

Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning

Var, när och hur behovet av lokal
samverkan uppstår – samt om
lokalt deltagande bidrar till hållbar
utveckling i fjällen?

Slutrapport

Författare Therese Bjärstig, Katarina Eckerberg
och Anna Zachrisson

Förord

I denna rapport sammanfattar vi de huvudsakliga resultaten från forskningsprojektet ”Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning”. Projektet pågick 2013-2016 och finansierades av Naturvårdsverket genom forskningssatsningen Storslagen fjällmiljö, fas 1.

Inom ramen för detta projekt har en mängd privata och offentliga aktörer bidragit med sin kunskap och erfarenhet genom att avsätta sin tid och låta sig intervjuas. Vi vill tacka alla respondenter och andra personer runt om i landet som har svarat på våra frågor eller på andra sätt bidragit i arbetet med denna studie. Vi vill även tacka Annika Nordenstam som hjälpt oss att sammanställa material.

Umeå i december 2016

Katarina Eckerberg
Professor statsvetenskap

Therese Bjärstig
Docent statsvetenskap

Anna Zachrisson
Docent statsvetenskap

Statsvetenskapliga institutionen
Umeå universitet

Innehåll

FÖRORD	3
1. SAMMANFATTNING	5
2. SUMMARY	6
3. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	7
4. RESULTAT	8
5. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	16
6. PUBLIKATIONER OCH KOMMUNIKATIONSINSATSER	18
7. KÄLLFÖRTECKNING	22

1. Sammanfattning

Samarbeten mellan offentliga och privata aktörer används i allt större utsträckning för att främja hållbar utveckling i fjällområdet. Systematisk kunskap om samarbetenas karaktär och omfattning har dock saknats. I detta projekt har vi analyserat förekomsten av samverkan mellan offentliga och privata aktörer inom miljö- och naturresursförvaltning i de svenska fjällen. Vi har kritiskt granskat vem eller vilka som initierat denna samverkan, vilka frågor som hanteras samt hur samarbetena leds och utvecklats.

Vissa samverkansformer är formaliserade och obligatoriska för länsstyrelserna. Kraven på dessa samarbeten är således desamma i alla berörda län (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna) även om tillämpningen varierar något. Det finns dock relativt stora skillnader mellan länen i hur de frivilligt initierar och organiserar samverkan i form av projekt. Störst antal sådana samverkansprojekt kring miljö- och naturresurser finns i Jämtland medan Dalarna har minst antal. Tema för samverkan skiljer sig också mellan länen, men generellt är samverkan kring spår och leder, friluftsliv, fiske, natur och kultur samt turism vanligast. Även vem eller vilka som initierar samarbetena skiljer sig något mellan länen, där den generella trenden är att frivilligorganisationer och kommuner tillsammans initierar och leder frivilliga samverkansprojekt.

Vi har även studerat i vilken utsträckning förtroendet mellan involverade aktörer och tidigare konflikter påverkar vilka samarbetsstrategier som ledande tjänstemän anammar. Här ser vi att när länsstyrelserna tar egna initiativ till samarbete handlar det främst om att hantera potentiella eller redan existerande konflikter. Ojämliga maktrelationer är begränsande och förhindrar samverkan kring exempelvis skogsbruk, gruvor, vindkraft och vattenkraft. När ”win-win”-lösningar är möjliga blir det lättare att samarbeta. Frivillig samverkan förekommer i större grad i sektorer som fiske, turism och lokal utveckling, som då oftast initieras av privata aktörer. Statens roll är fortsatt viktig då många samarbeten (både lagstadgade och frivilliga) initieras och koordineras av länsstyrelserna. EU-stöd och annan projektfinansiering spelar också en stor roll för att stimulera samverkan.

Slutligen ser vi att lokal samverkan ofta leder till ökad måluppfyllelse och hållbarhet. I majoriteten av de samverkansprojekt vi studerat har samtliga aspekter av hållbarhet – ekologisk, ekonomisk och social – förbättrats. Emellertid framträder särskilt den sociala dimensionen som den aspekt som genomsyrar och är nyckel till hållbarhetsarbetet i stort i fjällregionen.

2. Summary

Various forms of collaborative governance are increasingly used to promote sustainable development in the Swedish mountain region. Nevertheless, systematic accounts of how collaboration occurs, for what purposes, to what extent and where has been missing. This study analyses the extent and nature of collaboration between public and private actors in the Swedish mountain region. In addition to the questions mentioned above, we have critically assessed who has been initiating and leading the collaborations and whether there are any differences between the four responsible mountain county administrations.

Some types of collaboration are formalized and obligatory, such as municipal land use planning, reindeer management, water and nature conservation consultation, which is implemented similarly in all counties. There are, however, considerable differences between the counties in how voluntary collaborative projects are being initiated. The majority of such bottom-up instigated projects concerning environment and natural resource management are found in Jämtland county, while the county of Dalarna has the fewest such collaborative projects. The thematic area of collaboration also varies between the counties, even if generally collaboration around facilitating access, recreation activities, fisheries, nature and culture as well as tourism is most common. There are also regional differences in who initiates the collaborative projects, while dominated by the general trend that voluntary organisations together with municipalities initiate and lead collaborative projects.

We have also examined the extent to which trust between involved actors as well as previous conflicts impact on what kinds of collaboration strategies are being chosen by the respective county administration officers. The results show that the county administrations tend to initiate collaboration when they think this can help to handle already existing or potential conflicts. Unequal power relationships tend to hinder collaboration especially concerning forest management, mining, wind energy and hydropower. Collaboration is facilitated by 'win-win' solutions, and voluntary collaboration is more common in thematic areas of fisheries, tourism and local development, and then often initiated by private actors. The role of the state remains central, and many forms of collaboration (both regulated and voluntary) are being initiated and coordinated by the county administrations. Not least is financial support from the European Union to collaborative projects an important factor in this respect.

Finally, we find that local collaboration often promotes sustainable development goals. For the majority of collaborative projects that we investigated, all aspects of sustainability – environmental, economic and social – have become improved. Nevertheless, the social dimension of sustainability stands out as the most central aspect which may be seen as key to sustainable development in the mountain region.

