

En översyn av förvaltningen av världsarvet Laponia



DATUM
2025-04-29

DIARIENR
2024/137

ERT DATUM
2024-06-20

ER BETECKNING
KN2024/01387

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att genomföra en analys av förvaltningen av världsarvet Laponia

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag den 20 juni 2024 att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de natur- och kulturvärden som gör Laponia till ett världsarv bevaras för framtida generationer, att syftena med nationalparkerna och naturreservaten som ingår i Laponia uppnås samt att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En översyn av förvaltningen av världsarvet Laponia* (2025:10).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Åsa von Sydow, föredragande, Rasmus Firon, Gabriella Jansson och Sanna Kyhlbäck var närvarande vid den slutliga handläggningen. Utredare Michael Borchers har också deltagit.

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow

Innehåll

Sammanfattning	5
Čoahkkáigeassu	8
1 Slutsatser och förslag	11
1.1 Laponiatjuottjudus – en unik förvaltningsmodell	11
1.2 Statskontorets uppdrag	12
1.3 Förvaltningsmodellen fungerar förhållandevis väl men har vissa brister som påverkar resultaten	14
1.4 Förvaltningens förutsättningar behöver stärkas för att minska sårbarheten och öka långsiktigheten	18
1.5 Laponiatjuottjudus styrning behöver utvecklas för en mer långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning	21
1.6 Roller och ansvar behöver bli tydligare för en mer effektiv och hållbar förvaltning	26
1.7 Konsekvenser av våra förslag	31
1.8 Vi har även övervägt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid länsstyrelsen	33
1.9 Rapportens disposition	36
2 Styrningen och ansvarsfördelningen i förvaltningen av Laponia	37
2.1 Sammanfattande iakttagelser	37
2.2 Laponia är både ett kultur- och naturvärldsarv	38
2.3 Världsarvet Laponia skyddas av befintlig lagstiftning	40
2.4 Både staten och Laponiatjuottjudus har uppgifter när det gäller skydd och förvaltning av Laponia	49
2.5 Vissa otydligheter i roller och ansvarsfördelningen när det gäller förvaltningen av Laponia	53
2.6 Förvaltningen av Laponia finansieras främst genom statliga bidrag	56
3 Laponiatjuottjudus organisering	61
3.1 Sammanfattande iakttagelser	61
3.2 En förvaltningsorganisation med parter från olika förvaltningsnivåer och samebyar	62
3.3 Förvaltningsorganisationen bidrar till ett helhetsperspektiv men innebär också en tröghet	64
3.4 Kansliets storlek underlättar synergier inom verksamheten men gör den också mer sårbar	73
3.5 Den lokala förankringen bidrar särskilt till förvaltningen av världsarvets kulturvärden	79

4	Laponiatjuottjudus interna styrning och finansiering	82
4.1	Sammanfattande iakttagelser	82
4.2	Förvaltnings- och skötselplanen ger inte tillräckligt stöd för den interna styrningen	83
4.3	Verksamheten saknar tydliga prioriteringar och behöver ofta planera om	87
4.4	Tilldelning av medel styr prioriteringar men det finns utrymme att prioritera inom det största bidraget	88
4.5	Ryckig och kortsiktig finansiering försvårar möjligheten till långsiktig planering och prioritering	93
5	Laponiatjuottjudus resultat och uppföljning	95
5.1	Sammanfattande iakttagelser	95
5.2	Laponiatjuottjudus har främst fokuserat på att underhålla leder och anläggningar	96
5.3	Laponiatjuottjudus redovisar åtgärder men följer inte upp tillståndet för världsarvets värden	107
6	Länsstyrelsens uppgifter i Laponia	112
6.1	Sammanfattande iakttagelser	112
6.2	Svåra förutsättningar för tillsynen i Laponia	113
6.3	Tillsynen minskar men är mer riskbaserad, bättre koordinerad och samverkan har ökat	117
6.4	Rovdjursinventeringen har inte delegerats	119
6.5	Bristen på tillgång till bevakarstugor försvårar länsstyrelsens arbete	121
6.6	Länsstyrelsen prövar tillstånd och dispenser i Laponia för att skydda naturen och kulturen	123
	Referenser	126
 Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	130
2.	Genomförande av uppdraget	135

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat förvaltningen av världsarvet Laponia. Laponia är det enda av Sveriges världsarv som består av både natur- och kulturarv. Sedan 2013 förvaltar den ideella föreningen Laponiatjuottjudus (Laponiaförvaltningen) världsarvet Laponia. Parterna i föreningen är samebyarna i Laponia, Gällivare kommun, Jokkmokks kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket. Denna förvaltningsmodell är unik i Sverige.

Förvaltningen av Laponia fungerar väl inom flera områden

Sammantaget bedömer Statskontoret att förvaltningsmodellen fungerar förhållandevis väl utifrån de resultat som föreningen Laponiatjuottjudus presterar. Det gäller särskilt inom förvaltningen av leder och anläggningar, samt förvaltningen av kulturvärden. Vi bedömer att den lokala förvaltningsmodellen med dess förankring hos samebyarna och lokalsamhället bidrar till att förbättra föreningens resultat inom dessa områden. Vi anser att det finns fördelar med att organisationen aktivt arbetar med att hitta synergier mellan att förvalta kultur- och kulturvärden, eftersom Laponia är ett kombinerat natur- och kulturvärldsarv. Sammantaget bidrar det till att skapa förutsättningar för en mer effektiv, långsiktig och hållbar förvaltning.

Laponiatjuottjudus har däremot inte uppnått lika bra resultat när det gäller skötsel av Laponias kulturvärden. Det beror bland annat på att föreningen inte har prioriterat naturvård tillräckligt i verksamheten men också att föreningen i perioder inte har haft någon naturvårdshandläggare.

Det finns brister som staten och Laponiatjuottjudus behöver hantera

Föreningen har brister i sin interna styrning och uppföljning, vilket försvårar en effektiv och hållbar förvaltning av världsarvet. Vi bedömer att skötselplanen är för bred och att den inte vägleder föreningen att prioritera och planera sin verksamhet tillräckligt bra. Det saknas tydliga mål och uppföljning av världsarvets värden, vilket gör det svårt att bedöma om rätt åtgärder genomförs. Föreningens begränsade resurser gör att tydliga prioriteringar är avgörande för att använda föreningens medel effektivt.

Det finns också brister i förvaltningsmodellen som försvårar en effektiv förvaltning av världsarvet. Laponiatjuottjudus är en liten organisation som saknar både stordriftsfördelar och bred kompetens. Därför är modellen känslig för förändringar, som personalomsättning och andra oförutsedda händelser. Förvaltningsorganisationens sårbarhet, bristen på vissa kompetenser och den kortsiktiga och minskande statliga finansieringen utgör utmaningar även framöver.

Förvaltningen av skyddade områden är ett delegerat uppdrag från regeringen via Länsstyrelsen i Norrbottens län till Laponiatjuottjudus. Det innebär att staten fortfarande har det övergripande ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av de skyddade områdena. I dagsläget är Naturvårdsverkets och till viss del länsstyrelsens roller och ansvar inte tillräckligt tydliga, vilket har begränsat myndigheternas styrning, uppföljning och kravställande på föreningens arbete. Naturvårdsverket har dubbla roller, både som styrande och normerande myndighet och som part i föreningen. De dubbla rollerna har begränsat myndighetens möjlighet att säkerställa att förvaltningen lever upp till nationella och internationella naturvårdsåtaganden. Samtidigt har länsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning följt upp hur världsarvet utvecklas och om förvaltningen är tillräcklig för att skydda och bevara världsarvets värden.

Förvaltningsmodellen är den mest ändamålsenliga för förvaltningen av Laponias kultur- och naturvärden

Vi bedömer att den nuvarande förvaltningsmodellen är den mest ändamålsenliga för att förvalta Laponias natur- och kulturvärden. Förvaltningsmodellen har både styrkor och svagheter, men vår genomgång av andra förvaltningsmodeller visar att det inte finns någon annan som är bättre när det gäller att säkerställa en långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning av Laponia.

Vi bedömer också att den organisatoriska självständigheten är fortsatt viktig för förvaltningens legitimitet hos vissa av föreningens parter, framför allt berörda samebyar inom Laponia. Samisk delaktighet är i sin tur en förutsättning för förvaltningen, bland annat till följd av de kriterier som ligger till grund för världsarvsutnämningen. Vi anser att den nuvarande förvaltningsmodellen tillgodoser den organisatoriska självständigheten, men att staten behöver få en tydligare roll i förhållande till föreningen.

Statskontorets förslag för att stärka och utveckla förvaltningen

För att säkerställa en mer långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning av Laponias kultur- och naturvärden bedömer vi att regeringen, berörda myndigheter och Laponiatjuottjudus behöver genomföra flera åtgärder (se tabell 1). Om bristerna inte hanteras riskerar föreningen att i förlängningen inte ha tillräckliga förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Vi bedömer att föreningen är redo för ett utvecklingsarbete. Parterna i föreningen har tidigare stått långt från varandra, men vår utredning visar att de har kommit långt i sitt samarbete och att det finns en vilja att Laponiatjuottjudus ska fortsätta förvalta Laponia.

Tabell 1. Statskontorets förslag för att stärka och utveckla förvaltningen av Laponia.

Aktör	Statskontorets förslag
Regeringen	• förlänger Laponiaförordningen så att den gäller fem år från och med juli 2026 • överväger att i Naturvårdsverkets regleringsbrev ange vilket belopp som myndigheten minst ska betala ut till Laponiatjuottjudus • beviljar Naturvårdsverkets hemställan om att lämna föreningen • tar bort Naturvårdsverket ur Laponiaförordningen samt uppgiften att vara medlem i Laponiatjuottjudus ur Naturvårdsverkets instruktion • förtydligar uppgiftsfördelningen mellan Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen, genom att stryka uppgiften i Laponiaförordningen om att utföra rovdjursinventeringar • förtydligar i Laponiaförordningen att länsstyrelsen var femte år ska fördjupa sin återslagrapportering till regeringen med en redovisning av hur förvaltningen av Laponia framskrider.
Länsstyrelsen i Norrbottens län	• formaliserar samverkan med Laponiatjuottjudus genom en skriftlig överenskommelse.
Naturvårdsverket	• tillsammans med Länsstyrelsen i Norrbottens län tar fram indikatorer för att följa upp tillståndet för Laponias kultur- och naturvärden. Detta arbete ska ske i samarbete med Laponiatjuottjudus.
Laponiatjuottjudus	• uppdaterar och renodlar förvaltnings- och skötselplanen så att den endast innehåller uppgifter som ligger inom ramen för föreningens mandat och uppgifter • kompletterar skötselplanen med tydligare mål och prioriterade åtgärder för bevarandet av världsarvets värden • utvärderar föreskrifterna för nationalparker i samråd med Naturvårdsverket för att säkerställa ett effektivt skydd av världsarvets natur- och kulturvärden • ser över möjligheten till att utöka bemanningen av naturvårdshandläggare • söker externa medel för att förstärka naturvårdsarbetet • återinför en introduktionsutbildning för nya i styrelsen och partsrådet.

Čoahkkáigeassu

Ráđđehus lea gohččun Stáhtakontuvrra analyseret máilmmiárbbi Laponia hálldahusa. Laponia lea áidna Ruota máilmmiárbbiin mas lea sihke luonddu- ja kulturárbi. 2013 rájis eaktodáhtolaš searvi Laponiatjuottjudus (Laponiahálldahus) hálldaha máilmmiárbbi Laponia. Oasálaččat searvvis leat čearut Laponias, Jiellevári gielda, Jåhkåmåhki gielda, Leanastivra Norrbottena leanas ja Luonddugáhtendoaimmahat. Dát hálldahusmodealla lea áidnalunddot Ruotas.

Laponia hálldahus doaibma bures mánggain surggiin

Oktiibuot Stáhtakontuvra árvvoštallá ahte hálldahusmodealla doaibma obba bures daid bohtosiid vuodul maid Laponiatjuottjudus ovdanbuktá. Erenoamážit guoská bálgáid ja ášahusaid hálldahus, ja maid kulturárvvuid hálldahus. Mii árvvoštallat ahte báikkálaš hálldahusmodealla mii lea nanustuvvon čearuin ja báikkálašservodagas veahkeha buoridit searvvi bohtosa daid surggiin. Mii oaivvildit ahte gávdnovit buorit bealit go organisašuvdna doaimmalaččat bargá gávdnamis synergiijaid hálldašeamis kultur- ja luondduárvvuin, dan dihte go Laponia lea ovttaštáhtton luonddu- ja kulturmáilmmiárbi. Oktiibuot dat veahkeha ráhkadit eavttuid beaktileappot, guhkesáigásaš ja bistevaš hálldahussii.

Nuppe dáfus Laponiatjuottjudus ii leat ollašuhtán seammá buori bohtosa mii guoská geahču Laponia luondduárvvuin. Sivva dasa lea earret iežá ahte searvi ii leat vuoruhan luonddudivššu doarvái doaimmas muhto maid ahte searvi guhkiid áiggiid ii leat atnán luonddugeahččigiedahalli virggis.

Leat váilevašvuodát maid stáhta ja Laponiatjuottjudus dárbbabeaba gieđahallat.

Searvvis leat váilevašvuodát siskkálidas stivremis ja čuovvuleamis, mii dahká beaktilis ja bistevaš hálldahusa máilmmiárbbis váddásit. Mii árvvoštallat ahte geahččoplána lea ila viiddisin ja dat ii láide searvvi vuoruhit ja plánat iežas doaimma doarvái bures. Čielga ulbmilat ja čuovvuleapmi máilmmiárbbi árvvuin váilot, mii dahká váttisin árvvoštallat jus rivttes doaibmabijut leat čađahuvvon. Searvvi ráddjehuvvon návccat dahká ahte čielga vuoruhusat leat mearrideaddji jus galgá geavahit searvvi ruđa beaktilit.

Leat maid váilevašvuodát hálldahusmodeallas mii dahká beaktilis hálldahusa máilmmiárbbis váddáseabbon. Laponiatjuottjudus lea unna organisašuvdna mii váilla sihke stuorradoaibmaovdamuniid ja viiddes gelbbolašvuoda. Danin modealla lea hearki rievdadusaide, nugo bargiidjohtu ja iežá vuordemeahtun dáhpusat. Hálldahusorganisašuvdna hearkkesvuohta, váilevašvuohta muhtin gelbbolašvuodain ja oanehisáigásaš ja unniduvvon stáhtalaš ruhtadeapmi buktá hástalusaid maid ovddus guvlui.

Hálddahus suodjaluvvon guovlluin lea fápmuduvvon gohččus ráđđehusas Leanastivrra Norrbottena leana bokte Laponiatjuottjudussii. Dat mearkkaša ahte stáhtas ain lea oppalaš ovddasvástádus sihkkarastit ulbmilaš hálddahusa suodjaluvvon guovlluin. Otne Luonddugáhttendoaimmahaga ja muhtin muddui leanastivrra rollat ja ovddasvástádus eai leat doarvái čielga, dát lea rádjén eiseválddi stivrema, čuovvuleami ja gáibádusbidjama searvvi bargui. Luonddugáhttendoaimmahagas lea duppal rolla, sihke stivrejeaddji ja normerejeaddji eiseváldi ja oasálaš searvvis. Duppal rolla lea rádjén eiseválddi vejolašvuođa sihkkarastit vai hálddahus ollašuhtá našuvnnalaš ja riikkaidgaskasaš luonddugáhttengatnegasvuođaid. Seammás leanastivrra ii leat čuovvulan got máilmmiárbi lea ovdánan doarvái bures ja jus hálddahus lea doarvái suodjalit ja seailluhit máilmmiárbii árvvuid.

Hálddahusmodealla lea ulbmileamos Laponia kultur- ja luondduárvvuid hálddahusas.

Mii árvvoštallat ahte dálá hálddahusmodealla lea ulbmileamos hálddahit Laponia luonddu- ja kulturárvvuid. Hálddahusmodeallas leat sihke gievra- ja geahnohis bealit, muhto min čađaheamis iežá hálddahusmodeallain vuosehuvvo ahte ii gávdno iežá mii lea buoret mii guoská guhkesáigásaš, bistevaš ja beaktilis hálddahusa Laponias.

Mii árvvoštallat maid ahte organisatuvrralaš iešráđálašvuohta ain lea dehálaš hálddahusa legitimizehtii muhtin searvvi oasálaččaide, erenoamážit čearuide Laponias. Sámi oasálašvuohta lea nuppe dáfus eaktun hálddahussii, earret iežá daid gáibádusaide mat leat vuodđun máilmmiárbenammadeapmái. Mii oaivvildit ahte dálá hálddahusmodealla duhtada organisatuvrralaš iešráđálašvuođa, muhto stáhta dárbbaha oažžut čielgaseappot rolla searvvi ektui.

Stáhtakontuvrra evttohus lea nannet ja ovddidit hálddahusa.

Sihkkarastit eanet guhkesáigásaš, bistevaš ja beaktilis hálddahusa Laponia kultur- ja luondduárvvuin mii árvvoštallat ahte ráđđehus, gullevaš čearut ja Laponiatjuottjudus dárbbahit čadahit moanat doaibmabijuid (geahča tabealla 1). Jus váilevašvuođat eai giedahallo de lea várra ahte searvvis guhkit áigái ii leat doarvái eavttut čadahit iežaset gohččosa. Mii árvvoštallat ahte searvi lea válmmas ovdánahttinbargui. Searvvi oasálaččat eai leat leamaš seammá oaivilis ovdal, muhto min guorahallan vuoseha ahte sii leat joavdán guhkás iežaset ovttasbarggus ja dál lea dáhttu ahte Laponiatjuottjudus galgá joatkit hálddahit Laponia.

Tabealla 1. Stáhtakontuvrra evttohus nannet ja ovddidit Laponia hálddahusa.

Oasálaš	Stáhtakontuvrra evttohus
Ráđđehus	• guhkida Laponiagohččuma nu ahte lea fámus vihtta jagi 2026 rájis • veardida ahte Luonddugáhttendoaimmahaga reglerenreivves dieđihuvvo makkár supmi eiseváldi unnimusat galgá máksit Laponiatjuottjudussii • juolluda Luonddugáhttendoaimmahaga bivdaga guođdit searvvi • váldá eret Luonddugáhttendoaimmahaga Laponiagohččumis ja maid gohččuma leat miellahttu Laponiatjuottjudusas Luonddugáhttendoaimmahaga bagadallamis • čielggada bargujuhkima Laponiatjuottjudusa ja leanastivrra gaskkas, sihkkumis barggu Laponiagohččumis gos galget čađahit meahciealliinventermiid • čielggada Laponiagohččumis ahte Leanastivra juohke viđat jagi galgá čiekjudit iežas máhcahanrapporterema ráđđehussii čilgehusain got hálddahus Laponias ovdána.
Leanastivra Norrbottena leanas	• formalisere ovttasdoaimma Laponiatjuottjudusain čálalaš soahpamušain.
Luonddugáhttendoaimmahat	• Ovttas Leanastivrrain Norrbottena leanas buktit ovdan indikátoriid čuovvulan dihte Laponia kultur- ja luondduárvvuid dili. Dát bargu galgá dahkkot ovttasbargguin Laponiatjuottjudusain.
Laponiatjuottjudus	• ođasmahtta ja čorge hálddahus- ja geahččoplána vai dat dušše sisdoallá dieđuid mat leat rámma siskkobealde hálddahusa mandáhtii ja bargguide. • dievasmahtta geahččoplána čielgaseappot ulbmiliiguin ja vuoruhuvvon doaibmabijuiguin seailuhan dihte máilmmiárbbi árvvuid • árvvoštallá njuolggadusaid álbmotmehciide ovttasráđiin Luonddugáhttendoaimmahagain sihkkarastin dihte beaktillis suoji máilmmiárbbi luonddu- ja kulturárvvuin • geahčada vejolašvuoda stuoridit bargoveaga luonddugáhttingiedahalliiguin • ohcá olggudas ruhtadeami nannet luonddugáhttenbarggu • fas álggaha álgoohpahusa ođđa lahtuide stivrras ja oasálašrádis.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över förvaltningen av världsarvet Laponia och lämna förslag på hur regeringen och de berörda myndigheterna kan utveckla och effektivisera förvaltningen. I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. Vi inleder med att kort beskriva världsarvet Laponia och förvaltningsmodellen för världsarvet, vårt uppdrag och hur vi har genomfört det. Därefter redogör vi för våra huvudsakliga slutsatser för att sedan lämna våra förslag.

1.1 Laponiatjuottjudus – en unik förvaltningsmodell

Världsarvet Laponia är ett av Sveriges mest skyddsvärda områden och Europas största skyddade sammanhängande natur- och kulturlandskap. Området är 9 400 kvadratkilometer stort och ligger i Norrbottens län. I Laponia finns fyra nationalparker och två naturreservat, men också andra skyddsvärda områden som inte har något formellt skydd. En god förvaltning är en förutsättning för att områdenas kultur- och naturvärden ska bevaras och utvecklas för kommande generationer, och för att Sverige ska uppfylla nationella mål och internationella åtaganden.

Sedan 2013 förvaltar den ideella föreningen Laponiatjuottjudus (Laponiaförvaltningen) världsarvet Laponia. I föreningen sitter representanter från staten, kommuner och berörda samebyar i Laponia. Denna förvaltningsmodell är unik i Sverige eftersom det i regel är länsstyrelserna som förvaltar skyddade områden och världsarv i länet.¹ Unesco utsåg världsarvet 1996, men det dröjde fram till 2011 innan regeringen beslutade om en förvaltningsmodell som parterna – samebyarna, kommunerna och staten – kunde stå bakom.

Laponiaförordningen (2011:840) tillåter länsstyrelsen att överlåta uppgifter till Laponiatjuottjudus. Förordningen är tidsbegränsad och gäller till och med den 30 juni 2026. Regeringen anser därför att det finns skäl att se över förvaltningen av Laponia för att få underlag inför beslut om eventuella förändringar av Laponiaförordningen och andra eventuella åtgärder för att se till att bevara världsarvets värden på lång sikt.

¹ Se till exempel Stjernström, O., Paskevich, A. och Avango, D. (2019). *Contrasting views on co-management of indigenous natural and cultural heritage – Case of Laponia World Heritage site, Sweden*. Polar Record.

Världsarvet Laponia förvaltas av föreningen Laponiatjuottjudus

- Laponia är det enda av Sveriges 15 världsarv som består av både natur- och kulturarv.
- Modellen med att världsarvet förvaltas av en förening är unik i Sverige. Innan dess förvaltede Länsstyrelsen i Norrbottens län området.
- Medlemmar i föreningen är samebyarna i Laponia, Gällivare kommun, Jokkmokks kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket.
- Föreningens beslutande organ partsrådet och styrelsen fattar beslut i konsensus.
- Föreningens huvudsakliga verksamhetsområden är förvaltning av leder och anläggningar, naturvård, samisk kultur, kulturarv och besökscentret naturum.

1.2 Statskontorets uppdrag

Vårt uppdrag är att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de natur- och kulturvärden som gör Laponia till ett världsarv bevaras för framtida generationer, att syftena med nationalparkerna och naturreservaten som ingår i Laponia uppnås samt att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt. Enligt uppdraget ska vi:

- beskriva statens ansvar för förvaltningen av Laponia i relation till andra aktörer och analysera om förvaltningen av Laponia har skett i enlighet med regelverk, förvaltningsplaner, miljömål och internationella åtaganden
- analysera hur riksdagen och regeringen styr förvaltningen genom regelverk och myndigheter och bedöma om styrningen är ändamålsenlig
- analysera hur de berörda myndigheterna har genomfört sina uppgifter i förvaltningen av Laponia och bedöma om det har varit effektivt, samt hur samarbetet mellan myndigheter och andra aktörer har fungerat
- lämna förslag på hur regeringen och myndigheterna kan utveckla och effektivisera förvaltningen och föreslå ytterligare åtgärder om de behövs för att säkerställa Laponias långsiktiga bevarande.

Vårt uppdrag finns att läsa i sin helhet i bilaga 1.

1.2.1 Vi har fokuserat på hur förvaltningen av Laponia fungerar

Vi tolkar uppdraget som att vi ska analysera regeringens och de statliga myndigheternas styrning av förvaltningen av Laponia och hur de statliga myndigheterna arbetar med förvaltningen av världsarvet, inklusive skydd av området. Men vi tolkar också uppdraget som att vi ska analysera Laponiatjuottjudus interna styrning, organisering, verksamhet och resultat, för att kunna föreslå hur förvaltningen kan utvecklas och effektiviseras.

När det gäller de statliga myndigheterna har vi fokuserat främst på Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har direkta uppgifter kopplade till Laponia. Vi har analyserat myndighetens tillsyn, rovdjursinventering och vissa frågor om tillstånds- och dispensprövningar. Därutöver har vi analyserat länsstyrelsen och Naturvårdsverket i deras roller som parter i Laponiatjuottjudus.

Vi har också analyserat vilka förutsättningar som staten och Laponiatjuottjudus har skapat för att bevara kultur- och naturvärden genom sin styrning, organisering, förvaltning och sina prestationer. Vi har undersökt vilka åtgärder som Laponiatjuottjudus och myndigheterna vidtar och vi har bedömt om de är tillräckliga för att säkerställa att värdena bevaras. Vi har däremot inte gjort någon fullständig utvärdering av utfallet och effekterna, till exempel om styrningen och olika insatser faktiskt leder till att säkerställa kultur- och naturvärdena i Laponia.

I uppdraget ingår att se över att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt. *En långsiktig förvaltning* innebär att Laponias kultur- och naturvärden förvaltas med ett långt tidsperspektiv och långsiktiga förutsättningar. *En hållbar förvaltning* innebär att Laponia förvaltas på ett sätt som balanserar hur världsarvet används med att bevara kultur- och naturvärden för kommande generationer. *En effektiv förvaltning* innebär att förvalta Laponia för att tillgängliggöra och bevara världsarvets kultur- och naturvärden för kommande generationer till rimlig kostnad.

1.2.2 Vi har fokuserat på den specifika styrningen av Laponia

I uppdraget ingår att analysera hur riksdagen och regeringen styr förvaltningen genom regelverk och att bedöma om det är ändamålsenligt. Vi har fokuserat på de regelverk som styr förvaltningen av Laponia, men vi har inom det här uppdragets tidsramar inte kunnat analysera om den svenska lagstiftningen uppfyller världsarvskonventionens krav på skydd eller om lagstiftningen är tillräcklig för att skydda världsarvets kultur- och naturvärden.

Vi har i vår analys främst fokuserat på de senaste fem åren (2020–2024). Skälet är att vi vill kunna följa förvaltningens utveckling över tid, samtidigt som en mer avgränsad tidsperiod gör det möjligt att göra en djupare analys.

Vi har baserat vår analys på dokumentstudier, ekonomiska uppgifter, intervjuer och skriftliga frågor till berörda aktörer. Totalt har vi intervjuat ett fyrtiotal personer, främst från parterna i Laponiatjuottjudus.

En närmare beskrivning av hur vi har tolkat och genomfört vårt uppdrag finns i bilaga 2.

1.3 Förvaltningsmodellen fungerar förhållandevis väl men har vissa brister som påverkar resultaten

Statskontorets övergripande bedömning är att förvaltningsmodellen för Laponia fungerar förhållandevis väl utifrån de resultat som föreningen Laponiatjuottjudus presterar och utifrån de resurser som föreningen har. Den lokala förvaltningen innebär flera fördelar som bidrar till de goda resultaten. Länsstyrelsens tillsyn inom Laponiaområdet har också utvecklats och blivit mer effektiv.

Men det finns också brister i både förvaltningsmodellen och föreningens interna styrning som försämrar resultaten. Vi bedömer därför att förvaltningsmodellen behöver utvecklas för att förvaltningen ska fungera mer effektivt och långsiktigt.

En svaghet med nuvarande förvaltningsmodell är att den inte främjar utveckling utan riskerar att leda till en statisk förvaltning som inte anpassar sig efter nya behov och risker. Det tog långt tid innan parterna kunde enas om en gemensam förvaltningsmodell och förvaltningsplan för världsarvet, vilket innebär att det finns en medvetenhet bland parterna om att större utvecklingsarbeten kan innebära nya långdragna förhandlingar. Men vår utredning visar att parterna i föreningen har kommit långt i att förbättra sitt samarbete och att samtliga vill att Laponiatjuottjudus ska fortsätta förvalta Laponia. Vi bedömer därför att föreningen är redo för ett utvecklingsarbete. Vi bedömer även att regeringen och de berörda myndigheterna behöver förbättra förutsättningarna för förvaltningen. I avsnitt 1.4–1.6 lämnar vi förslag till regeringen, berörda myndigheter och Laponiatjuottjudus som syftar till att säkerställa en mer långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning av Laponias kultur- och naturvärden. Om dessa brister inte hanteras finns en risk för att föreningen i förlängningen inte har tillräckliga förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.

Nuvarande förvaltningsmodell har både styrkor och svagheter. Men vår genomgång av andra förvaltningsmodeller visar att det inte finns någon annan modell som är mer ändamålsenlig när det gäller att säkerställa en långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning av Laponia. Vi bedömer också att den organisatoriska självständigheten är fortsatt viktig för förvaltningens legitimitet hos vissa av föreningens parter, framför allt samebyarna inom Laponia. Samisk delaktighet är i sin tur en förutsättning för förvaltningen, bland annat till följd av de kriterier som ligger till grund för världsarvsutnämningen. Vi anser att nuvarande förvaltningsmodell tillgodoser den organisatoriska självständigheten, men att staten behöver få en tydligare roll i förhållande till föreningen.

1.3.1 Den lokala förvaltningen bidrar till goda resultat inom skötsel av leder och anläggningar

Vi bedömer att föreningen uppvisar goda resultat när det gäller att förvalta leder och anläggningar i världsarvet, vilket är ett område som föreningen har prioriterat. Det har funnits ett stort behov av underhåll inom området för att garantera säkerheten och tillgängligheten för besökare och andra som rör sig i Laponia.

Vår bedömning utgår från att föreningen under flera år har genomfört många insatser för att förbättra leder och olika anläggningar inom området, samt för att tillgängliggöra världsarvet för besökare. Samtidigt är det viktigt att föreningen fortsätter att hantera det underhåll som fortfarande behöver göras. Vi konstaterar också att regeringen har minskat finansieringen för förvaltningen av leder och anläggningar sedan 2023, vilket har försämrat förutsättningarna för underhållet.

Den lokala förvaltningen som Laponiatjuottjudus innebär har på flera sätt bidragit till de goda resultaten inom området. Till exempel möjliggör den att föreningens fältpersonal har en god uppsikt över leder och anläggningar i Lapponia. Samebyarnas och även kommunernas representation i föreningen innebär också att förvaltningen har en nära koppling till lokala behov och förutsättningar, till exempel underhållsbehov och tillgängligheten för besökare. Under senare år har föreningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län förbättrat sitt samarbete om leder och anläggningar, vilket har stärkt och effektiviserat föreningens arbete inom området.

1.3.2 Samisk förankring förbättrar föreningens resultat inom förvaltningen av kulturvärden

Vi bedömer att föreningen också har uppnått bra resultat när det gäller att förvalta världsarvets kulturvärden och för att tillgängliggöra samisk kultur. Föreningen har lyckats med det trots att förvaltningen av kulturvärden har en relativt begränsad finansiering. Vår bedömning utgår bland annat från att föreningen har genomfört flera omfattande insatser inom området, till exempel har 400 nya fornlämningar upptäckts som föreningen nu arbetar med att tillgängliggöra. Den samiska kulturen tillgängliggörs även bland annat i naturums utställningar och programverksamhet som håller en hög kvalitet. Föreningen har också kunnat förstärka arbetet inom samisk kultur med projektmedel.

Laponiatjuottjudus förankring hos det samiska lokalsamhället, samt kunskap och kompetens om den samiska kulturen och samiska arbetsmetoder, har bidragit till föreningens resultat inom området på flera sätt. Sammantaget innebär det att föreningen har en grundläggande förståelse för och kunskap om de kulturvärden som den förvaltar.

1.3.3 Föreningen har inte gjort tillräckligt när det gäller förvaltningen av Laponias naturvärden

Vi bedömer att föreningen inte har gjort tillräckligt när det gäller naturvård och skötsel av Laponias naturvärden. Lapponia är ett av Sveriges mest skyddsvärda naturområden och viktigt för den biologiska mångfalden. Ett eftersatt naturvårdsarbete riskerar att påverka Laponias naturvärden negativt och kan leda till att föreningen inte lever upp till gällande regelverk inom området.

Vår bedömning utgår från att Laponiatjuottjudus åtgärder för naturvård är få och främst begränsade till miljöövervakning snarare än aktiv skötsel för att skydda och bevara olika naturtyper och arter. Den fristående föreningen har ett litet kansli,

vilket innebär en sårbarhet som till viss del har försämrat resultaten inom området. Till exempel har föreningen enbart haft en naturvårdshandläggare och den tjänsten har under stora delar av perioden 2018–2022 varit vakant. Fältarbetet har också varit begränsat, bland annat på grund av att Laponia är så stort.

Samtidigt har föreningen också i begränsad utsträckning prioriterat naturvårdande arbete, till exempel i skötselplanen för de skyddade områdena. Det beror bland annat på att inriktningen på arbetet är att det ska råda fri utveckling för områdets naturvärden, vilket i praktiken innebär begränsad aktiv förvaltning. Vår bild är att föreningens naturvårdande arbete inte heller utgår tillräckligt från de krav som EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv ställer. Föreningen har till exempel inte genomfört några systematiska inventeringar av berörda arter och använder inte heller de bevarandeplaner som finns för Natura 2000-områdena som vägledning i sitt arbete.

Vi kan inte heller se att föreningen har gjort tillräckligt när det gäller att minska påverkan av den tillåtna terrängkörningen på barmark. Terrängkörning med motorfordon på barmark kan skada både natur- och kulturvärden i Laponia. Den tillåtna terrängkörningen i Laponia sker ofta i samband med renskötseln, som ligger till grund för Laponias världsarvsutnämning. Här ser vi att det finns utmaningar när det gäller att balansera världsarvets naturvärden och kulturvärden på ett hållbart sätt och att föreningen inte har hanterat dem i tillräcklig utsträckning.

1.3.4 Förvaltningsmodellen främjar samarbete och synergier mellan förvaltningen av kultur- och naturvärden

Ett viktigt resultat av förvaltningsmodellen är att den har förbättrat och främjat samarbetet mellan de olika parterna i föreningen, som tidigare har stått långt ifrån varandra. Vi anser att ett fungerande samarbete och förtroende mellan parterna är avgörande för förvaltningen av Laponia och bidrar till en mer hållbar förvaltning. Samarbetet förstärker helhetsperspektivet, där parterna tillför olika intressen, kunskaper och synsätt i arbetet med världsarvet. Samtidigt skapar det möjligheter att samordna förvaltningen av natur- och kulturvärden. Vi anser att det är centralt för Laponia, eftersom det är ett kombinerat kultur- och naturvärldsarv. Men vi ser tecken på att vissa parters delaktighet i föreningen har minskat, vilket riskerar att försvaga dess roll och legitimitet som lokal förvaltningsorganisation.

Vår analys visar också att Laponiatjuottjudus aktivt har arbetat med att skapa synergier mellan olika verksamhetsområden. Det underlättas av att kansliet är relativt litet, vilket i sig gör det enklare för medarbetare att samarbeta och samordna verksamhetsområden. I en större organisation finns en större risk för stuprör mellan olika verksamhetsområden, vilket kan försvåra samordning och samarbete. Vi bedömer att föreningens arbete med att integrera verksamhetsområden och skapa synergier har bidragit till en mer effektiv och sammanhållen förvaltning av världsarvets värden. Synergierna är tydligast i förvaltningen av kulturvärden, där föreningen har hittat arbetssätt som integrerar kulturvärdena i till

exempel information- och kommunikationsinsatser, skötsel av anläggningar och leder, samt i verksamheten vid naturum. Däremot ser vi att naturvården inte har integrerats i förvaltningen av kulturvärdena i samma utsträckning.

Konsensusförfarandet i Laponiatjuottjudus innebär att ledamöterna måste vara överens innan partsrådet eller styrelsen kan fatta beslut. Det kan i vissa fall förlänga beslutsprocessen eller till och med hindra att beslut blir fattade. På kort sikt kan det vara mindre effektivt än ett majoritetsförfarande, men för just denna förvaltningsmodell anser vi att fördelarna överväger nackdelarna. Det finns ett mervärde i att parterna behöver väga beslut mellan olika perspektiv och intressen. När parterna väl har enats kring en lösning innebär det att besluten blir mer hållbara på lång sikt.

1.3.5 Vissa brister i förvaltningsmodellen och den interna styrningen påverkar resultaten negativt

Vi bedömer att det finns vissa svagheter i förvaltningsmodellen som gör det svårare att förvalta världsarvet ändamålsenligt och som påverkat vissa resultat negativt. Det handlar främst om att förvaltningen hanteras av en liten organisation som saknar den typ av stordriftsfördelar och kompetens som större förvaltningsorganisationer som länsstyrelsen har. Vi ser flera exempel på att det gör modellen sårbar för inre och yttre förändringar, till exempel personalförändringar eller andra oförutsedda händelser. Organisationens sårbarhet förstärks av att staten inte har gett Laponiatjuottjudus långsiktiga förutsättningar genom stabil finansiering och ett mer långsiktigt uppdrag. Det gör det svårare för föreningen att planera och gör därmed verksamheten mer kortsiktig. Regeringen behöver också vara medveten om att förvaltningsmodellen innebär vissa merkostnader eftersom en separat organisation förvaltar skyddade områdena i Norrbottens län utöver länsstyrelsen. Den har till exempel försvårat förutsättningarna för länsstyrelsens tillsyn och rovdjursinventering.

Men det finns också brister i Laponiatjuottjudus interna styrning och uppföljning som gör det svårare att förvalta världsarvet hållbart, långsiktigt och effektivt. Föreningens skötselplan är alltför bred och ger begränsad vägledning för föreningens åtgärder, till exempel prioriteringar och verksamhetsplanering. Det saknas dessutom tydliga mål och föreningen följer inte upp utvecklingen av världsarvets värden. Det gör det svårt att få en tydlig bild av om föreningen genomför rätt åtgärder, sett till de behov som finns i världsarvet eller om föreningen behöver vidta andra åtgärder för att bevara världsarvets värden. Föreningens begränsade resurser gör också att det är centralt att verksamheten arbetar utifrån tydliga prioriteringar för att resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt.

Förvaltningen av skyddade områden är ett delegerat ansvar från regeringen via Länsstyrelsen i Norrbottens län till Laponiatjuottjudus. Det innebär att staten fortfarande har det övergripande ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig

förvaltning av de skyddade områdena. I dagsläget är Naturvårdsverkets och till viss del länsstyrelsens roller och ansvar inte tillräckligt tydliga, vilket har begränsat myndigheternas styrning, uppföljning och kravställande på föreningens arbete. Naturvårdsverket har dubbla roller, både som styrande och normerande myndighet och som part i föreningen. Det har begränsat myndighetens möjlighet att säkerställa att förvaltningen lever upp till nationella och internationella åtaganden inom området. Samtidigt har länsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning följt upp hur världsarvet utvecklas eller om förvaltningen är tillräcklig för att skydda världsarvets värden.

Vi konstaterar också att en svaghet med nuvarande förvaltningsmodell är att den inte främjar utveckling, utan snarare en statisk förvaltning. Vår bild är att den långa processen fram till att Laponiatjuottjudus bildades, och den oenighet som då fanns bland parterna, har lett till att det finns en försiktighet bland parterna inför att utveckla såväl förvaltningens organisering som förvaltnings- och skötselplanen. Detta beror på att det kan innebära nya förhandlingar som skulle ta tid och kraft från parterna, och i värsta fall leda till att föreningen upplöses. Vi konstaterar vidare att föreningens stadgor till viss del förstärker den risken, eftersom de säger att föreningen ska upplösas om en part lämnar föreningen. En svaghet med en förvaltningsmodell som inte främjar utveckling, utan är mer statisk, är att den inte anpassar sig efter nya behov och risker i tillräcklig utsträckning.

1.4 Förvaltningens förutsättningar behöver stärkas för att minska sårbarheten och öka långsiktigheten

För att minska sårbarheten i förvaltningen av Laponia bedömer vi att främst regeringen, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län behöver genomföra ett antal åtgärder för att stärka föreningens långsiktiga förutsättningar.

1.4.1 Förläng Laponiaförordningen med fem år

Statskontoret föreslår att regeringen

- förlänger Laponiaförordningen så att den gäller fem år från och med juli 2026.

Regeringen har sedan Laponiaförordningen först utfärdades 2011 förlängt förordningen flera gånger med två år i taget. Vi bedömer att det har gjort Laponiaförordningen för kortsiktig för att ge föreningen tillräckliga förutsättningar för att planera långsiktigt. Det gäller både för att kunna planera verksamheten mer långsiktigt och att rekrytera kompetens. Men vi ser också vikten av att regeringen ännu ett tag framöver har möjlighet att bedöma om förvaltningsmodellen är tillräckligt stabil för att permanenta förordningen och därmed även förvaltningsmodellen. Vi bedömer att föreningen med hjälp av våra förslag kommer att få stärkta förutsättningar för att förvalta världsarvet. Vi anser därför att Laponiaförordningen från och med 2026 bör förlängas så att den gäller ytterligare fem år.

Därefter kan regeringen bedöma om föreningen har tillräckliga förutsättningar för att permanenta förordningen. Regeringen kan då använda den fördjupade redovisning som vi föreslår att länsstyrelsen ska ta fram i avsnitt 1.6.2.

1.4.2 Ge Laponiatjuottjudus mer långsiktiga planeringsförutsättningar

Statskontoret föreslår att regeringen

- överväger att i Naturvårdsverkets regleringsbrev ange vilken beloppsnivå som myndigheten minst ska betala ut till Laponiatjuottjudus.

Vi konstaterar att det finns flera utmaningar med finansieringen av Laponiatjuottjudus verksamhet. Finansieringen sker främst genom årliga statliga bidrag vilket innebär att finansieringen blir kortsiktig. Föreningens ekonomiska marginaler är små, och till skillnad från en myndighet har den inte någon långsiktig grundfinansiering genom ett förvaltningsanslag, och inte heller någon möjlighet till anslagssparande. Naturvårdsverkets bidragsbeslut kommer först i slutet av januari samma verksamhetsår, vilket gör det svårt för föreningen att planera verksamheten, särskilt när det gäller upphandlingar och åtgärder som kräver vintertransporter. Planeringsförutsättningarna har också försvårats av att det största bidraget, som tilldelas från anslag 1:3 *åtgärder för värdefull natur*, har varierat under den senaste femårsperioden. Till skillnad från stiftelser har Laponiatjuottjudus inte heller någon fond att falla tillbaka på, vilket gör att även små förändringar i finansieringen kan få stora konsekvenser. Detta begränsar sammantaget föreningens möjligheter att planera och genomföra förvaltningen av världsarvet effektivt och långsiktigt.

