



Förändrad fjällförvaltning? Lokala samhällen och intressen bör få ökat inflytande och ansvar över "sina egna" naturresurser. Det förväntade resultatet är en ökad ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Det är en tanke som vuxit sig allt starkare de senaste decennierna, i Sverige såväl som internationellt.

Jaha, och hur ska vi sköta allt det här då?

Att hitta fungerande förvaltningsformer för olika naturresurser har sysselsatt forskare och förvaltare i alla tider. I en del fall har man lyckats ganska så bra, men i många fall har lysande lösningar efter en tid visat sig vara irrbloss. De grundläggande frågorna är: Hur ska en naturresurs förvaltas, och vilken samhällsnivå är bäst lämpad att sköta förvaltningen?

Tyvärr kan vi inte leverera några raka enkla svar i stil med att: "De stora rovdjuren bör förvaltas på kommunnivå." Ambitionen med texterna, bilderna och figurerna på de följande sidorna är snarare att tydliggöra vilka olika förvaltningsalternativ som finns. För-

hoppningsvis kan det fungera som en slags begreppsram, en grund för fortsatt reflektion inom forskning och förvaltning.

Vi försöker också reda ut och förklara begrepp som decentralisering, lokal förvaltning, självförvaltning, multi-nivåförvaltning och samförvaltning. Dessa begrepp är viktiga eftersom de speglar en tanke som vuxit sig allt starkare de senaste två decennierna både i Sverige och internationellt, nämligen att lokala samhällen och intressen ska få ökat inflytande och ansvar över "sina egna" naturresurser. Det förväntade resultatet är en ökad ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Texterna bygger på två rapporter från Fjäll-

Mistra. Den första (som presenteras uppdelad på två artiklar på sidorna 2-6) är en litteraturstudie av internationella erfarenheter inom forskningen om så kallade gemensamma resurser. Den andra (sidorna 7-8) är en kunskapssammanställning av lokal förvaltning av stora rovdjur. För er som vill fördjupa era kunskaper ytterligare i dessa ämnen finns naturligtvis de fullständiga rapporterna tillgängliga på FjällMistras hemsida (www.fjallmistra.slu.se).

Läs, titta, fundera. Mycket nöje.

ANDERS ESSELIN
Forskningskommunikatör FjällMistra



Krav på ökat inflytande. Debatten om hur naturresurser bör förvaltas är intimt kopplad till urbefolkningars krav på ökat inflytande över sina traditionella landområden, vilket på allt fler håll i världen blir verklighet. Den här globala rörelsen påverkar också hur våra svenska samer ser på hur fjällen bör skötas.

Samarbete ger mer flexibilitet

Tyngdpunkten i förvaltningen av naturresurser har de senaste decennierna förskjutits mot det lokala samhället, såväl i Sverige som internationellt. Renodlad självförvaltning tror ändå inte många på, snarare förespråkas i dag olika former av samförvaltning.

Många av fjällens naturresurser kan sorteras in under benämningen *gemensamma resurser*. De kännetecknas av att det är svårt att utestänga någon från att bruka dem, och att de är begränsade. I denna definition finns ett dilemma: alla kan bruka en gemensam resurs, men inga har ett direkt ansvar för resursens bevarande. Om en gemensam resurs nyttjas maximalt utan att någon tar ansvar för underhållet finns alltså en uppenbar risk för att resursen störs, förstörs eller rent av ödeläggs. Därmed blir alla förlorare i slutändan. 1968 myntade den amerikanske forskaren Garrett Hardin begreppet "allmänningarnas tragedi" för att beskriva denna situation. Enligt Hardin kunde man dock undvika allmänningarnas tragedi om man överlät ansvaret för hela resursen åt antingen någon privat ägare eller åt staten. Garrett Hardins hypotes var dominerande under 1970-talet, men under de två senaste decennierna har nya idéer kring förvaltningen av gemensamma resurser vuxit sig allt star-

kare. Den centralistiska synen på förvaltningen har fått ge vika för kravet på ökat lokalt deltagande. Denna omsvängning har sitt ursprung i tre olika trender:

- För det första har det visat sig att många lokalsamhällen förmått skapa uthålliga och självstyrda förvaltningssystem.
- För det andra har urbefolkningars rättigheter till land och vatten blivit allt mer framträdande, vilket också reflekteras i internationella överenskommelser.
- För det tredje har forskningen om gemensamma resurser förmått peka på en rad fördelar med lokalt inflytande, vilket i sin tur vunnit gehör hos olika makthavare.

