, fritidsfiskare, fiskevattenägare och fisketurism. Det är ett stort geografiskt område och det saknas traditioner kring samverkan i fiskefrågor. Vättern består av enskilt och allmänt vatten med sviktande fiskbestånd, framför allt avseende röding och sik. Målet med initiativet är ett långsiktigt hållbart nyttjande baserat på lokalt inflytande och ansvarstagande i fördelningen av fiskeresurser.

Projektet startade i augusti 2005. De frågeställningar man arbetat med är t ex Vätterns tillflöden, Kräffisket, utbyggnaden av kraftverket vid Motala Ström, samt hur inplanteringen av lax påverkar övriga fiskarter. En förvaltningsplan håller på att tas fram. Ett problem är svårigheten att få fram uppgifter om bestånden.

Samförvaltningsinitiativet Gotland

Förslag på ökat samarbete mellan olika nyttjandegrupper fanns med i en plan för utveckling av det gotländska fisket som togs fram av Gotlands län och kommun 1998. I Länsstyrelsens rådgivande grupp för fiskefrågor ingår olika intressenter för att utveckla fisket på Gotland. Inom gruppen har diskussioner förts om olika samarbeten. Det var Gotlands Fiskareförbund och Forskningsstationen Ar som tog initiativ till ett förslag om lokal förvaltning för Gotlands fiske varpå Länsstyrelsen och Gotlands kommun 2003 ansökte hos Jordbruksdepartementet om att Gotland skulle bli ett försöksområde.

Försöket på Gotland är tänkt att omfatta arter som är stationära runt ön, som flundra, piggvar, havsöring, gädda, abborre och sik. Kvoterade arter som vandrar över Östersjön, som t.ex. torsk och lax, avses inte ingå i försöket, då de inte tillhör en särskild region. Några av problemen är att kunskapen om bestånden runt Gotland är dålig och att endast yrkesfisket lämnar fångstuppgifter samtidigt som sport- och fritidsfisket också utgör betydelsefulla nyttjare.

Utgångspunkten är att de som är med och nyttjar resursen också ska ha ett inflytande över förvaltningen. Därför måste en början vara att se på hur bestånden av de olika arterna ser ut, hur de nyttjas (hur mycket fångas av respektive yrkesfisket, sportfisket och fritidsfisket) och hur en

förvaltning ska se ut för ett långsiktigt hållbart nyttjande. Förslag som kommer fram kring nyttjandet av fiskresurserna förs till Fiskeriverket som är beslutande.

SFI Gotland är sammansatt av representanter för yrkesfisket (3), husbehovsfisket (3), sportfisket (2), fiskevattenägare (1), lokala högskolan (Ar), Naturskyddsföreningen (1), länsstyrelsen (1) och Fiskeriverket (2).

Man arbetar med fyra olika insatsområden

- Dataunderlag – underlag för att värdera fiskets effekter på kustens fiskbestånd och miljö.
- Förvaltning – hur ska det ske samt konkreta förvaltningsplaner
- Information – länk mellan lokala brukare, berörda organisationer och myndigheter
- Utveckling – av det kustnära fisket – redskap, turism mm

Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän

Samförvaltningsområdet Norra Bohuslän täcker Tanums och Strömstads kustvatten fram till 4 nautiska mil. Kosterfjorden med omgivande vatten är Sveriges artrikaste havsområde. Här finns alla de naturtyper, djur och växter som förknippas med västkusten. Men här finns också miljöer och arter som inte förekommer någon annanstans i svenska hav. Projektet rubriceras ”Samförvaltning som en väg att nå ett hållbart fiske, landsbygdsutveckling och bevarande av kustfiskekulturen i Norra Bohuslän”.

Projektets mål är

1. Ökad trovärdighet för fiskenäringen hos allmänheten och en konstruktiv dialog mellan i första hand forskare och fiskare
2. En livskraftig och lönsam lokal fiskenäring som bygger på förnyelsebara resurser i havet samt ett fiske integrerat i andra delar av det lokala näringslivet
3. Utveckla långsiktigt hållbara lösningar av ett fortsatt fiske. Dessa legitimeras genom en förvaltningsplan som skall omfatta även fisket inom en kommande nationalpark.
4. Den upparbetade organisationen kring samförvaltningen skall permanentas och fungera som en kunskapsplattform från vilken dialog med myndigheter och andra sker.

Styrgruppen består av avd 1 SFR med 4 yrkesfiskare. Övriga är Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland (2 deltagare), Tjärnö marinbiologiska laboratorium samt Strömstad och Tanums kommuner, som vardera har representant.

