



Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län - En vägledning



Länsstyrelsen
Västerbotten

Meddelande 6 2005

**Lokal naturresursförvaltning
i Västerbottens län
- En vägledning**

Ansvarig funktion: Naturresursfunktionen

Text: Lena Lundevaller

Omslagsbild: Henrik Sporrang, Lillbergets naturreservat i Vindelns kommun

Tryck: Länsstyrelsens tryckeri, Umeå år 2005

Upplaga: 200 st

Godkänd för spridning: Lantmäteriets medgivande 94.0410

ISSN: 0348-0291

Förord

Intresset för frågor om lokal förvaltning ökar varför det uppstår ett behov av att definiera vad som menas med lokal förvaltning och vad som kännetecknar framgångsrik lokal förvaltning. För att kunna möta det ökade intresset på ett bra sätt har Länsstyrelsen låtit genomföra ett ettårigt projekt 2003-2004. I projektet har ingått tre delmoment: regional samordning, studieresa och utarbetande av vägledning. Projektet har fokuserat på de former av naturresursförvaltning som länsstyrelsen har ansvar för, det vill säga förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturskyddade områden.

Syftet med denna rapport är att klargöra hur Länsstyrelsen i Västerbottens län kan arbeta med och stödja initiativ till lokalt anpassad förvaltning utifrån gällande lagstiftning och policydokument. Rapporten ger en sammanfattning av Länsstyrelsens erfarenheter från projektet samt en vägledning till hur Länsstyrelsen kan arbeta vidare med frågor kring lokalt anpassad naturresursförvaltning. Rapporten kan också vara av intresse för byagrupper, föreningar, organisationer, kommuner m.fl. som arbetar med att utveckla olika former av lokalt anpassad naturresursförvaltning.

Rapporten har sammanställts av Lena Lundevaller, naturreservatsförvaltare på Länsstyrelsen, som också varit projektledare.

Umeå mars 2005

Lars Göran Brandt och Björn Jonsson

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	7
1 BAKGRUND OCH SYFTE	9
1.1 Länsstyrelsens projekt.....	9
1.2 Syftet med rapporten.....	10
1.3 Definitioner	11
2 LÄNSSTYRELSENS ANSVARSOMRÅDEN OCH LAGSTIFTNING.....	13
2.1 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen.....	14
2.2 Förvaltning av naturreservat	18
3 RESULTAT	21
3.1 Styr- och policydokument.....	21
3.1.1 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen.....	21
3.1.2 Förvaltning av naturreservat	22
3.1.3 Upphandling av tjänster	25
3.2 FRAMGÅNGSFAKTORER OCH POTENTIELLA FALLGROPAR FÖR LOKALA FÖRVALTNINGSSYSTEM.....	27
3.2.1 Generella erfarenheter.....	27
3.2.2 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen.....	31
3.2.3 Förvaltning av naturreservat	32
3.2.4 Erfarenheter från Skottland.....	33
4 ANALYS OCH SLUTSATSER.....	36
5 REFERENSER	38

Sammanfattning

Begreppet lokal naturresursförvaltning har olika betydelse för olika personer och i olika sammanhang. Det finns en glidande skala från lokal förankring och dialog till mer lokalt inflytande i form av lokalt deltagande och lokal förvaltning.

Flera internationella konventioner och överenskommelser bejakar och tydliggör ursprungsbefolkningars rättigheter, t.ex. ILO konventionens artikel nr 169. Internationellt betonas ofta kopplingen mellan lokalt inflytande över naturresurser och långsiktigt hållbar utveckling. I regeringens skrivelse ”En samlad naturvårdspolitik” (Reg. skr. 2001/02:173) betonas att statens samarbete med lokala aktörer bör öka. I Naturvårdsverkets rapport ”Lokal förankring av naturvård” står det att lokalt deltagande och lokal förankring är en förutsättning för framgångsrik och hållbar naturvård.

Länsstyrelsens förvaltningsansvar för statens mark ovan odlingsgränsen omfattar bl.a. upplåtelser av jakt, fiske och mark för byggnader och anläggningar, fiske- och viltvård, tillsyn och bevakning samt underhåll av egna anläggningar. I länsstyrelsens arbete med naturreservat ingår olika former av beslut enligt gällande lagstiftning, vård och skötsel av naturtyper och anläggningar för friluftslivet, upplåtelser av mark och vatten samt tillsyn över reservatsföreskrifter och meddelade tillstånd och dispenser.

Länsstyrelsen kan enligt gällande lagstiftning inte överlåta myndighetsuppgifter som t.ex. tillståndsprövning, upplåtelser (jakt, fiske, mark), beslut om skötselplaner, och tillsyn av reservatsföreskrifter och meddelade beslut. En annan uppgift som ingår i myndighetsansvaret är förordnandet av jakt och fisketillsynsmän samt naturvårdsvakter.

Länsstyrelsen kan utse en annan förvaltare antingen genom överlåtelse av förvaltningen genom beslut eller samarbetsavtal. Om förvaltningen av naturreservat överläts från länsstyrelsen (eller kommunen) företräder den nya förvaltaren ett allmänt intresse i sin roll som förvaltare. Detta bör normalt föregås av en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar i det närmaste all offentlig upphandling av varor och tjänster.

Lokalt anpassad förvaltning kan bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Förväntningarna på resultatet av lokal förvaltning bör dock vara realistiska för att inte skapa missnöje och konflikter på grund av uteblivna spin-off effekter på andra verksamheter i bygden.

Vid införandet av lokalt anpassad naturresursförvaltning bör man arbeta processorienterat. I början av processen mot en lokalt anpassad förvaltningslösning bör sakfrågorna lämnas åt sidan och istället fokus riktas mot formerna för processen.

Ellinor Ostrom (1990) har formulerat åtta s.k. designprinciper som tycks karaktärisera fungerande lokala förvaltningsystem:

1. Klart definierade förvaltningsgränser
2. Regler för den enskildes roll i förvaltningen
3. Möjlighet att förändra förvaltningsreglerna
4. Möjlighet att välja egna övervakare
5. Möjlighet att utfärda sanktioner mot dem som bryter mot regelverket
6. Tillgång till konfliktlösningsarenor
7. Stöd från myndigheter och laglig rätt att organisera en lokal förvaltning.

Om naturresursen är en del av ett större system är det också viktigt med arbetsdelning mellan de ingående brukarna.

Inledningsvis kan det vara bra att börja med något som inte är så komplicerat och tar lång tid att genomföra. Motivationen ökar om det "händer saker på vägen". De lokala intressena är ofta mångfacetterade. Bra samverkansprocesser karaktäriseras av en strävan efter kunskapsutveckling och klarläggande av gemensamma värden. Det bör finnas fastställda procedurer för hur förvaltningsreglerna och representationen i organisationen kan ändras efter ändrade förhållanden.

Utbyte av information och dialog är viktigt för att alla ska känna sig delaktiga i processen. Om tiden för möten och samförståndsskapande aktiviteter inte är tillräcklig eller för kostsam kan den på sikt stjälpa en lokalt anpassad förvaltning.

En avgörande framgångsfaktor är en vilja hos myndigheter och berörda intressenter att samarbeta och hitta lämpliga lösningar. Detta kräver resurser i form av personal och tid.

Vid förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturreservat bör någon form av multinivåförvaltning tillämpas. Någon form av partnerskap bör inrättas mellan de i lokalsamhället ingående intressenterna. Även forskare, företag och intresseorganisationer kan i vissa fall behöva inkluderas i den lokala förvaltningsorganisationen. Det krävs en dynamisk och stabil lokal organisation som vill och kan hantera området på ett uthålligt och ansvarsfullt sätt och som också har ett förtroende lokalt. Aktörerna bör vara villiga att samarbeta och finna gemensamma normer. Vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter bör avtal upprättas som reglerar verksamhet, organisation, finansiering, uppföljning och återrapportering.

Eftersom bevekelsegrunder, processer, principer och mandat för lokala förvaltningsystem ser olika ut beroende på de speciella förutsättningar som gäller i varje enskilt fall är det svårt att upprätta checklistor eller mallar för hur ett lyckat förvaltningsystem bör se ut. Det finns inte en förvaltningslösning som passar alla situationer.

Länsstyrelsens roll är att bevaka allmänhetens intressen samt genomföra det som är myndighetsuppgifter. Länsstyrelsen kan också fungera som rådgivare i vissa frågor.

1 Bakgrund och syfte

Både internationellt och nationellt betonas alltmer vikten av lokalt deltagande i frågor som rör naturresursförvaltning. Intresset för att lokalt förvalta naturresurser kan uppstå av flera olika orsaker. Det kan handla om att man vill få större möjligheter att påverka sin närmiljö eller att man lokalt vill samordna och påverka hur olika intressen tas tillvara t.ex. nyttjande av mark och vatten. En annan faktor

kan vara historiska konflikter. I Västerbottens län finns ett ökat lokalt intresse för frågor om lokal naturresursförvaltning, vilket leder till ett behov av att definiera vad som menas och under vilka former det är möjligt att arbeta med lokalt anpassad förvaltning.

Vi behöver få ett
bättre socialt klimat
mellan berörda
aktörer...

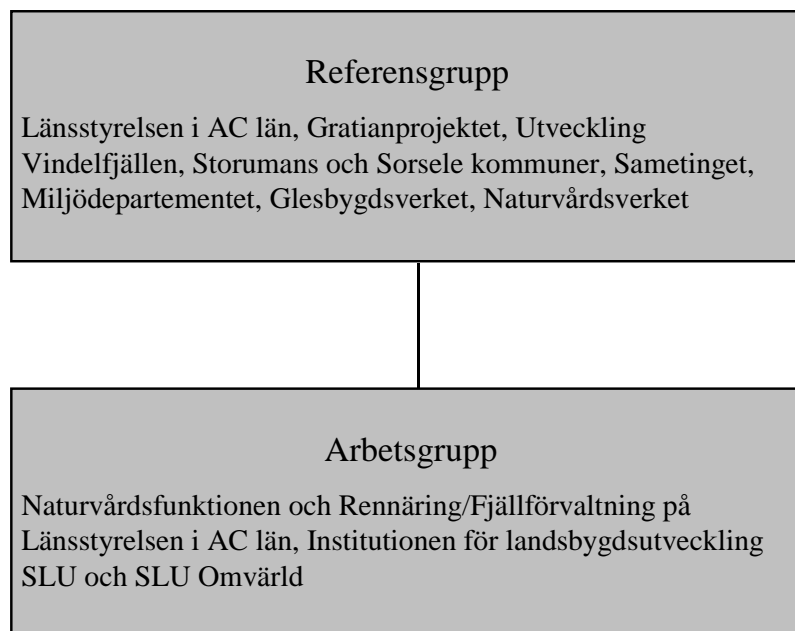
Sagt på möte i Umnäs 18 nov 2003

1.1 Länsstyrelsens projekt

Länsstyrelsen har 2003-2004 drivit ett 1-årigt projekt med syfte att definiera

- vad som menas med lokal förvaltning,
- vad som kännetecknar framgångsrik lokal förvaltning
- under vilka former det är möjligt att arbeta med och stödja initiativ till lokalt anpassad naturresursförvaltning utifrån gällande lagstiftning och styrdokument från regering och centrala verk.

Slutligen har projektet tagit fram förslag hur Länsstyrelsen kan arbeta vidare med att stödja initiativ till lokalt anpassad naturresursförvaltning.



Figur 1: Projektorganisation

Projektet har följt och särskilt studerat utvecklingen i fyra projekt i länet: Utveckling Vindelfjällen i Ammarnäs, Gratianprojektet i Storuman, betalskoterledsprojekt i Storumans kommun och Holmöns naturreservat i Umeå kommun. I juni 2003 genomfördes en studieresa till Skottland för att studera processerna kring lokala byagrupperns övertagande av förvaltning av skog.