3. Syfte och frågeställningar

Den svenska fjällregionen hyser viktiga värden för biologisk mångfald, kulturmiljö, rennäring, turism, rekreation och vildmarksupplevelser, men är samtidigt arena för upprepade kontroverser kring naturskydd, jakt, fiske och exploatering genom bl.a. skogsbruk, vindkraft och gruvnäring. Utvärderingar av det nationella miljömålet En storslagen fjällmiljö visar att vi har långt kvar till långsiktigt och hållbart nyttjande av fjällens ekosystem, och lägger ansvaret på en lång rad olika samhällsaktörer att samverka bättre, inte minst på lokal nivå. Internationella avtal och nationella myndigheter inom naturresurser och miljö betonar i ökande grad olika former av deltagande och samarbete för att överbrygga motsättningar mellan intressen, mobilisera lokalsamhällen och på så sätt hantera bristen på måluppfyllelse i förvaltningen inom fjällområdet. Vissa samverkansprocesser har fått stor uppmärksamhet, som exempelvis Lapponia, Fulufjällets nationalpark och Tåssåsens jaktområde, men är dessa fall unika eller är liknande processer vanliga i hela fjällområdet? Kunskapen om detta är begränsad. Det finns inga systematiska studier om var, när och hur/varför behovet av lokal samverkan uppstår eller vilka effekter ökat lokalt deltagande har. I vilken grad kommer initiativen underifrån och vilken roll spelar länsstyrelserna respektive EU? Bidrar lokalt deltagande till hållbar utveckling i fjällen, och i så fall hur? Detta är de frågor vi adresserat och besvarat inom ramen för detta projekt.

Två teoretiska ramverk av Emerson et al. (2011) och Sabatier et al. (2005) har integreras för att förklara utfallet av samverkan med hjälp av kontextuella och processuella faktorer. Margerum (2008) har använts för att identifiera och kategorisera olika typer av samarbeten, medan Focht och Trachtenbergs (2005) ramverk har använts för att analysera vilken roll förtroende/tillit mellan olika privata aktörer och tjänstemän har när ledande tjänstemän initierar och driver samarbeten, samt för vilka samarbetsstrategier de väljer i dessa fall.

En stor kartläggning har resulterat i att en databas sammanställts för samtliga offentlig-privata samverkansprojekt och processer rörande miljö- och naturresurser inom hela fjällområdet (totalt 245 st). Genom semistrukturerade intervjuer per telefon dels till ledande tjänstemän vid länsstyrelserna (20 st), dels till nyckelpersoner för processerna (39 st) testas hypoteser med både kvantitativ och kvalitativ metod, och generella slutsatser dras (se Eckerberg et al. 2015 för en mer utvecklad metodologisk genomgång).

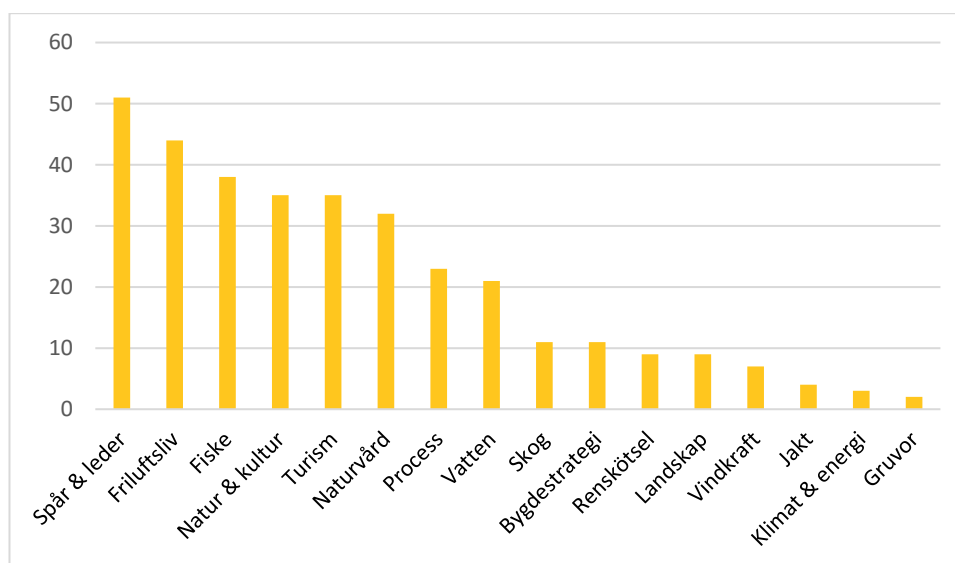
4. Resultat

Samarbeten mellan offentliga och privata aktörer används i allt större utsträckning för att främja en hållbar utveckling i fjällområdet. Men kunskap om samarbetenas karaktär och omfattning har saknats fram till idag. Som ett första steg har vi därför analyserat hur många samarbeten mellan offentliga och privata aktörer det finns kring miljö- och naturresursförvaltning i de svenska fjällen, samt var de förekommer.

Utifrån denna kunskap har vi kritiskt granskat vem eller vilka som leder samarbetena, vilka frågor som hanteras samt hur samarbetena uppstått och utvecklats. Vi har sedan kartlagt projekten utifrån vilken typ av samverkan de handlar om – genomförande, organisatoriskt och/eller policyskapande (i enlighet med Margerum 2008).

Vissa samarbetsformer har kommit att bli formaliserade och obligatoriska för länsstyrelserna. Kraven på att samarbeta i dessa frågor är således desamma i alla berörda län. Det handlar om regelstyrd samverkan inom kommunernas översiktsplanering, inom ramen för Fjälldelegationen med de fyra länsstyrelserna, inom natur- och skogsskydd, vattenförvaltning och fiskevård, jakt och viltvård, gruvetablering och fjällsäkerhet. Andra mer frivilligt initierade samverkansprocesser är renbetesplaner, naturskyddsdialoger och kanalisering av snöskoter- och terrängkörning (en sammanställning över samtliga former av regelstyrd såväl som frivillig samverkan återfinns i Eckerberg et al. 2015, tabell 1 och tabell 3).

Däremot råder det stora skillnader mellan länen när det kommer till att frivilligt initiera och organisera offentligt-privata samarbeten. Störst antal samarbeten kring miljö- och naturresurser finns i Jämtland (83 st), följt av Västerbotten (57 st), medan Norrbotten (46 st) och framförallt Dalarna (39 st) uppvisar ett mindre antal.



