



Samverkan kan ibland handla om att "bygga broar" mellan olika intressen, här illustrerat av projektledare Katarina Eckerberg som njuter av vyn på en gångbro i Ammarfjället, Västerbotten. Foto: Kent From

## LOKAL SAMVERKAN I FJÄLLEN

### STRATEGIER FÖR ATT MINSKA KONFLIKTER INOM MILJÖ- OCH NATURRESURSFÖRVALTNING

**I den svenska fjällregionen finns stora värden när det gäller biologisk mångfald, kulturmiljö och upplevelser. Samtidigt är fjällen arena för upprepade konflikter mellan olika intressen, såsom naturskydd, jakt, fiske och exploatering genom exempelvis skogsbruk, vindkraft och gruvnäring.**

Utvärderingar av det nationella miljömålet Storlagen fjällmiljö visar att vi har långt kvar till ett långsiktigt och hållbart nyttjande av fjällens ekosystem. För att komma

dit lägger vi ansvar på en lång rad olika samhällsaktörer att samverka bättre, inte minst på lokal nivå.

För att överbygga motsättningar mellan intressen be-





Att förbättra spår och leder är vanliga samarbetsprojekt. Ovan en sommarled i Borgafjäll, Västerbotten och här ett längdskidspår i Björkliden, Norrbotten. Foto: Katarina Eckerberg

höver vi hitta olika former för deltagande och samarbete. Detta betonas allt mer i internationella avtal samt av nationella myndigheter inom naturresurser och miljö. Genom att mobilisera olika intressen och grupperingar inom lokalsamhällen kan vi hitta fungerande sätt att samverka och därmed närma oss en hållbar utveckling i fjällen.

#### **När, var, hur och om vad behövs lokal samverkan?**

Vissa samverkansprocesser har fått stor uppmärksamhet, som Fulufjällets nationalpark, Lapponia världsarv och Tåssåsens jaktområde. Men är dessa fall unika eller är liknande processer vanliga i hela fjällområdet? Kunskapen om dessa samarbeten är begränsad. Det finns inga systematiska studier om när, var eller hur 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 frågor som vi har undersökt i forskningsprojektet *Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning*, berättar projektledare Katarina Eckerberg.

#### **Kartlagt alla samverkansprojekt**

Forskarnas tillvägagångssätt har varit att analysera offentliga dokument som rapporter, strategier och policyförklaringar, samt att intervjua ansvariga personer vid fjällänens fyra länsstyrelser. De har också sammanställt en databas för samtliga offentlig-privata projekt och samverkansprocesser som rör miljö- och naturresursanvändning inom det svenska fjällområdet.

Databasen baseras på information om 245 projekt, som hämtats från länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget, SSR, alla 15 fjällkommuner samt en rad frivilligorganisationer och ekonomiska aktörer som är engagerade i den regionala utvecklingen (exempelvis Sportfiskarna, WWF, SNOFED, Destinationsprojekt, LRF, Hushållningssällskapet med flera).

–Vi har också djupintervjuat nyckelpersoner i ungefär 40 projekt, som slumpats fram proportionellt i de fyra