Figur 2. Lena Lundevaller från Länsstyrelsen informerar om projektet vid möte med intressenter från Gratianprojektet i Umnäs, 2003-11-18. (Foto: Kerstin Carlgren)

Emil Sandström och Anders Tivell från Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har på uppdrag av Länsstyrelsen gjort en studie om förutsättningar för lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län utifrån nationella och internationella erfarenheter. Studien skickades på remiss i mars 2004 (Sandström och Tivell, 2004).

1.2 Syftet med rapporten

Syftet med rapporten är att klargöra vilka möjligheter det finns för Länsstyrelsen i Västerbottens län att arbeta med och stödja initiativ till lokalt anpassad förvaltning utifrån gällande lagstiftning och policydokument. Rapporten bör också kunna utgöra en kunskapskälla för byagrupper, föreningar, organisationer, kommuner m.fl. som arbetar med att utveckla olika former av lokalt anpassad naturresursförvaltning.

Rapporten har skrivits utifrån Länsstyrelsens erfarenheter i ämnet, Länsstyrelsens intryck från projektet, remissvar, synpunkter från forskare och myndigheter och lärdomar från Länsstyrelsens kontakter med andra förvaltningsprojekt.

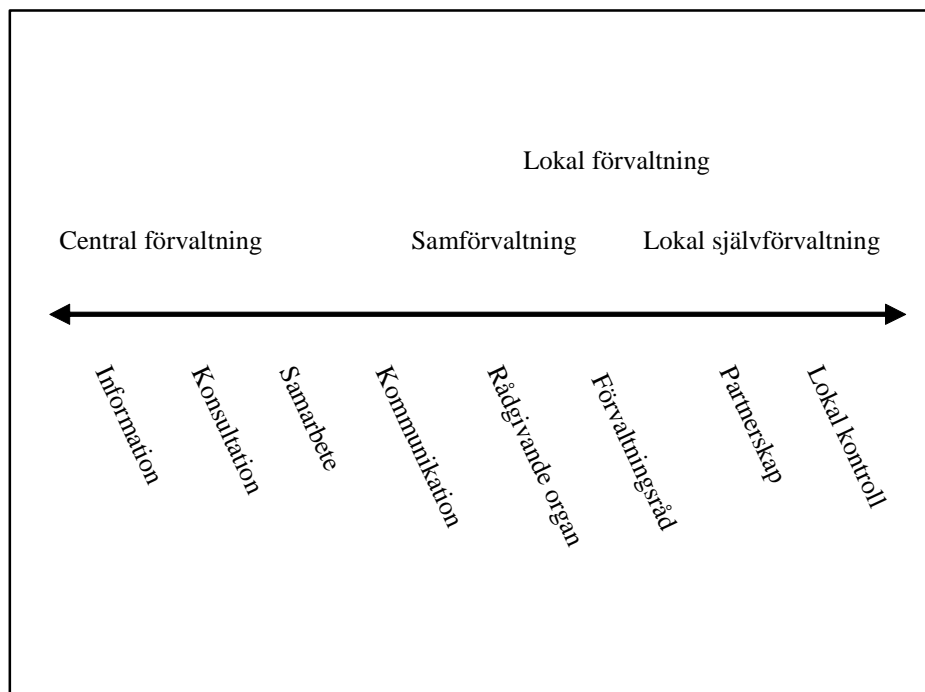
1.3 Definitioner

Begreppet lokal naturresursförvaltning har olika betydelse för olika personer. Begreppet kan också ges olika betydelse beroende på i vilket sammanhang det används. Nationalencyklopedin definierar ordet **förvaltning** som ”att sköta och administrera något för någon annans räkning”. I förarbetena till miljöbalken (SOU 1998:35) definieras förvaltare av naturreservat som den som har ”...ansvaret för genomförandet av de skötselåtgärder som framgår av skötselplanen och som berörda sakägare förväntas tåla”. Vad som är lokalt kan variera beroende på vilket perspektiv man utgår ifrån. Det kan avse en hel kommun, en byaförening, en sameby etc. beroende på sammanhang. Förutom den territoriella avgränsningen kan det också innefatta olika intressegrupper, t.ex. jägare, sportfiskare, turistföretagarorganisation eller naturskyddsföreningar.

Medvetenheten om **lokal förankring** och dialog inom naturvården har ökat under senare år. Lokal förankring kan beskrivas som en ökad förståelse och acceptans hos närboende, intressegrupper, markägare m.fl. för t.ex. naturreservatsbildning. Lokal förankring kan också handla om själva processen, där det inte bara handlar om information utan även att lyssna på de synpunkter som framförs. Med **lokalt deltagande** menas vanligen ett mer aktivt samarbete mellan myndigheter och närboende kring t.ex. naturvårdsskötsel snarare än det formella bildandet av exempelvis ett naturreservat.

Lokal förvaltning är ett ytterligare steg mot mer lokalt inflytande, där en grupp människor lokalt har ett gemensamt ansvar och intresse att förvalta något. I figur 2 åskådliggörs olika förvaltningsformer. Det finns en glidande skala från en central förvaltning som endast informerar om beslut över till en lokal självförvaltning med en hög grad av självbestämmande rätt och kontroll över resursen.

Samförvaltning eller gemensam förvaltning är en förvaltningsform där man har en delad eller gemensam bestämmanderätt. Samförvaltning framhålls ofta av forskare som en framgångsrik förvaltningsform av naturresurser, som till exempel jakt och fiske. Samförvaltningen ses som mer flexibel och effektiv än andra förvaltningslösningar. Det är också ett sätt att minska risken för legitimitets, jävs- och demokratiproblem. Vid samförvaltning görs en överenskommelse mellan parter, t.ex. statliga myndigheter, lokala grupper, organisationer eller stiftelser, där man kommer överens om sinsemellan hur inflytande och olika förvaltningsuppgifter ska fördelas. Samförvaltning fungerar dock inte om fördelningen mellan de olika aktörerna är alltför ojämn eller vissa aktörer till och med utestängs (Zachrisson och Sandström 2004).



Figur 3: Olika förvaltningsformer modifierat efter Arnstein, 1969; Borrini-Feyerabend, 1996 och Zachrisson, 2004.

Nationalencyklopedin definierar **naturresurs** som ” *naturtillgångar, naturföre- teelser i form av materia och energi som efterfrågas och utnyttjas av människan*”. Flera naturresurser brukas av många på olika sätt. Till exempel fisket i fjällen nyttjas av bl.a. rennäringen, lokalbefolkningen för rekreation och självhushållning samt turistföretagare. Dessa **gemensamma resurser** (common-pool resource) kännetecknas av att det är svårt att utestänga någon från att bruka dem och att de är begränsade (Zachrisson 2004, Zachrisson och Sandström 2004). Ett dilemma vid brukandet av gemensamma resurser är att alla kan bruka dem men ingen känner direkt ansvar för resursernas bevarande.

2 Länsstyrelsens ansvarsområden och lagstiftning

Länsstyrelsen är en myndighet med många olika uppdrag. Länsstyrelsen ska föra ut beslut från regering och riksdag och centrala verk till kommunerna och medborgarna i länet men även fånga upp kommunernas och medborgarnas önskemål och se till att dessa beaktas av regering och riksdag. Länsstyrelsen har många verksamhetsområden. Denna rapport fokuserar på två av de former av naturresursförvaltning som länsstyrelsen har ansvar för:

1. Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen
2. Förvaltning av naturreservat

Områdena nyttjas för husbehov, rekreation och företagande i form av till exempel rennärning, rörligt friluftsliv, turism, jakt och fiske.

Några av länsstyrelsens uppdrag som styr förvaltningen av dessa områden är:

- Förvaltningsmyndighet: tillståndsprovning inom länsstyrelsens verksamhetsområden, tillsyn kopplat till lag och förordning, inventering av stora rovdjur.
- Utvecklingsmyndighet: bidragsgivning till lokala projekt, ekonomiska stöd till jordbruket, rådgivning om fiskevård och byggnadsvård.
- Markförvaltare: upplåtelser av jakt, fiske och mark, tillsyn och underhåll av anläggningar.
- Naturvårdsförvaltare: aktiv skötsel av naturtyper t.ex. slätter och brand, byggande och underhåll av leder och andra anläggningar för friluftslivet.

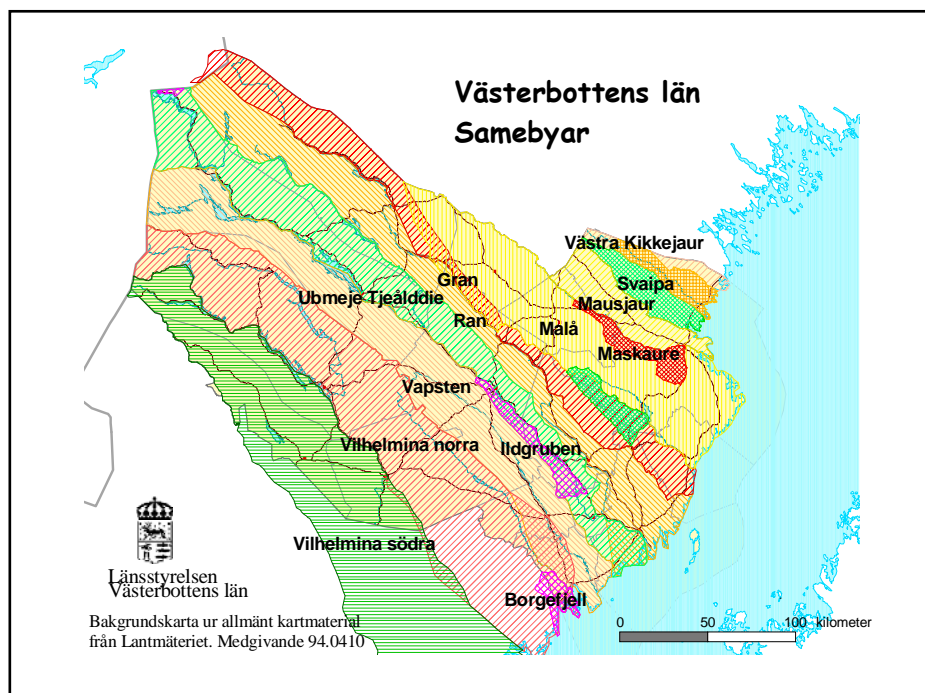
Länsstyrelsens arbete med förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturreservat handlar till stor del om att organisera skötsel och nyttjandet av dessa områden. Lagar och förordningar reglerar vilka av myndighetsuppgifterna som kan eller inte kan överlåtas.

Allmänhetens tillgång till naturen genom **allemansrätten** är fastlagd i grundlagen. I regeringsformens 2 kap 18 § står att ”*alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten*” (SFS 1974:152). Det finns dock ingen lag talar om vad allemansrätten innehåller. Allemansrätten bygger på sedvanerätt med undantag för de bestämmelser som finns i främst brottsbalken (SFS 1962:700) och skadeståndslagen (SFS 1972:207), som främst skyddar enskilda intressen (t.ex. markägarintressen). I miljöbalken (SFS 1998:808) finns också allmänna hänsynsregler för alla som nyttjar naturen (2 och 7 kap). Inom naturreservat och andra skyddade områden gäller särskilda bestämmelser för allmänheten. Kommunen kan också utfärda lokala ordningsföreskrifter om t.ex. ridning, tältning, eldning och hundhållning. Det är inte tillåtet att utestänga människor från mark där allemansrätten råder genom att t.ex. sätta upp stängsel eller skyltar. Naturvårdsverket har gett ut skrifter och foldrar om vad allemansrätten innebär (t.ex. Bengtsson, 2004).

