

# En inkluderande havsplanering?

Fyra miljöorganisationers upplevelser av den nationella havsplaneringsprocessen

Författare  
Elizabeth Barlow

Handledare  
Andreas Skriver Hansen

**Kandidatuppsats i Geografi med Kulturgeografisk inriktning**  
VT2018

Institutionen för ekonomi och samhälle  
Avdelningen för Kulturgeografi  
Handelshögskolan vid  
Göteborgs Universitet



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**HANDELSHÖGSKOLAN**

Uppsats/Examensarbete: 15hp  
Kurs: GE4200  
Nivå: Kandidat  
Termin/år: VT2018  
Handledare: Andreas Skriver Hansen  
Examinator: Jonas Lindberg  
Nyckelord: Havsplanering, miljöorganisationer, fysisk planering, deltagande

---

#### ABSTRACT

In 2014, the EU adopted a directive requiring its member states to establish marine spatial plans (MSP) by 2021. In Sweden, the planning process is led by the Swedish Agency for Marine and Water management (SwAM), which has stated that stakeholders must be given the opportunity to participate and contribute in the process.

Due to the environmental focus the MSP should be based on, environmental organizations can be seen as important stakeholders in the process. However, previous research has shown that the sporadic planning of the sea that traditionally has been carried out has excluded stakeholders from these processes.

The aim of this study is to contribute to the knowledge regarding the current MSP process in Sweden. In order to do so, SwAM:s ambition with the dialogue process and the design of this process has been studied, as well as these organizations experiences of the process.

The result, which emerged from document studies and qualitative interviews with SwAM and environmental organizations, shows that the MSP process primarily has involved stakeholders during dialogue and consultation phases and that SwAM:s ambition with the dialogue process has been to strengthen the knowledge base for the plans and to create acceptance for the process and plans within the stakeholders. The environmental organizations express that their experiences of the MSP process, as a whole, has been positive. However, the organizations point out that they have experienced issues in areas of inclusion, the possibility to influence the plans and/or of MSP as a concept. The MSP process appears to have primarily been working in accordance with communicative planning theory but has in some aspects given way to more rational planning.

**Keywords: Marine spatial planning, environmental organizations, physical planning, participation**

## **Sammanfattning**

2014 antog EU ett ramdirektiv vilket krävde av dess medlemsländer att upprätta havsplaner senast 2021. I Sverige leds arbetet av miljömyndigheten Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) vilka formulerat att berörda intressenter måste ges möjlighet att delta och bidra i planeringen. På grund av det miljöfokus havsplanerna ska grundas i kan miljöorganisationerna ses som en viktig intressent i processen. Tidigare forskning har dock visat att den sporadiska planeringen av havet som traditionellt förekommit ofta karaktäriserats av en exkludering av externa aktörer. Att forskning gällande mer omfattande havsplaneringsprocesser överlag, men framförallt kring den aktuella i Sverige, tycks vara begränsad kastar ljus på ett behov av att öka kunskapen på området. Syftet med studien är således att bidra till kunskap kring den nationella havsplaneringsprocessen som nu utförs i Sverige. Syftet uppnås genom att studera HaV:s ambition med havsplaneringens dialogprocess, denna process utformning, samt genom att lyfta fyra miljöorganisationers upplevelser av processen.

Resultatet, som växt fram ur dokumentstudier och kvalitativa intervjuer med HaV och fyra miljöorganisationer, visar att processen framförallt involverat externa aktörer under processens avstämningsskeden och att planeringsmyndighetens ambition med dialogprocessen varit att stärka kunskapsunderlaget för havsplanerna samt att skapa förankring hos aktörerna. Resultatet visar också att miljöorganisationerna överlag upplevt processen som positiv men att samtliga av organisationerna lyfter problematik i något av avseendena inkludering, möjlighet till att påverka planförslagen och/eller havsplanering som koncept.

Under diskussionen görs tolkningen att havsplaneringsprocessen framförallt fungerat i linje med kommunikativ planeringsteori men att den i vissa avseenden fått ge vika för en mer rationell planering.