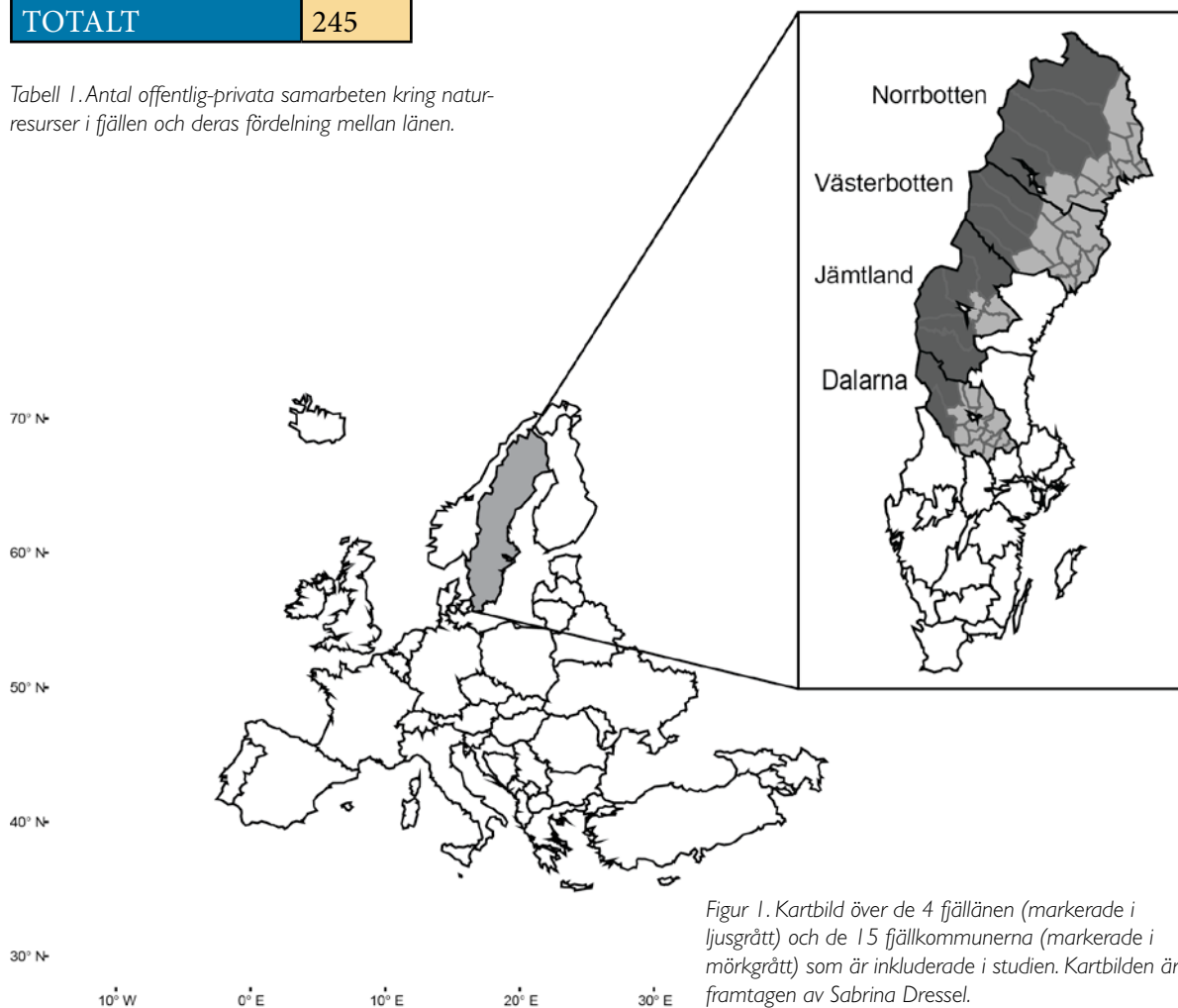




Sommarled i Borgafjäll, Västerbotten. Foto: Katarina Eckerberg

Norrbotten	46
Västerbotten	57
Jämtland	83
Dalarna	39
Flera län	4
Med Norge/Finland	16
<b>TOTALT</b>	<b>245</b>

Tabell 1. Antal offentlig-privata samarbeten kring naturresurser i fjällen och deras fördelning mellan länen.



Figur 1. Kartbild över de 4 fjällänen (markerade i ljusgrått) och de 15 fjällkommunerna (markerade i mörkgrått) som är inkluderade i studien. Kartbilden är framtagen av Sabrina Dressel.



länen utifrån den databas vi sammanställt, berättar Therese Bjärstig, som ingår som forskare i projektet.

### Ny kunskap om samarbetens utformning

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 det finns kring miljö- och naturresursförvaltning i de svenska fjällen, samt var de förekommer, säger Anna Zachrisson, som också är forskare i projektet. Hon berättar att de utifrån denna kunskap kritiskt har granskat vem eller vilka som leder samarbetena, vilka frågor som hanteras samt hur samarbetena uppstått och utvecklats.