Även i Sverige betonas i dag betydelsen av ett ökat lokalt deltagande i naturresursförvaltningen. Till exempel är detta tydligt i regeringsskrivelsen "En samlad naturvårdspolitik", samt i regeringspropositionen "Sammanhållna rovdjurspolitiken". Nya begrepp som decentralisering, lokal förvaltning och samförvaltning har därmed vunnit insteg i den svenska naturvårdspolitik. Frågan är vad alla dessa nya begrepp betyder, och hur de hänger ihop.

Två sidor av samma mynt

Decentralisering kan innebära att hela eller delar av en förvaltning förs ned från en central till en regional eller lokal nivå. Det kan också innebära att beslut förs från en central myndighet (till exempel Naturvårdsverket) till en myndighet underställd den centrala myndigheten (länsstyrelserna). Gemensamt för de

olika formerna av decentralisering är att fler berörda intressen får inflytande över beslutsprocessen.

Lokal förvaltning kan avse olika former av inblandning av lokala aktörer. "Lokal" ska i det här avseendet därför inte enbart uppfattas som en territoriell benämning utan kan också innefatta att till exempel intressegrupper blir delaktiga i beslutsfattandet. Begreppen decentralisering och lokal förvaltning kan alltså ses som två sidor av samma mynt.

Huvudsakligt alternativ

Inom forskningen stod till en början *självförvaltning* i centrum som det huvudsakliga alternativet till statlig styrning i naturresursförvaltningen. Självförvaltning betyder att brukarna själva bestämmer över sitt resurssystem vilket har både för- och nackdelar. Lokalt finns ingående kunskaper om platsens förhållanden som bättre kan tas till vara i ett självförvalt system. Inom gruppen av brukare finns också ofta gemensamma normer som kan utnyttjas för att skapa välanpassade regler och sanktionssystem. Forskningen pekar även mot att lokala institutioner har ett snabbare feedbacksystem jämfört med andra förvaltningslösningar.

Samtidigt omöjliggörs emellertid koordinering av större resurssystem eftersom det i allmänhet kräver institutioner som omfattar samma geografiska rymd. Dessutom finns det inte sällan ett behov av stöd utifrån för bland annat övervakning och teknisk assistans. Man har också identifierat ett antal faktorer som verkar vara gynnsamma för att en lokal



Figur 1. Olika nivåer av inflytande vid lokal förvaltning. Bearbetad med utgångspunkt från Arnstein 1969, Berkes 1994, Campbell 1996, Pinkerton 1994, Di Paoli 1999.

7. Partnerskap inrättas	Parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt.
6. Styrelser för gemensam förvaltning inrättas	Gemensamma målsättningar för förvaltningen upprättas och den lokala och centrala nivån fattar gemensamma beslut där den centrala nivån finner det lämpligt.
5. Samarbete	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta i utvecklandet och implementeringen av planer. Fortfarande är inflytandet vid beslutsfattandet begränsat.
4. Rådgivande organ inrättas	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta med en rådgivande funktion i utvecklingen av förvaltningsplaner.
3. Kommunikation	Informationsutbyte sker mellan parterna. Den lokala nivåns kunskap börjar tas tillvara och den lokala nivån involveras till exempel vid inventeringar och liknande praktiskt arbete.
2. Konsultation	Parterna möts (vanligtvis sent i beslutsprocessen). Lokala aktörer har möjlighet att framföra synpunkter på förvaltningen.
1. Information	Lokala aktörer informeras om beslut som redan fattats, envägskommunikation mellan den centrala och lokala nivån.

självförvaltning ska växa fram. Bland annat bör resurssystemet inte vara för stort, inte ha för många brukare och användningsområden och resursen bör inte fluktuera i någon hög grad. Brukarna bör dessutom ha gemensamma normer, bra ledare, tidigare erfarenheter av att samarbeta och så vidare. Den omgivande miljön ska helst också erkänna lokalförvaltningen och hjälpa till med att stötta den.