Nedan redovisas hur Länsstyrelsen i Västerbottens län förvaltar statens mark ovan odlingsgränsen samt naturreservat utifrån gällande lagstiftning.

2.1 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen

Statens mark ovan odlingsgränsen i Västerbotten omfattar 1,2 miljoner hektar. Länsstyrelsens förvaltningsansvar omfattar bl.a. upplåtelser av jakt, fiske och mark för byggnader och anläggningar, fiske- och viltvård, tillsyn och bevakning samt underhåll av egna anläggningar. Förvaltningen styrs av rennäringslagen (SFS 1971:437) och rennäringsförordningen (SFS 1993:384) men också civilrättslig lagstiftning samt jakt- och fiskelagstiftningen (SFS 1981:533, 1987:259, 1987:905, 1993:787, 1994:1716, NFS 2002:18, NFS 2002:19).



Figur 4. Samebyar i Västerbottens län. En sameby är både en ekonomisk och administrativ sammanslutning och ett geografiskt område.

Länsstyrelsen är regional myndighet för rennäringsen. Det är bara samer som är medlem i en sameby som har rätt att bedriva renskötsel. I renskötselrätten ingår rätt till renbete, ved, jakt och fiske m.m. (SFS 1971:437). Rennäring bedrivs både på privat och statlig mark grundat på urminnes hävd (Geijer, 2003). Till länsstyrelsens uppgifter hör bl.a. stöd till utvecklingsprojekt, tillsyn, bevakning av rennäringsens intressen i samhällsplaneringen, registerhållning (renmärken) och kontrollverksamhet, radiakfrågor (mätning och ersättning), samebyfrågor (strörensfrågor, gränsdragningsfrågor etc.). På uppdragsbasis svarar Länsstyrelsen för underhåll av 158 km gränsstängsel mot Norge. I arbetsuppgifterna ingår även sammanställning och uppdatering av rennäringsens markanvändningsredovisningar. Länsstyrelserna i Västerbotten, Norrbotten och Jämtland har tillsammans med samebyarna tagit fram ett kartskåp på Internet, Ren2000, för att göra infor-

mation om de olika samebyarna och deras markanvändning lättillgänglig och underlätta förståelsen mellan olika markägare i länet.

På statens mark ovan odlingsgränsen är 1,2 miljoner hektar tillgängliga för småviltsjakt. Upplåtelse sker med stöd av rennäringslagen (SFS 1971:437, 32 §) och rennäringsförordningen där det bl.a. står att jaktupplåtelser inte får förorsaka renskötseln skada eller medföra besvärande intrång i samebyarnas jakt- och fiskerättigheter. Småviltsjägare måste lösa dagkort hos någon av Länsstyrelsens 9 återförsäljare. Dessa återförsäljare sålde cirka 15 500 jakttygn jaktsäsongen 2003/04. Andelen utländska jägare uppgick till ca 60 %, främst italienare och norrmän. På länsstyrelsens hemsida www.ac.lst.se finns kartor som visar aktuellt jakttryck (antal jakttygn/km²) och avlysta områden. Årstillstånd för kommunbor hanteras av Länsstyrelsen. Antalet årstillstånd har de senaste åren uppgått till ca 350.

Småviltjakten i Västerbottensfjällen har ända sedan den startade 1993 ökat nästan oavbrutet. Från flera håll har höjts röster om att jakttrycket i vissa områden närmar sig en gräns för vad som kan anses långsiktigt hållbart såväl ur jaktsynpunkt som naturvårds- och rörligt friluftslivsmässigt. Länsstyrelsen har påbörjat diskussioner med lokal befolkningen, jägare, naturvårdare, friluftorganisationer, turistföretagare m.fl. angående jakten i Vindelfjällens naturreservat.

Länsstyrelsen utfärdar också älgjaktstillstånd för 1 200 orsbor, som är organiserade i 150 s.k. orsbojaktlag. Den för orsboälgjakt upplåtna arealen är totalt cirka 650 000 hektar. Samebyarna har med stöd av renskötselrätten rätt att jaga på hela samebyns område ovan odlingsgränsen (förutom åker, äng och trädgård).

I fjällområdet finns både privat och statligt ägda vatten. I Västerbottens län äger staten 5 700 sjöar, med en areal om totalt cirka 100 000 ha (www.ac.lst.se). Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för fiskevården i länet. Länsstyrelsen ska dels fungera som tillsynsmyndighet med avseende på tillämpningen av Fiskelagen (SFS 1993:787), Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (SFS 1994:1716) och Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) mm. dels förvalta statens vatten ovan odlingsgränsen som bl. a. inkluderar administration av fiskekortsförsäljning och andra fiskevårdsaktiviteter. Till myndighetsuppgifterna hör bl.a. att ge tillstånd för att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde (SFS 1994:1716, 16 §).

Cirka hälften av det statligt ägda vattnet upplåts för sport- och fritidsfiske. Länsstyrelsen upplåter också vatten för husbehovsfiske åt orsbor som bor ovan odlingsgränsen. För närvarande finns 700 sådana tillstånd. Utöver dessa upplåtelser, upplåter länsstyrelsen fiske på så kallade kvoterade vatten samt till turistföretag som bedriver guidade fisketurer på särskilda vatten efter att samebyn lämnat sitt godkännande. Intäkter från fiskekortsförsäljningen fördelas mellan berörd sameby, samefonden och Länsstyrelsen. En samebymedlem har rätt att fiska i samtliga vatten (privata och statliga) i renskötselområdet (SFS 1971:437, 25 §) och behöver inte söka tillstånd hos länsstyrelsen. I en mindre del av de statliga vattnen – cirka 10 procent – tillåts endast fiske för samebymedlemmar, så kallade undantagsvatten.



Figur 5. Flugfiske efter öring vid Vindelälven strax nedströms Ammarnäs. I Västerbottens fjällen säljs årligen ca 45.000 sportfiskedygn. (Foto: Anders Karlsson)

Länsstyrelsen förordnar jakt- och fisketillsynsmän för tillsyn över efterlevnaden av olika lagar och bestämmelser (SFS 1987:905, 53 §, SFS 1994:1716, 5 kap 2 §). Detta görs efter ansökan av uppdragsgivaren som är jakt- eller fiskerättsinnehavaren, t.ex. jaktvårdsområdet eller fiskevårdsområdet. Det är endast personer som genomgått av Rikspolisstyrelsen beslutad utbildning som får förordnas som jakttillsynsman. Fiskeriverket beslutar om krav och utbildning för fisketillsynsmän. För tillsyn på kronomarken finns det ett 25-tal jakt- och fisketillsynsmän, några av dessa har tillsyn över både jakt och fiske.

Länsstyrelsen har också egen personal som arbetar i fält med att praktiskt förvalta statens mark och anläggningar i fjällen. Staten har även underhållsskyldighet för en del renskötselanläggningar. Till arbetsuppgifterna hör tillsyn och underhåll av stugor, broar, riksgränsstängsel och renskötselanläggningar som används i samband med utfodring av cesiumsmittad ren, restaurering av gamla kulturbyggnader och underhåll av anläggningar i anslutning till sportfiskeområden.

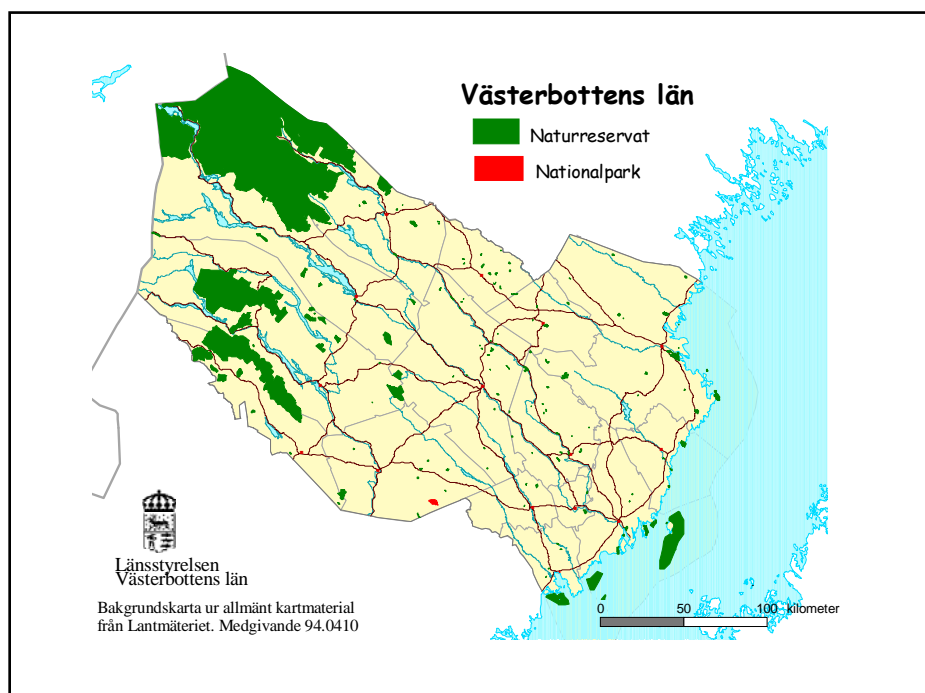


Figur 6. Örnbo, en kulturhistoriskt värdefull miljö och välbesökt utflyktsmål i Vindelfjällens naturreservat. (Foto: Åsa Laurell)

Länsstyrelsen upplåter mark till privatpersoner, intresseföreningar, företag och kommuner för byggnationer av skiftande slag. Jakt- och fiskekojor är vanligast men även andra bostadsbyggnader och anläggningar förekommer. Uppförande av renvaktarstuga eller annan anläggning för renskötselns behov sker med stöd av rennäringslagen och kräver ingen upplåtelse. Permanenta anläggningar för rennäringen ska förläggas till plats som anvisats av markens ägare (Rennäringslagen, 16 §). Gentemot ägarna av byggnader eller anläggningar på statens mark representerar länsstyrelsen markägaren staten.

2.2 Förvaltning av naturreservat

För att bevara särskilt värdefulla naturmiljöer finns det i Västerbottens län 153 naturreservat (mars 2004) samt ytterligare några naturskyddade områden i form av 1 nationalpark (Björnlandet i Åsele), 7 naturvårdsområden, 1 fågelskyddsområde och 13 naturminnen. Naturreservaten (inkl. nationalparken) utgör ca 13 % av länets yta och omfattar ca 800 000 hektar, varav Vindelfjällens naturreservat ensam utgör 550 000 ha (www.ac.lst.se). Flera av naturreservaten i fjällen ligger inom regleringsområdena för terrängkörning (SFS 1975:1313, SFS 1978:594). Länsstyrelsen har också meddelat föreskrifter i länets författningssamling för skotertrafik, t.ex. skoterleder och s.k. majförbudet (t.ex. 24FS 1978:163, 24FS 1980:5).



Figur 7. Nationalpark och naturreservat i Västerbottens län, mars 2004.

De flesta av länets naturreservat ingår i det Europeiska nätverket av skyddade områden, Natura 2000 (SFS 1998:808, 7 kap 28-29 §§). Natura 2000-arbetet styrs av två EU-direktiv, fågeldirektivet (pSPA-områden) samt art- och habitatdirektivet (92/43/EEG, pSCI-områden). I de två direktiven anges olika naturtyper samt växt- och djurarter som medlemsländerna kommit överens om är speciellt skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv (Naturvårdsverket 1997, 2000, 2003d och Europeiska kommissionen 2004). Genom Natura 2000 ska medlemsländerna se till att de i direktiven utpekade skyddsvärda naturtyperna och arterna har s.k. gynnsam bevarandestatus, d.v.s. finnas kvar i livskraftiga bestånd (SFS 1998:1252, 15-16 §§).

