

Viktiga lärdomar gällande regional och lokal samverkan i en komplex fråga

KRISTIN GODTMAN KLING

Mittuniversitetet,

Avdelningen för Turism och Geografi, Etour

Epost: kristin.godtman-kling@miun.se

Tel: 010-142 78 51

Viktiga lärdomar gällande regional och lokal samverkan i en komplex fråga

Inledning

Inom ramen för arbetet med nationalparksprocessen i Jämtland har Naturvårdsverkets och Länsstyrelsen i Jämtlands län framfört att det finns stort behov av information och samverkan. Som en del i det arbetet har Mittuniversitetet fått i uppdrag att sammanställa en översiktlig och lättbegriplig kunskapsöversikt om regional och lokal samverkan i komplexa frågor inom naturresursförvaltning.

Dispositionen i följande rapport är:

Efter en kort inledning följer ett avsnitt vad den internationella forskningen har att säga om viktiga lärdomar för lyckad samverkan. Därefter redovisas ett konkret exempel på strategisk samverkan, den så kallade samverkansmodellen. I de avslutande avsnitten vänder vi fokus till lärdomar om samverkan i frågor som rör både naturresursförvaltning i svenska fjällen och naturvård generellt, och vi redovisar översiktligt vad forskningen kommit fram till. Slutligen sammanfattas de konkreta tillvägagångssätten som varit vägledande inom naturvård och samverkan i Sverige. En sammanfattning avslutar rapporten.

Samverkan och samråd

Samverkan kan beskrivas som en process där parter som har olika uppfattningar i en fråga, på ett konstruktivt sätt kan utforska varandras olikheter och tillsammans söka efter lösningar som inte hade varit möjliga att uppnå på egen hand (Gray, 1989). Samarbete mellan grupper kan leda till bättre beslut som har större möjlighet att implementeras, och kan samtidigt hjälpa samhällen och samhällsorgan att bättre förbereda sig för framtida utmaningar. Samverkan kring viktiga frågor kan vara ett medel för att nå flera mål: att bygga förståelse, stöd och kapacitet mellan samhällsorgan, organisationer och individer (Wondolleck och Yaffee, 2000). Samverkan kan även beskrivas som en process som ämnar att skapa nytänkande, nytt agerande och ny förståelse och lärande i en specifik fråga. Att arbeta i en samverkansprocess innebär därmed inte bara definition av gemensamma mål och informationsutbyte, utan även gemensamt agerande och handling (Bottheim & Zingmark, u.å.).

Samråd syftar däremot till en mer formell process. Att delta i samråd kan ske på olika sätt och samrådsgrupper ser mycket varierande ut; från små byalag som förvaltar en gemensam resurs till storskaliga initiativ som vänder sig till myndigheter på nationell nivå i en specifik fråga. På ett praktiskt plan inom miljö- och naturresursförvaltning kan samråd fylla en viktig funktion gällande identifiering av alternativa och skadeförebyggande åtgärder, samt förutsägelse och bedömning av miljöeffekter. Samråd kan även minska risken för tidskrävande kompletteringar och överklaganden, förutsatt att de är välfungerande och väl genomförda (Alatalo & Näsström, 2011).

Myndigheter och länsstyrelser har en mycket viktig uppgift i att låta parter som berörs av de beslut som eventuellt ska fattas ta del av information, lämna synpunkter och delta i samråd för att olika intressen och önskemål ska kunna tillvaratas och tillgodoses (Länsstyrelsen Jönköpings län, u.å.). Samråd och samverkan används till exempel i tillstånds- och prövningsprocesser inom ramen för myndigheters förvaltningsarbete. Det finns dock en skillnad mellan begreppen samråd och samverkan i tillstånds- och prövningsprocesser och den kan beskrivas så här:

- Samråd är en lagstadgad process där man efterfrågar synpunkter på ett framtaget förslag från dem som berörs innan man fattar beslut i frågan (formellt samarbete).
- Samverkan innebär allt samarbete innan ett slutligt samrådsförslag presenteras. Här har berörda parter möjlighet att vara med i processen från början och ta del av information samt

medverka i att utforma planer och förslag (informellt samarbete) (Länsstyrelsen Jönköpings län, u.å.).

Det finns dock flera definitioner på samråd och framför allt på samverkan, även utanför tillstånd- och prövningsprocesser. I regeringens skrivelse 2009/10:124 (s. 89) definieras samverkan som "den dialog och samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål". Socialstyrelsen (u.å.) definierar samverkan som "övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte". Energimyndigheten (2007, s. 77) skiljer på samverkan och samråd och menar att samråd är "samarbete som kräver att aktörerna är överens innan beslut kan fattas", medan samverkan innebär "aktörer som samarbetar eller bedriver samordnad verksamhet. Till skillnad från samråd kräver inte samverkan att alla aktörerna är överens innan t.ex. ett beslut kan fattas". Sammanfattningsvis kan sägas att samråd handlar om lagstadgade processer där det är nödvändigt för de berörda parterna att vara överens innan ett beslut kan tas. Samverkan är däremot en mer informell samarbetsform mellan jämbördiga parter som syftar till att nå gemensamma mål.

Den här rapporten kommer att främst fokusera på samverkansprocesser. För att veta mer om centrala faktorer för lyckad samverkan sammanfattas nedan några av den internationella forskningens slutsatser.

Generell litteratur om viktiga faktorer för lyckad samverkan

Varför behövs samverkan?

Samverkan (*eng. collaboration*) har på senare år lyfts fram som ett lovande sätt att hantera komplexa frågor och lösa konflikter inom naturresursförvaltning, och har även diskuterats som ett sätt att främja demokratiska beslutfattningsprocesser (Conley & Mootte, 2003; Frame, Gunton Day, 2004; Koontz, 2006; Pitt & Congreve, 2017; Zachrisson, 2010).

Wood och Gray (1991) diskuterar samverkans egenskaper och menar att de grundläggande frågorna som bör ställas för att definiera samverkan är "vem gör vad, med vilka medel, mot vilket syfte?". De konstaterar sedan att

"samverkan uppstår när en grupp autonoma intressenter inom ett problemområde engagerar sig i en interaktiv process och använder sig av gemensamma regler, normer och strukturer, för att agera kring eller besluta om frågor rörande detta område" (fritt översatt från sida 146).

Wood och Gray (1991) menar att denna definition är användbar eftersom den kan innefatta det breda spannet av olika typer av samverkan som förekommer i olika sammanhang. Den föreskriver inte hur många intressenter som ska delta, på vilken nivå av social organisation samverkan sker, om samverkansstrukturen är tillfällig eller inte, hur resultatet ska se ut, eller huruvida ansträngningen kommer att lyckas, och inkluderar på så vis en mängd olika typer av samverkan.

Samverkan och samarbete är nödvändigt för att kunna ta effektiva beslut om hur framtiden för ett naturområde eller ett lokalsamhälle ska se ut (Wondolleck & Yaffee, 2000). Eftersom naturresursförvaltning och miljöförvaltning ser helt annorlunda ut idag än tidigare måste sättet som beslut tas på i dessa frågor förändras. Tidigare kunde förvaltare av mark i naturområden ofta själva bestämma hur vissa mål skulle nås, och kunde kontrollera beslutsprocessen och implementeringen av beslut. Idag finns däremot en uppsjö av olika mål inom naturresursförvaltningen, och de står ofta i konflikt med varandra. Till exempel kan målen med förvaltningen vara lagstadgade krav, förslag som stöds av allmänheten, och krav från olika intressegrupper, vilket gör att beslutsfattandet idag ser annorlunda ut (Wondolleck & Yaffee, 2000).

