



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.





Praktiskt samtal om
samförvaltning
av fiske

Laura Píríz
Fiskeriverket

Rapporten är författad av Laura Píriz,
under medverkan av Johanna Eriksson,
Fiskeriverket Göteborg, april 2005.

Illustration omslag: Signar N. Bengtson

För beställning kontakta:
Fiskeriverket, Box 423, 401 26 Göteborg
fiskeriverket@fiskeriverket.se
Rapporten kan också laddas ned från hemsidan:
www.fiskeriverket.se

Ansvarig utgivare: Axel Wenblad.
Tryckt i 600 ex, maj 2005,
Intellecta Docusys, Västra Frölunda

Syfte, bakgrund och upplägg

Det finns många olika föreställningar om vad samförvaltning är. Nu när Sverige har bestämt sig för att pröva lokal och regional samförvaltning är det nödvändigt att utbyta idéer för att gemensamt komma fram till en förståelse kring vad samförvaltning är och hur den skall vidare utvecklas. Ett utbyte av idéer och föreställningar är också viktigt för att främja samförvaltningens potential att skydda resursen, det vill säga fisken och de ekosystem som fisken och fiskarna är beroende av, och därmed bidra till ett långsiktigt hållbart fiske.

Denna skrift har som syfte att diskutera begrepp och tankar om förutsättningar för att lyckas med en samförvaltningsprocess. Skriften har vuxit fram ur SUCOZOMA:s egna forskning, en analys av ett fåtal fall i Sverige och den internationella litteraturen kring ämnet. Tonvikten i denna skrift ligger på de institutionella och organisatoriska dimensionerna och den skall helst läsas tillsammans med andra skrifter utgivna av SUCOZOMA i ämnet (se särskilt AMBIO 2005:34; HERS SUCOZOMA-Report 2004:4 och Píriz, L. 2004).

Då lokala och regionala förhållanden väsentligt varierar, försöker denna skrift inte ge specifika rekommendationer. Istället ges här en övergripande bild av vilka förutsättningar som är nödvändiga för att få till stånd ett organiserat samarbete mellan olika intressenter på lokal nivå med syfte att uppnå en hållbar och effektiv förvaltning av fiskeresursen.

Bakgrund

Forskningsprogrammet SUCOZOMA (Sustainable Coastal Zone Management, 1997-2004), som är ett MISTRA-finansierat program, har undersökt problem och förutsättningar för en bärkraftig förvaltning av fisket längs södra Sveriges kust. Såväl SUCOZOMA:s forskningsresultat som andra internationella studier visar att ett konventionellt förhållningssätt till förvaltning av fiskeresurserna, där beslut tas av centrala myndigheter och sedan genomförs av de fiskande genom olika kontrollmekanismer, har fungerat dåligt. Ett sådant förhållningssätt har inte lyck-

ats förena resursbevarandet med den lokala samhällsutvecklingen och fisket för rekreation och turism. Den har däremot bidragit till en marginalisering av de lokala kustfiskarna. SUCOZOMA:s forskningsresultat förespråkar att nuvarande förvaltningsmodeller kompletteras med mer samförvaltning på lokal och regional nivå.

MISTRA är en stiftelse för miljöstrategisk forskning och dess mening är att programmets resultat skall nå ut till avnämare och leda till diskussioner kring hur goda exempel kan institutionaliseras. I enlighet med MISTRAs riktlinjer vänder sig denna skrift till en bred grupp av gamla och nya aktörer som kan tänkas delta i samförvaltning av fisket.

Upplägg

I varje kapitel presenteras nyckelbegrepp och förutsättningar som är önskvärda för att uppnå en hållbar och effektiv samförvaltning av fisket. Viktiga begrepp framhävs med kursiv text och med hjälp av tre fall belyses viktiga lärdomar. För de som vill läsa vidare ges tips på referenser.

1. Fisk som en gemensam resurs
2. Vad är förvaltning inom fisket?
3. Vad är samförvaltning och varför behövs det?
4. Varför lokal samförvaltning?
5. Hur samförvaltar man?
6. Hur går vi vidare?

Skriften är framställd på Fiskeriverket av Laura Píriz under medverkan av Johanna Eriksson.

Karl Bruckmeier, Marianne Bull, Håkan Carlstrand, Bengt Frizell, Jessica Hjerpe, Erik Neuman, Per Olsson och Bengt Strömblom har bidragit med värdefulla synpunkter.

Illustrationen på omslaget är gjord av Signar N. Bengtson.

1 Fisk som en gemensam resurs

I detta avsnitt klargörs vad det är som karakteriserar fisken som en *gemensam resurs* (common pool resource) vilket i sin tur ligger till grund för varför förvaltningen av fiskeresurserna måste inta en samförvaltningsansats.

Den marina miljön är ett öppet ekosystem vars olika delar interagerar med varandra. Endast ett litet antal av ekosystemets beståndsdelar nyttjas intensivt av människan, men dessa nyttjas istället av en mängd aktörer på olika sätt och med olika förväntningar samt under olika förutsättningar och regelverk. Fisken vandrar och är beroende av lek- och uppväxtområden där flera individer, fiskare, myndigheter och även nationer verkar. Det påverkar utfallet för fisken och den enskilda fiskaren samt komplicerar förvaltningen. Fiskens och fiskets framtid styrs av många aktörer. Det går inte utan vidare att spåra sambanden orsak – verkan eller att skräddarsy enskilda åtgärder. Utfallet blir den samlade effekten av mångas verkan. Man talar om fiskets *komplexa styrning* (governance).

I likhet med de akvatiska ekosystemen är fisken en gemensam resurs som, i mer eller mindre grad, karakteriseras av:

1. Den existerar inte på egen hand utan är en del av ekosystemen. Fiskeriförvaltning är följaktligen också ekosystemförvaltning vilket medför att i förvaltningsprocessen behöver vi utöver enskilda beståndsaspekter också beakta ekosystemets funktion.

2. Fisken, dess fiske och fördelning, behövs för att människan skall överleva. Det är denna egenskap som har givit ursprung till hållbarhetsbegreppet. Det faktum att det handlar om en viltresurs gör den än mer betydelsefull än andra naturresurser.

3. Äganderätten till fisk är svår att definiera. Äganderättsformer inte bara varierar utan kan också överlappa varandra och förlora betydelse. Fiske karakteriseras av:

- a. *Låg exkluderbarhet* – den som fiskar har svårt att utesluta andra potentiella fiskare.

- b. *Hög subtraktionseffekt* – en fiskares framtida skörd påverkas, både kvantitativt och kvalitativt, av egna och andras agerande och fiskuttag.

De ekologiska sambanden i kust och hav innebär att det inte finns några tydliga gränser vi kan använda oss av för att avgränsa och förvalta en resurs som fisk. I kust och hav är ekosystemens gränser otydliga och avgörs av de frågor man vill studera eller de problem man vill lösa. Den vuxna fisken i ett område är ofta beroende av andra område för sin äggproduktion och för yngelkammare. Dessa områden, som kan ligga geografiskt långt ifrån varandra och brukas av folk med olika historier och nationaliteter, är således intimt sammanlänkade med varandra. Förvaltningen av fisken förutsätter därmed en helhetssyn.

Socialt medför vattnets och fiskens karaktär som en gemensam resurs att de som fiskar och de som påverkar de ekosystem som fisken är beroende av, interagerar ekonomiskt och politiskt. Den enas agerande kan påverka den andras ekonomi och dennes möjlighet att påverka. Fisk klassas därför som en *komplex gemensam resurs*.

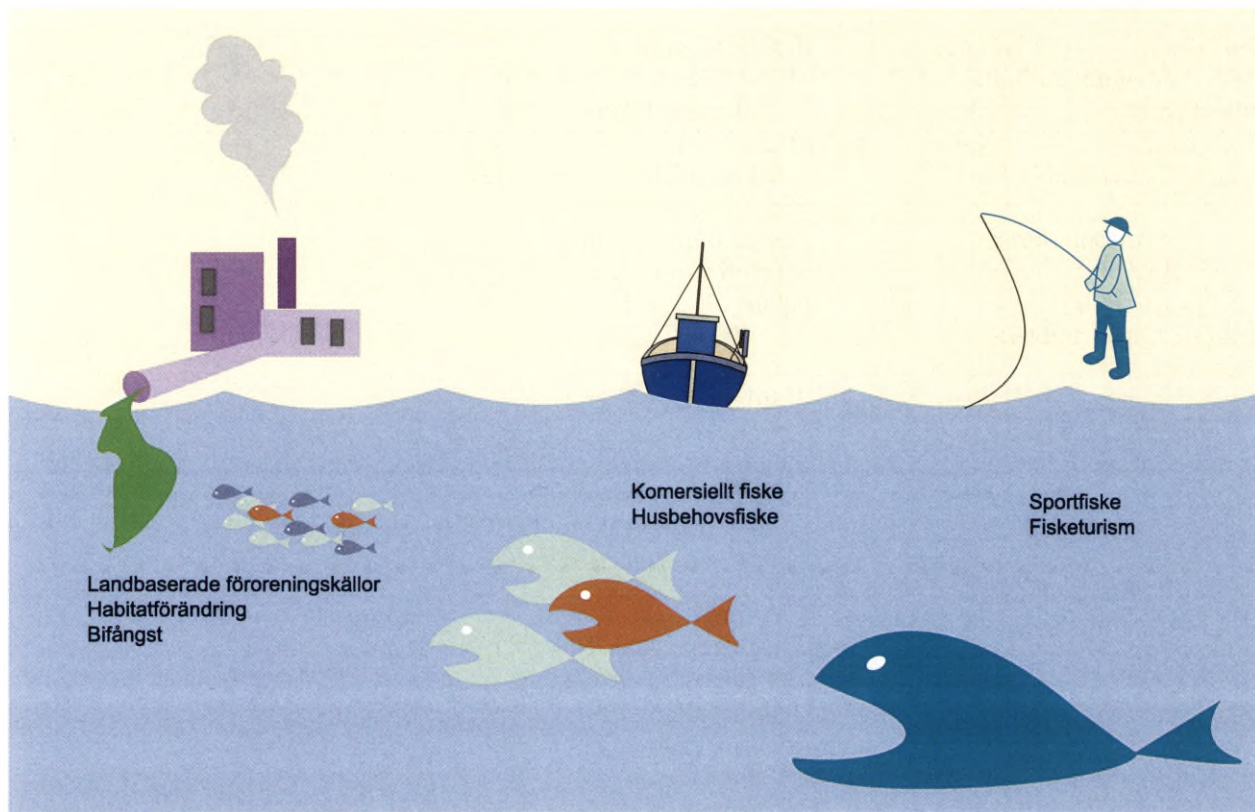
Det ekonomiska värdet av brukarnas rätt till en naturresurs och dess marknadsvärde beror på hur väl rättigheterna erkänns och upprätthålls av andra medlemmar i samhället.

Äganderätten till naturresurser kan ta olika former:

1. Privat
2. Gemensam eller kollektiv (det vill säga en grupp användare innehar rättigheterna)
3. Offentlig eller statlig

När ägandet inte definieras och det är fritt fram att nyttja resursen talar vi om öppet tillträde (open access). En viktig förutsättning för att uppnå en god förvaltning är att minska det öppna tillträdet till resursen. Att inte kunna begränsa tillträdet till fisket minskar chanserna att förvaltningen skall lyckas. Därför förespråkar många att en social avgränsning bör göras med hjälp av äganderätten och individuella kvoter.

Å andra sidan är ägande något socialt konstruerat, det finns inga egenskaper i den biologiska resursen som indikerar en viss äganderättsform. En fisk som rör sig fritt kan passera förbi och fiskas upp av olika individer, för olika syften och under många olika äganderättsformer.



Figur 1. Fisk är en komplex gemensam resurs. Det går inte alltid att förutsäga konsekvenserna av att rucka på en av ekosystemets beståndsdelar. En landbaserad förorening kan minska fiskbestånd som inte i sig är kommersiellt intressanta. Det kan däremot drabba den fisk som utgör basföda för arter vi vill fånga.

Av dessa anledningar kan inte fiskeriförvaltning reduceras till att kvotera resursen och definiera vem som äger fisken eller vattnet.

Rätten till en naturresurs finns innesluten i de formella reglerna men också i sociala normer och vanor. På land brukar äganderätten till marken styra vilka som är med och fattar beslut om avverkning av träden och jakten av haren. Här kan privat och kollektivt ägande verka som ett incitament för att bevara resursen. Ägandet till en fångad fisk är lätt att lista ut men äganderätten till den levande fisken i vattnet, det ekosystem som omringar fisken och de ekologiska tjänster dessa representerar är svårare att definiera och verkställa. Man talar ibland i termer av *gemensamma nyttigheter*. Det konventionella förhållningssättet till äganderätten, där privat ägande markerar vem som bestämmer och förfogar över resursen och ses som ett förvaltningsinstrument för att lösa problem med överutnyttjade resurser, är således inte direkt överförbart när det handlar om att förvalta en sådan komplex gemensam resurs som fisk.

Olika äganderättsformer kombinerade med *nyttjande- och förvaltningsrättigheter* kan dock leda till att fiskaren känner att det finns en långsiktighet i hans eller hennes förhållande till

naturresursen, och därmed skapas incitament för ett hållbart resursbrukande. Förutom en förståelse av äganderättsformer förutsätter en framgångsrik fiskeriförvaltning således andra regler som definierar vem som skall vara med och bestämma, hur resursen skall brukas, vårdas, fördelas och hur reglerna efterlevas. En framgångsrik förvaltning av fisket förutsätter också deltagarnas förmåga till kollektivt agerande, en samförvaltningsansats med integrering av olika kunskapsformer och hänsyn till det som händer i olika skalor i tid och rum. Alla typer av ägande kan förenas med ett hållbart nyttjande men det är viktigt att till den kopplade nyttjande- och förvaltningsrättigheter är lokalt förbundna. Trots att äganderätten påverkar resursförvaltningen måste den skiljas från förvaltningsaktiviteterna.

För vidare läsning rekommenderas:

Ostrom E. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

2 Vad är förvaltning inom fisket?

Förvaltning kan betyda olika saker för olika individer. Rent generellt kan man säga att förvaltning är den process genom vilken man förfogar över och organiserar såväl mänskliga och materiella resurser som naturresurser för att åstadkomma ett eller flera formulerade mål.

Det finns stora skillnader i förvaltning beroende på vad det är för typ av resurs vi förvaltar, (mänskliga resurser, ekonomiska resurser, materiella resurser, eller levande naturresurser). Det generella och abstrakta förvaltningsbegreppet hjälper oss inte att förstå de problem som finns gällande förvaltning inom fisket. I kapitel 1 har vi sett att till skillnad från andra förvaltningsobjekt präglas fisk, som en gemensam komplex resurs, starkt av vissa särdrag.

En framgångsrik förvaltning av fisken förutsätter att verksamheten tar hänsyn till fisken (den biologiska resursen) och dess nödvändiga livsmiljö samt de ekonomiska och sociala resurser som kan mobiliseras. Förvaltningen inom fisket har en biologisk och en social dimension. Att vårda den miljö som är viktig för fisken, skydda den biologiska mångfalden, utveckla och introducera miljövänlig fisketeknik, fördela tillträdet och tillgången till den gemensamma resursen mellan olika fiskande grupper och fiskeberoende regioner i landet, öka allmänhetens fiske möjligheter samt säkra fisk för konsumenten är viktiga inslag i de svenska mål som skall styra fisket. För att uppnå dessa mål genomförs en rad olika förvaltningsaktiviteter på olika nivåer och av olika aktörer.

Den politiska processen

Med fiskeriförvaltning menas här den politiska process som föregår legitimering av målen samt de beslut och den verksamhet som utförs av såväl myndigheter som enskilda och/eller organiserade aktörer för att uppnå dessa mål. Förvaltningen av fisket har således olika dimensioner då den organiseras och verkar på olika nivåer och skalor. När det gäller gemensamma naturresurser och särskilt levande sådana är det alltid staten som slutligen bär huvudansvaret för dess förvaltning. Då fisken är en *gemensam resurs* fastställs de övergripande målen av den svenska riksdagen och EU. Begreppet förvaltning kopplas

därför ofta till administration och myndighetsutövning. Men inom ramen för detta finns det handlingsutrymme kvar för brukarna och andra intressenter, inte bara för att sköta eller hushålla med naturresurserna utan också för att formulera mål och ge form åt fiskets utveckling. För att kunna vara med och påverka är det viktigt att komma till insikt om dessa två nivåer, dvs. den politiska processen där mål fastställs och beslut legitimeras samt själva genomförandeprocessen vilken sker genom regler, forskning, teknikutveckling och så vidare.

Olika sorters regler

Att omgärda naturresursen med ett tydligt regelverk främjar vanligtvis förvaltningen då berörda intressenter vet vilka rättigheter och skyldigheter de har. Detta gäller även fisken som är en rörlig naturresurs.

Fram till sextio-sjuttioalet har yrkesfiskarna i Sverige varit mycket aktiva i utveckling av regler. Många av dessa regler har med tiden gått igenom en kodifieringsprocess. När regler legitimeras av myndigheterna genom att kodifieras i en lag eller föreskrift talar vi om *formella regler*. Formella regler möjliggör tydliga sanktionsmöjligheter.

Regler kan också växa fram ur överenskommelser inom en organisation. Dessa kan medföra vissa sanktionsmöjligheter men är alltid begränsade till dem som är medlemmar i organisationen. För att komma överens om regler behöver fiskarna oftast organisera sig kring gemensamma problem och mål.

