

LAPONIA
Lapplands världsarv



Flygfoto Metria

Strategiska frågor för utveckling av Världsarvet Lapponia

Gällivare & Jokkmokks kommun

Inledande kommentar

Rådelius Consulting fick i augusti 1999 i uppdrag av Gällivare och Jokkmokks kommuner att ta fram en kommunal utvecklingsplan för Världsarvet Laponia. Uppgiften var ”delikat”, följande problembeskrivning var en första sammanfattning av läget, skriven i november månad:

”Laponia kan beskrivas som en arena där spelare av olika kategorier – typ fotboll, handboll, basket, volleyboll – ska kunna hitta en uppsättning regler som gör det möjligt för dem att spela i samma lag. De tillhör dessutom olika divisioner: samebyar, föreningar, småföretag samt lokal, regional och central offentlig förvaltning. De har därför olika kraft i sina lag, beroende på vilken division de tillhör. I varje fall på papperet... Det är inte säkert att det lag som har den största juridiska ”tyngden” har möjlighet att implementera sitt spel. Det kan vara en lägre division som vinner p g a finter och knep som inte finns reglerade i spelreglerna eller p g a att domaren inte ser allt som händer.”

Sedan dess har mycket hänt (vilket det alltid gör under ett processinriktat arbete). Det verkar nu finnas möjlighet att skapa nya lösningar som gör att världsarvsområdet kan bidra till hållbar samhällsutveckling i Gällivare och Jokkmokks kommuner. Det handlar om att kommunicera, utforma,

försöka, mäta effekter, kommunicera, förändra och försöka igen. Eller som ordspråket säger: ”Rom byggdes inte på en dag”!

De personer som mest aktivt har medverkat i utredningen är näringslivssekreterare Ingrid Inga, Jokkmokk, som också samordnat projektet, samt fritidsintendent Björn Persson, Gällivare. I styr- och arbetsgrupper har även följande personer ingått: kommunalrådet Märিত Palo, Eva-Lena Lyckholm, kultur- och fritidsnämnden, kommunchef Mikael Gustavsson, Jan Johansson, miljö- och byggkontoret och Kajsa Andersson, Expandum. Alla från Gällivare kommun. Från Jokkmokk har kommunalrådet Kent Ögren, näringslivschef Lars Andersson, kultursekreterare Anna-Karin Lundbäck och turistbyråchef Birgitta Nilsson deltagit.

Arbetet har bedrivits brett; synpunkter har samlats in från lokala intressegrupper inom turism, miljö- och naturvård, byautveckling, jakt, fiske, skoter- och hembygdsföreningar. Det har också förekommit kontakter och idéutbyte på nationell, europeisk och internationell nivå samt samarbete med Luleå tekniska universitet.

2000-06-15
Christina Rådelius

Fotografier och illustrationer:

Rapportens framsida Flygfoto Metria; sid 13 Lars Hermansson/Åjtte; sid 17, 29, 47 och 49, C. Rådelius; sid 56 och 62 Robert Olausson; sid 78 Sven-Olof Schefström. Rapportens baksida Kate Kärrberg. Karta sid 10 Åjtte, illustrationer sid 14, 19, 42, 50 och 103 är från Elin Svonnis häfte *Samisk folkstro*; kartan på näst sista sidan, Länsstyrelsen.

Förord

Att få ett område som Laponia utnämnt till världsarvsområde är en hedersbetygelse som ger uppmärksamhet och prestige, men som även förpliktigar.

I samband med utnämningen av Laponia världsarvsområde fick Jokkmokk och Gällivare ytterligare en naturresurs att utveckla. En resurs av stor betydelse just idag då vi önskar att vi skulle ha en mängd av projekt som bidrar till tillväxt. I våra kommuner kan man inte nog understryka betydelsen av naturresurser. Laponia är ytterligare en naturresurs med lika stor betydelse som skogen, malmen och vattenkraften.

Att Laponia blev ett världsarvsområde beror på att området uppfyller tre av naturkriterierna och två av kulturkriterierna. Det uppmärksammas särskilt att det finns en levande näring i området. Den samiska kulturen med sina tusenåriga traditioner har och kommer även fortsättningsvis att ha stor betydelse för utveckling av Laponia. Rennäringen i området visar att det går att ha långvarig näringsverksamhet även i känsliga områden.

Just att hitta balansen mellan att vårda och utveckla området blir den svåra ekvationen som måste lösas för att få en positiv, hållbar och långsiktig utveckling av Laponia. Vi tror att en förutsättning för att lyckas kräver att vi får lokalt ansvar, inflytande och delaktighet i partnerskap med regionala och nationella myndigheter.

I allt tal om tillväxt så anges turismen ha den största potentialen. Världsarvs-utnämningen ger oss unika möjligheter till utveckling av ekoturism samt spännande utveckling av andra turismberoende branscher. En av de viktiga nycklarna till framgång kommer enligt vår uppfattning att vara kunskap och kompetens inom många områden. En annan viktig del blir att lösa kommunikationerna i området. För att lyckas med detta så krävs det att spelreglerna för området blir tydligare.

Arbetet med Laponia-planen har lett till att samarbetet mellan Gällivare och Jokkmokks kommuner har utvecklats. Ett fortsatt nära och starkt samarbete mellan kommunerna blir ytterligare en framgångsfaktor för ett unikt utvecklingsområde.

En utveckling av Laponia är inte lätt, det förutsätter nytänkande inom många områden. Inte minst viktigt är det att än en gång understryka behovet av samverkan och samarbete på såväl lokal nivå som mellan lokala, regionala och nationella myndigheter.

Märit Palo
Kommunstyrelsens ordförande
Gällivare kommun

Kent Ögren
Kommunstyrelsens ordförande
Jokkmokks kommun

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Världsarvet Laponia	10
1.1 Geografiskt läge	10
1.2 Världsarvsutmärkelsen	11
1.3 Ett samiskt kulturlandskap baserat på rennäring	13
1.3.1 Jägare och fiskare	13
1.3.2 Renskötarens landskap	14
1.3.3 Dagens samebyar	14
1.4 Naturarvet	16
1.4.1 Geologi	16
1.4.2 Skogar och myrar	16
1.4.3 Djurliv	17
1.5 Utredningens bakgrund och syfte	18
2. Fjällkommunerna Gällivare & Jokkmokk	20
2.1 Utvecklingstendenser i länet och omvärlden	20
2.2 Befolkningsstruktur	21
2.2.1 Befolkningsutvecklingen i kommunerna	21
2.2.2 Utbildningsnivå	23
2.3 Sysselsättning och näringsstruktur	23
2.3.1 Sysselsättning	23
2.3.2 Näringsstruktur	24
2.3.3 Sysselsättning inom turistnäringen	25
2.4 Kommunikationer och service	26
2.4.1 Flygförbindelser	26
2.4.2 Tåg- och bussförbindelser	27
2.4.3 Vägnätet	27
2.4.4 Logi och matserveringar	28
2.5 Turism	29
2.5.1 Turistisk profil	29
2.5.2 Aktörer inom turistnäringen	29
2.5.3 Vad är en turist?	31
2.5.4 Antalet besökare i Gällivare och Jokkmokk	31
2.5.5 Ekonomiska effekter av turismen	31
2.6 Slutsatser	32
3. Hållbar utveckling i ett samhällsperspektiv	34
3.1 Hållbar utveckling – Vad är det?	34
3.2 Naturen – en resurs värd att bevara	34
3.2.1 Natur- och miljölagstiftningens framväxt	34
3.2.2 Allemansrätten	35
3.2.3 Nationalparker och naturreservat	35
3.2.4 Natura 2000	36
3.2.5 Miljöbalken	36
3.2.6 Annan lagstiftning	37
3.2.7 Hållbara Sverige och miljö kvalitetsmålen	38
3.2.8 Är lagstiftning tillräckligt?	39
3.3 Internationella tendenser	40
3.3.1 Förändrade värderingar och synsätt	40
3.3.2 EU, Sustainable Tourism & Natura 2000	41
3.3.3 WWF och PAN Parks	42

3.4	Problem och möjligheter för natur- och kulturturism	43
3.4.1	Olika eko-strategier för utomhusrekreation	43
3.4.2	Ekoturism – både natur och kultur	44
3.4.3	Internationella trender för nationalparks- och ekoturism	45
3.4.4	Kvalitetsstyrning av turism med hjälp av IQM	47
3.5	Slutsatser	48
4.	Laponia som gemensam resurspool	50
4.1	Inledning	50
4.2	Allmänningens tragedi m fl problem	51
4.3	Åtta designprinciper	52
4.4	Olika regelnivåer	53
4.5	Aktionsarena och aktörer	55
4.6	För- och nackdelar med lokal självförvaltning	58
4.7	Möjligheter att hantera allmänningens tragedi	58
4.8	Slutsatser	59
5.	Förvaltningsmodeller	60
5.1	Vad betyder begreppet förvaltning?	60
5.2	Andra världsarv och skyddade områden	61
5.3	Svenska modeller	65
5.3.1	Existerande förvaltningsmodell	65
5.3.2	Organisationstriangeln	66
5.3.3	Stiftelse eller bolag?	67
5.3.4	Stiftelsen Tyrestaskogen	68
5.3.5	Nedre Dalälvsarbetet - NeDa	69
5.3.6	Ett projekt över gränser	70
5.4	Tänkbara modeller för förvaltning av laponia	72
6.	Förslag till utveckling av Laponia	73
6.1	Inledning	73
6.2	Syfte och vision	74
6.3	Strategier för utveckling av världsarvet laponia	75
6.3.1	Utgångspunkter	75
6.3.2	Partnerskapsorganisation	76
6.3.3	Operativ organisation	79
6.3.4	Lokal delaktighet	82
6.3.5	Ett omarbetat regelverk	83
6.3.6	Samisk kultur	85
6.3.7	Infrastrukturella åtgärder	86
6.3.8	Informationsstruktur	88
6.3.9	Näringsutveckling	92
6.3.10	Kunskapshöjande åtgärder	97
6.3.11	Forskning och utveckling	99
6.3.12	Samarbete med andra världsarv och internationella nätverk	100
6.4	Kort- och långsiktiga mål med tidsplan	101
6.5	Ekonomi	102
6.6	Slutord	102
	Litteraturlista	104
	Bilaga 1	107
	Bilaga 2	108

Sammanfattning

Laponia är sedan december 1996 ett världsarv enligt FN-organet Unesco. Ett levande samiskt kulturlandskap med unika naturvärden i en varierad miljö, gör det till ett särskilt skyddsvärt område på vår jord. Men att skydda handlar också om att utveckla. Vi ger i denna rapport förslag på vad som behöver utvecklas för att långsiktig hållbarhet ska uppnås i och omkring Laponia. Det handlar om att skapa förutsättningar för hållbar samhällsutveckling i Gällivare och Jokkmokks kommuner.

Syfte och vision

Syftet med kommunernas utredning är att från lokal utgångspunkt ta fram strategier för hur man långsiktigt ska kunna uppnå **hållbar utveckling** i och omkring Laponia. Vi definierar här hållbar utveckling som *ekologisk, social/kulturell* och *ekonomisk* utveckling, dvs enligt Brundtlandkommissionen, Riodeklarationen och Agenda 21. Vad som är hållbar utveckling är dock inte självklart; därför handlar det om att skapa en organisation och processinriktade metoder som gör det möjligt att arbeta i en hållbar riktning. Regelverket bör vara förhållandevis flexibelt och det måste utvecklas i samverkan mellan lokal, regional och central nivå, samebyar, andra lokala intressegrupper och forskningsinstitutioner.

Kommunernas vision är:

Att Världsarvet Laponia ska bevaras och utvecklas i en hållbar riktning, leda till ökade kunskaper om miljöns betydelse för global överlevnad samt kunskaper om, och stolthet över den samiska kulturen. Med Laponia som grund ska förhöjd livskvalitet och ökad sysselsättning skapas i Gällivare och Jokkmokk samt inom regionen. Kommunerna ska bli ett föredöme för andra kommuner i fråga om kvalitativa satsningar på natur, kultur och service.

De viktigaste insatserna för att åstadkomma hållbar utveckling i världsarvet Laponia är att skapa:

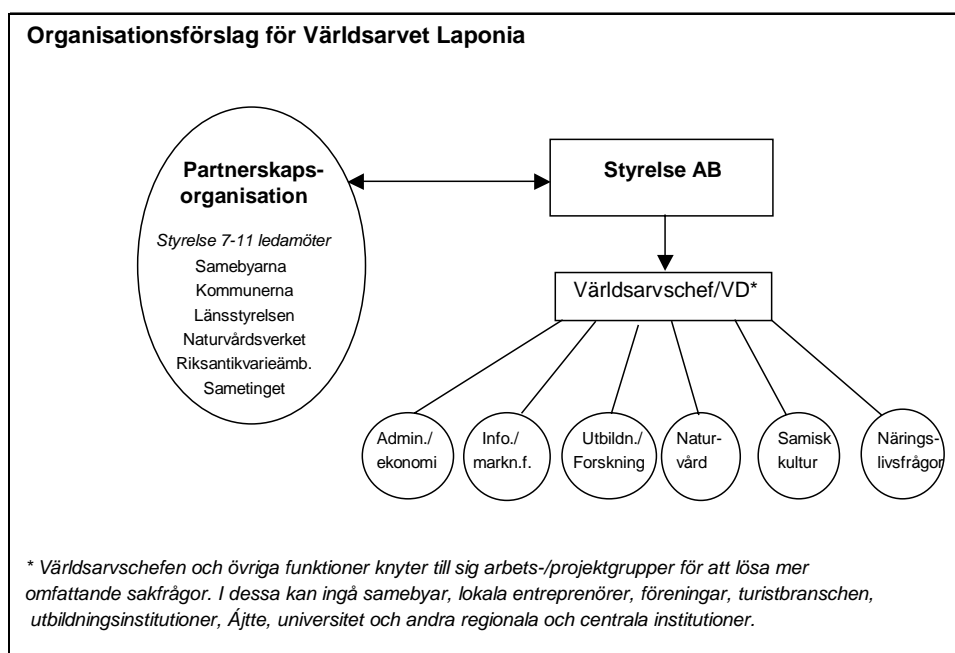
- en ny förvaltningsorganisation
- ett tydligt regelverk
- fora/arbetsgrupper för dialog och lösning av sakfrågor
- en fungerande informationsstruktur
- utbildningsinsatser för specifika grupper samt skolor allmänt
- forskning och metodutveckling.

Det ska leda till ökade kunskaper om Laponias natur och samiska kultur, samordning av information, marknadsföring och service, kvalitetshöjning samt en ökad förståelse för olika gruppers behov. Det kan leda till stolthet, ökad kreativitet och samhällsutveckling i Gällivare och Jokkmokks kommuner.

För att intentionerna i världsarvsansökan ska kunna uppfyllas krävs tydliga riktlinjer, ansvarsområden och beslutsvägar. Laponia är som ”skapat” för att bli ett pilotområde för prövandet av en ny modell för förvaltning av fjällvärlden, eftersom det redan är geografiskt avgränsat genom världsarvsutnämningen.

Ny förvaltningsorganisation

Som huvudman för Världsarvet Laponia föreslår vi att det bildas en partnerskapsorganisation, mellan samerna, kommunerna och staten. Associationsformen kan vara stiftelse eller ideell förening. Den drar upp riktlinjerna för hur världsarvsområdet ska förvaltas och nyttjas i en hållbar riktning. Partnerskapsorganisationen har alltså en policyskapande funktion. Vi tror att det därför behövs en fastare struktur på partnerskapet, typ stiftelse. Ett aktiebolag inrättas som operativ organisation för att världsarvsområdet ska kunna förvaltas och drivas professionellt.



Partnerskapsorganisationen tillförsäkras inflytande genom aktieägarmajoritet och representation i aktiebolagets styrelse. Verksamheten leds av en världsarvschef/VD; personalstyrkan är förhållandevis liten, men arbetar i nära samverkan med samebyar, myndigheter, lokala entreprenörer och föreningar. Anledningen till att aktiebolaget föreslås sköta den *operativa* verksamheten är ekonomisk, affärs- och redovisningsmässig. Det första steget blir att konstituera partnerskapet, för att snabbt komma igång med arbetet att förtydliga regelverket och att utforma den operativa organisationen.

Regelverk

Nuvarande regelverk för vad man får och inte får göra i världsarvsområdet återfinns i skötselplaner för Padjelanta och Muddus nationalparker, nationalparksförordningar och lagstiftning som Miljöbalken, Plan- och Bygglagen, Rennäringslagen, Kulturminneslagen, Terrängkörningslagen, Minerallagen, Luftfartslagen, Skogsvårdslagstiftningen m m. Det saknas en samlad plan för området, vilket Unesco:s världsarvskommitté efterlyste 1996, när beslutet togs.

Det behövs en samlad *skötsel-/förvaltningsplan* för hela världsarvsområdet, typ "management plan", som ska vara en övergripande plan för allt som får göras i området. Den ska utgå från syftet att åstadkomma hållbar utveckling i alla dess dimensioner. Planen ska tydligt ange på vilka grunder olika verksamheter är

tillåtna eller förbjudna, dvs vilken lagstiftning som reglerar det. Den ska även dra upp riktlinjer för vilken typ av "kommersiell" verksamhet som tillåts (får dispens från rådande förbud i nationalparksförordningen), vilka förkunskapskrav som ställs, var man ansöker om detta, hur det går till och tid för behandling av ansökan. Skötsel-/förvaltningsplanen ska innehålla utvärderingsbara mål och metoder för uppföljning och utvärdering. Den ska också ange utgångspunkterna för zoner i och kring världsarvsområdet. Planen ska ange strategier för vilka åtgärder som ska sättas in vid en eventuellt kraftig tillströmning av besökare i världsarvsområdet.

Arbetet med att förtydliga regelverket leds lämpligen av partnerskapsorganisationens interimstyrelse, i samarbete med Länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Det kommer så småningom att finnas behov av en **plan för ekologiskt hållbar turism**, dit mer detaljerade frågor som rör styrning och kanalisering av besökare kan flyttas. Det kommer också att finnas behov av en **marknadsplan**, som visar hur Laponias värden ska kommuniceras lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, liksom en **plan för samiska näringar och kultur**. Ansvaret att ta fram den samiska planen och turismplanen ska ligga hos samebyarna och turistbranschen, marknadsplanen på den operativa organisationen. Skötsel-/förvaltningsplanen är dock överordnad de övriga.

Samisk kultur

Samebyarna ska ha ansvaret för att ta fram förslag på vilka utbildnings-, informations- och näringslivsinsatser som krävs, för att utveckla samiska näringar och samisk kultur, så att de genererar arbetstillfällen för byarnas medlemmar.¹

Lokal delaktighet

I internationella organ och konventioner, samt forskningsresultat från ekologiskt känsliga områden, betonas lokalbefolkningens betydelse för hållbar utveckling. Lokal delaktighet i utformningen av regelverk och beslut ger en större legitimitet åt de beslut som måste tas om exempelvis restriktioner. Det ger också ökade kunskaper om vad man *får* göra, vilket kan vara kreativt stimulerande för dem som är verksamma inom besöksnäringen. Vi anser att det i förvaltningen av Lapponia är viktigt att arbeta med metoder som gör att lokalbefolkningen blir delaktig, får inflytandet och ansvar för frågor som berör dem. Man bör därför redan från början arbeta med temporära arbetsgrupper för specifika sakfrågor. Det handlar om att utveckla en flexibel organisation med processinriktade metoder.

Fora för dialog samt fungerande kommunikationsprocesser horisontellt (lokalt, regionalt, nationellt) samt vertikalt (samer, intresseföreningar, tjänstemän m fl) måste byggas in i Lapponiaorganisationen.

Infrastruktur

Kommunikationerna till och från Lapponia måste förbättras. Det är inte bara ett lokalt utan även ett nationellt intresse att kommunikationerna till och från Lapponia

¹ Se Samebyarnas Lapponiaprogram *Mijá Ednam*, 2000.

är väl fungerande, p g a dess status som världsarv. Vägarna till området är i extremt dåligt skick och måste få en acceptabel standard. Men det krävs även insatser rörande busslinjer, charterflyg, stambanan och IT samt busstation.

Informationsstruktur

Syftet med information om Laponia är att sprida kunskaper om världsarvets natur och samiska kultur, samt att locka besökare till Gällivare och Jokkmokk. Eftersom Laponia inte lämpar sig för massturism måste informationen vara inriktad på kunskapsöverföring. Vi föreslår därför:

- att Världsarvskansliet i Jokkmokk blir huvudansvarigt för information och marknadsföring om Laponia,
- att ett besökscentrum (Visitors Center) inrättas centralt i Gällivare,
- att Ájtte, svenskt fjäll- och samemuseum, i Jokkmokk, kompletteras med funktioner som krävs för att det ska fungera som ett Visitors Center,
- att en ny logotyp för Laponia tas fram, i samarbete med samebyarna,
- att en webb sajt öppnas som "portal" för information om Världsarvet Laponia,
- att Naturvårdsverket är aktivt delaktigt i utformningen av skyltar och informationsplatser i Laponia samt att skyltningen längs vägarna genomförs i samarbete med kommunerna och Vägverket.

Utbildningsinsatser

Kunskaperna om Världsarvet Laponia, dess samiska kultur och unika natur, måste öka hos hela lokalbefolkningen om Laponia ska utvecklas hållbart och bidra till samhällsutveckling i kommunerna. Uppskattningen av och respekten för natur- och kulturarvet måste öka. För att det ska ske på ett målmedvetet sätt bör utbildningsväsendet sättas i fokus. Från daghem till gymnasium ska Laponia vara en röd tråd genom all utbildning för barn och ungdomar i Gällivare och Jokkmokk. Kommunerna ska vidareutveckla samarbetet med Unesco:s världsarvsskolor. Det bör ske ett långsiktigt arbete för att olika högskoleutbildningar med ämnesinriktningar som har anknytning till Laponias natur och kultur, etableras i kommunerna.

En 4-veckors utbildning som riktas till guider och entreprenörer måste sättas igång. De kunskaper deltagarna erhåller ska leda till att de blir *certifierade*, dvs får en kvalitetsstämpel. Partnerskapsorganisationen bör ta fram en detaljerad plan för utbildning, certifiering och kvalitetssäkring.

Forskning och metodutveckling

De förslag som lämnas i rapporten är nya för svensk naturvård, med en ovanlig modell för förvaltning av svenska naturområden, och betoning på processinriktade arbetsmetoder. I utvecklingen av dessa kommer det att krävas en nära kontakt med universitet och forskningsinstitutioner. Det kommer också att krävas besöksmätningar och undersökningar av slitage, forskning inom rennäringen, fiskevattnen, djur och natur, fornminnes- och kulturhistoriska inventeringar osv. För att samordning ska ske och för att initiativet till forskning ska komma från de behov som finns i världsarvsområdet bör partnerskapsorganisationen initiera en **samverkansgrupp** för forskning och utveckling av Laponia.

1. Världsarvet Lapponia

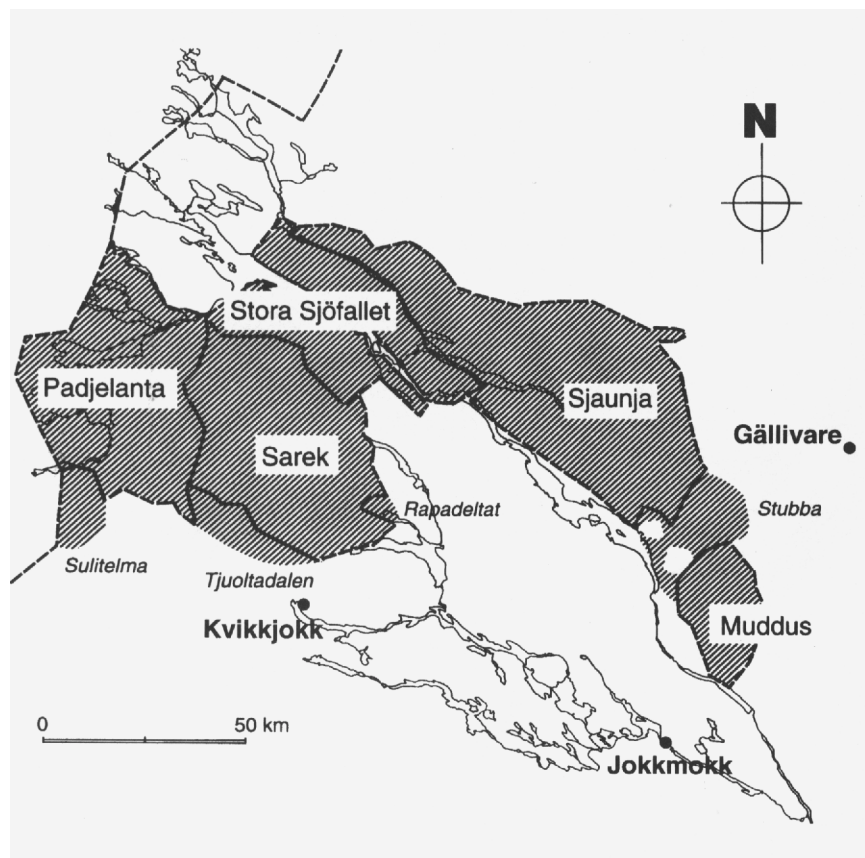
1.1 GEOGRAFISKT LÄGE

Den 6 december 1996 utsågs Lapponia – Lapplands världsarv – till världsarv av Unesco:s världsarvskommitté.¹ Lapponia består av de fyra nationalparkerna Padjelanta, Muddus, Sarek och Stora Sjöfallet, de två naturreservaten Sjaunja och Stubba plus tre mindre områden: vid Sulitelma, Tjuoltadalen och Rapadalens delta. Det rör sig totalt om en yta av 9 400 km² och området sträcker sig 20 mil i väst-östlig riktning. Hela världsarvsområdet ligger norr om Polcirkeln. Halva området hör till Jokkmokks kommun och den andra halvan till Gällivare. Kommungränsen går längs Luleälven, mitt igenom Stora Sjöfallets nationalpark. Marken ägs till 95 procent av staten, med myndighets- och tillsynsansvaret delegerat till Länsstyrelsen i Norrbottens län.

FAKTARUTA

Muddus	Nationalpark 1941
Padjelanta	Nationalpark 1962
Sarek	Nationalpark 1909
St. Sjöfallet	Nationalpark 1909
Sjaunja	Naturreservat 1986
Stubba	Naturreservat 1995
Rapadeltat	(naturresurslagen)
Sulitelma	(naturresurslagen)
Tjuoltadalen	(naturresurslagen)

Fr o m 1 jan 1999 är det miljöbalken som reglerar nationalparker och naturreservat.



Sveriges mest kända fjällvandringsled, Kungsleden, går genom Lapponia. För turister som utgår från Jokkmokk startar vandringen vanligtvis i Kvikkjokk. För turister från Gällivare är Stora Sjöfallet och Ritsem, längs Stora Sjöfallsleden (Vägen Västerut), två viktiga knutpunkter. Där startar även många som söker sig till Jokkmokks del av Lapponia.

¹ UNESCO = The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. År 1972 antog FN-organet Unesco en konvention till skydd för världens natur- och kulturarv.

Laponia omnämns ibland som den sista vildmarken, vilket är en sanning med modifieringar. Det finns nästan inga fast boende i Laponia, endast en fastighet vid utkanten av området. Under sommar och höst befinner sig dock de samiska renskötarna med sina familjer i Laponia. Renskötare från sju samebyar arbetar periodvis inom världsarvets "gränser". I övrigt återfinns stugvärdar och andra verksamma inom turistnäringen i området. Rennäringen är dock sedan århundraden tillbaka den viktigaste näringen och den är beroende av orörda marker. På en boplats vid Stora Sjöfallet, vars äldsta kulturlager är 7 000 år gammalt, visar lämningar från skilda tider på en kontinuerlig användning av landskapet. Världsarvsområdet Laponia är således både "vildmark" och kulturlandskap (Mulk, 1997).

1.2 VÄRLDSARVSUTMÄRKELSEN

Ett världsarv är ett område eller plats, byggnad eller monument som är så värdefullt att det är en angelägenhet för hela mänskligheten att skydda för framtiden och bevara åt kommande generationer. Ett världsarv kan vara utsett för sin natur, kultur eller vara en kombination av natur och kultur, s k kombinerade arv ("mixed sites"). Sverige undertecknade år 1984 Unesco:s konvention till skydd för världens natur- och kulturarv, och åtog sig därmed frivilligt att skydda världsarven för all framtid (se www.fjallen.nu).

Naturvårdsverket ansökte i början av 1990-talet om att Sarek m fl nationalparker i Laponia skulle få världsarvsstatus, utifrån naturkriterierna, men fick avslag hos Unesco:s världsarvskommitté. Den nya ansökan, som behandlades år 1996, inkluderade den samiska kulturens värden och var en s k kombinerad ansökan.¹ Därför ingick Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Fjäll- och samemuséet Ájtte tillsammans med Naturvårdsverket i beredningen av ärendet.

I december 1996 fattade världsarvskommittén det beslut som innebar att Laponia upptogs på Unesco:s världsarvslista p g a dess unika kultur- och naturvärden. Världsarvskommitténs motivering var följande:

"Området är ett framstående exempel på hur jorden har utvecklats framför allt geologiskt, och hur ekologiska och biologiska förändringar sker idag. Här finns även enastående naturfenomen med exceptionell naturskönhet liksom betydelsefulla naturliga lokaler för att skydda den biologiska mångfalden. Området som alltsedan förhistorisk tid har varit befolkat av samerna är ett av de bäst bevarade exemplen på ett nomadområde i norra Skandinavien. Det innehåller bosättningar och betesmarker för stora renhjordar, en sed som går tillbaka till ett tidigt stadium i människans ekonomiska och sociala utveckling." (The National Heritage Board, 1998; Riksarkivet, 1999).

Att bli ett objekt på världsarvslistan är en hedersbetygelse som ger uppmärksamhet och prestige, men som även förpliktigar. Varje världsarv nomineras och granskas ingående innan utnämning. Kommunerna, samebyarna, Länsstyrelsen

¹ År 1992 ersatte begreppet "kulturlandskap" det tidigare begreppet kombinerade arv. Kulturlandskap introducerades för att betona det viktiga förhållandet mellan människor och deras omgivning (UNESCO, 1996; Samebyarnas kansli, 2000).

och Naturvårdsverket har ett ansvar för att bevara och utveckla världsarvet i enlighet med de intentioner som fanns i ansökan om världsarvsstatus. Skulle ett världsarvsobjekt inte följa de kriterier som legat till grund för utnämningen kan världsarvsstatusen upphävas. Världsarvskommittén lämnade också en del synpunkter på vad svenska myndigheter borde göra:

”Kommittén understryker vikten av interaktion mellan människor och naturmiljön. Vidare rekommenderar den att de svenska myndigheterna fortsätter att arbeta med den lokala samiska befolkningen, utvidgar artinventeringarna, förstärker skötselplanen för området och skulle välkomna tanken på ett gränsöverskridande världsarvområde med Norge.” (UNESCO 1996; Riksarkivet 1999).

För att kunna inskrivas som ett världsarv måste ett objekt uppfylla en eller flera kriterier. Det är också viktigt hur objektet är skyddat och förvaltad. Det finns sex kriterier för kulturarv och fyra kriterier för naturarv. Laponia uppfyller två av kulturkriterierna och tre av naturkriterierna.

I november 1999 fanns det 582 världsarv i totalt 114 länder. Av dem är 445 kulturobjekt, 117 naturområden och 20 s k ”mixed sites”. Kinesiska muren, pyramiderna i Egypten och slottet Versailles, i Frankrike, är alla världsarv. I Sverige finns nio världsarv (januari 2000), varav två stycken i Norrbottens län: Laponia och Gammelstads kyrkstad. De övriga är Drottningholms slottsanläggning, Birka, industriminnet Engelsberg, hållristningarna i Tanum, Skogskyrkogården i Stockholm, hansestaden Visby och örlogsstaden Karlskrona. Alla, utom Laponia, är utsedda för sitt kulturella värde. Laponia är det enda objekt i Sverige som dessutom är utsett p g a dess naturvärden.

Laponia är ett av fyra världsarv som representerar ursprungsbefolkningars landskap. De andra är Kakadua National Park och Uluru-Kata Tjuta National Park i Australien samt Tongariro National Park i Nya Zeeland; således samer, aboriginer och maorier.

De kulturkriterier (3 & 5) Laponia uppfyller är:

3. Vara ett unikt vittnesbörd om en kulturyttring eller om en civilisation som lever eller som har försvunnit.
5. Vara ett framträdande exempel på en traditionell mänsklig bosättning eller markanvändning som är representativ för en kultur, särskilt när den har blivit sårbar under inflytande av irreversibla förändringar.

De naturkriterier (1, 2 & 3) Laponia uppfyller är:

1. Vara framträdande exempel på viktigare utvecklingsstadier i jordens historia omfattande livets ursprung, pågående geologiska processer i bildningen av ytformerna eller betydelsefulla geomorfologiska eller naturgeografiska former.
2. Vara framträdande exempel på betydelsefulla pågående ekologiska och biologiska processer i utvecklingen av terrestra, limniska, kustnära och marina ekosystem och växt- och djursamhällen.
3. Innehålla enastående natursköna naturfenomen eller områden av särskilt estetisk betydelse.

1.3 ETT SAMISKT KULTURLANDSKAP BASERAT PÅ RENNÄRING¹

För forskare och naturvårdare är Laponia med dess relativt opåverkade miljöer en sista tillflyktsort för många växter och djur som lever ett tillbakaträngt liv i produktionsinriktade skogs- och jordbrukslandskap. Många människor beskriver Laponia som ”vildmark” – en av Europas största och sista. En plats där man vill kunna fly den egna ”civilisationen”. För de flesta samer är Laponia landet där förfäderna funnits och verkat under lång tid – ett hem. Ett område som inrymmer möjligheter till försörjning, kultur och egna rötter bakåt i tiden (Samebyarnas kansli, 2000).

1.3.1 Jägare och fiskare

Laponias vidsträckta område är ett kulturlandskap påverkat av människor sedan tusentals år tillbaka. Här har människor levt och nyttjat de resurser som de funnit. Till att börja med var dessa människor fiskare, jägare och samlare. Tidigt började samerna hålla tamrenar. De användes som lockdjur vid jakten på vildren. Tamrenarna användes också som transportdjur och till mjölkning.

De spår som finns efter mänsklig kultur före modern tid är lågmälda och kan därför vara svårupptäckta. Spår efter människor är t ex förhistoriska boplatser, förhistoriska kokgropar, fångstgropssystem och andra fångst- anläggningar, gravar, offerplatser, heliga fjäll och andra kultplatser, fynd av båtar och



*Jovva Spik, Sirkas sameby, vid Låutakajauratj, Padjelanta, 1946.
Foto: Lars Hermodsson/Åjtte.*

skidor. De äldsta spåren efter människor finner vi längs med de stora fjällsjöarnas stränder. Den äldsta kända boplatser ligger vid sjön Gårtjejavrrre (Kårtjejaure) väster om Stora Sjöfallet. Den är över 7 000 år gammal. På den tiden var klimatet varmare och skog av tall, al och björk växte i området där människorna levde av jakt, fiske samt insamling. Där finns också lämningar från senare tider som visar på en kontinuerlig användning av landskapet. Tusentals fångstgropar vittnar om jaktens betydelse under årtusenden. Sedan stenåldern har människor anlagt gropar i system som skurit av djurens vandringsleder. Jakt med fångstgropar förekom ända in på 1600-talet, men förbjöds så sent som år 1864 (Mulk, 1997).

¹ Avsnittet 1.3 är i huvudsak hämtat från Samebyarnas Laponiaprogram ”Mijá Ednam”, 2000.

1.3.2 Renskötarens landskap

Under 1600-talet utvecklades den intensiva renskötelsen, som baserades på att hålla tama renhjordar. Det finns många likheter men även skillnader mellan de förhistoriska jägarnas bruk av landskapet och renskötarnas. För både jägaren och drag- och packdjur. För jägaren var renen huvudsakligen ett kollektivt bytesobjekt som delades inom gruppen. Tamrenskötelsen innebar en drastisk förändring i synen på renen från bytesdjur till egendom. Tamrenskötelsen ledde till ett mobilt levnads-sätt med täta flyttningar alltefter renarnas betesbehov. Ett nytt sätt att bruka landskapet utvecklades där renbete och tillgång på bränsle styrde valet av flyttvägar och boplatser. Tamrenskötelsen ersatte helt vildrensjakten under 1700-talet. Längs med flyttningslederna finns lämningar efter boplatser, kalvningsplatser, skiljningsgården, mjölkgården m m (Mulk, 1997; Samebyarnas kansli, 2000).



I Laponiaområdet har två former av renskötelse utvecklats; en fjällsamisk och en skogssamisk. Naturlandskapets olika förutsättningar har bl a resulterat i olika flyttningsmönster och skötselformer. Skogssamerna flyttar mellan olika biotoper inom ett mindre område i skogslandet. Fjällsamerna flyttar

mellan fjäll- och skogsområden. Under 1800-talet var det vanligt att fjällsamerna flyttade från Bottenvikskusten, där de tillbringade vintern, till sommarlanderna i de västliga fjällen eller vid Atlantkusten (Mulk, 1997). Familjerna flyttade med rajd.

I sommarlandet märktes kalvar och ibland hade man renskiljning. Familjerna stannade med renarna där betet var bra tills det var dags att flytta österut igen. Under 1900-talet har renskötelsen successivt övergått från att vara mycket intensiv till att bli mer extensiv, dvs renarna rör sig friare och familjerna flyttar inte på samma sätt med sina renar. I Padjelantaområdet kom förändringen delvis som en följd av att samer från de nordligaste samebyarna tvångsflyttades till området. Sverige och Norge enades 1919 om en ny renbeteskonvention som bl a reglerade de svenska samernas rätt till renbete i Norge. Med den nya konventionen förlo- rade samer från Karesuando socken stora delar av sina sommarbetesland och tvingades flytta till sydligare samebyar. Karesuandosamerna hade andra vanor och traditioner som de tog med sig söderut, och till dem hör den extensiva renskötelsen. De sista rajderna gick genom Sarek på femtio- och sextiotalen och inom Tuorpons sameby så sent som på sjuttioalet. Sedan dess har flyg, bil och lastbil använts alltmer vid flyttningarna och renarna vandrar friare mellan de olika årstidsbetena, övervakade av renskötare (Samebyarnas kansli, 2000:13).

1.3.3 Dagens samebyar

Nio samebyar har rättigheter inom världsarvsområdet Laponia; Tuorpon, Sirkas, Jåhkågasska, Unna čearuš (Sörkaitum), Báste (Mellanbyn) och Luokta Mavas fjällsamebyar samt Udtjá, Sierrri och Gällivare skogssamebyar.¹ Fjällsamebyarna, med undantag av Luokta Mavas, har en betydande del av sina marker och verk-

¹ Se karta över samebygränserna på sid 111, dvs omslagets insida.

samhet inom Laponia. Världsarvets sydvästra hörn, delar av Sulitelmámassivet, ingår i Luokta Mavas renbetesland, men nyttjas inte för renskötsel på grund av terrängförhållandena. Gällivare skogssameby använder delar av sitt renbetesland i Muddus, medan skogssamebyarna Udtjá och Sierrí endast har särskilda rättigheter i Laponia. Rättigheterna avser t ex skoteråkning och landningstillstånd i samband med fiske och renskötselarbete som normalt bedrivs utanför Laponia (Samebyarnas kansli, 2000:17).

Samebyn har en egen associationsform som kan liknas vid en ”ekonomisk förening”, där enskilda rennäringens utövare bedriver renskötsel inom samebyns betesområde. Den är hårt och detaljerat reglerad genom Rennäringslagen från 1971. Samebyn erbjuder emellertid också en social tillhörighet och utgör ett geografiskt område, oftast utsträckt i öst-västlig riktning och indelat i sommar-, vår, höst- och vinterbetesmarker. Fjällsamebyarnas öst-västliga utsträckning kan variera från fem till tjugo mil från sommarland till vinterland, medan skogssamebyarna är något rundare till formen.

Byarna varierar i storlek. Störst är Sirkas med 101 renskötsel företag, därefter Tuorpon med 47, Unna čearuš med 36, Gällivare med 35, Báste med 31, Luokta Mavas med 30, Jáhkágasska 26, Udtjá 12 och Sierrí med två företag. I byarna finns sammanlagt ca 300 renskötsel företag som i större eller mindre utsträckning nyttjar mark och vatten i Laponia. Renantalet varierar år från år, framförallt beroende på betesförhållandena. Det sammanlagt högsta tillåtna renantalet för de aktuella fjällsamebyarna är 54 000 renar och för skogssamebyarna 10 800 (Samebyarnas kansli, 2000:18). Totalt finns det ca 280 000 renar i Sverige.