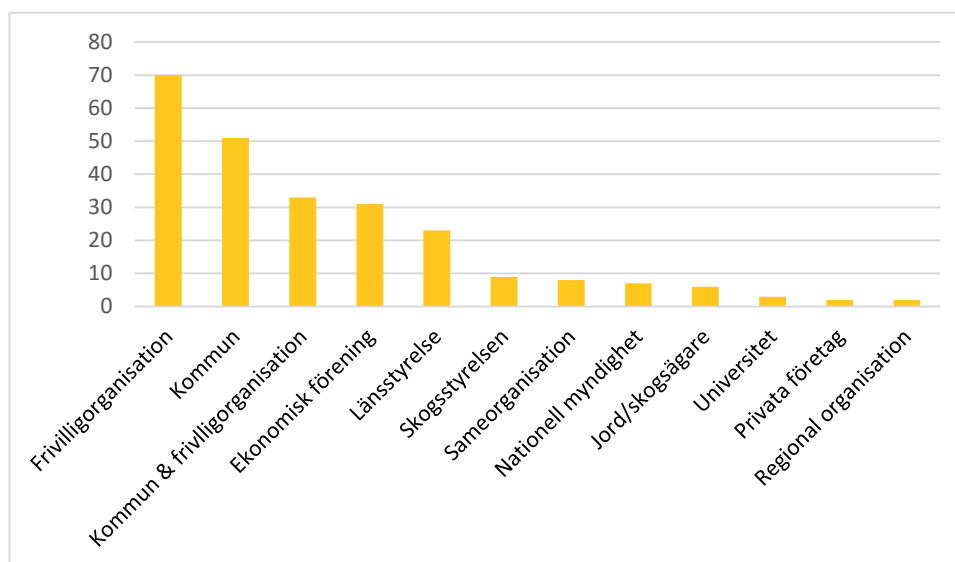
Figur 1. Antal frivilliga samverkansprojekt för respektive tema. Totalt undersöktes 245 projekt.

Vad man samarbetar om skiljer sig åt mellan länen, liksom vem eller vilka som initierar och leder samarbetena. I Norrbotten är samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer vanligast, men vissa samarbetsprojekt har initierats och leds av centrala myndigheter och sameorganisationer. Dominerande tema för samarbete är fiske, natur- och kulturvård, men samarbeten kring vatten är också vanligt.

I Västerbotten är främst kommunerna centrala aktörer i samarbetena, och tema berör mest fiske, skog, natur- och kulturmiljöer.

I Jämtland samverkar vanligen frivilligorganisationer med kommuner. Friluftsliv samt spår och leder är de tema som dominerar.

I Dalarna framträder ett mönster där frivilligorganisationer och ekonomiska föreningar står för de flesta av samverkansinitiativen. Dessa berör i första hand spår och leder, men även naturvård och turism.



Figur 2. Antal projekt som leds av respektive organisation/myndighet. Totalt undersöktes 245 projekt.

Ett sätt att analysera behovet av de olika samarbetsformerna är att undersöka vem som tagit initiativet – privata eller offentliga aktörer. ”Bottom-up” samarbeten initieras nedifrån av privata aktörer och är i de allra flesta fall relativt nyetablerade samarbeten. Dessa har ofta en genomförandefunktion, men ibland också en organisatorisk funktion. ”Top-down” samarbeten initieras ovanifrån av offentliga aktörer och är istället organisatoriska eller policyskapande till sin karaktär. Vi ser att top-down och bottom-up samarbeten kompletterar varandra, särskilt i situationer och områden med en historia av konflikter där den offentliga politiken delvis har misslyckats. Det kan till exempel gälla naturskydd eller renbetesfrågan.

Inom områden som är mindre konfliktfyllda och omtvistade, exempelvis förbättring av spår och leder, regional- och landsbygdsutveckling samt rekreation och fiske,

återfinns det mer av bottom-up samarbeten som syftar till genomförande. Där ser vi att statligt stöd i form av finansiering, ofta EU-medel, är av central betydelse för att förklara uppkomsten av denna typ av samarbeten.

Våra intervjuer med tjänstemän vid de fyra länsstyrelserna i fjällen visar att de är betydligt mer positiva till samverkan idag än för tio år sedan. De upplever också att kraven på samarbete är större nu. Enligt tjänstemännen är det emellertid främst privata aktörer som initierar samarbeten. Ofta sker det enligt dem när privata aktörer är i konflikt med andra intressegrupper och de vill att länsstyrelsen ska ”styra upp” situationen och bidra till lösningar (de privata aktörerna motsäger dock detta till viss del då de snarare säger sig initiera samarbeten i de fall det råder tillit mellan parterna, vilket utvecklas nedan). Det kan också röra sig om önskemål att länsstyrelsen ska bidra med finansiering till olika lokala eller regionala satsningar. Att länsstyrelsen engagerar sig innebär vanligen att samarbeten blir mer långsiktiga. När länsstyrelserna tar egna initiativ till samarbete handlar det främst om att hantera potentiella eller redan existerande konflikter, i situationer där det är låg tillit mellan antingen olika privata aktörer, eller mellan privata intressen och länsstyrelsen. Om det är konflikter mellan intressegrupper försöker tjänstemännen att medla mellan dessa på olika sätt. Ett sätt att medla är med hjälp av faciliteringsstrategier, vilka hjälper till att underlätta kommunikationen mellan parterna och att öka deras tillit till varandra. I fall där konflikterna också involverar länsstyrelsen så använder tjänstemännen i allt större utsträckning förhandlingsstrategier där en neutral tredje part engageras. De privata aktörerna får mer utrymme och gehör för sina synpunkter och krav, med ambitionen att bygga upp samt stärka tilliten mellan offentliga och privata parter.

Utvecklingen inom viltförvaltningen illustrerar detta. År 2004 fanns stora skillnader mellan länen, exempelvis i hur småviltsjakten hanterades. Det formella samarbetet handlade om konsultation, där privata aktörer fick information från länsstyrelsen och sedan möjlighet att lämna synpunkter. Sedan 2009 sker istället förhandlingar i viltförvaltningsdelegationerna, där även rovdjursförvaltningen hanteras. Skillnaden mellan konsultation och förhandling förklaras i figur 3, se nedan.

	Social tillit (Inga konflikter mellan intressegrupper)	Social misstro (Konflikter mellan intressegrupper)
Officiell tillit (Inga konflikter mellan intressegrupper och tjänstemän)	Bekräftelse: Tjänstemän formulerar policy och söker sedan bekräftelse från intressegrupper	Facilitering: Tjänstemän underlättar förhandlingar mellan intressegrupper
Officiell misstro (Konflikter mellan intressegrupper och tjänstemän)	Konsultation: Tjänstemän rådfrågar intressegrupper först och visar att deras intressen kommer att tillgodoses (innan de formulerar policy)	Förhandling: Tjänstemän och intressegrupper förhandlar tillsammans (ofta faciliterat av en neutral tredje part)

Figur 3. Olika samverkansstrategier som kan användas beroende på nivån av tillit mellan de olika aktörerna före samarbetet. Källa: Focht och Trachtenberg 2005.

