



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga institutionen

# **Lokal samförvaltning av fiske**

– hållbar lösning eller misslyckad politik?

En studie av samförvaltning i Halland och Vättern

C-uppsats i Statsvetenskap

15 poäng, VT 2009

Författare: Anna Sorby

Handledare: Daniel Berlin

Antal ord: 9990

## **Abstract:**

**Göteborgs Universitet**

Statsvetenskapliga institutionen

**Kurs:** Statsvetenskap, Fortsättningskurs, VT 2009

**Titel:** Lokal samförvaltning av fiske – hållbar lösning eller misslyckad politik?

**Författare:** Anna Sorby

**Handledare:** Daniel Berlin

Fiskeripolitiken har länge varit problematisk och stora problem med överexploaterade fiskebestånd finns över hela planeten. Sveriges fiskeripolitik är till stor del styrd av EU men det finns även flera frågor som regleras nationellt, exempelvis vem som har tillträde till fisken som resurs och hur fisken får tas upp. Efter flera utredningar om hur fiskeripolitiken misslyckats gav regeringen 2004 Fiskeriverket i uppdrag att samordna minst fem lokala och regionala samförvaltningsprojekt, vilket resulterade i sex stycken samförvaltningsinitiativ. Projektet med initiativen skulle visa om denna förvaltningsform av fisket var framgångsrik och kan utgöra en framtida lösning på fiskeripolitikens problem, men då projekten bara gavs knappt två år innan utvärdering skulle göras har inga tydliga resultat kunnat redovisas.

Syftet med denna uppsats var att studera två av dessa samförvaltningsinitiativ, Hallands och Vätterns, och undersöka om dessa uppfyller de kriterier som forskaren Elinor Ostrom satt upp för en hållbar förvaltning av gemensamma resurser, om de som följd kan anses hållbara ur ett ekonomisk, ekologiskt och socialt perspektiv, samt vilka av Ostroms kriterier som verkat ha varit av betydelse för fallens utkomst.

Slutsatserna som dragits är att Vättern uppfyller sju av de åtta kriterierna medan Halland endast uppfyller tre, samt att Vättern lyckats med en hållbar förvaltningsform medan Halland inte gjort det. De viktigaste faktorerna för Hallands misslyckande verkar vara; brist på tydliga gränser (både fysiska gränser och begränsningar av vem som har tillträde till resursen), brist på kollektiva beslut samt att den lokala samförvaltningen inte byggts in i det större fiskeripolitiska systemet.

Med grund i att den ena samförvaltningen lyckats bli hållbar verkar lokal samförvaltning utgöra en möjlighet att nå ett hållbart fiske, men för att det verkligen skall fungera som arbetsform i det svenska systemet krävs en del förändringar; främst att staten släpper en del av makten till de lokala förvaltningarna och investerar mer resurser i deras arbete.

**Sökord:** Samförvaltning, Fiske, Fiskeripolitik, Vättern, Halland, Hållbar utveckling, Ostrom.

## **Innehåll:**

1	Introduktion	4
1.1	Problemformulering	4
1.2	Studiens syfte och avgränsningar	5
1.3	Frågeställning	6
2	Teori	7
2.1	Allmänningarnas tragedi	7
2.2	Lokal samförvaltning	8
2.3	Hållbar Utveckling	11
3	Bakgrund	13
3.1	Fiskens situation	13
3.2	Svensk fiskeripolitiks utformning	14
3.3	Samförvaltning Halland	17
3.4	Samförvaltning Vättern	19
4	Metod	21
4.1	Studiens design	21
4.2	Operationaliseringar och datainsamling	21
4.3	Analysmodell och kriterier för slutsatsdragning	23
4.4	Problem med metoden	24
5	Analys	25
	Tabell 5.1 Analys	33
6	Slutsatser	34
7	Avslutande diskussion	36
8	Referenser	37

# 1 Introduktion

## 1.1 Problemformulering

Larm efter larm har kommit från forskarna - fisken i våra hav börjar ta slut!

Obalansen mellan kapacitet och resursstorlek har ökat kraftigt i Sverige under de senaste åren<sup>1</sup>, främst på grund av att fiskeripolitiken främjat utökning av flottan genom att ekonomiska stöd givits för nybyggnation och modernisering av fiskebåtar.

Den svenska fiskeripolitiken har genom att ge felaktiga incitament till fiskarna grundat ett ohållbart fiske. En politisk vilja till förändring har nu börjat skönjas, vilken har att göra med Sveriges 16 nationella miljömål som skall uppnås till 2020<sup>2</sup>. Flera av dessa mål har att göra med fiskbestånden, direkt eller indirekt, och bedöms vara omöjliga mål att nå såvida inte fiskeripolitiken förändras.

I dagsläget talas det om fisket såväl i media som bland forskare och privatpersoner. Som med alla frågor som berör miljö, ekonomi och politik råder det ständig debatt om vad som är den ”sanna” situationen.

Samma debatt råder på det politiska planet, där forskare och näringslivsintressen slåss om makthavarnas uppmärksamhet.

Bland de förslag som lagts fram för förändrad fiskeripolitik har förekommit förslag på att införa lokal samförvaltning av fiskbestånd. Utgångspunkten för att införa lokal samförvaltning är att detta visat sig fungera bra på många platser. Ett stort problem med dagens fiskeripolitik anses vara att fiskarna själva inte känner sig delaktiga i systemet och därmed inte alltid ser politiken som legitim, därför skulle lokal fiskeförvaltning där fiskarna får mer ansvar kunna utgöra en lösning på detta problem.

Denna typ av fiskeförvaltning fungerar dock mer eller mindre bra i olika situationer och även om samförvaltning av resurser i de flesta fall kan anses gynna demokratin och politikens legitimitet, är det osäkert vilka faktorer som avgör om lokal samförvaltning även leder till hållbara fiskbestånd.

I Sverige är det mesta som berör fisket centralt styrt, men det finns ett antal lokala samförvaltningar med olika utformning och förutsättningar. Frågan är om dessa samförvaltningar utgör det framtida hoppet för fiskeripolitik, eller om de är för hårt styrda av, och därmed lika ohållbara som, det centraliserade system som dominerar idag. Enligt en av Statens Offentliga Utredningar är lokal förvaltning av fisket inte att föredra i Sverige, eftersom det finns många arter som rör sig över stora områden, såsom torsken. Dock kan det vara

---

<sup>1</sup> Ibid. s.27

<sup>2</sup> Se [www.miljomal.se](http://www.miljomal.se)

en lösning för insjö- och småskaligt kustfiske.

Problem med lokalförvaltning inkluderar svårigheter att samordna lokala mål med nationella och internationella mål, det riskerar att bli odemokratiskt och elitstyrkt och kan ge upphov till konflikter, samt att de lokala brukarna av resursen saknar tillräcklig kunskap eller tillräckligt intresse för att förvalta den väl<sup>3</sup>. Beroende på vilka fysiska förutsättningar som råder och de förutsättningar som samförvaltningarna ges genom resurser, inflytande och stöd kan resultaten utav samförvaltning bli väldigt olika.

Mycket forskning har handlat om lyckade exempel på lokal samförvaltning, medan misslyckade exempel sällan tagits upp. Denna studie jämför därför ett lyckat och ett misslyckat fall av lokal samförvaltning för att belysa vilka viktiga skillnader som finns mellan dessa och vilka faktorer som varit avgörande för deras resultat.

## **1.2 Studiens syfte och avgränsningar**

Syftet med denna studie är att förklara skillnader i framgång mellan två samförvaltningar i Sverige, Hallands och Vätterns, genom att belysa hur dessa lokala samförvaltningar lyckats samt vilka faktorer som varit avgörande för utgången.

De båda samförvaltningarna valdes först på grund av att den ena lyckats i sitt arbete i den mån arbetet kommer att fortskrida, medan den andra misslyckats i och med att den håller på att läggas ned. Denna definition ansågs dock inte tillräcklig för att avgöra huruvida samförvaltningarna i sig varit framgångsrika, och därför kontrolleras i denna studie om de även uppnått olika grad av hållbarhet, vilket vi återkommer till senare i uppsatsen, såväl i teori- som metodkapitlet.

Ordet samförvaltning har flera olika definitioner. I denna uppsats avses med samförvaltning en förvaltning av en gemensam resurs där statliga, regionala och lokala organ, lokala resursanvändare, föreningar och andra intressenter har en deltagande roll.

Elinor Ostroms kriterier för hållbar förvaltning av gemensamma resurser används som utgångspunkt för vilka faktorer som kan vara av betydelse. I de fysiska skillnader som finns mellan samförvaltningsområdena tas endast frågan om ekosystemets gränser med i analysen. I övrigt tas ingen hänsyn till fysiska förutsättningar såsom artdiversitet, salthalt etc.

---

<sup>3</sup> *Strategi för ett hållbart fiske*, Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1. s.52

### **1.3 Frågeställning**

De stora frågorna som ställts för att kunna uppfylla studiens syfte är:

- Hur skiljer sig de båda samförvaltningarna åt i grad av hållbarhet?
- Vilka faktorer verkar ha varit avgörande för förvaltningarnas grad av hållbarhet?

## 2 Teori

### 2.1 Allmänningarnas tragedi

Forskning som handlar om förvaltning av gemensamma resurser berör i regel "the Tragedy of the Commons" eller "Allmänningarnas Tragedi", eftersom denna förklarar själva grunden till problemet. Även i fallet med fisket är denna teori viktig som förklaring till varför problem uppstår från början.

Allmänningarnas tragedi är ett begrepp myntat av Garrett Hardin som skrev en artikel om problematiken med allmänna resurser, och följde upp denna artikel med en bok, "Managing the Commons" 1977.

Teorin går ut på att en gemensam resurs är dömd att gå under såvida det inte beslutas att den skall förvaltas gemensamt. Grunden är att det som ligger i den enskildes intresse inte är detsamma som ligger i det allmänna intresset, t.ex. kan det ligga i en enskild fiskares intresse att ta upp mer fisk än han får lov till eftersom han då får större vinst, men om han tar upp mer fisk blir det mindre kvar till andra fiskare och för framtiden, vilket går emot det allmänna intresset. När incitamenten för den enskilde att gå emot det allmänna intresset är starka och konsekvenserna av att göra det är diffusa eller risken att bli ertappad är liten, kommer han att handla i egenintresse.