Men regler kan också utgöras av oskrivna överenskommelser som utvecklats ur ett rutinmässigt beteende. Det finns många sådana regler i det svenska fisket. Dessa frivilliga överenskommelser eller så kallade *informella regler* har dock inga sanktionsmöjligheter och de kan därmed hotas av externa aktörer som inte ingår i överenskommelsen.

Informella regler förutsätter ofta en inlärningsprocess som är kopplad till upprepade företeelser i tid och rum. Anknytningen till platsen, geografiskt och historiskt, utgör därmed en viktig förutsättning. För att informella regler

skall fungera måste de accepteras socialt. Den sociala acceptansen eller legitimeringen sker genom kunskapsbildande och beteendeformande "mötesplatser". I det traditionella västkustfisket utgör kyrkan och lokala församlingar, lokala utvecklingsgrupper, intresseföreningar, hamnföreningar, det lokala samhället m.fl. exempel på normgivande mötesplatser som har haft (och till en viss grad fortfarande har) stor betydelse för fiskets utformning.

Alla förvaltningssystem formas och organiseras runt tre nivåer av regler och beslut. Dessa gäller oavsett om förvaltningen sker på lokal, nationell eller internationell nivå. Genom att analysera dessa tre regel- och beslutsnivåer kan man komma fram till hur förvaltningen är eller bör vara organiserad. De tre besluts- och regelnivåerna är:

1. *Konstitutionella regler* bestämmer vem eller vilka som deltar i utformningen av förvaltningssystemet. Vidare styr denna regelnivå de kollektiva beslutsreglerna (se nedan). Med andra ord handlar det om vilka aktörer som skall vara med i beslutsfattandet kring det som berör fisket samt att hitta ramar för hur beslut skall tas.

2. *Kollektiva beslutsregler* definierar villkor för kollektiva beslut som är policyskapande och fastställer ett kollektivt förhållningssätt till den gemensamma resursen. Förvaltningsplaner och regler som påverkar alla som delar en gemensam resurs är kollektiva beslut. Regler som fördelar tillgång och tillträde till resursen är kollektiva regler. Rätten att utfärda sanktioner är en nyckelegenskap för denna beslutsnivå.

3. *Operativa regler* talar om vem och på vilka villkor man kan delta i själva bruket av naturresursen och i vad sanktionen består om man inte följer dessa regler. Operativa regler talar om hur man får fiska och påverkar de dagliga beslut som de fiskande måste ta, t.ex. vilka redskap som man beslutar ta med sig i båten.

Ett konventionellt förhållningssätt till förvaltning av fiskeresurserna där beslut tas av centrala myndigheter och sedan genomförs på den lokala nivån genom olika kontrollmekanismer har fungerat dåligt. En tillämpning av privatisering där beslutsrätten kopplas till äganderätten och styrs av marknadskrafter har också fungerat dåligt inom fisket.

Omfördelningen av beslutanderätten från centrala myndigheter till andra aktörer är vanligtvis en gradvis process. Processen baseras på ett gott genomförande värderat via uppföljning

och kontinuerlig utvärdering, där de centrala myndigheternas beslutanderätt minskar och de lokala aktörernas beslutanderätt ökar i takt med att man går från samråd till samverkan och ibland vidare till självbestämmande.

Man talar ibland om att förvaltningen är, delegerad, decentraliserad eller att en grupp bedriver självförvaltning. Begreppen handlar om i vilken utsträckning andra aktörer än myndigheter har beslutanderätt i vissa frågor. Vid *delegering* behåller de centrala myndigheterna beslutanderätten och även budgetsansvaret men överlåter vissa uppgifter till regionala eller lokala organ. Vid *decentralisering* överläts hela eller en del av bestämmanderätten till de regionala eller lokala organen. Med en formell decentralisering följer oftast ekonomiska resurser. Regeringen har till exempel decentraliserat ansvaret för miljötillsyn på länsstyrelserna och kommunerna. *Självförvaltning* innebär en hög grad av självbestämmande, dvs. brukare har fått eller tagit sig rätten att själva fatta beslut om hur fisket skall bedrivas och resursen skötas. Det kan finnas begränsningar i aktörernas och myndigheternas kapacitet eller i det juridiska ramverket som hindrar införandet av en trend mot ökad inflytande. Men även när beslutsrätten finns hos en myndighet kan det parallellt finnas former för intressentinflytande.

När såväl myndigheter som de som fiskar (resursbrukare) deltar i utformningen av mål, beslut och regler särskilt de operativa och kollektiva reglerna talar vi om *samförvaltning* (collaborative management eller co-management). Begreppet har under senare år vidgats till att även omfatta andra viktiga intressenter så som miljöorganisationer och forskare. Det finns inget vedertaget vetenskapligt begrepp på svenska för co-management och ibland talar man om *medförvaltning*. Det svenska ordet samförvaltning anses bättre kommunicera tanken bakom samarbete och samverkan i co-management.

För vidare läsning rekommenderas:

Hanna SS, Folke C, Mäler K-G,
editors. *Rights to Nature: Ecological,
Economic, Cultural, and Political
Principles of Institutions for the
Environment. Washington, D C: Island
Press, 1996.*

3 Vad är samförvaltning och varför behövs det?

Samförvaltning handlar i praktiken om att myndigheter och berörda intressenter delar på förvaltningsansvaret. Det kan handla om att ta fram förslag på hur en viss fiskeresurs eller ett område skall skötas, eller dess tillgång ska fördelas mellan olika typer av fiske eller fiskare. Samförvaltning av fisket (*fisheries co-management*) handlar om ett organiserat samarbete där ingående aktörer genom ömsesidiga åtaganden tillsammans arbetar för att uppnå ett mål kring en komplex gemensam resurs.

I teorin handlar samförvaltning om de processer och relationer genom vilka olika intressenter intar en aktörsroll och gemensamt formar de regler som styr interaktionen mellan de fiskande och fisket samt mellan de fiskande sinsemellan. Det handlar således om vilka som är med och fattar konstitutionella, kollektiva och operativa beslut (se kapitel 2), hur de gör det och varför.

Man talar om olika typer av samförvaltning

där ansvaret över resursen delas i olika hög grad mellan myndigheter och intressenter. I svenskt sammanhang kan vi i huvudsak tala om fyra typer av samförvaltning:

1. I "konsultativ samförvaltning" rådgör myndigheterna med olika intressenter men står själva för de slutgiltiga besluten. Denna typ av samförvaltning är relativt vanlig och refererar till situationer där exempelvis Fiskeriverket hör intressenternas åsikter gällande olika lösningar. Remissvar är också ett exempel på detta.

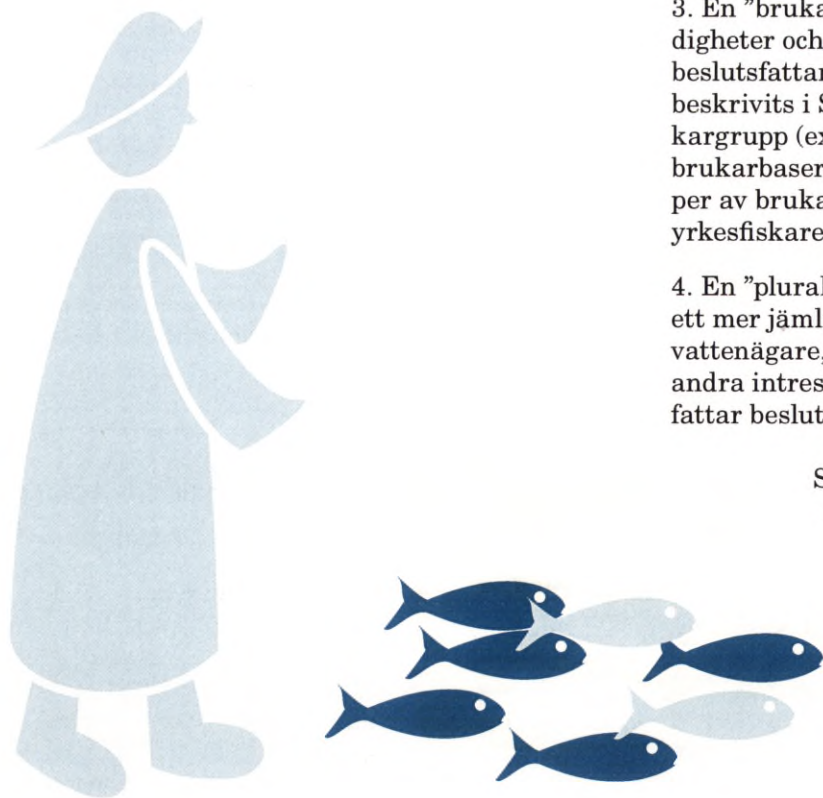
2. En "ägarbaserad samförvaltning" där vattenägare i främst inlandsvattnet, organiserade i fiskevårdsområdesföreningar, får reglera fisket inom det privatägda vattnet (inom vissa ramar givna av lagen om fiskevårdsområden från 1982). I de fall där enbart vattenägarna fiskar och deltar i förvaltningen kan man tala om självförvaltning.

3. En "brukarbaserad samförvaltning" där myndigheter och olika kategorier av fiskare deltar i beslutsfattandet. De flesta erfarenheter som har beskrivits i Sverige handlar om en enskild brukargrupp (exempelvis yrkesfiskarena). Men i en brukarbaserad samförvaltning kan flera grupper av brukare ingå, till exempel sportfiskare, yrkesfiskare och husbehovsfiskare.

4. En "pluralistisk samförvaltning" syftar på ett mer jämlikt partnerskap där myndigheter, vattenägare, olika grupper av fiskare men även andra intressenter tillsammans bereder och/eller fattar besluten.

Samförvaltningen kan vara mer eller mindre pluralistisk. Inom fisket har samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn pågått länge med en tydlig utveckling under hela efterkrigstiden.

Konsultationen mellan offentlig och privat sektor har främst skett med yrkesfiskarens organisationer på den centrala nivån.



Samförvaltning kan leda till bättre styrelseformer

Ökad demokrati

Beslutsprocessen går från att vara tjänstemannastyrd till att involvera företrädare för olika intressen.

Närhetsprincipen

Beslutsprocessen är inte enbart centralt organiserad utan organiseras på olika nivåer. Inom fisket kan vissa frågor förutsätta en regional, nationell eller internationell samordning av beslutsprocessen.

Tydlighet och ansvar

Genom att det bildas en lokalt förankrad organisation, kan intressenternas ansvar för fisken och möjligheter till insyn och inflytande öka.

Kunskapsmix

Naturvetenskaplig, samhällsvetenskaplig och praktisk kunskap möts och genererar något nytt.

Ökad effektivitet

En demokratiskt och lokalt förankrad organisation skapar förutsättningar för att integrera fisket i övrig lokal och regional utveckling samt mobilisera människor, kunskap, naturresurser och pengar i satsningar för lokal och regional utveckling.

En samförvaltning där enbart företrädare för fiskets ekonomiska intressen deltar tillsammans med myndigheterna i beslutsfattandet kan kallas för en korporativistisk samförvaltning.

Utifrån en myndighets perspektiv är den konsultativa samförvaltningen mycket praktiskt men den riskerar att reducera den lokala fiskarens deltagande till indirekt representation. Vidare kan den lätt bli blind för geografiska olikheter, såväl ekologiska som sociala. Även den ägarbaserade samförvaltningen är praktisk utifrån en myndighets perspektiv.

För att hållbart kunna nyttja denna resurs på lång sikt är det viktigt att engagera de som berörs. Under senare år har samarbete kring förvaltning av gemensamma naturresurser fått ny näring och en ny karaktär, även i Sverige.

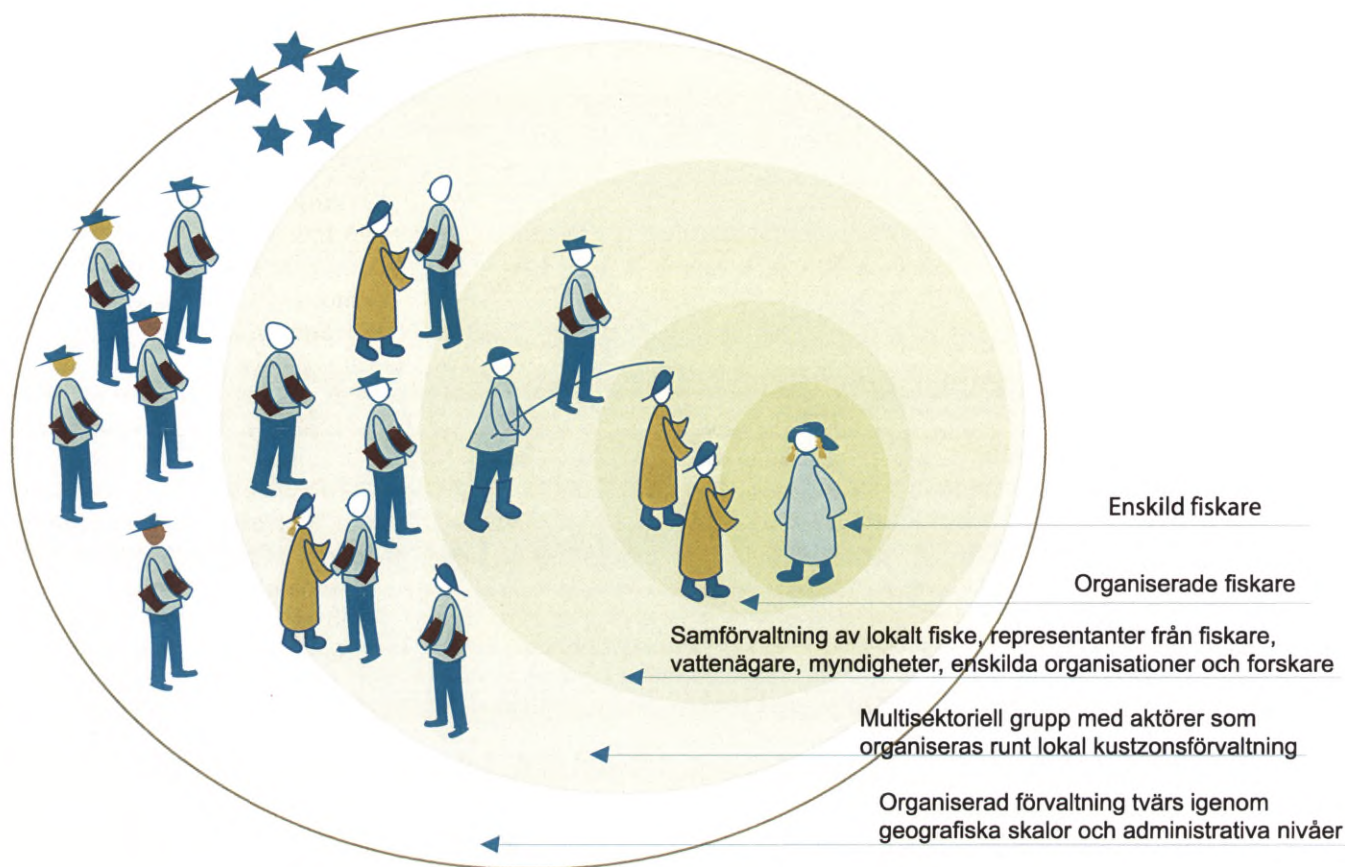
Det samförvaltningsinitiativ som Fiskeriverket fått i uppdrag av regeringen att samordna (se kapitel 6) överensstämmer främst med de två sista alternativen, alltså brukarbaserad och pluralistisk samförvaltning.

För vidare läsning rekommenderas:

Jentoft S, Mc Cay BJ, Wilson DC.
(1998) *Social Theory and Fisheries Co-management*. *Marine Policy* 1998: 22 (4-5):423-6.

Det är lätt att blanda ihop begreppen samförvaltning och *självförvaltning*. Självförvaltning innebär att en individ eller en grupp av resursbrukare själva förvaltar resursen. Detta sker där individerna bor och verkar, dvs. lokalt. Därför likställer man ibland begreppen lokal- och självförvaltning. Men en lokal förvaltning kan ta olika former. Självförvaltningsmodeller utvecklas främst i geografiskt isolerade områden eller i situationer där resursen tydligt går att avgränsa i tid och rum, men självförvaltning utvecklas även i områden dit statliga myndigheter eller formella regler inte når eller där det är för dyrt att verkställa dem. För att självförvaltning skall bli framgångsrik bör inte självförvaltarnas beslut kring den resurs de nyttjar medföra några reella effekter på andra fiskare eller på de beståndsdelar i ekosystemet som man inte nyttjar direkt. Självförvaltning förutsätter således att resursen (i form av en fiskpopulation) och dess brukare tydligt går att avgränsa från andra brukare och resurser. Sådana förutsättningar är inte vanligt förekommande i kust och hav. Förvaltning av komplexa gemensamma resurser kan sällan lösas genom självförvaltning, utan förutsätter deltagande av olika brukare och intressenter i en *kunskapsmix*.

Samförvaltning tar till skillnad från självförvaltning sin utgångspunkt i att många brukar resursen, att de har gemensamma eller motstridiga intressen samt att deras beslut påverkar resursen, deras relationer till andra brukare och det framtida bruket.



Figur 2. När samförvaltningsmodeller utvecklas på olika administrativa nivåer och förhåller sig till olika geografiska skalor i ett samordnat system talar vi om ett pluricentriskt samförvaltningssystem. Vid en samförvaltningsprocess ingår den enskilde resursbrukaren, direkt eller indirekt, i olika lager. Den innersta cirkeln i figuren visar på individnivån, även på denna nivå tas dagligen beslut som påverkar resursens tillstånd och fiskets utfall.