Laponia omfattar marker som är av stor kulturell, social och ekonomisk betydelse för samebyarna. I samebyarna finns familjer och individer som lever uteslutande på renskötsel, jakt och fiske. Det vanliga är emellertid familjer där den ena parten är i renskogen, och den andra har ett annat jobb. Det är svårt att försörja en hel familj på de traditionella samiska näringarna och alla byamedlemmar ryms inte i renskötseln. Många samer vill också söka sig andra vägar, skaffa sig utbildning och arbeta utanför de traditionellt samiska näringarna. Andra har redan gjort så. I samebyarna finns alltså individer och familjer med skiftande förutsättningar, behov och intressen, inte minst i förhållande till Laponia.

Trots att många av samebyarnas medlemmar arbetar utanför renskötseln, är rennäringen ryggraden i byarnas verksamhet. Rennäringslagen begränsar byarnas möjligheter att kollektivt driva annan verksamhet än renskötsel. Renskötseln är dessutom en central del av det kulturella och sociala livet. Jakt och fiske hör också till de traditionella samiska näringar som fortfarande är viktiga i hushållens ekonomi. (Samebyarnas kansli, 2000:18). Den svenska statens politik har från och med Rennäringslagen 1886 inriktats på att samer som inte är renskötare ska integreras i det svenska samhället. Inga andra samer än renskötare skulle ha rätt till jakt och fiske ovan odlingsgränsen (Ekenberg, 2000:43). Det har fått till följd att samerna har delats i två grupperingar, dvs de som har ursprungsbefolkningens rätt till renbete, jakt och fiske och är medlemmar i en sameby, samt de samer som saknar detta. Även för de sistnämnda är dock rennäringen betydelsefull som grund för den kulturella identiteten.

1.4 NATURARVET¹

Den östra delen av Lapponia består av en mosaik av vidsträckta skogar och myrar. Skogen är så gott som opåverkad av skogsbruk eller annan exploatering och är en del av det norra barrskogsbältet, taigan, som sträcker sig runt hela norra halvklotet. Längre västerut tar lågfjäll och så småningom högfjäll vid. Längst i väster breder mjuka fjällhedar ut sig på de kalkrika skiffrar som omger sjöarna Virihávrrre och Vastenjávrre. Landskapet, som till stor del formats av is och vatten, innehåller märkliga geologiska bildningar och många rika naturtyper med ett mångskiftande växt och djurliv. Här finns stora myrvidder, oreglerade vattendrag och deltaland med djungelliknande vegetation bredvid dramatiska högfjäll och glaciärer.

1.4.1 Geologi

Fjällkedjan bildades för ca 100 miljoner år sedan. Under årmiljonerna har glaciärer, vind och vatten eroderat ner lagren till dagens geologiska landskap. Den senaste inlandsisen försvann för ca 10 000 år sedan och idag finns endast ett fåtal mindre glaciärer kvar. Övre delen av Lapponia består av bergarter som tillhör den Baltiska urbergsskölden, bergarter som bildades för ca 1,8 miljarder år sedan och utgörs till stor del av granit och gnejs med inslag av mäktiga diabasgångar och gabbroida kroppar. På urberget vilar den skandinaviska fjällkedjan, uppbyggd av olika sedimentära och vulkaniska bergarter. Stora delar av Padjelanta berggrund utgörs av mjuka skiffrar med inslag av kalksten och serptinskollar, lättroderade bergarter som bygger upp det mjukt böljande landskapet, som är så karaktäristiskt för Padjelanta. Sareks dramatiska landskap är uppbyggt av hårdare bergarter bildade i samband med urbergets vulkaniska verksamhet.

I fjällområdets östra del bildar skollberggrunden långsträckta branter med mäktiga stup som kallas glinten. Branten är gränslinjen mellan den Skandinaviska fjällkedjans berggrund och urberget. I glinten förekommer opåverkade, oftast fossilförande, bergarter som ligger kvar på den plats där de bildades till skillnad mot de överskjutna lagren vid Padjelanta och Sarek som är flyttade.

1.4.2 Skogar och myrar

Barrskogen i Lapponia ingår i det norra halvklotets boreala skogsbälte och utgör en västlig utpost av taigan. Barrskogen är i princip opåverkad av modernt skogsbruk. Det märks bl a på den rika förekomsten av gamla träd och stående och liggande torrstammar. De är viktiga för många utrotningshotade lavar, svampar och insekter. Barrskogens karaktär påverkas av de naturliga bränderna och brandspår förekommer överallt i Muddus och Sjaunja. De skogsbestånd som har skonats från bränder hyser andra växter och djur som växer och sprider sig långsamt.

Stora arealer i Lapponia täcks av björkskog. I fjällen bildar björken skoggränsen, i nästan alla andra bergsområden på jorden är det barrträd som växer på de högsta höjderna. I Lapponia når björkskogen upp till ca 600–700 meter över havet. Björkskogen finns främst i Sjaunja och östra Sarek. I Muddus saknas den nästan helt. Fjällbjörken blir som mest kanske 100 år, medan granen kan bli över 400 år

¹ Avsnittet 1.4 är hämtat från Länsstyrelsens rapport *Lapponia vårt världsarv*, sid 13-14.

och tallen mer än 700 år. Där marken är fuktig och näringsrik i fjällbjörkskogen utvecklas en frodig natur med högväxta örter som skogsnäva, smörblomma, ormbunkar, nordisk stormhatt och torta.



Fjällvandrare längs en regnig Padjelantaled.

Inom Laponia finns även stora arealer *myr*. De skiftar mycket i karaktär och utgörs av olika typer. Stora öppna myrar med många sjöar och gölar är vanliga i Muddus och Sjaunja. Det är också vanligt med myrar i mosaik med skogen, som växer på holmar och åsar. I Sjauna finns även flera palsmyrar. Palsar är kullar av torv med en iskärna som bildas vid permanent tjäle. Om iskärnan smälter kollapsar palsarna. Det finns inom Laponia mer än 600 olika *kärlväxter*. Några få av dem är endemer, dvs de finns endast

här och ingen annanstans. De kalkrika delarna av Padjelanta är bland de mest artrika miljöerna i Skandinavien med mer än 400 kärlväxtarter.

1.4.3 Djurliv

Många av djuren hör hemma i skogslandets mosaik av urskog och myr. Genom orördheten samlas fler djur här än i omgivningarna där skogsbruk pågår, det märks t ex på tjäder och mård som är vanligare i Muddus än utanför parken. Fjälllämmeln är endemisk i Skandinavien fjälltrakter. Men det finns flera andra smågnagare som är mer spridda, t ex gråsidig sork, skogssork och mellansork. Antalet smågnagare växlar mycket mellan åren och ungefär vart fjärde år brukar vissa arters antal nästan explodera. Eftersom smågnagarna utgör basföda för många andra djur påverkar den här dynamiken om man får se, t ex ugglor, andra rovfåglar, fjällräv, rödräv, vessla, hermelin och mård.

Stammarna av rovlevande djur är goda i Laponia. Det finns havsörn, kungsörn, jaktfalk, pilgrimsfalk, stenfalk, tornfalk, järv, björn och lo. Vargen har tidigare funnits i området, men det saknas för närvarande en fast vargstam. Fjällräven är även på tillbakagång. Av klövvilt finns ren och älg. I Rapadalen finns Europas enda jaktfredade älgstam som består av sällsynt stora djur. Älgen vandrar oftast ned i barrskogen under vintern.

Omkring 150 fågelarter har observerats i de östra delarna av Laponia, varav ca 100 häckar regelbundet. På myrarna häckar många vadare, gäss och sångsvan. Det finns även gott om småfåglar, kanske mest i skogslandet. På fjällheden är ängspip-lärka, blåhake, lappspurv och stenskvätta karaktärsfåglar. Fjäll- och dalripar är också vanliga och båda övervintrar ovanför skogsgränsen. På kalfjället förekommer även många vadare. I fjällbjörkskogarna häckar även sydligare arter.

1.5 UTREDNINGENS BAKGRUND OCH SYFTE

Det finns många intressenter i Laponia, varav de främsta är samebyarna, verksamma inom besöksnäringen (företag och föreningar), fiske- och jaktintresserade ortsbor, kommunerna och staten/Länsstyrelsen. Ett Laponiaråd bildades i samband med att Laponia utsågs till världsarv. I detta ingick kommunalråden för Gällivare och Jokkmokks kommuner, kommun- och turistcheferna, en samebyrepresentant från vardera kommunen, Ájttens chef samt en chef på Länsstyrelsen, totalt tio personer. Två arbetsgrupper initierades, en för skyltfrågor och en för information. Under ett halvt år 1998 var en person anställd i ett Laponiakansli vid Ájtte.

Någon gång under 1998 avstannade dock verksamheten i rådet. *En förklaring* kan vara att initiativet till ansökan om att Laponia skulle bli ett världsarv kom uppifrån, dvs från central myndighetsnivå. Det hade inte förankrats tillräckligt lokalt, vilket bidrog till kommunikationsproblem och missförstånd. *En annan förklaring* kan vara att Laponiarådet fick ett otydligt uppdrag, vilket kom att påverka dess arbete och resultat. *En tredje* kan vara bristande ekonomiska resurser. *En fjärde* att Sverige saknar traditioner på detta område; Laponia är det första svenska natur- och kulturarvet. När Unesco:s världsarvskommitté tog sitt beslut underströk den betydelsen av interaktion mellan människa och natur. Den rekommenderade också svenska myndigheter att fortsätta samarbetet med samer på lokal nivå. Svensk naturvård saknar dock förvaltande organ för fjällområdet, som inbegriper lokal delaktighet.

Kärnfrågan diskuterades inte politiskt vare sig i kommunerna, på läns- eller riksnivå, dvs: Vad vill vi med Laponia? Olika synsätt fick inte möjlighet att ventileras, konflikter dryftas och beslut förankras inom respektive gruppering i kommunerna. Med många intressen som ska samverka i och kring Laponia är det oundvikligt att det uppstår intressekonflikter. Olika grupperingar har olika utgångspunkter för sin verksamhet och dessa överensstämmer inte alltid. I fjällvärlden återfinns en rad konfliktområden mellan bevarande och utnyttjande, mellan olika brukargrupper och mellan naturvård och andra former av markanvändning (Emmelin, 1997).

Under 1997–98 arbetade Länsstyrelsen fram en plan för Laponia (Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1998). Samebyarna och kommunerna ifrågasatte denna plan, som de ansåg vara alltför ensidigt inriktad på bevarande, i stället för bevarande och utveckling, och igångsatte egna utredningsarbeten under 1999. Samebyarnas plan blev klar i maj år 2000 (Samebyarnas kansli, 2000). Den ger en detaljerad beskrivning av rennäringen och den samiska kulturen, liksom framväxten av bevarandestrategier inom naturvården samt hur frågan om ursprungsbefolkningarnas rättigheter har hanterats i olika internationella organ. Samebyarna tar också fram konkreta förslag på sådant som rör rennäringen och det fortsatta arbetet med Laponia.

Kommunernas utredningsarbete har haft en lite annan utgångspunkt och något bredare inriktning. Det har utgått från följande målsättning, som har formulerats av Gällivare och Jokkmokks kommuner:

Att i en lokalt förankrad utvecklings- och planeringsprocess, visa hur bevarande för att säkerställa Laponias natur- och kulturvärden, kan kombineras med lokala initiativ och lokal näringslivsutveckling.

Att uppnå *hållbar utveckling* i alla dess dimensioner: ekologiskt, socialt/ kulturellt och ekonomiskt har varit en viktig utgångspunkt för utredningsarbetet, liksom betydelsen av ökade *kunskaper* och *kvalitetstänkande*. Världsarvet Laponia är en resurs som kan bidra till samhällsutveckling i kommunerna. Laponia har sådana kultur- och naturvärden att det inte bara är av kommunalt intresse att området bevaras, utan även nationellt och globalt.

För att förankra arbetet lokalt, skulle ett processinriktat arbetssätt användas där viktiga intressegrupper skulle få möjlighet att ge idéer och synpunkter. Uppdraget var att ta fram en för kommunerna gemensam plan som ska ange *förutsättningar för lokal utveckling* vad gäller: infrastruktur, informationsstruktur och näringslivsstruktur samt förutsättningar för lokal förvaltning, kompetenshöjning, forskning och utveckling. Det skulle vara en långsiktig plan på 10 års sikt, stegmässigt uppbyggd med olika delmål på vägen. Den skulle anlägga ett helhetsperspektiv på världsarvet Laponia och ange strategier för utveckling av Laponia utifrån Gällivares och Jokkmokks gemensamma intressen.

Redan under inventeringsfasen av arbetet, möten med intressegrupper och olika nyckelpersoner, visade sig kärnfrågan vara hur området förvaltas, dvs behovet av samordning i olika avseenden, tydlig information och tydliga riktlinjer. Eftersom området är statligt ägt och starkt reglerat via lagstiftning blev det därför nödvändigt att undersöka vilka hinder och möjligheter som för närvarande finns för lokal förvaltning. Bakgrundsavsnitten kapitel 3–5 är huvudsakligen inriktade på denna problematik, liksom frågor som rör miljölagstiftningen nationellt och internationellt samt förhållandet till hållbar turismutveckling. Frågor som rör rennäringslagstiftning, ursprungsbefolkningar m m har vi exkluderat eftersom dessa behandlas närmare i samebyarnas utredning. Förslagsdelen är därför inriktad både på frågor som måste lösas i samarbete med samebyar och stat, och andra frågor som kommunerna själva kan ta ansvar för. Insatser behövs på flera nivåer om man ska kunna anlägga ett helhetsperspektiv på världsarvet Laponia och om Laponia ska kunna bidra till hållbar samhällsutveckling i dessa inlandskommuner.



2. Fjällkommunerna Gällivare & Jokkmokk

2.1 UTVECKLINGSTENDENSER I LÄNET OCH OMVÄRLDEN

Skogen, vattenkraften och malmen har lagt grunden för näringslivet i Norrbottens inland, och samtidigt varit en förutsättning för hela den svenska industriella utvecklingen under 1900-talet. Norrbottens inland har försett svensk industri med livsviktiga råvaror, vilket samtidigt har ökat arbetstillfällena i inlandet. Under de senaste decennierna har dock sysselsättningen minskat inom traditionella verksamheter. Den pågående strukturomvandlingen från industrisamhälle till informationssamhälle har medfört omfattande strukturrationaliseringar inom jord- och skogsbruk liksom inom stora industrier.

De traditionella branscherna med råvarubaserad produktion minskade redan under 1990-talet antalet sysselsatta trots en ökad avkastning genom förbättrade produktionsprocesser. Den utvecklingen förutspås att fortsätta (SPD Norra Norrland, 1999:11). Det innebär att de traditionella näringarna inte leder till ökad sysselsättning, vilket i stället måste sökas hos de nya kunskapsintensiva och serviceinriktade näringarna. Både traditionella och nya näringar kräver högre utbildning av sina anställda.

En näring som av många bedöms ha stor utvecklingspotential är besöksnäringen. Chefen för EU:s turismdirektorat, Reinhard Klein, sade vid en EU-konferens i Lissabon, i december 1999 att det finns 370 miljoner medborgare inom EU, vilka alla är potentiella turister. Det totala värdet av EU-ländernas turism 1999 låg på 797 miljarder ecu, vilket motsvarade ungefär 9 % av alla konsumentutgifter. Turistnäringen beräknas öka med 4 % årligen under det närmaste decenniet. Det finns därmed utrymme för ytterligare 3 miljoner arbeten inom turismsektorn. Antalet turister i Europa förväntas fördubblas fram till år 2020.¹

Om Sverige hade lika stor andel sysselsatta inom besöksnäringen som genomsnittet för EU skulle det innebära 200 000 nya arbetstillfällen (SPD, 1999:12). En förutsättning för att detta ska ske är att existerande företag kan vidareutvecklas, att små turistföretag kan samverka och att det finns företag som kan utveckla nya turistiska produkter. En mycket viktig förutsättning för att turistnäringen ska lyckas i sitt arbete är en *ökad tillgänglighet* och *en utbyggd infrastruktur* (ibid).

Hur ser det då ut i Gällivare och Jokkmokks kommuner i fråga om befolkningsstruktur, utbildningsnivåer, näringsliv och sysselsättning samt kommunikationer och service? Vilket är utgångsläget inför en satsning på Världsarvet Lapponia? Vilka basfakta ska man utgå ifrån när man fastställer utvecklingsplanen, dvs strategier och mål för Lapponia? Vad är mätbart avseende måluppfyllelse på 5- och 10-års sikt? Som underlag för den diskussionen redovisas här kortfattade uppgifter om båda kommunerna.

¹ Minnesanteckningar 1999-12-09, EU-konferens Sustainable Tourism and Natura 2000, Lissabon, Portugal.

2.2 BEFOLKNINGSSTRUKTUR

2.2.1 Befolkningsutvecklingen i kommunerna

Gällivare och Jokkmokk är två av Sveriges till ytan största kommuner: Gällivare med 15 996 km² och Jokkmokk 18 144 km². Gällivare har 20 504 invånare vilka huvudsakligen bor i centralorterna Gällivare, Malmberget och Koskullskulle. Jokkmokk har 6 146 invånare som främst är bosatta i Jokkmokk, Vuollerim och Porjus.¹

Båda kommunerna är således glest befolkade. Gällivare har 1,3 invånare per km² och Jokkmokk 0,3 invånare. Genomsnittet för Norrbottens län är 2,6 invånare/km² och för hela riket 21,5 invånare. Båda kommunerna ligger till största delen norr om polcirkeln och en stor del av ytan utgörs av högfjällsterräng, som sedan lång tid tillbaka nyttjas för renskötsel, jakt, fiske och friluftsliv.

Gällivare var som störst befolkningsmässigt i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, då kommunen hade nästan 28 000 invånare. Jokkmokk hade som mest cirka 12 000 invånare omkring 1960, när utbyggnaden av Porsi och Messaurestationerna pågick. Nära hälften av invånarna var då direkt eller indirekt beroende av anläggningsarbetet för sin försörjning (Vedin, 1999:207). Det var dock en temporär uppgång i en kommun där huvuddelen av befolkningen försörjde sig på kombinationsjordbruk (jord- och skogsbruk) och rennäring. Jokkmokk industrialiserades mycket sent.

Sedan dess har befolkningen minskat i båda kommunerna, liksom i flertalet andra inlandskommuner i norra Sverige. Strukturrationaliseringarna inom skog, jordbruk och gruvnäring har lett till att många invånare har fått söka sin utkomst i mellersta och södra Sverige. Utflyttningen har skett stadigt under lång tid. Det som under det senaste året fått medierna att reagera med ”domedagsprofetior” är kombinationen utflyttning och låga födelsetal. Alla kommuner i Norrbotten utom Luleå och Kiruna hade under 1999 ett födelseunderskott (dvs när antalet döda var frånräknade). Gällivare och Jokkmokks siffror var följande:²

Tabell 1. Befolkningsförändringar 1999 och folkmängd 31 december 1999

	Folkmängd	Folkökning 1999	Levande födda	Döda	Födelseöverskott	Inflyttade	Utflyttade	Flyttningsnetto			
								Totalt	Därav mot		
								Egna länet	Övriga Sverige	Utlandet	
Gällivare	20 504	-483	181	245	-64	446	865	-419	-190	-249	20
Jokkmokk	6 146	-159	40	89	-49	190	293	-103	-69	-47	13
Luleå	71 251	-109	655	583	72	3 374	3 552	-178	416	-733	139
Norrbottens län	258 094	-2 379	2 355	2 877	-522	5 275	7 119	-1 844	-	2 137	293
Riket totalt	8 861 426	7 104	88 172	94 726	-6 554	49 839	35 705	14 134	-	-	14 134

¹ Befolkningsuppgifterna baseras på länsstatistiken för Norrbottens län 1999-12-31. Källa SCB.

² För jämförelsens skull har vi tagit med regioncentrat Luleå, Norrbottens län samt riket i sin helhet.

Det fanns en viss skillnad mellan Jokkmokk och Gällivare under 1999. Jokkmokksborna flyttade i större utsträckning till andra orter i Norrbotten än till övriga Sverige. Gällivareborna lämnade i större utsträckning länet.

I SPD-dokumentet för Norra Norrland 2000–2006 sägs att de allt färre boende i inlandet uppvisar en relativt hög medelålder med avsevärt fler män än kvinnor i yrkesverksamma åldrar jämfört med kusten och resten av Sverige. I åldersgruppen 18–24 år flyttar flest personer och då särskilt kvinnor. In flyttar återvändande pensionärer och resultatet blir en allt mer ogynnsam åldersstruktur och könsmässig balans.

Tabell 2. Flyttningsnetto för åldersgrupperna 18–24 år och 25–29 år perioden 1990–1997

Kön och ålderskategori	Gällivare		Jokkmokk		Länet	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Kvinnor 18–24 år	58	-296	54	-89	86	-1954
Män 18–24 år	42	-213	46	-75	14	-317
Kvinnor 25–29 år	56	-76	38	-10	31	-555
Män 25–29 år	44	-59	62	-16	69	-1230

Källa: Länsstatistiken, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

I tabellen ser vi att procentuellt sett fler kvinnor än män, i åldersgruppen 18–24 år, flyttade från Gällivare och Jokkmokk under tidsperioden 1990–1997. I absoluta tal är också flyttningsnettot i gruppen 18–24 år högre än i gruppen 25–29 år. Gällivare minskade under 1990–1997 med 509 personer i åldersgruppen 18–24 år, jämfört med 135 personer i kategorin 25–29 år. Jokkmokk minskade med 164 i kategorin 18–24 år, jämfört med 26 i ålderskategorin 25–29 år.

Att ungdomar i åldersgruppen 18–24 år flyttar till andra orter är inget i sig konstigt. De flyttar för att skaffa sig högre utbildning, som saknas på hemorten, samt för att få erfarenhet av nya platser. Det allvarliga är inte att ungdomar i denna ålder flyttar; det allvarliga är om många avstår att flytta tillbaka, p g a brist på arbetstillfällen eller att de bedömer livskvaliteten som låg. Att det är fler kvinnor än män som flyttar, beror på att det traditionellt funnits (och finns) fler arbeten för lågutbildade män än kvinnor, inom basnäringarna i dessa kommuner.

Om vi ser till länet i sin helhet är det en ännu större könsmässig skillnad. Här spelar dock utbildningssituationen en viktig roll. Luleå tekniska universitet attraherar i första hand unga män. Till Luleå flyttar många män i ålderskategorin 18–24 år, vilket också påverkar flyttningsnettot. I ålderskategorin 25–29 år är de klara med sin universitetsutbildning och lämnar länet. Unga kvinnor lämnar länet för högre utbildning redan i ålderskategorin 18–24 år.

Inlandskommunerna har färre invånare än riket som helhet i åldersgruppen 20–44 år. Gällivare har i åldersgruppen 55–79 år i stället fler invånare än riket som helhet, och då särskilt män (se Gällivare kommunfakta, SCB 1999).

2.2.2 Utbildningsnivå

Utbildningsnivåerna i inlandskommunerna är lägre än riket i övrigt. Kvinnor har generellt sett högre utbildning än män. I både Gällivare och Jokkmokk har 13 procent av männen i åldrarna 25–64 år eftergymnasial utbildning, jämfört med 21 procent i länet och 25 procent i riket. För kvinnorna är motsvarande siffror 21 procent i Gällivare och Jokkmokk, 25 procent i länet och 28 procent i riket.¹ Både Gällivare och Jokkmokk har medvetet satsat på att få till stånd högre utbildning inom kommunerna. Igångsättandet av Kunskapens Hus i Jokkmokk har t ex bidragit till en höjd utbildningsnivå samt förändrade attityder till utbildning (Lind, 1997). Där kan man läsa universitetsutbildningar på distans. Jokkmokk har tillsammans med Luleå tekniska universitet utformat en internationell universitetsutbildning: International Hydro Power/ Electrical Engineering, som planeras starta 2000–2001. Utbildningen förläggs till Porjus anläggning för forskning och utbildning inom vattenkraft. I Gällivare studerar omkring 200 personer årligen på distans vid Kunskapsgruvan, Lapplands kommunalförbund. Utbildningarna sker i samarbete med Luleå tekniska universitet, Umeå universitet och Vårdhögskolan i Boden. Utbildningen i Medicinteknik, på 120 poäng, har flest studenter.

2.3 SYSSELSÄTTNING OCH NÄRINGSSTRUKTUR

2.3.1 Sysselsättning

Gällivare och Jokkmokk skiljer sig åt vad gäller sysselsättning och näringsstruktur. Tabell 3 nedan illustrerar skillnader mellan kommunerna. Jokkmokk har en större andel verksamma inom jordbruk, skogsbruk m m än Gällivare, vilket till stor del beror på fler renskötsföretag. Gällivare har en stor andel av befolkningen arbetande inom mineral- och tillverkningsindustrin: 22 procent jämfört med Jokkmokks 11,6 procent år 1996. Malmbergsgruvan i Gällivare kommun, som drivs av LKAB, är en av världens största underjordsgruvor. I kommunen finns också AITIK, Europas största koppargruva. Tillsammans svarar gruvföretagen LKAB och Boliden för ca 16 procent av kommunens sysselsättning (1999).

Tabell 3. Andel förvärvsarbetande 16 år och äldre med arbetsplats i regionen (dagbefolkning) 1996 (%)

Näringsgren (SNI92)	Gällivare	Jokkmokk	Luleå	Norrbotten	Riket tot.
Jordbruk, skogsbruk, jakt, fiske	1,0	4,1	0,8	2,1	2,3
Utvinning mineral, tillverkningsind.	22,0	11,6	17,5	16,7	19,9
Energi- och vattenförsörjning	0,6	11,4	1,2	1,2	1,0
Byggindustri	7,8	5,6	6,8	6,8	5,7
Handel, transport, kommunikation	16,0	12,4	19,3	15,9	18,6
Företagstj., kreditinstitut, fastighet	6,1	6,6	12,1	8,4	11,0
Forskning o utveckling; utbildning	7,3	7,9	9,7	8,9	7,7
Hälsa- o sjukvård, socialtjänst	25,4	20,7	15,8	22,9	19,4
Personliga och kulturella tjänster	7,4	9,5	7,0	7,0	6,4
Offentlig förvaltning	4,9	5,6	8,6	8,3	5,7
Näringsgren okänd	1,5	4,5	1,3	1,8	2,3
Summa	100	99,9	100,1	100	100

Källa: SCB och Länsfakta, Länsstyrelsen i Norrbottens län

¹ Uppgifter 1998-01-01. Källa: SCB

2.3.2 Näringsstruktur

Jokkmokk har i stället många verksamma inom energi- och vattenförsörjning, vilket beror på utbyggnaden av vattenkraften i Luleälven. 11,4 procent av befolkningen är verksamma inom denna sektor, jämfört med 0,6 procent i Gällivare. Vattenfall har spelat en stor roll i båda kommunernas utveckling, men särskilt i Jokkmokk där många arbetstillfällen har skapats. Det statliga bolaget har tagit ett visst ansvar för att kommunernas infrastruktur ska fungera och finansierar t ex en tredjedel av vägen mellan Stora Sjöfallet och Ritsem, i Gällivare kommun. Vattenfall har också bidragit i finansieringen av Stora Sjöfallsanläggningen (för turister och fritidsintresserade ortsbor).

Gällivare har fler anställda inom handel, transport och kommunikation än Jokkmokk. Gällivare är mer av en kommunikationsmässig knutpunkt, eftersom både Malmbanan och Inlandsbanan går via kommunen samt att det finns en flygplats.

Det är i tabell 3 svårt att få grepp om hur stor andel som arbetar inom offentlig sektor. Den offentliga sektorn är dock större i Gällivare än i Jokkmokk, bl a beroende på sjukhusets lokalisering till Gällivare. Andelen offentligt anställda är betydligt högre i Norrbotten och Västerbotten än riket i övrigt. År 1995 var 26,8 procent av männen i Norrbottens län offentligt anställda till skillnad mot 18,8 procent i riket. Av kvinnorna var 63,6 procent i Norrbottens län offentligt anställda till skillnad mot 52,6 procent i riket (Länsstyrelsen, 1998).

I tabellen nedan ser vi vilken form av näringsstruktur som återfinns i de båda kommunerna. Som den uppmärksamme läsaren kan utläsa, om tabell 3 och 4 jämförs, är att andelen företag inom areella näringar är betydligt större än den procentuella andelen sysselsatta inom näringen. Det beror på den stora mängden enmansföretag inom både ren- och skogsnäring.

Tabell 4. Arbetsställen fördelade efter näringsgren 1998¹

	Areella näringar		Industri näringar		Tjänste näringar		Totalt	
	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)
Gällivare	302	22	226	16	874	62	1 402	100
Jokkmokk	254	35	123	17	359	49	736	100
Luleå	1 033	19	731	14	3 575	67	5 339	100
Norrbotten	6 135	29	3 022	14	12 088	57	21 245	100
Riket	158 035	21	110 664	15	487 183	64	755 882	100

Källa: Pantzare Information

Jokkmokks kommun har en större andel **egen företagare** än Gällivare, länet i övrigt och riket som helhet. År 1997 var andelen egen företagare 9,2 procent i Jokkmokk, 6,1 procent i Gällivare, 6,8 procent i Norrbottens län och 8,1 procent i riket (Pantzare Information, SCB-statistik).

¹ Från och med 1997 ingår samtliga registrerade företag i SCBs statistik. Tidigare omfattade SCBs statistik endast företag med en omsättning på minst 200 000 kr, var momsredovisningsskyldiga eller hade anställd personal.

Gällivare kommun har under 1990-talet särskilt satsat på det medicinsk-tekniska området. Inom ramen för etablerings- och utvecklingsbolaget Expandum har flera nya företag utvecklats inom kommunen, bl a inom den sjukvårdstekniska sektorn.

Utvecklingen inom **IT-sektorn** har ännu inte fått genomslag i kommunerna. Andelen sysselsatta inom IT-företag 1997 var 2,1 procent i Gällivare, 0,6 procent i Jokkmokk, 6,9 procent i Luleå, 3,7 procent i länet och 6,3 procent i riket (Pantzare-information och SCB).

2.3.3 Sysselsättning inom turistnäringen

I takt med att antalet sysselsatta minskar i de traditionella basnäringarna ökar behovet av nya arbetstillfällen inom annan verksamhet. En sektor som för Norrbotten bedöms vara utvecklingsbar är turism- och affärsresenäringen. Turistnäringen har inte riktigt tagits på allvar i Norrbotten, dvs inte bedömts vara lika viktig som de traditionella näringarna och IT-sektorn. Ändå sysselsätter den många människor och genererar stor omsättning till kommunerna och länet. Norrbottens Turistråd säger att den omsätter ca 2 miljarder kronor per år i Norrbotten och genererar ca 120 miljoner kronor i skatteintäkter för kommuner och landsting. Turism- och affärsreseindustrin, med därtill angränsande verksamheter sysselsätter drygt 3 000 personer på årsbasis varav ca 1 900 är kvinnor. Det innebär att näringen vad avser sysselsättning och omsättning kan jämföras med delar av länets basindustri (Bothnia Bulletin 1998/1, sid 4).

I SCB:s statistik över sysselsatta i turismberoende branscher finner vi, till skillnad från ovanstående uppgifter, 106 050 sysselsatta personer i länet under 1997. Då är också detaljhandel medräknad, men inte företag inom kommunikationssektorn.

Tabell 5. Sysselsatta inom turismberoende branscher 1997

	Antal kvinnor	Andel kvinnor (%)	Antal män	Andel män (%)	Totalt antal sysselsatta	Totalt antal sysselsatta i turismberoende branscher	Total andel sysselsatta i turismberoende branscher
Gällivare	558	13,6	216	4,8	8 605	774	9,0
Jokkmokk	147	12,1	70	5,6	2 471	217	8,8
Länet	5 440	10,9	2 637	4,7	106 050	8 077	7,6
Riket	148 433	8,2	87 934	4,4	3 800 728	236 367	6,2

Källa: Pantzare-information

SCB:s uppgifter visar att 9 procent av alla sysselsatta i Gällivare arbetade med turism år 1997. I Jokkmokk var andelen 8,8 procent. Norrbottens län låg på 7,6 procent och riket 6,2 procent. Jämförelsen blir intressantare när man studerar den könsmissiga fördelningen. Andelen kvinnor som arbetar i turismberoende branscher är 13,6 procent i Gällivare, jämfört med 4,8 procent män. I Jokkmokk är det 12,1 procent kvinnor, jämfört med 5,6 procent män. Det är tydligt att turistnäringen intresserar kvinnor och ger dem sysselsättningsmöjligheter. Att satsa på en professionell utveckling av turism ger också unga kvinnor större möjlighet att hitta intressanta arbeten inom hemkommunen.

2.4 KOMMUNIKATIONER OCH SERVICE

2.4.1 Flygförbindelser

Att kunna resa med allmänna kommunikationsmedel är viktigt både för en kommuns invånare och för dess besökare. Gällivare och Jokkmokk ligger långt från Sveriges huvudstad och landets största arbetsmarknad, liksom från potentiella turistmarknader internationellt sett. För de långväga resenärerna är tillgången till flyg mest betydelsefullt. Därefter ska naturligtvis kommunikationerna till och från flygplatsen fungera. De flygplatser som i första hand är tänkbara för resenärer till och från Lapponia är Gällivare flygplats, Kiruna flygplats och Kallax flygstation i Luleå. Det totala antalet resenärer till och från dessa flygplatser har sett ut på följande sätt utvalda år under 1990-talet:

Tabell 6. Totalt antal ankommande och avresande flygpassagerare 1990, 1995, 1998 & 1999¹

Flygplatser	1990	1995	1998	1999
Gällivare	73 253	49 085	46 983	46 909
Kiruna	204 980	132 593	163 241	165 895
Luleå	1 010 840	786 790	872 043	929 120
Summa	1 291 063	970 463	1 084 265	1 143 923

Anledningen till att vi har tagit med 1990 års uppgifter är att det var ett rekordår för inrikesflyget. Efter en nedgång i början och mitten av 1990-talet har praktiskt taget alla flygplatser i landet fått fler passagerare under senare år vilket anses bero på den högkonjunktur som är på gång. Kiruna och Luleå har ökat antalet flygresenärer, men inte Gällivare flygplats, vilket troligtvis beror på de högre flygpriserna. Det har lönat sig för privatresenärer från Gällivare att ta bilen eller tåget till Luleå, för att där flyga vidare. Det är alltså mycket viktigt att det flygbolag som frekventerar denna sträcka hittar sätt att subventionera flyget för privatresenärer för att på så vis fylla de flygplan som annars skulle gå halvfulla.

Kiruna har under årets första två månader, dvs jan–feb år 2000 ökat antalet flygresenärer till hela 137 000. Det är en ökning med 23 % som beror på stora arrangemang och besöksaktiviteter som forskningskampanjen där Nasa varit inblandat, Winter Cities-arrangemanget, Snöfestivalen och Ishotellet i Jukkasjärvi. Kiruna har under senare år satsat på charterflyg, som även nyttjats av turistföretag i Jokkmokk och Gällivare. I sommar kommer 20 charterplan från Frankfurt och Zürich att landa i Kiruna.²

Det finns goda möjligheter att öka passagerarantalet till och från Gällivare flygplats genom exempelvis en långsiktig satsning på Världsarvet Lapponia. Gällivare flygplats ligger endast 10 km från kommunens centrum och drygt 10 mil från Jokkmokk. Det är alltså närmare för jokkmokksborna att ta flyget från Gällivare, jämfört med Luleå/Kallax, dit avståndet är omkring 18 mil. Den militära flygplatsen i Jokkmokk öppnas i år även för civilt flyg, vilket ger möjlighet till

¹ Enligt uppgift från Anders Molin, Luftfartsverket, 2000-03-10

² Artikel i Norrbottens Kuriren 2000-03-10, s 15

taxiflyg och privatflyg för den som vill åka till Jokkmokk. Det finns även en långsiktig utvecklingspotential för Jokkmokk, om turismsektorn utvecklas, att ta charterflyg till flygplatsen som ligger 20 km från Jokkmokks centrum.

2.4.2 Tåg- och bussförbindelser

Gällivare är en viktig knutpunkt för tågförbindelser sträckan Narvik–Stockholm. Gällivare är också ändpunkt för Inlandsbanan som går till Östersund. Den har liten betydelse för affärsresenärer, p g a tidsfaktorn, men har under senare år blivit allt mer populär för turister. Under 1999 reste 23 000 personer med Inlandsbanan, till skillnad från 1998 när det var 20 000 personer och 1997, 17 500.¹ Inlandsbanan trafikerar sträckan Östersund-Arvidsjaur-Jokkmokk-Gällivare. Det sker dessutom stopp på många platser som är av turistiskt intresse, t ex Myggmuseet i Muddus.

Jokkmokk är i större utsträckning än Gällivare beroende av Länstrafikens bussar. Järnvägens stambana har sitt enda stopp i kommunen i Murjek, som ligger ca 6 mil från Jokkmokk. Den fortsatta resan måste således ske med buss. Jokkmokk och Gällivare bidrar med många miljoner kronor till Länstrafikens verksamhet, liksom staten, men trots detta har bussbolaget svårt att få ekonomin att gå runt. Att ha en fungerande busstrafik är av avgörande betydelse för att människor ska kunna leva kvar i glesbygden, att varor ska kunna transporteras och att besöksnäringen ska kunna vidareutvecklas. För att även affärsbesökare ska använda sig av den kollektiva trafiken krävs bussturer anpassade till kontorstider. En utökning av bussturerna är inte möjlig så länge passagerarunderlaget ligger på dagens nivå.

Det går dock att arbeta på bättre samordning mellan buss–buss, buss–tåg och buss–flyg, liksom en bättre servicenivå i förhållande till besökare och turistentreprenörer. Under utredningsarbetet har möten med turistentreprenörer och ideella föreningar givit exempel på akuta problem, som måste lösas och som borde gå att lösa med en bättre serviceinställning. Kommunerna har initierat sådana diskussioner med Länstrafiken och inför sommaren år 2 000 ska situationen ha förbättrats. Modern kommunikationsteknologi ger också möjlighet till framtida flexibla lösningar.

2.4.3 Vägnätet

Inlandsvägen, nr 45, sträcker sig från Arvidsjaur till Jokkmokk, förbi Porjus och vidare till Gällivare. Ungefär 15 kilometer utanför Gällivare ansluter den till E10, som går från E4 vid Töre och upp till Riksgränsen och Narvik. Sedan Norgevägen blev klar i början av 1980-talet har kommunikationerna mellan Norge och Norrbotten i huvudsak skett via denna och stambanan. Norgevägen har gett ett uppsving åt dagligvaruhandeln i Abisko och har också ökat besöksfrekvensen vid anläggningar längs vägen.

Det har även i Jokkmokk och (särskilt) Gällivare diskuterats vad det skulle innebära för kommunernas utveckling om det fanns en anslutning till Norge. I Jokkmokk har man diskuterat en förlängning av Kvikkjokksvägen mot Bodö; i

¹ Inlandsbanans AB: Årsredovisningar 1997, 1998 och 1999.

Gällivare att Sjöfallsleden (Vägen Västerut) skulle förlängas till Norge. Den sträcker sig från ungefär Porjus till strax norr om Ritsem. På den norska sidan finns en väg in i fjällvärlden som utgår strax söder om Narvik. Om dessa båda vägar skulle anslutas handlar det om en vägsträcka på ca 27 kilometer som måste nyprojekteras. Men det handlar också om stora ombyggnationer i form av breddning och förbättring av Sjöfallsleden, som dessutom är enskild väg Vietas-Ritsem. För att en gång för alla avgöra frågan om Norgeväg har en utredning initierats i Gällivare, där man i samarbete med Vägverket ska ta fram ekonomiska underlag och konsekvensbeskrivningar.

De vägar som trafikerats av besökare till Världsarvet Laponia är dock i ett undermåligt skick. Enligt alla verksamma i området måste vägarna underhållas. Det handlar om Kvikkjokksvägen, Sjöfallsleden samt den väg som går från Jokkmokk, förbi Messaure och Nattavaara till E10. Den vägen trafikerats t ex av besökare till Muddus.

2.4.4 Logi och matserveringar

Både Gällivare och Jokkmokks kommuner har förhållandevis stor logikapacitet både sommar och vinter, vilket bl a beror på Gällivares vintersportaktiviteter och Jokkmokks vintermarknad. I Gällivare–Malmberget finns c:a 1 200 bäddar; totalt i kommunen finns det omkring 1 600 bäddar i hotell, vandrarhem och stugbyar. Den största anläggningen, Dundret, har 500 bäddar. Det finns fem hotell i Gällivare och ett i Malmberget, två vandrarhem, varav ett i Gällivare och ett i Ritsem. Stora Sjöfallets turistanläggning har också rum av vandrarhemskaraktär. Anläggningen har nyligen övergått från kommunal till privat regi.

På andra sidan om Ritsemjaure, med båttransport från Vägen Västerut, finns Saltoluokta Fjällstation, liksom Öbergs Fjällstugor på Björkudden. Dessa ligger i Jokkmokks kommun. Jokkmokk har en logikapacitet på nästan 1 500 bäddar, varav två hotell i tätorten, ett i Vuollerim och ett i Porjus. I Kvikkjokk finns ett vandrarhem med c:a 60 bäddar och i Jokkmokk ett med c:a 45 bäddar.