**Nyckelord: Havsplanering, miljöorganisationer, fysisk planering, deltagande**

## **Förord**

Detta är en kandidatuppsats i Geografi med kulturgeografisk inriktning vid Göteborgs universitet som författats under vårterminen 2018.

Jag vill rikta ett stort tack till alla de personer som ställt upp på intervjuer och min handledare, doktor Andreas Skriver Hansen, som engagerat sig och stöttat under skrivandet av denna studie. Jag vill också tacka kursledarna, Jonas Lindberg och Sofia Thorsson, samt mina klasskamrater för konstruktiv feedback.

Göteborg, 2018-05-23

Elizabeth Barlow

# Innehållsförteckning

<b>1. INTRODUKTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUND & PROBLEMFÖRMULERING .....	1
1.2 SYFTE & FRÅGESTÄLLNING .....	2
1.3 AVGRÄNSNING .....	2
1.4 SYFTESUTVECKLING.....	3
1.5 KULTURGEOGRAFISK RELEVANS .....	4
<b>2. TEORI.....</b>	<b>5</b>
2.1 RATIONELL PLANERINGSTEORI.....	5
2.2 KOMMUNIKATIV PLANERINGSTEORI.....	6
2.3 ANALYTISKT RAMVERK .....	8
<b>3. TIDIGARE FORSKNING.....</b>	<b>10</b>
3.1 FORSKNINGSOVERSIKT .....	10
<b>4. METOD .....</b>	<b>13</b>
4.1 URVAL.....	13
4.2 PRESENTATION AV DE STUDERADE MILJÖORGANISATIONERNA.....	14
4.3 SEMISTRUKTURERADE INFORMANTINTERVJUER .....	14
4.4 BEARBETNING .....	17
4.5 DOKUMENTSTUDIE .....	17
<b>5. RESULTAT.....</b>	<b>19</b>
5.1 HAV:S AMBITION MED, OCH UTFORMNING AV DIALOGPROCESSEN .....	19
5.1.1 <i>HaV:s ambition</i> .....	19
5.1.2 <i>Dialogprocessens utformning</i> .....	20
5.1.3 <i>Sammanfattning av HaV:s ambition med, och utformning av dialogprocessen</i> .....	23
5.2 MILJÖORGANISATIONERNAS UPPLIVELSER AV HAVSPLANERINGSPROCESSEN .....	23
5.2.1 <i>Naturskyddsföreningen</i> .....	23
5.2.2 <i>Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife (SOF – BirdLife)</i> .....	24
5.2.3 <i>Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna)</i> .....	25
5.2.4 <i>Världsnaturfonden-Sverige (WWF-Sverige)</i> .....	27
5.2.5 <i>Sammanfattning av miljöorganisationernas upplevelser</i> .....	28
<b>6. DISKUSSION .....</b>	<b>29</b>
6.1 HAV:S AMBITION MED, OCH UTFORMNING AV DIALOGPROCESSEN .....	29
6.2 MILJÖORGANISATIONERNAS UPPLIVELSER AV HAVSPLANERINGSPROCESSEN .....	30
6.2.1 <i>Inkludering</i> .....	30
6.2.2 <i>Gehör</i> .....	31
6.2.3 <i>Kunskap &amp; förankring</i> .....	32
6.3 RESULTAT I RELATION TILL TIDIGARE FORSKNING .....	33
6.4 AVSLUTANDE DISKUSSION.....	33
6.5 PRAKTISK TILLÄMPNING & FÖRSLAG TILL FORTSATT STUDIER .....	34
<b>7. SLUTSATS.....</b>	<b>35</b>
<b>8. REFERENSLISTA.....</b>	<b>36</b>

# 1. Introduktion

## *1.1 Bakgrund & problemformulering*

Miljötilståndet i Sveriges hav är ansträngt på olika håll då det under lång tid utsatts för utsläpp, hårt fiske, ohållbar exploatering och andra skadliga mänskliga aktiviteter. Havets biotoper och ekosystem har med tiden tagit skada i olika utsträckning vilket gett en negativ effekt på den biologiska mångfalden (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016:24ff). Trycket på havet ökar i takt med att anspråken blir fler samtidigt som intresset för havet som en arena för framtida utveckling växer. Sjöfart, yrkesfiske, energiproduktion, vattenbruk och turism är några av de näringar som verkar på havet och flera av dessa förväntas ha intresse att öka sina anspråk i framtiden (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016:22ff).

