

Att dela perspektiv på marken - om  
kommunikation mellan  
naturresevatshandläggare och berörda  
markägare

*Johanna Lidén*



Ett examensarbete i Miljökommunikation vid  
Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala

Handledare: Lars Hallgren  
Examinator: Hanna Bergeå  
Ht. 2007

# Att dela perspektiv på marken – om kommunikation mellan naturreservatshandläggare och berörda markägare

*Johanna Lidén*

## **Sammandrag**

Hur upplever handläggare av naturreservatsärenden vid länsstyrelsen kommunikationen med berörda markägare? Uppsatsen är en kvalitativ studie inom miljökommunikationsämnet. Studien har genomförts genom kvalitativa intervjuer med reservatshandläggare. I yrkesutövningen behöver handläggarna ha goda kunskaper i att kommunicera med människor. Resultatet av studien visar att handläggarna saknar ett språk för att beskriva sin upplevelse av kommunikationen med markägarna.

*Nyckelord: naturreservat, handläggare, markägare, kommunikation, kvalitativintervju*

## **Innehåll**

Sammandrag	2
1 Inledning	4
1.1 Syfte	4
2 Bakgrund	5
2.1 Kommunikation	5
2.2 Reservatsprocessen	6
3 Metod	9
3.1 Tolkning	10
4 Resultat	11
4.1 Det upplever handläggarna som svårast	11
4.2 Att få fram en kompromiss	13
4.3 Markägarkontakterna gör handläggningen framgångsrik	14
4.4 För och nackdelar med stormöten/enskilda samtal	16
4.5 Attribution	17
4.6 Handläggarnas upplevelse av markägarnas inställning	17
4.7 Relationen mellan handläggare och markägare efter att processen avslutats	19
4.8 Verktyg för kommunikationen mellan handläggare och markägare	20
5 Diskussion av resultaten	23
Litteratur	25

## 1. Inledning

Invid en sjö någonstans i Sverige finns ett stort naturområde som hyser många ovanliga arter av flora och fauna. Länsstyrelsen i regionen har låtit göra en inventering av området där det visat sig finnas flera skyddsvärda arter. Efter att ha övervägt olika alternativa skydd till området har man beslutat att det är lämpligt att upprätta ett naturreservat i området. Det tilltänkta reservatet kommer att beröra många markägare eftersom området är långsträckt. I syfte att informera de berörda markägarna skickar länsstyrelsen ut en kallelse, där markägarna inbjuds till ett stormöte i den lokala bygdegården.

Den aktuella mötesdagen infinner sig ett 50 tal markägare i bygdegården. Det är två representanter från länsstyrelsen som ansvarar för informationen om det tilltänkta reservatet. Till en början förflyter mötet på lugnt. Kommunikationen utgörs av en monolog där representanterna från länsstyrelsen sprider information till åhörarskaran av markägare. Då mötet pågått någon timme ställer en markägare ur åhörarskaran en fråga. Frågan rör huruvida markägarens djur ska få beta på marken eller inte nu när länsstyrelsen tar över ansvaret för skötseln. Länsstyrelsens representanter uppger att de inte kan besvara frågan på rak arm. Åhörarna i lokalen börjar skruva på sig där de sitter och efter ett tag finner sig länsstyrelsens representanter överösta av liknande frågor som markägarna kräver att få utredda.

En argumentation utbryter markägarna emellan. Länsstyrelsens representanter försöker återuppta informerandet, men debatten är nu så intensiv att ingen lyssnar. Slutligen upphör argumenterandet. Då har länsstyrelsens informatörer förblivit tysta i nästan en timme. Mötesdeltagarna lämnar lokalen en efter en fyllda av ännu mer frågor om det blivande reservatet än när de kom till mötet. Representanterna från länsstyrelsen lämnar lokalen med en känsla av att informationen inte nått fram till markägarna och att de inte lyckats få förtroende för reservatsförslaget. Hur ska de nu gå till väga för att kunna gå vidare i ärendet?

Ovanstående fall är ett fingerat exempel på hur kommunikationen mellan handläggare och markägare kan tänkas se ut. Flera av de beskrivna händelserna är sådana som av utsagorna i den här studien att döma, kan komma att inträffa i en naturreservatsprocess.

### 1.1 Syfte

Syftet med den här studien är att förstå hur handläggare av naturreservatsärenden vid länsstyrelsen upplever sin kommunikation med berörda markägare. Handläggarna vid länsstyrelsen har inte enbart som uppgift att utföra ett myndighetsuppdrag, utan förväntas även ta hänsyn till de åsikter de aktörer som berörs av reservatet har. Det är av stort intresse att undersöka hur handläggarna upplever kommunikationen med berörda markägare, eftersom en förutsättning för att underlätta kommunikationen mellan handläggare och markägare är att de kan samtala kring den. Vid institutionen för stad och land vid SLU, Uppsala, bedrivs redan forskning om konflikter vid naturreservatsbildning. I den här studien ligger fokus på de erfarenheter handläggarna har av att kommunicera med markägare.

## 2. Bakgrund

*”Länsstyrelserna har genom miljöpolitiken en strategisk roll i miljöarbetet i länet. De har t.ex. det övergripande ansvaret för det regionala mål- och uppföljningsarbetet... Avgörande är att man på såväl lokal som regional nivå ser alla berörda aktörer som en resurs som bör involveras i naturvårdsarbetet på ett tidigt stadium.”(Regeringens skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik s.53)*

En handläggare av naturreservatsärenden vid länsstyrelsen har en akademisk bakgrund med goda kunskaper i biologi, men saknar utbildning i att hantera kommunikationen med berörda aktörer. I sitt arbete med att handlägga naturreservatsärenden kommer handläggarna i kontakt med många berörda markägare, lokala intresseorganisationer, konsulter såsom; jurister, förhandlare, värderare m.fl. Då handläggaren kommunicerar med berörda markägare kan missförstånd uppstå. Det kan vara svårt för handläggaren att göra sig förstådd hos markägaren samtidigt som handläggaren har svårt att förstå markägaren. Markägaren och handläggaren ser på det tilltänkta reservatet ur två olika perspektiv. *”Vi människor förstår alltid ett fenomen utifrån ett visst perspektiv. Detta perspektiv gör att vi uppmärksammar vissa aspekter av ett fenomen och förbiser andra” (Hallgren & Ljung, 2005:39)* Handläggarens perspektiv kan vara att se på reservatet som ett medel för staten att bevara naturvärden på, för att på sikt uppnå de miljömål riksdag och regering satt upp. För markägaren innebär reservatet att han/hon inte längre får bruka den egna marken på det sätt han/hon önskar. Kommunikation behövs för att de båda parterna ska kunna klargöra sina perspektiv för varandra. Om kommunikationen inte fungerar, kan en tidsfördröjning uppstå och ärendet blir liggande en period. Markägarna och handläggaren kan också hamna i konflikt med varandra. Detta leder till en förlust i kunskapseffektivitet, eftersom markägaren kan sitta inne med mycket information som är värdefull för handläggaren. Konflikten kan leda till att naturvärden blir sämre, på så vis att båda parter får enas om ett kompromissförslag som inte är ultimatum ur naturvårdshänseende. Allmänheten kan få en mer negativ inställning till naturreservat och det ger naturvärden dåligt rykte och sämre legitimitet.

### 2.1 Kommunikation

Varför är det intressant att undersöka hur kommunikationen mellan handläggare och markägare fungerar?

Det finns olika definitioner av begreppet kommunikation. *Hallgren & Ljung (2005)* beskriver kommunikation som något som alltid sker som ett utbyte mellan människor. Det handlar inte om att göra sig förstådd utan om att förstå varandra. Kommunikation handlar om en förmåga att lyssna och förstå och att tala och göra sig förstådd. Samhällsstrukturen i ett samhälle bygger enligt *Hallgren & Ljung* på kommunikation. Kommunikation är ett socialt fenomen och utan den skulle inte samhället kunna organiseras. Kommunikation kan leda till att man löser problem. *”Det är genom att prata med varandra som samhällets människor upptäcker att de har ett problem som till exempel minskande torskbestånd eller nitrater i dricksvattnet. Det var också genom att prata med varandra som man tog de initiativ som skapade problemen och det är genom att prata med varandra som man försöker hantera problemen” (Hallgren & Ljung 2005:21).* Genom att i den här studien uppmärksamma kommunikationen mellan handläggare och markägare är min förhoppning att kommunikationen med markägarna ges större utrymme i reservatsprocessen. Om handläggarna börjar diskutera kommunikationen med markägarna sinsemellan finns en möjlighet att man fokuserar mer på den i

reservatsprocessen. Detta kan leda till att det kommer fram nya idéer och förslag på hur man kan underlätta kommunikationen.