Förvaltning på flera nivåer

I dag är man överens om att det inte finns en förvaltningslösning som passar för alla resurssystem och samhällen, utan att man i varje enskilt fall måste leta sig fram till en lösning som fungerar. Våra mänskliga institutioner är också i allt större utsträckning knutna till varandra, kanske som en följd av globaliseringen. Det här innebär att en helt självständig lokal förvaltning inte är möjlig.

I stället tror många att det krävs en *multi-nivåförvaltning*. Hur en sådan idealt ska se ut vet man ännu inte. Man är ändå överens om att den lokala nivån bör ansvara för att bestämma regler för den dagliga verksamheten, medan en högre nivå sätter ramarna kring hur beslutsfattande ska gå till samt vilka som får delta i beslutsfattandet.

Debatten om hur naturresurser bör förvaltas är intimt kopplad till urbefolkningars krav på ökat inflytande över sina traditionella landområden, vilket på allt fler håll i världen blir verklighet. Den här globala rörelsen påverkar också hur våra svenska samer ser på hur fjällerna bör skötas. Forskningen om gemen-

samma resurser har i hög grad byggt på fallstudier av urbefolkningars naturresursförvaltning, men utan att deras krav närmare belysts. Trots detta är de flesta redovisade fallen av *samförvaltning* partnerskap mellan urbefolkningar och statliga förvaltningar.

Samarbete skapas

En ofta förespråkad förvaltningslösning för gemensamma resurser är nämligen just samförvaltning, vilket innebär att samarbete skapas mellan de olika aktörer som är berörda av resursen. I dess enklaste form innebär det att ett partnerskap inrättas mellan lokalsamhället och staten, men även företag och forskningsinstitutioner kan inkluderas. Partnerskapen kan vara resultatet av förhandlingar, vara formella eller informella och innebär olika nivåer av inflytande för de lokala aktörerna (se figur 1).

De lägsta formerna av samarbete är att ge information, inhämta åsikter samt involvera lokalbefolkningen i de praktiska delarna av förvaltningen. Forskning visar att samråden mellan ren- och skogsnäring kan placeras in här.

Rådgivande kommittéer eller deltagande i styrelseorgan innebär en högre nivå av inflytande, men det är inte förrän parterna räknas som jämlika som man egentligen kan tala om samförvaltning. Många forskare inom området menar att "riktig" samförvaltning förutsätter att lokalbefolkningen har ett reellt inflytande. Det finns även exempel på att urbefolkningar uppnått ett visst mått av själv-

styre över särskilda landområden, framför allt i Canada och Australien.

Den främsta fördelen med samförvaltning är att ett forum etableras där parterna stegvis kan komma överens och därmed antas konflikterna minska. Förutom ökad flexibilitet och effektivitet antas processen också föda förtroende vilket givetvis underlättar möjligheterna att skapa hållbara institutioner. Legitimiteten för fattade beslut blir högre när besluten uppfattas som rättvisa och därmed är det större sannolikhet att reglerna faktiskt följs.

Dock pekar man mot att samförvaltning inte fungerar om fördelningen av makt mellan de olika aktörerna är alltför ojämn eller om vissa aktörer till och med utestängs. I allmänhet har det lokala samhället mindre makt och deras roll skulle därför behöva stärkas för att brukarna ska känna att de verkligen deltar och får ta ansvar.

ANNA ZACHRISSON, doktorand
CAMILLA SANDSTRÖM, fil. dr.

Båda är verksamma vid institutionen för statsvetenskap, Umeå universitet, och i FjällMistra

Obs: Den fullständiga rapporten som heter "Co-management of Natural Resources; Paradig, Shifts, Key Concepts and Cases" finns att ladda ner på FjällMistras hemsida under rubrikerna Publikationer-Arbeitsrapporter.

Med sikte på en bättre fjällförvaltning

Fjällens resurser brukas på många olika sätt. Till exempel samsas rennäringsen med turism och lokalbefolkningen nyttjar naturen för rekreation och kanske självhushållning. Länsstyrelserna har det övergripande förvaltningsansvaret, även om nya former av förvaltning som skulle kunna kallas samförvaltning eller kanske lokal förvaltning nu prövas på olika håll.

När det gäller jakt och fiske pågår flera försöksprojekt i de svenska fjällen för att hitta nya former av förvaltning som skulle kunna möjliggöra lokal utveckling (se t ex Tåssåsen, Gratian-projektet samt Ammarnäs). Krafter som verkar för att förändra jakt- och fiskeförvaltningen är till exempel turistentreprenörers krav på ensamrätt till vissa områden och somliga samebyars önskan att ha större inflytande över vad som sker inom deras renbetesområden.