En förutsättning för att samförvaltningsprocessen skall fungera är att de olika aktörsgrupperna kan samarbeta inbördes, dvs. att de kan agera kollektivt. Vid komplexa frågor kan lokal samförvaltning utvecklas utifrån självförvaltning. Men kontexten i övrigt eller sammanhanget har betydelse varför vissa lyckas bättre än andra med samförvaltning (se kapitel 5).

Integrerad kustzonsförvaltning är en process som används för att fatta beslut gällande hållbart nyttjande, utveckling och skydd av kust- och marina områden och dess resurser. En fördel som ICZM har över andra förhållningssätt är att här belyses och erkänns de komplexa relationer som finns mellan land och vatten i både ekologisk och social bemärkelse. ICZM intar således ett bredare perspektiv på förvaltning. Samförvaltning kan dock utgöra ett effektivt verktyg i integrerad kustzonsförvaltning.

För vidare läsning rekommenderas:

*European Commission (1999).
Towards a European Integrated
Coastal Zone Management (ICZM)
Strategy: General Principles and
Policy Options. Brussels.*

*McConney, P. Pomeroy, R and
R. Mahon (2003): Guidelines for
coastal resource co-management in
the Caribbean: communicating the
concepts and conditions that favour
success.*

4 Varför lokal samförvaltning?

När det handlar om förvaltning av fisken kan man inte alltid följa statliga gränser, i synnerhet inte i kustvatten och havet. De flesta levande marina resurser korsar dessa administrativa gränser. En effektiv förvaltning inom fisket kräver därför ofta flera lager av överenskommelser och regler från det lokala till det internationella. Ju bättre dessa regler överensstämmer med resursens utbredning i tid och rum, desto större är förutsättningarna för att man lyckas förvalta resursen väl.

I box 1 konkretiseras ett antal anledningar till att pröva nya samförvaltningsformer i det svenska inlands- och kustfisket.

Den ekologiska och sociala interaktionen mellan resursen och olika aktörer medför att samförvaltning bör ske på olika nivåer. Inom EU har man bildat samförvaltningsnämnder för större havsområden, så kallade RAC:er (se sid 32). I Sverige har myndigheterna traditionellt samrått med fiskarens riksorganisation, på central nivå. Detta är bra, men otillräckligt och föga anpassat till de krav som samhället ställer på ett öppet demokratiskt arbetssätt där alla intressen på lika villkor inbjuds till dialog. En lokal samförvaltning söker engagera resursbrukare men även andra aktörer på lokal nivå, dvs. förvaltningen söker komma fiskaren och de natur- och sociala förutsättningar som styr dennes agerande så nära som möjligt. Det finns flera anledningar till resursförvaltning på lokal nivå:

1. Förändringar i resursens tillstånd observeras först av dem som brukar den kontinuerligt. De som brukar resursen med kontinuitet i tid och rum samt lever nära den har troligtvis större möjligheter än centrala myndigheter att snabbt registrera förändringar och svara på dem.

2. De lokala resursbrukarna har historisk och lokal kännedom om resursen. Den lokala kännedomen kan bestå av en mix av både praktisk och vetenskaplig kunskap om resursen.

3. Genom att aktivt använda sin kunskap samt experimentera med nya metoder bygger många lokala resursbrukare hela tiden på med ny kunskap.

4. Generella regler passar inte alltid de lokala förhållandena.

5. Om lokala resursbrukare deltar i uppföljningen kan detta reducera kostnader.

6. Tid och rum har en framträdande ställning i såväl förståelsen av fenomen som i design av regler.

7. Risken att den lokala förvaltningen skapar stora problem är låg.

Det finns flera kriterier för att definiera "lokalt". Vad som är lokalt kan bara definieras från fall till fall och med hänsyn till flera dimensioner:

1. Administrativa gränser
2. Resursens gränser
3. Ekosystemens gränser
4. Sociala gränser
5. Ekonomiska gränser

För räkfiskarna som fiskar i Koster-Väderö betyder det lokala att man bor i närliggande kommun, att man fiskar räka inomskärs och/eller ute i Skagerrak men landar i hemmahamn dagligen eller efter 2-3 dygn, att man är organiserad och samarbetar, att man följer de lokala överenskommelserna och att man inte köper en för stor båt vilket förutsätter att man behöver fiska ut resursen för att gå runt ekonomiskt. Det

För vidare läsning rekommenderas:

Jentoft S. (2000) The community: a missing link of fisheries management. Marine Policy 2000:24:53-9.

är på den lokala nivån som förutsättningarna för kollektivt agerande är som bäst.

Den biologiska dimensionen av fiskeriförvaltningen skall se till att fiskbestånden inte utarmas. Det kan även finnas genetiska argument för varför fiskeriförvaltning skall kompletteras med specifika regler som utvecklas lokalt. Att genom generella regler förvalta olika fiskpopulationer som om de vore en population, kan ur biologisk synpunkt vara farligare än att förvalta en fiskpopulation som om de vore flera. För en lyckad samförvaltning av fisken, som en gemensam resurs, är det viktigt att samförvalta områden som är betydelsefulla för resursens livscykel och upprätthållandet av livskraftiga bestånd. Genom att skydda mindre områden kan resursen som helhet påverkas. Forskning kring marina skyddsområden visar på fördelarna av att ha flera små

strategiskt placerade skyddade områden istället för att ha mycket stora områden som är mer svårförvaltade.

För vidare läsning rekommenderas:

AMBIO 2005:34

Neuman Erik, et al (2004): Lokal fiskeriförvaltning vid svenska kusten – biologiska och samhälliga förutsättningar. HERS SUCOZOMA-Report 2004:4.

Box 1

17 goda anledningar att pröva samförvaltning

1. Det finns många aktörer på olika nivåer med motstridiga intressen gällande hur resursen ska nyttjas.
2. Regelverket är otydligt för den enskilda fiskaren.
3. Äganderättsformer varierar.
4. Vid kusten styckas stora markarealer av och nya vattenägare kommer till, förhållningssätten till fisken ändras.
5. Resursen är svårövervakad och kontrollverksamheten är dyr.
6. Många resurser är överutnyttjade.
7. Inomsektoriella och mellansektoriella konflikter om fisk och kustresurser har ökat markant.
8. Det har skett en ökad försämring av vattenkvaliteten i kustområden på grund av vatten- och landbaserade aktiviteter som förorenar.
9. Andra näringsidkares konkurrerande intressen, småskalig besöksnäring, osv.
10. Allmänheten och icke-statliga organisationer ställer krav på ökad inflytande i beslutsprocesser.
11. Fisket för rekreation och den därtill växande näringen fisketurism har inte i tillräcklig utsträckning funnits med i förvaltningen.
12. Det finns goda erfarenheter och institutionella förutsättningar för att komplettera det nuvarande systemet.
13. Ökar brukarnas ansvarstagande och möjlighet att påverka sin situation.
14. Genom att klargöra rättigheterna gynnar bevarandenaspekterna och därmed fiskarens möjlighet att uppnå en långsiktigt hållbar inkomst, ett hållbart yrke och en hållbar livsstil.
15. En större förståelse och ett ökat informationsflöde aktörerna emellan gör det lättare att nå överenskommelser och minimera eventuella konflikter.
16. Sänker allmänna utgifter långsiktigt.
17. Sveriges Riksdag, EU:s gemensamma fiskeripolitik (CFP), EU:s riktlinjer för integrerad kustzonsförvaltning (ICZM), konventionen om biologisk mångfald (CBD) men även andra internationella miljööverenskommelser ställer krav på demokratiska beslutsprocesser och samverkan mellan olika aktörer.

5 Hur samförvaltar man?

Figur 3. Typiska intressenter i förvaltningen av fiskeresurser.



Detta avsnitt tar upp vilka som kan ingå i samförvaltningen, samförvaltningens faser samt tillvägagångssätt och metoder som kan bidra till en lyckad samförvaltningsprocess.

Berörda intressenter och aktörer

Intressenter (stakeholders) är individer (såväl kvinnor som män) och grupper som väsentligt påverkas av förvaltningens utformning eller frånvaron av förvaltning. Intressenterna kan ha gemensamma, men också olika intressen kring en naturresurs. Exempel på berörda intressenter när det handlar om fisken är de som fiskar, beredningsindustrin, men även konsumenter och statliga myndigheter på olika nivåer är viktiga intressenter av resursen. Vissa intressenter är ekonomiskt beroende av resursen, andra har ett kulturellt band och somliga har mer eller mindre närliggande intressen.

En intressentanalys hjälper till att systematiskt bestämma vem som behöver vara med i samförvaltningsinitiativet. Det finns inte en metod och hur det bör göras beror mycket till stor del på varje enskild situation. Intressentanalys är ett viktigt analytiskt verktyg som ökar förståelsen av relationerna tvärs över olika skalor samt främjar neutralitet och transparens när behovet att välja partners till ett samförvaltningsinitiativ uppstår. Intressentanalys identifierar partners genom att ställa följande frågor:

1. Vem eller vilka definierar problemställningen?
2. Vilka är direkt påverkade av problemställningen?
3. Vad har de olika grupperna för intressen i relation till problemställningen?
4. Hur föreställer sig de olika grupperna att förvaltningsproblemet kommer att påverka dem?
5. Har gruppen resurser (representanter, tid, osv.) för att klara av att delta i förvaltningen?

En förutsättning för att intressenterna skall ingå i ett samarbete är att de inser att resursen de brukar har en gemensam karaktär med låg exkluderbarhet och hög subtraktionseffekt. En annan förutsättning är att de inser att samförvaltning syftar till att de tillsammans skall förstå att de är ömsesidigt beroende av varandra för att kunna lösa problem och konflikter. Detta förklarar varför samförvaltningsprocesser vanligtvis uppstår vid någon form av kris, t.ex. då

den resurs människor är beroende av minskar eller då konkurrensen om resursen ökar markant. Det är i dessa situationer som människor inser att de måste samarbeta och känner sig tillräckligt motiverade för att investera tid och engagemang. Men tillståndet på resursen får inte vara så dåligt att människor inte ser någon poäng med samarbetet. Att klargöra beroendeförhållningarna är en viktig process i samförvaltningsprocessen.

Den huvudsakliga anledningen till varför olika intressenter deltar i samförvaltningsprocessen är att man över tiden förväntar sig att ett deltagande på ett eller annat sätt genererar en bättre situation. Föreställningar om vad en bättre situation är varierar ofta från grupp till grupp. Att redan från början be de olika intressenterna klargöra sina mål och visioner är en bra start. Olikheter i intressen, synsätt, bakgrund, utbildning och yrken m.m. bör ses som en möjlighet istället för ett hinder i arbetet med att hitta gemensamma lösningar. Ur olikheterna kan nya lösningar eller idéer växa fram.

Människor vars liv direkt berörs av denna resurs är alltid intressenter, men de är inte alltid involverade i förvaltningen av den. Kanske vill de inte vara med på grund av historiska beteendemönster eller på grund av att de inte har den kapacitet och de resurser som krävs för att delta i förvaltningen. Men om de skall ha en möjlighet att påverka den resurs de är beroende av och delar med andra måste de även agera genom att delta i förvaltningsprocessen dvs. bli *aktörer*.

En intressent blir aktör när den har förmåga eller kapacitet att handla eller agera strategiskt. Enskilda intressenters kapacitet att agera strategiskt beror i stor utsträckning på deras förmåga att organisera sig. Oorganiserade fritidsfiskare och husbehovsfiskare är intressenter, men de kan enbart kallas aktörer när de har organiserat sig och formulerat gemensamma mål samt har en strategi för hur de skall få en plats och inflytande i förvaltningsprocessen. Alternativt kan i deras ställe statliga eller kommunala representanter föra fram deras och allmänhetens intressen. I vissa områden i Sverige kan förhållandet vara det omvända, det vill säga att det rekreativa intresset är välorganiserat och omfattande medan det traditionella yrkesfisket är nästan obefintligt.



Det är komplicerat att förvalta ett fiske eller ett kustområde där ett stort antal oorganiserade och externa användare är inblandade. Intresset för att bevara resursen är ofta mindre hos dessa än hos de lokala användarna, därför måste särskilda åtgärder vidtas för att informera dem om förvaltningsinitiativen. Ett första steg är att ställa sig frågan var i samhället finns och möts de flesta oorganiserade fiskare, exempelvis på större arbetsplatser, hamnföreningar, byalag, sportfiskeklubbar, vid skolan. Ett andra steg är att ställa sig frågan vad skulle få dem att organisera sig.

Gruppens sammansättning

Det är inte nödvändigt att alla intressenter deltar i samförvaltningen från början, i vissa fall kan en gradvis växande skara aktörer istället vara positivt för samförvaltningens utveckling. Vissa intressenter kan kopplas genom särskilda arbetsgrupper. Andra har närliggande intressen och är kopplade via en gemensam paraplyorganisation för exempelvis fisketurism eller yrkesfiske. Detta kan vara positivt för att kunna skapa grupper och minimera antalet aktörer i samförvaltningsinitiativet, men gruppindelningar är bara gynnsamma så länge inte en grupp försöker köra över en mindre grupp eller en fristående intressent som inte är organiserad. Kvinnor och män kan till exempel ha olika referenspunkter, erfarenheter och möjligheter att påverka beslut. Att erkänna olikheter i kapacitet, ambition och intresse hos intressenterna är viktigt och nödvändigt för en lyckad process. Det är också nödvändigt att klargöra vem som representerar allmänhetens intresse, inklusive konsumenternas. Det kan vara en statlig myndighet, kommunen eller en intresseorganisation. Det kan t.o.m. bli nödvändigt att skapa en ny organisation vid introduktionen av samförvaltning.

Många gånger finns det ekonomiska föreningar och fiskeorganisationer som kan lämpa sig som samförvaltningspartners. Dessa organisationer har oftast etablerats för att lösa frågor som är mer relaterade till en utveckling av näringen (gemensamma uppköp av varor och tjänster, produktmarknadsföring och inkomstökning hos medlemmar). För att dessa organisationer skall kunna inta en större roll i resursförvaltningen är det oftast nödvändigt att de ändrar fokus, vilket kan vara svårt att göra och ta lång tid. Särskilt om det är "dåliga tider" och organisationen kämpar med att bli etablerad bland sina medlemmar. Myndigheterna bör vara beredda på att stödja organisationen i dess helhet snarare än

att endast stödja den nya rollen. Ett sådant tillvägagångssätt tar bättre tillvara medlemmarnas intresse och engagemang.

På den lokala nivån kan enskilda individer bli betydelsefulla aktörer, särskilt de som har såväl ekonomiska intressen som god kunskap om de lokala förhållandena och erkända (legitimerade) beslutsfattningspositioner. Hur olika aktörer interagerar och förmår påverka processer i en samförvaltningsgrupp beror i stor utsträckning på vilka de är och vilka intressen de har, men även på gruppens dynamik, ledarskap och så vidare.

Faser i ett samförvaltningsinitiativ

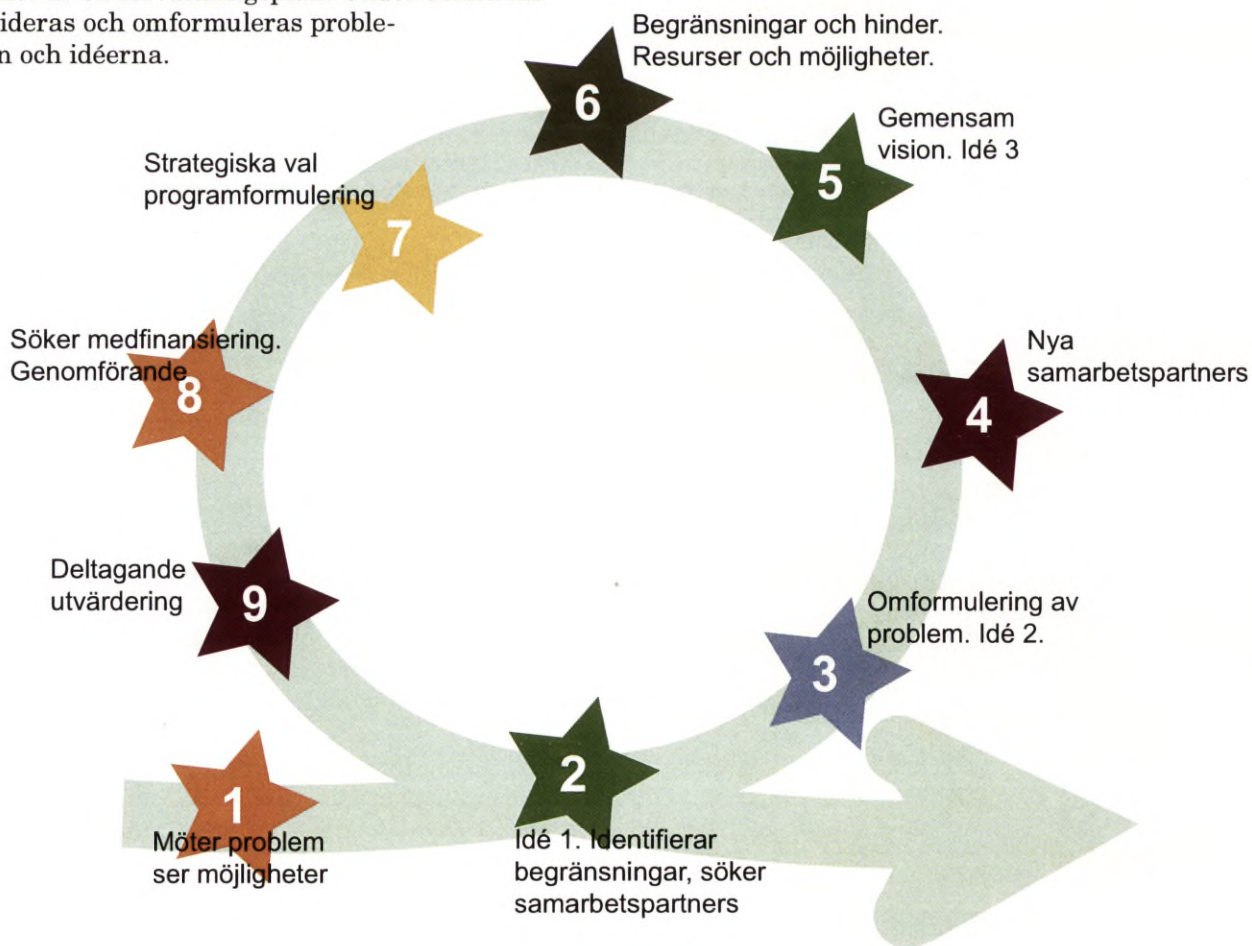
Att etablera en lyckad samförvaltning är något som tar tid och kräver engagemang. Flera faser och steg kan identifieras, men processen kan huvudsakligen beskrivas i tre steg:

1. Planeringsfasen: Inkluderar erkännandet av att en förändring behövs, möten och diskussioner med syfte att uppnå en förändring samt utvecklandet av en förvaltningsplan. Under denna fas revideras och omformuleras problemen och idéerna.

