

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2013

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Tannaz Ghaderi 850906-6562

Marija Maja Majdandzic 861206-0460

Handledare: Stig Montin

Examinator: Patrik Zapata

## Den gemensamma fiskeripolitiken i ett flernivåstyre

- En studie om organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen

## Förord

---

Först och främst vill vi tacka våra respondenter för att de har gett oss sin tid och ställt upp på intervju.

Vi vill även tacka varandra för visat tålamod och för en ny djup vänskap, samt våra familjer och vänner som stöttat oss under studiens gång.

Slutligen vill vi tacka vår handledare för vägledning genom uppsatstiden.

---

## Abstract

**Titel:** Den gemensamma fiskeripolitiken i ett flernivåstyre – En studie om organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen.

**Bakgrund:** Den svenska fiskeripolitiken styrs idag av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) och är en överstatlig politik vars regler och förordningar är direkt bindande för Sverige. Idag är fiskeriförvaltningen ett nätverk med offentliga och icke-offentliga aktörer som alla är intresserade att vara delaktiga i politikens utformning. Därmed har det politiska grundarbetet för fiskeripolitiken förflyttats från offentliga verksamheter och politiker till betydligt fler grupper och deltagare.

**Syfte:** Syftet med studien är att beskriva organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen utifrån ett flernivåperspektiv. Syftet är även att värdera och analysera organiseringen utifrån ett demokratiperspektiv. För att uppnå detta syfte ställs två olika frågeställningar upp.

**Material och metod:** Studien har utförts med en kvalitativ metod där datainsamlingen utgörs av intervjuer och dokumentstudier. Åtta intervjuer har genomförts med nyckelpersoner som alla har koppling till fiskeripolitiken.

**Teoretiska utgångspunkter:** Studiens teoretiska utgångspunkter utgår från flernivåstyrningsperspektiv och idealtyperna (typ 1 och typ 2) om hur flernivåstyrning är organiserat och hur man kan mäta den demokratiska förankringen inom ett flernivåsystem.

**Huvudsakligt resultat:** Vi kan konstatera att organiseringen av fiskeripolitiken utgörs av en ständig interaktion där riktlinjer och gränser mellan offentliga nivåer och aktörer inte alltid är tydliga, och i vissa fall inte ens viktiga för genomslag i politiken. Studien identifierar även vissa förändringar som kan vara rimliga för den nationella organiseringen av fiskeripolitiken. Organiseringen av fiskeripolitiken kan ställas till de demokratiska problem på grund av de olika styrningssätten som finns inom ett flernivåsystem.

**Nyckelord:** Flernivåstyrningsteori, demokrati, horisontell och vertikal samverkan, nätverk, intresseorganisationer, fiskeripolitik.

## Innehållsförteckning

Abstract .....	3
Inledning.....	6
1.1 Tidigare forskning .....	8
1.2 Problemformulering .....	10
1.3 Syfte och frågeställningar.....	12
1.4 Disposition .....	12
2. Bakgrund .....	13
2.1 Den gemensamma fiskeripolitiken.....	13
3. Teoretisk referensram.....	15
3.1 Europeisering.....	15
3.2 Flernivåstyrning en form av governance.....	16
3.3 Flernivåstyrningsteorins framväxt.....	18
3.4 Flernivåstyrningsteori.....	19
3.5 Två olika typer av flernivåstyre, typ 1 och typ 2.....	20
3.6 Idealtyper 1 och 2 .....	21
3.7 Flernivåstyrningen ur ett demokratisiktperspektiv .....	22
3.8 Demokratiteoretiska utgångspunkter.....	24
3.9 Demokratiska processvärden.....	25
3.10 Demokratisk förankring och jurisdiktionell integritet.....	27
4. Metod .....	30
4.1 Val av metod .....	30
4.2 Val av fall .....	30
4.2 Avgränsning .....	31
4.3 Datainsamling.....	32
4.4 Urval av intervjupersoner.....	34
4.5 Analysmodell .....	35
5. Resultat.....	36
5.1 Vertikal styrning av fiskeripolitiken.....	36
5.1.1 Nationell fiskeripolitik .....	36
5.1.2 Regional fiskeripolitik.....	39

5.1.3 Lokal fiskeripolitik.....	43
5.2 Horisontell styrning av fiskeripolitiken.....	46
5.2.1 SFR – Sveriges Fiskares Riksförbund.....	46
5.2.2 WWF – Världsnaturfonden.....	47
5.2.3 CPMR – Conference of Peripheral and Maritime Regions.....	48
6. Analys.....	50
6.1 Fiskeripolitiken i flernivåstyrningsperspektiv.....	50
6.2 Organisering av fiskeripolitiken.....	52
6.3 Diagonal styrning av fiskeripolitiken.....	55
6.4 Demokratisk förankring inom fiskeripolitiken.....	57
7. Slutsats och reflektioner.....	63
7.1 Vidare forskning.....	65
Referenslista.....	66
Bilaga.....	71

## Inledning

Begreppet flernivåstyrning har både diskuterats och använts inom flera statsvetenskapliga kontexter. Denna form av styrning anses vara ett resultat av EU:s ökande inflytande på den svenska politiken och dess förvaltning på central, regional och kommunal nivå. Flernivåstyrning utgörs inte enbart av en traditionell hierarkisk politiks styrning bestående av institutionella nivåer, utan präglas även av icke-statliga aktörer som har blivit allt mera inblandade inom olika politiska områden. Beslut fastställs även mer och mer i samverkan med olika aktörer som inte alla verkar inom det traditionella hierarkiska systemet, utan där samverkan och samordning istället sker över gränser och nivåer. Ett fall av flernivåstyrning är fiskeripolitiken, som inte alltför länge sedan enbart utgjordes av enskilda fiskare som förvaltrade sina egna intressen. Idag är fiskeriförvaltningen ett nätverk med offentliga och icke-offentliga aktörer som alla är intresserade att vara delaktiga i politikens utformning.

Den svenska fiskeripolitiken styrs idag av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP), som är en fullt utvecklad gemenskapspolitik där EU har exklusiv kompetens. Det innebär att samtliga medlemsstater omfattas av samma bestämmelser och det nationella handlingsutrymmet är begränsat. GFP är således en överstatlig politik vars regler i form av förordningar blir direkt bindande för Sverige. Politiken reglerar alla aspekter på fisket från havet till konsumenten.<sup>1</sup>

Aktörer och organisationer som arbetar för det egna intresset är idag ett vanligt inslag inom de flesta politikområden, och där fiskeripolitiken är inget undantag då det finns ett flertal intresseorganisationer och privata aktörer som har etablerat sig och ständigt söker kanaler för att utforma och påverka fiskeripolitiken i en från dem önskad riktning. Från att det politiska grundarbetet har skapats endast av offentliga verksamheter och offentliga politiker har en stor del av det politiska samspelet förflyttats till betydligt flera grupper och deltagare.<sup>2</sup>

Det är även av intresse att diskutera den komplexitet som kan uppstå utifrån en demokratisk aspekt, då ansvarsutkrävandet blir problematiskt när beslut och beredning inte bara sker på offentlig nivå. I takt med att politiken i all större uträkning finns i nätverk har frågor rest om demokratisk förankringen inom organiseringen av fiskeripolitiken.

---

<sup>1</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/12753> Hämtad 2013-05-26

<sup>2</sup> Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie Louise (2010) *Flernivåstyrning Framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregioner, Regionplankontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting, s121f

Den gemensamma fiskeripolitikens implementeringsansvar i Sverige är fördelad på nationell, regional och lokal nivå. Den nationella nivån planerar samt förvaltar utifrån departementen som vidare fördelar genomförande ansvar på två myndigheter samt Länsstyrelserna. Den regionala fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen utgår från en utvecklande tillväxtpolitik och är i en ständig kanalisering med EU där påverkansarbete används som metod. På lägsta administrativa nivå verkar den lokala nivån, det vill säga kommunerna, för att genomföra och implementera den EU-beordrade fiskeripolitiken och anpassa den till det egna lokalsamhället. Samtidigt agerar ett flertal aktörer med eget intresse i fiskerifrågan och med framtoningar så som miljömässiga och ekonomiska. Tillsammans bildare denna konstellation av nivåer och aktörer en politisk agenda för fisket, som styrs både vertikalt med EU i spetsen och horisontellt genom nätverkande.

Fiskeripolitiken och dess förvaltning utgår således från flera nivåer och flera olika aktörer med särskilda intressen. Denna konstellation av nivåer och aktörer skapar en särskild institutionell ordning inom fiskeripolitiken som därmed formar politiken till dess skepnad. På senaste åren har det väckts ett flertal debatter kring hur mycket fisk som kan dras upp ur haven och varnande röster har höjts för att fisken kommer ta slut om fiskbranschen fortsätter att dra upp fisk i dagens takt. Debatten har lett till att allt fler olika aktörer arbetar för att framföra sina intressen. Den intensiva mediala debatt visar således på att meningsskiljaktigheterna mellan aktörerna inom fiskeripolitiken dock är stora, vilket skapar problem för implementeringen av politiken.

## 1.1 Tidigare forskning

*Detta avsnitt kommer att ta upp hur man tidigare har använt flernivåstyrningsteori i andra sammanhang, och då närmare bestämt för att beskriva den gemensamma fiskeripolitiken i EU.*

Flernivåstyrningsbegreppet används ur ett svenskt perspektiv som en generell beskrivning och som ideal för relationen mellan lokal, regional, nationell och europeisk nivå.<sup>3</sup> Begreppet flernivåstyrning har på senare år blivit ett alltmera omdiskuterat ämne såväl inom statsvetenskapen som inom den politiska sfären och används som ett verktyg för att engagera både den lokala och regionala nivån i styrningen. Flernivåstyrning som på engelska heter Multi-level governance är ett vetenskapligt begrepp som används som för att skildra den komplexitet som uppstår inom styrning när olika politiska och administrativa nivåer försöker samverka och samordna inom olika politikområden samt hur denna styrning är vertikal eller horisontellt ordnad. Flernivåstyrningen ses som ett begrepp inom politiska sammanhang som ska främja ett effektivt och demokratiskt styre samt som ska innefatta och involvera flera nivåer.<sup>4</sup>

En nyligen publicerad studie fokuserar på EU:s fiskeripolitik utifrån flernivåperspektivet, där teorin används för att förklara de strukturer som existerar och verkar inom fiskeripolitiken inom EU:s medlemsländer. Studiens författare beskriver EU:s policyskapande regleringar och beslut utifrån termen ”one size fit all”, där en typ av politik ska vara applicerbart på alla EU:s olika medlemsländer<sup>5</sup>. Samtidigt är de gemensamma EU direktiven till en del frivilliga att utformas efter den egna nationalstatens tillvänjning innan de ingår i en nationell författningssamling och därmed implementeras.

Forskarna anser att den tillkomna teorin om flernivåstyrning är ett direkt resultat av EU:s politik och den så kallade europeiseringen av nationalstaten. Integration med EU förskjuter plattformen för styrning genom att integrera nya aktörer och nivåer i det politiska förfarandet på EU nivå. Detta är även något som sker inom den fiskeripolitiska styrningen och är gemensamt för alla medlemsländer och aktörer som verkar inom politikens framtoning. Det saknas därmed tydliga strukturer för styrning inom den nationella politiken där flertalet nivåer

---

<sup>3</sup> Tallberg et.al (2010) s.122

<sup>4</sup> Tallberg et.al (2010) s.123

<sup>5</sup> Van Hoof, Luc, Judith van Leeuwen and Jan van Tatenhove (2012) (forthcoming), ‘All at Sea; Regionalisation and Integration of Marine Policy in Europe’, submitted to MAST (special issue). s. 1



och aktörer interagerar. Detta till följd av att det även saknas strukturer och transparens från den europeiska beslutsprocessen i EU inom fiskeripolitikens utformning.

Forskarna anser även att EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) av praktiska skäl utgår från regional nivå vilket har bidragit till en regionalisering av fiskeripolitiken. Den regionala nivån har blivit en logisk kanal för både påverkan och utformning av politiken eftersom nationell nivå är för stor och därmed inte överskådligt nog eller förfogande över all kunskap. Detta gör att flernivåstyrningsperspektivet är av största relevans för att förstå hur fiskeripolitiken är organiserad från EU nivå till lokal nivå. Forskarna väljer att definiera flernivåstyrningen som;

*”ett utbyte av politiska kompetenser i ett system av förhandlingar mellan olika nivåer så som vertikalt traditionella (överstatlig, nationell, regional och lokal) och horisontella bestående av olika aktörer (icke-statliga aktörer, producenter, konsumenter och medborgare)”*.<sup>6</sup>

Forskarna summerar sin studie och hävdar att den gemensamma fiskeripolitiken måste konstrueras efter detaljer inom geografiska gränser samt politiska och praktiska administrativa enheter, även om detta innebär stora utmaningar. Med denna slutsats menar studiens forskare att fiskeripolitiken, i och med regionaliseringens ökande betydelse, egentligen rör sig ifrån definitionen ”one size fits all” där en politik passar alla medlemsländer. En politik som passar alla regioner och nationalstater anses av forskarna inte fungera av praktiska skäl eller vara särskilt hållbart för fiskeripolitikens mål. Politikområdet som är reglerat under EU:s överstatliga makt och överlämnas till nationalstaten att genomföra enligt egna preferenser kan tyckas bli problematiskt enligt forskarna. Forskningen anser också att fiskeripolitiken tycks förskjutas mot en mer regional nivå med översåte av EU. Därmed borde den centrala maken, alltså staten, anpassa sig till denna förändring för att inte hamna utanför den koncentrerade styrningen av fiskeripolitiken.<sup>7</sup>

Studien som ovan nämns har en breddad syn på fiskeripolitiken utifrån observationer som är transnationella. Det intressanta med forskarnas förhållningssätt är att de har använt flernivåstyrningsperspektivet för att beskriva komplexiteten som råder inom EU:s gemensamt utformade fiskeripolitik. De beskriver flernivåstyret av fiskeripolitiken som ett utbyte av kompetenser i ett system av politiska förhandlingar och beredningar mellan olika nivåer och aktörer, både vertikalt och horisontellt. Vår studie har en likartad utgångspunkt där syftet är

---

<sup>6</sup> van Hoof, van Leeuwen, van Tatenhove, (2012), s 1f

<sup>7</sup> van Hoof, van Leeuwen, van Tatenhove, (2012), s 12-13

att använda flernivåstyrningsperspektivets för att beskriva organiseringen av fiskeripolitiken, med utgångspunkt i Västra Götalandsregionen.

## 1.2 Problemformulering

Begreppet flernivåstyrning introducerades inom EU av EU:s regionkommitté med syfte att inkludera både regionala och kommunala nivåer inom EU-politikens utformning<sup>8</sup>. I Sverige har staten och departementen det direkta ansvaret för fiskeripolitiken och anpassar den nationella politiken utifrån den riktning som EU har fastlagt. Genom olika statliga nivåer, såsom myndigheter, förvaltas och planeras EU:s gemensamma fiskeripolitik till ett genomförbart politikområde. Regioner och lokala aktörer, såsom kommuner, ansvarar för genomförandet av fiskeripolitiken som ska ske effektivt och hållbart. Implementeringskravet som delges av EU blir en organiseringsfråga för de olika nivåerna som verkar inom fiskeripolitiken. Fiskeripolitiken är ett tydligt politikområde där olika nivåer och aktörer samverkar tillsammans för att nå EU:s gemensamma mål. Därutav benämner man fiskeripolitiken som en gemensam politik som verkar både nationellt och internationellt.

De övernationella direktiv som EU beslutar om skall implementeras i medlemsstater med vitt skild storlek, flernivåförvaltning, geografisk utsträckning och där det bör finnas en strävan att skapa en tydlig beslutsstruktur på alla nivåer, från den nationella till den regionala samt lokala nivån. Framförallt är det grundläggande med tydliga strukturer gällande på vilken nivå beslut tas och vilka nivåer som implementerar vilka beslut. Om denna konstellation kompliceras av flera icke-offentliga aktörer på de olika nivåerna är risken stor för beslutskollisioner och dödläge, då det saknas tydlighet i beslutsprocessens alla stadier och nivåer<sup>9</sup>. Fiskeripolitiken är ett politikerområde som ofta är under utveckling och reformering vilket medför att plats och fokus för fiskeripolitiken kan variera. För medlemsstater innebär denna utveckling av integration, delaktighet och regionalisering flera utmaningar. Den viktigaste frågan är placeringen av nationalstaten i den politiska utvecklingen. Tidigare forskning visar oss även hur en förskjutning av platsen för det marina arbetet och en förskjutning i politikområdets fokus bidrar till att nationalstaten inte längre är den självklara nivån för utformande av fiskeripolitiken.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Regionkommittén (2009), *Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse*. EU, Regionkommittén, Utskottets 18:e sammanträde 6 maj 2009.

<sup>9</sup> Tallberg et.al (2010) s.16

<sup>10</sup> van Hoof, van Leeuwen, van Tatenhove, (2012)

En beskrivning av de olika nivåerna och aktörerna utifrån fiskeripolitikens implementeringsarbete gör det möjligt att i kombination med flernivåstyrning som ett analysverktyg bidra till en översikt av organiseringen utav fiskeripolitiken. Implementeringen är en typ av genomförande organisering och en fas då politiken ska realiseras och förändra. Implementeringsfasen öppnar upp för både projekt och samarbetsformer, därför är det intressant för vår studie att just fokusera på de implementerande nivåerna och aktörerna inom fiskeripolitiken.<sup>11</sup>

Fiskeripolitiken är komplex och svåröverskådlig, flernivåstyrningsteorin används således för att både upplysa och ge en djupare förståelse av organiseringen. Inom statsvetenskapen används flernivåstyrningsteorin för att analysera den komplexitet som uppstår när olika nivåer samt aktörer tillsammans integrerar inom den politiska styrningen. Det finns ingen tydlig struktur i hur ett flernivåstyre ska organiseras, men för att göra teorin mer översiktlig delas flernivåstyrning upp i två olika typer, där typ 1 är en mer traditionell vertikal styrning, och typ 2 som representerar en mer horisontell och informell styrning. Denna studie kommer att fokusera både på typ I och typ II vilket ger en bredare förståelse för hur teorin är uppbyggd och fungerar.<sup>12</sup> Idag saknas det svensk forskning kring fiskeripolitiken ur ett flernivåperspektiv, denna studie kan således vara betydande för framtida forskning då den kan ge en överblick och djupare förståelse av organiseringen av den svenska fiskeripolitiken.

Flernivåstyrning kan betraktas som en demokratisk modell då flera aktörer tillåts att delta i beslutprocessen som direkt berör den egna politiska nivå<sup>13</sup>. En fördel med flernivåstyrning av vissa politikerområden är att en samverkan mellan nivåerna kan generera till att EU:s politik verkställs på ett bra sätt.

En del forskare anser dock att flernivåstyrning karaktäriseras av en oklar ansvarsfördelning och att samarbeten i nätverk riskerar att öka avståndet mellan medborgarna och de styrande<sup>14</sup>. En beskrivning av organiseringen utav fiskeripolitiken bidrar till en överskådlighet av hur styrningen ser ut i den svenska politiska kontexten och om det finns brister i när det kommer till demokratiska aspekterna. Denna problemformulering för oss vidare in på studiens syfte och frågeställningar.

---

<sup>11</sup> Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (eds), (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave MacMillan: New York

<sup>12</sup> Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) *Multi-level Governance* Oxford: Oxford University Press

<sup>13</sup> Tallberg et.al (2010) s.89

<sup>14</sup> Hall, Patrik, Sjövik, Kristian & Stubbergaard, Ylva (2005). *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur  
Hedlund, Gun & Montin, Stig (eds), (2009). *Governance på svenska*. Santerus Förlag: Stockholm. s. 15ff

### 1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att beskriva organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen utifrån ett flernivåperspektiv.

Syftet är även att värdera och analysera organiseringen utifrån ett demokratiperspektiv.

För att kunna precisera syftet har två frågeställningar formulerats. Dessa lyder:

- Hur är fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen organiserad utifrån ett flernivåstyre?
- Hur demokratisk förankrad är organiseringen av fiskeripolitiken?

### 1.4 Disposition

Efter denna inledande del presenteras en bakgrund om EU:s gemensamma fiskeripolitik och därefter följer den teoretiska referensramen för studien. De teoretiska utgångspunkterna börjar med överblick av europeiseringsprocesser, därefter kommer flernivåstyrningsperspektivet presenteras och ge en djupare förståelse för idealtyperna för organisering inom flernivåstyrning och sedan en teoretisk förståelse för governancenätverk och nätverkstyrning. Den avslutande delen av de teoretiska utgångspunkterna kommer ge en teoretisk förståelse för flernivåstyrning ur ett demokratiskt perspektiv och verktyg för att mäta demokratisk förankring.