Då fiskarna inte kan vara säkra på att alla andra följer de uppsatta reglerna är incitamenten för att fuska starka och med tusentals fiskare ute på haven är risken att bli påkommen för fusk relativt liten. Det är därför lätt för just fiskare att fastna i ett s.k. "fångarnas dilemma", där alla parter i längden skulle vinna mest på att samarbeta men var och en vinner mer kortsiktigt på att agera i egenintresse (än på att själv agera för allmänintresset medan andra inte gör det). Ingen vill vara förloraren som handlar rätt medan alla andra gör fel.

För att lösa allmänningarnas tragedi menar Hardin att friheten måste begränsas. Han tar upp som exempel en bankrånare som agerar som att banken är en allmänning. För att hindra denne från att bruka banken som en allmänning räcker det inte att verbalt försöka förmå honom att vara ansvarsfull för det allmänna bästa, utan man måste se till att de sociala arrangemangen tydligt visar att banken inte är någon allmänning.<sup>4</sup> Att t.ex. ha hårda straff mot att överutnyttja en resurs och tydliga samhällliga normer som visar på rätt och fel agerande, begränsar förbrytares och potentiella förbrytares frihet att agera.

Ett annat exempel på hur tragedin kan undvikas är att ha ett system med privat ägande och arvsrätt, vilket inte är helt rättvist men ändå bättre än att allmänningens tragedi uppstår. Hardin poängterar att något alltid

---

<sup>4</sup> Baden, John A. & Noonan, Douglas S. (1998) s.13. *Managing the Commons*

måste göras, och att även status-quo är agerande som får konsekvenser. Han menar att vi är kapabla att jämföra konsekvenserna av att inte göra någonting med andra ageranden och utifrån en sådan jämförelse göra en rationell bedömning av vad som är lämpligast, men att man måste acceptera lösningar som inte är perfekta framför ingen lösning alls.<sup>5</sup>

## 2.2 Lokal samförvaltning

Hardin och flera andra har hävdats att privat ägande eller central kontroll av gemensamma resurser är de enda möjliga lösningarna för att undvika allmänningarnas tragedi. Forskaren Elinor Ostrom har kritiserat detta och menar för det första att allmänningarnas tragedi inte nödvändigtvis uppstår på grund av fritt tillträde till en gemensam resurs<sup>6</sup> och för det andra att privata äganderätter och central kontroll inte alls är de enda, eller de bästa, lösningarna på dilemmat med gemensamma resursers förvaltning.

Både centraliseringsförespråkare och privatiseringsförespråkare hävdar att institutionell förändring måste komma utifrån och påverka berörda individer. För att uppnå effektivitet och bra resultat menar Ostrom tvärtom att det är bättre med förändring inifrån, men att individers förmåga att lösa dilemman dock varierar från situation till situation.<sup>7</sup>

Ostrom har utfört flera fallstudier av gemensamma resurser som förvaltats på ett hållbart sätt och sammanställt ett antal principer som varit gemensamma för dessa förvaltningars framgång. Dessa principer används senare i denna uppsats för att jämföra skillnaderna i förutsättningarna för de två samförvaltningarna, och lyder:

- 1) Tydligt definierade gränser – både fysiska gränser och begränsning av vem som har tillträde till resursen
- 2) Överensstämmelse mellan regler som begränsar tid, plats, teknologi och resurskvantitet och regler som rör arbete, material och/eller pengar, samt de lokala förhållandena. Det måste råda balans mellan vad den enskilde får ut av arrangemanget och vad den måste bidra med för att delta.
- 3) Kollektiva beslut. De flesta som påverkas av de operationella reglerna är med och bestämmer om ändringar av dessa regler.

---

<sup>5</sup> Baden & Noonan (1998) s.14

<sup>6</sup> Ostrom, Elinor. (1990) s.8. *Governing the Commons*

<sup>7</sup> Ibid. s.14



- 4) Övervakning. De som övervakar och aktivt reviderar resursens tillstånd är ansvariga inför brukarna själva, eller är brukarna själva.
- 5) Graderade sanktioner. De som brutit mot de operationella reglerna får sanktioner som graderats efter hur allvarlig förbrytelsen är. De sanktioneras av andra brukare och/eller myndighetspersoner som svarar inför de andra brukarna. När brukare sanktioneras sig själva upprätthålls de självvalda normerna.
- 6) Konfliktlösande mekanismer. Brukarna och deras myndighetspersoner har snabb och billig tillgång till arenor för att lösa konflikter mellan brukare eller mellan brukare och myndigheter/tjänstemän.
- 7) Organisationsfrihet. Brukarnas rätt att organisera sig utmanas inte av externa statliga myndigheter. De som använder systemet kan själva organisera sig och utforma institutioner.
- 8) För gemensamma resurser som utgör en del av ett större system:  
Arbetsindelning (Nested Enterprises). Ett mindre system måste vara inbyggt i det större systemet. Komplexa system kräver komplex organisering, därför finns många olika lager av organ och allt organiseras på flera nivåer. En högre nivå ger lokal förvaltning rätt att fatta beslut, nära sammantvinnat arbete.<sup>8</sup>

Ostrom menar vidare att ”allmänningarnas tragedi” och ”fångarnas dilemma” kan förklara storskaliga gemensamma resurser men inte småskaliga. Det är lätt för brukare av storskaliga resurser att fastna i en statisk situation där de inte kan ändra reglerna som styr deras incitament, men hos brukare av småskaliga resurser kan kommunikation och förtroende leda till lösningar.<sup>9</sup> Hon hävdar också att framgångsrika små institutioner lägger grunden för socialt kapital som i sin tur ger möjlighet att lösa problem med större och mer komplexa arrangemang<sup>10</sup>.

Ostroms kriterier antas kunna påverka graden av hållbarhet i denna studie på olika sätt:

Att det finns tydliga gränser underlättar för förvaltningen främst på det ekologiska planet, då resursen och de som har tillgång till den enkelt kan kontrolleras. Detta skulle i teorin leda till att fiskbestånden skulle klara sig bättre i ett samförvaltningsområde som har tydliga fysiska gränser, såsom en sjö. Graderade sanktioner

---

<sup>8</sup> Ostrom (1990) s.90

<sup>9</sup> Ibid. s.182-183

<sup>10</sup> Ibid. s.190

och informella sanktioner påverkar brukarnas vilja att följa regler, vilket i sin tur påverkar fiskbestånden. Fusk med fisket leder till att bestånden kommer minska mer än de skulle utan fusk, och därmed har även sanktionerna effekt på den ekologiska aspekten.

Att det råder överensstämmelse mellan de operationella och organisatoriska reglerna så att balans råder mellan vad brukarna investerar och vad de får ut, är viktigt för den sociala aspekten. Ingen blir nöjd om de lägger ner mycket arbete på något som inte ger lika mycket tillbaka eller om de anser att reglerna är orättvisa. Här tillkommer även kriteriet för kollektiva beslut – om brukarna inte får vara med i besluten kommer de inte att anse sig ha ökad delaktighet, vilket leder till att förvaltningen inte är socialt hållbar.

Övervakning som sköts av brukarna själva eller av någon som svarar inför brukarna anses också påverka den sociala aspekten. Ju mer brukarna får sköta, ju mer delaktiga kommer de att känna sig. Konfliktlösande mekanismer är viktiga för att kommunikationen mellan brukare och mellan brukare och myndighet skall kunna fungera. Dessa kriterier bedöms kunna påverka brukarnas vilja och möjlighet till deltagande, och därmed den sociala aspekten av hållbarhet.

Ostroms sista kriterium, att det lokala systemet skall vara invävt i det större systemet med flera organisationsnivåer, skulle kunna påverka både den ekologiska och sociala hållbarheten. Genom att beslut fattas på flera nivåer, där även den lokala nivån har rätt att fatta beslut, och nivåerna har nära kommunikation sinsemellan kan delaktigheten hos brukarna öka.

Om den lokala samförvaltningen inte byggs in i systemet utan hålls utanför medan besluten fortfarande fattas högre upp, kommer brukarna troligen inte att uppleva större delaktighet i fiskeförvaltningen. När beslut enbart tas på central nivå kan detta även leda till att hänsyn till lokala förutsättningar och specifika egenskaper inte tas, och detta kan påverka de lokala fiskbestånden.

Vad gäller den ekonomiska aspekten kan tänkas att Ostroms andra princip, om överensstämmelse mellan regler och vad man ger respektive får tillbaka, även har effekt på fiskarnas ekonomi. Om det krävs att fiskarna lägger ner tid och kraft på samförvaltningen och inte får något tillbaka så förlorar de pengar på att delta (tiden de lägger på samförvaltningen skulle då kunnat användas till att fiska).

Om det råder balans mellan reglerna och fiskarna i längden kan vinna på att engagera sig i samförvaltningen, t.ex. genom att de planerar fisket mer långsiktigt och lyckas göra det mer lönsamt, så bör deras ekonomi däremot kunna stärkas till följd av detta. Även den sista principen kan vara viktig för ekonomin eftersom centrala beslut som inte haft utbyte med andra nivåer kan leda till i vissa fall för hårda fiskeregler, vilket i sin tur leder till sämre ekonomi för fiskarna. Detta förutsätter dock att de centrala makterna inte tagit hänsyn till den lokala situationen – oftast behövs hårda fiskeregler för att stärka fiskbestånden.

## 2.3 Hållbar Utveckling

Hållbar utveckling är ett begrepp som förekommer mer och mer såväl på det politiska planet som bland forskare, media och privatpersoner. Begreppet används som grund till många politiska mål och framförallt kopplat till miljöarbete. I denna uppsats kommer begreppet att användas som grund för att avgöra hur hållbara samförvaltningarna är.

Det finns ett antal olika definitioner av hållbar utveckling men den text som oftast refereras till är Gro Harlem Brundtlands rapport ”Our Common Future” från 1987. Hållbar utveckling definieras i rapporten som ”utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att begränsa framtida generationers förmåga att tillfredsställa sina behov”<sup>11</sup>.

Kärnan i teorin om hållbar utveckling är att det krävs hållbarhet inom tre områden för att framtida behov skall kunna tryggas; nämligen ekonomisk hållbarhet, ekologisk hållbarhet och social hållbarhet. Dessa tre aspekter är tätt sammantvinnade och skapar gemensamt en hållbar utveckling i samhället.