För att ha möjlighet att reglera denna utveckling antog EU 2014 ett ramdirektiv för havsplanering vilket krävde av medlemsländerna att upprätta havsplaner, vilka ska vara redo att antas senast 2021 (2014/89/EU). I Sverige instiftades direktivet i den svenska miljöbalken där det ställdes krav på att arbeta fram förslag till havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet (SFS 1998:808). Miljömyndigheten Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) delegerades uppdraget att ta fram planförslag till regeringen med stöd från berörda länsstyrelser och myndigheter (SFS 2015:400). Att ansvaret för planeringsarbetet tilldelades en miljömyndighet skulle kunna förstås som att miljöfrågans roll blev än mer central i planeringen.

Havsplaneringen ska fungera för att analysera aktörers intressen, göra avvägningar mellan dessa utifrån miljömässiga, näringspolitiska och sociala mål och sedan utifrån ett sådant underlag arbeta fram en plankarta. Som del i arbetet har HaV arbetat med en dialogprocess mot olika grupper och har också formulerat att berörda intressenter *måste* ges möjlighet att delta och bidra i havsplaneringsarbetet (Havs- och vattenmyndigheten, 2016:10, 31f).

Miljötilståndet i havet ställer höga krav på miljöarbetet i processen och havsplanerna kan på grund av flera olika miljörelaterade åtaganden från nationell och EU-nivå ses som ett verktyg för att uppnå olika miljömässiga målsättningar (SFS 2015:400; 2014/89/EU). På grund av det miljöfokus havsplanerna ska grundas i är det argumenterbart att miljöorganisationer har en given roll i processen. Miljöorganisationer kan bland annat bidra med värdefull kunskap rörande utmaningar vi idag och i framtiden står inför vad gäller havet (Calado et al., 2012:383). I detta sammanhang kan miljöorganisationer också ha en värdefull roll som

granskare av processen för att säkerställa att planförslagen har det miljöfokus som de utger sig för att ha, vilket bidrar till intresset för att studera just miljöorganisationer.

Studier rörande intressenters roll i den mer sporadiska planeringen av havet som traditionellt förekommit visar dock att planeringen av havet till stor del gått att förstå som exkluderande av intressenter och i linje med en traditionell, rationell planering (Ritchie & Ellis, 2010; Jones, Lieberknecht & Qui, 2016). Detta väcker ett intresse för att studera om havsplaneringen som nu utförs i Sverige, där berörda intressenter enligt HaV *måste* ges möjlighet att delta och bidra i havsplaneringsarbetet, också framförallt fungerat enligt rationella ideal eller om den varit mer inkluderande och fungerat i linje med kommunikativa planeringsideal.

Att forskningen gällande mer omfattande havsplaneringsprocesser överlag, men framförallt kring den aktuella i Sverige, tycks vara begränsad kastar ljus på ett behov av att öka kunskapen på området, vilket kan vara särskilt värdefullt för utvecklingen av framtida havsplaneringsprocesser.

### ***1.2 Syfte & frågeställning***

Syftet med denna studie är att bidra till kunskap rörande den nationella havsplaneringsprocessen som nu utförs i Sverige. Syftet uppnås genom att undersöka HaV:s ambition med den nationella havsplaneringens dialogprocess, hur dialogprocessen varit utformad samt hur fyra miljöorganisationer upplevt havsplaneringsprocessen. Detta kommer sedan att diskuteras utifrån rationella- och kommunikativa planeringsteorier. Syftet leder fram till studiens frågeställning:

- Vad har HaV:s ambition varit med den nationella havsplaneringens dialogprocess och hur har dialogprocessen varit utformad?
- Hur har miljöorganisationer upplevt den nationella havsplaneringsprocessen hittills?