2. Genomförandefasen: Omfattar att testa och pröva på en ny typ av förvaltning, innefattar nyskapande utbildningar samt justeringar och beslut om vad som fungerar bäst.

3. Utvärderingsfasen: Innefattar upprätthållande av de bäst fungerande lösningarna, fortsatt konfliktlösning och samverkan samt fortsätta utvärdering och anpassning av systemet. Nya frågor identifieras.

Att involvera intressenterna i ett tidigt skede är oerhört viktigt för att nå en hållbar och effektiv förvaltning och undvika en "papperstiger" som slutprodukt. I startskedet är det viktigt att det finns möjligheter att träffa nuvarande och potentiella aktörer i samförvaltningsprocessen för att kunna diskutera gemensamma intressen och problem samt planera vad nästa steg skall bestå i. En positiv erfarenhet av att delta i planeringen skapar också en vilja att samarbeta längre fram, vilket är en grundförutsättning i samförvaltning.



Figur 4 Faser i ett lokalt initiativ från en första problem identifiering till utvärdering

Det kan vara användbart att ha en projektledare som kan guida deltagarna genom planeringsprocessen. Projektledaren kan komma från den interna gruppen, men en extern aktör kan vara nödvändig i inledningsskedet när behovet av neutralitet och distans till frågan är som störst. Att lära genom att göra saker tillsammans bygger upp kapacitet, förtroende, respekt och legitimitet både för det man vill uppnå (målet) och för den process som krävs för att nå dit.

Viktiga steg

I samförvaltningsprocessen krävs en gemensam övergripande plan, därutöver är det lämpligt att alla inblandade aktörer har en egen strategisk plan för hur de skall arbeta med frågan. De enskilda aktörernas strategiska planer bör integreras med den gemensamma planen så att ansvarsområden och roller blir tydliga, något som är särskilt viktigt i genomförandefasen.

Följande steg är viktiga i samförvaltningsprocessen:

1. Fokusera på frågan: Den utgör basen för resten av planeringen.
2. Arbeta utifrån en gemensam kunskapsnivå. Ta fram information som alla förstår om bestånden, fisket och andra hot.
3. Genomför en intressentanalys (se sid 13)
4. Ta fram en gemensam vision: Hur ser den konkreta bilden av en önskad framtid ut?
5. Analysera begränsningar/hinder: Vad hindrar oss från att realisera vår vision?
6. Se möjligheter: Vad kan underlätta för oss att realisera visionen?
7. Utarbeta strategiska riktlinjer: Hur tar vi itu med hinder och begränsningar och hur rör vi oss mot visionen? Hur skall vi förhålla oss till resursfördelningsaspekter? Till övervakning? Till uppföljning och kontroll? Hur förhåller sig gruppen till externa aktörer och media?
8. Fastställa handlingsplaner: Vad måste praktiskt göras?
9. Komma överens om rollfördelning: Vem gör vad, när och hur?
10. Kom överens om hur resultatet skall bedömas: Vad skall vi använda för måttstock för att se och bedöma förändringar?

För vidare läsning rekommenderas:

Olsen, Stephen B. (2003): *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*. *Ocean & Coastal Management* 46:347-361.

Olsen, Stephen B, Lowry Kem and James Tobey. (1999): *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*. *Coastal Resource Center, Graduate School of Oceanography, The University of Rhode Island*.

Förutom enskilda handlingsplaner bör man ha ett gemensamt upptaktsmöte där den gemensamma övergripande handlingsplanen produceras, denna bör vara acceptabel för alla delaktiga parter. Handlingsplanerna bör ha en kort och en lång tidsperiod och utformas så att de enkelt går att följa upp, utvärdera och dra lärdomar utav.

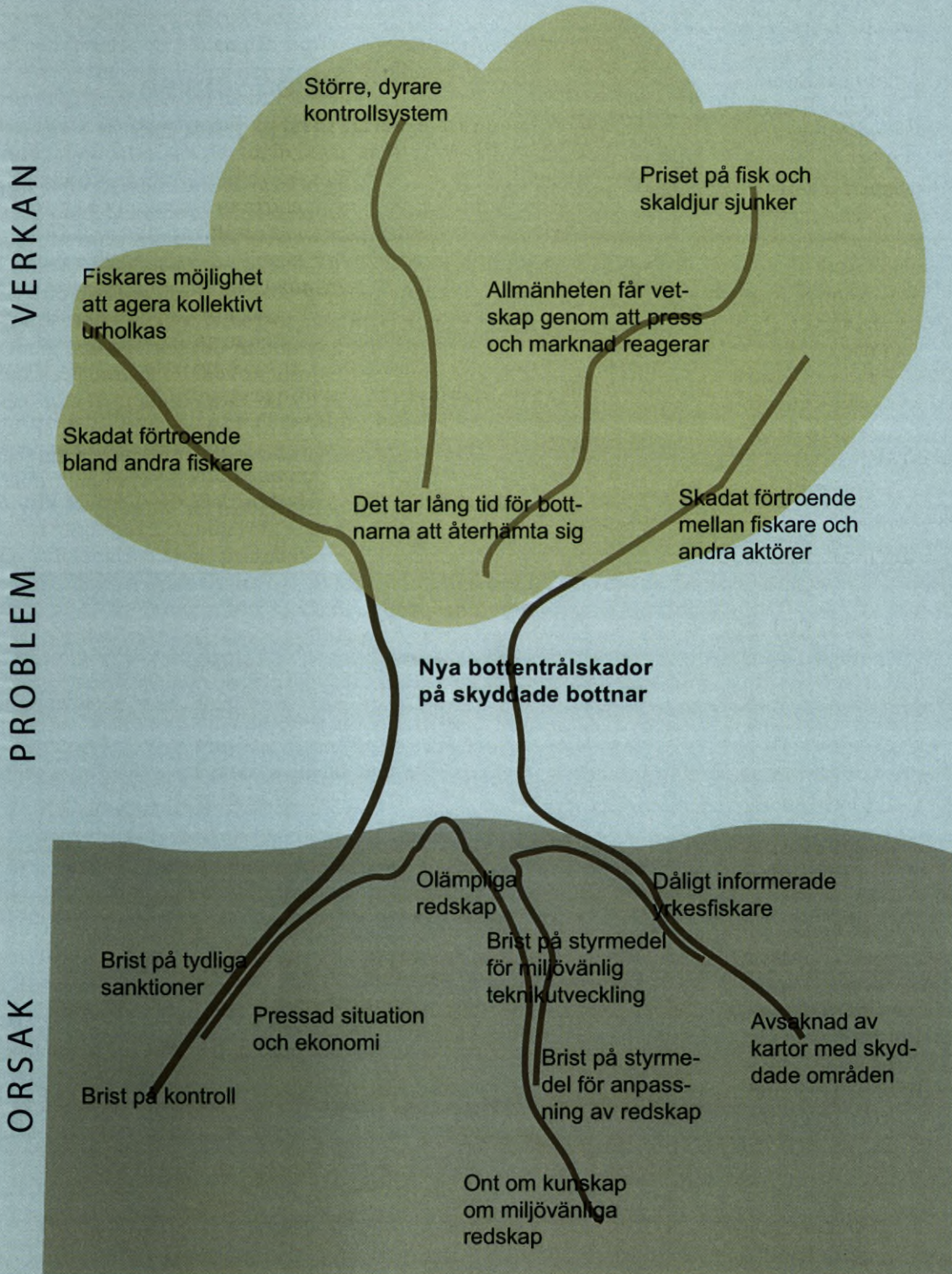
Det finns metoder man kan ta hjälp utav för att, utifrån en ofta ganska komplex och omfattande problembild, göra gemensamma prioriteringar och utveckla en gemensam handlingsplan. LFA och SWOT är två sådana verktyg. LFA står för Logical/logisk Framework/ramverk Approach/angreppssätt (LFA) och SWOT står för Strengths/styrkor, Weaknesses/svagheter, Opportunities/möjligheter och Threats/hot.

LFA har visat sig vara ett bra hjälpmedel för att skapa struktur och tydlighet i projekt och är därmed en bra metod för att nå målpuppfyllelse. LFA består av en serie frågor, som om det används enhetligt, ger en struktur och stimulerar dialogen mellan olika intressenter. LFA söker efter en logisk analys och ett strukturerat tänkande vid projektplanering. Intressegrupperna utarbetar tillsammans en *gemensam och strukturerad syn* på varför det är nödvändigt att genomföra en förändring genom ett projekt och vad projektet skall leda till (målet). På det sättet hamnar ägarskap och ansvar hos de som deltar.

Att anordna en LFA-baserad workshop kan vara ett sätt att nå gemensamma problemidentifieringar, målformuleringar och aktivitetsplaner. En LFA workshop kan ta upp till 3 dagar. Under dag 1 arbetar man med en fullständig problemidentifiering (orsak och verkans träd se box 2). Dag 2 fokuserar man på att finna rätt lösningar (aktiviteter) och identifiera externa och interna risker och dag 3 på att formulera resultat och indikatorer om framsteg och nödvändiga resurser.

Box 2

Exempel på ett LFA problemträd



SWOT är en metod för att synliggöra olika förhållanden. Styrkor och svagheter är en analys av interna faktorer medan möjligheter och hot beror på det som finns i omvärlden och påverkar organisationen. I denna analys utgörs styrkor och svagheter av exempelvis *samförvaltningsgruppens* förmåga eller oförmåga att påverka olika förhållanden. Hot och möjligheter avser existerande förutsättningar och strukturer med betydelse för en god samförvaltning inom ett geografiskt område. Utifrån att man identifierat vilka som är de viktigaste styrkorna och möjligheterna samt de största svagheter och hoten, gör man en planering med aktiviteter och strategiska angreppssätt.

SWOT visar på förhållandet mellan *samförvaltningsgruppens* förmåga att agera i förhållande till olika faktorer som påverkar samförvaltning i området. Nedan en kombination av SWOT:s fyra dimensioner:

1. Styrkor – Möjligheter
2. Styrkor – Hot
3. Svagheter – Möjligheter
4. Svagheter – Hot

Box 3

SWOT-analysens fyra scenarier

Styrka-möjlighet: Klassisk framgångsstrategi. Att satsa utifrån *styrka - möjlighet* är en klassisk framgångsstrategi. Stark förmåga kombineras med möjliggörande förutsättningar eller strukturer. Den innebär garanterad framgång. Ett exempel på en *styrka - möjlighet* scenario är de svenska räkfiskarena som har en hög förmåga till självorganisering och mobilisering. De har förvaltat räkfisket och etablerat ett samarbete med forskare kring andra miljövårdande åtgärder samtidigt som de möter gynnsamma strukturer - marknaden vill ha miljömärkta produkter.

Styrka-hot: Utmanande chanstagnation. *Styrka - hot* handlar om chanstagnation, en mer företagsorienterad strategi. Resultatet kan bli framgångsrikt men det är ett vågspel. Stark förmåga utmanar hotande förutsättningar. Räkfiskare med stark förmåga till mobilisering möttes av hotet att de skulle utestängas från Koster-Väderöfjorden. De tog kampen och lyckades. Det kunde ha gått fel.

SWOT mynnar ut i fyra olika scenarier där exempelvis samförvaltningsgruppens förmåga kombineras med existerande förutsättningar i området. Scenarierna kan användas för att utarbeta handlingsplaner (se box 3).

Samförvaltning som en lärande adaptiv process

Samförvaltning, i form av att undvika eller lösa konflikter, är en pågående process. Genom att man delar med sig av problem och erfarenheter etableras en gemensam förståelse som gynnar samförvaltningsprocessen. Problem kan ofta hanteras av ett flertal intressenter och på en mängd olika sätt, men ibland är det bara genom gemensamma ansträngningar som en lösning kan nås. Vanligtvis ingår en lärandeperiod med stor osäkerhet kring de samhälliga systemen och ekosystemen. Ett förhållningssätt är att pröva sig fram utan att lägga någon större vikt vid den kunskap som byggs upp. Ett bättre förhållningssätt är

Svaghet-möjlighet: Mer potential än förmåga. *Svaghet - möjlighet* påminner om traditionella regionalpolitiska satsningar. En svag förmåga utmanas av goda möjligheter. Det finns således en större potential än vad som är möjligt att utveckla utan tillförsel av extra externa resurser. Det finns utnyttjade strukturstöd och en växande marknad för skarpsill i Östeuropa. De småskaliga fiskarena på Gotland uppvisar en bristande förmåga till den mobilisering som krävs för att hantera dessa goda möjligheter.

Svaghet-hot: Kan vara angeläget men kräver massiv insats.

Svaghet - hot. En svag förmåga att genomföra förändring kombineras med hotande förutsättningar eller strukturella villkor. Ofta handlar det om prioriterade områden som behöver mycket stöd för att genomföra angelägen verksamhet. Laxfisket på Gotland är hotat i och med att drivgarnsanvändningen skall avvecklas. För att fortsätta fiska lax måste nya fiskemetoder utvecklas och testas. Men om laxen visas ha för höga halter av dioxin kan situationen ytterligare förvärras. Samtidigt har laxfiskarena på Gotland en begränsad förmåga att mobilisera resurser själva för en förändring. Att vända på denna situation kräver därför massiva insatser utifrån.

att lära sig genom ett adaptivt förhållningssätt, vilket innebär att man lär sig genom att pröva sig fram samtidigt som åtgärderna justeras allteftersom kunskap ackumuleras. Flexibilitet är en viktig ingrediens för en lyckad samförvaltningsprocess. Flexibilitet i förvaltningen är förenat med och innefattar att skaffa sig kunskap om hur ekosystemets olika delar växelverkar med varandra, flexibiliteten är också förenad med ekosystemets förmåga att hantera påverkan och förändringar utan att dess tillstånd försämras.

Flexibilitet i förvaltningen handlar också om brukarnas förmåga att socialt hantera förändringar. Det är alltså viktigt att inom resursförvaltningen finna anpassningsbara förhållningssätt till kontinuerliga förändringar och detta sker bäst på den lokala nivån. När förvaltningen av en resurs sker på detta sätt kan vi tala om *adaptiv samförvaltning*. Förvaltningsåtgärder skapas, prövas och utvärderas för att man skall kunna ta ställning till vilka egenskaper som bäst passar in i förvaltningssystemet och som är mest lämpade för kommande tester och utvärdering. Det inkluderar även institutionellt lärande där alla intressenter i samförvaltningsprocessen delar information samt protokollför slutsatser och beslut om de mänskliga och naturliga resursystemen. Genom noggrann analys och dokumentation förbättras hela tiden samförvaltningen som process och institution.

Sammantaget innebär en lyckad samförvaltningsprocess att alla deltagarna i samförvaltningsgruppen får ett helhetsperspektiv på resursen som ekologiskt system och de samhälliga system som interagerar med denna.

För vidare läsning rekommenderas:

Berkes, F. and C. Folke, Eds (1998). Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanism for Building Resilience. Cambridge, Cambridge University Press.

Olsson, P. C. Folke, and F. Berkes (2004). Adaptive co-management for building social-ecological resilience. Environmental Management 34:75-90.

Social och kulturell anpassning

Fallstudier visar på stor variation gällande hur väl samförvaltning passar in socialt och kulturellt i människors liv och i länders institutionella uppbyggnad. Generellt sett passar samförvaltning inte in i det "moderna samhället", vilket i allt större utsträckning har en individualistisk livsstil och där av tradition kunskapsbildande mötesplatser (såsom kyrkan, byalaget, hamnföreningen med flera) håller på att brytas upp.

Det viktigaste sättet för att anpassa förvaltningen socialt och kulturellt kan vara att lära genom att göra tillsammans med de som berörs lokalt. På så vis kan en praxis och ett perspektiv som gynnar samförvaltning etableras. En aktiv förvaltning där allmän information, vetenskaplig kunskap och praktiska erfarenheter, medial uppmärksamhet samt olika civila samhällsorganisationer ingår (där kvinnor och män och olika generationer deltar) kan utgöra nyckelingredienser i processen att institutionalisera samförvaltning.

Andra medel för att förbättra den sociala och kulturella anpassningen är:

1. Diskutera fall från tidigare eller andra deltagandeprocesser för jämförelser och erfarenheter
2. Lyfta fram överensstämmelsen mellan demokratifrågor och samförvaltning
3. Tillhandahålla vardagliga exempel om samarbete och organisationer som modell
4. Samarbeta med lokal utveckling och partnerskapsarbete
5. Delta i systematisk forskning kring samförvaltningens sociala och kulturella aspekter

Små, lyckade lokala projekt är några av de bästa byggstenarna att påbörja en diskussion kring. Se fall 1 om samverkan på Vrångö.