Sedan presenteras studiens metodkapitel som beskriver studiens design och tillvägagångssätt för datainsamling. Den följande delen innehåller en genomgång av resultatet, vilket kommer beskriva fiskeripolitikens organisering utifrån vertikal och horisontell styrning. Sedan kommer en analys av det presenterade resultatet och avslutningsvis följer studiens slutsatser och reflektioner. I uppsatsens slut finns intervjuguiden som var underlag för utförda intervjuer med som bilagor.

## 2. Bakgrund

### 2.1 Den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) är mer känd som Common Fisheries Policy (CPF) internationellt med EU som huvudspets. Politiken utgår från EU:s egna policyskapande processer och är menad att appliceras på EU:s medlemsländer och andra viktigt berörda som kan integreras i politiken. Den gemensamma fiskeripolitiken skapades formellt 1983, men har diskuterats sedan 1970-talet då fisket ursprungligen var en del av den gemensamma jordbrukspolitiken. EU:s huvudsakliga oro i dessa tidiga dagar var att undvika konflikter mellan nationer och territoriella zoner, och därmed skapades CFP som begränsade det nationella vattnet. Den gemensamma fiskeripolitiken, började som ett försök i att bevara mångfald som införa hållbarhet i de europeiska fiskerierna. De problem som den avsåg att lösa vid den tiden är om något ännu mer relevant idag, i och med fiskebestånden. Framgången för politiken kan mätas med det faktum att fokus ligger på den oroväckande minskningen av fiskebestånd i europeiska vatten. EU har som prioritet och stor ambition att ändra på denna trend då det behövs en europeisk fiskerinäring som både är hållbar och lönsam för dess brukare<sup>15</sup>.

Senast den gemensamma fiskeripolitiken reformerades var år 2002. I nutid pågår förhandlingar och ständiga yttringar för den kommande reformen 2013 där olika nivåer och aktörer försöker påverka och föra politiken mot egna behov och krav. Det övergripande målet med den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken är att säkerställa att kvarlevande resurser nyttjas på ett hållbart sätt ur ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Målet blir därmed att minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen samt sträva efter att genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen. Fiskeverksamheten skall fungera effektivt inom ramen för en ekonomisk lönsam och konkurrenskraftigt fiske- och vattenbruksnäring<sup>16</sup>. Fiskebestånden ska nyttjas med ett hållbart framförhållande, för att morgondagens nyttjare har något att bruka.

Fiskeripolitiken är ett politikområde som är i ständig rörelse och förändras kontinuerligt efter behov och situation. Medlemsländernas egna myndigheter förväntas att på ett aktivt sätt vara involverade i processen och utformningen av fiskepolitiken inom EU. EU-kommissionen fungerar som ett kontinuerligt samråd där arbetsgrupper från olika regeringar inkluderas för

---

<sup>15</sup> Europeiska gemenskaperna. (2009) *Den gemensamma fiskeripolitiken*. En användarguide. Byrån för EG:s officiella publikationer. Luxemburg, s 3ff

<sup>16</sup> Europeiska gemenskaperna. (2009) s.3ff

att ständigt diskutera, kritisera, påverka och skapa utkast. På så vis blir EU-kommissionen informerade om nationella regeringars och olika fiskeaktörers ståndpunkter inom politiken. Detta betyder att medlemsländerna på eget initiativ ska vara involverade och utifrån nationella behov och krav inkluderas inom EU:s fiskeripolitik. Medlemsstaterna har ansvaret för att fiskepolitiken ska genomföras och avstämmas enligt EU: kriterier och direktiv. Det är upp till varje regering att tolka och applicera dessa mål om genomförande och kontroll samt beakta att det sker med gemensamma villkor för alla. Detta arbete ska utföras hållbart och ta hänsyn till medlemsstatens ekonomiska förutsättningar. Stora delar av fiskeripolitikens genomförandeansvar delegeras vidare på olika nationella och regionala nivåer som detaljerat planerar och genomför. Genomförandeansvaret som vilar på myndigheter på nationell nivå, regional nivå och lokal nivå har det ytterst och mest komplicerade ansvaret för efterlevnad av fisket. Tillsammans med ett flertal aktörer som verkar utifrån olika intresse i fiskefrågan skapas en särskild ordning för hur den gemensamma fiskeripolitiken egentligen bedrivs<sup>17</sup>.

Varje år gör EU prognoser och utifrån dessa beslutas hur mycket fisk som får fiskas ur våra hav. Denna kvot kallas för TAC (Total Allowable Catch) och fördelas mellan medlemsstaterna utifrån ett system av nationella kvoter. Fångsten av fisk inom EU:s vatten räcker inte till för att möta den efterfråga av fisk som finns inom EU. Utifrån dessa kriterier och andra miljöaspekter har EU beslutat att minska sin fiskeflotta och därmed anpassa den mängd fisket till den mängd fisk som faktisk finns i haven. Varje medlemsland har därmed inrättat ett nationellt program för en strukturförändring av fiskenäringen. Dessa strukturförändringar sponsras delvis av EU och fördelas i form av ett strukturstöd kallat Europeiska fiskefonden (EFF)<sup>18</sup>.

I dagens läge existerar det en problematik i hur EU:s fiskepolitik är utformad och ofta sker det överfiske och övergödning i de europeiska haven. EU arbetar aktivt tillsammans med medlemsstaterna med att reformera fiskereglerna.

---

<sup>17</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/12753> Hämtad 2013-05-26

<sup>18</sup> Europiska gemenskapen (2009)

### 3. Teoretisk referensram

*I detta kapitel följer en framställning av uppsatsens teoretiska referensram. Vi börjar med en genomgång av flernivåstyrningens framväxt, för att sedan redogöra idealtyperna av flernivåstyrning. Vårt syfte är att utifrån detta perspektiv tydliggöra två vanligt förekommande idealtyper inom fiskeripolitiken. En annan teoretisk utgångspunkt som vi ämnar utgå från är ett demokratiperspektiv som syftar till att visa om det finns brister när det kommer till demokratiska aspekter.*

#### 3.1 Europeisering

Europeisering är en komplicerad process där inte endast nationella regeringar är en ensam aktör på den europeiska arenan utan också regioner, kommuner, samhällsorganisationer och företag. Kommuner och regioner har en stor och viktig roll i europeiseringsprocessen, både som mottagare av styrning och som aktör i olika EU-relaterade politiska processer.<sup>19</sup> Staten har således gått miste om sin traditionella roll som ”gatekeeper” där man delvis håller EU utanför det konkreta genomförandet av politiken och dels hålla regionala och lokala aktörer borta från EU-nivån.<sup>20</sup> Aktörer på den regionala och lokala nivån får således möjlighet att delta i interregionala och transnationella nätverk samt tillfälle att influera hur olika bidrag ska förmedlas på regional och lokal nivå.<sup>21</sup> Subnationella enheter har fått större möjligheter att påverka beslutsfattande inom EU:s institutioner. Påverkan och transnationella nätverksbyggande har således fått större uppmärksamhet och utrymme de senaste åren. Kommuner har ansvar för en stor del välfärdspolitik och har en omfattande självständighet internationellt sett, vilket gör att de är potentiellt viktiga aktörer i den pågående europeiseringen. Det finns dock lite forskning om kommunerna som aktörer i EU:s flernivåstyrelse.<sup>22</sup>

Teorier om flernivåstyrning har till att börja med utvecklats som ett teoretiskt ramverk för djupare förståelse om EU och dess politik. I teorin lyfts komplexiteten som uppstår när olika aktörer som finns på olika territoriella och politiska nivåer samspelar med varandra.

---

<sup>19</sup>Tallberg et al (2010), s. 121

<sup>20</sup>Hall, Sjøvik och Stubbergaard (2005), s. 55ff

<sup>21</sup>Hall, Sjøvik och Stubbergaard (2005) s. 55ff

<sup>22</sup>Tallberg et al. (2010), s. 121f

Europeisering handlar inte endast om medlemsstaternas centrala styre, utan rör även subnationella enheter och andra aktörer från offentlig och privat sektor.<sup>23</sup>

### 3.2 Flernivåstyrning en form av governance

Skiftet från styrformen *government* till *governance* är ett fenomen som får allt mer uppmärksamhet inom den statsvetenskapliga forskningen av flernivåstyrning. De senaste åren har *governance* blivit ett populärt begrepp som tillskrivs olika slags betydelse och studerats ifrån många vinklar. På engelska betyder orden *governing* och *governance* två olika saker medan det på svenska har haft ungefär samma betydelse; *att styra*. Begreppet *governance* uttrycker dock ett styre som har förändrats och som har frångått de traditionella hierarkiska vägarna.<sup>24</sup> Det innebär en förändring från den traditionella förvaltningen med en centralstyrning från statsapparaten till en interaktiv samhällstyrning med samverkan från olika aktörer i samhället.<sup>25</sup> Fenomenet visar således på en förändring av staters styrning, en förändring som en del teoretiker menar kommer resultera i en ökad grad av nätverksamhäll där horisontala förbindelser är centrala.<sup>26</sup> *Governance* är av den orsaken ett begrepp som kan användas vid studier av otraditionella och ickehierarkiska styrformer.

Begreppet *governance* används i teorierna för att beskriva hur samhället har blivit alltmera komplext, och där flernivåstyre är en typ av *governance*. Övergången från *government* till *governance* har medfört nya spelregler för aktiva aktörer på olika samhällsnivåer. Med *governance* menas att det tidigare mer hierarkiska formerna av beslutsfattande har övergått till mer nätverksorienterade former och i interaktion mellan olika aktörer – lokala, nationella och privata.<sup>27</sup> Att den beslutsfattande, och tidigare auktoritära, makten idag involverar olika nätverk åskådliggör att styrningen inte går top down, utan för att göra styrningen effektiv som möjligt så finns det en interaktion mellan stat, marknad, civilsamhället och olika

---

<sup>23</sup> Hooghe, Liesbet, Marks Gary (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield: Lanham, s2ff

<sup>24</sup> Montin, Stig & Gun Hedlund (2009), "Den samtida samhällstyrningen: både kontinuitet och förändring", i Hedlund, Gun & Stig Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press. s.12

<sup>25</sup> Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007). *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. Stockholm Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS). s15

<sup>26</sup> Klijn, Erik-Hans, (2008) "Governance and Governance Networks in Europe" I *Public Management Review*, vol: 10:4. s 506 och Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (red.) (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press s.4

<sup>27</sup> John, Peter (2001). *Local governance in Western Europe*. London: SAGE



organisationer.<sup>28</sup> Man kan urskilja governancenätverkssystem inom både den horisontella och vertikala styrningen, där de kan anta ett flertal olika former.<sup>29</sup>

Det innebär att de olika governancenätverken kan antingen vara långlivade eller bara existerar under en kort period. Nätverken kan antingen bestå av lösa och informella kontakter eller vara stabila och formaliserade.<sup>30</sup> Detta fenomen förekommer även i stora delar av västvärlden och är ett resultat av samhällsproblem alltmera blir resurskrävande och komplexa.<sup>31</sup> Det är dock viktigt att tillägga att de formella strukturerna fortfarande existerar men enligt forskarna samvarierar de tillsammans med de informella strukturerna.<sup>32</sup>

Begreppet ”governance” åsyftar således ett brett styrningssätt där även icke-statliga aktörer är inblandade i jämförelse med den mer traditionella institutionella styrningen där staten är liktydig med makten.<sup>33</sup> Governancebegreppet betonar samarbete, interaktion och relationer mellan olika beslutsfattare samt används för att beskriva det komplexa system som upprätthåller hela styrningssätt.<sup>34</sup>

Flernivåstyrning är en styrningsform som mer handlar om förhandlingar än om traditionell styrning över de lägre nivåerna i den vertikala hierarkin.<sup>35</sup> Behovet av att på alla förvaltningsnivåer öka och fördjupa utbytet med andra aktiva och viktiga aktörer har blivit allt större. Enskilda aktörer såsom intresseorganisationer, företag och medborgare blir således mer sammanlänkade i ett gemensamt och ömsesidigt beroende.<sup>36</sup> Staten är inte längre en auktoritär makt utan måste förhålla sig till andra aktörer, vilket påverkar hur förvaltningen är strukturerad och fungerar. Teorier om flernivåstyrning redogör för att fler olika nivåer som måste förhålla sig och samverka med varandra, både på den nationella och internationella nivån.<sup>37</sup> Forskare förespråkar flernivåstyrningsteori som ett viktigt verktyg för att vidare

---

<sup>28</sup> Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005) *The Democratic Anchorage of Governance Networks Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 - No. 3 s. 195ff

<sup>29</sup> Skelcher, Chris (2005), *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*. Vol 18. No. 1

<sup>30</sup> Sørensen & Torfing (2005) s195ff

<sup>31</sup> Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006) *Från hemvävd till invävd, Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber s. 20.

<sup>32</sup> John, Peter, (2001)

<sup>33</sup> Peters, B. Guy, Pierre, Jon (2001) ”Development in intergovernmental relations: towards multi-level governance” i *Policy and Politics*, 29 (2) s. 133

<sup>34</sup> Bache & Flinders (red), (2004) s. 78

<sup>35</sup> Peters, B. Guy, Pierre, Jon (2001) s. 133ff

<sup>36</sup> Jacobsson & Sundström (2006) s. 100

<sup>37</sup> Bache, Ian. (2008). *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub. s. 21

kunna förklara samverkan och förhållandet mellan de olika nivåerna i en nationell kontext, vilket vi nedan ska gå igenom mer grundligt.

### 3.3 Flernivåstyrningsteorins framväxt

Flernivåstyrningsteorin bygger på vissa tankar som finns inom neofunktionalismen och det är här vi också hittar rötterna i teorin.<sup>38</sup> Ett centralt begrepp för neofunktionalismen är det som kallas funktionell spillover, vilket är det begrepp som förklarar vad som hände när nationella regeringar påbörjade Europas integrationsprocess. Integrationen skapade ett tryck på ytterligare samarbete allt eftersom fördelarna med en sådan utveckling uppenbarade sig för medlemsstaterna. Stegvis spreds spillover effekten från olika sektorer som var sammanbundna med varandra, och en utveckling skedde där Europas ekonomier bands samman och där länderna utvecklade ett beroende av varandra.

Neofunktionalismens kontenta är att staten förlorar makt i relation till främst Europakommissionen.<sup>39</sup> Flernivåstyrningsteorin fortsätter i samma anda och har som utgångspunkt att den centrala statens roll förändrats från att vara auktoritär beslutsfattare till att medspela men andra aktörer i beslutsprocessen.<sup>40</sup>

Flernivåstyrning är ett resultat av EU:s ökade inflytande på svensk förvaltning på central, regional och kommunal nivå. Samtidigt som regionernas ökade tillväxt och betydelse har begreppet flernivåstyrning blivit allt mer betydelsefullt.<sup>41</sup> Flernivåförvaltning förekommer i de flesta länderna, särskilt i större länder med behovet av en förvaltningsstruktur med flera olika nivåer, och för att säkerställa en effektiv beslutsgång inom alla nivåer.<sup>42</sup>

Det finns ett antal definitioner kring uppfattningen gällande framväxten av ett flernivåstyre. En gemensam definition är att hela flernivåstyrningssystemet bygger på att en maktförskjutning har skett uppåt till subnationella enheter, som har mandat till att delta i påverkandet av utformningen av politiken, samt neråt då decentralisering av makt har skett i förmån till regioner och kommuner. Det har även skett en maktförskjutning till intresseorganisationer och privata aktörer som har allt mera blivit inblandade i styrningen inom olika politiska områden. Beslut fastställs alltså mer och mer i samverkan med olika

---

<sup>38</sup> Bache & Flinders (2004) 108-112

<sup>39</sup> Bache & Flinders (2004) s.108.

<sup>40</sup> Tallberg et al. (2010) s 31

<sup>41</sup> Tallberg et al. (2010) s. 5

<sup>42</sup> Tallberg et al. (2010) s.8

aktörer som inte alla verkar inom det traditionella hierarkiska systemet, utan där samverkan och samordning istället sker över gränser och nivåer.<sup>43</sup>

### 3.4 Flernivåstyrningsteori

Begreppet flernivåstyrning kan tillämpas inom två sammanhang. I det första sammanhanget används begreppet i en mer politiska kontext inom EU och ses som en eftersträvansvärd ordning som ska främja och stärka demokrati och effektivitet inom den europeiska unionen. I det andra sammanhanget används flernivåstyrelse som vetenskaplig teori i syfte att beskriva och analysera den komplexitet som råder mellan politiska nivåer inom olika politikerområden.<sup>44</sup>

För att kunna beskriva begreppet flernivåstyrning som en vetenskaplig teori är det först och främst viktigt att bryta ner begreppet i olika delar, för att skapa sig en bättre uppfattning om flernivåteorin. Gary Marks som är en av grundarna till flernivåstyrningsteori, som lanserades 1992, menar att flernivå syftar på den ökade vertikala interaktionen och gemensam beroendet mellan olika aktiva aktörer som verkar på skilda nivåer. Marks beskriver att styrelse åsyftar de växande horisontella interaktionerna och det ömsesidiga beroendet mellan icke-statliga aktörer och regeringar<sup>45</sup>. Forskarna Liesbet Hooghe och Gary Marks utvecklade två idealtyper av flernivåstyrelse. Typ 1 avser en mer stabil styrform med ett generellt ändamål, medan typ 2 betonar ett mer flexibelt och uppgiftsspecifikt styrelse. De två olika typerna av flernivåstyrelse har mycket olika egenskaper när det gäller aktörer och nivåer samt mönster av beslutsfattande mellan institutioner.<sup>46</sup> Begreppet flernivåstyrning används ofta för att beskriva den vertikala och horisontella komplexitet som har uppstått.<sup>47</sup>

Flernivåstyrningsteori är som ovan nämnt en form av governance, vilket innebär att det finns fler aktörer förutom staten som spelar en viktig roll på den europeiska arenan. Varje stats förvaltning har fått mer inflytande från aktörer på EU-nivå, vilket innebär att olika aktörer på olika nivåer är en del av beslutsfattandet.<sup>48</sup> Trots att systemet är av mindre hierarkisk karaktär styrs de lägre nivåerna fortfarande till stor del av de högre nivåerna som både förvaltar ekonomi och lagstiftning. Man kan således inte se det som ett helt platt system.<sup>49</sup> Flernivåstyrningsperspektivet understryker att om styrningen är fördelad mellan olika aktörer, olika jurisdiktioner, som innehar mandat att styra inom ett avgränsat område, kommer detta

---

<sup>43</sup> Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007)

<sup>44</sup> Tallberg et al (2010) s.123

<sup>45</sup> Bache (2008), s. 24.

<sup>46</sup> van Hoof, van Leeuwen & van Tatenhove (2012)

<sup>47</sup> Tallberg et al. (2010) s. 121

<sup>48</sup> Marks & Hooghe in Bache & Flinders (2004)

<sup>49</sup> Bache & Flinders (2004) s. 79

således leda till en mer effektiv form av styrning till skillnad mot centralstyrning från staten. Styrningen måste omfattas på fler olika nivåer för att kunna inringa olika samhällsproblem som finns idag, vilket är ett av huvudargumenten till att styrningen bör verka på flera nivåer. Ytterligare ett argument är att genom flernivåstyrning fångas medborgarnas preferenser upp på ett bra sätt vilket gör att den nuvarande ordningen till en demokratisk styrningsform. Flernivåstyret kan dock ha en svag demokratisk förankring då flertalet olika aktörer på många nivåer är invävda i nätverk, vilket kan brista i både legitimitet och ansvarsutkrävande.<sup>50</sup>

### 3.5 Två olika typer av flernivåstyre, typ 1 och typ 2

Det finns en del forskning presenterade kring flernivåstyrning och om hur styrningen har blivit multi-juridisktionell, men det finns dock ingen enighet i hur flernivåstyrning faktiskt är organiserad. Forskarna Hooghe och Marks har identifierat och gör åtskillnad mellan två typer av flernivåstyrning. För att göra teorin mer översiktlig delas flernivåstyret således upp i två olika typer, typ 1 och typ 2.

Den första typen av flernivåstyrning, typ 1, är en mer traditionell vertikal styrning med tydliga avgränsningar mellan olika nivåer som omfattas av en hierarkisk och formell ordning. Typ 1 handlar således om territoriella avgränsad nivåerna i flernivåsystemet där varje territoriell enhet är tydligt åtskild från varje annan, och där de små enheterna är inneslutna i en större. Eftersom denna typ är vertikal och det sker ett samarbete mellan de högra och lägre nivåerna är det mycket enklare att tydliggöra vilka aktörer som är med.<sup>51</sup> Typ 1 beskriver även spridningen av befogenheter som finns begränsat på ett antal nivåer såsom internationellt, regionalt och lokalt. Varje nivå utmärks av dess generella funktion vilket innebär att de olika nivåerna har ett flertal funktioner och stort policyansvar.