”Our common future” har legat till grund för det globala miljöarbetet och de flesta länder har organiserat sitt miljöarbete utifrån målet att nå hållbar utveckling. Sverige har utgått från Brundtlands definition av hållbar utveckling och satt upp 16 nationella miljö kvalitetsmål som rör olika områden. Målens syfte är att nästa generation och framtida generationer skall överta en frisk, hälsosam livsmiljö som erbjuder rika naturupplevelser<sup>12</sup>.

Miljö kvalitetsmålen utgör Sveriges mest ambitiösa arbete för en hållbar utveckling. De mest betydelsefulla miljömålen från fiskets synvinkel är ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” och ”Ett rikt växt- och djurliv”. Båda dessa mål bedöms mycket svåra eller omöjliga att uppnå i tid, även om ytterligare åtgärder sätts in<sup>13</sup>, vilket visar på att situationen för fisken idag är mycket allvarlig.

Miljö målen ligger till grund för Sveriges miljölagstiftning, vilket innebär att Sverige faktiskt anpassat sina lagar till målet om hållbar utveckling. Brundtland menade på att detta är nödvändigt, men inte tillräckligt, för att hållbar utveckling skall kunna nås;

---

<sup>11</sup> <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> punkt 1, 2009-01-31

<sup>12</sup> *Miljö målen i korthet och en sammanfattning av miljö målsrådets utvärdering 2008*, s.1

<sup>13</sup> *Ibid.* s.18, 24

*Sustainability requires the enforcement of wider responsibilities for the impacts of decisions. This requires changes in the legal and institutional frameworks that will enforce the common interest... The law alone cannot enforce the common interest. It principally needs community knowledge and support, which entails greater public participation in the decisions that affect the environment. This is best secured by decentralizing the management of resources upon which local communities depend, and giving these communities an effective say over the use of these resources. It will also require promoting citizens' initiatives, empowering people's organizations, and strengthening local democracy.*<sup>14</sup>

Brundtland hävdade med detta att lagar och institutioner måste genomgå nödvändiga förändringar som styr hur allmänna och privata resurser hanteras samt att allmänheten behöver kunskap om, och deltagande i, beslut som påverkar miljön för att en hållbar miljö skall kunna säkerställas. För fisket innebär detta att det bör decentraliseras och förvaltas av lokala samhällen som får makt att styra över sina egna resurser. Denna slutsats liknar det Elinor Ostrom kommit fram till, men hon poängterade dock att olika metoder passar på olika platser.

---

<sup>14</sup> <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> punkt 76-77, 2009-01-31

## 3 Bakgrund

### 3.1 Fiskens situation

Den globala fiskekrisen har pekats ut som ett av de viktigaste globala miljöproblemen. En fjärdedel av världens fiskbestånd är överexploaterade och drygt hälften är fullt utnyttjade.<sup>15</sup>

Världens yrkesfiskare hävar tillsammans upp cirka 94 miljoner ton fisk varje år.

Cirka 80 % av EU:s kommersiellt viktiga fiskbestånd bedöms vara överfiskade och enligt en studie som presenterades 2003 bedöms mer än 90 % av alla stora rovfiskar i världen ha slagits ut av yrkesfisket.<sup>16</sup> Enligt ICES (Internationella havsforskningsrådet) är åtta av tio fiskbestånd i Europeiska vatten överfiskade och fångsterna är upp till fem gånger högre än de bör vara för ett hållbart fiske<sup>17</sup>. Till dessa siffror tillkommer att cirka 25 % av all fisk som fångas dumpas tillbaka i havet igen på grund av att den är för liten, för olönsam eller för att artens kvot redan är full<sup>18</sup>.

Torsken som nu ligger illa till i Östersjön och Västerhavet har även tidigare utgjort ett exempel på effekter av hårt fiske. Fiskevattnen utanför Newfoundland i Kanada hörde till världens bästa under flera hundra år men plötsligt började fångsterna sjunka. Allt färre torskar fastnade i trålarna, trots större fiskeområden och modernare utrustning för att hitta fisken. År 1992 beslutade Kanadas fiskeridepartement att stoppa fisket. Då hade lekbeståndet under en trettioårsperiod fallit med 99 procent, vilket motsvarar en förlust på över en miljard torskar. Trots det långa fiskestoppet har beståndet ännu inte visat några tydliga tecken på återhämtning.<sup>19</sup>

I dagsläget finns en annan art som minskat med mer än 99 % i Europa under de senaste två decennierna, nämligen ålen<sup>20</sup>. Trots att ålfisket nu begränsats är det svårt att föreställa sig en återhämtning inom en snar framtid, särskilt med tanke på att de begränsningar som införts är väldigt små.

---

<sup>15</sup> *Strategi för ett hållbart fiske*, Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1. s.9

<sup>16</sup> Världsnaturfonden. <http://www.wwf.se/vrt-arbete/hav-kust/problem/fiske/1133386-fiske> 2009-02-15

<sup>17</sup> Lövin, Isabella. (2007) s.34. *Tyst hav – jakten på den sista matfisken*

<sup>18</sup> Ibid. s.33

<sup>19</sup> Dagens Nyheter, "Torskens sista chans" 2002-11-16.

[http://www.searounds.org/newspapers/2002/DagensNyheter\\_16Nov02.htm](http://www.searounds.org/newspapers/2002/DagensNyheter_16Nov02.htm) 2009-02-15

<sup>20</sup> Lövin (2007) s.9

1945 kunde 20 000 fiskare i Sverige leva på inkomsterna från ca 150 000 ton fisk. 2006 kunde knappa 2000 fiskare leva på inkomsterna från en fångst på 260 000 ton.<sup>21</sup> Dessa siffror visar tydligt på problemen med moderniserad fiskeflotta och överkapacitet. Färre fiskare kan ta ut mycket större fångster än förr och trots att antalet fiskare minskat är de fortfarande för många för att fisket skall bli ekonomiskt lönsamt. När fisket är olönsamt tvingas fiskarna att maximera fångsterna för att tjäna några pengar alls, vilket i sin tur leder till överexploatering av fiskbestånden.

I Sverige befinner sig hälften av de tolv viktigaste fiskbestånden utanför biologiskt säkra gränser.<sup>22</sup> Dagens torskbestånd längs Sveriges västkust är bara 5 % av vad det var för 30 år sedan. Trenden är att rovfiskarnas bytesfisk, såsom skarpsill och strömming, får större betydelse och det fiskas nedåt i näringskedjan.<sup>23</sup>

Bedömningen är att inte mer än 30 % av ett bestånds individer bör fiskas upp per år om ett långsiktigt hållbart fiske skall kunna uppnås. Fångstsiffran i Sverige ligger på ungefär dubbelt så mycket.<sup>24</sup> Sverige har trots uttalade ambitioner inte lyckats förvalta fiskbestånden med en helhetssyn som inkluderar hela ekosystemet.

### **3.2 Svensk fiskeripolitiks utformning**

När Sverige gick med i EU 1995 gav staten upp en del av sitt självbestämmande. Detta har inneburit att fiskeripolitiken övergått från att vara en nationell angelägenhet med inslag av internationellt samarbete till att bli en fullt utvecklad europeisk gemenskapspolitik.

Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) reglerar en stor del av fisket, framförallt styr den de totala tillåtna fångstkvoterna och en hel del subventioner.<sup>25</sup> En gemensam fiskeripolitik är nödvändig eftersom flera länder måste samsas om samma resurser, och utan gemensamma mål och regler uppstår en allmänningarnas tragedi som kan leda till att hela resurserna försvinner. Ett problem med GFP är dock att den är full av motstridiga mål och medel, där bevarandepolitik som syftar till att bevara fisken som resurs ställs emot strukturpolitik, som syftar till att effektivisera och modernisera fisket och öka lönsamheten.

---

<sup>21</sup> Ibid. s.33

<sup>22</sup> *Strategi för ett hållbart fiske*, Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1, s.9

<sup>23</sup> Ibid. s.33

<sup>24</sup> *Havet – tid för en ny strategi*, SOU 2003:72, s.111

<sup>25</sup> Brady, Mark & Waldo, Staffan. (2008) s.27. *Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll*

Även om Sverige är hårt styrt av EU och fiskefrågor till stor del kontrolleras av den gemensamma fiskeripolitiken styrs fortfarande några viktiga aspekter av den nationella politiken, nämligen vem som får ta upp fisk och hur fisken får tas upp inom Sveriges vatten.<sup>26</sup> Nationella regleringar kan således vara begränsning av tillträdet, t.ex. genom att licens krävs för yrkesfiske, eller begränsning av redskapen, exempelvis är trålfiske förbjudet inom vissa områden och endast vissa sorters trålar tillåts överhuvudtaget. Fisket kan också begränsas tidsmässigt, t.ex. får torsk inte fiskas under lekmånader då den skall få chansen att reproducera sig.

Stater kan även välja att införa egna regler för exempelvis dumpning av fisk och Fiskeriverket har infört nya bestämmelser för fisket i Västerhavet där ett krav på att ta i land all fisk som lagligen kan landas ingår<sup>27</sup>. Detta innebär ett förbud mot ”high grading”, d.v.s. dumpning av den del av fångsten som ger minst betalt.

Fiskeripolitiken i Sverige förs på flera nivåer. Det lagstiftande arbetet görs i riksdagen, men EU:s regleringar är likställda med svensk lag och tillämpas direkt. I riksdagen och regeringen diskuteras de stora frågor som är viktiga för den generella linjen i fiskeripolitiken, och den politik som fastslås genomförs sedan av det statliga verk som har ansvar för fiskefrågor.<sup>28</sup>

Den statliga myndighet som har ansvar för bevarande och nyttjande av Sveriges fiskresurser är Fiskeriverket. Verket har också det övergripande ansvaret för svensk fiskerikontroll<sup>29</sup> (kontrollen till havs utövas av kustbevakningen). Fiskeriverket tar hand om det löpande arbetet med kvoter, yrkesfiskarlicenser, fartygstillstånd o.s.v. och genomför den konkreta sakpolitiken inom de generella ramarna<sup>30</sup>. En hel del sakpolitiska beslut fattas också av Fiskeriverket<sup>31</sup>. Verket lyder under jordbruksdepartementet och

---

<sup>26</sup> Brady & Waldo (2008). s.27

<sup>27</sup><http://www.fiskeriverket.se/arkiv/nyhetsarkivpressrum/fiskenytt/forbudmothighgradingivasterhavetandringarifiskeriverketsforeskrifterfifs200425omresurstilltradeochkontrollpafisketsomrade.5.14db999c11e630c23f680001.html> 2009-02-24

<sup>28</sup> Hultkrantz, Lars, Hasselberg, Ylva och Stigberg, Daniel. (1997). s.114. *Fisk och fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken*.