Några faktorer som är speciellt relevanta för att uppnå ett lokalt framgångsrikt arbete som samlar många olika intressenter och som kan fungera långsiktigt och lösa interna intressemot-sättningar är:

1. god idé
2. grupp och ledarskap
3. resurser
4. stöd utifrån

Självorganisering underlättas om brukarna:

1. är beroende av resursen för en betydande del av sitt uppehälle eller välbefinnande
2. har en gemensam föreställning om hur resursen fungerar och hur deras agerande påverkar resursen och varandra
3. inte tar ut mer av resursen än vad som är möjligt med hänsyn till dess framtida förväntade avkastning eller vad som är avtalat
4. litar på varandra när det gäller att hålla överenskommelser
5. är i stånd att bestämma eller påverka regler för tillträde och nyttjande
6. har tidigare organisatorisk erfarenhet och lokalt ledarskap

och om den biologiska resursen:

1. är i ett sådant tillstånd att det är möjligt att genomföra en förbättring,
2. är sådan att det är möjligt att till en låg kostnad kontinuerligt få fram sakliga och giltiga indikatorer för dess tillstånd
3. flödet av resursenheter är relativt förutsägbart
4. har en tillräckligt liten geografisk spridning så att brukarna kan utveckla noggranna kunskaper om externa gränser och interna mikromiljöer.

En bra och långsiktigt relevant idé är avgörande för att intresse skall mobiliseras under en längre tid. Ofta börjar processen med ett akut problem som sedan visar sig ingå i en komplex helhet för att slutligen landa i en omformulering. Ett nedläggningshotat lekis leder till en framtidsdiskussion om liv och arbete i bygden. Processen blir till ett allaktivitetshus med skola, dagis och föreningslokaler. En del av huset drivs av föreningarna och en del kommunalt. En samverkansmodell som krävde en lång process för att utvecklas.

Gruppdynamik är viktig för att gruppen skall hålla samman och samtidigt klara av att lösa svåra intressekonflikter internt. Ett demokratiskt ledarskap underlättar delegering av frågor och en lokal ledarutveckling samt en god förankring av frågorna i olika lokala intressegrupperingar (föreningar, näringsidkare, åretruntboende, sommarboende osv.). Ekonomiska resurser är viktiga men kan också skapa problem, avundsjuka och höga förväntningar. Många grupper talar om fördelen av mindre ekonomiska medel

För vidare läsning rekommenderas:

Bull, Marianne (2000). Lokalt utvecklingsarbete och småskaliga entreprenörer – en strategisk allians i framtidsorienterade förändringsprocesser. Rapport 4 från Regionalpolitiska Utredningen. Fritzes Offentliga Publikationer AB, Stockholm

och föredrar hellre stöd under längre perioder. Andra former av stöd utifrån är ofta avgörande. Det kan handla om externa ofta informella mentorer, uppmärksamhet i media, goda nätverkskontakter och strategiska allianser.

Kan vi lära av *Leader+*?

Exempel på framgångsrikt partnerskapsarbete finns inom EU-initiativet *Leader+*, där avsikten är att skapa förutsättningar för hållbar utveckling genom nya samverkansmodeller. *Leader+* arbetar med trepartssamarbete mellan offentlig sektor (stat, kommun, landsting), näringsliv och ideell sektor. *Leader*företrädare menar att det finns några viktiga principer för samverkan. Alla intressenter som berörs av frågan måste vara med i processen även om det inte måste innebära att alla deltar i alla möten. Det viktiga är att alla berörda parter "äger frågan" på lika villkor, vilket innebär att det inte är en part som bestämmer och att övriga enbart informeras. Att på detta sätt uppnå en jämbördig situation är inte enkelt, speciellt inte för offentlig sektor eftersom det bryter mot dess traditionella myndighetsroll och tänjer på regelverket.

De olika parter som ingår behöver identifiera den egna nyttan med att delta. Alla parter har inte samma mål och behöver inte heller ha det, men det är viktigt att öppet kommunicera ens avsikter och lägga korten på bordet. Lokala intressen behöver redas ut. Varför skall vi enga-

gera oss? Vem representerar jag och hur? Kan tjänstemännen försvara inför politikerna att de avsätter tid. Gruppdynamiken är viktig och kan, särskilt inledningsvis, underlättas med hjälp av en utomstående facilitatör eller katalysator.

Utifrån en ofta ganska komplex och omfattande problembild görs gemensamma prioriteringar som innebär att vissa angelägna frågor läggs åt sidan. Prioriteringarna utgör underlag för utvecklingen av en gemensam handlingsplan.

Aktörernas inflytande i Leader + samverkansmodell uppnås genom graden av engagemang. De ingående parternas förväntas tillföra något i processen och deras vinst av att samverka är direkt relaterad till engagemanget. Erfarenheter visar att utvecklingsarbete ofta förutsätter långsiktighet och engagerade personer, vilka ofta är eldsjälar med många järn i elden. För att processen inte skall stanna av krävs att deltagande parter tar ett gemensamt ansvar för att driva frågorna vidare och uppnå resultat.

Mötesformer och sammanträdeskultur är viktig. Leadersamverkan har visat sig vara mer effektiv om samma människor deltar på mötena under processens gång. Genom kontinuitet underlättas nätverksbyggande och en positiv samverkanskultur kan utvecklas där alla kan känna sig bekväma med att uttrycka sina åsikter.

Självorganisering och kollektivt agerande

Med kollektivt agerande avses här en enskild grupps gemensamma ansträngningar att nå och genomföra egna beslut. En förutsättning för att samförvaltningsprocessen skall fungera är att de olika grupperingarna som ingår har erfarenheter från att agera organiserat. Varje enskild grupp bör ha diskuterat och helst enats om vad de vill uppnå samt vilken kapacitet de har att genomföra det de kommer överens om. Självorganisering och kollektiva agerande är med andra ord en nödvändig förutsättning för att den enskilda gruppen av intressenter skall kunna samverka med andra aktörer.

Förvaltning av gemensamma resurser i kris bemöts ofta av ett intensivt och temporärt kollektivt agerande där lokala mötesplatser utgör en viktig grund för dessa processer. Men kontinuitet är en viktig ingrediens om förvaltningen ska lyckas på lång sikt. Sammanhanget eller kontexten har betydelse varför vissa lyckas bättre än andra med självorganisering och därmed även med samförvaltningen. Men kontexten är ju allt, hela omvärlden, och det är omöjligt att ta hänsyn till allt. Därför behöver man identifiera de vikti-

gaste kontextuella faktorerna i varje fall eller för varje problemställning. I relation till förvaltning av fisket är till exempel följande aspekter viktigare än andra:

1. den institutionella kontexten (politiken, lagstiftningen, regleringen, den offentliga förvaltningen)
2. intressenters/aktörers relation till sin kontext (deras världsbilder, attityder)
3. social kontext (fiskets sociala betydelse i kustkommunernas ekonomi och utveckling)

Runt om i världen har en stor mängd fallstudier om gemensamma resurser genomförts. Genom dessa studier har forskare beskrivit vilka egenskaper hos resursbrukaren och hos resursen som underlättar brukarnas organisering och en förvaltning av den gemensamma resursen. En sammanfattning av dessa finns i box 4 nedan.

Traditioner av kollektivt agerande underlättar samförvaltningsprocessen. De svenska räkfiskarens erfarenheter med att kollektivt fatta och genomföra beslut om räkfiskets bedrivande i Koster-Väderö hade en stor positiv inverkan på deras förmåga och vilja att ingå i en samförvaltningsprocess för att skydda djuphavskoraler i området (se fall 2 om räkfiske vid Koster-Väderö). Fiskarens egna regler är ofta tids- och rumsbaserade. Fredningstider och fredningsområde är lätt att förstå och följa upp, och har traditionellt också använts av svenska vattenägare med exklusiv rätt till fiske.

För vidare läsning rekommenderas:

Ostrom E. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Becker DC, Ostrom E. Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity. Annu. Rev. Ecol. Syst. 1995 (26):113-33.

Píriz, L. (2004). Hauling Home the Co-Management of Coastal Fisheries: A study on institutional barriers to fishermen's involvement in the management of coastal fisheries on the West Coast of Sweden. Department of Environmental and Regional Studies of the Human Condition. Human Ecology Section. Göteborg University.

Förutsättningar

Avgränsat område



Vrångö ligger i Göteborgs södra skärgård med cirka 380 bofasta. Öbornas försörjning dominerades traditionellt av småskaligt fiske och marinverksamhet. Idag ökar arbetspendling till fastlandet och grannöarna.

Lokal resurs

På Vrångö fanns erfarenheter av olika ägandeformer. Mark var privat med undantag för vissa gemensamma allmänningar. Båtar ägdes gemensamt i båtlag.

Problem



Lekis var nedläggningshotat vilket blir startpunkten till en framtidsdiskussion. Hur ville vrångöborna ha ön i framtiden? Hur skulle barnomsorgen och andra servicebehov lösas? Inflyttade familjer kunde inte lösa barntillsyn med hjälp av släkten. Diskussionerna utmynnade i förslaget till allaktivitetshuset. Många intressen skulle jämkas samman. Några öbor var tveksamma inför risken med fler badgäster och mer stök. Andra såg möjligheter att utveckla öns företagande, uppmuntra inflytande och förbättra livskvalitén. Sommargäster värnade idyllen och var oroliga.

Vrångö

- ett lokalt

Samförvaltningsprocessen

- Nyckelpersoner
 - Självorganisering
 - Myndighetsstöd
 - Lokal förankring
 - Olika erfarenheter och kunskap i gruppen
 - Demokratiskt ledarskap och 450 möten
 - Mediestrategi
 - Lär av likartade organisationer
 - Resultat
- En liten kärngrupp lyckas efter många års arbete bygga ett allaktivitetshus med skola, dagis och föreningslokaler. Öborna satsade gemensam tomtmark och kommunen byggde. En trend bröts och en ny samverkansform utvecklades. Så stora projekt hade aldrig genomförts gemensamt av lokala krafter tidigare. Varför lyckades vrångöborna? Kombinationen av faktorerna beskrivna ovan var optimal. Idén var väl förankrad och öborna delaktiga.
- I kärngruppen fanns representanter för alla olika intressen (föreningar, kyrkor, båtlag, markägare, m.m) vilket underlättade förankringsarbetet och berikade samtalet och lösningarna. Dynamiska och täta möten bidrog tillsammans med delegering och demokratisk ledarstil till att intressemotsättningar kunde debatteras inom gruppen och lösas i samförstånd utan att interna splittringar.
- Ett tidskrävande arbetssätt som gav god effekt - fem år och 450 möten.
- En mediastrategi utarbetades för att gruppmedlemmarna inte skulle överexponeras i media och budskapet skulle bli rätt utifrån Vrångöperspektivet. Det gällde att undvika orealistiska förväntningar eller störa den lokala processen.
- En god relation med de närmaste myndigheterna utvecklades, tillgång till utomstående bollplankspersoner fanns och nätverk byggdes med såväl andra lokala grupper som centrala myndigheter.
- Idag drivs verksamheten i huset av kommunen och föreningarna i samverkan. Det gick att nå enighet kring användning av en gemensam resurs trots många olika intressen.

samverkans exempel

För vidare läsning rekommenderas:

Bull, Marianne, 2000: Lokalt utvecklingsarbete och småskaliga entreprenörer – en strategisk allians i framtidsorienterade förändringsprocesser? Rapport 4, Regional Politiska Utredningen, Fritzes Offentliga Publikationer AB, Stockholm

Kapacitetsuppbyggnad inom en organisation

Samförvaltning förhandlas vanligtvis mellan myndigheter och organiserade aktörer. Det är inte vanligt att det sker mellan myndigheter och ett stort antal oorganiserade enskilda individer. Så fort antalet överstiger ett litet antal individer uppstår behovet av att dessa skall organiseras, om inte annat så av logistiska anledningar.

Att bygga upp en organisations kapacitet för att kunna hantera samförvaltning handlar om att göra organisationen mer ändamålsenlig och effektiv i relation till vad man vill syssla med och vad man vill uppnå, dvs. att skapa en väldefinierad vision av vad man vill vara. Detta är vanligtvis en långsiktig process som i slutänden handlar om att överbrygga glappet mellan vad organisationen idag förmår och vad den i framtiden vill uppnå.

Nedanstående faktorer illustrerar den breda kapacitetsuppbyggnad omfattar för de flesta organisationer. Dessa utgör viktiga element att fokusera på för organisationen i dess kapacitetsuppbyggnad.

1. *Världsbild*: organisationens vision och målsättning pekar ut vilken kapacitet som behövs.
2. *Kultur*: organisationens utpräglade klimat och sätt att handla.
3. *Strukturer*: roller, positioner, funktioner.
4. *Färdigheter*: den kunskap, förmåga och kompetens som krävs för att kunna handla effektivt.
5. *Processer*: planering, genomförande, utvärdering.
6. *Funktioner*: undersökning, kvalitetskontroll, rapportering, osv funktioner som tillfaller organisationen.
7. *Materiella resurser*: den teknologi, finansiering och utrustning som krävs för att kunna genomföra förändringar.
8. *Adaptiva strategier*: hur man reagerar på förändringar i den omgivande miljön.
9. *Kopplingar*: relationer och nätverk, förhandling och resursflöde.

När det kommer till samförvaltning av fiske-resurser krävs dessutom att aktörerna har eller skaffar sig förståelse för de relationer och interaktioner som uppstår när en gemensam resurs

brukas. Vidare krävs kunskap om de regler som omger brukandet av den gemensamma resursen. I många fall kan kapacitetsuppbyggnad ske ganska enkelt genom att aktörerna deltar i gemensamma aktiviteter och utbyter erfarenheter. Att lära genom att göra inom partnerskap, är ett förhållningssätt som väl passar in i samförvaltningsprocessen och som dessutom är relativt kostnadseffektivt.

Organisationen bör sätta upp prioriteringar och tidsramar för hur kapacitetsuppbyggnaden skall ske, vilket bör inkludera att man testar, övervakar och utvärderar arbetet för att mäta hur väl man lyckas. Det kan tyckas som en omfattande apparat, men denna stora apparat hjälper organisationen att inte hamna på sidospår. Kapacitet som endast behövs temporärt får vanligtvis inte så hög prioritering som kärnfrågor. Det är också viktigt att sätta realistiska mål och begränsa vissa områden för att uppnå en rimlig balans. Ett exempel på kapacitetsuppbyggnad är hur några medlemmar i en fiskeorganisation, som vanligtvis inte skulle anlita en marinbiolog, skaffar sig tillräckligt med kunskap om vetenskapliga principer för att på ett effektivt sätt kunna kommunicera med forskare. Exemplet kan också gälla åt andra hållet, dvs. att tjänstemän skaffar sig mer praktiska erfarenheter för att på ett effektivt sätt kunna kommunicera med fiskarna.

Förtroende och respekt

Förtroende och respekt är nödvändiga ingredienser för att få ett samförvaltningsinitiativ att fungera. Dessa aspekter diskuteras ofta i litteraturen under begreppet socialt kapital. Om aktörerna uppfattar det som att förtroendet och respekten dem emellan är otillräcklig, kommer de att bete sig som att det är så, vilket påverkar samförvaltningsprocessen negativt. Resultatet kan bli en ständig anspänning istället för en öppen konflikt, vilket medför att det blir svårt att mobilisera resursanvändarna på ett bra sätt. Det finns flera olika sätt att skapa förtroende och respekt aktörer emellan (tabell 1).

De personliga relationerna bygger basen för att få saker och ting gjorda informellt, därför är det viktigt att resursbrukare och tjänstemän hyser respekt för varandra och varandras arbete. Viktigt är dock att processen inte blir för personberoende, den får inte stå och falla med några få eldsjälar och att man hyser tilltro till endast några få personer. Genom insyn samt en tydlig

Bygga förtroende	Ömsesidig respekt
Söka efter gemensamma intressen	Erkänna varandras inlägg och insatser
Framhäva partnerskapet framför en själv	Skapa lika möjligheter för alla att delta
Förvänta sig att andra liksom man själv tar ansvar	Bistå de med sämre möjligheter så att de kan komma med sina egna inlägg och insatser
Ett öppet klimat med fritt utbyte av information och åsikter	Erkänna resursbrukarnas specialkunskap
Förlita sig på att gruppen tillsammans upprätthåller den kollektiva andan	Avhålla sig från att nyttja sin makt över andra
Tydliggöra att alla har ett motiv och att de vinner på att delta	Kunna kompromissa angående viktiga intressen
Säkra en jämlik spridning av belöningar och fördelar	
Göra skriftliga överenskommelser	

Tabell 1 Förtroende och respekt har många dimensioner och innebär

ansvarsfördelning och ansvarsskyldighet kan en sådan situation undvikas. Det underlättar också för enskilda personer att fungera i systemet utan alltför stort personligt engagemang. Även om det är viktigt att bygga upp starka förvaltningsrelationer så måste man ta hänsyn till tillgänglig kapacitet. Det kan därför vara lämpligt att resursbrukarna sammankallar sina egna intressegrupper och bjuder in myndigheterna för att komma och besvara deras frågor. Ett sådant tillvägagångssätt är betydligt mer effektivt än att försöka kommunicera med varje enskild individ. Vidare är det viktigt att myndigheterna använder sin beslutandemakt restriktivt och med försiktighet. När myndigheter måste använda sig av sin beslutandemakt är det oerhört viktigt att de kommunicerar anledningarna till detta, på så vis kan ett förtroende upprätthållas även om en konflikt uppstår.