Eftersom det idag finns en mängd legitima mål med förvaltningen av mark i naturområden finns inget "rätt" sätt att förvalta dessa på. Detta har resulterat i ett behov av förändringar i de beslutsprocesser som rör markanvändning när flera olika parter är involverade. Beslutsfattande måste idag vara inriktat på att tillhandahålla bra och tydlig information, på att balansera konkurrerande intressen, öka förståelse och trovärdighet samt att skapa ett stöd för de resultat beslutsfattandet ger bland många olika intressen (Wondolleck & Yaffee, 2000). Det är mer sannolikt att ett sådant beslutsfattande kan åstadkommas genom att involvera intressegrupper i forum för att dela kunskap, bygga relationer, uttrycka bekymmer och oro, etablera tillit, kommunicera och uppmuntra kreativ problemlösning än mer traditionella sätt där experter tar beslut bakom stängda dörrar. Wondolleck & Yaffee (2000) menar också att även om det skulle vara så att de slutliga besluten ger samma resultat genom de bägge tillvägagångssätten är det ändå viktigt att allmänheten har möjlighet att engagera sig i processen, så att de kan känna äganderätt över och stå bakom de beslut som tas. Detta är speciellt viktigt eftersom implementering av beslut ofta bygger på stöd från de involverade intressegrupperna, och det är mer troligt att stödet finns om beslutsfattandet uppfattas som legitimt och trovärdigt. En öppen och inkluderande process kan främja detta.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera:

- Det finns inget "rätt" sätt att förvalta naturområden på
- När olika parter är involverade krävs behov av förändringar i beslutsprocesser
- Tydlig information, balansera konkurrerande intressen, öka förståelsen och trovärdigheten är några av de saker som beslutsfattare måste arbeta med
- Involvera intressegrupper i forum för att dela kunskap, bygga relationer, uttrycka oro, etablera tillit, kommunicera och uppmuntra kreativ problemlösning

Tillit

Tillit har ofta blivit identifierat som ett viktigt inslag i processer kring naturresursförvaltning, och hur väl dessa processer lyckas (Hamm, 2017; Lachapelle & McCool, 2012; Smith, Leahy, Anderson & Davenport, 2013; Stern & Coleman, 2015). För att bygga tillit mellan allmänheten och institutionella organ är det nödvändigt att känna sin publik och veta vem man riktar sig till. Davenport, Leahy, Anderson & Jakes (2007) skiljer på betydelsen av institutionell tillit för den breda allmänheten och personlig och mellanmänsklig tillit för lokalsamhällen. Generellt kan sägas att den breda allmänheten litar på (eller litar inte på) att en myndighets administrativa beslut och handlingar speglar en viss typ av värderingar, kunskap och en förmåga att få saker gjorda. Davenport m.fl. (2007) menar att för denna grupp bygger institutionell tillit till förvaltningsprocesser på att dessa är rättvisa och meningsfulla. För lokalsamhället däremot, är mellanmänsklig tillit mycket viktig. De som har upprepade positiva erfarenheter av att interagera med myndighetsanställda är mer benägna att antingen lita på myndigheten eller skilja på tillit till personalen och tillit till myndigheten. Genom att lita på myndigheten är även medlemmar i lokalsamhället mer benägna att kunna identifiera sig med personalen och förstå de institutionella hinder som personalen måste handskas med (Davenport m.fl., 2007).

Att försöka formalisera och standardisera allmänhetens engagemang och involvering i naturresursförvaltningen förbättrar inte nödvändigtvis relationerna mellan myndigheter och lokalsamhället, eftersom dessa ansträngningar ofta syftar till att öka den institutionella tilliten till förvaltningsprocesser, något som mer riktar sig mot den stora allmänheten. För lokalsamhällen är det den personliga och mellanmänniska tilliten som är kritisk, ofta för att institutionell tillit till både processer och resultat kan betyda helt olika saker för lokalsamhällen och den breda allmänheten (Davenport m.fl., 2007).

Stern (2008) undersökte varför lokalsamhällen i anslutning till tre nationalparker (två i USA, en i Ecuador) motsatte sig dessa parker. Konflikter kring skyddade områden och människor som bor i

deras direkta närhet pekar på att det ofta finns betydande brister i de förvaltningsstrategier som används i förhållande till lokalsamhällena (Stern, 2008). Resultat från studien visar att tillit är den variabel som är mest signifikant när det gäller att förklara varför lokalbefolkning motsätter sig skyddade områden i den nära omgivningen. Den vanligaste förklaringen för en hög grad av tillit mellan lokalbefolkning och förvaltare involverade personliga relationer, det vill säga när medlemmar i de bägge grupperna kände varandra personligen (Stern, 2008). Även Davenport m.fl. (2007) menar att för att bygga tillit mellan myndigheter i naturresursförvaltning och lokalsamhället är det viktigt för förvaltningen att fokusera på strategier som bygger informella relationer och som ger möjligheter till upprepade interaktioner. I den andra änden av skalan identifierar Stern (2008) den vanligaste förklaringen för en låg grad av tillit som en brist på meningsfullt socialt interagerande mellan förvaltningen och lokalsamhället, eller en "social distans". Andra faktorer som påverkade graden av tillit negativt inkluderade bland annat otillräcklig kommunikation, ouppfyllda löften, lokalbefolkningens begränsade möjligheter att bidra med kunskap och information, brist på transparens samt hög omsättning av personal i förvaltningen. Övriga faktorer som påverkade graden av tillit positivt inkluderade bland annat bra kommunikation, en tro på målet/värdet med nationalparken, positiva erfarenheter av parkarbetare, samhällsstöd samt en konsekvent hållning hos förvaltningen (Stern, 2008).

Enligt Stern (2008) är lokalsamhällets uppfattning om trovärdigheten i att parkförvaltningen är rättvis och ärlig den viktigaste faktorn när det gäller huruvida lokalbefolkningen motsätter sig de närliggande skyddade områdena. Stern (2008) menar även att ett större fokus på att bygga relationer med det omgivande lokalsamhället kan öka möjligheterna att nå parkens mål och syfte. De viktigaste elementen hos sådana relationer inkluderar att förbättra den lokala uppfattningen om hur mottaglig förvaltningen är för lokala bidrag, att visa kulturell respekt för lokalsamhället, att interagera personligt och informellt med den lokala allmänheten samt att utföra förvaltningsarbetet kring nationalparken på ett konsekvent och professionellt sätt (Stern, 2008). Även Davenport m.fl. (2007) diskuterar vikten av att inkludera kunskap och värderingar från lokalsamhället i förvaltningsprocessen för att bygga personlig tillit. Att använda sig av till exempel lokala experter och lokala företag stärker relationen mellan myndighet och lokalsamhälle.

Focht och Trachtenberg (2005) skiljer på *social tillit* och *officiell tillit*. *Social tillit* innebär att intressegruppers bedömning av andra intressegruppers trovärdighet främst påverkas av deras egen vilja att samarbeta samt uppfattningen om andras vilja att samarbeta i en process. Samverkan kan stimuleras av att identifiera gemensamma mål och värderingar, men det är inte nödvändigt att alla intressegrupper har en önskan om samma resultat. Det kan vara tillräckligt med en gemensam önskan om att öka effektiviteten i processen; "att se till att det händer något". Om intressegrupper inte litar på varandra är det mer troligt att de använder sig av försvarsstrategier för att skydda sina egna intressen (Focht & Trachtenberg, 2005).

Officiell tillit innebär att intressegruppers bedömning av myndighetspersoner främst påverkas av deras uppfattning om hur väl officiella tjänstepersoner klarar av att förvalta intressegruppers intressen. Om dessa grupper litar på de officiella tjänstepersonerna kommer de anta en mer dämpad roll i processen. Om de däremot inte litar på myndigheterna kommer de anta en starkare och mer intensiv roll för att skydda sina egna intressen (Focht & Trachtenberg, 2005). Tabell 1 visar de olika tillitsdimensionerna.