Forskarna har sedan kartlagt projekten utifrån vilken typ av samverkan de handlar om (genomförande, organisatoriskt och/eller policyskapande).

– Analysen av hur de olika samverkansprojekten har uppkommit och utvecklats är ännu inte helt klar. Men vi kan ändå dra några preliminära slutsatser, säger Katarina Eckerberg.

### Skillnader mellan länen

Vissa samarbetsformer är numera formella och obligatoriska för länsstyrelserna. Kraven på dessa samarbeten är desamma i alla berörda län. Däremot råder det stora skillnader mellan länen när det kommer till att frivilligt 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.

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

I Västerbotten är det framför allt kommunerna som är centrala aktörer, och samarbetsprocesserna berör mest fiske, skog, natur- och kulturmiljöer.

I Jämtland är det framförallt frivilligorganisationer tillsammans med kommuner som står för samverkan. Friluftsliv samt spår och leder är de samarbeten som dominerar.

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

### Olika samverkansformer kompletterar varandra

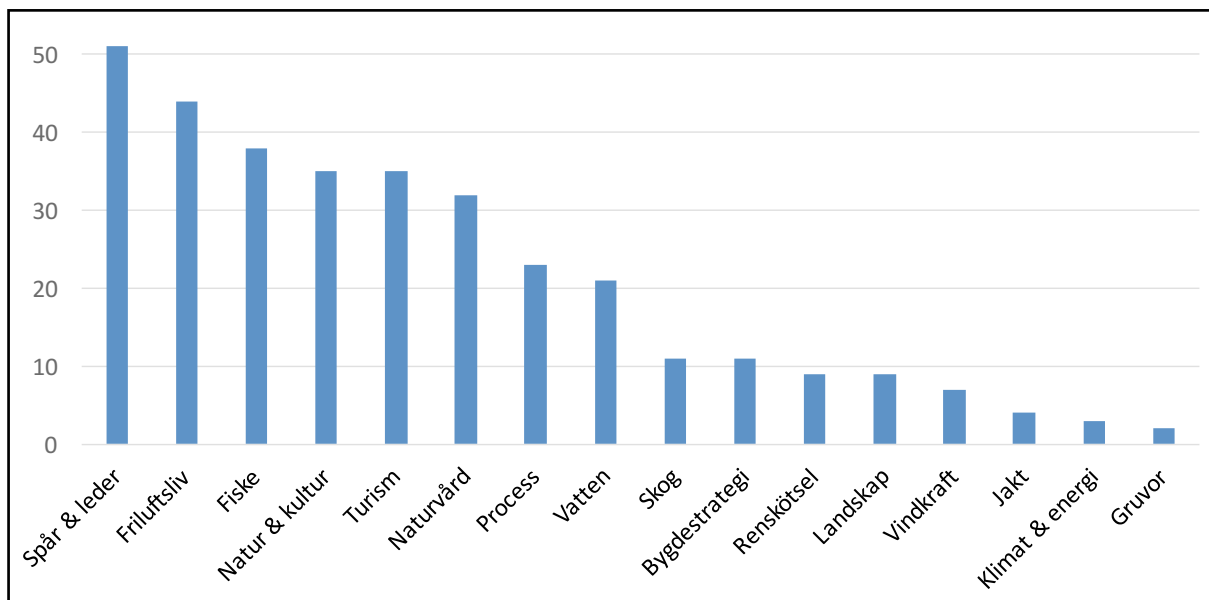
Ett sätt att sortera och analysera de olika samarbetsformerna är att dela upp dem beroende på om de initierats av privata eller offentliga aktörer. "Bottom-up" samar-



En kapitaltjur fälld i Strömsunds kommun, Jämtland. Det är viktigt med ett bra samarbete mellan involverade aktörer, för att få till stånd en fungerande viltförvaltning. Foto: Therese Bjärstig



Många samarbetsprojekt berör fiske, här illustrerat av flugfiske i Vindelälven, Västerbotten. Foto: Katarina Eckerberg



Figur 2. Antal samverkansprojekt inom respektive tema. Totalt är det 245 projekt.

ten initieras nedifrån av privata aktörer och är i de allra flesta fall relativt nyetablerade samarbeten.