Exklusiva lösningar kan ses som en form av privatisering. Inom litteraturen om gemensamma resurser har sådana lösningar kritiskt granskats och man pekar framför allt mot att inkomstfördelningen inom näringen ofta påverkas negativt. I fjällen är dock staten den huvudsakliga markägaren och kommer mest troligt att fortsätta vara det eftersom området klassats som riksintresse. Staten kan emellertid via olika former av upplåtelser delegera makt och ansvar över en resurs till olika användare och på så sätt bidra till en viss utveckling.

Det är viktigt att komma ihåg att natur-

resurser i dag förmodligen inte kan förvaltas helt självständigt av det lokala samhället. Tillgången på fisk och vilt påverkas av det lokala jakt- och fiskeuttaget, men även av vad som händer utanför Sveriges gränser. Många menar också att vi står inför globala miljöförändringar till följd av växthuseffekten. Detta betyder att förvaltningen på lokal nivå är kopplad till flera andra nivåer; regionalt, nationellt, EU och globalt.

Ansvarsfördelning och kompetens mellan olika nivåer av samhällsstyrning är föremål för ständig diskussion inom både forskning och praktik. Det är möjligt att identifiera åtminstone tre olika nivåer där forskare menar att den lokala nivån åtminstone bör delta i utformandet av de operativa reglerna som reglerar den dagliga skötseln av resursen. De operativa reglerna är emellertid beroende av de kollektiva beslutsreglerna som anger vilka som får delta, vilken linje som bedrivs, hur olika beslut länkas till varandra och hur man ska driva igenom dem. Men också denna nivå påverkas av en annan nivå där de konstitutionella beslutsreglerna bestäms. Dessa regler sätter upp den slutgiltiga ramen för vem som kan vara med och fatta beslut, vilka regler som kommer att användas för att skapa de kollektiva beslutsreglerna och hur systemet kan ändras.

Livskraftiga stammar

Våren 2001 antog Sveriges riksdag en ny rovdjurspolitik som syftar till att skapa livskraftiga stammar av de stora rovdjuren i landet. Inte helt oväntat har beslutet, som innebär att rovdjuren ska bli fler, mötts av protester från människor, särskilt på lokal nivå, som på olika sätt anser att de drabbas ekonomiskt av politiken. Rovdjursfrågan utgör emellertid inte enbart en ekonomisk fråga utan har också kommit att bli en symbol eller en bekräftelse på människors maktlöshet i relation till de centrala myndigheterna. Nya och mer legitima former för rovdjursförvaltning är därför önskvärda.

En fråga man kan ställa sig i detta sammanhang är om rovdjuren skulle kunna förvaltas helt och hållet på lokal nivå, så kallad självförvaltning. En fördel med självförvaltning är att de specifika kunskaper om platsens förhållande som finns lokalt kan tas bättre till vara än i ett centraliserat system. Ett lokalt samhälle har också ofta gemensamma normer som kan utnyttjas för att skapa välanpassade regler och sanktionssystem. Dessutom har lokala institutioner ett mer effektivt system för att svara på förändringar i både natur och samhälle.

Dock måste man ta hänsyn till att rovdjur rör



Nya förvaltningsformer i sikte. När det gäller jakt och fiske kan nya former möjliggöra lokal utveckling (se t ex Tåssåsen, Gratian-projektet).

sig över stora områden varför institutionerna bör matcha rovdjurens geografiska utbredning för att kunna säkerställa ett långsiktigt bestånd. Forskare har visat att det kan vara svårt att åstadkomma tillräcklig samordning mellan olika självstyrande områden. Därför kan det vara nödvändigt att överlåta samord-



Rovdjuren - kan och bör förvaltas på annat sätt?



Fjällfisken - kan och bör förvaltas på annat sätt?



Visste pågår flera försöksprojekt i de svenska fjällen för att hitta nya former av förvaltning som skulle kunna öka jaktens utvärdering (projektet samt Ammarnäs).

ningen till centrala myndigheter, som dessutom kan erbjuda ekonomiska morötter samt hjälpa till med teknisk assistans och övervakning.

