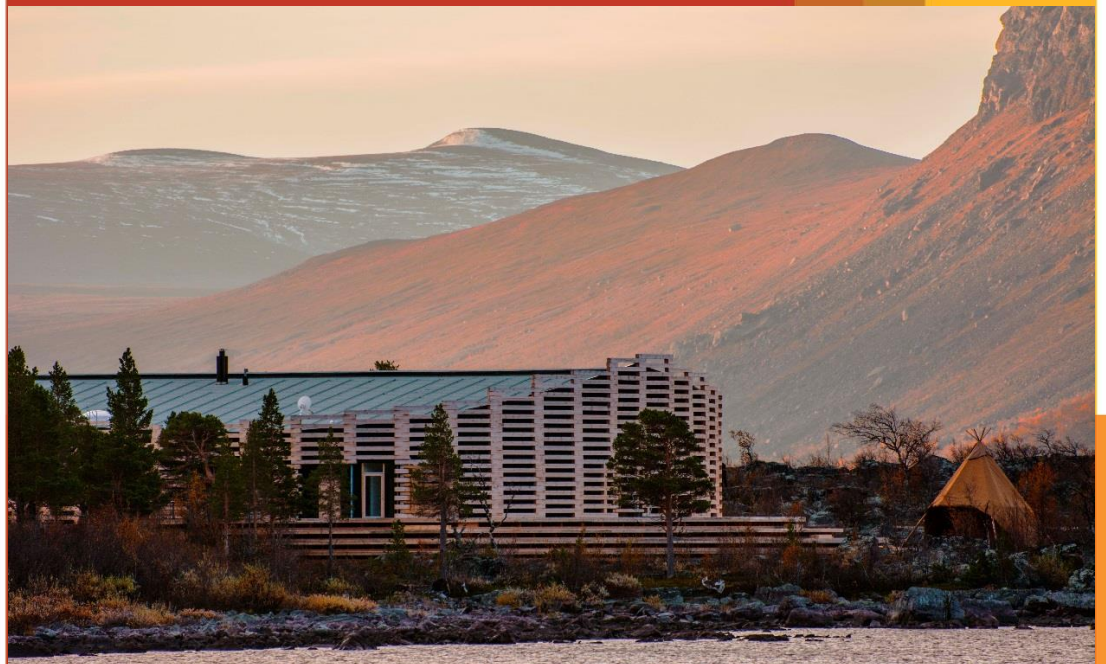


*Laponia-
förvaltningen*
*- En
utvärdering -*



Innehållsförteckning

1.	Uppdraget	1
1.1.	Metod.....	2
1.2.	Läshänvisning.....	4
2.	Teoretisk bakgrund.....	5
2.1.	Tre parallella spår.....	6
2.2.	Kvalitativa och kvantitativa metoder	9
3.	Förvaltningsmodellen	10
3.1.	Kort historik bakom förvaltningsuppdraget	10
3.2.	Förväntningar på förvaltningsmodellen	10
3.3.	Förändringar gentemot traditionell förvaltning	11
3.4.	Synpunkter på förvaltningsmodellen	12
3.5.	Framgångsfaktorer och goda exempel	13
4.	Organisationen	14
4.1.	Samverkan inom organisationen	15
4.2.	Partsrådets roll	16
4.3.	Styrelsearbetet.....	17
4.4.	Kanslifunktionen	19
4.5.	Naturum	22
4.6.	Återkoppling och information.....	23
5.	Förvaltningsplanen.....	25
5.1.	Förvaltningsplanens disposition	25
5.2.	Uppdrag enligt skötselplanen.....	25
5.3.	Koppling mellan skötselplanen och verksamhetsplaner.....	26
5.4.	Relevans och tydlighet i förvaltningsplanen	27
5.5.	Behov av prioriteringar	28
6.	Regelverket	29
7.	Analys och slutsatser.....	31
7.1.	Governance – att styra och leda	31
7.2.	Impact – resultat och effekter	32
7.3.	Knowledge – kunskap och informationspridning	34
8.	Diskussion och förslag	36

Bilaga Intervjuguide

1. Uppdraget

PwC har på uppdrag av Laponiatjuottjudus (den ideella förening som har förvaltningsuppdraget för världsarvet) utvärderat Laponiaförvaltningen och mer precist förvaltningsmodellen för världsarvet Laponia. Syftet med utvärderingen har i enlighet med beställarens uppdragsspecifikation varit att:

- ”1. klargöra om förvaltningsplanen, regelverket och förvaltningsorganisationen är utformade så att världsarvets värden kan säkerställas och syftet med områdesskyddet uppnås,
2. redovisa skillnader mellan tidigare förvaltning av världsarvet och den förvaltning som Laponiatjuottjudus ansvarat för,
3. redovisa omfattningen av och balansen mellan satsningarna på de värden som utgör världsarvet och hur Laponias förvaltning har bevarat dessa värden, inklusive förvaltningen av de i världsarvet ingående naturskyddade områdena
4. identifiera eventuella brister samt
5. lämna förslag på förändringar av förvaltningen och i förekommande fall förslag till ändringar i Laponiaförordningen, föreskrifterna för nationalparkerna och naturreservaten samt föreningsstadgarna.

Utvärderingen ska avse tiden efter 2011-08-22, då Laponiatjuottjudus bildades, och omfatta förvaltningsplanen, regelverket och förvaltningsorganisationen. Utvärderingen ska kunna fungera som underlag för:

- regeringens beslut om verksamhetens fortsättning och eventuella förändringar av Laponiaförordningen,
- Naturvårdsverkets eventuella förändringar av föreskrifter och skötselplan för nationalparkerna,
- Länsstyrelsens eventuella förändring av föreskrifter och skötselplan för naturreservaten,
- Laponiatjuottjudus eventuella förändring av organisation, stadgar och förvaltningsplan
- Laponiatjuottjudus utveckling av den fortsatta verksamheten.

Utvärderingen ska omfatta både hårda värden, såsom förvaltning och skötsel av t.ex. olika typer av fysiska anläggningar, och mjuka värden såsom rådedibme, kommunikation och lärande.”

Uppdraget har, i kommunikation med den referensgrupp för utvärderingen som beställaren utsett, avgränsats till att i mindre djup belysa frågor om regelverket för världsarvet och mer fokusera på hur den nuvarande förvaltningsmodellen fungerar och vilka utvecklingsbehov som kan identifieras.

Referensgruppen har bestått av:

Gudrun Kuhmunen ordf i Laponiatjuottjudus för Mijá Ednam.

Åsa Nordin Jonsson chef för Laponiaförvaltningen

Jakob Nygård ledamot i Laponiatjuottjudus styrelse för Mijá Ednam(samebyarnas gemensamma organisation)

Anna von Sydow ledamot i Laponiatjuottjudus styrelse för Naturvårdsverket.

Bernt Wennström sekreterare och ledamot i Laponiatjuottjudus styrelse för Gällivare kommun

Britta Wännström ledamot i Laponiatjuottjudus styrelse för Länsstyrelsen i Norrbottens län

Referensgruppen har under utvärderingen haft fyra möten tillsammans med oss som utvärderare. Vid dessa har muntlig delrapportering från den pågående utvärderingen lämnats samt frågor om fortsatt inriktning på utvärderingsarbetet och dess metoder diskuterats. Vi vill rikta ett stort tack till referensgruppen för deras engagemang, inte minst i samband med utarbetande av slutlig version av denna rapport.

Denna utvärdering har genomförts av Hans Forsström, director vid PwC i Luleå och Jenny Krispinsson, assistant manager vid PwC i Luleå.

1.1. Metod

Grunderna för de metoder som har tillämpats i denna utvärdering beskrivs i avsnitt 2.2 nedan.

Vad gäller intervjuer så har totalt 67 representanter från följande parter erbjudits möjlighet att medverka vid en intervju:

- Laponiatjuottjudus styrelse (9/9 intervjuade)
- Laponiaförvaltningens kansli (9/9 intervjuade)
- Tuorpon sameby (2/3 intervjuade)
- Baste cearru sameby (2/3 intervjuade)
- Sirges sameby (3/3 intervjuade intervjuade)
- Unna Tjerusj sameby (2/2 intervjuade)
- Jåhkågaska tjiellde sameby (1/2 intervjuad)
- Luokta-Mávas sameby (1/1 intervjuad)
- Gällivare skogssameby (1/1 intervjuad)
- Gällivare kommun (2/3 intervjuade)
- Jokkmokks kommun (2/2 intervjuade)
- Naturvårdsverket (3/3 intervjuade)

- Länsstyrelsen i Norrbotten (3/3 intervjuade)
- Riksantikvarieämbetet (2/2 intervjuade)
- Miljödepartementet (1/1 intervjuad)
- Näringsdepartementet (0/1 intervjuad)
- Sametinget + kansliet (2/3 intervjuade)
- Svenska samernas riksförbund (SSR) (0/1 intervjuad)
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (0/1 intervjuad)
- WWF (1/1 intervjuad)
- STF (2/2 intervjuade)
- 10 företag kopplat till besöksnäringen i området (5/10 intervjuade)
- Naturhistoriska riksmuseet (1/1 intervjuad)

Av dessa 67 personer valde två att avstå medverkan vid en intervju, framförallt med hänvisning att de inte trodde sig kunna tillföra något i utvärderingen. 11 av de 67 planerade intervjuerna har fallit bort på grund av att personen kontaktats ett flertal gånger, men inte återkommit eller svarat på frågan om de vill delta vid en intervju. Totalt sett har 54 personer blivit intervjuade för denna utvärdering.

Angående bortfallet så noterar vi att de varit vissa svårigheter att nå kontakt med några av intervjupersonerna trots upprepade försök via telefon, e-post och/eller sms. Främst gäller detta företrädare för berörda samebyar, vilkas kontaktuppgifter tillhandahållits oss via referensgruppen för utvärderingen. Två av samebyarna fick vi inte kontaktuppgifter till, trots flera påminnelser till referensgruppen, som åtagit sig att bistå oss med kontaktuppgifter. Detta innebär att representanter från 7 av 9 berörda samebyar har kunnat intervjuas, de som inte har intervjuats är representanter från Slakka sameby och Udtja sameby.

Intervjuguiden som har fungerat som underlag för intervjuerna återfinns i bilaga till denna rapport. Intervjuerna har framförallt genomförts som enskilda intervjuer, antingen genom ett fysiskt möte eller över telefon. Tre intervjuer har genomförts som gruppintervjuer med två deltagare vid respektive intervju.

Angående intervjuerna ska också nämnas att vi i denna rapport inte kommer redovisa vad någon enskild intervjuperson sagt eller tyckt. Vi har strävat efter att använda all information vi fått men på ett sätt som gör att anonymitet för intervjupersonerna har bevarats. I texten använder vi dock enstaka citat som belyser generella uppfattningar men utan referens till vem som sagt vad. Citat, om än generellt belysande, som av någon anledning skulle kunna spåras till person har vi valt att inte ta med.

Vidare om redovisningen av intervjuerna bör nämnas att vi inte angett antalet informanter som står bakom de olika synpunkter som redovisas i rapporten. Detta då vi menar att antalet informanter inte är något bra mått på styrkan av olika synpunkter eftersom urvalet inte varit lika stort för alla parter och andra intressen som intervjuats. Vi har istället löpande bedömt styrkan i synpunkterna utifrån den samlade bild vi som utvärderare har skapat oss. Vår utvärdering gör därmed inte anspråk på att vara någon form av forskningsstudie med de vetenskapliga krav detta skulle ha ställt.

Utöver intervjuer så har genomgång och analys av följande dokument genomförts:

- Förvaltningsplan
- Verksamhetsplaner och budgetdokument för 2013, 2014, 2015 och 2016
- Verksamhetsberättelser, årsredovisningar och revisionsberättelser för 2013, 2014 och 2015
- Laponiaförordningen och föreskrifter för nationalparker och naturreservat
- Stadgar för Laponiatjuottjudus
- Anteckningar från genomförda rådslag
- Protokoll från partsråd och styrelsen under åren 2011-2016
- Länsstyrelseskrivelse till regeringen 2016-04-15
- Utvärdering av Laponiaprocessen 2012
- Urval av rapporter från Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet m.fl.

1.2. Lëshänvisning

Vi har medvetet valt att inte inkludera någon sammanfattning i denna rapport. Skälet till detta är främst att utvärderingsuppdraget varit så brett att en kort och koncis sammanfattning hade riskerat att missa alltför mycket av de synpunkter och väsentligheter som framkommit. Vidare är rapporten så disponerad att de avslutande kapitlen, 7 och 8, knyter ihop utfallet av utvärderingen och därmed kan ses som en form av sammanfattning.

2. Teoretisk bakgrund

Begreppet utvärdering inbegriper de analyser som syftar till att värdera nytta och effekter av en specifik insats, projekt, program eller modell. Eller med andra ord, som utvärderare försöker vi ta svara på frågan om; Vem som vill veta Vad till vilken Nyttä? Vi strukturerar vårt arbete enligt PwC:s verktyg för förändringsarbete, ”Transform”.

I utvärderingsarbetet har vi främst fokuserat på effekter. Vår utgångspunkt är förståelsen kring hur förändring mot hållbar utveckling skapas. Vår uppfattning är att en utvärdering har ett reellt värde först när den:

- klarlägger resultat och effekter
- bidrar till ett så väl genomfört projekt/verksamhet/modell som möjligt
- bidrar till ett lärande hos de deltagande organisationerna samt till det omkringliggande samhället

Utifrån ett internt perspektiv identifieras, följs och värderas relevanta delar av verksamhetens processer. Likaså att följsamheten mot förvaltningsmodellens grunder bedöms och problematiseras. Eller enkelt uttryckt; har förvaltningen rätt fokus utifrån sitt uppdrag och grundsyftet med en samlad förvaltning för Laponiaområdet.

Utifrån ett externt perspektiv sätts modellen i sitt sammanhang. Utvärderaren ställer sig frågan var den befinner sig i förhållande till det område inom vilken den verkar och vilka andra verksamheter den har kopplingar till. Utvärderaren ställer sig också frågan vilka modellens intressenter är.

Såväl internt som externt är utvärderingens förmåga att spåra och bedöma effekter avgörande för att skapa ett värde av utvärderingen. Utvärderingen behöver stötta modellen genom att analysera förvaltningslogiken, identifiera indikatorer på effekter, vara lyhörd för oväntade effekter samt med väl strukturerade och förankrade metoder genomföra sina studier av modellen.

I utvärderingsuppdrag ligger inte bara att bedöma huruvida projektet eller verksamheten utvecklas i rätt riktning och om indikatorer och målsättningar uppfylls. Uppdraget handlar också om att bedöma verksamhetens uppbyggnad utifrån relevansen i olika aktiviteter samt hur verksamheten i stort utvecklas. Detta innebär att förstå och förklara hur verksamheten är tänkt att fungera utifrån dess egna utgångspunkter och problemformuleringar. En viktig förutsättning är att verksamheten har legitimitet hos dess uppdragsgivare liksom hos dess intressenter och andra avnämare.

En viktig utgångspunkt i denna bedömning är vad som inom utvärdering brukar benämnas interventionslogik eller programlogik. Med intervention menas den påverkan på en befintlig verksamhet/system som aktiviteter, t ex i form av förvaltningsplanen för Laponia, tillför för att förändra och uppnå ett visst önskat utfall. Programlogiken beskriver hur genomförda insatser ska leda till förväntade resultat och effekter.