Den andra typen av flernivåstyrning, typ 2, representerar en mer horisontell och informell styrning där aktörer samarbetar problemorienterat inom olika nätverk, organisationer och partnerskap.<sup>52</sup> Samarbetena som överlappar både de formella politiska territorierna och varandra, kan medföra att det är svårare att skapa sig en helhetsbild kring vilka aktörer som ingår i typ 2 och till vilken grad de medverkar i styrningen.<sup>53</sup> Dessa samarbeten är dessutom vanligen mer kortlivade och samfrågeinriktade, där både medlemskap och lojalitet skiftar.<sup>54</sup> Typ 1 genomsyrar ordningen av det traditionella styret men det innebär inte att typ 2 inte

---

<sup>50</sup> Bache & Flinders (2004) 14ff.

<sup>51</sup> Berg & Lindahl (2007), s.14

<sup>52</sup> Tallberg et al. (2010) s. 122f

<sup>53</sup> Marks & Hooghe in Bache & Flinders (2004) s. 25

<sup>54</sup> Berg & Lindahl, (2007) s.14

existerar. Hooghe och Marks menar att både horisontell och vertikal styrning samexisterar där typ 2 till stor del är inbäddad i typ 1.

Den vertikala styrningen, typ 1, är det styre som främst brukar ses som traditionellt inom den nationella politiken. Detta eftersom uppbyggnaden av nationerna genomsyras av ett hierarkiskt ordnat system av enheter med allomfattande beslutsområden och syfte. Den horisontella styrningen, typ 2, finner man främst inom den internationella arenan, särskilt på EU-nivå.<sup>55</sup>

### 3.6 Idealtyper 1 och 2

Nedan presenteras en tabell där Hooghes och Marks idealtyper ställs mot varandra. Sedan behandlas de olika idealtyperna var och en för sig.

TYP 1	TYP 2
- Jurisdiktioner har ett generellt syfte	- Uppgiftsspecifika jurisdiktioner
- Specifikt medlemskap	- Skiftande medlemskap
- Begränsat antal nivåer	- Ingen begränsning i antalet nivåer
- Hållbar design	- Flexibel design

**Tabell 1.1<sup>56</sup>**

De två idealtyperna, typ 1 och typ 2, skapar oss även en teoretisk förståelse om hur relationen ser ut mellan de aktörer, i vårt fall som arbetar med den maritima fiskeripolitiken.

Typ 1 kännetecknas av:

- *Jurisdiktionerna har ett generellt syfte* – Detta innebär att makten är utspridd över dem. Svenska regioner och kommuner har exempelvis fler olika uppgifter och ansvarsområden.
- *Medlemskapet är specifikt och överlappar inte med andra områden* – Medlemskapet hör exempelvis ihop med en territoriell enhet som en nationalstat, region eller lokala myndigheter. Enheterna överlappar inte varandra i någon särskild mening.
- *Jurisdiktionerna finns på ett begränsat antal nivåer* – I typ 1 organiserar jurisdiktionerna i bara ett visst antal nivåer, exempelvis lokal, mellanliggande och central nivå. I den svenska kontexten så finns en kommunal nivå (lokal), landsting/regioner (regional) samt en statlig

<sup>55</sup> Skelcher (2005) s.94f

<sup>56</sup> Marks & Hooghe in Bache & Flinders (2004), s. 15ff

nivå.

- *Systemet har en bred och hållbar struktur* – Detta innebär att Typ 1 är svår att förändra, även om systemet växer så förändras inte de bakomliggande strukturerna. Politiska system är i allmänhet svårföränderliga och tröga.<sup>57</sup>

Typ 2 kännetecknas av:

- *Uppgiftsspecifika jurisdiktioner* – Aktörerna är mer självständiga och utför specifika uppgifter.

- *Medlemskapet är skiftande* – Aktörerna rör sig emellan de olika nivåerna för att lättare ta itu med gemensamma problem.

- *Det finns ingen begränsning i antalet nivåer* – denna typ av flernivåstyre är organiserat kring en stor mängd olika nivåer.

- *Flexibel design* – Typ 2 har en flexibel design då den ska kunna svara på medborgarnas skiftande preferenser och funktionella krav. Olika aktörer kan även ingå i olika nätverk som svarar och arbetar mot de gemensamma problem som kan uppstå.<sup>58</sup>

### 3.7 Flernivåstyrningen ur ett demokratisiktsperspektiv

Flernivåstyrning kan betraktas som en demokratisk modell eftersom fler aktörer tillåts att delta i beslutsprocessen. En av fördelarna med ett flernivåstyrningssystem är att legitimiteten kan öka i de fall medborgarna kan tycka att de styrande är distanserade från det vardagliga livet och inte förstår vissa specifika problem. Samhällsproblem på både global och lokal nivå kan enklare fångas upp om styrningen är fördelad och verkar på fler nivåer.<sup>59</sup> Ett annat argument är att genom ett system med flernivåstyre så kan samhällsmedborgarnas preferenser fångas upp på ett sätt som både är bra och som genererar till att det blir en mer demokratisk form av styrning. Samtidig kan ett flernivåstyrningssystem uppfattas som ett komplext system som även kan generera till att försvåra vid ansvarsutkrävande då medborgarna får svårigheter att utkräva ansvar vid kommande val om stora och betydelsefulla beslut fattas utanför demokratiska församlingar. Ett motargument är att ett flernivåstyrningssystem har en svagare

---

<sup>57</sup> Marks & Hooghe in Bache & Flinders (2004) s. 17ff

<sup>58</sup> Marks & Hooghe (in Bache & Flinders (2004) s. 20ff

<sup>59</sup> Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2009). "Governance approaches" i Wiener, Antje & Diez, Thomas (red.) European Integration Theory, 2 uppl. Oxford: Oxford University Press s. 96

demokratisk förankring eftersom olika aktörer på ett flertal nivåer är sammanlänkade i ett gemensamt nätverk som kan brista i både ansvarsutkrävande och legitimitet.<sup>60</sup>

Forskarna Bache och Chapman har studerat flernivåstyrningen ur ett demokratisiktperspektiv där ansvar och ansvarsutkrävandet står i fokus. Forskarna menar att överstatliga, subnationella och icke-statliga aktörer utmanar statens uppbyggnad och därigenom stör demokratin. Vidare beskrivs flernivåstyrningen utifrån två typer, där typ 1 liknar federalism och har en relativt enkel ansvarsutkrävning likt en representativ demokrati. Typ 2 är mer komplext, bestående av olika sammanslutningar där beslutsfattande sker på flera olika nivåer och aktörer. Ansvar och ansvarsutkrävande tenderar att vara svårt då det råder oklarhet kring ansvarsområden och roller. Forskarna har diskuterat dessa två indelningar utifrån demokratiska kriterier och anser att det är i typ 2 som problematiken ligger. Eftersom den demokratiska representationen är svag och politiker samt aktörers roller är oklara kan ansvar sällan utkrävas. En fördjupad flernivåstyrning av typ 2 kan innebära ett hot mot demokrati i det att denna nedvärderas till förmån för effektivitet och resultat. Däremot väljer forskarna också att se denna problematik ur en mer positiv syn och anser att typ 2 kan leda till större och bredare deltagande i samhället som helhet. Deras studie påvisar att flernivåstyrningen av typ 2 kan skapa nya processer som är samhällsgynnande då vissa frågor bereds mer beläget medborgaren som då kan relatera specifikt i frågan.<sup>61</sup> Enligt forskarna finns det ett antagande att flernivåstyrelse måste komma med en hälsovarning för demokratin. Men vad deras studie påvisar är att EU:s politik under indelningen typ 2 faktisk ansluter sig närmast medborgaren och gör det möjligt för EU att visa sitt värde i form av materiella fördelar, men också en möjlighet att förbättra sina demokratiska förankringar.<sup>62</sup>

Det kan vara svårt att avgöra om de olika governancenätverken är demokratiska, då deras demokratiska legitimitet beror på deras funktion och form, vilken historisk och politisk kontext de härstammat från och verkar i. Governancenätverk har blivit ett allt mer vanligt fenomen både på den nationella och internationella arenan samt en återkommande del i den komplexa flernivåstyrningen. Det är således viktigt att se till hur den demokratiska förankringen ser ut inom nätverken och även till de externa relationerna mellan aktörerna. Går den politiska auktoritära makten förlorad över olika separerade beslutsfattande organ med överlappande jurisdiktioner som inte finns i något tydligt hierarkiskt system kan det leda till

---

<sup>60</sup> Bache & Flinders (2004) s.16ff

<sup>61</sup> Bache, Ian and Rachel Chapman (2008) *Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire*, Governance; Volym 21 s.398f

<sup>62</sup> Bache och Chapman, (2008) s.414f

både teoretiska och praktiska aspekter av problem. De teoretiska frågorna man ställs inför, under framväxten av ett flernivåstyrningssystem, är hur institutioner eller jurisdiktioners demokratiska styrning ska begripas samt vilka åtgärder gällande demokrati erfordras i en sådan kontext för att demokratisk förankring ska kunna uppnås. Problem som kan uppstå handlar oftast om teknisk genomförbarhet och offentlighetens acceptans av de eventuella institutionernas beslutsfattande.<sup>63</sup>

### 3.8 Demokratiteoretiska utgångspunkter

I den statsvetenskapliga diskussionen är det vanligt att forskare definierar demokratins grundnormer och ideal, processvärden och institutioner olika, vilket illustrerar demokratibegreppets omstridda och mångtydliga karaktär. Demokratibegreppet kan delas in i fyra olika analysdimensioner i form av demokratiska institutioner samt demokratisk praktik. De demokratiska grundnormerna och ideal ämnar olika övergripande demokratiska substansvärden och mål som demokratins processer och institutioner bör befördra. På nivån under de demokratiska grundnormerna och ideal finns demokratins processvärden, vilket utgör instrumentella värden till demokratins grundnormer och ideal. Detta är exempelvis effektivt medborgligt deltagande, ansvar, öppenhet, dialog och rättsäkerhet. De demokratiska institutionerna har som huvudsaklig uppgift att leda medborgarnas uppfattningar i en viss riktning samt forma samhällsrelationerna i enlighet med demokratins generella grundnormer och ideal. På nivån under finns demokratins praktik som åsyftar de demokratiska beteendemönster och attityder som äger rum i verkligheten och som kan relateras till demokratins institutionella utformning.<sup>64</sup>

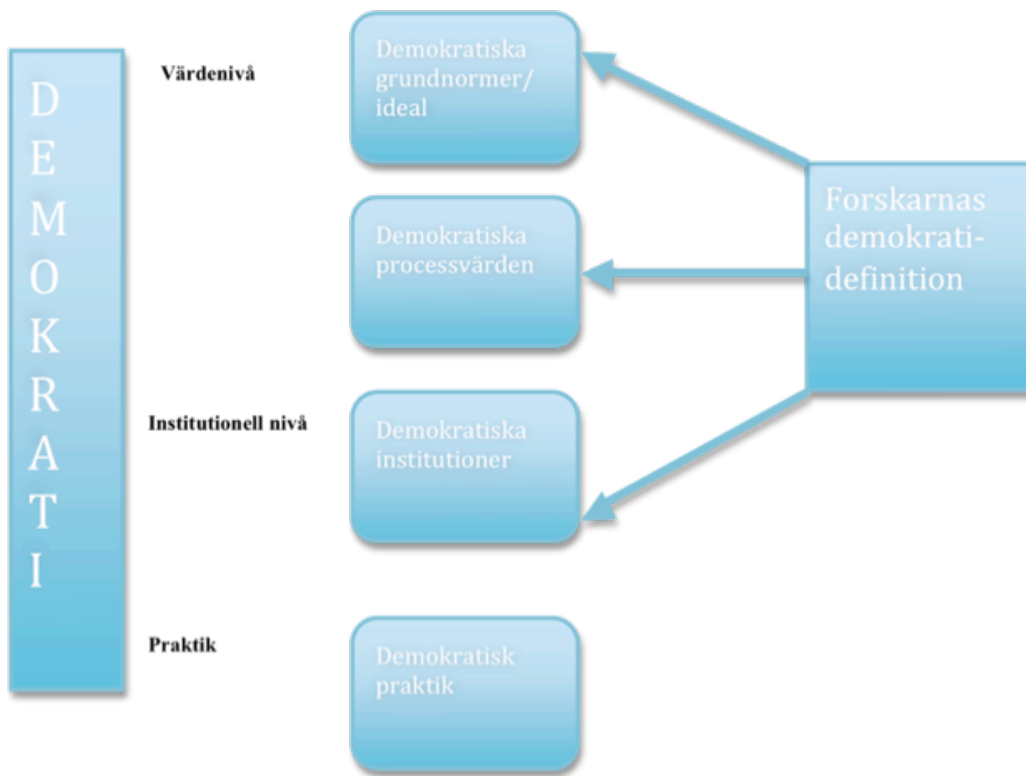
I det följande kommer vi beskriva de fyra demokratiska processvärdena mer ingående vilket sedan kommer styra delar av vår analys och diskussion kring den demokratiska förankringen inom fiskeripolitiken. För att kunna uppnå legitima politiska processer och institutioner är det viktigt att de politiska besluten och institutionerna karakteriseras av ett antal normativa processvärden. Vi har därför valt att fokusera på *effektivt medborgligt deltagande*, *ansvar*, *öppenhet* och *dialog* eftersom de är fyra centrala processvärden för demokrati.

---

<sup>63</sup> Skelcher (2005) s.89f

<sup>64</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard (2005) s. 26f





Figur 3.8.<sup>65</sup>

### 3.9 Demokratiska processvärden

I vår studie har vi valt att fokusera på Hall, Sjövik och Stubbergaards demokratiska processvärden; *effektiv medborgligt deltagande*, *ansvar*, *öppenhet* och *dialog*. Våra valda processvärden förutsätter varandra för att vara verkningsfulla.<sup>66</sup>

#### *Effektivt medborgligt deltagande*

Det är viktigt att belysa att de politiska processerna möjliggör för ett effektivt medborgligt deltagande. När det kommer till inflytande över politiska beslut och institutioner så finns det två övergripande aspekter av effektivt medborgligt deltagande. Den första aspekten avser de möjligheter medborgarna har till både deltagande och kontroll över politiken utformning och omfattning, i vårt fall gällande fiskeripolitiken. I detta fall handlar det om medborgarna möjlighet till inflytande och delta i beslut av konstitutionell karaktär som handlar om utformningen av de politiska beslutsprocessernas och institutionerna i det politiska systemet. Den andra aspekten beskriver de möjligheter medborgarna har till jämlikt deltagande och kontroll över besluten i de pågående policyprocesserna.<sup>67</sup> Dahl beskriver detta som ”medborgarna bör ha tillräckligt och lika möjligheter att ta upp frågor på dagordningen och ge

<sup>65</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard (2005) s. 26

<sup>66</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s.30ff

<sup>67</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 25ff

uttryck för skälen till att man bör föredra ett resultat före ett annat”.<sup>68</sup> De båda aspekterna av medborgarnas chans till effektivt deltagande är väsentliga för att det ska vara möjligt att tillgodose demokratins ideal och grundnormer samt då olika medborgares åsikter och behov även kan riskeras ge olika vikt och således bryts idealet om medborgares lika värde.<sup>69</sup>

### *Ansvar*

När man beskriver ansvar så utgörs detta värde av både individuella och institutionella aspekter. Om man ser till den individuella aspekten förutsätter demokratins processer ett fullt och aktivt ansvar och deltagande från medborgarna gällande politiken. Avsaknad av både det individuella och gemensamt ansvar innebär att det knappast går att utveckla och upprätthålla en vital demokrati. För att medborgarna ska kunna ta ett ansvar för den politiska styrelsens funktionssätt och utveckling, fordras det institutioner och processer som stödjer ett effektivt medborgligt deltagande. Ur en representativ institutionell aspekt handlar processvärdet ansvar om medborgarnas möjlighet att kunna ställa den styrande makten till ansvar för den förda politiken. Den styrande makten, det vill säga de styrande, bör i detta avseende vara underkastade en regelbunden institutionell kontroll, tillsyn och ansvarsutkrävande så man kan säkerställa att medborgarnas inflytande över politiken blir jämlik.<sup>70</sup>

### *Öppenhet*

Det demokratiska processvärdet öppenhet är centralt eftersom värdet fungerar instrumentellt för de andra demokratiska processvärdena. Detta processvärde är således betydande för alla demokratiformer, i synnerhet de demokratier som bygger på representation och långtgående delegering av beslutsmakt. Öppenhet är viktigt för att samhällsmedborgarna ska veta vad som bör lyftas upp för diskussion och kräva ansvar för, samt för att de ska kunna ges likvärdig möjlighet att bilda sig ett kritisk tyckande kring politiken.<sup>71</sup>

### *Dialog*

Processvärdet dialog handlar om samhällsmedborgarnas lika möjlighet till diskussion och deltagande, och är således nära knutet till processvärdet öppenhet. För att kunna upprätthålla en fungerande demokratiprocess är således viktigt att det politiska systemet ger medborgarna

---

<sup>68</sup> Dahl, Robert A. (2002) *Demokratin och dess antagonister*. [Ny utgåva] Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien) s. 37ff

<sup>69</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 28f

<sup>70</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 30f

<sup>71</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 32f

möjlighet till diskussion och kritisk uppfattning om de mål och medel som de politiska dagordningsfrågorna aktualiserar. Detta kräver i sin tur att de demokratiska institutionerna stödjer en öppen och offentlig dialog. Processvärdet dialog är således lika viktigt i säkerställandet av de demokratiska grundnormerna som effektivt deltagande, ansvar och öppenhet.<sup>72</sup>

### 3.10 Demokratisk förankring och jurisdiktionell integritet

Begreppet jurisdiktionell integritet används för att se skillnad mellan det traditionella styrningssättet, som grundas genom att en politisk institution har auktoritet att ensam styra över ett område utan någon extern inblandning, och framväxten av nya styrningssätt som flernivåstyrelse och styrning genom nätverk. Jurisdiktionell integritet inom nätverkstyrning avser den politiska och juridiska kompetens av en beslutsfattande aktör att verka inom givet och funktionellt område.<sup>73</sup>

Den traditionella definitionen av suveränitet och självständighet samt auktoritetsstyrning utmanas av samverkan mellan olika organisationer och av att styrning och organisering sker för specifika ändamål. I det rådande flernivåstyret bidrar jurisdiktionell integritet med en omformulering av suveränitet genom att åskådliggöra hur den demokratiska förankringen ser ut och hur nätverken hanterar problematik gällande legitimitet. Begreppet jurisdiktionell integritet i ett demokratiskt system visar på att det finns möjligheter för samhällsmedborgarnas samtycke och bedömning av beslut som tas inom politiken av beslutsfattarna. Däremot blir det mer problematiskt i ett system med flernivåstyrelse än i ett med traditionellt styrningssystem.<sup>74</sup>

De politiska beslutsfattandes tillämpning av nätverkstyrelse kan överskrida den traditionella jurisdiktionella integriteten i ett statscentrerat system. Det krävs fullständiga överenskommelser när det kommer till utformning av policys eller fatta viktiga beslut, vilket kan generera till flertalet utmaningar. Inom en flernivåstyrningskontext kan en lägre grad av jurisdiktionell integritet uppvisas ifall maktbefogenheterna diffust definieras hur eller om det finns en skillnad mellan kopplingar mellan olika organisationer.<sup>75</sup>

Jurisdiktion, inom jurisdiktionell integritet, definieras som ett mandat av någon form. Mandatet, som till exempel kan vara en hopsättning av administrativa och legala instrument,

---

<sup>72</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 33f

<sup>73</sup> Skelcher (2005) s 87f

<sup>74</sup> Skelcher (2005) s.90f

<sup>75</sup> Skelcher (2005) s.90

kan vara specifikt i förhållande till den makt som beslutsfattare och till samhällsmedlemmar som påverkas av politiken.