<sup>29</sup> <http://www.fiskeriverket.se/vanstermeny/omfiskeriverket.4.1e93312510e313daf128000225.html> 2009-03-01

<sup>30</sup> Hultkrantz m.f.l. (1997). s.114-115.

<sup>31</sup> Hultkrantz m.f.l. (1997) s.131

medverkar i det internationella arbetet med fiskefrågor, de bereder ny lagstiftning och långsiktiga förvaltningsplaner i syfte att säkerställa ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske.<sup>32</sup>

Länsstyrelserna arbetar med både myndighetsutövande och utvecklingsarbete inom fisket. De beviljar bidrag till fiskerinäringen och fiskevården samt tillstånd till exempelvis utsättning av fisk och kräftodling. De agerar även som rådgivare och arbetar inom olika utvecklingsprojekt.<sup>33</sup>

Svenska yrkesfiskares riksförbund (SFR) har en viss kontroll över fisket eftersom organisationen dels har ett nära samarbete med Fiskeriverket och dels kan dela upp ransoner av kvoterna mellan fiskare eller grupper av fiskare, ofta veckovis. SFR utövar en hel del lobbyverksamhet, sitter med som sakkunnig representant i flera utredningar som berör fiskeripolitiken och sitter även med i internationella rådgivande organ, såsom östersjöns regionala rådgivande kommitté<sup>34</sup>. De kan också besluta om lokala eller regionala regler som är hårdare än EU-reglerna och de nationella bestämmelserna. Denna organisation grundas på sina medlemmar och regleringar som SFR utfärdar är därmed oftast önskade av fiskarna själva.

SFR engagerar mellan 90 och 95 % av de svenska yrkesfiskarna och företräder dessutom fiskeföretagen och fiskemottagningen i hamn<sup>35</sup>. Dock har en hel del kritik framkommit mot organisationen eftersom den anses gynna det storskaliga havsfisket och missgynna det småskaliga kustfisket. På senare år har SFR fått sällskap av flera intresseorganisationer på maktens arena, bl.a. miljöorganisationer och sportfiskeorganisationer. Dessa ägnar sig främst åt rådgivning men även en hel del lobbying.

Trots regleringar genom kvoter, fartygsglanser, yrkesfiskelicenser, föreskrifter för redskapsanvändning och tidsbegränsat fiske har den svenska fiskeripolitiken inte lyckats styra fisket i riktning mot att uppfylla de fiskeripolitiska målen. Detta beror till stor del på att politiken gynnat de som är stora nog att ta för sig, vilket lett till konflikter mellan småskaligt och storskaligt fiske.<sup>36</sup>

Den negativa utveckling som skett på fiskeområdet, med minskad ekonomisk lönsamhet och minskade fiskbestånd, har tydligt visat att den politik som förts inte varit utformad på rätt sätt och behovet av en

---

<sup>32</sup> <http://www.fiskeriverket.se/vanstermeny/omfiskeriverket.4.1e93312510e313daf128000225.html> 2009-03-01

<sup>33</sup> Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, remissversion 1, s.43

<sup>34</sup> Andersson, Niklas. (2008) s.43. *De som fiskar efter makt*

<sup>35</sup> Ibid. s.42

<sup>36</sup> Hultkrantz m.fl. (1997) s.143



ändrad politik och ny fiskeförvaltning har blivit allt mer påtagligt. Därför har utredningar om fiskeripolitiken utförts och som en åtgärd för att förbättra fiskeförvaltningen har beslut tagits om att integrera regionalt och lokalt beslutsfattande i politiken.

Då fiskeripolitiken i Sverige länge varit centralt styrd anses regionalt och lokalt inflytande kunna leda till en omvandling av politiken som gör att de fiskeripolitiska målen långsiktigt kan uppnås. I juni 2004 fick Fiskeriverket i uppdrag av regeringen att leda och samordna minst fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. Fiskeriverkets pilotverksamhet fick namnet Samförvaltningsinitiativet och kom att omfatta sex olika samförvaltningsområden.<sup>37</sup>

Projektet ”samförvaltningsinitiativ” är numera avslutat och de grupper som fortsätter sitt arbete är helt enkelt ”samförvaltningar”.

### **3.3 Samförvaltning Halland**

Samförvaltningsinitiativet Halland, ”Regional fiskeförvaltning Halland”, arbetar med hela Kattegatt med fokus på det kustnära fisket. Initiativet startades av yrkesfisket tillsammans med Länsstyrelsen och Region Halland och i ett senare skede har även andra grupper kommit med i arbetet. Syftet är att utveckla en långsiktig plan för fisket i Halland, som skall leda till ökad ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet.<sup>38</sup>

Samförvaltningen omfattar ett stort och komplext område. I Kattegatt finns såväl rörliga fiskbestånd och mer stationära, lokala bestånd. Flera av de kommersiellt viktiga arterna, främst torsk och plattfisk, är hårt ansträngda p.g.a. fiske, övergödning och industriell verksamhet. Däremot bedöms bestånden av sill, krabba och havskräfta vara goda.<sup>39</sup>

Yrkesfisket har varit drivande i samförvaltningens arbete hela tiden. Bland yrkesfiskarna finns representanter för ett specialiserat lokalt kustfiske, ett mer rörligt fiske samt för en blandform av dessa. 2006 togs även representanter för husbehovsfisket och sportfisket in i styrgruppen.<sup>40</sup> Styrgruppen träffas varannan månad och däremellan sker arbetet i arbetsgrupper som tar fram förslag på strategier och aktiviteter för styrgruppen att ta ställning till<sup>41</sup>. Förutom styrgruppen är en hel del andra aktörer också inblandade i

---

<sup>37</sup> *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Fiskeriverkets rapport 2006, s.10

<sup>38</sup> *Ibid.* s.114

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, s.115

<sup>41</sup> *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Fiskeriverkets rapport 2006. s.116

samförvaltningen, såsom näringsidkare, ideella organisationer och myndigheter. Andra aktörer blandas in då samförvaltningen behöver konsultationer, såsom Naturskyddsföreningen, forskning och samhällsföreningar.<sup>42</sup>

Fiskeriverket utformar de ramar som samförvaltningen arbetar inom. Samförvaltningen har hållit stormöten för att förankra sitt arbete utåt och har fokuserat på ett stort antal grupper i förankringsprocessen, däribland yrkes-, sport- och husbehovsfisket, turistfisket, beredningsindustrier, hamnar, kommuner och miljöorganisationer, och flera av dessa grupper har deltagit i mötena.<sup>43</sup>

Samförvaltningens arbete har till stor del styrts av internationella och nationella regleringar, t.ex. EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP), fiskelagstiftningen, nationellt satt trålgräns samt kvotsystemet. Mycket av arbetet har även påverkats av de regionala rådgivande nämnderna (RAC).<sup>44</sup>

Frågor som direkt rör fördelning av fisket och fiskeförvaltning hör i huvudsak fortfarande hemma på andra, mer traditionella arenor, vilket innebär att hallandsfiskarna arbetat med frågor om fiskeförvaltning på två sätt; den traditionella vägen, och genom att delta i och i samarbete med andra intressenter försöka utveckla samförvaltningsinitiativet.<sup>45</sup> Hallands samförvaltningsinitiativ är dock idag i nedläggningsfasen.

---

<sup>42</sup> Ibid. s.115

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid. s.120

### 3.4 Samförvaltning Vättern

Vättern är Sveriges näst största sjö med egenskaper som är avvikande för regionen vilket gör att Vättern har en unik fiskfauna.<sup>46</sup> I dagsläget är det dock främst fokus på kräftfisket, som står för nästan 90 % av Vättern-fiskarnas inkomster.<sup>47</sup> Tidigare har även lax och röding varit viktiga arter för fisket, men numera är deras betydelse försvinnande liten.<sup>48</sup>

”Samförvaltning Fiske” drivs som ett arbetsutskott under Vätternvårdsförbundet och omfattar allt fiske i Vättern (och tillrinnande vattendrag upp till första mötande vandringshindret). Samförvaltningens främsta syfte är att arbeta för ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresursen genom att sprida information, initiera projekt, samordna forskning och olika program samt ta del i den fysiska planeringen.<sup>49</sup>

Vätternvårdsförbundet är en frivillig medlemsorganisation bestående av länsstyrelser, kommuner, försvaret, fisket, företag och andra intressenter runt Vättern. Eftersom Vätternvårdsförbundet länge haft en bred verksamhet runt sjön samt ses som en neutral aktör för att hantera fiskefrågor ansågs förbundet vara en lämplig organisatorisk plattform när samförvaltningsinitiativet startade.