### ***1.3 Avgränsning***

Denna studie ämnar studera den nationella havsplaneringsprocessen i Sverige som leds av HaV. Studiens intresse ligger vid att undersöka vad HaV haft för ambition med havsplaneringens dialogprocess, hur dialogprocessen varit utformad samt hur de fyra utvalda miljöorganisationerna: Naturskyddsföreningen, Sveriges Ornitologiska Förening-BirdLife (SOF-BirdLife), Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) och

Världsnaturfonden-Sverige (WWF-Sverige), upplevt havsplaneringsprocessen. För att fördjupa förståelsen för detta kommer också miljöorganisationernas inställning till de utkast till planförslag som hittills presenterats av HaV att undersökas.

Dialogprocessen avser i denna studie den dialog och de samråd HaV utformat för att främja externa aktörers möjlighet att delta- och/eller bidra i planeringen. Utformningen av dialogprocessen förstås framförallt utefter hur den varit riktad mot intresseorganisationer, vilket är den kategori HaV hanterat miljöorganisationerna under i dialogprocessen. Att beskriva hur utformningen specifikt riktats mot miljöorganisationerna görs inte i denna studie eftersom det material som varit tillgängligt kring dialogprocessen främst gett information om hur olika kategorier av-, snarare än specifika aktörer involverats. Tidsmässigt sträcker sig studien från 2012 då HaV fick i uppdrag av regeringen att förbereda för en nationell havsplaneringsprocess.

#### ***1.4 Syftesutveckling***

Ursprungsidén till denna studie var att besvara om, och i så fall när och hur HaV involverat de utvalda miljöorganisationerna under processen och att som komplement till detta även besvara hur miljöorganisationerna upplevt processen. Att kartlägga vardera miljöorganisationens exakta involvering i processen blev dock problematiskt. Främst eftersom att processen som hittills utförts visades sig varit oerhört komplex, vilket gjorde det svårt att få en översikt över det stora antalet olika formella och informella dialogmöten som hållits och vilka organisationer som blivit involverade när.

På grund av detta har fokus skiftats till frågan rörande miljöorganisationernas upplevelser av processen (Fråga 2), vilket visat sig vara mycket positivt och berikande för studien. Detta eftersom det möjliggör för en fördjupning av de perspektiv på processen som lyfts fram. Miljöorganisationernas involvering studeras fortfarande till viss del, dock inte organisationernas exakta deltagande under processen. För att ändå skapa ett sammanhang för upplevelserna har en fråga rörande dialogprocessens utformning samt HaV:s ambition med denna formulerats (Fråga 1). Denna fungerar för att skapa förståelse kring HaV:s öppenhet gentemot miljöorganisationerna under dialogprocessen, men fördjupar också förståelsen för miljöorganisationernas upplevelser.



### ***1.5 Kulturgeografisk relevans***

Kulturgeografi är ett vitt begrepp men som enligt en förståelse kan beskrivas som "[...] studiet av den spatiala organiseringen av människans aktiviteter och av människans förhållande till olika miljöer" (Knox & Marston, 2014:12, *egen översättning*). Centralt för kulturgeografien är att belysa "[...] hur olika samhällsprocesser påverkar och påverkas av rumsliga förhållanden" (Gren & Hallin, 2003:17). Att i en kulturgeografisk studie använda havsplaneringen som studieområde anses lämpligt eftersom det är en process där syftet är att påverka det rumsliga förhållandet i havet. Denna studie ämnar att, genom olika perspektiv, bidra till kunskap kring denna process.