Vår analys visar att förändringar i regeringens finansiering av skyddad natur har försämrat förutsättningarna för föreningens verksamhet. Bland annat har minskade nivåer för anslag 1:3 inneburit att Laponiatjuottjudus har fått lägre bidrag. Övriga bidrag från Riksantikvarieämbetet och medel från länsstyrelsen har heller inte justerats utifrån aktuella penningnivåer. Naturvårdsverkets nya finansieringsmodell för naturumverksamheter innebär sannolikt också att föreningen kommer få mindre medel, eftersom antalet besökare påverkar medelstilldelningen mer. Naturum i Laponia har jämförelsevis få besökare och är kostsamt att driva, bland annat på grund av att verksamheten ligger 15 mil från närmaste tätort. Eftersom föreningen finansierar delar av naturums verksamhet med skötselbidraget, ökar detta föreningens sårbarhet ytterligare.

Vi anser därför att Laponiatjuottjudus behöver få mer långsiktiga förutsättningar för finansieringen och planeringen av sin verksamhet. Vi bedömer att regeringen respektive Naturvårdsverket kan göra det på huvudsakligen två sätt inom ramen för den nuvarande förvaltningsmodellen och hur den är finansierad.

Vi anser att regeringen bör överväga att i Naturvårdsverkets regleringsbrev årligen ange vilken beloppsnivå som myndigheten minst ska betala ut till föreningen när det gäller bidrag från anslag 1:3. Det skulle innebära att föreningen får besked tidigare om den lägsta nivån för deras bidragstilldelning. I praktiken innebär det att regeringen avsätter ett minsta belopp för bidraget som Naturvårdsverket ska fördela till föreningen. Regeringen skulle, i dialog med Naturvårdsverket, kunna bestämma beloppsnivån utifrån nivån för anslag 1:3 och de parametrar som myndigheten använder för bedömningen av bidragsnivån till föreningen. Det står även Naturvårdsverket fritt att under fördelningen av bidrag till förvaltare höja bidragsnivån om den bedömer att det finns skäl och utrymme för det. Även om detta innebär att regeringen styr på en mer detaljerad nivå än vanligt när det gäller förvaltningen av skyddade områden, bedömer vi att det är nödvändigt för den här förvaltningsmodellen eftersom det ger föreningen bättre planeringsförutsättningar.

Ett alternativ är att Naturvårdsverket kan ge föreningen en indikation på hur myndigheten avser att fördela medel till föreningens verksamhet under mitten av december före verksamhetsåret. Myndigheten kan ge denna indikation under vissa antaganden och med förbehåll att myndigheten ännu inte fått sitt regleringsbrev. Vi har förstått att Naturvårdsverket vid den tiden brukar ge motsvarande indikation till länsstyrelserna. Fördelen med detta alternativ är att finansieringen av förvaltningen av Laponia fördelas på samma sätt som för övrig förvaltning av skyddade områden. Men vi bedömer att det inte skulle ge lika säkra planeringsförutsättningar för föreningen.

1.4.3 Länsstyrelsen behöver formalisera och utöka samverkan med Laponiatjuottjudus

Statskontoret föreslår att Länsstyrelsen i Norrbottens län

- formaliserar samverkan med Laponiatjuottjudus genom en skriftlig överenskommelse.

Vi konstaterar att förvaltningsmodellen är sårbar, eftersom föreningen med det tillhörande kansliet saknar de stordriftsfördelar och den tillgång till kompetens som finns i större förvaltningsorganisationer. Exempelvis har föreningen begränsad kompetens inom verksamhetens kärnuppgifter och begränsat med stödfunktioner. Vår analys visar att Laponiatjuottjudus verksamhet och resultat har påverkats av att de under en längre period inte har haft naturvårdande kompetens, men även av att föreningen inte har haft kompetens inom juridik eller HR. Vi bedömer att organisationens sårbarhet försämrar föreningens förutsättningar att förvalta världsarvet långsiktigt, hållbart och effektivt.

Laponiatjuottjudus och Länsstyrelsen i Norrbottens län har under senare år utökat sitt samarbete på flera sätt. Länsstyrelsen har också stöttat föreningen med kompetens och it-system. Vi anser att det är en positiv utveckling som bidrar till att

minska sårbarheten hos föreningen och som kan göra förvaltningsmodellen mer effektiv. Samtidigt ser vi att samarbetet är personberoende. Vi bedömer därför att länsstyrelsen och föreningen behöver formalisera sin samverkan genom en skriftlig överenskommelse kring de områden och funktioner där länsstyrelsen och föreningen löpande samarbetar. Det gäller till exempel samarbete inom upphandling, det statliga fjälledssystemet och uppföljningssystem.

Vi anser även att länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus tillsammans behöver se över vilka möjligheter som finns för att ytterligare utöka samarbetet till att omfatta andra verksamhetsområden, stödfunktioner eller samarbetsformer. Det kan till exempel handla om samarbete, kunskapsutbyte eller gemensamma projekt inom kulturarvsfrågor eller naturvårdande åtgärder. Det kan även handla om in- och utlån av personal. Vi konstaterar att länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus genomför till stor del liknande uppgifter, fast inom olika områden i länet. Vi bedömer därför att det finns utrymme att utveckla samarbetet.

1.5 Laponiatjuottjudus styrning behöver utvecklas för en mer långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning

Laponiatjuottjudus har under föreningens första 12 år byggt upp en fungerande verksamhet och åstadkommit flera goda resultat. Nu bedömer vi att föreningen behöver arbeta med att utveckla sin interna styrning på en rad punkter för att förvaltningen framför allt ska bli mer effektiv och långsiktig. För att förbättra den miljömässiga hållbarheten behöver föreningen även prioritera naturvårdande insatser, eftersom resultatet är sämre inom det området.

1.5.1 Uppdatera förvaltnings- och skötselplan

Statskontoret föreslår att Laponiatjuottjudus

- uppdaterar och renodlar förvaltnings- och skötselplanen så att den endast innehåller uppgifter som ligger inom ramen för föreningens mandat och uppgifter.
- kompletterar skötselplanen med tydligare mål och prioriterade åtgärder för bevarandet av världsarvets värden.

Förvaltningsplanen och skötselplanen för Laponia är centrala styrdokument för hur världsarvet ska förvaltas och skyddas. I förvaltningsplanen ska föreningen tydliggöra hur världsarvet ska bevaras, förvaltas och utvecklas, medan skötselplanen ska beskriva hur de skyddade områdena ska förvaltas. Föreningen har valt att samla sin förvaltningsplan och skötselplan i ett och samma dokument. Det är föreningen som beslutar om förvaltningsplanen, medan skötselplaner beslutas av länsstyrelsen när det gäller naturreservat och av Naturvårdsverket när det gäller nationalparker, även om det är föreningen som arbetar fram utkast till planen.

För närvarande genomför Laponiatjuottjudus vissa redaktionella ändringar i förvaltnings- och skötselplanen som främst innebär att uppdatera planen så att den utgår från de regelverk som gäller. Dessa ändringar är viktiga men vi anser att de inte är tillräckliga. Vi bedömer att framför allt skötselplanen behöver en mer omfattande uppdatering. Föreningen behöver renodla dokumentet så att planen möjliggör en mer ändamålsenlig och effektiv förvaltning av Laponia. Det är särskilt angeläget eftersom föreningen har begränsade resurser och därför behöver göra fler strategiska prioriteringar inom ramen för sina uppgifter.

Vi bedömer att Laponiatjuottjudus skötselplan är för bred och att den innehåller för många uppgifter för att bli tillräckligt styrande för verksamheten. Dessutom saknar den information om hur föreningen ska prioritera bland alla uppgifter, vilket en skötselplan ska innehålla enligt Naturvårdsverket.² Vår analys visar att planens breda inriktning gör den svår att använda som ett stöd för vilka åtgärder verksamheten ska prioritera, till exempel i den årliga verksamhetsplaneringen.

Vi anser därför att föreningen behöver förtydliga verksamhetens huvudsakliga mål och prioriteringar. Vi vill betona att det inte handlar om att ta fram ett omfattande uppföljningssystem, eftersom uppföljning är kostsamt. Det är därför viktigt att uppföljningen utformas så att den effektivt bidrar till att utveckla verksamheten.³ Det kan handla om att i ett första steg tydliggöra vilka natur- och kulturvärden som är prioriterade inom Laponiaområdet, till exempel i form av hotade arter eller lämningar. I ett andra steg kan föreningen ta fram mål för dessa värden. Det kan till exempelvis omfatta bevarandemål för olika områden, till exempel utifrån naturtyper eller kulturmiljöer. Det kan också handla om att ta fram prioriteringar för hur olika värden ska balanseras på ett hållbart sätt, utifrån att världsarvet både är kultur- och naturarv. Men prioriteringarna kan även handla om att balansera att tillgängliggöra världsarvet med att bevara värdena. I ett tredje steg kan föreningen koppla prioriterade åtgärder till dessa mål, samt ta fram indikatorer för att följa upp dessa mål (se avsnitt 1.5.2).

Vi anser dessutom att föreningen behöver ta bort uppgifter från både förvaltnings- och skötselplanen som inte ryms inom ramen för föreningens mandat och uppdrag. Det gäller till exempel uppgifter kopplade till jakt och fiske, att ta fram en etisk uppförandekod, fjällräddning och gränsövervakning. Uppgifter som egentligen inte ryms i uppdraget skapar fel förväntningar på vad som är Laponiatjuottjudus huvudsakliga uppgifter och bidrar till att göra förvaltningens uppdrag otydligt och mer omfattande än vad det egentligen är.

² Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*. s. 13.

³ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 62.

1.5.2 Länsstyrelsen och Naturvårdsverket behöver ta fram indikatorer för att följa upp tillståndet för världsarvets värden

Statskontoret föreslår att Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län

- tar fram indikatorer för att följa upp tillståndet för Laponias kultur- och naturvärden. Detta arbete ska ske i samarbete med Laponiatjuottjudus.

Vi bedömer att det är svårt att få en bild av hur världsarvets kultur- och naturvärden utvecklas. Men vi anser att en sådan bild är central för en hållbar förvaltning, eftersom Laponiatjuottjudus och andra aktörer behöver veta vilka åtgärder som krävs för att bevara världsarvet. Vi anser därför att det behövs indikatorer för att kunna följa upp tillståndet i Laponia. I nuläget är det svårt att få denna bild för specifikt Laponia, även om vissa uppgifter finns för hela Norrbottens län.

Vår analys visar att föreningen inte följer upp utvecklingen för världsarvets kultur- och naturvärden. I stället redovisar de främst de åtgärder som föreningen utför varje år. Det gör det svårt att följa verksamhetens resultat över tid och att se om åtgärderna är tillräckliga för att säkerställa att värdena skyddas och bevaras. Det gäller särskilt om vissa värden riskerar att påverkas negativt. Vi konstaterar att det finns vissa exploateringsprojekt i och omkring världsarvet som potentiellt kan påverka både Laponias kultur- och naturvärden. Klimatförändringen blir också alltmer synlig i världsarvets områden. En mer utvecklad uppföljning skulle också kunna göra det lättare för länsstyrelsen att ta sitt uppsiktsansvar – att bevaka om Laponia riskerar att påverkas negativt – och att genomföra lämpliga åtgärder. Det skulle också kunna vara ett underlag som berörda myndigheter kan använda inom ramen för sitt nationella uppsiktsansvar, som vi nu konstaterar är otydligt för dessa myndigheter (se avsnitt 2.5.3).

Vi vill poängtera att uppföljningen inte bör bli för omfattande. Det handlar om att utveckla ett fåtal tydliga indikatorer som kan visa utvecklingen av centrala eller hotade kultur- respektive naturvärden. Detta är särskilt viktigt eftersom föreningen redan i dag har svårt att mäta med de uppföljningskrav som ställs på den.

1.5.3 Föreningen behöver prioritera naturvårdande åtgärder

Statskontoret föreslår att Laponiatjuottjudus

- ser över möjligheten till att utöka bemanningen av naturvårdshandläggare.
- söker externa medel för att stärka naturvårdsarbetet.

Vi konstaterar att föreningen inte har gjort tillräckligt inom naturvård. Det beror delvis på att föreningen har bemannat detta område med enbart en tjänst och att den under stora delar av perioden 2018–2022 inte har varit tillsatt. Vår analys visar att det är svårt för en naturvårdshandläggare att ha den breda kompetens som behövs för att förvalta Laponias samlade naturvärden. Vi rekommenderar därför föreningen att inom ramen för nuvarande resurser se om det är möjligt att utöka bemanningen inom området. Om regeringen höjer nivån på anslag 1:3 och föreningen därmed får utökade resurser behöver föreningen anställa två naturvårdshandläggare. Miljömålsberedningen konstaterar att förvaltningen av skyddade områden är kraftigt eftersatt och att riksdagen därför behöver öka beloppet på anslag 1:3.⁴ En ökad bemanning inom naturvärden skulle stärka föreningens förutsättningar att leva upp till nationella och internationella åtaganden inom området. Det skulle även bidra till att göra området mindre sårbart vid tillfälliga vakanser och förbättra möjligheten till fältarbete.

Vi rekommenderar föreningen att söka externa medel för naturvårdsarbetet, för att stärka arbetet och till viss del täcka den kostnad som fler anställda skulle föra med sig. Förvaltare av skyddad natur bör i så stor utsträckning som möjligt nyttja andra möjligheter än anslag 1:3, för att finansiera åtgärder. Bland annat kan de söka projektmedel inom EU-programmet Life som syftar till att genomföra och stärka EU:s miljöpolitik.⁵

Vi bedömer även att föreningen behöver arbeta mer effektivt för att motverka markskador som har orsakats av terrängkörning. Det är viktigt att världsarvet används på ett miljömässigt hållbart sätt som inte riskerar bevarandet av dess värden. Vår analys visar att föreningen i högre grad behöver arbeta förebyggande genom att stödja utvecklingen av en mer miljömässigt hållbar rennäring i området. Föreningen har inte prioriterat att verka för en mer miljöanpassad rennäring, trots att uppgiften finns inskriven i skötselplanen.

⁴ SOU (2025:21). *Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)*, s. 462 och 466.

⁵ Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, s. 15.

Laponia är både ett natur- och kulturarv, vilket innebär att föreningen behöver verka för att balansera dessa värden för att de ska bevaras för kommande generationer. Vår bild är att föreningen aktivt har arbetat med att hitta synergier mellan kulturvärden och andra verksamhetsområden. Men föreningen har inte på motsvarande vis arbetat med att integrera naturvårdsarbetet i förvaltningen av kulturvärdena.

1.5.4 Föreningen behöver utvärdera föreskrifterna i samråd med Naturvårdsverket

Statskontoret föreslår att Laponiatjuottjudus

- utvärderar föreskrifterna för nationalparker i samråd med Naturvårdsverket för att säkerställa ett effektivt skydd av världsarvets natur- och kulturvärden.

Föreningen har inte utvärderat föreskrifterna för Laponias nationalparker och naturreservat enligt förvaltnings- och skötselplanens krav. Parterna tog gemensamt fram föreskrifterna under processen som ledde fram till att Laponiatjuottjudus bildades (den så kallade Laponiaprocessen). Föreskrifterna skulle tillämpas under en femårig försöksperiod för att sedan utvärderas. Men det har alltså inte föreningen gjort.

Vi anser att det är viktigt att föreningen utvärderar föreskrifterna, så att föreningen vet om de fungerar tillräckligt effektivt för att säkerställa att världsarvet används på ett hållbart sätt som skyddar världsarvets natur- och kulturvärden. Det är också viktigt att utvärdera föreskrifterna med tanke på den teknikutveckling som har skett under de senaste åren. Det har bland annat inneburit att andra typer av fordon förekommer i Laponia, exempelvis sexhjulingar och drönare. En utvärdering av föreskrifterna bör genomföras i samband med att förvaltnings- och skötselplanen revideras, men en utvärdering kan också göras separat.⁶

1.5.5 Samebyarna behöver tillfälligt stöd för att delta i föreningens utvecklingsarbete

Sammantaget innebär våra förslag riktade till Laponiatjuottjudus att parterna i föreningen behöver genomföra en mer omfattande insats än vad som sker i föreningens löpande verksamhet. Men vi bedömer att processen denna gång blir mindre omfattande än när föreningen bildades, eftersom det nu finns en etablerad organisationsstruktur och ett fungerande samarbete mellan parterna att bygga vidare på. Regeringen har beslutat om en förvaltningsmodell som bygger på ett samiskt deltagande. För att det ska vara möjligt för samebyarna att delta i det tillfälliga förändringsarbetet kan regeringen överväga att tilldela samebyarnas

⁶ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 28.

samarbetsorganisation Mijá Ednam medel under det tillfälliga förändringsarbetet. Samebyarna fick via Mijá Ednam medel för sitt deltagande under Laponiaprocessen, vilket möjliggjorde ett aktivt deltagande som lade grunden för Laponiatjuottjudus nuvarande organisation och styrdokument.

Övriga parter kan utföra sitt arbete inom ramen för sin anställning, men samebyarna saknar motsvarande organisatoriska och ekonomiska stöd. Deras möjligheter att arbeta i processen riskerar att bli begränsade utan resurser, vilket kan leda till att viktiga perspektiv uteblir och i förlängningen minska resultatets legitimitet och sociala hållbarhet. Genom att finansiera Mijá Ednam kan regeringen ge samebyarna möjlighet att samordna sig, formulera gemensamma ståndpunkter och delta på jämlika villkor. Vi bedömer också att det ger förutsättningar för en mer effektiv process. Det handlar alltså om ett tillfälligt stöd för förlorad arbetsinkomst under föreningens utvecklingsarbete.

Denna fråga handlar ytterst om att stärka det samiska inflytandet och främja deras delaktighet i samhället. Därför kan regeringen exempelvis finansiera den tidsbegränsade insatsen genom anslag 7:1 *Åtgärder för nationella minoriteter* under utgiftsområde 1. Detta anslag är särskilt avsett för åtgärder som stärker nationella minoriteters rättigheter och inflytande.

1.6 Roller och ansvar behöver bli tydligare för en mer effektiv och hållbar förvaltning

För att förtydliga ansvarsfördelningen och stärka parternas roller och ansvar lämnar vi flera förslag till regeringen, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket och Laponiatjuottjudus. Förslagen syftar till att skapa en mer effektiv och hållbar förvaltning.

1.6.1 Bevilja Naturvårdsverkets hemställan om att lämna föreningen

Statskontoret föreslår att regeringen

- beviljar Naturvårdsverkets hemställan om att lämna föreningen.
- tar bort Naturvårdsverket ur Laponiaförordningen samt uppgiften att vara medlem i Laponiatjuottjudus ur förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

Vi bedömer att regeringen bör bevilja Naturvårdsverkets hemställan om att lämna föreningen när Laponiaförordningen löper ut i juli 2026. Vi bedömer att det finns en rollkonflikt mellan Naturvårdsverkets roll som nationell förvaltningsmyndighet inom miljöområdet och som part i föreningen som gör det svårare att förvalta Laponias skyddade områden effektivt, särskilt när det gäller skötsel av natur.

Vår analys visar att det är svårt för Naturvårdsverket att utöva sin styrande och normerande roll inom förvaltningen av skyddade områden när den samtidigt är medlem i föreningen och delaktig i besluten om hur förvaltningen av Laponia ska gå till. Det senare är en roll som myndigheten inte har inom andra skyddade områden. Det har i praktiken inneburit att Naturvårdsverkets inflytande över föreskrifterna och skötselplanen för nationalparkerna har varit mer begränsat, eftersom dessa till stora delar är resultatet av förhandlingar och beslut i konsensus mellan parterna. Rollkonflikten begränsar därmed myndighetens möjlighet att säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av Laponias naturvärden.

Vi anser att Naturvårdsverket bör få en tydligare roll i förhållande till Laponiatjuottjudus så att myndigheten i större utsträckning kan inta sin styrande och normerande roll när det gäller förvaltningen av naturvärden i Laponia. Det gäller till exempel att ställa krav på att skötselplanen och nationalparksföreskrifterna säkerställer en ändamålsenlig förvaltning. Det gäller också att kunna göra en revision av de statliga bidragen till föreningen, utan att det skulle innebära att myndigheten till viss del granskar sig själv. Vi bedömer att det skulle stärka föreningens förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag att förvalta Laponias naturvärden. Det skulle också tydliggöra ansvarsutkrävande, till exempel om något går snett i förvaltningen av området.

Vi bedömer att tiden är mogen för länsstyrelsen att ensam axla ansvaret som statens representant i Laponiatjuottjudus. Det är i regel länsstyrelsen som sköter förvaltningen av skyddad natur och som statens regionala representant har länsstyrelsen bättre inblick i de lokala förhållanden som gäller för förvaltningen än Naturvårdsverket. Länsstyrelsen har också det övergripande ansvaret för att förvalta världsarvet och får som part i föreningen inblick i verksamheten så att myndigheten kan ta det ansvaret. Eftersom länsstyrelsen har myndighetsutövande uppgifter i Laponia är det också viktigt att det finns en nära dialog mellan länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus.

Vi anser vidare att länsstyrelsen behöver ha två ledamöter i styrelsen. Det beror dels på den kompetensbredd som förvaltningen av Laponias kultur- och naturvärden kräver, dels på att föreningen kan behöva specifik kompetens vid vissa beslut. En av representanterna skulle exempelvis kunna vara en av länsstyrelsens jurister för att förstärka föreningens juridiska kompetens, eftersom vi bedömer att föreningen behöver den kompetensen.

Vi vill samtidigt betona att Naturvårdsverket har en central roll i att stödja förvaltare att utveckla sina styrdokument inom ramen för myndighetens ordinarie vägledande och stödjande uppdrag (se våra förslag i avsnitt 1.5.1 och 1.5.4). Naturvårdsverkets kompetens har varit värdefull för parterna i Laponiatjuottjudus och föreningen kommer att fortsätta kunna ta del av den inom ramen för myndighetens uppdrag, exempelvis när de ska revidera skötselplan och föreskrifter. Styrelsen har också möjlighet att adjungera personer med särskild sakkunskap till sina möten.

Vi är medvetna om att föreningens stadgar säger att föreningen upplöses om en medlem lämnar föreningen. Men vi bedömer att parterna vill fortsätta att förvalta Laponia gemensamt och att det finns ett fungerande samarbete för att besluta om nya stadgar. Det avspeglas även i den hemställan som föreningen har lämnat in till regeringen om att permanenta Laponiaförordningen. Det finns därmed bättre förutsättningar i dag för parterna att utveckla sitt gemensamma arbete än det fanns när Laponiaprocessen påbörjades.

1.6.2 Förtydliga uppföljningen från Länsstyrelsen i Norrbottens län

Statskontoret föreslår att regeringen

- förtydligar att Länsstyrelsen i Norrbottens län var femte år fördjupar sin återrapportering till regeringen med en redovisning av hur förvaltningen av Laponia framskrider. Det kan göras i Laponiaförordningens 6 §.

Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för att förvalta världsarvet och ansvarar därmed för att förvaltningen går rätt till. Det yttersta ansvaret för förvaltningen vilar på regeringen. För att kunna ta det ansvaret behöver både länsstyrelsen och regeringen ett underlag som visar om föreningen fullgör sitt uppdrag eller inte. Men vår analys visar att uppföljningen av Laponiatjuottjudus verksamhet endast ger begränsad inblick i det.

Enligt Laponiaförordningens 6 § ska Laponiatjuottjudus redovisa sitt uppdrag till länsstyrelsen som sedan ger en sammanfattning av redovisningen till regeringen. Länsstyrelsen får en årlig redovisning av hur Laponiatjuottjudus har utfört sina uppgifter, vilket i praktiken är föreningens verksamhetsberättelse. Vi bedömer att både regeringen och länsstyrelsen i redovisningens nuvarande form inte får en tillräcklig bild av hur förvaltningen av världsarvet utvecklas. Det saknas en bedömning av hur väl föreningen har genomfört sitt uppdrag. Länsstyrelsen, och i förlängningen regeringen, behöver också få veta om Laponiatjuottjudus har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag eller inte.

För att länsstyrelsen och regeringen ska kunna bedöma hur förvaltningen har genomförts anser vi att länsstyrelsen behöver göra en mer djupgående redovisning till regeringen. Vi anser inte att det behöver ske varje år, men ungefär vart femte år. Vi bedömer att våra förslag i avsnitt 1.5.1 och 1.5.2 om att utveckla mål och indikatorer för att följa världsarvets värden kan bidra till att fördjupa länsstyrelsens redovisning. Naturvårdsverket kan också inom ramen för sitt uppdrag ge länsstyrelsen stöd och vägledning i detta arbete.

1.6.3 Ta bort möjligheten att delegera rovdjursinventering

Statskontoret föreslår att regeringen

- förtydligar uppgiftsfördelningen mellan Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen, genom att stryka punkt 2 i 3 § i Laponiaförordningen om att utföra rovdjursinventeringar.

Vi bedömer att den övergripande uppgiftsfördelningen mellan Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen i praktiken är tydlig för respektive organisationer, det vill säga att länsstyrelsen utför myndighetsutövande uppgifter och föreningen förvaltande uppgifter. Men vi anser att även regleringen av uppgiftsfördelningen behöver bli lika tydlig. Vi föreslår därför att regeringen stryker punkt 2 i 3 § i Laponiaförordningen om att utföra rovdjursinventeringar. Det tydliggör uppgiftsfördelningen mellan Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen och innebär också att föreningens roll blir tydligare. Enligt Laponiaförordningen kan länsstyrelsen överlåta ansvaret för rovdjursinventeringen till Laponiatjuottjudus. Men denna uppgift har aldrig överlåtits till Laponiatjuottjudus. Både länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus anser att rovdjursinventeringen innebär en myndighetsutövande uppgift och därmed ska ligga på länsstyrelsen och inte på Laponiatjuottjudus. Vi delar den bedömningen.

1.6.4 Länsstyrelsen och Naturvårdsverket behöver lösa frågan om tillgång till bevakarstugor

Vi bedömer att länsstyrelsen under den senaste femårsperioden har bedrivit ett utvecklingsarbete som gjort tillsynen av Laponias skyddade områden mer effektiv. Däremot har förvaltningsmodellen bidragit till att försvåra länsstyrelsens förutsättningar att utöva tillsyn och rovdjursinventering i Laponiaområdet.

Laponias stora yta gör att länsstyrelsens personal behöver tillgång till stugor att övernatta i. Behovet av stugor har ökat som en konsekvens av att staten har valt att dela ansvaret för förvaltning respektive tillsyn av Laponias skydd på två olika organisationer. Vid bildandet av Laponiatjuottjudus gick ansvaret för att förvalta de så kallade bevakarstugorna över till föreningen. Tanken var att föreningen och länsstyrelsen skulle kunna dela på bevakarstugorna, men det har inte fungerat i praktiken. Både Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen behöver förvara utrustning i stugorna, vilket gör att behoven kan krocka. Länsstyrelsen behöver också kunna förvara data för rovdjursinventering och sekretessbelagda uppgifter inom tillsynen, och kan därför behöva ha exklusiv tillgång till stugorna under perioder.

I Laponias förvaltningsplan står att Laponiatjuottjudus har i uppdrag att verka för att utöka tillsynen inom världsarvet.⁷ Vi anser att parterna inte har arbetat tillräckligt aktivt för att säkerställa att både länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus har tillräcklig tillgång till bevakarstugor. Vi har förståelse för att frågan är svår att lösa men här bedömer vi att länsstyrelsens och Naturvårdsverkets myndighetsledningar samt även Laponiatjuottjudus kansli behöver anstränga sig mer för att lösa denna fråga, med tanke på hur viktig den är för både tillsynen och rovdjursinventeringen. I förlängningen är den därmed också viktig för skyddet av Laponia. Det kan exempelvis handla om att Naturvårdsverket verkar för att det byggs flera stugor i området, eller att myndigheten fastställer tydliga villkor för vilken aktör som ska ha tillgång till vilka stugor i beslutet som överlåter fastighetsförvaltningen till Laponiatjuottjudus.

1.6.5 Återinför introduktionsutbildning för att tydliggöra ledamöternas roller och ansvar i föreningen

Statskontoret föreslår att Laponiatjuottjudus

- återinför en introduktionsutbildning för nya ledamöter i styrelsen och partsrådet.

För att förvaltningen av Laponia ska fungera effektivt är det avgörande att ledamöterna i styrelsen och partsrådet vet vilket ansvar och vilka roller de har. Det kan också öka delaktigheten bland ledamöterna i Laponiatjuottjudus. Men vår bild är att delaktigheten i föreningens styrelse har minskat under senare år. Om inte parterna är tillräckligt delaktiga i förvaltningen av världsarvet faller ett av syftena med den lokala förvaltningen och därmed en av styrkorna med förvaltningsmodellen. Förvaltningen av världsarvet riskerar därmed att inte utvecklas, eftersom partsrådet och särskilt styrelsen har en central roll i den strategiska styrningen av världsarvet.

Vi bedömer att vårt förslag om att förtydliga Laponias skötselplan bör leda till att öka ledamöternas delaktighet i föreningens verksamhet (se avsnitt 1.5.1). Detta eftersom det kräver att ledamöterna gemensamt samarbetar och enas om en gemensam inriktning och gemensamma mål för världsarvets bevarande.

Men ledamöternas delaktighet bygger också på att de är medvetna om vad rollen och ansvaret som ledamot i Laponiatjuottjudus innebär i den löpande verksamheten. Det är särskilt relevant eftersom konsensusförfarandet ställer krav på att ta gemensamt ansvar, där parter behöver enas trots olika perspektiv och intressen. Föreningen tillhandahöll tidigare en utbildning för nya styrelseledamöter om vad som ingår i uppdraget som ledamot i Laponiatjuottjudus, men den har tagits bort. Nu ansvarar

⁷ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*, s. 91–92.

varje part själv för att introducera nya ledamöter, utifrån den egna organisationens perspektiv och förutsättningar. Vi bedömer att det också behövs, men att det inte är tillräckligt. Vi anser därför att föreningen behöver återinföra en övergripande introduktionsutbildning för nya ledamöter i styrelsen och partsrådet. Syftet är att deras arbete och konsensusmodellen ska fungera ändamålsenligt. I introduktionsutbildningen bör ledamöterna få en fördjupad kunskap om Laponiatjuottjudus uppdrag, ansvar och arbetssätt, samt rollen och ansvaret som ledamot i föreningen.

Vi anser att det är viktigt att introduktionsutbildningen också förbättrar kunskapen om hur jäv och intressekonflikter kan förhindras i så stor utsträckning som möjligt i föreningens verksamhet. Det följer av att Jokkmokk är en liten ort, där det kan vara svårt att undvika att potentiella jävssituationer eller intressekonflikter uppstår. Det är särskilt relevant eftersom föreningen förvaltar offentliga medel och är skyldig att agera saklig och opartiskt.⁸

Men vi ser också ett behov av att hålla kunskapen om rollen och ansvaret som ledamot levande även efter introduktionsutbildningen. Föreningen bör därför överväga att hålla kortare, löpande utbildningspass för ledamöterna om olika teman från introduktionsutbildningen.

1.7 Konsekvenser av våra förslag

Våra förslag innebär ändringar i Laponiaförordningen (2011:840) och en ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Enligt förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) ska förvaltningsmyndigheter redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag om att regeringen ska besluta om ändrade förordningar. Konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslagets omfattning och effekter. Vi redogör samlat för de främsta konsekvenserna av våra förslag till förordningsändringar i detta avsnitt. Vår samlade bedömning är att dessa förslag inte kommer att innebära några ökade kostnader.

Förslaget i avsnitt 1.6.1 om att bevilja Naturvårdsverkets utträde ur föreningen innebär två förordningsändringar. För det första bör 2 § i Laponiaförordningen ändras. Den bestämmelsen anger att Naturvårdsverket ingår som en medlem i den ideella föreningen Laponiatjuottjudus. För det andra bör punkt 2 i 3 § i förordningen med instruktion för Naturvårdsverkets ändras. Där står att Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ska vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen.

Vårt förslag innebär att Naturvårdsverket får en tydligare roll i förhållande till Laponiatjuottjudus när det gäller förvaltningen av naturvärden. Syftet med förslaget är att förbättra myndighetens förutsättningar att styra förvaltningen av Laponias naturvärden för att på så vis göra förvaltningen mer effektiv.

⁸ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

Att Naturvårdsverket som nationell myndighet har en förvaltande roll på lokal nivå skapar otydliga styrnings- och ansvarsförhållanden, vilket bland annat gör det svårare att kräva ut ansvar. Det försvårar Naturvårdsverkets möjlighet att ställa krav på förvaltningen. Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några ökade kostnader. Vi bedömer också att Naturvårdsverket kommer att kunna ge det stöd som föreningen behöver även utanför föreningen, i egenskap av nationell myndighet för stöd och vägledning inom områdesskyddet.

Vi föreslår också några mindre ändringar av Laponiaförordningen. För det första föreslår vi att regeringen stryker punkt 2 i 3 § i Laponiaförordningen om att utföra rovdjursinventeringar (se förslag i avsnitt 1.6.3). Syftet är att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan Laponiatjuottjudus och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Eftersom denna fördelning redan gäller i praktiken bedömer vi att ändringen inte kommer att innebära några ökade kostnader.

För det andra föreslår vi att regeringen förtydligar att Länsstyrelsen i Norrbottens län var femte år fördjupar sin återrapportering till regeringen med en redovisning av hur förvaltningen av Laponia framskrider. Det kan regeringen göra i Laponiaförordningens 6 §. Syftet är att regeringen ska få information som visar om förvaltningen av Laponia säkerställer världsarvets unika värden och om Laponiatjuottjudus har tillräckliga förutsättningar för att göra det. Vi bedömer att detta ingår inom ramen för länsstyrelsen nuvarande ansvar och att det därmed inte innebär några ökade kostnader för myndigheten. Vi bedömer också att våra förslag i avsnitt 1.5.1 och 1.5.2 om att utveckla mål och indikatorer för att följa världsarvets värden kan bidra till att fördjupa länsstyrelsens redovisning.

För det tredje föreslår vi att regeringen förlänger Laponiaförordningen så att den gäller ytterligare fem år från och med 2026. Syftet är att ge verksamheten mer långsiktiga förutsättningar, både för verksamhetsplanering och rekrytering av kompetens. Vi bedömer inte att det kommer att innebära att det tillkommer några ökade kostnader. Det kommer snarare att förbättra Laponiatjuottjudus långsiktiga planeringsförutsättningar. Det kan i sin tur bidra till en mer effektiv förvaltning. De administrativa kostnaderna för att förnya förordningen kommer också att minska för Regeringskansliet.

Vi föreslår att regeringen gör förordningsändringarna samlat så att de träder i kraft när den nuvarande Laponiaförordningen löper ut den 1 juli 2026. Det ger parterna tid att genomföra de ändringar som vi i övrigt föreslår i denna rapport. Det möjliggör dessutom en successiv överlämning av den statliga representationen i föreningen från Naturvårdsverket till Länsstyrelsen i Norrbottens län. Det kan ingå i länsstyrelsens fördjupade uppföljning, som vi lämnar förslag om i avsnitt 1.6.2, att redovisa konsekvenserna av förordningsändringarna.

1.8 Vi har även övervägt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid länsstyrelsen

Vi bedömer att våra förslag samlat kan bidra till att utveckla förvaltningen av Laponia så att den blir mer hållbar, långsiktig och effektiv. Men det finns inte en enskild förvaltningsmodell som löser ut samtliga utmaningar när det gäller att åstadkomma en ändamålsenlig förvaltning av världsarvet. Vår analys visar att det finns för- och nackdelar med olika förvaltningsmodeller. Beroende på vad regeringen vill betona i förvaltningen kan den överväga andra modeller.

Om regeringen vill ha en förvaltningsmodell till en något lägre kostnad och med en mindre sårbar organisation så kan regeringen överväga att inrätta ett särskilt beslutsorgan hos Länsstyrelsen i Norrbottens län. Men det innebär att andra värden hamnar i bakgrunden. Det gäller då främst betydelsen av lokalt och samiskt deltagande och inflytande i förvaltningen som vi bedömer också ha haft betydelse för vissa av föreningens goda resultat. För det lokala och samiska inflytandet bedömer vi också att en självständig förvaltningsorganisation, i form av en fristående förening, är det mest ändamålsenliga alternativet.

Vi gör därmed samma bedömning som Laponiadelegationen gjorde när de analyserade olika förvaltningsorganisationer inför att Laponiatjuottjudus inrättades. Den ansåg också att fördelarna med en fristående förvaltningsmodell övervägde nackdelarna. Parterna lyfte då fram att ett betydande samiskt inflytande över förvaltningen och skötseln av Laponia är en förutsättning för att de värden som motiverade världsarvsutnämningen ska kunna behållas.⁹

I följande avsnitt redogör vi närmare för de olika för- och nackdelarna med förvaltningsmodellen som innebär ett särskilt beslutsorgan hos Länsstyrelsen i Norrbottens län. Vi beskriver också kortfattat andra förvaltningsmodeller som vi har övervägt, men avfärdat.

1.8.1 Laponiatjuottjudus inrättas som särskilt beslutsorgan med tillhörande kansli hos länsstyrelsen

Om regeringen vill ha en något mer kostnadseffektiv och mindre sårbar förvaltning av Laponia föreslår vi att verksamheten inrättas som ett särskilt beslutsorgan hos Länsstyrelsen i Norrbottens län, med ett kansli knutet till sig som genomför själva förvaltningen av världsarvets natur- och kulturvärden. Det skulle innebära en liknande organisatorisk lösning som Kosterhavsdelegationen, som förvaltar Kosterhavets nationalpark och naturreservat. Regeringen kan då förstärka det särskilda organets självständighet genom att till exempel besluta om att inrätta organet genom förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁹ Laponiadelegationen (2011). *Förslag till En ny förvaltningsorganisation för världsarvet Laponia*.

Beslutsorganet skulle kunna bestå av ledamöter som i dag utgör Laponiatjuottjudus parter, bortsett från Naturvårdsverket som vi bedömer inte bör vara ordinarie medlem av samma skäl som vi föreslår för att ändra den nuvarande förvaltningsmodellen (se avsnitt 1.6.1). Organet och dess kansli skulle genomföra liknande uppgifter som de har i dag, men de skulle vara organisatoriskt placerade under länsstyrelsen. Det skulle innebära att det särskilda organet beslutar om bland annat förvaltningsplan för världsarvet, verksamhetsplan och årsredovisning, budget, förslag till personalrekryteringar, extern finansiering, samt bereder förslag till ändringar i skötselplan och föreskrifter. Myndighetsutövande uppgifter som tillsyn, prövning och rovdjursinventering skulle då inte ligga inom organets ansvar utan ligga på länsstyrelsen som i dag. Kansliets personal skulle vara anställda av länsstyrelsen.

Ett särskilt organ har en mer självständig ställning än om förvaltningen enbart skulle integreras i länsstyrelsens ordinarie verksamhet. Genom att skapa en särskild organisationsstruktur skulle det tydligt markera att Laponiatjuottjudus beslut och uppgifter är skilda från länsstyrelsens övriga verksamhet. Det skulle kunna öka legitimiteten för organisationslösningen bland vissa av parterna, till exempel samebyarna, jämfört med alternativet att inrätta förvaltningen i länsstyrelsens ordinarie verksamhet. Flera av fördelarna med dagens lösning skulle också kunna behållas, till exempel den lokala delaktigheten. Men det lokala inflytandet kan bli mer begränsat än i en fristående förening (se vidare nedan).

Kansliet skulle också i större utsträckning än i dag kunna dra nytta av länsstyrelsens resurser och kompetens, genom att kansliet är placerat inom myndigheten. Det skulle minska sårbarheten i verksamheten och öka potentialen till kostnadseffektivitet, även om andra synergier skulle gå förlorade.

Samtidigt bedömer vi att det finns en risk för att vissa av parterna, i första hand samebyarna, inte skulle uppfatta ett särskilt organ under länsstyrelsen som tillräckligt självständigt. Detta följer av att den organisatoriska lösningen inte är lika fristående som den ideella förening Laponiatjuottjudus i nuläget är, där staten är en part bland andra.

Enligt Statskontorets tidigare studier så finns inga tecken på att särskilda organ upplever hinder för att fatta självständiga beslut.¹⁰ Ett särskilt organ ska fatta beslut som är oberoende av den övriga myndigheten. Men organet är fortfarande en del av myndigheten, vilket innebär att myndighetens ledning ändå bär det yttersta ansvaret för beslutsorganets verksamhet. Det kan alltså uppstå konflikter om organet vill fatta beslut som strider mot myndighetens uppfattning, eller vice versa. Det kan till exempel handla om beslut som ökar kostnaderna för myndigheten. I dessa fall skulle myndighetsledningen i teorin kunna hindra organet att fatta ett beslut.

¹⁰ Statskontoret (2023). *Myndigheters särskilda organ*, s. 56–58.

Vi bedömer också att det särskilda beslutsorganet skulle kunna uppfylla verksamhetens mål bättre när det gäller skötsel av natur men sämre inom förvaltningen av världsarvets kulturvärden, samt i viss mån även förvaltningen av leder och anläggningar. Vi bedömer att den lokala och samiska förankringen har bidragit till Laponiatjuottjudus goda resultat inom dessa områden.

1.8.2 Alternativ som Statskontoret har avfärdat

Förutom att inrätta ett särskilt beslutsorgan har vi övervägt ytterligare alternativ. Vi bedömer däremot inte att något av dessa alternativ har samma potential att bidra till en hållbar, långsiktig och effektiv förvaltning av världsarvet.

Vi har övervägt alternativet att *förvaltningen av Laponia helt återgår till Länsstyrelsen i Norrbottens län*, det vill säga den lösning som fanns före Laponiaförordningen och Laponiatjuottjudus. Det skulle innebära att länsstyrelsen ansvarar för och har i uppgift att förvalta de skyddade områdena och anläggningarna i Laponia. Länsstyrelsen skulle i sin tur behöva inrätta ett världsarvsråd med representanter från världsarvets olika intressen, till exempel de nuvarande parterna i Laponiatjuottjudus.

Att återföra förvaltningen av Laponia till Länsstyrelsen i Norrbottens län skulle på det stora hela kunna innebära liknande fördelar som att inrätta ett särskilt beslutsorgan i länsstyrelsen. Det handlar om att minska sårbarhet i verksamheten, öka potentialen för kostnadseffektivitet, öka långsiktigheten och förbättra förutsättningarna för regeringen att styra verksamheten.

Men vi bedömer att nackdelarna med alternativet överväger fördelarna. En överföring till länsstyrelsen skulle riskera att försvaga det lokala och samiska inflytandet, vilket kan minska legitimiteten för förvaltningen och leda till låsningar mellan de berörda parterna. Det världsarvsråd som skulle inrättas har ingen beslutande utan enbart en rådgivande roll, till skillnad från Laponiatjuottjudus styrelse och partsråd eller ett särskilt beslutsorgan i länsstyrelsen.¹¹ Den nära koppling till det samiska lokalsamhället och den kunskap om samisk kultur och renskötsel som finns inom Laponiatjuottjudus skulle också gå förlorad, vilket skulle kunna påverka förvaltningen av världsarvets kulturvärden negativt. Vidare riskerar världsarvsförvaltningen att få lägre prioritet om den ingår i länsstyrelsens bredare uppdrag.

¹¹ Världsarvsråd beslutar däremot i regel om förvaltningsplanen.