Förutsättningen för en god kommunikation mellan markägare och handläggare är enligt den tyske filosofen Jürgen Habermas teori om kommunikativt handlande, det väl grundade argumentet. Det finns en vilja hos både markägare och handläggare att vara uppriktiga, sanna och att agera på ett legitimt sätt. Det är viktigt att faktorer som misstänksamhet, rädsla, makt, status eller liknande inte påverkar det som sägs. Handläggarnas och markägarnas utsagor bör stämma med de normer som gäller för situationen. Alla som deltar i kommunikationen ska ha lika stora förutsättningar att komma till tals. Beroende på att handläggarna och markägarna har olika bakgrund, erfarenhet och kunskap har de också olika lätt att föra fram sina argument på ett övertygande sätt. Grunden för ett visst påstående ska däremot alltid kunna ifrågasättas (Alvesson & Skoldberg, 1994:187). Med ordet kommunikation avses i den här studien all form av kontakt handläggaren har med markägaren. Alltifrån det personliga mötet när handläggaren samtalar med markägaren på plats, till den kommunikation som utväxlas via telefon, brev och vid organiserade möten. Kommunikationen inbegriper mycket mer än enbart orden som sägs. Den nyanseras genom sättet på vilket orden förmedlas t.ex. genom tonläge, nyanseringar i språket, kroppsspråk etc. En stor del av kommunikationen utgörs av en inaktiv kommunikation, dvs. när de interagerande deltagarna inte delar perspektiv med varandra. Detta är också en form av kommunikation.

## 2.2 Reservatsprocessen

Här följer en introduktion till reservatsprocessen. I intervjuerna med handläggarna framkom en generell bild av hur reservatsprocessen går till. På Naturvårdsverkets hemsida finns skriften ” *Hur bildas ett naturreservat? 25 svar på vanliga frågor från markägare.* ” Denna beskrivning och bilden handläggarna gav av reservatsprocessen stämmer överens i stora drag. Följande text är en beskrivning av processen. De punkter under vilka handläggarnas beskrivning avviker från naturvårdsverkets beskrivning, kommenteras i texten.

- *Länsstyrelsen utför inventeringar av värdefulla områden. Länsstyrelsen samråder med naturvårdsverket vid urvalet av reservatsobjekt.* Vid en del länsstyrelser där handläggare intervjuades, informerade länsstyrelsen markägaren innan inventering skedde. Vid andra länsstyrelser informerade man inte. Enligt handläggarna kan förslag på intressanta områden även komma in från markägare som hör av sig om att de har höga naturvärden på sin mark. Då reservatet gäller skogsmark kan Svenska Naturskydds Föreningen kontakta länsstyrelsen, eller skogsvårdsstyrelsen meddelar länsstyrelsen att de fått in en avverkningsanmälan för ett potentiellt område.

- *Länsstyrelsen informerar markägaren om områdets naturvärden, samråder med markägaren om hur naturvärdena kan bevaras, informerar om varför området bör bli naturreservat, samt redogör för hur reservatsbildningen går till.* I de genomförda intervjuerna framkom att handläggarna kontaktar markägarna först via telefon eller brevlades. En del länsstyrelser håller informationsmöte för berörda, eller bildar arbetsgrupp där berörda utser någon representant.

- *Länsstyrelsen tar därefter fram ett förslag till beslut om naturreservat med syfte, föreskrifter och skötselplan. På detta följer förnyade diskussioner mellan markägaren och länsstyrelsen i syfte att nå samförstånd.* Enligt handläggarna engagerar sig en del

markägare i skötselplanen. Föreskrifterna som utarbetas för varje reservat skiljer sig åt beroende på vad för sorts område reservatet gäller.

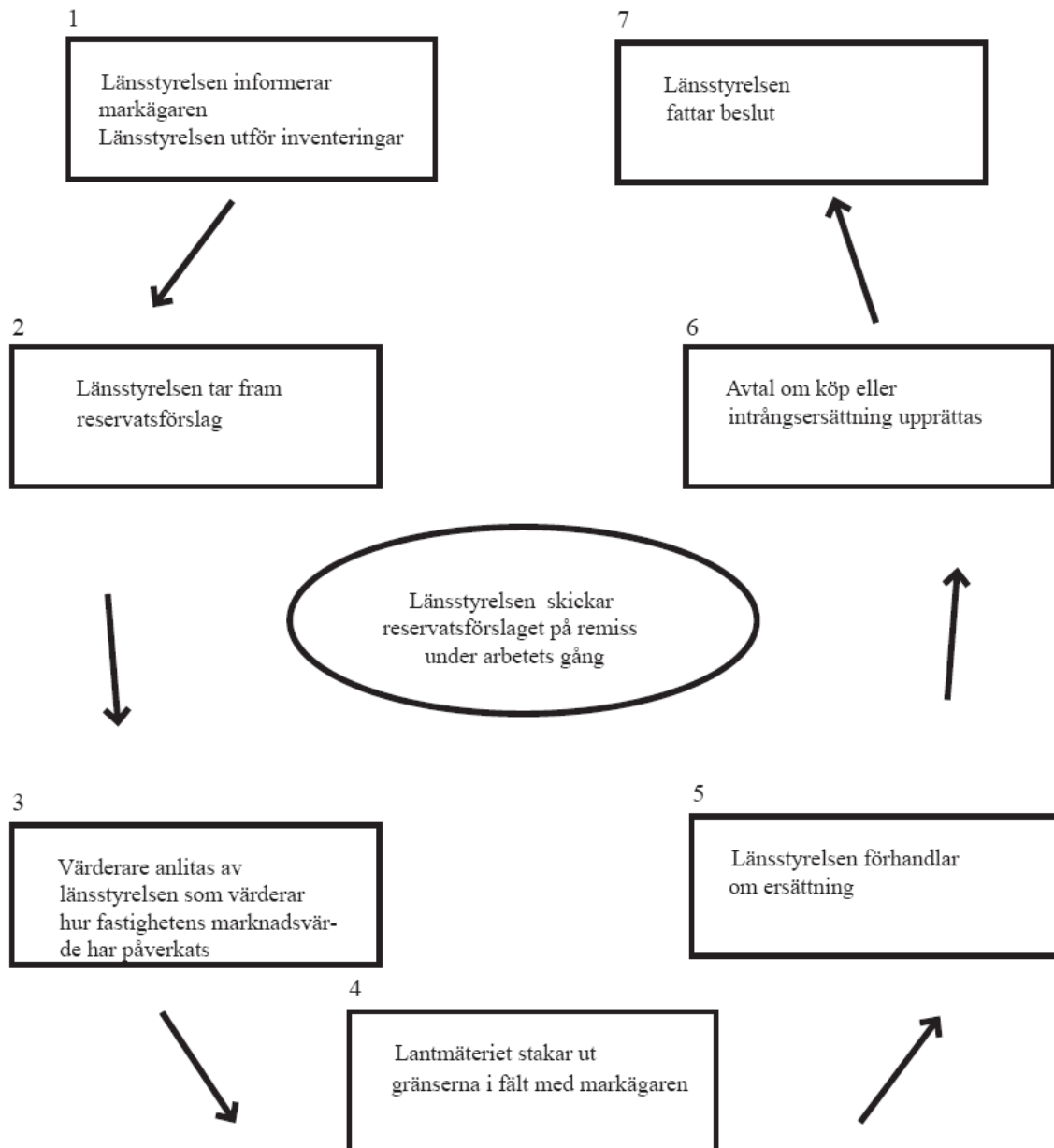
- *En oberoende värderare anlitas sedan av länsstyrelsen för att göra en värdering av hur fastighetens marknadsvärde påverkas av de inskränkningar i pågående markanvändning som reservatsföreskrifterna innebär.*

- *Det blivande reservatets gränser stakas ofta ut i fält av lantmäteriet på länsstyrelsens beställning.*

- *Länsstyrelsen förhandlar med markägaren, ofta med hjälp av en extern förhandlare om att antingen ersätta markägaren för det intrång i markanvändningen som reservatet innebär eller köpa den del av fastigheten som ska ingå i reservatet.*

- *När förhandlingarna är avslutade upprättas ett avtal om köp eller intrångsersättning.*

- *Under arbetets gång sänder länsstyrelsen ut reservatsförslaget på remiss till andra myndigheter och organisationer och markägaren får ett föreläggande om att lämna synpunkter. Till sist fattar länsstyrelsen beslut om att bilda naturreservatet. När beslutet vunnit laga kraft markerar länsstyrelsen ut reservatsgränserna i fält. Vid någon länsstyrelse brukar man ha exkursion och invigning av reservatet i fält.*



**Figur 1.** Flödesschema över reservatsprocessen.



### 3. Metod

I studien tillämpas ett kvalitativt forskningssätt. Kvalitativ forskning kännetecknas av att den är tolkande, den utforskar, får intryck och belyser verkligheten för att försöka förstå den. Tolkning är så långt man kan gå i den kvalitativa forskningen. Kvalitativ forskning gör inte anspråk på att bevisa något. Kvalitativa intervjuer med naturreservatshandläggare utgör materialet för studien. Styrkan av att använda sig av intervjuer som metod är att det är möjligt att fånga en mängd olika personers uppfattningar om ett ämne och få en bredare bild av fenomenet man studerar. Forskningsintervjun ger kvalitativa texter istället för kvantitativa data. Det handlar om att tolka meningsfulla relationer ur kvalitativa texter (*Kvale 1997: 14f.f*).