I länsstyrelsens arbete med naturreservat ingår olika former av beslut enligt gällande lagstiftning, vård och skötsel av naturtyper och anläggningar för friluftslivet, upplåtelse av mark och vatten samt tillsyn. Länsstyrelsen ska också se till att det finns ett naturvårdsregister över länets naturskyddade områden (SFS 1998:1252, 33 §). Förvaltningen av naturreservat styrs av miljöbalken (SFS 1998:808) och förordningarna om tillsyn (SFS 1998:900) om områdesskydd (SFS 1998:1252) enligt miljöbalken men också uppdrag och allmänna råd från Naturvårdsverket ((Naturvårdsverket 1986, 2003b-d, 2004a, 2005 m fl.).

Till länsstyrelsens myndighetsuppgifter hör att besluta om nya naturreservat, dispenser från reservatsföreskrifter och skötsel- och förvaltningsplaner (SFS 1998:808, 7 kap). Varje reservat har egna föreskrifter som reglerar vad som är förbjudet utifrån syftet med reservatsskyddet. Ett naturreservat behöver inte begränsa allemansrätten, t.ex. genom tillträdesförbud eller förbud att plocka blommor. Det kan innebära ökade möjligheter till friluftsliv, t.ex. i form av iordningställda rastplatser och markerade stigar. Inom Natura 2000 områdena krävs också tillstånd från länsstyrelsen (och i vissa fall regeringen) för att bedriva verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka naturtyper eller arter som är anmälda till Natura 2000 (SFS 1998:808, 7 kap 28a §).



Figur 8. Länets första naturreservat Bonden. Fridlystes 1937 som naturminne och från och med 1967 som naturreservat. Sommartid arrangeras säsafarier där deltagarna också ges möjlighet att från båten beskåda öns rika bestånd av tordmule, sillgrissla och tobisgrissla. (Foto: Lena Lundevaller)

Alla naturreservat i länet ska bevaras och skötas enligt beslut och skötselplan. Skötselplanen är ett långsiktigt program för vård och skötsel av naturreservatet som utformats utifrån syftet med naturreservatet. Den fastställs av länsstyrelsen (SFS 1998:1252, 3 §). Alla Natura 2000-områden ska också ha en egen bevarandeplan som ska beskriva vad som ska skyddas och vilka bevarandeåtgärder som planeras. Länsstyrelserna har ansvar för att ta fram planen eftersom det är länsstyrelsens ansvar att formulera bevarandesyftet (SFS 1998:1252, 17 §).

Länsstyrelsen ansvarar också för vård och skötsel av naturreservaten. I egenskap av naturvårdsförvaltare ser länsstyrelsen till att naturreservaten sköts enligt skötselplan samt informerar om och tillgängliggör de skyddade områdena. Länsstyrelsen har avtal med flera byaföreningar och andra aktörer om t.ex. slätter, underhåll av grillplatser och vindskydd, vedutkörning samt stugavgifter. Länsstyrelsen köper också enstaka tjänster av lokala entreprenörer vid byggen av anläggningar t.ex. broar och leder.

Länsstyrelsen är markförvaltare av mark i naturreservaten som ägs av staten. Förutom staten äger t.ex. privatpersoner, stiftelser och skogbolag mark inom naturreservaten. På de marker staten äger upplåter länsstyrelsen jakt och fiske och byggnader. Länsstyrelsen har också avtal med organisationer och föreningar om nyttjande av byggnader, t.ex. stugorna längs Kungsleden i Vindelfjällen (Svenska Turistföreningen, STF) och fyrvaktarbostaden på Bjuröklubb (Arena Bjuröklubb). Observera att länsstyrelsen i detta fall är agerar markägare till skillnad från myndighetsutövandet i form av beslut om dispenser från reservatsföreskrifterna för byggnader och anläggningar.

Det är få begränsningar av jakt och fiske i länets naturreservat. Vid bildande av nya naturreservat kan staten antingen köpa marken eller betala intrångsersättning till markägaren. Vid intrångsersättning kvarstår markägaren som ägare och har kvar rätten till t.ex. jakt och fiske, om det är förenligt med reservatets syfte. I de fall staten förvärvar marken upplåts vanligen jakt- och fiskerättigheterna till den tidigare markägaren med tidsbegränsade avtal.

I länet har Länsstyrelsen tre naturutställningar, naturum. Naturum är märkeskyddat av Naturvårdsverket och får inte användas utan tillstånd från Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2004a). Inom regleringsområdena för terrängkörning ansvarar Länsstyrelsen för 120 mil statliga skoter- och vandringsleder i enlighet med riktlinjer från naturvårdsverket (Naturvårdsverket 1986).

För tillsyn över reservatsföreskrifter och meddelade tillstånd och dispenser kan länsstyrelsen förordna naturvårdsvakter (SFS 1998:808, 23 §). Naturvårdsvakter ska ha gått av Rikspolisstyrelsen föreskriven utbildning (SFS 1998:900, 6 §). I Västerbottens län kallas de naturbevakare på grund av att de även utför andra uppgifter, t.ex. kontroll av statliga leder, inventeringar (bl.a. NFS 2004:17, NFS 2004:18), tillsyn av skoterförbud i regleringsområdena (SFS 1978:59417 §), viss jakt- och fiskebevakning m.m. De har också tillsyn över faunakriminalitet enligt artskyddsförordningen (SFS 1998:179), t.ex. boplundring och handel med hotade arter, tillsammans med polisen. I Västerbottens län finns för 9 naturbevakare (december 2004) som bor i byar och samhällen i fjällkommunerna samt en som bor i Umeå.

3 Resultat

Nedan presenteras några av de resultat som kommit fram under projektiden. Inledningsvis görs en genomgång av några policy- och styrdokument från olika myndigheter. Därefter anges några framgångsfaktorer och potentiella fallgropar för lokalt anpassade förvaltningssystem.

3.1 Styr- och policydokument

Flera internationella konventioner och överenskommelser bejakar och tydliggör ursprungsbefolkningars rättigheter, t.ex. ILO konventionens artikel nr 169. Internationellt betonas ofta kopplingen mellan lokalt inflytande över naturresurser och långsiktigt hållbar utveckling. FN:s konferens om miljö- och utvecklingsfrågor (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 resulterade bl.a. i konventionen om biologisk mångfald, agenda 21 och skogsprinciperna. IUCNs World Park Congress i Durban september 2003 presenterades bl.a. ett dokument som anger ett 30-tal principer för ”good governance” i samband med skötsel och förvaltning av skyddade områden (IOG, 2003).

Nationellt finns det ett flertal olika dokument och rapporter från regering, centrala verk och Länsstyrelsen själv som på olika sätt berör ämnet lokal förvaltning. Nedan görs en kort genomgång av några av dem.

3.1.1 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen

Den statligt förvaltade marken ovan odlingsgränsen är i första hand avsedd för samebyarnas bruk (SOU 2001:101). Samernas politiska, kulturella och näringsmässiga situation har behandlats i en rad statliga utredningar (SOU 2002:77, SOU 1999:25, SOU 1989:41 etc.) I Rennäringspolitiska kommitténs betänkande (SOU 2001:101) klargörs det nuvarande rättsläget för rennäringen och ges flera förslag på hur den framtida rennäringen ska kunna säkerställas. Utredning pågår också i den s.k. Gränsdragningskommissionen (Dir 2002:7) och regeringen har även tillsatt en särskild utredningen om jakt och fiske i renskötselområdet (Dir 2003:45).

Inom Fjällagendaprojektet, som var ett gemensamt projekt mellan kommunerna Berg, Härjedalen, Åre och länsstyrelserna i Jämtland och Västerbotten, lyftes frågan om en lokal naturresursfördelning upp som en potentiell möjlighet att förena god naturvård med lokal hållbar utveckling (Alexandersson, 2000). Arbetet med Fjällagenda projektet utmynnade i tankar om behovet av att utveckla mer regelbundna samverkansformer mellan stat, kommun, samebyar och lokala intressegrupper (SOU 2001:101).

Enligt Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2002:53) får en länsstyrelse i begränsad omfattning överlåta förvaltningen av småviltsjakt och fiske. I 7 § av samma föreskrift skriver Jordbruksverket att ”*I de fall sådana upplåtelser medges får de endast ske till jaktvårdsföreningar samt, inom för renskötseln störningskänsliga*

områden, till samebymedlem eller sammanslutning av samebymedlemmar. Särskilda områden avsatta endast för underupplåtelser får inte avsättas". I Västerbottens län har inga upplåtelser med rätt till underupplåtelser för jakt gjorts. På ungefär motsvarande sätt kan en länsstyrelse överlåta förvaltningen av fiskerätter på statens marker ovan odlingsgränsen. En länsstyrelse får *"...medge rätt att lämna underupplåtelser av fiskerätt till medlem i sameby, sammanslutning av samebymedlemmar eller fastighetsägare som i samma vatten delar rätt till fiske med staten. Efter medgivande från sameby får länsstyrelsen medge sådan rätt även till annan"* (SJVFS 2002:53, 12 §). I Västerbottens län utfärdades under 2002 ett femtiotal sådana förmedlingstillstånd företrädevis till lokala entreprenörer och fiskevårdsföreningar.

De flesta jakt- och fiskevårdsområden kan betraktas som lokala naturresursförvaltningar, eftersom naturresursen (jakten och fisket) administreras gemensamt av en grupp människor, som har ett gemensamt ansvar och intresse att förvalta jakt- eller fiskeresursen. Enligt lagen om viltvårdsområde och lagen om fiskevårdsområden (SFS 2000:592 och SFS 1981:533) får vilt- och fiskevårdsområden inte innefatta kronomark ovan odlingsgränsen samt mark på renbetesfjällen, där samerna har rätt till jakt och fiske enligt rennäringslagen (SFS 1971:437). Det innebär att det enligt lag är förbjudet att bilda lokala viltvårds- och fiskevårdsförvaltningar där statlig mark ovan odlingsgränsen ingår. Naturvårdsverket rekommenderar i sina allmänna råd att älgskötselområden bildas ovan odlingsgränsen (NFS 2002:19). Älgskötselområden är en frivillig samverkan mellan olika jaktträtsinnehavare men påverkar inte jakträtten juridiskt på motsvarande sätt som viltvårdsområden.

Länsstyrelsen har en synnerligen restriktiv hållning till byggnationer på statens mark ovan odlingsgränsen. Detta gäller särskilt när det är fråga om planerat byggande i väglöst land eller i orörd fjällmiljö. Redan befintliga upplåtelser för byggnader, som för närvarande avser ca 300 objekt, förvaltas i enlighet med civil lagstiftning och god förvaltnings sed. Inom naturreservat gäller särskilda naturreservatsbestämmelser.

3.1.2 Förvaltning av naturreservat

Naturreservaten har avsatts för att bevara värdefulla naturmiljöer, många har också friluftsliv som ett uttalat bevarandesyfte. I de flesta fall kan naturreservaten nyttjas för olika former av rekreation, friluftsliv och naturturism. Friluftsliv, liksom hållbar turism, ställer krav på de naturskyddade områdena, t.ex. i form av förväntade naturupplevelser och friluftsanordningar.

Ett övergripande mål för naturreservatsförvaltningen är att de naturskyddade områdena ska bestå av värdefulla miljöer för bevarandet av länets biologiska mångfald. För att uppnå detta krävs att reservaten har en ändamålsenlig skötsel med utgångspunkt från reservatens syfte. Länsstyrelsens målsättning är också att de uppfattas av befolkningen som resursområden med höga naturvärden, goda

rekreationsmöjligheter, värdefulla bevarandemiljöer och områden för näringslivs-utveckling av naturturism.