I samförvaltningen representeras yrkesfisket, fritidsfisket, sportfisket, fiskevattenägarna, fiskeguider, kommunerna som ligger omkring Vättern (8 stycken) samt Länsstyrelserna i Jönköping och Östergötlands läns fiskefunktion. Flera aktörer deltar som observatörer men tar inte del i beslut. Dessa aktörer är representanter för Miljökansliet på Vätternvårdsförbundet, Fiskeriverkets resursvårdsenhet och Fiskeriverkets avdelning för forskning och utveckling. Samförvaltningen sköter informationen utåt genom alla de organisationer som deltar, samt genom Vätternvårdsförbundets hemsida.<sup>50</sup>

Samförvaltningen håller möten i styrgruppen 3-4 gånger per år och arbetar däremellan i fem arbetsgrupper. Arbetsgrupperna är indelade efter olika fokusområden; informationsfrågor, forskning och övervakning, fiskeregler, fiskevård, samt tillsynsfrågor. Arbetsgrupperna ses cirka 3 gånger per år, men detta är behovsstyrt så ibland blir det betydligt fler gånger.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Fiskeriverkets rapport 2006, s.141

<sup>47</sup> Intervju, Johnny Norrgård

<sup>48</sup> *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Fiskeriverkets rapport 2006, s.142

<sup>49</sup> Ibid. s.141

<sup>50</sup> Ibid. s.142

<sup>51</sup> Intervju, Alfred Sandström

Länsstyrelserna har varit väldigt aktiva i de olika mötena och i alla arbetsgrupperna och även forskare från Fiskeriverket har deltagit i de olika möten som hållits inom samförvaltningen och i några av de arbetsgrupper som bildats.<sup>52</sup>

Samförvaltningen har lett till att intressenter som inte tidigare samarbetat har påbörjat diskussioner om hur fisket ska se ut i framtiden. Relationen mellan de inblandade har förbättrats i och med att de lärt känna varandra och fått en större förståelse för varandra. Rent konkret har samförvaltningen även åstadkommit en förvaltningsplan som nu ligger ute på första remiss och tagit fram förslag på nya regler för fisket, varav ungefär hälften gått igenom hos Fiskeriverket.<sup>53</sup> Arbetet med samförvaltning för Vättern planeras fortsätta trots att initiativtiden gått ut.

---

<sup>52</sup> *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Fiskeriverkets rapport 2006, s.144

<sup>53</sup> Intervju, Alfred Sandström

## 4 Metod

### 4.1 Studiens design

Denna studie utförs som en jämförande fallstudie, som jämför den lokala fiskeförvaltningen på två olika platser i Sverige. Analysenheterna är med andra ord de två lokala fiskeförvaltningarna.

Analysenheterna har valts efter att en kartläggning gjorts av samtliga sex samförvaltningsinitiativ i Sverige och dessa två fall utmärkt sig genom att det ena, Vättern, lyckats bra, medan det andra, Halland, lyckats mindre bra med samförvaltningen. Detta framgick dels av information från Laura Piriz vid Fiskeriverket som varit mycket insatt i arbetet med samförvaltningsinitiativen och dels genom att Vättern är på väg vidare i sitt arbete medan Halland är i nedläggningsfasen, vilket ger en klar indikation av hur väl samförvaltningarna fungerat. Dessa fall valdes eftersom den tidigare forskningen fokuserat på just framgångsrika fall av lokal samförvaltning och denna uppsats vill belysa även ett misslyckat fall, i relation till ett lyckat.

För att ytterligare utreda hur väl samförvaltningarna faktiskt lyckats valdes att göra en analys av hur hållbara förvaltningarna är enligt teorin om hållbar utveckling, vilket tagits upp i punkt 2.3 ovan och återkommer i avsnitt 4.2 nedan. För att förklara varför de båda fallen haft olika grad av framgång används de kriterier som Elinor Ostrom sammanställt för hållbar förvaltning av gemensamma resurser (se punkt 2.2 ovan).

Eftersom Ostroms teori används för att förklara förvaltningarnas grad av hållbarhet rör det sig här om en teorikonsumerande studie, d.v.s. de enskilda fallen är i centrum medan en existerande teori används för att förklara skillnaden dem emellan<sup>54</sup>.

### 4.2 Operationaliseringar och datainsamling

För att kunna få ett resultat av denna studie krävs en operationalisering av den beroende variabeln, d.v.s. grad av hållbarhet. Som utgångspunkt för att avgöra grad av hållbarhet har de tre aspekterna som representerar hållbar utveckling använts; ekonomisk hållbarhet, ekologisk hållbarhet och social hållbarhet. Eftersom denna uppsats inte har utrymme för att fördjupa sig i långa definitioner av vad som utgör ekonomisk hållbarhet o.s.v. har en tydlig förenkling av begreppen gjorts.

---

<sup>54</sup> Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. (2007) s.42. *Metodpraktikan*

De tre aspekterna har brutits ner till tre små men i detta fall avgörande frågor:

- Anser brukarna att deras delaktighet i fiskeförvaltningen ökat? (social aspekt)
- Hur ser situationen ut för de lokala bestånden? (ekologisk aspekt)
- Kan yrkesfiskarna leva skäligen på inkomsten från fisket? (ekonomisk aspekt)

För att förvaltningen skall bedömas som hållbar krävs att brukarna anser att deras inflytande ökat och att de kan leva skäligen på sin inkomst från fisket, samtidigt som de lokala bestånden skall bedömas övervägande stabila eller ökande. Om något av dessa krav inte uppfylls kan förvaltningen inte bedömas som långsiktigt hållbar eftersom hållbar utveckling kräver hållbarhet inom alla tre aspekter.

En fråga som kan diskuteras är om ekologisk hållbarhet leder till ekonomisk hållbarhet, eller om social och ekonomisk hållbarhet leder till ekologisk hållbarhet och så vidare. Eftersom dessa tre aspekter är tätt sammankopplade i ett dynamiskt förhållande är det svårt att avgöra om de påverkar varandra och i så fall hur. I denna studie har valet varit att bortse från dessa möjliga kopplingar och enbart fokusera på kopplingen mellan Ostoms kriterier och hållbarhet. Att utreda sådana komplexa förhållanden skulle vara ett alltför stort projekt, om inte rentav omöjligt, i och med att det troligen finns många länkar åt olika håll mellan de tre aspekterna snarare än en tydlig orsak/verkan.

Datinsamlingen har skett via intervjuer med strategiskt utvalda informanter som utgörs av centralt placerade personer i samförvaltningarna. Informanterna har valts ut genom kontakt med Fiskeriverket, som pekat ut de personer som anses vara bäst insatta i samförvaltningarna och därmed bör ge tillförlitlig information. Fyra informanter från vardera fall har valts ut, varav två fiskare och två andra aktörer med centrala roller i samförvaltningsgrupperna. Fördelen med att göra intervjuer är att informationen blir aktuell och kommer från väl insatta källor, vilket gör den trovärdig. Eftersom flera informanter valts ut kan informationen bekräftas av varandra oberoende källor, vilket ytterligare ökar trovärdigheten.

Intervjuerna utfördes via telefon på grund av brist på resurser till resande för att göra personliga intervjuer ”face-to-face”. Innan intervjuerna etablerades kontakt med informanterna via email.

För denna studie användes även tryckta och publicerade källor, samt till viss del med direktkontakt via email och telefon med Fiskeriverket. Dessa källor används som komplement till materialet från intervjuerna.

### 4.3 Analysmodell och kriterier för slutsatsdragning

Analysmodellen ser ut enligt följande:

Analysenhet	Kriterier	Uppfyllt (ja/nej)	Ekonomisk rimlighet? (ja/nej)	Fiskbeståndens situation ok? (ja/nej)	Ökad delaktighet? (ja/nej)	Hållbar förvaltning? (ja/nej)
Halland	Ostrom 1					
	Ostrom 2 etc.					
Vättern	Ostrom 1					
	Ostrom 2 etc.					

Flera av kriterierna som används kan i praktiken vara mer eller mindre uppfyllda. För att kunna få fram ett tydligt resultat är förenkling nödvändig och därför finns bara variabelvärdena ja och nej i analysmodellen. I analysen motiveras bedömningen av hur varje kriterium uppfylls.

Det kan vara svårt att se tydliga samband mellan de oberoende och beroende variablerna i en studie med bara två fall, och resultaten kan inte generaliseras. För att ändå få fram en klar slutsats av analysen kommer följande resonemang att användas:

Alla Ostroms kriterier har undersökts och styrkts i många fall i tidigare forskning vilket innebär att de sannolikt är viktiga för samförvaltningars grad av framgång. Eftersom denna studie undersöker även ett mindre lyckat fall av samförvaltning kommer de kriterier som inte uppfylls i detta fall styrka Ostroms teori om att flera av hennes principer måste uppfyllas för att förvaltningen skall vara hållbar. En diskussion om varför dessa kriterier haft effekt på fallets framgång möjliggörs men kommer inte att kunna bevisas i denna studie. Det intressanta är dock försöket att avgöra vilka faktorer som varit mer betydelsefulla än andra.

De kriterier som uppfylls i det lyckade fallet men inte i det misslyckade kommer att bedömas varit av betydelse för utkomsten i dessa fall, medan en diskussion kommer att anföras där utpekande av de faktorer som framstår som mest avgörande tas upp.

#### **4.4 Problem med metoden**

Ett problem är att studien avgränsas till Ostroms kriterier och inte har utrymme för andra variabler, såsom områdenas fysiska förutsättningar (som olika arter och ekosystemens olika känslighet) och traditioner. Inte heller bakomliggande variabler som legat till grund för kriteriernas möjlighet att uppfyllas kan analyseras. Detta innebär att något som ser ut att ha ett samband i själva verket kan vara ett skensamband, eftersom den egentliga kausala mekanismen missats. Denna risk är svår att undvika i en studie av den här storleken, så det gäller att läsaren är införstådd med att resultaten på intet sätt är helt tillförlitliga eller generaliserbara, utan endast gäller för de fall som valts med de kriterier som valts. För att utveckla kunskapen om lokal samförvaltning ytterligare krävs studier som även kontrollerar för andra variabler.

Ytterligare ett problem är att hållbarheten mäts enligt förenklade mått, eftersom det finns många aspekter utöver de som räknas in i analysen som kan visa på grad av hållbarhet. För att överhuvudtaget kunna göra en analys och dra slutsatser om dessa samförvaltningar var dock denna förenkling nödvändig. Även om resultatet inte blir perfekt är förhoppningen att de kriterier som valts skall kunna ge en indikation på om samförvaltningarna är hållbara eller ej.

Informanterna som intervjuats kan ha egna intressen som styr deras uppfattningar och därmed påverkar informationen de ger ut. För att undvika att informationen blir felaktig har därför såväl flera informanter som skriftliga källor använts. Då frågorna i intervjuerna koncentrerats mestadels på fakta och inte innehållit några känsliga frågor bedöms inga etiska problem ha uppkommit.