För att göra bilden av kommunikationen mellan handläggare och markägare mer komplett skulle man kunna tänka sig att även markägare intervjuades i studien. Med valda metod framkommer endast handläggarnas uppfattning om kommunikationen mellan handläggare och markägare. Markägarnas uppfattning av kommunikationen undersöks inte. Mitt syfte med studien är enbart att belysa handläggarnas upplevelse av kommunikationen. I den kvalitativa intervjun ges möjlighet för handläggarna att beskriva kommunikationen med markägarna på ett öppet sätt. Metoden valdes eftersom reservatshandläggarna själva antogs vara de som bäst kunde beskriva sin upplevelse av kommunikationen med berörda aktörer.

Studien utfördes genom kvalitativa intervjuer med reservatshandläggare våren 2006. Handläggarnas erfarenheter av kommunikationen med berörda aktörer undersöktes i intervjuerna. Varje intervjuperson fick berätta så öppet som möjligt om sina erfarenheter av att kommunicera med berörda markägare. Ur intervjusamtalen med handläggarna i studien framkom en bild av kommunikationen mellan handläggare och markägare. Utifrån den bilden tolkades hur den ursprungliga kommunikationen mellan handläggare och markägare gått till. Av logistiska skäl valdes intervjupersoner ut bland handläggare på länsstyrelsen i Uppsala, Stockholm, Västerås, Nyköping och i Vänersborg. Sammantaget intervjuades nio handläggare. Handläggarna valdes ut slumpvis via länsstyrelsens hemsida. De handläggare som kontaktades stod representerade under naturvårdsenheten Tid och datum för intervjun bestämdes med handläggaren. Vid intervjutillfället användes en diktafon och intervjun bandades för senare transkription och analys. Ur intervjumaterialet framkom en översiktlig bild av hur kommunikationen mellan handläggare och markägare fungerade. Utsagorna från varje enskild handläggare var unika, men man kunde i intervjumaterialet se vissa återkommande teman. Intervjumaterialet gav en glimt av vilka möjligheter och problem man som handläggare kunde stöta på i arbetet med att upprätta ett naturreservat.

### 3.1 Tolkning

Tolkningen av intervjuresultaten har gjorts genom hermeneutisk tolkning. Hermeneutiken menar att det finns flera sätt att förstå världen eller en viss föreställning på. Som tolkare kan vi aldrig ställa oss utanför oss själva när vi studerar verkligheten. Hur vi tolkar och förstår beror på vår personlighet och våra tidigare erfarenheter. Däremot bör vi läsa mycket, ta del av andras arbeten, samla in material iakttagelser och data (*Ödman, 2003:10*). Enligt den tyske filosofen Hans - George Gadamer bör man som forskare vara medveten om att då man försöker förstå en företeelse, eller tolkar innebörden av ett objekt, går man tillväga på samma sätt som om man betraktade ett konstverk (*Ödman, 2003: 19*). Om jag som kvalitativforskare tolkar en handläggares utsaga, påverkas min tolkning av mina tidigare erfarenheter. Min förmåga att uppfatta det handläggaren säger påverkas också av min egen uppmärksamhet i det ögonblick intervjun genomförs. När man tolkar handläggarnas utsagor bör man enligt Gadamers teori inte tolka utsagorna ordagrant, utan försöka hitta kärnan i budskapet. Martin Heidegger har en annan teori (*Ödman, 2003:17.*). Tillämpad i tolkningen av den här studien innebär den att man inte kan förstå hur handläggarna upplever kommunikationen med markägarna genom att enbart tolka citat från dem. Det är först när vi ser handläggarnas kommunikation som en del i ett större sammanhang, som det blir tydligt vad de menar. Min tolkning av handläggarnas utsagor i studien, är enligt hermeneutikens grundantagande starkt färgad av min bakgrund som mark/växt- agronom student och mina tidigare erfarenheter.

Utsagorna tolkas utifrån en rad frågeställningar. Finns det någon del i kommunikationen med markägarna som handläggarna upplever extra svår? På vilket sätt föredrar handläggarna att kommunicera med markägarna? Vilken uppfattning har handläggarna om markägarnas inställning till ett naturreservat? Vad skulle kunna göras för att underlätta kommunikationen?

## 4. Resultat

I följande text redogörs för det som framkommit under de genomförda intervjuerna. Handläggarnas utsagor tolkas för att i bästa möjliga mån ta reda på bakgrunden till citaten.

### 4.1 Det upplever handläggarna som svårast

Handläggarna hyser en stor osäkerhet inför den första kontakten med berörda markägare. Osäkerheten beror på att man inte vet hur budskapet om ett naturreservat ska tas emot. Man vet inte vilka markägarnas reaktioner kommer att bli. Huruvida de kommer bli lättade över förslaget, eller arga. En del markägare markerar sin uppfattning tydligt i början av processen, säger handläggarna. *”Vissa markägare sätter klackarna i backen från början och ändrar inte ståndpunkt.”* Andra yppar inte sin åsikt alls under hela processens gång.

När handläggaren kontaktar markägaren för första gången vet han/hon inte vilka förväntningar och krav markägaren har på länsstyrelsen. Man vet inte vilken inställning markägaren kommer ha när en representant från länsstyrelsen kommer ut till honom/henne för att meddela att marken utgör underlag till ett naturreservat. I inledningsskedet har ingen utav parterna hittat sin roll i den nyuppkomna situationen. Både handläggare och markägare känner sig obekväma i sina roller.

Handläggarna betonar betydelsen av den första kontakten med markägarna. De säger att den kommunikation de lyckas åstadkomma med markägaren i början av reservatsprocessen, påverkar hur resten av processen fortskrider. Det är nu det skapas förutsättningar för att bygga upp ett förtroende till markägarna. *”Då är ofta det svåra skedet. Har det väl kommit på rullning då är man kanske osams om hur mycket pengar man ska ha, men det är en annan typ av diskussion. Inledningsskedet är mest komplext.”* Inledningsskedet upplevs svårt eftersom handläggarna vill att kommunikationen med markägarna ska fungera bra. Samtidigt är både handläggare och markägare mycket osäkra i sina roller i början av processen. Efter hand lär sig handläggarna hantera kontakten med markägarna. De samlar på sig mer erfarenheter efter varje ny kontakt med en markägare. *”Tuffa kontakter. Inte alltid jätte kul att sitta i telefonen. Det tar ett tag innan man vänjer sig. Vet inte vilka reaktioner man har att förvänta sig. Det vänjer man sig vid och lär sig uppskatta yttre kontakter. Det är inget man förbereder sig på.”* Min tolkning är att handläggarna efter ett tag utarbetar ett förhållningssätt till markägarkontakterna som gör det lättare att hantera kontakterna oavsett markägarnas olika reaktioner. De har etablerat någon form av grundinställning till hur de ska förhålla sig till nya markägarkontakter. Den förmåga som handläggarna har att lyckas i sin kommunikation med markägarna beror på varje enskild handläggares personliga egenskaper, säger de själva. Det är upp till varje handläggare att försöka skapa goda markägarkontakter.

Många markägare har känslomässiga band till marken. Handläggarna säger att *”Det ger en lika stark känsla som om vägverket kom och drog en väg över ägorna”*. Min tolkning är att handläggaren inte förstår hur markägaren kan likställa deras yrkesutövning med vägverket. Handläggaren uppfattar sig inte utöva sådan myndighetsmakt som vägverket använder sig av när en ny väg ska dras. Markägaren tycks däremot ha denna uppfattning. Deras perspektiv på reservatet skiljer sig kraftigt åt.

Handläggarna har generellt en god förståelse för markägarnas situation och en god inlevelseförmåga i markägarens perspektiv, även om de inte delar det. Som handläggare måste de utöva sin myndighetsroll. Det tycks vara en komplicerad balansgång, mellan att å ena sidan företräda statens intressen och å andra sidan ta hänsyn till markägarnas intressen.

Många handläggare upplever kommunikationen som svår, eftersom man inte hinner med kontakten med markägarna i den utsträckning man önskar. En förutsättning för god kommunikation är enligt min mening att man har gott om tid på sig. *”Det finns mer att lära i kommunikationen med markägarna. Det är viktigt att man inte bara kommunicerar via papper, utan att man åker ut till dem eller kommunicerar via telefon... Man har krav på sig. Tiden är alltid begränsande, samtidigt pågår en juridisk process parallellt”* Handläggarna tycks mena att det är viktigt att kommunikationen inte blir en envägs kommunikation från länsstyrelsens sida, utan att länsstyrelsen även lyssnar på markägaren och tar del i hans/hennes perspektiv. Tiden är i detta sammanhang en begränsande faktor. Det finns en risk att det drar ut på tiden innan man får resultat i reservatsprocessen. Förhandlarna och värderarna är uppbundna av många uppdrag, vilket gör att markägarna hamnar i vänteläge. Vänteläget gör den kommunikativa situationen oklar, eftersom varken handläggare eller markägare vet hur processen kommer att fortlöpa. Det blir en låst position och kommunikationen stannar tillfälligt upp. Markägaren hamnar i ovisshet om vad som ska ske med marken.