Viltförvaltningsdelegationerna i de fyra länen är obligatoriska institutioner, men vår studie visar att det fortfarande finns skillnader i hur de arbetar, samt även i hur länsstyrelserna arbetar med dessa frågor utanför detta forum. I framför allt Norrbotten och Västerbotten pågår samarbete även utanför viltförvaltningsdelegationernas arbete. Till exempel organiseras årliga konferenser och informationsmöten med fokus på rovdjursförvaltning och då särskilt björnjakt. Detta visar att de olika samarbetsstrategierna inte är ömsesidigt uteslutande, utan snarare ses som kompletterande.

Dalarna skiljer ut sig bland fjällänen genom att ha betydligt mindre samarbete med privata aktörer överlag. Förtroendet mellan privata aktörer sinsemellan, samt i relation till länsstyrelserna, upplevs ha ökat i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, men förefaller snarare ha minskat i Dalarna, enligt både intervjuerna med ledande tjänstemän och de privata aktörerna. Detta kan bero på att Dalarna inte förmått använda lämpliga samarbetsstrategier. För att möta den låga nivån av tillit i Dalarna skulle förhandlingsstrategier troligen varit mer effektiva än de konsultationsstrategier som i stor utsträckning använts hittills.

Generellt pekar våra intervjuer med tjänstemännen på att de tidigare främst uppfattade ”samarbete” som att informera berörda parter medan de flesta numera även trycker på vikten av att underlätta kommunikation mellan andra parter (facilitering) och att även förhandla med de privata aktörerna. Idag framhåller tjänstemännen i fjällänen i mycket högre grad sådana samarbetsstrategier som kräver ett större åtagande för andra parter och en större arbetsinsats för myndigheten. Någon tjänsteman hyser farhågor om att den ökade betoningen på samverkan kan innebära att vissa resursstarka intressen gynnas på bekostnad av andra, inte minst kan de intressen som framhålls på nationell nivå komma särskilt bra ut.

Ökade krav på lokal och regional ekonomisk utveckling förefaller öka konflikterna i fjällen och därmed kraven på samarbete. Detta ser vi främst när det gäller

naturskydd, jakt och rennäring. De ojämlika maktrelationer som fortsatt råder är begränsande och förhindrar bra samarbeten kring exempelvis skogsbruk, gruvor, vindkraft och vattenkraft. När ”win-win”-lösningar är möjliga blir det lättare att samarbeta, vilket vi ser tydligt genom att frivilligt samarbete förekommer i större grad i sektorer som fiske, turism och lokal utveckling. Staten är fortsatt mycket viktig då många samarbeten (både lagstadgade och frivilliga) initieras och koordineras av länsstyrelserna. Som nämnts ovan spelar också olika EU-stöd en betydande roll för samverkan. Projekt inom LEADER och LIFE är tydliga exempel på detta.

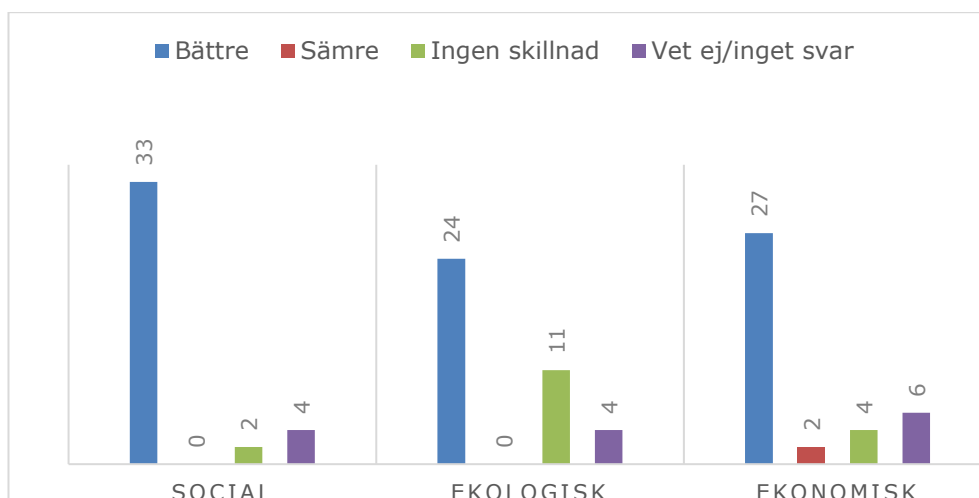
Länsstyrelsetjänstemännen tycks i ökande grad anpassa sina samsarbetsstrategier utifrån hur mycket tillit som finns mellan olika intressegrupper, samt mellan intressegrupper och länsstyrelsen. Denna anpassning verkar bidra till att minska konflikterna i fjällen. Att anpassa sig på detta sätt är viktigt för att kunna använda tillgängliga resurser på ett bra sätt. Facilitering och förhandling (se figur 3 ovan) är mycket arbetskrävande och kostsamma strategier som främst bör reserveras för konfliktsituationer, medan bekräftelse och konsultation är de strategier som används i normalfallen.

Det finns tydliga skillnader mellan fjällänen i hur långt de har kommit när det gäller att anpassa sina samsarbetsstrategier. Detta förhållande kan troligen till viss del förklara varför frivilliga privat-offentliga samarbeten i form av projekt är vanligare i Jämtland och Västerbotten än i Norrbotten och Dalarna. Dock visar de tematiska skillnaderna att även trycket från olika sektorer i länen är viktigt att beakta. Exempelvis handlar samarbete i Jämtland främst om turismrelaterade aktiviteter medan det i Norrbotten oftare rör sig om naturvård eller fiske.

För att kunna studera effekter av lokala samverkan mer i detalj genomförde vi 39 st semistrukturerade intervjuer med projektrepresentanter i samtliga fjällän, baserat på de totalt frivilliga 245 samverkansprojekt mellan offentliga och privata aktörer som undersöktes. Urvalet var slumpmässigt och antalet projektrepresentanter från respektive län var proportionerligt utifrån länens totala antal samverkansprojekt.