Regeringen har samlat sin syn på naturvårdspolitiken i skrivelsen "En samlad naturvårdspolitik" (Reg. skr. 2001/02:173). I kap 3:1 betonas att det behövs ett ökat samarbete med medborgarna för att öka insikten och kunskapen om behovet av naturvård. Därför bör naturvårdens arbetsformer utvecklas genom att t.ex.

- dialogen med medborgarna stärks. Naturvårdsåtgärder bör planeras och genomföras med så god lokal förankring och deltagande som möjligt.
- de som berörs av olika beslut eller åtgärder får en chans att uttrycka sin mening genom att delta i processer fram till beslut och genomförande. Lokalt deltagande handlar ytterst om demokrati.
- lokala forum och plattformar uppmuntras och etableras i syfte att nå fastlagda naturvårdsmål. Jämställdhetsaspekten ska finnas med genom att män och kvinnor ska ges möjlighet att delta på lika villkor. Motsvarande gäller också integrationsaspekten.
- lokala aktörer anlitas i högre utsträckning vid genomförandet av praktiska naturvårdsåtgärder.

I skrivelsen poängteras också att förvaltningen av skyddade områden bör stärkas. Arbetsformerna bör präglas av öppenhet, bra dialoger och deltagande av olika intressenter samt av god information tidigt i processen. På så sätt kan naturvården bidra till regional utveckling.



Figur 9. Naturvårdspolitiken bygger på att hela folket ska ha tillgång till vår rika och vackra natur (Reg. skr. 2001/02:173). (Foto: Tomas Staafjord; Mårdselorsens naturreservat)

Regeringen fastslår vidare i skrivelsen att det inte handlar om någon generell förskjutning när det gäller avvägningen mellan nationella, regionala och lokala intressen eller att göra avkall på de miljömål som satts upp. Riksdagen beslutade 1999 om 15 miljö kvalitetsmål (Reg. prop. 2000/01:130). Länsstyrelsen har i bred

samverkan med länets kommuner och organisationer arbetat fram regionala miljömål som 2003 antogs av Länsstyrelsens styrelse (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2003). Ett regionalt miljö kvalitetsmål för fjällen är t. ex att *”förutsättningar ska skapas för att möjliggöra för människor att bo och verka i fjällområdet samtidigt som denna utveckling sker på ett sådant sätt att ingen verksamhet kan agera som om resursen fjällnatur är obegränsad...”*.

I Naturvårdsverkets rapport *”Lokal förankring av naturvård”* (Naturvårdsverket 2003a) står det att lokalt deltagande och lokal förankring är en förutsättning för framgångsrik och hållbar naturvård. I rapporten ges också ett antal råd till länsstyrelserna i arbetet med lokal förankring. I Naturvårdsverkets program för bättre skötsel och nyttjande av naturskyddade områden 2005-2015 (Naturvårdsverket 2004b) uppmanas länsstyrelserna vara aktiva förvaltare och engagera lokala krafter för skötseln, söka alternativa finansieringskällor samt ha en dialog med kommuner och lokala intressenter. Till hjälp för länsstyrelsens arbete har Naturvårdsverket gett ut allmänna råd, handböcker och vägledningar, t.ex. *”Bildande och förvaltning av naturreservat”* (Naturvårdsverket 2003b) och *”Att skylta skyddad natur – en vägledning om skyltar, foldrar, vägvisning, gränsmarkering och Internet”* (Naturvårdsverket 2003c). Naturvårdsverket har också gett ut en Handbok och allmänna råd om terrängkörning, med regler och rekommendationer angående bl.a. dispenser för terrängkörning (Naturvårdsverket 2005). Länsstyrelsen håller också på att ta fram en egen policy för terrängkörning. Regeringens proposition *”Sammanhållen rovdjurspolitik”* (Reg. prop. 2000/01:57) har bl.a. resulterat i att regionala rovdjursråd har bildats med representanter för Länsstyrelsen, kommunerna, jägarförbundet, samebyarna, polisen samt några intresseföreningar och organisationer. Naturvårdsverket avser att till 2006 ta fram riktlinjer som klargör förutsättningarna för lokal medverkan i förvaltningen av naturskyddade områden (Naturvårdsverket 2004). Länsstyrelsen håller på att ta fram en policy för förvaltning av länets naturreservat.

Länsstyrelsen kan enligt gällande lagstiftning inte överlåta beslut om dispenser från reservatsföreskrifter (SFS 1998:808 7 kap 7 §), Natura 2000 prövning (SFS 1998:808 7 kap 28a §), dispenser i regleringsområden för terrängkörning (SFS 1978:594), upplåtelse (jakt, fiske, mark), tillsyn av reservatsföreskrifter och efterlevnad av meddelade beslut samt beslut om skötsel- och bevarandeplaner. En annan uppgift som ingår i myndighetsansvaret är förordnandet av naturvårdsvakter. Länsstyrelsen är restriktiv till att ge dispenser från terrängkörningsförbudet inom regleringsområden för terrängkörning (Naturvårdsverket 1998/01, Naturvårdsverket 2005).

I 21 § i Förordning om områdesskydd (SFS 1998:1252) ges kommunen (för kommunalt bildade naturreservat) och länsstyrelsen möjlighet att utse en annan förvaltare av naturreservat. Länsstyrelsen (eller kommunen) kan utse en annan förvaltare antingen genom överlåtelse av förvaltningen genom beslut eller genom samarbetsavtal som reglerar verksamhet, organisation, finansiering och återrapportering. Enligt Naturvårdsverkets handbok för bildande och förvaltning av naturreservat (2003b) bör *”förvaltare av reservat definieras som den som är huvudman för skötseln av reservatet och som har ansvar för att upphandla eller*

genomföra åtgärder enligt skötselplanen och står för kostnaderna för förvaltningen”. Länsstyrelsen eller kommunen har enligt Förordningen om områdeskydd möjlighet att återkalla ett sådant förordnande i fall det skulle visa sig att den nya förvaltaren missköter sitt förordnande.

Alla naturreservat och övrig skyddad natur i länet ska bevaras och skötas enligt beslut och skötselplan. För att finansiera kostnadskrävande skötsel som t.ex. slåtter och bete rekommenderar Naturvårdsverket att EU:s miljöstöd söks för de åtgärder och marker som är berättigade till det. Vissa skötselåtgärder, t.ex. bränning, anser Länsstyrelsen är olämpliga att överlåta av ansvarsskäl.

3.1.3 Upphandling av tjänster

I detta kapitel redovisas de lagar och direktiv som Länsstyrelsen i Västerbottens län har att följa vid upphandling av tjänster. Tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen är Nämnden för offentlig upphandling (NOU 2002, 2004).

Om länsstyrelsen väljer att ge förvaltningsuppdrag till en annan part bör uppdragen regleras i tidsbegränsade avtal. Detta bör normalt föregås av en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528).

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar i det närmaste all offentlig upphandling av varor och tjänster. LOU omfattar således statliga, kommunala och andra myndigheter, landsting, vissa offentligägda bolag (t.ex. kommunala bolag), stiftelser, föreningar och samfälligheter. Förvaltare som omfattas av LOU har att välja mellan att upphandla verksamhet enligt bestämmelserna i LOU eller att sköta verksamheten i egen regi. Lagstiftningen skiljer på upphandlingar över, respektive under, de s.k. tröskelvärdena (SFS 1992:1528, 2000:63). När man beräknar om kostnaderna kommer över eller under tröskelvärdena så måste man räkna in kostnaderna för hela avtalstiden inklusive eventuella förlängningsklausuler. Upphandlingen får inte delas upp i syfte att komma under tröskelvärdet. En organisation som är upphandlande enhet över tröskelvärdena är också upphandlande enhet under.

”Om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl” (6 kap 2 § LOU) får direktupphandling användas. Synnerliga skäl skulle t.ex. kunna vara om det är särskilt bråttom eller normalt anbudsförfarande skulle innebära alldeles för höga administrativa kostnader i förhållande till upphandlingens värde. Direktupphandling får endast avse enstaka upphandlingar under ett år. Vid direktupphandling ska länsstyrelsen vända sig till minst tre leverantörer av varan eller tjänsten. Länsstyrelsen får använda direktupphandling upp till 4 basbelopp (en del kommuner har valt 2 basbelopp). Det kan vara rimligt att genomföra direktupphandling i de fall uppdragstagaren också är brukare av den aktuella fastigheten, eftersom avtalet primärt är till för att anpassa den verksamhet som brukaren redan bedriver.

Anbudsunderlaget måste (utom vid direktupphandling) annonseras ut i Anbudsjournalen (www.ajour.se) eller annan allmänt tillgänglig databas. Dit räknas inte Länsstyrelsens hemsida. Upphandlingar över tröskelvärdena måste dessutom publiceras i TED och Europeiska Gemenskapens Officiella Tidning (EGT). Över tröskelvärdena grundar sig lagen på EG-direktiv. Enligt de gemenskapsrättsliga principer som antagits av alla EU länder plus EFTA länderna gäller:

- Likabehandlingsprincipen: alla ska få samma information, ingen ska favoriseras genom leveransfördelar, t.ex. genom att man har för kort tid innan det nya systemet ska tas i drift
- Principen om icke diskriminering: till exempel på grund av nationalitet
- Transparensprincipen: Det ska redan i förfrågningsunderlaget gå att se vad som ska köpas och hur utvärdering kommer att ske.
- Proportionalitetsprincipen: Ej ställa högre krav än vad som krävs. Man kan t.ex. inte kräva att de har en viss miljöcertifiering.

Om krav på uppfyllande av miljöledningsstandard ställs, ska förutom certifikat, likvärdiga åtgärder som läggs fram av anbudsgivarna godtas vid upphandlingen.

I samband med tjänsteköp kan länsstyrelsen vara tvungen att kalla till MBL-förhandling (38 § MBL).

Ett formellt upphandlingsförfarande kan redan ha skett i samband med tecknande av ramavtal (avropsavtal). Inköp kan då ske direkt av de leverantörer som omfattas av ett ramavtal på de villkor som anges i avtalet. Kan länsstyrelsen få ett lägre pris eller annan fördel genom en upphandling jämfört med de ramavtal som finns, bör man göra en sådan. Om det inte är en engångsföreteelse ska en anmälan om förhållandena lämnas till Riksrevisionsverket (RRV).

Vid upphandlingstillfället behöver inte alltid priset vara den enda avgörande faktorn. Enligt de gemenskapsrättsliga principerna går det inte att ställa krav på att uppdragstagaren ska bo i en viss ort. Det bör dock vara möjligt att ange faktorer som t.ex. god kännedom om terrängförhållandena, natur- och kulturmiljövärdena, fiskebestånden etc. i området eller behov av kort inställetid, vilket i praktiken innebär att uppdragstagaren bör vara lokalt verksam. Enligt NOU kan miljöfaktorer endast tillmätas betydelse vid val av anbud under förutsättning att det finns ett direkt samband mellan miljökraven och föremålet för upphandlingen samt att utvärderingskriterium framgått av annons eller förfrågningsunderlag (NOU, 1998).

Enligt Naturvårdsverket (2003b) bör en länsstyrelse bara upplåta förvaltarskapet till en part som till övervägande del själv finansierar reservatsförvaltningen. Exempel på en sådan är t.ex. en naturvårdsstiftelse, som ofta består av en kombination av olika myndigheter (kommuner, landsting och länsstyrelse), eller en intresseorganisation. Att överlåta förvaltarskapet till en part som inte tar ett sådant finansiellt ansvar innebär att lagen om offentlig upphandling (LOU) kringgås. Om länsstyrelsen avser att överlåta förvaltningen till en juridisk person som inte har förutsättningar att finansiera förvaltningen själv, bör länsstyrelsen välja aktör genom ett offentligt upphandlings förfarande.