Att upprätta ett naturreservat där marken tillhört markägarens släkt i generationer är särskilt svårt, säger handläggarna. I ett sådant fall är det extra svårt att kommunicera beslutet om ett naturreservat. När marken funnits i släktens ägo länge finns ofta mycket starka band till marken. Någon handläggare menar att han försöker få markägaren att förstå att ett naturreservat är ett långsiktigt tillvägagångssätt för att skydda värdena i området. De är skyddade oavsett om marken är i släktens ägo eller inte. Många markägare uppfattar sig trots detta fråntagna sina marker. *”Det svåraste generellt. En mark som gått i arv i generationer väldigt länge och markägaren vill fortsätta driva den som de alltid har gjort”*

De flesta handläggare upplevde en svårighet när en markägare blivit negativt inställd till reservatet. De menar att det då är svårt att få fram länsstyrelsens budskap. Förutsättningarna för kommunikation är dåliga. Om den ena parten är alldeles för negativt inställd till reservatsförslaget är han/hon inte mottaglig för några argument till reservatets fördel. En markägare som är negativt inställd till processen kan skapa en låsning i processen, en konflikt. Det är styrkan hos det välgrundade argumentet som är förutsättningarna för en bra kommunikation. (Se 2.1) Om en markägare blivit negativt inställd till reservatsförslaget är det ofta, enligt min uppfattning inte det väl grundade argumentet som ligger till grund för dialogen, utan istället rädsla, osäkerhet, makt m.m. vilket skapar dåliga förutsättningar för dialog. Det värsta scenariot enligt handläggarna är om markägaren drar i gång en överklagningsprocess.

En av svårigheterna för handläggarna tycks vara att föra fram länsstyrelsens åsikt om att naturreservat är en bra lösning för att skydda de biologiska värdena på markägarens mark. Handläggarna har svårt att hitta goda argument till markägarna om varför länsstyrelsen vill göra naturreservat av området. De säger att ordet naturreservat väcker starka känslor hos många markägare och de vill kunna motivera markägaren till att bli positivt inställd till reservatsförslaget från början. Sakliga argument som att man funnit biologiska värden på marken och vill bevara dem, håller inte då handläggaren kommunicerar med en berörd markägare, eftersom markägaren har ett annat perspektiv på markens värde och kan finna

argumenten osakliga. Någon handläggare menar att det gäller att få markägaren att inse att naturvård handlar om landsbygdsutveckling. *”Markägarorganisationerna borde inse att det är en resurs med reservat och positivt att statliga pengar går ut till landsbygden.”*

Min tolkning är att handläggaren vill få markägarna att betrakta reservatet som en möjlighet, där de kan bidra till att uppfylla de miljömål som riksdag och regering satt upp och som handläggaren i rollen som miljökommunikatör vill försöka uppnå.

Vid somliga länsstyrelser är handläggarna måna om att informera markägarna innan inventeringen av området sker, eftersom de menar att markägarna har kunskaper och lokal kännedom som inte kommer fram i inventeringen. Vid andra länsstyrelser informeras markägarna inte innan en inventering sker. Kanske har de erfarenhet av problematiska markägarkontakter liknande fallet som beskrivs i inledningen av den här uppsatsen. Det tycks som att man då hellre undviker att informera markägarna än att utsätta sig för risken att få negativ respons.

Det är skillnad på om länsstyrelsen förhandlar med en enskild markägare, eller ett större bolag, säger handläggarna. De större bolagen är ofta mer insatta i vad det innebär att förhandla än enskilda markägare, säger handläggarna. Vid någon länsstyrelse avsäger man sig den direkta kommunikationen med markägarna. Länsstyrelsen anlitar istället konsulter som genomför förhandlingarna med markägarna när betingen blir för stora.

#### **4.2 Att få fram en kompromiss**

*”Jag tror fler inte tycker om det än som är positiva, de flesta tror jag känner så här. Detta är en inskränkning i deras förfoganderätt över marken. Staten gör rätt för sig. Konfiskera är ett för hårt ord. De känner inte att de råder över sin mark på samma sätt. Då blir det negativ klang för naturreservat.”*

Handläggarna menar att de flesta reservat rör sig om en kompromiss mellan länsstyrelsen och markägarna, eftersom det är omöjligt att alla inblandade aktörers önskemål kan tillgodoses. De flesta menar att de når bra kompromisser med markägarna. Men att en markägare skriver på frivilligt är inte nödvändigt samma sak som att han/hon är positivt inställd till reservatet. Det kan tänkas att markägaren, om möjligt skulle vilja överklaga beslutet, men har inte råd eller ork att gå igenom en rättslig process. Enligt min tolkning uppfattar sig en del markägare i ett sådant underläge gentemot staten att de inte ser någon mening med att opponera sig mot reservatsförslaget. Det förekommer ändå fall där markägare överklagar beslutet, säger handläggarna.

Att kompromissa fram ett reservatsförslag är enligt min tolkning en balansgång där man som handläggare å ena sidan vill vara lyhörd för markägarnas synpunkter, å andra sidan vill driva igenom länsstyrelsens förslag. Kompromissen kan bestå i att fokusera på de väsentligaste delarna av reservatet, så att alla parter ska bli nöjda. *”Det viktiga är värdekärnorna. Ytor med mindre naturvärde är inget att bråka om.”* Det är omöjligt att få det ur naturvårdshänseende perfekta naturreservatet. Handläggarna måste vara beredda att kompromissa för att inte ständigt hamna i konflikt. Att kompromissa upplevs svårt och de säger att de ibland ger efter för mycket för markägarnas åsikter, men att det även förekommer fall där de tvingar igenom beslut, vilket handläggarna upplever jobbigt. I nödfall måste de gå vidare i processen trots att någon markägare motsäger sig det hela. Min tolkning är att det går att diskutera med markägaren, till en viss gräns. Sedan måste handläggaren följa de regler hans/hennes

yrkesutövande förutsätter och fatta ett beslut oavsett markägarens inställning till förslaget. Det kan få till följd att en del markägare känner sig överkörda. Det kommer alltid att finnas markägare som känner sig överkörda säger handläggarna. Trots detta är min uppfattning att det i de allra flesta fall går att komma överens, även om det är omöjligt att nå ett reservatsförslag där alla parter är helt nöjda. Alternativet till ett reservat grundat på en kompromiss är att det inte bildas något reservat, eftersom intressekonflikterna då inte utmynnar i en gemensam lösning utan snarare leder till en låsning eller konflikt. Skulle konflikterna vara allt för stora händer det att länsstyrelsen lägger reservatet på hyllan tills vidare, säger handläggarna.

Handläggarna upplever att de kommer i kläm i mötet med markägarna. Ur markägarens perspektiv representerar handläggaren hela staten, medan handläggaren själv bara anser sig vara statens förlängda arm och inte direkt ansvarig för några beslut. Handläggarna upplever sig skuldbelagda för något staten egentligen bär ansvaret för. *”Jag har ju varit ute med markägare vid tillfällena då de i stort sett hatar en för att man är där, men jag har också sett att de blivit väldigt stolta när man har visat vissa arter. Man får höra att de är drabbade. Varför håller ni på med orörda skogar och lägger miljoner på sådana här saker när man börjar dra in på hela samhället. Men jag vill ju försöka upplysa om att det här är ett riksdagsbeslut vi jobbar med och de flesta inser att man inte ska skjuta budbäraren. Vi har våra huvudmän, men det är inte helt lätt att presentera ett naturreservat, i synnerhet där ägandet har gått i arv.”* Länsstyrelsen vill att markägarna ska känna att de bidrar till något värdefullt. Markägaren har naturvärden som staten vill gynna. Men ur markägarens perspektiv kan det uppfattas som att staten kommer och tar något ifrån honom/henne. Handläggarna är måna om att uppträda korrekt i kommunikationen med markägarna. De vill vara uppriktiga, sanna och agera på ett legitimt sätt enligt Habermas teori om kommunikativt handlande (se 2.1). När markägarkontakterna inte hinns med i tillräckligt stor utsträckning upplevs det besvärande. *”Ibland känner vi att vi har så stora beting att vi kan bli en trång sektor, ibland hinner vi inte med kontakterna. Det kan dra ut på processen och att vi är skulden till det. Det känns inte bra va!”*