Längs Padjelantaleden och Kungsleden finns i Sarek–Padjelanta–Stora Sjöfalletsområdet elva stugor som sköts av Svenska Turistföreningen, vilka har 20–40 bäddar vardera. Länsstyrelsen har dessutom sju stugor längs Padjelantaleden som fr o m i sommar förvaltas av den nystartade ekonomiska föreningen Båddjelanda, som drivs av tre samebyar. Längs Kungsleden norrut, genom Laponia, finns inom Gällivare kommun STF-stugor i Vakkotavare, Teusajaure och Kaitumjaure. Dessa har 20–30 bäddar. Det normala är att STF:s stugor är bemannade med stugvärdar och öppna sommartid.

I Gällivare-Malmberget finns nio restauranger, tio pizzerior/grillar och fem kaféer. I Jokkmokk finns det tre restauranger, fyra pizzerior/grillar och två kaféer. Den allvarligaste bristen för närvarande är att Kvikkjokk saknar matservering och möjlighet för enskilda turister att köpa mat. I Åhrenjarkka-området finns entreprenörer som tar emot förbokade grupper.

2.5 TURISM

2.5.1 Turistisk profil

Turismen inom Jokkmokks kommun baserar sig på den samiska kulturen, skogs- och fjällnaturen, Åjtte fjäll- och samemuseum, Porjus Expo (vattenkraftens utbyggnad), Vuollerim 6 000 (arkeologisk utgrävningsplats) samt jakt och fiske. Det handlar alltså om kunskaps-, eko- och naturturism. Jokkmokks marknad, som i år hölls för 395:e gången, är berömd och lockar varje år många besökare till Jokkmokk första helgen i februari månad.



Kåtorna vid Kutjaure sameläger/fiskecamp hyrs ut till vandrare.

Gällivares turism är i stor utsträckning inriktad på vinterturism, genom vintersportanläggningen Dundret och olika idrottsliga aktiviteter i anslutning till denna. Sommartid reser fjällvandrare till Gällivare för vidare transport upp till fjällen. Sportfiske- turismen ligger på en internationellt

sett högt utvecklad nivå, genom speciellt Tjuonajokks fiskecamp. Mineralletning och besök i gruvan är ytterligare något som lockar sommarturister till Gällivare. Hembygds museet ligger i centrala Gällivare. Hembygdsområdet, med 30 byggnader, speglar samernas, nybyggarnas och arbetarnas bostadsmiljöer. Den samiska kulturen har först på senare år börjat marknadsföras, genom bland annat ett samiskt turistföretag. Gällivare har dock inte den mängd samiska institutioner som Jokkmokk har. Jokkmokk är i allmänhetens ögon redan etablerat som ett svenskt samiskt centrum. Gällivares turistprofil är natur, fjällvärld, vintersporter och gruva. Sevärdheterna är dock anpassade för en förhållandevis låg besöksnivå vilket också påverkar professionalismen i marknadsföring och service.

2.5.2 Aktörer inom turistnäringen

Turistnäringen är generellt sett mycket speciell som näring genom sin unika blandning av kommersiella, ideella och offentliga aktörer. Denna blandning av aktörer finns dessutom i flera roller: som producenter, säljare, marknadsförare och finansiärer. Nöjda gäster är den bästa garantin för verksamhetens utveckling och expansion. Man kan därför hävda att personal och ledning inom de olika företag som är verksamma inom näringen och har direkt kontakt med kunderna/turisterna är de viktigaste aktörerna inom området – oavsett vem som äger anläggningarna eller företagen (SOU 1990:103, s 42).

I Gällivare och Jokkmokk spelar Svenska Turistföreningen (STF) en betydelsefull roll i arbetet med turism. STF organiserar människor med intresse för natur och

kultur och aktiviteter kopplade till dessa intressen. STF styrs via sitt centrala kontor i Stockholm. Under våren år 2000 har frågan om skoterled längs Kungsleden visat detta, då STF lokalt haft en annan uppfattning än STF centralt. STF har sedan några år tillbaka också bildat ett aktiebolag som komplement till den ideella föreningen, vilket gör att STF inte enbart har altruistiska motiv. STF är således en viktig producent inom turistnäringen, både som researrangör och som innehavare av boendeanläggningar i fjällvärlden.

Andra viktiga föreningar inom turismsektorn är jakt- och fiskevårdsföreningar, som främst disponerar jaktmarker och fiskevatten för medlemmarnas räkning, men också ordnar olika typer av aktiviteter för tillresande, som fisketävlingar. Under 1990-talet har byagrupperna/byautvecklingsföreningarna och hembygdsföreningarna fått en ökad betydelse för glesbygden och dess överlevnad. I dessa genereras också idéer som omsätts till turistisk verksamhet.

Det finns dessutom ett antal små och stora företag inom turismsektorn. De största är hotellanläggningarna och reseföretagen. De små är enmansföretag som samarbetar med andra företag, ideellt och offentligt verksamma. Vissa av dessa företag drivs av samer; i andra fall samarbetar entreprenörerna med enskilda samer och samebyar. Företagarna vet att besökarna är intresserade av den samiska kulturen.

Dundretanläggningen drivs privat medan hoppbacken sköts av en ideell förening. Dundret ligger väl synligt från Gällivare centrum, men är svårt att ta sig till utan bil. Det finns endast vissa skidbussar för lokalbefolkningen, vintertid. Dundret är en professionell kommersiell anläggning, som samtidigt lever sitt eget liv, utanför det ”riktiga” Gällivare. I andra skidorter i landet hyr ortsbefolkningen ut rum och stugor under högsäsong. Det ger en bra extrainkomst samtidigt som det gör att orten i fråga får stor prismässig variation på logi. I Gällivare är detta ovanligt.

Sport- och fritidsfiske har stor betydelse för invånarna i kommunen. Fiske i kombination med friluftsliv ger återhämtning och rekreation. Fjällfiske är populärast under vår och sommar och då främst i anslutning till Vietas och Ritsem. Kommunens fiskekonsulent, Fiskeriverket, länsstyrelsen och fiskevårdsföreningarna söker påverka lokalbefolkningen till ett ekologiskt hållbart fiske, typ ”Catch and Release”. Den skaggfisketraditionen – att fiska så mycket att man fyller frysen – är dock djupt förankrad i den äldre generationen. **Jakt** är också en populär fritidssysselsättning bland männen i kommunen. Flertalet jägare är medlemmar i jaktvårdsföreningar.

Inom ett område som turistnäringen, med många aktörer på olika nivåer är det svårt att koordinera insatserna. De olika aktörerna har dessutom olika målsättningar med sin verksamhet. De turistentreprenörer vi talat med understryker behovet av **samordning** vad gäller information och marknadsföring. Friska Gällivare och Turism i Jokkmokk initierade 1997 en utredning om turism i Lapponia (Wallerström, 1998). Den presenterades vid ett seminarium i Porjus i maj 1999. Det visade sig råda motsättningar i frågan, och då särskilt mellan samebyarnas representanter och turistentreprenörerna. Rapporten gav dock en mängd exempel på sådant som är utvecklingsbart inför framtiden.

2.5.3 Vad är en turist?

Statistikuppgifterna om turism baseras på den definition av en turist som är framtagen av World Tourist Organization (WTO) på uppdrag av FN, där den antogs 1993. Turistdefinitionen används av alla länder inom EU. En turist är:

En person som gör ett besök utanför ordinarie bostadsort för övernattnings eller dagbesök.

Avsikten kan vara såväl arbete som fritid.

Turistdelegationen har tagit fram en ”Turismens begreppsnyckel” som fastställer att det är resenärens konsumtionsutlägg som ska beräknas. Dessa utlägg avser: logi, livsmedel, restaurang, transport, shopping och aktiviteter.¹

2.5.4 Antalet besökare i Gällivare och Jokkmokk

Det totala antalet övernattnings i **Gällivare** beräknades 1998 vara 485 000 (avrundat). Av dessa var c:a 172 000 kommersiella övernattnings (hotell, stugby, camping, vandrarhem etc). Resterande var boende i fritidshus och besök hos släkt och vänner. Dessutom beräknas det ha varit 184 000 genomfartsresenärer, 30 000 dagbesök och 55 350 skiddagar/liftar. Dessa är ytterligare personer som i något avseende bidrar till den ekonomiska omsättningen i Gällivare. Antalet kommersiella övernattnings har stadigt minskat från 1992, då det låg på 203 780. 1998 var dock ett extremt dåligt år för svensk turism, med en mycket regnig sommar. Om vi ser till nationalitetsfördelningen i Gällivare svarade svenska turister för 77–81 procent av det totala antalet övernattnings under åren 1996–98. De största utlandsmarknaderna Japan, Tyskland, Norge och Finland svarar för nästan tre fjärdedelar av de utländska övernattningsarna under år 1998.

Det totala antalet övernattnings i **Jokkmokk** beräknades till 251 000 år 1998. Av dessa var 136 000 kommersiella övernattnings. Antalet genomfartsresenärer beräknades till 136 000 och dagbesök 41 000. Det har även här skett en minskning från 1992 då de kommersiella övernattningsarna låg på 187 000 (SLG Resurs, 1999).

2.5.5 Ekonomiska effekter av turismen

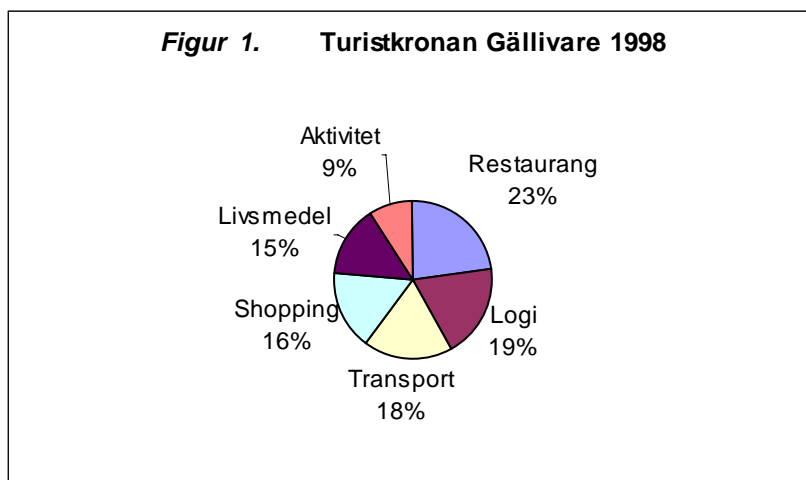
De inresande besökarna i Gällivare år 1998 beräknas ha bidragit med en omsättning i kommunen på 170,5 miljoner kronor. Fördelat på branscher ser det ut så här:

Tabell 7. Omsättning fördelat på branscher (i tusen kronor)

Branscher	Gällivare		Jokkmokk	
	(tkr)	%	(tkr)	%
Logi	32 686	19	16 893	18
Livsmedel	25 054	15	14 765	16
Restaurang	39 156	23	22 679	24
Transport	30 242	18	17 481	19
Shopping	28 096	16	15 797	17
Aktivitet	15 305	9	5 957	6
Summa	170 539	100	93 572	100

¹ Uppgifterna om Ekonomiska och sysselsättningsmässiga effekter av turismen i Gällivare liksom i Jokkmokk är framtagna av SLG Resurs AB, 1999.

Den här fördelningen brukar kallas ”Turistkronan”. Fördelningen varierar normalt inte mycket i Sverige. Restaurang och logi brukar ligga högst omsättningsmässigt. Inom aktivitet ingår antalet beräknade skiddagar i Gällivare kommun, vars omsättning enbart innefattar utlägg för liftkort.



Vad gäller skatteintäkter för inresande turism betyder *direkta skatteintäkter*, de som kommer från sysselsättningen i de företag som direkt påverkas av besökarens utlägg. *Totala skatteintäkter* avser alla företag som påverkas, t ex tvätteriet som tvättar hotellets linne. Skatteintäkten avser bruttobelopp utan hänsyn taget till skatteutjämningsbidraget. De direkta skatteintäkterna från den inresande turismen var 1998 omkring 6,5 miljoner kronor för **Gällivare** kommun, och 3,3 miljoner kronor för landstinget. De totala var 13,2 miljoner kronor för kommunen och 6,7 miljoner kronor för landstinget. De direkta skatteintäkterna från turismen var för **Jokkmokks** kommun 1998 3,5 miljoner kronor och för landstinget 1,5 miljoner kronor. De totala skatteintäkterna var ca 7,7 miljoner kronor för kommunen och 3,3 miljoner kronor för landstinget (SLG Resurs AB, 1999).

2.6 SLUTSATSER

Den minskande sysselsättningen inom basnäringarna gruvindustri samt jord- och skogsbruk komparerades under 1960-, 70- och 80-talen till övervägande del med en ökad sysselsättning inom offentligt sektor. Den möjligheten försvann i början av 1990-talet, delvis till en följd av att staten införde skattestopp för åren 1991 och 1992 för primär- och landstingskommuner (SOU 1990:103, s 18). Struktur-rationaliseringarna inom vattenkraften har för Jokkmokks del inneburit att befolkningen har halverats sedan 1960. Övertaligheten inom vattenkraftsindustrin har inte komparerats med arbete inom offentlig sektor, utan har lett till utflyttning från Jokkmokk.

Under 1990-talet växte i Sverige ett annat samhälle fram där tidigare ”vattentäta skott” mellan privat och offentlig verksamhet försvann. Av ekonomiska och ideologiska skäl kom privatiseringstrenden att bli kraftigare i andra delar av landet än Norrbotten. Så här i början av 2000-talet kan man dock påstå att flertalet svenskar fått en mer flexibel inställning till organisation och drift av allmännyttiga

verksamheter. Vi har också fått en annan syn på betydelsen av entreprenörsanda, oavsett om denna utövas inom privat, offentlig eller ideell verksamhet.

Även internationellt har det under 1990-talet skett stora förändringar, som kan sägas ha startat med Berlinmurens fall och ”perestrojka” i forna Sovjet. Sverige blev medlem i EU 1995, vilket gjort att vi närmat oss andra europeiska länder och bl a fått nya möjligheter att arbeta utomlands. Den snabba tillväxten på datasidan och utvecklingen av Internet har fört världen närmare flertalet människor.

Parallellt med basnäringens minskade betydelse för sysselsättningen i landet har kunskaps- och tjänstesektorn ökat kraftigt, och det i stor utsträckning inom nya branscher. Branscher där vi svenskar bedöms ha möjlighet att konkurrera med vårt kunnande, när tillverkningsindustrierna utlokaliseras till andra länder där arbetskraften är billigare. Turistnäringen är en tjänsteintensiv bransch som också har ökat kraftigt i Sverige och resten av Europa. Den sägs vara världens största näring för tillfället. Det form av turism som expanderar kraftigast är relaterad till natur- och kulturarv. Turisterna är också äldre än tidigare.¹

Utbildningsnivåerna har ökat i Sverige och Europa i övrigt. Det och andra trender har resulterat i att dagens turister är mycket mer kunskapsförstående och krävande än tidigare decennier. Om man ska utveckla ett resmål måste det bygga på *kunskap och kvalitet* – helst också vara *genuint*. Turisterna är mycket intresserade av att lära sig andra kulturers historia och tänkesätt. Det finns också ett ökande intresse för andliga frågor.

Arbete inom turism- och servicesektorn är tjänsteintensivt. Vissa saker kan rationaliseras och skötas mer effektivt via den nya data- och internettekniken, som t ex information, marknadsföring, biljettbokningar. Men det kräver kompetent personal som kan skapa de produkter och formulera de erbjudanden som marknadsförs. Och det kräver samarbete – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – för att det ska bli ekonomiskt lönsamt. I EU-sammanhang används begreppet ”partnerskap” när det handlar om samarbetsprojekt. Personliga och professionella nätverk är viktiga att skapa och att upprätthålla för kompetensuppbyggnadens och marknadsföringens skull. Det kan vara det som avgör om en turismsatsning lyckas eller misslyckas.

Rese- och turistindustrin i Gällivare kommun omsatte 1998 cirka 171 miljoner kronor och gav arbete åt ungefär 175 personer. Rese- och turistindustrin i Jokkmokk omsatte cirka 94 miljoner kronor år 1998 och gav arbete åt ungefär 95 personer. Antalet besökare minskade under 1990-talet och var extra lågt 1998 p g a en dålig sommar. Det är således utgångsläget för framtida uppföljningar av hur Lapponia har bidragit till näringens utveckling under en 5- eller 10-årsperiod. Ser vi till utvecklingen i andra delar av landet och i Europa är det fullt realistiskt att öka omsättning och antalet sysselsatta samtidigt som en småskalig, ekologiskt hållbar turism utvecklas i och omkring Lapponia.

¹ Författarens minnesanteckningar från EU-konferens 1999-12-09.

3. Hållbar utveckling i ett samhällsperspektiv

3.1 HÅLLBAR UTVECKLING – VAD ÄR DET?

Principen om *hållbar utveckling* (sustainable development) har vunnit allt större genomslag i det nationella och internationella miljöarbetet, sedan begreppet introducerades av Världskommissionen för miljö och utveckling, den så kallade Brundtlandkommissionen 1987. Den definierade hållbar utveckling som *en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov* (Hägerhäll, 1988). Hållbar utveckling består av tre ömsesidigt beroende delar: *ekologisk hållbarhet, social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet*. Vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio 1992 blev begreppet allmänt erkänt som en central utgångspunkt för den framtida samhällsutvecklingen. Där lades också en fjärde dimension till, nämligen *kulturell hållbarhet*. I Riodeklarationen sägs att om en av de fyra dimensionerna faller bort går hållbar utveckling inte att uppnå. Helhetstänkandet är avgörande.

FN-konferensen i Rio resulterade också i handlingsprogrammet Agenda 21. Agenda 21-arbetet belyser att hållbar utveckling är en långsiktig process. Det finns en stark betoning på ett nerifrån–upp perspektiv, demokratisk förankring, medverkan och delaktighet samt att alla har ansvar. Arbetet med Agenda 21 ser olika ut över världen. I Sverige har det mest handlat om kommunernas arbete med en lokal Agenda 21 (Föreningen för Agenda 21, 2000).

Definitionen av hållbar utveckling delas inte av alla. Olika länder och olika intressegrupper ger den ibland skilda innebörder. Den svenska regeringen betonar ekologiskt hållbar utveckling. Många regeringar i u-länder framhåller att ekonomisk utveckling måste gå först. Hållbar utveckling är något man ska sträva efter. Det är en vision som pekar ut riktningen och ger energi till förändringsprocessen, men den talar inte om exakt vad som ska göras (Föreningen för Agenda 21, 2000). Det är således en vision som världssamfundet har enats kring. I och med Amsterdamfördraget 1997 har principen skrivits in i EU:s grundlagar som ett av målen för den europeiska unionen.

3.2 NATUREN – EN RESURS VÄRD ATT BEVARA

3.2.1 Natur- och miljölagstiftningens framväxt

Äldre samhällen och kulturer har haft normer och lagar med materiella regler som krävde hänsyn till framtida förutsättningar eller – med dagens språkbruk – hållbarhet (Westerlund, 1997). Den äldsta formen av miljölagstiftning var knuten till bondesamhället. Den tog sikte på att skydda de tillgångar som naturen gav så att senare släkten också skulle kunna få sin försörjning. Syftet var inte att främja miljövården, men det blev effekten när man reglerade gemensamma angelägenheter som jakt, fiske, skogsbruk, bergshantering och andra former av markanvändning. Under 1800-talets urbanisering tvingade missförhållandena i tätbefolkade städer fram en hälsoskyddslagstiftning för att bli hejda vattenföroreningarna (Rubenson, 1998).

År 1909 kom den första renodlade miljölagstiftningen med lagar om nationalparker och om fredande av naturminnesmärken. Samma år bildades också Svenska Naturskyddsföreningen. I Samebyarnas Laponiaprogram (Samebyarnas kansli, 2000) finns en utförlig beskrivning och analys av orsakerna till dessa lagar, dvs vilka tankegångar som låg bakom bevarandestrategierna.

Naturskyddslagen började verka år 1952, och ersattes 1964 av naturvårdslagen. På 1970-talet tillkom genom den internationella miljörätten flera konventioner om skydd för djur, växter och den biologiska mångfalden. Framväxten av dessa konventioner liksom insikten att många arter hotas av den moderna utvecklingen har gjort naturvården till en viktig miljöpolitisk fråga i många länder. I fråga om lagstiftning som begränsar miljöförörensningarna från den växande industrin har det dock gått långsammare. Först genom 1969 års miljöskyddslag kom en samlad lagstiftning till skydd för miljön, mot utsläpp till mark, vatten och luft. Det dröjde ända till 1973 innan miljöriskerna framhölls i kemikalielagstiftningen. Från och med 1989 utreddes miljöfrågorna i två på varandra följande utredningar, med syfte att samordna miljölagstiftningen. Som ett resultat av detta arbete trädde miljöbalken (SFS 1998:808) i kraft den 1 januari 1999 (Rubenson, 1998).

3.2.2 Allemansrätten

Allemansrätten är något vi svenskar är uppvuxna med och tar för givet. Få av oss tänker på att det är en kvarlåtenskap från det förindustriella samhället. En gång i tiden var det en rättighet som stödde behov och intressen hos de landlösa (Sandberg & Sörlin, 1998). I moderna tider har allemansrätten till viss del stärkts av nya lagar och återfinns sedan 1995 i Regeringsformen. Där stadgas att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten (RF 2 kap. 18 §). Att begreppet återfinns i RF kan ses som en spegling av den vikt som numera tillerkänns friluftslivets intressen. Allemansrätten avgränsas gentemot markägarens intresse genom förbudsparagrafer som främst återfinns i brottsbalken. Var gränsen går för allemansrätten går inte att avgöra på ett enkelt sätt. I vissa situationer tar t ex naturvårdsintressena över de allemansrättsliga anspråken. Med ökad fritid och genom utveckling av massturism har frågan om allemansrätten och dess gränser fått ökad betydelse. Diskussionen har ofta inriktats på om allemansrätten verkligen ska gälla vid kommersiella arrangemang (Rubenson, 1998).

3.2.3 Nationalparker och naturreservat

Det mest ingripande områdesskyddet för ett naturområde är att göra det till *nationalpark*. Sådana har inrättats sedan 1909 och det finns för närvarande 26 nationalparker i Sverige. Sarek och Stora Sjöfallet blev nationalparker redan 1909, vilket dock inte har hindrat vattenkraftsutbyggnaden i Stora Sjöfallet, dvs de ekonomiska samhällsintressena har tagit över lagstiftningens skyddsaspekter.

Nationalparkerna består oftast av större sammanhängande områden som staten äger och som bedöms vara särskilt viktiga att skydda från bebyggelse eller exploatering. Staten har också möjlighet att tillgripa expropriation för att förvärva mark som ska göras om till nationalpark. Till en början tillkom nationalparkerna för att skydda storslagen natur. Under senare år har det främsta argumentet varit att skydda biotopintressen.

I nationalparker finns det inskränkningar av allemansrätten. Dessa regleras i nationalparksförordningen för respektive nationalpark (SFS 1987:938). I denna finns också det mycket omdiskuterade förbudet mot kommersiell verksamhet. Nationalparksförordningen ligger till grund för länsstyrelsens bedömning av ansökningar om dispenser från forskare, dokumentärfotografer, flygbolag m m som vill besöka nationalparken. Länsstyrelsen har dessutom som uppgift att ta fram skötselplaner för nationalparker. I Laponia har endast nationalparkerna Padjelanta och Muddus skötselplaner.

Miljöbalken innehåller även föreskrifter om *naturreservat*. De tidigare skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde har arbetats samman till en skyddsform, nämligen naturreservat. Kommunerna har vid sidan av länsstyrelsen rätt att besluta om naturreservat. Till skillnad från nationalparker kan naturreservat inrättas på mark som ägs av annan än staten (Rubenson, 1998). Stubba och Sjaunja är de naturreservat som ingår i Världsarvsområdet Laponia.

3.2.4 Natura 2000

De länder som är medlemmar i Europeiska Unionen, EU, är i färd med att bygga upp ett nätverk av skyddade naturområden kallat Natura 2000. Syftet är att värna naturtyper och livsmiljöer (habitat) för arter som EU-länderna har kommit överens om att skydda. Natura 2000 har tillkommit med stöd av EG:s fågel- och habitatdirektiv¹. EG-direktiven är en form av EU-lagar som medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa på nationell nivå. Direktiven binder medlemsstaterna till ett visst mål men ger de nationella myndigheterna rätt att välja hur målen ska uppnås.

Sverige har utarbetat listor över vilka områden som ska ingå i Natura 2000. När ett område angetts vara av gemenskapsintresse måste medlemsstaterna inom sex år och senast år 2004 utse det till ett särskilt bevarandeområde. I Laponia har från svensk sida nationalparkerna Padjelanta och Muddus samt naturreservatet Sjaunja utsetts enligt fågelskyddsdirektivet. Övriga områden i Laponia har utsetts enligt habitatdirektivet.

I Sverige kommer merparten av Natura 2000-områdena att vara skyddade med stöd av miljöbalken. Skapandet av Natura 2000 är en av EU:s viktigaste åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Syftet med Natura 2000 är *inte* att skapa naturreservat som systematiskt stängs för alla former av verksamhet. Medlemsstaterna förbinder sig dock att vidta åtgärder för bevarande. Skötsel- och förvaltningsplaner sägs enligt kommissionen vara det bästa hjälpmedlet för att åstadkomma detta. EU arbetar också aktivt på att förvaltare av Natura 2000-områden ska få möjlighet att utveckla ett kontaktnät för utbyte av erfarenheter. Det ger således svenska naturområden nya kontaktytor på europeisk nivå (se vidare avsnitt 3.3.2).

3.2.5 Miljöbalken

Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, utgör en samordnad, breddad och skärpt miljölagstiftning. Målet med miljöbalken är att främja en hållbar ut-

¹ Rådets direktiv 79/409/CEE av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. Rådets direktiv 92/43/CEE du Conseil av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

veckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Den bildar en övergripande lagstiftning som rör all miljöpåverkan, med skyddsintressena i centrum. Den smälter samman regler från femton tidigare lagar, däribland naturvårdslagen (NVL), miljöskyddslagen, lagen om hushållning med naturresurser m m, (NRL), hälsoskyddslagen och vattenlagen.

I propositionen betonas att miljöbalken inte bara ska ses som en sammansmältning av en rad miljölagar, utan att det övergripande angreppssättet också utgör ett svenskt bidrag till att på nationell nivå anpassa miljölagstiftningen till utvecklingen av den internationella miljörätten. Därvid åsyftas FN-konferensen i Rio de Janeiro år 1992. De båda dokument som där antogs: Rio-deklarationen om miljö och utveckling samt Agenda 21, spelar en stor roll i det internationella miljörättsarbetet och innehåller viktiga principiella ställningstaganden för all nationell miljölagstiftning (Rubenson, 1998).

Miljöbalkens mål och dess tillämpningsregler speglar idén att genom lagstiftning driva på utvecklingen för att åstadkomma ett samhälle som med en miljöpolitisk term kallas för ekologiskt hållbart. Begreppet är inte entydigt, men det innefattar ett förvaltaransvar för varje generation och en strävan att tillförsäkra kommande generationer en god miljö. Miljöbalken gäller för var och en, oavsett om man är näringsidkare eller privatperson. Miljöbalken ställer krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för verksamheter som kan ha effekter på människor djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö. I miljöbalken finns ett antal allmänna hänsynsregler som ger uttryck för bl a försiktighetsprincipen, principen att det är förorenaren som ska betala, produktvalsprincipen samt principer om hushållning, kretslopp och lämplig lokalisering av verksamheter och åtgärder.

3.2.6 Annan lagstiftning

Kommunerna har genom plan- och bygglagen, PBL (1987:10) ett stort ansvar för den fysiska riksplaneringen. Kommunerna ska i översiktsplaneringen visa hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena enligt miljöbalken (tidigare NRL). Syftet med naturresurslagen (1987:12) var bl a att den skulle utgöra en grund för att lösa motsättningar mellan olika intressen – främst exploateringsintressen och bevarandebalansen. I lagens inledande paragraf föreskrevs att ”marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ska användas så, att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas”. Uttryckt med andra ord kan man säga att både bevarande- och utbyggnadsintressen skulle beaktas (Didón m fl, 1997).

Grunddragen i PBL är att det ska upprättas *översiktsplaner* i alla kommuner, som inte är bindande för myndigheter och enskild. *Detaljplaner* och *områdesbestämmelser* är dock bindande. *Fastighetsplan* används för att underlätta genomförandet av detaljplaner. *Regionplan* används för samordning av flera kommuners planläggning. I PBL-systemet är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Kommunerna har också ett myndighetsansvar. Kommunala beslut kan dock överklagas till staten. Staten kan även ta egna initiativ i frågor som rör riksintressen och mellankommunala intressen samt frågor

om medborgarnas hälsa och säkerhet. Staten företräds av Länsstyrelsen vid olika former av samråd (Didón m fl, 1997).

I utredningen inför ett svenskt undertecknande av ILO 169, dvs om ursprungsbefolkningars rättigheter, sägs att när ett område är av riksintresse för flera sinsemellan konkurrerande ändamål, ska försvarsändamål väga tyngst. I övrigt ska företräde ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Rennäringen bedöms i dessa sammanhang som ett av flera riksintressen (SOU 1999:25).

Renskötselrätten regleras i rennäringslagen. Denna lag utreds för närvarande och kommer att genomgå förändringar. I terrängkörningslagen finns särskilda regler om förbud mot framförande av motorfordon i terrängen. Den lagen förbjuder barmarkskörning för annat ändamål än jord- och skogsbruk. Ett generellt undantag finns även för renskötsel. Dessutom finns annan lagstiftning som inverkar på Laponia, som minerallagen, väglagen, luftfartslagen, torvlagen, jaktlagen, fiskelagen m m. Miljöbalken gäller parallellt med dessa lagar. Det är dock inte självklart att annan lagstiftning är underordnad miljöbalken. I fråga om mineralagen sägs t ex: ”Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska dock inte tillämpas i sådana provningar enligt miljöbalken eller andra lagar som sker efter provningen av bearbetningskoncession” (prop 1997/98:90, s 214). Även i fråga om väglagen, luftfartslagen och rörledningslagen återfinns begränsningar. Det finns så s andra intressen som kan vara överordnade miljöintresset.

Det globala samarbetet i miljöfrågor har, som tidigare nämnts, inneburit att Sverige har anslutit sig till en rad internationella konventioner, vilka påverkar det svenska regelverket. Miljöområdet är således ett policyområde som kontinuerligt förändras.

3.2.7 Hållbara Sverige och miljö kvalitetsmålen

Regeringen har uttalat målet att Sverige ska vara ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. För att nå dit krävs det insatser på i stort sett alla samhällsområden. Sverige ska också i internationella sammanhang vara pådrivande för en omställning till en ekologiskt hållbar utveckling, bland annat genom ett aktivt arbete i EU.

Regeringen har satt upp tre övergripande mål för arbetet, nämligen:

- *Miljömålet* – Vi ska minska påverkan på miljön till vad den naturligt kan ta hand om.
- *Försörjningsmålet* – Vi ska bevara skogens, vattnens och jordens produktionsförmåga och använda en större andel förnybara råvaror.
- *Användningsmålet* – Vi ska kraftigt effektivisera användningen av material och energi.

I april 1999 fastställde riksdagen femton nationella miljö kvalitetsmål, varav det tionde ”storslagen fjällmiljö”, direkt berör Laponia. I detta sägs att: Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till

dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* innebär:

- ❑ Fjällens karaktär av betespräglat storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls.
- ❑ Fjällens biologiska mångfald bevaras
- ❑ Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- ❑ Kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas.
- ❑ Rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv.
- ❑ Låg bullernivå eftersträvas.

Miljökvalitetsmålen

- 1 Frisk luft
- 2 Grundvatten av god kvalitet
- 3 Levande sjöar och vattendrag
- 4 Myllrande våtmarker
- 5 Hav i balans samt levande kust och skärgård
- 6 Ingen övergödning
- 7 Bara naturlig försurning
- 8 Levande skogar
- 9 Ett rikt odlingslandskap
- 10 Storslagen fjällmiljö
- 11 God bebyggd miljö
- 12 Giffri miljö
- 13 Säker strålmiljö
- 14 Skyddande ozonskikt
- 15 Begränsad klimatpåverkan

Naturvårdsverket har föreslagit delmål som är mät- och utvärderingsbara. I sin analys säger verket att problem inom fjällområdet är att renbetesmarkerna överutnyttjas, att motorbuller från motordrivna fordon och flyg stör människor som vill ha naturupplevelser och rekreation, samt att marken skadas av körning med terrängfordon. Betydande miljöproblem i fjällen, som hanteras i andra målrapporter, är försurning och luftburna föroreningar. Klimatförändringar utgör ett potentiellt hot (Naturvårdsverket, 2000).

3.2.8 Är lagstiftning tillräckligt?

Staffan Westerlund, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet skriver i förordet till boken *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor* (1997) följande:

”Att miljölagar sällan fungerar bra och att miljö mål normalt inte uppnås är väl känt. Att styråtgärder bara får en begränsad ibland närmast obefintlig effektivitet är vi också mycket vana vid. Att det finns materiella regler (t ex 7§ miljöskyddslagen) som ännu tjugofem år efter ikraftträdandet inte är fullt genomdrivna är heller inget nytt. Vi har med åren fått så många erfarenheter av *felfunktioner* på det miljö-rättsliga området, så att vi i undervisningen måste göra en ganska tydlig åtskillnad mellan lagen som den är skriven, som den var tänkt att fungera, samt som den egentligen (inte) fungerar” (Westerlund, 1997:4).

Westerlund belyser att rättsordningen bygger på ett grundläggande rättsläge vars yttersta innebörd är att det som inte är förbjudet är ”tillåtet” och det som inte är lagt under restriktioner för den enskilde är ”fritt”. Rätten som sådan (alltså inte endast miljö rätten) bygger på paradigmer från det gamla industrisamhället. Sedan 1960-talet har dock ett paradigmskifte skett, vilket tydligast markerades vid Riokonferensen 1992. Jorden framträder nu som ett livsrum, där vissa resurser som är helt nödvändiga för människans tillvaro inte är obegränsade.

Westerlund kallar nulägesfrågorna för varje generation *horisontella* medan frågorna om hänsyn från en generation till framtida generationers människor är *vertikala*. Han menar att rätten endast kan behandla den horisontella dimensionen (som stammar från industrisamhällets verklighetsuppfattning) och inte den vertikala. ”Ett mål innebärande hållbar utveckling skiljer sig från snart sagt alla andra moderna politiska mål, för vilka någon form av rättslig anpassning behövs, genom att *en vertikal dimension* inte bara är så framträdande, utan också på något vis måste komma in i rätten” (ibid, s 38).

Westerlund behandlar i sin bok endast det rättsliga perspektivet på hållbar utveckling, och det verkar otillräckligt som verktyg för att uppnå Brundtlandkommissionens intentioner. Det är troligtvis så att rättsliga verktyg aldrig är tillräckliga. Den vertikala dimensionen kanske bäst uppnås med andra medel, varav det viktigaste är ökade kunskaper för att kunna förändra attityder och beteenden.

3.3 INTERNATIONELLA TENDENSER

3.3.1 Förändrade värderingar och synsätt

Brundtlandkommissionen började sin rapport *Our Common Future* med att säga att i mitten av 20:e århundrandet såg vi för första gången vår planet från rymden. Historiker kommer kanske att finna att detta fick en större inverkan på tänkandet än Copernicus revolution på 1500-talet, som kullkastade människans dittillsvarande föreställningar genom att avslöja att jorden inte var universums medelpunkt. Vetenskapsfilosofen Thomas Kuhn kallar den typen av förändrade tankemönster för paradigmskifte. När vi får ett paradigmskifte börjar vi se på världen med andra ögon, vilket gör det möjligt för oss att finna nya lösningar på gamla besvärande problem. Det är en omfattande process som tar tid – i varje fall före den moderna kommunikationsteknologins inträde. Galilei dömdes år 1633 av den katolska kyrkans inkvisition för att han offentligt försvarat Copernicus teorier. Han rentvådades först år 1993.

På 1960- och 70-talen försökte unga politiskt medvetna idealister och vissa äldre forskare få oss att förstå att jordens resurser är ändliga och att produktionsprocesserna i ett land påverkar hela jorden. Under 1970-talet hölls en rad internationella konferenser i FN-regi som utarbetade en serie deklARATIONER och handlingsprogram på viktiga områden som miljön, befolkningsutvecklingen, livsmedelsförsörjningen, industrialiseringen osv (Eriksson m fl, 1976). Många grupperingar och länder krävde en ny ekonomisk världsordning. Ansvaret lades på de *styrande* och de som hade den ekonomiska makten.

Under 1980-talet ökade miljöintresset så pass mycket i Sverige att konsumenternas påtryckningar fick pappersindustrin att lägga om produktionsprocesserna och ta bort klorblekningen av papper. Det blev positivt att sälja miljövänliga produkter och en rad märkningssystem togs fram, varav det mest kända var Svanen.

Vid Riokonferensen 1992 hade ansvaret förskjutits från de styrande och industrin till att betona *allas* ansvar för att åstadkomma hållbar utveckling i världen. I

Agenda 21 betonas starkt nedifrån–upp (bottom–up) perspektivet, dvs att förändring börjar med oss själva, lokalt, där vi just nu befinner oss. Det råder dock fortfarande stor skillnad mellan den mer industrialiserade delen av världen och den s k u-världen. Många företag avsätter sina miljöfarliga produkter i de befolknings-täta industriellt lågutvecklade länderna. Där är det också p g a feodalt tänkande och bristande skolundervisning svårt att nå fram med miljöbudskap till enskilda människor.

En annan märkbar trend i de industrialiserade länderna är att människor ställer högre krav på hur de tillbringar sin fritid. Eko- och kunskapsturism efterfrågas allt mer, samtidigt som det är en process som drivs via internationella organ. Den turism som utvecklades under 1960- och 70-talen var storskalig massturism. Många nationalparker, världsarv och andra ekologiskt känsliga miljöer utsattes för stor förstörelse. För att vissa biotopiska värden ska återskapas och för att inte förstörelsen ska fortsätta har en rad internationella konferenser hållits och dokument tagits fram som förespråkar *sustainable tourism* (se lista i bilaga 1). Några av de viktigaste aktörerna på detta område har varit: World Conservation Union (IUCN), World Tourism Organisation (WTO), World Wide Fund for Nature (WWF), United Nations Environment Programme (UNEP), World Charter on Sustainable Tourism Committee och EUROPARC. I det följande kommenteras några av de dokument som bedöms vara viktigast för EU och Natura 2000 nätet, där Sverige och Lapponia ingår.

3.3.2 EU, Sustainable Tourism & Natura 2000

Turism valdes 1993 som en av fem prioriterade sektorer som skulle integreras i EU:s femte *Community Programme for the Environment*. Det slutliga beslutet togs bekräfta 1998. Turism är en komplicerad sektor eftersom den har beröringspunkter med andra policyområden som transporter, regionalpolitik, markförvaltning osv. Det handlar därför inte enbart om att integrera en miljömässig dimension i en befintlig näringssektor, utan också om att inkorporera flera andra sektorer på ett sådant sätt att politik och aktiviteter koordineras.

Turismsektorns mångfacetterade karaktär tillåter inte att man skapar ett likformigt angreppssätt på EU-nivå. Initialt vill kommissionen utveckla riktlinjer med goda exempel på hållbar turism i skyddade områden. Man kommer att föreslå *Community guidelines for sustainable tourism in protected natural areas* för att kunna kombinera utveckling av hållbar turism med skydd av naturarvet.

Som ett led i den processen samlade kommissionen nyckelpersoner från alla EU-länder (plus några blivande medlemsstater) till ett seminarium i Lissabon i december 1999. Seminariet *Sustainable Tourism and Natura 2000* arbetade med ett förslag till riktlinjer för hållbar turismutveckling. Förslaget ska bearbetas ytterligare och så småningom spridas till alla Natura 2000-områden (däribland Laonia). Av alla initiativ som tagits för att utveckla riktlinjer för hållbar turism bedömde seminariedeltagarna EUROPARC:s *European Charter for sustainable tourism in protected areas* (1999) och WWF:s pågående arbete med PAN Parks (Protected Area Network) som de mest intressanta och utvecklingsbara för Natura 2000. Båda initiativen stöds av IUCN:s Parks for Life.

Syftet med seminariet var även att utveckla nätverket mellan förvaltare och entreprenörer i Natura 2000-områden. En mängd goda exempel redovisades över nationalparker och andra ekologiskt känsliga områden som utvecklade hållbar turistisk verksamhet. Men det har inte alltid varit lätt; man har fått pröva olika metoder för att lyckas. Flera representanter betonade hur viktigt det är att lokalbefolkningen involveras i arbetet med turism. För att de ska vara intresserade av detta och inte enbart se turister som en belastning, måste de få ekonomisk vinning av sina insatser. En annan återkommande fråga var betydelsen av att ha bra styrdokument, dvs Management Plans, som både anger strategier för kanalisering av besökare, samt uppföljnings- och utvärderingsinstrument.