Referenser och bakgrundslitteratur

Litteratur

- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M. T., Kothari, A., Renard, Y. 2004. Sharing Power Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world. iied, IUCN, CEESP, CMWG, Cenesta, Sida, Ministerie van buitlandse zaken Ontwikkelingssamenwerking, gtz.
- Carlsson, L. & Berkes, F. 2005. Co-management: concepts and methodological implication, ur Journal of Environmental Management 75. s 65-76. Elsevier
- Emmelin, L. & Lerman, P. 2006. Styrning av markanvändning och miljö, Ansvarskommittén skriftserie. www.sou.gov.se/ansvar (20060831)
- Förvaltningslagen. 1986:223.
- Glesbygdsverket. 2006. Samspelet mellan regional och lokal nivå – tas förutsättningarna för utveckling i gles- och landsbygder tillvara? Rapport.
- Hallgren, L & Ljung, M. 2005. Miljökommunikation - aktörssamverkan och processledning. Studentlitteratur.
- Helmfrid, H. 2006. Natursyn och hållbarhet. Lantbrukarnas Riksförbund, Folkrorelserådet "Hela Sverige ska leva", Hållbara bygder, Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket.
- Herlitz, U. 2002. Bygdens röst – mellan medborgare och kommun. Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva. (60s).
- Leader+ Magazine, Att ta tillvara de resurser som finns i natur och kultur, nr 4 2006, Europeiska kommissionen, Europeiska observationsorganet för landsbygdsområden.
- Lundqvist, L. J., Jonsson, A., Galaz, V., Löwgren, M., Alkan Olsson, J. 2004. Hållbar vattenförvaltning – organisering, deltagande, inflytande, ekonomi, VASTRA Rapport 5.
- Naturvårdsverket. 2003. Lokal förankring av naturvård – genom deltagande och dialog. Rapport 5264-0
- Naturvårdsverket. 2005. Skyddad natur – en motor för regional och lokal utveckling. Rapport 5504
- Naturvårdsverket. 2006. Samverkan om vattenförvaltning – information, kommunikation och samråd. Handbok 2006:1.
- Piriz, L., 2005. Praktiskt samtal om samförvaltning av fiske. Fiskeriverket
- Pretty, J. & Ward, H. 2001. Social capital and the Environment. World Development, Vol 29 No 2 (209-227)

- Regeringsbeslut 15, Jo 2004/1531. Uppdrag till Fiskeriverket om lokal och regional samförvaltning. Jordbruksdepartementet. Regeringskansliet, 2001. Regeringens skrivelse Skr 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik. Riksdagens tryckeriexpedition.
- Renman, Å. 2006. Lokal naturförvaltning – en outnyttjad resurs, Folkhälsoinstitutet Hela Sverige skall leva. Under framtagande.
- Rådelius, C. 2002. Självstyre eller samförvaltning – problem och möjligheter utifrån en studie av världsarvet Laponia. Luleå Tekniska Universitet
- Sandström, E. 2006. Allmänningarnas återupplivande – om makt, identitet i kampen för utvecklingen av ett lokalt förvaltarskap. Artikelbidrag till workshop om förvaltning av omstridda naturresurser – Nordiska trender och nys utmaningar. Institutionen för Stad & Land, SLU. Uppsala.
- Sandström, E. 2005 . Lokal förvaltning av naturresurser – från ord och till handling. Sammanfattning av konferens i Riksdagens andrakammarsal 19 maj 2005. Folkhälsoinstitutet – Hela Sverige skall leva, Stockholm.
- Sandström, E. & Tivell, A. 2005. Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län – en studie om förutsättningar och möjliga former. Länsstyrelsen Västerbotten. Inst f Landsbygdsutveckling och Agroekologi. SLU Uppsala. Working Paper No 7.
- Singelton, S. 1998. Constructing Cooperation – the Evolution of Institutions of Comanagement. University of Michigan press.
- Spela roll. En bok om lokal och regional utveckling. 2005. Sveriges Kommuner och Landsting. Arena för tillväxt. Stockholm. (80s)
- Svenska akademiens ordlista, SAOL
- The world bank (Världsbanken), 1999. Report on the international workshop on community-based natural resource management (CBNRM), Washinton DC, 10 – 14 May, 1998. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/97605/conatrem/conatrem/report.html> (200608031)
- Westberg L. 2005. Aktörssamverkan i praktiken: om lärande och makt i samverkansprocesser mellan aktörer i livsmedelssystemet. Acta Universitatis agriculturae Sueciae nr 2005:96
- White, A. & Martin, A. 2002. Who owns the worlds forests? Forest and Tenure and Public Forests in Transition. Forest Trends, Washington D.C.

Weblänkar

- www.naturvardsverket.se Natur och naturvård. Skyddad natur.
- www.jordbruksverket.se
- www.scb.se Skyddade områden som andel av total areal.
- www.sou.gov.se/ansvar

www.leaderplus.se
www.ne.se
www.kustlandet.se
www.ammarnas.com
www.brabygden.se
www.drevdagen.se
www.sarna.nu
www.funneshult.nu
www.hogsasen.se
www.fiskeriverket.se
www.kustlandet.se

Sveriges lantbruksuniversitet

Institutionen för stad och land

Ulls väg 28B, 750 07 Uppsala

Tel. 018-67 10 00

www.slu.se

Centrum för biologisk mångfald

Bäcklösavägen 8, 756 51 Uppsala

Tel. 018-67 10 00

www.cbm.slu.se