#### 4.3 Markägarkontakterna gör handläggningen framgångsrik

I regeringens skrivelse *En samlad naturvårdspolitik (2001/02:173, s.63)* ges exempel på framgångsrika naturvårdsprojekt. Ett sådant är Fulufjällets blivande nationalpark. Där betonas framgångsfaktorer som att **lokala aktörer** ges förtroende, att processen är **tydlig** och öppen med brett **deltagande** från ordsbor, stat och kommun. Att fokus läggs på de **fördelar** parken kan ge. Dessa framgångsfaktorer borde enligt min bedömning vara samma vid upprättandet av ett naturreservat. I intervjuerna betonar handläggarna betydelsen av att bygga upp ett förtroende med de berörda markägarna. De anser att markägarna bör vara införstådda i reservatsprocessen från början. Ett par handläggare menar att vad som är framgångsrik handläggning av ett reservat varierar beroende på vilken handläggare frågan ställs till. *”Alla som jobbar med naturreservat jobbar på sitt eget sätt, framför allt i markägarkontakterna. Det finns olika åsikter om hur hårt man ska driva på det. Olika länsstyrelser har olika policyer om hur hårt man ska gå fram.”*

Handläggarna menar att vid framgångsrik handläggning är markägarna delaktiga i processen från början och visar sitt intresse. Markägarna bör kontaktas i ett tidigt skede av processen. Samtidigt vill man vara säker på att området kan avsättas som naturreservat innan man kontaktar markägarna. Detta är en paradox som tycks vara svår att hantera. Om markägarna

ska kontaktas i ett tidigt skede av processen för att möjliggöra en god kommunikation, så måste motiven för naturreservatet vara helt klar. Men att fastställa dessa tar tid och då kan markägaren istället hamna i ovisshet och hinna bli orolig, vilket försämrar den kommunikativa situationen. En del handläggare tycks hantera situationen, genom att vara öppna och låta aktörerna få insyn i processen även när den är oklar. *”Markägare tjänar på att tala med oss och komma med synpunkter. Vi lyssnar ofta på dem och kan göra kompromisser och anpassa skötselplanen efter deras önskemål. De tjänar absolut på att prata med oss.”*

Handläggarna tycker länsstyrelsen bör vara tydlig i sitt budskap gentemot berörda aktörer med vad man vill åstadkomma. Som handläggare bör man vara medveten om att aktörerna själva inte kommer ta eget initiativ till en diskussion om ett eventuellt reservat. *”Vid de länsstyrelser där jag har jobbat har man verkligen prioriterat markägarna. Det är något som borde lyftas fram. Möten uppmuntras det till. Ofta sitter vi och väntar på markägare. Sen får de också vänta på oss, men ibland kan man försöka vänta ut dem. Nu har de haft 1,5 år på sig och de har skjutit upp det tidigare, så nu får det börja hända något. Det är en sån markägare som tror han ska slippa det genom att inte ha kontakt. Nu har vi bestämt oss att detta område har så höga naturvärden att de ska skyddas. Så den här markägaren kommer att bli väldigt missnöjd.”* Det tycks som att handläggarna ibland är besvikna på att markägarna inte ställer upp på dialog i samma utsträckning som länsstyrelsen hade önskat. Markägarna tar inte alltid den chans de har att kontakta länsstyrelsen, därför kommer de bli missnöjda med det fattade beslutet.

Hos vissa handläggare finns en tendens att förlägga en stor del av ansvaret för kommunikationen till sig själv. *”Det gäller att respektera markägarnas inställning och ha en förståelse för att man har olika utgångslägen. Man bör vara lyhörd och öppen för andra lösningar och avtal.”* Handläggarna ställer krav på sig själva att lyssna till aktörernas åsikter. Situationen kan anknytas till Habermas teori om kommunikativt handlande som nämndes i inledningen av uppsatsen. *”Den ideala samtalssituationen, vilken möjliggör och genomsyras av kommunikativ rationalitet, föreligger om och endast om, det föreligger för alla möjliga deltagare en symmetrisk fördelning av chanser att välja att tillämpa talhandlingar. Detta innebär att alla potentiella deltagare har samma möjlighet att initiera och vidmakthålla dialog genom frågor och svar, anspråk och motanspråk inga föreställningar är konsekvent exkluderade från att beaktas.”* Motsvarande egenskaper på öppenhet som handläggaren förväntar av sig själv borde enligt min uppfattning även han/hon förvänta sig av markägarna.

En intervjuperson menade att reservatsprocessen är en långsiktig process utan många belöningar. Vad som undantagsvis upplevdes som belönande var positiva markägare. Det kan också upplevas belönande när man fått en markägare som varit negativt inställd till att bli positivt inställd. Min uppfattning är att handläggaren menar att eftersom belöningarna är få, bör man fokusera på de få belöningar som finns. Därför månar man extra om att få med markägarna på reservatsförslaget. *”När markägarna är positiva upplevs det inte som att man kör över någon.”* Handläggarna menar att man måste se till att inte involveras för djupt. Om naturvård är något som engagerar handläggaren är det lätt att jobba för mycket. För att det ska vara framgångsrikt ska alla parter vara nöjda i slutändan.

Handläggarna säger att *”Markägarna ska inte behöva vänta på svar, utan få återkoppling direkt. Vi på länsstyrelsen ska inte bli en propp”*. Hallgren & Ljung (2005:119) skriver om vikten av att som processledare ge återkoppling till deltagarna om det de bidrar med under processens gång. *”Det handlar om att tydliggöra framsteg och skapa kontinuitet i relationerna, samt att hålla ett visst tempo i arbetet.”*

#### 4.4 Fördelar och nackdelar med stormöten/enskilda samtal

*"Tillgång till information är en grundförutsättning för lokalt deltagande och förståelse för de åtgärder som planeras ... I regel är graden av delaktighet och engagemang i processen som störst när information sprids generöst och de berörda ges tillfälle att delta från början. Det är därför av stor vikt att information ges i tidigt skede, i syfte att ge alla berörda tillgång till samma information och att förebygga missförstånd och missuppfattningar. Det handlar om att ge god och tidig information om resultat av inventeringar, om reservatsplaner, om planer kring förvaltning och skötsel, om restaureringar m.m. Att förklara vad olika planerade naturvårdsåtgärder innebär och vilka konsekvenser de kan tänkas få etc., är en viktig del av informationen ... I dialogen bör den lokala kunskapen tas tillvara. Naturvårdsmyndigheterna har ett särskilt ansvar när det gäller att tillhandahålla och ge god information ... En sådan presentation och återföring av resultat tar tid och resurser i anspråk men bör ses som en långsiktig investering i syfte att nå god samsyn och lokalt deltagande.(Regeringens skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik s. 34)*

Vilket är det mest strategiska sättet att informera markägarna om ett tilltänkt naturreservat på?

##### *Enskilda möten*

En del handläggare tycks mena att en försiktig framföring av ärendet ger större chans att lyckas i kommunikationen. De inleder markägarkontakterna med enskilt möte. Handläggaren kontaktar varje enskild markägare först, för att visa att något är på gång och inbjuder senare till ett gemensamt stormöte. Handläggarna säger att det personliga mötet är en viktig framgångsfaktor i kommunikationen med markägarna, framför allt för att kunna bygga upp ett förtroende. *"Generellt tror jag det personliga mötet är bäst och en framgångsfaktor. När man inte bara skickar papper och sånt utan det personliga mötet. För då bygger man upp ett förtroende för varandra så jag tror det är viktigt."* De menar vidare att det är mycket som kan misstolkas i ett brev. Under de enskilda samtalen har markägarna även möjlighet att framföra sin kritik så att handläggaren kan ta till sig och besvara den. De flesta länsstyrelser varierar mötesformerna, både kontakt med enskilda eller gemensamt möte, beroende på hur många markägare som varit inblandade i reservatet. Nackdelen med enskilda möten är att de kräver både tid och resurser. Vid en del länsstyrelser åker handläggarna alltid ut två stycken till markägarna. *"Då är det lättare att diskutera, om det finns oklarheter, eller så."*

##### *Stormöte*

Några handläggare menar att stormöte är den ideala formen av möte. Om det är många markägare inblandade i ärendet har handläggaren inte tid att besöka var och en. Fördelen med stormöte är också att alla berörda får informationen samtidigt. Nackdelen med stormöte är att några få markägare lätt dominerar. Blir det dålig stämning på ett stormöte, likt mötet som beskrivs i inledningen av den här uppsatsen, är det svårt att nå fram till varandra säger de intervjuade handläggarna. En del handläggare har erfarenhet från möten där man inte kommer någon vart, eftersom deltagarna inte lyssnar, utan bara fokuserar på vad de själva säger. Vid någon länsstyrelse där ett stort antal markägare varit inblandade i reservatsärendet inbjöd man de mest tongivande till möte. Vid en annan länsstyrelse kompletterade man stormötet med enskilda dialoger med varje markägare på plats. Någon handläggare föredrog att ta med sig markägarna ut i fält på en exkursion och be inventeraren visa de biologiska värdena i området.