Ledarskap

Hur ledarskapet utförs är mycket relevant för samförvaltningsprocessen. Att välja rätt person för att leda processen är oerhört viktigt. Involverade aktörer måste kunna lita på att personen är opartisk och ser till den bästa gemensamma lösningen. Hur ledarskapet utförs kan påverka hur förhandlingar faller ut, om konsensus nås och om kompromisser godtas. Demokratiskt ledarskap är ett nyckelelement när det gäller att bygga upp en organisations kapacitet. Utan bra ledarskap är det osannolikt att en lämplig kapacitet byggs upp inom organisationen och den kan sedan permanentas. Ett gott ledarskap handlar framförallt

För vidare läsning rekommenderas:

Falk I, Kilpatrick S. (2000). What is Social Capital? A Study of Interaction in a Rural Community. Sociologia Ruralis 2000:40 (1):87-110.

Luecke Richard (2004): Creating Teams with an Edge, Harvard Business School Essentials; Harvard Business School Press.

om att kunna föra fram gruppens visioner och målsättningar, och att få gruppmedlemmarna att arbeta för det gemensamma målet.

En bra gruppleddare:

1. samråder internt
2. tar till sig gruppens intressen och målsättningar och arbetar för att föra fram dessa
3. identifierar vad som är gruppens behov och respekterar medlemmarnas värderingar
4. värdesätter att beslut fattas i konsensus samt värdesätter de enskilda bidragen
5. behandlar medlemmarna rättvist, opartiskt och transparent
6. uppmuntrar flexibilitet, kreativitet, tolerans och självdisciplin
7. lär sig av sina och gruppens misstag och motiverar andra till bedrifter

Förutsättningar

- Geografisk avgränsning** ► Norra Bohusläns kust en mycket viktig miljö för skaldjur. Studier från Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium (TMBL) indikerar att här finns Sveriges största biologiska mångfald av marina djur samt kallvattenbyggande djuphavskoraller. En djuphavsränna löper från Väderöarna i syd upp till Kosteröarna och vidare in i Norskvatten.
- Social avgränsning** ► Fiskarens båtar är ungefär likvärdiga. De som fiskar i området gör det på dispens inom trålgården.
- Organiserade och nära samhället** ► Fiskarna är hemmahörande i området. De är medlemmar i Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) och i SFR:s lokalavdelningar. De engagerar sig också i andra sociala aktiviteter lokalt.
- Ekonomiskt beroende** ► Råka utgör det viktigaste fisket i rännan. Det faktum att rännan är belägen nära land och föga utsatt för starka vindar gör att det går att utöva djuphavsfiske här även då det är svårt i resten av Skagerack. Detta gör att området är attraktivt även för andra, ej hemmahörande fiskare.
- God kännedom om resursen** ► Det bestånd av djuphavsråka (*Pandalus borealis*) som finns här faller inom säkra biologiska gränser och svenska fångster av råka har under de senaste 20 åren visat på stabila nivåer.
- Gemensamma problem** ► Fiskarna har tidigare konfronterats med gemensamma problem. På allmänt vatten är det fritt fram för andra fiskare att fiska och här är såväl området som resursen begränsade. Försäljningsmarknaden är delad med normmännen, som tagit en allt större marknadsandel i samband med att deras fiske blivit alltmer industrialiserat.
- Självorganisering** ► Fiskarna har en god självorganisering och de är delaktiga i förvaltningen av resursen vilket gett dem en mängd fördelar över området och resursen. De fördelade tidigt rätten att landa råka genom landningsrantonier.
- Erfarenhet av kollektivt agerande** ► Rationerna blev sedan ett instrument att fördela den svenska räkkvoten på. Fiskarna har utvecklat lokala regler som har styrt räkfiskets bedrivande i Kosterrännan. Detta har gjorts bl.a. annat genom klart definierade avgränsningar för tillåtna redskap, samt tids- och rumsbaserade regler.
- Gemensam kulturell bakgrund** ► Räkfisket har en lång tradition och har pågått sedan början av 1900-talet och idag finns cirka 20-30 stycken räkfiskare.
- Robusta, flexibla och tydliga regler** ► Reglerna har verkat exkluderande och säkrat tillgång till resursen för de lokala fiskarna. Fiskarna har, för att behålla flexibiliteten i systemet, generellt sett valt att undvika att överföra de lokala reglerna till formella regler. På så vis kan reglerna lättare ändras och anpassas när förhållanden ändras.

För vidare läsning rekommenderas:
Piriz, L. 2004. Hauling Home the Co-Management of Coastal Fisheries: A study on institutional barriers to fishermen's involvement in the management of coastal fisheries on the West Coast of Sweden. Department of Environmental and Regional Studies of the Human Condition. Human Ecology Section. Göteborg University.

Lokal

Problem

- Hot som mobiliserar och brist på förtroende** ► I början av nittiotalet tillkännagav Naturvårdsverket att området skulle bli ett marint reservat. Diskussionerna som fördes utgick framförallt från ett biologiskt perspektiv och räktråning utpekades som hot mot den biologiska mångfalden i rännan. Ett marint reservat skulle innebära omfattande begränsningar av räkfisket och fiskarna reagerade genom att bilda en informell lokal arbetsgrupp med syfte att tillvara ta fiskarens intresse. Vilken myndighet som skulle reglera fisket i ett marint reservat var oklart. Kommunikationen mellan tjänstemän och de lokala fiskarna var dålig och de misslyckades med att etablera en dialog.
- Dålig kommunikation** ► Fiskarna kände sig överkörda och spänningen mellan fiske- och bevarandebesluterna ökade. Inte heller kände de lokala fiskarna att de fick stöd från Fiskarens Riksförbund och pressen eldade på.
- Konflikt** ► Processen slutade i låsta positioner och besvikelse och fiskarna gick ut och demonstrerade mot marina reservat.

Samförvaltningsprocessen

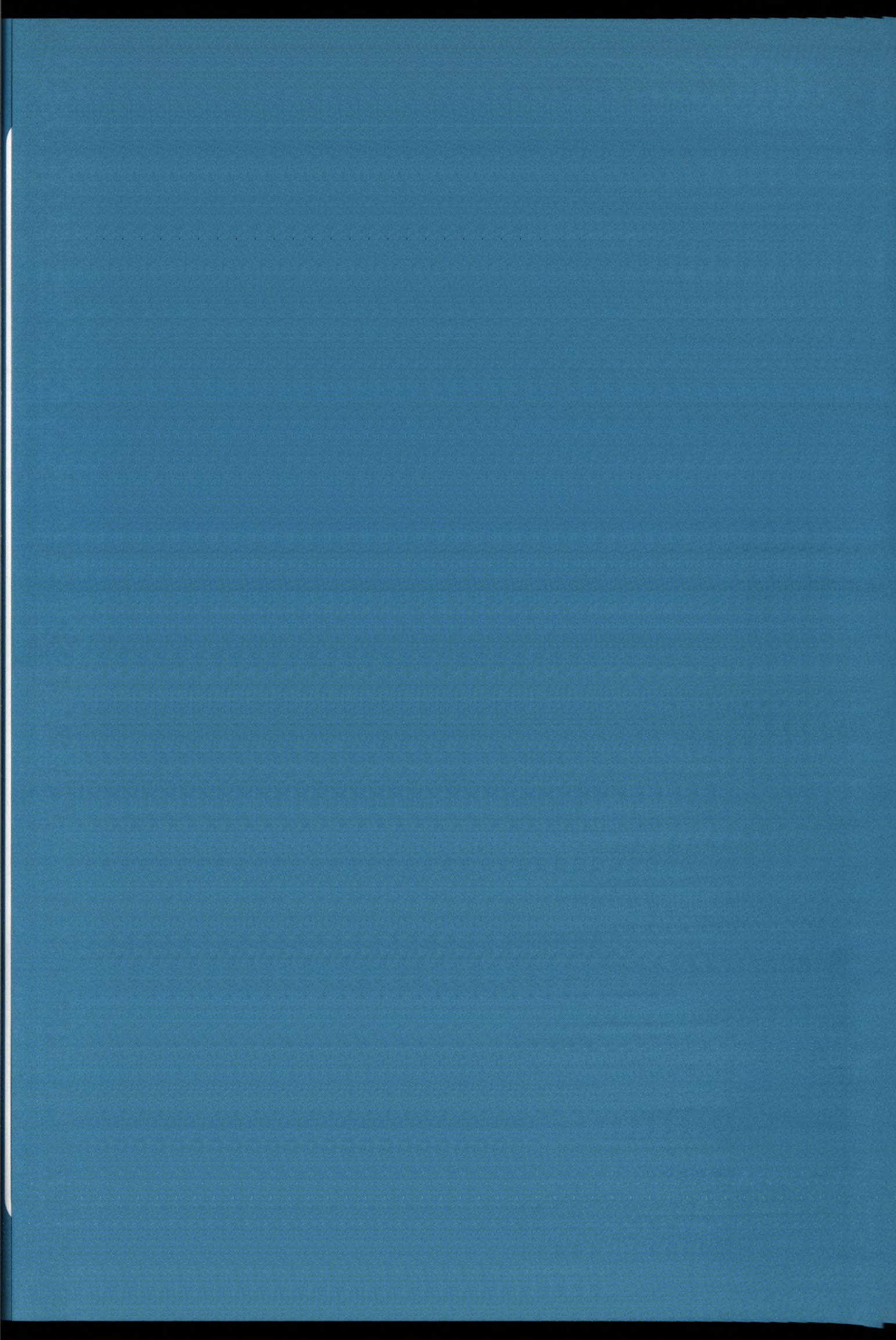
- Tydlig ansvarsfördelning** ► Vid slutet av nittiotalet hade situationen förändrats, kunskapen om den biologiska mångfalden i Koster-Väderöfjorden hade ökat betydligt. Länsstyrelserna och kommunerna har fått befogenhet att inrätta skyddsvärda områden och naturreservat inklusive rättigheten att inskränka ekonomiska aktiviteter såsom fiske inom dessa områden. Men man kom överens med Fiskeriverket att fisket även i fortsättningen ska regleras genom fiskelagen. Samtidigt framhölls av externa aktörer, liksom Miljövårdsberedningen och samhällsvetare, det fördelaktiga i att involvera och utveckla det småskaliga och lokala kustfisket. Frågan om räkfiskets ekonomiska betydelse lokalt lyftes fram av kommunen.

samförvaltning av räkfiske vid



- Nytt kunskapsunderlag som alla förstår** ► Under denna tid genomförde Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium (TMBL) ett projekt med stöd av WWF där bottnarna i Koster-Väderö utforskades och kartlades med hjälp av videoteknik.
- Anpassad organisation** ► Fiskarna organiserade sig mer formellt, ledande figurer växte fram, läste forskarrapporter och deltog i debatten. I gruppen deltog denna gång även kräftfiskare från närliggande område.
- Tidskrävande deltagandeprocess** ► Utifrån den nya kunskapen tog länsstyrelsen initiativet att utreda formerna för ett skydd men med en annorlunda ingång än NV hade haft. Hänsyn skulle tas till den sociala kontexten och brukarnas deltagande framhölls som viktigt. En arbetsgrupp bestående av representanter för de lokala fiskarna, trålbindare, Fiskarens Riksförbund, Norra Bohusläns Producentorganisation, experter från Fiskeriverket samt Strömstads och Tanums kommun bildades med syftet att minimera räkfisket som ett lokalt hot mot den biologiska mångfalden. I gruppen ingick även en extern forskare som observerade processen.
- Olika kunskapsformer interagerar** ► Forskarna presenterade sina resultat och på video kunde alla se trållspåren på korallreven. Förbud mot räktråning föreslogs i tio särskilt värdefulla delområden. Fiskarna presenterade sina åsikter om varje delområde och berättade hur besluten skulle kunna anpassas för att minimera påverkan.
- Öppen dialog och ömsesidig respekt** ► Dialogen kännetecknades av öppenhet och kompromissvilja, hänsyn togs till fiskarens lokala kunskap och kännedom om sitt eget fiske. När kunskap saknades inom gruppen om ett visst område kallade fiskarna på nya kollegor. Ett respektfullt och förtroendefullt informationsutbyte och förhandling pågick. Till exempel karaktäriserades tre områden av fiskarna som oproblematiska då de i mycket liten utsträckning fiskade där. Utifrån denna information togs beslutet, byggt på tillit till fiskarens utsaga, att inget förbud behövde införas.
- Formell validering, restriktioner och juridiskt instrument** ► Under den här tiden arbetade fiskarna också med att införa nya frivilliga åtgärder för att förbättra selektiviteten och storleken på redskapen i området. Dessa ursprungligen informella regler omvandlades till formella år 2000. Räkfiskarna har ibland haft problem med att deras informella regler inte efterlevs av hela kollektivet. Det har förvärrats av att deras sanktionssystem är svagt och förutsätter agerande från externa aktörer såsom SFR och Kustbevakningen, vilka enbart bevakar genomförandet av de formella reglerna. Samförvaltningsprocessen hjälpte till att validera förslagen både för de fiskare som varit skeptiska gentemot lokala, informella, tekniska restriktioner och de myndigheter, forskare och miljöorganisationer som varit för ett totalförbud mot räktråning i området. Samförvaltningsprocessen och den direkta vetenskapliga rådgivningen till fiskarna spelade här en medlande roll mellan såväl interna som externa konfliktfyllda intressen. Som juridiska förutsättningar användes den nationella fiskerilagstiftningen vilket var ett sätt att erkänna fiskets betydelse och samordna de lokala reglerna med övriga lager i det mer formella förvaltningssystemet.
- Samordning av regler** ► Förvaltningen av räkfisket består av en kombination av såväl informella som formella regler, europeiska, nationella, regionala och regler.
- Nya möjligheter** ► Samförvaltningsprocessen har öppnat vägen för nya mål som fiskarna har satt upp och som kommer att förhoppningsvis gynna både dem, deras lokala samhälle och den marina miljön. Råkan har blivit miljömärkt och fiskarna har ansökt om stöd för marinbiologisk utbildning. Deras nya samförvaltningsmål är att införa en miljölicens för området.

Koster - Väderö

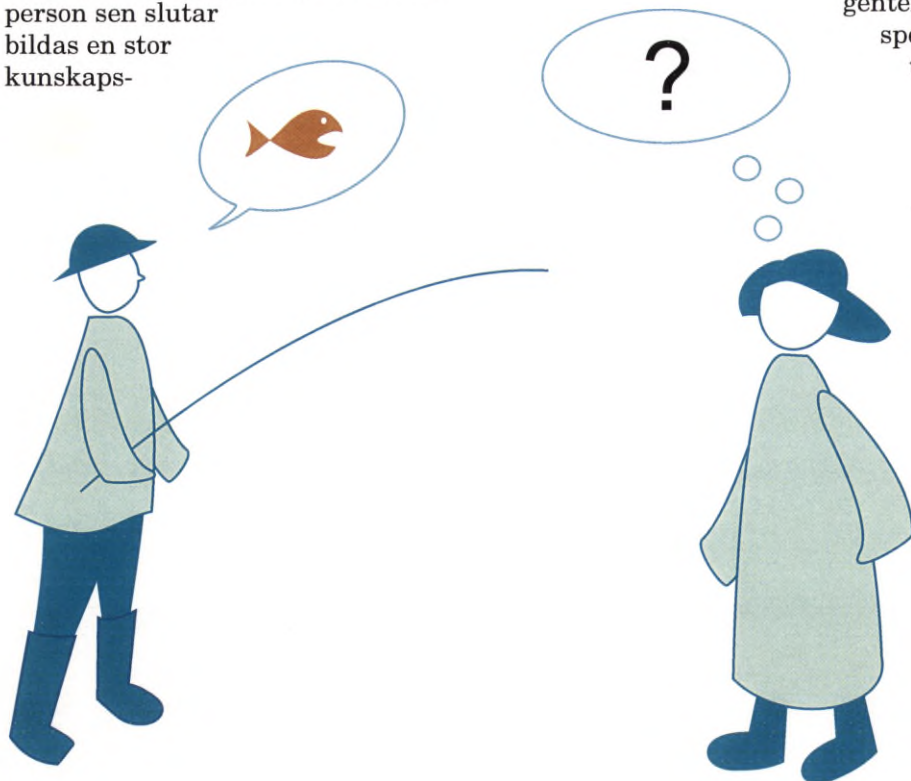


Kommunikation, samverkan och samordning

Begreppen ovan är nära förknippande med varandra men skiljer sig ändå åt. *Kommunikation* är basen för de andra två och *samverkan* uppstår som en följd av kommunikation om involverade aktörer väljer att arbeta tillsammans istället för mot varandra. *Samordning* är inte nödvändigtvis en följd av samverkan, men är däremot nödvändigt för att samverka. För att samordna aktiviteter krävs kommunikation och ledarskap. I samförvaltning underlättas detta av tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning. Alla tre begreppen är viktiga för en lyckad samförvaltningsprocess.

Genom att anpassa informationen till mottagaren, genom att vara noggrann vid val av informationsvägar och typ av information, minskar risken för missförstånd.

Det är viktigt att använda sig av formell alternativt informell kommunikation, samverkan och samordning i rätt sammanhang. Ibland går det fortare att göra saker informellt, men om informell kommunikation eller samverkan används i alltför stor utsträckning riskerar det att leda till att de formella strukturerna och processerna undermineras. Detta därför att frånvaron av bokförda beslut minskar möjligheterna till inblick i organisationen och de beslut som tas. Vidare riskerar kunskap att i alltför hög grad att knytas till en person, när denna person sen slutar bildas en stor kunskaps-



lucka i organisationen som är svår att fylla, det institutionella minnet minskar. En alltför omfattande grad av informellitet riskerar att reducerar systemets legitimitet och förvaltningsstrukturer.