Lokalbefolkning och turister bör användas för att få ”feedback” på slitage i naturmiljön. Om inte ett område utvecklar en hög kvalitativ nivå tappar den också sitt attraktionsvärde. Det gavs exempel på hur kraftigt utnyttjade naturparker som Steinhuder Meer Nature Park, i Tyskland, med goda resultat använt sig av zonerings, dvs att begränsa tillträdet till vissa delar av parken; utformat buffertzoner runt parken; använt sig av information positivt och sökt påverka besökare att använda icke-förorenande transportmedel. Det sades allmänt att det är bättre att begränsa och reglera tillträdet till naturen än att förbjuda det. Vissa parker, som Parco Nazionale del Monti Sibillini, riktar sig målmedvetet till ungdomar för att de ska välja att bo kvar på orten, få sysselsättning och använda sin kreativitet till att skapa nya verksamheter som är kommersiellt lönsamma. Värderingar grundläggs i tidig ålder och det är därför extra viktigt att nå de unga för att långsiktigt förändra beteenden till gagn för kommande generationer.

EU:s arbete med Natura 2000 befinner sig i ett initialskede, men kommer de närmaste åren att få allt större genomslag även i svensk naturvård. Förutom samarbete via Unesco och andra världsarv kommer Natura 2000 troligtvis att ge det bästa nätverket, verktygen och metoderna för att utveckla Lapponia i en hållbar riktning. Det är också via EU-organen som man kan söka finansiering till olika samarbetsprojekt inom natur- och kulturvård, turism och utbildning. Därför är det extra viktigt att redan från början vara med i utvecklingen av Natura 2000 nätet.

3.3.3 WWF och PAN Parks

Världsnaturfonden initierade 1998 ett nytt nätverk för skyddade områden kallat Protected Area Network (PAN) Parks. The World Trade Organisation hade förutspått att år 2000 skulle mer än 80 procent av turismen i världen vara relaterad till aktiva, äventyrliga och naturrelaterade former av rekreation. Detta skulle ge betydande ekonomiska utvecklingsmöjligheter för lokala företag i områden runt nationalparker (WWF, 1999?). WWF ansåg att det fanns behov av ekonomisk utveckling för att garantera ekologisk hållbarhet i skyddade områden. PAN Parks har till en början startat med sex nationalparker i östra Centraleuropa, en nationalpark i Grekland och en annan i Italien. Det har handlat om skogsländor och lantliga områden. Syftet är att förändra turism från ett hot till en möjlighet, genom att bygga upp partnerskap mellan naturskyddsorganisationer, lokalbefolkning, resebyråer, näringslivet och andra intressegrupper på lokal, nationell och internationell nivå. Om en nationalpark har lyckats få en PAN-utmärkelse står det för:

- Ett expanderande nätverk av välskötta skyddade områden med högt bevarandevärde;
- Hållbar turismutveckling i regioner och i lokalsamhällen som omger skyddade områden;
- Ansvarstagande högkvalitativa naturbaserade erfarenheter för besökare och turister;
- Skapandet av offentlig kännedom, stöd och uppskattning för naturskydd;
- Genererandet av vidsträckt politiskt och ekonomiskt stöd på alla samhällsnivåer för naturens bevarande (WWF International, 2000).

För närvarande arbetar WWF med att utforma riktlinjer och kriterier för vad som ska krävas för att bli en PAN park och få använda dess logotyp. Detta arbete beräknas vara klart under år 2000. Den administrativa organisationen finns i Holland. På listan över parker som vill vara med i organisationen, och som för närvarande utvärderas, finns Oulanka National Park och Southern Archipelago National Park i Finland samt Skaftafell National Park på Island (WWF, winter 2000) Fulufjällets naturreservat i Dalarna, med en yta på 35 000 ha och 100 000 besökare årligen, har nyligen kommit med på PAN:s karta och räknas som en "self-assessment participant", dvs ett område som håller på att bedömas (WWF, spring 2000).

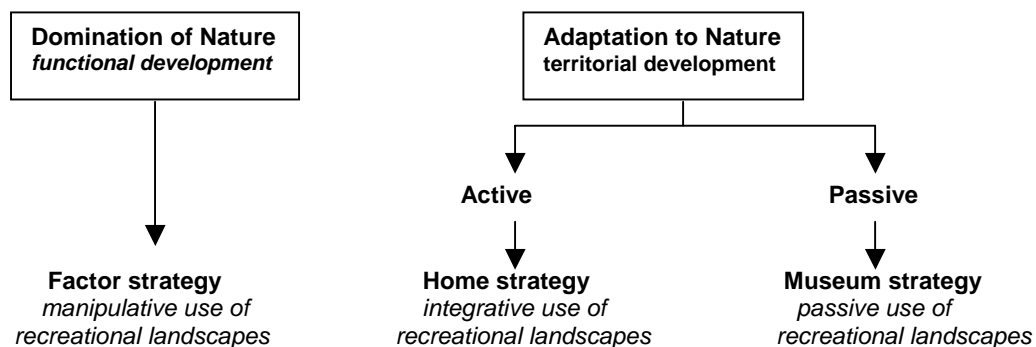
Vid ett möte i februari i München bestämdes att WWF och EUROPARC ska vidareutveckla PAN Parks och The European Charter så att de kompletterar varandra och har vissa gemensamma mål. Processen kommer att koordineras under IUCN/WCPA:s "Parks for Life" paraply (WWF, spring 2000). Det är således tydligt att de många aktörerna inom detta område successivt närmar sig varandra, och har likartade synsätt på bevarandet av naturen.

3.4 PROBLEM OCH MÖJLIGHETER FÖR NATUR- OCH KULTURTURISM

3.4.1 Olika eko-strategier för utomhusrekreation

Olika människor har olika förhållningssätt till naturen, vilket baseras på deras egna upplevelser av naturen men också är kulturellt betingade. Forskaren Klas Sandell säger att man kan se på förhållandet mellan människa och natur som en dikotomi (ungefär: absolut åtskillnad) mellan "dominans" och "anpassning". Tre ekologiska strategier fångar in detta. Eko-strategin om *dominans* handlar om att försöka anpassa naturen till människorna så långt möjligt. Eko-strategin om *anpassning* representerar istället försök att anpassa till den lokala fysiska och kulturella miljön. Den senare strategin måste dock delas upp ytterligare i två strategier: *aktiv anpassning* och *passiv anpassning* (Sandell i Sandberg m fl 1998)

Figur 2. Tre eko-strategier för utomhusrekreation



I den eko-strategi som styrs av dominans av naturen, är utomhusaktiviteter i huvudsak skapade av människor. Speciella områden, utrustning och föreningar har etablerats för specialiserade utomhusaktiviteter. Det inkluderar ofta långa resor för att kunna utöva aktiviteten och speciell utrustning. Man skulle kunna säga att naturen ses som en *fabrik* för produktion av äventyr. I den andra eko-strategin som baseras på aktiv anpassning riktas intresset istället mot karakteristika som det lokalt naturliga, säsongsmässiga och kulturella landskapet. Men denna eko-strategi involverar också direkt användning av naturen, som att samla bränsle till elden, fiske och jakt. Utomhusrekreation är en av många lokalt integrerade aspekter av en *hembygd*. Den sista eko-strategin baseras på passiv anpassning, utan någon djupare integrering i den lokala naturen och kulturen, förutom just de platser turisten besöker. Typiska aktiviteter är fågelskådning och att uppleva vilda blommor. Naturen betraktas som ett *museum*, en strategi som vi känner igen från nationalparker och andra skyddade områden (Sandell i Sandberg m fl, 1998). Om sådana aktiviteter avskiljs ytterligare från lokala naturkännetecken, kan eko-strategin få prägel av fabriksperspektiv.

Den strategi som visat sig passa lokalbefolkningar bäst är den andra strategin, dvs *aktiv anpassning*. I linje med denna strategi finner vi många av dagens försök att etablera ekoturism. Lokala befolkningar vänder sig oftast emot turistisk exploatering enligt fabriks- och museistategierna.

3.4.2 Ekoturism – både natur och kultur

I internationaliseringens tidevarv ökar också vår längtan efter det lokala, naturliga och ursprungliga; något som ekoturismen tagit fasta på. Begreppet har använts runt världen sedan 1975, i skiftande sammanhang och med olika betydelser. Ekoturism är en trend som ökar, både enligt EU:s turistansvariga, och enligt den svenska turistbranschen. Ekoturism är inte i första hand en produkt utan ett förhållningssätt. Ekoturism är också småskalig.

The Ecotourism Societys definition sätter lokalsamhället i fokus:

”Ekoturism innebär ett ansvarsfullt resande som bidrar till skyddet av naturmiljöer och till lokalbefolkningens välbefinnande.”

Det finns således en skillnad mellan hållbar turism och ekoturism. Hållbar turism ska omfatta all turism medan ekoturism avser en småskalig turism, i natur- och kulturmiljö och med längre gående krav (Turistdelegationen, 1998).

För tre år sedan bildades en Ekoturismförening av svenska researrangörer som ordnar natur- och kulturinriktad turism på ett skonsamt sätt. Det viktigaste målet är att få till stånd ett märknings-system. De arrangörer som säger sig leva upp till föreningens tio kvalitetskrav ska få använda märket i sin marknadsföring (Mersmak, 3/2000). Ekoturismföreningens kravlista är baserad på Världsnaturfondens tio budord, och endast förtydligade, språkligt sett.

Ekoturism är helt anpassad efter hur mycket den ekologiska och kulturella bärkraften tål. Ekoturistiska arrangörer väljer lokala underleverantörer som verkar på resmålet. Den gynnar därigenom den lokala ekonomin och även branscher som inte är direkt involverade i turistbranschen. Ekoturismen är kopplad till ett högre kunskapsinnehåll och högre krav på engagemang från turisterna än vid annan form av turism.

Världsnaturfondens tio budord för en miljöanpassad turism, antagna av WWF Sverige:

1. Använd resurserna på ett uthålligt sätt.
2. Minska överkonsumtion och föroreningar.
3. Bevara mångfalden.
4. Integrera turismen i lokal och nationell planering.
5. Gynna de lokala ekonomierna.
6. Samarbeta med lokalbefolkningen.
7. Rådgör med alla intressegrupper.
8. Utbilda personalen.
9. Marknadsför turismen på ett ansvarsfullt sätt.
10. Genomför och följ upp undersökningar.

Källa: Turistdelegationen, 1998:19.

3.4.3 Internationella trender för nationalparks- och ekoturism

Enligt WTO, World Tourism Organisation spås turismen öka kraftigt under de närmaste decennierna och då särskilt natur- och kulturturism. Reinhard Klein, chef för EU:s Turismdirektorat säger att man förväntar sig att turismen ska öka med 4 procent årligen. Antalet turister förväntas fördubblas i Europa fram till år 2020 (EU-konferens 1999-12-09).

Trenderna i Europa är att resandet i öst-västlig riktning, väst-öst och syd-nord ökar snabbare jämfört med det traditionella nord-syd-resandet. Det internationella resandet till norra Europa (4 procent) förväntas växa dubbelt så mycket som resandet till södra Europa (2 procent). Den ”nya” turisten söker något nytt, sol och bad är inte längre lika lockande. Det är framför allt två grupper på marknaden som ökar sitt resande: pensionärer och ungdomar. Men detta är förbehållet Västeuropa, där dessa grupper har förhållandevis stark köpkraft. I tredje världen, USA, Kanada, Nya Zeeland, Sydafrika och Australien är ökad ekoturism en tydlig trend. I Sverige visar det sig att dagsresor ökar på bekostnad av längre vistelser (Turistdelegationen, 1998).

I en rapport från World Conservation Union (IUCN) och World Commission on Protected Areas har forskare studerat internationella trender i nationalparksturism och ekoturism (Eagles, 1999). Där sägs att flertalet av världens skyddade områden har låga entréavgifter och avgifter för användning. Det handlar alltså om subventionerade parker. Prispolitiken utvecklades under en period när den viktigaste frågan var att skydda området, och därför saknas också kunskap om huruvida

besökarna är nöjda eller missnöjda. Den stora majoriteten av parkförvaltningar har liten kompetens inom turismsektorn och dåligt kunskapsunderlag för sina beslut. Den professionella nivån är lägre i parker där man koncentrerar sig på bevarande och där budgeten huvudsakligen täcks via statliga medel. När en parkförvaltning förändras mot en mer turismbaserad budgetering, där intäkter från besökare är viktiga för parkens drift, förflyttas tyngdpunkten i verksamheten till "tourism management".

Forskarna har funnit att den största marknaden för ekoturism finns i Kanada och USA. Dessa turister reser gärna runt Nordamerika, Europa och Asien. Det är alltså en stor potentiell marknad för Världsarvet Lapponia. Men man bör då tänka på att dessa turister önskar upplevelser i miljöer som är ekologiskt välskötta. Aktiviteter är viktiga och de önskar också mångahanda olika aktiviteter. För de erfarna ekoturisterna är upplevelserna viktigare än boendestandarden. Kunniga guider och hög kvalitet på programmet upplevs som mycket väsentligt (Eagles, 1999).

Det finns kulturella skillnader mellan svenskars sätt att uppleva naturen och andra nationaliteter. I en analys av det svenska folklynnet från 1913 sades att "Svenskar är mer intresserade av naturen än av människor". För flertalet andra nationaliteter är människan i naturen viktigast. Det måste finnas aktiviteter och mötesplatser för människor i naturen. Många utländska besökare är rädda för att hamna ensamma i naturen (Prof. Å. Daun, vid seminarium, 2000-05-12). Det här är viktigt att tänka på vid alla utveckling av naturturism riktad mot internationella marknader. Vi måste försöka förstå andra nationaliteters kulturella förhållningssätt till naturen, för att kunna skapa aktiviteter som intresserar dem.

Vad krävs då för att man effektivt ska kunna förvalta turism i en nationalpark eller annat skyddat område? Det delas i IUCN:s rapport in i *möjligheter* och *utmaningar*:

Möjligheter

För att parker ska kunna bli internationella besöksmål, måste landet och parkerna ha en "global" image av att vara ett förstklassigt besöksmål för utomhusvistelser. Potentiella turister måste se en internationell profil. Det geografiska läget är viktigt, men ett dåligt läge kan överbryggas med hjälp av billigt flyg. Infrastrukturen måste fungera: flygplatser, vägar och båtar. Det måste finnas ett informationssystem som kan hantera hela skalan av behov som uppstår inom turism. Människor behöver massor av information. De besöksmål som har bättre informationstekniker är mer effektiva på att attrahera internationella turister. Oturligt nog, är de flesta parkförvaltningar dåliga på att kontrollera den information som sprids till besökarna. Det kan leda till olika problem om den information som sprids via föreningar och företag är felaktig eller missledande.

Utmaningar

I rapporten sägs att flertalet parker inte är rustade för att kunna hantera internationell turism. Det som saknas är "tourism management capability, sufficient staff, and infrastructure". Många parker har inte ens språkförmågan att ta emot turister från främmande länder. De flesta parkerna har för lite anställda som är experter på turism, marknadsföring, kvalitetsutvärdering av service och internationell

ekoturism. Det behövs särskilt experter på kvalitetsstyrning. Det är också viktigt att kontakterna mellan universitet och parkförvaltningar förbättras.



Sommar i världsarvsområdet. Molnen kommer in från Sarekmassivet.

Många parker är okända utanför det lokala området, och har svaga mekanismer för att kunna ta emot fler besökare. Det är därför realistiskt att anta att bara vissa kan spela en internationell roll. Dessa bör noggrant väljas ut i en större (nationell) turistutvecklingsstrategi. Parker med namnet ”nationalpark” och ”Världsarvsområde” har ett signifikant marknadsvärde.

Det är viktigt att parken är en del i ett större besökspaket och att sådana resor finns färdiga att beställa, dvs med besök på flera olika platser under resan. Det måste också finnas information på andra språk än det lokala språket och engelska.

Parkturism är ett globalt fenomen och har en global marknad. De resebyråer och de naturparker som kan utveckla passande expertis och bli mer professionella kommer att utkonkurrera andra. Nationalparkerna i Sydafrika, som har utvecklats under andra halvan av 1990-talet, visar hur ett sofistikerat turistiskt angreppssätt kan utkonkurrera andra liknande destinationer (Eagles, 1999).

3.4.4 Kvalitetsstyrning av turism med hjälp av IQM

Ett sätt att bli mer professionell för att utveckla en destination är att arbeta med kvalitetsstyrning. I avsnitt 3.3.2 beskrevs EU:s arbete med hållbar turism och Natura 2000. Ett resultat av det europeiska turismarbetet är en handledning med riktlinjer och exempel på hur turistdestinationer kan utvecklas med hjälp av metoden Integrated Quality Management (IQM), som EU:s Turism Direktorat tagit fram. De goda exemplen i denna rapport är inriktade på lantliga områden, men erfarenheterna kan mycket väl överföras till Laponia och dess metoder användas av turistbranschen i dess eget utvecklingsarbete.

Arbetsdefinitionen för IQM för turistdestinationer är följande:

”...an approach to managing a tourism destination which focuses on an ongoing process of improving visitor satisfaction, while seeking to improve the local economy, the environment and the quality of life of the local community” (EU, 1999).

IQM fokuserar alltså på att besöksmålet styrs i en process där besökarna blir allt mer tillfredsställda, samtidigt som den lokala ekonomin, miljön och livskvalitén i kommunen förbättras. Rapporten ”Towards quality rural tourism” innehåller rekommendationer, allmänna regler och 15 goda exempel, varav ett är Vallonbruken i Uppland. I rekommendationerna återfinns följande punkter (som utvecklas i rapporten):

“Working Together to a Strategy

Setting the process going; Leadership and partnership; Strategy

Delivering A Quality Rural Tourism Experience

Marketing and communication; Welcome, orientation and information; Accommodation; Local produce and gastronomy; Attractions and events; Countryside recreation; Environment and infrastructure

Strengthening Quality Management and Monitoring Processes

Understanding visitor needs and seeing they are met; Setting, checking and communicating standards; Working with people on training and improving quality; Monitoring impact on the local economy, community and environment.”

Arbetet med kommunernas utredning om Lapponia har i stor utsträckning följt de rekommendationer som nämns i det första avsnittet “Working Together to a Strategy”. Vi berör också ”Environment and infrastructure”. Övriga punkter är mer direkt användbara för en branschorganisation för turism. I rapporten rekommenderas också att en branschorganisation bildas för kvalitetsstyrning av besöksmålet, dvs att *någon organisation leder arbetet*¹.

3.5 SLUTSATSER

Det finns mycket att lära sig av erfarenheter från andra länder. Med Brundlandkommissionen, Riodeklarationen och Agenda 21 har världens nationer närmat sig varandra i det officiella synsättet på jordens resurser. På central statlig nivå och inom naturskyddskretsar finns kunskap om den globala betydelsen av hållbar utveckling. I länder med en mer feodalistisk samhällsprägel, med lågt utvecklat utbildningsväsende, kommer det dock att ta lång tid innan dessa kunskaper når ner på lokal nivå. I länder som Brasilien finns dock goda exempel på hur man genom en medveten politik även lyckats entusiasmera fattiga, lågutbildade människor till att skapa nya försörjningsmöjligheter, t ex vid återvinning av sopor. Det har så att säga blivit ekonomiskt lönsamt för dem att arbeta för en bättre miljö.

Kopplingen mellan ekologi och ekonomi är mycket tydlig när man studerar internationella rapporter. Det handlar inte bara om bevarande – för att kunna bevara krävs också utveckling. Den medvetenheten verkar ha uppstått på så sätt att det finns möjligheter att med statliga medel finansiera skötsel och drift av skyddade

¹ Rapporten kan beställas på följande adress:
<http://europa.eu.int/en/comm/dg23/tourisme/tourisme.htm>

områden samt att turismen ökar i alla länder där och dit människor har råd att resa på semester. Det krävs tydliga riktlinjer, strategier och styrning för att kunna hantera ökade besöksströmmar i skyddade områden.

Det visar sig också att olika internationella organ och miljöorganisationer har närmat sig varandra i synen på bevarande och utveckling. Det ovan nämnda exemplet med WWF:s PAN

Parks och samarbetet med EUROPARC och dess ”Charter for Sustainable Tourism”, via IUCN/WCPA:s paraplyorganisation Parks for Life, är ett sådant aktuellt exempel. Om olika internationella miljöorganisationer enas får den ekologiska synen på turismutveckling starkare genomslag nationellt och lokalt.

EU har börjat ta initiativ i dessa frågor (något sent), vilket är absolut nödvändigt om inte ”policies” och projekt inom områden som regionalpolitik, transporter, näringspolitik och miljöpolitik ska motverka varandra. Vid EU-konferensen i Lissabon gavs flera sådana exempel på när den ”vänstra handen inte vet vad den högra gör”. Grekland har t ex fått stora EU-bidrag från strukturfonderna för att bygga ut vägnätet och förbättra kommunikationerna med Turkiet. Samtidigt har en nationalpark som ligger i samma område fått andra EU-bidrag för att förbättra miljön. Dessa båda intressen visade sig vara motstridiga. Det är det som gör turismnäringen så komplicerad; den berör flertalet samhällssektorer i något avseende.

En annan trend är att turism baserad på natur- och kulturupplevelser efterfrågas allt mer – över hela världen. Denna turism kallas ekoturism; den är småskalig, värnar om natur och kultur samt bidrar till att människor lokalt får ökade försörjningsmöjligheter. I detta ingår också att ursprungsbefolkningar uppmärksammas allt mer och att de också får mer att säga till om i de områden där de traditionellt har levt och varit verksamma. Vi kan se en utveckling där det globala och det lokala betonas allt starkare – vissa kallar det ”*global utveckling*”.



Fjällvandrare vid informationstavlor där tre nationalparker möts: Stora Sjöfallet, Sarek och Padjelanta.

4. Laponia som gemensam resurspool

4.1 INLEDNING

Den svenska naturvårdspolitiken har fr o m dess begynnelse, i början av 1900-talet, karaktäriserats av ett ”uppifrån–ner”(top–down) perspektiv. Staten utreder, beslutar och har tillsynen över statens marker. Nationalparker i USA har t ex trots statlig administration via National Park Service haft ett mycket större regionalt och lokalt inflytande över utformningen av parkerna. Stor hänsyn har där tagits till lokala intressen (SOU 1990:103).



Under senare år har detta uppifrån–ner perspektiv allt mer kommit att ifrågasättas. Både i Laponia och i andra fjällområden, som Västerbottensfjällen, vill olika lokala grupper ha större inflytande. I internationella organ betonas också den lokala nivåns betydelse för att åstadkomma hållbar utveckling i alla dess dimensioner: ekologiskt, ekonomiskt och socialt/kulturellt. Vissa hävdar att målet hållbar utveckling är omöjligt att uppnå om inte lokalbefolkningen är involverad. Det är t ex alltför

kostsamt för en central myndighet att övervaka och sanktionera överträdelser i ett stort naturområde. Den lokala, sociala ”kontrollapparaten” bedöms vara starkare än den centrala.

Men hur kan då ett område som Laponia, som förvaltas enligt ett hierarkiskt uppifrån–ner synsätt omvandlas till ett nedifrån–upp perspektiv? Ja, det är en komplicerad fråga ur många aspekter eftersom det rör olika typer av aktörer, med olika intressen, där olika regler och förordningar styr deras möjligheter att utöva sina näringar och/eller fritidsintressen. Det regelverk som för närvarande styr vad man får och inte får göra i Laponia är svårförståeligt, med flera olika lagar som överlappar varandra. Dessutom finns det regler som saknar legitimitet hos lokalbefolkningen, som förbudet mot ”kommersiell” verksamhet i nationalpark.¹ ”– Är STF:s guidade turer kommersiella,” undrar lokalt verksamma. På grund av sådana oklarheter blir legitimiteten låg för de beslut som tas regionalt och centralt. Låg legitimitet i ett avseende färgar också av sig på andra områden, och riskerar att underminera det centralt utformade regelverket för dessa skyddade områden.

I den situationen finns det stor anledning att söka finna nya lösningar där man behåller stabiliteten i systemet, men samtidigt gör det mer flexibelt och i takt med tiden. Det finns stor forskningsmässig erfarenhet av ekologiskt känsliga system, som visat sig fungera under lång tid, som har försörjt dess brukare samtidigt som den ekologiska balansen har bevarats. Forskare vid Indiana University, USA, har via hundratals fallstudier i ekologiskt känsliga områden kunnat skapa sig en bild av varför vissa samhällen lyckas hushålla med sina gemensamma resurser, medan andra föröder dem. I den forskning som professor Ellinor Ostrom och hennes kolleger bedriver, har de kartlagt och analyserat de *institutioner* (= formella och

¹ Detta kom fram vid de möten med intressegrupper som genomfördes i Gällivare och Jokkmokks kommuner under oktober–december 1999.

informella regler) som kringgärdar olika typer av gemensamma resurspooler, s k *common-pool resources* (CPR), typ bevattningssystem, fiskevatten och skogar. Gemensamma resurspooler definieras som att de kan vara både naturligt skapade och av människohand; när de väl finns är det svårt att utesluta potentiella brukare eller att begränsa deras användning av resursen. En persons användning av resursen gör att det finns mindre kvar för andra brukare av den (Ostrom 1990 & 1998). Världsarvsområdet Laponia kan därmed definieras som en gemensam resurspool, en s k CPR.

4.2 ALLMÄNNINGENS TRAGEDI M FL PROBLEM

Den tidiga politisk-ekonomiska forskningen om gemensamma resurssystem använde relativt enkla och likartade antaganden. Man studerade förhållandevis begränsade resurspooler där resursens utdelning var förutsägbar och användarna förväntades vara homogena i fråga om tillgångar, förmågor, kulturella värderingar m m. De förväntades också vara kortsiktigt tänkande, vinstmaximerande aktörer som hade komplett information (Ostrom, 1998).

En artikel skriven av Garrett Hardin 1968 fick ett stort genomslag och övertygade många icke-ekonomer om att världens kollektiva resurspooler var dömda till undergång. Hardin hävdade att alla resurser av allmänningsskäraktar kommer att förödås eftersom den enskilde alltid vill ”ta en bit till”. Det har kallats *allmänningens tragedi* (Carlsson, 1995 & 1996). Fisker i sjön är av inget värde för fiskaren om han inte tar upp den. Det leder i förlängningen till utfiske eftersom det inte finns något som motiverar fiskarna att lämna kvar fisk i sjön. Hardins lösning på problemet är privatisering. Andra lösningar som förs fram är att samhället går in och reglerar tillträdet.

En annan modell som fångar problematiken är *fångarnas dilemma*. Två fångar utlovas, var och en för sig, kortare straff om de erkänner det brott de tillsammans anklagas för. Problemet är att om den ena fången erkänner och den andra tiger, blir den första frikänd medan den andra får ett tioårigt straff. Om båda erkänner får de vardera ett sexårigt fängelsestraff. Om båda tiger får de sitta i fängelse i ett år. Fångarnas dilemma används för att demonstrera konflikten mellan individuell rationalitet och grupprationalitet (Rova 1999). Fångarnas dilemma kan användas för att exemplifiera fiskeuttag i förhållande till återväxten i ett fiskevatten. Om båda fiskarna tar mer än vad vattnet tål, får de kortsiktigt stora vinster och långsiktigt ett utfiskat vatten. Den enda långsiktigt bärkraftiga lösningen är att båda minskar sitt fiskande i förhållande till vattnets bärighet, vilket enligt den tidiga resurspool-forskningen och policyskapande myndigheter endast kunde ske med hjälp av samhälleliga regleringar.

En liknande paradox illustreras i ”the logic of collective action”, dvs *det kollektiva agerandets logik*. Modellen visar hur det kan vara kortsiktigt lönsamt för den enskilde att åka ”snålskjuts” i kollektiva arrangemang. Det är enligt detta synsätt inte rationellt att engagera sig i ideella föreningar och andra organisationer för produktion av gemensamma varor och tjänster. Om organisationerna är tillräckligt stora spelar det ingen roll om just *jag* åker snålskjuts (Carlsson 1996).

För att upprätthålla resurspoolen tvingas man därför sätta in regler för dess användning. Regler som säger vem som får använda den, t ex ett fiskevatten, när det får användas, av vem/vilka och hur mycket av resursen som får tas. På grund av svårigheten att exkludera brukare uppstår ofta ”snålskjutsproblemet”, dvs att någon åker snålskjuts på andra och t ex tjuvfiskar. För att motverka detta måste man då hitta sanktionssystem och sätt att övervaka användningen av resurspoolen.

Under de trettio år som gått sedan Hardins artikel har en rad vetenskapliga böcker och artiklar producerats i ämnet. Många av dem uppvisar goda exempel på hur kollektivt ägande av en naturresurs går att förena med dess bevarande. Framgången beror på hur den kollektiva resursen organiserats. Det är alltså inte enbart resursen utan också de institutionella arrangemang som kringgärdar den, som är av betydelse (Carlsson, 1995).

Oavsett vilken lösning som förespråkas handlar det om att upprätta ett system av mänskliga relationer och förväntningar som ger de effekter man vill ha. Det är här som begreppet *institution* kommer in i bilden. Institution används inte på det sätt som är vanligt i dagligt tal, typ Försäkringskassan eller ett sjukhem. Institution betyder istället ”rules-in-use”, dvs både formella och informella regler:

”En institution kan definieras som ett system av regler som används av ett antal personer för att organisera återkommande aktiviteter, som i sin tur leder till specifika resultat för just de här personerna. Regler är värdelösa om de inte kan sanktioneras, men om sanktionerna blir alltför vidlyftiga kommer kostnaderna att överstiga vinsterna. Det är här ömsesidig förståelse, tillit, socialt kapital och andra kulturella faktorer kommer in i bilden. Umgänget mellan individer, mellan företag och organisationer blir ”billigt” när de inblandade vet vad som är tillåtet, lämpligt, försvarbart etc, liksom när var och en vet att de kan förvänta sig ett liknande beteende från andra människor.” (Carlsson 1996:48–49)

Utifrån det här resonemanget är det svårt att bygga institutioner uppifrån, utan förståelse och stöd i den lokala kulturen. Det finns många exempel på decentralisering initierad uppifrån som inte har fungerat. Demokrati måste byggas nedifrån, dvs med ett ”nedifrån–upp”perspektiv om människor ska bli delaktiga och acceptera regler som kortsiktigt kan vara begränsande för dem.

4.3 ÅTTA DESIGNPRINCIPER

De resurspooler som överlevt i århundraden och samtidigt genererat välfärd åt sina deltagare har vissa kännetecken som forskare lyckats definiera. Olika forskningsteam från Indiana University har kartlagt vilka regelsystem som i praktiken används av de inblandade, oavsett om det handlar om en vattenreservoar i Spanien, schweiziska skogsallmänningar eller bevattningsanläggningar i Asien. De mest robusta, dvs uthålliga arrangemangen, har visats sig bygga på åtta gemensamma principer:

1. **Klara gränser**, både vad gäller vem som har rätt att ta resurser, och hur mycket den har rätt att ta ut. Det måste finnas *regler* som tydligt definierar *vem/vilka som har rätt att använda* resurspoolen, t ex vem som har rätt att fiska i en nationalpark eller ett naturreservat. Det måste finnas *regler som anger fördelningen* av resursen,

dvs tider, områden, tekniska hjälpmedel osv. De som har rätt att utnyttja resursen måste veta när de får använda den och på vilket sätt.

2. **Balans mellan nytta och kostnad**, dvs mellan vad den enskilde får ut av arrangemanget och vad hon/han måste bidra med för att delta. Den som vill ha mycket får bidra med mycket. Rika bönder får t ex bekosta fler dammluckor i ett bevattningssystem eftersom deras ägor kräver mer vatten.
3. **Kollektiva beslut**. De som påverkas av hur resursen fördelas måste ha möjlighet att övervaka och påverka fördelningsreglerna. De som åker snålskjuts måste kunna upptäckas och bestraffas.
4. **Övervakning/kontroll**. Övervakare som aktivt kontrollerar områdets fysiska förhållanden och brukarnas beteenden, är ansvariga inför brukarna och/eller är brukarna själva.
5. **Ökande sanktionsgrad**. Ett system där medlemmarna sanktionerar sig själva bidrar till att upprätthålla de självvalda normerna. De första överträdelserna straffas lindrigt; det handlar mer om information än sanktion, ”så här gör vi inte här”. Vid upprepningar ökar straffpåföljden.
6. **Enkel och effektiv konfliktlösning**. Brukarna och deras tjänstemän har snabb tillgång till lokala arenor, där man till låg kostnad kan lösa konflikter mellan brukare och mellan brukare och deras tjänstemän.
7. **Organisationsfrihet**. De som använder systemet måste tillåtas att organisera sig själva och forma sina egna ”institutioner”, utan krav från externa statliga myndigheter.

För kollektiva resurspooler som är delar av större system:

8. **Arbetsdelning** (*Nested Enterprises*). Många olika *lager* av ”organisering” bidrar tillsammans med de andra principerna till att forma uthålliga, institutionella arrangemang. Vissa bönder tjänar t ex extra på att tillverka dammluckor, medan andra förser dem med material till detta. Bönderna kan anställa en person som vattenkontrollör osv (Ostrom, 1990, 1992).

Den slutsats forskarna drar är att det finns fungerande alternativ till allmänningens tragedi, fångarnas dilemma och snålskjutsproblemet. Lösningen har i många fall visat sig vara ***självorganisering*** och ***självstyre***. Människor har lyckats bygga institutionella arrangemang som mycket väl klarat av att bevara och fördela gemensamma resurser. Många av dessa arrangemang är äldre än nationalstaten själv (Ostrom 1990, 1992, Carlsson 1996). En av de slutsatser professor Ellinor Ostrom drar från de fall som har analyserats är att om deltagarna är med om att skapa sina egna regler och uppmuntras att lära sig om hur andra har lyckats lösa svåra design problem, kan vi förvänta oss motiverade aktörer som själva finner lösningar på sina egna institutionella problem.

4.4 OLIKA REGELNIVÅER

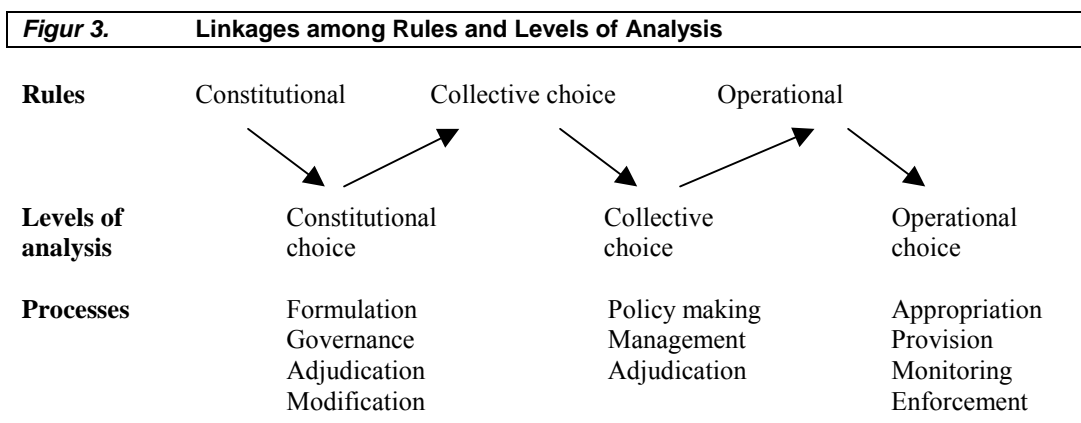
Att skapa institutioner är en utmaning som kräver förmåga att förstå hur informella och formella regler, i kombination med den fysiska, ekonomiska och kulturella omgivningen, producerar initiativ och resultat. Det finns inget bästa sätt att skapa en institution. Det handlar om att planera, försöka, modifiera och försöka igen. Mycket tid och resurser måste läggas ned på att lära sig hur olika institutionella regler påverkar deltagarnas uppförande (Ostrom 1992).

Det handlar således om ett processinriktat arbetssätt med stor lyhördhet för olika aktörer och metoder för att fånga upp deras synpunkter och via mätningar deras beteenden. Den tid som investeras i att bygga upp en fungerande institutionell struktur resulterar i kunskaper om hur man ska koordinera många individers insatser i en serie komplexa, självständiga och tidsberoende aktiviteter. Det handlar om långsiktiga lösningar. Därför kan man inte heller räkna med att bygga upp långsiktigt fungerande regelsystem om det finns människor inblandade som knappt har mat för dagen, eller om offentliga tjänstemän är inblandade som endast kommer att arbeta med detta under en kortare tid. För att bygga upp långsiktigt stabila system i ekologiskt känsliga områden krävs tillräckliga ekonomiska resurser för att avvakta långsiktig ekonomisk utdelning (Ostrom 1992:42).

Det är viktigt att notera att i en lokal självförvaltande organisation fattar deltagarna många beslut, men inte alla, som påverkar resursens hållbarhet (Ostrom 1999):

”In most modern political economies, however, it is rare to find any resource system - including the treasuries of private for-profit corporations – that are governed entirely by participants without rules made by local, regional, national, and international authorities also effecting key decisions.” (V. Ostrom 1991, 1997).

Regler på olika nivåer påverkar således nyckelbeslut i den lokala självförvaltande organisationen. Ett institutionellt ramverk består av tre olika nivåer eller lager av regler som har en kumulativ påverkan på händelser och resultat i olika omgivningar, nämligen *operational rules*, *collective choice rules* och *constitutional rules*.



(E Ostrom, 1992:46)

Operativa regler påverkar vardagliga beslut som användare och distributörer måste ta, t ex i en bevattningsanläggning. När och hur ska man tappa vatten, vem ska övervaka att det sker på rätt sätt och vilka belöningar och sanktioner ska utdelas som en följd av olika ageranden? **Kollektiva beslutsregler**, som indirekt påverkar de operativa reglerna, används av policy-skapande instanser. En förändrad policy betyder också att de operativa reglerna kommer att ändras. **Konstitutionella beslutsregler** bestämmer vem som har rätt att delta i systemet, samt vilka specifika regler som kommer att användas för att skapa de kollektiva beslutsreglerna, vilka sedan påverkar de operativa reglerna.

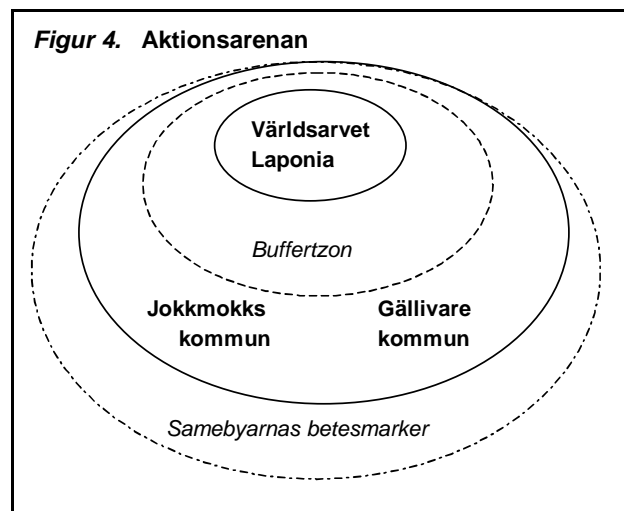
De operativa reglerna är lättare att ändra än de kollektiva beslutsreglerna. De mest kostsamma att ändra är de konstitutionella reglerna. I fallet Laponia måste vi även lägga till en *internationell nivå*. Unesco:s riktlinjer för världsarv ställer krav som inte alltid behöver vara förenliga med de nationella konstitutionella reglerna. EU:s Natura 2000 kommer också att inverka på Laponia, även om det i nuläget verkar som att det nationella regelverket svarar upp mot EU:s krav.

Svensk naturvård karaktäriseras av ett *top-down* perspektiv, dvs förändringar initieras från centralt håll och kanaliseras via den statliga/regionala nivån, till den lokala. För att ett *bottom-up* perspektiv ska kunna utvecklas krävs förvaltningsformer som möjliggör ett flexibelt förhållningssätt mellan de tre beslutsnivåerna. Förändringar på operativ nivå leder så småningom till krav på konstitutionella förändringar, vilket de juridiska instanserna inte kommer att kunna svara upp till och kanske inte heller ska göra det, på grund av rättssäkerheten. Men det ställer krav på flexibla lösningar i förhållande till den konstitutionella nivån och förmåga att finna processinriktade arbetsmetoder. Detta är något som måste utvecklas över tid. ”Rom byggdes inte på en dag!”.

4.5 AKTIONSARENA OCH AKTÖRER

För att strukturera information och nå kunskaper om problem på olika nivåer har det så kallade IAD-ramverket (the Institutional Analysis and Development Framework) använts med stor framgång i en mängd empiriska studier av eko-systembaserade områden (Imperial, 1999). IAD-ramverket utgår bland annat från aktionsarenan, dess aktörer och olika beslutssituationer. Här ska vi endast översiktligt se på Laponias aktionsarena och dess aktörer, eftersom en analys med hjälp av IAD-ramverket är av forskningsmässig art och ligger utanför utredningsuppdraget.