Inom begreppet finns det två förklaringar av integritet, varav den ena redogör extern integritet vilket mäter självbestämmandet inom den rumsliga sfären eller inom policyområdet. Vid en total extern integritet skulle således inte jurisdiktionen påverkas av andra aktörers intrång då de är helt självbestämmande. Om man gör en återkoppling till forskarna Liesbet Hooghe och Gary Marks idealtyper av flernivåstyrelse, så har typ 1 en hög extern integritet. Den andra förklaringen, intern integritet, redogör för förhållandet mellan den auktoritära beslutsfattande och samhället de styr inom. Intern integritet avser hur legitimitet, ansvarsutkrävande och medgivande ser ut.<sup>76</sup>

Den externa och interna integriteten kan synliggöras med hjälp av den teoretiska skillnaden mellan idealtyperna, typ 1 och typ 2, inom flernivåstyrningssystemet. Den externa integriteten kan delas in i både vertikalt och horisontellt. Den vertikala externa integriteten handlar om hierarkiska samspel, vilket till exempel kan handla om att staten inför nya bestämmelser som kan innebära omstruktureringar på den regionala nivån. Den horisontella integriteten kan uppkomma om aktörer, så som organisationer eller domäner, som inte innehar en hög ställning hierarkiskt inkräktar. Det finns dock lite utrymme i ett flernivåstyrningssystem för jurisdiktioner med hög extern integritet både vertikalt och horisontellt. I ett flernivåstyrningssystem kan den interna integriteten bli mer problematisk eftersom det är skillnad mellan idealtyperna typ 1 och typ 2 när det kommer till legitimitet, ansvarsutkrävande och medgivande. Styrning inom idealtypen typ 1 baseras på ett formellt och vertikalt beslutsfattande som till stor del bygger på en politisk process. Detta medför en fördelning av värderingar av samhället och att samhällsvalda representanter får medgivande och legitimitet via allmänna val, som i sin tur blir en mekanism för att kräva ansvar. I flernivåstyrningen typ 2 kan sammanslutningar och olika nätverk ha kännetecken och egenskaper som genererar till en svag demokratisk förankring om de är löst sammankopplade med den representativa demokratin, till och med om det gynnar dem. Den institutionella designen för typ 2 av flernivåstyrning är svår och problematisk när det kommer till legitimitet, ansvarsutkrävande och medgivande. Typ 2 av flernivåstyrning bygger till stor del på nätverk och den institutionella utformningen av nätverkstyrning sker *ad hoc*. Det innebär att förhandlingen om

---

<sup>76</sup> Skelcher (2005) s.93

institutionell design sker i anknytning med utformningen av samordningen av det gemensamma beslutsfattandet. Det kan i sin tur leda till svårigheter rådande den interna integriteten.<sup>77</sup>

Eva Sørensen och Jacob Torfing har tillsammans utformat en analysmodell med syfte att mäta till vilken grad governancenätverk är demokratiska. Analysmodellen ska huvudsakligen inrikta sig på de interna interaktionerna inom nätverken samt på nätverkens externa relationer till den politiska sfären. Det går att tyda om governancenätverk är demokratiskt förankrade om de är sammanslutna till politiska valkretsar samt om nätverken har de demokratiska normer som ligger till grunden av samhället. Villkoren för om nätverk och styrning har en demokratisk förankring uppfylls när;

*- det är kontrollerat av demokratiskt valda politiker*

*- representerar de deltagande samhällsmedlemmarna*

*- följer de demokratiska normer och riktlinjer som är uppsatta av specifika förordningar*

*- är ansvariga för en särskild territoriellt definierad befolkning.*

Alla kriterier måste enligt Sørensen och Torfing inte uppfyllas, utan att det är en fråga till vilken grad de uppfylls och inte. Vidare menar de att det inom governancenätverken finns många olika aktörer och att det således är politikernas uppgift att försäkra sig att nätverken är demokratiskt förankrade.<sup>78</sup> Ett governancenätverk är inte kategoriskt demokratiskt eller odemokratiskt utan befinner sig snarare på en flytande skala.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Skelcher (2005) s 96ff

<sup>78</sup> Sørensen & Torfing (2005) s.204ff

<sup>79</sup> Sørensen & Torfing (2005) s.200f

## 4. Metod

### 4.1 Val av metod

Studien är en kvalitativ fallstudie, vilket är en design som kan bidra till djupare förståelse för ett socialt fenomen<sup>80</sup>, som inom ramen för vår uppsats är organiseringen av fiskeripolitiken i ett flernivåstyre. Studien omfattar ett flertal nivåer och organisationer för att få en insikt i hur samverkan och samordningen mellan olika aktörer fungerar samt ser ut. Fallstudiens fokus ligger i att undersöka hur de olika aktörerna beskriver organiseringen av fiskeripolitiken, vilket gör det lämpligt med en kvalitativ metod. Det kvalitativa tillvägagångssättet på vår fallstudie ger oss således en djupare förståelse för hur organiseringen är strukturerad och hur de olika nivåerna samverkar.

Genom att använda en kvalitativ metod kan vi få tillgång till berättelser från nyckelpersoner som praktiskt arbetar med fiskeripolitiken i de organisationer vi valt att studera och vilket ger utrymme för att se relationen mellan aktörerna samt vilken kontext som de rör sig inom. Fiskeripolitiken är ett politikerområde som involverar många olika aktörer på flera nivåer, därför är det viktigt att se hur företrädarna beskriver och resonerar kring organiseringen och hur relationerna ser ut mellan aktörerna.<sup>81</sup>

### 4.2 Val av fall

Studiens utgångspunkt är att beskriva organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen och därför kommer studien utgå geografiskt från den regionala nivån. För att kunna besvara syftet och våra frågeställningar har vi valt att studera flera aktörer som alla arbetar med fiskeripolitiken på lokal, regional, statlig och överstatlig nivå. Vi har även valt att studera intresseorganisationer som aktivt arbetar med politikerområdet.

Med problemformuleringen som bakgrund har vi valt *fiskekommunerna* på lokala nivå, *Västra Götalandsregionen* och *Länsstyrelsen* på regionala nivå som arbetar med genomförandet och *Jordbruksverket* samt *Hav och vattenmyndigheten* på nationell nivå som arbetar med planering av fiskeripolitiken. Vi har även valt att studera *Sveriges Fiskares Riksförbund* (SFR), *Världsnaturfonden WWF i Sverige* samt *Conference of Peripheral and*

---

<sup>80</sup> Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford University Press, s.58

<sup>81</sup> Bryman, (2008)

*Maritime Regions* (CPMR). Vi fann det nödvändigt att ha med ett flertal olika aktörer eftersom flera kontrasterande fall ger större möjlighet för bättre förståelse.<sup>82</sup>

Teorin förutsätter att det ska vara flera nivåer som samverkar med varandra vilket fiskeripolitiken uppfyller då den rör sig över flera nivåer. Att det också rör sig om ett politikerområde som finns på EU-nivå är en förutsättning för att teorin överhuvudtaget ska kunna gå att använda sig av. Det ska även ingå aktörer som är icke-offentliga, vilket är fallet inom fiskeripolitiken.

## 4.2 Avgränsning

Inom ramen för vår uppsats har vissa avgränsningar fordrats. Aktörerna i vår studie är strategiskt valda och verkar alla inom fiskeripolitiken. Kommunerna verkar inom Västra Götalandsregionens geografiska område och är närbelägna i förhållande till varandra. Fiskekommunerna är sju fiskeberoende kommuner längs Bohuskusten, västkustområdet, och är alla kopplade till fiskenäring. Detta val motiverar vi utefter att fiskeriverksamheterna har sitt centrum på västkusten, och till störst del Bohuskommunerna, där naturliga förutsättningar för fiskeri finns. Detta ger således mer relevant material till vår studie.

I studien har vi valt att endast avgränsa oss till fiskeripolitiken då den maritima näringen är stor och består av verksamheter inom sju olika branschområden som alla har havet som gemensam resurs.<sup>83</sup> Viktigt att poängtera är att uppsatsen kommer beskriva de olika nivåerna och aktörerna ur ett implementeringsperspektiv eftersom det ger möjlighet att i kombination med flernivåstyrning som ett analysverktyg bidra till översikt av organiseringen utav fiskeripolitiken, som är av intresse för att besvara syftet. Om vi skulle se till andra policyprocesser inom fiskeripolitiken, så som påverkansarbete och lobbying, skulle studien blivit för stor inom gällande tidsramen, därmed så är denna studie avgränsad till implementeringsarbetet inom nationella ramar.

Fiskeripolitiken i Sverige i dag är föremål för en stundom ganska livlig debatt, vilken kan följas i såväl media, som i intresseorganisationernas egna organ. Vi kommer dock inte gå in mer djupgående gällande konflikterna inom fiskeripolitiken eftersom det inte är relevant för vår studie. Vi kommer således att göra en avgränsning av vårt empiriska fält.

---

<sup>82</sup> Ekengren, Ann-Marie, Hinnfors, Jonas (2006). *Uppsatshandboken – Har du lyckats med din uppsats*. Studentlitteratur: Lund, s.76f.

<sup>83</sup> [http://www.maritimeforum.se/uploads/files/Sjöfartsforums\\_nyhetsbrev\\_nr\\_6\\_2011.pdf](http://www.maritimeforum.se/uploads/files/Sjöfartsforums_nyhetsbrev_nr_6_2011.pdf) 2013-05-27

### 4.3 Datainsamling

Uppsatsen vilar på en kvalitativ grund och därför kan intervjuer, som metod för inhämtning av material, ge bättre förståelse för organiseringen av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen. Intervjuer har genomförts med relevanta nyckelpersoner som alla har koppling till fiskeripolitiken. Med nyckelpersoner menar vi personer med god insyn, kompetens och erfarenhet av fiskeripolitiken. De utvalda personerna kan således ge oss en inblick i implementeringsarbetet samt hur samverkan och samordning mellan de olika aktörerna ser ut.

Studien utgörs av sex stycken samtalsintervjuer och två telefonintervjuer med relevanta personer som alla har en koppling till fiskeripolitiken. Som studiens syfte framhåller så ska organiseringen av fiskeripolitiken beskrivas och därför representerar de utvalda personerna som intervjuas deras respektive organisation. Intervjuerna med representanterna utgår inte från intervjupersonernas egna åsikter och tankar utan hur organisationen arbetar och samverkar med andra aktörer.

Intervjuerna har varit semi-strukturerade, en metod som lämpar sig vid kvalitativa studier. Semi-strukturerade intervjuer är mer manövrerade än ostrukturerade intervjuer, men ger ändå respondenterna utrymme att svara fritt på frågorna, och besvara utifrån hur de uppfattar frågorna.<sup>84</sup> Inför intervjutillfällena har det varit noggranna förberedelser om organisationen och arbete med fiskeripolitiken, men trots detta så är det svårt att gå ett grepp om det praktiska arbetet. Vi märkte dock att vi blev mer och mer insatta efter varje intervju. Vi har ställt samma frågor till samtliga respondenter och dessa har formulerats i en intervjuguide (se Bilaga 1) där frågorna har tagits fram utifrån uppsatsens teoretiska referensram.<sup>85</sup> Våra frågor gav respondenterna en hel del spelrum i hur de svarade och frågor som inte ingick i guiden ställdes när respondenten beskrev något som kunde vara viktigt för vår studie, men som inte var väntat.<sup>86</sup> Den valda metoden gjorde det möjligt för oss att ha kontroll över situationen, och vi kunde ställa kompletterade frågor om något var oklart i svaren, eller be den intervjuade att förtydliga eller utveckla sina svar.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Bryman (2008), s. 438

<sup>85</sup> Bryman (2008) s.135f

<sup>86</sup> Bryman (2008) s. 438

<sup>87</sup> Ekengren, Hinnfors (2006) s.76f.



I vår förfrågan om respondenterna kunde ställa upp på en intervju angav vi studiens konkreta syfte. Av respekt för den intervjuade berättade vi självklart både i förfrågan och innan intervjun vad studien skulle handla om.

Även om samma frågor ställdes till alla respondenterna skiljde sig mötena väldigt mycket från varandra, speciellt vad beträffar den tid som intervjuerna tog att genomföra. Mötenas genomföringstid varierade mellan 30-75 minuter.

Alla intervjuerna spelades in för att förhindra risken att missa viktiga svar, vilket också ger vårt material en hög reliabilitet.<sup>88</sup> Det inspelade materialet transkriberades direkt efter varje intervjutillfälle. Detta förfaringssätt möjliggjorde även för oss att kunna upprepa och göra mer ingående granskning av respondenternas svar.<sup>89</sup> När intervjuerna sedan hade transkriberats kodade vi materialet utifrån uppsatsens teoretiska referensram. Ett alternativt förfaringssätt vad gäller inhämtade av material till studien hade varit att skicka frågeformulär till ett flertal olika respondenter. Vi menar dock att detta hade begränsat studien då det finns en risk att respondenterna inte skulle svara, eller att de svar vi skulle få inte skulle ge oss den tydliga och konkreta bild som vi var ute efter.

Vi har även tillämpat en kvalitativ innehållsanalys av relevanta dokument och information på webbsidor som varit av intresse använts för att komplettera den bild som har vuxit fram under intervjuerna.<sup>90</sup> Motiveringen till varför vi har valt intervjuer *och* dokumentstudier är att en innehållsanalys av dokument kan komplettera de svar som vi har fått genom intervjuerna.

De dokument som vi har funnit som relevanta, inom ramen för vår uppsats, är dokument som på ett eller annat sätt kan kopplas till organisationernas arbete med fiskeripolitiken. Dokument av olika slag fungerar vanligen som organisationers arbetsunderlag och genom att studera innehållet i dessa kan vi få en djupare bild, för att kunna besvara vårt syfte och frågeställningar. De dokument som vi har funnit relevanta för vår studie är dokument som verksamhetsberättelser, strategier, årsredovisningar, rapporter, mål- och inriktningsdokument samt EU-dokument såsom förordningar, direktiv och riktlinjer. De dokument som vi har ansett vara relevanta för studien har sedan kodats utifrån vår

---

<sup>88</sup> Bryman (2008), s. 566f

<sup>89</sup> Bryman (2008) s.451

<sup>90</sup> Bryman (2008) s.539f

teoretiska referensram, vilket vi har gjort för att strukturera materialet då en stor mängd ostrukturerad data kan vara svårt att analysera.<sup>91</sup>

För att förstå och kunna relatera till fiskeripolitiken som ett utvecklingsområde med många aktörer har vi deltagit på en heldagskonferens kallad Swedish Maritime Day 2013. Konferensen inbjuder alla som är aktiva inom det maritima området, så som näringen och andra aktörer. Under dagen får man ta del av olika seminarium och föreläsningar med olika teman. Fiskeriförvaltningen är ett omdebatterat område där aktörer från bland annat Havs och vattenmyndigheten, WWF och olika miljöinstitutet medverkar genom seminarier och workshops.

#### 4.4 Urval av intervjupersoner

Första delen av vår urvalsprocess av intervjupersonerna bestod av att identifiera nyckelpersonerna i de offentliga organisationerna. Under intervjuerna bads de första informanterna att peka ut andra organisationer, så som icke-offentliga organisationer, som skulle kunna tillföra något till studien. Urvalet av intervjupersonerna i intresseorganisationerna baserades till en del på en så kallad *snöbollseffekt*.<sup>92</sup> Vårt tillvägagångssätt gjorde att urvalet blev rimligt stort och att vi kunde avgöra när vi hade uppnått en empirisk mättnad. Vi kunde således anta att ingen mer relevant information skulle ha kommit fram vid ytterligare intervjuer.<sup>93</sup>

Sammanlagt var det åtta personer som blev intervjuade i denna studie, där sex av intervjuerna var besöksintervjuer medan två av intervjuerna var över telefon. Anledningen varför intervjuerna skedde över telefon beror på att en respondent arbetar i Stockholm och en annan var på tjänsteresa. Telefonintervjuerna tog ca 30 min och de intervjuerna jag gjorde öga mot öga pågick mellan 50 min till 75 min. De intervjupersonerna som kom att vara med i undersökningen var:

Anders Carlberg, Regionutvecklare/ ansvarig för maritima frågor, Västra Götalandsregionen

Gun Brantäng, Handläggare, avdelning för fiskeförvaltning, Havs och vattenmyndigheten

Niclas Purfürst, Avdelningschef, Landsbyggsavdelningen, Jordbruksverket

---

<sup>91</sup> Bryman (2008) s.538

<sup>92</sup> Bryman (200), s. 48

<sup>93</sup> Denscombe Martyn, (2009) Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom statsvetenskaperna, Lund studentlitteratur s. 38

Mikael Cullberg, Tjänsteman, Länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen

Ulla Olsson, Tjänsteman/sekreterarer, Fiskekommunerna

Gerda Roupe, Internationell sekreterare, Västra Götalandsregionen

Henrik Loveboy, Ordförande, Sveriges Fiskares Riksförbund

Mattias Ruhst, Talesman, Världsnaturfonden WWF Sverige

Intervjupersonerna har även hänvisat till dokument som har till viss mån används att komplettera underlaget som framkommit under intervjuerna.

#### **4.5 Analys av data**

För att kunna skapa ordning och struktur i uppsatsen har vi utvecklat en analysmodell som kommer att användas på den insamlade empirin. Analysmodellen har formulerats utifrån den teoretiska referensramen och delats in i två delar, flernivåstyrningsperspektivet och utvalda demokratiperspektiv som är anpassade för det vi ämnar studera. Analysmodellen har tagits fram i syfte att strukturera och presentera det empiriska material samt fungera som en sammanfattning för att sedan kunna lyftas ut och kopplas till den teoretiska referensramen.

Flernivåstyrningsteorin kommer användas som ett analysverktyg för att ge en djupare förståelse av hur olika nivåer och aktörer samverkar inom organiseringen av fiskeripolitiken. De två idealtyperna, typ 1 och typ 2, ger en teoretisk förståelse mellan hur relationen ser ut mellan aktörerna och för att kunna se om det finns en hierarkisk ordning inom flernivåstyret. Teorin kommer även användas som ett analysverktyg för att kunna vidareutveckla komplexiteten som uppstår när flera offentliga nivåer och enskilda aktörer samverkar.

Flernivåstyrningen har inte samma funktioner som ett traditionellt styre vilket innebär att den demokratiska förankringen ser annorlunda ut. Flernivåstyrningen av vissa politikområden kan innebära komplexa beslutsprocesser som är svåröverskådliga, vilket kan medföra att samtycke och ansvarsutkrävande blir svårare. I analysen kommer teorin gällande extern och intern integritet samt fyra demokratiska processvärden användas för att värdera och analysera demokratiska förankringen inom organiseringen av fiskeripolitiken.

## 5. Resultat

Nedan beskrivs och kartläggs organiseringen av fiskeripolitiken utifrån vertikal och horisontell styrning ur ett Västra Götalands perspektiv. Efter en genomgång av fiskeripolitikens olika nivåer och aktörer kan dessa appliceras i ett flernivåstyre för att ta reda på hur de koexisterar och samverkar.

### 5.1 Vertikal styrning av fiskeripolitiken

Den vertikala styrningen syftar till de formella och offentligt uppbyggda strukturerna inom fiskeripolitiken. Härnedan beskrivs dessa nivåer mer ingående, vad deras arbetsområden innefattar och vilka riktlinjer som de styrs av men främst av allt hur politiken egentligen är uppbyggd kring nivåerna. I *Bild 5.1* illustreras den nationella fiskeripolitikens organisering utifrån implementeringsansvaret av EU:s gemensamma fiskeripolitik.

<b>Nivå Ansvar</b>	<b>Övernationell</b>	<b>Nationell</b>	<b>Regional / Statlig</b>	<b>Lokal</b>
<b>Beslutsfattande</b>	EU	Landsbyggs- departementet / Miljö- departementet		
<b>Förvaltning/ Planering</b>		HaV Jordbruks- verket	VGR	
<b>Genomförande/ Verkställande</b>			Länsstyrelsen i Västra Götaland	Fiske- kommunerna

*Bild 5.1*

#### 5.1.1 Nationell fiskepolitik

Det övergripande nationella målet för fisket är att näringen ska bidra till att skapa arbete, välfärd och ett levande kustsamhälle, samt att detta skall ske utifrån satta miljömål. För att kunna uppnå detta mål förväntas all fiske bedrivas resurseffektivt och miljömässigt hållbart, med effektiva fiskeregler och selektiva fångstredskap. Fiskepolitiken och frågorna kring fiskeriet regleras genom EU förordningar och EU har suverän beslutsrätt som gäller med omedelbarverkan i berörda gemensamma fiskevatten. Fiskeripolitiken bedrivs nationellt under två departement, Landsbyggsdepartementet och Miljödepartementet. På departementsnivå sker en kontinuerlig och direkt beredning av fiskeripolitiken både nationellt och med EU. Departement har olika ansvarsområden inom planeringen av fiskeripolitiken och indelningen utgår från departementens funktioner. Det nationella ansvaret för genomförandet av

fiskeripolitiken lämnar departementen över till utnämnda myndigheter.

Genomförandeansvaret fördelas mellan myndigheterna Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Jordbruksverket.<sup>94</sup>

**Hav och vattenmyndigheten** har avsatt den gamla och likartade myndigheten Fiskeriverket som avvecklades 2011. Samma år och dag åtog flera av Fiskeriverkets uppdrag och arbetsområden av Hav och vattenmyndigheten. Hav och vattenmyndigheten har uppdrag från regeringen att genomföra en sammanhållen och gemensam politik för dem svenska haven och dess vatten. Havs- och vattenmyndigheten har som uppgift att biträda regeringen i frågor som berör förvaltningen fiskeresurser och tillsynen av fisket, dessa frågor är av både nationell och internationell karaktär. Myndigheten förväntas också att upprätta en sammanställning av information gällande fiskebestånden, tillsynen av fisket och regelgivningen.<sup>95</sup>

Hav och vattenmyndighetens arbete inom fiskeriområdet utgår från den överliggande EU-makten som styr fiskeripolitiken med detalj. Därmed är HaV en aktör inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) och har ett planerande och genomförandeansvaret från regeringen. Myndigheten ska förvalta och planera fiskeripolitiken till ett genomförbart område och är därmed också den reglerande nivån inom flertalet fiskeområden. Förordningar och direktiv kommer direkt från EU, där frågorna bereds med departementens inblandning. På HaV har man därefter inte mycket tolkningsutrymme då regleringarna är detaljstyrda och där klara besked medföljer. Det är därefter upp till HaV att genomföra en genomförbarplan genom regering för att senare delegera vidare. Myndigheten avser att göra regleringarna från EU genomförbara och därmed följer även ett genomförandeansvar.