Dessa teoretiska resonemang pekar mot att somliga av rovdjursförvaltningens uppgifter eventuellt kan decentraliseras under förutsättning att en högre nivå behåller det övergripande ansvaret. Om det finns konflikter kring rovdjuren på lokal nivå är det sannolikt att de nödvändiga gemensamma normerna och erfarenheterna av samarbete inte är tillräckligt starka för att självförvaltning ska komma till stånd eller fungera på ett tillfredsställande sätt. Detta betyder att någon form av samförvaltning troligtvis är ett bättre alternativ.

I den nya rovdjurspolitiken är ambitionen att öka det regionala och lokala inflytandet utan att helt överlämna ansvaret. Det anges dock inte klart hur detta ska gå till eller hur man vill fördela uppgifterna.

Inledningsvis har man inrättat regionala rovdjursgrupper där alla berörda intressen ska finnas representerade. I Norge inrättades liknande rådgivande organ på regional nivå redan

under 1990-talet. Det främsta syftet där har varit att försöka handskas med de konflikter som rovdjuren ger upphov till mellan olika intressegrupper. Dessa rådgivande nämnder kan i likhet med samråden mellan ren-

Fortsättning på nästa sida...



Turisterna - kan och bör förvaltas på annat sätt?

Faktaruta 1

Kännetecken för en "gemensam resurs" (common-pool resource):

- Tillgången på resursen är begränsad – en persons användning gör att det finns mindre kvar för andra
- Möjligheten att begränsa användandet av resursen är liten – att utestänga användare blir dyrt

Faktaruta 2

Framgångsfaktorer för en lyckad förvaltning av gemensamma resurser:

Historiska, sociala och ekonomiska faktorer – förutsättningarna ökar om:

- det finns erfarenheter av samarbete mellan aktörerna
- gemensamma normer existerar
- resurserna inte nyttjas kommersiellt
- aktörerna är erkända och har stöd från staten

Institutionella faktorer - förutsättningarna ökar om:

- reglerna för resursens brukande fastställs av brukarna
- övervakning av resursen är möjlig
- påföljden för regelbrott beror på brottets tyngd/allvar / brukare som inte följer reglerna drabbas av sanktioner som motsvarar regelbrottets allvar
- konfliktlösningsarenor finns tillgängliga
- övervakare och tjänstemän är ansvariga inför brukarna
- procedurer finns för hur reglerna kan ändras
- förvaltningen har flera nivåer som är knutna till varandra

Fysiska egenskaper – förutsättningarna ökar om:

- resurssystemets gränser är fastställda och väldefinierade
- resurssystemet nyttjas för få ändamål som inte har negativa konsekvenser för varandra
- resurssystemets produktivitet är jämn – både över ytan och över tiden
- resurssystemet är vare sig över- eller underutnyttjat, dvs kollaps är inte omedelbart att vänta men inte heller finns utrymme att avsevärt öka resursuttaget

Faktaruta 3

Är samförvaltning möjlig?

Ja... om ansvarig förvaltning är beredd att delegera makt och ansvar till den lokala nivån

Ja... om lagarna tillåter det

Ja... om de lokala aktörerna kan komma överens sinsemellan

Ja... om inkomster skapas

”Trenden att i allt högre utsträckning vilja involvera omgivande samhällen i förvaltningen är högaktuell när det gäller skyddade områden i hela världen.”

...fortsättning från föregående sida.

och skogsnäring ses som försök till samförvaltning.

Oförenliga mål?

I fjällregionen spelar turismen en viktig och ökande ekonomisk och social roll. Särskilt aktiviteter som gör förhållandevis större ingrepp i naturen som snöskoteråkning och utförsäkring blir alltmer populära. Samtidigt har området en för Sverige hög andel naturskyddade områden och ett av de 15 nationella miljömålen säger att den storslagna fjällmiljön ska bevaras.

Historiskt var dessa två mål oförenliga eftersom naturen skulle skyddas från all mänsklig påverkan. På många håll i världen fördrevs lokalbefolkningen när nationalparker inrättades, i Sverige tillät man emellertid att renskötsel bedrevs. Följaktligen har många nationalparker runtom i världen varit konstanta konflikthårdar och inte sällan har de skövlats av människor som inte sett någon annan utväg. Trenden att i allt högre utsträckning vilja involvera omgivande samhällen i förvaltningen är därför högaktuell när det gäller skyddade områden i hela världen. Därmed har

man också alltmer insett att ett utvecklat turismkoncept måste komma lokalbefolkningen till godo.