## 5 Analys

### Ostroms kriterier

#### **Tydligt definierade gränser, fysiska samt vem som har tillträde till resursen:**

Angående tydligt definierade gränser är det en klar skillnad mellan Vättern och Halland eftersom Vätterns samförvaltning omfattar en sjö, vars fysiska gränser är absoluta och tydliga medan Hallands samförvaltning omfattar hela Kattegatts småskaliga kustfiske. Fisket i Halland bedrivs av flera aktörer förutom de halländska fiskarna, såsom danska och skånska fiskare<sup>55</sup>, och det är omöjligt att kontrollera resursen eftersom det öppna havet tillåter fisken att flytta sig över stora områden. Vätterns stängda system däremot gör att resursen alltid befinner sig inom ett och samma område samt att kontroll över vilka som har tillträde till resursen är lätt att överskåda. Endast 22 yrkesfiskare har licens för att fiska i Vättern<sup>56</sup>, och de fritidsfiskare som utnyttjar resursen är kända. Halland saknar både de fysiska gränserna och den tydliga fördelningen av resursen som Vättern har. Följaktligen uppfyller Vättern kriteriet tydligt definierade gränser medan Halland inte gör det.

#### **Överensstämmelse mellan regler som begränsar tid, plats, teknologi och resurskvantitet och regler som rör arbete, material och/eller pengar, samt de lokala förhållandena, och balans mellan vad brukarna ger och vad de får ut av samförvaltningen.**

Regler för tid, plats, teknologi etc. fastställs främst av EU och Fiskeriverket. Det har visat sig vara stor skillnad mellan samförvaltningarna på denna punkt, då Halland påverkas i hög grad av EU-beslut och reglerna för fisket där ständigt förändras. Många fiskare har arbetat med att minska fiskeansträngningen för att bestånden skall öka, och sedan fått lida för detta när regelverket ändrats, eftersom det nya systemet baserats på tidigare fångster<sup>57</sup>.

I Vättern är reglerna för fiske hårda men har inte drabbat fiskarna lika negativt som i Halland eftersom kräftfisket är gott och reglerna inte ändras i samma takt som för Kattegatt. Reglerna i Kattegatt har inte tagit hänsyn till lokala förhållanden i tillräckligt hög grad; en fiskare poängterade att provfiske efter lektorsk

---

<sup>55</sup> Intervju; Peter Norell

<sup>56</sup> Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, s.162

<sup>57</sup> Intervju; Göran Jonsson

inom ett område visat på relativt goda bestånd, men att provfisket efter torskyngel inom samma område tydde på att det inte fanns någon lektorsk alls kvar. Ingen kontroll av de lokala förutsättningarna såsom salthalt och pH kontrollerades, utan reglerna för torskfiske blev hårdare.<sup>58</sup> Fiskarens teori är att ynglen inte kunnat överleva på grund av föroreningar eller försurning, men eftersom myndigheterna inte tog hänsyn till dessa aspekter utformades regler som kan ha varit onödigt hårda.

Informanterna i båda samförvaltningar har poängterat att reglerna fortfarande fastställs på högre nivåer och att all den tid brukarna lagt på att engagera sig i samförvaltningen inte gett tillräckligt mycket tillbaka. De halländska fiskarna känner sig till stor del lurade, eftersom de lagt mycket tid, och därmed förlorat pengar, på att driva frågor inom samförvaltningen som sedan inte gett något resultat<sup>59</sup>.

Vätterns samförvaltning har lyckats få igenom flera förslag på fiskeregler på den centrala nivån och lyckats sammanställa en långsiktig förvaltningsplan, vilket gör att brukarna där ser att engagemanget gett resultat – även om det gått långsammare än vad somliga förväntat sig och hoppats på<sup>60</sup>. Detta bedöms dock inte räcka till för att Vättern skall bedömas ha överensstämmande regler eller balans mellan vad brukarna ger och får ut, eftersom de fortfarande investerar mer tid i systemet än vad de vinner på deltagandet.

Båda förvaltningarna får därmed ett nej som svar på om de uppfyller detta kriterium.

### **Kollektiva beslut, de flesta som påverkas av de operationella reglerna är med och beslutar om dessa:**

Ingen av samförvaltningarna har haft mandat att fatta beslut om fiskeregler. Vätterns samförvaltning har dock tagit beslut om förslag till regler och vidarebefordrat dessa till Fiskeriverket, som godkänt en del av förslagen<sup>61</sup>. Dessa förslag till regler utformades av arbetsgruppen med det ansvarsområdet, och gått igenom av styrelsen, vilket innebär att de flesta inblandade varit representerade i beslutet även om de inte deltagit personligen.

Hallands samförvaltning har överhuvudtaget inte kommit till den nivån att de kunnat utforma förslag på regler, eftersom de, enligt egen utsago, fått ägna alltför stor tid åt att jaga pengar och till konflikter mellan

---

<sup>58</sup> Intervju; Viking Bengtsson

<sup>59</sup> Intervjuer; Viking Bengtsson, Bertil Andersson, samt Peter Norell och Göran Jonsson

<sup>60</sup> Intervjuer; Alfred Sandström, Ingvar Thorsholen och Zeth Rylander

<sup>61</sup> Intervju; Alfred Sandström,

fiskare och forskare<sup>62</sup>. Vad gäller regler för hur samförvaltningen skulle fungera har dock de inblandade varit med och utformat dessa. Detta räcker dock inte till för att det skall kunna anses att de flesta som påverkas av reglerna är med och beslutar om dem, eftersom de regler som är av vikt för själva resursen är just fiskereglerna, och poängen med samförvaltning till stor del är just att förvalta resursen.

Eftersom Vätterns samförvaltning tagit kollektiva beslut om operationella regler, även om alla inte godkänts av högre instans, bedöms de uppfylla kriteriet för kollektiva beslut.

**Övervakning. De som övervakar och aktivt reviderar resursens tillstånd är ansvariga inför brukarna själva, eller är brukarna själva.**

Det finns frivilligt engagerade personer som övervakar att fiske och fiskevård sköts, men huvudsakligen är det kustbevakningen som övervakar fisket i Halland. Fisket i Vättern är till skillnad från de flesta svenska vatten med samma egenskaper inte övervakat utav Kustbevakningen, utan av Länsstyrelsen<sup>63</sup>.

I Kattegatt är det ICES och Fiskeriverket som kontrollerar resursens tillstånd, och i Vättern är det främst Fiskeriverket och Länsstyrelse som gör detta. Båda dessa aktörer är inblandade i samförvaltningen även om de inte ”svarar inför brukarna”. Även frivilliga tillsynsmän har en roll i övervakningen såväl fisket som av resursen i Vättern vilket innebär att det delvis är brukarna själva som ansvarar. Dock är detta frivilligt och sker inte på mandat<sup>64</sup>.

I Halland har samförvaltningen arbetat för att fiskarna skall få en större del i övervakningen av resursen genom att de skall bedriva regionalt provfiske, liknande ett system som används i Norge. Visst provfiske utförs av fiskarna men projektet har inte genomdrivits så att syftet uppnåtts.<sup>65</sup>

Det är tydligt att brukarna i Vättern har en större del i övervakningen av fisket och fisken än brukarna i Halland har, och därför bedöms Vättern uppfylla detta kriterium medan Halland inte gör det.

**Graderade sanktioner. De som brutit mot de operationella reglerna får sanktioner som graderats efter hur allvarlig förbrytelsen är. De sanktioneras av andra brukare och/eller myndighetspersoner som svarar inför de andra brukarna.**

---

<sup>62</sup> Intervju; Viking Bengtsson och Göran Jonsson

<sup>63</sup> Intervju; Johnny Norrgård,

<sup>64</sup> Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, s.99

<sup>65</sup> Intervju; Viking Bengtsson, Göran Jonsson

Båda samförvaltningar omfattas av nationell och EU-lag vilket gör att de som bryter mot regler straffas enligt dessa lagar. Främst är det en rättsfråga där fusk åtalas och domstol dömer. Från och med den 1 augusti 2008 kan Fiskeriverket även ta ut avgifter för vissa överträdelser inom yrkesfisket. Besluten har samma giltighet som domar i allmän domstol. Detta berör enbart påföljden och ändrar inte själva regelverket. Sanktionsavgifterna är i storleksordningen 2 000-25 000 kronor. Ett beslut om sanktionsavgift på 2 000 kronor kan t.ex. förekomma vid felaktiga uppgifter i fiskeloggbok, kustfiskejournal och fångstjournal.<sup>66</sup> Dessa sanktionsavgifter utgör en form av graderade sanktioner som omfattar hela Sverige.

Förutom lagbrott finns det exempel från Vättern på att brott mot de informella regler som finns, t.ex. om uppdelning av fiskeområde, har lett till konflikter mellan brukare och en ”pinsam” situation för den som brutit mot reglerna.<sup>67</sup>

I Hallands samförvaltning har det hänt att fiskare dömts för fusk vilket gjort andra fiskare upprörda och somliga har krävt att de som fuskat inte längre skall få vara med i arbetet med samförvaltningen. Eftersom domarna kom när samförvaltningsarbetet redan i princip lagts ner blev detta aldrig fastslaget, men om arbetet fortsatt hade troligen beslut fattats om att de som fuskat skulle uteslutas eftersom det inte kan anses trovärdigt att fiskare som fuskat t.ex. arbetar i projekt för att ändra medias syn på fiskare<sup>68</sup>. Detta är exempel på en informell sanktion som brukarna själva ligger bakom och som, om den hade verkställts, skulle utgjort ett skäl för fiskarna att sköta sig eftersom de inte vill hamna i konflikt med sina kollegor.

De konflikter som uppstått mellan brukare har till viss del varit följd av brutna regler och normer, och de möten där konflikter diskuterats kan anses vara en form av sanktion då den som gjort fel pekats ut inför andra och fått skämmas.

Med grund i detta bedöms kriteriet ”graderade sanktioner” vara uppfyllt i båda samförvaltningarna.