– Dessa visar sig ofta ha en genomförandefunktion, men ibland också en organisatorisk funktion, konstaterar Therese Bjärstig.

”Top-down” samarbeten initieras ovanifrån av offentliga aktörer och är tvärtom oftast organisatoriska eller policyskapande till sin karaktär.

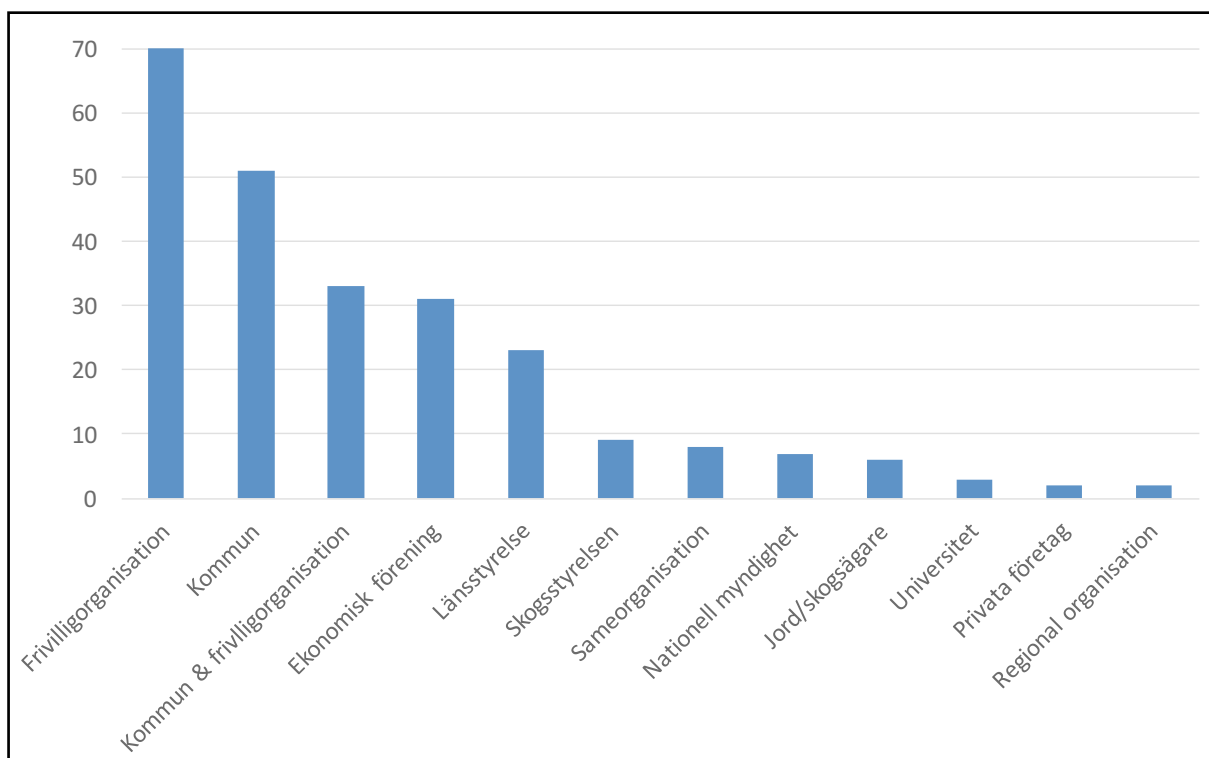
– Top-down och bottom-up samarbeten kompletterar varandra, särskilt i situationer och områden med en historia av konflikter där den offentliga politiken delvis har

misslyckats. Det kan till exempel gälla naturskydd eller renbetesfrågan, säger Anna Zachrisson.