Utgångspunkten i programlogiken är även användbar för utvärdering i de fall studerade insatser inte hinner ge konkreta effekter under perioden som studeras. Detta exempelvis genom att bedöma om förväntade effekter överhuvudtaget är realistiska. Det bör här göras en distinktion mellan verksamhetens resultat och effekter. Med resultat avses i vilken mån verksamheten förmår att leverera de aktiviteter och producera vad som i övrigt ligger i dess uppdrag. Med effekter menas å andra sidan vilka konsekvenser (*Huvudeffekter* planerade o/e önskvärda, *nolleffekter* ingen påverkan alls, *Bieffekter* oplanerade men önskvärda, *perversa effekter* icke önskvärda) som projektets genomförande leder till. Effekter kan ofta inte mätas och utvärderas förrän efter genomförandetidens slut, ibland långt efter.

Programlogik bygger som regel på den s k ”rationalitetsprincipen” eller på ett ”rationalitetsantagande”. Detta innebär att utvärderaren utgår från att verksamheten för det första har fokus på de mål som angivits och för det andra har tillräcklig kunskap om det område som är relevant för genomförandet av de aktuella aktiviteterna. Väsentligt för att driva en verksamhet med framgång mot dess mål är också att kritiska framgångsfaktorer identifieras. Något som enkelt uttryckt kan sägas ha varit nyckelfrågan i denna utvärdering.

2.1. Tre parallella spår

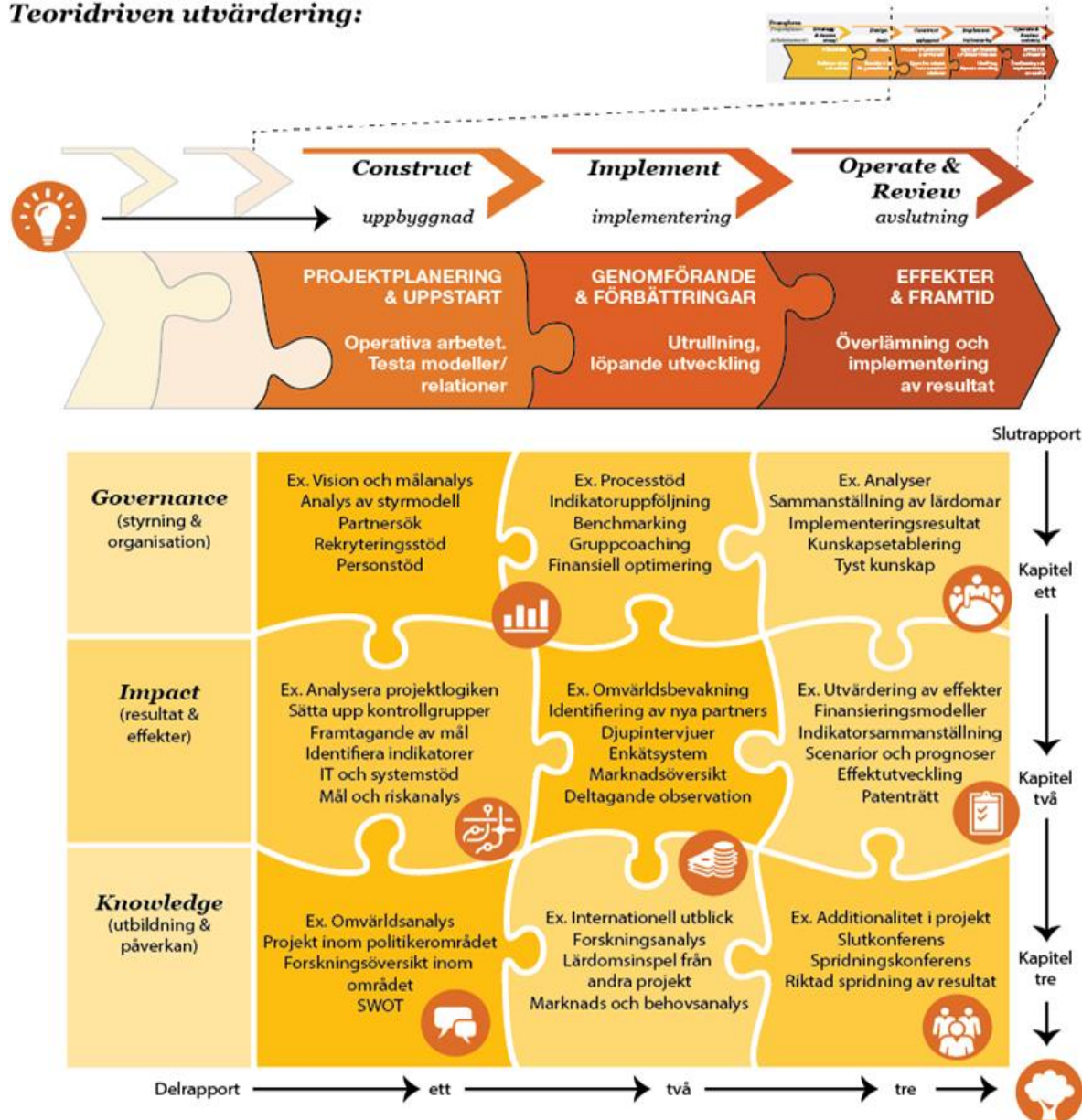
I tre parallella spår, som återfinns i bilden nedan, fördjupar vi oss efter varje verksamhet vi utvärderar. I det första spåret, *governance*, tittar vi närmare på hur verksamheten styrs och är uppbyggd under uppstart, genomförandet och vid förändringar. Vidare tittar vi på uppföljningssystem och förmågan att identifiera, mäta, övervaka och hantera eventuella risker. Är det optimalt eller behövs stöttning på något sätt?

I nästa spår, *impact*, fördjupas dialogen kring resultat och effekter. Vi väljer för detta metoder som stämmer överens med verksamheten i sin helhet från uppstart till löpande drift. Det kan handla om effekter som följer med någon form av automatik av att tänkta resultat har uppnått (orsak-verkan), men också om effekter som uppstår över tid och som ackumuleras utifrån de resultat som uppnåtts, t ex hur hållbarheten för förvaltningsuppdraget och för skyddet av världsarvet Laponia utvecklas.

I det sista spåret, *knowledge*, fokuseras på spridning av erfarenheter och etablerade kunskaper samt att verksamhetens, i detta fall förvaltningsmodellens, resultat når tänkta målgrupper – hur sker t ex återkoppling till lokalsamhället och berörda myndigheter? Verksamheten sätts i ett större sammanhang utifrån sitt uppdrag men också utifrån erhållna resultat. Hur har t ex legitimiteten för förvaltningsuppdraget och för förvaltaren utvecklats?

Nedanstående illustration sammanfattar vår metodik, som på den horisontella axeln visar utvärderingsprojektets olika faser, och på den vertikala visar de tre perspektiven vi låtit genomsyra utvärderingen. I pusselbitarna lämnas olika exempel på metoder och behov beroende på den verksamhet som utvärderas.

Teoridriven utvärdering:

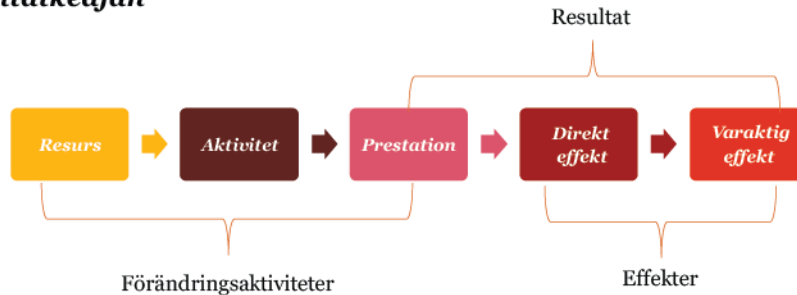


De metoder vi använder oss av utgår från fyra typer av källor: situationer och platser; processer, produkter och tjänster; dokument och databaser; individer.

I denna utvärdering har en kombination av de tre första metodområdena ovan använts. Vi har i dialog med den referensgrupp som funnits för utvärderingen både inledningsvis och löpande diskuterat och kommit överens om metodval samt om intervjupersoner för Laponia-förvaltningens parter, intressenter, ledning och personal. Mer om metod i avsnitt 2.2 nedan.

För oss på PwC är det viktigt att så tidigt som möjligt under ett utvärderingsuppdrag blicka bakåt på tidigare faser utifrån våra erfarenheter kring projektlogik. Vi tittar också närmare på vad som i den verksamhet som utvärderas framkommit upp till den tidpunkt då utvärderingen inleds. Allt för att bidra med våra erfarenheter på ett så tidigt stadium som möjligt. Vi kallar det att vi tittar närmare på *resultatkedjan*.

Resultatkedjan



Vi fokuserar då på de resultat och effekter som eftersträvas och resurserna som finns tillgängliga och stegen som krävs där emellan. Det är en beprövad metod som är skalbar på både stora och komplexa verksamheter ner till små och begränsade. Vi har använt oss av den under många år och förfinat den alltmer.

Genom att använda *resultatkedjan* som metod blir det tydligt för alla involverade aktörer hur deras aktiviteter bidrar, eller har bidragit, till önskade effekter. Dessutom blir det enkelt att använda informationen vi lyfter fram som utgångspunkter i kommande beslut gällande ex justeringar som resurstilldelning. Vilka effekter kan vi förvänta oss av ett projekt, en process eller en viss verksamhet? Är det de mål som formulerats inledningsvis som är de viktigaste att nå eller har det tillkommit andra som kan ha större betydelse i det långa loppet? Eller är målbilden oklar och behöver förtydligas?

Varje verksamhet och process förväntas nå mål och till sin hjälp finns delaktiviteter som i sin tur ofta belyses med indikatorer för att enklare kunna mätas. Målen sätts för att deltagarna gemensamt ska kunna sträva mot desamma. Omvärlden gör sig ofta påmind med att stötta eller, på olika sätt, motverka måluppfyllelse och ofta anses ett projekt som misslyckat om de satta målen inte nås.

Dock, utifrån ett långsiktigt perspektiv, är det inte sällan så att det finns effekter som inte fanns med i den ursprungliga målbilden men som kan ha en större inverkan över tid.

Huvudeffekter är konsekvenser som man vill nå. *Bieffekter* inträffar utanför målområdet och är oförutsedda. En annan typ av effekt är *nolleffekt* vilket innebär att insatsen inte gav någon konsekvens alls efter genomförande alternativt att effekten skulle inträffat oavsett om en insats gjorts eller inte. Slutligen, begreppet *perverse effekter* härrör till en rakt motsatt effekt än den man velat uppnå från början.

2.2. Kvalitativa och kvantitativa metoder

Utvärderingar kan ha *dels* en kvalitativ ansats, *dels* en kvantitativ ansats – vanligtvis efterfrågas en kombination av båda, men med en tyngdpunkt åt en av sidorna.

Kvalitativ metod handlar i första hand om att med lyhördhet föra samtal och dialoger för att hämta in de berördas avsikter och föreställningar, och att överföra den på detta sätt inhämtade informationen till analysen. Det är vår erfarenhet att besöksintervjuer på plats är den främsta källan till kunskap - det har också ofta varit den dominerande metoden i våra uppdrag.

I den här aktuella utvärderingen har vi i samråd med vår referensgrupp gjort bedömningen att intervjuer i olika former och möten med verksamhetens intressenter är den viktigaste kunskapskällan vid sidan av befintlig dokumentation om förvaltningsmodellen och dess genomförande.

En central aspekt inom såväl kvalitativ som kvantitativ metod avser *urvalsdesign*, vilket handlar om enligt vilka principer informanter väljs ut. Valet av design måste av lätt insedda skäl styras av frågeställningen. I denna utvärdering har ett brett urval skett inom definierade grupper där all tillsvidareanställd personal, hela styrelsen, samtliga parter i partsrådet och företrädare för samtliga av referensgruppen definierade intressenter har erbjudits möjlighet att medverka i intervjuer.

Metodmässigt innebär det att vi i denna utvärdering använt oss av *Riktat urval*, d v s att personer och grupper som kan antas sitta inne med värdefull information har valts utifrån sin position eller roll.

3. Förvaltningsmodellen

3.1. Kort historik bakom förvaltningsuppdraget

I december 1996 utnämnde Unescos världsarvskommitté Laponia till världsarv utifrån dess natur- och kulturvärden. Åren mellan att Laponia utnämns till världsarv och 2005 gjordes olika försök att skapa en ny förvaltning av området. I juni 2006 slöt samebyarna i Laponia, Jokkmokks kommun, Gällivare kommun, Naturvårdsverket samt Länsstyrelsen i Norrbotten en överenskommelse som lade grunden för den så kallade Laponiaprocessen. I december 2006 fick Länsstyrelsen i Norrbotten regeringens uppdrag att utveckla former för förvaltning av världsarvet Laponia, i enlighet med överenskommelsen. Laponiaprocessen redovisades sedan för Sveriges regering i juni 2010. Ett år senare utfärdades Laponiaförordningen (SFS 2011:840) där det bland annat framgår vad Länsstyrelsen i Norrbottens län får överlåta till Laponiatjuottjudus.

Sedan 2011 har Laponiatjuottjudus (Laponiaförvaltningen) byggts upp successivt. Laponiatjuottjudus är idag en ideell förening som består av de parter som slöt överenskommelsen 2006 och förvaltningen har sin bas i Jokkmokk. Organisatoriskt består Laponiatjuottjudus av ett partsråd, en styrelse samt ett kansli där det operativa arbetet sker. Såväl partsrådet som styrelsen har samisk majoritet. Det huvudsakliga uppdraget är att förvalta världsarvet Laponia i enlighet med den av parterna gemensamt utarbetade och överenskomna Förvaltningsplanen. Det övergripande målet för förvaltningen formuleras enligt följande i Förvaltningsplanen:

”Världsarvet Laponia förvaltas på ett sådant sätt att dess värden säkerställs för framtiden. Världsarvet är en tillgång för utveckling. Förvaltningen av världsarvet är gemensam och sker med respekt för de ingående parternas olika förutsättningar och i enlighet med förvaltningsplanen. Förvaltningsarbetet är en lärandeprocess (searvelatnja) som hela tiden utvecklas och förnyas med värdegrunden som bas. Laponiatjuottjudus är ett föredöme för förvaltning av natur- och kulturvärden.”

3.2. Förväntningar på förvaltningsmodellen

Vad som generellt kan sägas utifrån de intervjuer som genomförts är att förväntningarna på den nya förvaltningsmodellen, och vad den skulle kunna åstadkomma, har varit och är höga både hos representanter i styrelsen och partsrådet samt hos myndigheter, lokalbefolkning och andra som har intervjuats. Även en del aktörer inom besöksnäringen har haft höga förväntningar på vad den nya förvaltningen av världsarvet Laponia ska föra med sig.

Förväntningarna uppges bland annat ha bestått i att få till en välfungerande samverkan mellan berörda myndigheter, Jokkmokk och Gällivare kommun samt Mijá Ednam för att kunna förvalta världsarvet enligt de mål och den värdegrund som tagits fram i Laponiaprocessen. Förväntningarna har även varit att förvaltningen ska innebära ”något nytt” och att nya arbetssätt ska implementeras och tillämpas.

Vidare berör förväntningarna att de värden som finns utöver naturvärdena i Laponia ska uppmärksammas i högre utsträckning. Även ökad delaktighet och möjlighet till medbestämmande i fråga om Laponia lyfts fram av många.