*”Det blir viktigt för HaV att ha ett fungerande samarbete med alla nivåer som ska applicera regleringarna, eftersom HaV bär ansvaret för deras verksamhet”.*<sup>96</sup>

*Tjänsteman, HaV*

Havs och vattenmyndigheten har ett samarbete med majoriteten av aktörerna och nivåerna som intresserar sig för fiskeripolitiken. Detta anser man på myndigheten är av stort värde ur flera aspekter. Det är HaV som initierar nya regleringar och det blir därmed viktigt för dem att följa denna process, då det är HaV som har beslutat över deras verksamhet. Framförallt är det

---

<sup>94</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>95</sup> [www.havochvatten.se](http://www.havochvatten.se)

<sup>96</sup> Intervju Tjänsteman, HaV

Länsstyrelserna som HaV har mest samarbete med eftersom det är på denna nivå som tillståndsgivning och tillsyn sker. Givetvis samarbetar myndigheten med resterande nivåer och aktörer och gör det mestadels i projektform där nätverkande för påverkan erbjuds på myndighetsnivå. Detta synsätt på samarbetet anser HaV vara ett fungerande och demokratiskt arbetssätt som medger insyn i flera nivåers verksamhet.<sup>97</sup>

Myndigheten välkomnar därmed påverkansarbetet av olika slag och medger att detta innefattar ett visst värde. Värde som menas på i detta fall är den demokratiska förankringen som uppstår då alla får en chans att yttra sig genom remisser, hearingar och rådfrågande. Beredningen av alla beslut och regelverk försöker HaV att förankra till alla berörda nivåer och intressenter. Emellertid får inte alla yttringar alltid gehör då regelverk från EU är styrande och måste följas. Däremot finner många att det finns ett mervärde i att kunna yttra sig även då gehör inte ges i flera av frågorna. På HaV anser man att det är enklare att införa regelverk där alla aktörer och nivåer känner att dem har kunnat vara delaktiga och säga vad dem tycker, även då dem inte fick sin vilja.<sup>98</sup>

**Jordbruksverkets** ansvarsområde omfattar genomförandet av fiskeripolitiken ut ett främjandeperspektiv. Myndigheten ska främja fiskenäringen genom beredning av frågor som berör fritidsfiske samt EU:s strukturstöd till fisket, som är en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Jordbruksverket arbetar med fiskeområdet ur flera synvinklar så som marknad, handel, konsument och livsmedelsfrågor samt statistik inom fiskets område.<sup>99</sup>

Jordbruksverkets förvaltningsmyndighetsansvara gentemot fiskeripolitiken är att vara ett genomförandeorgan inom fiskeripolitiken och ska arbeta så bra och effektivt som möjligt med EU:s helhets mål om att få ett uthålligt och hållbart fiske i både nutid och framtid. Myndighetens ansvarar främst över de olika strukturstödsåtgärder som EU bidrar med och skall arbeta med dessa i enlighet med programmet och målen för den gemensamma fiskeripolitiken.<sup>100</sup>

Utförda ansvaret av fiskeripolitiken delar jordbruksverket med andra offentliga aktörer, där de främst samverkar med de olika Länsstyrelserna och Hav och vattenmyndigheten. Det är här

---

<sup>97</sup> Intervju Tjänsteman, HaV

<sup>98</sup> Intervju Tjänsteman, HaV

<sup>99</sup> [www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)

<sup>100</sup> Intervju, Tjänsteman, Jordbruksverket

kärnan i fiskeripolitikens genomförande utarbetas, och det gäller att ha en god och fungerande kontakt så fiskeripolitikens utformning blir effektiv och genomslagbar. Vidare samarbetar Jordbruksverket med olika intresseorganisationer så som Sverige Fiskares Riksförbund och Världsnaturfonden WWF. Att ingå i olika nätverk som aktivt arbetar med fiskeripolitikens olika stadier anses ha ett mervärde. Enligt en representant på Jordbruksverket är det genom nätverkande organisationer som den svenska fiskeripolitiken är som mest aktiv och effektiv.<sup>101</sup>

Arbetsformen med fiskeripolitiken på myndighetsnivå anses vara ett öppet politikerområde där regeringen både utformar och beslutar över den nationella anpassningen. Man anser sig därmed ha ett starkt ansvar och en bra arbetsfördelning inom myndigheten. Myndigheten väljer själv arbetsform genom samverkan med andra fiskeripolitiska organ, detta för att få genomslagskraft och en effektivt i politiken.<sup>102</sup>

Både HaV och Jordbruksverket har ett nära samarbete med EU, ett samarbete som inte alltid tar sin väg igenom departementen. Myndigheterna har egna representativa aktörer i flertalet EU-projekt inom fiskeripolitiken. De beröringspunkter som myndigheterna mestadels arbetar med är strukturåtgärderna som genomförs i samarbete med EU för att minska fiskekapaciteten. Strukturåtgärderna är något som påverkar hela fiskeriförvaltningen på de allra flesta nivåer. Ännu en sådan beröringspunkt är olika miljöåtgärder som bedrivs för ett hållbart fiske.

### 5.1.2 Regional fiskeripolitik

Fiskeripolitiken på regional nivå ansvarar för en stor del av genomförandet av fiskeripolitiken som har planerats och förvaltats på nationell nivå. På regional nivå arbetar **Länsstyrelserna** i form av regionalsammansättning med olika fiskerifrågor som berör den egna geografiska regionen. Länsstyrelsens har ett statligt ansvar och fungerar som en regional statlig myndighet som ansvarar för genomförande och beredande av olika områden såsom fiskeriområdet. I Västra Götaland överlämnar Länsstyrelsen sitt ansvarsområde, utveckling och tillväxt, till den regionala och folkvalda landstingssammansättningen **Västra Götalandsregionen**. Detta innebär att Västra Götalandsregionen har ett ansvar för utvecklingen och tillväxten av fisket inom regionen och arbetar på ett mestadels nätverkande och näringsidkande sätt.

---

<sup>101</sup> Intervju, Tjänsteman, Jordbruksverket

<sup>102</sup> Intervju, Tjänsteman, Jordbruksverket

Genom det svenska EU-medlemskapet och strukturfondernas inträde fick regionerna en starkare roll i genomförandet av den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. De svenska regionerna har fått en starkare roll inom utvecklingspolitiken genom Lissabonstrategin och Europa 2020 där huvudsakliga syftet och målet är att stärka europeiska regioners konkurrenskraft.<sup>103</sup> Fiskeripolitikens säte inom den regionala nivån utgår från det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet som behandlar fiskeriet ur ett hälsobefrämjande område. Regionens maritima strategi har fiskeripolitiken som delområde där främjande och utvecklingen av fiskeriet ska åsätta stora delar av utvecklings och tillväxtarbetet.<sup>104</sup>

**Länsstyrelsen** ansvarar för att beslut från riksdagen och regeringen genomförs i länet och att den statliga verksamheten samordnas på regional nivå. När det gäller länets utveckling ska Länsstyrelsen tillvarata och arbeta för både enskilda människors och samhällets intressen. Ett uppdragsområde som Länsstyrelsen i Västra Götaland gediget skall arbeta samt samordna är fisket. Länsstyrelsen arbetar för livskraftiga fiskbestånd, en långsiktig och hållbar fiskerinäring samt ett rikt och varierat sport- och fritidsfiske. Länsstyrelsens främsta uppgift inom fiskeripolitiken är att på ett översiktligt sätt bedöma och arbeta med olika former av strukturstöd som EU förfogar över. Detta innebär att det ställs höga krav på Länsstyrelsens kunskaper och förmåga att identifiera behov för att göra rätt beslut.

Staten har med strategiskt syfte delegerat ut delar av fiskeripolitikens genomförandeansvar på länsstyrelserna. Man anser att den regionalt baserade myndigheten skall fungera som en kunskapsbas för vad som egentligen sker inom regionen och hur effektivisering kan ske.

*”Länsstyrelsen är en viktig nivå inom delar av fiskeripolitiken, utan denna nivå hade vi fått skapa en parallell kommunal organisation, vilket det inte finns utrymme för”.*<sup>105</sup>

*Tjänsteman, HaV*

Stora delar av arbetet med fiskeripolitiken som Länsstyrelsen både ansvarar för och utarbetar görs parallellt med både Jordbruksverket och Hav och vattenmyndigheten. Det dessa två myndigheter saknar regional kunskap för att både göra bedömningar och beslut som ska ligga

---

<sup>103</sup> Tillväxtanalys, *Utvecklingskraft i regioner och kommuner – Tillväxtarbete I flernivåstyrningens*, rapport 2011:10., Östersund.

<sup>104</sup> Chalmers, Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Västra Götalandsregionen och Västsvenska Handelskammaren, (2011) *Five Clusters “Five Clusters in West Sweden with strength and potential for the future”* Informationsbroschyr

<sup>105</sup> Intervju, Tjänsteman, Länsstyrelsen i Västra Götalands län



till grund för fortsatt verksamhet. Det samma gäller för kommunala nivåer vars organ saknar kontaktnät och en helhetsbild av hur behoven ser ut.

Vitsen med att ha en organisation som Länsstyrelsen är att ha en bas som är breddad inom flera olika typer av kunskap samt vara en regional organisation för fiskeripolitiken. Detta är något som gör att Länsstyrelsens organisering inom fiskeripolitiken är både bred och överskådlig inom flera olika fiskeripolitiska aspekter. Inom Länsstyrelsens verksamhetsregion existerar olika typer av samverkansprojekt där både kommuner och andra fiskeintresserade aktörer är delaktiga. Denna samverkan sker inom en projektbasis där Länsstyrelsen används som en plattform för möten. Det är viktigt att fokusera på rätt saker och samordna denna fokus så att effekterna blir både tydliga och effektiva.<sup>106</sup>

Den demokratiska förankringen inom fiskeripolitiken står inför svårigheter i och med att politiken anses ständigt öka i avstånd från kärnan. Politiken kan upplevas som väldigt långt ifrån medborgaren och därmed den enskilde fiskaren men samtidigt är fiskeriförvaltningen genuint gränsöverskridande fråga. Det skulle vara svårt att lösa fiskeripolitiska frågor från en annan politisk nivå än EU. Detta eftersom att haven ser ut som dem gör och för fiskeripolitiken till en gränsöverskridande politik. På Länsstyrelsen försöker man att informera alla som berörs av fiskeripolitikens implikationer angående de åtgärder och regleringar som införs. Därför är det viktigt att ständigt ha en dialog med dem som direkt är berörda av åtgärder. Därmed erbjuds möjligheten för att få yttra sig och ge synpunkter om hur politiken genomförs.<sup>107</sup>

**Västra Götalandsregionen (VGR)** har tillsammans med berörda intressenter utarbetat en maritim strategi som bygger på en vision för den maritima sektorn och tillväxtprogrammen i Västra Götaland. Den maritima strategi togs fram 2008 med syfte att utöka ett brett partnerskap med olika aktörer inom forskning, näringsliv och offentliga organisationer vars delområde är den svenska havs och vattenförvaltningen. Fiskeripolitiken ska utarbetas efter en främjande arbetsgrund för regionen och dess samarbetspartners där målet är att arbeta för ett uthålligt fiske inom Västra Götalandsregionen. Denna uthålliga fiskerinäring ska realiseras genom att satsa på kvalitet istället för kvantitet, miljöanpassning och samverkan med berörda intressenter.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Intervju, Tjänsteman, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

<sup>107</sup> Intervju, Tjänsteman, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

<sup>108</sup> Regionfullmäktige Västra Götalandsregionen, (2008) *Maritim strategi för Västra Götaland*, Dokument

Regionens maritima strategi och arbete går hand i hand med Västra Götalands engagemang och satsningar inom EU och EU:s havspolitik. Att bevaka, följa och delta inom EU:s gemensamt utformade havs- och fiskeripolitik är en grundläggande aspekt för regionen och dess arbete med den maritima strategin både på kort och lång sikt. EU:s politiska påverkan inom det maritima området, och därmed fiskeripolitikens inriktningar, är en utpräglad sektor både inom den Europeiska gemenskapen och inom globala vatten. Europas gemensamt utformade fiskeripolitik är påverkingsbar och det finns flera olika vägar för att uppnå resultat. Regionen arbetar genom samverkan och samråd med andra kust- och havsregioner inom de berörda områdena med syfte i att få en mer kunskapsbaserad utveckling. Den maritima sektorn är utpräglad både globalt och internationellt vilket gör att ett EU-perspektiv är viktigt för hela Västra Götalandsregionen. Bevakning och engagemang i EU:s gemensamma havspolitik är en grundläggande aspekt för regionens maritima strategi och uppfyllandet av dess mål.<sup>109</sup>

Regionalt sker mycket av arbetet inom program och projekt. Det regionala utvecklingsprogrammet tas fram med olika berörda aktörer, vilket kan vara både offentliga aktörer och privata intresseorganisationer. Syftet med programmen är att väva samman nationella och internationella prioriteringar som görs för att få en fungerande verksamhet på regional och lokal nivå. Det existerar en trend inom det regionala utvecklingsarbetet att knyta tydliga och effektiva kontakter med kommunala översiktsplaner och med den egna regionala strategin. Syftet är att öka samverkan mellan dessa två nivåer gällande viktiga frågor inom utveckling och tillväxt så som fiskeripolitiken.<sup>110</sup>

Västra Götalandsregionen har ambitioner att öka samverkan mellan regionens kommuner inom området fiskeri. Detta uppnås genom att införa samråd där alla berörda intressenter och aktörer på den lokala nivån får bemöta VGR och dela med sig av åsikter och yttringar gällande fiskefrågor. Regionen har ett kontor stationerat i Bryssel som bygger upp kontakter och nätverk för både tjänstemän och politiker. Den direkta kontakten som sker mellan regionalnivå och EU-nivå gör VGR till en effektiv draghjälp inom det kommunala påverkansarbetet gentemot EU och den gemensamt utformade fiskeripolitiken.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Maritim strategi för Västra Götaland (2008)

<sup>110</sup> Tillväxtanalys (2011) 2011:01

<sup>111</sup> Intervju, Tjänsteman, VGR

Regionen anser sig arbeta på ett demokratiskt och miljövänligt sätt som även ska i lång sikt gynna näringen. Ett exempel på sådant arbete är utkasten av fisk som VGR starkt har engagerat sig i. Ambitionen är att aktualiserar frågan i ständiga projekt på nationell nivå, men även internationellt genom VGR:s Brysselkontor. Detta är något som kan kopplas tillbaka till medborgarnas röster och debatter kring vad som är viktigt inom fiskeripolitiken. Genom att ge medborgarna och intresseorganisationerna utrymme för yttringar och debatter i olika frågor inser man snabbt vad som egentligen är viktigt. Den ständiga debatten kring fiskeripolitiken och särskilda fiskefrågor så som utkasten av fisk är medborgarna informerade och kan på så vis påverkas att ta rätt beslut vid val och annat.<sup>112</sup>

### 5.1.3 Lokal fiskeripolitik

Fiskeripolitikens kärna existerar inom den lokala nivån där all verksamhet ska bedrivas och genomföras. Alla direktiv och bearbetade förslag samt lagar förväntas att bli implementerade och genomförda av den lokala nivån. Detta ställer ett högt och intensivt ansvar på den lägsta administrativa nivån inom den institutionella ordningen av fiskeripolitiken. Kommunerna har ett ansvar att genomföra en effektiv och fungerande fiskeripolitik inom sin egen sfär. Detta ansvar är inte bara inför den nationella nivån men också inför den internationella nivån, EU.<sup>113</sup>

Ett arbetssätt som har visat sig effektivt för många kommuner är att ingå i så kallade samförvaltningar gällande fisket och dess politiska sfär. Dessa samförvaltningar styrs inom ramarna av EU:s gemensamma fiskeripolitik men också av nationella regeringar så som fiskerilagstiftningen och andra nationella direktiv. Samförvaltningarnas konstellation kan även bestå av andra aktörer och nivåer. Detta av praktiska skäl och genomslag i politiken.<sup>114</sup>

Inom Västra Götalandsregionen finns ett likartat exempel av samförvaltningen av fiske. Detta är en konstellation som har bildas av kommunerna för kommunerna med medlemmar från region och andra fiskeintressenter. Samförvaltningen kallar sig Fiskekommunerna och bildades 1995 som resultatet av ett stärkt samarbete i Västra Götalandsregionen rörande fiskenäringsfrågor. Samtidigt var det ett försök att ge fiskenäringen ett större utrymme och betydelse inom den kommunala planeringen. Idag samverkar sju fiskeberoende kommuner kallade Fiskekommunerna längs Bohuskusten tillsammans med regionen i frågor som är

---

<sup>112</sup> Intervju, Tjänsteman VGR

<sup>113</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>114</sup> Fiskeriverket, (2006) *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Rapport

förenade med fiskenäring och fiskeförvaltning. Kommunerna som ingår inom Fiskekommunerna är Strömstads kommun, Tanums kommun, Sotenäs kommun, Lysekils kommun, Tjörns kommun, Öckerös kommun, Göteborgs kommun och Västra Götalandsregionen.<sup>115</sup>

Fiskekommunernas verksamhet har till stor del handlat om nätverksbyggande mellan fiskenäring och offentliga myndigheter på både lokal och regional nivå. En annan del av verksamheten har verkat för ökad samverkan mellan fiskenäringen och annan övrig näring i syfte att uppnå ökad lönsamhet inom näringsområdet. Fiskekommunerna är ett nätverk för fiskenäringsfrågor mellan kommunerna i Bohuslän och Västra Götalandsregionen. Genom samverkan med berörda initiativtagare och intressenter ska kommunerna skapa en lönsam utveckling av den lokala fiskenäringen. De ska således bidra till nya kunskaper och erfarenheter för att stödja nya initiativ som kan vara till nytta för fiskeverksamheter inom regionen.<sup>116</sup>

Samtidigt försöker Fiskekommunernas medlemskommuner att arbeta på ett sätt så att konsekvenserna av fiskeripolitiken blir synliga. Om konsekvenser och effekter av fiskeripolitikens beslutsmakare inte identifieras av kommunerna kommer således ingen annan att göra det, innan det är för sent. Arbetsmetoden som samförvaltningen har är att identifiera effekter av beslut tagna på högre nivåer och hitta ingångar för att påverka och ställa till rätta. Rollen som medlemskommunerna anser sig ha är att fungera som en lobbyverksamhet på den lokala och regionala nivån, som tillsammans lobbar mot myndigheter och departement. Genom att påverka myndigheter som ett led upp i flernivåstyrningen av fiskeripolitiken hoppas man också kunna påverka departementen. Att påverka departementen är önskvärt då det är här kontakten med EU är som mest betydelsefull för den lokala nivån.<sup>117</sup>

Kommunernas arbete inom fiskeripolitiken har sin utgångspunkt i hur väl man lyckas påverka nationellt och internationellt. Samarbetet med Västra Götalandsregionen ger kommunerna en direkt ingång mot EU-nivå genom regionens Brysselkontor. Detta gör att kommunerna tar mer utrymme inom den regionalt utformade maritima strategin som VGR har arbetat fram för Västra Götaland. Fiskekommunernas ambition blir därmed att identifiera behoven inom kommunerna och involvera berörda aktörerna så som fiskare, företagare och industrier.

---

<sup>115</sup> Fiskekommunerna (2012), *Verksamhetsberättelse 2011*, Rapport

<sup>116</sup> Fiskekommunerna (2012), *Verksamhetsberättelse 2011*, Rapport

<sup>117</sup> Intervju, Tjänsteman, Fiskekommunerna

Därefter kan kommunerna påverka det regionala arbetet inom fiskeripolitiken mot egen riktning, men det gäller att veta vad som är påverkbart och leder till goda effekter inom kommunen. En tjänsteman från Fiskekommunernas förklarar att arbetet måste ha en god förankring mot både verklighet och allmänhet för att få goda resultat som gynnar fiskeripolitiken och den enskilde i kommunen.