Vi har analyserat möjligheten att låta länsstyrelsen ta över delar av Laponiatjuottjudus ansvar och identifierat två huvudsakliga alternativ:

- *Länsstyrelsen ansvarar för naturvärdena (leder, anläggningar och naturskötsel), medan Laponiatjuottjudus förvaltar kulturvärdena.* Detta skulle ge respektive organisation tydligare fokus på sina specialistområden. Men det skulle medföra betydande nackdelar, som förlorade synergier mellan förvaltningen av natur- och kulturvärden och högre ekonomisk sårbarhet för Laponiatjuottjudus. Vi bedömer därför att detta varken är ett hållbart, långsiktigt eller effektivt alternativ.
- *Länsstyrelsen tar över naturskötseln, medan Laponiatjuottjudus behåller ansvaret för leder, anläggningar och kulturvärdena.* Detta alternativ bibehåller viktiga synergier och stärker naturskötseln genom länsstyrelsens resurser och kompetens. Men vissa utmaningar finns kvar, bland annat att Laponiatjuottjudus förblir en liten och sårbar organisation, samt att risken för motsättningar mellan parterna kan öka. Synergier mellan förvaltningen av leder och anläggningar och naturvärden uteblir också.

Vi bedömer att alternativet att *bilda en stiftelse för förvaltning av världsarvet* (likt Stiftelsen Tyrestaskogen) inte är aktuellt. Det beror främst på att de investeringsmedel som krävs för att bilda en stiftelse inte finns. Vi har inte fått några indikationer på att Laponiatjuottjudus nuvarande parter skulle kunna bidra med det stiftelsekapital som skulle krävas för att ge tillräcklig avkastning för det löpande förvaltningsarbetet.

1.9 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 redogör vi för styrningen av förvaltningen av världsarvet Laponia, här ingår regelverk, ansvarsfördelning och finansiering. I kapitel 3 beskriver vi vår analys av hur Laponiatjuottjudus organisering, beslutsprocesser och kansli fungerar. I kapitel 4 redogör vi för vår analys av Laponiatjuottjudus interna styrning, planering och prioriteringar. Därefter redogör vi i kapitel 5 för vår analys av Laponiatjuottjudus åtgärder och resultat. I kapitel 6 beskriver vi hur Länsstyrelsen i Norrbottens län har genomfört sina uppgifter kopplade till förvaltningen av världsarvet Laponia. Statskontorets uppdrag återfinns i bilaga 1 och genomförandet i bilaga 2.

2 Styrningen och ansvarsfördelningen i förvaltningen av Laponia

I det här kapitlet redogör vi för statsmakernas styrning av förvaltningen av världsarvet Laponia genom regelverk och berörda myndigheter. Vi beskriver översiktligt vilka regelverk som styr förvaltningen av Laponia. Därefter redogör vi för vår analys av ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och föreningen Laponiatjuottjudus. I kapitlet redogör vi också för hur samarbetet mellan berörda myndigheterna har fungerat. Vi avslutar med att beskriva hur den statliga finansieringen av förvaltningen av Laponia ser ut.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Många regelverk berör förvaltningen av Laponia, både på internationell och nationell nivå. Det finns ingen specifik svensk världsarvslagstiftning utan samma regler gäller som för naturmiljö- och kulturmiljöarbetet i övrigt.
- Majoriteten av Laponia är skyddad som nationalparker och naturreservat. Samma regler gäller här som för övriga skyddade områden i Sverige. Det innebär att föreskrifter samt förvaltnings- och skötselplan är centrala styrmedel för både områdets skydd och förvaltning.
- En liten andel av Laponia är varken skyddad som nationalpark eller naturreservat och omfattas därmed inte av föreskrifter och skötselplan. Det finns för närvarande inga planer på att ändra på Laponias områdesskydd, till exempel att utvidga områdesskyddet till de områden som inte är nationalparker eller naturreservat.
- Stora delar av Laponia skyddas även genom EU-direktiv. Dessa delar är så kallade Natura 2000-områden, som syftar till att bevara arter och naturtyper i dessa områden. Regeringen har pekat ut att Natura 2000-områden ska prioriteras i arbetet med områdesskyddet.
- Samma ansvarsfördelning gäller för världsarvsarbetet som för natur- och kulturmiljöarbetet i övrigt. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet är de myndigheter som har de huvudsakliga uppgifterna inom skyddet och förvaltningen av Laponia. När det gäller Laponia har länsstyrelsen kvar de myndighetsutövande uppgifterna i Laponia, men har överlåtit förvaltningsuppgifter till föreningen Laponiatjuottjudus när det gäller förvaltningen av världsarvet.

- Regeringens och länsstyrelsens beslut att delegera uppgifter som rör förvaltningen av Laponia till föreningen Laponiatjuottjudus innebär att staten har frångått den vanliga ordningen med att länsstyrelserna förvaltar skyddade områden i länet. Men Länsstyrelsen i Norrbottens län har fortfarande det övergripande ansvaret för att förvaltningen av de skyddade områdena går rätt till.
- Det finns vissa rollkonflikter mellan Naturvårdsverkets roll som nationell förvaltningsmyndighet och som beslutande part i den lokala förvaltningen av Laponia. Det innebär att Naturvårdsverket styrning av förvaltningen av skyddade områden i Laponia till viss del blir kringskuren. Det gäller till exempel i vilken utsträckning myndigheten kan ställa krav på Laponiatjuottjudus förvaltning av områdena, genom bland annat föreskrifter och skötselplan.
- Det finns ingen särskild finansiering för världsarv. Finansieringen av förvaltningen av Laponia sker till största del genom statliga bidrag från Naturvårdsverket för förvaltningen av skyddade områden. Största delen av finansieringen går därmed till förvaltning av naturvärden såsom skötsel av skyddad natur, leder och anläggningar, samt naturum, medan förvaltningen av kulturvärden har en mer begränsad finansiering.
- Naturvårdsverket har 2024 skärpt kraven på vad förvaltarna ska prioritera inom ramen för det huvudsakliga bidraget. Dessutom har myndigheten förändrat finansieringsmodellen för naturumverksamheter, vilket kan komma att påverka de ekonomiska förutsättningarna för Laponiatjuottjudus verksamhet på sikt.

2.2 Laponia är både ett kultur- och naturvärldsarv

Unescos världsarvskommitté utnämnde Laponia till världsarv i december 1996 för att området har unika kultur- och naturvärden. Laponia är det enda kombinerade kultur- och naturvärldsarvet i Norden och ett av få världsarv i världen där urfolk lever och brukar området än i dag.

Ett världsarv är en plats, ort eller miljö som på ett unikt sätt vittnar om jordens och människans historia. Det finns fler än 1 200 världsarv spridda över 168 länder. De flesta har blivit utnämnda för att de har kulturvärden och vissa för att de har unika naturvärden. Ett fåtal är utnämnda både för sitt kultur- och naturarv, som svenska Laponia. I Sverige finns 15 världsarv. Världsarven i Sverige har olika ägare och förvaltare, både statliga och privata.

Sverige ratificerade Världsarvskonventionen 1985. Målet med konventionen är att länderna ska skapa lagstiftning och förvaltning för att bevara kultur- och naturarvet i sitt eget land. Länderna rapporterar regelbundet till Unesco om hur de arbetar med kultur- och naturarven.

För att Unesco ska anta ett nominerat objekt på världsarvslistan måste objektet uppfylla minst ett av tio de så kallade världsarvskriterierna.¹² Vid utnämningen uppfyllde Laponia två av de sex kulturkriterierna och tre av fyra naturkriterier. I rutan nedan framgår vilka kriterier som Laponia uppfyllde.

Kulturrkriterierna som Laponia uppfyller

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

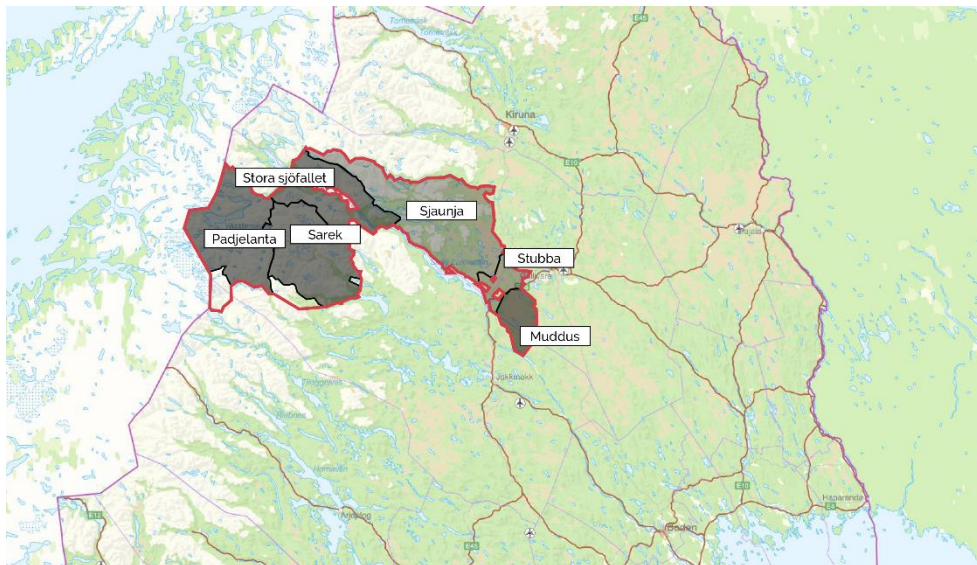
Naturkriterierna som Laponia uppfyller

- Laponia är ett framträdande exempel på viktigare utvecklingsstadier i jordens historia omfattande livets ursprung, pågående geologiska processer i bildningen av ytformerna eller betydelsefulla geomorfologiska eller naturgeografiska former
- Laponia är ett framträdande exempel på betydelsefulla pågående ekologiska och biologiska processer i utveckling av terrestra, limniska, kustnära och marina ekosystem och växt- och djursamhälle
- Laponia innehåller enastående natursköna naturfenomen eller områden av särskilt estetisk betydelse.

I Laponia ingår de fyra nationalparkerna Sarek, Badjelánnda/Padjelanta, Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet och Muttos/Muddus, och de två naturreservaten Sjávnja/Sjaunja och Stubbá/Stubba (se figur 1). Laponia ligger i Norrbottens län och är 9 400 kvadratkilometer stort, vilket är ungefär lika stort som Skånes yta.

¹² Unesco (2023). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, punkt 77.

Figur 1. Karta över Lapponia inklusive nationalparker och naturreservat.



Källa: Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur.

Områdets kulturarv utgår från den samiska kulturen. Området har sedan förhistorisk tid varit befolkat av samerna och innehåller bosättningar och betesmarker för stora renhjordar. Nio samebyar verkar inom Lapponia. Det är fjällsamebyarna Luokta-Mávas, Tuorpon, Jåhkågaska tjiellde, Sirges, Unna tjerusj och Báste čearru samt skogssamebyarna, Udtja, Slakka och Gällivare skogssameby. Liksom tidigare generationer använder samerna markerna för renskötsel, jakt och fiske.

2.3 Världsarvet Lapponia skyddas av befintlig lagstiftning

Sverige har som part till Unescos konvention om skydd av världens kultur- och naturarv åtagit sig att skydda, bevara, levandegöra och överlämna Lapponia till kommande generationer. Det finns ingen specifik svensk världsarvslagstiftning, utan samma regler och ansvarsfördelning gäller för världsarvsarbetet som för naturmiljö- och kulturmiljöarbetet i övrigt. Det innebär att världsarvens legala skydd i Sverige kan bestå av olika regelverk som skyddar olika delar av världsarven i varierande grad.

2.3.1 Varje världsarv bör ha en förvaltningsplan och ett system för förvaltning

Riksantikvarieämbetet har tagit fram en nationell strategi för att förtydliga hur olika aktörer ska bedriva världsarvsarbetet på nationell, regional och lokal nivå.¹³ Strategins mål innebär bland annat att Sveriges världsarvsarbete ska genomsyras av Agenda 2030 och vara en förebild för hållbar förvaltning av natur- och kulturmiljöer. Arbetet ska präglas av samarbete, samverkan, dialog och lokalt medbestämmande.

¹³ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi.*

Strategin anger vidare att det ska finnas någon form av system för att förvalta världsarven. Det kan till exempel vara ett världsarvsråd eller förvaltningsråd, som består av de aktörer som har en roll i att förvalta, använda och utveckla världsarvet.¹⁴ Detta råd ska ta fram, uppdatera, genomföra och följa upp en förvaltningsplan för världsarvet. I Laponias fall tog Laponiatjuottjudus, som består av de nio samebyarna, Gällivare kommun, Jokkmokks kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket fram denna förvaltningsplan. Planen blev färdig 2011 (se vidare i kapitel 4).

Vidare bör alla världsarv ha en funktion (en världsarvssamordnare) som samordnar världsarvsarbetet på regional och lokal nivå.¹⁵ I Laponiatjuottjudus fall är det kansliets verksamhetsledare som är världsarvssamordnare.

Av strategin framgår även att det ingår i åtagandet att informera, kommunicera och utbilda om världsarven. Det finns däremot inga krav på att tillgängliggöra världsarvet för besökare utan det bör avgöras från fall till fall. Men statliga fastighetsägare bör tillgängliggöra världsarvet för besökare i den mån det är möjligt.¹⁶

2.3.2 Områdesskyddet är grundläggande för skyddet av naturvärden i Laponia

Laponiaområdet skyddas huvudsakligen genom miljöbalkens (1998:808) bestämmelser om områdesskydd. Svensk lagstiftning skiljer inte på skyddade områden som är världsarv och skyddade områden som inte är det. Därför gäller i princip samma regler för förvaltningen av Laponia som för Sveriges övriga nationalparker och naturreservat.

Drygt 60 procent av Laponia är skyddat som nationalparker. Drygt 30 procent är skyddat som naturreservat. Även de områden som inte är nationalparker och naturreservat har visst skydd, till exempel genom systemet för riksintressen (se vidare i avsnitt 2.3.5 och 2.3.7).

¹⁴ Se även Unesco (2024). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, punkt 108–110.

¹⁵ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 51–52.

¹⁶ Ibid.

Områdesskyddet och förvaltningen av nationalparker och naturreservat

- Nationalparker är unika områden som är särskilt viktiga att skydda och bevara. Syftet med nationalparksskyddet är att bevara ett större sammanhängande område som har en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.¹⁷
- Naturreservat är en annan typ av områdesskydd. Syftet är bland annat att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.¹⁸
- Omkring 15 procent av Sveriges totala yta är skyddad av någon form av områdesskydd, vanligen som nationalparker eller naturreservat. Laponia utgör en betydande andel av detta, omkring en tiondel av den totala skyddade arealen i Sverige.¹⁹
- Länsstyrelser förvaltar största delen, cirka 80 procent, av Sveriges skyddade områden. Kommuner förvaltar 12 procent och de övriga 8 procenten förvaltas av stiftelser, statliga myndigheter, privata bolag och andra typer av förvaltare.

2.3.3 Skötselplan är ett viktigt styrmedel för Laponias skyddade områden

Hur nationalparker och naturreservat ska skötas bestäms i skötselplaner. Planen bör visa vilka värden som ska bevaras, och vilka åtgärder som ska utföras för att uppnå det.²⁰ Regelverket anger inte närmare vad en skötselplan ska innehålla eller hur den ska utformas, men Naturvårdsverket förtydligar vissa saker i sina vägledningar. Naturvårdsverket anger bland annat att skötselplaner för naturreservat beskriver de åtgärder som behöver vidtas i området för att syftet med naturreservatet ska kunna uppnås, och som får vidtas av förvaltaren inom ramen för förvaltarens befogenheter och ansvar.²¹

Naturvårdsverket beslutar om skötselplaner för nationalparker, i samråd med länsstyrelsen, kommunen och Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelserna beslutar om skötselplaner för naturreservat som länsstyrelsen har bildat.²²

¹⁷ 7 kap. 2 § miljöbalken (1998:808).

¹⁸ 7 kap. 3 § miljöbalken (1998:808).

¹⁹ SCB (2022). *Skyddad natur*.

²⁰ Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*.

²¹ Naturvårdsverket (2015). *Vägledning om utformning av skötselplan*.

²² 7 § nationalparksförordningen (1987:938) och 3 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

I Laponias fall togs det fram en och samma skötselplan för samtliga fyra nationalparker och de två naturreservaten i Laponia inom ramen för Laponiaprocessen. Planen har därefter formellt beslutats av Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län. I avsnitt 4.2 analyserar vi Laponias skötselplan.

2.3.4 Föreskrifterna reglerar vad som är tillåtet och förbjudet i Laponia

Även föreskrifter är ett centralt styrmedel för områdesskyddet. Naturvårdsverket eller länsstyrelserna får utfärda föreskrifter om det behövs för att uppnå syftet med skyddet. Dessa föreskrifter reglerar då vad som är tillåtet och vad som är förbjudet inom ett skyddat område. De kan till exempel begränsa rätten att använda mark, handla om tillträde till området, eller förbjuda bebyggelse, avverkning, jakt eller fiske. De fyra nationalparkerna i Laponia har samma föreskrifter, medan de två naturreservaten har egna föreskrifter.

Processen för att ta fram de nuvarande föreskrifterna för Laponia skiljer sig från den gängse processen. Det följer av att föreskrifterna togs fram gemensamt av parterna i Laponiatjuottjudus, inom ramen för den så kallade Laponiaprocessen (se vidare i kapitel 3). I våra intervjuer med parterna framkommer att föreskrifterna är ett resultat av en kompromiss efter flera år av förhandlingar mellan parterna. Under processen lyftes vikten av den traditionella kunskap och erfarenhet som renskötarna besitter, samt den hänsyn och förståelse för landskapet och miljön som de därmed har. Renskötseln ansågs därför generellt inte stå i konflikt med naturens värden inom de skyddade områdena, även om exempelvis terrängfordon som används i samband med rennäringen kan påverka marker.

Kompromissen medförde att renskötselrätten stärktes i föreskrifterna för Laponias nationalparker. Föreskrifterna ger renskötande samer i Laponias nationalparker mer långtgående rättigheter än vad renskötare i övriga nationalparker i Norrbottens län har.²³

Enligt föreskrifterna kan renskötande samer i de berörda samebyarna i världsarvet Laponia med stöd av urminnes hävd, gällande lagstiftning och tillämpliga föreskrifter utöva renskötselrätten. Enligt föreskrifterna är det tillåtet för renskötande samer i de berörda samebyarna att i samband med renskötsel genomföra åtgärder som annars skulle strida mot föreskrifterna i övrigt. Ett exempel är att föreskrifterna anger att renskötande samer får använda tekniska hjälpmedel såsom terrängfordon, luftfarkost eller båt med motor, utföra åtgärder i mark eller terräng såsom att anordna upplag, och vidta åtgärder i vegetationen för underhåll av byggnader och anläggningar samt medföra hund.²⁴

²³ Vi har jämfört föreskrifterna för Laponias nationalparker med föreskrifter för sju andra nationalparker i Norrbottens län.

²⁴ NFS 2013:10 Naturvårdsverkets föreskrifter för nationalparkerna/suoddjimpárkajda Muddus/Muttos, Padjelanta/Badjelánnda, Sarek och Stora Sjöfallet/Stuor Muorkke.

Det finns inte motsvarande bestämmelser som erkänner renskötselrätten fullt ut i föreskrifterna för naturreservaten i Laponia, som i föreskrifterna för nationalparkerna.

2.3.5 Natura 2000-områden bidrar till att stärka skyddet av Laponias arter och naturtyper

Laponiaområdets skydd regleras även genom ett antal rättsakter från EU. De mest styrande är bestämmelserna om så kallade Natura 2000-områden genom art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.²⁵ Så gott som hela Laponiaområdet är ett Natura 2000-område, och drygt halva Laponia är dessutom ett särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet. I Laponia finns flera av direktivens prioriterade arter, exempelvis järv och lo.

Regeringen har pekat ut att myndigheter ska prioritera Natura 2000-områden i deras arbete med områdesskyddet. Det innebär att framför allt länsstyrelserna ska prioritera dessa områden, till exempel i arbetet med förvaltning, tillsyn och tillståndsprövning. I Natura 2000-områden ska länsstyrelserna bland annat särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. Länsstyrelserna ska också vidta åtgärder för att förhindra att de livsmiljöer som ska skyddas i området försämrats. Länsstyrelserna ska då ta särskild hänsyn till prioriterade arter och prioriterade livsmiljötyper.²⁶

Kraven från EU när det gäller Natura 2000-områden kan komma att skärpas framöver, exempelvis genom EU-förordningen om restaurering av natur från augusti 2024.²⁷ Förordningen skärper och tidsätter vissa av de krav som gäller för Natura 2000-områden. Naturvårdsverket har i uppdrag att ta fram den plan som visar hur Sverige ska leva upp till åtagandena.²⁸

2.3.6 Bevarandeplaner för Laponias Natura 2000-områden ska styra förvaltningen av områdena

För varje Natura 2000-område ska det finnas en så kallad bevarandeplan.²⁹ Planen ska bland annat beskriva områdets värden, vad som kan utgöra ett hot samt vilka bevarandemål som finns för de olika arterna och livsmiljöerna. Länsstyrelsen i Norrbottens län har tagit fram bevarandeplaner för Natura 2000-områdena i Laponia.

²⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

²⁶ 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket.

²⁹ 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bevarandeplanerna är tänkta att vägleda berörda myndigheter, kommuner, exploatörer och andra aktörer vid de bedömningar och prövningar som kan ske vid exploatering eller andra åtgärder som riskerar att skada Natura 2000-området. Planerna ska också fungera som ett underlag vid bedömning av om området är tillräckligt skyddat och hur området bör skötas för att på bästa sätt upprätthålla eller utveckla de naturvärden som har pekats ut.³⁰ Bevarandeplanerna är enligt regeringen vanligtvis det viktigaste underlaget för att ange vilka åtgärder som myndigheterna ska genomföra i ett Natura 2000-område.³¹ De ska därmed vara ett viktigt styrdokument för förvaltningen av området.

2.3.7 Delar av Lapponia omfattas inte av områdesskydd men är utpekade som riksintresse

Ungefär fem procent av Lapponias yta är varken skyddat som nationalpark eller naturreservat. Men dessa områden omfattas av annan lagstiftning som berör mark- och vattenområden, exempelvis miljöbalkens så kallade hushållningsbestämmelser och bestämmelser om riksintressen.

Riksintressen är geografiska områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Bestämmelserna om riksintressen är viktiga till exempel när det gäller att ändra vad mark används till. Bestämmelserna blir aktuella exempelvis vid tillståndsprövningar och i kommunal planering.

Inom Lapponia finns flera riksintressen. Världsarvsstatusen i sig är inget riksintresse, utan tanken är att Lapponias natur- och kulturvärden ska ingå i övriga riksintressen. Riksdagen har beslutat att vissa delar av Lapponia omfattas av riksintressena Natura 2000, obrutet fjäll och rörligt friluftsliv (se rutan nedan).

³⁰ Se till exempel Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019). *Sarek SE0820185. Bevarandeplan Natura 2000-område.*

³¹ Regeringsbeslut 2014-01-09. *Uppdrag till länsstyrelserna om redovisning av skyddsarbete med Sveriges Natura 2000-områden.*

Riksintressen i Laponia som riksdagen har beslutat

- **Natura 2000** täcker i stort sett hela området, inklusive de delar som inte är nationalparker och naturreservat. Det innebär att det finns krav på tillståndsprövning för verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i området på ett betydande sätt. Undantag ges för åtgärder som behövs för skötsel och förvaltning. Länsstyrelsen är oftast tillståndsmyndighet, och i vissa fall krävs regeringens eller EU-kommissionens godkännande för skadliga ingrepp.³²
- **Obrutet fjäll** gäller nästan hela Laponia, inklusive områdena som inte är nationalparker och naturreservat. Bebyggelse och anläggningar tillåts endast för rennäring, bofasta, forskning eller friluftsliv. Nya vägar, järnvägar och vattenkraftsutbyggnad är i regel förbjudna, med vissa undantag. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.³³
- **Rörligt friluftsliv** gäller främst kring Stora Lulevatten. Detta riksintresse ska beaktas vid exploatering. Det innebär inget absolut förbud mot ingrepp, men intresset vägs då mot andra faktorer vid beslut.³⁴

Delar av Laponia omfattas också av riksintressen som ett antal statliga myndigheter har pekat ut som viktiga för olika samhällssektorer. Intressena överlappar ofta varandra. I Laponia finns riksintressen som gäller bland annat rennäringen, yrkesfisket, naturvården, friluftslivet, kulturmiljövården, fyndigheter av ämnen och material, totalförsvarets anläggningar och anläggningar för kommunikation.³⁵

2.3.8 Inga pågående planer på att ändra Laponias områdesskydd

Naturvårdsverket föreslog 2008 att några av de oskyddade områdena i Laponia skulle införlivas i befintliga nationalparker.³⁶ Men förslaget har inte genomförts och det finns i dag inga planer på att utöka skyddet av områdena i Laponia. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket bedömer myndigheten att det inte finns förutsättningar att utvidga dessa nationalparker i nuläget. Enligt myndigheten är det lokala intresset och förankringen central för att kunna utvidga nationalparker och de bedömer att det inte finns lokalt stöd för att utvidga Laponias nationalparker.³⁷

³² 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken (1998:808).

³³ 4 kap. 5 § miljöbalken (1998:808).

³⁴ 4 kap. 2 § miljöbalken (1998:808).

³⁵ Boverket. *Kartor riksintressen*. (Hämtad 2024-12-11). <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/kartor/>.

³⁶ Enligt förslaget skulle Rapadalens deltaland i sjön Laidaure samt Tjuoltadalen införlivas i Sareks nationalpark och Sulitelmaområdet införlivas i Padjelanta nationalpark. Se Naturvårdsverket (2008) *Nationalparksplan för Sverige*, s. 29–32.

³⁷ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2025-01-31.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har heller inte någon pågående process för att bilda reservat för de oskyddade områdena i Laponia. Länsstyrelsen bedömer att de befintliga riksintressena i områdena ger ett tillräckligt skydd för de natur- och kulturmiljövärden som ingår.³⁸ I de bevarandeplaner för Laponias Natura 2000 områden som länsstyrelsen har tagit fram mellan 2017 och 2019 skriver länsstyrelsen att det inte behövs något ytterligare skydd för området naturvärden.³⁹

2.3.9 Laponias kulturvärden skyddas genom olika lagstiftning

När regeringen beslutade att föreslå Laponia till världsarvslistan bedömde Riksantikvarieämbetet att det främst är kulturmiljölagstiftningen som skyddar Laponias kulturvärden. Enligt kulturmiljölagen är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Fornlämningar och kulturlämningar ska skyddas.

Men Laponias kulturvärden består inte enbart av fysiska ting som byggnader, anläggningar eller fornlämningar. Unesco anger i världsarvsutnämningen att landskapet alltsedan förhistorisk tid har varit befolkat av samerna. Enligt Unesco är Laponia ett av de bäst bevarade exemplen på ett nomadområde i norra Skandinavien som innehåller bosättningar och betesmarker för stora renhjordar, en sed som en gång i tiden var mycket vanlig och går tillbaka till ett tidigt stadium i människans ekonomiska och sociala utveckling.

Det legala skyddet för Laponias kulturvärden består därmed inte enbart av kulturmiljölagstiftningen, utan också av regelverk för renskötselrätten. Rennäringslagen (1971:437) anger att den som är av samisk härkomst får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Renskötselrätten är en ensamrätt för samerna. Rätten får bara utövas av den som är medlem i en sameby.

Övrig skyddslagstiftning för rennäringen finns i miljöbalkens riksintressesystem. Stora delar av Laponia har redovisats som riksintresse för rennäringen. Det innebär att dessa mark- och vattenområden så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra att bedriva rennäring.⁴⁰ Samtidigt kan vi se att samma områden som omfattas av riksintresset för rennäringen i Laponia också kan omfattas av andra intressen. Det innebär att riksintresseskyddet för rennäringen inte är något definitivt skydd och att vilket riksintresse som väger tyngst avgörs i det enskilda fallet, till exempel i olika tillståndsärenden.

³⁸ Enligt uppgifter i e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2025-01-30.

³⁹ Se till exempel Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019). *Sarek SE0820185. Bevarandeplan Natura 2000-område*, s. 19.

⁴⁰ 3 kap. 5 § miljöbalken (1998:808).

2.3.10 Unesco har uttryckt oro för att Laponias värden kan komma att påverkas negativt

Unesco har uttryckt oro för att exploateringsprojekt skulle kunna riskera att påverka världsarvet negativt. Det gäller bland annat planerad gruvverksamhet vid Gállok/Kallak som ligger drygt 3 mil från Laponia. Unesco lyfter även fram andra projekt, till exempel utbyggnaden av kraftledningar.⁴¹ I maj 2024 besökte en expertgrupp med representanter från Unesco samt expertorganen ICOMOS och IUCN Laponia. Unescos Världsarvskommitté kan komma att besluta om rekommendationer för hur Sverige bör agera för att inte skada Laponias särskilt stora universella värde (*Outstanding Universal Value*) som utgör grunden för världsarvsstatusen. Detta beslut kommer i så fall att fattas på kommitténs nästa möte sommaren 2025.

Det är första gången Sverige är föremål för en granskning som Världsarvskommittén har beslutat om. Om en stat inte uppfyller kraven för att skydda och bevara ett världsarv kan kommittén ge en stat en formell varning och rekommendationer om vad som behöver göras för att skydda världsarvet bättre. Om situationen inte förbättras kan världsarvet placeras på Unescos lista över världsarv i fara. Därefter, om inga förbättringar sker, kan kommittén ta bort objektet från världsarvslistan. Att ett världsarv förlorar sin världsarvsstatus är mycket sällsynt.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har rapporterat till Unesco om läget för Laponias världsarvsstatus i januari 2025. Myndigheterna bedömer att det finns ett antal planerade exploateringsprojekt som kan påverka Laponias särskilt stora universella värde. Det gäller exempelvis elektriska kraftledningar inom och utanför Laponia.⁴²

Myndigheterna påpekar också att klimatförändringar kan påverka växter, djur och kulturarv i Laponia. Klimatförändringar har en negativ effekt på den känsliga nordliga floran och faunan. Arter anpassade till varmare klimat sprider sig norrut och konkurrerar ut arktiska växter och djur, och temperaturökningar leder till att skogsgränsen flyttar sig, att glaciärer smälter och till svårare förhållanden för renar och andra djur att hitta mat under vintern.⁴³

⁴¹ Unesco (2024). *State of conservation of properties inscribed on the of World Heritage List*. 46 COM 7B.45 Laponian Area (Sweden). 4 Paris, 10 July 2024.

⁴² Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket (2025). *State of Conservation Report for the Laponian Area, Sweden (774)*.

⁴³ Ibid.

2.4 Både staten och Laponiatjuottjudus har uppgifter när det gäller skydd och förvaltning av Laponia

Både staten och föreningen Laponiatjuottjudus har uppgifter när det gäller Laponias skydd och förvaltning. På statlig nivå har Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet det övergripande ansvaret inom natur- och kulturmiljöområdet. Länsstyrelsen i Norrbottens län har det regionala natur- och kulturmiljöansvaret och har kvar myndighetsutövande uppgifter i Laponia. Men länsstyrelsen har överlåtit vissa förvaltande uppgifter till Laponiatjuottjudus.

Länsstyrelsen och Naturvårdsverket är även parter i Laponiatjuottjudus och därmed delaktiga i att förvalta världsarvet (se vidare i kapitel 3).

2.4.1 Regeringen har genom Laponiaförordningen gjort det möjligt att delegera vissa uppgifter till Laponiatjuottjudus

Laponiatjuottjudus uppgifter regleras av Laponiaförordningen (2011:840), som trädde i kraft den 1 januari 2012. Förordningen är tidsbegränsad och regeringen har förnyat förordningen fyra gånger. Nu gäller den till och med den 1 juli 2026.

I sin roll som ansvarig för det statliga natur- och kulturmiljöarbetet på regional nivå var det tidigare Länsstyrelsen i Norrbottens län som förvaltade Laponia. Men genom förordningen kan Länsstyrelsen i Norrbottens län överlåta förvaltningsuppgifter till Laponiatjuottjudus (se rutan nedan).

Laponiaförordningen

Länsstyrelsen i Norrbottens län får överlåta till Laponiatjuottjudus att

- förvalta och sköta de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia i enlighet med skötselplan och föreskrifter som gäller för parkerna och reservaten samt enligt förvaltningsplanen som tagits fram för Laponia i enlighet med Unescos riktlinjer,
- utföra rovdjursinventeringar,
- sprida kunskap och information om de värden som ligger till grund för världsarvsutnämningen samt om de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia, och

överlåta till Laponiatjuottjudus att i enlighet med skötselplanen och förvaltningsplanen

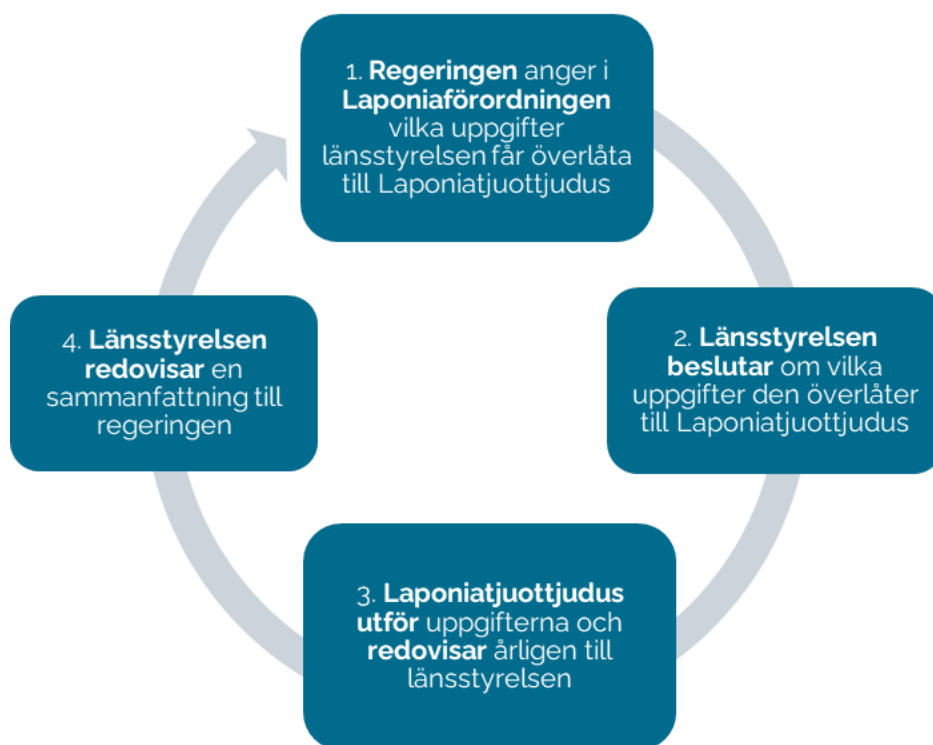
- svara för att de byggnader och anläggningar för det rörliga friluftslivet som finns inom Laponia används på ett sätt som är förenligt med ändamålet med Laponia,
- underhålla och sköta de delar av fjälledssystemet som finns inom Laponia, och
- underhålla, sköta och utveckla anläggningar och byggnader för det rörliga friluftslivet samt övrig verksamhet inom Laponia.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har överlåtit samtliga uppgifter som anges i förordningen till Laponiatjuottjudus, förutom uppgiften att utföra rovdjursinventeringar. Enligt våra intervjuer med länsstyrelsen beror det på att myndigheten anser att den uppgiften ligger för nära myndighetsutövning. Förordningen anger att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte får överlåtas till Laponiatjuottjudus. Länsstyrelsen i Norrbottens län har med andra ord kvar sitt ansvar för tillsyn, prövning av tillstånd och dispenser samt rovdjursinventering i Laponia. Vi analyserar närmare hur länsstyrelsen utför sina uppgifter i kapitel 6.

Förordningen säger också att Laponiatjuottjudus ska redovisa bland annat hur de utför sina uppgifter till länsstyrelsen, vilket länsstyrelsen sedan ska redovisa i en sammanfattning till regeringen. Tanken är att skapa förutsättningar för att både länsstyrelsen och regeringen har information om hur föreningen sköter sina uppgifter. Figur 2 visar regeringens och länsstyrelsens styrning och uppföljning av Laponiatjuottjudus uppgifter.

Länsstyrelsen har förnyat sitt delegationsbeslut i takt med att Laponiaförordningen har förnyats och gäller därmed till och med den 30 juni 2026.⁴⁴

Figur 2. Regeringens och länsstyrelsens styrning och uppföljning av Laponiatjuottjudus uppgifter.



⁴⁴ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2023). *Förvaltning av världsarvet Laponia*.

2.4.2 Laponiatjuottjudus förvaltar även naturum och andra statliga fastigheter i området

Staten äger största delen av marken i Laponia och Naturvårdsverket ansvarar för statens fastighetsförvaltning i området. Det är oftast länsstyrelserna som förvaltar Naturvårdsverkets fastigheter i skyddade områden inom länet, men i Laponia har Naturvårdsverket överlåtit uppgiften till Laponiatjuottjudus. Myndigheten har därför tecknat en överenskommelse om uppdrag om viss fastighetsförvaltning med Laponiatjuottjudus.⁴⁵

Staten äger även byggnader i Laponiaområdet, till exempel naturum vid Stuor Muorkke/Stora Sjöfallets nationalpark. Naturum är ett centrum för besökare till ett naturområde, som ska inspirera till vistelse i området.⁴⁶ Naturvårdsverket har tecknat ett så kallat rättighetsavtal med Laponiatjuottjudus om att nyttja varumärket naturum, där myndigheten anger vissa villkor som föreningen ska uppfylla. Övriga fastigheter som staten äger i området är bland annat övernattningsstugor för friluftsliv och så kallade bevakarstugor för skydd och förvaltning av området.

2.4.3 Naturvårdsverket har det nationella ansvaret för områdesskydd och naturvård

Naturvårdsverket har uppgifter både inom områdesskyddet och världsarvsarbetet. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet och samordnar arbetet på nationell nivå. Inom ramen för detta ansvar ingår bland annat att ge vägledning om hur skyddade områden bör förvaltas och göras tillgängliga för besökare samt att disponera och fördela medel från myndighetens anslag till de som förvaltar skyddad natur, statliga fjälleder och naturum. Myndigheten har även i uppgift att utforma och samordna uppföljningen av skyddade områden till regeringen.

Naturvårdsverket ansvarar även på nationell nivå för världsarv som är naturarv, vilket i Sverige enbart gäller två världsarv, Laponia och Höga kusten. Naturvårdsverket är också part i föreningen Laponiatjuottjudus, vilket innebär att myndigheten även beslutar om genomförandet av förvaltningen av världsarvet. Myndigheten har ingen motsvarande roll när det gäller förvaltningen av andra världsarv eller skyddade områden (se vidare i avsnitt 2.5.2).

2.4.4 Riksantikvarieämbetets roll i Laponia är främst kopplat till stöd i det generella världsarvsarbetet

Riksantikvarieämbetet har det övergripande ansvaret för hur Sverige tillämpar världsarvskonventionen och samordnar Sveriges nationella världsarvsarbete. Myndigheten ansvarar också för att bevaka världsarven och för att rapportera om

⁴⁵ Naturvårdsverket och Laponiatjuottjudus (2020). *Överenskommelse om viss fastighetsförvaltning*.

⁴⁶ Naturvårdsverket (2015). *Riktlinjer naturum*.

dem till Unesco. Bevakningen sker inom ramen för Riksantikvarieämbetets nationella uppsiktsansvar, som innebär att myndigheten har uppsikt över de svenska världsarven, tillsammans med Naturvårdsverket.

Riksantikvarieämbetet ska ge råd och stöd till länsstyrelserna, Laponiatjuottjudus och andra världsarvsförvaltare i frågor som rör kulturmiljö och världsarvsstatusen. Det är inom ramen för sitt stöd och sin rådgivning till alla världsarvsförvaltare som Riksantikvarieämbetet har mest kontakt med Laponiatjuottjudus. Det är till exempel när de håller seminarier och utbildningar och ger information till samtliga världsarv.⁴⁷

Riksantikvarieämbetet är ingen part i Laponiatjuottjudus. Det innebär att myndigheten inte är delaktig i besluten om hur Laponias kulturarv förvaltas. Men myndigheten finansierar årligen Laponiatjuottjudus arbete med kulturarv, vilket innebär att myndigheten till viss del påverkar arbetet ändå (se vidare i avsnitt 2.6.4).

2.4.5 Myndigheternas samarbete är ändamålsenligt

En av delfrågorna i vårt uppdrag är att analysera hur samarbetet mellan berörda myndigheter har fungerat när det gäller förvaltningen av Laponia. Vi har främst fokuserat på samarbetet mellan Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län givet att de har en mer framträdande roll i styrningen och förvaltningen av Laponia. Vi bedömer att samarbetet i stort är ändamålsenligt. Det finns redan upparbetade samarbeten inom myndigheternas ordinarie ansvarsområden och dessutom sker samarbete mellan myndigheterna inom Laponiatjuottjudus (se vidare i kapitel 3).

Samarbetet och samverkan mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket är generellt väl utvecklat inom områdesskydd.⁴⁸ Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet medan länsstyrelsen har det mer operativa och länsvisa ansvaret för förvaltningen. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna i många frågor som rör natur och miljö.

Vår bild är också att det finns väl utvecklade kontaktvägar mellan Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket. Exempelvis säger tjänstepersoner på länsstyrelsen som arbetar med tillståndsprövning att de använder den kompetens om Laponias föreskrifter som Naturvårdsverket har.

⁴⁷ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 39–40.

⁴⁸ Statskontoret (2024:15). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket. Analys och förslag för ett uppdrag i förändring*.

2.5 Vissa otydligheter i roller och ansvarsfördelningen när det gäller förvaltningen av Laponia

Regeringens och länsstyrelsens beslut att delegera vissa uppgifter som rör förvaltningen av Laponia till Laponiatjuottjudus innebär att staten har frångått den vanliga ordningen med att länsstyrelserna förvaltar skyddade områden. Vi bedömer att det gör rollerna och ansvarsfördelningen till viss del otydlig.

2.5.1 Länsstyrelsen har fortfarande det övergripande ansvaret för förvaltningen

Vem som har det yttersta ansvaret för förvaltningen av nationalparkerna och naturreservaten i Laponia framkommer inte i Laponiaförordningen, nationalparksförordningen eller förordningen om områdesskydd. I Laponiaförordningen framgår endast vilka *uppgifter* som länsstyrelsen får överlåta, inte vem som har det övergripande och formella *ansvaret* för förvaltningen av Laponias skyddade områden.

Vi bedömer att länsstyrelsen fortfarande har det formella och övergripande ansvaret för att förvaltningen av de skyddade områdena går rätt till även om länsstyrelsen har överlåtit förvaltningsuppgifter till Laponiatjuottjudus. Men vi kan samtidigt konstatera att regleringen inte är helt tydlig på denna punkt.

Vi baserar vår bedömning på vad Naturvårdsverket beskriver om ansvarsfördelningen i de fall där länsstyrelsen har överlåtit förvaltningen av naturreservat till någon annan. När det gäller naturreservat förtydligar Naturvårdsverket i sin vägledning att den som har inrättat skyddet fortfarande har det yttersta ansvaret för förvaltningen och att rätt skötsel genomförs. Detta gäller även om förvaltningen har överlåtit till någon annan. Om förvaltningen inte fungerar i enlighet med beslut och skötselplan blir det enligt Naturvårdsverket länsstyrelsens ansvar att hantera det.⁴⁹ I första hand bör länsstyrelsen samråda med förvaltaren. Hittar de ingen annan lösning kan det bli nödvändigt att återta förvaltningen.⁵⁰

Vi har inte kunnat hitta motsvarande förtydligande när det gäller nationalparker, men vi drar slutsatsen att samma ansvarsfördelning rimligen också bör gälla för Laponias nationalparker. Dessutom framgår det i förordningen om områdesskydd att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet medan länsstyrelsen ansvarar för områdesskyddet i länet.⁵¹

⁴⁹ Detta gäller i de fall där länsstyrelsen är den som har inrättat naturreservatet. Även kommuner kan inrätta naturreservat och då gäller motsvarande kommunerna.