Tabell 1. Tillitsdimensioner

TILLITSDIMENSION	TILLITSNIVÅ	INTRESSEGRUPPERS DELTAGANDEROLL
SOCIAL	Tillit	<i>Samarbetsvillig roll</i> Intressegrupper är villiga att delta i samverkansprocessen
	Misstro	<i>Defensiv roll</i> Intressegrupper vill delta defensivt för att skydda sina egna intressen
OFFICIELL	Tillit	<i>Dämpad roll</i> Intressegrupper är villiga att låta officiella myndighetspersoner leda samverkansprocessen
	Misstro	<i>Intensiv roll</i> Intressegrupper vill delta energiskt och med eftertryck i samverkansprocessen

Sammanfattningsvis kan vi konstatera:

- Tillit är viktigt i processer kring naturresursförvaltning
- På lokal nivå bygger tillit på att det finns återkommande relationer mellan människor, särskilt mellan personer i lokalsamhället och myndighetsanställda
- Om personer i lokalsamhället kan lita på officiella tjänstepersoner ökar benägenheten att också förstå institutionella hinder i processer
- Strategier som bygger informella relationer och som ger möjligheter till upprepade interaktioner har visat sig framgångsrika
- I en studie om nationalparker och attityder i lokalsamhällen kring dessa skyddade områden visade sig att bra kommunikation, en tro på värdet av en nationalpark och positiva erfarenheter samt konsekvent hållning och ärliga personer i förvaltningen bidrog till graden av positiv tillit
 - Större fokus på att bygga relationer med det omgivande lokalsamhället ökar möjligheterna till att uppnå mål
 - Förvaltningen ska inkludera lokal kunskap och lokala värderingar samt visa kulturell respekt för lokalsamhället, interagera personligt och informellt för att bygga personlig tillit

Viljan att pröva något nytt

Wondolleck och Yaffe (2000) menar att de flesta framgångsrika samarbeten inom naturresursförvaltning kännetecknas av en annorlunda inställning hos de som är involverade; en inställning och attityd som inkluderar en vilja att pröva nya förhållningssätt och nya sätt att interagera än man tidigare gjort. Ett av de vanligaste hindren för en kreativ konfliktlösning som involverar flera parter är oviljan hos grupper att bortse från tidigare sätt att interagera och de traditionella förvaltningsmetoder som tillämpats, och istället överväga nya tillvägagångssätt. Det råder ofta skepsis om värdet av att pröva nya metoder, och det finns ofta en vilja att hålla kvar vid tidigare tillvägagångssätt eftersom de upplevs som bekanta och begripliga (Wondolleck & Yaffe, 2000). Ofta

är parter i en konflikt motiverade att testa samverkan som en sista utväg när andra metoder har nått ett dödläge eller resultaten har blivit sådana som inte alla involverade kan acceptera (Gray, 1989). Gray (1989) menar att parter är villiga att testa samverkan endast i de fall de är övertygade om att de har något att vinna på den.

Sammanfattningsvis visar forskning att viljan att pröva nya förhållningssätt och nya sätt att interagera kännetecknar framgångsrika samarbeten

Oenigheter

Essensen i konflikter mellan grupper ligger i tre viktiga element: oförenligheter, beteenden och känslor (Fisher, 2006). En övergripande beskrivning av destruktiva konflikter som inkluderar dessa tre element är sociala situationer där det finns upplevda oförenligheter i mål eller värderingar mellan två eller fler parter, där en part försöker kontrollera en annan, och där det finns fientliga känslor mellan parterna (Fisher, 2006). När dessa parter är grupper identifierar sig individer med en specifik grupp och agerar och reagerar mot den andra gruppen, vilket formar en viktig del av deras identitet. Fisher (2006) menar att den övergripande beskrivningen av konflikter inte betyder att oförenligheter i sig skapar konflikter, eftersom parter med oförenliga intressen ändå kan samexistera. Dock kommer konflikter uppstå när en grupp försöker kontrollera en annan i syfte att hantera dessa oförenligheter och när sådana handlingar resulterar i och drivs av fientliga känslor.

Samverkan kan vara ett effektivt medel för att hantera oenigheter mellan parter i en konflikt där flera olika intressenter är involverade. I bästa fall kan samverkan förvandla motsättningar till ett gemensamt sökande efter lösningar där alla parter upplever att deras intressen är representerade (Gray, 1989). Enligt Gray (1989) finns det en stor skillnad i om motivationen till samverkan är framkallad av konflikt eller av en gemensam vision gällande problemet. Om initiativet till samverkan drivs av gemensamma mål kan det antas att de involverade intressenterna är mer redo att gå in i en samverkansprocess för att samarbeta än i de fall då samverkan startar i en öppen konflikt. I en sådan situation är det nödvändigt för parterna att först erkänna behovet av att utforma en tydlig definition av problemet innan själva samverkansprocessen kan ta sin början (Gray, 1989).

Saarikoski, Raitio och Barry (2013) undersökte dynamiken kring och möjligheterna att lösa komplexa markanvändningskonflikter genom att titta på de processer som lett fram till överenskommelser i ett specifikt fall. Saarikoski m.fl. (2013) menar att samarbeten och konfliktlösning kan uppstå när det sker förändringar på flera plan, både i politiska strukturer på en makro-nivå men även genom att främja olika typer av interaktion på en mikro-nivå. I det specifika fallet var en inkluderande processdesign och effektiva förhandlingsmetoder, så som användningen av en facilitator och en medlare, inofficiella förhandlingar, tillitsbyggande åtgärder och gemensam faktsökning, avgörande för att kunna nå och implementera en överenskommelse. Även Zachrisson och Beland Lindahl (2013) menar att det är nödvändigt att aktörer har möjlighet att kunna förändra ojämlika maktförhållanden och ömsesidigt beroende för att samverkan ska kunna fungera som ett lämpligt verktyg i konfliktlösningsprocesser. Samtidigt är det viktigt att se politiska strukturer i forskning om konflikthantering som en del av en större helhet, eftersom att bara se på samarbetsprocesser och informell konfliktlösning endast ger en begränsad bild av den komplicerade politiska processen (Saarikoski m.fl., 2013).

Asah, Bengston, Wendt och Nelson (2012) menar att miljörelaterade konflikter ibland är svårlösta för att alltför stort fokus läggs på att lösa problemet istället för på att noggrant identifiera och definiera problemet. I sin studie om konflikter kring terränghjulings-körning försökte de istället få en grupp som var involverade i en konflikt att omformulera problemet. Detta resulterade i tre olika "problemramar" som representerade hur de medverkande identifierade och definierade problemet. När dessa tre ramar sedan analyserades visade det sig att de alla hade en gemensam ståndpunkt i sin syn på problemet. Alla var överens om att det saknades en överenskommelse om rekommendationer gällande naturskydd i hanteringen av terränghjulings-körning, vilket stod i vägen för en bättre

framtida hantering av problemet. I en konfliktfylld fråga representerar sådana här samstämmigheter en gemensam grund för att kunna komma fram till en överenskommelse (Asah m.fl., 2012). Dock medför inte samstämmighet i en fråga att konflikten blir löst, utan fokus ligger på att identifiera problemet. Att de medverkande kan komma överens om vad problemet är betyder inte nödvändigtvis att de kommer att komma överens om hur problemet ska lösas, men det kan skapa en gemensam grund för konfliktlösningsprocessen att utgå ifrån (Asah m.fl., 2012).

Sammanfattningsvis visar forskning att samverkan kan vara ett effektivt för att hantera oenigheter (konflikter) mellan parter, men:

- förändringar måste ske på flera plan, både i politiska strukturer på en makro-nivå och på en mikro-nivå,
- ojämlika maktförhållanden måste förändras,
- det råder stor skillnad i om motivationen till samverkan är framkallad av konflikt eller av en gemensam vision gällande problemet
- Om samverkan drivs av gemensamma mål kan de involverade intressenterna vara mer redo att gå in i en samverkansprocess än om samverkan startar i en öppen konflikt – då måste parterna först definiera problemet innan själva samverkansprocessen kan ta sin början
- Genom att fokusera på att definiera problemet kan en gemensam syn på problemet identifieras, vilket kan utgöra en grund för konfliktlösningsprocessen

Facilitator

Wondolleck och Yaffee (2000) understryker att en effektiv samverkansprocess kan främjas genom att ta hjälp av individer som är skickliga på att hantera gruppodynamik och relationer mellan människor. Det är viktigt för utvecklandet av samarbeten att det finns en kompetent person som kan medla mellan motstridiga intressen och som kan hantera besvärliga personligheter. Alla intressegrupper måste dock uppfatta facilitatorn (medlaren) som legitim och rättvis för att den personen ska ha möjlighet att ha en effektiv roll i processen. Det kan dock vara problematiskt att representera en intressegrupp och samtidigt agera medlare mellan grupper. Då kan det vara möjligt att två olika personer från samma organisation tar på sig olika roller, där en representerar organisationen/intressegruppen och den andra fungerar som facilitator.