### **Konfliktlösande mekanismer. Brukarna och deras myndighetspersoner har snabb och billig tillgång till arenor för att lösa konflikter mellan brukare eller mellan brukare och myndigheter/tjänstemän.**

De arenor som använts för konfliktlösning inom båda samförvaltningarna har varit de möten som hållits inom samförvaltningen. De flesta konflikter har varit mellan fiskare och forskare och genom möten har

---

<sup>66</sup><http://www.fiskeriverket.se/arkiv/nyhetsarkivpressrum/fiskenytt/fiskeriverketsnyasanktionerinyrkesfisket.5.1fe4476e11bfa75d82180003795.html> 2009-03-02

<sup>67</sup> Intervju; Alfred Sandström

<sup>68</sup> Intervju; Peter Norell

dessa parter närmat sig varandra och ökat förståelsen för varandra. Dock är många av konflikterna inte helt lösta än.<sup>69</sup>

Eftersom möten tillkallas regelbundet och i arbetsgrupperna efter behov, bedöms att brukarna och de inblandade myndighetspersonerna har haft tillgång till den konfliktlösande arenan relativt snabbt, och de konfliktlösande mötena kostar inte annat än tid. Dessutom har samförvaltningen länkat samman olika aktörer i sociala nätverk, vilket lett till att konflikter kunnat lösas lättare även utanför mötena. Därför bedöms båda samförvaltningarna uppfylla kriteriet ”konfliktlösande mekanismer”.

**Organisationsfrihet. Brukarnas rätt att organisera sig utmanas inte av externa statliga myndigheter. De som använder systemet kan själva organisera sig och utforma institutioner.**

Både Vättern och Halland har själva utformat institutionerna för samförvaltning i den mån de bildat styrgrupper och arbetsgrupper i vilka arbetet bedrivits. Organisationsfrihet är en utav de grundläggande rättigheterna i Sverige vilket gör att myndigheterna inte kan stoppa brukare från att organisera sig. Därför är flera av brukarna även engagerade i olika organisationer utanför samförvaltningen, såväl som organisationer som ingår i den, t.ex. SFR.

Brukarna har inte hindrats från att organisera sig, men samförvaltningarna har inte heller fått någon formell rätt att utforma legala institutioner med mandat att sköta samförvaltningen<sup>70</sup>.

En klar fördel som funnit för Vätterns del är att Vätternvårdsförbundet länge existerat som institution och ansågs redan från början vara en neutral och legitim aktör som på ett naturligt sätt tog den ledande rollen i samförvaltningen<sup>71</sup>. Detta kan mycket väl ha påverkat vilka chanser samförvaltningarna haft till framgång.

Eftersom det inte föreligger några formella hinder för brukarna att organisera sig och utforma egna institutioner i något av fallen bedöms detta kriterium uppfyllt i båda samförvaltningarna, även om de reella möjligheterna att göra detta är något begränsade, av ekonomiska skäl och politiskt mandat.

**Arbetsindelning (Nested Enterprises). Ett mindre system måste vara inbyggt i det större systemet. Komplexa system kräver komplex organisering, många olika lager av organ och organisation på flera nivåer. En högre nivå ger lokal förvaltning rätt att fatta beslut, nära sammantvinnat arbete.**

---

<sup>69</sup> Intervjuer; Alfred Sandström, Johnny Norrgård och Göran Jonsson

<sup>70</sup> Intervju; Göran Jonsson

<sup>71</sup> Intervju; Alfred Sandström

Det svenska systemet är fortfarande mycket centralt styrt och ingen av de undersökta samförvaltningarna har fått rätt att fatta beslut. Det bedöms inte att samförvaltningen Halland varit involverade i ett nära sammantvinnat arbete med högre nivåer, även om både Länsstyrelser och Fiskeriverket varit inblandade i arbetet. Detta belyses av en informant från Halland, som pekar på att samförvaltningen inte ens använts som remissinstans i fiskefrågor, utan att detta enbart varit Länsstyrelsens roll<sup>72</sup>.

Med den samlade kunskap och kompetens i fiskefrågor som funnits inom samförvaltningen är det beklagligt att så varit fallet. Som remissinstans kunde samförvaltningen annars ha bidragit med kunskap och erfarenheter från flera olika perspektiv och därmed påverkat beslutsfattandet. Vätterns samförvaltning har däremot blivit en sakinriktad remissinstans<sup>73</sup>.

Informanterna från Vättern pekar också på att samförvaltningen har ett nära samarbete med både Fiskeriverket och Länsstyrelserna, och att även om de inte har formell beslutsrätt har Vätternvårdsförbundet en hel del att säga till om<sup>74</sup>. Vätterns samförvaltning kan därför anses ingå i det större fiskeripolitiska systemet på ett annat sätt än Halland, som snarare hållits utanför systemet och inte godkänts som viktig aktör. Även på detta kriterium blir resultatet att Vättern uppfyller det medan Halland inte gör det.

## **Hållbarhet**

### **Ekonomiskt perspektiv:**

Fiskarna i Vättern kan leva gott på sitt fiske, främst beroende på att de har ett lönsamt kräftfiske<sup>75</sup>. Utan kräftfisket hade månadsinkomsterna i de flesta fall legat runt 5000 kr i månaden, medan många Vätternfiskare idag drar in runt 1 miljon kr per år<sup>76</sup>. De halländska fiskarna däremot ligger betydligt sämre till. De äldre fiskare som inte har några skulder klarar sig, medan det är värre för de unga fiskarna med stora skulder<sup>77</sup>. Eftersom fiskereglerna dras åt hela tiden minskar fiskarnas möjlighet att tjäna pengar och många arbetar fler och fler timmar för att få ihop en skälig inkomst. Fiskarna från Halland poängterar att för många handlar det om mer än ett vanligt jobb, snarare en livsstil, och att de därför lägger ner mer jobb än vad de

---

<sup>72</sup> Intervju; Göran Jonsson

<sup>73</sup> Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, s.11

<sup>74</sup> Intervjuer; Alfred Sandström och Johnny Norrgård

<sup>75</sup> Intervjuer; Zeth Rylander, Ingvar Thorsholen och Alfred Sandström

<sup>76</sup> Intervju: Ingvar Thorsholen

<sup>77</sup> Intervju; Göran Jonsson

flesta andra yrkesgrupper skulle göra för att kunna överleva på sitt arbete<sup>78</sup>. Fisket i Halland är långt ifrån lönsamt med för många fiskare om för lite fisk. Vätterns fiskare bedöms därför uppfylla det ekonomiska hållbarhetskravet medan Halland inte gör det.

### **Ekologiskt perspektiv:**

Kräftbeståndet i Vättern är stabilt eller ökande men då kräftor är känsliga för sjukdomar och kräftbestånd i flera fall har kraschat snabbt utgör detta ingen garanti för att beståndet kommer att fortsätta vara hållbart. De flesta lokala fiskbestånden i Vättern ökar.<sup>79</sup> Det finns dock två rödlistade arter i sjön, och flera bestånd befinner sig på osäkra nivåer. Av 31 arter som tas upp i förvaltningsplanen är det 5 arter vars bestånd är okända, 3 som är svaga och 23 som är stabila eller ökande.<sup>80</sup> Eftersom de flesta bestånden är stabila eller ökande och trenden för tillfället ser positiv ut även för de svaga bestånden bedöms det ekologiska hållbarhetskravet som uppfyllt i Vättern.

Hallands fiskbestånd är svårare att bedöma eftersom de flyttar sig fritt i havet, men de bedömningar som gjorts visar på att de flesta bestånd är minskande eller stabila, men definitivt inte ökande i den grad de borde vara.<sup>81</sup> Vissa bestånd bedöms ha försvunnit helt och andra är hotade<sup>82</sup>. En rapport från Fiskeriverket 2008 visar att utav 33 arter som räknas i Kattegatt saknas information om 16 medan 10 ligger illa till (3 rödlistade) och 7 ligger relativt bra till<sup>83</sup>. Med tanke på att det är fler bestånd som ligger illa till än de som ligger bra till, och den bristande informationen samt informanternas bedömning av fiskbestånden bedöms det ekologiska hållbarhetskravet inte uppfyllt i Halland.

### **Socialt perspektiv:**

I Vätterns samförvaltning har såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare upplevt en ökad delaktighet sedan samförvaltningsinitiativet startade, även om de önskat ännu större delaktighet. Innan samförvaltningen tillfrågades brukarna inte om någonting, medan de nu fått en tydlig rådgivande roll i fiskefrågor som rör

---

<sup>78</sup> Intervjuer; Viking Bengtsson och Bertil Andersson

<sup>79</sup> Intervju; Alfred Sandström

<sup>80</sup> Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, s.150-151

<sup>81</sup> Intervju; Bertil Andersson och Viking Bengtsson

<sup>82</sup> Intervju; Peter Norell

<sup>83</sup> *Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten*, Fiskeriverket 2008

sjön.<sup>84</sup> I Halland däremot har brukarna känt sig lurade och inte upplevt ökad delaktighet överhuvudtaget. De har varken fått beslutsrätt eller rådgivande roll.<sup>85</sup> Därför bedöms Vättern uppfylla även det sociala hållbarhetskravet medan Halland inte gör det.

**Hållbar förvaltning:**

Eftersom Vättern visat sig uppfylla de tre kraven på hållbarhet medan Halland inte gör det så bedöms Vättern som en hållbar samförvaltning och Hallands samförvaltning bedöms som icke-hållbar.

*En sammanställning av analysens resultat finns i tabell 5.1 nedan.*

---

<sup>84</sup> Intervjuer; Zeth Rylander och Ingvar Thorsholen

<sup>85</sup> Intervjuer; Bertil Andersson och Viking Bengtsson, Peter Norell och Göran Jonsson



**Tabell 5.1 Analys**

<b>Analysenhet</b>	<b>Kriterier</b>	<b>Uppfyllt ja/nej</b>	<b>Ekonomisk lönsamhet ja/nej</b>	<b>Fiskbeståndens situation ok? ja/nej</b>	<b>Ökat deltagande ja/nej</b>	<b>Hållbar förvaltning ja/nej</b>
<b>Halland</b>	Tydligt definierade gränser och tillträde	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
	Överens-stämmande regler/balans	Nej				
	Kollektiva beslut	Nej				
	Styr övervakningen	Nej				
	Graderade sanktioner	Ja				
	Konflikt-lösande mekanismer	Ja				
	Organisations-frihet	Ja				
	Inbyggt i det större systemet	Nej				
<b>Vättern</b>	Tydligt definierade gränser och tillträde	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Överens-stämmande regler/balans	Nej				
	Kollektiva beslut	Ja				
	Styr övervakningen	Ja				
	Graderade sanktioner	Ja				
	Konflikt-lösande mekanismer	Ja				
	Organisations-frihet	Ja				
	Inbyggt i det större systemet	Ja				

## 6 Slutsatser

Vättern uppfyller alla kriterier för hållbar förvaltning medan Halland inte uppfyller något. Därmed har Vättern lyckats med en hållbar förvaltningsform medan Halland inte gjort det.