Däremot transparens och öppenhet för många goda effekter med sig som underlättar samförvaltningsprocessen, härigenom minskar exempelvis risken för felaktig information och ryktes-spridning, samt ökar tilltron till den information som utbyts.

Gällande samförvaltning är det särskilt viktigt att involverade aktörer får tillgång till information samt kan presentera information på det sätt som bäst passar dem. Detta är kopplat till respekt aktörer emellan (se tabell 1).

Beslutsfattande, makt och rättvisa

Ojämlika maktförhållanden riskerar att bidra till orättvisa beslut. Verklighet makt och föreställd makt är faktorer som påverkar om aktörer vill delta eller inte i samtal och förhandlingar. En ojämn maktfördelning aktörer emellan gör det också svårare att samförvalta ett område. Vid samförvaltning är det viktigt att vara medveten om maktförhållanden och den dynamik som därav uppstår. Så har exempelvis många småskaliga fiskare i Sverige upplevt sig som maktlösa i förhållande till sina egna organisationer och andra aktörer inom fiskerinäringen, gentemot forskare, myndigheter, sportfisket och miljöorganisationer.

Samförvaltning handlar om att fördela makten till berörda parter. Om det är stora ojämlikheter mellan aktörerna och stor risk för att konflikter skall uppstå kan grupperna behöva brytas ner i mindre arbetsgrupper med

Figur 5. Kommunikation kan vara en komplex process. Sändarens intention kan vara en helt annan än mottagarens tolkning. Människor med skilda erfarenheter och bakgrund tolkar information via olika "filter" och det kan visa sig vara en utmaning att undvika missförstånd.

För vidare läsning rekommenderas:

Jentoft S, Mc Cay B (1995). User participation in fisheries management. Lessons Drawn from International Experiences. Marine Policy 1995:19 (3): 227-46.

en mer jämlik representation. Vilket till stor del påminner om hur man arbetar när samförvaltningsbeslut skall tas på olika nivåer, när t.ex. representanter från lokala grupper möter tjänstemän från en central nivå. Viktigt är att representanterna för de olika grupperna för en dialog med sina medlemmar så att deras synpunkter framkommer och att de får del av vad som sägs vid mötena.

Även om det vanligtvis är önskvärt att ge beslutstagandet i samförvaltningsinitiativen en juridisk grund att stå på, så är det inte en nödvändighet. Eftersom det ofta är svårt och tidskrävande att göra ändringar i juridiska regelverk finns det många fördelar med att först sjasätta samförvaltningsinitiativen och dra lärdomar från de erfarenheter och misstag som görs för att sedan genomföra de eventuella regelverksändringar som behövs. Rättvisa handlar om att respektera och acceptera att aktörerna har olika förutsättningar, resurser och möjligheter att ta ansvar och att de utifrån detta ges en lämplig roll i processen.

Inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) har man inrättat sju regionala konsultativa samförvaltningsorgan vars syfte är att ge råd till Kommissionen i fiskerelaterade ärenden. Dessa organ kallas regionala rådgivande nämnder (RAC) och leds av företrädare för fiskesektorn och andra intressegrupper (bl.a. miljöorganisationer, vattenbruksföretag, fritids- och sportfiskare samt konsumentorganisationer). Kommissionen har utarbetat en allmän ram för hur en RAC skall bildas och fungera (se box 5).

Praktisk, lokal och vetenskaplig kunskap

Samförvaltning skiljer sig vanligtvis från konventionell förvaltning då det till stor del handlar om hur beslut fattas och förvaltningsåtgärder genomförs, snarare än vilka tekniska och vetenskapliga val som skall göras. På grund av att det finns en närmare och ständigt pågående relation mellan aktörerna i ett samförvaltningsinitiativ

är det också mer troligt att den lokala och ekologiska kunskap som fiskare och andra brukare av haven har används i planeringen och vid genomförandet av förvaltningen. Vid konventionell förvaltning är det istället vanligt att staten litar mer till vetenskapliga expertråd. Men det ena utesluter inte det andra, snarare är det så att lokal och vetenskaplig kunskap kompletterar varandra.

Lokala resursbrukare och deras lokala ekologiska kunskap har kommit att spela en ökande betydelse i resursförvaltning världen över. Hur den lokala kunskapen organiseras, relationen till den institutionaliserade professionella vetenskapen och dess roll som katalysator för nya förvaltningssätt av naturresurser har alla blivit viktiga områden (se fall 3 om sjön Racken). Av intresse är också vilken roll den lokala kunskapen har när det gäller att läsa av och hantera förändringar och larva forskare och myndigheter. Intressant är också hur vetenskapliga resultat omvandlas till information och utbildning för att nå brukaren och allmänheten.

Samförvaltning har störst chanser att lyckas om det berör ett område som aktörerna redan har god kunskap om. Utbyte av kunskap och erfarenheter är gynnsamt för alla parter. Praktiska kunskaper och erfarenheter är nödvändiga för att förstå vad förvaltning av "hela fisket" verkligen innebär. En del av kunskapen och erfarenhetsutbytet kan exempelvis bestå i att fiskare deltar i undersökningar och för protokoll som sedan omvandlas till information och diskussionsunderlag. Det kan också bestå i att forskare och tjänstemän är ute och fiskar eller ger sig tid att diskutera. Vidare kan myndigheter visa sin vilja och sitt intresse genom att t.ex. översätta tekniska dokument till ett begripligt vardagsspråk.

För vidare läsning rekommenderas:

Olsson P and C Folke. (2001). Local Ecological Knowledge and Institutional Dynamics for Ecosystem Management: A Study of Lake Racken Watershed, Sweden. Ecosystems 4: 85-104.

Förutsättningar

- ▶ **Avgränsat område** Sjön Racken i Arvika, Värmland är en av de få svenska sjöar som fortfarande har inhemska flodkräftor. Kräfftisket utgör i dagsläget ingen inkomstkälla för lokalbefolkningen, men kräfftisket är en viktig och mycket uppskattad social händelse samt en av huvudledningarna till varför många fiskar. De som bor runt sjön må ha olika bakgrund men det årliga traditionella kräfftisket och kräftsivorna är ritualer som förenar dem.
- ▶ **Lokal resurs och tradition binder folk samman**

Problem

- ▶ **Ekologisk förändring upplevs som hot** På 70-talet upptäckte en av de boende i området att sjön och dess biflöden genom långväga transporter av antropogena emissioner blivit kraftigt försurade. Försurningen tillsammans med minskar, svampsjukdomar och överfiske har kommit att hota den inhemska flodkräftan och det traditionella kräfftisket.

För vidare läsning rekommenderas:
Olsson P and C Folke. 2001. Local Ecological Knowledge and Institutional Dynamics for Ecosystem Management: A Study of Lake Racken Watershed, Sweden. Ecosystems 4:85-104.

Lokal själv- och samförvaltning

Själv- och samförvaltningsprocessen

- ▶ **Självorganisering** Ett par år efter det att försurningen av sjön upptäcktes bildades en lokal grupp. Gruppens gemensamma mål blev att återställa kräftpopulationen.
- ▶ **Ett tydligt mål, en god idé som driver och mobiliserar** Genom kalkning skulle de komma tillrätta med den ökade försurningen i sjön och dess biflöden.
- ▶ **Nya frågor** Gruppen bildades först som en kalkgrupp men har senare (1985) övergått till att bli en fiskevårdsförening med fokus på hela ekosystemet.
- ▶ **Formalisering av organisationen** Övergången till en fiskevårdsorganisation har gjort det möjligt att hantera flera variabler, andra arter och nya frågor och situationer. Gruppen har kontinuerligt uppdaterat sina kunskaper om både kräftorna och de ekosystem som kräftorna är beroende av, det vill säga sjön och avrinningsområdet. De lokala resursbrukarna har byggt upp en omfattande kunskap om en mängd processer, från lokala kräftpopulationers dynamik till hur de påverkas av förändringar i avrinningsområdet och hur de interagerar med andra organismer i näringskedjan. Man har observerat hur försurningen medfört en nedgång av vissa arter och en ökning av arter mer toleranta gentemot försurningen, något som kan påverka kräftpopulationen.
- ▶ **Lärandeprocess**
- ▶ **Institutionell reform skapar förutsättningar för ökat lokalt beslutsfattande** År 1994 trädde en ny lag i kraft som utvidgade fiskeorganisationernas beslutanderätt vad gäller fisket och fiskevården i insjöar och vattendrag. De nya institutionella förutsättningar har motiverat lokalbefolkning vid sjön Racken att välja en långsiktigt socialt och ekologiskt hållbar strategi. Sedan 90-talet har fiskevårdsorganisationen experimenterat med en mängd åtgärder för att komma tillrätta med överfisket och det neråtgående kräftpopulationen.
- ▶ **Olika kunskapsformer** Olika personer i fiskevårdsföreningen representerar olika typer av kunskap. Ett fåtal personer med bred akademisk utbildning och som under lång tid gjort lokala observationer av området har utgjort nyckelfigurer. De sköter den systematiska övervakningen av systemet samt för med sig nya rön och resultat från större övervakningsprogram till fiskevårdsföreningen. Vetenskaplig och formell kunskap har genom dessa personer tillämpats och anpassats till de lokala förutsättningarna och kombinerats med lokalt genererad kunskap. Flexibiliteten och förmågan att svara på förändringar ökar genom att det finns möjligheter att kombinera lokal kunskap med nya vetenskapliga rön.

av kräfftisket vid



- ▶ **Adaptiv förvaltning** Den lokala kunskapen används för att utvärdera och förnya förvaltningen och de regler som används. Men även andra personer spelar viktiga roller genom att bidra med organisatoriska och institutionella kunskaper och erfarenheter relaterade till ekonomisk, social och ekologisk förändring. Enskilda individer kan ha kontaktakter med nyckelpersoner inom liknade lokala organisationer eller på organisatoriska nivåer som främjar samförvaltning och informationsutbyte.
- ▶ **Olika roller**
- ▶ **Bra informationsflöde** Informationen kommuniceras till övriga medlemmar i fiskevårdsföreningen både informellt och under formella möten. Vidare sker ett informations- och kunskapsutbyte vid formella möten mellan fiskevårdsorganisationer i kommunen som ingår i ett nätverk. Vid dessa möten deltar ibland även representanter för kommunen och från näringen. På så vis finns det länkar mellan det lokala samhället och kommunen, och de lokala resursbrukarnas ekologiska kunskaper har kunnat spridas både lokalt och regionalt. Men det sker inte bara ett kunskapsflöde till de lokala resursbrukarna utifrån, det sker också en återkoppling av praktiskt genomförd ekologisk kunskap till aktörer på andra institutionella och organisatoriska nivåer. Kunskapen hos de lokala resursbrukarna om resursen och ekosystemets dynamik i relation till kräftpopulationen är sålunda en mix av extern kunskap från myndigheter, organisationer och vetenskaplig rön tillsammans med kunskap genererad från sporadiska observationer och systematisk övervakning på den lokala nivån.
- ▶ **Kopplad till andra organisatoriska nivåer**
- ▶ **Samordnade regler** Några beslut, såsom förbud av vissa fiskemetoder och tillåtelse för utsättning av fisk och kräftor fattas dock fortfarande av de centrala myndigheterna (Fiskeriverket). Den lokala förvaltningen av fisk och kräfta i denna insjö är med andra ord inneslutet i institutioner på olika organisatoriska nivåer och bildar flera lager av institutioner.
- ▶ **Nya problem** Några anser dock att ökningen av kräftpopulationen går för långsamt, vilket resulterat i att alternativa förvaltningsstrategier diskuteras. Det första alternativet är att importera och plantera in uppföda kräftor, det andra alternativet är att den lokala fiskeorganisationen driver en artificiell uppfödning genom att använda äggbärande kräftor från Racken. Dessa alternativ skulle kunna innebära en större kräftpopulation, men de kan också motverka förmågan att snabbt och flexibelt kunna reagera på förändringar i miljön.
- ▶ **Myndighetsuppsikt** Att i det nuvarande förvaltningsystemet fattas visa beslut, såsom tillåtelse för utsättning av fisk och kräftor av de centrala myndigheterna (Fiskeriverket) verkar vara riktigt. Uppsikt från den centrala nivån kommer även i framtiden att behövas. Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets åtgärdsprogram för flodkräfta kan ytterligare stärka samförvaltning av flodkräfta och koordinera liknade initiativ i Sverige.

sjön Racken

Box 5

Elva frågor om RAC - nya samförvaltningsorgan med inflytande i EU:s gemensamma fiskeripolitik

1. Varför RAC?

För att förbättra styrelseformerna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

2. Hur?

Genom att de som berörs av GFP i högre grad skall delta i utformningen och utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken.

3. Vad skall RAC göra?

RAC skall ge råd till Kommissionen om pågående beslut samt vidareutvecklingen av GFP.

4. Var skall RAC verka?

Sju RAC skall bildas. Fem RAC skall vara geografiskt grundade: a) Östersjön, b) Medelhavet, c) Nordsjön, d) Nordvästliga vatten och e) Sydvästliga vatten. En RAC skall ge råd om f) Pelagiska bestånd (dock inte i Östersjön och Medelhavet) och ytterligare en RAC skall ge råd om g) Fiske på öppet hav/fjärrfiske.

5. Hur bildas en RAC?

Genom mobiliseringen av en grupp intressenter som kan enas och organiseras för att samarbeta kring ett gemensamt mål, enligt en serie principer för verksamheten och enligt en viss arbetsordning.

6. Hur organiseras RAC?

I en generalförsamling och i en verkställande kommitté. Den verkställande kommittén väljs av generalförsamlingen och får ha max 24 ledamöter. Har till sitt förfogande ett sekretariat och arbetsgrupper. Dessa kan vara tematiska, fiske- eller områdesrelaterade.

7. Vilka får bli medlemmar?

Alla intressegrupper som påverkas av GFP men enligt följande proportion: 2/3 företrädare fiskesektorn och 1/3 andra intressenter.

8. Hur får man in vetenskaplig kunskap i rådgivningen?

Forskare är inte medlemmar men de skall inbjudas att delta som experter i RAC:s arbete. För detta ändamål finns det särskilda medel till förfogande.

9. Får myndigheterna vara med?

Kommissionen och berörda myndigheter skall ha rätt att närvara som aktiva observatörer.

10. Vad händer om man inte är överens?

Ordförande skall agera opartiskt och ledamöterna i den verkställande kommittén skall i möjligaste mån anta rekommendationer i samförstånd. Om detta inte kan nås, skall den avvikande åsikten som uttrycks av ledamöter anges i de rekommendationer som antas av majoriteten.

11. Måste myndigheterna ta till sig rekommendationen?

Nej, inte nödvändigtvis, men efter att ha mottagit skriftliga rekommendationer skall kommissionen och, när så påkallat, den berörda myndigheten noggrant besvara rekommendationerna senast inom tre månader.

RAC = Regional Advisory Council



Information

Det är viktigt att komma ihåg att bra planer är baserade på kunskap som alla förstår. För att få till bra handlingsplaner krävs det information om de biologiska resurserna och hur de brukas, under vilka regler de brukas och vad det innebär socialt. Som tidigare nämnts bör man i analysen ta med interaktionen tvärs över de olika skalorna.

I detta högteknologiska samhälle kan aktörernas förmåga att förstå och kunna använda informationen vara mycket varierande. En av de svåraste uppgifterna, men ibland också befriande, är faktasökandet och informationsutbytet. I Koster-Väderöfallet har visuell information visat sig ha en avgörande betydelse för att få dynamik i samtalet och för förhandlingsprocessen.

Data kan även genereras genom själva samförvaltningsarbetet. Viktigt är att det inte föreligger några informationsbarriärer utan att de data som genereras också används som information i beslutsfattandet. Där det inte finns eller kan ta lång tid att införskaffa nödvändig information om resursen eller dess användning kan det vara nödvändigt att utgå från försiktighetsprincipen och formulera mål utifrån det. Utifrån försiktighetsprincipen är bristen på information inte en godtagbar anledning att inte genomföra ansvarsfulla förvaltningsåtgärder. Försiktighetsåtgärder ligger vanligtvis i linje med bevarandebestämmelserna, och när det kommer till samförvaltning är det troligt att det uppstår konflikter eftersom olika intressenter ofta har skilda uppfattningar om vad som är riskabelt och vad som är säkert. När utgången är osäker vill många intressenter inte inta ett bevarandeperspektiv, särskilt inte då det påverkar deras utkomst negativt. Detta gäller särskilt för resurser med en naturlig variation och som är öppna för aktörer utanför samförvaltningsgruppen.

Förvaltningsmål

Målen skall tydligt och klart tala om vad som förväntas uppnås och när, vilket gör det lättare att utvärdera dem. En utvärdering är mycket viktigt för att se om det man gör ger det resultat man vill ha. Vidare kan andra intressenter, från skattebetalare till politiker, vilja försäkra sig om att de får valuta för pengarna. Nedan listas hur bra mål bör vara utformade. De bör vara:

1. Specifika – exakt ta upp vad som ska uppnås på ett tydligt och lättförståeligt språk

2. Uppnåbara – vara realistiska, vad kan uppnås under normala förutsättningar

3. Relevanta – relatera målsättningarna till ett större mål, som aktörerna redan är överens om

4. Mätbara – använd enkla indikatorer för att kunna övervaka utvecklingen framåt och avgöra när slutmålet är nått

5. Tidsbundna – använd tiden som ett verktyg för att kontrollera och göra justeringar under processens gång

6. Utvärderingsbara – bygg in en utvärderingsprocess, där utvärderingar sker kontinuerligt

7. Omprövningsbara – bygg in arrangemang som underlättar granskningen av målsättningarna. Målsättningarna skall också vara möjliga att justera beroende på vad som kommer fram i utvärderingen.