Varför tror man att ett ökat deltagande, till exempel i form av samförvaltning, skulle leda till en större acceptans av behovet att skydda natur? Framförallt tror man att det skulle kunna öka beslutens men också förvaltningens legitimitet. Längre hade man en instrumentell syn på hur legitimitet skapas eftersom man menade att människor ansåg att beslut var legitima när utfallet var i enlighet med deras önskan.

Forskare har emellertid kunnat visa att också processen är viktig. Hur ett beslut fattas påverkar också hur legitimt det uppfattas vara. En beslutsprocess där medborgare får komma till tals, behandlas med respekt och där man faktiskt tar hänsyn till vad de tycker förefaller resultera i mer legitima beslut. Det är också viktigt att det beslutsfattande organet tydligt visar sin neutralitet och goda vilja. Till viss del inverkar också bedömningen av hur effektiva och kompetenta beslutsfattarna är. Sedan 1980-talet har förvaltningen av många skyddade områden runtom i världen öppnats upp för lokalt deltagande. Särskilt gäller det områden som urbefolkningar krävt att få ett

större inflytande över. I Australien och Kanada finns exempel på nationalparker där urbefolkningens representanter bildar majoritet i de styrelser som förvaltar parkerna. Också de svenska samerna har börjat ställa högre krav och det är till exempel ett av skälen till att ingen förvaltningsplan ännu kunnat godkännas för världsarvet Laponia i Norrbotten.

Forskning i FjällMistra

I vår forskning inom FjällMistra kommer dynamiken mellan olika användningsområden i fjällen att belysas i relation till hur förvaltningen av området kan förnyas. Genom att analysera pågående förändringsprocesser kan vi få en bättre uppfattning om vilka förutsättningar olika förvaltningsformer har och kanske också få ett svar på frågan huruvida gemensamma resurser kräver samförvaltning för att säkerställa en hållbar utveckling.



**ANNA ZACHRISSON
CAMILLA SANDSTRÖM**



Tältning vid Vuojnesvarasj i Sareks nationalpark. Nationalparken ingår i världsarvet Laponia som ännu inte har någon förvaltningsplan, bland annat på grund av att flera samebyar i området har ställt höga krav på inflytande över förvaltningen.



Svårförvaltad. - En viktig slutsats är att rovdjur är en naturresurs som är svår att förvalta lokalt eftersom de rör sig över stora ytor, växlar i antal, och även om man har ganska stora förvaltningsområden så kommer djur att vandra över gränserna, säger Jens Persson, SLU Umeå.

Få exempel på lokal förvaltning av stora rovdjur

I en alldeles färsk rapport har fyra forskare - två statsvetare och två ekologer - gjort en kunskaps-sammanställning med rubriken "Lokal förvaltning av stora rovdjur". Denna rapport kan ses som en fortsättning och fördjupning av rovdjursdelen i rapporten som refererades på sidorna 2-6. Här svarar ekologen Jens Persson, SLU Umeå, och statsvetaren Camilla Sandström, Umeå universitet, på några frågor om rapporten.

Var det något som särskilt överraskade dig när du arbetade med rapporten om lokal förvaltning av stora rovdjur?

Camilla: — Ja, jag blev förvånad över att man provat det här med lokal förvaltning av stora rovdjur på så få ställen i världen.

Jens: — Ja, att det finns så lite dokumentation av tidigare försök med decentraliserad rovdjursförvaltning i andra delar av världen.

Vilka är rapportens viktigaste slutsatser?

Camilla: — Den viktigaste slutsatsen tycker jag är att det krävs både biologisk, socioekonomisk och statsvetenskaplig kunskap för att få en helhetsbild av hur man skulle kunna de-

centralisera rovdjursförvaltningen. Det räcker alltså inte bara med biologisk kunskap, utan ska man få legitimitet för rovdjurspolitiken så måste man också förstå vilka konflikterna är, varför det finns konflikter, och hur man eventuellt skulle kunna lösa dem.

— En annan viktig slutsats är att det fortfarande saknas väldigt mycket kunskap om rovdjuren och rovdjurens beteende, vilka konflikterna egentligen är och hur omfattande de är.