Det finns också de som hoppats på att den nya förvaltningsmodellen ska medföra fler arbetstillfällen för sameer samt att besöksnäringen i området ska utvecklas.

På frågan om Laponiaförvaltningen har levt upp till de högt ställda förväntningarna så uppger flertalet av de intervjuade att konceptet för den nya förvaltningen är bra och att förväntningarna förhoppningsvis kommer att infrias så småningom. Det lyfts fram att förvaltningen fortfarande är ung och att det tar tid att möta många av de förväntningar som fanns inför uppstarten av Laponiatjuottjudus. En viss oro kan skönjas hos några av de intervjuade utifrån att det saknas en turistisk strategi kopplat till förvaltningen. Det lyfts även fram att det är av stor vikt att Laponiatjuottjudus styrelse har förmågan att se olika aktörers intressen och behov.

3.3. Förändringar gentemot traditionell förvaltning

Vid intervjuerna som genomförts för utvärderingen ställdes frågan om Laponiatjuottjudus förvaltning gjort eller bör komma att göra någon skillnad för bevarandet av värdena jämfört med den tidigare förvaltningen av Laponia. Även frågor av mer allmän karaktär ställdes kopplat till vilken förändring den nya förvaltningen medfört eller kan komma att medföra jämfört med traditionell förvaltning. Frågorna ställdes till de som intervjuats för partsrådet, styrelsen samt inom samebyar, berörda myndigheter och andra intressenter.

Genom de intervjuer som genomförts för denna utvärdering lyfts det bland annat fram att en av de stora skillnaderna, jämfört med den tidigare förvaltningen av Laponia, är att de som nyttjar Laponia nu har större möjlighet att delta i förvaltningen av området. Detta medför, enligt flera av de intervjuade, att det samiska perspektivet samt kunskapen om rennäringen och dess villkor uppmärksammats i högre utsträckning än tidigare. Ett konkret exempel på detta är att fysiska åtgärder inom Laponia nu sker i större samförstånd med samebyar exempelvis förbättringar av broar inom världsarvet. Förståelsen mellan markanvändare, lokalbefolkning och myndigheter uppges ha ökat, inte minst kopplat till frågor kring rennäringen.

Att förvaltningen av världsarvet förflyttats från nationell till lokal nivå uppges vara den största förändringen, vilket innebär att fler beslut nu fattas närmare lokal-samhället än tidigare. Denna decentralisering av förvaltning av ett område ger, enligt många av de intervjuade större möjlighet för lokal påverkan på förvaltningen. Inte minst gäller detta möjligheten för den samiska befolkningen att vara delaktig i förvaltningen av världsarvet Laponia.

I intervjuerna lyfts även ofta fram att den lokala kunskapen som finns avseende världsarvet och dess värden nu i större utsträckning uppmärksammas. Vidare framhålls att fokus har breddats till att gälla alla de värden som lyfts fram i världsarvsutnämningen, från att tidigare till stor del ha varit koncentrerat till naturvärden inom Laponia.

Detta kan, enligt intervjuade, ge bättre förutsättningar för att arbeta med frågor kopplat till bevarandet av värdena inom världsarvet. Som någon uttryckte det i intervjuerna:

”Det finns bättre förutsättningar att förvalta värdena av den samiska kulturen och renskötseln när samer är med och gör det”.

Vidare lyfts det fram att det nu är ett tydligare fokus på att värdena som världsarvsutnämningen bygger på påverkar och är beroende av varandra.

De flesta som intervjuats för utvärderingen är eniga om att den nya förvaltningsmodellen ger bättre förutsättningar för att förvalta Laponia och bevara dess olika värden jämfört med den tidigare modellen för förvaltning av världsarvet. Samtidigt lyfter många fram att den nya förvaltningen av Laponia än så länge är relativt ny och att det är nog så tidigt att uttala sig om vilka förändringar som mer konkret skett hittills kopplat till bevarande av värden inom världsarvet. Det lyfts även fram att den nya förvaltningsmodellen måste få tid att ”sätta sig” innan det är möjligt att förvänta sig att den ska fungera fullt ut som det är tänkt. Flertalet av de intervjuade säger sig vara övertygade om att den nya formen för förvaltning kommer att bidra till bevarandet av värdena inom Laponia men att förvaltningen inte är där riktigt ännu.

Ett fåtal av de som intervjuats tror inte att den nya förvaltningen kommer att medföra några större förändringar för förvaltningen Laponia medan andra lyfter fram att det än så länge till stor del saknas mätmetoder och verktyg för att mäta hur värdena inom världsarvet har påverkats.

I sammanhanget lyfts de arbetssätt som präglar Laponiatjuottjudus fram som en stor skillnad jämfört med tidigare förvaltning av världsarvet. De arbetssätt som hänvisas till är konsensus¹ vid beslut i styrelsen och partsrådet samt searvelatnja och rádedibme liksom nyttjandet av árbediehtu². Att beslut ska fattas i konsensus uppges medföra att ingen part kan ”köra över” någon annan part och att alla kommer till tals och blir lyssnade på. Utmaningen kan, enligt några av de intervjuade, vara att beslut tar längre tid att fatta och att de ibland måste bordläggas under en tid, vilket i sig kan vara både bra och mindre bra. I de fall beslut måste fattas snabbt kan konsensus vara en utmaning, men generellt så beskriver flertalet av de intervjuade konsensus som något nödvändigt inom Laponiatjuottjudus och inom förvaltningens arbete i stort.

3.4. Synpunkter på förvaltningsmodellen

Vid intervjuerna lämnades det öppet för de intervjuade att komma med ytterligare synpunkter på förvaltningsmodellen, utöver de direkta frågor som ställdes med bäring på den nya förvaltningen av Laponia.

Några av de synpunkter som fördes fram var bland annat:

¹ Konsensus – det gemensamma beslutsfattandet

² De två begreppen står för olika former av gemensamt lärande där searvelatnja, lärandearenan och det gemensamma lärandet, kan sägas bygga på att människor med olika kompetenser och erfarenheter gemensamt utformar ett lärande i mötet mellan individerna. Rádedibme är mer en rådslagsfunktion där alla som deltar har en möjlighet att ge uttryck för sin mening innan gemensamma beslut fattas. (Källa: Laponias förvaltningsplan)

- ”Alla parter måste ta sitt ansvar och våga säga vad de tycker.”
- ”Förvaltningsmodellen är bra, ett gott exempel på när statliga myndigheter, lokala myndigheter och andra intressen samverkar.”
- ”Den nya förvaltningsmodellen är det bästa sättet att förvalta Laponia utifrån världsarvets värden.”
- ”Förvaltningen skapar möjligheter som vanlig förvaltning inte skulle kunna åstadkomma.”
- ”Konsensus är en förutsättning samtidigt som det kan vara att stoppa upp beslutsprocesser. Det kan innebära att man ibland tar de lätta frågorna först.”
- ”Ökade informationsinsatser ger mer turism, vilket riskerar att exponera världsarvet och skada värdena.”
- ”Förvaltningen bör inkludera allt inom världsarvet, även myndighetsutövning.”
- ”Tillsynen behöver utvecklas men myndighetsutövningen bör i nuläget ligga kvar hos länsstyrelsen.”

3.5. Framgångsfaktorer och goda exempel

I intervjuerna ställdes frågan avseende vilka framgångsfaktorer och goda exempel som de intervjuade såg kopplat till skapandet av den nya förvaltningen samt förvaltningen som sådan.

Som framgångsfaktorer lyfts framförallt att processen bakom Laponiaförvaltningen samt arbetet med den nya förvaltningen efter 2011, fått ta tid och att det funnits möjlighet att låta frågor ” mogna ” innan beslut fattats. Även här lyfts viljan att lösa frågor gemensamt fram som en framgångsfaktor liksom att alla i framförallt styrelsen har varit engagerade och arbetat hårt för att nå framgång med den nya förvaltningsmodellen. Andra framgångsfaktorer anses vara den breda och lokala förankringen och av några lyfts den samiska majoriteten fram som en viktig förutsättning.

Konsensusförfarandet lyfts också fram som ett gott exempel för att säkerställa att alla parter i föreningen får komma till tals, bli lyssnade på och att ingen får sin vilja ”överkörd”. Vidare lyfts det fram att konsensus medför väl underbyggda beslut och har varit en stor del i att förvaltningen utvecklats till vad den är idag. I sammanhanget nämns också vikten av att kunna kompromissa.

Några av de intervjuade framhåller som en framgångsfaktor att de som arbetar med förvaltningen har en bra omvärldsbevakning och har kunskap om vad händer på andra håll i världen, inom andra världsarv, och vad av detta som kan anpassas och tillämpas i förvaltningen av Laponia.

Ytterligare en framgångsfaktor som lyfts fram är vikten av att förstå varandras roller, att parterna har tillit till varandra och att alla arbetar för förvaltningens bästa och inte driver egna agendor.

4. Organisationen

I Laponiatjuottjudus verksamhetsberättelse för år 2015 beskrivs förvaltningsorganisationens struktur på följande sätt:

”Förvaltningens arbete är fördelat på tre delar – partsrådet, styrelsen och kansliet.

Partsrådets uppgift är att i dialog med parterna, styrelsen och kansliet utforma uppdrag samt följa upp, diskutera och granska hur verksamheten utförts. Det åligger styrelsen att bland annat fastställa övergripande inriktning av arbetet och årlig verksamhetsplan, samt budget så att föreningens samlade resurser används så effektivt som möjligt. Kansliet ansvarar för den operativa verksamheten utifrån dokument fastställda av styrelse och partsråd.

Laponiatjuottjudus har under 2015 liksom tidigare år arbetat utifrån Laponias symboliska *goahte*, kåta. Världsarvet bärs upp av tre symboliska *dähkága*, kåtastänger, som är den bärande konstruktionen i en kåta. De tre stängerna representerar och bär Laponias värden; naturens värden, renskötsel och samisk kultur samt spår av tidigare brukare.



Modellen har en central plats i Laponiatjuottjudus arbete med att förvalta världsarvet genom ett helhetsperspektiv. Stängerna är inte frikopplade från varandra, utan påverkar och ska påverka varandra. Konstruktionen vilar stabilt först när alla tre stänger är likvärdiga. I Laponiatjuottjudus *goahte* är det *dåjmadahka*, kansliet, som binder samman våra stänger. I kansliet utformas den praktiska förvaltningen och de arbetsuppgifter som ska genomföras för varje år, men även den mer långsiktiga planeringen.

En kåta har också en *lávda*, en duk som läggs på stängerna. En *lávda* kan se ut på många olika sätt och förändras hela tiden genom väder och vind och hur man använder den. I Laponias *goahte* är verksamheten vår *lávda*.”

Av denna ”bild” framgår att organisationen har tre huvudnivåer; *partsrådet*, *styrelsen* och *kansliet*. Kansliet i sin tur är en platt organisation med en chef och åtta underställda, varav en tillika är föreståndare för naturum i Stora Sjöfallet och fungerar som chef för övrig personal vid naturum.

Vi har i denna utvärdering vad gäller organisationen fokuserat på hur samverkan mellan organisationens nivåer bedrivs och fungerar, partsrådets roll, hur styrelsearbetet bedrivs och fungerar, samt på kanslifunktionens löpande arbete inklusive dess uppbyggnad och personalrekrytering. Även för naturum har uppbyggnad av organisation och personalrekrytering belysts. Utöver frågor kopplade direkt till Laponiaförvaltningens organisation har spridningseffekter utanför organisationen också varit föremål för intresse i denna del av utvärderingen. Noteras ska att någon helt strikt uppdelning mellan organisationens nivåer och delar inte låter sig göras i avsnitten nedan beroende på det inbördes beroende och påverkan som finns inom organisationen.

4.1. Samverkan inom organisationen

Laponiatjuottjudus och därmed Laponiaförvaltningen har en traditionell linjeorganisation utan inslag av matriser eller stabsfunktioner. Sett utifrån ett organisatoriskt perspektiv så visar utvärderingen, genom de intervjuer som genomförts med (majoriteten av) representanterna inom alla nivåer från kansliet till partsrådet, att samverkan inom organisationen fungerar väl.

Den övergripande bilden är således att de intervjuade är nöjda med förvaltningens organisation och hur det fungerar. Vidare lyfter flera fram att det är svårt att se någon annan modell som skulle fungera bättre. Noteras gör dock från olika håll att arbets sättet liksom den samlade världsarvsförvaltningen innebär ett nytt sätt att arbeta och att organisationen fortfarande är i en lärandefas eller som någon uttryckte det; ”vissa saker måste vi lära oss”.

Organisationen upplevs som väl utformad med ett övergripande ”politiskt” tänk, ”de högsta” är som parter med och styr över Laponia, vilket anses ge styrelsen en styrka. Denna modell anses också ge Laponiatjuottjudus större legitimitet i lokalsamhället. Det framhålls vidare som positivt att det finns en röd tråd i arbetet som genomsyrar organisationen. Jämförelser görs med ett företag med ägare, styrelse och chefer/operativ nivå. Skillnaden är konsensusmodellen och att styrelsen har stor makt att bestämma verksamheten löpande i form av fokusområden, inriktning etc.

Från styrelsehåll påpekas att kansliet och styrelsen har ett nära samarbete samt att kansliet arbetar utifrån de styrelsens beslut och uppdrag till kansliet. Några citat från intervjuerna som belyser detta.

”Samverkan kansliet styrelsen väldigt bra och tätt, vi stödjer oss mot varandra.”

”Kansliet behöver styrelsen för beslut, och styrelsen behöver någon som utför.”

”Jättebra samverkan styrelsen och kansliet, har träffar med personalen och det fungerar bra! Man kommer dem nära. Fungerar jättebra!!

”Styrelsen får reda på problem inom kansliet och tar på upp frågor på styrelsemöten.”

Sett till nästa nivå, d v s mellan styrelsen och partsrådet är bilden fortfarande positiv om än inte lika positiv som när det gäller styrelsen-kansliet. Sammanfattningsvis kan sägas att flera anser att relationen styrelse-partsråd fungerar ganska bra. Styrelsen har mest inblick i alla frågor, styrelsen informerar om det mest väsentliga till partsrådet. De viktigaste och stora frågorna skickas således till partsrådet medan mindre frågor tas i styrelsen. I avsnitt 5.2 nedan utvecklar vi resonemanget om partsrådets roll.

Kopplat till relationen styrelse-partsråd framhålls att parterna av tradition inte har haft så långsiktiga planer som nu krävs för förvaltningen av ett världsarv, där förväntningarna är att tillsammans forma framtiden och att alla berörda måste vänja sig att tänka mer långsiktigt. Samtidigt som det är många dagsaktuella frågor som ska lösas, inte minst nu under de första åren har detta varit tydligt, t ex kopplat till uppbyggnaden av kansliet, personalrekryteringar samt driftproblemen på naturum som krävt extra resurser och omprioriteringar.

Rutinerna för hantering av såväl besluts- som verkställighetsfrågor har successivt utvecklats under förvaltningens inledande år. Detta så att övergripande planering årsvis liksom enskilda frågor förankras och beslutas/hanteras på rätt nivå i organisationen. I sammanhanget upplevs konsensusmodellen fungera väl även om vissa av de intervjuade lyfter fram att den innebär att enstaka frågor tar längre tid att besluta om än i en traditionell beslutsordning. Samtidigt påpekar några av de intervjuade att just denna extra tid ofta är positiv för att sett i ett längre perspektiv komma till rätt beslut och för att förankring och legitimitet, hos parterna och i lokalsamhället, också ska stärkas.