Inom ramen för kulturgeografi är det också intressant att studera hur rum dikteras och kontrolleras av olika aktörer och aktörers möjlighet till handling i rummet (Gren & Hallin, 2003:79). I denna studie anses det således relevant att bidra till kunskap kring miljöorganisationernas möjlighet att påverka och diktera hur havet som rum ska planeras och användas. Att belysa HaV:s ambition med havsplaneringens dialogprocess, utformningen av denna och att framförallt lyfta miljöorganisationernas upplevelser av dialogprocessen kan bidra till sådan kunskap.

## 2. Teori

I följande kapitel presenteras både rationell- och kommunikativ planeringsteori vilka kan förstås som två ytterligheter för att förstå och hantera fysisk planering inklusive havsplanering (Khakee, 2000:24).

### *2.1 Rationell planeringsteori*

Det rationella planeringsidealet hade stort genomslag under 1960- och 1970-talet och utvecklades utifrån resonemanget om vetenskaplig rationalitet. Vetenskaplig rationalitet är ett vitt begrepp men kan kortfattat beskrivas som idén om att kunskap är någonting objektivt som erhålls genom vetenskapliga metoder. Centralt för den vetenskapliga rationaliteten är också tanken om att människan agerar för att nyttomaximera dvs. att hen agerar för att med så få medel som möjligt nå bästa möjliga resultat (Hermelin, 2005:312).

Eftersom tilltron till vetenskapen var stor under denna tid ansågs att experter skulle ha ett betydande inflytande över planeringsarbetet, vilket under den här tiden ledde till att de till stor del gavs egna mandat att fullfölja den målbild som formulerats på central nivå (Hermelin, 2005:313; Nyström & Tonell, 2012:90ff). Tidens tro på teknokrati, dvs. idén om att samhället optimeras genom tekniska lösningar, präglade också det rationella planeringsidealet och gav än mer legitimitet till experternas status som planerare (Hermelin, 2005:318).

Den byråkratiska ordningen där beslutsfattare formulerar mål och experter planerar är central för den rationella planeringen. En tydlig uppdelning mellan arbetsuppgifter och en i övrigt strikt och välorganiserad procedur ska effektivisera planeringsarbetet och skapa förutsättning för nyttomaximering. En del i detta är att kronologiskt dela in planeringen i skilda moment (Nyström & Tonell, 2012:92ff).

Modellen (se Figur 1) innehåller fem steg där det första innebär att beslutsfattarna formulerar ett eller flera mål, vad de vill planeringen ska leda till. I det andra steget är det planerarna som tar över. De analyserar problemet och presenterar en metod för hur det kan hanteras. Därefter undersöker planerarna också alternativ för hanteringen och bestämmer efter en konsekvensanalys vilket av alternativen som ger den största ekonomiska avkastningen eller den största nyttan. Steg tre innebär att det främsta alternativet, den främsta handlingsplanen, antas och leder fram till steg fyra, vilket beskrivs som själva genomförandet av planen. Det femte och sista steget innebär att erfarenheterna från planeringsprocessen tas till vara på.

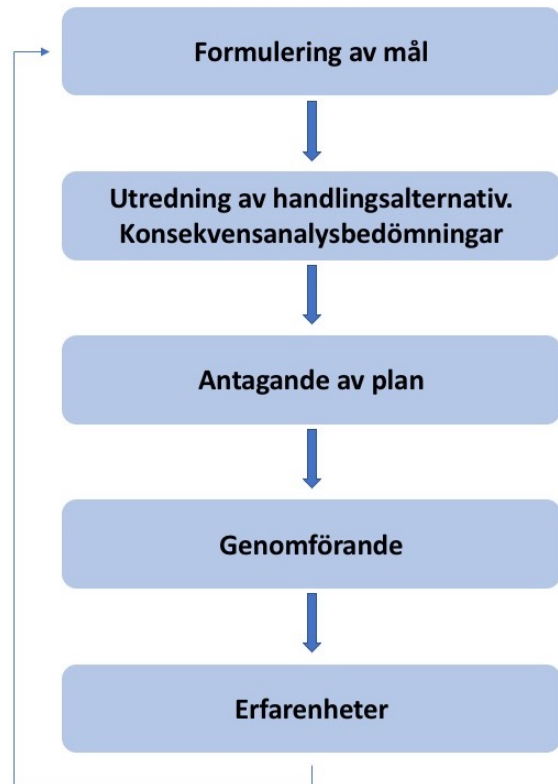
Tanken är att en sådan återkoppling ska leda till en förbättring av framtida planeringar. Modellen kan förstås som ett ideal snare än som en förklaring för hur planering bedrivs i verkligheten. I praktiken används modellen olika och ofta pågår momenten parallellt (Nyström & Tonell, 2012:90ff).