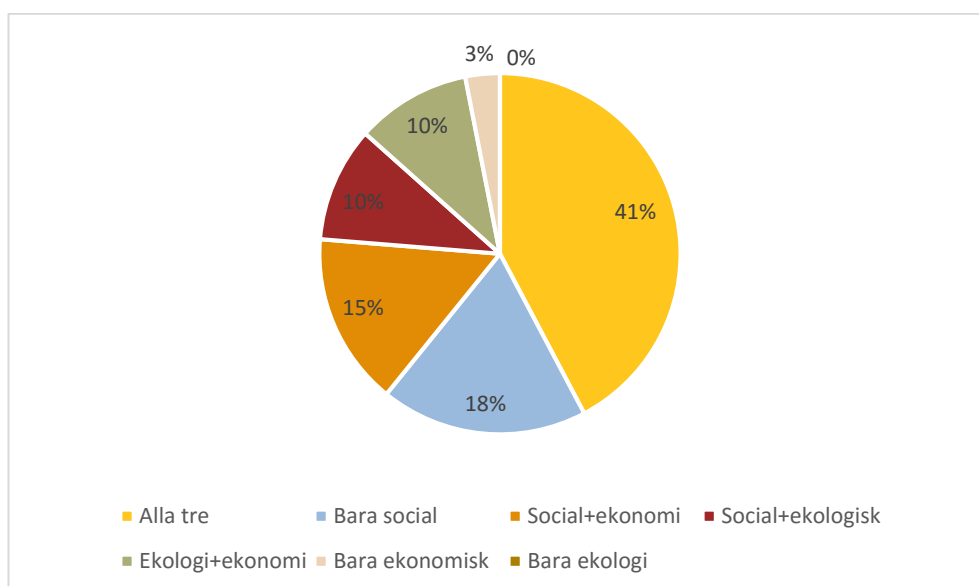
Generellt sett indikerar vår studie att samverkan rörande miljö- och naturresurser i fjällen i de allra flesta fall upplevs generera positiva effekter för samtliga hållbarhetsaspekter (se figur 4 nedan). Det tycks dock primärt vara den sociala aspekten som stärkts, där flera respondenter nämner att samarbetet ökat deras förtroende och tillit till andra aktörer. De är inte alla gånger ense, men de förstår och respekterar de andra aktörernas ståndpunkter på ett bättre sätt än tidigare. Många gånger har ett väl fungerat samarbete även lett till att aktörerna fortsatt samarbeta inom ramen för andra projekt. När det gäller ekologiska effekter så upplevs dessa i många fall förbättras, men i några projekt så anges att man inte ser någon skillnad. En förklaring till detta är att restaureringsinsatser och liknande behöver tid på sig innan mer konkreta resultat kan anas, liksom att de kan vara svåra att mäta och följa upp. Den enda av hållbarhetsaspekterna som uppvisar en negativ utveckling, men då endast i ett fåtal av projekten, är den ekonomiska. Här är det framförallt

förhoppningen att lokal samverkan skulle leda till nya arbetstillfällen och/eller ökad turism som kommit på skam.



Figur 4. I vilken utsträckning samverkan upplevs ha bidragit till en ökad hållbarhet.

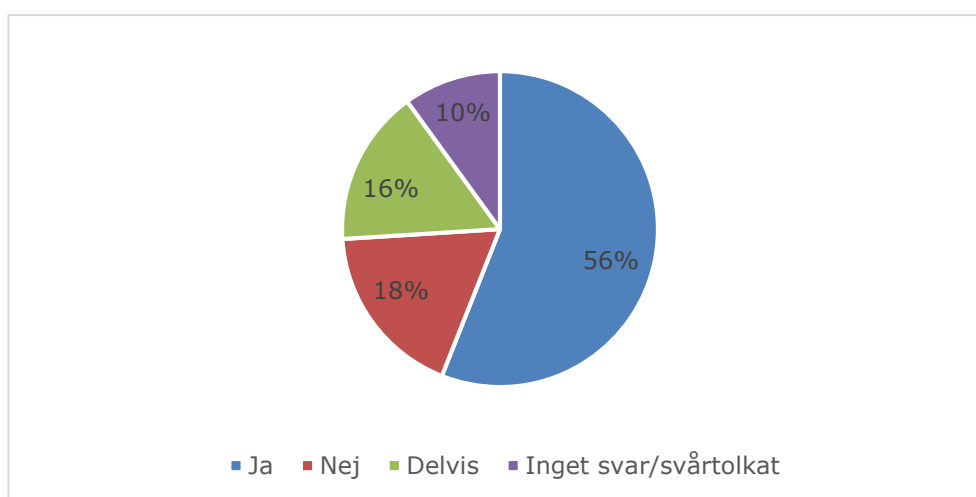
När det gäller vilka aspekter av hållbarhet (sociala, ekologiska och ekonomiska) som de undersökta samverkansprojekten haft som mål att beakta ser vi att de allra flesta vill beakta samtliga tre aspekter. I nära hälften av projekten förbättras också alla de tre hållbarhetsdimensionerna (se figur 5 nedan), medan resultaten för de övriga visar att endast en eller två av dimensionerna upplevs ha förbättrats. Vanligast är då att enbart den sociala hållbarheten förbättrats, men nästan lika vanligt är att den förbättrats jämte med den ekonomiska hållbarheten. Detta kan hänga ihop med att det är få projekt som har någon tydlig uppföljning och att det då kan vara lättare att belägga en positiv utveckling när det gäller sociala relationer och ekonomisk utveckling än för naturmiljön.



Figur 5. Vilka hållbarhetsdimensioner har förbättrats i samarbetsprojekten?

Av vår studie framgår därmed att den sociala hållbarheten tycks vara av särskild vikt för lokal samverkan kring miljö- och naturresursförvaltningen i fjällen då den förbättrats i hela 84% av projekten. Detta är inte oväntat då samverkan i sig bör få effekter på de sociala relationerna mellan de aktörer som ingår. Konflikter är en vanligen förekommande anledning till att ett samverkansprojekt startar om vi ser till forskningen på området (se exempelvis Anex och Focht 2002; Glasbergern 2011; Höppner 2009). I vår studie av frivillig projektsamverkan är det dock endast i tre projekt som konflikter anges ha varit en utlösande anledning till att initiera samverkan (även om konflikter och motsättningar förekommit i fler av projekten).

I intervjustudien av samverkansprojekt mellan offentliga och privata aktörer rörande miljö- och naturresursförvaltning i fjällen har vi även undersökt i vad mån deltagarna upplevt att de ursprungligen satta projektmålen har uppnåtts (se figur 6 nedan). I över hälften (56%) av projekten är uppfattningen att målen helt klart har uppnåtts och i ytterligare 16% av projekten har de uppnåtts delvis. Projekt byggda på samverkan förefaller därmed vara ett viktigt medel för att nå konkreta resultat och genomföra en politik som bidrar till hållbar utveckling i fjällens miljö- och naturresursförvaltning.