Noteras ska också att några av de intervjuade som arbetar i eller nära kansliet ser en risk att organisationen är sårbar om nyckelpersoner i styrelsen eller kansliet slutar och byts ut. En risk till följd av att organisationen är liten och mycket kunskap är personbunden, ofta dessutom knuten till en enda person. Nästa steg uppges därför vara att dokumentera och permanenta rutiner m m så det ”sitter i väggarna”.

4.2. *Partsrådets roll*

Partsrådet upplevs genomgående som ett traditionellt forum för en ideell förening jämförbart med andra förenings årsmöten (vilket partsrådet f ö också är). Samtidigt ses det som ett komplext forum vilket fordrar att allt är väl förberett från styrelsen. Vid partsrådsmötena beslutas mest i formaliafrågor som val av styrelse och ansvarsfrågan etc. Därutöver läggs vid mötena mycket information fram från styrelsen (och kansliet) över hur det gångna året varit och även avseende förväntningarna på det kommande. Dessa informativa delar har av partsrådets medlemmar överlag rönt stor uppskattning, och vidare upplevs såväl informationen som mötena i övrigt vara noggrant och seriöst förberedda.

Att partsrådsmötena, vid sidan av de formella delarna kopplat till årsmötesrollen, har den informativa karaktär de har är som nämnt uppskattat. Dock finns det synpunkter från vissa av partsrådets medlemmar att rådet inte nyttjas som det forum för mer djupgående diskussioner som det skulle kunna vara. Strategiska och viktiga – kanske svåra utifrån potentiellt motstående intressen – frågor hanteras inte i partsrådet i den utsträckning några av de intervjuade önskar. Även i detta sammanhang nämns konsensusmodellen och dess tillämpning som förutsätter en gemensam hållning på partsnivå för att styrelsen, och sedan kansliet mer operativt, ska kunna hantera frågor vidare. Förståelsen mellan parterna uppges dock vara god med ett en successiv läroprocess parterna emellan avseende t ex varandras olikheter och roller.

Som positivt i detta sammanhang noterar vi vidare att det framkommit synpunkter om att organisationen fungerar så att det går att lyfta frågor till partsrådet för beslut. Frågorna kan därmed få ett avgörande i stället för att skjutas ytterligare framåt i tiden. Huruvida denna möjlighet nyttjas i tillräcklig utsträckning ger vår utvärdering ingen tydlig bild av, men vår bedömning är ändå att det finns utrymme för att mer aktivt nyttja partsrådet i strategiska framtids- och inriktningsfrågor. Detta kräver dock att arbetsformerna inför partsråden utvecklas så att samtliga berörda parter i god tid får möjlighet att dels föra fram egna frågor och dels ta till sig frågor som övriga parter lyft till rådet. Utan en väl fungerande process för detta riskeras att partsrådet antingen inte lyckas nå konsensus i enskilda frågor eller att konsensus endast nås enligt ”minsta gemensamma nämnare” vilket i realiteten kan medföra att frågan inte förs framåt i någon mer betydande grad.

Det framhålls vidare som viktigt vad ledningarna för de ingående parterna/partsrådet (kommunalaråd, samebyordföranden, NVV:s generaldirektör, landshövding) signalerar gällande världsarvet, dess betydelse och den samlade förvaltningen. Ett intervjuat som belyser detta:

”Ska Laponiatjuottjudus få värde i samhället, så måste ledarna engagera sig. Ledningens engagemang är jätteviktigt! Jätteviktigt för legitimitet i Laponiatjuottjudus och i respektive organisation.”

4.3. Styrelsearbetet

Utöver vad som framgår i avsnitt 5.1 ovan kopplat till samverkan inom organisationen kan följande nämnas om styrelsearbetet.

Först ska nämnas att styrelsearbete överlag uppges fungera bra med ett nära samarbete med kansliet och ett stort personligt engagemang från de flesta i styrelsen. Alla deltar dock inte lika aktivt i diskussionerna men av majoritetsskäl anses det viktigt att många medverkar på mötena, även om man inte bidrar till diskussionerna på samma sätt.

Under åren har arbetsformerna utvecklats så att styrelsen mer arbetar med styrelsefrågor som riktlinjer och strategiska frågor och kansliet med operativa verksamhetsfrågor. I vissa fall kan dock styrelsen nyttjas i mer praktiska frågor utifrån personligt engagemang. Detta uppges särskilt under de första åren rent av ha varit en förutsättning för att ”få det hela att gå runt”. Några intervjuat som belyser detta.

”Lite udda form av styrelse, ibland rätt operativ, verkligen delaktig. Svårt att få styrelsen att släppa det operativa.”

”Tanken är att styrelsen inte ska vara lika operativ i framtiden.”

”Kansliet ska genomföra uppdraget, styrelsen har bra kontakt med kansliet. Styrelsen mångt och mycket delaktig i förvaltningen. Jobbat med kansliet i olika frågor/arbetsgrupper.”

”Inte vara fjärrade, utan ha insyn i förvaltningen. En integrerad del av förvaltningen hittills.”

Styrelsen uppges dock, som också framgår av citat ovan, behöva utveckla långsiktigheten och framtidsperspektivet i sitt arbete ytterligare. Det anses t ex vara viktigt att lägga olika fokus för olika år/perioder. Även ekonomiska frågor som vilka andra finansieringskällor som kan finnas för verksamheten än den nuvarande grundfinansieringen ses som en strategiskt viktig styrelsefråga. I sammanhanget har också nämnts att det krävs en bättre samsyn i styrelsen om att det ingår i uppdraget att i större utsträckning än hittills arbeta med utveckling – inte bara bevarande – av världsarvet.

Som framkommit tidigare så är konsensusmodellen starkt förankrad och anses vara en nödvändig beslutsmetod i samförvaltning liknande den som utövas för Laponia. Enstaka synpunkter och exempel på att frågor som en följd av konsensusmodellen hamnat i ”långbänk” har framkommit i intervjuerna, men samtidigt menas att någon annan form av beslutsfattande inte hade fungerat bättre. Det har även lämnats enstaka synpunkter om att styrelsen inte riktigt närmat sig de ”svåra frågorna” och därigenom valt att inte diskutera potentiellt kontroversiella frågor som det skulle kunna vara svårt att nå konsensus om. Exempelvis om, och i så fall i vilken utsträckning, verksamheter i Laponias närområde kan ha någon negativ inverkan på de unika värdena i världsarvet, liksom frågan om eventuella buffertzoner.

Angående hur konsensusmodellen påverkar det praktiska styrelsearbetet så belyses det väl av följande citat:

”Väldigt unik mötesmetod, blir lätt, det är verkligen annorlunda, vilka som sitter runt bordet, ingen kan köra över någon annan, det är väldigt unikt. Väldigt viktigt för framförallt samebyarna.”

”Det tar sin tid med konsensus, kan hända att beslut tar tid och får lyftas till partsrådet. Finns fortfarande saker som inte är lösta men som utreds och diskuteras. Ingen körs över och så är man nöjd med det. Bra att kunna ta i konsensus, kunna diskutera.”

Sammantaget upplever styrelsens medlemmar att de har ett bra diskussionsklimat. Även om det kan vara ”högljutt” ibland finns en fast förankrad vilja till konsensus och samarbete. Följande citat belyser detta:

”Väldigt högt till tak, kan vara hårda diskussioner utan att bli påhopp/personangrepp/elakheter men respektfulla diskussioner. Kan vara öppen med oenighet, alla säger vad de tycker. Så länge man är respektfull mot varandra kan man vara oenig. Vi är en brokig skara med olika perspektiv.”

”Konsensus: kan vara hårda diskussioner, öppet klimat, inte att man inte vågar säga något.”

”Gemensam målsättning: förvalta så att värdena består, men olika vägar. Alla vill åt samma håll, det är en grundförutsättning.”

Nämns i en del av intervjuerna görs vidare att mycket av diskussionerna har varit kopplade till rennäringsen. Styrelsen har också ”påmint” kansliet som bereder styrelsens ärenden – där de flesta i personalen har samisk bakgrund – att de alltid representerar fem parter. Detta när diskussionerna upplevs ha blivit för inriktade på samiska frågor. Huvudsyftet som ska vara förvaltning av hela världsarvet måste i alla lägen vara utgångspunkten, inte att medvetet eller omedvetet driva egna ”hjärtefrågor”. Det upplevs exempelvis inte ha varit helt tydligt i styrelse och kansli att frågor om utveckling av besöksnäring också ska vara prioriterade. I sammanhanget noteras att detta till del är avhängigt av de finansieringskällor som Laponia har, och de begränsningar reglerna för dessa medför. Se vidare avsnitt 7.3.

4.4. Kanslifunktionen

I princip kan de tre första åren (t o m 2013) betraktas som förvaltningens och kanslifunktionens uppbyggnadsfas. Detta visar sig t ex genom den tid det tagit med personalrekrytering till alla tjänster och de omtag som fått ske när det gäller ett par av tjänsterna både vad gäller arbetsinnehåll och bemanning. Det har varit en del byten av personal på tjänsterna då detta av olika skäl inte föll på plats på en gång. Vidare var det ganska opreciserat till en början vad framförallt de först anställda skulle arbeta med. Detta uppges ha tagit mycket kraft och tid, och i praktiken kom det för de första i personalen att handla om att till stor del själva forma de egna tjänsterna. Nu när kansliet vuxit från tre personer till åtta som också täcker in samtliga de kompetensområden som varit planerade (undantaget renskötselselfrågor där endast projektarbetare finns) upplevs dock en stor skillnad i o m att det nu finns folk med kompletterande kompetenser på plats. Att denna process skulle ta tre år, och i praktiken kanske drygt det, är givetvis inget som kunde förutses men ett faktum som måste beaktas i det skede denna utvärdering genomförs. En organisation och dess nivåer kan jämföras med kommunicerande kärl och ju mer kansliet utvecklas desto mer utvecklas/förändras också styrelsens och partsrådets roll, och vice versa.

Personalen vid kansliet upplever i dagsläget överlag att arbetsplatsen är bra, det är roligt att jobba tillsammans med olika saker, man lär sig av varandra. Ingen arbetar bara med sitt. Det finns en bra mix av olika kunskaper och kompetenser där personalen kan nyttja varandra och ”testa” sig fram litet. Kansliet beskrivs kortfattat som en lärande organisation. Med detta kan viktiga förutsättningar sägas vara på plats för att arbetet vid kansliet ska kunna bedrivas effektivt. Att kansliet fortfarande är en ung organisation som inte i alla delar funnit sin form framgår dock också tydligt av de intervjuer vi hållit med personal och ledning.

Samtidigt som personalen lyfter fram det spännande i att arbeta med otraditionella områden och plöja ny mark genom att arbeta med metoder som searvelatnja, rádedibme, och árbediehtu (traditionell kunskap) finns behov av att utveckla hur detta ska ske.

Exempelvis nämns att metoderna kanske borde kompletteras med kompetensutveckling, rutiner och former i övrigt för hur arbetet praktiskt ska genomföras. Detta ytterst för att kunna arbeta med förvaltningsplanen på ett bra sätt. Följande citat kan belysa detta:

”Svårt: tomt ark, många parter att ta hänsyn till. Utmaning att hitta vårt sätt att arbeta. Styrelsen har påtalat att vi ska tänka och göra nytt.”

”Många nya arbetsmetoder som ingen har jobbat med tidigare. Både svårt, roligt och lärorikt.”

Vidare påpekas att dessa arbetsmetoder kopplat till det breda förvaltningsuppdraget Laponiatjuottjudus har är mer krävande och innebär mer kostnader än en traditionell förvaltning. Något som bland andra personal och ledning, men också flera av de övriga vi intervjuat, inte upplever att förvaltningen fått resurser till. En medvetenhet finns bland parterna för att arbetsmetoderna kan medföra större behov av resurser, vilket dock anses uppvägas av de fördelar som finns med att dessa metoder tillämpas och är vägledande för arbetet inom Laponiaförvaltningen.

En svaghet som nämns även av personalen är den sårbarhetsrisk som finns inbyggd i en liten organisation då mycket kunskap finns hos de enskilda medarbetarna och det påtalas hur viktigt det är att snarast få ned på pränt vem som har ansvar för vad, rutiner, erfarenheter etc.

Vidare nämns att kompetensen på kansliet fortsatt kan behöva utvecklas avseende förvaltning som sådan. Bara två av medarbetarna hade t ex med sig erfarenhet avseende detta när de anställdes. En orsak till detta uppges vara de profiler som lagts vid rekrytering som bland annat mer fokuserat – i alla fall inledningsvis – på koppling till det samiska lokalsamhället genom språkkunskaper t ex än på specifik sakkompetens eller förvaltningserfarenhet. Av våra intervjuer framgår att styrelsen hade lämnat direktiv om att samiska kunskaper och språk skulle finnas med i kravspecifikationerna alternativt som meriterande i annonserna. Detta har sedan tonats ned med tiden, men den kritik som framförts om att rekryteringskraven gjort att vissa känts sig utslutna på förhand finns det i organisationen idag en viss förståelse för. Inför Naturumsföreståndartjänsten diskuterades mer på djupet hur kravbilderna skulle se ut och annonsen utformades sedan så att ett bredare urval skulle kunna göras. Vi tolkar detta som att förvaltningen mer tydligt idag formar rekryteringarna utifrån vilken *kombination* av kompetens och erfarenhet (samisk och annan) som efterfrågas i varje enskilt fall.

Synpunkter har således framförts om att det utifrån de kompetenser som rekryterats inte per automatik är säkerställt att förvaltningskunskapen som sådan är tillräcklig inom kansliet. Vidare lyfts fram att detta inte diskuteras inom förvaltningen/kansliet i den utsträckning delar av personalen skulle önska. Kopplat till detta är att det bland personalen men även bland flera andra vi intervjuat finns synpunkter på att målbilden för förvaltningen är oklar. Det nämns också att detta kan vara en oönskad effekt av konsensusmodellen; ”man kan inte säga att något en part föreslår är mindre viktig än vad en annan part föreslår”. Därför riskerar det, enligt dessa intervjuer, bli många uppdrag och aktiviteter som ska genomföras utan tydlig bas i vilka mål som mer långsiktigt ska uppnås.

Följden av detta är att det kan uppstå svårigheter för styrelsen att prioritera vilket i sin tur riskerar att påverka genomförandeorganisationen. Styrelsens styrning och prioritering/brist på prioritering uppges skapa en viss oro på kansliet med vad som uppfattas som ibland tvära kast från ett styrelsemöte till nästa.

Samtidigt ser såväl personal som ledning vid kanslifunktionen fördelar med att styrelsen vekar utifrån konsensusformen då alla i styrelsen står bakom alla beslut som fattas. Sammantaget upplever ändå personalen att styrelsen tydligare borde lyfta fram målbilden samt vad i förvaltnings- och skötselplan som ska prioriteras. Detta utöver den löpande verksamhet som kansliet också arbetar med. Önskemål finns mer konkret på att en flerårig plan utarbetas för kansliets och den övriga genomförandeorganisationens arbete.