Som tidigare beskrivet är en central del av rationell planering att den är *top-down* styrd, vilket inom offentlig förvaltning innebär att politikerna målformulerar och planeringsmyndigheterna utformar planerna (Khakee, 2000:25, 48). Det skapas alltså inget utrymme för externa aktörer att delta i planeringsprocessen. Idealt ska planerna inte alls vara påverkansbara utan snarare fungera genom experternas fastställda riktlinjer med tydlig information om hur, var och när arbetet ska förlöpa (Khakee, 2000:60).

De som ifrågasatt det rationella planeringsidealet har ofta problematiserat huruvida det rationella går att förstå som någonting objektivt. De menar att någonting som anses vara rationellt utifrån ett perspektiv inte nödvändigtvis är det utifrån ett annat. Värderingar, verklighetsuppfattning och rådande normer påverkar synen på det rationella. Utifrån detta kritiserar experternas stora handlingsutrymme i planeringen och samhällsbygget. Om det rationella är beroende av perspektiv och verklighetsuppfattning borde således fler aktörer och fler åsikter inkluderas i processen för att främja mer representation (Hermelin, 2005:312f). Risken är annars att planeringen gynnar vissa, redan privilegierade, grupper i samhället (Tonell, 2005:318).

## 2.2 Kommunikativ planeringsteori

Den kommunikativa planeringsteorin rymmer flera olika förgreningar, bland annat argumentativ och kollaborativ planeringsteori, vilka delar en gemensam utgångspunkt



**Figur 1.** Den rationella planeringsmodellen.  
**Figure 1.** The rational planning model.  
Källa: Egen figur, med inspiration från Nyström & Tonell (2012:91).

(Healey, 2006:29f). I den akademiska litteraturen finns inga tydliga/vedertagna gränsdragningar mellan flera av förgreningarna och därför kommer den kommunikativa planeringsteorin som presenteras här att stå som företrädare för de olika inriktningarna (Larsson & Jalaka, 2008:76; Healey, 2006:29f).

Den kommunikativa planeringsteorin växte fram ur kritiken mot dåtidens dominerande rationalitetsideal. Förespråkare för den nya, kommunikativa planeringen, ansåg att den instrumentella rationalitetens fokus på nyttomaximering och tro på en objektiv sanning, ett rätt och ett fel, ignorerat individers och grupper skilda upplevelser och perspektiv. Förespråkarna ville ta till vara på den mångfald av värderingar, intressen och kunskaper de menade samhället bestod utav (Healey, 1996:218f). Det kommunikativa perspektivet arbetade därför mot en interaktiv planeringsprocess med syfte att involvera och ge röst åt alla de aktörer som kunde komma att beröras av planeringen (Khakee, 2000:34f).

Det nya planeringsidealet hämtade idéer från filosofen Jürgen Habermas resonemang kring kommunikativ rationalitet (Nyström & Tonell, 2012:100). Habermas opponerade sig mot den tidigare synen på rationalitet och menade att den inte givit någon hänsyn till varken värderingar eller perspektiv. Det rationella kunde inte grundas i vetenskapliga metoder utan skulle snarare förstås som någonting som växte ur konsensus hos planeringen (Strömberg, 2007:46f).