Aktionsarenan kan tyckas vara lätt att definiera som Världsarvet Laponia och dess geografiska gränser (se sid 9). Den är dock inte självklar. Det som rör Laponia får konsekvenser för kommunerna Gällivare och Jokkmokk, som helhet. Om det ska ske en hållbar utveckling i Laponia krävs ekologiska och infrastrukturella insatser i de delar av kommunerna som ligger utanför Laponia. För samebyarna handlar Laponia även om områdena ner till kusten, eftersom det är renbetesmarker (se Samebyarnas Laponiaprogram). Förändringar som påverkar den ekologiska balansen i dessa områden får också konsekvenser för rennäringen i världsarvsområdet. I naturvårdskretsar pratas det om *buffertzoner*, dvs de ekologiskt mest känsliga områdena förses med buffertzoner som ska medverka till minskad miljömässig förstörelse i de så kallade kärnområdena. I buffertzona



är renbetesmarker (se Samebyarnas Laponiaprogram). Förändringar som påverkar den ekologiska balansen i dessa områden får också konsekvenser för rennäringen i världsarvsområdet. I naturvårdskretsar pratas det om *buffertzoner*, dvs de ekologiskt mest känsliga områdena förses med buffertzoner som ska medverka till minskad miljömässig förstörelse i de så kallade kärnområdena. I buffertzona

krav på de verksamheter som bedrivs där, att följa vissa ekologiska grundregler. Kraven är dock inte lika stora som i det primära skyddsområdet: här Lapponia.



Fjällen i full vinterskrud, sent på dagen, med lågt fallande solljus. Foto: Robert Olausson.

Zonering är en teknik som också bör kunna användas inne i världsarvet Lapponia, dvs att med hjälp av kontinuerliga undersökningar av hur naturen reagerar på människor och motoriserade fordon, bedöma vilka delar av området som tål ett högre besöksstryck. Vissa zoner kanske periodvis måste stängas av för allmänheten på ekologiska skäl. Zoneringstekniken används redan idag för rennäringens skull, genom att särskilda regleringsområden inrättas under vissa tidsperioder.

Det finns många olika **aktörer** i Lapponiaområdet, i huvudsak med likartade intressen, men också sådana som står i konflikt med varandra. Den största konfliktfrågan rör vem som har rätt till marken, samerna eller svenska staten? För närvarande är den frågan mycket aktuell, eftersom diskussionen pågår om Sverige ska ratificera, dvs ansluta sig till, ILO:s (International Labour Organisation) konvention nr 169 om ursprungsfolk. Sveriges riksdag har redan bekräftat samernas ställning som ursprungsfolk. Den samiska befolkningen i Sverige uppskattas till ungefär 17 000 personer och av denna befolkning är mindre än 2 500 personer renskötande samer och medlemmar i en sameby. I Lapponiaområdet handlar det om ca 300 renskötare. Intressekonflikten mellan samer och andra grupperingar gäller rätten till marken i renskötselområdet. Samernas rätt att nyttja mark för renbete, jakt och fiske gäller inom hela renskötselområdet (ca 1/3 av Sveriges yta), dvs på privat, kommunal och statlig mark. Regeringens utredare i frågan anser att konventionen gör det nödvändigt att stärka renskötselrätten så att den får ett skydd motsvarande vad som gäller för andra bruksrätter till mark (SOU 1999:25).

För att tydliggöra vilka aktörerna är i Lapponia utgår jag från deras huvudsakliga funktioner/intresseområden. Dessa kan sägas vara av **närings-, rekreations-, kunskaps-** eller **förvaltningsmässig** art. En sådan gruppindelning av aktörer kan

naturligtvis göras på många sätt. En metod är att se vilka aktörer som är verksamma på olika nivåer, dvs lokalt, regionalt och nationellt. Då studeras den politiska beslutsprocessen, samt hur påtryckningar och inflytande kanaliseras. Här har jag försökt samla alla huvudaktörer i en enda figur, för att åskådliggöra mångfalden och problematiken.

Om Lapponia ska kunna utvecklas på ett hållbart sätt krävs att formella och informella regler tydliggörs, liksom att metoder utformas så att man lyckas engagera "rätt" intressenter i "rätt" sammanhang och tidsfas i utvecklingsprocessen. De olika intressena måste också mötas, för att det ska uppstå förståelse för andra synsätt. Som det hittills har varit har besluten fattats uppifrån och det har inte investerats resurser på lokal förankring. När besluten fattats uppifrån har många intressenter reagerat genom att opponera sig.

I fjällvärlden återfinns en rad konfliktområden mellan bevarande och utnyttjande, mellan olika brukargrupper och mellan naturvård och andra former av markanvändning (Emmelin 1997). Ja, så har det varit och så kommer det att bli även fortsättningsvis. Eftersom

det är så många intressen som ska samverka är intressekonflikter oundvikliga. Olika grupperingar har olika utgångspunkter för sin verksamhet och dessa överensstämmer inte alltid. Det som går att förändra är att öka aktörernas kunskaper och förståelse för varandras situation och på så vis erhålla en annan konsensus för de beslut som tas. Det bör vara möjligt att utforma system som gör människor mer delaktiga i besluten om världsarvsområdet.

Om vi relaterar detta till den internationella forskningen i institutionell analys, kan ett av huvudproblemen vara att staten inte ger de lokala aktörerna och den lokala nivån möjlighet att vara med och utforma de operativa och kollektiva beslutsreglerna. I en stor empirisk undersökning av bevattningssystem har Tang (Tang 1991; Ostrom 1998) funnit att lokalt självförvaltande system genomgående uppnått bättre resultat än statligt styrda system. När det handlar om stora kollektiva resurspooler har dock staten haft uppgifter att fylla på högre beslutsnivåer. Det har således varit ett etablerat samarbete mellan olika nivåer, där den lokala nivån ansvarat för de operativa reglerna. Vad kan det då bero på att resultaten blivit bättre i dessa system som varit organiserade med ett nedifrån-upp perspektiv?

Figur 5. Aktörer på "arenan" Lapponia

Intresseområden	Aktörer
1. Rennäring	Samebyar Kommunikationsföretag: transporter SSR, Svenska Samers Riksförbund
2. Turism	Lokala privata turistföretag Ideella föreningar Samiska företag Båddjelanta ekon. förening Nationella/utländska företag Nationella föreningar Komm.företag: flyg, buss, skoter
3. Rekreation	Lokala fiskare & föreningar Lokala jägare & föreningar Bärplockare, skidåkare m m Natur- & miljöföreningar
4. Storskalig industri	Prospekterare, gruvföretag Vattenfall Vindkraftföretag + samebyar Skogsbolag
5. Dokumentation	Forskare Fotografer & skribenter Åjtte Länsstyrelsen + SNV, Riksant.ämb.
6. Infrastruktur	Vägverket Kommunerna
7. Tillsyn o. kontroll	Länsstyrelsen + SNV, RÅ Kommunerna

4.6 FÖR- OCH NACKDELAR MED LOKAL SJÄLVFÖRVALTNING

Några av *fördelarna* med lokal självförvaltning av *mindre* kollektiva resurspooler har visat sig vara (Ostrom, 1998:25):

- *Lokal kännedom.* Brukare som har bott länge på en plats och levt av ett resurssystem har utvecklat mentala modeller över hur det biofysiska systemet fungerar, eftersom de är avhängiga av detta för att överleva. De känner också andra som bor i området och vet vilka normer som bedöms vara OK.
- *Trovärdiga deltagare.* Brukarna kan konstruera regler som ökar möjligheten att andra är trovärdiga och att det sker en växelverkan, dvs kommunikation. Det här minskar kostnaderna eftersom man inte behöver förlita sig på formella sanktioner och betala för intensiv bevakning.
- *Tillit till insamlad kunskap* baserade på utfall och erfarenheter.
- *Bättre anpassade regler.* På grund av ovanstående är brukarna mer motiverade att skapa regler som är bättre anpassade till lokala förhållanden än i mer generella system.
- *Lägre kostnader för genomdrivande av sanktioner.* Eftersom de lokala användarna själva måste bekosta övervakningen är de mer motiverade att finna regler som fungerar så bra att övervakningskostnaderna minskar. Dessutom följs regler bättre när de anses vara legitima av brukarna.
- Det finns större möjligheter att lyckas i en stor region om man etablerar *parallella system* för regelskapande, tolkning och genomdrivande.

Det finns naturligtvis också *begränsningar* i alla försök till organisering av kollektiva resurspooler. Några av begränsningarna i ett starkt decentraliserat system kan vara: Vissa användare vill inte organisera sig; en del självorganiserade försök kommer att misslyckas på grund av komplexiteten i alla de uppgifter som måste skötas; lokala tyrannier uppstår med en stark ledare eller ledargrupp, som inte agerar demokratiskt; stagnering; ovederhäftig diskriminering; begränsad tillgång till vetenskaplig information; konflikter mellan brukare, när de saknar effektiva konfliktlösningsmekanismer; oförmåga att hantera större gemensamma resurspooler på grund av bristande övergripande regelverk m m (Ostrom 1998).

4.7 MÖJLIGHETER ATT HANTERA ALLMÄNNINGENS TRAGEDI

Elinor Ostrom menar att man erhåller många fördelar i ett ”polycentric governance system”. Polycentric kan översättas till mångcentriskt, alltså ett styrsystem med flera centra. Med mångcentriskt avser hon ett system där medborgare kan organisera inte bara ett utan mångahanda styrorgan på olika skalor. Varje enhet kan vara mycket självständig i fråga om att skapa och genomdriva regler inom en begränsat maktsfär för ett specifikt geografiskt område. I ett mångcentriskt system är vissa enheter av mer generell karaktär, medan andra är mycket specialiserade. I detta system kan olika självorganiserade delsystem vara specialiserade distrikt, privata organisationer eller delar av det kommunala styrsystemet. Dessa olika enheter är sammanvävda i flera nivåer av generella styrorgan som också förser medborgarna med medborgarrätts-, jämställdhets-, liksom brottsmålsdomstolar.

I ett mångcentriskt system får brukarna av de kollektiva resurspoolerna rätt att skapa en del av de regler som påverkar hur resursen används. På det sättet tas de lokala kunskaperna till vara och brukarna får en snabb återkoppling, genom en "trial and error" inlärningsprocess. Å andra sidan, kan problem som är associerade till lokala tyrannier och ovederhäftig diskriminering lyftas till en högre nivå, där det finns en myndighet med ansvar att skydda medborgarnas rättigheter. Det blir också en bättre mix mellan forskning och praktiska erfarenheter om universitet och forskningsstationer finns placerade i större enheter, men har ansvar för att relatera nya forskningsrön till många mindre enheter i regionen (Ostrom 1998).

Ostrom ger exempel på mångcentriska system som hon anser fungerar väl. Ett sådant är "Maine lobster fishery", där avgränsningsregler (dvs vem som får fiska och var) liksom många vardagliga fiskeregler organiseras av de hamnföreningar där fiskarna ingår. Den lokala och statliga förvaltningen har kompletterande roller, och är nödvändiga för att systemet ska fungera bra. Ett annat sådant system är laxfiskerierna i staten Washington. Där har man lyckats utveckla ett system med *co-management*, från att tidigare ha haft ett system som dominerades av stat och region. Förändringen skedde på ett större domstolsbeslut i mitten av 1970-talet om att 21 indianstammar hade rätt till 50 procent av den fisk som passerade genom stammarnas traditionella områden. Man byggde upp ett system som involverar både delstaten och de 21 indianstammarna i olika policyskapande roller relaterade till lax. Att delstaten är starkt involverad i processen betyder att det är tryggt för alla lokala grupper att följa beslut om skydd för fisket eftersom de vet att alla andra lokala grupper gör detsamma.

4.8 SLUTSATSER

Den internationella forskningen visar att det går att bedriva ekonomisk verksamhet i ekologiskt känsliga områden utan att problem som allmänningens tragedi behöver uppstå. Det ställer dock krav på väl fungerande institutionella arrangemang, regelverk som de lokala intressenterna varit med om att utforma, kontrollinstrument, graderade sanktioner och sist men inte minst kommunikation mellan alla berörda och fora för lösning av konflikter.

Större kollektiva resurspooler ställer dock större krav på de institutionella arrangemangen. Det handlar om regelverk på flera olika beslutsnivåer, nämligen den *operativa*, den *kollektiva* och den *konstitutionella* (och ibland också den *ingenerationella*). Dessa regelverk och de styrorgan som där ingår är alla sammanvävda i ett komplicerat system, som av nödvändighet måste vara flexibelt. Det handlar om att lära sig av erfarenheter, dvs hur naturen reagerar och av forskningsresultat, samt att förändra regler och beteenden utifrån desamma. Detta ställer krav på ett processinriktat arbetssätt på flera nivåer, men också ett tydligt regelverk som kommuniceras till alla berörda.

Det finns många erfarenheter att hämta från den internationella forskningen inför det fortsatta utvecklingsarbetet av Världsarvet Laponia. Frågan om hur man skapar nya institutionella arrangemang och "co-management", där den lokala nivån får ett avsevärt större inflytande, måste av naturliga skäl utvecklas utifrån de lokala förutsättningarna.

5. Förvaltningsmodeller

5.1 VAD BETYDER BEGREPPET FÖRVALTNING?

Många säger att det behövs nya förvaltningsmodeller i inlandet och fjällvärlden. Lokal förvaltning verkar ha blivit den ”nyckel” som är lösningen på olika problem. Men vad menar de egentligen? Hur definierar och tolkar olika personer förvaltningsbegreppet? Vad betyder begreppet förvaltning?

”I varje samhällsbildning finns uppgifter som endast kan lösas genom samverkan mellan de människor som ingår i gemenskapen. En förutsättning för att en sådan samverkan ska kunna komma till stånd är existensen av någon sorts förvaltning”, sägs i ett av standardverken för utbildning i förvaltningsfrågor (Molin m fl, 1982). Termen förvaltning används här synonymt med termen administration. Även i Bonniers lexikon (1994) definieras förvaltning som administration av viss verksamhet, eller skötsel. Offentlig förvaltning är en sammanfattande beskrivning av landets ämbetsverk och myndigheter centralt, regionalt och lokalt.

Statsvetarna Olof Petersson och Donald Söderlind beskriver hur förvaltningspolitiken överhuvudtaget har uppkommit. De utkristalliserar tre förvaltningsdoktriner:

- 1) **Den lagstyrda förvaltningen**, där förvaltningsorganens lydnad mot rättsordningen ställs i förgrunden. Domstolen tjänar som förebild för förvaltningen. Tjänstemannens viktigaste yrkesroll är juristens.
 - 2) **Den folkstyrda förvaltningen**, ses som ett instrument för medborgarnas och de valda politikernas krav och önskemål. Folkviljans förverkligande och representativitet är överordnade värden.
 - 3) **Den marknadsstyrda förvaltningen**, som är en serviceproducent med effektivitet som överordnat kriterium. Kundens efterfrågan är den viktigaste styrsignalen. Tjänstemannens viktigaste yrkesroll är ekonomens.
- (Petersson, Söderlind 1992)

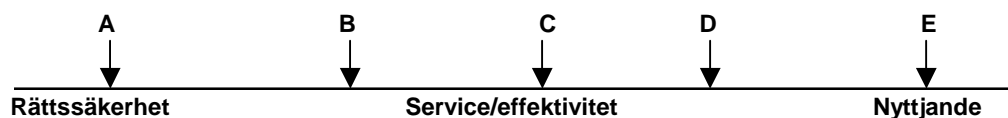
Dessa förvaltningsdoktriner har historiska förklaringar. Tanken på civila rättigheter, dvs allas likhet inför lagen, fick sitt genomslag under 1700-talet. Det manifesterades bl a i upplysningstidens idéer, den franska revolutionen och den amerikanska konstitutionen. För att åstadkomma civila rättigheter krävs insatser av juridisk karaktär, dvs en lagstyrd förvaltning. Under 1800-talet växte kravet på politiska rättigheter, vilket förklarar den folkstyrda förvaltningen. Under 1900-talet växte sig kravet på sociala rättigheter starkt, dvs välfärdsfrågorna. Så småningom tog det sig uttryck i tanken på staten som effektiv serviceproducent, där företaget och marknaden fick bli sinnebilden för effektiv produktion. Naturligtvis har dessa olika synsätt existerat sida vid sida; det är en blandning av **rättsstat, demokrati och effektiv välfärdsstat** som man försöker uppnå med svensk offentlig förvaltning.

Inom kommunalpolitiken återfinns särskilt det folkstyrda och det marknadsstyrda förvaltningssynsättet. Under de senaste decennierna har dock utvecklingen svängt mot det serviceinriktade och marknadsstyrda. Även i fråga om landstinget kan man märka denna trendförskjutning.

Hos Länsstyrelsen väger dock fortfarande rättsstatsperspektivet tungt, vilket troligtvis har historiska förklaringar. Länsstyrelsernas historia sträcker sig genom landshövdingeämbetet ända till 1600-talet. Länsstyrelserna är statliga myndigheter, med en landshövding, utsedd av regeringen, som chef och ordförande. Gränslinjen mellan rättsskipning och förvaltning har dock med tiden blivit diffus i och med att länsstyrelsen har fått nya uppgifter som regionala utvecklingsfrågor. Samtidigt har länsstyrelserna behållit uppgifter av rättsskipande karaktär (typ avgifter och dispenser) samt tillsyn att lagar och förordningar efterlevs inom sektorer som saknar regionala sektorsorgan. Sedan 1979 väljs Länsstyrelsens styrelseledamöter av landstinget – trots att det är en statlig myndighet.

Och det är här svårigheten kommer in vid diskussioner om nya förvaltningsmodeller och regelsystem. Länsstyrelsens tjänstemän lägger in den lagstyrda förvaltningens betydelse i förvaltningsbegreppet, vilket gör att vissa uppgifter endast kan utföras av en statlig myndighet. Kommunernas politiker och tjänstemän har en mer funktionell och marknadsinriktad syn på förvaltning. Personer som inte arbetar inom offentlig verksamhet ser oftast förvaltning som en administrations- och skötsel fråga, dvs att vem som helst som representerar en intressegrupp kan ingå i en förvaltning. *Det handlar om att lösa praktiska frågor tillsammans.* Benär man upp problematiken inser man dock att det till syvende och sist är en fråga om makt och inflytande. De grupper som själva vill förvalta sitt intresseområde vill göra det p g a missnöje med överheten och dess beslut. De vill ha mer att säga till om i frågor som de upplever som sina angelägenheter. Skillnaderna i synsätt illustreras av följande figur. A, B, C, D och E lägger in olika innebörd i begreppet förvaltning av Laponia:

Figur 6.



Vid en jämförelse mellan hur Länsstyrelsen, kommunerna och samebyarna ser på förvaltningsfrågan kan man säga att Länsstyrelsen (beroende på person och sakfråga) företräder ståndpunkterna A, B och C. Kommunernas tjänstemän och politiker ligger närmare B, C och D. Samebyarna uppehåller sig i sitt Laponiaprogram mest vid E, men ibland också A. Det här kan vara en avgörande förklaring till varför så många missförstånd har uppstått när man har diskuterat Laponia.

5.2 ANDRA VÄRLDSARV OCH SKYDDADE OMRÅDEN

De olika världsarven har fått sin utmärkelse just för att de är unika och bedöms vara värda att bevara för kommande generationer. För att hamna på världsarvslistan måste de olika världsarven tillfredsställa de urvalskriterier som Världsarvskommittén har ställt upp (se sid 12 för Laponia). Världsarv som befinner sig i en riskzon sätts upp på en lista över "Heritage in Danger" och följs extra noga av nationella och internationella organ. Det finns en Världsarvsfond, vars



Utsikt mot världsarvets snöklädda toppar. Foto: Robert Olausson.

pengar används till bistånd och tekniskt samarbete för världsarv som bedöms vara i behov av det. Den finansieras av att de länder som skrivit under världsarvskonventionen bidrar med 1 procent av sitt totala bidrag till Unesco (the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Konventionen antogs av Unesco 1972 och hade fram till februari 1996 ratificerats av 146 länder.

Idag finns 582 världsarv av vilka nio ligger i Sverige (Unesco, 1999). Av världens 445 kulturarv är det oftast byggnader eller hela stadsmiljöer som har utsetts. Det finns endast 20 kombinerade natur- och kulturarv, varav fyra har fått utmärkelsen p g a att de också har en ursprungsbefolkning verksam inom området gränser. Av de 117 naturarven har flertalet redan ett nationellt skydd i form av nationalpark. De har då en särskild organisation för vård och förvaltning och ofta kommersiella verksamheter inom parken. Tongariro National Park blev världens fjärde nationalpark år 1887, när Maorihövdingen Horonuku Te Heuheu skänkte ett område med tre heliga vulkaner till brittiska kronan. Nationalparken skapades efter den amerikanska modell som bl a utvecklats för Yellowstone, som blev världens första nationalpark 1872. Tongariro har sedan utvidgats och även kommersialiserats eftersom två av landets största skidområden finns inom världsarvet, inklusive liftsystem. Det statliga Departement of Conservation har huvudansvaret för parken, även om förvaltningen sköts lokalt, med personal och en styrelse på åtta personer. Tongariro utnämndes till världsarv 1993, p g a dess unika natur och ursprungskultur, den maoriska. Det fanns då redan en Management Plan för området som fastställdes 1990. Dess första del behandlar områdets historia, mål och policier. Övriga två delar behandlar specifika frågor för de områden där skidsystemen ligger (Tongariro National Park Management Plan, 1990).

Världsarven drivs på olika sätt och vi kan i den här rapporten inte gå in på några detaljer. Det kräver studiebesök på plats. I samebyarnas Laponiaprogram refereras t ex till en källa som bedömer att de australiska världsarven ligger långt före alla andra i fråga om att ge ursprungsbefolkningen (Aborigines) rättigheter och inflytande (Samebyarnas kansli, 2000:28). I det här arbetet har vi fått upplysningar som är motsatta, dvs att det handlar mer om ”läpparnas bekännelse” i Australien, och att maorierna i Nya Zeeland har en bättre situation med mer inflytande. En närmare analys måste genomföras innan slutsatser kan dras; att bara se till antalet personer som är representerade i olika styrorgan, liksom vem som formellt äger marken, ger inte en heltäckande bild av det verkliga inflytandet.

I en rapport från IUCN sägs att huvuddelen av världens skyddade områden (inkluderande världsarven) drivs av staten (Eagles, 1999). Det är billigt att besöka och använda dessa parker och intäkterna bekostar endast en mycket liten andel av driftskostnaderna. Denna prispolitik fastslogs under en tidsepok när det var motiverat att ta kostnader för bevarande från skatteintäkterna. En ökad turism över hela världen har dock visat att den statliga förvaltningen inte klarar av att hantera besökare på ett särskilt bra sätt, vilket också riskerar att motverka intentionerna med det skyddade området, dvs ge ekologiska skador. Den globala trenden är också att regeringar begär att parkerna ska ta in en högre andel av sin budget från turism. Det här har fått som följd att nya former av förvaltning har utvecklats.

I den typiska statligt styrda parken är personalen statliga tjänstemän, som fungerar i ett hierarkiskt beslutssystem. Parken får en årlig budget från staten och parkens intäkter skickas tillbaka till en central statlig pott. Besöksservice som logi, guide och konsumentprodukter, sköts av privata företag som har fått licens för detta för en viss tidsperiod. Den här modellen är mycket vanlig och någorlunda bra så länge staten försörjer förvaltningen med en tillräcklig budget. Budgeten är dock inte relaterad till antalet turister, så parkförvaltningen har svårt att svara upp mot ökad turism eller andra förändringar i besöksnivåerna. En annan nackdel är att personalen ser det som viktigast att göra ett bra jobb i förhållande till dem som styr budgeten, dvs högre tjänstemän och politiker. Därför finns det liten förståelse för besökare och företag som arbetar med turism. Den här typen av förvaltningsmodell leder oftast till stora miljömässiga problem p g a att förvaltningen inte klarar av att hantera ett ökat besöksstryck.

Det har fått till följd att det experimenteras mycket med nya former av parkförvaltning. IUCN:s rapport nämner tre sådana som är värda att diskuteras: ”the parastatal agency, the non-profit corporation, and the private, for-profit corporation”. *Parastatals* är en form av offentliga företag, som tillåter parkmyndigheterna att fungera med samma effektivitet som ett privat företag. Denna förvaltningsform skapar sina egna ”policies”, sköter sin egen ekonomi och har kontroll över intern rapportering och beslutsstrukturer. Ofta finns det en regeringsutsedd styrelse, som ibland har fått delegation att fatta beslut av ansvarig minister. Den här typen av förvaltningsorganisation används t ex i Ontario, Kanada, Kenya, Tanzania och Sydafrika. Organisationen har visat sig mer ekonomiskt effektiv än den statligt styrda. Det finns en större förståelse för kopplingen mellan service och intäkter och en annan snabbhet i systemet.

Organisationsstrukturen blir också plattare. Den största nackdelen, enligt somliga, är statens minskade centrala kontroll.

En del länder använder sig av *ideella organisationer* (s k NGOs) som sköter en del av turistservicen. Fördelen med denna form, i förhållande till "parastatals", är föreningarnas förmåga att mobilisera många ideella krafter och att söka donationer/bidrag. Modellen används dock sällan för hela parker, troligtvis p g a att den typen av organisationer har ett smalt intresseområde plus att de saknar förmåga att hantera hela den skala av uppgifter som krävs för parkförvaltning.

Privata företag förser ofta turister med service och produkter i parkerna. Det görs oftast på licensbasis, där företaget har monopol för en viss tid, eller på den fria marknaden där många företag konkurrerar om turistmarknaden. Det finns få exempel på parker som drivs helt av ett privat företag. Ett sådant försök pågår för närvarande i Lesotho, där ett företag har fått i uppdrag att planera, designa och bygga upp fyra skyddade områden. Avsikten är dock att områdena så småningom ska lämnas över till staten för förvaltning och drift.

En av slutsatserna i IUCN:s rapport är att många parker börjar förändras till förvaltningsformer som mera påminner om offentliga bolag. Det inkluderar a) att organisationen behåller biljettintäkter och avgifter från licensavtal, b) att man behåller budgetmässiga överskott vid slutet av budgetåret, c) prissättningen reflekterar produktionskostnaderna, och d) en ökad flexibilitet i fråga om samarbete med privata företag och ideella organisationer.

Några av de problem som omnämns i IUCN:s rapport orsakas av för lågt tilldelad budget i den statligt styrda nationalparken. Det leder till oförmåga att anlita kunnig personal, att utveckla kunskapsbasen, utveckla produkten, marknadsföra den och att ta emot besökare när dessa anländer. De nya modeller för offentlig förvaltning av parker, s k "parastatals" som är under utveckling i flera länder, självfinansierar verksamheten när den väl blivit operativ. *Det finns dock oftast för lite pengar när de startas upp. Det är därför viktigt att regeringar inser att man måste spendera pengar för att tjäna pengar, dvs att bättre bidra vid ingångsättandet av verksamheten.* Det finns också ett stort behov av statistik och forskning kring besök i nationalparkerna (Eagles, 1999).

IUCN:s Management Effectiveness Taskforce

IUCN (The World Conservation Union) och dess World Commission on Protected Areas (WCPA) har uppmärksammat behovet av att effektivisera förvaltning (dvs skötsel och styrning) av skyddade områden. I april 1998 tillsattes en "Management Effectiveness Task Force" för att utforma ett globalt ramverk för värdering av förvaltningseffektivitet. Gruppen har initierat flera forskningsprojekt, workshops och pilotförsök runt världen. Den tidigare nämnda rapporten har tagits fram inom ramen för detta arbete. I september 1999 hölls en workshop som anordnades av WCPA, Världsarvskontoret och IUCN/WWF Forest Innovations Project. Syftena var att granska det ramverk för att värdera förvaltningseffektivitet som tagits fram via WCPA¹; att granska existerande utvärderingsmetoder i

¹ Se bilaga 2.

världsarvsområden och att utforma ett förslag till ett utvärderingsprojekt för att värdera förvaltningseffektivitet i en antal naturvärldsarv. Där nämndes att man hittills endast har bedömt världsarv när det har funnits hotbilder. Unesco vill dock utarbeta en metod som gör det möjligt att få en regelbunden, jämförbar rapportering från alla naturarv (IUCN, UNESCO, 1999).

WCPA:s förslag till ramverk för värdering av skyddade områden utgår från att det finns olika aspekter i förvaltningsprocessen som kan utvärderas: design och planering, ingångsdata (*inputs*), processer, prestationer/utgångsdata (*outputs*) och resultat (*outcomes*).

Vid en utvärdering av the Tasmanian Wilderness World Heritage Area i Australien visade det sig att den första förvaltningsplanen (1992) saknade mekanismer för utvärdering. Den har nyligen reviderats (1999) och kompletterats. Erfarenheterna visar att det är viktigt att förvaltnings-/skötselplanen inkluderar ett ramverk för utvärdering av förvaltning och skötsel som kopplar målen till krav på kontroll, värdering och rapportering. För detta använder man sig av vetenskapligt baserade kontrollprogram och annan regelbunden statistik.

I Världsarvet Fraser Island, Australien, skapades 1994 ett ramverk för att värdera förvaltningseffektiviteten. Man valde att koncentrera sig till ”outputs and outcomes”. Det har dock visat sig nödvändigt att också utvärdera inputs och processer.

Världsarvet Stora Barriärrevet har påbörjat arbetet med utvärderingsprocesser. Där sägs att indikatorer på ”performance” och utvärderingar måste rikta sig till både förvaltare och resursanvändare. Man frågar hur forskningsdata ska finansieras.

Världsarvsskretariatet vill testa WCPA:s ramverk i 20-30 världsarv runt världen. Vid en utvärdering av världsarv sägs det vara viktigt att undersöka åtminstone följande tre aspekter:

- De speciella kriterier som fanns i världsarvsutmärkelsen för det specifika objektet, dvs gör man det man ska göra enligt Världsarvskommitténs originalbeslut.
- Hur den nationella lagstiftningen efterlevs.
- Generella miljömässiga och sociala krav på ett skyddat område, enligt WCPA:s ramverk, principer och kriterier (se bilaga 2).

5.3 SVENSKA MODELLER

5.3.1 Existerande förvaltningsmodell

Den modell som i Sverige normalt används för förvaltning av statligt ägd mark som nationalparker är att de statliga länsstyrelserna har förvaltningsansvaret. Länsstyrelsen i Norrbottens län har således både myndighets- och tillsynsansvaret för länets nationalparker. Det finns i Jokkmokk en utlokaliserad fjällförvaltning, där bl a naturbevakarna har sitt kontor. Endast fyra av de sex naturbevakar-

tjänsterna för områdena Gällivare och Jokkmokk är tillsatta. Dispensärenden som rör nationalparksförordningen avgörs av tjänstemän i Luleå, förutom ansökningar om landningstillstånd för lufttrafik. Vid ansökan om att göra Lapponia till världsarv, år 1996, uppgavs att ca 10 miljoner kronor avsätts årligen till förvaltning av Världsarvsområdet. Enligt uppgift från Naturvårdsverket handlar det om 12 miljoner kronor år 2000, som ska gå till förvaltningen av Världsarvet.

Länsstyrelsen har fram till våren år 2000 haft ansvaret för Padjelantaleden och dess stugor. Detta har nu arrenderats ut till den nybildade ekonomiska föreningen Bådjelanda, som består av de tre berörda samebyarna i området.

Den svenska modellen för förvaltning av naturområden är statlig med myndighets- och tillsynsansvaret placerat på statens regionala organ. Trots att Länsstyrelsen i Norrbottens län har valt att förlägga Fjällförvaltningen i Jokkmokk har uppifrån-ner perspektivet inte förändrats. Under senare år har Länsstyrelsen i större utsträckning sökt hitta olika former för samråd i olika sakfrågor. Det har dock inte varit fråga om att överlämna ansvar till lokalbefolkningen, eller att bryta rådande strukturer. I andra länder som USA och Nya Zeeland har de lokala förvaltande organisationerna historiskt sett haft mer att säga till om, trots att de legat under statlig kontroll i fråga om lagstiftning och finansiering. Vårt svenska system är mer hierarkiskt och uppifrån-ner inriktat än flertalet andra länder (enligt vad vi kan se vid vår schematiska internationella genomgång). Det är en gammal modell, utformad utifrån ett renodlat bevarandeperspektiv. Den har inte anpassats efter de rådande internationella trenderna vad gäller hållbar utveckling: ekologiskt, socialt/kulturellt och ekonomiskt. Det saknas en förvaltningsplan för hela Lapponia. Det finns inte heller någon planering för hantering av ett ökat besöksantal. I skötselplanerna för Muddus och Padjelanta saknas koppling mellan mål och indikatorer för utvärdering.

5.3.2 Organisationstriangeln

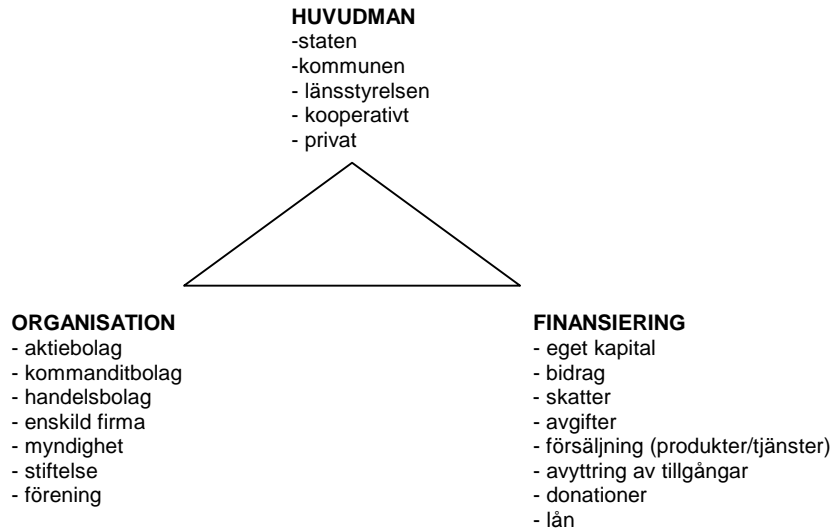
Sverige befinner sig, liksom många andra länder, i ett avgörande förändrings-skede, med stark internationalisering, lägre sysselsättningsgrad inom traditionella industrier och framväxten av nya kunskaps- och tjänsteinriktade verksamheter. Det välfärdssamhälle vi byggde upp under den industriella eran, med starka offentliga institutioner, fungerade bra under industrisamhällets kärnperiod. Det har dock brister i det samhälle som nu växer fram. För närvarande behövs mer flexibla institutioner, med förmåga till nytänkande samtidigt som rättssäkerheten och de demokratiska funktionerna bevaras.

I fråga om naturvård kan en internationell trend märkas där man frångår statligt styrda förvaltningslösningar, till förmån för mer lokalt utformade modeller, under statligt överinseende. Dessa diskussioner förs nu också i Sverige, t ex inom ramen för det sk Fjällagendaprojektet och i anslutning till Världsarvet Lapponia. Frågan är bara om det finns någon lämplig organisationsform?

För att realisera större idéer med många ingående komponenter krävs som regel ett verktyg, dvs en *organisation*. Vilken *associationsform* som väljs är av stor betydelse: förening, olika typer av bolag, stiftelse eller myndighet. Det gäller att bestämma sig för vem som ska vara *huvudman*. Ska det vara staten, kommunen,

en privat huvudman eller något annat? Slutligen har man att ta ställning till *finansieringsformer* såsom eget kapital, bidrag, skatter, avgifter och lån. Det kan finnas skäl att utgå från den s k organisationstriangeln vid diskussion om organisatoriska lösningar (Halvarson, m fl 2000):

Figur 7.



För att uppnå önskat resultat för en allmännyttig verksamhet kan man t o m vara tvungen att använda sig av flera olika organisationsformer, som är kopplade till varandra genom överlappning av styrelserepresentation, regelverk osv.

Att förvalta ett område som Världsarvet Laponia med dess komplexitet, låter sig inte göras i form av associationsformen *förening*. Det handlar om för stora ekonomiska och ekologiska värden, som också regleras med lagstiftning, för att det ska kunna skötas av en förening. Det måste ställas höga ekonomiska, redovisnings- och uppföljningsmässiga krav på en förvaltningsorganisation för Laponia. Föreningar kan dock vara intressenter och viktiga ”stödorganisationer” i utvecklingen av Laponia. I Nedre Dalälven finns t ex en intresseförening parallellt med ett utvecklingsbolag och i Grafikens Hus i Mariefred bildade de eldsjälarna som väckte idén en ideell förening för att samla intressenter i uppbyggnadsarbetet. Det finns en mängd föreningar i Gällivare och Jokkmokk som kan fullgöra de behov som finns av intressenter i verksamheten och vänföreningar.

5.3.3 *Stiftelse eller bolag?*

Stiftelse är en organisationsform, som under flera decennier flitigt använts för verksamheter av publik och allmännyttig art. Ursprungligen skapades stiftelser för att någon ville avsätta pengar till ett specifikt ändamål, t ex formulerat i ett testamente. Stiftaren uttryckte en vilja som skulle vara allena saliggörande, dvs för att säkerställa att pengarna fördelades på det sätt stiftaren avsett. Under 1970- och 80-talen kom stiftelseformen att användas för många institutioner, där det fanns flera huvudmän, inom t ex kultursektorn. Även Tyresta nationalpark förvaltas av en stiftelse (se nedan).

Stiftelsekonstruktionen var dock aldrig avsedd för mer komplicerade verksamheter, med fortlöpande krav på driftstillskott och affärsmässig verksamhet. År

1994 kom en ny stiftelselagstiftning, vilket ändrat förutsättningarna för stiftelser. Som en följd har vissa stiftelser ombildats till förvaltningar, som Norrbottens museum, vilket numera är en del av Norrbottens Läns Landsting, andra till aktiebolag. Särskilt när en verksamhet haft flera huvudmän har bolagsformen varit lämplig. Även aktiebolagslagstiftningen har förändrats under 1990-talet.

De främsta argumenten för att driva en allmännyttig verksamhet i form av aktiebolag är ekonomiska, kopplat till affärsmässiga och redovisningstekniska. Stiftelselagstiftningen är komplicerad rent bokföringstekniskt, särskilt när en stiftelse är begränsat skattskyldig. Det blir en stor ”gråzon” skattemässigt och redovisningstekniskt. I dagsläget är det få publika institutioner som kan förlita sig på enbart offentliga bidrag. Det finns ett stort behov att få intäkter till verksamheten i form av biljettinträden, försäljning av tjänster, sponsring och samarbetsavtal med näringslivet. Institutionernas nya samarbetspartners är skattepliktiga och har i sina ekonomiska redovisningssystem momsplikten inlagd. Det försvårar således redovisningen för stiftelsen. Med en begränsad fast driftsbudget kan inte heller institutionerna ha en stor personell bemanning utan får vara flexibla och vid behov köpa in tjänster utifrån. Det ger samtidigt institutionerna ökade möjligheter att köpa in spetskompetens som är utvecklande för verksamheten. För en stiftelse innebär det en 25-procentig ökning av kostnaderna, när externa företagstjänster upphandlas.

Det här är några av anledningarna till varför institutioner som startats under senare år har valt aktiebolagsformen, dvs institutioner som driver verksamhet (se 5.3.4).

5.3.4 Stiftelsen Tyrestaskogen

Tyresta nationalpark bildades 1993 med syftet att bevara ett representativt sprickdalslandskap med omfattande urskogar och värdefull natur i övrigt. Området har en yta på ca 4 700 ha och ligger endast ett par mil från Stockholms centrum. För att sköta förvaltningen av Tyresta nationalpark, Tyresta naturreservat och Hammarbergets naturreservat bildades Stiftelsen Tyrestaskogen. Instiftare är Statens naturvårdsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län samt Stockholms, Haninge och Tyresö kommuner. Stiftelsens verksamhet leds av en styrelse med nio ledamöter från ovannämnda myndigheter.

Instiftarna satsade tillsammans 39 miljoner kronor i en fond, vars avkastning används för att bekosta området förvaltning. Att ha ett eget kapital underlättar långsiktig planering¹. Stiftelsen har en årlig driftsbudget på ca 2,5 miljoner kronor och omsätter 3-3,5 miljoner kronor. Av budgeten går ungefär en tredjedel till investeringar, en tredjedel till löner och en tredjedel till övrig drift. Stiftelsen är inte momspliktig, vilket hittills inte har varit ett problem eftersom man haft ytterst lite ”kommersiell” verksamhet. Stiftelsen säljer informationsmaterial om området och tar även fram ett informationsblad som distribueras till närhushåll.