Behovet av tydligare målbild och prioriteringar liksom längre planeringshorisont framkommer också genom de synpunkter som lämnats om att med nuvarande storlek på organisationen måste uppdraget krympas. Farhågor för att personal lämnar alternativt blir utbrända finns. Förvaltningsuppdraget upplevs som mycket omfattande och från personalens sida menas att kansliet är underbemannat/saknar resurser för att kunna arbeta med alla olika uppdrag. Effekten av detta har blivit att kansliet i dagsläget inte kan arbeta med allt som är väsentligt. Ett tydligt exempel på detta uppges vara den frustration personalen emellanåt möter från turistföretag/besöksnäring. Dessa tycker att det inte händer tillräckligt kopplat till besöksnäringens förutsättningar i världsarvet och personalen har förståelse för det då kansliet hittills inte har arbetat särskilt mycket med dessa frågor. Det framförs i sammanhanget ett önskemål om att kansliet borde ha en tjänst särskilt riktad mot besöksnäringen. Vidare nämns att lokalerna inte upplevs som ändamålsenliga och att det är för trångt redan för åtta personer.

En annan aspekt på att den långsiktiga planeringen för kansliet har brister uppges vara att svårigheter uppstår att kunna upphandla entreprenörer i tid. Detta är även beroende av sena externa besked om nästa års budget/tillgängliga medel. Även regelverket som förhindrar att eventuella överskott får tas med till kommande år försvårar möjligheterna att lägga ut tillräckligt med arbeten på entreprenörerna för att hinna med under de korta genomförandesäsongerna.

Kansliet upplever det som glädjande och stimulerande att världsarvet Laponia röner stort intresse externt. Med befintliga resurser finns dock problem att hinna med att ta emot alla forskare, studenter m fl som söker kontakt och vill ha in uppgifter om Laponia. Att ta hand om alla förfrågningar tar mycket tid enligt personalen och effekten har blivit att man tyvärr inte haft resurser för att kunna ta emot/besvara frågor.

Vissa synpunkter i vad som kan sägas vara ett mer personalinternt perspektiv har också förts fram i intervjuerna. Dessa synpunkter går ut på att samverkan mellan personal och ledning, fackligt eller på annat sätt, inte har utvecklats i takt med att organisationen växt. Liksom arbetsformerna mellan personal och styrelse. Personalen efterfrågar vidare ännu mer information inför och efter styrelsemötena även om man i och för sig får en hel del information.

Informationsbristen gäller även budget och verksamhetsplan samt det prioriteringsarbete som sker där personalen inte är delaktig mer än vid en inledande planeringsdag under hösten. Den fortsatta processen därefter fram till färdig verksamhetsplan i februari känner, i vart fall delar av, personalen sig inte delaktig i. Det upplevs av några i personalen inte vara alldeles glasklart hur kopplingen mellan förvaltningsplanen och de årliga verksamhetsplanerna ser ut. Detta även fast planeringen sker utifrån rubrikerna i förvaltningsplanen. Från personalhåll menas i sammanhanget vidare att de arbetsmetoder som gäller för förvaltningen i stort även på ett tydligare sätt bör tillämpas internt inom kansliorganisationen (värdegrundsfrågor, konsensus).

4.5. *Naturum*

Naturum i Stora Sjöfallet byggdes inom ramen för Länsstyrelsens EU-projekt *Besöksmål världsarvet Laponia*. Efter uppbyggnaden lämnades naturum liksom övrig infrastruktur (utställningar, skyltar, besöksentréer m m) som projektet byggt upp över till Laponiatjuottjudus för drift och förvaltning. Föreståndaren för naturum rekryterades under slutet av det nämnda Laponia-projektet våren 2014. Övrig personal, som i huvudsak är säsongsanställd, har därefter successivt rekryterats.

Eftersom vi på PwC även utvärderade Laponia-projektet kan det vara värt att nämna något om hur vi i november 2014 inför projektets slut såg på överlämnandeprocessen från projektet till Laponiatjuottjudus:

”Önskemål om en tydligare och mer genomtänkt strategi för hur överföringen ska genomföras har funnits en längre tid och det uppgavs t ex i vår senaste intervjuundersökning vara viktigt att Laponiaförvaltningen får tillgång till bakgrundsmaterial samt manualer i hur de exempelvis ska sköta sådant som är kopplat till utställningar, byggnationer och teknik innan projektet är avslutat. Saker som, enligt informationer vi erhållit senaste tiden, fortfarande inte är slutförda.

Vår bedömning när vi lämnade vår senaste delrapport var att överföringen av det projektet producerat hade kommit igång men att det inte fanns någon egentlig plan för överföringen. En risk med detta, som vi lyfte fram, var att det som projektet producerat lämnas över till förvaltningen med ett kunskaps-glapp. Exempelvis avseende nödvändig bakgrundsinformation till projektet och utställningarna samt mer tekniska aspekter på driftsfrågor, byggnationer och utställningar.”

Av vad som framkommit i föreliggande utvärdering så har i mångt och mycket de farhågor ang överlämnandet vi såg för snart två år sedan bekräftats. Nämnas kan för att våra intervjuer visar att detta gäller inte bara för naturum utan även för andra delar som ingick i överlämnandet från projektet såsom tillgång till dokumentation, bildrättigheter m m. Gällande naturum så framgår överlämnandeproblematiken exempelvis av de återkommande problem som funnits med den tekniska driften av byggnaden naturum och att det fanns delar i byggnationen som inte var helt klara och heller inte ordentligt dokumenterade. Till bilden hör också att det geografiska läget försvårar möjligheterna till tillsyn under de perioder när naturum inte är öppet, och det medför också högre underhållskostnader när hantverkare t ex behöver anlitas.

Utöver driften av byggnaden naturum har även intervjuade lyft fram att den löpande verksamheten visat sig kostsammare än vad som beräknades inför övertagandet. Detta till del beroende på att besökssiffrorna inte blivit så höga som förhoppningarna inom Laponia-projektet var. För Laponiaförvaltningen har dessa förhållanden sammantaget inneburit prioriteringar i verksamheten och tillkommande kostnader som påverkat utrymmet för övrig förvaltning av världsarvet.

De intervjuade upplever att finansieringen för naturum i Stora Sjöfallet, d v s i fjällmiljö, inte är tillräcklig och i för stor utsträckning baseras på vad det kostar att driva ett naturum närmare tätorter och i mildare klimat. Driftskostnaden uppgår till närmare 2,7 mnkr årligen varav Naturvårdsverket bidrar med 1,3 mnkr och mellanskillnaden får Laponiatjuottjudus ta av "egna" medel.

Vi har inom ramen för denna utvärdering inte fördjupat oss närmare i kostnadsbilden för olika naturum och inte själva gjort några jämförelser med andra naturum. Detta för att det inte legat i vårt uppdrag men vi ser också att det finns så många skillnader mellan landets olika naturum att en sådan jämförelse svårligen kan göras med någon större exakthet. Oaktat detta har kostnadsbilden för naturum, enligt flera av de intervjuade, bl a inneburit begränsat öppethållande jämfört med de ambitioner som fanns vid uppbyggnaden av naturum. Detta alltså utöver den inverkan kostnaderna haft på Laponiaförvaltningens verksamhet i övrigt.

Angående verksamheten vid naturum framhålls att Naturvårdsverkets krav och direktiv är styrande för verksamheten och inget Laponia kan påverka. Något som besöksnäringen upplevs ha haft begränsad förståelse för t ex i de diskussioner som varit angående öppettider vintertid, och kanske främst vad gäller priser för guidning där besöksnäringen anser att naturum ägnar sig åt underprissättning jämfört med vad den faktiska kostnaden för ett företag att bedriva guidning är.

Slutligen framhålls i intervjuerna att Laponiatjuottjudus successivt strävar efter att "bygga ihop" naturum med världsarvsförvaltningen i övrigt, t ex vid framtagande av guidematerial. Det finns också en specifik verksamhetsplan för naturum vilken är nedbruten från förvaltningsplanen. Till verksamhetsplanen väljs olika fokusområden ut baserade på de åtaganden Laponiaförvaltningen har enligt förvaltningsplanen.

4.6. Återkoppling och information

Ett område som samtliga intervjuade fått ta ställning till rör frågor om återkoppling, information och kommunikation. Vi har här fått in många synpunkter och generellt kan sägas att detta nog är det område där mest kritik och önskemål på förbättringar förts fram. Informationsdelen inom förvaltningen uppges ha tagit mycket tid att bygga upp men strukturen för detta ska nu vara på plats så att Laponiaförvaltningen mer kan börja rikta sig utåt. De första åren har präglats av mycket internt arbete med kansliet och naturum liksom med hantering av de utmaningar som fanns i och med överlämnandet från Laponiaprojektet. Sammantaget har det enligt personal och ledning inom kansliet varit ett ganska introvert fokus och ett uppbyggnadsskede vad gäller kommunikationssidan.

Det finns också en tydlig självkritik över att kansliet inte nått ut tillräckligt med information om förvaltningsuppdraget, vad Laponiatjuottjudus är och vad som genomförts hittills i den samlade världsarvsförvaltningen. Exempelvis nämner kansliet att det på anläggningssidan har genomförts en hel del arbeten som man inte nått ut med information om. Kansliet har därmed mött en del klagomål om brister som upplevs vara svåra att bemöta då folk inte känner till vad som faktisk är gjort.

Till det positiva framhålls dels att stora delar av arbetet med informationsstrukturen, hemsidan, sociala medier etc nu är klart samt att genomförda rådslag/rådedibme och annan dialog kopplad till lokal kunskap inneburit att förvaltningen träffat mycket folk från lokalsamhället.

Även andra aktiviteter har inneburit informationsutbyten såsom berättarkvällar, och öppna seminarier. Vidare anser några av de intervjuade att förvaltningen har mött samebyarna lite mer än representanter för övriga parter eller från lokalsamhället i övrigt. Det går dock inte av den dokumentation vi haft tillgång till att verifiera denna uppfattning. Kansliets kontakt med samebyarna upplevs av kanslipersonalen fungera förhållandevis väl om än kanske inte riktigt lika bra med Gällivarebyarna som med Jokkmokksbyarna.

Vi har nedan samlat ett antal citat som beskriver de synpunkter som framkommit vad gäller återkoppling, information och kommunikation:

”Skulle behöva nya och effektivare informationskanaler – räcker inte med hemsidan.”

”Utvecklingsområde att sprida informationen till lokalbefolkning.”

”Kunde förbättra återkopplingen till partsrådet, via Mijá Ednam.”

”Parterna, både kommunerna och Mijá Ednam borde ta större ansvar för att informera vidare till de sina.”

”Kommunerna, där finns det mer att göra. Våldigt beroende av de som sitter i styrelsen och vad de gör på kommunnivå.”

”Vet inte riktigt hur informationen går vidare från styrelsen till respektive organisation.”

”Samebyarna har representant i styrelsen, är ganska personbundet vad som sägs och vad som förs vidare.”

”Vi kan inte hålla rådslag och så händer det inget. Måste hända något samt återkoppling.”

”Folk verkar vara förvånade att kansliet är så stort och vad vi gör. Pratad om detta på personalmöte, kanske rådedibme angående förvaltningen, bjuda in för att förbättra kunskapen.”

”Tydliggöra gränsdragningen och omfattningen av förvaltningen, och kommunicera detta externt. Räcker inte med att Laponiatjuottjudus är klara över sitt uppdrag – övriga parter och intressen måste också känna till det.”

”Kombination av bristande information och kontroll gör att världsarvsområdet kan utnyttjas på fel sätt. Finns lista med vilka som får göra saker i världsarvet, öka kontrollen. Måste ta hjälp av folk i området. Borde finnas på hemsidan.”

5. Förvaltningsplanen

5.1. Förvaltningsplanens disposition

Förvaltningsplanen för Laponia har fyra delar där kapitel 1 beskriver utgångspunkterna för den nya Laponiaförvaltningen. Kapitel 2 beskriver Laponia utifrån världsarvets värden, kapitel 3 redovisar på vilket sätt Laponia är skyddat idag och kapitel 4 utgör skötselplan för nationalparker och naturreservat inom Laponia samt fastställer förvaltningsorganisationens uppdrag. Förvaltningsplanen är giltig till augusti 2021.

Förvaltningsplanens syfte beskrivs i planen enligt följande:

- att beskriva förutsättningarna för världsarvet Laponia, bakgrund till världsarvsutnämningen, de värden som finns i de ingående nationalparkerna och naturreservaten, den levande samiska kulturen och rennäringen
- att redovisa inriktningen av det förvaltningsarbete som krävs för att världsarvet Laponia ska bevaras och utvecklas, samt skötselplaner och föreskrifter för i Laponia ingående nationalparker och naturreservat

5.2. Uppdrag enligt skötselplanen

I skötselplanen, som är en del av förvaltningsplanen, beskrivs 102 uppdrag, vilka beskrivs som översiktliga skötselåtgärder som förvaltningen ansvarar för. Tillsammans med de resurser som förvaltningen har att förfoga över utgör dessa uppdrag, enligt förvaltningsplanen, grunden för arbetsplaneringen inom förvaltningen.

I skötselplanen är uppdragen fördelade utifrån rubrikerna i tabellen nedan med antal uppdrag kopplade till respektive rubrik. Viktigt att notera är att uppdrag under en rubrik inte bara är kopplade till ett av världsarvets ben utan också ofta har inverkan på de andra två benen.

Tabell 1

Rubrik	Antal uppdrag
Redskap och metoder	28 st
Naturlandskapet i Laponia	17 st
Det historiska arv som tidigare landskapsutnyttjande gett upphov till	6 st
Den levande samiska kulturen och rennäringen	8 st
Infrastruktur för boende, brukare och besökare	43 st

Förvaltningsplanen är, enligt flera av de intervjuade väldigt omfattande och några lyfter fram att det finns behov av att tydligare och hårdare prioritera bland skötselplanens uppdrag. Vidare anser några att det inte tydligt framgår dels vilka uppdrag som är prioriterade i skötselplanen men också vilka tidsaspekter som gäller för uppdragen. Vi får mot denna bakgrund som utvärderare en bild av att tydligare prioriteringar är något som efterfrågas av flertalet av de intervjuade.

5.3. Koppling mellan skötselplanen och verksamhetsplaner

Genom intervjuerna framgår att skötselplanen, med sina uppdrag, till viss del används när verksamhetsplan ska tas fram för förvaltningens arbete det kommande året. Vid en genomgång av verksamhetsplanerna för år 2013, 2014, 2015 och 2016 framkommer att verksamhetsplanerna huvudsakligen utgår från de rubriker som skötselplanen delas upp i och som beskrivs i tabell 1. Verksamhetsplanerna beskriver generellt sett planerade aktiviteter kopplade till uppdragen i förvaltningsplanen, vissa aktiviteter är beskrivna på mer detaljerad nivå medan andra är mindre konkret formulerade. Några av de intervjuade anser att kopplingen mellan uppdragen i skötselplanen och verksamhetsplanerna inte är tillräckligt tydlig, även om någon anser att detta blivit bättre i 2016 års verksamhetsplan. Vi kan också som utvärderare se att en viss utveckling skett i detta avseende.

Det uppges även vara en utmaning, framförallt vid upprättande av det kommande årets verksamhetsplan, att uppdragen i skötselplanen är många men inte viktade eller prioriterade. Detta kan, enligt några av de intervjuade, medföra att det blir lite upp till var och en inom förvaltningen att själv prioritera bland uppdragen, vilket kan påverka styrningen inom förvaltningen. Eftersom Laponiatjuottjudus inte har resurser att arbeta med samtliga uppdrag enligt skötselplanen så anses det, vilket framkommit i flera delar av denna utvärdering, vara av stor vikt att styrelsen prioriterar/ger vägledning för vilka uppdrag som ska genomföras inom såväl kort som långt perspektiv. Vi noterar att planeringsarbetet inför ett kommande år startar med en utbildningsdag på hösten där styrelsen återkommande prioriterar bland uppdragen.