Habermas lade stor vikt vid just kommunikationsbegreppet eftersom han menade att det rationella skapas i kommunikationen mellan aktörer. Det individuella intresset påverkar det kollektiva och det kollektiva intresset påverkar det individuella (Khakee, 2000:45; Healey, 1996:219). Förståelsen var att kommunikation är en inlärningsprocess där aktörer lär sig om och utvecklar sina egna och sina medaktörers värderingar (Khakee, 2000:35). I ett planeringssammanhang borde således vikt läggas vid att skapa dialog mellan berörda aktörer för att på så vis skapa legitimitet hos planeringen.

För att uppnå kommunikativ rationalitet bör dialogen innehålla ett brett deltagande och präglas av tolerans, ärlighet och respekt. Målet är att eftersträva en miljö där förståelse och relationer mellan individer kan växa fram och broar kan byggas över meningsskiljaktigheter. Genom kommunikativ rationalitet ska både problem och målbild identifieras, medel för att nå dit beslutas samt planeringsprocessen utföras (Strömberg, 2007:49). Berörda aktörer bör

således involveras i och ha möjlighet att påverka planeringsprocessen redan från starten av planeringen (Strömgren, 2007:47).

På grund av de delaktiga aktörernas stora möjlighet till påverkan på både process och planer kan den kommunikativa planeringen sägas vara en demokratisering av planeringsarbetet där planeraren planerar *med* medborgarna istället för att planera *för* medborgarna (Khakee, 2000:34f; Larsson & Jalakas, 2008:75). Denna typ av planering är således en *bottom-up* planering i relation till en rationell planering.

De som ifrågasatt det kommunikativa planeringsidealet menar att det grundar sig i en utopisk bild av hur kommunikation och beslutsfattande ska gå till och ifrågasätter om det i praktiken går att uppnå en kommunikativ rationalism (Hermelin, 2005:313f). Kritiker menar också att det kan vara problematiskt att involvera utomstående aktörer i planeringsprocesser eftersom risken finns att de involverade parterna handlar utifrån ett snävt egenintresse istället för allmänhetens bästa. Utfallet av sådana planeringar kan medföra att vissa grupper gynnas medan andra missgynnas (Hermelin, 2005:313f; Tonell, 2005:319). Det konstateras också att involvering av externa aktörer i planeringsprocesser ofta innebär en markant ökning i både tid och kostnad för planeringen (Johansson & Khakee, 2009:59).

### ***2.3 Analytiskt ramverk***

I studien används de två skilda planeringsidealerna för att analysera och tolka HaV:s ambition med den nationella havsplaneringens dialogprocess, utformningen av denna samt miljöorganisationernas upplevelser av processen. Även om de teoretiska idealerna är ytterligheter som står i motsats till varandra i flera avseenden så kan planeringsprocesser i praktiken innehålla aspekter från både rationell- och kommunikativ planering (Larsson & Jalakas, 2008:73f). Teorin används således inte för att konstatera om processen är enbart rationell eller kommunikativ, utan snarare för att identifiera i vilka avseenden av det studerade området som det funnits inslag av rationell- eller kommunikativ planering.

Om det av resultatet indikeras att miljöorganisationernas involvering i havsplaneringen, och/eller möjlighet att påverka planförslagen begränsats, tolkas detta utifrån resonemang från den rationella planeringsteorin. Om det istället av resultatet indikeras att miljöorganisationerna involverats i havsplaneringen och/eller att deras påverkan av

planförslagen främjats tolkas detta istället utifrån resonemang från den kommunikativa planeringsteorin.

### 3. Tidigare forskning

I följande kapitel presenteras tidigare forskning inom området för inkludering under havsplaneringsprocesser.

#### 3.1 Forskningsöversikt

Havsplanering är ett relativt nytt begrepp och har i de flesta delar av världen inte för än på senare år kommit på agendan (Kidd & Shaw, 2014). De studier som bedrivits har främst belyst omständigheterna *inför* mer övergripande havsplaneringar, eller bedrivits med fokus på mindre planeringsarbeten på havet, medan undersökningar av omfattande havsplaner verkar ha förekommit i mindre utsträckning.