Enskilda möten	Stormöten
Personligt möte	Idealt om många markägare är inblandade.
Bygger upp förtroende	Alla får informationen samtidigt
Möjlighet för markägarna att framföra sin kritik.	Risk att några få markägare dominerar
Ingen risk att några få markägare dominerar	Risk för dålig stämning
Tidskrävande och resurskrävande	

**Figur 2.** Sammanställning av fördelar och nackdelar med enskilda möten/stormöten.

#### 4.5 Attribution

*"Försöker lyssna så mycket som möjligt på dem. Jag har inga förutfattade meningar"*

Flera handläggare säger att de försöker att inte göra kategoriseringar när de möter en ny markägare, men medger att de gör det ändå. En del handläggare tror sig inte kategorisera markägare men gör omedvetna kategoriseringar i utsagorna. *"De markägare där ägandet har gått i arv är i allmänhet negativa."* Att kategorisera är mänskligt och ett knep människor omedvetet tar till i situationer där de känner sig osäkra. När en handläggare blir delaktig i en dialog med en ny markägare som han/hon tidigare aldrig träffat, är det omöjligt för handläggaren att veta vilka motiv just den markägaren har till att delta i kommunikationen. Kategorisering är ett sätt att med hjälp av tidigare erfarenheter, försöka fundera ut ungefär vilken markägarens inställning kommer vara, detta för att jag själv som handläggare ska kunna fundera ut vilken roll jag själv ska inta. Detta sätt att resonera kallas för attribution. *"Attribution är med andra ord den process där vi människor försöker förklara kopplingen mellan å ena sidan vårt eget och/eller andras beteende och å andra sidan socialt tryck, situationens krav eller olika personlighetsdrag. Eller formulerat som en fråga: Varför beter sig personen som hon/han gör i den här situationen?"* (Angelöw & Jonsson 2000) Min uppfattning är att det är bra om man som handläggare är medveten om att det mänskliga psyket fungerar på det här sättet. Genom att som handläggare vara medveten om att det är mänskligt att attribuera, eftersom det mänskliga psyket fungerar så, förstår man lättare kommunikationen med markägarna.

#### 4.6 Handläggarnas upplevelse av markägarnas inställning

*Naturvården bör komma närmare brukarna. Det handlar om att de enskilda brukarna ges ännu bättre möjligheter att ta ansvar för att förebygga negativ påverkan på natur- och kulturmiljön, men också om att de positiva effekterna av brukandet, liksom det lokala kunnandet, tas tillvara på bästa sätt.*(Regeringens skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik s. 53)

Enligt handläggarna varierar markägarnas inställning till ett tilltänkt naturreservat kraftigt. *"Markägarnas reaktion varierar. En del blir arga. Det finns en allmän skepsis mot myndigheterna och deras arbete. En del upplever det som att staten tar ifrån dem marken som bevis på att de inte kan sköta den."* Många markägare är negativa, eftersom ett reservat inskränker deras förfoganderätt över marken och de känner sig drabbade, eftersom de fräntas

sin sysselsättning. Handläggarna säger sig ha förståelse för det. En del markägare tycker, enligt handläggarna att de redan gjort en insats och förstår inte varför de inte även i fortsättningen kan få vårda marken. Det tycks finnas en stor okunskap hos markägarna om vad ett naturreservat egentligen innebär. *”Ordet naturreservat är i sig väldigt belastat, även om markägarna inte är mot naturskydd generellt”* Markägarnas negativa inställning kan enligt handläggarna eventuellt grunda sig på tidigare misstag som staten gjort vid upprättandet av naturreservat. Staten har inte varit konsekvent. För ett 20-tal år sedan uppskattade man inte det sätt på vilket markägarna skötte sina marker. Idag ser man däremot de positiva effekterna av denna skötsel. Nu vill staten istället göra anspråk på både ägandet och skötseln av marken. Handläggarna menar också att den skepticism mot myndigheten som finns hos många markägare, ibland är befogad. Även om de flesta naturreservat sköts bra, förekommer det att staten tar dåligt ansvar för sina marker ofta p.g.a. tidsbrist.

En förklaring till varför en del markägare reagerar starkt på ett reservatsbeslut är att det i slutet av 90-talet gjordes en nyckelbiotopsinventering, men satsningen på att skydda och göra reservat har man gjort först på senare år. Därför ligger länsstyrelsen efter nu. Efter inventeringen fick man ett stort antal områden som ansågs skyddsvärda som länsstyrelsen ännu inte hunnit ta sig an. För de markägare som fått sina marker inventerade innebär det en stor lättnad när länsstyrelsen väl tar kontakt med dem. De har fått vänta länge och hunnit bli arga, p.g.a. ovissheten om vad som ska ske med deras mark. De är oftast positivt inställda till reservatet när det väl kommer till stånd, men undrar varför de fått vänta så länge, säger handläggarna. *”Men tyvärr, innan vi kommer in i processen, vi ligger efter, har de fått vänta flera år och är förbannade.”*

*”Många markägare är för naturvård, förutsatt att det inte är på deras mark.”* I en del fall blir markägarna mycket uppretade. Det förekommer att handläggare blir hotade av markägare. Någon handläggare har blivit hotad i telefon, men menar att *”sådana markägare är labila och man vet att det inte kommer att hända något. Men det är givetvis obehagligt.”* Flera handläggare säger att de personligen inte blivit hotade, men att de känner många andra handläggare som blivit hotade. I de flesta fall säger handläggarna att de inte tagit till sig av hoten, då de tror sig veta att markägarna har andra problem i grunden. Hoten utgör enligt min uppfattning början till en möjlig konflikt. *Hallgren & Ljung* beskriver begreppet konflikt som en tillitsminskning mellan de kommunicerande aktörerna. Kommunikationen försvåras om aktörerna har en intressemotsättning. Aktörerna använder sig av olika strategier för att hantera situationen. Ett hot syftar enligt min bedömning till att skrämma en person. Men för att bli skrämmd förutsätter det att man ser på sig själv ur den hotande personens perspektiv, så länge man behåller sitt eget perspektiv och betraktar den hotfulle personen utifrån det, kan man undgå att bli skrämmd enligt min uppfattning. De intervjuade handläggarna säger att de blivit hotade, men inte tagit till sig av hoten, bl.a. med motiveringen att det finns andra bakomliggande orsaker till dem. Därför har den hotande konflikten aldrig blivit ett faktum.

Det finns markägare som är positivt inställda till reservat, alla markägare är inte negativt inställda. För somliga markägare kan ett reservat vara en lösning, eftersom de själva är för gamla för att orka med skötseln längre. *”Det förekommer att markägaren ber oss komma och göra reservat så att de får hjälp med skötseln.”* Enligt handläggarna förekommer det också fall där markägaren engagerar sig i reservatet och fortsätter att känna ansvar för marken. Handläggarna menar att markägarna har förståelse för länsstyrelsens syn på naturreservatet och att det är få markägare som ifrågasätter länsstyrelsens kompetens. Svårigheten i situationen är att länsstyrelsens och markägarens perspektiv på reservatet skiljer sig åt. Det är komplicerat att som handläggare förklara för markägarna varför man vill göra reservat på

deras mark och hitta motiverande argument för reservatet att presentera för dem. Exempelvis har länsstyrelsen och markägarna olika syn på vad som är naturvärden, enligt handläggarna. *”Om vi exempelvis tycker det är viktigt att skydda asp för att de finns många arter knutna till asp så undrar markägarna varför, när aspar finns överallt.”* Många markägare är överens med länsstyrelsen om att naturvärden bör skyddas, men åsikterna går isär om vad som är ett naturvärde. Ofta tycker markägarna det är roligt att höra att de bidrar till arters överlevnad när de får reda på att de har naturvärden på sin mark som de inte var medvetna om att de hade. Men markägarna behöver tid för att vänja sig vid att deras mark ingår i ett reservat och innebörden av det. *”Det är ett problem för oss reservatshandläggare att få förståelse för att det är skydd på lång sikt, bortom vår generation.”* Handläggarna säger att de vill få markägarorganisationerna att inse att de i och med naturreservatet är delaktiga i en process där de bidrar till att uppnå regeringens miljömål.

*”Ibland tror markägarna inte att de får göra något om det blir reservat. Det är en svår pedagogisk fråga att förklara varför vi vill göra reservat på marken. Min bedömning är att handläggarna upplever brister i kommunikationen med markägarna. De har svårt att nå fram med sitt budskap.*

Markägarnas inflytande på reservatsprocessen varierar beroende på län och på hur många markägare som är berörda av ärendet. I en del län har markägarna stora arealer, de är få och har mycket makt. Om dessa markägare är negativt inställda till reservat, blir det enligt handläggarnas utsagor mer problematiskt för länsstyrelsen att driva igenom reservatet. En del markägare reserverar sig mot att naturreservatet visas på offentliga kartor. De vill inte få för mycket besök av allmänheten i reservatet, vilket det enligt dem finns en risk för om marken blir naturreservat.