En annan utmaning som lyfts fram är uppföljningen av verksamhetsplanen, som enligt några av de intervjuade, framförallt görs i samband med upprättande av verksamhetsberättelsen. Några av de intervjuade från både styrelse och kansli uppger att uppföljningen av verksamhetsplanen under året inte är tillräcklig för att säkerställa att förvaltningen arbetar i enlighet med planen. Ytterligare någon beskriver att arbetet i förvaltningen inte alltid följer det som framgår av aktuell verksamhetsplan, vilket ökar risken för att uppdrag ”glöms bort” eller nedprioriteras – eller kanske ersätts av annan aktivitet – trots att det inte är styrelsens ambition.

Genom intervjuerna framhålls avsaknaden av tydliga och mätbara mål och delmål för förvaltningen. Detta gäller både på kort och lång sikt. De mål som nämns i förvaltningsplanen anses vara mer av karaktären visioner än konkreta mål. I intervjuerna lyfts fram att det vore önskvärt med en tydligare röd tråd mellan skötselplan och verksamhetsplan samt uppföljningen i verksamhetsberättelsen.

Till detta önskas tydliga och mätbara mål som kan följas upp för att säkerställa att arbetet inom förvaltningen går i önskad riktning. Om inte tillräcklig uppföljning sker av arbetet kopplat till verksamhetsplanen finns risk att styrningen av förvaltningen glider över från styrelsen till förvaltningens medarbetare.

5.4. Relevans och tydlighet i förvaltningsplanen

I utvärderingen ställdes frågor om relevansen och tydligheten i förvaltningsplanen samt eventuella faktorer som kommit att påverka Laponiatjuottjudus verksamhet men som inte funnits med i förvaltningsplanen och skötselplanen.

Förvaltningsplanen anses av många av de intervjuade bidra till att förvaltningen av Laponia och dess värden går i rätt riktning. Dock lyfts, som framgår ovan av skötselplanen, en del synpunkter på bland annat tydligheten i planen samt de uppdrag som beskrivs i den. Flera av de intervjuade upplever att förvaltningsplanen är väldigt omfattande samt något "luddig" och svävande, det uppges även finns ett stort tolkningsutrymme i de uppdrag som beskrivs i skötselplanen. Någon tycker dock att förvaltningsplanen är både tydlig och relevant. Att förvaltningsplanen, med skötselplanen, beskrivs som något otydlig uppges bero på att planen är en följd av konsensusförfarandet och att det inte skedde någon djupare prioritering avseende uppdragen vid upprättande av skötselplanen. Någon lyfter även fram att det inom de närmsta åren bör påbörjas ett arbete med den förvaltningsplan som ska gälla efter 2021, om förvaltningsmodellen blir "permanent".

Flera av de intervjuade lyfter, som nämnts ovan, fram att fokus till stor del de första åren av den nya förvaltningen legat på att få igång förvaltningen med lokaler och att anställa personal. Det lyfts även fram att naturum tagit mycket tid och resurser, samt att mycket tid också fått läggas på att rusta upp bland annat de stugor, leder och broar som var i dåligt skick när Laponiatjuottjudus tog över förvaltningen av världsarvet. Detta uppges ha inverkat på möjligheten att bredare arbeta med de uppdrag som anges i förvaltningsplanen. Balansen mellan benen kan därmed ha kommit att påverkas samtidigt som insatser för ett ben också påverkar de övriga två benen. Vi noterar också att olika intressenter i Laponiaförvaltningen har varierande syn på vilket/vilka ben som över tid fått mest uppmärksamhet. Något som mycket väl kan hänga samman med att enskilda insatser påverkar mer än ett av benen.

Vidare framhålls av flertalet intervjuade att den budget som finns är relativt liten jämfört med ambitionen i förvaltningsplanen och skötselplanen. En av de intervjuade formulerade det som att det inte går att göra allt som styrelsen vill göra med de resurser som finns tillgängliga. Det finns även de som anser att det borde vara tydligare hur de ekonomiska medlen som förvaltningen har att förfoga över ska fördelas mellan uppdragen i skötselplanen. Mycket fokus uppges ha legat på området *Infrastruktur för boende, brukare och besökare* under de första åren av den nya förvaltningen. Detta är även något som framgår av verksamhetsberättelserna för åren. De flesta intervjuade anser dock att det varit nödvändigt att reparera och underhålla de byggnader, leder och broar som varit i akut behov av det. Som någon av de intervjuade uttryckte det:

”Vissa år får ett ben mer resurser än de andra benen, men det kommer att jämna ut sig över tid”.

En annan av de intervjuade framhöll att:

”Benen är inte separata, de hör ihop”.

Vi tolkar detta som att åtgärder som görs kring uppdrag kopplade till ett av ”benen”/kåstängerna/rubrikerna i skötselplanen ofta även påverkar de andra benen, vilket är något förvaltningen måste vara medveten om i sitt prioriteringsarbete.

5.5. Behov av prioriteringar

Till de som intervjuats för styrelsen, partsrådet och kansliet ställdes frågan om något särskilt bör prioriteras under skötselplanens återstående giltighetstid och i så fall vad. De svar vi fick på frågan var mångfacetterade, men många menade att det inte är tydligt vad i skötselplanen som ska prioriteras de kommande åren och att parterna bör komma överens och besluta om detta. Flera av de intervjuade lyfter även fram att det finns behov av att ta fram ett tydligare måldokument kopplat till de prioriteringar som ska göras av skötselplanens uppdrag fram till 2021. Synpunkter finns vidare om att målarbetet också ska beröra vilken potentiell påverkan på området verksamhet utanför Laponia, liksom ny verksamhet i området, kan ge.

Mer specifikt lyfter de intervjuade främst fram följande önskemål om prioriteringar fram till 2021:

- GIS-arbetet och zonerings
- Påverkan på naturen, renskötseln och markslitaget
- Instrument för uppföljning
- Besöksnäring/turism
- Nå ut bättre till lokalsamhället, viktigt för legitimiteten
- Rennäringsfrågor
- Mer fokus på naturvärden och frågor kopplat till dem
- Det samiska språket
- Buffertzoner
- Zonerings inom världsarvet

6. Regelverket

Utifrån direktiven från vår referensgrupp har vi i begränsad omfattning fördjupat oss i regelverket för bevarandet och skyddet av världsarvet och då främst de ingående nationalparkerna. Avsikten med denna del av utvärderingen är därför mer av kartläggande karaktär för att fånga upp synpunkter från olika intressen i området, än att i egentlig mening utvärdera hur väl regelverken är anpassade till områdets skyddsstatus. Utifrån de synpunkter som lämnats fokuserar vår kartläggning på vilka upplevda skillnader i synen på regelverket som framkommit bland de intervjuade.

De frågor vi ställt avseende regelverken har handlat om; vilka erfarenheter finns av hur väl anpassade reglerna är till den nya förvaltningsmodellen, ev konflikter med andra regelverk, synpunkter på om det finns behov av utveckling/förändring av regler, hur har andra myndigheters regelverk hängt med?

Generellt finns en relativt stor samsyn om regelverket och förståelse för de skydds-föreskrifter som finns både vad gäller skyddet av naturområdena och av världsarvet i sin helhet. Vidare har inga egentliga konflikter med andra regelverk lyfts fram i intervjuerna. Vi ser dock vissa skillnader mellan olika intressen där skiljelinjen främst går mellan renskötselns skyddsbehov och besöksnäringens intresse av att göra området mer tillgängligt för organiserad turism.

Konkreta exempel på detta är dispensgivningen för hundspannsturer som från både rennärings- och besöksnäringshåll upplevs ha blivit mindre välvillig. Något som rennäringen ser som positivt medan besöksnäringen är starkt kritisk till. Det lyfts fram från besöksnäringen att några konkreta bevis på störningar i form av forskning t ex saknas och att delar av området nu ska ha blivit stängt för turistisk verksamhet under april månad, vilket påstås stå i strid med föreskrifterna.

I sammanhanget har en del synpunkter framkommit rörande processen för dispensgivning för verksamhet – främst besöksnäring – i området. Remissvaren tar sin utgångspunkt i verksamhetens potentiella inverkan på Laponias ”Outstanding universal values” (unika värden). Upplevelser finns dock från besöksnäringen att Laponiaförvaltningen i allt för stor utsträckning baserat sina remissvar till Länsstyrelsen på en strikt syn på behovet av skydd för renskötseln och i för liten utsträckning sökt lösningar som tillgodoser båda näringarnas behov. Exempelvis nämns här att en mer flexibel inställning till vilka områden som kan nyttjas turistiskt vid olika tidpunkter på året vore önskvärt från besöksnäringens sida. En uppfattning som inte delas av rennäringen. Nämnas ska dock att enskilda företrädare för rennäringen och samebyarna anser att frågan är komplicerad utifrån att det bland den lokala samiska befolkningen finns visst intresse för större eget engagemang i besöksnäring. Antingen som en alternativ inkomstkälla eller som kombinationssysselsättning till traditionella samiska näringar.

Från främst rennäringshåll har en del synpunkter framförts om att reglerna borde vara tydligare när det gäller skyddet av kulturvärdena i området, och även när det gäller angränsande områden och möjligheterna att etablera ny verksamhet i Laponias närhet. Det påpekas bl a att rennäringen inom Laponia inte är begränsad bara till Laponiaområdet utan även, t ex vintertid, sträcker sig till områden utanför. Verksamhet som riskerar inkräkta på eller på annat sätt påverka förutsättningarna till renskötsel utanför Laponia kan även, enligt flera av de intervjuade, medföra konsekvenser för möjligheterna att bedriva renskötsel inom världsarvsområdet.

Annat som nämns kopplat till regelverket gäller att gränsdragningen mellan förvaltaren och berörda myndigheter/myndighetsutövning är viktig. Kanske var spelreglerna över vad som ingick i förvaltningen av ”myndighetskaraktär” inte tillräckligt tydliga inledningsvis, enligt flera av de intervjuade. Samtidigt som det finns en förståelse för att Laponiatjuottjudus inte är en myndighet förespråkar flera av de intervjuade en uppmjukad hållning till detta så att vissa uppgifter av myndighetskaraktär faktiskt kan utföras inom ramen för Laponiaförvaltningen. Vidare ska nämnas att de myndigheter som ingår som parter i Laponiatjuottjudus ger uttryck för en mer strikt hållning till frågan om myndighetsutövning. Detta dock utan att direkt avvisa att det kan finnas uppgifter som eventuellt skulle gå att överföra till Laponiaförvaltningen. Något som sannolikt skulle kräva en justering i Laponiaförordningen vilken idag inte tillåter att myndighetsutövning överläts till Laponiaförvaltningen men samtidigt säger att rovdjursinventering får överlåtas.

I intervjuerna nämns frågor om sk buffertzoner, zoner i området, nyttjanderätter för jakt och fiske, tillsyns- och bevakningsfrågor samt just rovdjursinventering som områden vilka behöver vara tydligt avgränsade ansvars- och uppgiftsmässigt. Och även som områden där diskussion och dialog avseende förändringar i både regelhänseende och ansvarsfördelning kan komma att behövas.

Efterlevnaden av befintliga regler nämns också som en viktig fråga, och flera av de intervjuade från såväl samtliga parter som besöksnäringen menar att detta de facto är mer väsentligt än att förändra i själva regelverket. Särskilt har frågan om bevakning/tillsyn och en upplevd resursbrist när det gäller tillsynen av främst nationalparksområdena påtalats från flera håll. Exempel har getts på olovlig verksamhet som upplevs kunna bedrivas utan större risk för upptäckt eller konsekvenser såsom skotertrafik, olovligt fiske, organiserade turistgrupper utan tillstånd (vissa under beteckningen privata sällskap), och annan kommersiell verksamhet som ex-vis filminspelning. Någon möjlighet för oss som utvärderare att kontrollera eller verifiera dessa uppgifter, eller bedöma omfattningen, har inte funnits inom ramen för denna utvärdering. Inte heller har de uppgifter vi fått varit så precisa att det varit meningsfullt att försöka jämföra uppgifterna med faktiskt beviljade dispenser. Generellt vågar vi dock göra den bedömningen, baserat på bredden av de synpunkter och uppgifter vi fått i tillsynsfrågan, att detta är ett reellt utvecklingsområde för Laponiaförvaltningen och de ingående parterna.

7. *Analys och slutsatser*

I vår analys kopplar vi samman de teoretiska utgångspunkterna för denna utvärdering med de iakttagelser vi gjort. Vår utvärderingsteori finns mer utförligt beskriven i kapitel 2 men kortfattat har vi arbetat utifrån dessa tre spår i utvärderingen:

Governance, handlar det om hur verksamheten styrs och är uppbyggd under uppstart, genomförande och vid eventuella förändringar. Vidare tittar vi på uppföljningssystem.

Impact, här har dialogen fördjupats kring resultat och effekter t ex hur hållbarheten för förvaltningsuppdraget och för skyddet av världsarvet Laponia utvecklas.

Knowledge, med fokus på spridning av erfarenheter och etablerade kunskaper samt i vilken utsträckning förvaltningsmodellens resultat når tänkta målgrupper.

7.1. *Governance – att styra och leda*

Som framgår i avsnitt 4.1 ovan så fungerar Laponiaförvaltningens styrmodell och organisatoriska samverkan på ett i allt väsentligt bra sätt. Etablerade kanaler finns för att föra parternas ambitioner och beslut ner i organisationen och även för att föra frågor som kräver parternas avgörande upp till partsrådet. Vidare fungerar konsensusmodellen väl som beslutsmetod och det förefaller vara mer av positiv än negativ karaktär att den ibland leder till att beslut tar längre tid att fatta. Detta genom att förankring och legitimitet då hinner skapas på ett bättre sätt än vid traditionellt majoritetsstyre. Vidare skapas förutsättningar för berörda parter och andra intressenter att förstå varandras roller, liksom att parterna har tillit till varandra och att alla arbetar i gemensam riktning för förvaltningens bästa.

Partsrådets roll är formell till stora delar vilket enligt vår bedömning kan bidra till att rådet inte nyttjas som det forum för mer djupgående diskussioner som det skulle kunna vara. Utvärderingen visar att strategiska och viktiga frågor inte hanteras i partsrådet i förväntad utsträckning.

Även styrelsearbete fungerar överlag väl och successivt har arbetsformerna utvecklats så att styrelsen mer arbetar med styrelsefrågor som riktlinjer och strategiska frågor medan kansliet har de operativa verksamhetsfrågorna. Utvärderingen visar dock att styrelsen fortsatt ytterligare kan utveckla långsiktigheten och framtidsperspektivet i sitt arbete.

Kansliet uppfattar vi överlag vara en bra arbetsplats som går mot att mer och mer bli en lärande organisation. De arbetsmetoder som searvelatnja, rådedibme, och árbediehtu som används externt är både nödvändiga för bred tillämpning av konsensusmodellen och för att engagera så stora delar av lokalsamhället som möjligt i världsarvsförvaltningen. Utvärderingen visar dock att metoderna kräver vidare-utveckling liksom att i än högre grad genomsyra kansliets interna arbete.