⁵⁰ Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, s. 10.

⁵¹ 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

2.5.2 Naturvårdsverkets roll och styrning begränsas till viss del som part i Laponiatjuottjudus

Statsmakternas styrning av områdesskyddet är till stor del delegerad till myndighetsnivå och därför har Naturvårdsverket stort inflytande över vad som gäller inom Sveriges nationalparker och hur dessa ska skötas. Det följer bland annat av myndighetens befogenhet att besluta om föreskrifter och skötselplaner. Men när det gäller förvaltningen av Laponia är detta inflytande till viss del kringskuret.

De som vi har intervjuat på Naturvårdsverket pekar på vissa utmaningar som följer av att myndigheten styr och fördelar bidrag till Laponiatjuottjudus samtidigt som den också är en part i föreningen som beslutar om genomförandet av själva förvaltningen. Det skapar vissa rollkonflikter mellan myndighetens roll som nationell förvaltningsmyndighet och som beslutande part i den lokala förvaltningen av världsarvet. Ett exempel är att det är otydligt i vilken utsträckning som myndigheten kan ställa krav på föreningens verksamhet när det gäller skötsel av skyddad natur när myndigheten också har varit med och beslutat om verksamhetens åtgärder. Det är också otydligt i vilken mån Naturvårdsverket kan se till att Laponias föreskrifter för nationalparkerna och skötselplan säkerställer en ändamålsenlig förvaltning.

Naturvårdsverket har i en hemställan till regeringen begärt att inte längre vara medlem i föreningen Laponiatjuottjudus.⁵² Myndigheten anser att förvaltningen av skyddade områden sedan länge är decentraliserad till länsstyrelserna och att det därför är tillräckligt att Länsstyrelsen i Norrbottens län ensam företräder staten i föreningen (se vidare i avsnitt 3.3.6).

2.5.3 Vissa otydligheter i uppsiktsansvaret för Laponia

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är också till viss del otydlig när det gäller ansvaret att bevaka om världsarven riskerar att påverkas negativt, och i så fall vidta lämpliga åtgärder, det så kallade uppsiktsansvaret.

Uppsiktsansvaret regleras genom hushållningsförordningen. I den står att tyngdpunkten på verksamheten ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.⁵³

⁵² Naturvårdsverket (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*.

⁵³ 1 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I dag delas uppsiktsansvaret för Laponia mellan Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har det nationella uppsiktsansvaret för världsarven och länsstyrelsen ansvarar för uppsikt på regional nivå.⁵⁴

Flera utredningar lyfter fram att det är otydligt vad uppsiktsansvaret innebär.⁵⁵ Riksantikvarieämbetet förtydligar i den nationella världsarvsstrategin att uppsiktsansvaret omfattar att

- hålla sig underrättad om eventuella förändringar i eller i anslutning till världsarven som kan påverka världsarven negativt
- löpande se till att det finns ett legalt skydd utifrån rådande lagstiftning som säkerställer bevarandet av världsarvets särskilt stora universella värde.

Riksantikvarieämbetet konstaterar också i strategin att myndigheternas arbete med uppsikt över världsarven behöver utvecklas liksom länsstyrelsernas och nationellt ansvariga myndigheters samverkan i uppsiktsarbetet.⁵⁶ Myndigheten angav 2019 att den avser att påbörja ett utvecklingsarbete för att precisera myndigheternas uppsiktsansvar generellt när det gäller riksintressena inom kulturmiljövården och specifikt för världsarven. Men Riksantikvarieämbetet uppger i kontakter med oss att den inte har påbörjat något sådant arbete.

Vår analys visar att myndigheterna har svårt att tolka vad uppsiktsansvaret innebär. Vad som ingår i uppsiktsansvaret är inte entydigt och vi kan konstatera att myndigheterna gör olika tolkningar av vad de förväntas göra inom ramen för ansvaret. Enligt vissa handlar det om tillsyn, medan andra menar att det handlar om att se till att beskrivningarna av riksintressen är uppdaterade.

2.5.4 Flera myndigheter kan vara delaktiga när det gäller att bevaka om Laponia påverkas negativt

Det är främst Länsstyrelsen i Norrbottens län som ska ha ansvaret att hålla sig underrättad om eventuella förändringar inom eller i anslutning till Laponia som kan påverka världsarvet negativt. Men de senaste åren har Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet fått mer centrala roller i arbetet. Detta är en följd av Unescos granskning av Laponias världsarvsstatus.

⁵⁴ Riksantikvarieämbetet (2019) *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 40.

⁵⁵ Se till exempel Riksrevisionen (2005:12) *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*; SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling*.

⁵⁶ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 67 och 73.

I ärendet om bearbetningskoncessionen för gruvan i Gállok/Kallak hade Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet olika uppfattningar om vem som är behörig att ta ställning till den planerade gruvdriftens påverkan på världsarvet Laponia. Handläggningen av ärendet tog sammanlagt elva år från att gruvbolaget lämnade in ansökan till att ärendet avslutades genom en lagakraftvunnen dom. Frågan cirkulerade mellan flera olika prövningsnivåer under lång tid. Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har samtliga varit involverade i beredningen. När regeringen slutligen beviljade gruvbolaget bearbetningskoncession var ett av regeringens villkor att bolaget ska föra en dialog med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket för att säkerställa att bolaget tar nödvändig hänsyn till Laponias status som världsarv.

2.6 Förvaltningen av Laponia finansieras främst genom statliga bidrag

Det finns ingen särskild finansiering för ett världsarv, utan finansieringen av förvaltningen av Laponia är främst knuten till förvaltningen av de nationalparker och naturreservat som finns i området. Laponiatjuottjudus verksamhet är därmed till stora delar finansierad av statliga bidrag som fördelas årsvis till föreningen. Merparten av bidragen kommer från Naturvårdsverket, men även ett mindre bidrag från Riksantikvarieämbetet och medel från Länsstyrelsen i Norrbottens län. Det innebär att en stor del av föreningens finansiering är till för att förvalta Laponias naturvärden, medan förvaltningen av kulturvärden har en mer begränsad finansiering. I förvaltningen av naturvärden räknar vi bland annat in skötsel av skyddade områden, naturumverksamhet, förvaltning av leder och åtgärder för friluftslivet.

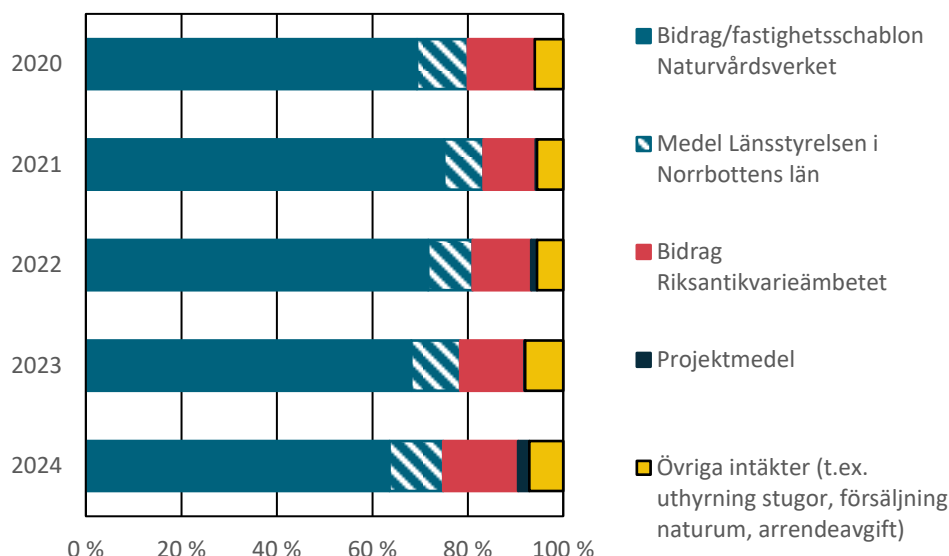
2.6.1 En majoritet av intäkterna är för förvaltning av naturvärden

Laponiatjuottjudus intäkter har varierat under perioden 2020–2024. Som mest hade föreningen cirka 18 miljoner kronor i intäkter under 2021, men sedan dess har intäkterna minskat och låg som lägst på cirka 13 miljoner kronor 2024.⁵⁷ Föreningens intäkter kommer främst från statliga bidrag och uppdrag/fastighetschablon. Totalt utgör de statliga medlen i genomsnitt 93 procent av föreningens intäkter under perioden 2020–2024 (se figur 3).

Majoriteten av intäkterna kommer från Naturvårdsverket och anslag 1:3 *åtgärder för värdefull natur*, som bland annat ska gå till finansiering av naturvård, förvaltning av leder och anläggningar, naturumverksamhet och friluftsbete. Föreningen ansöker också ibland om särskilda medel från Naturvårdsverket för förvaltning av leder och anläggningar. Till exempel fick föreningen särskilda medel för förvaltningen av statliga leder 2024. Sammanlagt har medlen från anslag 1:3 i genomsnitt utgjort 70 procent av intäkterna under den senaste femårsperioden.

⁵⁷ Vi har i avsnittet använt oss av uppgifter från Laponiatjuottjudus kanslis årliga ekonomiska sammanställning till föreningens styrelse.

Figur 3. Fördelning av Laponiatjuottjudus intäkter, i procent (2020–2024).



Källa: Statskontorets bearbetning av Laponiatjuottjudus ekonomiska sammanställning 2020–2024.

Det innebär att i genomsnitt 70 procent av föreningens intäkter är till för att förvalta världsarvets naturvärden. Endast Riksantikvarieämbetets bidrag är till för att förvalta världsarvets kulturvärden, vilket utgör i genomsnitt 13 procent av intäkterna under 2020–2024. Dessa medel riktar sig främst till förvaltningen av världsarvets kulturarv och kulturmiljöer. Det finns därmed betydligt mer årliga medel för att förvalta världsarvets naturvärden än att förvalta kulturvärden. När det gäller medlen från Länsstyrelsen i Norrbottens län är föreningen fri att disponera dessa som de vill. Länsstyrelsens regleringsbrev anger enbart att den ska delfinansiera Laponiatjuottjudus för förvaltningen av världsarvet Laponia. Det sker via myndighetens förvaltningsanslag.⁵⁸

Föreningen får även intäkter på andra sätt. I genomsnitt kommer 6 procent av intäkterna från annan verksamhet, till exempel uthyrning av stugor och försäljning vid naturumverksamheten.

2.6.2 Ettårig bidragsfinansiering som har minskat under senare år
Laponiatjuottjudus finansiering beslutas för ett år i taget och bidragen från anslag ska användas inom budgetåret. Storleken på bidraget från Naturvårdsverkets anslag 1:3 har varierat från år till år under perioden 2020–2024 (se tabell 2). Det är föreningens största intäktskälla och därför får förändringar i anslaget stor betydelse för verksamheten. Nivån på anslag 1:3 har varierat över tid, bland annat genomförde regeringen en tillfällig höjning under åren 2021 och 2022 och därefter minskade regeringen anslaget. Riksrevisionen konstaterar i en granskning från

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

2024 att förvaltningen av skyddad natur inte kan uppnå målen som riksdagen har beslutat om med den nuvarande finansieringen.⁵⁹ Enligt Naturvårdsverket räcker nuvarande anslagsnivå inte ens till för att upprätthålla befintliga naturvärden i de skyddade områdena. Myndigheten har därför äskat om dubbling av anslag 1:3 till åtgärder för värdefull natur.⁶⁰

Tabell 2. Laponiatjuottjudus statliga medel, i miljoner kronor (2020–2024).

År	Naturvårdsverkets anslag 1:3	Länsstyrelsen i Norrbottens län	Riksantikvarieämbetet	Summa
2024	8,6	1,5	2	12,1
2023	10	1,5	2	13,5
2022	11,7	1,5	2	15,2
2021	13,7	1,5	2	17,2
2020	12,8	1,5	2	16,3

Källa: Laponiatjuottjudus verksamhetsberättelser 2020–2024.

I våra intervjuer med Naturvårdsverket framkommer att myndigheten inte har minskat bidragen till Laponiatjuottjudus och Stiftelsen Tyrestaskog, som förvaltar Tyresta nationalpark, i samma utsträckning som den har gjort för länsstyrelserna. Det beror på att Naturvårdsverket har tagit hänsyn till att Laponiatjuottjudus och Stiftelsen Tyrestaskog är små organisationer som är beroende av bidrag för att kunna upprätthålla verksamheten. Laponiatjuottjudus och Stiftelsen Tyrestaskog kan som små organisationer inte parera omfattande neddragningar som länsstyrelsen kan genom sitt förvaltningsanslag.

2.6.3 Tydligare styrning av medlen från Naturvårdsverket från och med 2024

Naturvårdsverket införde 2024 prioriteringar och en tydligare inriktning för hur förvaltarna ska använda bidragsmedlen från anslag 1:3. Det är en följd av att regeringen minskade anslagets volym. Motsvarande typ av skrivningar finns även för 2025. Detta gäller för alla förvaltare, såväl länsstyrelser som Laponiatjuottjudus. Länsstyrelserna har också efterfrågat mer stöd för hur de ska prioritera mellan olika åtgärder inom ramen för anslaget. Enligt Riksrevisionen har Naturvårdsverkets vägledning för skyddade områden inte gett tillräckligt med stöd för prioriteringar mellan åtgärder, till exempel mellan naturvårdande åtgärder och friluftslivsåtgärder.⁶¹

⁵⁹ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*.

⁶⁰ Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets budgetunderlag 2025–2027*.

⁶¹ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*.

Naturvårdsverkets bidragsbeslut till Laponiatjuottjudus för 2024 innehåller följande inriktning och prioriteringar som en vägledning för hur föreningens verksamhet för bidragsmedlen bör bedrivas:

- Regeringens särskilda satsningar bör ges särskild prioritet.
- Praktiska åtgärder i naturen som gynnar av EU utpekade arter och naturtyper bör ges hög prioritet. Efter det bör arter och naturtyper med nationellt intresse prioriteras.
- Medel för friluftsliv inom skyddade områden bör prioritera säkerhet för besökare samt områden med stort besöksstryck. Övriga friluftslivsåtgärder kan behöva begränsas till en basnivå.
- Arbetet med naturum bör begränsas till en basnivå och fokusera på kärnverksamheten. Öppettider och bemanning kan behöva justeras.
- Bidragsmedlen bör generellt sett användas för att i största möjliga mån åstadkomma behövliga åtgärder och effekter i naturen. Det syftet bör vara vägledande i avvägningen mellan finansieringen av tjänster för övergripande arbete kontra åtgärder i fält.⁶²

2.6.4 Enda världsarvet med årligt bidrag från Riksantikvarieämbetet

Laponia är det enda världsarvet som får ett årligt bidrag från Riksantikvarieämbetet för kulturarvsarbetet.⁶³ Av myndighetens regleringsbrev framgår att Riksantikvarieämbetet får betala ut högst två miljoner kronor som bidrag till Laponiatjuottjudus för förvaltningen av världsarvet Laponia enligt Laponiaförordningen. I Riksantikvarieämbetets beslut framkommer ingen inriktning eller några prioriteringar.⁶⁴ Bidraget har delats ut sedan 2015.

Riksantikvarieämbetet konstaterar i sitt budgetunderlag för 2025–2027 att samhällets förmåga att skydda kulturvärden i bebyggelse och landskap samt att bidra till att dessa blir en resurs för en hållbar samhällsutveckling fortfarande är underfinansierad. Konsekvenserna av underfinansieringen är att kulturarvet inte tas tillvara och blir den resurs för social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet som det skulle kunna vara. Länsstyrelserna uttrycker att det finns stora utmaningar i att fördela bidraget eftersom den nuvarande nivån på anslaget inte har följt kostnadsökningarna för bland annat material och arbete.⁶⁵

⁶² Naturvårdsverket (2024). Bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus avseende anslaget 1:3, åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, för budgetåret 2024. Ärendenummer NV-00170-24.

⁶³ Världsarv som är kulturarv, med undantag för Laponia, har även under perioden 2021–2024 haft möjlighet att söka ett årligt bidrag från Riksantikvarieämbetet för världsarvssamordning inom ramen för kulturmiljöanslaget.

⁶⁴ Riksantikvarieämbetet (2022, 2023, 2024). *Beslut om bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus*.

⁶⁵ Riksantikvarieämbetet (2024). *Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2025–2027*, s. 15.

2.6.5 Ingen statlig granskning av om Laponiatjuottjudus använder de statliga medlen på ett korrekt och effektivt sätt

Laponiatjuottjudus är en förening och därför granskas inte föreningens ekonomiska redovisning på samma sätt som en statlig myndighets redovisning. Riksrevisionen granskar inte hur föreningen använder sina resurser, eftersom myndigheten bara granskar myndigheter, stiftelser och bolag. Naturvårdsverket kan däremot göra en revision av de bidrag som myndigheten tilldelar föreningen. Myndigheten har även övervägt att göra en revision, men har bedömt att det inte har funnits särskilda skäl för att göra det.

Laponiatjuottjudus använder sig av en oberoende revisor för att granska föreningens årsbokslut och att denna har upprättats i enlighet med bokföringslagen (1999:1078). Revisorns uttalande överlämnas till partsrådet för att rådet ska kunna bedöma om rådet ska ge styrelsen ansvarsfrihet för räkenskapsåret. För perioden 2020–2024 har revisorn bedömt att årsbokslutet i allt väsentligt har upprättats i enlighet med bokföringslagen.⁶⁶

Men det ingår inte i revisorns granskning att som Riksrevisionen granska om föreningen använder de statliga bidragen på ett effektivt sätt och i enlighet med de regler och beslut som finns för bidragen.⁶⁷ I våra intervjuer med representanter från Naturvårdsverket framkommer att den redovisning och återsrapportering som föreningen lämnar in inte tydligt visar hur Laponiatjuottjudus gör sina prioriteringar inom ramen för bidraget från anslag 1:3.

⁶⁶ Laponiatjuottjudus 2020–2024. *Årsbokslut för föreningen Laponiatjuottjudus/Revisionsberättelse*.

⁶⁷ Se lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

3 Laponiatjuottjudus organisering

I det här kapitlet redogör vi närmare för hur föreningen Laponiatjuottjudus organisering och beslutsprocesser fungerar. Vi inleder med en analys av föreningens beslutande organ och därefter föreningens kansli. I kapitlet redogör vi även för hur samarbetet och samverkan mellan föreningens parter fungerar, samt samarbetet mellan föreningens kansli och Länsstyrelsen i Norrbottens län respektive Naturvårdsverket. Vi beskriver Laponiatjuottjudus interna styrning och verksamhetens resultat närmare i kapitel 4 och 5.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Unesco utnämnde Lapponia till världsarv 1996 men det dröjde fram till 2011 innan parterna enades om en gemensam förvaltningsorganisation för världsarvet i form av föreningen Laponiatjuottjudus. Men den långa processen har bidragit till att stärka samarbetet och förtroendet mellan parterna.
- Det finns ett mervärde av att parter från staten, berörda kommuner och samebyar utbyter information, kunskap och gemensamt beslutar om förvaltningen av Lapponia. Det ger förutsättningar för att olika perspektiv representeras och förs fram utifrån de natur- och kulturkriterier som ligger till grund för världsarvet. Den lokala förvaltningen säkerställer också att världsarvet förvaltas utifrån lokala behov och förutsättningar.
- Föreningens beslut sker enbart i konsensus, vilket bidrar till att världsarvets olika värden beaktas utifrån flera perspektiv. Det gör besluten mer långsiktigt stabila än de annars skulle vara. Men konsensusförfarandet kan leda till att det tar tid innan föreningen når beslut. Det finns också tecken på att föreningen inte hanterar vissa svåra frågor tillräckligt när det är svårt att nå konsensus.
- Samarbetet mellan parterna i föreningen fungerar över lag väl. Men samarbetet är personberoende och bygger på att ledamöterna deltar aktivt i mötena. Det finns tecken på att delaktigheten bland styrelseledamöterna har minskat under senare år, och att nya ledamöter behöver bättre kunskap om bland annat deras roll och ansvar som ledamot i föreningen.
- Partsrådet och styrelsen arbetar inte tillräckligt strategiskt och långsiktigt, till exempel när det gäller att ta fram långsiktiga prioriteringar för verksamheten. Det har inneburit att kansliet i praktiken får en större roll när det gäller verksamhetens planering och prioriteringar.

- Det finns en risk för rollkonflikter och jävssituationer i Laponiatjuottjudus. Det finns vissa rutiner för att hantera detta i både styrelsen och kansliet. De anställda är också medvetna om risken för jäv. Ledamöter från kommunerna och myndigheterna avstår också i regel från att besluta i frågor som krockar med deras myndighetsroll. Men kunskapen om hur potentiella jävssituationer kan hanteras behöver generellt utvecklas bland ledamöterna.
- En utmaning för samebyarnas ledamöter är att de har sämre förutsättningar att förbereda styrelsemöten än övriga ledamöter. Parternas ledamöter deltar därmed inte på lika villkor i arbetet. Det riskerar att försvaga samebyarnas representation och delaktighet i föreningen.
- Naturvårdsverket har lämnat in en hemställan till regeringen om att lämna föreningen eftersom de anser att det räcker att länsstyrelsen representerar staten. Naturvårdsverket bidrar med kompetens och stöd inom förvaltning av skyddad natur till föreningen, särskilt juridiskt stöd. Stödet är mer omfattande och operativt än vad myndigheten vanligtvis ger förvaltare.
- Kansliet är litet, vilket innebär både för- och nackdelar. Kärnuppgifter såsom naturvård bemannas enbart med en person, vilket gör verksamheten sårbar för vakanser och annan frånvaro. Kansliet har också haft hög personalomsättning, men den har stabiliserats. Den lilla organisationen innebär samtidigt att det är enkelt att integrera verksamhetsområden och hitta synergier mellan förvaltningen av kultur- och naturvärden. Det bidrar till att resurserna används effektivt.
- Kansliet och Länsstyrelsen i Norrbottens län har under senare år förbättrat sitt samarbete och utbyte av kunskap och kompetens, bland annat inom förvaltningen av leder och anläggningar. Kansliet får också stöd från länsstyrelsen inom bland annat uppföljningssystem och upphandling. Samarbetet har bidragit till att göra kansliets verksamhet mindre sårbar.
- Laponiatjuottjudus har på olika sätt arbetat med att stärka den lokala och samiska förankringen och delaktigheten, vilket bland annat bidrar till förvaltningen av världsarvets kulturvärden och förstärker förvaltningens legitimitet som lokal förvaltningsorganisation. Men lokalsamhällets engagemang har minskat sedan pandemin, vilket riskerar att undergräva den lokala förankringen.

3.2 En förvaltningsorganisation med parter från olika förvaltningsnivåer och samebyar

Det tog ungefär femton år innan staten och de berörda samebyarna och kommunerna kunde enas om hur förvaltningen av världsarvet Lapponia skulle se ut. Förvaltningsorganisationen Laponiatjuottjudus bildades 2011 som en ideell förening med syftet att förvalta världsarvet Lapponia, vilket föreningen har gjort sedan den 1 januari 2013.

Laponiatjuottjudus medlemmar består av de nio samebyarna Báste čearru, Gällivare skogssameby, Jáhkkågaska tjiellde, Luokta-Mávas, Slakka, Sirges, Tuorpon, Udtja och Unna tjerusj, samt Gällivare kommun och Jokkmokks kommun och staten genom Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket. Samebyarna representeras av samarbetsorganisationen Mijá Ednam (vårt land) i föreningen. Staten, kommunerna och samebyarna är parterna i Laponiatjuottjudus.⁶⁸ Föreningen har sitt säte i Jokkmokk.

3.2.1 Lång oenighet om hur förvaltningen av Laponia skulle utformas

När Laponia utnämndes till världsarv 1996 var det Länsstyrelsen i Norrbottens län som ansvarade för att förvalta nationalparkerna och naturreservaten i Laponia. Men utnämningen till världsarv innebar att förvaltningen ställdes i ett nytt ljus. Bland annat betonade samebyarna i området vikten av lokalt och samiskt inflytande i förvaltningen, eftersom kriterierna för utnämningen av världsarvet utgår från den samiska kulturen. Den nationella världsarvsstrategin betonar också både lokal delaktighet och att förvaltningen bör ske i nära samarbete med urfolk.⁶⁹

Det tog lång tid innan parterna kunde enas om hur världsarvet ska förvaltas. Under perioden 1997–2000 tog länsstyrelsen, samebyarna och kommunerna var för sig fram egna handlingsprogram för världsarvets förvaltning. Mellan 2002 och 2003 gjorde parterna ett nytt försök att ta fram en gemensam förvaltningsplan och att hitta former för förvaltningen, men parterna kunde inte enas.

Först 2005–2006 började parterna närma sig varandra. Det resulterade i att samebyarna, kommunerna, Naturvårdsverket och länsstyrelsen i juni 2006 gemensamt lämnade förslag till regeringen om gemensamma former för förvaltningen. Länsstyrelsen i Norrbottens län fick därefter ett regeringsuppdrag att utveckla formerna för förvaltningen av Laponia i enlighet med förslaget. Det lade grunden för den så kallade Laponiaprocessen.

3.2.2 Laponiaprocessen lade grunden för Laponiatjuottjudus

Laponiaprocessen pågick under perioden 2006–2009. Processen leddes av Laponiadelegationen som bestod av representanter från samtliga parter. De som vi har intervjuat beskriver att Laponiaprocessen var en lärandeprocess där parter som tidigare hade stått långt från varandra närmade sig varandra efter flera år av diskussioner och kunde börja samarbeta. Med hjälp av flera arbetsgrupper beredde Laponiadelegationen utformningen av den nya förvaltningsorganisationen, en

⁶⁸ Laponiaförordningen (2011:840); Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

⁶⁹ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 96.

gemensam förvaltningsplan och skötselplan, samt föreskrifter för de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia. I juni 2010 överlämnade parterna genom länsstyrelsen ett förslag till att utveckla formerna för förvaltningen av Laponia till regeringen. Förslaget lade till stora delar grunden för hur förvaltningsorganisationen Laponiatjuottjudus ser ut i dag.⁷⁰

Parterna i Laponiaprocessen betonade bland annat att förvaltningen av Laponias unika värden är betydligt mer omfattande än uppdraget att förvalta de befintliga nationalparkerna och naturreservaten i Laponia. Området är ett kulturlandskap där det samiska folket sedan urminnes tider har verkat och utövat sin kultur och näringar. I Laponia behöver därför naturvård vävas samman med kultur- och miljövard och lokal utveckling. Parterna lyfte fram att ett betydande samiskt inflytande över förvaltningen och skötseln av Laponia är en förutsättning för att kunna behålla de värden som motiverade världsarvsutnämningen.⁷¹

3.3 Förvaltningsorganisationen bidrar till ett helhetsperspektiv men innebär också en tröghet

Laponiatjuottjudus består av de beslutande organen partsrådet och styrelsen, samt ett kansli som utför verksamheten att förvalta världsarvet. Organisationen motsvarar det som kallas världsarvsråd eller förvaltningsråd, som är ett forum där olika aktörer som har en roll i att förvalta och använda världsarvet samverkar.⁷² Men till skillnad från andra världsarvsråd har Laponiatjuottjudus beslutanderätt när det gäller genomförandet av förvaltningen av världsarvet, i form av de beslutande organen partsrådet och styrelsen. Besluten tas också i konsensus, vilket innebär att alla ledamöter behöver vara överens om besluten.

Vår bild är att Laponiatjuottjudus sammansättning och beslutsprocesser ger förutsättningar för lokal förankring och för ett samarbete som stärker helhetsperspektiv på världsarvet. Det är viktigt eftersom världsarvet är ett kombinerat natur- och kulturarv. Men organiseringen och beslutsprocesserna skapar också en tröghet, till exempel när det gäller att hantera intresse- och rollkonflikter och frågor där det är svårt att nå konsensus. Därmed riskerar centrala frågor för förvaltningen av världsarvet att inte hanteras i tillräcklig utsträckning.

I rutan nedan sammanfattar vi Laponiatjuottjudus organisation.

⁷⁰ Länsstyrelsen i Norrbottens län/Laponiadelegationen (2010). *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla formerna för förvaltning av världsarvet Laponia*, 2010-06-02.

⁷¹ Ibid.

⁷² Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*, s. 50–51.

Laponiatjuottjudus organisation

- *Partsrådet* är föreningens högsta beslutande organ och har i uppgift att i dialog med parterna, styrelsen och den verkställande funktionen (kansliet) utforma uppdrag, samt följa upp, diskutera och granska hur verksamheten utförs. Partsrådet träffas en gång per år och utser då styrelseledamöter och styrelsens ordförande.
- *Styrelsen* är föreningens beslutade organ mellan partsrådets möten och ska svara för föreningens angelägenheter. Det gäller till exempel att fastställa den övergripande inriktningen för verksamheten, årlig verksamhetsplan och budget, föreningens årsredovisning, samt verkställa styrelsens beslut och leda det löpande arbetet. Styrelsen träffas minst fyra gånger per år.
- *Kansliet* genomför förvaltningen av världsarvet, utifrån den inriktning som partsrådet och styrelsen beslutar, samt information och kommunikation av världsarvet. Kansliet leds av en verksamhetsledare, vilket motsvarar det som kallas världsarvssamordnare.

Både partsrådet och styrelsen består av åtta ledamöter och en ordförande vardera. De nio samebyarna representeras av fem ledamöter. Kommunerna och myndigheterna har en ledamot vardera.

Samebyarnas samarbetsorganisation Mijá Ednam utser ordförande i föreningen.

Mijá Ednam är en ideell förening som består av de nio samebyar som är verksamma i Laponia.

Källa: Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

3.3.1 Sammansättningen av parterna bidrar till att lyfta fram olika perspektiv

Laponiatjuottjudus består av parter som har olika intressen, ansvarsområden och perspektiv på hur världsarvet ska förvaltas. Enligt den nationella världsarvsstrategin ska ett världsarvsråd bestå av offentliga aktörer och andra aktörer som ansvarar för och är involverade i världsarvsarbetet.⁷³

Vår bild är att sammansättningen av de olika parterna i Laponiatjuottjudus ger förutsättningar för att världsarvets kriterier representeras och bevakas i förvaltningen av Laponia. Det avspeglas bland annat i styrelseprotokollen, där respektive part bidrar med information och kunskap om sina respektive ansvarsområden och intressen. Det är viktigt att länsstyrelsen sitter med i styrelsen och har inblick i förvaltningen av skyddade områden eftersom länsstyrelsen har delegerat förvaltningsuppgifter till föreningen, men fortfarande har det övergripande ansvaret för förvaltningen, samt har kvar myndighetsutövande uppgifter i Laponiaområdet. Staten har vidare en central roll som huvudman för de skyddade områdena i världsarvet. Samebyarna ger

⁷³ Ibid.

föreningen en direkt koppling till den samiska kulturen och renskötseln, vilka världsarvsutnämningens kulturvärden utgår från. Genom kommunerna kan frågor som rör besöksnäring och tillgänglighet lyftas, och även den lokala samhällsplaneringen, till exempel exploateringsärenden som kan påverka världsarvet.

Världsarvsstrategin betonar vikten av lokal representation i förvaltningen av världsarv.⁷⁴ Flera av parterna beskriver i våra intervjuer fördelen med att förvaltningen har en lokal representation, genom samebyarna och kommunerna. Det bidrar till att förvaltningen kommer närmare de lokala förutsättningar och behov som finns i området. Flera av våra intervjupersoner lyfter till exempel fram att samebyarna har en unik och nära kännedom om olika delar av Laponiaområdet, bland annat genom att de finns i området i samband med bland annat renskötseln.

3.3.2 Konsensusförfarandet bidrar till mer långsiktigt stabila beslut men kan ta tid

Besluten i partsrådet och styrelsen ska fattas i konsensus. Det innebär att alla behöver vara överens för att kunna besluta om en fråga. De flesta av de parter som vi har intervjuat beskriver att förfarandet fungerar relativt väl och att det främst är en fördel, eftersom det bidrar till att besluten behöver förankras ordentligt och därmed accepteras av alla parter. Det ger beslut som är mer stabila över tid än vad de annars skulle vara. Det bidrar också till att parterna förstår varandras perspektiv bättre, eftersom konsensus förutsätter att parterna lyssnar på och lär av varandras argument. Det är också en grundläggande del av Laponiatjuottjudus arbetssätt som bygger på samiska traditioner, där föreningen ska fungera som en mötesplats för lärande samt erfarenhets- och kunskapsutbyte (se vidare avsnitt 3.5.1).⁷⁵

Konsensusförfarandet gör också att det är mindre viktigt vilka aktörer som har majoritet i styrelsen och partsrådet. Exempelvis är ledamöterna från samebyarna fler än de statliga representanterna. Det är inte heller lika viktigt vem som har ordförandeposten. Samtidigt lyfter flera av parterna fram att det faktum att samebyarna har fler ledamöter, och innehar ordförandeskapet, ändå i praktiken påverkar vilka frågor som får utrymme på styrelsemötena.

En nackdel med konsensusförfarandet är att vissa beslut kan ta tid, eftersom ledamöterna behöver diskutera dem under flera möten innan de kan fatta beslut. Exempelvis hade parterna olika uppfattningar om var den nya besöksentrén till Muttos/Muddus nationalpark skulle placeras, men genom att väga olika perspektiv kunde de enas om en lämplig plats. Ett annat exempel är hur ordförandeskapet i föreningen skulle roteras, och där föreningen har enats om en lösning där samebyarnas samarbetsorganisation Mijá Ednam utser ordförande (se avsnitt 3.3.7).

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

3.3.3 Svåra men centrala frågor riskerar att inte hanteras tillräckligt i föreningen

De flesta av parterna anser att det är högt i tak i styrelsen och att de kan lyfta frågor utifrån sina respektive intressen. Det är en förutsättning för att konsensusförfarandet ska fungera utan att något intresse eller perspektiv blir undantryckt. Våra intervjuer och vår genomgång av styrelseprotokollen från perioden 2020–2024 visar att parterna i styrelsen inte har nått konsensus i endast ett fåtal frågor under den perioden. Dessa frågor handlade bland annat om hur föreningen ställer sig till hur Gállok/Kallakgruvan påverkar världsarvets värden och en förfrågan från Gällivare fjällsäkerhetskommitté om att dra en ny skoterled i Laponiaområdet för att förbättra säkerheten för skoterförare, men som skulle innebära att renarna i större utsträckning störs av skotertrafik. Denna fråga har kommit in till föreningen flera gånger.⁷⁶

Men vi ser också tecken på att vissa parter upplever att föreningen inte diskuterar och hanterar svåra frågor tillräckligt mycket, trots att frågorna har lyfts fram vid flera tillfällen. Det finns därför en risk för att svåra men centrala frågor inte hanteras tillräckligt av föreningen. I intervjuerna med företrädare från länsstyrelsen och Naturvårdsverket framkommer att det finns centrala frågor som Laponiatjuottjudus borde behandla i större utsträckning. Det handlar bland annat om hur den tillåtna terrängkörningen inom skyddade områden bör hanteras för att minska skadorna på naturen, samt om hur tillgången till övernattningsstugor tillgodoses för både länsstyrelsens och Laponiatjuottjudus personal ute i fält (se avsnitt 6.5). Några av de representanter från samebyarna som vi har intervjuat lyfter även fram Gállok/Kallakgruvans potentiella påverkan på världsarvet som en sådan fråga. I vissa av våra intervjuer framkommer vidare att det är svårt att framföra det naturvårdande perspektivet i föreningen om det riskerar att påverka renskötselns förutsättningar.

3.3.4 Intressekonflikter uppstår ibland mellan parternas och Laponiatjuottjudus intressen

En lokal förvaltning kan öka risken för jäv och intressekonflikter, vilket kan försvåra för ledamöterna att fatta sakliga och opartiska beslut.⁷⁷ Det beror på att det är större risk att ledamöter och även anställda påverkas personligen eller att vänner och släkt påverkas av besluten. Det kan till exempel handla om att Laponiatjuottjudus regelbundet behöver upphandla lokala utförare i närområdet.

Enligt våra intervjuer är det svårt att undvika intressekonflikter och jävssituationer eftersom Jokkmokk är en liten ort. Det är vanligt att invånare känner varandra eller är släkt. Det ställer krav på att föreningen har tydliga rutiner för hur intresse-

⁷⁶ Laponiatjuottjudus (2024). Protokoll styrelse, 2024-10-08.

⁷⁷ Statskontoret (2023:13). *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner*.

konflikter och jävssituationer ska hanteras. Föreningens arbetsordning anger att ledamöter i styrelsen och partsrådet inte kan omfattas av Laponiatjuottjudus ramavtal.⁷⁸ Laponiatjuottjudus stadgar anger vidare att styrelseledamöter, anställda eller andra medarbetare inte får delta i beslut eller beredningen av en fråga som angår personen själva eller en närstående, om beslut förväntas innebära nytta eller skada för den personen eller en närstående.⁷⁹

Men enligt våra intervjuer varierar det i vilken utsträckning ledamöterna i praktiken är medvetna om vad jäv och intressekonflikter innebär och vad som kan vara en jävssituation. Det handlar i grunden om deras kunskap om vilket ansvar och uppdrag de har som ledamöter i styrelsen. Föreningen tillhandahöll tidigare en generell utbildning för nya styrelseledamöter om vad som ingår i uppdraget som ledamot i Laponiatjuottjudus. Men den typen av utbildning hålls inte längre eftersom styrelsen kom fram till att varje part själv ska ansvara för att introducera nya ledamöter, eftersom uppdraget kan skilja sig åt mellan parterna. Enligt våra intervjuer med vissa styrelseledamöter och medarbetare vid kansliet finns det ett stort behov av en mer djupgående och regelbunden utbildning för såväl gamla som nya ledamöter för att öka kunskapen om rollen och ansvaret som ledamot. Det inkluderar kunskap om vikten av att som ledamot förhålla sig sakliga och opartisk för att förhindra att intressekonflikter och jäv uppstår.

3.3.5 Vissa rollkonflikter kopplat till myndigheternas och kommunernas dubbla roller

Förvaltningsorganisationen innebär också vissa utmaningar som har att göra med att myndigheterna och även kommunerna har dubbla roller. De är dels beslutande parter i föreningen, dels styrande och beslutande myndigheter i frågor som påverkar förvaltningen av Laponia. Eftersom kommunerna är politiskt styrda organisationer behöver även kommunernas ledamöter ta hänsyn till den politiska ledningens ståndpunkt i olika frågor. Samebyarna har som ekonomiska föreningar en större flexibilitet när det gäller vilka beslut som de kan fatta och kan agera mer utifrån sina egna intressen.

Vår bild är att det ibland uppstår rollkonflikter för vissa av parterna. Ibland kan en fråga komma upp både inom ramen för en organisations handläggnings- och beslutsprocesser och inom Laponiatjuottjudus styrelsearbete. Det innebär exempelvis att myndighets- och kommunrepresentanterna i föreningen vid tillståndsprövningar eller exploatering och planering av ett område inte kan ta ställning i frågan inom ramen för Laponiatjuottjudus styrelsearbete innan myndighetsbeslutet är taget.

⁷⁸ Laponiatjuottjudus (2024). *Arbetsordning för styrelse och väråltårbbeaojvve/ verksamhetsledare i Laponiatjuottjudus*.

⁷⁹ Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

I dessa fall ska myndighets- och kommunföreträdarna jäva ut sig och inte delta vid den punkten på dagordningen. Våra intervjuer och vår genomgång av styrelseprotokollen visar också att det sker regelbundet. Ett exempel är en pågående tillståndsprövning där länsstyrelsens representant därför inte deltog vid den mötespunkt som berörde frågan.

3.3.6 Naturvårdsverket har begärt att lämna föreningen för att renodla rollen som nationell myndighet

Naturvårdsverket har i en hemställan till regeringen begärt att inte längre vara medlem i Laponiatjuottjudus.⁸⁰ Myndigheten anser att förvaltningen av skyddade områden sedan länge är decentraliserad till länsstyrelserna och att det därför är tillräckligt att Länsstyrelsen i Norrbottens län ensam företräder staten i föreningen. Naturvårdsverket anser också att länsstyrelsen, som statens regionala representant, har mer lokal förankring än Naturvårdsverket och därmed en given plats i en lokal förvaltningsorganisation. Myndigheten anser att de i stället kan stötta Laponiatjuottjudus inom ramen för sitt ordinarie uppdrag att vägleda och stötta förvaltningen av skyddade områden. Inom detta uppdrag tillhandahåller myndigheten stöd till länsstyrelser och andra som förvaltar skyddad natur. Enligt våra intervjuer med Naturvårdsverket ingår det i vanliga fall inte i Naturvårdsverkets roll som nationell myndighet att vara så delaktig i beslut som rör den lokala förvaltningen av skyddade områden som myndigheten är som part i föreningen.⁸¹ Som vi beskriver i kapitel 2 medför det i praktiken också vissa rollkonflikter för myndigheten.

I våra intervjuer framkommer att övriga parter anser att Naturvårdsverkets kunskap och kompetens inom naturvård och områdesskydd är värdefull för föreningen. En stor del av Laponiatjuottjudus områdesskyddsuppdrag är författningstungt samtidigt som föreningen inte har någon egen jurist. Både föreningens kansli och styrelsen har därför använt sig av den juridiska kompetensen som en av ledamöterna från Naturvårdsverket tillhandahåller, till exempel när det gäller att tolka föreskrifter. Naturvårdsverket skulle kunna ge det stödet utanför föreningen, inom ramen för sin roll som stödjande och vägledande myndighet inom områdesskydd. Men vissa av intervjupersonerna anser att det finns en risk att myndighetens stöd skulle minska om den lämnar föreningen.

⁸⁰ Naturvårdsverket (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*.

⁸¹ Se även Statskontoret (2024:15). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket*, s. 44.

3.3.7 Laponiatjuottjudus stadgar riskerar att göra föreningen mer sårbar

Föreningens stadgar anger att om en medlem lämnar Laponiatjuottjudus så ska föreningen upplösas.⁸² Enligt våra intervjuer med personer som var delaktiga i Laponiaprocessen var syftet att binda parterna vid föreningen, eftersom det tog så lång tid att enas om förvaltningen innan och under Laponiaprocessen. Parterna är därmed tvungna att samarbeta eftersom alternativet innebär att föreningen upplöses. Det innebär också att ingen part kan förbigås i föreningen utan konsekvenser för föreningen, vilket för vissa parter också innebär en säkerhetsgaranti. Men vår bild är att det även gör föreningen mer sårbar, vilket riskerar att göra förvaltningsmodellen mer kortsiktig.