I särskilt konfliktfyllda situationer kan det vara nödvändigt att ta hjälp av en tredje part som kan guida intressegrupperna i processen. Detta tillvägagångssätt har ofta visat sig vara effektivt eftersom grupperna själva ofta har svårt att hantera ojämna maktförhållanden och problematiska frågor (Wondolleck & Yaffee, 2000).

Även Bjärstig, Eckerberg och Zachrisson (2016) menar att i de fall där gamla konflikter mellan olika intressegrupper, eller mellan intressegrupper och myndigheter lever kvar krävs långvariga insatser och tålamod. I sådana situationer kan en tredje part vara behjälplig i medlingsprocessen och professionella processledare kan underlätta skapandet av ett förbättrat samarbetsklimat. Bjärstig m.fl. (2016) understryker att det är viktigt att denna typ av processer får lov att ta den tid som behövs.

Samverkansmodellen

Bottheim och Zingmark (u.å.) har utifrån forskning och utvärderingar av samverkan utarbetat en modell för att leda strategisk samverkan, kallad samverkansmodellen. De identifierar sex dimensioner som framstår som centrala för att mobilisera och driva samverkan framåt. Dessa dimensioner är *potential och kontext, dialog, ambition, ansvar, tillit och lärande*. Dessa dimensioner är sammanlänkade och påverkar varandra på olika sätt, och de kan fungera som ett stöd i mobiliseringsfasen av samverkan genom att de kan användas för att skapa en gemensam strategisk plattform att utgå ifrån i det fortsatta samverkansarbetet.

Potential och kontext – Utgångspunkten i samverkan är att varje aktör kommer in i processen med ett unikt perspektiv på en specifik frågeställning, med unika kompetenser och resurser från sin bakgrund. Således för varje aktör med sig kunskap, kompetens och erfarenhet kring samverkansobjektet, och varje aktör har en specifik kontext och referensram utifrån vilken frågeställningen förstås och tolkas. Detta innebär både stor potential och stor utmaning. Utmaningen består ofta i att vi själva tror att vi förstår andras kontexter, samt att vi tror att andra har samma bild av vår kontext som vi själva har. Det är därför viktigt att utveckla förståelse för andras kontexter, resurser och kompetenser. Bottheim och Zingmark (u.å.) menar att aktörers kompetenser och resurser sällan synliggörs tillräckligt i samverkansprocesser, och att det spenderas för lite tid på att förstå varandras perspektiv och kontexter och utmana fördomar om varandra. Det krävs att samverkansprocessen lyfter de olika perspektiven och bekräftar att de har ett inneboende värde för att processen ska gå framåt.

Dialog – I samverkan är det av stor vikt att hålla fokus på samtal och interaktion, till exempel hur, när och var parter möts. Detta spelar stor roll för hur förutsättningar för ett öppet och transparent samtal kan skapas. En nyckel för att en meningsfull dialog ska kunna skapas är även deltagarnas förmåga att kunna skilja mellan innehållet i ett samtal och hur ett innehåll diskuteras, vilket ofta benämns som processledarkompetens (Bottheim & Zingmark, u.å.). Ett processledaruppdrag kan utföras både av en person som är delaktig i samverkansmötena eller en extern kompetens. Processledarens uppdrag är att utforma och hålla i dialogmöten för att dessa ska ge resultat och skapa engagemang, eller för att skapa förutsättningar för givande och lyssnande samtal. Bottheim och Zingmark (u.å.) menar att processledarkompetens är en viktig framgångsfaktor i samverkan, och det är även önskvärt och i vissa fall nödvändigt att process-perspektivet används löpande under den period dialogmötena hålls. Det behövs även att flera medverkande aktörer – i bästa fall alla – intar detta perspektiv eftersom det leder till att fler tar ett aktivt ansvar för att samverkansmötena ska upplevas som meningsfulla och effektiva.

Ambition – Den tredje dimensionen i samverkansmodellen är ambition. Detta syftar till att det är viktigt att det finns en strategi för den samverkan som ska genomföras, samt att aktörerna i processen är överens om den strategin. Sannolikt kommer de olika aktörernas ambitionsnivå med samverkan skilja sig åt, och det är således viktigt att ambitionen med processen synliggörs kontinuerligt (Bottheim & Zingmark, u.å.). För att en utvecklande och givande process ska kunna skapas är det avgörande att de olika medverkande aktörerna är ärliga och transparenta med sin ambitionsnivå. För att lyfta ambitionsnivån är det viktigt att löpande samtala om strategi, mål och resultat. Det finns ofta en uttalad strategi i samverkansprocesser, men ofta är den inte tillräckligt utvecklad. För att en samverkansstrategi ska fungera är det nödvändigt att specifika frågor och aspekter lyfts. I strategiarbetet är det även viktigt att involvera olika beslutsnivåer i de medverkande organisationerna för att strategin ska bli förankrad och genomförbar.

Bottheim och Zingmark (u.å.) menar att målen med samverkan ofta är definierade på en mycket övergripande nivå, vilket gör det enkelt för aktörer att acceptera målet, med det ökar även risken för att medverkande kan "gömma sig" bakom det ospecificerade målet och undvika att tydliggöra hur stark den egna ambitionen är i förhållande till målet. Därför är det essentiellt att alla medverkande synliggör sin ärliga ambition med att delta i samverkansprocessen. Ett exempel är om en aktör endast är med i processen på grund av en lag eller förordning, eller är med "för syns skull" men inte ser ett värde med samverkan för sig själv eller sin organisation. Detta måste då vara transparent för alla. Det kan därför vara utmanande att ärligt tala om mål och ambitionsnivåer, eftersom eventuella underliggande konflikter lyfts fram.

Det har även visat sig framgångsrikt att synliggöra de resultat som på både kort och lång sikt kommer från samverkan, eftersom detta kan ge ökat engagemang hos dem som medverkar. Att lyfta fram resultat kontinuerligt under processen är viktigt för att kunna visa att samverkan leder till gemensamma resultat (Bottheim & Zingmark, u.å.)

Ansvar – Bottheim och Zingmark (u.å.) menar att kärnan i samverkan är samskapande, det vill säga att ingen aktör är mer ansvarig för helheten än de andra, utan alla är lika ansvariga för att få samverkan att bli framgångsrik. Detta innebär en stor utmaning för många processer, eftersom aktörer som kommer från olika typer av organisationer ofta har olika syn på ansvarstagande, och det är vanligt inom organisationer att ansvarsområden delas upp snarare än att det finns ett gemensamt ansvar. Det är därför ytterligare en kärna i samverkan att alla medverkande känner ett ägarskap för samverkansprocessen, och inte bara fokuserar på det egna uppdraget eller kontexten. Ofta efterfrågas en person som är övergripande ansvarig i samverkansprocesser, speciellt när det gemensamma ansvarstagandet upplevs som svårt och osäkert (Bottheim & Zingmark, u.å.). Detta grundar sig i ett traditionellt synsätt på en tydlig roll- och ansvarsfördelning som ofta kommer från ett organisationsperspektiv, vilket kan försvåra ett flexibelt tanke- och tillvägagångssätt som krävs för att samverkan ska fungera. Bottheim och Zingmark (u.å.) menar att bara för att en person eller organisation tar det övergripande ansvaret för processen kommer inte problemet lösas på lång sikt, utan både utmaningen och lösningen ligger i att ingen av de medverkande har befogenhet att styra över de andra. Ansvarstagande i samverkan är en del av processen som ofta innebär missförstånd och frustration. Det kan därför bli avgörande att diskussionsklimatet gällande vad ett gemensamt ansvar innebär är öppet och vidsynt.