Jens: — En viktig slutsats är att rovdjur är en naturresurs som är svår att förvalta lokalt eftersom de rör sig över stora ytor, växlar i antal, och även om man har ganska stora förvaltningsområden så kommer djur att vandra över gränserna. Dessutom är rovdjuren svåra att inventera, många intressegrupper är inblandade och konflikterna varierar mellan olika områden. Sammantaget är det svårt att hitta bra geografiska enheter för förvaltning.

— En annan slutsats är att om man bestämmer sig för att decentralisera rovdjursförvaltningen i Sverige så är det viktigt att man gör det så att lokalbefolkning och berörda grupper verkligen känner att de är med och utformar förvaltningen. I annat fall tror jag man kan få ett bakslag. I detta sammanhang (liksom i alla andra sammanhang) är det viktigt att förväntningar motsvaras, eller åtminstone att folk får realistiska förväntningar från början.

Varför är rapporten viktig?

Jens: — Den är viktig eftersom vi är i ett skede i Sverige just nu när man pratar mer och mer om en decentraliserad förvaltning av rovdjuren. Till exempel håller man på att ta fram regionala förvaltningsplaner för de stora rovdjuren. Dessutom har man inrättat länsvisa rovdjursråd som ska vara rådgivande till länsstyrelserna.

Två fall av decentraliserad rovdjursförvaltning i andra länder beskrivs närmare i rapporten. För det första vargförvaltning i nordvästra USA och för det andra lokal/regional förvaltning av rovdjur i Norge. Arbetet med att överlämna ansvaret för vargförvaltningen i nordvästra USA från nationell nivå till regional nivå utgör ett av få konkreta exempel på decentralisering av rovdjursförvaltning som finns. Delstaterna är var för sig i storlek jämförbara med de skandinaviska länderna och exemplet kanske därför inte ses som omedelbart relevant för diskussioner kring förvaltning på mer lokal nivå i Sverige. Processen för hur man arbetat fram planer för förvaltningen och involverat lokalbefolkningen är dock synnerligen relevant, påpekar forskarna.

I Norge har man prövat åtminstone två olika former av lokal/regional förvaltning av rovdjur.

Fortsättning på nästa sida...



Kräver fokusering. - Jag tror absolut att det är nödvändigt att prova olika typer av lokal förvaltning när det gäller de stora rovdjuren, säger Camilla Sandström, Umeå universitet.

...fortsättning från föregående sida.

I det ena fallet hade de organ som inrättades en mer rådgivande roll medan det i det andra fallet rörde sig om att fastställa kvoter för jakt. I båda fallen konstaterar forskarna i rapporten att man har stött på problem som har att göra med såväl biologiska som socioekonomiska och institutionella aspekter.

Vilka är de viktigaste lärdomarna vi kan dra av exemplen USA och Norge?

Camilla: — Av exemplet USA kan vi lära oss delaktigheten. Där hade man olika möten och möjligheter att mejla in och skriva in och påverka, det skapade ändå någon slags delaktighet. Folk fick ta ställning, nästan rösta om olika alternativ. Ibland är det bara det som krävs, att människor får en möjlighet att säga sitt för ofta vet man inte hur man ska kanalisera sitt missnöje eller sitt intresse eller vart man ska ställa sina frågor. Sen vet nog de allra flesta att alla inte kan få igenom sitt utan att det måste vara någon form av sammanvägning.

— Exemplet från Norge visar ett problem som jag tror vi kommer att råka ut för i Sverige också, och det är att man måste försöka sy ihop de olika nivåerna så att nivåerna inte kan fatta beslut som strider mot varandra. I Norge lyckades man inte med det fullt ut. I vissa fall var de tvungna att gå in och rätta till beslut som stred mot övergripande beslut. I Norge fattades en del beslut på den lokala/regionala nivån som helt enkelt inte överensstämde med vad som beslutats på central/nationell nivå.

— I Norge misslyckades man också med att få rätt sammansättning av grupperna.