Budgeten ska räcka för områdets skydd och vård. Det dagliga arbetet består till stor del av att hjälpa besökare till fina naturupplevelser. Underhållet av 55 km vandringsleder, sju parkeringsplatser och tillsyn av ett tiotal rastplatser tar en stor

¹ Enligt Curt Matzon, chef/intendent för stiftelsen, intervju 1999-10-15

del av tiden. Parken har ungefär en miljon besökare årligen och dessa kommer huvudsakligen från närmiljön, dvs Tyresö och Haninge kommuner. Det är många barngrupper och skolklasser som vistas i området. Andra viktiga uppgifter är att följa upp att bestämmelserna för nationalparken och naturreservaten efterlevs och att naturvärdena dokumenteras.

Stiftelsen har en ”slimmad” organisation, för närvarande endast två anställda, dvs chef och en tillsynsman. Det är ett medvetet val att ha få anställda och i stället hyra in tillfällig personal och entreprenörer från närområdet. Genom denna metod ökar kunskaperna om nationalparken hos lokalbefolkningen; stiftelsen får en bra lokal förankring med människor som bryr sig om nationalparken samtidigt som den ger vissa utav dem jobb. Lokalbefolkningen är också viktig som vidareinformatörer/marknadsförare av nationalparken. En följd av den ”slimmade” organisationen är att de anställda måste ha erfarenhet av upphandling. I mitten av oktober 1999 hade stiftelsen 40-50 olika uppdrag på gång.

Naturvårdsverket har bekostat informationsplatser och byggt Nationalparkernas hus i anslutning till parken. Där får besökare information om alla Sveriges nationalparker; varför de inrättats, vad som är speciellt med de olika naturtyperna och deras biologiska mångfald. Naturvårdsverket har upprättat skötselplan för nationalparken och Länsstyrelsen för de ingående naturreservaten. Skötselplanerna ger detaljerade anvisningar om hur områdena ska skötas. De är upprättade för att markägare, förvaltare, arrendatorer och hyresgäster ska veta vad som gäller.

Stiftelsen Tyrestaskogen har en förvaltningsorganisation med både offentliga och privata markägare:

	Tyresta nationalpark		Tyresta naturreservat	Hammarbergets naturreservat
Beslutande myndighet	Riksdag, regering, Naturvårdsverket		Länsstyrelsen	Länsstyrelsen
Naturvårdsförvaltare	Stiftelsen Tyrestaskogen			
Fastighetsförvaltare	Stiftelsen Tyrestaskogen		Stockholms kommun Tyresö kommun Enskilda	Enskild
Markägare	Staten genom Naturvårdsverket		Stockholms k:n (85%) Tyresö k:n + enskilda (15%)	Enskild
Areal ha	Land 1 880 Vatten 90		Land 2 460 Vatten 310	Land 38 Vatten 20

Flera anläggningar, som jordbruket i Åva, Åva camping och serveringen i Tyresta by är utarrenderade. Naturvårdsverket är fastighetsförvaltare för nationalparken, men har delegerat uppgiften till stiftelsen. Miljövårdsenheten på Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för den hantering av användningen av mark och anläggningar, som reglerats i beslut och skötselplaner för Tyresta nationalpark och naturreservaten i Tyresta och Hammarberget.

5.3.5 Nedre Dalälvsamarbetet - NeDa

Nedre Dalälvsområdet och Färnebofjärdens nationalpark är ett annat naturområde som det är intressant att studera. År 1986 bildades Nedre Dalälvens Intresseförening samt dotterbolaget Nedre Dalälvens utvecklingsbolag. Syftet var att utveckla

besöksnäringen i Nedre Dalälven. Med ett gemensamt namn benämns föreningen och bolaget för Nedre Dalälvsarbetet eller NeDa. Enligt NeDa:s strategi är syftet med turismen att skapa en positiv utveckling i bygden. NeDa ska medverka till nya arbetstillfällen på kommersiell basis genom satsningar på lönsam turism. Ett av de viktigaste målen är att via turistiska budskap och marknadsföring skapa intresse för inflyttningar av familjer och etablering av småföretag (Affärsplan 1999-2001 samt stadgar för Intresseföreningen).

I intresseföreningen ingår som medlemmar 22 företag, tio kommuner, två landsting m fl skolor och organisationer. Det är totalt ca 40 medlemmar. Till en början finansierade medlemmarna 100 procent av bolagets verksamhet, vilket år 1997 sjunkit till knappt 25 procent. Omsättningen var samma år 4,3 miljoner. Bolaget har fyra heltidsanställda, varav en är VD. Bolaget arbetar också med längre (165 timmar) och kortare guideutbildningar.

I Färnebofjärdens nationalpark, inrättad 1998, är det endast bolaget som har guidade turer med ångbåt, vanlig båt, vildmarkspaddling, vandring etc. Det handlar om att nå affärsresenärerna som t ex har råd att betala bra för en exklusiv fiskeresä. NeDa har särskilt koncentrerat sig på att utveckla fisket. Guiderna tar med sig egen ved vid dessa exkursioner. Övriga delar av Nedre Dalälvsområdet guidas också av andra intresseföreningar, vars guider har utbildats via Neda. I nationalparkens skötselplan sägs att: *"Förbudet mot kommersiell verksamhet avser i princip att inrikta nyttjandet av nationalparken till sådana verksamheter som inte medför risk för störningar och slitage inom känsliga eller särskilt attraktiva platser"*. Det står också att: *"Avvägningen av vad som kan anses vara kommersiell verksamhet kan vara komplicerad. Länsstyrelsens prövning av undantag för ske generöst för sådana verksamheter som gynnar förståelsen för nationalparkens värden och som inte förläggs till känsliga delar av nationalparken eller som inte tär på parkens förvaltningsresurser"* (Naturvårdsverket, 1999).

Nedre Dalälvsarbetet förvaltar dock inte nationalparken utan det sköts av Länsstyrelsen i Västmanlands län. Det finns ett skötselråd bestående av en representant från Naturvårdsverket, resp. länsstyrelse, Naturskyddsföreningen och Nedre Dalälvens intresseförening. Färnebofjärdens nationalpark har således en traditionell förvaltning vad gäller naturvård och dispenser, med undantag för bestämmelsen om "kommersiell verksamhet". Där uttrycks redan i skötselplanen ett öppnare förhållningssätt till turism, än i de äldre skötselplanerna för Muddus och Padjelanta.

5.3.6 Ett projekt över gränser

För att få perspektiv på förvaltnings- och organisationsmodeller har vi också studerat nya lösningar inom andra områden än naturvård. Grafikens Hus i Mariefred är ett intressant sådant exempel. I början av 1990-talet kläckte en grupp eldsjälar idén att starta ett Grafikens Hus. Planeringsarbetet skedde helt på ideell basis. Efter ganska kort tid påbörjades diskussionerna om vilken associationsform man skulle ha för verksamheten. Den s k organisationstriangeln användes som grund för diskussioner. I juni 1993 bildade de en ideell förening: Föreningen Grafikens Hus i Sverige och under hösten ett aktiebolag: Grafikens Hus Gripsholms Kungsladugård AB. Bolaget var nödvändigt för att driva

verksamheten professionellt och affärsmässigt samt för att kunna finansiera bygge och drift. Aktiekapitalet var 50 000 kronor. Bolaget kom senare att öka kapitalet genom en nyemission av 800 B-aktier samt en riktad emission till 400 av landets skickligaste grafikkonstnärer, s k K-aktier. En A-aktie medför tio röster, övriga aktier en röst per aktie. Bolagets liksom föreningens huvuduppgift är att verka för grafiken som konst (Halvarson, m fl 2000).

När projektet övergick i operativ verksamhet omformades styrelsen för bolaget. Avsikten var att då skapa en liten och exekutiv styrelsegrupp.

Kort före invigningen i maj 1996 bildades Stiftelsen Grafikens Hus med främsta uppgift att säkerställa kontinuiteten och kvalitén i verksamheten hos Grafikens Hus Gripsholms Kungsladugård AB. Genom stiftelsen låste man in ägandet så att det inte kunde komma i otillbörliga händer. Stiftelsen innehar samtliga 120 A-aktier plus fyra B-aktier och representerar således aktiemajoriteten på bolagsstämman. Stiftelsen äger också Grafikens Hus grafiksamling. Stiftelsen ska genom utdelning av stipendier eller på annat lämpligt sätt stödja forskning och utveckling inom grafiken och närliggande konstnärliga uttrycksmedel. För fullföljande av sitt ändamål ska stiftelsen kunna ansöka om donationer och bidrag från utomstående. I stiftelsens styrelse sitter personer som under projektets gång varit intensivt involverade i idé- och planeringsarbetet. Stiftelsen och bolagets styrelser har samma ordförande. Dessutom är bolagets VD ledamot i stiftelsens styrelse. Alla policy- och strategifrågor beslutas dock i bolagsstyrelsen, som alltid har sista ordet i dessa sammanhang och följaktligen den övergripande beslutanderätten. Driften av Grafikens Hus sker inom bolaget.

Föreningen Grafikens Hus i Sverige är en vänförening till Grafikens Hus AB och dess uppgift är att verka för grafiken som konst, att tillvarata medlemmars intresse för grafisk konst, anordna seminarier och utbilda samt verka för en nyrekrytering av medlemmar och aktieägare i Grafikens Hus. Vem som helst kan bli medlem för 125 kronor och får då bli ett fritt inträde till Grafikens Hus och alla utställningar. Familjemedlemmar betalar 50 kronor.

Under hela idé-, planerings- och projekteringstiden har de mest drivande eldsjälarna i projektet sett till att knyta till sig kunniga människor med bra nätverk inom konst, kultur- och företagsvärld. Man har haft ett intensivt arbete för att lyckas finansiera projektet och har lyckats få statligt stöd samt stora sponsorer, som sett hur de kan foga in ett samarbete med Grafikens Hus i den egna marknadsmixen. Lobbying har varit ett viktigt verktyg, liksom professionell marknadsföring och kreativa lösningar. Det har dock inte alltid varit lätt: *”Att etablera en kulturorganisation under privat huvudmannaskap är inte helt utan komplikationer. Hur är det möjligt att förena affärsmässig verksamhet med konstnärlig integritet? Samtidigt var det nödvändigt att låta dessa skilda synsätt samsas i ett slags symbiotiskt samboförhållande. Vår utgångspunkt var att ingen konstnär någonsin skulle behöva uppleva att han eller hon ”prostituerat sig”. Samtidigt måste Grafikens Hus för att överleva rent ekonomiskt sälja konstgrafik på affärsmässiga grunder med i slutändan nöjda kunder”.* (Halvarson, 2000:126). Problematiken är delvis likartade i världsarvet Lapponia, även om det där inte handlar om konstnärer utan om den offentliga naturvårdspolitiken.

5.4 TÄNKBARA MODELLER FÖR FÖRVALTNING AV LAPONIA

I den här rapporten utgår vi från att det är nödvändigt att finna en ny förvaltningslösning för Världsarvet Laponia, om man ska kunna åstadkomma hållbar utveckling i ekologiskt, socialt/kulturellt och ekonomiskt hänseende. De forskningsrapporter och seminarier som har hållits internationellt i IUCN:s och WCPA:s regi samt i EU-sammanhang visar också på nödvändigheten att förändra. Det finns en stor utvecklingspotential inom turismsektorn. Den spås öka med minst 4 procent årligen, och ha fördubblats fram till år 2020. Om inte de statliga myndigheterna medverkar till att skapa nya organisatoriska lösningar finns det stor risk att egenintresset blir styrande, att företag lokaliserade utanför Gällivare och Jokkmokk, blir de som tar besökare till världsarvet. IUCN:s rapport visar att den typen av utveckling riskerar att få ekologiskt negativa följder. Redan idag finns det utländska företag som säljer resor till Laponia. Dessa företag ansöker inte om dispenser för kommersiell verksamhet och de har inte heller genomgått någon utbildning som gjort dem kunniga om de specifika förhållanden som råder i världsarvsområdet och vilka krav som ställs på dem.

Det finns naturligtvis flera organisationsmodeller att välja. Resultaten från den internationella forskningen visar dock att de bästa resultaten uppnås när det finns ett tydligt ”bottom up” perspektiv, med samarbete mellan olika nivåer horisontellt och vertikalt. Myndighetsuppgifter kan också delegeras eller läggas ut på entreprenad om det finns tydliga policybeslut i botten, kompetenta människor som hanterar frågorna, kontrollinstrument och överklagandemöjligheter.

I nuläget finns det en nationalpark och två naturreservat som drivs av en stiftelse: Stiftelsen Tyrestaskogen. Den lösningen konstruerades i början av 1990-talet innan lagstiftningen förändrades. En verksamhet som delvis finansieras via intäkter måste kunna drivas affärsmässigt. Den associationsform som passar en sådan verksamhet är aktiebolaget. Det går dock att konstruera olika lösningar kopplade till aktiebolaget, t ex att en ideell förening bestående av samhälls- och privata intressen äger aktiebolaget, eller att en stiftelse har ägarmajoritet i bolaget.

Det finns fördelar att ha en ideell förening knuten till bolaget eftersom många bidrag och donationer ej kan lämnas till aktiebolag, oavsett om bolaget har ett ”privat” ändamål eller ”allmännyttigt”.

Partnerskap är ett nytt begrepp som dykt upp i EU-sammanhang. Det intressanta är att grundbetydelsen av ordet ”partnership” på engelska betyder kompanjonskap i bolagsform. I svenska tillväxtavtals- och strukturfondsdiskussioner är det dock en lösligare sammanslutning som avses, vilken saknar etablerad associationsform. Detta har ifrågasatts, bl a i en artikel i Kommunaktuellt, som riskabelt för den svenska demokratin eftersom regler och insyn saknas för dessa sammanslutningar. Det går dock att via avtal reglera partnerskapets funktion och beslutsmöjligheter, men då måste respektive representant också ha fått tydliga direktiv och beslut tagna inom sin egen organisation/myndighet. Regionala organ är i nuläget positiva till denna nya organisationslösning.

6. Förslag till utveckling av Laponia

6.1 INLEDNING

Avsikten med denna utredning är att utforma strategier för utveckling av Världsarvet Laponia med utgångspunkt från Gällivares och Jokkmokks gemensamma intressen. Laponiaområdet bedöms vara så intressant för hela världen att det måste bevaras till framtida generationer. Men att bevara betyder inte endast att lämna i fred... för att något ska bevaras kan det också behöva utvecklas.

Gällivare och Jokkmokks kommuner är inte de enda intressenterna i fråga om Laponia; världsarvet omfattar svenska statens marker, som sedan århundraden eller årtusenden använts av samerna. Intressenterna återfinns på olika nivåer i samhället, från samebyar, entreprenörer och föreningar inom kommunerna, till Länsstyrelsen regionalt och Naturvårdsverket, på central nivå. Dessutom finns det både inhemska och utländska företag och föreningar, som säljer resor till Laponia.

I de tidigare kapitlen har vi redovisat på vilka grunder Laponia blev världsarv 1996; vad som sedan har hänt; sysselsättnings- och näringsstruktur i Gällivare och Jokkmokks kommuner och vad Laponia kan innebära för kommunerna; hur världen har enats kring miljömålet hållbar utveckling samt pågående internationella trender inom natur- och miljövård; ekoturism; erfarenheter från forskning om kollektiva resurspooler i ekologiskt känsliga områden samt en diskussion om olika förvaltningsmodeller. Arbetet med utredningen har klargjort att det finns en stor potential för utveckling i kommunerna, kopplad till besöksnäringen, men för att utveckling ska kunna ske krävs att intressenterna blir mer öppna i sina **attityder till varandra** och till **samverkan**. Centrala myndigheter måste dessutom vara öppna för att pröva **institutionella lösningar** (organisationsform och regelverk), som är ovanliga/nya inom svensk förvaltning, samt att pröva **nya metoder för förvaltning**. Vi befinner oss i en tid med snabba förändringar, när världen kommer allt närmare oss. Sverige och Norrbotten är inte längre isolerade öar globalt sett.

Det finns dock risk för konflikter om man i utvecklingen av Laponia rusar fram i samma hastighet som kan märkas inom dagens IT- och mediabranscher. Man måste arbeta långsiktigt med samarbetsformer där konflikter ventileras och människor genom **dialog** får förståelse för varandras synsätt. Det är enligt erfarenheter från länder som Nya Zeeland det bästa sättet att åstadkomma varaktiga lösningar (Graham, 1997:49). Med detta resonemang är den lokala nivån mycket viktig om man ska uppnå förändrade attityder, vilket också är nödvändigt för en hållbar utveckling.

För att inte den av Garret Hardin lanserade teorin om "allmänningens tragedi"¹ ska uppstå, där människor enbart följer sina individuella behov och idkar rovdrift på den känsliga fjällnaturen och dess djurliv, är det nödvändigt att höja lokalbefolkningens kunskaper, att göra dem delaktiga, låta dem få inflytande och ansvar samt ekonomisk utdelning av detta.

¹ Se resonemang i avsnitt 4.2.

Den ekonomiska utdelningen har stor möjlighet att åstadkommas genom besöksnäringen, som är sysselsättningsintensiv, samtidigt som den attraherar kvinnor (vilka har sämre sysselsättningsmöjligheter inom traditionella näringar). Förslagen är därför koncentrerade till insatser som ska skapa förutsättningar att öka sysselsättning och tillväxt inom Gällivare och Jokkmokks kommuner, och länet som helhet, inom turism och turismberoende branscher. Ansvar för att detta sker ligger på många aktörer. För att en utveckling ska ske med kunskap och kvalitet kommer resultaten att kunna avläsas på längre sikt än vad som är vanligt inom den kommunala planeringshorisonten. I de följande förslagen räknar vi med en formell start av det nya projektet i början av år 2001. Den första mätpunkten bör vara fem år efter att projektet har satts igång, dvs i början av år 2006, och den andra tio år senare, år 2011. Det tar lång tid att förändra de institutionella arrangemangen och att etablera ett besöksmål på ett kunskapsinriktat, kvalitativt och hållbart sätt.

Parallellt med denna utredning har, som tidigare nämnts, samebyarna arbetat fram ett Laponiaprogram. Länsstyrelsen publicerade sin Laponiarapport 1998. De olika planerna har delvis olika infallsvinklar och det kommer därför att krävas vissa samordningsinsatser för att sätta "skutan" Världsarvet Laponia.

6.2 SYFTE OCH VISION

Syftet med utredningen är att från lokal utgångspunkt ta fram strategier för hur man långsiktigt ska kunna uppnå **hållbar utveckling** i och omkring Laponia. Vi definierar här hållbar utveckling som **ekologisk, social/kulturell** och **ekonomisk** utveckling, dvs enligt Brundtlandkommissionen, Riodeklarationen och Agenda 21. Vad som är hållbar utveckling är dock inte självklart; därför handlar det om att skapa en organisation och processinriktade metoder som gör det möjligt att arbeta i en hållbar riktning. Regelverket bör vara förhållandevis flexibelt och det måste utvecklas i samverkan mellan tjänstemän på lokal, regional och central nivå, samebyar, andra lokala intressegrupper och forskningsinstitutioner.

Kommunernas vision är:

Att Världsarvet Laponia ska bevaras och utvecklas i en hållbar riktning, leda till ökade kunskaper om miljöns betydelse för global överlevnad samt kunskaper om, och stolthet över den samiska kulturen. Med Laponia som grund ska förhöjd livskvalitet och ökad sysselsättning skapas i Gällivare och Jokkmokk samt inom regionen. Kommunerna ska bli ett föredöme för andra kommuner i fråga om kvalitativa satsningar på natur, kultur och service.

Vi tror att denna utveckling ska kunna ske med ökade kunskaper hos alla berörda samt med ett ökat kvalitetstänkande.

6.3 STRATEGIER FÖR UTVECKLING AV VÄRLDSARVET LAPONIA

6.3.1 Utgångspunkter

Laponia är ett område med konstruerade gränser, utan historisk förankring under namnet Laponia. Det har skapats för att ge denna del av fjällvärlden med sin unika natur och samiska kultur världsarvsstatus, dvs ett högre skydds- och marknadsföringsvärde än enbart nationalpark eller naturreservat. Världsarvet Laponia är ett nationellt och globalt intresse, som påverkar den lokala nivån starkt.

I arbetet med utredningen har vi sökt ta ett helhetsgrepp från lokalt perspektiv, dvs förslagen utgår inte från någon specifik grupps intressen. Förslagen är utformade med hänsyn till att olika samhällsnivåer har olika roller och perspektiv som utgångspunkt för sina ståndpunkter. Vi tror dock att det måste till ett nytänkande inom svensk naturvård där man på ett bättre sätt än tidigare involverar människor på lokal nivå i arbetet. För att det ska kunna ske på ett bra sätt krävs **kunskaper, attitydförändringar, delaktighet, inflytande och ansvar**.

Under utredningsarbetet har vi träffat olika intressegrupper. Vi har också fått viss inblick i arbetet med samebyarnas Laponiaprogram. De har alla belyst behovet av **självförvaltning** och **samordning**. Vad som menas med förvaltning är dock inte självklart; vid närmare granskning har intressenterna haft olika syn på själva begreppet och ingen har lagt fram någon organisatorisk lösning. Gemensamt för dem alla är dock att det handlar om att få ökat inflytande i frågor som berör dem. Eftersom intressena delvis är motstridiga innebär det att om självförvaltning ska lyckas måste man skapa en organisation med regelverk och arbetsmetoder som gör det möjligt för olika intressen att "brytas" mot varandra. Genom att skapa fora för möten och diskussioner i sakfrågor, kan berörda parter få ökad förståelse för varandras synpunkter. Det handlar om att uppnå hållbar utveckling på alla sätt.

Det krävs tydliga riktlinjer, ansvarsområden och beslutsvägar för att intentionerna i världsarvsansökan ska kunna uppfyllas. Laponia är som "skapat" för att bli ett pilotområde för prövandet av en ny modell för förvaltning av fjällområdet, eftersom det redan har avgränsats geografiskt, genom världsarvsutnämningen. Det är ett långsiktigt utvecklingsarbete som måste komma till stånd, med stegvisa mål under vägen.

För att Laponia ska kunna bidra till samers, turistentreprenörers och turismberoende branschers utveckling, samtidigt som världsarvet blir känt nationellt och internationellt, måste Laponia betraktas "affärsmässigt". Laponias **innehåll** och **varumärke** måste utvecklas på ett kvalitativt högt stående sätt med professionella förtecken. Länsstyrelsen lämnade i sin rapport "Laponia vårt världsarv" (1998) förslag till hur kunskapsuppbyggnad skulle ske, bl a genom utbildning för guider, företagare, receptionspersonal och stugvärdar, perioden 1998–2000. Syftet var att höja de verksammas kompetens så att de skulle kunna bli certifierade guider och på så vis också kunna få dispens från förbudet att bedriva kommersiell verksamhet inom nationalparkerna. Dessa utbildningar har ännu inte genomförts, troligtvis p g a den otydliga ansvarsfördelningen för Laponia samt att det saknats en samordnande förvaltningsorganisation med genomförande ansvar. Det är dock viktigt att de genomförs enligt Länsstyrelsens intentioner (se vidare 6.3.9).

De enligt vår synpunkt viktigaste åtgärderna för att åstadkomma hållbar utveckling i världsarvet Laponia är följande:

- en ny förvaltningsorganisation
- ett tydligt regelverk
- fora/arbetsgrupper för dialog och lösning av sakfrågor
- en fungerande informationsstruktur
- utbildningsinsatser för specifika grupper samt skolor allmänt
- forskning och metodutveckling

Det ska leda till ökade kunskaper om Laponias natur och samiska kultur, samordning av information, marknadsföring och service, kvalitetshöjning samt en ökad förståelse för olika gruppers behov. Det kan leda till förbättrat självförtroende, stolthet och ökad kreativitet på lokal nivå.

6.3.2 Partnerskapsorganisation

Vid möten med olika intressegrupper har det framkommit att nyckelfrågorna för utveckling av Laponia är att samordning, information och marknadsföring förbättras samt att det tydliggörs vad man får och inte får göra i världsarvsområdet. Detta sker smidigast genom att Världsarvet Laponia får en egen förvaltningsorganisation. I den IUCN-rapport som beskrevs i avsnitt 3.4.3 riktades kritik mot statligt styrd förvaltning av nationalparksområden, p g a dess svårighet att hantera turism. Det som avsågs var parker som skapats för bevarande och som huvudsakligen finansierades med statliga medel. Den stora majoriteten av dessa parkförvaltningar sades ha liten kompetens inom turismsektorn, dåligt kunskapsunderlag för sina beslut samt dålig informationsstyrning. Det här kunde resultera i ekologiska problem p g a svårigheter att hantera turistentreprenörer och ökade besöksströmmar (Eagles, 1999).

Att lösa förvaltningsfrågan är avgörande för om Laponia ska kunna bidra till en positiv ekonomisk utveckling för samer, turistentreprenörer och turismberoende branscher, dvs till samhällsutveckling i kommunerna.¹ Det är en komplicerad fråga eftersom en ny organisation kommer att ha uppgifter av myndighetsutövande, förvaltande och affärsdrivande karaktär samt beröra intressenter på olika nivåer i samhället. I Laponia måste en helt ny typ av förvaltning prövas, som tillåts vara experimentell, flexibel och processinriktad, under statsmakternas översyn. Den lösning vi föreslår är bl a baserad på erfarenheter från arbetet med att ta fram en organisation för Kirunafjällens nationalpark, Tyresta nationalpark med Stiftelsen Tyrestaskogen, Grafikens Hus i Mariefred samt Nedre Dalälvsamarbetet².

För att realisera ett större koncept med många ingående komponenter krävs som regel ett verktyg, dvs en *organisation*. (Organisation betyder verktyg och det behövs administrativa verktyg för att realisera idéer.) Vilken *associationsform*

¹ Se kapitel 5 för en diskussion om olika förvaltningsmodeller.

² Kirunafjällens nationalpark, 1989, samt intervju med Lasse Sandström 1999-09-28, studiebesök Tyresta nationalpark 1999-10-15 & 2000-03-31; Ett projekt över gränser, Grafikens Hus-från idé till invigning, 2000, samt Thomas Sundberg och Ame Halvarson 2000-03-10 & 17; NeDa:s affärsplan m fl dokument samt telefonsamtal med Kalle Hedin 2000-05-16.

som väljs är av stor betydelse: förening, olika typer av bolag, stiftelse eller myndighet. Det gäller att bestämma sig för vem som ska vara *huvudman*, ska det vara staten, kommunen, en privat huvudman eller något annat? Slutligen har man att ta ställning till finansieringsformer såsom eget kapital, bidrag, skatter, avgifter och lån. Vid diskussion om organisatoriska lösningar kan man med fördel utgå från den sk organisationstriangeln (se avsnitt 5.3.2).

För att uppnå önskat resultat för en allmännyttig verksamhet, med delområden reglerade i lag, kan flera olika organisationsformer behöva användas. Dessa kan vara kopplade till varandra genom styrelsrepresentation, regelverk osv.

Huvudmannaskapet för Lapponia bör utövas av en **partnerskapsorganisation** där samerna, kommunerna och staten ingår genom: samebyarna, Gällivare och Jokkmokks kommuner, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sametinget (myndighetsdelen). Syftet med denna partnerskapsorganisation är "att värna, vårda och utveckla Världsarvet Lapponia" i en hållbar riktning.

Associationsformen för partnerskapsorganisationen kan t ex vara ideell förening eller stiftelse. Enligt 2 § i stiftelselagen (1994:1220) kan:

“En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom ska anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.”

Partnerskap är en samarbetsform som under senare år införts i Sverige via EU. Den är dock inte juridiskt reglerad som associationsform. Vi tror att det behövs en fastare organisation för Laponias partnerskap, typ stiftelse, eftersom partnerskapsorganisationen ska vara policyskapande, dvs den ska dra upp riktlinjer för bevarande och utveckling av Världsarvet. Partnerskapsorganisationen ska således hantera frågor av myndighetskaraktär. Det innebär att en interimstyrelse bör bildas redan under hösten år 2 000, med syfte att arbeta fram en stiftelseurkund som ska kunna antas när stiftelsen konstitueras efter årsskiftet. Det är viktigt att styrelsen inte blir för stor för att den ska vara beslutsmässig. För att gruppdynamiken ska fungera i styrelser nämns ofta siffran sju som en riktpunkt, dvs sju ledamöter är ett bra antal för en fungerande styrelse. Fler än elva personer bör det inte vara.

Den interimistiska styrelsen bör ha juridisk sakkunskap till hjälp. Den kommer också att ha en nyckelroll vid utformningen av en operativ organisation och bör därför kompletteras med expertis, som har erfarenhet av att finna kreativa lösningar på organisatoriska problem samt vana vid att förhandla och utveckla företag. För att detta arbete ska effektiviseras bör en projektledare/konsult anlitas för att i samråd med interimstyrelsen och andra experter arbeta vidare med en organisationsutredning, fram till dess den nye världsarvschefen har anställts. Organisationsutredningen ska behandla kompetens- och ansvarsfördelning mellan partnerskapsorganisation (stiftelse?) och operativ organisation samt övergripande samordning mellan dessa båda.



Sommarutsikt mot Akka, Lapplands drottning – det heliga berget. Foto: Sven-Olof Schefström

I det sammanhanget måste det klargöras om det är Naturvårdsverket som formellt ger stiftelsen i uppdrag att förvalta Världsarvet Laponia, eller om det räcker med en stiftelseurkund samt att Länsstyrelsen och Naturvårdsverket ingår i partnerskapsorganisationen. När Kirunafjällens nationalpark planerades i slutet av 1980-talet bedömdes det även vara nödvändigt att regeringen konstruerade en speciell förordning för området som reglerade Naturvårdsverkets uppdrag. Anledningen till detta kan dock ha varit att en ny nationalpark tillskapades. De juridiska frågorna måste dock utredas ytterligare och det görs lämpligen av de myndigheter som har ansvar för dessa uppgifter, i samråd med projektledaren.

Det planerande arbetet inom partnerskapsorganisationen kommer att ta tid. Det finns många frågetecken när det gäller naturvårdsförvaltning. Vad kan delegeras? Vilka frågor måste ligga kvar för beslut hos Länsstyrelsen? Kan omfattningen öka över tid, när organisationen har "satt sig"? Det är frågor som i nuläget inte kan besvaras. Det måste klargöras i samarbete mellan berörda parter. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslås ingå i partnerskapet, för att myndighetsperspektivet inte ska gå förlorat. Det viktigaste är dock att myndighetsrepresentanterna inte ser hinder utan möjligheter. Det handlar om att skapa institutionella lösningar som långsiktigt ger möjlighet att åstadkomma både bevarande och utveckling av Världsarvet Laponia. Men det är naturligtvis statsmakterna som bestämmer *vilka* frågor som kan hanteras av partnerskapsorganisation och operativ verksamhet.

Både stiftelselagstiftningen och aktiebolagslagstiftningen har förändrats under 1990-talet. Den offentliga sektorn har också fått vidkännas kraftiga nedskärningar. Det är få som numera tror att samhället kan stå för alla kostnader för utvecklingsinsatser inom t ex kultursektorn och naturvårdsområdet. Andra synsätt har vuxit fram där lösningar snarare står att finna i **samarbete** mellan offentliga institutio-

ner, ideella krafter och privata entreprenörer. För att sådana lösningar ska vara möjliga krävs nytänkande i fråga om associationsformer.

I Lapponia behövs en partnerskapsorganisation som upprätthåller de samhälleliga intressena och där huvudmännen också garanterar kontinuitet i form av ekonomiska insatser. Det kan ske genom att det initialt fonderas medel till stiftelsen. Dessa bör kompletteras med EU-medel för uppbyggnadsarbetet. En av slutsatserna i den tidigare nämnda IUCN-rapporten är att många parker börjar förändras till förvaltningsformer som mera påminner om offentliga bolag. Dessa nya modeller för förvaltning av nationalparker, s k *parastatals* självfinansierar verksamheten när de blivit etablerade. Det finns dock oftast för lite pengar när de startas upp. Det sägs därför vara viktigt att regeringar inser att man måste spendera pengar för att tjäna pengar, dvs att bättre bidra vid igångsättandet av verksamheten (Eagles 1999).

I förlängningen ser vi att det i anslutning till partnerskapsorganisationen behövs en associationsform som möjliggör ett mer affärsmässigt arbetssätt för delar av verksamheten. Det finns olika möjligheter att finansiera naturvårdande uppgifter med hjälp av intäkter, om basstrukturen är klar. Därför föreslår vi att man redan från början arbetar med intentionen att de operativa uppgifterna ska bedrivas i form av ett aktiebolag. Anledningen är av ekonomisk, affärsmässig och redovisningsmässig art. Genom en delvis **dubbel styrelserepresentation** och **ägarmajoritet** mellan stiftelsen och aktiebolaget tror vi att det går att åstadkomma lösningar som ger samhället god insyn och kontroll av hur uppgifter av s k myndighetsutövande karaktär bedrivs. Det är dock uppgifter som partnerskapet utarbetat policies och riktlinjer för, samt metoder för uppföljning och utvärdering. Alla uppgifter ska inte heller överlämnas direkt till den operativa organisationen. Det handlar om att lägga upp en tidsplan för när detta ska ske, vilken baseras på att kompetens- och ansvarsfördelningen har klarlagts och att regelverket har fastställts.

6.3.3 Operativ organisation

Den operativa organisationen ska arbeta med **tillsyn** av världsarvsområdet, **information, marknadsföring, utbildningsinsatser** och **försäljning** av produkter och tjänster. Den ska ha en viktig **samordnande** roll i arbetsgrupper vid uppbyggnaden av "parkorganisationen", liksom med anledning av olika planeringsfrågor enligt Plan- och bygglagen samt Miljöbalken. Den ska ha täta kontakter med lokal, regional och central nivå på natur- och miljövårdsområdet. Den ska också hantera ansökningar om **dispenser**, enligt de riktlinjer som partnerskapet fastställt. Det är således en organisation med allmännyttiga förtecken, som samtidigt ska bedriva verksamhet, som resulterar i intäkter till förvaltningen av Lapponia. Den associationsform som därmed är lämpligast är aktiebolaget. Aktiemajoriteten i aktiebolaget Världsarvet Lapponia innehas av stiftelsen, för att partnerskapsorganisationen ska behålla sitt inflytande över att utvecklingen sker på ett hållbart sätt, och då särskilt vad gäller ekologiska frågor samt frågor som rör den samiska kulturen och näringarna.

Aktiebolaget ska bedrivas med allmännyttigt syfte, men med affärsmässiga principer. I aktiebolagets styrelse bör ingå ledamöter från stiftelsens styrelse, samt ledamöter som rekryteras på grundval av sin affärsmässiga kompetens.

Aktiebolaget leds av en världsarvschef/VD med erfarenhet från naturvård och privat verksamhet. Övriga anställda är lämpligen en vice VD, som administrativt ansvarig, en informatör med IT-samordningsansvar, en marknadsförare, en pedagog med ansvar för kontakter med skola och forskning, liksom så småningom de av Länsstyrelsen anställda naturbevakarna i Gällivare och Jokkmokks kommuner. Dessa tjänster, som för närvarande är sex, blir s k "Rangers" för världsarvet. För att möjliggöra en sådan successiv övergång bör den operativa organisationens kansli förläggas till Jokkmokk. Där finns Länsstyrelsens fjällförvaltning, samebyamas kansli, Samiskt centrum, liksom Ájtte, svenskt fjäll- och samemuseum. Kansliet kommer att ha ett nära samarbete med det nya besökscentrum/Visitors Center vi föreslår i Gällivare (se avsnitt 6.3.8).

I övrigt ska organisationen vara "slimmad". De anställda ses snarast som **koordinatörer** för olika ansvarsområden, där det många gånger är andra lokala intressenter som genomför insatserna, via arbetsgrupper eller uppdrag. Tanken är att Världsarvet så långt möjligt ska ge lokalbefolkningen intäktsmöjligheter, dvs uppdrag ska läggas ut på lokalt verksamma företag, samebyar och föreningar.

Med denna aktiebolagskonstruktion finns också möjlighet att erbjuda enskilda medborgare och det privata näringslivet andelar i verksamheten. Om Stiftelsen äger A-aktier kan via nyemission av B-aktier de lokala och de regionalt verksamma företagen ges möjlighet att medverka i aktiebolaget och stödja utvecklingen av världsarvet (som i förlängningen kan gynna det egna företaget).

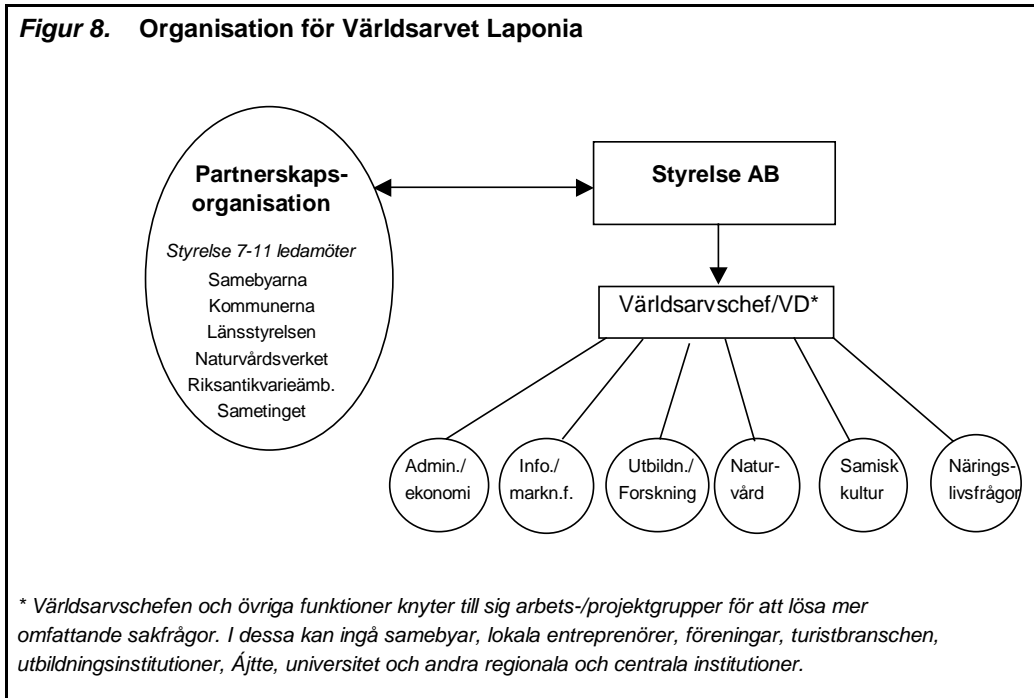
Med tanke på den pågående internationaliseringen och det nätverksinriktade arbetssätt som ligger i tiden, är det viktigt att få en operativ organisation som påminner om nationalparksförvaltningar i andra länder, dvs med parkchef och ansvariga för olika delområden. Genom att skapa en ny typ av parkorganisation underlättas marknadsföringen av området internationellt. Nuvarande byråkratiska struktur för svenska nationalparker¹, med oklarheter inbyggda angående vilken tjänsteman på regional eller central nivå som representerar parken, saknar motsvarighet i flertalet andra länder.

Att inrätta en ny organisation låter sig inte göras i en handvändning. Det kommer att ta tid och kräver diskussioner och samverkan mellan olika intressenter. De centrala myndigheterna och eventuellt statsrådsberedningen och miljödepartementet måste delta. Samebyarna är en självklar samarbetspart på den samiska kulturens och rennäringens stora betydelse för världsarvet.

Organisationsstrukturen kan se olika ut under olika faser av projektet. Till en början är det partnerskapsorganisationen som har specifika arbetsgrupper knutna till sig, för arbete med olika sakfrågor. Dessa överförs till världsarvskansliet när den organisationen är sjösatt. I frågor om samisk kultur och rennäringen bör de

¹ Tyresta nationalpark i Stockholms län är ett undantag i detta avseende.

samiska organisationerna ha ansvaret, liksom turistbranschen i de frågor som rör turism. De branschspecifika frågorna behandlas inom ramen för helheten. Det kan också finnas behov av vissa mer fasta referensgrupper kopplade till världsarvskansliet.



Vi har i figuren inte angett partnerskapets associationsform. Enligt våra efterforskningar verkar dock stiftelse vara den mest lämpliga formen. Den föreslås ha en policyskapande funktion med röst- och aktieägarmajoritet i aktiebolaget. Anledningen till att den operativa verksamheten föreslås bedrivas inom aktiebolaget är av ekonomisk, affärsmässig och redovisningsmässig art. Partnerskapsorganisationen är den del som först måste igångsättas, för att snabbt komma igång med det arbete som krävs för att ta förtydliga regelverk och att utforma den operativa organisationen.

Som huvudman för världsarvet Laponia föreslår vi att det bildas en partnerskapsorganisation, mellan samerna, kommunerna och staten. Denna drar upp riktlinjer för hur världsarvsområdet ska förvaltas och nyttjas i en hållbar riktning. Ett aktiebolag inrättas på sikt som operativ organisation, för att världsarvsområdet ska drivas på ett professionellt och affärsmässigt sätt. Partnerskapsorganisationen tillförsäkras inflytande genom aktieägarmajoritet och representation i aktiebolagets styrelse. Verksamheten leds av en världsarvschef/VD; personalstyrkan är förhållandevis liten, men arbetar i nära samverkan med samebyar, myndigheter, lokala entreprenörer och föreningar.