Tillit – Eftersom strukturen för ansvarsfördelning i samverkansprocesser ser annorlunda ut än i traditionella processer och det inte finns samma möjlighet till kontroll blir hållbara relationer som kännetecknas av ömsesidig tillit mellan parter avgörande (Bottheim & Zingmark, u.å.). Hur det arbetas med tillit och förtroende mellan personer, aktörer och organisationer i samverkansprocessen är av stor vikt. Tillit kan förstärkas genom till exempel uppvisande av positiva resultat, att handla enligt överenskomna beslut eller att uppmärksamma hur aktörer pratar med varandra. Bottheim och Zingmark (u.å.) nämner en rad exempel på hur tillit kan förstärkas som ofta tas upp i praktiken i samrådsprocesser. Dessa är bland annat "genomföra det man sagt att man ska göra", "visa välvilja", "genuint lyssnande", eller "visa respekt för olika drivkrafter". Det som nämns som exempel på när tilliten i samverkan minskar är till exempel "brist på ägarskap och engagemang", "brist på mandat i hemorganisationen" och "dolda agendor och låg delaktighet".

Tillitsfulla relationer är oerhört viktigt för att samråd ska fungera, och det omfattar hela samverkanssystemet. Således måste alla aktörer och organisationer som ingår i processen visa en genuin vilja att medverka. Ledningen i en organisation måste uppvisa en tro på samverkan mellan den egna organisationen och andra, men den måste även driva frågan internt och förankra den.

Lärande – Med lärande menas främst att ständigt reflektera över erfarenheter och insikter för att utveckla nya sätt att tänka, arbeta och göra. Att diskutera och synliggöra de erfarenheter som förvärvats kan skapa nytänkande och minskar risken för att de medverkande aktörerna förlorar engagemang och motivation i samverkansprocessen (Bottheim & Zingmark, u.å.). Lärandet sker parallellt med agerandet, och har således ett utvecklingsperspektiv. Lärandet behöver även löpande kopplas till strategin och frågor som hur väl målen med samverkan nås, hur väl strategierna bidrar till målen, vilka resultat som uppnåtts eller uppstått är viktiga att reflektera över. Samverkansprocessens historik har en central roll i lärandet, eftersom samverkan ofta pågår under lång tid och medverkande personer byts ut. När nya personer kommer in i processen kan detta bli en möjlighet för att reflektera över processen som helhet och vad man lärt sig under dess gång, samt fundera över vart den är på väg. Bottheim och Zingmark (u.å.) menar även att ta sig tid att dra gemensamma slutsatser i samverkansgrupperingen är en nyckel, men att tid för reflektion ofta inte anses vara effektiv, vilket kan påverka lärandeprocessen negativt.

För att leda strategisk samverkan och för att driva samverkan framåt är det viktigt att beakta: potential och kontext, dialog, ambition, ansvar, tillit och lärande. Sammanfattningsvis innebär:

- "Potential och kontext" att synliggöra och förstå varandras kunskap, kompetenser, erfarenhet och resurser
- "Dialog" att en processledare håller i dialogmöten, skapar engagemang och skapar förutsättningar för lyssnande samtal
- "Ambition" att tydliggöra ambitionen med själva processen (och synliggöra strategin för samverkan och att aktörerna är överens om den) och att alla aktörer berättar om sin ambitionsnivå
- "Ansvar" att alla aktörer i samverkansprocessen har gemensamt ansvar och känner ägarskap
- "Tillit" att det finns ömsesidig tillit mellan parterna och att alla som ingår i processen vill medverka i den
- "Lärande" att kontinuerligt reflektera över erfarenheter och insikter för att utveckla

Exempel/lärdomar från naturresursförvaltning

Kommunikativ kapacitet i fjällförvaltningen

Westberg m.fl. (2016) menar att samråd har kommit att bli en etablerad del av förvaltningen av fjällvärldens resurser under de senaste decennierna. Ofta finns en förväntan att samråden ska bidra till en konstruktiv hantering av problem och motsättningar kring dessa resurser, och att de ska leda till en mer hållbar och legitim förvaltning. Kommunikationen i samråden blir därför central. Westberg m.fl. (2016) har studerat kommunikation och dialog i samråd som rör förvaltningen av fjällvärldens resurser. De undersökte hur kommunikationen ser ut i praktiken i så kallade "skogssamråd", där representanter för samebyar och skogsbolag hanterar motstridiga intressen mellan renskötsel och skogsbruk, samt i samrådsmöten som benämns som "toleransnivåmöten", där representanter från samebyar och länsstyrelser hanterar motsättningar kring renskötsel och rovdjursförvaltning.

En viktig utgångspunkt för forskningsprojektet var att oenighet utgör ett betydelsefullt inslag i naturresursförvaltningen eftersom det öppnar för olika synsätt att lyftas fram och på så vis ger möjligheter till lärande. Westberg m.fl. (2016) menar att en central kommunikativ kapacitet i konflikthanterande dialoger är att de medverkande kan samtala om vari oenigheten består och undersöka och uttrycka vad som är de grundläggande skillnaderna mellan olika perspektiv. Det är nödvändigt för de medverkande att hitta konstruktiva sätt att hantera kommunikation i syfte att förstå varandra.

Resultaten från forskningsprojektet visar dock att kommunikationen i de studerade samråden kännetecknas av en föreställning om att goda relationer inte är möjligt när oenighet råder i vissa frågor (Westberg m.fl., 2016). Därför undviker deltagarna i samråden ofta att ta upp vissa frågor som det råder oenighet om, för att inte äventyra de goda relationerna. Detta leder till att motivationen att delta i samråd blir låg, eftersom viktiga frågor inte diskuteras samt att oenigheten kring dessa frågor inte synliggörs. Således kan oenigheten inte undersökas, hanteras eller ligga till grund för gemensamt lärande. En förutsättning för att komma vidare i konflikthanteringen är att de som medverkar i samråden tillsammans undersöker grunden till oenigheten, i syfte att lära sig om detta och baserat på denna kunskap hitta vägar framåt (Westberg m.fl., 2016). Resultat från projektet visar också att olika kommunikativa verktyg som skulle kunna skapa förutsättningar för en kommunikation som är mer konstruktiv och lärande, och som skulle kunna skapa en transparent struktur och agenda för möten inte används i samråden.

Westberg m.fl. (2016) poängterar även att det ofta finns höga förväntningar på vad samråden ska åstadkomma, förväntningar som ofta är luddigt uttryckta genom lagar och andra politiskt beslutade regleringar. Antaganden om vad samråden ska åstadkomma kan till exempel uttryckas som att man ska "finna nya lösningar" eller "öka legitimiteten för beslut som tas". I de två typer av samråd som Westberg m.fl. (2016) undersökt, skogssamråd och toleransnivåmöten, förväntas de medverkande

hantera och komma tillrätta med problem och frågor som i vissa fall är olösta och outredda på ett strukturellt plan och högre upp i beslutshierarkierna.

Ett annat antagande som präglar initiativen till samråd som Westberg m.fl. (2016) uppmärksammar är att det i dessa samråd finns en föreställning om att den kunskap som utvecklas och de beslut som fattas i samråden ska "sprida sig" på egen hand och förstås och vara legitima både i de organisationer som medverkar i samråden och inom de organisationer eller instanser som på något sätt berörs av de frågor som samråden ska hantera. Så är dock sällan fallet, eftersom det är svårt att överföra den kunskap som utvecklas och de beslut som fattas i samråden till organisationer som berörs av detta på ett enkelt och legitimt sätt. Kunskapen som utvecklas i samråd måste översättas för att den ska vara giltig utanför samrådet, och den kommunikativa kapaciteten i dessa exempel möjliggjorde inte detta. Översättningen var otillräcklig både mellan samråden och de organisationer som fanns representerade där, och mellan samråden och andra organisationer som ingick i förvaltningssystemets beslutshierarki (Westberg m.fl., 2016).

Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning

Samarbeten mellan offentliga och privata aktörer används alltmer för att främja en hållbar utveckling i fjällområdet (Bjärstig, Eckerberg & Zachrisson, 2016). För länsstyrelserna i de berörda länen (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna) finns vissa samverkansformer som är formaliserade och obligatoriska, men även samverkansprojekt som är frivilligt initierade. Bjärstig m.fl. (2016) undersökte 245 samverkansprojekt i de fyra fjällänen och visar att det finns skillnader mellan länen i hur de frivilligt organiserar och initierar samverkansprojekt kring miljö- och naturresurser, där det största antalet sådana projekt finns i Jämtland och minst antal i Dalarna. De obligatoriska samverkansprojekten rör natur- och skogsskydd, vattenförvaltning och fiskevård, jakt- och viltvård, gruvetablering och fjällsäkerhet, medan de mer frivilliga projekten handlar om renbetesplaner, naturskyddsdialoger och kanalisering av snöskoter- och terrängkörning.

Margerum (2008) identifierar tre typer av samarbeten: genomförande, organisatoriska och/eller policyskapande. Samarbeten på en genomförande nivå fokuserar främst på direkt handling eller aktiviteter i fält, till exempel övervakning, utbildning eller upprustning.

Organisatoriska samarbeten har organisationers policy och program i fokus, och dessa samarbeten handlar främst om statliga myndigheter, men även icke-statliga organisationer och lokala myndigheter kan inkluderas. Organisatoriska samarbeten riktar sig till en högre nivå än genomförande samarbeten, ofta för att direkt adressera problem som uppkommit. Organisationer kan sedan implementera handlingar som ett resultat av samarbetet, men samarbetet i sig fokuserar på organisatoriska aktiviteter snarare än resultatet av handlingarna (Margerum, 2008).

På policyskapande nivå handlar samarbete om lagstiftning och förordningar. Det som kännetecknar ett policyskapande samarbete är att fokus ligger på att komma överens om myndigheters riktlinjer och regler, vilket i sin tur påverkar organisationer och slutligen genomförande i fält (Margerum, 2008).

Bjärstig m.fl. (2016) har i sitt forskningsprojekt om lokal samverkan i fjällen undersökt om de samverkansprojekt som etablerats har initierats av privata eller offentliga aktörer, samt vilken typ av samverkan de kan kategoriseras som, i enlighet med Margerums (2008) klassificering. Projekt som initierats nedifrån av privata aktörer benämns som "bottom-up"-samarbeten, och de är i de flesta fall relativt nyetablerade. De klassificeras ofta som genomförande samarbeten men kan ibland även vara organisatoriska. Offentliga aktörer initierar så kallade "top-down"-samarbeten, vilket syftar till samarbeten som startas ovanifrån. Dessa är istället organisatoriska eller policyskapande. Top-down och bottom-up samarbeten kompletterar ofta varandra i förvaltningen, särskilt när det finns en historia av konflikter i ett område och när den offentliga politiken inte har lyckats lösa dessa på ett tillfredsställande sätt. Exempel på sådana situationer är naturskydd eller renbetesfrågan. Bjärstig m.fl.

(2016) visar även att när det gäller områden som är mindre omtvistade, till exempel turism, fiske, förbättring av spår och leder m.m. finns främst bottom-up samarbeten där genomförande är fokus.

I Jämtlands län är det vanligast att frivilligorganisationer samarbetar med kommunerna i olika samverkansprojekt. Främst handlar dessa samarbeten om friluftsliv samt spår och leder (Bjärstig m.fl., 2016).

Bjärstig m.fl. har inom ramen för forskningsprojektet intervjuat tjänstepersoner på länsstyrelserna i de fyra fjällänen. Intervjuerna visar att de idag har en betydligt mer positiv attityd till samverkan än för tio år sedan, samt att de upplever att kraven på samarbete är större idag. Tjänstepersonerna uppger dock att det främst är privata aktörer som tar initiativ till samarbeten, och detta sker ofta när det förekommer konflikter mellan intressegrupper och grupperna önskar att länsstyrelsen ska bidra med lösningar. I de flesta fall innebär länsstyrelsens engagemang att samarbeten blir mer långvariga (Bjärstig m.fl., 2016). Länsstyrelsernas egna initiativ till samarbete handlar oftast om att hantera existerande och potentiella konflikter i situationer där tilliten är låg mellan olika privata aktörer, eller mellan privata aktörer och länsstyrelsen. Tjänstepersonerna på länsstyrelsen försöker medla i konflikter mellan intressegrupper, ofta med hjälp av faciliteringsstrategier som syftar till att underlätta kommunikationen mellan parter och bygga tillit dem emellan. När länsstyrelsen själv är involverad i konflikter engageras i allt större utsträckning en neutral tredje part som arbetar med olika förhandlingsstrategier. På så vis får de privata aktörerna mer utrymme för sina synpunkter och krav, och ambitionen med att använda en neutral tredje part är att bygga upp och stärka tillit mellan offentliga och privata aktörer (Bjärstig m.fl., 2016).

Bjärstig m.fl. (2016) visar i sin studie att det verkar som att de ökade kraven på lokal och regional ekonomisk utveckling innebär fler konflikter i fjällänen och därmed även ökade krav på samarbete. Detta gäller främst naturskydd, jakt och rennäring. I fjällänen finns fortsatt många ojämlika maktförhållanden som begränsar och förhindrar givande samarbeten kring till exempel skogsbruk, gruvor, vindkraft och vattenkraft. Studien visar att olika parter har lättare att samarbeta när lösningar som gynnar alla är möjliga, vilket synliggörs genom att frivilligt samarbete förekommer i högre utsträckning inom sektorer som fiske, turism och lokal utveckling.

Sammanfattningsvis fastslår Bjärstig m.fl. (2016) att kraven på samarbete i förvaltningen av fjällänen miljö- och naturresurser har ökat genom åren, och staten spelar fortsatt en viktig roll när det gäller att initiera, koordinera och finansiera samverkan i fjällänen. Något som dock kan upplevas som ett problem i samverkan i de glest befolkade fjällområdena är att många privata aktörer förväntas delta i flera olika nätverk och samarbeten, vilket gör att vissa nyckelpersoner upplever orimliga krav på att medverka i samarbeten och att arbetsbelastningen blir alltför hög. Detta gäller i särskilt stor utsträckning för rennäringen. För att avhjälpa detta föreslår Bjärstig m.fl. (2016) att lokala och regionala myndigheter i större utsträckning än idag koordinerar sina insatser, både internt och mellan varandra. Det är även viktigt att samverkansmöten är väl förberedda så att de inte upplevs som ineffektiva.

Projektet visar också att de länsstyrelser som arbetar aktivt med olika samarbeten och har en utarbetad strategi för dessa som bygger på tidigare erfarenheter har ett större antal samverkansprojekt i länet. I dessa län är även förtroendet mellan involverade aktörer högre. Resultat från projektet visar också att de offentliga och privata aktörerna agerar olika beroende på hur nivån av förtroende och/eller konflikter bedöms när samarbeten initieras. Tjänstepersoner på länsstyrelserna påbörjar ofta samverkansprojekt för att lösa eller förhindra konflikter, medan privata aktörer främst startar samarbeten när det redan finns förtroende och goda relationer sedan tidigare (Bjärstig m.fl., 2016).