Avseende governance, eller om man så vill i detta sammanhang förmåga att styra enligt konsensusmodellen, så finns i huvudsak nödvändiga ingredienser på plats. För hur styrningen de facto utövas när det gäller prioritering och planering ser vi dock tydliga utvecklingsbehov. Detta hänger samman med ett antal olika faktorer men en viktig faktor är att förvaltningsplanen för Laponia är så pass omfattande och bred att den i sig inte ger tillräcklig ledning för hur verksamheten ska styras år från år. Detta har lett till att kopplingen mellan förvaltningsplanen och de årliga verksamhetsplanerna är otydlig liksom vilka val och prioriteringar verksamhetsplanerna vilar på. Uppföljningen av genomförda aktiviteter/verksamhetsplaner har därmed kommit att litegrann ”hänga i luften”.

Målfrågan är överhuvudtaget central för styrningen av Laponiaförvaltningen. Ett flertal synpunkter har framkommit i denna utvärdering om att målbilden är otydlig. Vi kan å ena sidan se att förvaltningsplanen i sig utgör den samlade målbilden men kan å andra sidan hålla med om att dess karaktär och bredd gör att en målbild i ett mer kortsiktigt eller på annat sätt avgränsat perspektiv saknas. Vi tänker här bl a på överväganden i form av resursfördelning och aktiviteter; mellan skyddsintressen och utvecklingsmöjligheter avseende Laponiaområdet; mellan de tre ben som förvaltningen ska vila på. Överväganden som borde vara styrande för hur befintliga resurser prioriteras samt för vilka insatser som genomförs över tid och i förhållande till varandra.

7.2. Impact – resultat och effekter

Frågan om verksamhetsplanerna leder till, och i så fall hur, ett förverkligande av förvaltningsplanen – och till såväl skyddet av världsarvets samtliga värden som utveckling av världsarvet – blir svårt att entydigt svara på. Det får dock antas att olika aktiviteter som tar sin utgångspunkt i det parterna genom förvaltningsplanen kommit överens om leder förvaltningen i rätt riktning men något internt uppföljningssystem som visar på utfallet av de steg som tas finns inte. Därigenom blir det också svårt att utifrån ett styrningsperspektiv fatta korrigerande beslut i riktning mot slutmålet. Inte heller ger vår analys av verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser och revisionsberättelser eller våra intervjuer något entydigt svar på om önskvärda delmål (effekter) har uppnåtts. Snarare visar utvärderingen att förvaltningsmodellen har *förutsättningar* att leda arbetet i riktning mot önskvärda resultat och effekter. Detta även om många positiva synpunkter på genomföra aktiviteter framkommit som t ex det stöd som finns för den prioritering av att åtgärda eftersatt underhåll av leder, stugor, broar m m som förvaltningen gjort de första åren. Vi ser det också som en positiv effekt av den samlade förvaltningen att förståelsen mellan markanvändare, lokalbefolkning och myndigheter har ökat.

Uppenbart är vidare att förväntningarna på den samlade världsarvsförvaltningen sammantaget har varit mycket höga och vi kan se att dessa förväntningar inte har nåtts. Vi tolkar detta som att förväntansgapet är stort, kanske orealistiskt stort, sett till den begränsade tid som Laponiaförvaltningen hunnit verka. Alltså, vi ser det inte som någon form av misslyckande för förvaltningen att den ännu inte kunnat motsvara förväntningarna från olika partsföreträdare och andra intressenter. Nämnas ska också att utöver förväntansgapet så spelar också ”hårda” faktorer som tillgång till resurser och kompetens in i möjligheterna att motsvara förväntningarna.

Exempelvis lär de omprioriteringar av resurser inom förvaltningen till naturum som av olika skäl varit nödvändiga, respektive att samtliga personella kompetenser inte funnits på plats förrän sent under denna första femårsperiod, ha påverkat måluppfyllelsen.

När det gäller om förvaltningen haft någon betydelse för värdena i världsarvet är vår slutsats att det egentligen är för tidigt att säga något säkert om hur och i vilken utsträckning förvaltningen påverkat bevarandet av värdena i världsarvet. Vi menar dock för det första att det inte framkommit något som tyder på att skyddet har försvagats. För det andra att det genom den samlade och lokala förvaltningen har skapats förutsättningar för att bevara värdena. Detta kanske främst utifrån att den samiska kunskapen om området i sig, dess historia, kultur och rennäring finns inbyggd i förvaltningsmodellen liksom de arbetsmetoder för konsensus som tillämpas. Något som såväl bryter av mot som utvidgar och kompletterar traditionell förvaltning via myndigheter och kommuner. Dessa förutsättningar fanns inte tydligt i tidigare förvaltning av vare sig nationalparker och naturskyddsområden i Laponia eller världsarvet i övrigt.

Har då den samlade världsarvsförvaltningen totalt sett haft någon betydelse för världsarvet Laponia jämfört med tidigare förvaltning? Även om det som nämnts ovan inte går att mäta effekter än så är vårt svar på den frågan ett klart ja. Utvärderingen visar att förvaltningen av naturområdena gick på sparlåga i många år före den samlade världsarvsförvaltningen och att någon mer organiserad förvaltning av världsarvet i övrigt inte fanns. Detta förklaras delvis av ett medvetet val från länsstyrelsens sida att i avvaktan på utfallet av Laponia-processen inte föregå och binda upp förvaltningen i någon riktning. Kanske kan det sägas att kommunerna hade ett otydligt och odefinierat ansvar för världsarvet men vad detta bestod i och hur det utövades, vilka resurser som avsattes etc är mycket oklart. Under den pågående Laponia-processen som ledde fram till den samlade förvaltningen var det också naturligt att ingen enskild part trädde fram som förvaltare då detta hade riskerat hela processen som byggde på brett och likvärdigt deltagande under konsensus.

Ett alternativt scenario till samlad förvaltning hade t ex varit att länsstyrelsen fortsatt förvalta naturområdena medan en annan organisation tagit över ansvaret för världsarvets övriga värden. Vi kan såhär i efterhand inte se annat än övervägande nackdelar med en dylik lösning då den hade riskerat att medföra inbyggda konflikter samt ökade avstånd mellan de olika förvaltarna och främst mellan olika intressenter i världsarvet. Vi menar att Laponia här på ett unikt sätt skiljer sig från andra världsarv i landet då området brukas av en ursprungsbefolkning och det blivit fastställt att renskötselrätten gäller i områdets nationalparker. Nämnas ska att i ett avseende kan förvaltningen fortfarande ses som uppdelad i om myndighetsutövning inte får överlätas till Laponia-tjuottjudus och i vårt avslutande kapitel återkommer vi till frågan om myndighetsutövning.

I sammanhanget vill vi lyfta fram att dagens förvaltning på intet sätt är konfliktfri men överenskommelsen om att på alla nivåer arbeta med konsensus gör att konflikter kan hanteras och lösas, liksom ibland skjutas på framtiden i enstaka frågor. Vidare angående konflikter visar utvärderingen att vissa motsättningar finns mellan bevarandebeståndet och utvecklingsintressen.

Det vi främst stött på är en frustration från besöksnäringens sida att Laponiaförvaltningen hittills inte har prioriterat utveckling för hållbar besöksnäring i området utan uppfattas mest ägnat sig åt renskötselns behov, bevarandefrågor och det rörliga friluftslivets tillgänglighet till området. Vår utvärdering visar att det finns visst stöd för denna uppfattning och att det kan anses stå i strid med utvecklingsperspektivet i den överenskomna förvaltningsplanen. Vi kan i vart fall inte se att detta förrän under de senaste månaderna har varit ett prioriterat område för Laponiaförvaltningen. Frågan kompliceras ytterligare av att besöksnäringen inte är, och heller inte av juridiska skäl lär kunna vara, en part i Laponiatjuottjudus.

Slutligen under impact i betydelsen genomslag är frågan om legitimitet central. Legitimitet för modellen med samlad Laponiaförvaltningen och för Laponiatjuottjudus som förvaltare. Vår utvärdering visar, baserat på vad som framkommit i intervjuerna, att stödet för förvaltningsmodellen liksom för Laponiatjuottjudus som förvaltare med bas i världsarvsområdet är mycket starkt. Det har egentligen inte framförts någon synpunkt om att annan förvaltningsform vore att föredra utan tvärtom ses den valda förvaltningsmodellen som närmast självklar. Detta utifrån världsarvet Laponias unika förutsättningar i form av kombinationen av bevarande, aktivt nyttjande av området för främst traditionella näringar samt för möjligheterna att utveckla och bredda ett hållbart nyttjande av området.

7.3. Knowledge – kunskap och informationspridning

Vi kan ovan se att Laponiatjuottjudus än så länge inte nått ända fram vare sig vad gäller governance eller impact men är en god bit på väg. Det spår där utvärderingen visar att Laponia har den kanske längsta resan kvar gäller dock knowledge.

Vi tänker här särskilt på de brister vad gäller information, återkoppling och kommunikation som många av de intervjuade vittnat om vilket framgår i avsnitt 4.6 ovan. Positivt är dock dels att organisationen är väl medveten om dessa brister samt att en grundläggande informationsstruktur nu finns på plats varmed förutsättningar skapats för Laponiatjuottjudus att ta kliv i dessa avseenden.

De arbetsmetoder med bl a rådedibme (rådslag) som förvaltningen tillämpar upplevs som positiva och nödvändiga för att konsensusmodellen överhuvudtaget ska fungera. Däremot är inte erfarenheterna från, eller intressenternas omdömen om, de rådslag som hittills hållits entydigt positiva. Utvärderingen visar att förvaltningen ännu inte funnit former för rådslagen som mer än i några enskilda fall (främst i samband med fiskeprojektet, Sjaunja, järvprojektet) gett önskat deltagande och utfall i form av vägledning framåt. När det gäller nyttjandet av traditionell kunskap är erfarenheterna dock mer positiva även om utvärderingen visar att förvaltningen också här har en bit kvar.

De tre ben med världsarvets värden, eller kätastänger, som förvaltningen vilar på har under de inledande åren inte varit i balans. Delvis kan detta hänföras till de prioriteringar som eftersatt underhåll i nationalparkerna och oväntade (och ej budgeterade) kostnader för naturum har krävt. Även den tid det tagit att bygga upp en full bemanning med rätt kompetens på kansliet har påverkat.

Av betydelse i sammanhanget är även att Laponiaförvaltningen i huvudsak finansieras av det statliga anslaget för "Åtgärder för värdefull natur" (1:3)³ medan det först på senare år har tillkommit även annan kompletterande finansiering från bland annat Riksantikvarieämbetet. Synpunkter finns från styrelserepresentanter avseende att frågan om balans mellan benen också kompliceras av att ett av de regeringsdepartement som rennäringsen sorterar under inte är aktivt i Laponiaförvaltningens finansiering. Utvärderingen tyder dock på att obalansen mellan benen har varit uppenbar trots den inverkan nämnda faktorer kan haft. Särskilt med tanke på att halva tiden för förvaltningsplanens förverkligande nu har förflutit borde det tydligare kunna utläsas att alla tre benen över tid har prioriterats på ett likvärdigt sätt. Detta även om åtgärder riktade mot ett ben också ofta har positiv inverkan på något (eller båda) av de övriga benen. Önskvärd balans mellan världsarvets tre ben fordrar givetvis också att det är säkerställt hur åtgärder riktade mot de olika benen ska vara finansierade.

Samtidigt ska noteras ang kunskap om bevarandet av världsarvets värden att det krävs mätverktyg, fastställande av nulägesbild m m för att kunna säkerställa hur värdena påverkas. Detta är något förvaltningen är medveten om och också arbetar med. Vår utvärdering visar att detta kräver ytterligare fokus för att det i framtiden ska kunna vara möjligt att bedöma och säkerställa att värdena bevaras.

Förvaltningen saknar vidare resurser och metoder för att seriöst ta hand om det stora externa intresse som finns för Laponia från exempelvis andra delar av världen, andra ursprungsbefolkningar och från forskarsamhället. När det gäller resursfrågan så kan detta förstås ses som en prioriteringsfråga men med den omfattande förvaltningsplan Laponiaförvaltningen har att försöka förverkliga har vi förståelse för om det inte ses som rimligt att i dagsläget avsätta några större vare sig personella eller ekonomiska resurser till detta område. Medverkan i Unescos konferenser för världsarv liksom andra nätverk av världsarv är dock prioriterat och bl a därmed lever Laponia upp till kravet på utbyten med andra världsarv.

Slutligen vill vi under rubriken knowledge återkoppla till kapitel 6 ovan som handlar om regelverket för Laponiaområdet och då särskilt frågan om dispensgivning där Laponiaförvaltningen är remissinstans till länsstyrelsen. Vår utvärdering visar att det finns ett informations- och kunskapsmässigt glapp mellan förvaltningen och såväl besöksnäring som samebyar när det gäller förvaltningens roll i dispensärenden. Även om en remissinstans som Laponiaförvaltningen inte kan sägas ha krav på sig att vara objektiv är det viktigt för berörda att förstå och känna till vilka underlag och faktorer förvaltningen grundar sina remisser på.

³ 1:3-anslaget får användas till "åtgärder för skötsel av skyddade områden, artbevarande, vilt- och rovdjursförvaltning med mera för att viktiga naturvärden ska kunna upprätthållas och områdena på ett bra sätt tillgängliggöras för allmänheten.

Inom anslaget ryms även förvaltning av Naturvårdsverkets fastigheter." (Källa Naturvårdsverket)

8. *Diskussion och förslag*

I vårt utvärderingsuppdrag har också ingått att lämna förslag utifrån den befintliga förvaltningsplanen. Särskilt har vår referensgrupp lyft upp frågan om balansen mellan värdena och de tre benen som förvaltningen av världsarvet ska vila på. De förslag vi nedan presenterar för fortsatt diskussion bygger dels på frågor som framkommit i intervjuerna och dels på de slutsatser och den analys vi som utvärderare har gjort. Någon egentlig prioriteringsordning mellan förslagen har vi inte lagt utan menar att detta bör vara föremål för en fortsatt process parterna emellan inom ramen för Laponias konsensusmodell. Nämnas ska också att utvecklingsområden för förvaltningen att arbeta vidare med även framgår löpande i rapportens olika kapitel så det som här presenteras får därför ses som ett koncentrat.