Handläggarna i studien säger att svårigheten med att bilda ett reservat varierar beroende på vilken sorts naturtyp reservatet gäller. I *odlingslandskapet* är det lättare att göra naturreservat enligt de intervjuade handläggarna. Där har både markägare och staten ett gemensamt intresse. Markägaren kan delta i skötselplanen och få ersättning i form av djurbidrag, stängslingsbidrag etc. Det föreligger mindre risk att markägaren känner sig överkörd av myndigheten säger handläggarna. I en *våtmark*, precis som på en kobbe eller ett skär finns ingen biologisk produktion av något människan utnyttjar, där är det lättare att bilda reservat. *Skogsreservat* har framtiden för sig, menar handläggarna. Det finns bidrag avsatta för dessa och för närvarande finns ett beting att skydda värdefulla skogar. Det finns utvalda trakter där länsstyrelsen ska arbeta koncentrerat med skogsskydd. Regeringen har satsat stora pengar på skogsreservat på senare år.

#### **4.7 Relationen mellan handläggare och markägare efter att processen avslutats**

*”Relationerna till markägarna är goda när processen avslutats. Det förekommer fall där markägarna är besvikna, men förhoppningsvis löser det sig efter hand.”*

Relationen till markägarna kan också i vissa fall vara dålig i tiotals år efter att processen avslutats säger handläggarna. Det upplevs negativt eftersom det försvårar länsstyrelsens samarbete med markägarna i dagsläget. *Hallgren & Ljung* menar att om man varit inblandad i en konflikt, har man ofta ett gott minne ifrån de händelser som utlöst konflikten. Man minns de intressekonflikter som fanns och kommer ihåg märkliga beteenden. *”Ibland, när konflikten är djup, kan man inte komma vidare med mindre än att man gett dessa händelser en ny innebörd. Ibland har det varit missförstånd inblandade och man har ofta gett andra*

*aktörers handlingar en innebörd som dessa aktörer inte känner igen.” (Hallgren & Ljung 2005:162) I egenskap av processledare menar Hallgren & Ljung att man i efterhand kan leda samtal om dessa händelser där varje aktör får möjlighet att förklara varför de handlade som de gjorde.*

*”Kontakterna med markägarna är positiva, för det mesta. ”*

Handläggarna vill framhålla att kontakterna är positiva, men min bedömning är att det i verkligheten förekommer fall där kontakterna fungerar mindre bra. Det är svårt att upprätthålla goda kontakter med en markägare som upplever det som att man tar hans/hennes mark ifrån honom/henne. Många markägare är ändå nöjda och positiva och tycker att staten gjort en insats. En del markägare som är negativt inställda till en början har lättare för att acceptera reservatet när några år har gått. Handläggarna menar att det tar tid för markägarna att vänja sig vid ett reservatsbeslut. En del markägare kommer aldrig att acceptera det. De markägare som känt sig överkörda i början gör oftast inte det när processen väl är slutförd. Handläggarna säger vidare att en del markägare är oroliga för att de ska få mycket besök av allmänheten, om de får ett reservat på sin mark. Somliga handläggare brukar ta hänsyn till detta och se till att inte upprätta några stigar eller ställa i ordning någon parkeringsplats, utan nöjer sig med att märka ut reservatet.

#### **4.8 Verktyg för kommunikationen mellan handläggare och markägare.**

Handläggarna påpekar att länsstyrelsen har så stora beting att de inte hinner med markägarkontakterna i den utsträckning de önskar. Vid en del länsstyrelser har man valt att prioritera och fattar enbart beslut, men tar inte fram skötselplaner. Handläggarna nämner en rad strukturella förändringar som skulle kunna göras för att underlätta handläggningsprocessen. Vissa menar att det borde finnas resurser att tillgå direkt efter att inventeringen gjorts, så att man kan börja jobba med skyddet av området direkt. Staten kunde även köpa in en bank av utbytesmark i områden där reservat kan komma att dyka upp. *”Problemet är att man inte vet var fastigheter för utförsäljning finns.”* Somliga handläggare menar att lagen kring naturreservat skulle kunna kompletteras. Man skulle exempelvis kunna skydda skogar som biotopskydd istället för naturreservat. Att ersättningen till markägarna borde öka och att skattereglerna för ersättningen kunde ses över framkom också. *”Om de får en stor summa pengar på en gång kan de ha svårt att förvalta dem. Det är bättre att portionera ut pengarna”.* Någon menade att det var en fördel om man som handläggare kunde ha ett eget reservat, att arbeta sig igenom hela processen med.

I syfte att förhindra att kommunikationen med en markägare som känt sig överkörd fungerar dåligt de kommande åren efter att processen har genomförts, skulle markägare och handläggare enligt min uppfattning, kunna ha en diskussion efter att reservatsförslaget är genomfört, där de samtalar om och klargör sina respektive perspektiv för varandra. Det är bra om detta görs i ett så tidigt skede som möjligt i processen. Handläggarna säger att markägarna lyssnar mer till andra markägare som gått igenom samma process än till länsstyrelsen. Kanske skulle man kunna bjuda in markägare som redan genomgått processen vid ett första markägarmöte och låta dem berätta om den.

De flesta handläggare menar att det är en fördel om man som handläggare är bra på att lyssna. De säger det vore önskvärt med mer tid att informera markägarna. Då skulle de kunna visa naturvärdena i området och få en större förståelse för arbetet de gör, säger de själva. *”Det tar tid att få förtroende. Det handlar ju inte bara om kvantitet utan kvalitet också, om att känna*

att markägarna är med på det hela.” ”Vi är måna om att det ska gå bra. Man vill det ska spridas ett rykte att det är något staten vill satsa på, att köpa naturvärden, istället för virke.” Flera handläggare menar att reservatsprocessen är långsam. Det tycks som om handläggarna önskade att tidsåtgången för reservatsprocessen kunde kortas ned. Det hade besparat markägarna mycket bryderi kring sin mark. ”Remiss till alla berörda, sakägare, berörda myndigheter. Det blir minst 25 brev. Man gör många bedömningar om det här är lämplig markanvändning. Sen sammanställer man remissinstansernas synpunkter och tar ett beslut. Det kungörs och man har rätt att överklaga. Gör man inte det träder beslutet i kraft. Det är många moment, en långsam och trög myndighetsprocess långa remisstider” Handläggarna efterfrågar mer tid för markägarkontakter. ”Samtal med markägare tar tid. Vi har för stora beting.” Att avsätta tid för samtal med markägare skulle troligtvis underlätta reservatsprocessen. Handläggarna har ingen ordentlig översikt över kommunikationen med markägarna. Man skulle kunna tänka sig att man dokumenterade varje samtal som genomförts med en markägare i en dagbok, för att göra kommunikationen mer överskådlig. Då kan man följa kontakten med en specifik markägare från första mötet tills hela reservatsprocessen är genomgången. Om några oklarheter uppstår kan man lätt gå tillbaka och se efter i dagboken om man hittar orsaken till att kommunikationen för stunden fungerade dåligt. Betingen är redan stora för handläggarna, men att fokusera på markägarkontakterna är ett sätt att prioritera, som enligt min bedömning leder till att reservatsprocessen kan genomföras smidigare.

Handläggarna efterfrågar även en rad strukturella förändringar som ”starkare lagstiftning och mer statliga pengar att tillgå”. De efterfrågar mer personal och resurser i syfte att underlätta processen och understryker vikten av att som handläggare ha organisationsförmåga, kommunikationsförmåga och socialkompetens i kontakten med markägarna. Dessa färdigheter är enligt min uppfattning något man utvecklar efter hand och det tar tid att utveckla dem.

Några handläggare efterfrågar mer praktik och menar att det borde ingå en introduktion på myndigheten, där handläggaren förbereds för arbetssituationen. Om handläggarna fick möjlighet att gå en introduktionskurs till markägarkontakterna där fokus var på kommunikationen, skulle enligt min uppfattning det kommande arbetet underlättas för dem. Det kan vara svårt att åstadkomma praktik enbart i markägarkontakter.

De mer erfarna handläggarna säger att mycket i jobbet har blivit bättre, även om processen fortfarande tar lång tid. Nu mer har man tillgång till värderare, förhandlare och lantmäteriet, vilket man inte hade förr. Det tycks som att handläggarna nu inte har så många uppgifter på sitt ansvar som för ett tiotal år sedan. För mer rutinerade handläggare kan detta kännas betryggande, men en nyutbildad handläggare kan inte uppfatta skillnaden. Någon handläggare efterfrågar mer ”pedagogisk tid” och menar att länsstyrelsen ”ligger efter hela tiden”. Handläggarna tycks vilja ha mer tid för markägarkontakterna. Men eftersom länsstyrelsen redan har områden som är inventerade och där markägarna väntar på besked om vad som ska ske hinner de inte med att lägga ned mycket tid på nya markägarkontakter.