Samverkan i fjällänen miljö- och resursförvaltning "kostar" i form av tid, pengar och/eller engagemang, och vissa samverkansstrategier är mer resurskrävande än andra. På lång sikt lönar sig dock denna

investering eftersom samarbetet ofta sprider sig till andra områden och gör att förvaltningen accepteras av fler aktörer (Bjärstig m.fl., 2016).

Fjällforum

Wall-Reinius m.fl. (2018) har studerat naturvård, skyddade områden och leder i södra Jämtlandsfjällen. För att få kunskap om fjällens aktörer, deras aktiviteter och uppfattningar samt för att bidra till att ta fram användbara forskningsresultat har Wall-Reinius m.fl. använt den återkommande mötesplattformen "Fjällforum" som arrangeras av Föreningen Gränsfjällen Sylarna i Samverkan. Föreningen är en svensk-norsk intresseorganisation med syfte att främja hållbar utveckling i Sylarnaområdet. Medlemmar i föreningen representerar myndigheter, turistentreprenörer och andra lokala näringar (Gränsfjällen, u.å.).

Under "Fjällforum", som vanligtvis äger rum under en halv dag två gånger per år på den svenska eller norska sidan av gränsen, träffas privata och offentliga aktörer från Sverige och Norge för att informera, dela kunskap och öka sin förståelse för olika intressen och perspektiv. Wall-Reinius m.fl. (2018) menar att det är tydligt att interaktion, möten och nätverk för information och dialog mellan lokala, regionala och nationella aktörer är särskilt viktigt när det gäller komplexa frågor och komplexa områden. I forskningen kring den pågående nationalparksprocessen i södra Jämtlandsfjällen har "Fjällforum" och de workshops som forskningen genomfört betytt mycket för att öka förståelsen för olika perspektiv som representeras bland olika intressegrupper. Tillit, förtroende och respekt för olika aktörers intressen är grunden för samverkan. Forskarna konstaterar att "Fjällforum" är ett lärorikt exempel på en arena för dialog, kunskapsutbyte, information och kommunikation så att förtroende och förståelse skapas för olika aktörer, vilket ger långsiktiga positiva effekter på social och ekologisk hållbarhet.

Forskningen har identifierat en rad kriterier som behöver uppfyllas för att samverkan ska bli framgångsrik, och dessa kan sammanfattas som:

- Tydligt syfte
- Gemsansam syn på syftet
- Klargjorda förutsättningar
- Fånga varandras förhoppningar och farhågor
- Tydligt ledarskap (facilitator/roterande ledarskap)
- Acceptera varandras grundläggande intressen
- Skapa en gemensam bild av problemet
- Uppföljning

Dialog för naturvården

Naturvårdsverket har utvecklat programmet Dialog för naturvården som syftar till att ge främst handläggare och chefer på länsstyrelser och Naturvårdsverket verktyg för kompetensutveckling i dialog, delaktighet och konflikthantering (Naturvårdsverket, 2008). Dialog för naturvården innehåller ett antal kurser inom till exempel miljökommunikation, skötsel- och områdesskydd, rovdjursfrågan, konflikthantering och samverkan och lärande. Naturvårdsverket (2008) menar att en av naturvårdens uppgifter är att den enskilda individen samt olika aktörgrupper och samhällssektorer ska se denna som en av grunderna för en hållbar utveckling. Det är därför nödvändigt att ha en bra kommunikation med omvärlden och kunna erbjuda ett program för kompetensutveckling i kommunikation till medarbetare.

I programmet Dialog för naturvården uttrycks tydligt vikten av att samtal och processer förs på ett demokratiskt sätt, och att respekt visas för lokala aktörer genom dialog och delaktighet. Även information, samråd och medverkan av olika intressegrupper samt vikten av att tillvarata lokal kunskap och engagemang benämns som grundläggande frågor att hantera (Naturvårdsverket, 2008).

Det är också nödvändigt att handläggare som leder olika typer av deltagarorienterade processer känner till grundläggande demokratimodeller och kan omsätta dessa i handling. Dialog för naturvården syftar till att tillhandahålla sådana verktyg för en konstruktiv process. Efter att ha gått kurserna inom programmet ska deltagarna

- ”Känna till förutsättningarna för och kunna skapa förståelse för naturvård
- Kunna skapa, leda och delta i demokratiska samtal, och resonera om innebörd och konsekvenser av valda tillvägagångssätt
- Initiera, stötta och leda deltagandeprocesser och resonera om innebörd och konsekvenser av valda tillvägagångssätt
- Förebygga och hantera akuta konflikter”

(Naturvårdsverket, 2008 s. 16)

I Dialog för naturvården uttrycks också vikten av att handläggarna kan möta kritik mot myndigheten och kunna tillvarata denna för att skapa en lärandeprocess (Naturvårdsverket, 2008).

Open Standards

Organisationen Conservation Measures Partnership (CMP) har utarbetat programmet Open Standards for the Practice of Conservation (benämnt som Open Standards), som syftar till att systematisera och effektivisera naturvården runt om i världen. Organisationen menar att naturvården behöver tydliga system för projektplanering, förvaltning och övervakning, samt en uttalad lärandeprocess (CMP, 2013). Därför har CMP arbetat för att sammanföra principer och viktiga lärdomar i adaptiv förvaltning och resultatnriktad förvaltning från naturvård och andra områden, vilket har resulterat i Open Standards. Denna text för samman vanliga koncept, tillvägagångssätt och terminologi i naturvårdsprojekt, förvaltning och övervakning för att hjälpa dem som arbetar med naturvård att förbättra sin praxis (CMP, 2013).

Open Standards är organiserad i en förvaltnings-cykel i fem steg som syftar till att beskriva hur implementeringen av naturvårdsprojekt blir framgångsrik. Dessa steg behövs inte följas exakt, utan kan mer ses som en guide till hur naturvårdsarbetet kan organiseras. De fem stegen är:

1. Konceptualisera projektets vision och kontext
2. Planera åtgärder och övervakning
3. Implementera åtgärder och övervakning
4. Analysera data, använd resultatet och anpassa
5. Tillvarata och dela lärande

(CPM, 2013, s. 2)

För att kunna implementera Open Standards i naturvårdsarbetet understryker CPM (2013) vikten av att identifiera och involvera intressegrupper i alla steg. Under projektets gång är det sedan nödvändigt att utveckla meningsfulla relationer tidigt i processen och odla dessa relationer så att arbetet fortsätter även efter projektet tar slut. Vidare måste arbetsgrupper tillvarata lärande, erkänna och diskutera misstag och identifiera framgångsfaktorer. Genom att skapa en organisatorisk lärandekultur i projektet går arbetet framåt. Det är även viktigt att dokumentera beslut och anledningarna till dessa beslut, för att sedan kunna analysera varför vissa saker fungerade och andra inte (CMP, 2013).

Sammanfattning

Den här rapporten har undersökt hur samverkan i främst naturresursförvaltning fungerar och har använt sig av internationell och svensk forskning samt praktiska exempel.

Sammanställningen visar att samverkan ofta är nödvändig för att beslutsprocessen i frågor gällande naturresursförvaltning ska uppfattas som legitim och trovärdig. Det finns inget "rätt" sätt att förvalta naturområden på, så därför måste beslutsprocessen anpassas till de förhållanden som råder i det specifika sammanhanget, särskilt när många aktörer är inblandade. En viktig uppgift för de ansvariga för samverkansprocessen är att involvera intressegrupper, balansera konkurrerande intressen och bygga tillit mellan grupper.

Tillit är en mycket viktig beståndsdel i processer kring naturresursförvaltning, och det är nödvändigt att beslutsfattare engagerar sig i lokalsamhället och bygger informella relationer för att tillit ska kunna uppstå. Faktorer som har positiv inverkan på graden av tillit inkluderar bra kommunikation, en tro på värdet/målet med det som beslutsfattare vill uppnå, positiva erfarenheter och en konsekvent hållning hos förvaltningen. För att bygga tillit är det också mycket viktigt för förvaltningen att inkludera lokal kunskap och lokala värderingar, och ta tillvara det som lokalsamhället kan bidra med. Strategier som ger möjlighet för lokalsamhället och förvaltningen att återkommande mötas har visat sig vara framgångsrika.