- Den otydliga målbilden för förvaltningen av Laponia som både olika parter och andra intressenter lyft fram, och som vi delar, är en fråga som förvaltningen bör prioritera. Det borde exempelvis vara tydligare hur ekonomiska medel ska fördelas för att uppnå önskvärd balans mellan världsarvets tre ben. I detta ligger att avsätta tid och resurser för att ”tänka nästa steg”.
 - All form av målstyrning kräver dels en känd nulägesbild och dels uppföljning av mål och verksamhetsplaner. Förvaltningen bör se över formerna för sin uppföljning då det av verksamhetsberättelserna, där dagens uppföljning återfinns, inte tydligt går att få en uppfattning om vilka steg förvaltningen har tagit i riktning mot att förverkliga förvaltningsplanen.
- I det fall regeringen väljer att förlänga den lokala förvaltningen efter försöksperioden finns behov av att också lyfta fram utvecklingsområden som kan påverka den framtida förvaltningen. Vi föreslår inga direkta förändringar i regelverket, eller i föreningens stadgar, i detta skede. Utan vi menar att eventuella sådana bör införas först efter hela (eller i vart fall större delar av) förvaltningsperioden är genomförd. Detta för att säkerställa att den bärande principen om konsensus beaktas i utvecklingsprocessen avseende regelverk och stadgar m m. Exempel på utvecklingsområden för Laponiaförvaltningen;
 - Etablerande av former för besöksnäringen och dess roll gentemot världsarvsförvaltningen. Inrättande av någon form av besöksnäringsråd kan kanske vara en möjlighet att skapa tydligare kontaktbas gentemot besöksnäringen.
 - Eventuellt finns motsvarande behov även för det rörliga friluftslivet. Det handlar här bl a om hur markslitage och andra störningar kan minimeras parallellt med att området görs mer tillgängligt. Det finns också vissa ”detaljfrågor” som behöver hanteras som sophantering i området. När det gäller kontakten med friluftslivet ser vi dock att det kan finnas svårigheter att ”hitta” företrädare för friluftslivet i bredare mening.
 - Frågan om viss myndighetsutövning ska kunna överlåtas för att få en än mer samlad förvaltning av världsarvet

- Hur tillsyns- och bevakningsfrågor (del av myndighetsutövningen i området) ska hanteras både vad gäller ansvarsfördelning och dedikerade resurser. Exempelvis angående möjligheterna att vidta eller initiera åtgärder vid misstänkta brott mot regelverken som det idag inte finns resurser att ta tag i.
- Ett av målen är att bevara arter inklusive rovdjur vilket är en skyddsfråga som Laponiaförvaltningen inte tydligt omfattar idag. Möjlighet finns enligt Laponiaförordningen att till Laponiatjuottjudus överlåta rovdjursinventering. Enligt några av de intervjuade är bakgrunden till detta kopplad till underlag för ersättning till renskötseln för rovdjursskador. Det kan diskuteras i vilken utsträckning rovdjursinventeringsmöjligheten har med artskyddet i Laponia att göra. Kopplat till Laponiatjuottjudus förvaltningsuppdrag av värdena i världsarvet ska nämnas att rovdjuren utgör en del av dessa värden. Utifrån frågan om förvaltningen av rovdjursstammarna kan det finnas skäl att förtydliga avsikten med möjligheten, och även de legala förutsättningarna för, att överlåta rovdjursinventering till Laponiatjuottjudus.
- Laponiatjuottjudus bör utveckla partsrådets roll på ett proaktivt sätt, d v s så att rådet mer än idag får en strategiskt styrande roll för förvaltningen. Detta bör ge förutsättningar för styrelsen att forma en tydligare målbild för förvaltningens operativa arbete. Vi bedömer att detta också skulle ha förutsättningar att underlätta arbetet med potentiellt känsliga frågor utifrån olika partsintressen, utan att för den skull frånga konsensusmodellen. Vi tänker här exempelvis på frågor som kan uppstå inför vissa eventuella verksamhetstableringar i Laponias närområde.
- Fokus upplevs av många intervjuade hittills ha varit stort på rennäringens behov av fysiska åtgärder och skydd medan andra intressen kommit lite i andra hand, vilket också kan ha påverkat balansen mellan de tre benen. Det kan ifrågasättas om detta var förvaltningsförsökets avsikt och en fördjupad diskussion behövs inom Laponia och dess parter avseende konkreta åtgärder och strategier för att bättre balansera världsarvets värden i förvaltningen.
- Laponia är med sitt konceptuella tänk av stort intresse globalt och resurser och metoder för att hantera detta intresse saknas i stort idag. Något konkret förslag för detta har vi inte men ser samtidigt att frågan måste finnas med i förvaltningens fortsatta arbete med målbild och prioriteringar.
- Finansieringen för att hålla tillräcklig standard på skyltning, leder, anläggningar o dyl anses av många vi intervjuat vara viktigt för förvaltningen av världsarvet och för områdets status som skyddsvärt. Via den lokala förvaltningen har förslag väckts om att gå ”lite utanför ramarna” och se över möjligheterna att t ex ge bidrag till ideella krafter för att sköta visst underhåll. Att strikt hantera underhållsåtgärder via Lagen om offentlig upphandling upplevs som tungrott och begränsande.
- Kopplat till såväl balansen mellan de tre benen som till frågan om besöksnäringens roll och utrymme i området är att förvaltningen fortsatt tillser en bra omvärldsbevakning; vad händer på andra håll i världen, var ligger frontlinjen, vad kan man ta hem och anpassa till Laponia?

- För en utvecklad besöksnäring i området bör samarbeten sökas så att rennäringens intressen också kan tillgodoses. I första hand bör detta utgå från vad som de facto kan och får göras inom gällande regelverk, och inte på vad som inte bör göras. Exempelvis tänker vi på forum för samförståndslösningar, zonerings och kanalisering.

Hur kan då dessa och andra utvecklingsområden praktiskt hanteras?

- Viktigt är att konsensusmodellen fortsatt utvecklas så att den som värdegrund genomsyrar allt arbete internt i förvaltningsorganisationen men kanske i än högre grad externt. Säkerställs inte detta ”processmakeri”/förmågan till konsensus liksom transparens på *alla* plan riskerar Laponiaförvaltningen att upplevas mer som en myndighet än som en aktiv part i lokalsamhällets gemensamma vård och utveckling av Laponia.
 - Metodutveckling och fortsatt implementering av rådedibme och searvelatnja är därför väsentligt. Så även formerna för nyttjande av árbediehtu. En stor och viktig utmaning att tackla är här att lyckas nå ut till fler individer och organisationer för att fånga in synpunkter och kunskap.
- Förbättrad extern kommunikation, information och återkoppling är vidare en nyckel för Laponiaförvaltningen. Med den informationsstruktur som skapats finns en god grund för detta men samtidigt måste förvaltningen analysera vilka målgrupper som nås idag samt tänka nytt och skapa alternativa kanaler. Populärt är givetvis att tala om sociala medier och modern teknik. Vi tror inte detta är den förhärskande lösningen men ser modern teknik som *en* viktig ingrediens av flera. Nämnas ska vidare att vi inte lägger hela ansvaret för information och återkoppling på Laponiakansliet utan ser också att respektive part har ett stort eget ansvar att återkoppla till sina organisationer och medlemmar, liksom att begära information och aktivt föreslå hur information kan spridas på ett bredare och mer effektivt sätt.
- Slutligen vill vi poängtera viken av att Laponiaförvaltningen hanterar riskerna för kompetens- och effektivitetstapp m m för organisationen som ligger i den personbaserade sårbarhet främst kansliorganisationen har. Rutiner behöver införas för löpande dokumentation av arbetssätt, erfarenheter, verktyg osv.

September 2016

Hans Forsström
Projektledare

Jenny Krispinsson
Projektmedarbetare

Bilaga Intervjuguide

Intervjuguide utvärdering av världsarvet Laponias förvaltningsmodell

1. klargöra om förvaltningsplanen, regelverket och förvaltningsorganisationen är utformade så att världsarvets värden kan säkerställas och syftet med områdesskyddet uppnås
2. redovisa skillnader mellan tidigare förvaltning av världsarvet och den förvaltning som Laponiatjuottjudus ansvarar för
3. redovisa omfattningen av och balansen mellan satsningarna på de värden som utgör världsarvet och hur Laponias förvaltning har bevarat dessa värden, inklusive förvaltningen av de i världsarvet ingående naturskyddade områdena
4. identifiera eventuella brister
5. lämna förslag på förändringar av förvaltningen och i förekommande fall förslag till ändringar i Laponiaförordningen, föreskrifterna för nationalparkerna och naturreservaten samt föreningsstadgarna.

- **Frågor till externa parter som turistföretagare, intresseorganisationer, SKL m fl:**

- Vad känner ni till om Laponiatjuottjudus?
- Vilka förväntningar eller farhågor har ni haft avseende Laponiatjuottjudus tillkomst och verksamhet?
- Har er verksamhet påverkats och i så fall på vilket sätt?
- Hur är Laponiatjuottjudus relation till lokalsamhället, myndigheter samt andra organisationer och föreningar?
- Har L-dus förvaltning gjort (eller bör komma att göra) någon skillnad för bevarandet av värdena jämfört med tiden före 2011? Världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten
- Hur fungerar regelverken för Laponiatjuottjudus uppdrag att bevara värdena i de skyddade områdena? Finns det delar i regelverket som försvårar uppdraget eller av andra skäl bör ses över och förändras?
- Är föreskrifterna för de skyddade områdena tillräckligt tydliga för att förhindra verksamheter som inverkar negativt på de värden som skyddet avser?
- ”Det nya”. Varför blev det framgång? Goda exempel, framgångsfaktorer att ta fasta på för framtiden?
- Har ni några övriga synpunkter på fortsättningen?

- **Frågor till styrelsen och partsrådet** (varieras utifrån roll)
 - Vilka förväntningar har de olika parterna haft och hur har de uppnåtts?
 - Hur sker samverkan mellan organisationens nivåer?
 - Hur har styrelsearbetet fungerat med avseende på vilka frågor som behandlas, diskussionsklimat, konsensusmodellen, beslutsfattande, balans mellan intressen, engagemang och delaktighet i utredningsuppdrag etc.
 - Hur arbetar respektive part med återkoppling och kunskapsöverföring gentemot sin organisation?
 - Hur är bilden av Laponiatjuottjudus hos parterna (alltså inte specifikt de personer som sitter i styrelse och partsråd)?
 - Hur är Laponiatjuottjudus relation till lokalsamhället, myndigheter samt andra organisationer och föreningar? Vilken legitimitet har L-dus som förvaltare av världsarvet (L-dus enda uppdrag)?
 - Vilka är erfarenheterna från uppbyggnaden av kansliet (lokaler, rekrytering av medarbetare etc)?
 - Vilka är erfarenheterna från uppbyggnaden av naturum (lokaler, rekrytering av medarbetare etc)?
 - Finns samsyn mellan organisationens nivåer kring förvaltningen av Laponia?
 - Har L-dus förvaltning gjort (eller bör komma att göra) någon skillnad för bevarandet av värdena jämfört med tiden före 2011? Världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten
 - Hur fungerar regelverken för Laponiatjuottjudus uppdrag att bevara värdena i de skyddade områdena? Finns det delar i regelverket som försvårar uppdraget eller av andra skäl bör ses över och förändras?
 - Är föreskrifterna för de skyddade områdena tillräckligt tydliga för att förhindra verksamheter som inverkar negativt på de värden som skyddet avser?
 - Utgör förvaltningsplanen ett tillräckligt tydligt stöd för Laponiatjuottjudus förvaltning, och leder förvaltningsplanen Laponiatjuottjudus arbete i rätt riktning så att värdena i världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten bevaras?
 - Relevansen, tydligheten i förvaltningsplanen, faktorer som kommit påverka L-dus verksamhet men inte finns med i planen
 - Är skötselplanens uppdrag till Laponiatjuottjudus tillräckligt tydligt definierade och är det prioriterade uppdrag som lyfts fram?
 - Hur har genomförda aktiviteter och ekonomiska resurser fördelats mellan de värden som utgör världsarvet? Är balansen däremellan rimlig?

- Hur fungerar skötselplanen i relation till faktiska omständigheter såsom ekonomiska ramar, bemanning och oförutsedda händelser?
- Vad har varit lätt/svårt att genomföra i uppdraget?
- Har uppdraget uppfattats som viktigt/relevant av de interna och externa aktörerna?
- Vilka erfarenheter har Laponiatjuottjudus fått genom arbetet?
- Finns uppdrag som bör förändras, strykas eller läggas till?
- Finns uppdrag som är ekonomiskt eller på annat sätt betungande, eller som bedöms medföra konsekvenser för annan verksamhet?
- Vad bör prioriteras under skötselplanens återstående giltighetstid (till augusti 2021).
- ”Det nya”. Varför blev det framgång? Goda exempel, framgångsfaktorer att ta fasta på för framtiden?
- Har ni några övriga synpunkter på fortsättningen?

- **Frågor till övriga samebyar, parter, kommuner och myndigheter**

- Hur är Laponiatjuottjudus relation till lokalsamhället, myndigheter samt andra organisationer och föreningar? Vilken legitimitet har L-dus som förvaltare av världsarvet (L-dus enda uppdrag)?
- Har L-dus förvaltning gjort (eller bör komma att göra) någon skillnad för bevarandet av värdena jämfört med tiden före 2011? Världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten
- Hur fungerar regelverken för Laponiatjuottjudus uppdrag att bevara värdena i de skyddade områdena? Finns det delar i regelverket som försvårar uppdraget eller av andra skäl bör ses över och förändras?
- Är föreskrifterna för de skyddade områdena tillräckligt tydliga för att förhindra verksamheter som inverkar negativt på de värden som skyddet avser?
- Utgör förvaltningsplanen ett tillräckligt tydligt stöd för Laponiatjuottjudus förvaltning, och leder förvaltningsplanen Laponiatjuottjudus arbete i rätt riktning så att värdena i världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten bevaras?
 - Relevansen, tydligheten i förvaltningsplanen, faktorer som kommit påverka L-dus verksamhet men inte finns med i planen
- Hur återkopplas L-dus arbete och insatser till ansvariga på lokal nivå; samebyarna och kommunerna främst?
- ”Det nya”. Varför blev det framgång? Goda exempel, framgångsfaktorer att ta fasta på för framtiden?
- Har ni några övriga synpunkter på fortsättningen?

- **Frågor till Laponiatjuottjudus ledning och personal**

- Vilka är erfarenheterna från uppbyggnaden av kansliet (lokaler, rekrytering av medarbetare, bredd på sökanden, kompetenser etc)?
- Vilka är erfarenheterna från uppbyggnaden av naturum (lokaler, rekrytering av medarbetare etc)?
- Utgör förvaltningsplanen ett tillräckligt tydligt stöd för Laponiatjuottjudus förvaltning, och leder förvaltningsplanen Laponiatjuottjudus arbete i rätt riktning så att värdena i världsarvet, nationalparkerna och naturreservaten bevaras?
 - Relevansen, tydligheten i förvaltningsplanen, faktorer som kommit påverka L-dus verksamhet men inte finns med i planen
- Är skötselplanens uppdrag till Laponiatjuottjudus tillräckligt tydligt definierade och är det prioriterade uppdrag som lyfts fram?
- Hur har genomförda aktiviteter och ekonomiska resurser fördelats mellan de värden som utgör världsarvet? Är balansen däremellan rimlig?
- Hur fungerar skötselplanen i relation till faktiska omständigheter såsom ekonomiska ramar, bemanning och oförutsedda händelser?
- Vad har varit lätt/svårt att genomföra i uppdraget?
- Har uppdraget uppfattas som viktigt/relevant av de interna och externa aktörerna?
- Vilka erfarenheter har Laponiatjuottjudus fått genom arbetet?
- Finns uppdrag som bör förändras, strykas eller läggas till?
- Finns uppdrag som är ekonomiskt eller på annat sätt betungande, eller som bedöms medföra konsekvenser för annan verksamhet?
- Hur har uppdrag som riktas till andra aktörer hanterats (av Laponiatjuottjudus respektive de utpekade aktörerna)?
- Vad bör prioriteras under skötselplanens återstående giltighetstid (till augusti 2021).
- Hur återkopplas L-dus arbete och insatser till ansvariga på lokal nivå; samebyarna och kommunerna främst?
- Goda exempel, framgångsfaktorer att ta fasta på för framtiden?
- Har ni några övriga synpunkter på fortsättningen?