3.2 Framgångsfaktorer och potentiella fallgropar för lokala förvaltningssystem

Det är viktigt att komma ihåg att det inte finns några ”kokbokslösningar”. Avsnittet ska därför inte ses som heltäckande utan är en sammanfattning av Länsstyrelsens egna erfarenheter och synpunkter och vad som redovisas i rapporten ”Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län – en studie om förutsättningar och möjliga former”. Hänsyn har också tagits till de remissvar Länsstyrelsen fått, synpunkter från forskare och myndigheter, liksom lärdomar från Länsstyrelsens kontakter med andra förvaltningsprojekt samt projektets seminarier och Skottlandsresan.

Eftersom erfarenheterna kring förvaltningssystem som varit i drift en längre tid är relativt få berörs i detta avsnitt huvudsakligen processen kring införandet av lokala förvaltningssystem.

3.2.1 Generella erfarenheter

Det finns inte en förvaltningslösning som passar alla situationer. I varje enskilt fall måste man utifrån gällande förutsättningar finna en lösning som fungerar.

Vid införandet av lokalt anpassad naturresursförvaltning bör man arbeta processorienterat. De som ingår i en förvaltningsorganisation och som påverkas av hur resursen fördelas bör ha möjlighet att delta vid utformningen av regelsystemet. För att föra projekten framåt och finna nya vägar vid konflikter och låsningar kan det vara bra med en utomstående processledare. Det kan därför finnas fördelar om annan än länsstyrelsen tar på sig rollen som processledare.

I början av processen mot en lokalt anpassad förvaltningslösning bör sakfrågorna lämnas åt sidan och istället fokus riktas mot formerna för processen. I den inledande lärandeprocessen vid utvecklandet av förvaltarorganisationen bör man tillsammans

- Definiera det gemensamma problemet(en)
- Identifiera och beskriva olika intressen, påverkansfaktorer och orsakssammanhang
- Utveckla indikatorer för att samla in och tolka information
- Komma överens om åtgärder och regler för nyttjandet av den gemensamma naturresursen
- Komma överens om hur åtgärder ska följas upp och utvärderas
(Nitsch , 1995)

I Gratianprojektet har man valt att genomföra denna inledande läraprocess i form av studiecirkel där varje möte har ett tema.

Ellinor Ostrom (1990) har formulerat åtta s.k.. designprinciper som tycks karaktärisera fungerande lokala förvaltningssystem. Det bör enligt henne finnas:


8. Klart definierade förvaltningsgränser, som klargör vilka som är medlemmar av förvaltningssystemet.
9. Regler för vad den enskilde får ut av den lokala förvaltningen och vad han/hon förväntas bidra med.
10. Möjlighet att förändra förvaltningsreglerna.
11. Möjlighet att välja sina egna övervakare, som i sin tur är ansvariga gentemot användarna.
12. Möjlighet att utfärda sanktioner mot dem som bryter mot regelverket.
13. Tillgång till lokala och kostnadseffektiva konfliktlösningssarenor
14. Stöd från myndigheter och laglig rätt att själv organisera en lokal förvaltning.

I de fall naturresursen är en del av ett större system är det också viktigt med arbetsdelning mellan de i naturresursförvaltningen ingående brukarna.

Förvaltningsgränserna bör tidigt fastställas och klart definieras: Vilka arbetsområden och geografisk yta handlar det om? Vilka intressenter finns i området och vilka ska framöver vara medlemmar av förvaltningssystemet? Klargörande av förvaltningsgränserna och mandat är viktigt för när förvaltningssystemet väl är i drift kan alltför mycket extern inblandning utmana förvaltningssystemets långsiktiga överlevnad. Det kan också vara relevant att titta på vad andra än de direkt berörda kan bidra med, t.ex. forskare, ekologer, sociologer, myndigheter, företag etc.

Rådighet över resursen anges ofta som en viktig faktor för att man lokalt ska vilja delta och våga satsa. Vid förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturreservat företräder länsstyrelsen ett allmänintresse som inkluderar internationella och nationella åtaganden. Detta sammanfaller inte nödvändigtvis med vad som är lokalt önskvärt. Lokal förvaltning handlar således i första hand inte om "förvaltning av naturresurser för lokala intressen".

För att minska riskerna för konflikter bör det finnas klara spelregler kring vad varje intressent får ut av förvaltningen och vad han/hon förväntas bidra med. Inledningsvis kan det vara bra att börja med något som inte är så komplicerat och tar lång tid att genomföra. Byagrupperna i Skottland och Kustringen i Norrbotten har betonat att intresset och motivationen hos medlemmarna vanligtvis ökar om det händer saker på vägen.



För att Ammarnäs ska finnas kvar om 10 år måste vi som bor här själva vara med och skapa tillväxt på ett långsiktigt hållbart sätt...

Uttalande på möte i Ammarnäs 24 okt 2003

Det krävs en stabil lokal organisation som vill och kan hantera området på ett uthålligt och ansvarsfullt sätt genom att kanalisera de intressen som finns lokalt och som också har ett förtroende lokalt. Den grupp som utses att


samordna förvaltningsaktiviteterna bör vara jämlik med avseende på olika intressen. Den bör också vara representativ med avseende på genus, etnicitet, ålder etc. De som sitter som representanter bör förankra frågorna ”bakåt” i sin organisation. På så sätt ökar resursanvändarnas delaktighet och acceptans för systemet.

De lokala intressena är ofta mångfacetterade. De inflytelserika och röststarka företrädarnas åsikter sammanfaller inte alltid med vad övriga inom samma lokalsamhälle eller t.o.m. organisation eller lokalsamhälle anser. Därför är det viktigt att också få med dem som inte är så välorganiserade eller saknar nyckelpositioner, t.ex. kvinnor och ungdomar. Likaså bör såväl mer allmänna intressen, som t.ex. skidåkning och bärplockning, som mer välorganiserade intressen, t.ex. jakt och skoteråkning, beaktas. Bra samverkansprocesser karaktäriseras av en strävan efter kunskapsutveckling och klarläggande av gemensamma värden. En väl sammansatt lokal organisation där aktörerna är villiga att samarbeta och finna gemensamma lösningar har också större möjlighet att uppfattas som trovärdig utåt. Bra samverkan bygger på trovärdighet och tillit mellan parterna. Inflytande bör baseras på argumentens innehåll och inte taktik där olika aktörers huvudsakliga målsättning är att bevaka sina egna ståndpunkter

Det bör finnas fastställda procedurer för hur förvaltningsreglerna och representationen i organisationen kan ändras efter ändrade förhållanden. Stora generationsväxlingar och migration (in- eller utflyttning) kan utgöra ett potentiellt hot mot förvaltningssystemets långsiktiga livsduglighet. Utflyttning kan t.ex. medföra att den lokala försörjnings-

basen och humankapitalet urholkas. Inflyttning kan påverka det lokala förvaltningssystemet t.ex. genom att de nya medlemmarna tillför nya idéer eller att nya normer etableras. Om det uppstår brister i tilliten mellan nya och gamla medlemmar kan det utgöra ett hot mot förvaltningssystemet. Både i Gratian- och Ammarnäsprojekten har man valt att fokusera på framtiden för att föra processen framåt i stället för att fastna i historiska konflikter.

Naturresursen som ska förvaltas bör vara möjlig att övervaka. Brukare som inte följer reglerna bör drabbas av sanktioner som motsvarar regelbrottets allvar. Vid överlåtelse av förvaltningsansvaret bör tydliga uppföljningsbara mål anges. En utvärdering av förvaltningen kan också visa på om det finns frågor som juridiskt eller ansvarsmässigt faller mellan stolarna.



Vägarna byggdes hit, in till byarna och dem som levde här. Befolkningen rann bort efter dem, by efter by dränerades och tömdes, det var som en vårflod som drog med sig allt löst och flyttbart...

Elisabeth Rynell i boken "Hohaj"

Utbyte av information och dialog är viktigt för att alla ska känna sig delaktiga i processen. För att uppnå samstämmighet kring vad man vill och genomförandet krävs arenor / mötesplatser där alla kan mötas och föra sin talan. Tillgång till information i ett tidigt skede är en grundförutsättning för deltagande och engagemang. Alla bör därför ha möjlighet till att få tillgång till den information som är relevant i sammanhanget och chans att uttrycka sin mening. Dessa forum kan också fungera som kostnadseffektiva konfliktlösningsarenor där konflikter mellan olika naturresursanvändare kan hanteras och lösas. Konflikter kan hanteras på två sätt: genom omröstning eller konsensus. Ofta framhålls konsensus som en bra metod i och med att alla därmed är eniga. Nackdelen är att det kan ta tid och att man kanske aldrig når konsensus i vissa frågor. Omröstning är tidsbesparande. Vid omröstning bör man dock vara observant så att inte någon grupp ständigt tillhör minoriteten och därför kanske på sikt väljer att lämna samarbetet. Om tiden för möten och samförståndsskapande aktiviteter inte är tillräcklig eller för kostsam kan den på sikt stjälpa en lokalt anpassad förvaltning.

En avgörande framgångsfaktor är en vilja hos myndigheter och berörda intressenter att samarbeta och hitta lämpliga lösningar. Flera nationella förvaltningsprocesser och byagrupperna i Skottland har pekat på behovet av en kontaktperson på myndigheten. Någon som är insatt i frågorna liksom i arbetet med att utveckla lokala förvaltningssystem. Detta kräver resurser i form av personal och tid.

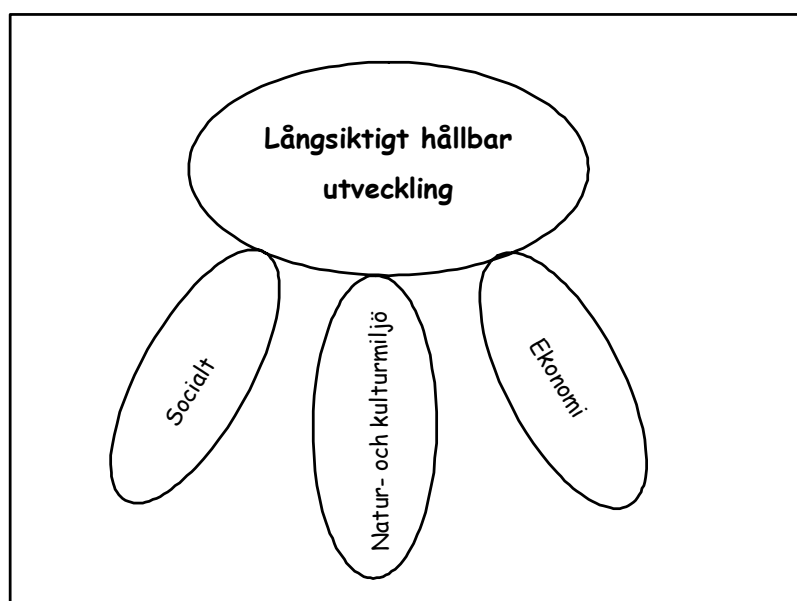
Lokalt anpassad förvaltning innebär en breddning av ansvaret. Det är inte ovanligt att ansvarig varierar inom samma lokala förvaltningslösning beroende på vilken åtgärd / verksamhetsområde som avses. Det kan därför behöva klargöras vem som har det yttersta ansvaret för de beslut och åtgärder som genomförs. I större system kan det också vara motiverat med arbetsfördelning mellan de i naturresursförvaltningen ingående brukarna.

Syftet med den inledande processorienterade aktörssamverkan är att tydliggöra och medvetandegöra de olika aktörernas perspektiv och intressen, samt skapa gemensamma visioner och målbilder som tar både social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hänsyn. Med utgångspunkt från den gemensamma målbilden och problemen utvecklas därefter en gemensam förvaltningsplan för berörda områden. Vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter bör avtal upprättas som reglerar verksamhet, organisation, finansiering, uppföljning och återrapportering.

Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturreservat berör många intressen. Den valda förvaltningslösningen bör därför ha flera nivåer som är knutna till varandra. Inom forskningen talar man om multinivåförvaltning där där lokala nivåer svarar för den dagliga verksamheten medan en högre nivå sätter ramarna (Zachrisson och Sandström 2004). För att uppnå lyckade lokala förvaltningslösningar bör man vara medveten om nivåernas betydelse och mandat. Genom att den dagliga verksamheten regleras lokalt kan den ta hänsyn till lokala förändringar t.ex. väder och besökares behov och önskemål. Likaså kan aktiviteterna anpassas för att minimera störningar och skador på växter och djur, t.ex. vid rast- och häckningslokaler. Det kan dock vara svårt att åstadkomma tillräcklig samordning mellan olika områden och intressen som spänner över större geo-

grafiska områden. Därför bör länsstyrelsen ha kvar det övergripande samordningsansvaret.

Lokalt anpassad förvaltning kan bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. I Gratian- och Ammarnäspanprojekten har inledningsvis valt att lyfta fram de värden som finns i bygden för att på så sätt visa på möjligheterna som finns till långsiktigt hållbar utveckling av bygden. Förväntningarna på resultatet av lokal förvaltning bör dock vara realistiska för att inte skapa missnöje och konflikter på grund av uteblivna spin-off effekter på andra verksamheter i bygden. Lokalt anpassad förvaltning kan vara en möjlighet att praktisera och tillvarata lokal och traditionell kunskap som annars kanske skulle förbises eller konkurreras ut av mer kostnadseffektiva eller av forskarna verifierade lösningar.



Figur 10. Långsiktigt hållbar utveckling innefattar hållbar utveckling socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

För en hållbar förvaltning krävs att hänsyn tas till såväl biofysiska faktorer (t.ex. djurs och växters biologiska krav), socioekonomiska faktorer (attityder, konflikter, ekonomi) och förvaltningspolitiska faktorer (olika former av regelverk).

3.2.2 Förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen

Förvaltningen av statens mark ovan odlingsgränsen kompliceras av att den nyttjas av flera olika brukare på många olika sätt. Länsstyrelsens förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen handlar till stor del om samordning mellan dessa olika intressen och brukare. Till exempel renskötseln påverkas på flera sätt av annan markanvändning. Bland annat kan skogsbruket påverka betesresurserna i samband med slutavverkning och förnygringsåtgärder, infrastruktur fragmenterar markerna

och försvåra nyttjandet av traditionella flyttvägar, friluftsliv och turism kan orsaka störningar t.ex. i form av skoterkörning på vårvintern när vajorna ska föda eller fjällvandrare som skingrar renhjordar. Samtidigt ska rennäringen beakta olika bevarandaspekter i sin markanvändning.

Vid förvaltningen måste man ta hänsyn till flera nivåer lokalt, regionalt, nationellt, EU och globalt. Till exempel så beror tillgången av ripa av uttaget lokalt. Men det påverkas också av t.ex. tillgången på rovdjur som rör sig över stora områden och globala miljöförändringar till följd av växthuseffekten. Det behövs en koordination med större resurssystem bl.a. för att uppfylla krav som ställs internationellt och nationellt. Detta kan uppnås genom någon form av multinivå förvaltning. Hur en sådan idealt ska se ut vet man ännu inte. Det pågår försök eller diskuteras alternativa förvaltningsformer för jakt och fiske på flera håll, t.ex. inom Tåssåsen och i Ammarnäs.



Figur 11. Fjälljakten har ökat ända sedan starten 1993. Jaktåret 2003/2004 löstes 15 500 kortjaktdygn. (Fotograf: Mats Bildström)

Jakt och fiske kan till viss del räknas som gemensamma resurser med flera brukare. Tillgången är begränsad vilket innebär att ett överutnyttjande av någon gör att det finns mindre kvar för andra. Möjligheten att minska användandet genom att utestänga användare är också begränsat. Vid förvaltning av gemensamma resurser förordar de flesta forskare samförvaltning. Samförvaltning innebär någon form av partnerskap mellan olika brukare som nyttjar samma resurs. Det kan vara svårt att lokalt åstadkomma tillräcklig samordning mellan många mindre områden.

3.2.3 Förvaltning av naturreservat

Länsstyrelsens arbete med naturreservat kan beskrivas med orden ”värna-vårda-visa”. Naturvården har en lång tradition att ”värna” och ”vårda” men när det gäller ”visa” kan naturvården utvecklas ytterligare. Naturreservaten bör ses som en

resurs för bygden genom att de kan höja livskvaliteten, skapa arbetstillfällen samt öka områdets attraktionskraft vilket medverkar till att besökarantalet ökar och därmed ges bättre förutsättningar för turistnäringen.

Tillträdet till våra naturreservat ska genom allemansrätten alltid vara gratis. Det är dock möjligt att ta ut avgifter för olika tjänster och service i och kring de naturskyddade områdena, t.ex. guidningar, transporter, servering och logi. I de flesta naturreservaten är det möjligt att under förutsättning att hänsyn tas till syftet med naturskyddet utveckla nyttjandet i form av friluftsliv och hållbar turism.

Om förvaltningen av naturreservat överläts från länsstyrelsen (eller kommunen) företräder den nya förvaltaren ett allmänt intresse i sin roll som förvaltare. En delegering av förvaltningen av ett naturreservat innebär inte att länsstyrelsens myndighetsansvar sätts ur spel. Länsstyrelsen kan dock låta någon annan part genomföra olika uppgifter kopplade till naturvårdsförvaltning i form av vård och skötsel, till exempel:

- aktiv vård och skötsel i naturreservaten, t.ex. i form av slåtter eller röjning
- byggande, underhåll och kontroll av byggnader och andra anläggningar för friluftslivets behov
- information om områdena (broschyrer, Internet, skyltar, föredrag)
- flora- och faunainventeringar,
- uppföljning, dokumentation och utvärdering om syfte med naturskyddet och bevarandemål uppnåtts.

Oavsett om reservatsförvaltaren är statlig eller lokal ska naturligtvis skötselplanen följas liksom gällande lagstiftning och regler och rekommendationer som ges i policy och styrdokument. För att säkerställa att så sker bör länsstyrelsen vid överlåtelse av uppgifter som tillhör reservatsförvaltningen upprätta avtal. Uppföljningen bör grundas på bevarandemålen. Förutom uppgifter huruvida förvaltningen svarar mot områdets skötsel- och bevarandemål bör själva förvaltningen kunna utvärderas, t.ex. med avseende på kostnadseffektivitet, bidrag till lokal tillväxt och engagemang för naturvårdsfrågor.

3.2.4 Erfarenheter från Skottland

Studieresan i juni 2003 till Skottland visar att det finns mycket att lära från internationella erfarenheter, men man bör vara medveten om de skillnader som finns mellan olika länder. En skillnad jämfört med svenska förhållanden är t.ex. att i Skottland har befolkningens möjlighet att nyttja privat mark för rekreation och friluftsliv med tiden allt mer begränsats av bl.a. godsägarna. Ett intresse från lokala byagrupper att själva förvalta skogsområden har därför uppstått.



Figur 12. Reforesting Scotlands kontor i Edinburgh. (Foto: Lena Lundevaller)

Reforesting Scotland arbetar med lobbying och mobilisering för lokala initiativ till förvaltning av skog. Byagrupperna får intäkter via statliga bidrag, fonder och i vissa fall aktivt skogsbruk i skogarna. I några fall har byagrupperna utvecklat delar av skogsområdena till välordnade friluftsområden. I statligt naturskyddade områden har endast viss skötsel överlåtits genom tidbegränsade avtal mellan Forest Commission (FC) och byagrupper, t.ex. Glen Affric NNR, Polmaily och Rychraggan Forest. Viljan att förvalta skog har i flera fall kommit efter att byagrupperna skapat en fungerande organisation för något annat ändamål, t.ex. övertagande av dåligt fungerande kommunal gräsklippning av skolgårdar. 2003 antog det skotska parlamentet en ny lag, Land Reform Bill, som bl.a. innehåller något som kan liknas vid vår allemansrätt. Vid vårt besök sommaren 2003 bildades ett samverkansorgan, Community Woodland Association, för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan de lokala grupperna.

Byagrupperna vi träffade under resan pekade bl.a. på följande framgångsfaktorer:

- Se möjligheterna i bygden.
- Gruppernas framgång är i mångt och mycket beroende av att det finns lokala entusiaster. Åtminstone till en början.
- Fluktuationer i verksamheten är vanligt, speciellt initialt. I de fall projekten blivit självbärande har jobbet för de ideella krafterna minskat i och med att man kunnat anställa personal.
- Konsensus framhålls i flera fall som en bra metod.
- Vilja att avsätta tid och resurser för dialog med berörda parter.
- Enighet kring organisation och mandat. Både inom bygruppen och gentemot myndigheter och andra intressenter.
- Mycket tid går åt till att leta olika finansieringsformer. Inköp och drift av skogarna finansieras av EU-projekt, statliga bidrag, fonder, stiftelser m.m.

- Titta på olika alternativ till nyttjande av områdena, skogsbruk, guidning etc.
- Börja i liten skala och utöka verksamheten med tiden. Motivationen att delta är beroende av uppnådda resultat.



Figur 13. Engagemang lokalt för en fråga kan ge spin-off effekter inom andra områden. I Laggan har man gått från fokus på övertagande av nedläggningshotad radiomast till brukande av skog. (Foto: Lena Lundevaller)

På myndighetssidan träffade vi bl.a. representanter för Forest Commission, parlamentsledamöter och kommunala politiker. De framhöll bl.a.

- Vilja att föra en dialog med byborna.
- Öppenhet för alternativa lösningar.
- Lagstiftningen reglerar möjligheterna.
- Vilja hos myndigheten att ta på sig rollen som rådgivare.
- Social kompetens hos personalen. Arbetet har tillfört nya intressanta uppgifter.
- Behov av utbildning av egna personalen. FC nämnde förståelsen hos den egna personalen för ett nytt focus "från att "plantera träd" till att arbeta med processer och människor".
- Det kostar tid och pengar. Externa finansiärer (t.ex. EU) har används i flera fall.
- Utforma kontrakt/avtal som bekräftar vad man kommit överens om (FC)
- Se till att allmänhetens intressen tas tillvara (FC, regeringen)

Erfarenheter från Skottland visar att byagrupperns ökade ansvar för olika förvaltningsuppgifter kan leda till landsbygdsutveckling och ökad social gemenskap. Den externa och lokala dialogen har stimulerats och det sociala kapitalet stärks. Ökad samverkan kan också medföra att nya initiativ och idéer kan uppmuntras och tillvaratas på ett bra sätt.

4 Analys och slutsatser

Eftersom bevekelsegrunder, processer, principer och mandat för lokala förvaltningssystem ser olika ut beroende på de speciella förutsättningar som gäller i varje enskilt fall är det svårt att upprätta checklistor eller mallar för hur ett lyckat förvaltningssystem bör se ut. Det finns inte en förvaltningslösning som passar alla situationer. Det finns mycket att lära från nationella och internationella erfarenheter, men man bör vara medveten om de skillnader som finns, t.ex. med avseende på allmänhetens tillträde till naturen, historiskt nyttjande, myndigheters organisation och mandat samt lagstiftning.

Vid förvaltning av statens mark ovan odlingsgränsen och naturreservat bör någon form av multinivåförvaltning tillämpas. Någon form av partnerskap bör inrättas mellan de i lokalsamhället ingående intressenterna. Även forskare, företag och intresseorganisationer kan i vissa fall behöva inkluderas i den lokala förvaltningsorganisationen. Avtal bör upprättas mellan lokalsamhället och staten för att tydliggöra vad som ingår i "förvaltningen".