Målsättningar som finns på en lokal samförvaltningsnivå bör på ett logiskt sätt sammanlänkas med de nationella regler som finns. Dessa två nivåer bör överlappa eller passa in i varandra. Att relatera målsättningar på olika nivåer till varandra är en svår övning som gynnar förståelsen för resursens karaktär och de sociala implikationer som brukandet av resursen kan medföra.

Konflikthantering och förhandlingar

En konflikt uppstår då två eller flera individer eller grupper av intressenter uppfattar att deras grundvärderingar och behov inte går att förena. Konflikter närs av subjektiva uppfattningar och värderingar, och kan därför inte lösas med enbart objektiv information.

Konflikter är inte nödvändigtvis av ondo. De kan leda till att en mer jämlik maktbalans uppstår, att hanteringsätt som är negativa för exempelvis miljön korrigeras eller att organisationens policy förbättras samt att ny kunskap utvecklas. Konflikthantering handlar inte om att undvika konflikter utan om att utveckla färdigheter som hjälper aktörerna att uttrycka sina olikheter och lösa problemen på bästa sätt. Det handlar om att hitta de lämpligaste lösningarna samt undvika förhållningssätt som skadar organisationen och samarbetet. Omständigheter som underlättar en bra konflikthantering är:

1. Aktörerna ser samförvaltning som en konflikthanteringsmetod
2. Parterna känner till varandra
3. Finna en villighet att diskutera lösningar
4. Att nå lösningar är viktigt för alla involverade
5. En gemensamt fördelaktig lösning är möjlig att nå
6. Aktörerna har auktoritet att fatta beslut eller möjlighet att bereda beslut tillsammans med dem som har denna auktoritet
7. Finansiering, tid och andra resurser finns att tillgå
8. Lösningen är önskvärd även i ett större sammanhang

Det finns flera faser i en konflikthanteringsprocess, varav dessa fem gäller de flesta processer:

1. Inledning – en involverad aktör eller någon utifrån begär hjälp för att hantera konflikten
2. Förberedelser – Identifiera de intressen och värderingar som ligger bakom konflikten, förstå maktbalanser, analysera aktörernas inflytandemöjligheter samt den institutionella kontexten, reglerna m.m.
3. Förhandlingar – klargöra ingresserna, analysera möjligheter och manöverutrymmet för de som berörs att delta i förvaltning, skapa lösningar som gynnar alla, förpacka önskade lösningar
4. Överenskommelse – tillsammans komma fram till den gemensamt bästa lösningen, protokollföra slutgiltiga beslut
5. Genomförande – publicera slutresultatet, underteckna överenskommelsen (frivilligt), övervaka resultatet.

Under fas 1 och 2 förstås problemet och lösningar sökes. I fas 2 och 3 förhandlas lösningar fram och i fas 4 och 5 legitimeras lösningarna.

Inte alla konflikter är lämpade för att hanteras i en lokal samförvaltningsgrupp. Vissa förutsättningar skall vara uppfyllda innan och under processen om det skall finnas en rimlig chans att nå en lösning. Utan lämplig kommunikation och information kan inte konflikter hanteras på ett bra sätt och lösningar nås. Liksom vid de flesta sociala interaktioner har konflikter många dimensioner som behöver förstås på rätt sätt innan ingri-

panden kan göras. Ofta finns det problem som manifesteras, det gäller att se förbi symptomen och hitta orsakerna till problemen. Möjliga källor till problem som kan hindra samarbetet och som inte nödvändigtvis bör vara "äkta konflikter" är:

1. Dåliga relationer mellan individer eller grupper – kan botten i fördomar, tidigare orättvisor, dålig kommunikation
2. Bristande information – dålig kvalitet på informationen, felaktig information, olika tolkningar
3. Intressen – föreställda eller verkliga, tydliga eller oklara
4. Strukturer – institutioner, myndigheter, resursflöden, tidsbegränsningar, finansiering

En gynnsam lösning för alla parter kan endast uppstå om förhandlingarna sker utifrån gruppernas intressen och inte utifrån intagna positioner. Positioner kan förändras, men troligt är att de förblir desamma, eller möjligtvis att de justeras i takt med att man förstår den motsatta sidans intressen. Att kunna se konflikten från motsatt håll är nödvändigt. I boken "Getting to Yes" lägger författaren fram ett förhandlingssystem som utgår från fyra principer:

1. Separera människorna från problemen – gör inte problemen till en personfråga och förlita dig inte på förtroende
2. Fokusera på intressen, inte positioner – fokus på källan till problemet, inte symptomen
3. Ta fram alternativ som är gynnsamma för alla – utveckla en serie av innovativa lösningar och fatta ett beslut senare
4. Insistera på att använda objektiva kriterier – använd överenskomna kriterier för att välja mellan alternativen

För vidare läsning rekommenderas:

Fisher, Roger, Ury, William L. and Bruce Patton (Editor) (1991), Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In. Penguin.

Bruckmeier, Karl (2002), Lokal resursförvaltning som ett verktyg för att hantera konflikter, HERS-SUCOZOMA –Report 2002:9, Göteborgs Universitet.

Efterlevnad

Regler är ett resultat av sociala överenskommelser som finns till för att styra människans beteende i relation till fisken och andra människor som fiskar men även i relation till de mål som samhället har satt upp. Reglernas rationalitet, eller dess bakomliggande motiv, samt hur de kom till bör så långt det är möjligt dokumenteras och förklaras. Att förstå varför en regel har kommit till, vilket beteende den syftar på, är en bra utgångspunkt för att den skall efterlevas.

Två av de vanligaste utmaningarna för ett kollektivt agerande är bristande organisering och förekomsten av dem som tar del av vinsten utan att bidra till den, så kallade snålskjutsåkare.

Bristande organisering bör inte förväxlas med en fragmentering av utbrytareorganisationer som väljer att följa andra regler. En grupp som bryter sig ur och bildar en ny organisation gör det därför att den ser att det finns andra vägar att skapa sig ett inflytande i förvaltningen av den gemensamma resursen.

Likaså är det viktigt att skilja på verkliga snålskjutsåkare och dem som inte bidrar pga. en bristande kapacitet i form av exempelvis en ineffektiv organisering. Vidare är det viktigt att undersöka om överträdelser är kopplade till informationsbrist.

Nedan tas en grupprocess för att lösa problemet med snålskjutsåkare upp:

1. Diskutera tydliga målsättningar inom gruppen
2. Kom överens om att följa upp och utvärdera utvecklingen
3. Kom överens om tidsramar för när uppsatta mål skall vara uppnådda
4. Diskutera varje individs ansvar och sätt upp en tydlig ansvarsfördelning
5. Skapa ett transparent återföringssystem (feedbacksystem)
6. Hantera konflikter utan konfrontation.

Det finns exempel i Sverige, där fiskare medvetet har begått fel och anmält sig själva istället för att anmäla den som ursprungligen begått felet. På så vis har man lyckats sätta fokus på problemet och samtidigt undvika konfrontation.

För att informella regler skall accepteras och genomföras av ej organiserade individer eller externa brukare (sett ur den lokala gruppens perspektiv) kan man arbeta med utbildning och information, samt arbeta för att internalisera reglerna i marknadsinstrument såsom miljömärkning eller legitimera dem juridiskt.

Även om alla aktörer kan bidra till överenskommelsen och efterlevnaden, är det oftast staten som har det slutgiltiga ansvaret för efterlevnaden. Om myndigheterna inte klarar av att upprätthålla sitt ansvar när det gäller kontroll av efterlevnad riskerar de, genom att inte kunna reducera den osäkerhet som finns om illegala aktiviteter, att upplevas som icke trovärdiga i utsagorna om att eftersträva och främja samförvaltning. Det är inte säkert att kontrollen av efterlevnaden ligger på de centrala fiskerimyndigheterna, vilket komplicerar saken om inte de som sköter efterlevnaden (exempelvis kustbevakningen, sjöpolisen eller dylika) ingår i samförvaltningsprocessen. Även om de ingår i samförvaltningen innebär ofta bristande resurser att det finns mer akuta frågor som de väljer att prioritera.

Olika aktörer kan bjudas in till de möten och aktiviteter som är mest relevanta för dem. Myndigheter har ofta dubbla roller, ibland som en stödjande part ibland som en kontrollerande part. Denna dubbeltydighet kan upplevas som besvärlig. Av denna anledning är det bra att kontroll, efterlevnad och stödjande initiativ sköts av olika myndigheter eller åtminstone av olika avdelningar. Samförvaltningsprocessen kan även komma att utgöra en tillgång för kontrollmyndigheterna genom att olika aktörer förs samman i forum där frågor kan diskuteras och gemensamt lösas.

I några fall har goda resultat uppnåtts genom att aktiva eller före detta fiskare, eller andra brukare av resursen, utsetts till lokala kontrollanter. Fördelarna är den familjaritet som ovan nämndes, att de är insatta i hur det icke önskvärda fisket bedrivs, att de har möjlighet att använda sig av sociala sanktioner och att de har en djup förståelse för konsekvenserna av ett oansvarigt resursnyttjande. I andra fall har fiskarena framhållit att användningen av lokala kontrollanter riskerar att leda till diskriminering, hotelser och bedrägerier vidare framhålls svårigheten att förhålla sig eller bli sedd som neutral och objektiv.

Förväntningar, kostnader och finansiering

Det är viktigt att vara medveten om vilka förväntningar delaktiga intressenter har för att kunna hålla uppe motivationen under processens gång. Samförvaltningsprocessen är ett givande och tagande. Att inse detta kan vara särskilt viktigt i början av samförvaltningsprocess, då kostnaderna ofta är höga i förhållande till vinsten. Även om aktörerna är medvetna om vissa transaktionskostnader förväntar man sig på lång sikt fördelar av att delta. Nedan ges exempel på transaktionskostnader för att delta i samförvaltning.

1. Tidsåtgång och engagemang för deltagande
2. Kan resultera i en mindre del av den gemensamma resursen
3. Kan resultera i mindre och delad makt
4. Information måste kommuniceras
5. Kan ta lång tid att nå gemensamma beslut
6. Kräver kompromissvilja
7. Kan orsaka krav inom andra områden

Vidare är det viktigt att inte bara representanterna för en viss grupp är övertygade om fördelarna av att delta utan att också de enskilda

medlemmarna av gruppen förstår vad de kan vinna på att delta. Ett bra styrmedel verkar på den individuella nivån utan att undergräva gruppens gemensamma intressen. I en samförvaltningsprocess bör offentliga myndigheter anpassa sin roll. Från att ha agerat mer traditionellt och utfört kontroller till att stödja processer och utveckling, från att vara bidragsgivare till att vara medfinansierare. Detta innebär en väsentlig skillnad och har betydelse för deltagande i processen och för ansvarsfördelningen. Medfinansiering kan ske med tid och/eller pengar men också med kompetens.

Inom EU:s gemensamma fiskeripolitik arbetar man nu med framtagande av en ny strukturstödsplan. Förslaget till den nya planen (2007-2013) lägger större vikt på de styrmedel som verkar på kollektiv nivå, istället för att som tidigare satsa på styrmedel som verkar på den enskilda nivån. Man går med andra ord från att stärka individers materiella nivå till att främja grupperns kollektiva agerande för att hitta gemensamma lösningar på problemen.

Den svenska regeringen har ännu inte anslagit särskilda medel för samförvaltning men det finns för närvarande ett antal möjligheter att söka medfinansiering för att påbörja samförvaltningsinitiativ och genomföra aktiviteter.

Box 6

Var kan man finna medfinansiering?

I den nationella planen finns anslaget Fiskevård 43:11. Genom fiskevårdsanslaget 43:11 kan stöd lämnas till åtgärder som främjar fiskevården, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Bidrag får lämnas till kostnader för:

1. bildande eller ombildande av fiskevårdsområden
2. fisketillsyn
3. utsättning av fisk
4. insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Medel sökes från länsstyrelsen i det län åtgärden genomförs, för länsövergripande åtgärder eller åtgärder av nationell karaktär kan medel sökas direkt från Fiskeriverket. Ansökningar skall vara Fiskeriverket tillhanda senast 1 november varje år för kommande års tilldelning.

Bidrag lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden. Av Fiskeriverkets regleringsbrev för respektive år framgår storleken på anslaget. 2005 är anslaget cirka 28 miljoner kr.

Inom ramen för nuvarande EU-strukturstödprogram kan stöd sökas för:

1. kollektiva åtgärder för det småskaliga kust- och insjöfisket
2. nyskapande åtgärder och pilotprojekt
3. branschgemensamma åtgärder
4. strukturåtgärder inom mål 1-områden (Norra Norrland och Södra Skogslänsregionen)

För vidare information om medfinansiering hänvisas läsaren till Fiskeriverkets hemsida: www.fiskeriverket.se

6 Hur går vi vidare?

I regeringens proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (2003/04:51) framförs behovet av att skapa nya strukturer och samarbetsformer på nationell och regional nivå för att, inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och annan internationell förvaltning, möjliggöra effektivare förvaltningsformer. I detta ligger ökat deltagande av företrädare för fiskerinäringen, miljö- och fiskevården, forskningen och andra intressenter såsom sport- och fritidsfisket samt fisketurismen.

Propositionen 2003/04:51 innehåller förslag om riktlinjer för en nationell politik för kust- och insjöfisket inklusive fritidsfisket och vattenbruket. Med beståndssituationen som grund söker den nya politiken stärka och utveckla dessa verksamheter inom ramen för en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling, särskilt med avseende på de svenska miljömålen och en utveckling av landsbygden. För att nå dit anser regeringen att fiskeriförvaltningsformerna måste utvecklas vidare.

Som ett led i den nya politiken gav regeringen, sommaren 2004, i uppdrag åt Fiskeriverket att leda och samordna minst fem initiativ där lokal och regional samförvaltning av kust- och insjöfisket skall prövas. Minst två av initiativen skall vara i sötvatten. Uppdraget bör genomföras och redovisas före utgången av år 2006 så att Fiskeriverket kan lägga fram förslag på möjliga samarbetsformer och beslutsprocesser.

I november 2004 hade Fiskeriverket fått in 17 intresseanmälningar. I samråd med Naturvårdsverket och Länsstyrelserna beslutade Fiskeriverket att sex initiativ i nedanstående områden skulle följas upp närmare:

1. Gotland
2. Halland
3. Vindelälven
4. Vättern
5. Norra Bohuslän (Strömstad och Tanum)
6. Östergötland och Kalmar läns inre skärgård

Eftersom samförvaltning är något relativt nytt i Sverige återstår en hel del lärdomar att göra, varför vi behöver sätta igång.

Det finns inga begränsningar för vilken typ av frågor som kan hanteras genom samförvaltning. Men olika frågeställningar förutsätter samförvaltning på en eller flera administrativa nivåer. Ett lokalt eller regionalt samförvaltningsinitiativ kan komma att permanentas och utvecklas till en formell kommunikationskanal mellan lokala brukare, andra intressenter och myndigheter. Ett samförvaltningsinitiativ kan samla ny data om de lokala förhållandena och producera ny information som kan användas för att revidera gamla beslut eller skapa nya regler, upparbeta förvaltningsplaner och bereda underlag för beslut som bör tas i andra instanser.

Exempel på frågeställningar som skulle kunna behandlas inom ett lokalt initiativ för samförvaltning av fisket i det närliggande ekosystemet är frågor om:

1. Resursbevarande
2. Resursfördelning
3. Former för tillträde till det lokala fisket
4. Former för fördelning av resursen lokalt
5. Det lokala fiskets bedrivande
6. Biotopvård och lokala föroreningskällor
7. Regional utveckling
8. Utveckling av fisketurism
9. Fiske som rekreation i storstadsområden
10. Utveckling av miljövänligt vattenbruk
11. Utbildning
12. Information riktad till olika grupper av fiskare eller sektorer
13. Påverka i frågor och verksamheter som kan tänkas påverka fisken

Det är inte ovanligt att det kan ta flera år innan samförvaltning blir ett etablerat och accepterat förhållningssätt. Särskilt viktigt för att ett samförvaltningsinitiativ skall lyckas är att de underhålls av myndigheter och externa aktörer och att de inte blir projekt med start och stoppdatum. Ett sådant förfaringssätt riskerar leda till att intressenterna blir frustrerade och att idén kring samförvaltning associeras med ständiga misslyckanden. Ett sätt att förhindra denna typ av misslyckanden är att öppet tillkännage att samförvaltning är en kontinuerlig och adaptiv process där uppföljning, utvärdering, transparens och delaktighet är väsentliga ingredienser för att lyckas. Eftersom strävan är att samförvaltningsprocesser skall leva vidare är det viktigt att fokusera på att organisera och formalisera samarbetet.

Denna skrift har försökt kommunicera begrepp och besvara några basfrågor om samförvaltning, samt diskutera förutsättningar för att lyckas med en samförvaltningsprocess. Vidare har den förhoppningsvis gett en del idéer som kan hjälpa till att stärka samförvaltningsprocessen. Men som tidigare sagts är *att lära genom att göra* det enda sättet att hantera samförvaltning på. Det finns inga universella recept eller lösningar.

Vad kan då du göra? Framtiden för våra fiskeresurser står på spel. Om vi skall lyckas krävs alla fiskandes engagemang, ett öppet sinne och nytänkande. Du kan göra en skillnad genom att engagera dig i samförvaltningsprocessen!







MISTRA