### EU-medel skapar samarbeten

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 med ett genomförandefokus.

– Här är statligt stöd i form av finansiering, ofta EU-medel, av central betydelse för att förklara uppkomsten av denna typ av samarbeten, menar Katarina Eckerberg.



Figur 3. Antal projekt som leds av respektive myndighet/organisation. Totalt är det 245 projekt.



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

Tabell 2. Olika samverkansstrategier som kan användas beroende på nivån av tillit mellan de olika aktörerna före samarbetet.  
Källa: Focht och Trachtenberg 2005

### Tjänstemän har blivit mer positiva till samarbete

Intervjuerna med tjänstemän vid de fyra länsstyrelserna i fjällen visar att de är mer positiva till samarbete 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 samarbete. Ofta sker det när de är i konflikt med andra intressegrupper och de vill att länsstyrelsen ska "styra upp" situationen och bidra till lösningar. Det kan också röra sig om önskemål att länsstyrelsen ska bidra med finansiering till olika satsningar.

– Att länsstyrelsen engagerar sig innebär vanligen att samarbeten blir mer långsiktiga. När länsstyrelserna tar egna initiativ till samarbete handlar det 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, berättar Therese Bjärstig.

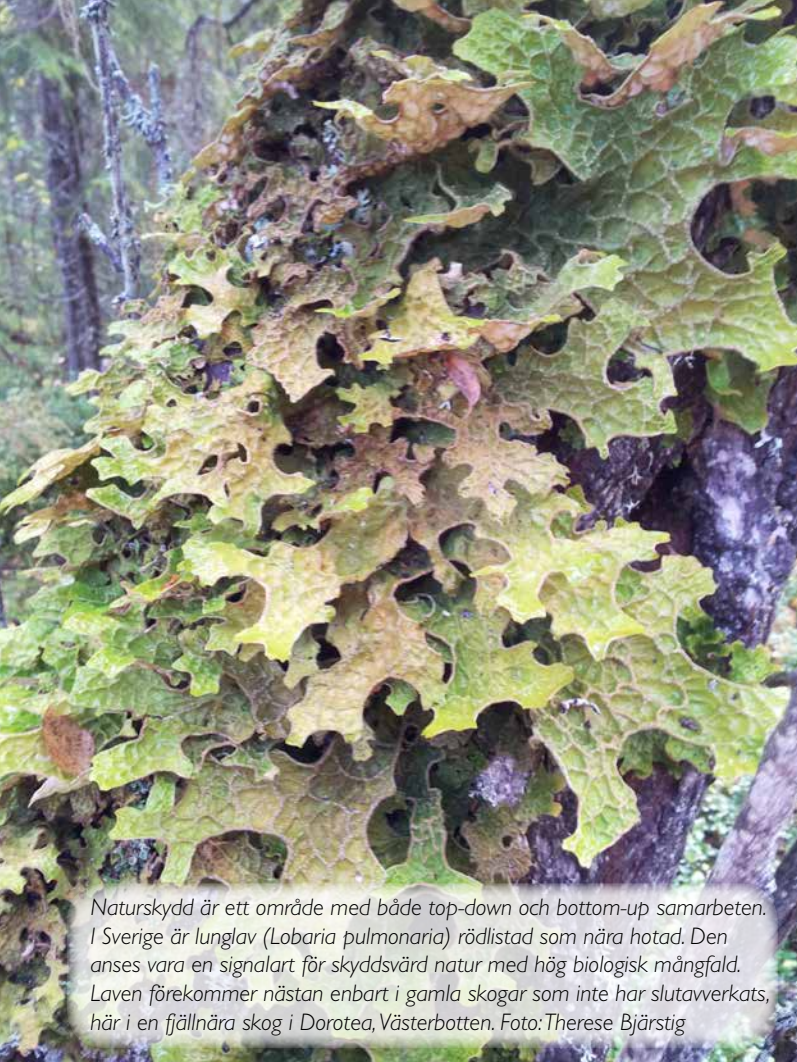
### Medlar mellan intressegrupper

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







Naturskydd är ett område med både top-down och bottom-up samarbeten. I Sverige är lunglav (*Lobaria pulmonaria*) rödlistad som nära hotad. Den anses vara en signalart för skyddsvärd natur med hög biologisk mångfald. Laven förekommer nästan enbart i gamla skogar som inte har slutavverkats, här i en fjällnära skog i Dorotea, Västerbotten. Foto: Therese Bjärstig