Handläggarna understryker vikten av att känna till praktiska färdigheter såsom att göra en naturvärdesbedömning och kunna inventera nyckelbiotoper samt behärska reservatsprocessen i stort. Man bör kunna hantera GIS program, miljörätt, förvaltningsrätt, samt grunderna kring värdering och ekonomi. ”Myndighetsutövning är ett starkt instrument att arbeta med.” Handläggarna säger det är bra att känna till hur lantmäteriet arbetar och att kunna förhandlingsteknik och datahantering. Det är vidare en fördel att ha skötselkunskaper och

kunna facktermer, samt att ha gedigna biologiska kunskaper. Att ha de biologiska kunskaperna är viktigt för att kunna motivera reservatet för markägaren, säger handläggarna.

Det behövs enligt handläggarna även kunskaper av ren kommunikativ karaktär. De tycks mena att det är en fördel om man som handläggare kan avdramatisera myndighetsrollen och samtala med markägaren på dennes nivå. *”Det är bra att kunna prata jakt och vara införstådd i snacket.”* Då tycks det som att handläggaren klargör för markägaren att han/hon är beredd att ta till sig markägarens perspektiv. En förberedande utbildning för handläggare kunde därför lära ut hur man som handläggare visar markägaren att man delar hans/hennes perspektiv. Den kunde också uppmärksamma hur man får människor att ta till sig ett miljöbudskap. Utbildningen kunde betona vikten av hur man för en bra dialog med berörda aktörer. Handläggarna säger att man för att kunna kommunicera med berörda aktörer även behöver förstå psykologi och hur möten med nya människor fungerar. En förberedande utbildning kunde därför även beröra social psykologi och konflikthantering.

Handläggarna menar att den utbildning de har, inte förberett dem för kontakterna med berörda aktörer. *”De flesta utbildningar hanterar inte mötet mellan människor. Sen kan det lätt bli teoretiskt, i grunden tror jag att det finns en viss fallenhet för kontakt med människor. Är man rädd för att träffa markägare blir aldrig diskussionen bra, är man rädd för att en markägare kan bli aggressiv är det heller inte bra. Vi som jobbar med detta måste ha den insikten.”*

## 5. Diskussion av resultaten

Det framkommer i handläggarnas utsagor att handläggarna saknar ett språk för att beskriva kommunikationen med markägarna. Handläggarna ger en otydlig bild av hur kommunikationen med markägarna ser ut. Handläggarna har lättare för att beskriva reservatsprocessen steg för steg än samtalen med markägarna. Många handläggare säger sig vara måna om att ha en fungerande dialog med markägarna och understryker betydelsen av att kunna kommunicera med dem. Denna kunskap tycks vara lika viktig för yrkesutövandet som den akademiska utbildningen handläggarna har. Det borde enligt min bedömning ingå någon form av utbildning i kommunikation som introduktion till handläggaryrket

Då handläggare och markägare ska börja kommunicera med varandra har de ingen tydlig uppfattning om den andra partens motiv och inställning till kommunikationen. En oerfaren kommunikatör kan försöka hitta olika förklaringar till att en markägare betar sig på ett visst sätt i kommunikationen, så kallad attribution. En mer erfaren handläggare har lärt sig att ha ett förhållningssätt till markägarkontakterna, som gör det lättare att hantera nya markägarkontakter. Beroende på olika erfarenhet, kunskap, motivation och fallenhet, är handläggarna olika bra på att kommunicera sina respektive perspektiv till markägarna.

Kontakten med markägarna upplevs som komplicerad. Det beror delvis på att handläggarna saknar utbildning i hur man förmedlar information utifrån delar ur naturvårdslagen och förvaltningslagen till berörda markägare, på ett framgångsrikt sätt. Handläggarna vill tala ett språk markägarna förstår och de vill att syftet med naturreservatet ska framgå tydligt i det som sägs, liksom den förändring det kommer att innebära för markägaren i hans/hennes relation till marken. Handläggarna vill att kommunikationen med markägarna ska kännetecknas av kommunikativ rationalitet (*Se 2.1.*). Det upplevs besvärande när detta inte kan uppnås, t.ex. när en markägare intar en negativ inställning till kommunikationen. Handläggarna säger också att de vill *”ge markägarna ett bemötande där man är lyhörd och öppen för andra lösningar och avtal och har ett brett perspektiv”*. Handläggarna tycks ställa höga krav på sig själva om hur de ska agera i dialogen med markägarna. Det är svårt att hitta en balans mellan att uppfylla myndighetskraven och samtidigt väga in markägarnas åsikter.

Handläggarna säger att de inte hinner med kontakten med markägarna i den utsträckning de hade önskat. Tiden nämns som en begränsande faktor. Det finns en paradox i situationen kring reservatsprocessen. Samtidigt som handläggaren vill meddela markägaren i ett tidigt skede av processen, måste han/hon vara absolut säker på att området kan avsättas som naturreservat, vilket tar tid. Om handläggarna väntar för länge kan ryktet ha hunnit före och orsakat onödig oro hos markägarna. Det tar tid att uppnå resultat i reservatsprocessen. Om kommunikationen med markägarna tillåts göra mer anspråk på tid och resurser skulle handläggningsarbetet enligt min bedömning underlättas och möjligheterna att nå en bra kompromiss öka. Om handläggarna fick tid att reflektera över och samtala kring kommunikationen med markägarna finns det en möjlighet att idéer på hur den kan underlättas kommer fram. Handläggarna skulle kunna ta för vana att diarieföra varje kontakt de haft med en markägare. På så sätt skulle man få en bättre överblick över kommunikationen med markägarna. Det skulle då vara möjligt att gå tillbaka i dagboken för att ta reda på orsaken till att ett missförstånd i kommunikationen uppstått.

Länsstyrelsens representanter agerar miljökommunikatörer i reservatsprocessen. Miljökommunikatören är enligt *Hallgren & Ljung (2005:78)* en sorts förändringsagent. Han eller hon har en agenda och vill förändra något. Detta kan uppfattas som hotfullt av vissa och

uppskattas av andra. För reservatshandläggarna innebär denna agenda att man vill försöka uppnå de miljömål som riksdag och regering satt upp. Som medel för att uppnå dessa mål har man valt att göra naturreservat.

Svårigheten i kommunikationen mellan handläggare och markägare är att de inte delar samma perspektiv på reservatet. Handläggaren förutsätter att naturreservat är det bästa sättet att bevara de biologiska värdena i området på. Markägaren kan vara frågande inför det faktum att hans/hennes skötsel av marken inte är tillräcklig. Ett reservatsförslag innebär en inskränkning i förfoganderätten för markägaren och kan uppfattas som hotfullt. Handläggarna menar att en del markägare upplever sig stå i underläge gentemot myndigheten och de har ofta mycket starka band till sin mark.

Hur skulle då handläggarna i det i inledningen nämnda fallet kunna gå vidare med reservatsärendet? Ett tänkbart scenario vore att man återigen kallade till möte, men nu i fler grupper med ett färre antal markägare i varje grupp och någon representant från länsstyrelsen i varje grupp. I grupperna skulle samtliga närvarande ha möjlighet att dela perspektiv med varandra och utreda de oklarheter som gjorde att stormötet fick den utgång det fick. Man skulle ta god tid på sig för diskussion och länsstyrelsens representanter skulle försöka besvara alla frågor som uppkom på plats. Representanterna från länsstyrelsen skulle understryka att reservatsbildning handlar om landsbygdsutveckling och de skulle se till att markägarna blev delaktiga i reservatsbeslutet.

Resultatet av den här kvalitativa studien är i hög grad påverkat av min egen subjektivitet i rollen som kvalitativ forskare. I efterhand anser jag att en del av intervjuerna skulle kunna ha genomförts på ett annorlunda sätt. Ett mindre antal frågor skulle ha ställts och frågorna skulle ha formulerats ännu mer icke-ledande i syfte att kunna få mer djupgående svar om kommunikationen mellan handläggare och markägare.



## Litteratur

Alvesson Mats, 1990: *Kommunikation makt och organisation* Norstedts Juridik AB.

Alvesson Mats & Sköldbberg Kaj, 1994: *Tolkning och reflektion, vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur.

Angelöw Bosse & Jonsson Thom, 2000: *Introduktion till socialpsykologi*. 2: a uppl. Studentlitteratur.

Asplund Johan, 1980: *Socialpsykologiska studier*. Awe/Gebers.

Hallgren Lars, 2003: *I djupet av ett vattendrag. Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering*. Uppsala: SLU.

Hallgren Lars & Ljung Magnus, 2005: *Miljökommunikation*. Studentlitteratur.

Holiday, A. 2002: *Doing and writing qualitative research*. London: Sage Publication.

Kvale Steinar, 1997: *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur.

Regeringens skrivelse: 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik*

Strömquist Siv, 1998: *Uppsatshandboken*. Hallgren & Fallgren Studieförlag AB.

Ödman, Per – Johan, 1979: *Tolkning förståelse vetande: Hermeneutik i teori och praktik*. Norstedts förlag.