Figur 6. I vilken utsträckning projektmålen upplevs ha nåtts.

Emellertid anger respondenterna i en dryg tredjedel av projekten att samverkan endast är viktigt i vissa sammanhang, som t.ex. när det råder stor brist på förtroende/tillit antingen mellan olika lokala aktörer eller mellan lokalbefolkning och myndigheter. Några av dessa respondenter säger att det är för få engagerade aktörer i lokalsamhället för att kunna täcka upp externa förfrågningar om samverkan och att dessa personer inte hinner med. De långa avstånden nämns också som en begränsande faktor. De trycker på att det är viktigt att samverkan inte bara handlar om diskussioner utan att det leder till konkreta resultat. Tillräckligt med resurser och tid är viktiga faktorer för att nå dit. Flera av dessa mer kritiska respondenter menar dessutom att trycket på att samverka är särskilt högt på exempelvis renskötseln och samebyarna, som samtidigt har väldigt begränsade resurser att kunna delta. Vidare

upplever dessa respondenter att det som utmålas som ”samverkan” i själva verket ofta bara handlar om att delge information.

En internationell utblick om naturvårdspolitik som har relevans också för fjällområdet möjliggjordes genom ett artikelsamarbete med kollegor i Norge (se Fauchland et al. 2014; Hongslo et al. 2016). När det gäller naturvård finns viktiga skillnader mellan Sverige och Norge. I Norge har en omfattande decentraliseringsreform genomförts vilken har lett till att ca 75% av den totala skyddade arealen i Norge förvaltas genom samarbete mellan kommuner och fylken. Även i Sverige finns decentraliseringstendenser i vissa specifika fall (Tyresta, Koster och Fulufjället nationalparker samt Lapponia världsarv). Dessa områden omfattar ca 20% av den totala skyddade arealen i Sverige. Dessutom förvaltas 13% av antalet skyddade områden av kommuner (enligt siffror från 2011 – se Fauchald et al. 2015). Men Norge har alltså genomfört en betydligt mer omfattande reform för att decentralisera naturvården än vad Sverige har gjort.

Den norska modellen innebär betydligt starkare representation av politiker – oftast kommunalråd – i de lokala nationalparksstyrelserna, som utses av regeringen. Berörda intressenter och rättighetshavare är endast involverade genom ett rådgivande utskott. I den svenska modellen (i de fyra specialområdena) är dessa starkare involverade då de oftast är representerade i styrelserna. Länsstyrelsen behåller dock mycket av beslutsmakten även i dessa specialfall, exempelvis vid revideringar av förvaltningsplaner och dispenser. I Norge har reformen medfört delvis delegering av de här två viktiga områdena. För det första ska de lokala styrelserna ta beslut om förvaltningsplaner som dock sedan ska godkännas av det norska Naturvårdsverket (Miljödirektoratet). För det andra tar styrelserna beslut om vilka aktiviteter som ska få äga rum i skyddade områden. Det är möjligt för styrelserna att godkänna aktiviteter som bygganläggningar, användandet av motorfordon, jakt och fiske. Besluten kan överklagas till Miljödirektoratet eller i domstol, men i praktiken görs det sällan.

Vad dessa skillnader innebär för skötseln och måluppfyllelsen för skyddade områden är svårt att bedöma. Det finns indikationer på att skyddet fungerar mindre bra på många håll i Norge, medan uppföljningen gällande detta är otydlig i Sverige. De finns dock tydliga siffror på hur stor landareal som ska skyddats för att uppfylla den internationella målsättningen på 17%. I Norge är målet redan uppfyllt, medan Sverige har en bit kvar.

5. Slutsatser och förslag

Detta är den första systematiska studien om var, när och hur behovet av lokal samverkan uppstår, samt vilka effekter som en ökad samverkan mellan privat och offentlig sektor har – därför kan detta projekt ligga till grund för utveckling av teorier om vilka faktorer som kan förklara varför samverkan uppstår och vad den leder till. Projektet har även belyst om och hur konflikter bättre hanteras i samverkansprocesser, vilket i sin tur kan utgöra ett praktiskt stöd för både privat och offentlig sektor i detta avseende.

Kraven på att samverka har stärkts över åren, och är idag mer en regel än ett undantag – så även i förvaltningen av miljö- och naturresurser i fjällen. Staten har emellertid en fortsatt viktig roll att spela i termer av att initiera och koordinera sådan samverkan, inte minst genom att bidra med finansiering (se även Baker och Eckerberg 2014; Bjärstig och Sandström 2017). I likhet med andra glest befolkade landsbygdsområden förväntas privata aktörer i fjällområdet i många fall ingå i ett flertal olika nätverk och samarbeten, vilka ofta överlappar varandra. Särskilt gäller detta för rennäringen som berör mycket stora delar av fjällregionen. Det gör att vissa nyckelpersoner upplever orimliga krav på att medverka i samverkan, och att arbetsbördan blir alltför stor. Lokala och regionala myndigheter kan underlätta genom att i större utsträckning än idag se till att koordinera sina egna insatser både internt och sinsemellan. Likaså gäller det att samverkansmöten förbereds på ett bra sätt för att minimera risken att de upplevs som ineffektiva. Ett steg i den riktning är den koordinering och samarbete som länsstyrelserna gör inom ramen för Fjälldelegationen – ett samarbete som gått från att tidigare varit kritiserat till att nu framhållas som en viktigt arena för att få en mer enhetlig implementering av exempelvis jakt- och fiskesamverkan i fjälläna.

De länsstyrelser som arbetar aktivt med olika typer av samverkan och har en medveten strategi för dessa utifrån tidigare erfarenheter uppvisar också ett större antal samverkansprojekt. Förtroendet mellan involverade aktörer är högre i dessa län, och de anpassar sina samverkansstrategier efter sin egen kapacitet. Inom ramen för detta projekt har vi kunnat identifiera att de offentliga och privata aktörerna agerar lite olika beroende på den bedömda nivån av förtroende och/eller konflikter när det kommer till att initiera samarbeten. Tjänstemän vid länsstyrelserna initierar ofta samverkan för att föregripa och förhindra konflikter, medan de privata aktörerna primärt initierar samverkan i de fall det redan finns förtroende och goda relationer sedan tidigare, det vill säga att dessa samarbeten är mer av win-win karaktär. Detta är ett viktigt teoretiskt bidrag, då tidigare forskning (se exempelvis Anex och Focht 2002; Höppner 2009; Payton et al. 2005; Solitare 2005) inte lyckats påvisa ett klart samband huruvida förtroende verkar i riktning för mer eller mindre samverkan. Vår studie tyder alltså på att graden av förtroende verkar i olika riktningar för olika typer av aktörer (i detta fall offentliga och privata aktörer).