Renbetesfrågan är en fråga som föranlett länsstyrelserna att initiera samarbeten med samebyarna och lokala markägare. Foto: Therese Bjärstig

i Viltförvaltningsdelegationerna, där även rovdjursförvaltningen hanteras. Skillnaden mellan konsultation och förhandling förklaras i tabell 2.

–Viltförvaltningsdelegationerna i de fyra länen är obligatoriska institutioner, men det finns fortfarande skillnader i hur de arbetar, samt även hur länsstyrelserna arbetar med dessa frågor utanför detta forum, berättar Therese Bjärstig.

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 björnjakten.

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. 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.

### **Samarbete mer än bara information**

Generellt pekar intervjuerna med tjänstemännen på att de tidigare främst uppfattade "samarbete" som att informera, medan de flesta numera även trycker på vikten av



Fjällbäck i Ammanäs, Västerbotten. Foto: Katarina Eckerberg





Levande kyrkstad i Fatmomakke, Västerbotten. Foto: Katarina Eckerberg

att underlätta kommunikation mellan andra parter (facilitering) och att faktiskt förhandla med de privata aktörerna. Idag framhåller tjänstemännen i fjällänen i mycket högre grad samarbetsstrategier som kräver ett större åtagande för andra parter och en större arbetsinsats för myndigheten. Någon tjänsteman hyser farhågor om att detta 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.

### **Win-win-lösningar underlättar samarbete**

Mer tryck på ekonomisk utveckling förefaller öka konflikterna i fjällen och därmed kraven på samarbete. Detta ser vi främst när det gäller naturskydd, jakt och rennäring. Ojämlika maktrelationer är begränsande och förhindrar bra samarbeten kring exempelvis skogsbruk, gruvor, vindkraft och vattenkraft.

– När "win-win"-lösningar är möjliga blir det lättare att samarbeta. Frivilligt samarbete förekommer i större grad i sektorer som fiske, turism och lokal utveckling, säger Anna Zachrisson.

Hon menar vidare att statens roll är fortsatt viktig då många samarbeten (både lagstadgade och frivilliga) initieras och koordineras av länsstyrelserna. Som nämnts ovan spelar också EU-stöd en stor roll för samverkan. Projekt inom LEADER (landsbygdsutveckling) och LIFE (miljöprojekt) är tydliga exempel på detta.

### **Strategianpassning minskar konflikter**

Länsstyrelsetjänstemännen tycks i ökande grad anpassa sina samarbetsstrategier utifrån hur mycket tillit som finns mellan olika intressegrupper, samt mellan intressegrupper och länsstyrelsen. Denna anpassning verkar minska konflikterna i fjällen. Att anpassa sig på detta sätt är viktigt för att kunna använda resurser på ett bra sätt.

– Facilitering och förhandling (se tabell 4) är mycket arbetskrävande och kostsamma strategier som troligen bör reserveras för konfliktsituationer, medan bekräftelse och konsultation är de strategier som används i normalfallen, säger Therese Bjärstig.

Det finns en hel del skillnader mellan fjällänen i hur långt de har kommit när det gäller att anpassa sina samarbetsstrategier. Detta kan troligen till viss del förklara varför privat-offentliga samarbeten är vanligare i Jämtland och Västerbotten än i Norrbotten och Dalarna. Dock visar de tematiska skillnaderna att även trycket mellan 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, avslutar Katarina Eckerberg.