Det krävs en dynamisk och stabil lokal organisation som vill och kan hantera området på ett uthålligt och ansvarsfullt sätt och som också har ett förtroende lokalt. Aktörerna bör vara villiga att samarbeta och finna gemensamma normer. Inledningsvis kan det vara bra att börja med något som inte är så komplicerat och tar lång tid att genomföra så att det händer saker på vägen. Det krävs resurser och tid både lokalt och hos olika myndigheter både under införandet och lokala förvaltningssystem och under driftsfasen.

Vid införandet av lokalt anpassad förvaltning bör man arbeta processorienterat. Länsstyrelsen bör undvika att ta på sig rollen som processledare. Länsstyrelsens roll är att bevaka allmänhetens intressen samt genomföra det som är myndighetsuppgifter. Länsstyrelsen bör tidigt peka på vad som är länsstyrelsens myndighetsuppgifter, som inte kan överlåtas till annan part, och förvaltningsuppgifter som i vissa fall kan överlåtas. Länsstyrelsen kan också fungera som rådgivare i vissa frågor. Vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter bör avtal upprättas som reglerar verksamhet, organisation, finansiering, uppföljning och återrapportering.

För att få ett bra samarbetsklimat bör myndigheten vara lyhörd för byagruppernas åsikter och inte ständigt ifrågasätta deras kompetens. En framkomlig väg är istället att specificera vilken kompetens som krävs samt vilka uppgifter eller ansvar som myndigheten inte anser är möjligt att överlåta.

Länsstyrelsen är positiv till att naturreservaten nyttjas för rekreation, friluftsliv och naturturism under förutsättning att hänsyn tas till syftet med naturreservatsskyddet, att bevarandemålen uppnås samt att hänsyn tas till annan pågående markanvändning, t.ex. renskötsel. Det kan stärka naturvårdsarbetet genom att kunskapen om naturen ökar. Ett ökat nyttjande av naturreservaten kan bidra till lokalt långsiktigt hållbar utveckling såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt.

Länsstyrelsens avser att utifrån tillgängliga resurser stödja de initiativ till lokalt anpassad förvaltning som finns i länet. För att länsstyrelsen på ett bra sätt ska kunna delta i arbetet krävs att länsstyrelsen har personal som har kunskaper i processledning, deltagande metodik och konflikthantering.

Utvecklande av lokalt anpassade förvaltningslösningar omfattar flera aktörer och förutsätter konstruktiva dialoger mellan de ingående aktörerna. Det är ett gemensamt ansvar att skapa bra samverkansklimat.

5 Referenser

24FS 1978:163. *Terrängkörning i Västerbottens fjällområden.*

24FS 1980:5 *Förbud mot terrängkörning inom naturreservatet Innerviksfjärdarna, Skellefteå kommun.*

Alexandersson, Ulf, 2000. *Fjällagendan, Slutrapport från FoU-projekt om hållbart nyttjande av naturresurser i fjällen.*

Arnstein, Sherry. 1969. *A ladder of Citizen Participation.* I AIP Journal, July 1969, s. 216-224.

Bengtsson, Bertil, 2004. *Allemansrätten – Vad säger lagen?* Naturvårdsverket, Stockholm.

Borrini-Feyerabend, G. 1996. *Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context,* Issues in Social Policy, IUCN. Gland (Switzerland).

Dir 2002:7. *En gränsdragningskommission för renskötselområdet.* Beslut vid regeringssammanträde 24 januari 2002.

Dir 2003:45. *Några jakt- och fiskefrågor i renskötselområdet.* bEslut vid regeringssammanträde 3 april 2003.

Europeiska kommissionen, 2000. *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG.* Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, Luxemburg.

Europeiska kommissionen, 2004. *Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, "Fågeldirektivet".* Augusti 2004.

FIFS 1985:3. *Fiskeriverkets föreskrifter om fisketillsynsmän.*

Forest Enterprise. 2001. *Working with communities in Scotland our commitment.* 3rd Ed.

Geijer,Ulrika, 2003. *Renskötselrätt.* Sámiid Riikkasearivi, SSR. Umeå

Graham, John, Amos Bruce, Plumtre, Tim, 2003. *Governance Principles for protected areas in the 21st century.* Prepared for the fifth World Parks Congress Durban, South Africa, Institute On Governance, Canada, juli 2003.

Highlands & Islands Enterprise.2003. *Community Land Ownership.* Inverness, Scotland.

IOG, 2003. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute on Governance.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2003. *Samverkan för hållbar utveckling i Västerbottens län, miljö kvalitetsmål, delmål och helhetsstrategier*. Länsstyrelsen, Umeå.

Mac Intyre, Doreen, Marshall, Nick. 2003. *A Review of Community Woodlands in Scotland: Context, status and future directions for the community-led woodland movement*. Reforesting Scotland. Maj 2003.

Nationalencyklopedin

Naturvårdsverket, 1986. *Det statliga ledsystemet i fjällen. Bakgrund och ledsystemets omfattning*. Naturvårdsverket informerar.

Naturvårdsverket, 1997. *Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000*. Naturvårdsverkets förlag. Stockholm.

Naturvårdsverket, 1998/01. *Barmarkskörning på kalvfjäll – förslag till åtgärder för att minska markskador*. Rapport 4845. Stockholm.

Naturvårdsverket, 2003a. *Lokal förankring av naturvård – genom deltagande och dialog*. Rapport 5264-0 januari 2003. Stockholm.

Naturvårdsverket, 2003b. *Handbok - Bildande och förvaltning av naturreservat*. Handbok 2003:3 maj 2003. Stockholm.

Naturvårdsverket, 2003c. *Att skylta skyddad natur – en vägledning om skyltar, foldrar, vägvisning, gränsmarkering och Internet*. September 2003. Stockholm

Naturvårdsverket, 2003d. *Natura 2000 i Sverige. Handbok med allmänna råd*. Handbok 2003:9, december 2003.

Naturvårdsverket 2004a *Naturum i Sverige – nationella riktlinjer*. Rapport 5376, juni 2004.

Naturvårdsverket, 2004b *Värna-Vårda-Visa. Ett program för bättre förvaltning och nyttjade av naturskyddade områden 2005-2015*. Rapport 5410, oktober 2004.

Naturvårdsverket. 2005. *Terrängkörning – handbok med allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen*. Handbok 2005:1. januari 2005. Stockholm.

NFS 2002:18. *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt och statens vilt*

- NFS 2002:19. *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om administration av jakt efter älg, kronhjort och stora rovdjur m.m.*
- NFS 2004:17. *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering samt bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar*
- NFS 2004:18. *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av rovdjursförekomst utanför samebyar*
- Nitsch, U. 1995. *Forskning om plattformar for kunskapsutveckling och beslutsprocesser*. Unpublished paper, SLU. Uppsala.
- Nämnden för offentlig upphandling, 1998. *Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling*. Stockholm, mars 1998.
- Nämnden för offentlig upphandling, 2002. *Kort om lagen om offentlig upphandling och nämnden för offentlig upphandling*, Stockholm, oktober 2002
- Nämnden för offentlig upphandling, 2003. *Upphandling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU*. Stockholm, december 2002.
- Nämnden för offentlig upphandling, 2004. *Rättelse till kort om LOU och NOU*. PM 28 april 2004.
- Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Proposition 1975/76:67. *Förslag till terrängkörningslag*.
- Proposition 1995/96:226. *Hållbar utveckling i landets fjällområden*. Fjällpropositionen. Regeringen.
- Proposition 2000/01:57. *Sammanhållen rovdjurspolitik*. Regeringen.
- Regeringens proposition 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Regeringens skrivelse 2001/02:173. *En samlad naturvårdspolitik*. Elanders Gotab. Stockholm
- Regeringskansliet, 2003. *En satsning på lokal naturvård*. Miljödepartementet. Artikelnummer: M20003.08. www.miljo.regeringen.se
- Reforestation Scotland, May 2003. *A Review of Community Woodlands in Scotland: Context, status and future directions for community-led woodland movement*.
- Rådelius, C. 2002. *Självstyre eller samförvaltning. Problem och möjligheter utifrån en studie av världsarvet Lapponia*. Licentiatuppsats 2002:57, institutionen

för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Avd för Samhällsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet.

Scottish Executive, 2000. *Forest for Scotland; The Scottish Forestry Strategy*. National Office for Scotland, Forestry Commission, Edinburgh.

Sandström, Emil, Tivell, Anders, 2004. *Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län- En studie om förutsättningar och möjliga former*.

SFS 1962:700 *Brottsbalken*

SFS 1971:437. *Rennäringslag*

SFS 1972:207 *Skadeståndslagen*

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*

SFS 1975:1313. *Terrängkörningslag*

SFS 1976:580 *Lagen om medbestämmande i arbetslivet*

SFS 1978:594. *Terrängkörningsförordning*

SFS 1981:533. *Lag om fiskevårdsområden*

SFS 1987:259 *Jaktlag*

SFS 1987:905 *Jaktförordning*

SFS 1992:1528 *Lag om offentlig upphandling*

SFS 1993:384. *Rennäringsförordning*

SFS 1993:787. *Fiskelag*

SFS 1974:1716 *Förordning om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen*

SFS 1998:179. *Artskyddsförordning*

SFS 1998:808. *Miljöbalk*

SFS 1998:900 *Förordning om tillsyn enligt miljöbalken*

SFS 1998:1252. *Förordning om områdekydd enligt miljöbalken m.m.*

SFS 2000:63 *Förordning om tröskelvärden vid offentlig upphandling*

SFS 2000:592. *Lag om viltvårdsområden*

SJVFS 2002:53 *Föreskrift om upplåtelse av rätt till småviltsjakt ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen*.

SOU 1989:41. *Samerätt och Sameting*. Samerättsutredningen. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag, Stockholm.

SOU 1995:100. *Hållbar utveckling i landets fjällområden*. Miljövårdsberedningen. Stockholm.

SOU 1998:35. *Förordningar till miljöbalken: slutbetänkande från miljöbalksutredningen*. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag. Stockholm.

SOU 1999:25. *Samerna ett ursprungsfolk i Sverige*. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag, Stockholm.

SOU 2001:101. *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*. Betänkande av Rennäringspolitiska kommittén. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag, Stockholm.

SOU 2002:40. *Statlig skog och skyddad mark*. Betänkande från Statskogsutredningen. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag, Stockholm.

SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret. Betänkande av sametingsutredningen*. Statens offentliga utredningar. Fritzes förlag, Stockholm.

Sönderlind, Ivar, 2000. *Projektet fjällagenda i Storumans kommun. Utvärdering av ett projekt som syftar till en hållbar utveckling i fjällområdet i Storumans kommun ovan odlingsgränsen*. Umeå universitet, Sociologiska institutionen.

The Scottish Land Fund. *The Scottish Land Fund Guidance Notes, Green Spaces and Sustainable Communities*. Skottland

Wallsten, Per. 2003. *The "inside-out" process. A key approach for establishing Fulufjället National Park in Sweden*. Journal of Mountain Research and Development Vol. 23, No. 3, augusti 2003.

Zachrisson, Anna, 2004. *Co-management of Natural Resources - Paradigm Shifts, Key Concepts and Cases*. Fjällmistra Rapport, mars 2004.

Zachrisson, Anna, Sandström Camilla. 2004. *Med sikte på bättre fjällförvaltning*. Fjällfokus nr 16, september 2004.

Länsstyrelsen Västerbotten
Storgatan 71 B, 901 86 Umeå

www.vasterbotten.lst.se
lansstyrelsen@ac.lst.se
090-10 70 00

ISSN 0348-0291