Vi ser även att samverkan ”kostar” och att vissa samverkanstrategier är mer resurskrävande än andra – i termer av tid, pengar och/eller engagemang – men att denna initiala investering oftast lönar sig åtminstone på längre sikt då samarbetet ofta ger ringar på vattnet inom andra områden, och gör att processen/förvaltningen uppfattas som mer legitim och accepteras av fler aktörer.

Länsstyrelsetjänstemännen förefaller i ökande grad anpassa sina samverkansstrategier utifrån hur mycket tillit som finns mellan olika intressegrupper, samt mellan intressegrupper och länsstyrelsen. Denna anpassning tycks bidra till att minska konflikterna inom miljö- och naturresursförvaltning i fjällen. Att anpassa sig på detta sätt är viktigt för att kunna använda tillgängliga resurser på ett bra sätt då resurserna i många fall är knappa.

Vår studie av hållbarhetseffekterna av frivilliga samverkansprojekt visar att de ekologiska effekterna är särskilt svårbedömda i jämförelse med sociala och ekonomiska effekter. Möjligen skulle länsstyrelserna kunna hjälpa till att skapa enkla uppföljningssystem i de fall projekten har statlig finansiering och ekologiska hållbarhetsmål finns med i projektens syfte. Många av projekten är relativt oprecisa i sina målformuleringar, vilket också kunde behjälpas genom olika former av expertstöd till själva projektansökan, och större krav på uppföljning.

Det finns några kvarvarande konflikthärddar i vissa områden av fjällen, där gamla spänningar mellan olika privata intressegrupper, samt mellan dessa och myndigheterna lever kvar. Här krävs långvariga insatser och tålmod, såsom exempelvis fallet Laponia visat, men också arbetet med den så kallade Härjedalenkonflikten. Ofta kan en tredje part vara behjälplig i medlingsprocessen, och professionella processledare kan katalysera ett förbättrat samarbetsklimat. Det är viktigt att sådana processer får lov att ta den tid som behövs.

Vår studie visar tydligt att den sociala dimensionen är central för framgångsrik samverkan. Denna insikt bör kunna användas på ett mer konstruktivt sätt i framtiden, exempelvis genom att se till att bygga tillit och god samverkan mellan privata och offentliga aktörer först på ett sätt som gör att alla känner sig delaktiga innan myndigheterna i ett senare skede kommer med sina inspel. När förtroendet väl har byggts, och de olika samverkansparterna tydligt ser mervärdet i att samarbeta, kan formerna för samverkan lättare spridas och fortgå i nya processer och projekt.

Resultaten och erfarenheterna från detta projekt utvecklas nu vidare i två ännu ej publicerade artikelmanus – och omsätts praktiskt inom ramen för Naturvårdsverkets fas 2 av Storslagen fjällmiljö genom projektet *Grön ÖP: Vilhelmina som testbädd för innovativ (fysisk) planering i fjällen*. Vi kommer även att sprida resultaten från projektet både nationellt och internationellt efter att projektet avslutas, se nästa avsnitt och kommande kommunikationsinsatser.

6. Publikationer och kommunikationsinsatser

Publikationer

Manus:

Bjärstig, Therese. Can partnerships lead to increased sustainability? A study on public-private collaborations in the Swedish mountains. Tänkta tidskrifter för publicering är *Sustainability* eller *Resources*.

Zachrisson, Anna. Does Collaborative Governance in Rural Areas Lead to Institutional Overload? A large-N comparative study of collaboration in the Swedish Mountain Region. Tänkta tidskrift för publicering är *Society & Natural Resources*.

In review:

Bjärstig, Therese, Zachrisson, Anna & Eckerberg, Katarina. Collaborative governance and the role of the public officers. Natural resource management in the Swedish mountains. *Scandinavian Journal of Public Administration*.

Publicerat:

Hongslo, Eirin, Hovik, Sissel, Zachrisson, Anna, & Aasen Lundberg, Aase Kristine. (2016). Decentralization of conservation management in Norway and Sweden — Different translations of an international trend. *Society & Natural Resources*, 29(8): 998-1014.

Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna. (2015). Incentives for Collaborative Governance: Top-Down and Bottom-Up Initiatives in the Swedish Mountains. *Mountain Research and Development*. 35(3): 289-298.
<http://www.bioone.org/doi/full/10.1659/MRD-JOURNAL-D-14-00068.1>

Bjärstig, Therese, Zachrisson, Anna & Eckerberg, Katarina. (2015). Lokal samverkan i fjällen: strategier för att minska konflikter inom miljö- och naturresursförvaltning. <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:868944/FULLTEXT01.pdf>

Fauchald, Ole Kristian, Gulbrandsen, Lars H. & Zachrisson, Anna. (2014) Internationalization of protected areas in Norway and Sweden: examining pathways of influence in similar countries. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 10.3 (2014): 240-252.

Zachrisson, Anna, & Beland Lindahl, Karin. (2013) "Biodiversity and forestry—the classic conflict in new disguise." *Forest Policy and Economics*, 33:39-46.

Internationella presentationer och konferenser

Nordic conference for Rural Research, Nordic Ruralities: Crisis and Resilience in Akureyri, Working group Political practices of rurality: Policies for sustainable development: Governance, collaboration and structures, Iceland, May 22-24, 2016. Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna. *Lessons learned from collaborative projects on sustainable natural resource management*. Presentationen hölls av Katarina Eckerberg.

Perth III International Conference: "Mountains of Our Future Earth", Perth, Scotland, 4-8 Oktober, 2015: Bjärstig, Therese, Zachrisson, Anna & Eckerberg, Katarina. *Collaborative governance and the role of the State. Natural resource management in the Swedish mountains*. Presentationen hölls av Therese Bjärstig.

European Consortium for Political Research Joint Sessions, Salamanca, Spanien, 10-14 april, 2014. Zachrisson, Anna: "Sustainable Governance of Rural Areas: Chances, Challenges and Conflicts. Anna Zachrisson var ordförande/arrangör av arbetsgruppen.