6.3.4 Lokal delaktighet

Betydelsen av hållbar utveckling (sustainable development) för global överlevnad är något som alla världens nationer har enats om. Sedan Brundtlandkommissionen presenterade sina tankar om hållbar utveckling 1987, har hyllmeter skrivits om vad det innebär. Det finns mer än 300 definitioner av själva begreppet (Dobson 1996), men frågan är om inte begreppet snarare står för den *färdriktning* man avser att ta, istället får något definitivt preciserat. Vad som är hållbar utveckling förändras över tid och skiljer sig åt i olika miljöer. Mätningar, undersökningar och analyser ligger som grund för de beslut som tas om restriktioner och skydd av områden. Det handlar om att ha ett flexibelt förhållningssätt, där man temporärt kan pröva olika lösningar som zonerings, och få konsensus för detta av lokalbefolkning och besökare.

I många områden av världen har man insett det nödvändiga i att engagera lokalbefolkningen i miljöfrågor, skötsel och tillsyn av naturresursområden och nationalparker. Det görs ansträngningar för att kombinera befintliga regelverk och förvaltningstraditioner med organisatoriska modeller som möjliggör ett meningsfullt deltagande för ur- och lokalbefolkningar. Det bedöms vara det bästa sättet för att åstadkomma hållbar utveckling i alla dess dimensioner. Naturligtvis i samarbete med regionala och nationella organ som har bredare kunskaper än lokalbefolkningen om miljösituationen nationellt och globalt sett.

Forskare vid Indiana University i USA har gjort fältstudier i många hundra områden som kännetecknas som *gemensamma resurspooler*, typ bevattnings-system, fiskevatten och skogar. De har funnit att en viktig gemensam nämnare för de resurspooler som har lyckats, är att lokalbefolkningen varit involverad i skapandet av regelverket och tillsynen av området. Det har alltså funnits en positiv inställning till att bevara den känsliga naturen utifrån lokalbefolkningens egenintresse – de har ju fått sin försörjning från naturen. Vissa av dessa områden, som Törber i schweiziska alperna, har existerat i mer än 800 år (Ostrom, 1990:61). Samma resonemang kan troligtvis föras när det gäller Lapponia, både vad avser renskötande samer och annan lokalbefolkning, dvs att de som lever av naturen också är intresserade av att den bevaras.

De möten vi har haft med olika intressegrupper visar att det finns en stark misstro gentemot "överheten" på regional och central nivå. Det leder till minskad vilja att följa de beslut som fattas, som tar form av föreskrifter och regleringar. På kommunal nivå har man utvecklat lokala samrådsprocesser för att få t ex skoterföreningar och samebyar delaktiga i de förslag som läggs om skoterleder. Där finns, enligt de möten vi haft med olika intressegrupper, stor förståelse för rennäringens behov. Vi tror att denna metod att samla temporära grupper som arbetar med specifika sakfrågor skulle gå att använda i långt större utsträckning i ärenden som rör världsarvet. I vissa frågor kan Länsstyrelsen, Naturvårdsverket eller någon annan central institution ingå i arbetsgruppen. Det beror helt på frågans komplexitet och vilken beslutsnivå frågan rör: den operativa, kollektiva eller den konstitutionella nivån.¹

¹ Se kapitel 4 för diskussion.

Genom att utse företrädare för olika intressen till arbetsgruppen får man chans att dryfta frågor som skulle kunna leda till konflikt, diskutera dessa och förhandla fram lösningar. Det handlar om att åstadkomma en *dialog* mellan berörda intressen. Det ger alla berörda kunskaper och förståelse för olika synsätt och gör också att de lokalt verksamma känner att de blir tagna på allvar. När missförstånd uppstår handlar det oftast om bristande kommunikation. Det som måste byggas in i Laponiaorganisationen är fora för dialog samt fungerande kommunikationsprocesser.

En lokal Laponiaorganisation med anställda har bättre möjligheter att delta i och arbeta med sådana processinriktade insatser – tillsammans med samebyar och kommuner – än regionala och centrala organisationer.

Lokal delaktighet i utformningen av beslut på operativ och kollektiv beslutsnivå ger en större legitimitet åt de beslut som måste tas om exempelvis restriktioner. Det ger också ökade kunskaper om vad man *får* göra, vilket kan vara kreativt stimulerande för dem som är verksamma inom besöksnäringen. Det handlar om både lokal och regional utveckling.

Fora för dialog samt fungerande kommunikationsprocesser horisontellt (lokalt, regionalt, nationellt) samt vertikalt (samer, intresseföreningar, tjänstemän etc) ska "byggas" in i förvaltningen av Laponia.

6.3.5 Ett omarbetat regelverk

Nuvarande regelverk för vad man får och inte får göra i världsarvsområdet återfinns i skötselplaner för Padjelanta och Muddus nationalparker, nationalparksförordningar och lagstiftning som Miljöbalken, Plan- och Bygglagen, Rennäringslagen, Kulturminneslagen, Terrängkörningslagen, Minerallagen, Banlagen, Luftfartslagen, Skogsvårdslagstiftningen m m. Det saknas en samlad plan för området, vilket Unesco:s världsarvskommitté efterlyste när beslut togs i december 1996.

Det stora problemet för samer, turistentreprenörer och föreningar **är förbudet att bedriva "kommersiell" verksamhet** i nationalparkerna. De lokalt bosatta följer normalt detta förbud och ansöker om dispens för sina verksamheter, men externt lokaliserade föreningar och företag med verksamhet i Laponia bryr sig inte om att ansöka om dispens hos länsstyrelsen. De förlitar sig på den svenska **allemansrätten**. Vi har inte mött någon lokal entreprenör som eftersträvar massturism och kommersiell exploatering av området; det skulle förta det unika med Laponia och motverka turistentreprenörernas egna intressen. De anser dock att kunskapsinriktad småskalig turism ska vara tillåten, dvs att ta in guidade grupper.

Enligt uppgift från Naturvårdsverket och enligt Länsstyrelsens Laponiaplan är det fullt möjligt att ge dispens för kommersiell verksamhet. Det behövs ingen förändring av nationalparksförordningen. Det innebär dock att de centrala myndigheterna måste lita på Länsstyrelsens beslut, eller på beslut som fattas av en lokal förvaltningsorganisation, när en partnerskapsorganisation har fastställt riktlinjer för vilken kommersiell verksamhet som får bedrivas.

Det behövs en samlad *skötsel-/förvaltningsplan* för hela världsarvsområdet, typ "management plan", som ska vara en övergripande plan för allt som får göras i området. Den ska utgå från syftet att åstadkomma hållbar utveckling i alla dess dimensioner. Den ska tydligt ange på vilka grunder olika verksamheter är tillåtna eller förbjudna, dvs vilken lagstiftning som reglerar det. Den ska även dra upp riktlinjer för vilken typ av "kommersiell" verksamhet som tillåts (får dispens från rådande förbud i nationalparksförordningen), vilka förkunskaper som ställs, var man ansöker om tillstånd, hur det går till och tid för behandling av ansökan. Planen ska innehålla utvärderingsbara mål och metoder för uppföljning av vilka konsekvenser verksamheter som bedrivs i Lapponia har för miljön.

Arbetet med att förtydliga regelverket leds lämpligen av partnerskapsorganisationens interimstyrelse, i samarbete med Länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Det fortsatta arbetet med regelverket bör även bedrivas i samarbete med forskare vid t ex Luleå tekniska universitet och Fjäll-Mistraprojektet, SLU, Umeå. Eftersom regelverket rör tre eller t o m fyra olika beslutsnivåer: operativ, kollektiv, konstitutionell och internationell beslutsnivå, är det viktigt att få problematiken belyst från olika utgångspunkter. Vi har i det tidigare avsnittet uppmärksammat betydelsen av lokal delaktighet, kunskaper och förståelse hos lokalbefolkningen. Detta är svårt att åstadkomma om man inte samtidigt tydliggör regelverket på alla dess olika nivåer. För närvarande är det t ex få personer inom naturvården som kan säga vad Sveriges anslutning till EU:s Natura 2000, som ska vara fullt genomförd år 2004, får för konsekvenser på annan lagstiftning. Det finns också informella regler som måste tydliggöras. För att förstå hur ett ekosystem/resurspool förvaltas/sköts måste man först förstå hur olika formella och informella regler interagerar med varandra (Imperial 1999).

Det absolut viktigaste i nuläget är dock att få till stånd en första övergripande *skötsel-/förvaltningsplan* för världsarvsområdet. Den kan senare revideras, och förtydligas i fråga om t ex uppföljnings- och utvärderingsinstrument. Det är i denna viktigt att klargöra vilken "*kommersiell*" verksamhet som får bedrivas i Lapponia och var den får bedrivas, till skydd för naturen. I arbetet med skötselplanen bör man använda sig av *zonering*, dvs att bestämma vilka områden som måste regleras striktare och till vilka områden man ska söka styra besökare. Det är en metod som används med gott resultat i nationalparker med högt besöksstryck, som Steinhuder Meer National Park, Hannover, Tyskland. Den parken har en yta av 310 km² och beräknas ta emot 2 miljoner besökare under detta år.¹ Det kan också finnas behov av *buffertzoner* för att det ska kunna ske en ekologiskt och kulturellt hållbar utveckling i Lapponia (dvs med hänsyn tagen till natur, djurliv och rennäring). Att bestämma var *leder ska* gå för att den vägen kanalisera fritidsfolk och besökare till mindre känsliga delar av området är likaså viktigt. *Skyltning* är en annan metod för kanalisering av besökare. På ön Terschelling, i Wadden Sea utanför Holland, har man t ex goda erfarenheter av hur restriktivitet i fråga om skyltning får besökare att välja tydligt markerade leder och undvika "utflykter i terrängen".²

¹ Enligt Thomas Wilken, Kontor 21, vid EU-konferens om Sustainable Tourism and Natura 2000, 10 dec. 1999, Lissabon, Portugal.

² Enligt Frank Zchwarz, Staatsbosbeheer, Holland, vid EU-konferens 10 dec. 1999.

Så småningom kommer det att finnas behov av en *plan för ekologiskt hållbar turism* dit frågor som rör styrning och kanalisering av besökare kan flyttas. Det kommer också att finnas behov av att en *marknadsplan* tas fram som visar hur Laponias värden ska kommuniceras lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, liksom en *plan för samiska näringar och kultur*. Ansvar för att ta fram den samiska planen och turismplanen ska ligga hos samebyarna och turismbranschen, marknadsplanen på den operativa organisationen. Skötsel-/förvaltningsplanen är dock överordnad de övriga, enligt figuren nedan:

Figur 9. Styrdokument



6.3.6 Samisk kultur

I utnämningen av världsarvet Laponia betonades tydligt värdet av den nu levande samiska kulturen och det samiska kulturlandskapet. En levande samisk kultur i Laponia förutsätter levande samiska näringar i området. Bevarandet av både natur- och kulturvärden förutsätter en samisk närvaro och ett fortsatt samiskt nyttjande av landskapet.

Samebyarna och andra samiska organisationer och institutioner bör få ansvaret att utforma förslag på hur den samiska kulturen och näringarna ska utvecklas och lyftas fram. Samiska jämte svenska ska vara officiella språk, dvs vid skyltning av området ska skyltar med informationstexter vara skrivna på båda språken (vilket naturligtvis inte exkluderar ytterligare språk).

Samebyarna har i sitt program för Laponia sagt att de inte ser det nödvändigt att förbjuda all kommersiell verksamhet så länge som aktiviteterna inte står i konflikt med syftet för världsarvets tillkomst (Samebyarnas kansli, 2000:37). Vi har samma uppfattning som samebyarna i detta avseende. Det är dock viktigt att all näringsutveckling i Laponia är *småskalig, varsam mot naturen* och bedrivs *med respekt för rennäringens behov*. Det handlar således om s k ekoturism.

Genom partnerskapsorganisationen och världsarvskansliet kan plattformar skapas för möten mellan samer och övriga intressenter i olika sakfrågor som rennäring, jakt, fiske och turism. Vi tror att man genom dialog kan nå fram till flexibla lösningar som gagnar flera intressen och att en ökad förståelse för samisk kultur och samiska näringar kan uppnås med denna metod. Att enbart isolera frågor som

rör ursprungsbefolkningen, till ursprungsbefolkningen själv, har i exempelvis Nya Zeeland visat sig vara mindre lyckat (Graham, 1997:37). På så vis höjer man inte kunskapsnivån hos majoritetsbefolkningen. Vi tror att man kan göra det via samarbete i en partnerskapsorganisation och via arbetsgrupper som inrättats för specifika sakfrågor, där syftet är att uppnå konkreta resultat.

Samebyarna ska ha ansvaret att ta fram förslag på vilka utbildnings-, informations- och näringslivsinsatser som krävs, för att utveckla samiska näringar och samisk kultur, så att de genererar arbetstillfällen för byarnas medlemmar.

För en mer detaljerade beskrivning av samisk kultur och samiska näringar hänvisar vi till Samebyarnas Laponiaprogram (Samebyarnas kansli, 2000).

6.3.7 Infrastrukturella åtgärder

Begreppet *infrastruktur* omfattar vanligen ett lands basstruktur av kommunikationer och energiförsörjning. Diskussionen om bredband till alla kan därför inbegripas i begreppet. I vissa sammanhang används dock infrastruktur även för skolor, daghem, sjukvård, service osv, det vill säga de funktioner som måste finnas för att man ska kunna vara bosatt och verksam på en ort. Här används begreppet i dess snävare bemärkelse: för kommunikationer.

I fråga om kommunikationsmöjligheterna till och från en ort, liksom inom orten, är det viktigast att de tillgodoser de boendes behov. Det krävs ett stort antal resenärer för att täcka upp de behov som kan finnas för besökare. Finns det en uttalad målsättning och strategier för att öka antalet besökare finns det dock anledning att gå in med samhällseliga medel för att under en viss tidsperiod förbättra infrastrukturen, dvs till dess att volymen ökar och satsningarna kan bli marknadsekonomiskt lönsamma. Det kan även vara nödvändigt för en kommun att gå in med direkta bidrag för att det ska finnas kommunikationsmöjligheter för företag verksamma inom kommunen samt privatpersoner.

Det är inte bara ett lokalt utan även ett nationellt intresse att kommunikationerna till och från Laponia är väl fungerande, p g a dess status som världsarv. Staten bidrar för närvarande ekonomiskt till driften av Gällivare flygplats, dvs Lappland Airport, och till **busslinjerna** som trafikerar Kvikkjokk och Ritsem. Det diskuteras dock att det sistnämnda anslaget till Länstrafiken ska dras in. Gällivare och Jokkmokks kommuner anser att staten ska fortsätta stödja allmänna kommunikationsmedel som gör att människor ska kunna få uppleva Världsarvet Laponia. Det är av intresse för hela nationen. Servicen på busslinjerna bör förbättras istället för försämmas.

Kommunerna har under vintern fört diskussioner med Länstrafiken, om besökares och turistentreprenörers problem med **transporter**, och mötts av en vilja till samarbete. Den grupp som arbetat med samordning av kommunikationer och kommunikationsmedel har bl a lyckats åstadkomma att det nu går att åka buss mellan Kvikkjokk och Stora Sjöfallet, med byte i Porjus. Med dagens kommunikations-

teknik, och datastyrda bokningssystem, finns det ypperliga möjligheter att förbättra samordningen mellan tåg och buss, liksom flyg och buss. Kommunerna bör vidareutveckla samarbetet och samordningen kring kommunikationerna till Lapponia. I detta ingår behovet av förbättrad *postservice*.

Det behövs en ny *busstation* i Gällivare, i anslutning till ett besökscentrum för Lapponia. Även i Jokkmokk behövs en ny "*passagerarstation*" för bussresenärer, i anslutning till Ájtte. Den nuvarande busstationen är för avlägset belägen i förhållande till vart besöksströmmarna går. Svenskt fjäll- och samemuseum, Ájtte, är den stora turistmagneten i Jokkmokk, med professionella utställningar och intressanta kulturprogram under t ex Jokkmokks vintermarknad..

Gällivare och Jokkmokks kommuner bör inleda ett samarbete med Inlandsbanans AB i fråga om turism och information kring Världsarvet Lapponia. Partnerskapsorganisationen bör vara delaktig i detta. Miljöerna kring *Inlandsbanan* behöver också rustas. En satsning på att marknadsföra Lapponia via Inlandsbanan kan på lång sikt indirekt leda till förbättrade kommunikationer, om antalet resande och turtätheten ökar.

I dagsläget använder sig turistentreprenörer i Gällivare och Jokkmokk sig av möjligheten att ta in kunder via *charterflyg* till Kiruna. Inom några år kan volymen vara tillräckligt stor för att det i stället ska ske via Gällivare flygplats. De små entreprenörerna har dock ett stort problem vid en sådan satsning, och det är att få fram tillräckligt med kapital för att lämna ett garantibelopp till det trafikerande flygbolaget. En viktig initial insats för utveckling av turism är att aktiebolaget stödjer turistbranschen med en *garantisumma*, när branschen gör ett samlat försök att ta charterresenärer till Gällivare flygplats.

Vägarna till Lapponia är i mycket dåligt skick. Om världsarvet ska kännetecknas av kunskap och kvalitet krävs också att vägnätet har en acceptabel standard. Vägverket måste höja prioritetsgraden för Kvikkjokksvägen och Ritsemvägen. Kommunerna anser att Ritsemvägen, som idag är en enskild väg sträckan Vietas—Ritsem, bör göras om till allmän väg. Gällivare kommun har initierat en utredning om vilka de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna blir om vägen skulle förlängas till Norge. Vägen mellan Jokkmokk, Messaure, Nattavara och Gällivare bör även förbättras för besökare till Muddus nationalpark. Det skulle exempelvis gynna byaföreningarnas turistiska verksamheter.

I fråga om infrastruktur är det också självklart att alla verksamma har tillgång till moderna kommunikationstekniker som *IT*. Det är i dagsläget nödvändigt för att kommunicera lokalt, nationellt och internationellt. Många av förslagen i denna rapport bygger på att sådana förutsättningar finns och att alla berörda har möjlighet att skaffa sig utbildning i att hantera den nya kommunikationstekniken. I detta ingår möjligheten att kommunicera till rimlig kostnad, dvs att ha tillgång till snabb överföring som exempelvis bredbandsteknik. Jorden är rund och global; det är i den verkligheten som Världsarvet Lapponia ska utvecklas.

6.3.8 Informationsstruktur

Syftet med information om Laponia är att sprida kunskaper om världsarvets natur och samiska kultur, samt att locka besökare till Gällivare och Jokkmokk. Eftersom Laponia inte lämpar sig för massturism måste informationen vara inriktad på kunskapsöverföring. Vi föreslår därför:

- att Världsarvskansliet i Jokkmokk blir huvudansvarigt för information och marknadsföring om Laponia,
- att ett besökscentrum (Visitors Center¹) inrättas centralt i Gällivare,
- att Ájtte kompletteras med funktioner som krävs för att det ska fungera som ett Visitors Center,
- att en ny logotyp för Laponia tas fram, i samarbete med samebyarna,
- att en webb sajt öppnas som "portal" för information om Världsarvet Laponia,
- att Naturvårdsverket är aktivt delaktigt i utformningen av skyltar och informationsplatser i Laponia samt att skyltningen längs vägarna genomförs i samarbete med kommunerna och Vägverket.

Världsarvskansliet

Världsarvskansliet i Jokkmokk bör få huvudansvaret för information och marknadsföring av Laponia. Kansliet ska vara den sammanhållande länken, dvs den institution som innehar aktuell kunskap om världsarvet, har kännedom om vad övriga intressenter på området har publicerat i fråga om information och forskning, samt via sitt kontaktnät vet vad som är på gång. Kansliet är den naturliga knutpunkten för information om tillfälliga regleringsområden, dvs på grund av samernas förflyttningar av renar. Världsarvskansliet ska initiera uppdateringar av material oavsett vem som har det ekonomiska ansvaret. Kansliet måste involvera och integrera samerna och deras organisationer, i arbetet med att föra ut information om den samiska kulturen och näringarna. Kansliet ska förse besökscentraler, turistbyråer, Ájtte med flera institutioner med de uppgifter och den information dessa behöver för sin publika verksamhet. Kansliet ska också göra det motsatta, dvs hänvisa frågor till de personer och institutioner som det berör.

Världsarvskansliet ska se till att det tas fram populärversioner av områdets regelverk för olika målgrupper besökare och lokalbefolkningens fritidsbehov. Det behövs också kartor över leder och service i Laponiaområdet, liksom informationsfoldrar av olika slag. Samarbete bör ske med samebyarna, kommunerna, länsstyrelsen liksom Ájtte.

En **marknadsplan** ska tas fram över hur Världsarvet Laponia ska kommuniceras på ett målinriktat sätt till olika målgrupper: lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. I det arbetet måste ett nära samarbete ske med turistbranschen och dess organisationer på olika nivåer, eftersom dessa har ett stort ansvar för hur världsarvet marknadsförs. Samarbete måste även ske med samerna i fråga om det innehåll som ska kommuniceras. Om världsarvet ska marknadsföras professionellt kommer många olika aktörer att finnas med i marknadsplanens aktivitetslista.

¹ Vi vänder här genomgående den amerikanska stavningen, eftersom den är lättare för en svensk att uttala än det brittiska Visitor Centre.

Besökscentrum i Gällivare

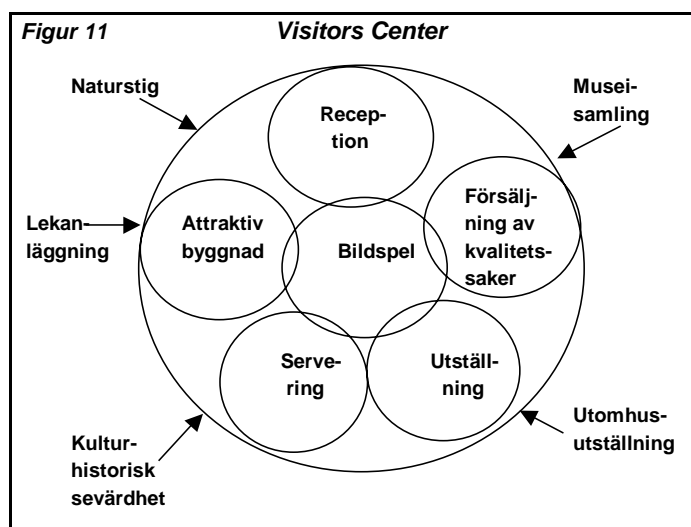
Gällivare saknar en centralt belägen attraktion för besökare. Jokkmokk har Ájtte, svenskt fjäll- och samemuseum, att visa upp för turister och affärsresenärer. Gällivare har Dundret och gruvan, men dessa besöksmål lockar inte besökare som endast har några timmar över i staden.

Flertalet resenärer som ska vandra i Lapponia utgår ifrån Gällivare, eftersom det är en knutpunkt på järnvägens stambana samt har en kommersiell flygplats. Omstigning mellan tåg och buss sker vid järnvägsstationen; det saknas en busstation. Turistbyrån ligger avlägset för genomresande, vid Vassara torg i Gällivare affärscentrum. Resenärerna har ofta tid mellan byte av kommunikationsmedel, som kan användas till att få nya upplevelser och kunskaper. Vi föreslår därför att ett besökscentrum, ett s k Visitors Center inrättas i anslutning till kommunikationerna. Det finns möjlighet att samordna detta med samiska projekt.

Ett Visitors Centers främsta kännetecken är dess kvalitativa innehåll. Turisterna ska kunna lita på att de möter en professionell och genomtänkt anläggning, där de får upplevelser och kunskap. Anläggningens huvudsakliga mål är att fördjupa upplevelsen av det som landskapet och kulturhistorien erbjuder. Det primära syftet definieras som *kunskapspridande* och *fördjupande*. På så sätt garanteras en äkthet i upplevelsen.

Ett Visitors Center kännetecknas av:

- En byggnad som är arkitektoniskt särpräglad och fångar de resandes intresse.
- En informativ och genomarbetad utställning som utvecklar och fördjupar kunskapen om det tema som är anläggningens kärna.
- Ett professionellt bildspel eller audiovisuell framställning som möjliggör inlevelse, känsla och förståelse för det kultur- eller naturobjekt/ område som lanseras. Detta bildar en turistattraktion i sig.
- En informationsavdelning, där det även säljs litteratur och annat med anknytning till ämnesområdet eller regionen.
- Försäljning av goda hantverksprodukter framställda inom området.
- Möjlighet till matservice eller dylikt.



Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 1990.

Ett Visitors Center är en besöksanläggning där besökaren under en vistelsetid på någon eller några timmar ges upplevelser av i första hand natur- och kulturhistorisk karaktär. Ett Visitors Center ska ha en sådan attraktionskraft att besök kan avgiftsbeläggas. Det är en kommersiell anläggning som har mer gemensamt med t ex utförsåkningsanläggningar än lokala eller regionala turistinformationer. Ett Visitors Center är en bland andra aktiviteter och attraktioner i ett område eller en region. Visitors Centers är ofta strategiskt placerade längs de stora kommunikationslederna, för att fånga in tillräckligt stora besöksskaror och kunna ha ett kundunderlag för sin verksamhet. En turistinformation och ett Visitors Center kan samlokaliseras (Länsstyrelsen i Jämtlands län, 1990).

Ett besökscentrum i Gällivare bör förläggas i anslutning till kommunikationer. Det blir antingen fråga om nybyggnation eller ombyggnation av en befintlig byggnad. Byggnaden ska ha en arkitektonisk särprägel, som symboliserar Laponias samiska kultur och natur. Förutom att vara ett besökscentrum för Världsarvet Laponia, är det möjligt att förlägga turistbyrån, och eventuella andra turisminriktade verksamheter, i anslutning till byggnaden. Besökare som vill ha kunskaper om Världsarvet Laponia, dess samiska kultur och natur ska betala inträde för att få tillgång till detta. Ájtte bör vara delaktigt i utformningen av utställningar och multimediaspel. Naturvårdsverket bör vara delaktigt i utformningen av naturdelen, som blir ett slags *Naturum*. Besökscentrat i Gällivare ska ha vissa likheter med Ájtte, men ändå få sin unika särprägel, som motiverar bosatta i regionen att besöka båda anläggningarna. Besökscentrat är en mötesplats och ett "skyltfönster", som bör vara pedagogiskt väl utformat, med fullt nyttjande av modern IT-teknik och interaktiva metoder. Den ska förmedla känslor och upplevelser och primärt rikta sig till familjer. Det är en målgrupp som ett fåtal destinationer i Norrbotten vänder sig till. Teknikens Hus i Luleå är den bästa förebilden när det gäller en verksamhet som är lika intressant för barn som vuxna.

Kompletteringar som gör Ájtte till ett "Visitors Center"

Ájtte behöver kompletteras med ett professionellt, modernt bildspel och en professionaliserad, utökad försäljningsavdelning med samiskt hantverk. Om dessa förändringar genomförs fullgör Ájtte behovet av ett Visitors Center i Jokkmokk. Turistbyrån kan också lämpligen förläggas i nära anslutning till Ájtte för att sköta turistinformation och försäljning av aktiviteter.

Både Visitors Center i Gällivare och Ájtte i Jokkmokk ska ha nära kontakt med Världsarvskansliet och vara de institutioner som har den direkta publika kontakten och uppdraget att förmedla kunskaper om världsarvet till allmänheten.

Laponias logotyp

Den av Laponiarådet framtagna logotypen för Laponia har stora begränsningar eftersom Unesco:s logotyp ingår, vilken endast får användas för icke-kommersiell verksamhet. Restriktionerna är tydliga och innebär exempelvis att den inte får användas tillsammans med andra logotyper. Trots dess stora marknadsföringsvärde kan den därför endast användas i begränsad omfattning för officiella publikationer och solitärt vid skyltning.

En manual bör utarbetas för hur denna logotyp ska användas, i vilka sammanhang och av vem.

Världsarvskansliet bör ha ansvaret för att garantera att Unesco:s regler följs.

Det finns dessutom behov av en logotyp som kan användas friare, t ex för företag som gått utbildning och blivit ”licensierade”. En logotyp som ska kunna användas i kommersiella sammanhang. Vi föreslår därför att en ny logotyp tas fram i samarbete med samebyarna. Denna logotyp ska symbolisera Laponias natur och samiska kultur, vara konstnärligt utformad och anpassad för olika användningsområden. Det finns många skickliga samiska konstnärer som kan ge förslag på stiliserad logotyp. Samtidigt bör en reklambyrå anlitas för att utforma ett grafiskt profilprogram som tydligt anger hur logotypen ska användas i brevpapper, reklammaterial, skyltning etcetera, dvs för Världsarvskansliet och partnerskapsorganisationen.

Webb sajt för Laponia

En webb sajt för Laponia ska öppnas under Internetadressen: www.laponia.nu. Till en början är kommunerna gemensamt ansvariga för den information som läggs in. När Världsarvskansliet är etablerat överlämnas ansvaret dit.

Informationen ska till en början finnas på svenska, samiska, engelska, tyska och franska, dvs ingångssidorna ger kortfattad information på dessa språk. Via länkning får besökaren tillgång till den information som samebyarna, Ájtte, Länsstyrelsen, kommunerna och Unesco lagt in på sina sajter. Flera av dessa har i nuläget information enbart på svenska. Webb sajten www.laponia.nu ska ses som en ”portal” för Laponia.



Websidan har utformats av Reproco AB, Gällivare.

Skyltning

En ”skyltgrupp” har under vintern bildats med representanter för Gällivare och Jokkmokks kommuner, samebyarna, Ájtte, Vägverket och Länsstyrelsen. Denna grupp har givit förslag på var vägskyltar ska placeras inför sommaren år 2000. Den har också givit förslag på var informationstavlor ska placeras inför sommaren år 2001. Det saknas dock fortfarande informationsskyltar vid leder inom världsarvsområdet. Detta måste åtgärdas inom det närmaste året och vara klart inför sommaren år 2001.

Kommunernas representanter i skyltgruppen anser att det ska skyltas på följande platser inför sommaren år 2000:

1. Forsviken, väg 45, 3 km norr om Jokkmokk. Informationstavla.
2. Vid Ligga station, väg 45. Vid Muddusvägskälet.
3. Vägskälet till Stora Sjöfallet, längs Sjöfallsleden. Informationstavla.
4. Vid Stenbron i Gällivare, E 10. För resande söderifrån.
5. Polcirkeln, E 10, vid Lansjärv samt Polcirkeln vid väg 45 och väg 97.
6. Enklare skyltar vid vägskälet till Fjällåsen, Skaulo samt vid Uritimjaure, vägen mellan Nattavara och Messaure.

Två obemannade informationsplatser bör lokaliseras till Kvikkjokksområdet och Sjöfallsområdet. Dessa ska innehålla skyltar och helst en topografisk modell över världsarvsområdet.¹ Informationsplatserna ska ge fördjupad information om Världsarvet Lapponia, dess natur och kultur. De ska vara försedda med tak och sittplatser för gästande barngrupper, skolklasser, familjer m fl som vill äta picknick på platsen. De ska lokaliseras till platser med bedårande utsikt mot Lapponia.

EU har tagit fram standards för hur skyddade natur- och kulturområden ska skyltas. Naturvårdsverket har ett ansvar för att se till att Sverige anpassas till EU:s riktlinjer och normer. Därför bör Naturvårdsverket delta i arbetet med framtagandet av skyltar och informationsplatser samt även medverka i finansieringen.

6.3.9 Näringsutveckling

Att förbättra förutsättningarna för näringsutveckling vad gäller Lapponia handlar om:

- kvalitetssäkring och kvalitetsstyrning
- utbildning
- samordning och samarbete
- att skapa möjlighet för företag att utvecklas inom turism- och turismberoende branscher, dvs att få företag att initiera verksamhet inom områden som efterfrågas av besökare.

Kvalitetssäkring och -styrning

EU:s Turism Direktorat har tagit fram en handledning med exempel på hur turistdestinationer kan utvecklas med hjälp av metoden "Integrated Quality Management" (IQM)². Det handlar om kvalitetsstyrning av ett besöksmål, i samarbete mellan olika aktörer. Där sägs att kvalitetsturism kan medverka till hållbar utveckling på landsbygden genom att förbättra konkurrenskraften hos näringslivet, möta sociala behov hos de boende och bevara kultur- och naturmiljön. För att lyckas behöver turistdestinationerna ett globalt angreppssätt som är baserat på principerna om hållbar utveckling och som fokuserar på att turisterna blir tillfredsställda.

¹ Som t ex vid ingången till Tyresta nationalpark.

² Rapporten "Towards quality rural tourism; Integrated Quality Management (IQM) of rural tourist destinations" (1999) kan beställas via European Commission, DG XXIII.D, Tourism Directorate. <http://europa.eu.int/en/commm/dg23/tourisme/tourisme.htm>.

Det finns tydliga paralleller mellan de erfarenheter och de metoder som redovisas i EU:s rapport om hur man kan utveckla lantlig turism, och de synpunkter vi fått av turistentreprenörer i Gällivare och Jokkmokk. Att sätta besökarnas tillfredsställelse i centrum och att sträva efter återkoppling, s k feed-back, från besökarna är nödvändigt för att utveckla en turistisk produkt. Det är dock många parter som bidrar till turisternas upplevelser. Därför bör en *organisation* ta ledningen i denna utveckling – det kan vara världsarvskansliet, men det kan också vara turistnäringsen och turismberoende branscher som själva går i bräschen för utvecklingen. I de goda exempel som EU-rapporten redovisar har sådana organisationer fyllt en betydelsefull roll för den kvalitativa och ekonomiska utvecklingen av besöksmålen. Där påtalas också vikten av att lokalbefolkningen är involverad i processen och förstår betydelsen av sina insatser.

Att utveckla ett kvalitetstänkande i fråga om Laponia är viktigt i *alla* avseenden. Det kräver ökade kunskaper hos dem det berör direkt och indirekt. Det behövs också uppföljning av hur turisterna ser på besöksmålet och researrangörernas insatser. Det finns många olika nischer att utveckla för kreativa individer inom olika områden, som rör turism direkt eller indirekt.

Utbildning

För att människor ska våga omsätta sina idéer i egen regi, eller tillsammans med andra, bör utbildningar utformas som syftar till att *ge blivande företagare* kunskaper i företagande, service och kvalitetstänkande, miljöfrågor, samisk kultur och Laponias natur. Dessa moment bör kunna integreras i ”Starta eget”-kurser.

Redan verksamma entreprenörer och anställda inom servicesektorn har också behov av fortbildning. För att ta reda på vilka behoven är, bör näringarna själva och samebyarna definiera dem. Kommunerna, tillsammans med Länsarbetsnämnden, har ansvaret att se till att rätt utbildningar skapas, som också efterfrågas av näringarna. Kurserna kan med fördel läggas upp som *blockutbildningar*, med möjlighet att läsa olika block vid olika tillfällen. Ett block skulle kunna vara service och kvalitetstänkande, ett annat samisk kultur. Ytterligare block kan vara, Laponias natur, miljökunskap, IT som hjälpmedel osv. Det finns också behov av språkutbildningar, som däremot måste läsas under längre tid för att ge avsedda kunskaper. Dessa skulle kunna utformas tillsammans med studieförbunden.

Sportfisketurismen är lite utvecklad inom Gällivare och Jokkmokks kommuner, men bedöms ha stor utvecklingspotential. Fisketurismen som näring kan inte utvecklas utan ett tydligt fokus på företagandet. Entreprenören har en nyckelroll i utvecklingen. Entreprenören behöver dock utbildning i hur *ekologiskt fiske* ska bedrivas. Den typen av blockutbildningar bör skapas i Gällivare och Jokkmokk, tillsammans med fiskerikonsulenterna, Länsstyrelsen och Fiskeriverket.

Kortutbildningar för servicesektorn

Många besökare i Laponia reser dit på egen hand. Det är viktigt att de möter kunniga personer inom servicesektorn, som kan ge dem kunskaper om områdets unika natur och samiska kultur. *Bussförare* är en sådan nyckelgrupp. Vid kommunernas kontakter med Länstrafiken och Falcks Omnibuss i Gällivare har de visat

sig positiva till en gemensam utbildning för bussförare som arbetar i anslutning till området. Även andra personer inom servicesektorn är tänkbara för liknande utbildningsinsatser, som stugvärdar, receptionspersonal, butiksanställda m fl.

Utbildning för guider i Laponia

En guideutbildning måste igångsättas för att ge guider utbildning inför sommaren år 2001. Länsstyrelsen föreslog i sin rapport två olika guideutbildningar¹:

Guideutbildning I: Ca tre dagar, omfattar kunskaper om natur, kultur, samisk kultur, renskötsel och om ledsystemet i Laponia allmänt samt om vad det innebär med världsarv. Ska även innefatta kunskap om attityder i naturen.

Guideutbildning II: Ca fem dagar. Fördjupad utbildning om natur, geologi, renskötsel och kultur i Laponia. Kan fungera som påbyggnad på I.

I Nedre Dalälvsamarbetet har de särskilt inriktat sig på affärsresenärer och sportfisketurism. För att kunna ta emot besökare har Nedre Dalälvens utvecklingsbolag (NEDAB) skapat guideutbildningar. Det finns en kortare utbildning för ideella föreningar och en längre guide- och entreprenörsutbildning. Den är på 165 timmar, cirka fyra veckor, och innehåller hur man gör en affärsplan, genomgång av "produktens" natur och kultur, fågelliv, sjukvård, servicekunskap, arrangemangsarbete, guidearbete, studiebesök osv. Denna längre utbildning krävs för guider som ska ta in grupper i Färnebofjärdens nationalpark (som ligger mitt i området)²

Vi anser att man ska satsa på en längre utbildning för guider som ska vara verksamma i Laponia, en 4-veckors utbildning som riktas till *guider och entreprenörer*, med både teoretiska och praktiska moment. Förutom det innehåll som Länsstyrelsen har räknat upp ska guideutbildningen kompletteras med turismkunskap, servicekunskap, kvalitetsstyrning, liksom sjukvård och snölävin. Fjällräddningen har egna instruktörer i sjukvård som kan delta som utbildare. Med en 12 timmars utbildning i sjukvård och 12 timmar i snölävin skulle guiderna få samma utbildning som Fjällräddningen och därmed bli en extra resurs att kalla in när olyckor inträffar.

Partnerskapsorganisationen bör ta fram en detaljerad plan för utbildningen som också ska leda till att guiderna blir *certifierade*, dvs får en kvalitetsstämpel. Det ger framtida möjlighet att ställa kravet att endast certifierade guider får vara verksamma i världsarvsområdet.

Certifiering av företag och guider

Verksamhet som bedrivs med ekologiskt hållbar prägel och som har genomgått vissa utbildningssteg, i anknytning till Laponia, ska kunna ansöka om kvalitetscertifiering. Med certifikatet ska följa möjligheten att använda den nya Laponia-logotypen i den egna marknadsföringen. Partnerskapet får ansvaret att leda utvecklingsarbetet, dvs att ta fram *kriterier för certifikat, utbildningskrav* osv.

Det finns många exempel på andra ekologiskt känsliga områden i världen som använder sig av kvalitetscertifiering. På Houtman Abrolhos Islands i Australien,

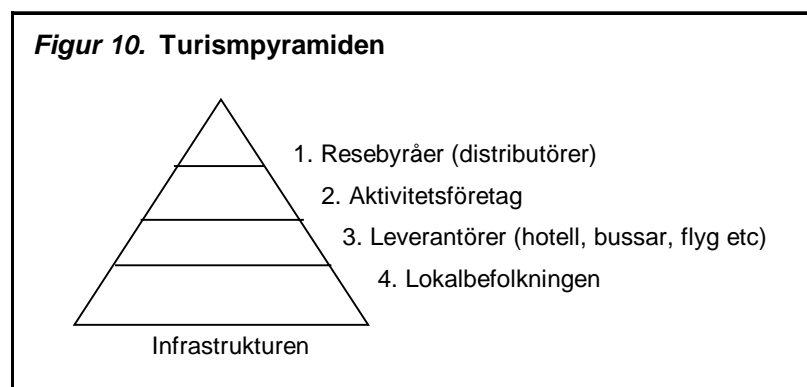
¹ Laponia, vårt världsarv, 1998:24.

² Uppgifter inhämtade vid telefonsamtal med NEDAB:s VD Kalle Hedin, 2000-05-16.

kan ett turistföretag ansöka om licens för verksamhet på öarna för en initial period på sju år, med möjlighet till två förnyade perioder (efter prövning), dvs totalt 21 år. Där begränsar man också antalet entreprenörer, utifrån hur mycket naturen tål, med hjälp av antalet licenser som delas ut (Management Plan for Sustainable Tourism in the Houtman Abrolhos Islands, 1999:25).

Samordning och samarbete

Det behövs insatser från branschen självt, dvs någon *samordningsfunktion*, för att arbeta målinriktat med insatser som leder till högre kvalitetsmedvetenhet. Integrated Quality Management kan vara en metod i att uppnå detta. Kanske är det en turistbranschförening eller turistråd för Lapponia som behövs. Ett sådant fora kan vara den ekonomiska föreningen Lapponia World Agency, som startades under 1999. Om besöksnäringen utvecklas på det sätt vi tror kan vara möjligt i Gällivare och Jokkmokks kommuner, kommer det att behövas en turismorganisation som företräder branschen i olika sammanhang.