Att föreningen blir upplöst när en medlem lämnar gör att förvaltningens existens lätt kan hotas om det exempelvis uppstår oenigheter eller en part av andra skäl vill lämna. Det aktualiserades till exempel 2018 när kommunerna och samebyarna var oeniga om hur ordförandeskapet i föreningen skulle roteras. Ursprungligen var tanken att ordförandeskapet skulle rotera mellan kommunerna och samebyarna, men det reglerades inte i föreningens stadgar. När kommunerna skulle ta över ordförandeskapet ansåg samebyarna att föreningen frångick konsensusförfarandet och principen om samisk majoritet, och vissa samebyar ville därmed lämna föreningen.⁸³ Partsrådet landade efter flera år i att samebyarnas samarbetsorganisation Mijá Ednam har rätten att nominera ordförande, vilket i teorin kan vara från både kommunerna och samebyarna. I praktiken har det hittills inneburit att ordförandeskapet roterar mellan samebyarna.

3.3.8 Styrelsen och partsrådet arbetar inte tillräckligt strategiskt och långsiktigt

Våra intervjuer ger en enhetlig bild av att parterna efter Laponiaprocessen och under de första åren av Laponiatjuottjudus var mycket intresserade av och engagerade i förvaltningen av Laponia. Men att ledamöterna i såväl partsrådet som styrelsen har blivit mindre aktiva och engagerade under senare år. En förklaring som de intervjuade ger är att kansliets verksamhet numera utför det operativa arbetet. En annan förklaring är att nya ledamöter har tillkommit, som inte var delaktiga i Laponiaprocessen. De har därför inte samma kunskap om Laponiatjuottjudus historia, roll och ansvar när det gäller förvaltningen av världsarvet, och känner därför inte samma ägarskap för förvaltningen, enligt våra intervjuer.

⁸² Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

⁸³ SVT Nyheter (2019-03-15). Laponiaförvaltningen: Tre samebyar hoppar av. (Hämtad 2025-01-25). <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/laponiaforvaltningen-tre-samebyar-hoppar-av>.

Flera av våra intervjupersoner lyfter fram att partsrådet och styrelsen inte arbetar tillräckligt strategiskt eller långsiktigt när det gäller att styra och planera verksamheten. Föreningen har försökt att tillsätta arbetsgrupper för att sätta inriktningen för det långsiktiga strategiska arbetet i föreningen, men arbetat har lagts ned. Flera av våra intervjupersoner anser att föreningens finansiering i form av årliga och riktade statliga bidrag begränsar vad styrelsen i praktiken kan föreslå. Men föreningens begränsade resurser gör även att handlingsutrymme är litet för vad som går att göra utöver det löpande arbetet (se kapitel 4). Det innebär att kansliet i praktiken får en mer framträdande roll i att göra planeringen och prioriteringar när de lämnar förslag till styrelsen om verksamhetsplaneringen, eftersom kansliet har bättre inblick i de finansiella förutsättningarna.

Flera av de styrelseledamöter vi har intervjuat anser att partsrådets roll inte är tillräckligt tydlig och alltför begränsad, eftersom rådet enbart träffas en gång per år. Vissa parter anser till exempel att de behöver kunna lyfta frågor till partsrådet när styrelsen inte kan eller inte har mandat att nå konsensusbeslut i vissa frågor. Men det finns inte samsyn i föreningen om det är en arbetsordning som föreningen bör formalisera och därmed använda sig av. Enligt vissa av våra intervjuer riskerar det att urholka konsensusförfarandet, medan andra anser att det i praktiken ändå används. Däremot kan enskilda styrelseledamöter även lyfta frågor till sin respektive part i partsrådet. Föreningen har en arbetsordning som konkretiserar styrelsens och verksamhetsledarens ansvar och uppgifter utifrån stadgarna, men inte partsrådets eller kansliets uppgifter.⁸⁴

3.3.9 Både samarbete och delaktighet i föreningen är ofta personberoende

Konsensusförfarandet och en fungerande samverkan förutsätter att det finns förtroende och tillit mellan parterna. Vår bild är att Laponiatjuottjudus har bidragit till att förbättra dialogen och samarbetet mellan parterna, till exempel har kontaktvägarna blivit enklare. Föreningen har också bidragit till att öka förståelsen för de olika parternas perspektiv. Parterna beskriver över lag att samarbetet i styrelsen fungerar bra. Vår bild är också att samtliga parter vill att Laponiatjuottjudus ska fortsätta förvalta Laponia. Det avspeglas också i den hemställan som föreningen har lämnat in till regeringen om att permanenta Laponiaförordningen.⁸⁵

Men många av de som vi har intervjuat beskriver att samarbetet och delaktigheten i föreningen är personberoende. Det tar tid att bygga upp ett fungerande samarbete, men även att förstå hur konsensusförfarandet går till och hur Laponiatjuottjudus

⁸⁴ Laponiatjuottjudus (2024). *Arbetsordning för styrelse och väråltårbbeaojvve/verksamhetsledare i Laponiatjuottjudus*.

⁸⁵ Laponiatjuottjudus (2022). *Hemställan om förlängning av förordning*, 2022-08-30.

som helhet fungerar, till exempel att beslut behöver diskuteras och övervägas från olika perspektiv. Det förutsätter också att ledamöter inte byts ut alltför ofta. Det framkommer i våra intervjuer att vissa ledamöter vid olika tillfällen inte tar ansvar för helheten utan tydligt enbart företräder sina egna intressen. En utmaning i sammanhanget är att pandemin gjorde att ledamöterna inte längre träffas fysiskt lika ofta som tidigare utan deltar digitalt vid flera av styrelsemötena. Det har försämrat förutsättningarna för diskussioner och samarbete, enligt flera av dem som vi har intervjuat.

Ledamöter i partsrådet och styrelsen i Laponiatjuottjudus har ett uppdrag och ansvar som skiljer sig från andra världsarvsråd, bland annat för att de har beslutanderätt i förvaltningen av världsarvet. Konsensusförfarandet innebär också att de måste arbeta annorlunda än om de skulle kunna besluta i majoritet. Flera av våra intervjupersoner lyfter fram att både gamla och nya ledamöter behöver regelbunden utbildning om Laponiatjuottjudus och vad det innebär att vara ledamot i föreningen. Den typen av utbildning finns inte i dag. Det gäller till exempel vad som ingår i ledamöternas roll och ansvar, samt förvaltningens värdegrund. Detta har särskilt lyfts i samband med att ledamöter som varit med i Laponiaprocessen och som har suttit länge i styrelsen har bytts ut. Det handlar till exempel om att ledamöterna inte ska företräda privata intressen, avstå från beslut när det finns risk för jäv, men även att de har ett ansvar för att beakta ett helhetsperspektiv i sina beslut och förstå hur konsensusförfarandet går till. Avgående ledamöter behöver också lämna över på ett bättre sätt till nya ledamöter, vilket varje part också har ett ansvar för.

3.3.10 Samebyarnas styrelseledamöter saknar tillräckliga förutsättningar att representera samtliga samebyar

Förutsättningarna för parterna att delta i Laponiatjuottjudus är olika. Samebyarna har generellt små resurser för styrelseuppdraget, även om det varierar mellan samebyarna. Laponiatjuottjudus betalar ut arvoden till samtliga ledamöter för styrelsemöten, utbildningsdagar och arbetsgrupper, samt ersätter förlorad arbetsinkomst och resekostnader, till exempel för bil och hotellboende.⁸⁶ Men enligt våra intervjuer med styrelseledamöterna från samebyarna är deras främsta utmaning det förberedelsearbete som styrelseuppdraget kräver.

Styrelseledamöterna från myndigheterna och kommunerna deltar inom ramen för sina respektive tjänster. De kan också använda sin arbetstid och sina respektive organisationer för att förbereda möten. Den möjligheten har inte samebyarna, vars representanter i styrelsen till viss del medverkar på ideell basis. Men det finns samebyar där ledamöterna får ersättning från samebyn för arbetet i styrelsen.

⁸⁶ Laponiatjuottjudus (2024). *Arbetsordning för styrelse och väråltárbbeoajvve/ verksamhetsledare i Laponiatjuottjudus.*

Samtliga nio samebyar har inte ordinarie ledamöter i styrelsen utan representationen sker via samebyarnas samarbetsorganisation Mijá Ednam som väljer fem ledamöter som ska representera samtliga samebyar. Det innebär att ledamöterna från samebyarna behöver lägga tid på att diskutera och förankra frågor även med andra samebyar i Laponia för att kunna representera dem. Mijá Ednam har i dagsläget ingen finansiering för den typen av förberedande arbete, vilket gör att samebyarna inte har tillräckliga möjligheter till samordning och representation. Enligt våra intervjuer leder det i vissa fall till att de samebyar som har ordinarie ledamöter i styrelsen ibland snarare företräder sin egen sameby, sin familj eller sina egna personliga uppfattningar. Det är ett problem för de samebyar som inte är ordinarie i styrelsen, eftersom de riskerar att inte representeras. I våra intervjuer framkommer att vissa samebyar också är mer engagerade i föreningen än andra.

De samebyar som inte är ordinarie i styrelsen sitter som ersättare och uppmuntras till att delta på alla möten för att lära. Men flera av representanterna från samebyarna lyfter i våra intervjuer fram att det kan vara svårt att hitta personer som har tid att ta på sig styrelseuppdraget, särskilt i små samebyar som inte har så många medlemmar. Flera medlemmar ur samebyarna är även underleverantörer till föreningen, till exempel i förvaltningen av leder. Det innebär att de inte får företräda samebyarna i Laponiatjuottjudus.⁸⁷

3.4 Kansliets storlek underlättar synergier inom verksamheten men gör den också mer sårbar

Laponiatjuottjudus har ett kansli, som för närvarande består av åtta medarbetare och en verksamhetsledare. Kansliet är placerat i Jokkmokk. Kansliet genomför själva förvaltningen av världsarvet enligt vad partsrådet och styrelsen beslutar och har därför en central roll i att förvalta världsarvet. Kansliets storlek och arbetssätt innebär att det finns flera fördelar när det gäller att arbeta effektivt och att hitta synergier mellan förvaltningen av kultur- och naturvärden. Men det finns också nackdelar med att kansliet är en liten organisation som därför är sårbar för inre och yttre förändringar.

3.4.1 Kansliets kompetens avspeglar världsarvskriterierna men tyngdpunkten finns inom kulturvärdena

Kansliets bemanning följer till stor del hur Laponiatjuottjudus har valt att tolka och bryta ner kriterierna som ligger till grund för världsarvet utifrån naturens värde, samisk kultur och rennäring samt spår av tidigare brukare/kulturarv (se vidare i kapitel 4). Det innebär att tyngdpunkten i kansliets kompetens finns inom världsarvets kulturvärden. På kansliet arbetar följande funktioner och kompetens med att förvalta världsarvet:

⁸⁷ Ibid.

- verksamhetsledaren
- en handläggare för samisk kultur och rennäring
- en handläggare för kulturmiljö/spår av tidigare brukare
- en naturvårdshandläggare
- två personer som arbetar med skötsel av leder och anläggningar
- en handläggare för naturum i Laponia
- en ekonom
- en kommunikatör (på deltid).

Tjänsten som handläggare för levande samisk kultur och rennäring tillkom under 2022. För tillfället finns också två projektledare och en projektassistent anställda för att driva ett projekt inom samisk kultur, med medel från Allmänna arvsfonden. Under sommarsäsongen finns även varje dag 4–5 timanställda medarbetare som arbetar vid verksamheten vid naturum vid Stor Muorkke/Stora Sjöfallets nationalpark.

3.4.2 En liten organisation gör det enkelt att hitta synergier mellan kultur- och naturvärden och att undvika stuprör

Förvaltnings- och skötselplanen för Laponia betonar vikten av att Laponiatjuottjudus arbetar utifrån ett helhetsperspektiv, och att föreningen behöver koppla samman och väga in både kultur- och naturvärden i förvaltningen (se vidare i kapitel 4). Vår bild är att det underlättas av att kansliet är en liten organisation, men också av hur kansliet har valt att arbeta. Medarbetarna har ett nära samarbete med varandra, bland annat genom att de veckovis informerar varandra om vad de gör inom sina respektive verksamhetsområden. På så vis kan medarbetarna bevaka att deras frågor även lyfts i andras arbete, om det finns skäl för det. Det bidrar till att hitta synergier mellan verksamheterna.

Det finns flera exempel på dessa synergier. När föreningen sätter upp skyltar för besökare informerar de också både om världsarvets natur- och kulturvärden, när det är aktuellt. Vidare finns det vid vissa leder och rastplatser information om historiska lämningar, till exempel spår av tidigare bosättningar, för att besökarna av misstag inte ska förstöra de lämningar som finns. Det är även viktigt för att informera om det kulturarv som finns i Laponia och som inte alltid är fullt synligt. Ett annat exempel som framkommer i våra intervjuer med kansliet är de breda spänger som finns i vissa delar av Laponia, som skyddar marken mot både vandrare besökare och fordon för renskötseln.

Att kansliet är litet gör det också till viss del enklare att snabbt prioritera om i verksamheten. Det är vanligt att medarbetare hjälper till med olika uppgifter, till exempel när det blir vakanser och sjukdom. Till exempel har flera av medarbetarna hjälpt till under tiden som tjänsten som handläggare för naturum har varit vakant

under 2024. Kansliet fördelade också under 2018 om de administrativa arbetsuppgifterna så att de fördelades på fler medarbetare. Syftet var att kunna prioritera verksamhetsområdet spår av tidigare brukare/kulturarv högre.⁸⁸

Flera av våra intervjupersoner i kansliet betonar också att en liten organisation innebär kortare beslutsvägar, vilket bland annat underlättar förvaltningen av leder och anläggningar. Denna förvaltning är till stor del säsons- och väderberoende och där behövs det ibland snabba beslut.

3.4.3 Sårbart när kärnuppgifter endast är bemannade med en person och när vissa stödfunktioner saknas

Men kansliets är också sårbart eftersom det är en liten organisation med få anställda och som har begränsade möjligheter till stödfunktioner. Till exempel har kansliet ingen kompetens inom it, juridik eller HR. Laponiatjuottjudus kärnuppgifter kräver en bredd av kunskaper och kompetenser för att kunna genomföra föreningens uppgifter. Det handlar till exempel om kompetens inom kulturarv och kulturmiljöer, samisk kultur, renskötsel, naturvård om olika arter och naturtyper, samt praktisk skötsel av spänger och anläggningar. I de flesta fall finns endast en handläggare per verksamhetsområde, med undantag för skötsel av leder och anläggningar som har två anställda. Föreningen upphandlar också de större insatserna inom skötsel av leder och anläggningar från lokala utförare.

Vår analys visar att det har varit svårt för kansliet att ha tillgång till och behålla nödvändig kompetens. Det har i praktiken inneburit att vissa delar av verksamheten har blivit eftersatta när någon slutar eller blir långvarigt sjuk, eftersom de flesta verksamhetsområden enbart är bemannade med en person. Dessutom har det ibland tagit tid och varit svårt att tillsätta vakanta tjänster. Det har inneburit att tjänster har varit obemannade under vissa tidsperioder.

Vakanta tjänster inom ett område påverkar i sin tur andra områden eftersom övrig personal även har fått arbeta med dessa uppgifter, exempelvis vid vakanser vid naturumverksamheten. Naturvårdsverkets utvärdering av naturum i Laponia från 2024 visar att det har varit svårt för verksamheten att behålla personal, inklusive föreståndaren för naturum. Det innebär att Laponiatjuottjudus behöver anställa ny personal vid naturum för varje säsong.⁸⁹ Det beror bland annat på naturums placering, vilket innebär att både personal och naturumhandläggaren behöver bo i personalbostäder under den tid som naturum är öppet, eftersom avstånden innebär långa restider. Från och med 2025 prövar föreningen att ha placeringsort i Jokkmokk för handläggaren för naturum, samt en året runt-anställning. Syftet är att se om det kan leda till att handläggaren stannar längre på tjänsten.

⁸⁸ Laponiatjuottjudus (2019). *Verksamhetsberättelse 2018*.

⁸⁹ Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Laponia*.

3.4.4 Föreningen har saknat naturvårdshandläggare under flera år

Det verksamhetsområde som har varit värst drabbat av personalfrånvaro är naturvård. Föreningen har saknat en naturvårdshandläggare under större delen av 2018, 2019 och 2022, samt delar av 2024, vilket har påverkat hur arbetet har bedrivits inom detta område (se kapitel 5). Föreningen har till viss del tagit hjälp av konsulter under dessa perioder.

Inom naturvård är kraven på föreningens verksamhet mer omfattande än inom förvaltningen av kulturarv och kulturmiljöer. Det gäller till exempel Naturvårdsverkets krav på uppföljningar. Därför är det särskilt sårbart att ha endast en person på tjänsten. Enligt vissa av våra intervjupersoner är det också svårt att vara ensam på denna tjänst eftersom naturvårdsarbetet i Laponia kräver kompetenser inom flera naturtyper och djurarter. Det beror på att Laponia omfattar ett stort och varierande område med till exempel fjällmiljöer, skogar, våtmarker, vattendrag och sjöar. Men naturvårdsarbetet i föreningen blir lätt inriktat på den kompetens som naturvårdshandläggaren har. Enligt representanter från Naturvårdsverket skulle det behövas åtminstone två naturvårdshandläggare baserat på storleken och karaktären på de skyddade områden som finns i Laponia.

3.4.5 Hög personalomsättning har ökat verksamhetens sårbarhet

Kansliet har haft en förhållandevis hög personalomsättning under flera år, vilket har ökat verksamhetens sårbarhet. Under perioden 2020–2024 har åtta personer av den tillsvidareanställda personalen avslutat sina anställningar, varav fyra under 2022.⁹⁰ Det är ungefär hälften av personalen vid kansliet under det året. Men även att en person slutar kan påverka verksamheten mycket eftersom organisationen är så liten.

Personalomsättningen har olika anledningar, men kan under perioden delvis förklaras av att kansliet hade arbetsmiljöproblem under perioden 2022–2023. Flera medarbetare upplevde brister i ledningen och organisationskulturen vid kansliet, bland annat i form av kränkande särbehandling.⁹¹ Situationen försvärades bland annat av att det inte fanns någon HR-kompetens eller något systematiskt arbetsmiljöarbete vid kansliet.

Föreningen har sedan dess utvecklat sitt systematiska arbetsmiljöarbete och sina rutiner för kränkande särbehandling.⁹² Hösten 2023 undersöktes den psykosociala och fysiska arbetsmiljön i kansliet, som bland annat visade att trivseln, engagemanget och samarbetet nu var bra eller mycket bra bland kansliets medarbetare, samt att de upplevde att det inte förekommer någon kränkande särbehandling.⁹³

⁹⁰ Enligt uppgifter i e-post från Laponiatjuottjudus kansli, 2025-03-25.

⁹¹ Enligt uppgifter i e-post till Regeringskansliet, 2023-05-16.

⁹² Laponiatjuottjudus (2022). *Personalhandbok*.

⁹³ Adviva Företagshälsa (2023). *Återrapport efter utförda arbetsplatsprofiler, Laponiatjuottjudus, september–oktober 2023*.

Våra intervjuer med bland annat styrelsen och kansliet visar också att Laponia-förordningens tidsbegränsning är en anledning till personalomsättningen och att det är svårt att rekrytera ny kompetens. Att förordningen från början enbart har gällt två år i taget har gjort kansliet till en mer osäker och mindre attraktiv arbetsplats, enligt våra intervjuer. Även konflikter i styrelsen och hot från parter om att lämna och därmed upplösa föreningen har oroat personalen.⁹⁴ I våra intervjuer med kansliet framgår att det är svårt att attrahera arbetskraft med rätt kompetens och erfarenhet till Jokkmokk, och en osäker anställning kan försvåra ytterligare. Laponiatjuottjudus hemställer till regeringen om att göra Laponiaförordningen permanent lyfter bland annat fram att det skulle skapa en stabilare och mer långsiktig arbetsmiljö för kansliets medarbetare.⁹⁵

3.4.6 Skadeståndskrav har påverkat verksamheten negativt

Kansliets begränsade storlek medför att föreningen inte har någon resursmässig buffert för att hantera oväntade händelser som uppstår inom eller utanför verksamheten. Det gör verksamheten mer sårbar än vad som hade varit fallet inom en större organisation. Det finns varken någon HR-funktion eller någon jurist vilket gör att förvaltningen behöver lägga resurser på att köpa in denna kompetens.

Under senare år har främst två händelser påverkat kansliet och styrelsen på ett påtagligt sätt. Den ena handlade om kansliets arbetsmiljöproblem under 2022–2023. Den andra händelsen är de skadeståndskrav som flera entreprenörer har ställt gentemot föreningen under 2021. Skadeståndsprocessen tog flera år att hantera vilket medförde att föreningen inte kunde lägga ut uppdrag på entreprenörer om att förvalta leder under denna tid. Därmed blev heller inga spänger utbytta under perioden 2022–2023. Skadeståndskraven handlade om att leverantören använde felaktigt spångvirke vid några spångarbeten vilket föreningen godkände vid besiktning. Föreningen har ingen egen jurist utan anlidade utomstående jurister för att hantera skadeståndskraven. Det ledde till att föreningen på grund av dessa kostnader behövde prioritera om i verksamheten (se kapitel 5). Juristerna framförde till föreningen att det fanns brister i föreningens upphandlingar när det gäller skötseljänster.⁹⁶ Enligt våra intervjuer berodde det på att kansliet inte har tillräcklig kompetens inom offentlig upphandling. Skadeståndsfrågan upptog en stor del av styrelsemötena under 2022, och innebar till exempel flera extra insatta styrelsemöten.

⁹⁴ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2020). *Redovisning av föreningen Laponiatjuottjudus verksamhet 2019*.

⁹⁵ Laponiatjuottjudus (2022). *Hemställer om förlängning av förordning, 2022-08-2023*.

⁹⁶ Laponiatjuottjudus (2023). *Verksamhetsberättelse 2022*.

3.4.7 Kansliets samarbete med länsstyrelsen gör verksamheten mindre sårbar

Laponiatjuottjudus har under senare år förstärkt sitt samarbete med bland annat naturförvaltningsenheten vid Länsstyrelsen i Norrbottens län, vilket underlättas av att enheten är placerad i Jokkmokk. Vår bild är att samarbetet gör föreningen mindre sårbar och att det har förstärkt kansliets kompetens. Det har i sin tur förbättrat föreningens resultat när det gäller att förvalta leder och anläggningar (se kapitel 5). Samtidigt beskriver de som vi har intervjuat att samarbetet är personberoende, vilket är en förklaring till varför det inte har fungerat lika bra tidigare.

Samarbetet med länsstyrelsen sker bland annat inom det praktiska arbetet med förvaltningen av leder och anläggningar. Både länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus förvaltar nationalparker och naturreservat, men länsstyrelsen gör det i de delar av Norrbotten som inte omfattas av Laponia. Samarbetet handlar bland annat om att vissa leder inom och utanför Laponia tillhör samma statliga fjälledssystem. De båda organisationerna behöver därför samordna underhållet av säkerhetsskäl, för att lederna ska bli likadana och för att utnyttja resurserna effektivt. Till exempel har organisationerna utbytt utrustning och personal samt samordnat sina insatser, exempelvis vid brobyggen. Laponiatjuottjudus använder sig även av samma inventeringsmetodik när det gäller skötsel av broar och anläggningar som länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har även tillhandahållit visst stöd till Laponiatjuottjudus inom it och uppföljning. Bland annat har föreningens kansli fått stöd från länsstyrelsen när det gäller att använda Naturvårdsverkets uppföljningssystem för skyddade områden. I vissa fall har länsstyrelsen även stöttat kansliet med att registrera data i systemet. Kansliet har också fått tillgång till ett digitalt kartsystem från länsstyrelsen, som gör det lättare att registrera både åtgärder och åtgärdsbehov i Laponiaområdet.

Laponiatjuottjudus har vidare fått stöd från länsstyrelsen när det gäller underlag till upphandlingar. Föreningen har köpt in och ska använda sig av det dynamiska inköpssystem för upphandlingar som länsstyrelsen använder sig av. Det kan bland annat skapa en tydligare systematik i föreningens upphandlingsarbete.

3.4.8 Naturvårdsverket tillhandahåller juridiskt stöd till föreningen

Laponiatjuottjudus får också relativt mycket juridiskt stöd från främst Naturvårdsverket, eftersom föreningen saknar egen juridisk kompetens. Föreningen behöver regelbundet kunna tolka och förstå olika regelverk, bland annat föreskrifterna. Det juridiska stödet från Naturvårdsverket kommer från en adjungerad ledamot som länge har arbetat med och stöttat föreningen i olika frågor.

Enligt våra intervjuer med Naturvårdsverkets representanter brukar inte myndigheten ge så mycket och operativt stöd till andra förvaltare. Men enligt dessa intervjuer har Laponiatjuottjudus ett stort behov av stöd inom olika juridiska frågor

eftersom de själva inte har den kompetensen. Enligt företrädare från Naturvårdsverket är den juridiska kompetensen central för förvaltningen av skyddade områden. De menar att kansliet därför behöver se över hur de får tillgång till den kompetensen, antingen genom att länsstyrelsen tar ett större ansvar för det juridiska stödet eller att föreningen i större utsträckning upphandlar den kompetensen. Det gäller särskilt om Naturvårdsverket inte är kvar som medlem i föreningen.

3.5 Den lokala förankringen bidrar särskilt till förvaltningen av världsarvets kulturvärden

Ett av syftena med förvaltningsmodellen och med att bilda Laponiatjuottjudus är att skapa en stark lokal förankring, bland annat i den samiska befolkningen i området, men även i det övriga lokalsamhället. Tanken är att underlätta att verksamheten utgår från behov i området, men även från den långa kunskap som finns och har funnits om området i Laponia.

Laponiatjuottjudus har på flera sätt arbetat med att stärka kopplingen till den samiska kulturen och lokalsamhället, bland annat genom sina metoder och arbetssätt. Det har särskilt bidragit till att förstärka förvaltningen av världsarvets kulturvärden, men även förvaltningens legitimitet som lokal förvaltningsorganisation. Men det innebär också vissa utmaningar, till exempel att en lokal förvaltning ökar risken för jäv.

3.5.1 Den samiska och lokala förankringen är viktig för förvaltningen av Laponia

Flera inom kansliet har en direkt koppling till Laponia och den samiska kulturen. Det kan handla om att de är uppvuxna i området, till exempel i en sameby och har erfarenhet av renskötsel. Kansliet arbetar även aktivt för att medarbetarna ska få kunskap om den samiska kulturen i Laponia, till exempel genom att medarbetarna bjuds in till renskiljning. Det bidrar till en förståelse för samisk kultur och rennäring som underlättar för dem att utföra flera av kansliets uppgifter, inte minst de uppgifter som innebär samarbete med samebyarna. Det underlättar även att ha kontakt och föra en dialog med samebyarna, vilket är en förutsättning för flera av föreningens uppgifter.

Kansliet, liksom partsrådet och styrelsen, använder också arbetsmetoder som härstammar från den samiska kulturen. Metoderna handlar till stor del om att lyssna in och ta vara på lokalbefolkningens kunskap, behov och erfarenheter och att sedan ta dem till hjälp i förvaltningsarbetet. Dessa arbetsmetoder bygger på förtroende mellan föreningen och lokalsamhället och då underlättar det med personal på kansliet som exempelvis kan samiska och känner till den samiska kulturen väl.

Arbetsmetoder i Laponiatjuottjudus

- **Rádedibme** (rådslag) är ett forum för ömsesidiga samtal och diskussioner om förvaltningen av Laponia. Rådslaget är öppet för alla intresserade eller riktat till särskilda intressegrupper. Rådslagen ska hållas minst två gånger per år.
- **Searvelatnja** är ett begrepp med rötter i den samiska kulturen och är ett arbetssätt som bygger på dialog och lärande. Laponia ska vara en arena där alla kan delta: en mötesplats för flera generationer, kulturer, språk och perspektiv. Genom att arbeta tillsammans lär man sig av varandra och delar varandras kunskap. Searvelatnja är också en förutsättning för att kunna fatta konsensusbeslut.
- **Árbbediehto**, samisk traditionell kunskap om området, ska vara något som förvaltningen på flera sätt utgår ifrån i sitt arbete. Det gäller till exempel i den praktiska skötseln av området, men även besöksverksamheten, och genom att dokumentera lokal kunskap som förs vidare.

Det finns flera exempel på när föreningen varit hjälpta av kunskap och information från lokalbefolkningen. Flera fornlämningar har exempelvis kunnat hittas utifrån sådan information. Kansliets personal har även hämtat in kunskap från samebyar inför beslut som rör infrastruktur, till exempel beslut om föreningen ska bygga en bro i ett område givet det tillstånd som naturen befinner sig i om våren med kraftiga vårfloder som riskerar att förstöra bron eller om och hur en led ska dras om.⁹⁷ Att föreningen har nära kontakt med samebyarna innebär också att personalen som är ute i fält kan rådfråga samebyarna vilka vägar de ska köra för att inte störa renarna.

3.5.2 Det finns tecken på att det lokala engagemanget har minskat Laponiatjuottjudus arbetar bland annat med lokala rådslag som ska öppna upp för samtal och diskussioner om förvaltningen av Laponia. Vid rådslagen kan lokalsamhället komma med inspel och synpunkter som rör förvaltningen av världsarvet. Dessa inspel och synpunkter kan bidra till att stärka förvaltningens resultat, men även dess legitimitet. Olika typer av samråd med lokala intressenter är också något som den nationella världsarvsstrategin betonar.⁹⁸

En utmaning är att intresset för rådslagen bland lokalinvånarna har minskat under senare år. De senaste åren har det endast kommit ett fåtal invånare till rådslagen. Av våra intervjuer med kansliet framgår att det har blivit särskilt utmanande efter pandemin då det inte hölls några fysiska möten. Intresset för fysiska möten har

⁹⁷Laponiatjuottjudus (2023). *Verksamhetsberättelse 2022*.

⁹⁸ Riksantikvarieämbetet (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi*.

avtagit efter pandemin. Kansliet har därför försökt att hitta andra kanaler för att fånga upp centrala frågor från lokalsamhället, till exempel genom berättarstunder och föredrag. I våra intervjuer lyfter några personer fram att föreningen borde arbeta mer med att hantera det sviktande intresset från lokalsamhället, till exempel genom att hitta nya former för delaktighet.

3.5.3 Medvetenhet och rutiner om jäv finns i kansliet

Kanslipersonalens koppling till lokalsamhället och att verksamheten befinner sig på en liten ort där de flesta känner varandra eller är släkt innebär att det finns en större risk för att det kan uppstå jävssituationer i kansliets verksamhet. Det innebär att medarbetare vid kansliet behöver vara medvetna om när en jävssituation uppstår och veta hur den ska hanteras.⁹⁹ Enligt föreningens stadgar får inte anställda eller andra medarbetare delta i beslut eller beredningen av en fråga som angår personen själva eller en närstående, om det förväntas innebära nytta eller skada för den personen eller en närstående.¹⁰⁰

Föreningen har också rutiner för vilka skyldigheter de anställda vid kansliet och vid naturum har när det gäller bisysslor och jäv, och även rutiner för hur mutor eller andra förmåner bör hanteras. Rutinerna pekar bland annat på vikten av en objektiv tjänsteutövning för att inte skada föreningens legitimitet, att medarbetarna ska förhålla sig neutrala i hanteringen av sakfrågor och att de ska utgå från föreningens uppdrag och inte personliga åsikter.¹⁰¹

Det är svårt för oss att bedöma hur väl kansliet hanterar potentiella jävssituationer i praktiken. Men vår övergripande bild är att de anställda som vi har intervjuat är relativt medvetna om problematiken kring jäv och att de har strategier för att hantera den. Till exempel deltar de inte i rekryteringsprocesser när någon de känner har ansökt. Ett annat exempel är att de inte pratar om sitt arbete utanför arbetsplatsen, eftersom det kan uppfattas som tips för entreprenörer som föreningen upphandlar.

⁹⁹ Statskontoret (2020). *Jäv i offentlig tjänst*.

¹⁰⁰ Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

¹⁰¹ Laponiatjuottjudus (2022). *Personalhandbok*.

4 Laponiatjuottjudus interna styrning och finansiering

I det här kapitlet redogör vi för föreningen Laponiatjuottjudus interna styrning, planering och prioriteringar. Syftet är att undersöka hur föreningen har brutit ner och omsatt de regelverk, mål och internationella åtaganden som gäller för verksamheten. Vi har analyserat bland annat föreningens förvaltnings- och skötselplan för Laponia, verksamhetsplan, samt vad som styr föreningens prioriteringar. Vi har också analyserat föreningens kostnader och hur den statliga finansieringen påverkar föreningens förutsättningar.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Laponiatjuottjudus tolkar sitt uppdrag i förvaltnings- och skötselplanen främst utifrån Unescos kriterier för världsarvsutnämningen. Föreningen konkretiserar andra regelverk i mindre utsträckning. Föreningen har brutit ned och tolkat sitt uppdrag i tre delar: naturens värde, levande samisk kultur och rennäring samt spår av tidigare brukare. Föreningens huvudsakliga verksamhetsområden utgörs av dessa områden tillsammans med skötsel av leder och anläggningar, samt naturum.
- Laponias förvaltnings- och skötselplan ger begränsad vägledning i vad föreningen ska prioritera. Det beror på att skötselplanen har en alltför bred inriktning och innehåller ett stort antal uppgifter, som också till viss del ligger utanför föreningens mandat. Planen har inte heller några tydliga mål, indikatorer och information om hur olika uppgifter ska prioriteras.
- Även föreningens verksamhetsplaner innehåller många uppgifter men utan att tydligt peka ut hur föreningen bör prioritera i sin verksamhet. Det ökar risken för att verksamheten blir reaktiv snarare än strategisk. I de senaste verksamhetsplanerna har prioriteringarna blivit något tydligare.
- Laponiatjuottjudus behöver ofta prioritera om i sin verksamhet på grund av oförutsedda händelser, personalförändringar och förändringar i medelstillelningen. Det visar att verksamheten är sårbar.
- Föreningens finansiering påverkar i hög grad vilka områden som föreningen prioriterar. Föreningen är till stor del finansierad av statliga bidrag, där föreningen får mest medel för att förvalta natur och friluftsliv. Det har medfört att föreningen har lagt en stor del av sina resurser på att förvalta leder och anläggningar samt naturumverksamheten. Föreningen har lagt en mindre andel av sina resurser på att förvalta kulturvärden, vilket beror på att finansieringen är mindre inom det området.

- Att föreningen valt att lägga en stor del av sina resurser på verksamheten vid naturum beror på att kostnaden för verksamheten är hög. Det beror bland annat på personalkostnaderna och på naturums avlägsna geografiska placering. Föreningen har på olika sätt försökt minska kostnaderna, men har inte sökt annan finansiering och inte heller skurit ner på antalet bemanningstimmar.
- Laponiatjuottjudus finansiering gör det svårt för verksamheten att planera och prioritera långsiktigt. Det beror på att medel från statliga bidrag och uppdrag kommer en bit in på det nya verksamhetsåret och har varierat mellan åren. Samtidigt kan föreningen inte använda något anslagssparande och får inte heller någon grundfinansiering via ett förvaltningsanslag som de länsstyrelser som förvaltar skyddade områden får.

4.2 Förvaltnings- och skötselplanen ger inte tillräckligt stöd för den interna styrningen

Förvaltningsplanen med den tillhörande skötselplanen är föreningens främsta styrdokument. En förvaltningsplan ska tydliggöra hur ett världsarv ska bevaras, förvaltas och utvecklas. Skötselplanen ska beskriva hur ett skyddat område ska skötas. Laponiatjuottjudus har valt att samla sin förvaltningsplan och skötselplan i ett och samma dokument som beslutades 2011.

Vår analys av förvaltnings- och skötselplanen visar att den saknar tydliga mål och indikatorer, vilket gör det svårt att följa hur världsarvet utvecklas. Skötselplanen är dessutom för bred och innehåller för många uppgifter för att vägleda förvaltningen tillräckligt väl. Partsrådet har tillsatt en arbetsgrupp som ska göra enklare redaktionella ändringar i förvaltnings- och skötselplanen. Men vi bedömer att det skulle behövas en mer omfattande översyn av planen.

4.2.1 Unescos världsarvskriterier är i fokus när föreningen bryter ner sitt uppdrag

Förvaltnings- och skötselplanen tar upp vilka regelverk och mål som styr förvaltningen och skyddet av Laponia, inklusive dess nationalparker och naturreservat. Men för de allra flesta regelverk och mål som är styrande för verksamheten så anges det inte hur Laponiatjuottjudus ska omsätta dessa i förvaltningen. Det gäller exempelvis riksdagens miljö kvalitetsmål och nationella mål för friluftsliv. Förvaltnings- och skötselplanen redogör endast kortfattat för de sex regionala miljö kvalitetsmål som föreningen bedömer är relevanta för Laponia. Men det står inget om hur föreningen ska jobba med dem eller vilka indikatorer det finns för att se om målen är uppfyllda.

Det enda regelverk som konkretiseras i förvaltnings- och skötselplanen är Unescos kriterier för utnämningen av Laponia som världsarv. Dessa har brutits ned i tre verksamhetsområden.¹⁰²

- *Naturens värde* handlar både om landskapsbilden och om de olika naturtyper och arter som finns inom Laponia som utgör en biologisk mångfald.
- *Spår av tidigare brukare* handlar om det historiska arv som tidigare användande av landskapet har gett upphov till. Det innefattar fornlämningar och gammal bebyggelse, men också immateriell kulturmiljö som kan förmedlas via berättelser eller jojk.
- *Samisk kultur och rennäring* utgör den nutida samiska kulturen och dess förhållande till naturen, traditioner och kunskap.

Föreningen beskriver dessa områden som de tre benen i en kåta, för att illustrera att områdena hänger ihop och är en helhet. Enligt föreningen utgår Laponiatjuottjudus uppgifter utifrån dessa tre ben, men de kompletteras även med uppgifter i skötselplanen. De tre benen utgör varsitt verksamhetsområde i skötselplanen. Vår sammantagna bild utifrån våra intervjuer med kansliets personal och parterna är att dessa tre områden på olika sätt är integrerade i föreningens löpande verksamhet. Till exempel utgår de anställda från Unescos världsarvskriterier när de svarar på remisser.¹⁰³

4.2.2 Förvaltnings- och skötselplanen saknar tydliga mål och indikatorer vilket försvårar uppföljning av världsarvet

Syftet med en förvaltningsplan är att säkerställa att världsarvet får ett effektivt skydd. Laponias förvaltnings- och skötselplan betonar vikten av att säkerställa att naturen i Laponia är skyddad från negativ påverkan genom uppföljning och miljöövervakning.¹⁰⁴ Men planen innehåller få tydliga och mätbara mål och det finns inga indikatorer för att följa utvecklingen för världsarvets natur och kulturvärden. Det gör det svårt att följa upp hur Laponiatjuottjudus lever upp till sitt uppdrag att skydda och bevara världsarvets natur- och kulturvärden. Det finns inte heller någon tydlig beskrivning av vad världsarvets kultur- respektive naturvärden består av, och inte heller någon beskrivning av potentiella risker som kan innebära negativ påverkan eller var gränsen går för när världsarvets värden är hotade. Det gör det svårt att få en övergripande bild av hur världsarvet utvecklas.

¹⁰² Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*, s. 6.

¹⁰³ Ibid., s. 79.

¹⁰⁴ Ibid., s. 97.

4.2.3 Skötselplanen är för bred och innehåller för många uppgifter för att bli tillräckligt styrande

Nationalparker och naturreservat ska ha en skötselplan som beskriver hur området ska förvaltas.¹⁰⁵ Vår genomgång av Laponiatjuottjudus skötselplan visar att den är bred och innehåller många uppgifter. Skötselplanen anger 102 uppgifter som föreningen ska genomföra. Skötselplanen anger inte vilka åtgärder som ska prioriteras, vilket bör framgå av en skötselplan enligt Naturvårdsverket.¹⁰⁶ Vi bedömer att skötselplanen i praktiken inte blir det tydliga styrinstrument som den är tänkt att vara, på grund av det omfattande innehållet, i kombination med att det inte framgår vilka uppgifter som ska prioriteras. Denna bild bekräftas av våra intervjuer med styrelsen och kansliet, som visar att planen är för bred och innehåller för många uppgifter. Den ger därmed i praktiken begränsad vägledning om vilka åtgärder som ska prioriteras, enligt de intervjuade.

Enligt Riksrevisionen har även länsstyrelsernas skötselplaner för naturreservat flera brister, till exempel att de är inaktuella och alltför övergripande.¹⁰⁷ Det finns i Laponiatjuottjudus fall flera förklaringar till att skötselplanen har en så bred inriktning. En förklaring är att Laponia är ett kombinerat kultur- och naturvärldsarv och att även förvaltningen av världsarvets kulturvärden därför ingår i Laponias skötselplan. Detta skiljer sig från Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas skötselplaner som enbart är inriktade på förvaltning av skyddade områden.

En annan förklaring är att förvaltnings- och skötselplanen är ett resultat av flera års gemensamt arbete och en lång förhandlingsprocess mellan parterna i föreningen. Under våra intervjuer med parterna och andra som var delaktiga i Laponiaprocessen framkommer att parterna behövde göra flera kompromisser under arbetets gång. Skötselplanen innehåller därför både uppgifter som ska göras enligt de regelverk som gäller och även uppgifter som de olika parterna har fört in under processen när planen togs fram. Vissa av dessa uppgifter har föreningen inte mandat att utföra. Det gäller till exempel förvaltningen av jakt och fiske, att ta fram en etisk uppförandekod, fjällräddning och gränsövervakning. Flera uppgifter i skötselplanen riktar sig också till andra aktörer, till exempel länsstyrelsen.

Samtidigt visar vår analys att det på det stora hela är tydligt för föreningen vilket mandat och vilka uppgifter den har i praktiken. Föreningen har därmed i stort hållit sig inom sitt mandat och sina uppgifter, även om det förekommit exempel på att föreningen har genomfört åtgärder som legat utanför mandatet, exempelvis tagit fram en etisk uppförandekod.

¹⁰⁵ Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 27–29.

I figuren nedan sammanfattar vi föreningens interna styrning.

Figur 4. Laponiatjuottjudus interna styrning.



4.2.4 Förvaltnings- och skötselplanen ska uppdateras med enklare redigeringar

Enligt den nationella världsarvsstrategin ska förvaltningsplaner uppdateras och följas upp, men strategin säger inget om hur ofta. Laponias förvaltnings- och skötselplan slår fast att planen ska utvärderas efter fem år. Någon utvärdering har inte gjorts, men partsrådet har under 2024 beslutat om att uppdatera planen, vilket styrelsen har tillsatt en arbetsgrupp för. Det handlar främst om att göra enklare redaktionella ändringar som att uppdatera vissa regelverk, till exempel för Natura 2000-områden och European Diploma.¹⁰⁸ Under våra intervjuer framkommer att styrelsen inte anser att de har resurser för ett mer omfattande arbete.

Men vår analys visar att förvaltnings- och skötselplanen behöver mer omfattande utvärdering och uppdatering. I våra intervjuer med styrelsen och kansliet talar flera intervjupersoner också om att det är nödvändigt att se över och göra en mer grundlig revidering av förvaltnings- och skötselplanen. Inte minst anser de att föreningens uppdrag behöver renodlas och att uppgifter som Laponiatjuottjudus inte har mandat att göra och därför inte i praktiken utför behöver tas bort. Samtidigt är vissa av parterna oroliga för att föreningen inte mår med att göra en mer omfattande revidering av förvaltnings- och skötselplanen, utifrån att arbetet med att ta fram planen var så omfattande.

¹⁰⁸ Laponiatjuottjudus (2024). Protokoll styrelse, 2024-12-11.