Oenigheter och konflikter är något som ofta måste hanteras i samverkansprocesser. Exempel från den svenska fjällförvaltningen visar att kommunikation är grundläggande för en framgångsrik konflikthantering, och det är viktigt att de inblandade kan samtala om oenigheten och öppna upp för lärande och förståelse. Så är det dock sällan i praktiken, utan ofta undviker de berörda parterna att lyfta oenigheten för att inte äventyra goda relationer, trots att det i många fall finns underliggande spänningar. Detta resulterar i att motivationen att medverka i sådana processer blir låg och konflikten kan inte belysas och ligga till grund för gemensamt lärande, vilket gör att produktiva resultat uteblir. Sammanställningen visar också vikten av att tydligt identifiera och definiera problemet i konfliktlösning, eftersom detta leder till en mer effektiv process.

Sammanställningen visar också att en facilitator ofta kan underlätta samverkansprocessen. Genom att använda sig av en neutral tredje part som medlar i konfliktfyllda frågor kan dessa diskuteras på ett mer konstruktivt sätt.

Att ha strategier för gemensamt och kontinuerligt lärande har också identifierats som en viktig del i samverkan. Flera av de exempel som tagits upp i kunskapsöversikten pekar på vikten av att ta sig tid till att reflektera över erfarenheter som förvärvats under processens gång. Genom att gemensamt diskutera de insikter som nåtts hålls engagemanget och motivationen uppe och risken för att misstag upprepas minskar.

Källförteckning

- Alatalo, M. & Näsström, A. (2011). *Vad kännetecknar ett bra samråd? Slutsatser från en undersökning*. Umeå: Länsstyrelsen Västerbotten, Samhällsutvecklingsenheten.
- Asah, S. T., Bengston, D. N., Wendt, K. & Nelson, K.C. (2012). Diagnostic reframing of intractable environmental problems: Case of a contested multiparty public land-use conflict. *Journal of Environmental Management*, 108, 108-119.
- Bjärstig, T., Eckerberg, K. & Zachrisson, A. (2016). *Lokal samverkan i fjällens miljö- och naturresursförvaltning – slutrapport*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Bottheim, K. & Zingmark, A. (u.å). *Samverkansmodellen – en modell för att leda samverkan strategiskt*. Länka Consulting.
- Conley, A. & Moote, M. A. (2003). Evaluating Collaborative Natural Resource Management. *Society & Natural Resources*, 16(5), 371-386.
- Davenport, M. A., Leahy, J. E., Anderson, D. H. & Jakes, P. J. (2007). Building trust in Natural resource Management Within Local Communities: A Case Study of the Midewin National Tallgrass Prairie. *Environmental Management*, 39, 353-368.
- Energimyndigheten. (2007). *Prioritering av elanvändare vid elbrist Slutrapport från Energimyndighetens Styrelseprojekt åren 2004 – 2007*. Eskilstuna: Statens energimyndighet,
- Fisher, R. J. (2006). Intergroup Conflict. I M. Deutsch, P. T. Coleman & E. C. Marcus (Red.), *The Handbook of Conflict Resolution – theory and practice* (s. 176-196). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Focht, W. & Trachtenberg, Z. (2005). A Trust-Based Guide to Stakeholder Participation. I P. A. Sabatier m.fl. (Red.), *Swimming Upstream – Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Frame, T. M., Gunton, T. & Day, J.C. (2004). [The role of collaboration in environmental management: an evaluation of land and resource planning in British Columbia](#). *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1), 59-82.
- Gray, B. (1989). *Collaborating- finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Gränsfjällen (u.å.) *Välkommen till den ideella föreningen "Gränsfjällen Sylarna i samverkan"*. Hämtad 2018-02-27, från <http://www.grensefjellen.com/>
- Hamm, J. A. (2017). Trust, Trustworthiness, and Motivation in the Natural Resource Management Context. *Society & Natural Resources*, 30(8), 919-933.
- Koontz, T.M. (2006). Collaboration for sustainability? A framework for analyzing government impacts in collaborative-environmental management. *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2(1), 15-24.
- Lachapelle, P. R. & McCool, S. F. (2012). The Role of Trust in Community Wildland Fire Protection Planning. *Society & Natural Resources*, 25, 321-335.
- Länsstyrelsen Jämköpings län (u.å.) *Hur kan du vara med och påverka?*. Hämtad 2017-12-11, från <http://www.lansstyrelsen.se/Jonkoping/Sv/miljo-och-klimat/vatten-och-vattenanvandning/vattenforvaltning/arbete-for-battre-vatten/Pages/Index.aspx>

- Margerum, R.D. (2008). A typology of collaboration efforts in environmental management. *Environmental Management*, 41, 487-500.
- Naturvårdsverket. (2016). *Dialog för naturvården- kompetensutveckling i dialog, lokal delaktighet och förvaltning samt konfliktlösning inom naturvård och naturresurs förvaltning* (Rapport 5808). Bromma: Naturvårdsverket.
- Pitt, D. & Congreve, A. (2017). Collaborative approaches to local climate change and clean energy initiatives in the USA and England. *Local Environment*, 22(17), 1124-1141.
- Saarikoski, H., Raitio, K., & Barry, J. (2013). Understanding 'successful' conflict resolution: Policy regime changes and new interactive arenas in the Great Bear Rainforest. *Land Use Policy*, 32, 271-280.
- Skr. 2009/10:124. *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2010/04/skr.-200910124/>
- Smith, J. W., Leahy, J. E., Anderson, D. H., & Davenport, M. A. (2013). Community/Agency Trust and Public Involvement in Resource Planning. *Society & Natural resources*, 26, 452-471.
- Socialstyrelsen (u.å.) *Socialstyrelsens termbank*. Hämtad 2018-03-01, från <http://termbank.socialstyrelsen.se/?fSortingFld=22&fSortingDir=0&fSwitch=0&fTerm=samverkan&fSubject=0.0.0>
- Stern, M. J. (2008). The Power of Trust: Toward a Theory of Local Opposition to Neighboring Protected Areas. *Society and Natural Resources*, 21, 859-875.
- Stern, M. J. & Coleman, K. J. (2015). The Multidimensionality of Trust: Applications in Collaborative Natural Resource Management. *Society & Natural Resources*. 28, 117-132.
- The Conservation Measures Partnership. (2013). *Open Standards for the Practice of Conservation*. Tillgänglig: <http://cmp-openstandards.org/wp-content/uploads/2017/06/CMP-OS-V3.0-Final-minor-update-May-2107.pdf>
- Wall-Reinius, S., Fredman, P., Dahlberg, A., Svensson, D., Sörlin, S. & Godtman Kling, K (2018). Kommande publicering. *Vägar till mångfunktionella landskap: en pilotmodell i Jämtlandsfjällen. Slutrapport från ett forskningsprojekt inom forskningsansatsningen Storslagen fjällmiljö*.
- Wesberg, L., Hallgren, L., Bergeå, H. & Sandström, E. (2016). *Kommunikativ kapacitet i fjällförvaltningen – slutrapport från ett forskningsprojekt inom programmet Storslagen fjällmiljö*. Uppsala: Institutionen för stad och land, Sveriges lantbruksuniversitet.
- Wondolleck, J. M., & Yaffee, S. L. (2000). *Making collaboration work : lessons from innovation in natural resource management*. Washington, D.C. :: Island ;
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 139-162. doi:10.1177/0021886391272001
- Zachrisson, A. (2010). Deliberative democracy and co-management of natural resources: snowmobile regulation in western Sweden. *International Journal of the Commons*, 4(1), 273-292.
- Zachrisson, A., & Beland Lindahl, K. (2013). Conflict resolution through collaboration: preconditions and limitations in forest and nature conservation controversies. *Forest Policy and Economics*, 33, 39-46.