Källa: Lennart Pittja, företaget Vägvisaren – samiska upplevelser.

Det behövs också bättre *samarbete* mellan olika led i "turismpyramiden". Det kan vara samarbete horisontellt, dvs mellan olika led från lokalbefolkning, till leverantörer, aktivitetsföretag och resebyråer (distributörer). Ansvar för att förbättra samarbetet ligger på turistbranschen och där ingående företag. Om det saknas entreprenörer på någon av dessa nivåer kan inte "produkten" Lapponia vidareutvecklas.

Det kan dessutom finnas behov av samarbete vertikalt, dvs mellan företag verksamma inom samma bransch, som restauranger och matserveringar inom tätorten, för att utveckla servicenivån. Det bör t ex under turistsäsong alltid finnas en öppen matservering dag- och kvällstid.

Jämfört med andra delar av landet, som Nedre Dalälven, är samordning och samarbete lite utvecklat inom besöksnäringen och dess olika "grenar" i Norrbotten. I detta avseende finns många erfarenheter att hämta från andra delar av landet. Det krävs också att attityderna förändras till samarbete. Med ett "win-win" tänkande ökar möjligheterna för alla att tjäna pengar på sin verksamhet.

Områden som kan utvecklas

Det finns mycket att göra för att höja förädlingsgraden på service. I anslutning till Lapponia finns de två skportalerna Kvikkjokk och Stora Sjöfallet. I den förstnämnda finns endast begränsad service eftersom det för tillfälliga besökare inte går att köpa mat. Det finns aktörer inom området som har full service och som tar emot grupper av besökare, men enskilda vandrare saknar tillgång till detta. Det är ett serviceområde som en entreprenör eller förening borde kunna utveckla, som skulle ge bärighet på längre sikt.

Skötseln av de fjällstugor som innehas av Länsstyrelsen och STF bör i största möjliga utsträckning överlåtas på lokalt verksamma, om dessa är intresserade. För en besökare är det upplevelsemässigt mer givande att träffa en stugvärd från orten, som kan förmedla bygdens historia och sina personliga upplevelser av naturen. En lokal "guide" blir mer trovärdig än en som kommer långväga ifrån. Länsstyrelsen har för om i sommar lagt ut stugorna längs Padjelantaleden på entreprenad till Báddjelanda ekonomiska förening, som nyligen bildats av tre samebyar.

Ekologiskt fiske

Fjällvattnen är ur fiskeribiologisk synvinkel ytterst känsliga för miljöpåverkan och har en förhållandevis låg produktion av fiskbiomassa, främst på grund av det kalla klimatet och låg näringstillförsel till sjöar och vattendrag. Detta, tillsammans med en näst intill obefintlig infrastruktur, innebär att Lapponia som område inte är lämpligt att bedriva yrkesmässigt fiske i.¹

Kommunernas fiskerikonsulenter hoppas att det kommersiella avsalufisket med nät i Lapponia ska minska eller helt upphöra, och att det i stället skapas förutsättningar för etableringen av en ny näring – sportfisketurism. En av näringens grundidéer bygger på att man inte tar upp mer fisk än vad som är biologiskt försvarbart. I de studier som har publicerats angående sportfiskets ekonomiska bärighet kan man generellt säga att fiskens rekreativvärde per kilogram är mellan 15 och 25 gånger högre än dess förstahandsvärde (det pris man betalar i butiken). Då har man också räknat in fiskekort, mat, logi, resor osv.²

I ett så stort område som Lapponia finns det goda förutsättningar för företag och entreprenörer att etablera sig inom fisketurism och besöksnäring. Att förknippa världsarvet Lapponia med ett kvalitativt högklassigt sportfiske efter naturliga livskraftiga bestånd av röding och öring i Europas sista vildmark borde vara en kraft och tillgång ur marknadsföringssynpunkt. För att detta ska kunna förverkligas krävs dock entreprenörer med kunskap och gott omdöme. Tjuonajokks fiskecamp, vid Kaitumälven i Gällivare kommun, är i detta avseende det bästa exemplet på en kvalitativt högt utvecklad produkt, med en stark internationell status. Om fler ska satsa på sportfisketurism kommer utbildningsbehovet successivt att öka.

¹ Enligt Fiskeriverkets rapport 1999:5, samt fiskerikonsulent Marco Blixt, Jokkmokk.

² ibid

Utveckling av trä, hantverk och livsmedel

Turister som besöker Laponia, Gällivare och Jokkmokk, vill också pröva samiska specialiteter och ta med sig minnen hem från sin resa. De har så att säga behov att omsätta sina pengar på orten. Det samiska hantverket i Sverige håller en hög kvalitativ nivå och är därför också dyrbart för vanliga resenärer. I Nordnorge och Nordfinland är den sameslöjd som erbjuds turister av lägre kvalitet, snarare "krims-krams". Den typen av produkter ska inte symbolisera Världsarvet Laponia, utan hellre hantverk, som är designmässigt intressant, som kan massproduceras och försäljas vid olika prisnivåer. Det här är en utvecklingsbar nisch för företag och/eller hantverkskooperativ. Produkterna ska helst symbolisera den lokala kulturen. Det är också möjligt att i långt större utsträckning utveckla livsmedelsprodukter som besökare kan köpa med sig. Hushållningssällskapet och Norrbotten Mat & Dryck AB är viktiga samarbetspartners i detta avseende.

6.3.10 Kunskapshöjande åtgärder

Kunskaperna om Världsarvet Laponia, dess samiska kultur och unika natur, måste öka hos hela lokalbefolkningen om Laponia ska utvecklas hållbart och bidra till samhällsutveckling i kommunerna. Uppskattningen av och respekten för natur- och kulturarvet måste öka. För att det ska ske på ett målmedvetet sätt bör utbildningsväsendet sättas i fokus.

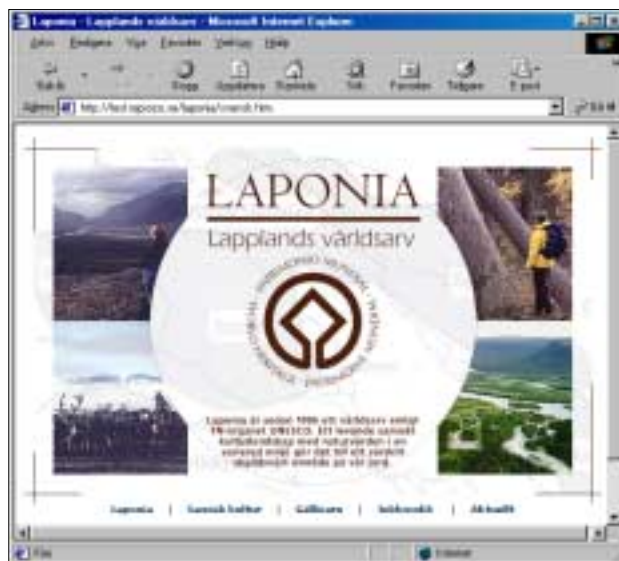
Världsarvsskolor

Unesco har som målsättning att utse en högstadieskola eller gymnasieskola till varje världsarv. I Jokkmokk har gymnasieskolan Bokenskolan axlat denna roll, men Gällivare har ännu inte utsett en skola. Världsarvsskolorna ingår i ett större nätverk, med i första hand världsarvsskolor i Sverige och Norden. Under 1999 hölls ett stort möte för lärare och elever i Tanum och i maj år 2000 i Gammelstads kyrkstad.

Skolorna lägger upp en plan för hur de ska arbeta med sitt världsarv och rapporterar årligen vilka resultat de uppnått till det svenska Unesco-kansliet. Vid Bokenskolan har t ex två klasser forskat om Laponia och ska publicera sitt material på skolans hemsida. Elever har intervjuat gamla samer, födda i eller tidigare verksamma i Laponia. Detta material bör länkas till portalen www.laponia.nu. Gällivare bör snaras utse en skola som världsarvsskola, för att komma in i detta kunskapsnätverk.

Laponia – en röd tråd från dagis till gymnasium och högskola

Från daghem till gymnasium ska Laponia vara en röd tråd genom all utbildning för barn och ungdomar i Gällivare och Jokkmokk. Kommunernas förskole-



Sidan 2 på portalen www.laponia.nu – Informationscentrum för Världsarvet Laponia.

personal och lärare bör genomgå en *två-dagars utbildning* om Världsarvet, den samiska kulturen och den unika naturmiljön. För att få fram bra undervisningsmaterial på olika nivåer bör *projekt* igångsättas i de båda kommunerna, som drivs av intresserade lärare, med ambitionen att få fram *pedagogiskt material* som kan spridas till andra daghem och skolor. Världsarvskansliet blir en “motor” i detta arbete och den institution som kan se till att det pedagogiska materialet redigeras, trycks och sprids lokalt och regionalt. Kansliet ska även genom kontakter med förlag och läromedelsförfattare söka påverka dessa att ta in information om Världsarvet Laponia i traditionella läromedel.

Kommunerna bör långsiktigt arbeta för att *högskoleutbildningar* förläggs till kommunerna med inriktning på t ex arkeologi, språk, biologi, limnologi, fiske och kultur, dvs med ämnesinriktningar som har anknytning till Laponias natur och kultur. Jokkmokk bör ha goda möjligheter att skapa en fiskeekologisk utbildning som är intressant för samer och blivande entreprenörer inom sportfiskeindustrin.

I både Gällivare och Jokkmokk finns utbildning på 80 poängsnivå i turism, i samarbete med Umeå universitet. Den har hittills haft svårt att rekrytera studenter och har inte fått någon uttalad profil. Med ett ökat kvalitetstänkande inom näringen i Gällivare och Jokkmokk, användande av IQM eller andra metoder för kvalitetsstyrning, ett världsarvskansli i Jokkmokk, ett Visitors Center i Gällivare, STF Ritsem, Saltoluokta STF, Dundretanläggningen och fler entreprenörer inom turistbranschen kommer det att finnas goda förutsättningar att skapa praktikplatser för studerande på turismlinjen. Om ämnen som arkeologi, biologi, fiskebiologi och språk tillförs utbildningen får den en annan kunskapsmässig grund och blir intressantare för studenter. Långsiktigt torde det finnas anledning att utveckla denna utbildning till en fullvärdig universitetsutbildning på 120 poäng, kombinerad med ett praktikblock om 20 poäng som ska resultera i ett examensarbete. Observera att en sådan utbildning endast kan utvecklas på en av orterna, förslagsvis Gällivare, som har en tydligare året-runt turistisk profil än Jokkmokk.

Lägerskola

Det saknas i nuläget lägerskolor i Norrbotten som förmedlar kunskaper om natur och kultur till de skolklasser som besöker dem. Den närmaste lägerskola som lyckats profilera sig på detta område ligger i Ammarnäs, Västerbotten. Kommunernas näringslivskontor måste söka entusiasmera en entreprenör eller förening i Gällivare eller Jokkmokk för denna idé. Det finns en stor potential till utveckling inom området, med målgrupp barn i åldern 10—15 år. Det är många klasser som söker en plats att åka till i slutet av vårterminen liksom i början av höstterminen, där de kan få kunskaper och naturliv, med för tätortsbarn ovanliga strapatser samt social samvaro. Lägerskolan måste naturligtvis kompletteras med verksamhet för andra målgrupper andra tider på året, för att det ska bli ekonomiskt lönsamt för en entreprenör att driva den.

Syftet med lägerskolan är att förmedla kunskaper om natur- och kulturarvet: Världsarvet Laponia. En lägerskola är en viktig informationsstrategisk insats. Den entreprenör eller förening som driver den bör ha ett nära samarbete med Världsarvskansliet.

Konferenser och seminarier

En bra metod för att få uppmärksamhet och sprida kunskaper om ett område är att arrangera konferenser och seminarier för utvalda målgrupper. Världsarvskansliet bör tillsammans med partnerskapsorganisationen och Åjtte lägga fram en plan på vilka sådana nyckelgrupper man ska söka nå via konferenser och seminarier. Forskare, turistbranschen, kulturtjänstemän, lärare, EU-tjänstemän och politiker är tänkbara nyckelgrupper på både nationell och internationell nivå. Det här är kunskapshöjande insatser som tar tid att utveckla och där man inte kan räkna med mer än en handfull kvalificerade konferenser och seminarier under den närmaste femårsperioden.

6.3.11 *Forskning och utveckling*

De förslag som har lämnats i detta kapitel är nya för svensk naturvård och innehåller en ovanlig modell för förvaltning av svenska naturområden. En nära kontakt med forskning kommer att behövas för att utforma metoder, regelverk, uppföljnings- och utvärderingsinstrument. Det handlar om att tydliggöra regelverket på olika nivåer, som operativ, kollektiv och konstitutionell nivå. Det handlar också om att utveckla metoder för lokal delaktighet. Här bör samarbete ske med IES-institutionen vid Luleå tekniska universitet och Fjäll-Mistraprojektet vid SLU i Umeå.

Partnerskapsorganisationen och Världsarvskansliet bör också söka upprätta ett kontaktnät med universitet i andra länder, och andra världsarv, för att den vägen fånga upp kunskaper om forskningsområden som berör Laponia, inom t ex naturvård och processinriktade metoder.

Arbetet med zoner och leders placering bör följas upp med besöksmätningar och undersökningar av slitage. Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet har länge genomfört besöksmätningar i fjällvärlden, och då även i Laponiaområdet. Forskningsinstitutionen Etour i Östersund arbetar också med den typen av undersökningar. Det är viktigt att få fortlöpande kunskaper om vilka effekter antalet besökare har på den känsliga fjällnaturen. Här ingår undersökningar av biologer m fl forskare. Detsamma gäller naturligtvis rennäringens effekter och vad bruket av motoriserade fordon inom rennäringen får för konsekvenser på naturen. Samebyarna har initierat ett intressant utvecklingsprojekt där några renskötsel företag bedriver rennäring på ett gammaldags ekologiskt hållbart sätt, som jämförelse till den moderna varianten. Det finns ett stort forskningsbehov inom de samiska näringarna.

Forskningsbehovet rörande fisket i fjällvattnen är stort, kanske framförallt i national-parkerna. Resurser för fiskevård inklusive tillsyn och forskning har varit begränsade i den kostnadskrävande miljö som Laponia utgör. Fiskeriverket är biologisk resursmyndighet för Laponia, med ansvar för fiskeresursens och fiskbeståndens tillstånd och långsiktiga nyttjande. För närvarande bedriver Fiskeriverket ingen resursövervakning i de nationalparker som innefattas av Laponia, däremot i Luleälvens vattensystem (som i huvudsak nyttjas av Laponias binäringsfiskare). Ett forskningsprojekt har dock nyligen startat i Kaitumälven, i

samarbete mellan Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Umeå, Gällivare kommun, Fiskeriverket och Báste (Mellanbyns) sameby.

Naturvårdsverket har sammanställt en bibliografi över de kunskapsuppbyggande insatser som gjorts i alla nationalparker i Sverige. Den omfattar det mesta av det som berör naturgeografi, naturvård, flora, fauna, limnologi m m. Det finns även en del som analyserar kunskapsläget och ger förslag på insatser för kunskapsuppbyggnad.¹ Den typen av sammanställning saknas för de delar av Laponia som är naturreservat. Länsstyrelsen har försökt komplettera med en sådan sammanställning. Enligt Naturvårdsverkets bibliografi och utvärdering är kunskapsläget bäst i Padjelanta, av nationalparkerna i Laponia.

Sammantaget säger Länsstyrelsen² om det kulturhistoriska läget att de undersökningar som genomförts, såväl punktvisa nedslag som mer omfattande utredningar, har visat ett rikt kulturlandskap med en rikedom av lämningar alltifrån förhistorisk tid till gårdagens spår. Fortsatta fornminnes- och kulturhistoriska inventeringar bör genomföras inom Laponiaområdet. Det saknas också jämförande studier som belyser hur de olika naturlandskapen format livet, hur de förhistoriska spåren överensstämmer med de spår som avsatts från reformationen och framåt, hur markutnyttjandet förändrats och varför. Även vattenkraftens inverkan på människornas livsvillkor sägs förtjäna studier.

För att samordning ska ske och för att initiativet till forskning ska komma från de behov som finns i världsarvsområdet bör partnerskapsorganisationen initiera en **samverkansgrupp** för forskning och utveckling av Laponia.

6.3.12 Samarbete med andra världsarv och internationella nätverk

Världsarvskansliet bör representera Laponia, vid möten med det svenska världsarvsnätverket. Kansliet bör samarbeta med Världsarvet i Gammelstad och turistbranschen, i att utforma "kunskapspaket" om världsarven i Lule Älvdal. De samiska organisationerna har redan kontakter med världsarv som har ursprungsbefolkningar, vilket kan utvecklas till ett internationellt nätverk. Ansvar för att ingå i detta bör ligga på de samiska organisationerna, i samråd med kansliet.

Över hela världen finns det erfarenheter av arbete i ekologiskt känsliga områden. För att underhålla de anställdas kompetens och höja kunskapsnivån inom hela organisationen bör Världsarvskansliet ingå i internationella nätverk. Det är också en bra form av marknadsföring av Laponia. Världsarvschefen kommer att ha en nyckelroll när det gäller nätverksbyggande.

Ett viktigt nätverk är EU:s *Natura 2000* eftersom delar av Laponia är skyddade enligt fågeldirektivet och andra delar av habitatdirektivet. Inom EU arbetar man också aktivt med att främja utvecklingen av ekologiskt hållbar turism. Världsarvskansliet bör ingå i detta arbete och förmedla kontakter med turistentreprenörer, forskare, skolor osv.

¹ Naturvårdsverket (1994) Dokumentation av de svenska nationalparkerna. Del 1, 2 och 3. Rapport 4082 & 4081.

² Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1998:22.

Ett annat viktigt nätverk är WWF:s *PAN Parks*, Protected Areas Network. Det är ett nystartat nätverk som våren år 2000 antar riktlinjer för vilka krav som ska ställas på de områden som ska få tillhöra nätverket. Det kan finnas anledning för Laponia att ingå i detta.

6.4 KORT- OCH LÅNGSIKTIGA MÅL MED TIDSPLAN

Målen för denna utvecklingsplan är, som flera gånger tidigare sagts, att bevara och utveckla världsarvet Laponia. Ett "kvalitetssäkrat" Laponia kan bidra till samhällsutveckling i Gällivare och Jokkmokks kommuner. De kortsiktiga målen är angivna på upp till 5-års sikt och de långsiktiga på upp till 10-års sikt.

Kortsiktiga mål fram t o m år 2005

En interimstyrelse för partnerskapet bildad och i verksamhet	Hösten 2000
Partnerskapsorganisationen konstituerad	Jan 2001
Förvaltnings-/skötselplan klar för Världsarvet Laponia	Maj 2001
Guideutbildning igångsatt	Maj 2001
Bolaget bildat, chef rekryterad	Juni 2001
Världsarvskansliet i drift, personal på plats	Jan 2002
Besökscentrum/Visitors Center i Gällivare invigs i samband med Total-SM	Mars 2002
Åjtte nytt bild-/multimediaspel	Juni 2002

Det är i nuläget inte relevant att ytterligare precisera de mål som följer av rapportens förslag. Huvudförslagen måste först igångsättas. Vi ska dock använda EU:s turismdirektorats bedömning av hur turismen kommer att öka, för att beräkna kort- och långsiktiga mål för turistbranschens utveckling i kommunerna. Målen baseras på en årlig 4-procentig ökning av antalet övernattningar och en fördubbling av antalet sysselsatta inom turismberoende branscher fram t o m år 2010. Siffrorna är avrundade.

Antalet övernattningar i Gällivare kommun ska öka från 485 000 år 1998, till 638 200 år 2005. Av dessa ska de kommersiella övernattningarna öka från 172 000 till 226 300.

Antalet sysselsatta inom rese- och turistindustrin ska öka från 175 personer 1998 till 260 personer år 2005. Inom turismberoende branscher ska antalet sysselsatta öka från 770 år 1998, till 1160 år 2005.

Antalet övernattningar i Jokkmokks kommun ska öka från 251 000 år 1998, till 330 300 år 2005. Av dessa ska de kommersiella övernattningarna öka från 136 000 till 179 000.

Antalet sysselsatta inom rese- och turistindustrin ska öka från 95 personer år 1998 till 145 personer år 2005. Inom turismberoende branscher ska ökning ske från 220 år 1998, till 330 år 2005.

Långsiktiga mål fram t o m år 2010

Antalet övernattningar i Gällivare kommun ska år 2010 uppgå till 776 500, till skillnad från 485 000 år 1998. Av dessa ska de kommersiella övernattningarna öka från 172 000 till 275 400.

Antalet sysselsatta inom rese- och turistindustrin ska år 2010 uppgå till 350 personer, till skillnad från 175 år 1998. Inom turismberoende branscher ska det år 2010 finnas 1550 sysselsatta, till skillnad från 770 år 1998.

Antalet övernattningar i Jokkmokks kommun ska år 2010 uppgå till 401 900, till skillnad från 251 000 år 1998. Av dessa ska de kommersiella övernattningarna öka från 136 000 till 227 500.

Antalet sysselsatta inom rese- och turistindustrin ska år 2010 uppgå till 190 personer, till skillnad från 95 år 1998. Inom turismberoende branscher ska det år 2010 finnas 440 sysselsatta, till skillnad från 220 år 1998.

6.5 EKONOMI

Ett sexårigt projekt, från och med år 2001 till år 2006, ska finansieras med hjälp av kommunala, regionala och statliga medel, liksom EU-medel. Avsikten är att under denna period bygga upp en struktur som så småningom ska vara självbärande i flera avseenden, förutom i de delar där samhället har ett direkt ansvar. Vi föreslår att kommunerna, länsstyrelsen och samebyarna gemensamt utformar en EU Mål 1-ansökan, som kan behandlas hösten år 2000.

6.6 SLUTORD

Den naturvårdssyn som ligger som grund för skapandet av nationalparker och naturreservat i Sverige sträcker sig ungefär 100 år bakåt i tiden, till början av 1900-talet. Sverige var ett av de första länderna i världen som inrättade nationalparker till skydd för naturen. Naturvården var länge ett nationellt ansvar som endast centrala myndigheter och organisationer hade kompetens att ta ansvar för.

Under 1900-talets tre sista decennier decentraliserades en rad samhälleliga uppgifter, däribland samhällsansvaret för miljöfrågorna. Sveriges kommuner har i dagsläget ett planmonopol genom den 1987 införda plan- och bygglagstiftningen (PBL) och ett uttalat ansvar för att miljöbalken m fl lagar inom miljö- och naturområdet följs.

Samtidigt som decentraliseringen genomfördes fullt ut inom områden som skolväsendet, har gamla synsätt behållits inom andra områden, som naturvården. Statsmakterna verkar inte ha ansett att kommunerna klarar att ta ansvar för naturården. Det är ett synsätt som är varken ekonomiskt eller ekologiskt hållbart eftersom staten saknar möjlighet att övervaka nationalparker och naturresursområden, liksom att sanktionera överträdelser av gällande regler och förordningar. Med ett annat synsätt och en annan rollfördelning tror vi att man långsiktigt kan uppnå

bättre ekologiska resultat. Det handlar om ökade kunskaper, lokal delaktighet, inflytande och lokalt ansvar; i samverkan med regionala och centrala myndigheter. Detta för svenska förhållanden nya synsätt, som har ett "nedifrån-upp" perspektiv, till skillnad från det hierarkiska "uppifrån-ner" perspektivet, har fått ett stort genomslag internationellt sett. Det kan delvis bero på andra länders annorlunda historiska traditioner, delvis att många andra länder har större akuta miljöproblem än Sverige och måste därför vara flexibla i fråga om nya lösningar. I områden med stora miljöproblem, som i exempelvis Brasilien, har nya metoder för miljöarbete lett till att lokalbefolkningen tar egna initiativ för att förbättra miljön. Det stimulerar kreativiteten samtidigt som det ger dem nya intäktsmöjligheter. Det finns otaliga exempel på hur ökad lokal delaktighet och ökat lokalt ansvar lett till bättre skötsel av naturvårdsområden/gemensamma resurs-pooler, samtidigt som intäkter från verksamheten stannar kvar i området och regionen.

Sverige har inte dessa akuta problem i sina nationalparker eftersom flertalet parker återfinns i glest befolkade delar av landet, dit förhållandevis få människor reser. De som reser till våra svenska nationalparker, i fjällvärlden, har ett stort naturintresse och är oftast miljömedvetna. Den grupp, som naturvårdare i Sverige och andra europeiska länder, ofta haft problem med är delar av lokalbefolkningen. Vissa har skräpat ned, bedrivit icke-ekologiskt fiske i känsliga sjöar osv. Det kan vara en förklaring till att centrala myndigheter velat behålla sin maktposition i fråga om skötsel och förvaltning av skyddade områden. Men om en människa känner sig främmande för överhetens beslut, om han/hon inte får information och kunskap om varför restriktioner införs och han/hon inte får vara med och påverka beslutens utformning, finns det stor risk att han/hon bryter mot dessa beslut – särskilt om det är en liten risk att bli fälld för överträdelser, p g a att området är svårt att övervaka. Staten saknar i dagsläget ekonomisk möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för skötsel och tillsyn. Det finns alltså stor anledning att låta lokalbefolkningen bli delaktig i de beslut som tas och skötseln av våra skyddade områden.



Litteraturförteckning

- Arnesson-Westerdahl, Agneta (1998) *Fulufjällets omland – Hållbar utveckling av natur- och kulturturism i anslutning till nationalparksbildning*. Länsstyrelsen i Dalarnas län, Rapport 1998:11
- Arnesson-Westerdahl, Agneta (1999) red. *Fulufjällsringen. En vision och framtidsstrategi*. Länsstyrelsen i Dalarnas län, rapport 1999:14
- Carlsson, Lars (1993) *Samhällets oregerlighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Symposion Graduate Stockholm/Stehag
- Carlsson, Lars (1995) *Skogsallmänningarna I Sverige*. Forskningsrapport TULEA 1995:22, Tekniska högskolan i Luleå
- Carlsson, Lars (1996) *De små lösningarna på ett stort problem*. Artikel i Moderna Tider, oktober
- Department of Conservation, New Zealand (1990) *Tongariro National Park Management Plan*. Volume I, II och III.
- Didón, Lars Uno; Magnusson, Lars; Millgård, Olle; Molander, Stefan (1997) *Plan- och bygglagens grunder. Med naturresurslagen*. Norstedts juridik
- Eagles, Paul F J (1999) *International Trends in Park Tourism and Ecotourism*". University of Waterloo, Ontario, Canada, Aug. 31 1999. Utgiven av World Commission on Protected Areas, World Conservation Union (IUCN)
- Ekenberg, Stefan (2000) *The Power of Recognition. The Limitation of Indigenous Peoples*. Luleå tekniska universitet, doktorsavhandling, Rapport 2000:14
- Emmelin, Lars (1997) *Fjällplanering för hållbar utveckling* i Rapport från 1997 års fjällforskningskonferens: Hållbar utveckling och biologisk mångfald i fjällregionen, FFI 1998:1
- Eriksson, Lars; Fogelberg, Martin; Jonsson, Göran; Lundberg, Harald; Wahlström, Per-Åke (1976) *Välj värld! Det brådskar med en ny ekonomisk världsordning*. Larson
- European Commission, Enterprise Directorate-General Tourism Unit (1999) *Towards quality rural tourism*. Bryssel
- European Commission (2000) *Draft from the EU Natura 2000 Sustainable Tourism conference in Lisboa*, December 9-11, 1999
- Europeiska kommissionen GD XI (2000) *Natura 2000 – vi förvaltar vårt naturarv*.
- Fiskeriverket; Turistdelegationen (1999) *Fisketurism – en naturlig näring!* Fiskeriverket information 1999:5
- Föreningen för Agenda 21 (2000) *Vad är Agenda 21?*
www.agenda21forum.org/vad_ar/hallbar.html
- Graham, Douglas (1997) *Trick or Treaty*. Institute of Policy Studies, Wellington, New Zealand
- Halvarson, Arne; Lisinski, Jan; Sundberg, Thomas (2000) *Ett projekt över gränser. Grafikens Hus – från idé till invigning*. Bok som ska publiceras år 2000
- Hägerhäll, Bertil (1988) red. *Vår gemensamma framtid. Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling*. Prisma/Tiden

- Imperial, Mark T. (1999) *Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework*. Springer-Verlag New York Inc.
- IUCN, UNESCO m fl (1999) *Management Effectiveness: The Case of World Natural Heritage*. Summary of an international workshop, Sep 27-29, 1999
- Kiser, Larry L. & Ostrom, Elinor (1982) *The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*. I *Strategies of Political Inquiry*, edited by Elinor Ostrom. Sage publications.
- Länsstyrelsen i Jämtlands län (1990) *Visitors Centers – Utveckling av upplevelseturism i Jämtlands län*. Förslag till strukturplan.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (1998) *Laponia vårt världsarv*. PM
- Länsstyrelsen i Norrbottens län & Västerbottens län (1998) *Regionala indikatorer*.
- Molin, Björn; Månsson, Lennart; Strömberg, Lars (1982) *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunförvaltningens struktur och funktioner*. Bonnier Fakta
- Mulk, Inga-Maria (1997) *Sàmi Cultural Heritage in The Laponian World Heritage Area*. Åjtte, Svenskt Fjäll- och Samemuseum.
- National Heritage Board (1998) *The Swedish World Heritage*. Nine sites on Unesco's list of places that are irreplaceable to humanity. Folder.
- Naturvårdsverket (1989) *Kirunafjällens nationalpark*. Naturvårdsverket, rapport 3595
- Naturvårdsverket (1993) *Muddus nationalpark, skötselplan*. Naturvårdsverket Allmänna råd 93:4
- Naturvårdsverket (1993) *Padjelanta nationalpark, skötselplan med föreskrifter*. Allmänna råd 93:11, Naturvårdsverket förlag
- Naturvårdsverket (1996) *Lapplands världsarv*. Naturvårdsverket Förlag.
- Naturvårdsverket (1999) *Färnebofjärdens nationalpark*. Allmänna råd 99:3.
- Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet (1999?) *Miljö kvalitetsmål 10 - Storslagen fjällmiljö*. Rapport 5001. Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2000) *Miljö kvalitetsmål: Storslagen fjällmiljö*.
www.viron.se/dokument/hallbar/miljomal/nyamal/fjalmm10.html
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1992) *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. ICS Press, San Fransisco, California.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker (1994) *Institutional Analysis and Common-Pool Resources*. I *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, 23-50. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor (1998) *Coping with the Tragedies of the Commons*. Paper presented at the 1998 Annual Meeting of the Association for Politics and the Life Sciences, Boston
- Ostrom, Elinor (1999) *Self-Governance and Forest Resources*. Center for international forestry research, CIFOR
- Petersson, Olof, Söderlind, Donald (1992) *Förvaltningspolitik*. Publica, Allm.Förlaget.

- Proposition 1995/96:226 *Hållbar utveckling i landets fjällområden*
- Proposition 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Riksarkivet (1999) *Våra svenska världsarv*. Folder
- Rova, Carl (1999) *Natural Resources and Institutional Performance*. Lic.avh. Luleå tekniska universitet, rapport 1999:55
- Rubenson, Stefan (1998) *Miljöbalken. Den nya miljöretten*. Norstedts Juridik AB
- Sandberg, L Anders; Sörlin, Sverker (1998) *Sustainability, the challenge. People, Power and the Environment*. Black Rose Books
- Samebyarnas kansli (2000) *Mijá ednam. Samebyarnas Laponiaprogram*
- SFS 1987:938 *Nationalparksförordning*
- SFS 1994:1220 *Stiftelselag*
- SFS 1998:1252 *Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m m*
- SPD, Samlat programdokument (1999) *Mål 1 Norra Norrland 2000-2006*
- SOU 1990:103 *Turism i Norrbotten – att utveckla affärs- och privatresandet i länet*.
- SOU 1999:25 *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*. Norstedts Tryckeri AB
- Svonni, Elin (1998?) *Samisk folketro*. Sámi Girjjit, Jokkmokk.
- Tang, Shui Yan (1991) *Institutional Arrangement and the Management of Common-Pool Resources*. Research paper R91-1. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington
- Turistdelegationen (1998) *Hållbar utveckling i svensk turistnäring*.
- UNESCO, World Heritage Committee, 20th ordinary session, 2-7 December 1996, Merida, Mexico, *Evaluation of Cultural Properties*.
- Wallerström, Leif (1998) *Förslag till strategiplan för turismutveckling i Laponia*.
- Vedin, Maria (1999) red. *Jokkmokk. Natur och kultur genom tiderna*. Jokkmokks kommun i samarbete med Åjtte, svenskt fjäll- och samemuseum
- Westerlund, Staffan (1997) *En hållbar rättsordning, rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor*. IUSTUS förlag, Uppsala
- Wolfbrandt, Mikael (1999) *Turisterna längs Vägen Västerut. Åsikter & attityder, vårvintern 1999*. Kulturgeografiska institutionen Uppsala universitet.
- WWF, World Wide Fund for Nature (1999?) *PAN PARKS. Investing in Europe's future*. Folder. PAN Parks European Management Organisation, Stationsweg 3, 8011 CZ Zwolle, Holland. Tel. +31 38 422 38 39. Fax. +31 38 422 38 89
- WWF, World Wide Fund for Nature (2000) *PAN Parks Courier*. Winter 2000 & Spring 2000. Tidskrift.
- WWF International (1999) *PAN Parks principles and Criteria*. 3rd Draft, November 1999
- WWF International (2000) *Principles for PAN Parks*. Draft with comments.

List of selected initiatives on sustainable tourism that might be relevant for Natura 2000 protected areas:

Commission Méditerranéenne de Développement Durable (CMDD) Blue Plan for the Mediterranean

Council of Europe Recommendations on a policy for the development of sustainable, environment-friendly tourism in coastal areas (1997)

Council of Europe Recommendations on a sustainable tourism development policy in protected areas (1995)

EUROPARC Loving them to death? (1993)

EUROPARC, Fédération Française des Parcs Naturels Régionaux (FFPNR) European Charter for sustainable tourism in protected areas (1999)

European Commission DG Enterprise Towards quality rural tourism Integrated Quality Management (IQM) of rural tourist destinations (1999)

Secretariat of the Convention on Biological Diversity Convention on Biodiversity and Tourism (1997)

United Nations Environment Programme (UNEP) Draft principles for the implementation of sustainable tourism (1998)

United Nations Environment Programme (UNEP) Tour operators' initiative for sustainable tourism development (2000)

World Charter on Sustainable Tourism Committee World Charter on sustainable tourism (1995)

World Conservation Union (IUCN) Parks for Life : Action for protected areas in Europe (1995)

World Conservation Union (IUCN) Tourism, Ecotourism and Protected Areas (1996)

World Tourism Organisation (WTO) Global Code of Ethics for Tourism (1999)

World Tourism Organisation (WTO), United Nations Environment Programme (UNEP) Sustainable Tourism in small island developing states (SIDS) (1998)

World Tourism Organisation (WTO), United Nations Environment Programme (UNEP), World Conservation Union (IUCN) Guidelines : Development of National Parks and Protected Areas for Tourism (1992)

World Wide Fund for Nature (WWF) PAN Parks (1998)

World Wide Fund for Nature (WWF) Responsible Tourism in the Mediterranean (1999)

Selection of the most relevant initiatives:

Europarc Loving them to death? (1993)

Europarc, FFPNR European Charter for sustainable tourism in protected areas (1999)

World Wide Fund for Nature (WWF) PAN Parks (1998)

Draft EU, May 2000

Principles and Guidelines for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas

Objective

To improve conservation and management effectiveness of protected areas - including analysis of individual protected areas and analysis of protected area systems.

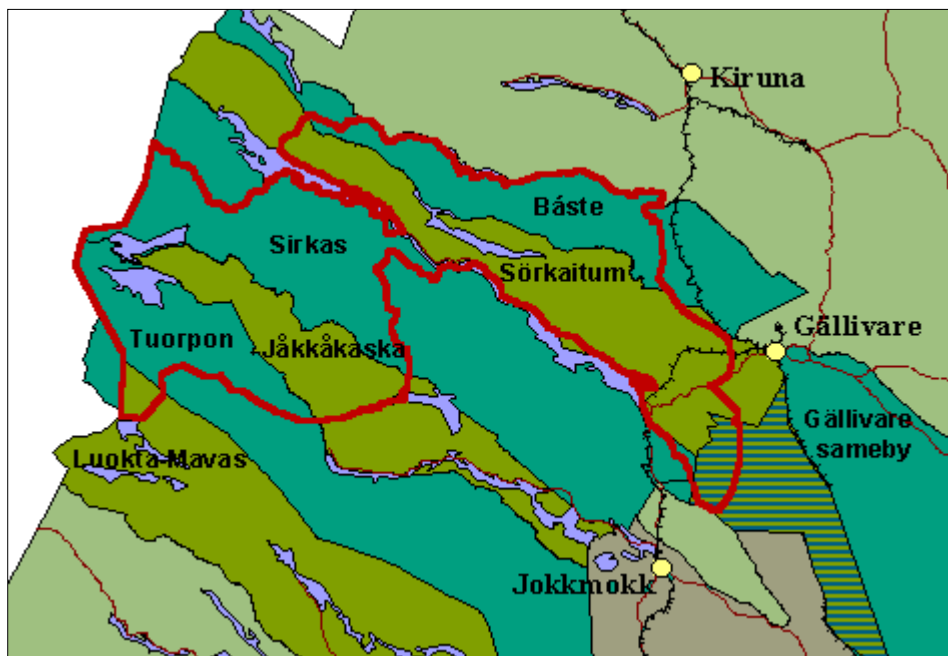
Principles

- Assessment systems should aim to be *participatory* at all stages of the process and should seek to involve all relevant organisations and individuals that may have an interest in the management and use of a site.
 - Assessment should be based upon a *well founded, transparent and comprehensible system of evaluation*. The findings should be readily accessible to all interested parties.
 - The *management* objectives and the criteria for assessing performance of management must be clearly defined and understood by the managers and assessors.
 - Assessments of management effectiveness should focus on the most important issues – including threats and opportunities – affecting or potentially affecting the achievement of management objectives and the maintenance of conservation values.
 - Consideration of inputs, processes, outputs and outcomes, as well as the design of the protected area itself, can all contribute to an assessment system. Outcome-based evaluations provide a particularly meaningful basis for assessing the overall effectiveness of management of protected areas.
 - Indicators should identify critical aspects relating to social, environmental and management issues, including the relationship between the protected area and its surroundings.
 - Critical gaps in information and limitations of the evaluation should be clearly identified in the assessment report.
- The system should be capable of showing *change* over time through periodic assessments.
 - Reports of the findings of the assessment should identify areas where management has been performing well in addition to areas where management needs to improve. Issues should be divided between those that are within and outside the manager's control.
 - Assessment should allow prioritisation of conservation effort.
 - Clear recommendations for management improvement should be included in all assessments.
 - The methodology for evaluation and performance indicators should be progressively verified and/or refined as necessary.
 - Assessments should be based on sound and appropriate environmental and social science. Assessment is likely to include both quantitative and qualitative information that should be supported by measurement or other evidence.
 - Quality control or accreditation systems can assist assessment systems to achieve high standards, and to gain acceptance and credibility in the wider community.

Requirements for widespread adoption of a management effectiveness evaluation system

- Awareness of the need for evaluation of management performance for protected areas.
- Political will to promote and support evaluation among agencies, governments and donors.
- Sound conceptual framework and practical, cost-effective methodologies for evaluation.
- Training and extension in evaluation systems/methods.
- Mechanisms for consolidating, synthesising and reporting on global information at ecosystem, IUCN category, and site-specific levels.

WCPA:s (World Commission on Protected Areas) riktlinjer för utvärdering av förvaltning av skyddade områden. Den ska under 2000-2002 testas i 20 världsarv. Källa: IUCN/WCPA. *Management Effectiveness: The Case of World Natural Heritage*. Report on the international expert meeting at the Broads, UK, September 1999.



*Kartan visar de samebyar som har renbetesmarker i Lapponia.
Världsarvsområdet är markerat med en röd linje.
Källa: www.fjallen.nu. Länsstyrelsen i Norrbottens län.*



Familjetraditionerna förs vidare till nästa generation. Foto: Kate Kärrberg.

Laponia är sedan 1996 ett världsarv enligt FN-organet Unesco. Ett levande samiskt kulturlandskap med unika naturvärden i en varierad miljö, gör det till ett särskilt skyddsvärt område på vår jord. Men att bevara handlar också om att utveckla.

Denna rapport ger förslag på vad som behöver utvecklas för att långsiktig hållbarhet ska uppnås i och omkring Laponia, dvs ekologiskt, socialt/kulturellt och ekonomiskt. Det handlar om att skapa förutsättningar för hållbar samhällsutveckling i Gällivare och Jokkmokks kommuner.