Planen behöver också tydliggöra kraven som följer av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektivet. I skötselplanen för Lapponia står det att skötseln av de utpekade habitaterna och arterna i Natura 2000-områden ska utföras enligt bevarandeplaner i den mån som bevarandeplanerna sammanfaller med skötselplanens övergripande mål. Enligt företrädare för Naturvårdsverket är denna formulering inte korrekt, eftersom EU-direktiven har företrädare framför det som står i skötselplanen.¹⁰⁹ Det innebär att bevarandeplanerna måste följas, även inom de delar där de inte sammanfaller med skötselplanens övergripande mål.¹¹⁰

4.3 Verksamheten saknar tydliga prioriteringar och behöver ofta planera om

Mot bakgrund av den omfattande skötselplanen blir verksamhetsplanen ett centralt styrdokument för hur verksamheten ska prioritera. Vår analys visar att föreningen förbättrat verksamhetsplanerna för 2024 och 2025 till viss del, men att det behövs tydligare prioriteringar och en mer långsiktig planering. Vår analys visar också att Lapponiatjuottjudus ofta behöver prioritera om i sin verksamhet på grund av oförutsedda händelser, personalförändringar och förändringar i medelstillelningen.

4.3.1 Verksamhetsplanen saknar tydliga prioriteringar

Vår analys av föreningens verksamhetsplaner för de senaste åren visar att de innehåller så många uppgifter att det är svårt att urskilja vilka uppgifter som verksamheten ska prioritera under året. Det gäller särskilt verksamhetsplanen för 2023. Prioriteringarna i verksamhetsplanerna för 2024 och 2025 har blivit något tydligare i och med att uppgifterna har blivit färre.

Men vi bedömer att föreningen behöver vara ännu tydligare med vilka prioriteringar verksamheten ska göra. Om prioriteringarna inte är tydliga blir det andra faktorer som styr verksamhetens inriktning, vilket kan göra den mer reaktiv och mindre strategisk. Föreningen skulle också ha nytta av att inte bara ange aktiviteter som ska genomföras under kommande år i verksamhetsplanen, utan även vilka aktiviteter som ska genomföras på exempelvis tre års sikt.

Det är inte heller tydligt på vilka grunder som föreningen har valt de åtgärder som ingår i verksamhetsplanen. Föreningen saknar principer för hur åtgärder och medel ska prioriteras. Det är också något som gäller för flera länsstyrelser.¹¹¹ Flera styrelseledamöter som vi har intervjuat uppfattar att det är kompetensen hos kansliets medarbetare som i stor utsträckning styr vad som prioriteras i verksamheten. Det gäller till exempel naturvårdshandläggarens kompetens, men även handläggare som arbetar med kulturarv och kulturmiljöer.

¹⁰⁹ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2025-02-13.

¹¹⁰ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2025-03-17.

¹¹¹ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*. s. 20.

4.3.2 Vanligt att planerade aktiviteter får prioriteras om på grund av oförutsedda händelser och förändringar i personalen

Det är även vanligt att Laponiatjuottjudus planerar om verksamheten under verksamhetsåret och tar bort eller flyttar fram flera aktiviteter. Det visar vår genomgång av verksamhetsberättelser och styrelseprotokoll från perioden 2020–2024. En förklaring är att det uppstår oförutsedda händelser, till exempel när det gäller behov av skötsel av leder och stugor.

Ytterligare ett skäl till att åtgärder prioriteras ned eller skjuts upp är när anställda slutar. I protokoll från 2024 framgår bland annat att styrelsen har beslutat att flytta fram flera aktiviteter till 2025, bland annat för att tjänsten som naturvårdshandläggare hade varit vakant. Det gäller exempelvis uppföljningen av den invasiva arten contortatallen, uppföljningen av terrängkörningsåtgärder och miljöuppföljning.¹¹² När föreningens kommunikatör slutade ställdes också flera kommunikationsinsatser in under det året.

Även förändringar i föreningens finansiering medför att föreningen behöver prioritera om i verksamheten. Vi utvecklar detta närmare i följande avsnitt (4.4–4.5).

4.4 Tilldelning av medel styr prioriteringar men det finns utrymme att prioritera inom det största bidraget

Föreningens tilldelning av medel styr också verksamheten i hög grad. Vår genomgång av föreningens ekonomiska redovisning visar att de övergripande prioriteringarna till stor del följer medelstillsdelningen. Det största bidraget som föreningen får (här kallat skötselbidraget) kan enligt Naturvårdsverkets villkor användas till flera områden, till exempel skötsel av leder och anläggningar och andra friluftstätgärder, samt naturskötsel. Vissa av dessa medel är även öronmärkta för verksamheten vid naturum. Men det finns också utrymme för föreningen att prioritera inom ramen för skötselbidraget. Vår genomgång visar att föreningen har prioriterat skötsel av leder och anläggningar samt verksamheten vid naturum.

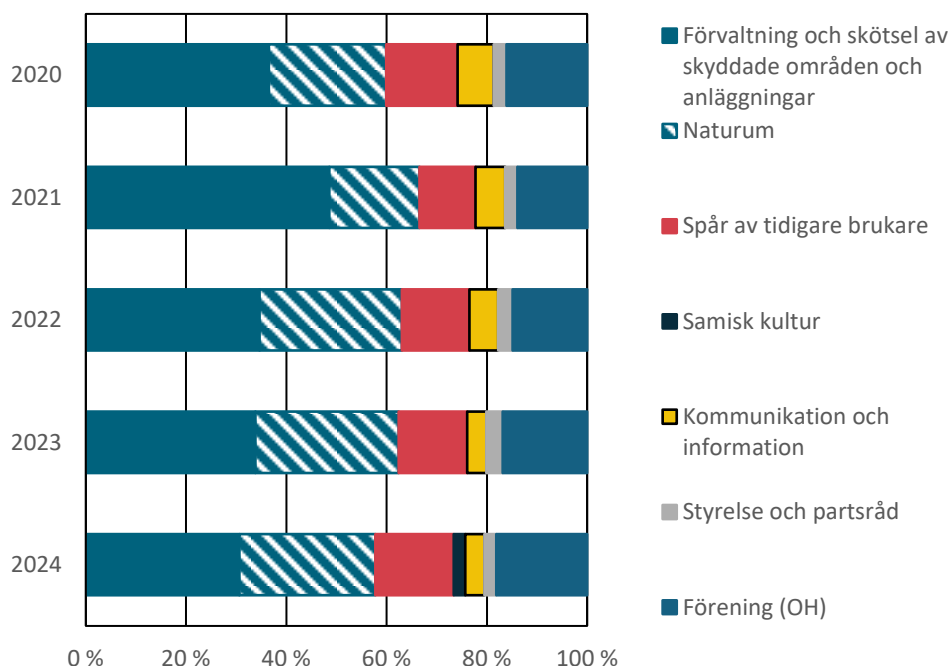
4.4.1 Föreningen lägger mest medel på skötsel av leder och anläggningar samt naturum

Laponiatjuottjudus kostnader för olika verksamhetsområden avspeglar på en övergripande nivå vad de statliga medlen är avsedda för.¹¹³ Vår analys av föreningens kostnader visar att föreningen lägger det mesta av sina medel på förvaltning och skötsel av skyddade områden och anläggningar, samt naturum-verksamheten (se figur 5). Det varierar något mellan åren, men i genomsnitt omfattar 62 procent av föreningens kostnader dessa områden under den senaste femårsperioden. Av dessa 62 procent gäller 37 procent förvaltning och skötsel av skyddade områden och anläggningar och 25 procent verksamheten vid naturum.

¹¹² Laponiatjuottjudus (2024). Protokoll styrelse, 2024-06-10.

¹¹³ Våra uppgifter bygger på den ekonomiska sammanställning som Laponiatjuottjudus kansli redovisar varje år till Laponiatjuottjudus styrelse.

Figur 5. Fördelningen av kostnader för Laponiatjuottjudus verksamhet, i procent (2020–2024).



Källa: Statskontorets bearbetning av Laponiatjuottjudus ekonomiska sammanställning 2020–2024.

Föreningens ekonomiska redovisning gör det svårt att urskilja hur föreningen fördelar sina medel mellan åtgärder för friluftsliv (till exempel skötsel av leder och anläggningar) och naturvårdsskötsel. Det följer av att föreningen inte gör den typen av sortering av de olika kostnaderna. Men i föreningens redovisning till Naturvårdsverket redovisar föreningen dessa två områden separat. Den redovisningen visar att den delen som rör skötsel av natur till stor del omfattar föreningens OH-kostnader och personalkostnader. Det handlar bland annat om fasta verksamhetskostnader såsom lokalkostnader, hyra av garage, skoter/leasingbil, försäkringar och förbrukning, samt även vissa personalkostnader och kostnaderna för styrelsen och partsrådet. Det är därför rimligt att anta att friluftsåtgärder som skötsel av leder och anläggningar, samt även naturumverksamheten, är de områden som föreningen lägger mest medel på. Den slutsatsen ligger också i linje med vår kartläggning av föreningens åtgärder och resultat enligt verksamhetsberättelserna (se kapitel 5).

En liten andel av föreningens kostnader gäller verksamhetsområdet spår av tidigare brukare. Det handlar om förvaltningen av kulturarvet och kulturmiljöerna i Lapponia. Andelen av de totala kostnaderna för detta område har legat på ungefär 14 procent under 2020–2024. Samtidigt är det svårt att göra en strikt uppdelning av kostnaderna för olika verksamhetsområden eftersom områdena går in i varandra (se vidare i kapitel 5). Exempelvis innehåller naturums programverksamhet och utställningar till stor del inslag av samisk kultur och det samiska kulturarvet.

Laponiatjuottjudus har ansökt om projektmedel för att i större utsträckning kunna bekosta verksamhet inom området levande samisk kultur och renskötsel. Föreningen har under åren fått mindre summor från olika aktörer för detta, men det är först 2024 som föreningen har tilldelats medel för större och mer långsiktiga projekt. Bland annat fick föreningen totalt 2,2 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden, varav cirka 280 000 kronor spenderades under 2024. Vi skriver mer om dessa projekt i avsnitt 5.2.5.

I övrigt har Laponiatjuottjudus i begränsad utsträckning utnyttjat möjligheten att utöka sina intäkter genom att söka projektmedel. Av våra intervjuer med kansliet framgår att kansliet har svårt att prioritera att lägga resurser på att arbeta med ansökningar för projektmedel. Världsarven kan ansöka om olika former av projektmedel från statliga myndigheter, kommuner och regioner, samt även EU och Unesco. Enligt Naturvårdsverket bör förvaltare av skyddad natur utnyttja dessa möjligheter i så stor utsträckning som möjligt.¹¹⁴

4.4.2 Skötselbidraget täcker också OH-kostnader och övriga verksamhetskostnader

Laponiatjuottjudus finansieras främst genom årliga och riktade bidrag och därför behöver föreningen använda skötselbidraget för att täcka vissa av sina löpande verksamhetskostnader. Det gäller till exempel kostnader för föreningens overheadkostnader (OH), exempelvis kostnader för lokaler, it, inventarier, samt för verksamhetsledaren och stödfunktioner. Det gäller även kostnader för styrelsens och partsrådets arvoden.

Föreningens OH-kostnader har varit relativt konstanta under perioden 2020–2024 och legat på i genomsnitt på 2,5 miljoner kronor per år. Det motsvarar ungefär 16 procent av de totala verksamhetskostnaderna (se figur 5). Föreningen har relativt få stödfunktioner, endast en ekonomiperson och en kommunikatör på 50 procent.

4.4.3 Höga kostnader för naturum har bidragit till att föreningen har prioriterat att använda medel till den verksamheten

Vi kan konstatera att kostnaderna för verksamheten vid naturum har överskridit intäkterna under perioden 2020–2024. Verksamheten har alltså haft ett negativt resultat under alla dessa år (se tabell 3). Föreningen har därför skjutit till medel från skötselbidraget för att täcka kostnaderna för verksamheten. Det är tillåtet, men innebär i praktiken att mindre medel går till övrig förvaltning och skötsel av naturvärden, leder och anläggningar.

¹¹⁴ Naturvårdsverket (2018:6838). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, s. 15–16.

Naturum finansieras genom öronmärkta medel från bidrag från anslag 1:3. Naturvårdsverket fördelar dessa medel enligt en särskild fördelningsmodell. Nivån på föreningens bidrag har varit relativt konstant och legat på ungefär 1–1,2 miljoner kronor under perioden 2020–2024. Föreningen använder även vissa medel från fastighetschablonen för att bekosta naturum, men även intäkter från bland annat försäljning i kafét och butiken, samt från uthyrning.

Tabell 3. Laponiatjuottjudus intäkter, kostnader och resultat för verksamheten vid naturum, i kronor (2020–2024).

	2020	2021	2022	2023	2024
Bidrag för verksamhet vid naturum Laponia	1 027 000	1 216 000	1 276 000	1 210 000	1 026 000
Medel från fastighetsschablon	600 000	600 000	700 000	700 000	610 000
Övriga intäkter naturum	654 380	844 140	712 873	909 986	795 656
Totala kostnader naturum	3 338 413	3 301 843	4 626 518	4 240 892	3 641 708
Resultat	-1 057 033	-641 703	-1 937 645	-1 420 906	-1 210 052

Källa: Laponiatjuottjudus ekonomiska sammanställning 2020–2024.

Det har varierat hur mycket föreningen har lagt till för verksamheten vid naturum. Men under de senaste tre åren har föreningen skjutit till mellan 1,2–1,9 miljoner kronor från skötselbidraget (se tabell 3). Enligt vår intervju med naturum-samordnaren på Naturvårdsverket är det relativt vanligt att naturumverksamheter behöver andra inkomstkällor för att få verksamheten att gå ihop. Även naturum som länsstyrelserna driver använder medel från skötselbidraget för att bekosta naturumverksamheten. Naturvårdsverket uppmuntrar även verksamheterna att söka andra bidrag eftersom de öronmärkta medlen från myndigheten inte alltid räcker till för att täcka kostnaderna för naturumverksamheterna. Enligt våra intervjuer med kansliet har föreningen inte ansökt om annan finansiering för naturumverksamheten.

Naturvårdsverket har sedan 2024 generellt dragit ned på medlen för naturumverksamheter i landet. I bidragsbeslutet för 2024 anger Naturvårdsverket att förvaltarna bör prioritera ned verksamheten vid naturum, till exempel att arbetet bör begränsas till en basnivå.¹¹⁵

Naturvårdsverket kommer även från och med 2025 att ändra fördelningsmodellen för medlen till naturumverksamheter. Det innebär att medlen i högre utsträckning kommer att fördelas utifrån parametern antalet besökare, vilket kommer att minska medlen till naturum i Laponia, som har relativt få besökare (se vidare i avsnitt 4.4.4). För 2025 får föreningen 873 000 kronor i öronmärkta medel för naturum, vilket är en minskning med drygt 100 000 kronor jämfört med 2024 och drygt 300 000 kronor jämfört med 2023 (se tabell 3).

¹¹⁵ Naturvårdsverket (2024). Bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus avseende anslaget 1:3, åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, för budgetåret 2024. Beslut 2024-01-25.

4.4.4 Naturum har höga personalkostnader sett till antalet besökare

Vår analys av utvecklingen av kostnaderna för naturum visar att det inte finns enskilda förklaringar till varför kostnaderna för verksamheten har ökat. Ökningarna beror snarare på löpande kostnadsökningar inom flera områden, till exempel personalkostnader. Personalen är en av de största kostnaderna för verksamheten.

Enligt uppgifter från Naturvårdsverket är naturum i Laponia jämförelsevis dyrt att driva, sett till antalet bemanningstimmar och antalet besökare per år. Bland de 31 statliga naturum som finns i landet visar uppgifter från 2023 att naturum i Laponia ligger näst högst när det gäller antalet bemanningstimmar (7 400) för året, samtidigt som det har bland det lägsta antalet besökare för året (8 955).¹¹⁶ Att antalet bemanningstimmar är högt beror till stor del på att kaféet vid naturum kräver mer bemanning, utöver bemanningen för naturvägledning som finns vid naturum.¹¹⁷ Enligt våra intervjuer med företrädare från Laponiatjuottjudus kansli attraherar kaféet samtidigt besökare till området. Enligt Naturvårdsverket ingår det inte i naturums basverksamhet att driva kafé, utan naturumverksamheter uppmuntras i stället att samverka med andra lokala aktörer som kan bedriva kafé- och serviceverksamhet i anknytning till naturum.¹¹⁸

Naturums läge, cirka 15 mil från närmaste tätort, ökar också kostnaderna jämfört med andra naturum som ligger närmare en tätort. Det är exempelvis dyrt att bekosta hantverkare, och även att köra dit skolklasser, eftersom avstånden är så stora. De stora avstånden kräver också personalbostäder. Dessutom bidrar husets konstruktion till höga driftskostnaderna.

Föreningen har genomfört vissa åtgärder för att få ned kostnaderna för naturum. Ett exempel är att föreningen har försökt att låta andra utförare sköta kaféet, men det har inte funnits något intresse. Föreningen har också försökt att minska kostnaderna för naturum genom att under 2024 och 2025 hålla stängt under mars månad, då det brukar komma få besökare.¹¹⁹ En utmaning har varit att naturums öppettider regleras av Naturvårdsverket, men från och med 2024 har myndigheten tillåtit kortare öppettider. Föreningen har även med hjälp av Naturvårdsverket försökt att hitta lösningar för att minska de höga driftskostnaderna, men inte hittat några gångbara alternativ.

¹¹⁶ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2024-12-19.

¹¹⁷ Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse naturum 2023*.

¹¹⁸ Naturvårdsverket (2015). *Riktlinjer för naturum*, s. 14.

¹¹⁹ Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse naturum 2023*.

4.5 Ryckig och kortsiktig finansiering försvårar möjligheten till långsiktig planering och prioritering

Vår analys visar på flera utmaningar med hur finansieringen av Laponiatjuottjudus verksamhet är utformad. Finansieringen är både kortsiktig och ryckig samtidigt som föreningen saknar möjlighet till anslagssparande och grundfinansiering via förvaltningsanslag. Det skiljer sig från förvaltningsmyndigheter som länsstyrelserna. Det gör att det är svårt för verksamheten att planera och prioritera långsiktigt.

4.5.1 Medel från anslag kommer sent och varierar mellan åren

En utmaning är att föreningens verksamhet till stora delar är beroende av medel från anslag 1:3 *åtgärder för värdefull natur*. Dessa medel kommer först när bidragen och uppdragen är beslutade av Naturvårdsverket. Det brukar ske vid olika tillfällen, men i regel i slutet av januari för bidragsdelen (skötselbidraget) som är föreningens största finansieringskälla. Det gör att det är svårt för föreningen att i god tid planera för vilka medel den förfogar över under det innevarande verksamhetsåret. Det försvårar i sin tur för planeringen av verksamheten och även att göra upphandlingar i god tid. Planeringen försvåras ytterligare av att bidragsnivåerna har varierat under perioden 2020–2024.

Därför är det svårt för föreningen att planera för transporter av material till skötsel av leder och byggnader, eftersom dessa transporter behöver upphandlas och ske på vintern. Detta för att undvika att transporter sker med fyrhjuling eller helikopter.¹²⁰ I praktiken innebär det att föreningen har mindre än två månader på sig att upphandla och genomföra vissa underhålls- och byggåtgärder. Kansliet hanterar detta genom att göra en preliminär verksamhets- och budgetplanering i december. Sedan revideras och beslutas denna planering i februari, när det finns mer slutgiltiga besked om hur mycket medel som verksamheten får.

Regeringens styrning av anslag 1:3 har försämrat förutsättningarna för föreningens planering och prioriteringar, eftersom anslagsnivån har fluktuerat från år till år (se kapitel 2). Därför har Laponiatjuottjudus behövt använda ett mer kortsiktigt perspektiv i förvaltningen av de skyddade områdena. De senaste årens minskning av anslagsnivån har också inneburit att Laponiatjuottjudus bland annat har behövt prioritera mer akut underhåll av leder i stället för att genomföra åtgärder som innebär nya, löpande kostnader (se vidare i kapitel 5). Enligt våra intervjuer med kansliet framgår att föreningen till exempel har varit tvungen att pausa visst underhåll av leder och anläggningar. Bland annat upphandlar de sådant arbete i begränsad utsträckning och utför mest de arbeten som de själva kan genomföra.

¹²⁰ Laponiatjuottjudus (2021). *Verksamhetsberättelse 2020*.

Naturvårdsverket har skjutit till särskilda medel för att rusta upp statliga fjälleder under 2021–2024. Det har till viss del förbättrat förutsättningarna för att underhålla de statliga fjällederna i Laponia.

4.5.2 Svårt att planera långsiktigt utan grundfinansiering

Laponiatjuottjudus finansiering beslutas för ett år i taget och bidragen från anslagen ska användas inom budgetåret (se kapitel 2). Föreningen har i begränsad utsträckning intäkter från staten som ger mer långsiktiga ekonomiska förutsättningar.

Som vi har beskrivet i kapitel 2 tilldelas Laponiatjuottjudus medel från olika sakanslag, men har inte någon grundläggande finansiering i form av ett förvaltningsanslag. Därmed skiljer föreningens finansiering från förvaltningsmyndigheters finansiering, såsom länsstyrelserna. Undantaget är de 1,5 miljoner kronor som Länsstyrelsen i Norrbottens län tilldelar föreningen via myndighetens förvaltningsanslag.

Det finns flera utmaningar med att föreningen till så stor del finansieras med sakanslag. En nackdel är att sakanslag inte räknas upp på samma sätt som förvaltningsanslag, vilket innebär att intäkterna i praktiken minskar om regeringen inte beslutar att höja anslagen. I Laponiatjuottjudus fall har bidragen från sakanslagen i stället sänkts, eftersom regeringen har dragit ned på den generella nivån för anslag 1:3.

Föreningen kan inte heller spara medel från bidragen från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet till kommande verksamhetsår, utan de måste redovisas inom innevarande år. Det försämrar föreningens möjlighet att planera mer långsiktigt. Även länsstyrelserna har dessa förutsättningar, men länsstyrelsernas förvaltningsanslag ger utrymme för mer långsiktighet i planeringen.

Föreningens finansiering, i kombination med att föreningen får bidragsbesluten en bit in på det nya verksamhetsåret, gör att föreningen under vissa år har riskerat att ha dålig likviditet i början av året. Föreningen har då riskerat att inte kunna betala ut löner till vissa av kansliets medarbetare i början av året. Men utbetalningarna har ändå kunnat göras med hjälp av de medel som föreningen får från Länsstyrelsen i Norrbottens län varje år.

Vår analys av föreningens kostnader under perioden 2020–2024 visar att föreningen budgeterar sina medel väl. Verksamheten har varken dragits med underskott eller särskilt ofta haft kvar medel i slutet av året. Samtidigt visar analysen att föreningen behöver pussla med kostnaderna för att få budgeten att gå ihop, genom att använda olika bidragskällor. Kostnaderna för naturum är kanske det främst exemplet på detta. Men föreningen har även under 2020 använt medel från skötselbidraget för att täcka vissa kostnader inom arbetet med kulturarv (spår av tidigare brukare), även om det handlade om begränsade summor.

5 Laponiatjuottjudus resultat och uppföljning

I det här kapitlet redogör vi för vår analys av föreningen Laponiatjuottjudus åtgärder och resultat, för att undersöka om Laponia förvaltas i enlighet med de regelverk, mål och internationella åtaganden, samt den förvaltnings- och skötselplan, som gäller för Laponia. Vi har även analyserat hur Laponiatjuottjudus har följt upp sin verksamhet och hur de genom sin uppföljning säkerställer att världsarvets värden skyddas och bevaras.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Laponiatjuottjudus har under perioden 2018–2024 genomfört mest åtgärder inom verksamhetsområdet skötsel av leder och anläggningar. Föreningen har i huvudsak genomfört sina uppgifter väl inom området, trots att behoven av underhåll är stora. Det följer av att föreningen tog över en underhållsskuld när den bildades.
- Föreningen har även presterat goda resultat inom de verksamhetsområden som gäller att förvalta kulturvärden, främst när det gäller områdets kulturarv och kulturmiljöer. Föreningen har bland annat identifierat 400 nya forn- och kulturmiljölämningar. Dessutom är verksamheten som rör världsarvets kulturvärden väl integrerad inom övriga verksamhetsområden, till exempel i utställningar vid naturum och i förvaltningen av leder och anläggningar. Föreningen har med hjälp av projektmedel startat två projekt inom levande samisk kultur och rennäringen.
- Laponiatjuottjudus har genomfört relativt få åtgärder inom verksamhetsområdet naturvård. Det beror till viss del på att det enligt skötselplanen ska råda fri utveckling, vilket innebär att naturens egna processer anses tillräckliga för att upprätthålla den biologiska mångfalden. Men det beror också på att föreningen under flera perioder inte har haft någon naturvårdshandläggare. Föreningen har inte förhållit sig till regelverket som följer av EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv, exempelvis har de inte använt de bevarandeplaner som finns för Laponias områden.
- Föreningens resultat har påverkats av flera inre och yttre händelser. Föreningen kunde exempelvis under två års tid inte lägga någon ny spång på grund av det skadeståndskrav som flera entreprenörer ställde på föreningen. Resultatet har också försämrats av att personal vid kansliet har slutat och att det har varit svårt att anställa ersättare, framför allt inom naturvård.

- Föreningens åtgärder för ett miljömässigt hållbart nyttjande av världsarvet avser främst att begränsa påverkan på världsarvet av besökare. Föreningen har genomfört få åtgärder för att minska påverkan från terrängkörningen i samband med renskötsel på barmark. Föreningen behöver i större utsträckning arbeta med att minska de skador som uppstår till följd av terrängkörning för att säkerställa att världsarvets naturvärden inte påverkas negativt.
- Laponiatjuottjudus har mer omfattande uppföljningskrav än övriga förvaltare av skyddad natur, eftersom Laponia omfattas av både världsarvets och områdesskyddets bestämmelser. Föreningen har svårt att leva upp till kraven eftersom den har begränsade resurser.
- Laponiatjuottjudus använder främst sin verksamhetsberättelse för att redovisa till länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Det innebär att redovisningen till länsstyrelsen inte uppfyller alla krav. Den saknar exempelvis en samlad bedömning av förvaltningens genomförande och även en tydlig ekonomisk redovisning. Men länsstyrelsen har som part i föreningen också inblick i föreningens verksamhet. Föreningens redovisning innehåller även begränsad information om genomförda åtgärder och deras effekter, vilket försvårar Naturvårdsverkets uppföljning och bedömning av föreningens åtaganden.
- Föreningen har inte följt upp tillståndet för världsarvets kultur- och naturvärden. Föreningen följer endast upp besöksstatistik och genomförda åtgärder regelbundet. Därmed saknar föreningen information om utvecklingen av världsarvets värden, till exempel om de är hotade och om det krävs insatser för att säkerställa att värdena bevaras. Föreningen har haft svårt att prioritera resurser för den här typen av uppföljning, vilket är vanligt även hos länsstyrelserna.
- Föreningen har inte heller följt upp eller utvärderat föreskrifterna för nationalparker och naturreservat enligt skötselplanens krav. Parterna tog fram dessa föreskrifter under Laponiaprocessen och tanken var att de skulle tillämpas under en femårig försöksperiod för att sedan utvärderas.

5.2 Laponiatjuottjudus har främst fokuserat på att underhålla leder och anläggningar

Vår analys av Laponiatjuottjudus åtgärder och resultat från de senaste sju åren visar att föreningen främst har prioriterat skötsel av leder och anläggningar samt åtgärder som rör Laponias kulturarv och kulturmiljöer. Vi bedömer att föreningen har utfört dessa uppgifter väl. Däremot har uppgifter som är kopplade till naturvård varit mer eftersatta. Föreningen har också genomfört mindre omfattande åtgärder inom verksamhetsområdet samisk kultur och rennäring. Men vi bedömer att föreningen ändå har presterat väl inom området, genom att hitta synergier och integrera åtgärder i andra delar av verksamheten.

I avsnittet utgår vi från de huvudsakliga verksamhetsområden som föreningen anger i skötselplanen för Laponia, nämligen:

- naturvård
- kulturmiljö och den levande samiska kulturen
- information och kommunikation
- skötsel av leder och anläggningar.

5.2.1 Föreningen har till stor del prioriterat skötsel av leder och anläggningar men arbetet har minskat under senare år

Vår kartläggning av verksamhetsberättelserna visar att föreningen har genomfört merparten av sina åtgärder inom skötsel av leder och anläggningar. Verksamheten har inte påverkats av personalomsättning på samma sätt som andra verksamheter, vilket märks på att åtgärderna är relativt jämnt fördelade mellan åren. Däremot pausades arbetet med att byta ut spång under 2022 och 2023 eftersom föreningen inte kunde upphandla tjänster till följd av de skadeståndskrav som riktades mot föreningen. Verksamheten har också påverkats av att staten sänkte de statliga bidragen för förvaltning av skyddade områden under 2022–2024. Till exempel har föreningen under 2024 inte kunnat upphandla tjänster i samma omfattning utan fokuserat på de åtgärder som de själva har kunnat göra. Det har i praktiken lett till mindre omfattande åtgärder när det gäller underhållet av leder och anläggningar.

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus ska:

- förvalta de rastplatser och entréer som ligger inom Laponia och för vilka förvaltningen har ett uppdrag
- prioritera underhåll av rastplatser och entréer
- initiera utveckling av befintliga rastplatser
- förvalta de informationsanläggningar som finns inom Laponia
- utveckla den platsbundna informationen till innehåll, form och förmedlingssätt
- förvalta det statliga ledsystemet inom Laponia med tillägg för de delar av Badjelánndaleden/Padjelantaleden som ligger utanför världsarvet samt Kungsledens sträckning Huhtán/Kvikkjokk-Sáltoluokta
- anlägga lokala leder vid Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet och vid utsiktspunkten Oarjemus Stubbá/Sörstubba med god tillgänglighet
- underhålla broar vid markerade sommar- och vinterleder
- ansvara för de statligt ägda stugorna och anläggningarna
- underhålla byggnader och anläggningar enligt arbetsplan.¹²¹

¹²¹ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

Enligt våra intervjuer med Laponiatjuottjudus kansli har det varit nödvändigt att prioritera skötseln av leder och anläggningar för att inte äventyra säkerheten för besökare och andra som rör sig i Laponia. Det har inneburit att skötseln i första hand har varit inriktad på att underhålla och byta ut befintlig infrastruktur, snarare än att bygga ny. När Laponiatjuottjudus tog över förvaltningen av Laponia var skötseln av leder och anläggningar dessutom eftersatt. Det berodde bland annat på att länsstyrelsen inte arbetade aktivt med dessa uppgifter under Laponiaprocessen, utan främst utförde akuta reparationer. Dessutom fanns det sedan tidigare en underhållsskuld inom hela fjälledsystemet till följd av en lång tids underfinansiering.¹²² De minskade bidragsmedlen har också inneburit att föreningen, i likhet med flera länsstyrelser, har prioriterat underhåll snarare än att anlägga nya leder och anläggningar, eftersom det innebär nya skötselkostnader.¹²³

5.2.2 Goda resultat inom skötsel av leder och anläggningar men behovet av underhåll är fortfarande stort

Vår sammanvägda bild är att Laponiatjuottjudus utifrån sina förutsättningar har presterat väl när det gäller skötseln av leder och anläggningar. Vi anser till exempel att åtgärderna i stort sett ligger i linje med skötselplanens utpekade uppgifter inom verksamhetsområdet (se rutan ovan). Men enligt våra intervjuer är behoven fortfarande stora på grund av den underhållsskuld som finns inom området. Det är därför svårt att bedöma om åtgärderna har varit tillräckliga eller inte.

Enligt våra intervjuer med representanter från Svenska Turistföreningen (STF) har skötseln av leder och anläggningar förbättrats sedan Laponiatjuottjudus tog över uppgifterna. STF har flera boenden i och i anslutning till Laponia. Laponiatjuottjudus har under perioden 2016–2023 bytt ut 14 kilometer spång, vilket motsvarar 36 procent av det totala innehavet i Laponia (se tabell 4).¹²⁴ Föreningen har dessutom under 2016–2020 renoverat samtliga vinterleder inom Laponia genom att röja sträckorna samt byta ut 973 vinterledsstolpar.¹²⁵ En stor del av skötseln omfattar även underhåll och reparation av broar, vindskydd och toaletter vid rastplatser. Föreningen utför även underhållsarbete på de stugor som föreningen förvaltar. Det förekommer även en del röjning av leder och rastplatser samt inventeringar av leder och anläggningar.

¹²² Naturvårdsverket (2025). *Kvarvarande upprustningsskuld – Det statliga ledsystemet i fjällen*.

¹²³ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*.

¹²⁴ Laponiatjuottjudus (2011). *Verksamhetsberättelse 2020*, s. 19.

¹²⁵ Ibid.

Tabell 4. Antal meter utbytt spång i Laponia (2016–2023).

År	Antal meter utbytt spång	Geografisk placering
2016	1 400	Badjelánnda/Padjelanta
2017	966	Badjelánnda/Padjelanta och Muttos/Muddus
2018	1 891	Badjelánnda/Padjelanta
2019	516	Muttos/Muddus
2020	2 121	Kungsleden och Muttos/Muddus
2021	7 348	Muttos/Muddus, Kungsleden, Badjelánnda/Padjelanta
2022	0	-
2023	0	-
Totalt	14 309	

Källa: Laponiatjuottjudus (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*, s. 19.

Föreningen har anlagt två nya vandrings slingor, en vid Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet och en i Viedas som är tillgänglighets- och barnanpassad. Störst bland de nya anordningarna är entrén i Muttos/Muddus, som invigdes 2019. STF lyfter framför allt fram att arbetet med skyltning och information om områdets kulturella värden har blivit bättre sedan föreningen tog över förvaltningen. Det medför att besökare i Laponia kommer mer i kontakt med det lokala samiska samhället och den samiska kulturen. Till exempel används det samiska språket och samisk ortografi mer än tidigare.

Enligt uppgifter från Länsstyrelsen i Norrbottens län har föreningen även god uppsikt över sina anordningar och en hög andel av anordningarna har god status.¹²⁶ Uppgifterna visar till exempel att Laponiatjuottjudus har en bättre uppsikt över sina anordningar än vad länsstyrelsen har. Föreningen har sett över 84 procent av sina anordningar under perioden 2020–2024, medan länsstyrelsen har sett över 65 procent av de anordningar som de förvaltar. Två tredjedelar av föreningens kontrollerade anordningar har status som ”bra”, medan motsvarande andel för länsstyrelsens del är knappt en tredjedel.¹²⁷

Enligt våra intervjuer med Naturvårdsverkets samordnare för det statliga ledsystemet i fjällen finns det tecken på att föreningen har prioriterat infrastruktur för boende, trots att deras uppdrag är att ansvara för ledsystemet för besökare. Enligt våra intervjuer med föreningens kansli har föreningen genomfört åtgärder för att infrastruktur både ska kunna nyttjas av besökare och medlemmar från samebyarna som använder infrastrukturen för rennärningen.

¹²⁶ Enligt uppgifter i e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2024-11-18.

¹²⁷ Ibid.

5.2.3 Flera omfattande insatser för att ta fram ny kunskap om Laponias kulturarv och kulturmiljöer

Vår analys visar att föreningen även har prioriterat åtgärder inom verksamhetsområdet spår av tidigare brukare. Området omfattar åtgärder som är kopplade till Laponias kulturarv (historiska spår av mänsklig aktivitet, fornlämningar och kulturmiljöer). Vår bild är att föreningens åtgärder inom området till stor del ligger i linje med skötselplanens ambitioner (se ruta nedan).

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus bland annat ska:

- använda traditionella material och metoder i den praktiska skötseln
- genomföra inventeringar och kunskapsuppbyggnad som inte är myndighetsutövning
- beakta och skydda fornlämningar vid eventuella åtgärder
- sköta Hambergstugorna i samråd med antikvarisk kompetens och Naturvårdsverket.¹²⁸

Merparten av de åtgärder som föreningen har utfört har handlat om att upptäcka nya forn- och kulturmiljölämningar, för att öka kunskapen om hur människor har brukat landskapet.¹²⁹ Exempelvis genomförde föreningen under åren 2018–2021 ett omfattande fältarbete för att upptäcka nya fornlämningar. Det resulterade i att över 400 lämningar identifierades och registrerades. Föreningen gjorde detta arbete möjligt genom att prioritera om administrativa arbetsuppgifter i verksamheten så att kulturmiljöhandläggaren fick mer tid.¹³⁰ Även pandemin innebar en omprioritering av arbetsuppgifter till förmån för fältarbete. Men inventeringstakten avstannade när kansliets enda kulturmiljöhandläggare och tillika arkeolog avslutade sin tjänst. Efter det har kansliet valt att prioritera information och kommunikation om fornlämningarna, bland annat för att skydda dem, men även för att sprida kunskap om fornlämningarna.

Föreningens kunskapsspridande åtgärder har främst handlat om att ta fram skyltar och informationsskrifter för att synliggöra och skydda lämningar och andra kulturmiljöer. Men föreningen har även arrangerat föreläsningar om kulturmiljöer i området och kostnadsfria kunskapsresor tillsammans med Silvermuseet i Arjeplog. Föreningen har vidare genomfört åtgärder för att ta fram ny kunskap, bland annat genom ett projekt där berättelser från äldre samiska personer om barns och kvinnors vardags- och arbetsliv samlats in och presenterats i form av skyltar, ny besökskarta och en skrift.

¹²⁸ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

¹²⁹ Laponiatjuottjudus (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*.

¹³⁰ Laponiatjuottjudus (2019). *Verksamhetsberättelse 2018*.

Inom ramen för verksamhetsområdet har föreningen även genomfört flera åtgärder kopplat till de så kallade Hambergstugorna. Laponiatjuottjudus har i uppgift att förvalta Hambergstugorna i Sarek nationalpark. Föreningen arrangerade till exempel öppet hus i stugorna under 2018 och föreläsningar under 2019.¹³¹

5.2.4 Föreningen har i begränsad utsträckning arbetat med naturvård

Vår kartläggning visar att Laponiatjuottjudus har genomfört relativt få åtgärder inom naturvård. En förklaring till det är att föreningen inte har haft någon naturvårdshandläggare under en stor del av perioden 2018–2022 (se kapitel 3). Men även när det har funnits en naturvårdshandläggare på plats har föreningen i praktiken haft begränsade möjligheter för till exempel fältarbete. Det finns också relativt få åtgärder som är kopplade till naturvård specificerade i skötselplanen, vilket till stor del beror på att föreningen har bestämt att fri utveckling ska råda och att det därför inte behövs några skötselåtgärder. Det gör att skötselplanen inte ger särskilt mycket vägledning om prioriteringar inom området (se ruta nedan).

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus bland annat ska:

- verka för att minimera påverkan på våtmarker och kalvfjället av den terrängkörning som förekommer
- verka för en fortsatt hävd i området som hävdas eller har hävdats under senare tid samt verka för att slåtter återupptas i områden där hävden nyligen upphört om det kan motiveras för bevarandet av natur- och kulturvärden
- samverka med ansvariga myndigheter kring skydd av rödlistade arter
- inkludera naturvårdsaspekter i tidigt skede i all planering av miljöpåverkande verksamhet
- utföra skötsel av de utpekade habitaterna och arterna (enligt EU:s art och fågeldirektiv) enligt bevarandeplaner i den mån det sammanfaller med skötselplanens övergripande målsättningar
- utföra inventering och kunskapsuppbyggnad kring berörda arter (enligt EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv).¹³²

Merparten av föreningens åtgärder inom naturvård har handlat om miljöövervakning, till exempel genomgång av listor över arter och bekämpning av den invasiva arten contortatallen. Arbetet mot invasiva arter är en åtgärd som styrelsen beslutade om i föreningens verksamhetsplan 2019, det vill säga efter att skötselplanen togs fram. Föreningen upprättade 2020 en lista på invasiva arter inom Lapponia som

¹³¹ Enligt uppgifter i e-post från Laponiatjuottjudus kansli, 2025-03-14.

¹³² Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

föreningen årligen har gått igenom. Det har lett till att contortatallen som växer inom området har avverkats. Under 2020 tog föreningen även fram en handlingsplan för miljöövervakning av contortatallen. Föreningen har också upprättat en lista över rödlistade arter som den årligen går igenom.

Föreningens miljöövervakning har även som syfte att upptäcka markslitage i vissa områden. Oftast genomförs denna övervakning enstaka gånger per år, men 2020 genomfördes miljöövervakning vid minst sex tillfällen. Miljöövervakningen har upptäckt skador på mark. Men det finns bara ett exempel på att föreningen har genomfört åtgärder för att reparera mark och motverka ytterligare slitage. Reparationerna gjordes inom ramen för ett samarbetsprojekt med en sameby för att restaurera och förebygga markskador till följd av terrängkörning.

Föreningen har i begränsad utsträckning genomfört skötsel av naturtyper. De har exempelvis inte genomfört slåtter eller naturvårdsbränning, vilket är åtgärder som länsstyrelsen genomför. Länsstyrelsen förvaltar skyddade områden med liknande naturtyper som Laponia.¹³³

Föreningen har också i begränsad utsträckning arbetat med åtaganden som följer av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv. Exempelvis har föreningen inte inventerat eller byggt upp kunskap om de berörda arterna. De har heller inte använt de bevarandeplaner som finns för Natura 2000-områdena i Laponia. Dessa planer kan till exempel användas för föreningens naturvårdande insatser.

5.2.5 Färre åtgärder inom samisk kultur och rennäring men arbetet är väl integrerat i övriga verksamheter

Laponiatjuottjudus har genomfört färre och mindre omfattande åtgärder inom verksamhetsområdet rennäring och levande samisk kultur än inom övriga verksamheter. Det beror främst på att föreningen inte har löpande finansiering för denna verksamhet, utan har behövt söka externa projektmedel.

Vår kartläggning visar samtidigt att föreningen har integrerat olika åtgärder kopplade till samisk kultur och rennäringen i övriga verksamhetsområden. Därmed har föreningen kunnat arbeta löpande med åtgärder inom verksamhetsområdet. Vår bild är därför att föreningen till stora delar har presterat väl inom området och genom synergier och projektmedel täckt in åtgärder som ligger i linje med skötselplanens ambitioner (se rutan nedan).

¹³³ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2025-02-11.

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus bland annat ska:

- stödja rennäringen i dess strävan att utvecklas
- bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att rennäringens behov av att verka och utvecklas på ett miljöanpassat sätt säkerställs och att där det är möjligt samordna insatser för till exempel rennäringens infrastruktur
- använda traditionell kunskap och lokal erfarenhet i den praktiska skötseln av området, till exempel genom att använda lokal kompetens vid olika typer av skötselåtgärder
- verka för att god ortnamnsed används i enlighet med kulturminneslagen och utarbetad praxis.¹³⁴

Föreningen har till exempel genomfört utbildningar och utställningar som rör samisk kultur och renskötsel på verksamheten vid naturum. Föreningen arbetar även löpande med att beakta rennäringens behov genom att svara på remisser om tillstånd och dispenser i Laponiaområdet, samt genom skyltning och annan information. Under 2021 tog föreningen till exempel fram en informationsbroschyr som riktar sig till besökare angående hur de ska bete sig i världsarvet för att inte störa renarna.¹³⁵ Vidare har föreningen arbetat med att inom vissa områden anpassa infrastrukturen till rennäringens behov, till exempel genom att bygga extra breda broar som både renar och besökare kan använda.