*”För att få en slagkraft i inom fiskeripolitiken måste vi veta, vad är vi vill och vad tror vi på?”<sup>118</sup>*

*Tjänsteman, Fiskekommunerna*

Den demokratiska förankringen inom Fiskekommunernas verksamheter utgår från deras nätverkande arbetsmetoder. Fiskekommunerna arbetar aktivt med olika aktiviteter för att stärka dialogen mellan fiskare, forskare och myndigheter. Samordning av möten och olika studiebesök är exempel på aktiviteter som Fiskekommunerna genomför i syfte att skapa förutsättningar för parterna att träffas, utbyta erfarenheter och få yttra sig. Målet är att nå en ökad förståelse för olika parter förutsättningar för att vidare kunna påverka. Fiskekommunerna arrangerar möten med bland annat fiskhandlare, fiskgrossister, turistföretag och yrkesfiskare för att diskutera och öka samverkan<sup>119</sup>.

Fiskeripolitikens utformning gör att beslut och riktlinjer som påverkar den lokala nivån och dess medborgare ofta saknar en demokratisk förankring. Detta på grund av att besluten tas på nivåer som inte alltid har en god insyn i vad som egentligen sker på den lokala nivån. Den gemensamt utformade fiskeripolitikens syfte samtalar inte alltid med fiskekommunernas syfte och ambitioner för det lokala fiskeriet. Med detta menar Fiskekommunerna att det krävs en helt annan förankring inom fiskeripolitiken, en som talar för alla nivåer och ger utrymme för yttring och påverkan.

*”Detta har man med tiden fått lära sig, att det krävs en helt annan förankring för att fiskepolitiken ska fungera”<sup>120</sup>.*

*Tjänsteman, Fiskekommunerna*

---

<sup>118</sup> Intervju, Tjänsteman, Fiskekommunerna

<sup>119</sup> Fiskekommunerna (2012), *Verksamhetsberättelse 2011*, Rapport

<sup>120</sup> Intervju, Tjänsteman, Fiskekommunerna

## 5.2 Horisontell styrning av fiskeripolitiken

Den horisontella styrningen av fiskeripolitiken kännetecknas av en informell styrning där olika aktörer samarbetar problemorienterat inom olika nätverk, konstellationer och partnerskap. Denna typ av organisering är samfrågeorienterad där frågor överlappar formella politiska territorier med andra av horisontell samordning. Detta skapar en svårighet då vi ska bilda oss en helhetsbild av vilka aktörer egentligen ingår i konstellationen av informell verkan och till vilken grad de medverkar inom styrningen av fiskeripolitiken.

Genom att strategiskt identifiera och välja ut viktiga aktörer som arbetar med fiskeripolitiken inom den regionala sfären Västra Götaland har vi haft som ambition att kartlägga den informella organiseringen av fiskeripolitiken.

### 5.2.1 SFR – Sveriges Fiskares Riksförbund

Sveriges Fiskares Riksförbund är en politiskt obunden organisation för Sveriges yrkesfiskare. Verksamheten som har sitt säte i Göteborg med ungefär 23 lokala avdelningar runt om i landet som bedrivs av medlemmar och förtroende valda. De förtroendevalda ledarna som arbetar runt om i landet är valda av förbundets medlemmar och verkar för medlemmarna, som idag är ca 1200 stycken. Förbundet ska verka för en fast sammanhållning bland landets fiskare genom att företräda och förhandla för fisket i förhållande till statsmakten, myndigheterna och organ inom EU. Verksamheten skall även engagera sig inom andra samhällsorgan som har fisket som intresse och verka för fiskets framtid. Syftet med förbundet är för övrigt att verka för en god miljö i hav, sjöar och vattendrag, ta tillvara på den svenska fiskarens intressen vid internationella förhandlingar och vara företrädare vid yttranden och remisser. Förbundet verkar inom olika projekt och konstellationer i alla av de nationella nivåerna, men även som enskilda aktörer i vissa fall då yttrande krävs. Verksamheten bedrivs med syfte i att gynna den enskilde och de 1200 medlemmarna som kollektiv. Genom att driva ett påverkansarbete utifrån eget syfte är förbundets ambition att påverka de olika nivåerna i egen riktning. Förbundets påverkansarbete sker genom remisser, yttringar, hearings och olika projektbaserade grupper vilket förekommer på en rad olika nivåer som har intresset i fiskerifrågor. Bland annat berörs och konsulteras Hav och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket,

Jordbruksdepartementet, Länsstyrelsen, Regionen, livsmedelsverket och med andra organisationer med fiske om verksamhetsområde<sup>121</sup>.

Ordförande för SFR anser att organiseringen av fiskeripolitiken idag är komplex och ibland inkonsekvent vid olika skeden. Att organisera politiken utifrån EU:s preferenser har under senare år blivit allt enklare mestadels eftersom att det numera är en vana och ett logiskt sätt att organisera sig då omvärlden gör likadant. Däremot borde fiskeripolitiken inom nationella ramar organisera sig mer effektivt och mer strukturerat. SFR:s ordförande pekar på myndigheternas fördelade ansvarområden inom fiskeripolitiken. Dessa ansvarområden är visserligen olika till karaktären men utgår från samma EU-baserade direktiv. Därmed anser SFR:s ordförande att samordningen mellan dessa två myndigheter borde vara mycket bättre än vad det är idag. Myndigheterna tycks brista i översikt och kommunikation då de inte har samma inriktningar för fiskeripolitiken. Jordbruksverket har ett främjande ansvar och HaV ett reglerande vilket innebär att;

*”när den ena handen ger så slår den andra”*.<sup>122</sup>

*Ordförande, SFR*

För att påverka arbetat på myndighetsnivå tar förbundet själva kontakt med handläggare och andra ansvariga inom projektet. Detta arbetssätt kan liknas vid som lobbyverksamhet, då sakkunskap från SFR påverkar politiken genom politiker och tjänstemän på alla nivåer. Det arbete som bedrivs av SFR bedrivs med syftet att gynna och företräda medlemmarnas intressen. Frågor som förbundet initierar grundar sig i medlemmarnas tillstånd och behov. Detta kan rörs sig om en rad olika fiskerelaterade frågor men främst handlar det om regeländringar inom fisket. Det kan bland annat handla om regeländringar kring kvoter och ransoner, tillstånd och redskap. Enligt förbundets ledande medlemmar är det viktigt att få gehör för sina yttringar då det faktiskt berör de som har fisket som levebröd. Vidare anser flertalet att det medger ett mervärde vid yttringar även då gehör inte fås i frågan<sup>123</sup>.

## **5.2.2 WWF – Världsnaturfonden**

Världsnaturfonden är en politiskt obunden organisation vars verksamhetsområden är naturvård och miljö. Fonden grundades år 1961 internationellt och tog ett fäste i Sverige

---

<sup>121</sup> [www.yrkesfiskarna.se](http://www.yrkesfiskarna.se)

<sup>122</sup> Intervju, Sveriges Fiskares Riksförbund, Ordförande

<sup>123</sup> Intervju, Sveriges Fiskares Riksförbund, Ordförande

1971, idag finns det kontor över hela Sverige och hela världen. Fonden ser sig som en av de mest engagerade och mycket möjligt ledande organisationen inom miljö och naturvård i både Sverige och internationellt. Detta gör WWF till en viktig aktör inom fiskeripolitiken nationellt och internationellt, där fonden besitter stor kompetens inom EU och medlemsländers regeringar<sup>124</sup>.

Ur ett fiskepolitiskt perspektiv ska verksamheten drivas i mån om att bevara fiskebestånd samt på ett långsiktigt sätt verka för ett hållbart fiske och fiskproduktion. Arbetet som bedrivs syftar både till ett nå fiskeförvaltning som är ekosystembaserad och för att öka spårbarheten av fiskeprodukter som befinner sig på marknaden. Fondens arbetsmetoder går ut på att samverka och påverka de olika nivåerna och aktörerna vars arbets- och intresseområde är fisket. Fonden använder sig av olika metoder av påverkan för att påverka fiskeripolitiken för sina egna måls räkningar och dess medlemmars preferenser. Den samverkan som fonden har med myndigheter, institutioner och andra offentliga organ sker formellt och ofta. Genom att medverka i olika konstellationer av projekt, expertgrupper och nätverk påverkar fonden flera offentliga nivåer genom yttringar och rådgivande<sup>125</sup>.

Världsnaturfondens påverkansarbete med EU är något bredare och mer utarbetat vid jämförelse med andra nationella intresseorganisationer. Detta är på grund av att WWF redan är en internationellt nätverkande aktör som finns etablerade inom flera länder. WWF har en stor fördel vid påverkansarbetet av den gemensamma fiskeripolitiken och försöker i ständigt att påverka i riktningen mot ett mer hållbart fiske. För att nå sitt mål om ett mer hållbart fiske har WWF en redan utarbetad nätverksgrupp inom EU som ständigt arbetar i form av påverkan och samverkan med EU<sup>126</sup>.

### **5.2.3 CPMR – Conference of Peripheral and Maritime Regions**

Conference of Peripheral and Maritime Regions är en internationellt samordnad organisation som arbetar nätverkande mot olika politikområden. Medlemmarna består av nationer inom Europas perifera och maritima regioner. Idag har organisationen ungefär 160 regionala medlemmar, varutav 28 länder. Sverige har ungefär 11 regionala medlemmar och Västra Götalandsregionen är en av dem. CPMR är en paraplyorganisation förts av sex geografiska kommissioner, bland annat Nordsjökommissionen (North Sea Commission - NSC) och Östersjökommissionen (Baltic Sea Commission – BSC). Men också andra arbetsgrupper

---

<sup>124</sup> [www.wwf.se](http://www.wwf.se)

<sup>125</sup> Världsnaturfonden (2011) Årsredovisning året 2011, WWF

<sup>126</sup> Kontaktperson för WWF



inriktade mot maritima utvecklingsprogram. Västra Götalandsregionen har varit medlem i CPMR sedan 1999. Medlemskapet innebär en möjlighet att, tillsammans med andra europeiska regioner, påverka EU och få gehör för gemensamma intressen. Beräkningar visar att ungefär 60 procent av de ärenden som behandlas på regionfullmäktige direkt eller indirekt påverkas av beslut i EU<sup>127</sup>.

Samordningen av det internationella regionala samarbetet sker på regionalnivå där regionen påverkar politiken genom att ingå i nätverkande konstellationer så som CPMR. På detta vis engagerar regionen sig inom en intresseorganisation som medlem och en del av arbetsmetoderna för att påverka EU-politik med större genomslag. Enligt samordningen av det regionala engagemanget i CPMR handlar medlemskapet och arbetet inom konstellationen främst om att ha en ordentlig omvärldsbevakning gällande de frågor som regionen arbetar med berörs på regionalnivå<sup>128</sup>.

Det riktiga nätverkandet sker då det regionala utvecklingsarbetet inom fiskeripolitiken kommer i kontakt med andra regionala medlemmar i andra länder. Genom engagemang med liknande regioner som arbetar med liknande frågor skapas nätverken som leder till ett projektliknande samarbete. Arbetsmetoderna för att påverka blir mer slagkraftiga och vi får en större möjlighet att lyckas påverka EU:s politik mot det egna målet<sup>129</sup>.

En rörig massa av nätverk och samarbetet karakteriserar denna typ av arbetsmetod för att kunna påverka EU och dess politik. Men, i allt detta finns det en demokratisk legitimitet som ser till att inkludera alla berörda, som i detta fall är 160 regioner runt om Europas perifera maritima områden. Den demokratiska processen inom CPMR är väldigt viktig och inom beredningen av kommande EU beslut där CPMR uttrycker sig ska alla representanter för alla länder få yttra sig. Det är viktigt att få alla medlemsländer i CPMR får en chans att yttra sig i alla frågor och beslut, på detta sätt får också CPMR ett större gehör för sitt arbete<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> [www.cpmr.eu](http://www.cpmr.eu)

<sup>128</sup> Intervju, Internationell samordnare, VGR

<sup>129</sup> Intervju, Internationell samordnare, VGR

<sup>130</sup> Intervju, Internationell samordnare, VGR

## 6. Analys

*Presentationen av analysen är uppbyggd på de faktorer som angavs i analysmodellen och här möter det empiriska materialet den teoretiska referensramen.*

### 6.1 Fiskeripolitiken i flernivåstyrningsperspektiv

Fiskeripolitiken är ett tydligt resultat av EU:s inflytande på den svenska politiken. Staten har således förlorat stora delar av sin traditionella roll inom fiskeripolitikens utformning, som inte allt för länge sedan utarbetades på mer lokala nivåer. EU-samarbetet som Sverige är inbäddad i är en komplicerad process där inte endast regeringen är ensam aktör. På den europeiska arenan ingår också regioner, kommuner, olika intresseorganisationer och företag. Denna process av europeisering ställer därmed flera nivåer och aktörer i en viktig konstellation för både styrning och mottagande av olika politiska processer. För att få en djupare förståelse för EU och dess politik har teorier om flernivåstyrning utvecklats för att få förståelse kring komplexiteten som kan uppstå när olika aktörer och politiska nivåer samverkar. De tidigare hierarkiska formerna av beslutsfattande har övergått till mer nätverksorienterade former med flera olika aktörer på olika nivåer som integrerar inom ett och samma politikerområde. Fiskeripolitiken är således ett politikerområde där både formella och informella strukturer existerar för att både påverka och utforma politiken. Som tidigare nämnt är fiskeripolitiken ett överstatligt politikerområde som är en följd av europeiseringen på den svenska förvaltningen och har under senare tid övergått till en mer nätverksorienterad form av governance. Flernivåstyret av fiskeripolitiken blir därmed tydlig och kan användas för att beskriva den komplexitet som uppstår när olika politiska nivåer och intresseorganisationer i form av nätverk samverkar och formar politiken. Flernivåstyrningen dels upp i två olika typer av styrning typ 1 och 2. Typ 1, den vertikala traditionella hierarkiska styrningen som består av offentliga politiska nivåer vars jurisdiktioner är tydliga och överlappande. Vidare talas det om typ 2, horisontell styrning som presenterar för en mer informell struktur bestående av uppgiftsorienterade intressenter.

För de nationellt placerade och vertikalt styrda nivåerna, HaV och Jordbruksverket, är det viktigt att ha ett fungerande samarbete med alla aktiva nivåer inom politikerområdet för att deras verksamhet ska ha slagkraft. Myndigheterna medger även att dem lägger en stor vikt vid samverkan med intresseorganisationer eftersom dessa aktörer innehar viktig sakkunskap inom vissa frågor.<sup>131</sup> På den regionala nivån bereds fiskeripolitiken genom samverkan med högre

---

<sup>131</sup> Intervju, Tjänstemän HaV och Jordbruksverket

och lägre nivåer samt med olika intresseorganisationer genom projekt. Flera aktörer och nivåer samspelar med den regionala nivån utifrån olika politiska ändamål, och därmed kan den regionala nivån beskrivas som spindeln i nätet. Kommunernas ständiga interaktion med olika EU-program i kombination med ett omfattande ansvar för välfärdspolitiken gör denna nivå till en viktig aktör inom fiskeripolitiken. Fiskekommunerna i Västra Götalandsregionen integrerar med alla politiska nivåer men har även direkta ingångar mot EU. Kommunernas sätt att bedriva fiskeripolitiken har sin utgångspunkt i att försöka påverka politiken både nationellt och internationellt. Fiskekommunerna anser själva att detta arbetssätt är av stor vikt, då deras huvuduppgifter är att identifiera effekterna som uppstår av fiskeripolitiken. Det blir således viktigt för Fiskekommunerna att engagera sig i politikens alla led för att få påverka politiken inom den egna riktningen. Fiskekommunernas integrering med andra nivåer och aktörer kan således beskrivas som ett verktyg inom det kommunala arbetet med fiskeripolitiken.

Den informella horisontella styrningen av fiskeripolitiken sker utifrån intresseorganisationer som är uppgiftsorienterade men också nätverkande i hopp om att få gehör. Kartläggningen av tre olika horisontella organisationer påvisar att fiskeripolitiken bedrivs utifrån intressen och nätverkande. Organisationerna arbetar för att påverka implementeringen för den egna verksamhetens syfte (medborgare, fiskare, miljö, näring). Interaktionen mellan organisationerna och de offentliga vertikala nivåerna sker systematiskt efter behov och vart man anses kunna mest gehör. Ett arbetssätt som detta innebär att det inte finns klara riktlinjer för arbetet med fiskeripolitiken utan man använder sin röst och tid där det behövs. Samverkan med de olika nivåerna blir därmed på projektbasis där fokusområden kan variera.

## 6.2 Organisering av fiskeripolitiken

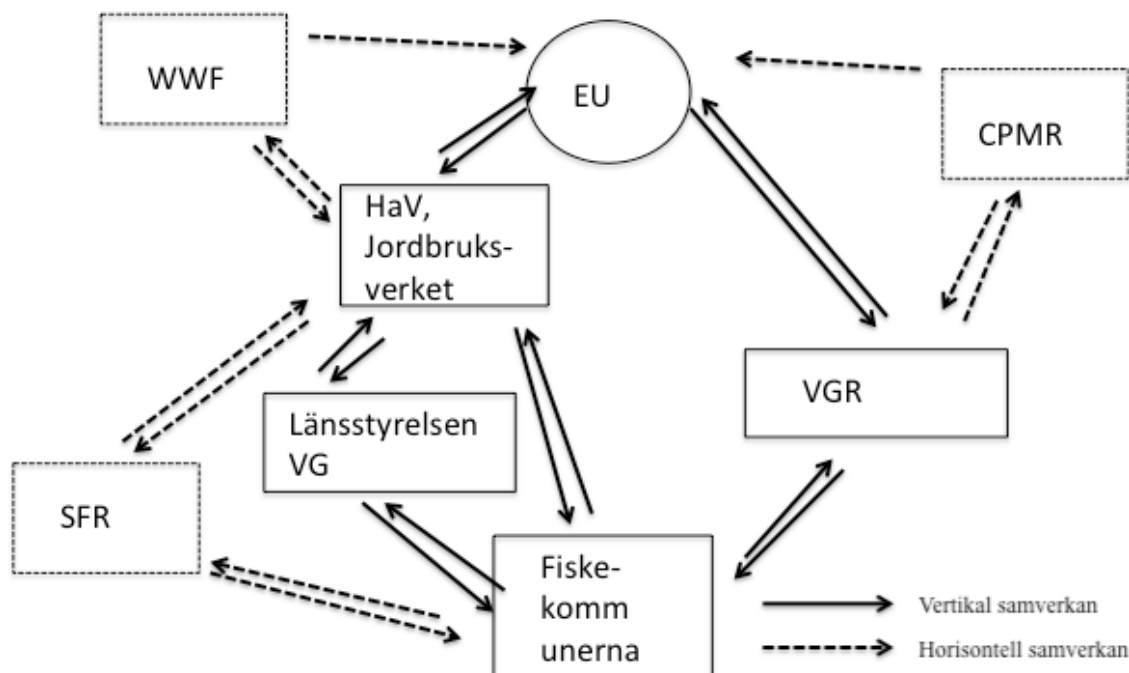


Bild 6.2

Med hjälp av flernivåstyrningsperspektivet kan samverkan mellan de olika nivåerna kartläggas utifrån den vertikal och horisontell samordning samt styrning med nätverksliknande konstellationer.<sup>132</sup> Ovan ser vi en beskrivande bild som ger en översikt i hur organiseringen av fiskeripolitiken utifrån ett flernivåperspektiv. Bilden visar de ömsesidiga kontakterna och samverkan mellan olika aktörer och nivåer med syfte att genomföra en effektiv fiskeripolitik. Kommunerna som i detta fall består av Västra Götalandsregionens Fiskekommuner är den lägsta administrativa nivån inom fiskeripolitikens genomförandeprocesser. Det är samtidigt den nivå som mest samverkar med andra nivåer och aktiva aktörer samt intresseorganisationer. Enligt Fiskekommunerna själva är man medvetet aktiv inom flera olika typer av formell och informell samverkan för att på sikt få bedriva den fiskeripolitik som man anser sig ha behov av. Fiskekommunerna anser att flernivåstyrningen av fiskeripolitiken gör det möjligt för deras verksamhet att få ingångar inom flera led av politiken. Detta är något som Fiskekommunernas verksamhet gärna utnyttjar för att kunna påverka politiken i deras egen riktning samt också andras förväntningar på Fiskekommunerna inom fiskeripolitiken.

<sup>132</sup> Tallberg et al (2010) s 31f

Regionalt har man kunnat identifiera att Västra Götalandsregionen (VGR) har en samordning som mestadels agerar inom nätverkande ramar och på projektbasis. Den regionala nivån, VGR, har en direkt ingång mot EU i och med att regionen har ett kontor på plats i Bryssel. Detta gör att VGR:s arbete med fiskeripolitiken varken berör eller är i nödvändighet beroende av andra nivåers samverkan för att genomföra sin politik. I och med att VGR har en utvecklande och tillväxtpolitisk inriktning inom fiskeripolitiken är deras arbete inte heller interagerat med resterande nivåer. Detta bidrar till att VGR bedriver en egen fiskeripolitik som är anpassad efter egen agenda. Regionernas ökande inflytande inom EU:s beslutsprocesser är ett tecken på flernivåstyrningens framväxt som har förskjutit delar av politiken från centralmakten till en regional, subnationell nivå.<sup>133</sup> Detta knyter an till tidigare forskning som identifierar fiskeripolitiken som ett flernivåstyre och anser att den samordnas inom den regionala nivån i medlemsstaten. Enligt forskning har beslutsfattandet av fiskeripolitiken förskjutas från nationella nivån mot en regional nivå men där EU fortfarande är en centralmakt. Därmed borde den nationella makten anpassa sig till denna förändring för att inte hamna utanför den koncentrerade styrningen av fiskeripolitiken.