Jens: — Något som var intressant var att studera processen för framtagandet av den nya förvaltningsplanen för varg i nordvästra USA, i Montana, Wyoming och Idaho. Där har man haft en oerhört omfattande process för framtagandet av den här förvaltningsplanen där man har lagt ner mycket kraft och resurser på att göra lokalbefolkningen delaktig. Man har haft massvis med möten ute på små orter i bygderna där folk har fått komma och man har informerat, diskuterat och tagit synpunkter. Man har också öppnat möjligheter för folk att skicka in kommentarer via e-mail eller brev eller ringa in. Man har samlat in tusentals kommentarer, synpunkter och frågor från allmänhet och organisationer i olika processer, båda i ett första steg hur man skulle ta fram

förvaltningsplaner och sedan hur dessa förvaltningsplaner skulle utformas. Det var intressant och imponerande att titta närmare på.

— Från Norge tycker jag att man kan dra lärdomen att ska man ha olika former av rådgivande grupper (typ rovdjursråd) som får styra förvaltningen så är det viktigt med en bred representation. Det får inte vara en övervikt åt en viss näring eller åt vissa intressen, till exempel naturskydd. Folk som deltar måste känna att processen är demokratisk, att alla berörda grupper har möjlighet att påverka.

— Det man rekommenderar i Norge är att urvalet av representanter skall ske på allmänpolitiska grunder, snarare än att man plockar från intressegrupper. Jag är osäker på hur bra det är, men det är i alla fall en rekommendation som framkommit i Norge. Det är uppenbart att det är oerhört viktigt att man får med rätt organisationer, och rätt personer från dessa organisationer, i de här grupperna/råden.

Någon avslutande kommentar?

Camilla: — Jag tror absolut att det är nödvändigt att prova olika typer av lokal förvaltning när det gäller de stora rovdjuren, framför allt om man vill kunna öka legitimiteten för den förda politiken. Mycket talar också för att det är möjligt att med hjälp av lokal förvaltning minimera nu existerande konflikter mellan människor och rovdjur.

Jens: — Jag tror det finns stora möjligheter med lokal förvaltning av de stora rovdjuren, men det finns också en del problem. Slutsatsen är alltså att man nog kan vinna på att decentralisera förvaltningen, men att det måste göras på ett klokt sätt. Kastar man sig bara in i det utan att förbereda sig och analysera vad man vill göra och hur man vill göra det på bästa sätt, då är nog risken stor att man kastar mycket pengar, tid och mänsklig kraft i sjön tror jag.

ANDERS ESSELIN

Obs: Den fullständiga rapporten som heter "Lokal förvaltning av stora rovdjur; En kunskapsammansättning" finns att ladda ner på FjällMistras hemsida under rubrikerna Publikationer-Arbeitsrapporter. Övriga författare till rapporten är statsvetaren Anna Zachrisson, Umeå universitet, och ekologen Göran Ericsson, SLU Umeå.

FJÄLL- FOKUS

Nr. 16, september 2004

Forskare i detta nummer:

Jens Persson

Inst. för skoglig zoök, SLU, Umeå
jens.persson@szoook.slu.se

Camilla Sandström

Inst. för statsvetenskap, Umeå u.
camilla.sandstrom@pol.umu.se

Anna Zachrisson

Inst. för statsvetenskap, Umeå u.
anna.zachrisson@pol.umu.se

David Strömberg

Inst. för statsvetenskap, Umeå u.
david.stromberg@pol.umu.se

Bilder, text, grafik och layout: **Anders Esselin**, forskningskommunikatör
Kontakt: FjällMistra, Skoglig zoöekologi, SLU, 901 83 Umeå,
090- 786 84 94,
anders.esselin@szoook.slu.se
Tryck: Tryckeri City

Rovdjursbilder tagna i Lycksele djurpark.

FjällFokus är forskningsprogrammet FjällMistras populärvetenskapliga nyhetsblad. Det utkommer åtta gånger per år och har en upplaga på ca 2000 exemplar.

FjällMistras arbete ska resultera i ett effektivare mångbruk av naturresurser i fjällområdet. Målet är att ta fram kunskap och planeringssystem som kan bidra till en långsiktigt hållbar utveckling i fjällen och som kan bidra till att de konflikter som finns mellan olika naturresursanvändare i fjällen blir lättare att hantera.

FjällMistra är ett av ett 20-tal stora forskningsprogram inom Mistra (Stiftelsen för miljöstrategisk forskning).



Besök FjällMistras hemsida.

Här finns gamla och nya FjällFokus samt andra publikationer att ladda ner som pdf-filer. Dessutom nyhetsnotiser, presentation av FjällMistra och en hel del annat.

www-fjallmistra.slu.se