Vår bild är också att föreningen har arbetat med att hitta synergier mellan verksamhetsområdet och arbetet med kulturmiljöer. De använder till exempel samiska arbetsmetoder, såsom att dokumentera berättelser om lämningar och andra platser i Laponia från så kallade traditionsbärare.¹³⁶ Föreningen arbetar även med det samiska språket i sin verksamhet, bland annat genom att följa god ortnamnsed och uppdatera ortsnamnslistorna när nya namn godkänns. De översätter skyltar och annan information till samiska, såsom skrifter och utställningshäften. Syftet är att synliggöra språket för såväl besökaren som för lokalbefolkningen.¹³⁷

Föreningen anställde 2022 en handläggare för verksamhetsområdet, som bland annat har arbetat med att söka extern projektfinansiering.¹³⁸ Det har resulterat i två treåriga projekt:

¹³⁴ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

¹³⁵ Laponiatjuottjudus (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*.

¹³⁶ Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse 2023*.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Laponiatjuottjudus (2023). *Verksamhetsberättelse 2022*.

- *Máhto árudahka – Kunskapens viste* som finansieras av projektmedel från Allmänna arvsfonden. Projektet handlar om att bevara kunskapen om hur det har varit att leva i ett samiskt viste, genom kunskapsöverföring mellan generationer.
- Kompetensutveckling för rennäringen i Laponia som finansieras av projektmedel från Sametinget. Projektet handlar bland annat om att koppla ihop traditionell samisk kunskap och modern renskötsel.

5.2.6 Många olika insatser för att kommunicera om världsarvet

Att informera om världsarvet är en uppgift som följer med världsarvsutnämningen, och framgår också av Laponiaförordningen. Uppgiften ska också skydda och bevara världsarvets kultur- och naturvärden. Vår kartläggning visar att information och kommunikation om världsarvet är en uppgift som ingår i de flesta av Laponiatjuottjudus verksamhetsområden. Föreningen har genomfört många olika informationsinsatser och de flesta ligger i linje med skötselplanen (se rutan nedan).

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus bland annat ska:

- ta fram informationen som är väl anpassad till målgrupp, syfte och plats och som har hög kvalitet beträffande innehåll, material, utformning och skötsel
- utbilda verksamma, särskilt de som arbetar i förvaltningen och på förvaltningens uppdrag om Laponias värden och de horisontella kriterierna samt erbjuda andra, främst verksamma inom myndigheter, företag och samebyar, motsvarande utbildning.¹³⁹

Föreningen använder flera informations- och kommunikationskanaler, till exempel webbsidan, sociala medier och broschyrer, samt skyltar i Laponiaområdet. Ofta rör det sig om information till besökare. Syftet är att besökarna ska kunna agera på ett sätt som höjer säkerheten och inte skadar världsarvets natur- och kulturvärden, men även som stärker deras natur- och kulturupplevelser. Föreningen sprider även information om världsarvet till en bredare allmänhet, till exempel genom föreläsningar, guidade visningar och berättarkvällar.

Föreningen har genomfört ett antal olika utbildningar under 2019–2023 till olika målgrupper. Det handlar bland annat om utbildningar till stugvärdar i Badjelánnda/Padjelanta, samt utbildningar till besöksentreprenörer som är verksamma i Laponia. Men föreningen erbjuder även utbildningar till skolklasser som har fått besöka naturum och lära sig om världsarvet och dess värden.

¹³⁹ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

Enligt våra intervjuer med Länsstyrelsen i Norrbottens län behöver föreningen i större utsträckning informera allmänheten om vad som är tillåtet och inte tillåtet att göra i nationalparkerna och naturreservaten. Även STF uttrycker i våra intervjuer att det behövs utbildningar för deras stugvärdar så att de kan informera besökare om föreskrifter och förhållningsregler inom världsarvet.

5.2.7 Föreningens åtgärder för ett hållbart nyttjande av världsarvet riktar sig främst till besökare

Vår kartläggning visar att föreningen i begränsad utsträckning har arbetat med åtgärder som förbättrar den miljömässiga hållbarheten i världsarvet. De flesta åtgärderna som rör miljömässig hållbarhet avser även besökare. Det återspeglar skötselplanen som fokuserar på att begränsa och förebygga skador som besökare orsakar (se rutan nedan). Det handlar till exempel om att minska markslitage som uppstår vid vandring genom att anlägga eller byta ut trasiga spänger. Föreningen har även testat att lägga flis för att motverka markslitage på leder. Vidare syftar föreningens information till besökare till att de skyddade områdena i Laponia ska användas på ett hållbart sätt.

Skötselplanen anger att Laponiatjuottjudus bland annat ska:

- följa utvecklingen av brukandet av området för att undvika och förebygga intressekonflikter mellan bevarandevärdena, utvecklingsbehov, rennäringen och olika typer av aktiviteter
- följa utvecklingen av nya friluftaktiviteter och utvärdera om det behöver vidtas åtgärder och eventuellt införa nya eller ändrade föreskrifter för dessa
- verka för att Laponia ska bli ett pilotområde för utveckling av en besöksnäring som står i samklang med rennäringens villkor
- verka för att Laponia ska bli ett pilotområde för utveckling av natur- och miljöanpassad rennäring
- verka för en minskad påverkan av terrängkörning på barmark och stödja rennäringen i deras arbete med terrängkörningsplaner
- följa användandet av motordrivna fordon utanför det allmänna vägnätet och skoterleder för att vid behov initiera åtgärd.¹⁴⁰

Föreningen har genomfört få åtgärder för att minska påverkan från terrängkörning i samband med renskötsel på barmark. Skötselplanen anger exempelvis att föreningen ska verka för att Laponia ska bli ett pilotområde för utveckling av natur- och miljöanpassad rennäring, men det har inte förverkligats. Enligt kansliet har de inte kunnat arbeta med detta eftersom det har saknats finansiering för

¹⁴⁰ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

uppgiften.¹⁴¹ Enligt våra intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket behöver föreningen göra fler inventeringar av marken för att utveckla sin kunskap om de skador som barmarkskörningen i samband med renskötseln ger upphov till. De åtgärder som föreningen ändå har gjort handlar främst om att hantera mark som redan har skadats, snarare än att arbeta förebyggande för att minska terrängkörningen. Ett förebyggande arbete skulle kunna innebära till exempel att använda andra redskap och hjälpmedel för att utveckla renskötseln på ett hållbart sätt.

Enligt Naturvårdsverket har vissa parter i styrelsen inte prioriterat frågan om barmarkskörning i samband med renskötsel. Frågan har lyfts vid flera tillfällen i styrelsen både av Naturvårdsverket och en samebyrepresentant men den har inte fått gehör.¹⁴² Det kan förklara varför föreningen har genomfört få åtgärder inom området. Enligt våra intervjuer med representanter från samebyarna anser flera att det är angeläget att arbeta för att minska de skador som uppstår till följd av terrängkörning. En sameby har exempelvis även börjat använda drönare vid renskötsel som ett sätt att minska terrängkörning på barmark.

5.2.8 Naturums verksamhet håller god kvalitet men har få besökare

Verksamheten vid naturum är en plats där Laponiatjuottjudus kan göra världsarvet tillgängligt för besökare och förmedla information och kunskap som rör världsarvet. Men den geografiska placeringen vid Stuor Muorkke/Stora Sjöfallets nationalpark medför vissa utmaningar. Det är cirka 15 mil från närmaste tätort till naturum och därför är platsen inte enkelt tillgänglig för besökare. Det bidrar till att naturum i Lapponia har få besökare i jämförelse med andra naturum i Sverige. Naturum i Lapponia hade nästan 9 000 besökare 2023 (se avsnitt 4.4.4).¹⁴³

Enligt Naturvårdsverkets utvärdering uppfyller verksamheten myndighetens krav på naturumverksamheter när det gäller bemanning, utställningar och programverksamhet. Utvärderingen visar också att utställningarna på naturum i Lapponia håller god kvalitet och ger en förståelse för att området också är ett kulturlandskap.¹⁴⁴ Enligt våra intervjuer med Naturvårdsverkets naturumsamordnare ligger utställningarnas tyngdpunkt på världsarvets kulturvärden, medan naturens värde är underrepresenterat i både utställningarna och i programverksamheten. Utställningen togs fram under Laponiaprocessen och föreningen har sedan dess kompletterat den genom att ta fram montrar med information om naturreservaten, samt en utställning om geologi och våtmarker.¹⁴⁵ Utvärderingen visar också att det främst är världsarvet

¹⁴¹ Enligt uppgifter i e-post från Laponiatjuottjudus kansli, 2025-03-14.

¹⁴² Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2025-03-17.

¹⁴³ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2024-12-19.

¹⁴⁴ Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Lapponia*.

¹⁴⁵ Enligt uppgifter i e-post från Laponiatjuottjudus kansli, 2025-03-14.

som lyfts fram i naturumverksamheten, inte nationalparkerna. Till exempel är varumärket Sveriges nationalparker förhållandevis lite exponerat.¹⁴⁶

Naturum i Laponia utmärker sig genom att ha relativt många föredrag, jämfört med andra naturum i Sverige. Under 2024 genomfördes 76 föredrag vid naturum i Laponia, vilket är dubbelt så många som genomsnittet. Samtidigt genomförde naturum i Laponia färre exkursioner i jämförelse med andra naturum under 2024, sammanlagt 34 medan genomsnittet för samtliga naturum var på 99.¹⁴⁷

Enligt våra intervjuer är naturum ett populärt ställe för lokalbefolkningen, men att det är svårare att attrahera externa besökare. Naturvårdsverkets utvärdering lyfter fram att det relativt låga besökstalet hade kunnat öka om föreningen i högre utsträckning hade samverkat med besöksnäringen. Exempelvis saknar naturum i Laponia ett naturumråd med representanter för besöksnäringen, vilket varje naturum ska ha enligt de nationella riktlinjerna.¹⁴⁸ Enligt företrädare från kansliet anser styrelsen att den fungerar som ett naturumråd, och därför lyfter styrelsen naturumfrågor på styrelsemötena med jämna mellanrum.¹⁴⁹

Enligt utvärderingen skulle naturum i Laponia också kunna arbeta mer med naturvägledning i området. Personalen vid naturum arbetar både med kaféverksamheten och naturvägledning, men enligt utvärderingen tar kaféet tid från personalen på bekostnad av naturvägledningen.¹⁵⁰

5.3 Laponiatjuottjudus redovisar åtgärder men följer inte upp tillståndet för världsarvets värden

Det ställs omfattande uppföljningskrav på Laponiatjuottjudus eftersom de omfattas av krav som utgår från både världsarvsstatusen och från områdesskyddet. Vidare ställer också staten fler krav på återrapportering som hänger ihop med den statliga finansieringen. Vi bedömer att föreningen har svårt att leva upp till dessa krav eftersom föreningen har så pass begränsade resurser. Föreningens uppföljning fokuserar till stor del på utförda åtgärder, men inte på bevarandestatusen i Laponia. Den uppföljningen är visserligen frivillig, men om den saknas så är det svårt att få en övergripande bild av hur världsarvets värden påverkas och utvecklas.

¹⁴⁶ Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Laponia*, s. 10.

¹⁴⁷ Enligt uppgifter i e-post från Naturvårdsverket, 2024-12-19.

¹⁴⁸ Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Laponia*, s. 4.

¹⁴⁹ Enligt uppgifter i e-post från Laponiatjuottjudus kansli, 2025-03-14.

¹⁵⁰ Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Laponia*, s. 11.

5.3.1 Omfattande uppföljningskrav som föreningen har svårt att möta

Laponiatjuottjudus har omfattande krav på uppföljning. Dessa krav kommer från statliga myndigheter, Unesco och Europarådet (se tabell 5). Kraven är så omfattande bland annat för att föreningens uppgifter är delegerade från länsstyrelsen och för att föreningen får finansiering från olika myndigheter. Laponiatjuottjudus har också fler krav på uppföljning än vad övriga förvaltare av skyddad natur har, eftersom Laponia omfattas av både världsarvets och områdesskyddets bestämmelser.

Samtidigt har föreningen mindre resurser för uppföljning än vad till exempel en länsstyrelse har. Föreningen redovisar därför främst genomförda åtgärder, men följer sällan upp resultatet av åtgärderna.

Tabell 5. Uppföljning som Laponiatjuottjudus genomför.

Redovisning till	Avseende	Frekvens
Länsstyrelsen	Redovisning av de uppgifter rörande skötseln av världsarvet som länsstyrelsen delegerat till föreningen	Årlig
Naturvårdsverket	Uppföljning av naturvärdena (frivillig sedan 2024)	Årlig
Naturvårdsverket	Redovisning av bidragsanvändning	Årlig
Riksantikvarieämbetet	Redovisning av bidragsanvändning	Årlig
Unesco	Reaktiv bevakning	Löpande
Unesco	Periodisk uppföljning/rapportering av världsarvets status	Var sjätte år, i praktiken mer sällan
European Diploma/ Europarådet	Uppföljning av vissa områden i Laponia	Årlig

Laponiatjuottjudus ska enligt Laponiaförordningen årligen redovisa sitt arbete och sina räkenskaper till länsstyrelsen. Länsstyrelsen sammanfattar i sin tur redovisningen till regeringen. Redovisningen ska omfatta hur förvaltnings- och skötselplanen har uppfyllts, föreningens ekonomi samt utvecklingsbehov i förvaltningen.

I praktiken består rapporteringen främst av föreningens verksamhetsberättelse och en översiktlig ekonomisk redovisning. Verksamhetsberättelsen redogör främst för genomförda åtgärder, men den innehåller inte någon samlad analys av hur förvaltnings- och skötselplanen har uppfyllts eller av utvecklingsbehoven. Den ekonomiska redovisningen ger inte någon tydlig bild av resursfördelningen, till exempel mellan olika verksamhetsområden, utan sammanfattar snarare årsbokslutets intäkter och kostnader. Enligt våra intervjuer med representanter från Länsstyrelsen i Norrbottens län är de nöjda med redovisningen och anser att de har god inblick i förvaltningens arbete. Det kan också bero på att länsstyrelsen är part i föreningen och därmed har god inblick i verksamheten genom partsråds- och styrelsemötena.

Föreningen ska även redovisa hur de har använt sina bidrag till Naturvårdsverket. Föreningen redovisar även här enbart vilka åtgärder som de har vidtagit, genom att skicka in sin verksamhetsberättelse till Naturvårdsverket samt använda myndighetens mallar för ändamålet. Naturvårdsverket efterfrågar förutom genomförda åtgärder bland annat vilka effekter som föreningen har uppnått med åtgärderna, vilka utmaningar och problem som har identifierats samt vilka behov det finns av ytterligare åtgärder.¹⁵¹ Enligt Naturvårdsverket innehåller Laponiatjuottjudus redovisning begränsad information om vad som har genomförts. Det gör det svårt för myndigheten att bedöma om föreningen uppfyller sitt åtagande inom området eller inte.

Föreningen bistår även länsstyrelsen i deras årliga regionala uppföljning av miljömålet storslagen fjällmiljö med uppgifter som rör Laponia. Den regionala miljömålsuppföljningen för Norrbottens län är länsstyrelsens uppgift.

Laponiatjuottjudus har också haft tekniska svårigheter till följd av att de är en förening och inte en statlig myndighet. Bland annat har föreningens ekonomiska redovisning till Naturvårdsverket medfört merarbete eftersom de som icke-statlig aktör inte har tillgång till samma system som Naturvårdsverket använder.¹⁵² Föreningen har också haft svårt att få tillgång till Naturvårdsverkets uppföljningssystem Skötseldos, men kan från och med 2017 rapportera in uppgifter i systemet.¹⁵³ Uppföljningssystemet kan användas för flera uppföljningssyften, exempelvis för att rapportera in åtgärder som har utförts men också för att registrera indikatorer som sedan följs upp. Men det har varit tidskrävande för kansliets personal att registrera genomförda åtgärder i systemet. Sedan 2024 är Laponiatjuottjudus inte skyldiga att använda Skötseldos när de rapporterar in hur de har använt sina medel från Naturvårdsverket.¹⁵⁴

5.3.2 Unescos periodiska uppföljning är resurskrävande men ger värdefull information om hoten mot världsarvet

Laponiatjuottjudus genomför Unescos periodiska uppföljning med viss hjälp av länsstyrelsen. Kansliet beskriver att denna uppföljning är värdefull för föreningens verksamhet, även om den också är resurskrävande. Uppföljningen går ut på att bedöma om olika på förhand bestämda faktorer påverkar eller skulle kunna påverka världsarvet på ett positivt eller negativt sätt. Det handlar bland annat om exploateringstryck, föroreningar, klimatförändringar, ekologiska eller geologiska

¹⁵¹ Naturvårdsverket (2023). *Verksamhetsberättelse för skötsel och förvaltning av skyddade områden i Laponia 2023*.

¹⁵² Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse 2023*.

¹⁵³ Laponiatjuottjudus (2018). *Verksamhetsberättelse 2017*.

¹⁵⁴ Naturvårdsverket (2024). *Bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus avseende anslaget 1:3, åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, för budgetåret 2024*.

händelser, institutionella förändringar och slitage från besökare.¹⁵⁵ Enligt kansliet är det positivt att uppföljningen är återkommande, eftersom det gör att det går att följa hur bilden utvecklas över tid.

Den periodiska rapporteringen till Unesco ska ske vart sjätte år, men i praktiken sker det mer sällan. Det gick tio år mellan den senaste rapporteringen och rapporteringen dessförinnan. Föreningen gjorde den senaste rapporteringen 2023.¹⁵⁶

5.3.3 Föreningen följer inte upp tillståndet för världsarvets värden

Enligt skötselplanen ska föreningen samla in kunskap för att säkerställa att Laponias värden bevaras och utvecklas. Det handlar om tillståndet för naturtyper och arter, antalet besökare samt genomförda skötselåtgärder och dessas effekter.¹⁵⁷ Av dessa uppgifter är det bara besöksstatistiken och genomförda åtgärder som regelbundet följs upp.

Laponiatjuottjudus skötselplan anger att föreningen ska använda Naturvårdsverkets uppföljningssystem för att följa tillståndet för världsarvets värden. I systemet sätter förvaltaren av skyddade områden upp bevarandemål och målindikatorer och samlar sedan in uppgifter för att utvärdera tillståndet för naturtyper, arter och friluftsliv.¹⁵⁸ Men som vi skriver i kapitel 4 så har föreningen varken tagit fram mål och indikatorer för att följa dessa tillstånd, eller tillståndet för världsarvets kulturvärden. Föreningen har heller inte följt upp tillståndet för världsarvets värden med hjälp av någon annan metod.

Det är frivilligt att använda uppföljningssystemet, eftersom Naturvårdsverket bedömer att åtgärder för skyddad natur ska få företräde framför uppföljningen av åtgärderna. Samtidigt behöver förvaltaren ha uppsikt över tillståndet för de natur- och kulturvärden som ska skyddas. Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna, precis som Laponiatjuottjudus, registrerar genomförda åtgärder. Men länsstyrelserna följer inte heller i tillräcklig utsträckning upp bevarandevärdenas status i de skyddade områdena enligt Naturvårdsverkets uppföljningssystem. Länsstyrelserna följer upp effekter av vissa åtgärder, men de följer inte systematiskt upp åtgärdernas effekter och kostnadseffektivitet. Länsstyrelserna säger att uppföljningen är begränsad på grund av bristande resurser, och att genomförandet av åtgärder därför prioriteras före uppföljning.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Unesco (2018). *Periodic reporting. A Handbook for site managers*; Unesco (2023). *Periodic Report – Third Cycle. Laponian Area*.

¹⁵⁶ Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse 2023*.

¹⁵⁷ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*, s. 96–97.

¹⁵⁸ Naturvårdsverket (2010). *Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå*.

¹⁵⁹ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 30.

5.3.4 Föreningen har inte följt upp föreskrifterna som planerat

Föreningen har inte följt upp sina föreskrifter för nationalparkerna och naturreservaten. Det finns inget krav på att föreskrifter för skyddade områden ska följas upp. Men Naturvårdsverket förordar i sin vägledning för skötsel av skyddad natur att förvaltaren ska justera föreskrifterna om de märker att de behöver göra det när de följer upp naturvärdenas tillstånd.¹⁶⁰

I förvaltnings- och skötselplanen skriver föreningen att den ska följa upp föreskrifterna. Parterna tog fram föreskrifterna under Laponiaprocessen. De var avsedda att tillämpas under en försöksperiod för att sedan utvärderas efter fem år utifrån hur ändamålsenliga de är när det gäller att motverka eller förebygga olika åtgärders negativa påverkan på natur- och kulturmiljö.¹⁶¹ Föreskrifterna ska även följas upp löpande i samma syfte. Men vår bild är att föreningen inte har maktat med att genomföra den typen av uppföljning. Det beror på att föreningen har prioriterat andra åtgärder och uppföljningar, samt att föreningen i flera perioder inte har haft någon naturvårdshandläggare.

¹⁶⁰ Naturvårdsverket (2018). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*. s. 45–46.

¹⁶¹ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*, s. 10 och 94–95.

6 Länsstyrelsens uppgifter i Laponia

I det här kapitlet redogör vi för hur Länsstyrelsen i Norrbottens län har genomfört sina uppgifter som är kopplade till förvaltningen av världsarvet Laponia. Här avses länsstyrelsens uppgifter som ligger utanför rollen som part i Laponiatjuottjudus. Vi har fokuserat på länsstyrelsen eftersom det är den statliga myndighet som utför operativa uppgifter i Laponia.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsens förutsättningar att arbeta i Laponia påverkas av att Norrbotten är Sveriges största län. Det är också det område i Sverige som innehåller störst andel skyddad natur. Det vidsträckta och till stora delar väglösa landskapet utgör en utmaning för både tillsyn och rovdjursinventering.
- De två största problemen inom länsstyrelsens tillsyn i Laponiaområdet är illegal jakt och otillåten terrängkörning. Båda kräver närvaro i området för att förebyggas, förhindras och kontrolleras.
- Länsstyrelsen identifierar att stora rovdjur – järv och lo – förekommer i lägre omfattning än förväntat i Laponia. En forskningsstudie visar också att risken för illegal jakt på rovdjur är högre inom vissa nationalparker i Laponia än i områden utanför. Andelen som lagförs är låg, eftersom Polisen lägger ned många ärenden i brist på bevis.
- Länsstyrelsens tillsynsverksamhet har utvecklats sedan 2019 bland annat genom att i större utsträckning samordna de interna resurserna och förbättra sin samverkan med Polisen. Tillsynen är i dag i högre utsträckning riskbaserad och riktad. Länsstyrelsen anmäler också fler potentiella lagöverträdelser.
- Enligt Laponiaförordningen kan länsstyrelsen överlåta ansvaret för rovdjursinventeringen till Laponiatjuottjudus, men har valt att inte göra det. Både länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus anser att länsstyrelsen ska utföra inventeringen eftersom den ligger nära myndighetsutövning. Länsstyrelsen genomför inventeringen i samverkan med nästan alla samebyar i Laponia.
- Laponias stora yta gör att länsstyrelsens personal behöver kunna övernatta i så kallade bevakarstugor. När Laponiatjuottjudus bildades fick föreningen ansvar för att förvalta bevakarstugorna. Sedan dess har länsstyrelsens personal inte haft tillgång till bevakarstugor i den utsträckning som de behöver, vilket försvårar deras arbete och försämrar deras arbetsmiljö.

6.2 Svåra förutsättningar för tillsynen i Laponia

Länsstyrelsens arbete i Laponia med tillsyn och rovdjursinventering påverkas av att Norrbotten är Sveriges största län. Det är dessutom det län som har störst andel skyddad natur och landskapet är svårtillgängligt. De största utmaningarna är illegal jakt och otillåten terrängkörning, som kräver närvaro för att kunna hanteras.

6.2.1 Sveriges största tillsynsområde

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet i Laponia. I Laponia utför länsstyrelsen främst tillsyn av efterlevnad av områdets föreskrifter, tillsyn av illegal jakt på stora rovdjur och otillåten terrängkörning. Även fisketillsyn och tillsyn av småviltsjakt förekommer.

Länsstyrelsens tillsynsuppdrag innebär att myndigheten ska se till att samtliga aktörer i Laponia följer de lagar och regler som gäller. Exempel på överträdelser är illegal jakt, otillåten terrängkörning, hundar i området under en tidsperiod när det inte är tillåtet, hundspann som framförs utan dispens och otillåten camping.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ansvarar för tillsyn över mer yta än någon annan i Sverige, sammanlagt ungefär en fjärdedel av landets yta. Laponias yta utgör två procent av Sveriges yta och är nästan lika stort som Skåne.

Det vidsträckta området är en utmaning för tillsynsverksamheten. Länsstyrelsens personal behöver röra sig över en enorm yta som i huvudsak inte har några vägar. Samtidigt är tillsynen en verksamhet som till stor del kräver att myndigheten är synlig på plats för att förebygga och förhindra överträdelser.

Det är myndighetens naturbevakare som är ute i fält och genomför den operativa tillsynen. De patrullerar med hjälp av snöskoter och helikopter. Naturbevakarna utför även inventeringar och andra uppgifter i fält. Vid dessa tillfällen utför de tillsyn om de stöter på något som kräver det. Naturbevakarna får sin rätt att utöva tillsyn genom formella förordnanden.¹⁶²

I länet arbetar cirka 15 naturbevakare, varav 3 har Laponia som sitt främsta arbetsområde. Det innebär att fler naturbevakare kan föras över till Laponia vid tillfälliga tillsynsbehov, som exempelvis misstänkta brott. Vid tillsyn arbetar naturbevakarna i par. Det beror bland annat på att det kan vara riskfyllt att köra skoter ensam i fjällmiljö. Men det beror också på att stämningen ibland kan bli hotfull, exempelvis vid illegal jakt. Det förekommer också att personer försöker påverka naturbevakarna när de arbetar med tillsyn. Ibland roteras naturbevakarna så att de tillfälligt kan byta geografiskt område och vila från det område som de normalt bevakar. Länsstyrelsen är statens representant i området och tillsynsrollen

¹⁶² Se bland annat 26 kap. 23 § miljöbalken (1998:808), 3 a § terrängkörningslagen (1975:1313), 42 § jaktlagen (1987:259) & 34 § fiskelagen (1993:787).

påverkas av relationen mellan samer och den svenska staten. Denna relation är formad av de oförrätter som staten historiskt har begått.¹⁶³ Vissa samer är också missnöjda med hur staten agerar i dag i olika frågor, exempelvis inom rovdjurs-, närings- och klimatpolitiken.¹⁶⁴

6.2.2 Illegal jakt på stora rovdjur är ett utbrett problem i Laponia

Illegal jakt och förföljelse av stora rovdjur, framför allt järv, är ett av de främsta problemen som länsstyrelsen identifierar inom ramen för tillsynen inom Laponia. Enligt våra intervjuer med företrädare för länsstyrelsen finns det problem med illegal jakt även i andra delar av länet, men inte i lika stor utsträckning som inom vissa delar av Laponia (främst Jokkmokks kommun).

Rovdjursförvaltning

- Riksdagens övergripande och långsiktiga mål för rovdjurspolitiken är att de stora rovdjuren varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på samebyns faktiska renantal.¹⁶⁵
- Det finns olika verktyg i arbetet med rovdjursförvaltning för att säkerställa att arterna har en gynnsam bevarandestatus. Inventeringar, licensjakt, skyddsjakt, miniminivåer, referensvärden och förvaltningsplaner är några av de viktigaste.
- Naturvårdsverket ansvarar för de nationella förvaltningsplanerna som anger mål och ramar på en mer övergripande nivå. Länsstyrelserna har ansvaret för att, tillsammans med länens viltförvaltningsdelegationer, ta fram planer för den regionala nivån. Länsstyrelserna inventerar rovdjuren för att veta hur många som finns. Inventeringarna ligger till grund för vilka mål som sätts och vilka förvaltningsåtgärder som kan bli aktuella.
- Alla vilda djur är i grunden fredade. Jakt på stora rovdjur är endast tillåten under kontrollerade förhållanden, såsom licensjakt eller skyddsjakt beslutad av länsstyrelsen eller Naturvårdsverket.¹⁶⁶

¹⁶³ Kommittédirektiv 2021:103. *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folkets*, s. 2–3.

¹⁶⁴ Sametinget (2021). *Förberedelser inför en sanningskommission om statens övergrepp mot det samiska folket*.

¹⁶⁵ Prop. 2012/13:191, bet. 2013/14:MJU7, rskr. 2013/14:99.

¹⁶⁶ Se bland annat 3 § jaktlagen (1987:259), 23, 24 & 28 §§ jaktförordningen (1987:905) och artikel 12 och 16 i EU:s art- och habitatdirektiv.

Problemen med illegal jakt i Lapponia är störst för stora rovdjur som järv och lodjur. I Badjelánnda/Padjelantaområdet finns inte så många järvar och lodjur som förväntat eller som är önskvärt. Det beror på illegal jakt, enligt länsstyrelsens bevarandeplan för området från 2018.¹⁶⁷ Nyare forskningsrön från 2024 visar att det i delar av Lapponia inte finns järv alls trots att områdena är artens naturliga habitat.¹⁶⁸

Sedan 2018 har länsstyrelsen dokumenterat sex fall av illegal jakt på järv, där det har fastställts att djuret dödats. Därutöver har ett antal fall av illegal förföljelse av järv observerats och dokumenterats, men där det inte har varit möjligt att fastställa hur jakten eller förföljelsen har slutat.¹⁶⁹ Länsstyrelsen ska skyndsamt anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om de misstänker att ett brott har begåtts. Misstänkta brottsplatser dokumenteras av länsstyrelsens personal och vid grova jaktbrott dokumenterar polisens tekniker.

Andelen anmälningar som leder till att någon lagförs för illegal jakt på stora rovdjur är låg. En majoritet av de polisanmälda fallen läggs ned i brist på bevis. Åtal väcks enbart i ett litet antal fall. Fällande dom för jaktbrott i Lapponia har enligt uppgifter från länsstyrelsen endast skett i något enstaka fall. En utmaning är att länsstyrelsen oftast kommer efter att brottet har begåtts vilket gör att det blir svårt med bevisbördan. Det är mycket sällan som länsstyrelsen kommer på illegal jakt just när den sker, till följd av de stora avstånden.

Forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet konstaterade i en studie 2016 att risken för rovdjur (brunbjörn, lodjur och järv) att utsättas för illegal jakt är 2,3–2,8 gånger större inom nationalparkerna Sarek, Badjelánnda/Padjelanta och Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet än i de omgivande landskapen utanför nationalparkerna.¹⁷⁰ Den låga mänskliga närvaron (bland annat på grund av skoterförbud för allmänheten) och låga övervakningen har bidragit till en miljö där risken för att bli upptäckt vid illegal jakt också är låg. Studien föreslår därför bland annat mer närvaro, bevakning och kontroll.

¹⁶⁷ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2018) *Padjelanta SE0820201. Bevarandeplan Natura 2000-område*.

¹⁶⁸ Milleret, C., Dupont, P., Winiger, A., Spong, G., Königsson, H. och Bischof, R. (2024). Estimates of wolverine density and abundance in Norrbotten county in Sweden and associated reindeer herding areas, 2023/2024, s. 14. *MINA fagrapport 100*. Norwegian University of Life Sciences, Faculty of Environmental Sciences and Natural Resource Management.

¹⁶⁹ Enligt uppgifter i e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2024-03-17.

¹⁷⁰ Rauset, G. R., Andren, H., Samelius, G., Segerström, P., Zedrosser A., Persson, J. och Swenson, J. (2016). National Parks in Northern Sweden as Refuges for Illegal Killing of Large Carnivores. *Conservation Letter. A journal of the Society for Conservation Biology*. Volume 9, Issue 5, s. 334–341.

6.2.3 Otillåten terrängkörning riskerar att skada värdefulla natur- och kulturvärden

Den andra stora utmaningen i Laponia är otillåten terrängkörning. Det handlar om spår efter motorfordon som skoter, motorcykel, fyrhjuling eller sexhjuling på barmark. Detta problem har vuxit eftersom allt fler använder sig av denna typ av fordon. Terrängkörning med motorfordon på barmark kan försämra naturvärden på en rad olika sätt, exempelvis genom att känsliga marker eroderas, vegetation förstörs, renhjordar stressas och deras betesmönster störs, samt att rovdjur och häckande fåglar störs. Även kulturvärden som fornlämningar riskerar att förstöras liksom gamla samiska boplatser och andra värdefulla kulturmiljöer.

Terrängkörning på barmark ger spår i marken som tar flera årtionden att läka. För att minimera påverkan på områdets kultur- och naturvärden finns därför regler för terrängkörning.¹⁷¹ Körning med motorfordon på barmark i terrängen är generellt inte tillåten, men motorfordon får användas i specifika fall som inom ramen för renskötsel, myndighetsutövning, räddningstjänst och forskning eller med särskilt tillstånd. I Laponia skiljer sig reglerna något mellan områdets nationalparker och naturreservat. I Laponias naturreservat är barmarkskörning mer strikt reglerat än i nationalparkerna (se avsnitt 2.3.4). Det är länsstyrelsen som beslutar om tillstånd och dispenser.

Både länsstyrelsen och flera av samebyarna uppger under våra intervjuer att de är bekymrade över terrängkörningen i Laponia. Länsstyrelsens tillsyn visar att de som vistas i Laponia har olika mycket kännedom om föreskrifterna och att de följer de regler som gäller i olika grad. Det är svårt att bevisa överträdelser och det är i princip bara när länsstyrelsen kommer på överträdelsen när den sker som de kan bevisa den. Några av samebyarna i Laponia arbetar aktivt för att använda motordrivna fordon mindre. Exempelvis har Sirges sameby förbjudit motorfordon i renskötseln. Medlemmar i vissa samebyar tipsar också länsstyrelsen om spår efter illegal terrängkörning

6.2.4 Länsstyrelsen ska enligt föreskrifterna föranmäla tillsynsbesök till Laponiatjuottjudus

Laponias nationalparksföreskrifter säger att länsstyrelsen ska anmäla tillsynsbesök, innan de genomförs om möjligt, eller i annat fall snarast efter utfört uppdrag.¹⁷² Våra kontakter med både länsstyrelsen och Naturvårdsverket visar att myndigheterna är tveksamma till hur ändamålsenlig denna reglering är. De anser

¹⁷¹ Se bland annat terrängkörningslagen (1975:1313), respektive nationalpark och naturreservats föreskrift och Sametingets föreskrift (STFS 2007:3).

¹⁷² 7 § sista stycket Naturvårdsverkets föreskrifter för nationalparkerna/suoddjimpárkajda Muddus/Muttos, Padjelanta/Badjelánnda, Sarek och Stora Sjöfallet/Stuor Muorkke; NFS 2023:15, konsoliderad version.

att det kan motverka syftet med tillsynen att föranmäla de oannonserade tillsynsbesöken när det gäller att få en korrekt bild av vad som har hänt vid misstankar om att lagar och regler inte följs. De anser visserligen att samverkan mellan olika aktörer som arbetar ute i fält i Laponia självfallet är viktig, men att det inte är lämpligt att i förväg annonsera all tillsyn – vissa tillsynsbesök behöver kunna ske utan förvarning. Länsstyrelsen anmäler därför enbart de tillsynsbesök som myndigheten bedömer är lämpliga att informera om i förhand.

6.3 Tillsynen minskar men är mer riskbaserad, bättre koordinerad och samverkan har ökat

Länsstyrelsens resurser för tillsyn har minskat under de två senaste åren samtidigt som verksamheten nu är mer riskbaserad och resurserna bättre koordinerade. Den interna samverkan har förbättrats liksom den externa samverkan med Polisen. Länsstyrelsen anmäler också fler potentiella lagöverträdelser.

6.3.1 Tillsynsresurserna koordineras bättre och länsstyrelsen arbetar mer riskbaserat

Sedan 2019 har miljöavdelningen på Länsstyrelsen i Norrbottens län arbetat aktivt för att förbättra myndighetens tillsynsarbete. Länsstyrelsen ansåg att de behövde koordinera tillsynsinsatserna mer både mellan individuella naturbevakare och mellan tillsynspersonal på länsstyrelsens fyra naturenheter (naturresurs-, naturmiljö, rennärrings- och fiskeenheten). Myndigheten ville också rikta mer av resurserna till de områden där problemen är störst och öka den externa samverkan. År 2022 inrättades därför den nya funktionen tillsynssamordnare.

Tillsynssamordnaren tar fram en årsplanering där länsstyrelsens samtliga resurser för naturtillsyn över hela länet planeras, prioriteras och koordineras. Planen utgår bland annat från naturbevakarnas erfarenheter i fält, men också från tips och uppgifter från Polisen. Tillsynssamordnaren följer sedan upp att insatserna blir gjorda, löpande under året. Länsstyrelsens tillsynsinsatser har därmed blivit mer riskbaserade och inriktade på specifika områden. Planeringen ger också utrymme för händelsestyrd tillsyn.

Länsstyrelsen har också breddat samverkan ute i fält så att människor som rör sig i Laponia ska möta *en* myndighet. Tidigare utövade respektive enhet främst tillsyn inom sitt eget ansvarsområde. Till exempel kontrollerade personal från fiskeenheten fiskekort och personal från naturmiljöenheten dispens för hundspann. Nu är tanken att länsstyrelsens tillsynspersonal i högre utsträckning ska kunna utöva tillsyn inom hela länsstyrelsens ansvar. Därför utbildas personalen succesivt för att ha fler förordnanden, som naturvårdsvakt, jakttillsynsman och fisketillsynsman.

6.3.2 Resurserna för tillsyn i Laponia har minskat

Länsstyrelsen har enligt egen uppgift prioriterat tillsynen i Laponia under de senaste tio åren, för att möta de problem med illegal jakt i Laponia, som bland annat forskare från SLU belyser i en studie från 2016.¹⁷³ Vi har fått uppgifter från länsstyrelsen om antal tillsynstimmar för perioden 2022–2025, men innan dess finns inga uppgifter att tillgå. Länsstyrelsen i Norrbottens län använde en tredjedel av sina tillsynsresurser till Laponia under 2022 (se tabell 6). Därefter har länsstyrelsen minskat antalet tillsynstimmar i Laponia för att kunna fokusera bredare i hela länet.¹⁷⁴ Den riktade tillsynen har enligt uppgifter från länsstyrelsen minskat den illegala jakten i de delar av Laponia som tillsynen har prioriterat. Men jakten har då flyttat till andra delar av området. Enligt tillsynssamordnaren minskar alltså inte den totala illegala jakten i någon större utsträckning, utan den förskjuts geografiskt vartefter länsstyrelsen sätter in sina tillsynsresurser.

Tabell 6. Antal timmar tillsyn av skyddade områden av Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022–2025).

	2022	2023	2024	Prognos 2025
Timmar i länet	3 000	3 000	3 500	3 500
Timmar i Laponia	1 000	700	500	500

Källa Uppgifter från Länsstyrelsen Norrbottens län (intervju med tillsynssamordnaren 2024-12-18, uppgifter i e-post 2025-01-14).

6.3.3 Samverkan med Polisen har ökat och fler misstänkta lagöverträdelser anmäls

Närvaro och synlighet är viktigt för att förhindra och förebygga överträdelser. Därför är samverkan mellan länsstyrelsen och Polisen viktig. Polisen hjälper till att öka närvaron i området genom att patrullera med helikopter och skoter.

Länsstyrelsens samverkan med Polisen har ökat sedan 2023. Ett exempel är att myndigheterna under 2023 och 2024 har utfört 100 timmar helikopterflygning i länet tillsammans. Enligt tillsynssamordnaren har denna samverkan ett viktigt signalvärde eftersom det visar att myndigheterna jobbar för att nå samma mål.

¹⁷³ Rauset, G. R., Andren, H., Samelius, G., Segerström, P., Zedrosser A., Persson, J., Swenson, J. (2016). National Parks in Northern Sweden as Refuges for Illegal Killing of Large Carnivores. *Conservation Letter. A journal of the Society for Conservation Biology*. Volume 9, Issue 5, s. 334–341.

¹⁷⁴ Enligt uppgifter från Länsstyrelsen i Norrbottens län (intervju med tillsynssamordnaren 2024-12-18, uppgifter i e-post 2025-01-14).

Länsstyrelsen samverkar också med Statens naturoppsyn som har motsvarande tillsynsroll i Norge. Denna samverkan är viktig på grund av de stora avstånden. Statens naturoppsyn kan ta sig snabbare till Badjelánnda/Padjelanta och Sarek än länsstyrelsen. Men samverkan är också viktig för att varken djuren eller tjuvjägarna anpassar sig till statsgränserna. I dag samverkar länsstyrelsen och Statens naturoppsyn genom att dela information med varandra, så att den ena myndigheten kan ta vid och fortsätta följa spåren på andra sidan statsgränsen. Både naturbevakarna och tillsynssamordnaren anser att denna samverkan kan bli ännu effektivare, om de norska tjänstepersonerna fick köra skoter i de svenska nationalparkerna.

Länsstyrelsen anmäler fler potentiella lagöverträdelser än förut. Naturbevakarna i Laponia hittar regelbundet spår av järv som har förföljts av skotrar. Personalen kan hitta blodiga spår i flera mil. Tidigare polisanmälde länsstyrelsen bara jaktbrott där myndigheten misstänkte att rovdjur hade dödats, men sedan 2024 anmäler de även om rovdjur har spårats och förföljts. Denna information kan vara användbar för polisen, även om anmälningarna hittills inte har resulterat i fällande domar.

6.4 Rovdjursinventeringen har inte delegerats

Länsstyrelsen i Norrbottens län ansvarar för rovdjursinventeringen i Laponia och har inte delegerat den till Laponiatjuottjudus. Inventeringen utförs i samarbete med samebyarna i området.

6.4.1 Samsyn kring att inte delegera rovdjursinventeringen

Länsstyrelserna ansvarar för att i det egna länet planera och genomföra inventeringen i fält, samt att kvalitetssäkra allmänhetens rapporter. Laponiaförordningen säger att rovdjursinventeringen får överlåtas till Laponiatjuottjudus. Men länsstyrelsen har inte velat överlåta den uppgiften till Laponiatjuottjudus. Föreningen har inte heller velat få uppgiften delegerad till sig. Både representanter för länsstyrelsen och representanter för Laponiatjuottjudus säger att båda parter anser att länsstyrelsen ska utföra rovdjursinventeringen eftersom den ligger nära myndighetsutövning. Rovdjursinventeringen sker i samverkan med länets samebyar.

Rovdjursinventering i Sverige

- Det svenska system för rovdjursinventering innefattar en mängd myndigheter och andra organisationer, som exempelvis Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, SLU viltskadecentrum, allmänheten och samebyar.¹⁷⁵
- Den årliga inventeringen av lodjur, järv och varg ska ge kunskap om populationernas storlek, utbredning och utveckling. Kunskapen och datan från inventeringen är förutsättningar för en ansvarsfull och långsiktigt hållbar förvaltning av populationerna. Sedan säsongen 2023/24 inventerar länsstyrelsen järvstammen enbart genom DNA-inventering och har slopat den ordinarie lyeinventeringen (inventering av järvföryngringar), på grund av att lyeinventeringen är alldeles för väderkänslig.
- Sverige och Norge har gemensamma riktlinjer och metodik för inventering av lodjur, järv och varg, exempelvis gemensamma inventeringskriterier, en gemensam databas och ett gemensamt rapporteringssystem.¹⁷⁶
- Inventeringarna ligger till grund för vilka mål som sätts och vilka förvaltningsåtgärder som kan bli aktuella inom rovdjursförvaltningen, exempelvis myndighetsbeslut om jakt och förebyggande åtgärder.
- Resultaten används även för internationell rapportering samt uppföljning av nationella och regionala mål för rovdjursstammarnas status och utveckling.
- Rovdjursinventeringen ligger också till grund för den ersättning för rovdjursskador som samebyarna får.