Den nationella nivån bedriver en beredande genomförandepolitik av fiskeripolitiken för hela Sverige. Myndigheterna har ett ansvar att genomföra politiken korrekt och effektivt med en ständig hänsyn till lagar, förordningar och regler från EU. Genom den regionalt placerade statliga nivån i form av Länsstyrelsen, får myndigheterna och departementen lokal kännedom och en plattform för att genomföra EU:s gemensamma fiskeripolitik. Länsstyrelserna blir en viktig del av den nationella fiskeripolitiken då man anser att kärnan existerar i samordningen av den regionala kunskapen. Länsstyrelsernas direkta ingångar i fiskeripolitikens utgång från vad den nationella nivån har för planer och hur politiken vill bedrivs på den regionala nivån. Länsstyrelsernas kontakter med den enskilde medborgaren sker utifrån nationella preferenser men står i eget gensvar och får därmed en egen nivå att arbeta ifrån. Länsstyrelsen i Västra Götaland besitter en bred och territoriell kunskap av regionens fiskeinriktade verksamhet. Länsstyrelsen används gärna av myndigheterna som en kunskapsbas vid olika projekt och samarbeten<sup>134</sup>.

På nationell nivå har arbetet lagts på två myndigheter, vars fiskeripolitiska ansvar skiljer sig åt, som både ska utgå från den gemensamma fiskeripolitikens mål. Myndigheten HaV har en reglerande position inom den nationella politiken medan Jordbruksverket arbetar mer

---

<sup>133</sup> Tallberg et al. (2010)

<sup>134</sup> Intervju, Tjänsteman Länsstyrelsen i Västra Götaland

främjande gentemot fisket genom utdelning av olika struktur och projektstöd. Myndigheternas arbetsformer kommer ofta i konflikt med varandra och orsakar enligt SFR en oordning i hur fiskeripolitiken ska bedrivas. SFR beskriver kontrasten mellan myndigheternas arbetsformer som motsägande, då den ena handen ger och andra slår.<sup>135</sup> Myndigheterna anser att deras verksamheter har en bra ansvarsfördelning med en transparens som gör att deras arbete med fiskeripolitiken blir överskådligt.<sup>136</sup> Vi anser dock att detta faktum inte blir behjälpligt vid effektiv styrning då fördelningen av fiskeripolitiska mål inte har ett gemensamt arbetssätt. Därmed blir det tydligt att myndigheternas arbete inom den gemensamma fiskeripolitikens saknar en gemensam plan för hur politiken ska bedrivas vilket påverkar andra aktörer och nivåer negativt.

Olika intresseorganisationer WWF, SFR och CPMR interagerar på olika basis med offentliga nivåer för att tillgodose egna intressen. Kontrasterna mellan den traditionella byråkratin och tydliga politiska processer blir allt svagare inom den offentliga styrningsprocessen. Numera välkomnas intresseorganisationer, lobbyister och sakkunniga i utformningen. Detta gör att nya typer av organisationer med olika syften kan rör sig fritt mellan subnationella, nationella och övernationella nivåer. Deras ambitioner med fiskeripolitiken kan vara av olika karaktär ekonomiska, miljömässiga eller för räkning av den enskilde. Dessa samhällsaktörer styrs inte av givna regler för samverkan utan interagerar självständigt utifrån egen uppgift inom fiskeripolitiken.

De valda intresseorganisationerna, som presenteras i *bild 6.2*, består av aktörer som utför självständiga specifika uppgifter inom fiskeripolitiken och vars mål skiljer sig åt från varandra. Aktörernas samverkan med andra offentliga nivåer utgår från uppgiftsspecifika mål vilket gör att arbetsformerna kan skilja sig åt beroende på vad man vill åstadkomma. SFR samverkar främst med den lokala och nationella nivån, då det är här deras mål får mest slagkraft. Genom interaktioner med nationella myndigheter försöker SFR påverka fiskeripolitiken för den enskilda fiskarens räkning som verkar utifrån den lokala nivån.

Intresseorganisationen WWF veckar för och med samhällsmedborgarna för att bygga en framtid för alla. WWF:s medlemskap inom fiskeripolitikens är skiftande och har enligt WWF inga begränsningar då man ständigt söker ingångar för påverkan och slagkraft inom fiskeripolitiken. Som tidigare nämnts har WWF ett kontor stationerat i Bryssel vilket gör ledet

---

<sup>135</sup> Intervju, Ordförande SFR

<sup>136</sup> Intervju, HaV och Jordbruksverket

mellan EU och WWF:s pågående arbete både kortare och effektivare. WWF:s arbete med fiskeripolitiken aktualiseras av samhällsagenda och följer den organisering som är lämpligast för att ta itu med gemensamma problem.

CPMR arbetar utifrån VGR:s fiskeripolitiska samordning där VGR använder konstellationen CPMR för påverkningar inom EU. Enligt samordningen av det regionala engagemanget i CPMR handlar medlemskapet och arbetet inom konstellationen främst om att ha en ordentlig omvärldsbevakning gällande de frågor som regionen arbetar med berörs på regionalnivå.<sup>137</sup> Samarbetet mellan VGR och CPMR gör att de båda aktörerna tillsammans får ett större genomslag inom fiskeripolitiken. Detta gör att horisontell och vertikal styrning tillsammans ingår i ett samarbete för en gemensam ingång inom fiskeripolitiken som mer eller mindre är konstant.

Därmed har vi konstaterat att både horisontell och vertikal styrning samexisterar och att typ 2 till stor del är inbäddad i typ 1. Fiskeripolitiken är organiserad med flertalet aktörer på olika nivåer där politiken samordnas beroende på vad ärendet är eller vad för sorts resultat som kan förväntas. Inom den vertikala styrningen, typ 1, av fiskeripolitiken existerar det flexibla strukturer i samverkan med aktörer i enlighet med horisontella styrningen, typ 2. Arbetet med fiskeripolitiken sker ofta genom nätverkande, projektgrupper och olika konstellationer där flertalet aktörer och offentliga nivåer medverkar och påverkar. Dessa konstellationer är flexibla och använder sig av uppgiftsspecifika uppdrag som söker kanaler för att påverka implementeringsarbetet. Det kan ses som en kombination av både horisontell och vertikal styrning. Vi anser således att det är en interaktion som sker mellan dessa två styrningstyperna.

### **6.3 Diagonal styrning av fiskeripolitiken**

Flernivåstyrningen presenterar två idealtyper av styrning som kan ge oss en beskrivning av hur fiskeripolitiken är organiserad. Efter studiens gång har vi upptäckt att flernivåstyrningsperspektivets två idealtyper inte är tillräckligt för att kunna beskriva fiskeripolitikens organisering. Vi anser att den vertikala och horisontella styrning förlorar delar av sin ursprungliga funktion då dessa två former av styrning interagerar med varandra. Denna interaktion är enligt våra upptäckter inte ständig men sker ofta nog för att vara betydelsefull för fiskeripolitikens slutgiltiga implementerings resultat. Interaktionen mellan de två typer sker som tidigare nämnt i olika projekt och tillfälliga konstellationer men det finns även en interaktion som sker genom personkontakter. Samspelet mellan olika offentliga

---

<sup>137</sup> Intervju, Internationell samordnare, VGR

nivåerna och intresseorganisationerna sker ofta genom personkontakter vid olika skeden då nytillförsel av kunskap krävs. Intresseorganisationerna innehar kunskaper som offentliga nyckelpersoner är i behov av och tar då själva kontakt med organisationen och startar därmed en interaktion i fiskeripolitikens syfte.

Statsvetarna Torfing, Peters, Pierres och Sørensen har myntat begreppet diagonal styrning i syfte att beskriva hur horisontell och vertikal styrning förlorar sin betydelse och mening om denna interaktion inte definieras av strikt hierarki eller andra formella kompetenser. Istället för horisontell eller vertikal styrning belyses mönster av "diagonal" eller "sicksack" styrning. Denna typ av styrning handlar om när förtroendevalda och byråkrater på institutionella nivåer interagerar med varandra och där den offentliga styrningen tenderar att vara öppen för lobbyister, intressegrupper, företag och icke-statliga organisationer. Många av dessa aktörer rör sig fritt mellan subnationell, nationell, transnationell och ibland globala nivåer. Båda dessa typer av "diagonal" eller "sicksack" interaktioner är vanliga i dagens styre, men vårt tänkande om samhällsstyrning är fortfarande till stor del format av traditionella modeller av vertikala och horisontella institutionella relationer<sup>138</sup>. Statsvetenskapliga forskare menar att diagonal styrning avslöjar komplexa mönster av formella eller informella interaktioner som är viktiga för styrningen men som vi annars inte skulle ha iakttagit. Därmed existerar andra komplexa mönster inom styrningen, mönster som utgörs både av vertikal och horisontell styrning. Den diagonala styrningen är därmed en kombination av horisontell och vertikal styrning som skapar ett rörigt och "sicksackigt" mönster av samverkan och interaktioner<sup>139</sup>.

Begreppet diagonalstyrning hjälper inte oss att beskriva eller förstå komplexiteten inom fiskeripolitiken men ger oss en större förståelse till hur det har kommit att se ut som det gör. Vi har observerat att det inom fiskeripolitiken inte alltid är lätt att upprätthålla en stram distinktion mellan vertikal och horisontell styrning, och att den diagonal styrning hjälper oss att beskriva interaktionerna mellan horisontell och vertikal styrning. Inom fiskeripolitiken existerar aktörer som innefattar olika mycket makt och arbetar på olika plattformar. Dessa aktörers arbetsmetoder och strukturer för samordningen beror på uppgiften och det mål man vill nå. Deras sammansvetsning har inga klara riktlinjer eller plats för utövning utan sker på basis av resultatet som skall uppnås. Konstellationerna som då uppstår består av både informella och formella kontakter, alltså sker både vertikal och horisontell styrning för att

---

<sup>138</sup> Torfing, J., Peters, G., Pierre, J. och Sørensen, E. (2012) *Interactive Governance – Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press s.86ff

<sup>139</sup> Torfing mfl 2012 s100



resultatet ska visualiseras. Ett exempel på detta är SFR:s uppgiftsorienterade mål inom fiskeripolitiken vars samverkansstrukturer sker mellan enskilda aktörer på olika nivåer. Man anser att personen i fråga representerar sin organisation eller myndighet och ett en sådan interaktion kan föra politiken i egen riktning<sup>140</sup>. Likartat har vi observerat att de vertikalt styrda institutionerna på olika nivåer väljer att samverka inom olika konstellationer av nätverk för den egna verksamhetens skull. Interaktioner som sker mellan dessa nivåer är en diagonal eller ”sicksackigt” styrning som utövas efter behov och utan hänsyn till formella strukturer av jurisdiktion eller medlemskap, man använder sig gärna av relevanta personkontakter hellre än att samverka genom formella institutionella processer.

#### **6.4 Demokratisk förankring inom fiskeripolitiken**

För att belysa hur den demokratiska förankringen ser ut inom fiskeripolitikens organisering kommer vår analys utgå från det teoretiska ramverket som tidigare presenterades. Ett politikerområde som utgörs av ett flernivåsstyre och nätverksstyre medför utmaningar gällande hur man demokratiskt fattar beslut och hur den politiska förankringen är utformad. Fiskeripolitiken kan uppfattas som ett komplext politikerområde, vilket medför att det kan vara svårt för utomstående att följa samverkan och organiseringen av den då det är många olika aktörer som är inblandade och som samverkar mellan olika nivåer. Tidigare forskning visar på att denna konstellation av nivåer och aktörer skapar en särskild institutionell ordning inom fiskeripolitiken och där alla aktörer ständigt söker kanaler för att utforma och påverka fiskeripolitiken i den egna riktningen. Komplexiteten som kan uppstå när en stor del av det politiska samspelet förflyttas till betydligt fler aktörer kan tolkas som ett demokratiskt problem. I nätverk och samordning i ett flernivåsstyre medför utmaningar för hur man demokratiskt ska fatta beslut och hur den politiska förankringen ser ut.

Vi har observerat genom våra genomförda intervjuer att den demokratiska förankringen inom fiskeripolitiken kan betraktas genom olika perspektiv. En av fördelarna med flernivåstyrning av fiskeripolitiken är att medborgarna preferenser fångas upp på ett sätt som både är bra och som genererar till att det blir en demokratisk form av styrning. VGR och SFR anser båda att det är viktigt att skapa en medvetenhet inom samhället genom olika debatter som är relaterade till fiskefrågan. VGR lämnar utrymme för medborgarna och intresseorganisationer att via debatt lämna sina åsikter och frågor.<sup>141</sup> SFR arbetar för berörda medlemmar och för både

---

<sup>140</sup> Intervju, SFR, Ordförande

<sup>141</sup> Intervju, Tjänsteman VGR

talans och debatter utifrån deras preferenser.<sup>142</sup> Myndigheten HaV använder gärna olika nätverksorganisationer för att fånga upp berörda medborgarnas preferenser då de anser att de lättare att föra en politik där alla får yttra sig.<sup>143</sup> Å andra sidan kan ett flernivåstyre av fiskeripolitiken medföra en svag demokratisk förankring då olika aktörer på ett flertal nivåer är sammanlänkade i ett gemensamt nätverk som kan brista i både ansvarsutkrävande och legitimitet. Samhällsmedborgarna kan således få svårigheter att utkräva ansvar vid kommande val om viktiga beslut fattas utanför demokratiska församlingar.

Fiskekommunerna inom Västra Götalandsregionen anser man ofta inte tar hänsyn till demokratiska ideal och normer som ska ligga till grund för politiken. Beslut tas på högre hierarkiska nivåer som inte alltid ser till att involvera de lägre nivåerna. Fiskekommunerna anser att det krävs en annan typ av tillvägagångssätt för att förankra demokratiska normer inom fiskeripolitiken. De menar att de högra nivåernas beslutsprocesser ska för talan för alla nivåer och ger utrymme för dialog. Länsstyrelsen anser, så som Fiskekommunerna, att fiskeripolitiken står inför svårigheter i och med att politiken anses mer och mer öka i avstånd från kärnan, det vill säga att politiken kan upplevas långt ifrån medborgarna och därmed den enskilda fiskaren. Fiskeripolitiken ställs således ständigt inför demokratiska problem eftersom det råder svårigheter att involvera alla berörda parter samt att utkräva ansvar då beslutsprocessen inte är överskådlig. Vi har genom intervjuerna lagt märke till att aktörerna har olika uppfattningar kring den demokratiska förankringen inom politikerområdet.

Extern integritet avser självbestämmandet inom den rumsliga sfären eller inom ett policyområde, det vill säga hur beslutsfattande aktörer berörs av externa aktörer som gör intrång inom det territoriella området. Det kan vara svårt att tala om extern integritet i ett flernivåstyre, och speciellt inom fiskeripolitiken. I denna kontext är en fullständig extern integritet inte möjligt då det är staten som utifrån nationella behov och krav påverkar EU-politiken och utfallet kommer påverka de lägre nivåerna såsom region och lokal. Den lokala och regionala nivån berörs således av vad som sker i förhandlingar mellan staten och kommissionen. En tjänsteman från HaV betonade vikten av samordning mellan politikerområdets alla nivåer, vilket tyder på att den horisontella externa integriteten är väldigt svag.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Intervju Ordförande SFR

<sup>143</sup> Intervju, Tjänsteman HaV

<sup>144</sup> Intervju, Tjänsteman HaV

Intern integritet avser förhållandet mellan det auktoritativa beslutsfattandet och samhället de styr inom. Den interna integriteten avser således hur man kan mäta legitimitet, ansvarsutkrävande och medgivande inom gemensamma politiska beslut och nätverk.<sup>145</sup> Både den regionala och lokala nivåns arbete och samordning av fiskeripolitiken är representerat av demokratiskt valda politiker. Kontakten med politiken bör ses som ett bra sätt att få en demokratisk förankring då osäkerheten med ett typ 2-styre är förhandlingar och att den institutionella utformningen av nätverkstyrning sker ad hoc. Det kan således innebära att den demokratiska förankringen eller ansvariga politiska institutioner och samhället påverkas negativt.<sup>146</sup> Under våra genomförda intervjuer framkommer det dock att samverkan mellan aktörerna handlar delvis om personliga informella kontakter, vilket ses som ett viktigt verktyg inom fiskeripolitiken. Personliga kontakter kan således medföra att aktörerna kan få fördelar inom politikerområdet som de andra aktörerna inte har.

För att kunna uppnå legitima politiska processer och institutioner är det viktigt att de politiska besluten och institutionerna karakteriseras av ett antal normativa processvärden så som *effektiv medborgligt deltagande, ansvar, öppenhet och dialog*.<sup>147</sup>

Processvärdet effektivt medborgligt deltagande handlar om att medborgarna i ett demokratiskt system bör omfattas av tillräckliga och lika möjligheter att ta upp frågor på dagordningen och att ge uttryck för skälen till varför vissa beslut bör ändras. Det är således viktigt att medborgarna har tillgång till politiska processer där de har möjlighet till inflytande och delta i beslut av konstitutionell karaktär som handlar om utformningen av de politiska beslutsprocessernas och institutionerna i det politiska systemet. Under intervjun med SFR framkommer det att det finns ett effektivt medborgligt deltagande där frågor oftast väcks till HaV genom att enskilda fiskare vill framföra åsikter och tycka till om de politiska besluten.

”...medborgarna har således inflytande på politiska beslut, och därför är dialogen viktig”.<sup>148</sup>

*Ordförande, SFR*

SFR understryker att det dock kan ta lång tid att få gehör för frågor och åsikter vid yttringar till myndigheter och att lyhördsheten således bör vara bättre då medborgarna vill att det ska bli

---

<sup>145</sup> Skelcher (2005) s 93

<sup>146</sup> Skelcher (2005) s 96ff

<sup>147</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, s. 24ff.

<sup>148</sup> Intervju, Ordförande SFR

nya beslut inom snar framtid.<sup>149</sup> HaV anser att det är av värde att alla berörda nivåer och intressenter får yttra sig genom remiss, hearingar och rådfrågande, vilket i deras mening ger upphov till demokratisk förankring. Trots att de berörda medborgarna, i detta fall den enskilde fiskaren, inte alltid får gehör i många frågor anser HaV att deras arbete har en demokratisk förankring eftersom de faktiskt ger möjlighet till olika former av yttring. I denna kontext kan en kommunikation som endast sker i ett led uppfattas som odemokratiskt då de berörda medborgarna sällan ser resultat av sitt deltagande. Vi har identifierat att det finns svagheter inom den demokratiska förankringen hos myndigheterna vilket ställer både dialog och ansvarsutkrävande i fokus.

Processvärdet ansvar handlar om medborgarnas möjlighet att kunna ställa de offentliga aktörerna till ansvar för den förda politiken samt regelbunden institutionell kontroll, tillsyn och ansvarsutkrävande så man kan säkerställa att medborgarnas inflytande över politiken blir jämlik.<sup>150</sup> Det kan dock bli svårt att ställa den styrande makten till ansvar gällande utformningen av fiskeripolitiken då beslut tas på EU-nivå och implementeras sedan på nationell, regional och lokal nivå. Ansvaret kan därmed uppfattas som oklart eftersom det blir svårt att få insyn och utkräva ansvar. Flernivåstyrningen skapar således en problematik inom den demokratiska förankringen av fiskeripolitiken då ansvaret inte är överskådligt för medborgarna.

SFR anser att ansvaret för fiskeripolitiken inte bör fördelas på två olika myndigheter på nationell nivå under regeringen. Enligt SFR:s ordförande bör ansvaret för fiskeripolitiken ligga på en och samma myndighet som ska koordinera så att politiken förs mot samma riktning eller att de två myndigheterna utvecklar ett gemensamt samråd. Detta skulle leda till att besluten blir mer överskådliga, vilket innebär att det därmed blir enklare att utkräva ansvar.<sup>151</sup> På nationell nivå, Jordbruksverket, anses arbetsformen vara öppen vilket ger en insyn i hur ansvaret fördelas. Jordbruksverket anser att de har en tydlig ansvarsfördelning och att ansvarsutkrävande inte är ett problem för deras verksamhet. SFR anser å andra sidan att det har varit komplext att se vad olika aktörer och nivåer gör samt att deras ansvarsområden skulle kunna vara mer tydliga.<sup>152</sup> Detta tyder på att olika aktörer har olika uppfattning gällande ansvar vilket tyder på att möjligheten till ansvarsutkrävande skiljer sig från olika aktörer och nivåer. SFR och Fiskekommunernas uppfattning är att det finns en otydlig

---

<sup>149</sup> Intervju, Ordförande SFR

<sup>150</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 30f.