Av Ostroms kriterier uppfyller Vättern samtliga förutom ”överensstämmelse mellan regler och balans mellan vad brukarna ger och får ut av arrangemanget”. Detta kriterium uppfylldes inte utav någon av samförvaltningarna, vilket inte är så konstigt med tanke på att det krävs mycket för att olika typer av regler skall stämma överens med varandra och med lokala förutsättningar, och för att brukarna ska känna att de får ut lika mycket av arrangemanget som de investerar i det.

Detta kriterium verkar inte ha varit avgörande för fallet, eftersom framgång kunde nå utan att det uppfylldes.

Halland uppfyllde tre kriterier; graderade sanktioner, organisationsfrihet och konfliktlösande mekanismer. Om Halland lyckats uppfylla alla de kriterier som Vättern uppfyllde skulle de troligen lyckats bättre i sitt arbete mot hållbarhet. Eftersom Halland bara uppfyllde tre av åtta kriterier kan Ostroms teori till viss del styrkas även i detta fall – det tyder på att det krävs att majoriteten av kriterierna uppfylls för att nå en hållbar förvaltning. Dock framstår vissa av kriterierna som viktigare än andra, vilket skulle kunna innebära att det inte är viktigt hur många kriterier som uppfylls i sig utan att det är de viktigaste utav dem, som är avgörande för samförvaltningens grad av hållbarhet.

Att gränserna inte är tydligt definierade och att tillträdet till resursen är svårt att kontrollera i Halland bedöms ha varit avgörande för resultatet. Även om det är omöjligt för Halland att ha fasta fysiska gränser för resursen skulle bestämda gränser för vilket område som samförvaltningen omfattar och vilka som har tillträde till fisket inom detta område troligen ha stor effekt på förmågan att nå en hållbar förvaltning.

Det kriterium som framgår som mest avgörande för Hallands misslyckande har dock varit ”kollektiva beslut”. Denna fråga har återkommande pekats ut av samtliga informanter från området som det största problemet; beslutsrätt verkar vara grunden för att brukarna skall vilja engagera sig. Att samförvaltningen inte byggts in i det större systemet har också haft en stor betydelse, eftersom samförvaltningsdeltagarna känt sig utanför och inte tagna på allvar – vilket lett till uppgivenhet. Om dessa tre kriterier uppfyllts verkar det troligt att situationen skulle blivit annorlunda för Hallands samförvaltning.

Förtroendet för de som övervakar fisken och fisket verkar inte vara speciellt högt i Halland, så även detta kriterium kan spela roll. Egen övervakning framställs dock inte av informanterna som i närheten av lika viktigt som att beslutsrätt och delaktighet i systemet krävts för att den lokala samförvaltningen skulle blivit framgångsrik.

Förutom slutsatsen att sju av Ostroms åtta kriterier bidragit till Vätterns framgång och att tre kriterier verkar speciellt viktiga i skillnaden mellan de båda samförvaltningarna, kan ytterligare en slutsats dras utav studien: Trots att svensk fiskeripolitik är väldigt centraliserad och att flera av kriterierna snarare var delvis än helt uppfyllda, framgår det att det är möjligt att bedriva hållbar lokal samförvaltning av fiske i Sverige.

Detta är en slutsats som går i linje med såväl teorin om hållbar utveckling som Ostroms teori, då båda hävdar att lokal förvaltning av resurser utgör ett framtida hopp för bättre miljö. Detta talar delvis emot centraliseringsförespråkare som Hardin, eftersom det visar att det går att uppnå hållbar förvaltning av en gemensam resurs utan att centralstyra allting eller dela upp resursen med hjälp av äganderätter. Dock är slutsatserna i denna uppsats endast grundade en liten undersökning av två fall, vilket innebär att mera forskning är nödvändig inom området. Det är också fullt möjligt att äganderätter i form av t.ex. köp- och säljbara kvoter skulle kunna uppnå en hållbar förvaltning snabbare eller inom andra områden än lokal samförvaltning kan, och den ena metoden behöver inte utesluta den andra.

Om staten fortsättningsvis satsar på lokal samförvaltning av fisket som arbetsform och ger samförvaltningarna ett utökat mandat så att Ostroms kriterier kan uppfyllas tydligare och inom de viktigaste områdena, så bedöms lokal samförvaltning ha goda chanser att leda till en hållbar utveckling inom fisket – åtminstone insjöfiske och småskaligt kustfiske. Det tycks dock meningslöst att införa lokal samförvaltning av fiske om de kriterier som framstått som viktiga för framgången inte kan uppfyllas i det avsedda området.

Dagens svenska samförvaltningar har sammanfattningsvis utgjort exempel på såväl hållbar lösning som misslyckad politik.

## 7 Avslutande diskussion

Denna studie har visat på flera faktorer som avgörande för huruvida en lokal samförvaltning lyckas bli hållbar. Av intervjuer med informanter från samförvaltningar har dock betydligt fler aspekter tagits upp än de som redovisas i analysen.

En hel del fokus har varit på samförvaltningarnas ekonomi. Både Vättern och Halland har fått kämpa för att få finansiering då staten drog igång projektet samförvaltningsinitiativ utan att dela ut tillräckliga medel för dess genomförande. Vättern har dock lyckats bra med att få in pengar och har följaktligen chansen att fortsätta med sin samförvaltning medan Halland inte haft samma tur. Denna ekonomiska aspekt kan mycket väl tänkas bidragit till samförvaltningarnas grad av framgång/hållbarhet. Dock innebär detta inte att Ostroms kriterier på något sätt varit av mindre betydelse.

Att Hallands samförvaltning rört ett stort område med många inblandade medan Vättern har tydliga gränser och betydligt färre brukare, har som visats i analysen varit av stor betydelse. En fråga som kan diskuteras är varför detta varit så avgörande. Förutom att resursen kontrollerats av de fysiska gränserna kan också tänkas att förtroendet mellan brukarna blir betydligt högre ju färre de är. Den sociala kontakten blir större mellan brukarna om de inte är så många och utspridda, och när aktörerna känner varandra är risken för att de bryter mot regler eller misstror varandra betydligt mindre.

En hel del tid har slösats bort på konflikter inom båda samförvaltningarna, men verkar ha varit av större betydelse i Halland, vilket indikerar att just närheten och förtroendet mellan brukarna och forskarna är väldigt viktigt för en samförvaltnings chans att lyckas. Ytterligare forskning inom detta område är önskvärd, med fokus på just det sociala förtroendet.

## 8 Referenser

### Litteratur:

- Andersson, Niklas. 2008. *De som fiskar efter makt*. Rapport, Förvaltningshögskolan, Göteborg.
- Baden, John A. och Noonan, Douglas S. 1998. *Managing the Commons, Second Edition*
- Brady, Mark och Waldo, Staffan. 2008. *Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll*
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. 2007. *Metodpraktikan*
- *Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten*, Rapport, Fiskeriverket. 2008
- Förvaltningsplan för fisk & fiske i Vättern 2009-2013, Remissversion 1, Länsstyrelsen Jönköping februari 2009. Fiskeriverket Diariennr. 11-801-09
- *Havet – tid för en ny strategi*, Statens offentliga utredningar, SOU 2003:72.
- Hultkrantz, Lars, Hasselberg, Ylva och Stigberg, Daniel. 1997. *Fisk och fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi Ds 1997:81.
- Lövin, Isabella. 2007. *Tyst hav – jakten på den sista matfisken*
- *Miljömålen i korthet och en sammanfattning av miljömålsrådets utvärdering 2008*, upplaga 2, Naturvårdsverket 2008, Sverige
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*
- *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Rapport, Fiskeriverket. 2006
- *Strategi för ett hållbart fiske*, Miljövårdsberedningens promemoria 2006:1

### Internetkällor:

- Dagens Nyheter: ”Torskens sista chans”  
[http://www.searounds.org/newspapers/2002/DagensNyheter\\_16Nov02.htm](http://www.searounds.org/newspapers/2002/DagensNyheter_16Nov02.htm) 2009-02-15
- Fiskeriverket:

<http://www.fiskeriverket.se/arkiv/nyhetsarkivpressrum/fiskenytt/forbudmothighgradingivasterhavetandringarifiskeriverketsforeskrifterfifs200425omresurstilltradeochkontrollpafisketsomrade.5.14db999c11e630c23f680001.html> 2009-02-24

<http://www.fiskeriverket.se/vanstermenyt/omfiskeriverket.4.1e93312510e313daf128000225.html> 2009-03-01

<http://www.fiskeriverket.se/vanstermenyt/omfiskeriverket.4.1e93312510e313daf128000225.html> 2009-03-01

<http://www.fiskeriverket.se/arkiv/nyhetsarkivpressrum/fiskenytt/fiskeriverketsnyasanktionerinyrkesfisket.5.1fe4476e11bfa75d82180003795.html> 2009-03-02

- Sveriges miljömål: [www.miljomal.se](http://www.miljomal.se) 2009-01-24
- UN Documents Cooperation Circles: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> 2008-12-27
- Världsnaturfonden: <http://www.wwf.se/vrt-arbete/hav-kust/problem/fiske/1133386-fiske> 2009-02-15

### **Intervjuer:**

- Andersson, Bertil, yrkesfiskare Halland, Träslövsläge, mars 2009
- Bengtsson, Viking, yrkesfiskare Halland, Frillesås, mars 2009
- Jonsson, Göran, initiativtagare och styrgruppsmedlem, tjänsteman Region Halland, mars 2009
- Norell, Peter, initiativtagare och styrgruppsmedlem, fiskerikonsulent på Länsstyrelsen, Halland, mars 2009
- Norrgård, Johnny, samordnare för Vätterns samförvaltning, Vätternvårdsförbundet, mars 2009
- Rylander, Zeth, yrkesfiskare i Vättern, Habo, mars 2009
- Sandström, Alfred, Fiskeriverkets forskare, medlem i Vätterns samförvaltningsgrupp, Fiskeriverket Stockholm, mars 2009
- Thorsholen, Ingvar, fritidsfiskare i Vättern, Bodafors, mars 2009