Inom renskötselområdet ska länsstyrelsen varje år efter samråd med berörda samebyar undersöka hur många föryngringar av varg, järv och lo som förekommer inom samebyns svenska betesområde och om arterna förekommer regelbundet eller tillfälligt inom samebyn. För Laponias del innebär det främst inventering av lodjur och järv under vinterhalvåret. Länsstyrelsen ska även efter samråd med de berörda samebyarna undersöka om det finns björn eller kungsörn inom samebyns svenska betesområde. Resultaten av inventeringarna ska lämnas till Naturvårdsverket.¹⁷⁷ Sametinget fördelar de medel som regeringen anvisar till respektive sameby för att de medverkar i inventeringen, liksom den ersättning som betalas ut till renägare för förluster orsakade av rovdjur.

¹⁷⁵ Inventering av stora rovdjur regleras i huvudsak genom förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10) samt Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige.

¹⁷⁶ Naturvårdsverket (2024). *Faktablad rovdjursinventering. Kompletterande information till instruktioner för inventering av lodjur, järv och varg i Skandinavien 2024.*

¹⁷⁷ 4 § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Inom rovdjursinventeringen presenteras data per sameby och samebyarna sträcker sig utanför Laponia. Det finns därmed ingen exakt data för rovdjursutvecklingen specifikt inne i Laponia.

6.4.2 Nästan alla samebyar i Laponia har en inventeringssamordnare

I Laponia har alla samebyar utom en utsett en inventeringssamordnare för rovdjursinventeringen. Varje sameby har möjlighet att utse en inventeringssamordnare.¹⁷⁸ Syftet är bland annat att förbättra samordningen mellan samebyn och länsstyrelsen, öka samebyns inflytande och säkerställa att data är korrekt. Under våra intervjuer med länsstyrelsen framkommer att länsstyrelsen samarbetar nära med vissa samebyar i länet som har en livsviktig stam för lo och järv. Andra samebyar uppger till länsstyrelsen att de inte har resurser för rovdjursinventering. Ytterligare en tänkbar förklaring till att alla samebyar inte har utsett någon inventeringssamordnare kan vara missnöje med den svenska rovdjurspolitiken. Bland annat har rovdjursersättningen i princip inte räknats upp under de senaste 20 åren.

6.5 Bristen på tillgång till bevakarstugor försvårar länsstyrelsens arbete

Länsstyrelsens personal behöver övernatta i bevakarstugor för att kunna utföra tillsyn och rovdjursinventering i det vidsträckta Laponiaområdet. Men när Laponiatjuottjudus bildades övergick ansvaret för dessa stugor till föreningen, vilket har minskat tillgången till stugorna för länsstyrelsens personal.

6.5.1 Länsstyrelsen har inte tillräcklig tillgång till bevakarstugor

Den största utmaningen när det gäller att bedriva tillsyn och rovdjursinventering i Laponia är att området är så stort. Naturbevakarna hinner inte in i Laponia och tillbaka över en arbetsdag. Därför behöver de kunna övernatta i bevakarstugor. Tillgången till bevakarstugor har blivit sämre för länsstyrelsens personal sedan Laponiatjuottjudus bildades och tog över förvaltningen av stugorna. Bristen på bevakarstugor försämrar länsstyrelsens möjligheter att bedriva tillsyn och rovdjursinventering, liksom personalens arbetsmiljö.

I Laponia finns ett tjugotal bevakarstugor som staten äger genom Naturvårdsverket. Innan Laponiatjuottjudus bildades förvaltade länsstyrelsen stugorna. I och med Laponiatjuottjudus tillkomst överlät Naturvårdsverket förvaltningen av stugorna till föreningen. I beslutet där Naturvårdsverket överlåter förvaltningen av bevakarstugorna till Laponiatjuottjudus har myndigheten inte formulerat några villkor som reglerar länsstyrelsens tillgång till stugorna. En sådan skrivning finns däremot i beslutet där länsstyrelsen överlåter förvaltningsuppgifter till Laponiaförvaltningen. I det beslutet står att samtliga bevakarstugor inom Laponia kan nyttjas av

¹⁷⁸ 4 § Sametingets föreskrifter STFS 2013:2.

länsstyrelsens personal i samband med tjänsteutövning.¹⁷⁹ Men enligt våra intervjuer med företrädare för länsstyrelsens personal har detta inte fungerat i praktiken.

Till viss del har länsstyrelsens personal genom åren fått dela boende med Laponiatjuottjudus personal, men inte så mycket som myndigheten behöver. Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen behöver förvara utrustning i stugorna, vilket gör att behoven kan krocka. Länsstyrelsen behöver också kunna förvara data för rovdjursinventering och sekretessbelagda uppgifter inom tillsynen, och kan därför behöva ha exklusiv tillgång till stugorna under perioder.

Länsstyrelsen saknar i dag tillgång till bevakarstugor på flera platser i Laponia. De har därför fått hyra boenden av privata aktörer. Det är både kostsamt och svårt, bland annat för att länsstyrelsen behöver förvara utrustning och data. Myndigheten skulle behöva tillgång till flera bevakarstugor för att kunna bedriva en effektiv tillsyn och rovdjursförvaltning.

6.5.2 Svårt att få till stånd en lösning

Länsstyrelsen behöver inom ramen för sitt ansvar för rovdjursinventering och tillsyn alltså tillgång till egna stugor. En konsekvens av att staten har valt att dela ansvaret för förvaltning och skydd av Laponia mellan två olika organisationer är med andra ord att det behövs fler stugor. Ambitionen att Laponiatjuottjudus och länsstyrelsen ska dela på bevakarstugorna har inte fungerat i praktiken.

Länsstyrelsen har påpekat behovet av fler stugor för Naturvårdsverket som har det övergripande ansvaret för fastighetsförvaltningen. Men frågan har visat sig svår att lösa. Bland annat anser Naturvårdsverket att det anslag som finansierar fastighetsförvaltningen (anslag 1:3 under utgiftsområde 20) inte kan användas för att rusta upp eller bygga nya stugor som används för länsstyrelsens tillsyn. Anslaget kan enligt myndigheten bara användas för fastighetsförvaltning som har att göra med skötsel av skyddade områden eller för friluftslivsändamål. Men det är inte helt lätt att bedöma vad som ingår i detta. När länsstyrelsens personal är ute i fält arbetar de parallellt med både tillsyn och rovdjursinventering.

Länsstyrelsen har de senaste åren fått medel från Naturvårdsverket för att ersätta två bevakarstugor som Laponiatjuottjudus inte behöver. Stugorna går inte att använda i dag på grund av mögelskador. Men enligt uppgifter från länsstyrelsen har detta arbete dröjt på grund av lokalt motstånd i den prövningsprocess som krävs för att få ersätta stugorna. Länsstyrelsen behöver dessutom fler än två stugor.

I Laponiatjuottjudus förvaltningsplan står att målet för tillsynsverksamheten i Laponia är att den är effektiv och motverkar överträdelser av lagar och föreskrifter. Vidare står att Laponiatjuottjudus har i uppdrag att verka för en utökad tillsyn i

¹⁷⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2023). *Beslut: Förvaltningen av världsarvet Laponia*.

världsarvet.¹⁸⁰ Vi anser att parterna i Laponiatjuottjudus inte har arbetat tillräckligt aktivt för att få till stånd en lösning om bevakarstugorna för att underlätta en effektiv tillsyn i området. Här avser vi en lösning som innebär att både länsstyrelsen och Laponiatjuottjudus har tillräcklig tillgång till bevakarstugor.

6.6 Länsstyrelsen prövar tillstånd och dispenser i Laponia för att skydda naturen och kulturen

Länsstyrelsen prioriterar att handlägga ansökningar om tillstånd och dispenser för att skydda naturen, framför att utföra tillsyn av dessa. Det är enligt länsstyrelsen svårt att bedöma vilken sammanlagd påverkan de beviljade tillstånden har på området. Natura 2000-prövningar är ovanliga i Laponia. Länsstyrelsen prövar även tillstånd för fornminnen och kyrkliga kulturminnen i Laponia, men det gäller ett fåtal ärenden per år och främst i arkeologiskt forskningssyfte.

6.6.1 Prövning av tillstånd och dispenser i Laponia

Länsstyrelsen prövar och fattar beslut om tillstånd och dispenser för att skydda naturen i Laponia. Länsstyrelsen utövar också tillsyn över att tillstånd och dispenser följs. Inom ramen för sina resurser prioriterar länsstyrelsen prövningsverksamheten framför att genomföra tillsyn på plats. Det beror på att tillstånds- och dispensärenden ofta handlar om exempelvis näringsidkare som väntar på besked för att kunna genomföra planerade aktiviteter. Därför är det ofta bråttom med dessa ärenden.

De vanligaste ansökningarna som länsstyrelsen prövar i Laponia är tillstånd för guidade turer, forskningsstudier eller för att landa en helikopter vid miljöuppföljning eller inventering.

Det är två handläggare på länsstyrelsen som hanterar de 50–60 ansökningar om tillstånd och dispenser per år som gäller Laponia. Antalet ärenden har legat på ungefär samma nivå under perioden 2021–2023.¹⁸¹ Handläggningstiden är cirka 8–10 veckor, enligt uppgift från länsstyrelsen.

Prövningarna sker utifrån respektive nationalparks och naturreservats föreskrifter, reservatsbeslut, nationalparksförordningen, miljöbalken och Naturvårdsverkets vägledningar. Handläggarna har ett handläggarstöd, de tittar också på tidigare beslut och diskuterar vid behov bedömningarna inom en större arbetsgrupp. Nationalparkernas syften är bredare än naturreservatens. Bedömningarna utifrån nationalparkernas syften är därmed något svårare att bedöma än utifrån naturreservatens syften, eftersom naturreservatens syften är tydligare. Ansökningarna skickas på internremiss inom länsstyrelsen, men också till

¹⁸⁰ Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*, s. 91–92.

¹⁸¹ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2024). *Årsredovisning 2023 Länsstyrelsen i Norrbottens län*, s. 103.

Laponiatjuottjudus och de berörda samebyarna. Därefter gör länsstyrelsen sin bedömning och beslutar i ärendet.

Enligt länsstyrelsen beviljas de allra flesta ansökningarna och endast mellan två och sju ansökningar per år avslås. Exempel på skäl för avslag är om en aktivitet planeras vid en tidpunkt eller plats som kan störa renar i området. Ett fåtal ansökningar per år överklagas till mark- och miljödomstolen. I de flesta av dessa fall delar domstolen länsstyrelsens bedömning, enligt uppgift från länsstyrelsen.

Länsstyrelsen prövar även tillstånd som gäller fornminnen och kyrkliga kulturminnen enligt kulturmiljölagen.¹⁸² I Laponia finns två kyrkliga kulturminnen, Staloluokta kyrkkåta och Álggavárre/Alkavare kapell. I dessa fall behövs tillstånd exempelvis för att tillgänglighetsanpassa eller ändra byggnaderna. Det är ovanligt att länsstyrelsen får in sådana ansökningar. Däremot får länsstyrelsen varje år in ett fåtal ärenden när det gäller fornminnen, främst arkeologiska forskningsansökningar från bland annat universitet om tillstånd till arkeologiska undersökningar. Det krävs också tillstånd för att anlägga spänger på eller i anslutning till en fornlämning, men sådana ansökningar har länsstyrelsen inte fått. Länsstyrelsen prövar ansökningarna utan remissförfarande och beviljar de flesta.

6.6.2 Svårt att bedöma hur de beviljade tillstånden samlat påverkar världsarvet

De tjänstepersoner som vi har intervjuat på länsstyrelsen säger att det är svårt att bedöma hur de olika verksamheterna som ansökningarna gäller påverkar området. Det här gäller framför allt de mindre verksamheter och åtgärderna som var och en för sig kanske inte har så stor påverkan men som sammantaget kan bidra till exempelvis markslitage. Här behöver länsstyrelsen, förutom kunskapen internt på länsstyrelsen, också dra nytta av den kunskap som kansliets personal har om Laponia. Tjänstepersonerna på länsstyrelsen har haft vissa kontakter med Laponiatjuottjudus naturvårdshandläggare. Det finns således synergieffekter mellan tillståndsprövningen, förvaltningen av skyddade områden och tillsynsverksamheten ute i fält.

6.6.3 Mycket ovanligt med Natura 2000-prövningar i Laponia

En särskild typ av tillståndsprövning handlar om så kallade Natura 2000-tillstånd. För att inte skada naturvärden krävs tillstånd för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.¹⁸³ Det kan även gälla åtgärder utanför Natura 2000-området, om de ändå kan påverka miljön i området. Exempel på verksamheter som kan kräva Natura 2000-prövning är gruvdrift, vindkraftverk och väg- och byggprojekt.

¹⁸² 2 kap. & 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950).

¹⁸³ 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken (1998:808).

Denna typ av tillstånd söks ytterst sällan i Laponia. Under tidsperioden 2021–2024 har endast en prövning påbörjats. Det gäller en ansökan om att uppföra en ny kraftledning inom Stubba. Länsstyrelsen har överlämnat ansökan till regeringen för prövning av tillåtlighet enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har tagit fram bevarandeplaner för nio områden inom Laponia.¹⁸⁴ Det gäller både områden som omfattas av områdesskydd i form av nationalparker och naturreservat och områden som inte omfattas av sådant skydd. Planerna har tagits fram mellan 2017 och 2019. Länsstyrelsen använder bevarandeplanerna vid Natura 2000-prövningar, men sällan vid prövning av tillstånd och dispenser i Laponia. Detta beror på att planerna enligt länsstyrelsen inte är tillräckligt detaljerade för sådana prövningar.

¹⁸⁴ Dessa är Sjävnja/Sjaunja, Stubbá/Stubba, Muttos/Muddus, Sulitelma, Kvikkjokk-Kabla fjällurskog, Badjelánnda/Padjelanta, Sarek, Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet och Laidaredeltat.

Referenser

Adviva Företagshälsa (2023). *Återrapport efter utförda arbetsplatsprofiler, Laponiatjuottjudus*, september–oktober 2023.

Boverket (2025) *Vad är kulturvärde?* (Hämtad 2025-03-28).
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-praktik/vad-ar-kulturvarden/>

Boverket (2024). *Kartor riksintressen*. (Hämtad 2024-12-11).
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/kartor>

Kommittédirektiv 2021:103. Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket.

Laponiadelegationen (2011). *Förslag till En ny förvaltningsorganisation för världsarvet Laponia*.

Laponiatjuottjudus (2024). *Arbetsordning för styrelse och väråltårbbaoajvve/ verksamhetsledare i Laponiatjuottjudus*.

Laponiatjuottjudus (2024). *Verksamhetsberättelse naturum 2023*.

Laponiatjuottjudus (2022). *Hemställan om förlängning av förordning*, 2022-08-2023. Dnr. KN2023/01547-1.

Laponiatjuottjudus (2022). *Personalhandbok*.

Laponiatjuottjudus ekonomiska sammanställning 2020–2024.

Laponiatjuottjudus protokoll styrelse 2020–2024.

Laponiatjuottjudus verksamhetsberättelser 2018–2024.

Laponiatjuottjudus (2011). *Stadgar för föreningen Laponiatjuottjudus*, 2011-08-22.

Laponiatjuottjudus (2011). *Tjuottjudusplána Förvaltningsplan*.

Länsstyrelsen i Norrbottens län årsredovisning 2021–2023.

Länsstyrelsen Norrbotten (2023). *Beslut: Förvaltningen av världsarvet Laponia*. Ärendebeteckning 512-1245-2023, datum 2023-01-25.

Länsstyrelsen i Norrbotten, Redovisning av föreningen Laponiatjuottjudus verksamhet, 2020, 2021, 2022, 2023 och 2024, bilaga 4, Revisionsberättelse/Lekmannarevisors uttalande.

Länsstyrelsen Norrbotten (2020). *Redovisning av föreningen Laponiatjuottjudus verksamhet 2019*. Dnr: 512-5463-2020.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019). *Sarek SE0820185. Bevarandeplan Natura 2000-område*.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019). *Stora Sjöfallet SE0820202. Bevarandeplan Natura 2000-område*. Dnr 511-12476-2018.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2018). *Padjelanta SE0820201. Bevarandeplan Natura 2000-område*.

Länsstyrelsen i Norrbottens län/Laponiadelegationen (2010). *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla formerna för förvaltning av världsarvet Laponia*, 2010-06-02.

Milleret, C., Dupont, P., Winiger, A., Spong, G., Königsson, H., och Bischof, R., (2024). Estimates of wolverine density and abundance in Norrbotten county in Sweden and associated reindeer herding areas, 2023/2024, s. 14. *MINA fagrapport 100*. Norwegian University of Life Sciences, Faculty of Environmental Sciences and Natural Resource Management.

Naturvårdsverket (2025). *Kvarvarande upprustningsskuld – Det statliga ledsystemet i fjällen*. NV-00972-25.

Naturvårdsverket (2024). *Bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus avseende anslaget 1:3, åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, för budgetåret 2024*. Ärendenummer NV-00170-24.

Naturvårdsverket (2024). *Faktablad rovdjursinventering. Kompletterande information till instruktioner för inventering av lodjur, järv och varg i Skandinavien 2024*. Version 1.0.

Naturvårdsverket (2024). *Grund för fortsatt rättighetsavtal naturum Laponia*.

Naturvårdsverket. (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*.

Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets budgetunderlag 2025–2027*.

Naturvårdsverket (2023). *Verksamhetsberättelse för skötsel och förvaltning av skyddade områden i Laponia 2023*. Dnr. NV-05393-23.

Naturvårdsverket. (2018:6838). *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*.

Naturvårdsverket (2015). *Riktlinjer naturum*.

Naturvårdsverket (2015). *Vägledning om utformning av skötselplan*.

Naturvårdsverket (2010). *Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå.*

Naturvårdsverket (2008). *Nationalparksplan för Sverige.*

Naturvårdsverket och Laponiatjuottjudus (2020). *Överenskommelse om viss fastighetsförvaltning.* Dnr. NV-01096-20.

Rauset, G. R., Andren, H., Samelius, G., Segerström, P., Zedrosser A., Persson, J. och Swenson, J. (2016). National Parks in Northern Sweden as Refuges for Illegal Killing of Large Carnivores. *Conservation Letter. A journal of the Society for Conservation Biology.* Volume 9, Issue 5.

Regeringsbeslut 2014-01-09. *Uppdrag till länsstyrelserna om redovisning av skyddsarbete med Sveriges Natura 2000-områden.*

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket.

Riksantikvarieämbetets budgetunderlag 2025–2027.

Riksantikvarieämbetet (2022, 2023, 2024). *Beslut om bidrag till föreningen Laponiatjuottjudus.* Dnr. RAÄ-2022-801, Dnr. RAÄ-2023-107 och dnr. RAÄ2024-290.

Riksantikvarieämbetet (2022-10-20). *Periodisk rapportering – en uppföljning av världsarvens status.* (Hämtad 2025-01-14). <https://www.raa.se/evenemang-och-upplevelser/upplev-kulturarvet/varldsarv-i-sverige/periodisk-rapportering-en-uppfoljning-av-varldsarvens-status/>

Riksantikvarieämbetet. (2019). *Nationell strategi för världsarvsarbetet – Avrapportering av regeringsuppdraget att utarbeta en nationell världsarvsstrategi.*

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket (2025). *State of Conservation Report for the Laponian Area, Sweden (774).* Dnr. RAÄ 2025-442/N-00432-24.

Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur.*

Riksrevisionen (2005:12). *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik.*

Sametinget (2021). *Förberedelser inför en sanningskommission om statens övergrepp mot det samiska folket.*

SCB (2022). *Skyddad natur.* 2022-12-31. MI 41 2022A01.

SOU (2025:21). *Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)*.

SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling*.

Statskontoret (2024:15). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket*.

Statskontoret (2023:13). *Nya utmaningar och gamla problem*.

Statskontoret (2023). *Myndigheters särskilda organ*.

Statskontoret (2020). *Jäv i offentlig tjänst*.

Stjernström, O., Paskevich, A. och Avango, D. (2019). *Contrasting views on co-management of indigenous natural and cultural heritage – Case of Laponia World Heritage site, Sweden*. Polar Record. <https://doi.org/10.1017/S0032247420000121>

SVT Nyheter (2019-03-15). Laponiaförvaltningen: Tre samebyar hoppar av. (Hämtad 2025-01-25).
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/laponiaforvaltningen-tre-samebyar-hoppar-av>

Unesco (2024). *State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List*. 46 COM 7B.45 Laponian Area (Sweden). 4 Paris, 10 July 2024.

Unesco (2024). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. WHC. 24/01. 2024-07-31.

Unesco (2023). *Periodic Report - Third Cycle. Laponian Area*.

Unesco (2018). *Periodic reporting. A Handbook for site managers*. (Hämtad 2025-01-14). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265281>

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 17

2024-06-20
KN2023/01547 (delvis)
KN2024/00499 (delvis)
KN2024/01387

Klimat- och näringslivsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag om förvaltningen av världsarvet Laponia

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de natur- och kulturvärden som gör Laponia till ett världsarv bevaras för framtida generationer, att syftena med nationalparkerna och naturreservaten som ingår i Laponia uppnås samt att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret

- beskriva vilket ansvar staten har i förhållande till andra aktörer för att förvalta Laponia,
- analysera och följa upp om Laponia har förvaltats i enlighet med gällande regelverk, förvaltningsplaner, nationella miljökvalitetsmål och internationella åtaganden,
- analysera det sätt som riksdagen och regeringen styr förvaltningen av Laponia genom regelverk och berörda myndigheter och bedöma om det är ändamålsenligt,
- analysera hur de berörda myndigheterna har genomfört sina uppgifter i förvaltningen av Laponia och bedöma om det har varit effektivt,
- särskilt analysera hur samarbetet myndigheterna emellan och samarbetet med andra relevanta aktörer har fungerat,
- lämna förslag på hur regeringen och berörda myndigheter kan utveckla och effektivisera förvaltningen av Laponia, och
- vid behov, föreslå andra ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att de värden som gör Laponia till ett världsarv långsiktigt bevaras.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret inhämta information från relevanta aktörer. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

ska hjälpa Statskontoret att få del av de uppgifter som Statskontoret behöver för att genomföra uppdraget. De förslag som lämnas inom ramen för uppdraget ska ha sin grund i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 30 april 2025.

Skälen för regeringens beslut

Laponia är ett av Sveriges mest skyddsvärda områden och Europas största skyddade sammanhängande natur- och kulturlandskap. Området omfattar 9 400 kvadratkilometer. I området ingår de fyra nationalparkerna Sarek, Padjelanta/Badjelánnda, Stora Sjöfallet/Stuor Muorkke och Muddus/Muttos, och de två naturreservaten Sjauna/Sjávnja och Stubba/Stubbá. Samtliga nationalparker och naturreservat är också skyddade som Natura 2000-områden. I världsarvet ingår även andra skyddsvärda områden som saknar ett formellt skydd. Inom Laponia är nio samebyar verksamma. En god förvaltning av skyddade områden är en förutsättning för att områdenas värden ska bevaras och utvecklas, och för att Sverige ska uppfylla nationella mål, bland annat för biologisk mångfald och friluftsliv samt internationella åtaganden med koppling till biologisk mångfald.

FN:s konvention om biologisk mångfald trädde i kraft 1993 och har som mål att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden, och att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist. Sverige har som part till konventionen förbundit sig att genomföra konventionens mål och de beslut som har fattats av konventionens partsmöte. Ett nytt globalt ramverk och en strategisk plan för biologisk mångfald beslutades av konventionens parter 2022. Åtaganden för biologisk mångfald finns även i EU-rätten, bland annat i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet).

Unescos konvention om skydd av världens kultur- och naturarv antogs 1972 för att skydda jordens mest värdefulla kultur- och naturmiljöer mot förstörelse och förfall. Sverige är part till konventionen och har därmed

åtagit sig att förvalta världsarven inom sina landsgränser och också att skydda det nationella natur- och kulturarvet. Världsarvskommittén beslutade i december 1996 att föra upp Laponia på världsarvlistan för sina natur- och kulturvärden med följande motiv:

Området är ett framstående exempel på hur jorden har utvecklats framför allt geologiskt, och hur ekologiska och biologiska förändringar sker i dag. Här finns även enastående naturfenomen med exceptionell naturskönhet liksom betydelsefulla naturliga lokaler för att skydda biologisk mångfald. Området, som alltsedan förhistorisk tid har varit befolkat av samerna, är ett av de bäst bevarade exemplen på nomadområden i norra Skandinavien. Det innehåller bosättningar och betesmarker för stora renhjordar, en sed som går tillbaka till ett tidigt stadium i människans ekonomiska och sociala utveckling.

Regeringen gav 2006 Länsstyrelsen i Norrbottens län i uppdrag att utveckla formerna för förvaltningen av Laponia (Fi2006/07202). Den ideella föreningen Laponiatjuottjudus bildades 2011. Samma år fastställde Laponiatjuottjudus en förvaltningsplan för Laponia. Förvaltningsplanen beskriver bland annat förutsättningarna för Laponia, redovisar inriktningen av det förvaltningsarbete som krävs för att Laponia ska bevaras och utvecklas, samt skötselplaner och föreskrifter för nationalparker och naturreservat i Laponia, så som Naturvårdsverkets föreskrifter för nationalparkerna/suoddjimpárkajda Muddus/Muttos, Padjelanta/Badjelánnda, Sarek och Stora Sjöfallet/Stuor Muorkke (NFS 2013:10). Laponiatjuottjudus har ansvarat för förvaltningen av Laponia sedan 2013. Innan dess förvaltades nationalparkerna och naturreservaten i Laponia av Länsstyrelsen i Norrbottens län, på motsvarande sätt som de flesta andra nationalparker och naturreservat i Sverige enligt nationalparksförordningen (1987:938) och förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Laponiaförordningen (2011:840) trädde i kraft den 1 januari 2012. Laponiaförordningen har hela tiden varit tidsbegränsad och har förlängts vid fyra tillfällen. Förordningen gäller nu t.o.m. den 30 juni 2026. Enligt förordningen får Länsstyrelsen i Norrbottens län överlåta till Laponiatjuottjudus att bland annat förvalta och sköta de nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia enligt den skötselplan och de föreskrifter som gäller för parkerna och reservaten samt enligt den förvaltningsplan som

i enlighet med Unescos riktlinjer har tagits fram för Laponia (3 §). Någon myndighetsutövning får inte överlåtas (4 §). Föreningen redovisar årligen till Länsstyrelsen i Norrbottens län hur arbetsuppgifterna har utförts och länsstyrelsen lämnar en sammanfattning till regeringen (5 §). Länsstyrelsen i Norrbottens län har med stöd av Laponiaförordningen beslutat att överlåta förvaltningen till Laponiatjuottjudus t.o.m. den 30 juni 2025 (länsstyrelsens dnr. 512-1245-2023).

Laponiatjuottjudus består av de nio samebyarna i Laponia, Gällivare och Jokkmokks kommuner, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket. Föreningen fattar beslut genom konsensus. Laponiaförvaltningens högsta beslutande organ, partsrådet, utser den styrelse som är ansvarig för verksamheten. Laponiatjuottjudus kansli finns i Jokkmokk. Verksamheten finansieras med statliga bidrag från Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Laponiatjuottjudus har ansvarat för förvaltningen av Laponia i enlighet med Laponiaförordningen under drygt tio år. Laponiatjuottjudus har 2022 till regeringen framställt om att Laponiaförordningen ska ges fortsatt giltighet (KN2023/01547). Naturvårdsverket har 2024 till regeringen framställt om att 2 § Laponiaförordningen ändras (KN2024/00499) så att Naturvårdsverket inte längre är medlem i Laponiatjuottjudus. Regeringen anser därför att det finns skäl att låta Statskontoret se över förvaltningen av Laponia för att ge regeringen underlag inför beslut om eventuella förändringar av Laponiaförordningen samt andra eventuella åtgärder för att säkerställa att de värden som gör Laponia till ett världsarv långsiktigt bevaras.

Vid framtagande av uppdraget har Sametinget och berörda samebyar konsulterats enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Fredrik Hannerz

Kopia till

Statsrådsberedningen/ Sam
Finansdepartementet/ BA BA2, OFA SFÖ
Kulturdepartementet/ KKM, SNA
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/ LB FJR, LB SMF
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Sametinget
Laponiatjuottjudus

5 (5)

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

I denna bilaga redogör vi närmare för hur vi har genomfört uppdraget, det vill säga vilka huvudsakliga metoder och vilket material som vi har använt oss av. Vi inleder med att beskriva vår tolkning av uppdraget.

Vår tolkning av uppdraget

Statskontoret övergripande uppdragsbeskrivning är att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de natur- och kulturvärden som gör Laponia till ett världsarv bevaras för framtida generationer, att syftena med nationalparkerna och naturreservaten som ingår i Laponia uppnås samt att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt.

Vår tolkning av uppdraget är att vår övergripande uppdragsfråga handlar om att undersöka hur väl förvaltningsmodellen för Laponia fungerar. Vi ska också lämna förslag på hur regeringen och berörda myndigheter kan utveckla och effektivisera förvaltningen av Laponia.

Regeringens uppdrag inkluderar även ett antal delfrågor. I tabellen nedan sammanfattar vi hur vi tolkar och går till väga för att besvara dessa.

Tabell B1. Statskontorets tolkning av uppdragsfrågorna.

Uppdragsfråga	Tolkning av uppdragsfrågan
Beskriva vilket ansvar staten har i förhållande till andra aktörer för att förvalta Laponia	Vi beskriver vilket ansvar de statliga myndigheterna har och hur detta ansvar förhåller sig till Laponiatjuottjudus.
Analysera och följ upp om Laponia har förvaltats i enlighet med gällande regelverk, förvaltningsplaner, nationella miljökvalitetsmål och internationella åtaganden	Vi kartlägger vilka huvudsakliga krav, regelverk och internationella åtaganden som styr förvaltningen av Laponia. Vi undersöker i vilken utsträckning föreningen använder regelverken i sin styrning, hur resurserna prioriteras och används, vilka resultat som föreningen presterar och om föreningens organisering och arbetssätt säkerställer att föreningen arbetar i enlighet med de regelverk som gäller.
Analysera det sätt som riksdagen och regeringen styr förvaltningen av Laponia genom regelverk och berörda myndigheter och bedöma om det är ändamålsenligt	Vi undersöker främst de regelverk som specifikt styr förvaltningen av Laponia, exempelvis Laponiaförordningen. Vi undersöker också hur regering styr berörda myndigheter och därmed också Laponiatjuottjudus, exempelvis när det gäller finansiering, ansvarsfördelning och uppföljning.

Uppdragsfråga	Tolkning av uppdragsfrågan
Analysera hur de berörda myndigheterna har genomfört sina uppgifter i förvaltningen av Laponia och bedöma om det har varit effektivt	Vi identifierar vilka myndigheternas uppgifter är kopplat till förvaltningen av Laponia och undersöker hur de har genomfört dessa. Vi tolkar det som att vi främst ska fokusera på Länsstyrelsen i Norrbottens län som har operativa uppgifter i förvaltningen av Laponia.
Särskilt analysera hur samarbetet myndigheterna emellan och samarbetet med andra relevanta aktörer har fungerat	Vi undersöker vilket samarbete som finns mellan myndigheterna och hur det har fungerat liksom samarbetet mellan parterna i Laponiatjuottjudus, samt föreningens samarbete med potentiella intressenter.
Lämna förslag på hur regeringen och berörda myndigheter kan utveckla och effektivisera förvaltningen av Laponia	Utifrån den samlade analysen bedömer vi hur regeringen kan utveckla styrningen av förvaltningen och hur berörda myndigheter kan utveckla sin styrning och sina arbetssätt så att förvaltningen blir mer effektiv.
Vid behov föreslå andra ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att de värden som gör Laponia till ett världsarv långsiktigt bevaras	Utifrån den samlade analysen bedömer vi hur föreningen skulle kunna utveckla och effektivisera sin interna styrning och organisering, samt sin verksamhet i övrigt.

Uppdragets fokus och avgränsningar

I vår analys av föreningens dokument och ekonomiska uppgifter har vi i huvudsak fokuserat på de senaste fem åren (2020–2024). Vi har därmed kunnat följa utvecklingen över tid, samtidigt som en mer avgränsad tidsperiod möjliggör en djupare analys.

I följande avsnitt utvecklar vi närmare vårt fokus och våra avgränsningar i uppdraget. Vi har stämt av vår tolkning av uppdraget och våra avgränsningar med företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet.

Vi har fokuserat på statens styrning av förvaltningen men också Laponiatjuottjudus interna styrning

Vi tolkar uppdraget som att vi ska undersöka statens (regeringens och myndigheternas) styrning och organisering av förvaltningen av Laponia. Men för att besvara uppdragets övergripande syfte och vissa av uppdragsfrågorna har vi också analyserat föreningen Laponiatjuottjudus interna styrning och organisering. Till exempel har vi behövt analysera föreningens styrning och verksamhet för att kunna besvara om världsarvet förvaltas effektivt, långsiktigt och hållbart, men även för att besvara om Laponia har förvaltats i enlighet med bland annat de regelverk som gäller. Vidare har vi behövt väga in hur de statliga myndigheternas samarbete med och samverkan inom föreningen fungerar.

När det gäller de statliga myndigheterna har vi fokuserat främst på Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har direkta uppgifter kopplade till Laponia. Vi har analyserat myndighetens tillsyn, rovdjursinventering och vissa frågor om tillstånds- och dispensprövningar. Därutöver har vi analyserat länsstyrelsen i deras roll som part i Laponiatjuottjudus.

Vi berör även i viss mån Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets verksamhet, men eftersom dessa myndigheter främst verkar på nationell nivå, har vi främst fokuserat på deras styrning av förvaltningen av Laponia. Vi har även analyserat Naturvårdsverket i sin roll som part i Laponiatjuottjudus.

Vi har fokuserat på om det finns förutsättningar för förvaltningen att säkerställa natur- och kulturvärden

Vi tolkar våra uppdragsfrågor som att vi främst ska analysera om det genom nuvarande förvaltningsmodell finns fungerande förutsättningar för att säkerställa att kultur- och kulturvärden inom Laponia bevaras. Det innebär att vi i huvudsak har analyserat styrningen, organiseringen och förvaltningen av Laponia, samt i den mån det är dokumenterat, de prestationer och resultat som kommer ut av förvaltningen. Vi har inom ramen för uppdraget inte kunnat genomföra en fullständig utvärdering av effekterna av förvaltningsmodellen, till exempel om styrningen och olika insatser faktiskt leder till att säkerställa kultur- och kulturvärdena i Laponia. Det beror på att det inte finns uppföljningar eller övrig dokumentation som visar sådana effekter. Däremot har vi analyserat vilka åtgärder som Laponiatjuottjudus och myndigheterna vidtar. Vi har också bedömt, i den mån det är möjligt, om åtgärderna skapar tillräckliga förutsättningar för att säkerställa att värdena bevaras.

Vi har fokuserat på den specifika styrningen av förvaltningen av Laponia

I uppdraget ingår att analysera hur riksdagen och regeringen styr förvaltningen genom regelverk och att bedöma om det är ändamålsenligt. Vi har fokuserat på de regelverk som styr förvaltningen av Laponia, men vi har inte haft möjlighet att analysera om den svenska lagstiftningen uppfyller världsarvskonventionens krav på skydd eller om lagstiftningen är tillräcklig för att skydda världsarvets kultur- och kulturvärden. En sådan analys har inte varit möjlig inom de tidsramar som vi har haft för vårt uppdrag. Vi har även stämt av denna avgränsning med företrädare för Klimat- och näringsdepartementet.

Riksrevisionen har nyligen konstaterat att det finns flera generella utmaningar med regeringens styrning av och förutsättningarna för förvaltningen av skyddade områden.¹⁸⁵ Vi har använt oss av Riksrevisionens granskning som referenspunkt

¹⁸⁵ Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*.

när vi har bedömt hur väl Laponiatjuottjudus genomför sina uppgifter. Den har också gett oss en möjlighet att bedöma vad som är generella utmaningar för exempelvis styrningen av skyddade områden och vad som är specifika utmaningar för förvaltningen av Laponia.

Centrala begrepp och definitioner

I rapporten använder vi oss av några centrala begrepp och definitioner, som vi utvecklar närmare nedan.

Med *naturvärden* menar vi de ekologiska, geologiska eller biologiska aspekterna som gör ett område värdefullt. Dessa kan inkludera områden med hög biologisk mångfald, artförekomster eller unika landskap som är viktiga för ekosystemfunktioner.

Med *kulturvärden* menar vi sådant som är värdefullt ur ett kulturhistoriskt, estetiskt och socialt perspektiv.¹⁸⁶ Dessa kan inkludera olika typer av kulturarv och kulturmiljöer, till exempel byggnader, landskap eller områden som speglar människors historia och samhällsutveckling.

Med *förvaltning* menar vi att vårda och sköta natur- och kulturvärden, till exempel att röja sly, lägga in diken, låta djur beta, slå slåtterängar och naturvårdsbränna, samt att vårda och sköta byggnader, kulturlandskap, lämningar och andra spår av människor. Det handlar också om att tillgängliggöra natur- och kulturvärdena genom att informera om dessa samt anlägga och underhålla spänger, parkeringsplatser och vindskydd.

Utgångspunkter för bedömningarna

I rapporten utgår vi från begreppen långsiktig, hållbar och effektiv förvaltning för vår analys och bedömning av hur ändamålsenlig förvaltningen av Laponia är. I tabellen nedan definierar vi dessa begrepp närmare och utvecklar utgångspunkterna för våra bedömningar. Vi är medvetna om att begreppen till viss del går in i varandra, till exempel att långsiktig förvaltning också är en förutsättning för en hållbar förvaltning.

¹⁸⁶ Boverket (2025) *Vad är kulturvärde?* (Hämtad 2025-03-28).

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kultur-varden-i-teori-och-praktik/vad-ar-kulturvarden/>.

Tabell B2. Definitioner och utgångspunkter för vår bedömning.

Begrepp	Definition	Utgångspunkter för bedömningen
Långsiktig förvaltning	Innebär att världsarvens kultur- och naturvärden förvaltas med ett långt tidsperspektiv och långsiktiga förutsättningar.	• Regeringens och myndigheternas styrning ger långsiktiga förutsättningar, till exempel genom regelverk och finansiering. • Den interna styrningen är strategisk och långsiktig, till exempel genom mål och prioriteringar. • Organisationen för förvaltningen är stabil, till exempel med tillräcklig kompetens och fungerande samverkan. • Organisationen operationaliserar sitt uppdrag och har en samsyn kring uppdraget.
Hållbar förvaltning	Innebär att världsarvet förvaltas på ett sätt som balanserar användandet av världsarvet med bevarandet av världsarvets kultur- och naturvärden för kommande generationer.	• Olika intressen representeras i organisationen och det finns en fungerande samverkan mellan dessa. • Organisationen har arbetssätt och beslutsprocesser som möjliggör att olika perspektiv kommer fram och att dessa balanseras mot varandra. • Organisationen säkerställer lokal delaktighet och inflytande. • Olika dimensioner av hållbarhet vägs in i den interna styrningen och prioriteringen av verksamheten, till exempel social och miljömässig hållbarhet.
Effektiv förvaltning	Innebär att Laponia förvaltas så att världsarvets värden både kan tillgängliggöras och bevaras för kommande generationer utifrån en rimlig kostnad.	• Verksamheten når uppsatta mål till en rimlig kostnad. • Verksamheten följs upp för att möjliggöra en kontinuerlig förbättring.

Vi har använt oss av dessa utgångspunkter för att bedöma hur den nuvarande förvaltningen av Laponia fungerar och för att resonera kring för- och nackdelar med olika förslag och utvecklingsmöjligheter. Långsiktighet, hållbarhet och effektivitet är inte alltid helt förenliga, vilket innebär att det för vissa förslag kan innebära att tyngdpunkten snarare landar på ett av begreppen.

Metod och material

Underlagen för vår analys består i huvudsak av intervjuer och dokumentstudier, men även uppgifter från Laponia-tjuottjudus ekonomiska redovisning. Vi har också genomfört en övergripande kartläggning av styrningen av förvaltningen av Laponia när det gäller huvudsakliga regelverk och mål som styr verksamheten.

Vi har intervjuat ett fyrtiotal personer från i huvudsak parterna inom Laponiatjuottjudus, samt föreningens kansli, men även från vissa intressenter och andra centrala aktörer. Vi har intervjuat företrädare för åtta av de nio samebyar¹⁸⁷ som finns inom Laponia, samebyarnas samarbetsorganisation Mijá Ednam, företrädare för Laponiatjuottjudus kansli, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Jokkmokk kommun, Gällivare kommun, Riksantikvarieämbetet, Svenska rovdjursföreningen och Svenska Turistföreningen, samt Klimat- och näringslivsdepartementet.

Vi har intervjuat flera olika personer med olika roller och ansvar från vissa av de statliga myndigheterna och Laponiatjuottjudus för att täcka in flera verksamheter och perspektiv. När det gäller Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län har vi till exempel intervjuat ett tiotal olika personer från respektive myndighet. Vissa personer har vi intervjuat två eller fler gånger.

De frågor som vi har ställt i intervjuerna handlar framför allt om styrningen och organiseringen av Laponiatjuottjudus, föreningens förutsättningar att bedriva sin verksamhet, vilka prestationer och resultat som föreningen har uppnått, samt länsstyrelsens förutsättningar att genomföra sitt arbete i området. I vissa fall har vi kompletterat intervjuerna med skriftliga frågor per e-post för att säkerställa att vi har uppfattat rätt eller för att hämta in ytterligare information.

Vi har också kompletterat våra intervjuer med dokumentstudier av bland annat Laponiatjuottjudus interna styrdokument och dokumentation från länsstyrelsen gällande tillsynen och rovdjursförvaltningen. Vi har analyserat föreningens verksamhetsplaner för åren 2023–2025, verksamhetsberättelser från 2018–2024 och föreningens förvaltnings- och skötselplan från 2011. Vi har också analyserat föreningens partsråds- och styrelseprotokoll från perioden 2020–2024. Vi har vidare använt oss av Naturvårdsverkets uppföljningar av föreningens resultat för att komplettera vår analys, bland annat när det gäller naturumverksamheten i Laponia.

¹⁸⁷ Vi kontaktade representanter från samtliga nio samebyar men fick inte svar från en av samebyarna.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vår projektgrupp har bestått av utredarna Michael Borchers (augusti–november 2024), Rasmus Firon (november 2024– mars 2025), Gabriella Jansson, Sanna Kyhlbäck och Åsa von Sydow (projektledare). Vi har diskuterat de preliminära slutsatserna och kvalitetssäkrat analysen med hjälp av en intern referensgrupp på Statskontoret. Därutöver har representanter för Gällivare kommun, Jokkmokks kommun, Laponiatjuottjudus styrelseordförande och vice styrelseordförande (representanter från Tuorpon respektive Unna Tjerusj sameby), Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Laponiatjuottjudus kansli, Riksantikvarieämbetet och Svenska Turistföreningen faktagranskat valda delar av rapporten.