<sup>151</sup> Intervju, Ordförande SFR

<sup>152</sup> Intervju, Tjänsteman Jordbruksverket

ansvarsstruktur inom fiskeripolitiken, vilket kan uppfattas som problematiskt av de berörda aktörerna. Politikerområdets avsaknad av både individuella och gemensamt ansvar innebär således att det är svårt att utveckla och upprätthålla en vital demokrati. Det kan i sin tur bli svårt för de berörda medborgarna att få möjlighet att ställa den styrande makten till ansvar för den förda politiken.

I teorin handlar processvärdet dialog om medborgarnas möjlighet till diskussion och deltagande, vilket är viktigt för att kunna upprätthålla en fungerande demokratiprocess.<sup>153</sup> SFR anser att det är viktigt för fiskarna att kunna representera sina frågor då besluten som implementeras i slutändan kommer påverka deras verksamheter.<sup>154</sup> Under intervjun med VGR och HaV understryks vikten av att medborgarna har utrymme att via debatt och media diskutera och ha en kritisk uppfattning om de mål och medel som de politiska dagordningsfrågorna aktualiserar.<sup>155</sup>

*”Självklart påverkar medborgarnas röster genom debatter och intresseorganisationer politikerna..”<sup>156</sup>*

*Tjänsteman, VGR*

Regionens aktiva arbete i europaparlamentet gällande utkast av fisk är en följd av att man från Sverige röstar för en mer hård politik<sup>157</sup>, vilket i sin tur går tillbaka till medborgarnas demokratiska yttringar i debatter kring fiskeripolitiken. Det betyder att de demokratiska institutionerna stödjer en öppen och offentlig dialog, vilket är viktigt i säkerställandet av de demokratiska grundnormerna. Under intervjun med HaV framkommer att det även är viktigt att ha en dialog och få gehör från den regionala och lokala nivån samt intresseorganisationerna när det kommer till att implementera beslut. Det är således lättare för den nationella nivån att framföra vilka beslut som ska implementeras om de lägre nivåerna tidigare har fått utrymme att yttra sig, samt framföra medborgarnas kritik.<sup>158</sup> Dialog är ett av de demokratiska processvärdena som alla nivåer och aktörer betonar som viktigt och att det är en del av deras dagordning att bemöta medborgarnas preferenser och kritik. Det blir således lika viktigt att diskutera öppenhet som ett demokratiskt processvärde eftersom det går in i varandra.

---

<sup>153</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard(2005) s. 33f

<sup>154</sup> Intervju, ordförande SFR

<sup>155</sup> Intervju, Tjänsteman VGR och HaV

<sup>156</sup> Intervju, Tjänsteman VGR

<sup>157</sup> Intervju, Tjänsteman VGR

<sup>158</sup> Intervju, Tjänsteman HaV

Öppenhet är ett centralt begrepp i demokratidiskussionen och är betydande för alla demokratiformer, i synnerhet de demokratier som bygger på representation och långtgående delegering av beslutsmakt.<sup>159</sup> Samtliga aktörer som vi har intervjuat anser att öppenhet är viktigt för att samhällsmedborgarna ska veta vad som bör lyftas upp för diskussion och kräva ansvar för, samt för att de ska kunna ges likvärdig möjlighet att bilda sig ett kritisk tyckande kring politiken. Öppenhet gör det således även enklare för de offentliga aktörerna att få en bra implementering som grundar sig på demokratiska grundnormer.

Dialog och öppenhet mellan berörda medborgare och de offentliga aktörerna anses vara viktigt av både parterna för att kunna lyfta upp för diskussion och kräva ansvar för den förda politiken. Genom våra intervjuer så framkom att dialogen mellan medborgarna och aktörerna till viss del endast sker i ett led, det vill säga att det är en envägskommunikation. Myndigheterna kan uppfattas vara duktiga på att följa debatter men problematiken ligger dock i att de sällan svarar på kritik eller ge gehör på frågor. Det innebär att både demokratiska grundnormer och ideal inte uppfylls, vilket innebär att dialogen i slutändan inte är av stor betydelse samt inte leder till något resultat eller påverkande av politiken.

Vi anser att det även är viktigt att berörda offentliga aktörer har en ständig dialog och öppenhet gentemot varandra. Det skulle således bli enklare att både identifiera och att kunna lyfta viktiga frågor som aktualiserar den politiska dagordningen som påverkar fiskeripolitiken, och i sin tur berörda aktörer. En svag dialog mellan offentliga aktörer medför även en otydlig ansvarsstruktur där det kan vara svårt att uttyda vem som gör vad. Enligt SFR:s ordförande bör den nationella nivån vara i ständigt samråd och skapa öppenhet gentemot varandra, så att myndigheterna kan få beslut som går i samma riktning.<sup>160</sup>

De offentliga aktörernas arbete med fiskeripolitiken kan teoretiskt uppfattas som öppet där samhällsmedborgarna har en direkt insyn och möjlighet till att lyfta upp för diskussion och kräva ansvar kring politiken. Genom våra genomförda intervjuer kan vi visa att det finns en öppenhet, men som dock är svag. Öppenhet är ett centralt processvärde som måste fungera för att de andra processvärden ska vara betydande för demokratin, och en avsaknad av öppenhet kan således innebära att de andra processvärdena blir svåra att uppfylla. Öppenhet ger oss en förutsättning att kunna bedöma och värdera de demokratiska processerna

---

<sup>159</sup> Hall, Sjövik & Stubbergaard, (2005) s. 32f.

<sup>160</sup> Intervju, Ordförande SFR

som sker inom fiskeripolitiken. När vi kan bedöma processer och beslut inom fiskeripolitiken ger det oss en möjlighet till att kunna värdera demokratiska legitimiteten.

## **7. Slutsats och reflektioner**

Studiens syfte var att göra en beskrivande analys av organisering av fiskeripolitiken i Västra Götalandsregionen utifrån ett flernivåperspektiv. Organiseringen av fiskeripolitiken har studerats utifrån ett flernivåstyrningsperspektiv som används som stöd för att både förstå och beskriva den komplexa verkligheten. Studien har utgått från det implementeringsarbete som sker inom nationella ramar.

Numera utgörs inte fiskeripolitiken enbart av den enskilde fiskaren och dennes preferenser för området. Sedan Sveriges inträde i EU har fiskeripolitiken blivit ett överstatligt politikerområde där fiskeförvaltningen utgörs av ett nätverk med offentliga och icke-offentliga aktörer. På senare år har ett flertal debatter och olika frågor väckts kring fiskeripolitiken och dess förvaltning. Fiskeriförvaltningen utgörs av en konstellation av nivåer och aktörer som skapar en särskild institutionell ordning inom politikerområdet. En kartläggning av denna konstellation bidrar till en överskådlighet av hur styrningen ser ut i den svenska politiska kontexten. Idag saknas det svensk forskning kring fiskeripolitiken ur ett flernivåstyrningsperspektiv, denna studie kan således bidra till framtida forskning då den kan ge överblick och djupare förståelse av organiseringen av den svenska fiskeripolitiken.

Flernivåstyrningsperspektivet har varit ett verktyg för att beskriva hur politiken egentligen samordnas mellan de olika nivåerna och aktörerna samt hur dessa olika aktörer formar politiken. Vi har därmed kunnat konstatera att organiseringen av fiskeripolitiken enligt flernivåstyrningsperspektivet utgörs av en ständig interaktion där riktlinjer och gränser mellan offentliga nivåer och aktörer inte alltid är tydliga, och i vissa fall inte ens viktiga för genomslag i politiken. Denna interaktion utövas efter behov och utan hänsyn till formella strukturer av jurisdiktion eller medlemskap. Man använder sig således gärna av relevanta personkontakter och direktingångar hellre än att samverka genom formella institutionella processer. Inom fiskeripolitiken finns det aktörer som har olika mycket makt och arbetar på olika typer av plattformar. Dessa aktörers arbetsmetoder och strukturer för samordningen beror på uppgiften och det mål man vill nå. Deras sammansvetsning har inga klara riktlinjer eller plats för utövning utan sker på basis av resultatet som skall uppnås. Fiskeripolitiken

utgår från ett flernivåstyrelse av två olika idealtyper, horisontell och vertikal styrning, som enligt våra observationer är inbäddade i varandra och skapar därmed en tredje idealtyp, diagonal styrning. Denna typ av styrning innebär en interaktion mellan idealtyper som kan diskuteras utifrån ett demokratiperspektiv och om det finns en demokratisk förankring inom det diagonala styret.

Genom att studera fiskeripolitiken utifrån flernivåstyrningsperspektivet har vi kunna tyda att vissa förändringar kan vara rimliga för den nationella organiseringen av fiskeripolitiken. Genom intervjuer med relevanta aktörer inom olika led har vi kunnat konstatera att den nationella nivån inte arbetar på ett välorganiserat sätt. Då det finns två olika nationella myndigheter med två olika ingångar i politiken, vars egentliga syfte ska koexistera, blir det komplext för andra aktörer och nivåer att både få och utkräva ansvar. Vissa aktörer inom fiskeripolitiken skulle vilja att en av myndigheterna, möjligtvis HaV, tar över allt ansvar för fiskeripolitikens olika ansvarsområden. Detta för att underlätta politikens gång och för den enskilde som söker svar och ingångar inom fisket. Då detta i dagsläget inte är möjligt skulle det vara bra med ett välorganiserat samråd mellan myndigheterna som ständigt har direkta och effektiva kommunikationsled mellan varandra.

Studiens syfte har även varit att värdera och analysera organiseringen utifrån ett demokratiperspektiv. Flernivåstyrning diskuteras i vår analys som problematisk ur en demokratisk synvinkel. Fiskeripolitiken kan uppfattas ha en demokratisk legitimitet då alla inblandade aktörers organisering bör utgöras av demokratiska ideal och grundnormer. I praktiken är så inte är fallet då dessa sammanlänkande nivåer och aktörers arbete inte alltid ser till de demokratiska grundnormerna och därmed bli möjligheterna till ansvarsutkrävande svåra. Vi anser att fiskeripolitiken kan ställas till demokratiska problem på grund av de olika styrningssätten som finns inom ett flernivåstyrningssystem. De demokratiska problemen kan uppstå när de råder svårigheter att involvera alla berörda parter samt att utkräva ansvar då beslutsprocessen inte är överskådlig.

När det kommer till de demokratiska processvärdena, effektivt medborgligt deltagande, ansvar, öppenhet och dialog, ska de förutsätta varandra för att vara verkningsfulla. På basis av genomförda intervjuer och vårt analysramverk tolkar vi det som att det finns svagheter när det kommer till den demokratiska förankringen inom fiskeripolitiken. Vi kan således konstatera att de demokratiska processvärdena inte uppfylls helt av våra aktörer på olika nivåer och



därmed kan de inte heller förutsätta varandra för att kunna vara effektfulla. Vi kan sammanfatta det som att; om inte det ena processvärdet uppfylls så är det även svårt att uppfylla de resterande, en så kallade domino effekt. Det är således viktigt att processvärdena inte endast finns teoretiskt utan realiserar i praktiken, annars tillgodoses inte de demokratiska idealen och grundnormerna. SFR och Fiskekommunerna anser båda att fiskeripolitiken idag inte uppfyller alla demokratiska kriterier, men att den har förutsättningarna till att uppfylla dessa i framtiden. Då fiskeripolitiken varken benämns som demokratiskt eller odemokratiskt utan är en flytande skala så bör den vara en aktuell del av den politiska dagordningen.

Genom att utgå från det som våra valda teorier beskriver har vi skapat oss en bättre förståelse över hur fiskeripolitiken fungerar och hur de olika aktörerna samverkar med varandra. Våra slutsatser kan vara till användning för de som studerar flernivåstyrningsteori ur en svensk kontext. Den här studien ger inte en heltäckande bild men den kan bidra till att göra saker och ting mer förståeligt.

## **7.1 Vidare forskning**

I vår studie nämns de nationella nivåerna och deras organisering av ansvarsområden inom fiskeripolitiken. Vi anser att den här organiseringen kan studeras närmare där fokus kan läggas på myndigheternas organiseringsstrukturer. Genom studiens gång har vi upptäckt att det finns ett samordningsbehov mellan myndigheterna. Under de genomförda intervjuerna framkom det även att ansvaret för fiskeripolitiken kan åläggas på en myndighet istället för två. Vad som skulle kunna vara intressant för vidare forskning är att studera om det är ett möjligt tillvägagångssätt för att skapa en mer effektiv fiskeripolitik som går mot samma riktning.

## Referenslista

### Tryckta källor

Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) *Multi-level Governance* Oxford: Oxford University Press

Bache, Ian. (2008). *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub.

Bache, Ian and Rachel Chapman (2008) *Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire*, Governance; Volym 21

Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007). *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. Stockholm Svenska institutet för europapoltiska studier (SIEPS)

Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods* Oxford University Press Third edition

Dahl, Robert A. (2002) *Demokratin och dess antagonister*. [Ny utgåva] Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademin)

Denscombe Martyn, (2009) *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom statsvetenskaperna*, Lund studentlitteratur

Ekengren, Ann-Marie & Hinnfors, Jonas (2006). *Uppsatshandbok: Hur du lyckas med din uppsats*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (red.) (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press

Hall, Patrik, Sjövik, Kristian & Stubbergaard, Ylva (2005). *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur

Hedlund, Gun & Montin, Stig (eds), (2009). *Governance på svenska*. Santereus Förlag: Stockholm

Hooghe, Liesbet, Marks Gary (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield: Lanham,

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006) *Från hemvävd till invävd, Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber

John, Peter (2001). *Local governance in Western Europe*. London: SAGE

Klijn, Erik-Hans, (2008) "Governance and Governance Networks in Europe" I *Public Management Review*, vol: 10:4.

Montin, Stig & Gun Hedlund (2009), "Den samtida samhällsstyrningen: både kontinuitet och förändring", i Hedlund, Gun & Stig Montin (red.), /Governance på svenska/. Stockholm: Santérus Academic Press.

Peters, B. Guy och Pierre, Jon (2001) "Development in intergovernmental relations: towards multi-level governance" i *Policy and Politics*, 29 (2)

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2009). "Governance approaches" i Wiener, Antje & Diez, Thomas (red.) *European Integration Theory*, 2 uppl. Oxford: Oxford University Press

Skelcher, Chris (2005), *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*. *Governance*. Vol 18. No. 1

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005) *The Democratic Anchorage of Governance Networks* *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 - No. 3

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (eds), (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave MacMillan: New York

Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie Louise (2010) *Flernivåstyrning Framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregioner, Regionplankontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting

Torfing, Jacob, Peters, Guy,B., Pierre, Jon & Sorensen, Eva. (2012) *Interactive Governance – Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press

Van Hoof, Luc, Judith van Leeuwen and Jan van Tatenhove (2012) (forthcoming), '*All at Sea; Regionalisation and Integration of Marine Policy in Europe*', submitted to MAST (special issue).

### Dokument

Chalmers, Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Västra Götalandsregionen och Västsvenska Handelskammaren, (2011) *Five Clusters "Five Clusters in West Sweden with strength and potential for the future"* Informationsbroschyr

Europeiska gemenskaperna. (2009) *Den gemensamma fiskeripolitiken*. En användarguide. Byrån för EG:s officiella publikationer. Luxemburg.

Fiskekommunerna (2012), *Verksamhetsberättelse 2011*, Rapport

Fiskeriverket, (2006) *Regional och lokal samförvaltning av fiske*, Rapport

Regionfullmäktige Västra Götalandsregionen, (2008) *Maritim strategi för Västra Götaland*, Dokument

Regionkommittén (2009), *Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse*. EU, Regionkommittén, Utskottets 18:e sammanträde 6 maj 2009.

Tillväxtanalys, *Utvecklingskraft i regioner och kommuner – Tillväxtarbete I flernivåstyrningens*, rapport 2011:10., Östersund.

Världsnaturfonden (2011) *Årsredovisning året 2011*, WWF

### Internet

Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CRPM)  
[www.crpm.org](http://www.crpm.org) 2013-05-10

Fiskeförvaltningen:  
[www.havochvatten.se](http://www.havochvatten.se) 2013-05-27

Regeringen: Fiske - lagar och strategier  
<http://www.regeringen.se/sb/d/6419> 2013-05-27

SFR: Om SFR  
[www.yrkesfiskarna.se](http://www.yrkesfiskarna.se) 2013-05-27

Svenskt maritimt kluster:  
[http://www.maritimeforum.se/uploads/files/Sjöfartsforums\\_nyhetsbrev\\_nr\\_6\\_2011.pdf](http://www.maritimeforum.se/uploads/files/Sjöfartsforums_nyhetsbrev_nr_6_2011.pdf)  
2013-05-27

## Intervjupersoner

Ulla Olsson, Tjänsteman/sekreterare, Fiskekommunerna  
2013-02-21 09:00-10:30  
2013-03-05 11:00-12:45

Anders Carlberg, Regionutvecklare/ ansvarig för maritima frågor, Västra Götalandsregionen  
2013-03-07 11.00-11.45

Gun Brantäng, Handläggare, avdelning för fiskeförvaltning, Havs och vatten myndigheten  
2013-03-20 14:00-14:45

Gerda Roupe Internationell samordnare/sekreterare CPMR  
2013-03-21 10:00-10:45

Henrik Loveby, Ordförande för SFR, Sveriges Fiskares Riksförbund  
2013-04-03 14:00-15:00

Mattias Ruhst, Talesman för WWF, Världsnaturfonden,  
2013-04-09 14:00 – 14:30

Niclas Purfürst, Avdelningschef, Landsbygdsavdelningen, Jordbruksverket  
2013-04-14 16:00-16:30

Mikael Cullberg, Tjänsteman, Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
2013-04-19 10:00-10:45

## Övrigt

Seminarium: Maritime Day 2013-04-09 08:00 -14:00

Föreläsning: Mattias Ruhst, WWF 2013-04-09 14:00-14:30

## Bilaga

# Intervjumall

### **Indelningsfrågor:**

Vad är din befattning??

Hur länge har Du arbetat med fiskeripolitiska frågor?

### **Bakgrundsfrågor för fiskeripolitiken:**

Hur är ni en aktör inom fiskeripolitiken?

Vad är drivkrafterna bakom att utföra arbetet med fiskeripolitiken?

Hur ser ert arbete ut med fiskeripolitiken?

### **Europeisering:**

Hur arbetar ni med fiskeripolitiken utifrån EU-nivå?

Hur arbetar ni mot EU:s fiskeripolitik?

Hur påverkas ni direkt av EU, mer specifikt EU:s fiskeripolitik?

### **Organisering:**

Hur organiseras fiskeripolitiken? Hur samordnas fiskeripolitiken?

Hur många från er är inblandade i fiskeripolitiken?

Vilken roll spelar ni främst inom organisations fiskeripolitik?

Hur ser det konkreta fiskeripolitiskaarbetet ut? (yttranden, informella kontakter..)

Är det vissa medlemmar som verkar vara mera engagerade än andra för att få fram intressen?

Var kommer du/ni in i bilden? Fungerar samarbetet bra? Hur då? (Övergripande för alla områden)

### **Aktörer:**

Tycker du att fiskeripolitiken har en fungerande sammansättning av aktörer?

Vilka kanaler är typiska för fiskeriarbetet inom er organisation?

Vilka aktörer samarbetar ni med inom detta fiskeripolitikerområde?

Hur ser kontakterna ut till andra aktörer och nivåer t ex staten/region/lokal?

Finns det några transnationella samarbeten?

Vilka aktörer och samarbeten är de viktigaste gällande fiskeripolitiken?

Förekommer det nätverk/projektbaserade grupperingar inom inom fiskeripolitiken och hur

organiseras dessa?

### **Demokratiska värden**

Tycker du att det existerar en tydlig och fungerande ansvarsfördelning mellan nivåerna EU, stat, region/landsting och kommun inom beredningen av fiskeripolitik?

När det kommer till ansvarsutkrävande inom fiskeripolitiken, är det klara strukturer och hur känner du att det egentligen är möjligt?

Har du svårigheter med att få en överblick var de olika besluten tas?

Anser du att fiskeripolitiken har en transparens där alla processer är tydliga?

Inom fiskeripolitiken, anser du att det existerar möjlighet och utrymme för alla medborgare och berörda att få yttra sig?

### **Demokratisk förankring**

Upplever du att fiskeripolitiken har någon demokratisk legitimitet? Eller närmare bestämt politisk legitimitet?

När ni ut till medborgarna på ett bra sätt? Hur då?

Skapas det ett mervärde för medborgarna? Hur då i så fall?

Kan medborgarna vara med att påverka? Hur då?

Stämmer fiskeripolitiken in på medborgarnas preferenser?

### **Övrigt**

Är det någonting du skulle vilja tillägga som du inte tycker att intervjun har berört?