European Consortium of Political Science Research Joint Sessions, Salamanca, Spanien, 10-14 april 2014. Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna. *Bridging Conflict? Patterns of Collaborative Governance over Natural Resources in the Swedish Mountain Region*. Presentationen hölls av Katarina Eckerberg.

Nationella presentationer, WS och konferenser

Umeå Senioruniversitet, Temadag "Kampen om Fjället", Folkets Hus, Umeå 18 November, 2016. Therese Bjärstig: Presentation *Samverkan i fjällen – NÄR, VAR, HUR/VARFÖR och om VAD?*

Kunskapskonferens för Storslagen fjällmiljö, Naturvårdsverket, Idre, Sverige, 4-5 Oktober, 2016. Zachrisson, Anna & Bjärstig, Therese: Gemensam presentation och rollspel i WS-format *Hur och varför samverkar vi om naturresurser i fjällen?*

Kunskapskonferens för Storslagen Fjällmiljö, Naturvårdsverket, Vilhelmina, 17-18 nov 2015. Anna Zachrisson: Presentation *Samverkan i fjällen – NÄR, VAR, HUR och om VAD?*

Konferens "Lokal förvaltning av naturresurser – Vad har hänt och hur går vi vidare?", Hela Sverige ska leva m.fl. organisationer, Riksdagen, Stockholm, 20 maj 2015. Zachrisson, Anna: Presentation *Modeller för naturvård: En jämförelse mellan Sverige och Norge*.

Presentation för Strömsunds kommun, Miljö- och byggnämnden 12 December 2014. Bjärstig, Therese: Presentation *Lokal samverkan i fjällens natur och miljöresursförvaltning*. Presentationen hölls för tjänstemän och politiker.

Kunskapskonferens för Storslagen Fjällmiljö, Naturvårdsverket, Östersund, 13-14 maj, 2014. Eckerberg, Katarina: Presentation *Lokal samverkan i fjällens natur och miljöresursförvaltning*.

Kunskapskonferens för Storslagen Fjällmiljö, Naturvårdsverket, Östersund, 13-14 maj, 2014. Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna: Gemensam workshop *Fjällsamverkan till vilken nytta?*

Konferens i Folkets Hus, Sorsele 5 februari 2014, anordnat av Sorsele kommun. Eckerberg, Katarina: Presentation *Samverkan i fjällen*.

Kunskapskonferens för Storslagen fjällmiljö, Naturvårdsverket, Abisko, Sverige, 13-15 Mars, 2013. Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna: Gemensam presentation, *Lokal samverkan i fjällens natur- och miljöresursförvaltning*.

Posters och övriga kommunikationsinsatser

Podcastinspelning Östersund juni 2016, Avsnitt 4: Lokal samverkan i fjällen, Katarina Eckerberg (professor vid Umeå universitet), Anna von Sydow (samordnare för nationalparksarbetet på Naturvårdsverket) och Lennart Adsten (Vd på det gränsöverskridande utvecklingsbolaget Naboer AB) samtalar om möjligheter och problem i samverkan kring fjällens naturresurser
<https://www.storslagnafjall.se/podcast>

Artikel i NORRAN affärsliv av Journalisten Lars Westerlund "Bättre samverkan krävs för en storslagen fjällmiljö" publicerad 2015-12-15.
<http://affarsliv.norran.se/475571/battre-samverkan-kravs-for-en-storslagen-fjallmiljo>

Kunskapskonferens "På vems villkor?" för Storslagen fjällmiljö, Naturvårdsverket, Vilhelmina, Sverige, 17-18 November, 2015: Poster av preliminära resultat från projektet "Samverkan i fjällen".

Perth III International Conference: "Mountains of Our Future Earth", Perth, Scotland, 4-8 Oktober, 2015: Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna. *Patterns of collaborative governance over natural resources in the Swedish mountain region*. Poster som frontades av Therese Bjärstig.

Kommunikationsinsatser efter projektets avslutande

Offentlig föreläsning för the National Research Network for Low Carbon Energy and Environment, “Policy and project collaboration for sustainable natural resource management” 16 mars 2017, Cardiff. Hålls av Katarina Eckerberg.

Eckerberg, Katarina, Bjärstig, Therese & Zachrisson, Anna. *Patterns of collaborative governance over natural resources in the Swedish mountain region*. Posterpresentation vid ISSRM, juni 2017, Umeå, Session Mountain Development and Tourism.

7. Källförteckning

- Anex, R.P. & Focht, W. (2002). Public participation in life cycle assessment and risk assessment: A shared need. *Risk Analysis*, 22(5): 861-877.
- Bjärstig, T. & Sandström, C. (2017). Public-private partnerships in a Swedish rural context. *Journal of Rural Studies*, 49: 58-68.
- Baker, S. & Eckerberg, K. (2014). The Role of the State in the Governance of Sustainable Development: sub-national practices in European states, Chapter 7 in Duit, A. (ed) *Mapping the Politics of Ecology: Comparative Perspectives on Environmental Politics and Policy*, MIT Press, Cambridge, Mass/London, pp.230-263.
- Eckerberg, K., Bjärstig, T. & Zachrisson, A. (2015). Incentives for Collaborative Governance: Top-Down and Bottom-Up Initiatives in the Swedish Mountains. *Mountain Research and Development*, 35(3): 289-298.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Admin. Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Fauchald, O.K., Gulbrandsen, L.H., & Zachrisson, A. (2014). Internationalization of protected areas in Norway and Sweden: examining pathways of influence in similar countries. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 10(3): 240-252.
- Focht, W. & Trachtenberg, Z. (2005). A trust-based guide to stakeholder participation. *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management*, 85-136.
- Glasbergen, P. (2011). Understanding partnerships for sustainable development analytically: The ladder of partnership activity as a methodological tool, *Environmental Policy and Governance*, 21(1): 1-13.
- Höppner, C. (2009). Trust—A monolithic panacea in land use planning? *Land Use Policy*, 26(4): 1046-1054.
- Margerum RD. (2008). A typology of collaboration efforts in environmental management. *Environmental Management*, 41:487–500.
- Payton, M.A., Fulton, D.C. & Anderson, D.H. (2005). Influence of place attachment and trust on civic action: A study at Sherburne National Wildlife Refuge. *Society and Natural Resources*, 18(6): 511-528.
- Sabatier, P. et al. (2005). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. MIT Press, Cambridge, Mass/London.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields redevelopment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6): 917-935.