Havsplaneringen har traditionellt sett utgått från en rationell planeringsansats där experter och myndigheter planerat havet utifrån bestämda vetenskapliga diskurser (Kidd & Ellis, 2012). Behovet av att involvera berörda aktörer har dock uppmärksammats och ett flertal författare är idag eniga om att planeringen kräver förankring i ett brett deltagande av intressenter tidigt i arbetet för att bli lyckad (Pomeroy & Douvere, 2008; Ritchie & Ellis, 2009; Jarvis, Breen, Krägeloh & Billington, 2015). Maguire, Potts & Fletcher (2012) framhåller att eftersom havsplaneringen planerar för människans aktiviteter på havet bör berörda aktörer vara involverade i planeringsprocessen för att möjliggöra en framgångsrik implementering av planerna.

Ritchie & Ellis (2010) har genom intervjuer med representanter från offentlig- och privat sektor, forskare och miljöorganisationer under 2007 och 2008 analyserat vad intressenter bör ha för roll i en kommande havsplaneringsprocess i det irländska havet. I intervjuerna belyser intressenter upplevelser av att den sporadiska planering av havet som traditionellt förekommit inte inkluderat intressenterna nämnvärt och efterlyser en bredare, mer meningsfull dialog med beslutsfattare. Åsikterna är dock delade över hur detta i praktiken bör gå till. Ritchie & Ellis anser att det mer traditionella förhållningssättet till intressenters deltagande i planeringsprocesser bör ersättas med ett mer kommunikativt förhållningssätt.

Intervjuerna visar också att potentiella konflikter mellan intressen på havet är överhängande och att havsplaneringen bör ha en ambition att uppnå konsensus mellan olika intressen för att planerna ska bli lyckade. Ritchie & Ellis (2010) menar att uppfattningen om vad havsplaneringens fokus bör vara kan variera mellan intressenter och anser därför att det är av

vikt att involvera alla intressenter från ett tidigt skede i planeringen för att skapa sig en helhetsbild över problematiken som rör havet. Detta för att i möjligaste mån skapa en gemensam bild av hur den marina miljön bör hanteras.

Jones, Lieberknecht & Qui (2016) har analyserat 12 fallstudier som rör havsplanering runtom Europa och menar att den faktiska havsplaneringen inte stämmer överens med den till stor del vedertagna bild av hur havsplanering borde gå till.

Fallstudierna genomfördes mellan 2009 och 2013, under en tid då inget av länderna hade någon övergripande havsplaneringsprocess. Författarna menar dock att flera väsentliga aspekter av ländernas planering av havet stämde överens med begreppet havsplanering och menar att det utifrån dessa fall gick att analysera havsplaneringsprocesserna som nu växer fram i världen (Jones et al., 2016).

I havsplaneringens teoretiska grund framgår det att planeringens mål är att uppnå en *mångfald* av ekologiska, ekonomiska och sociala mål. Analysen visar dock att planeringarna i verkligheten drivits av *specifika* politiska målsättningar (Jones et al., 2016).

Havsplaneringarna har inte heller skett helhetligt utan drivits *ad hoc*, alltså utifrån specifika intressen och syften. Analyserna visar också en tendens hos de studerade planeringsprocesserna att ett centralt fokus legat vid att uppnå specifika sektorsmål, ofta i linje med nationella strategiska målsättningar (Jones et al., 2016). Kompromisser och avvägningar mellan andra, konflikterande intressen blir därmed ofta till fördel för dessa sektorsmål. Havsplaneringsprocesserna kan således ses som toppstyrda processer med lite inflytande av meningsmotståndare. Författarna noterar dock att processerna har haft inslag av inkluderande moment men att dessa saknat betydelse för själva beslutsfattandet (Jones et al., 2016).

Trots att det konstaterats att havsplanering bör förankras hos berörda aktörer framgår det av dessa studier att planeringen av havet i dessa fall fortsatt präglats av ett rationellt planeringsideal. Vad gäller den nu pågående nationella havsplaneringen i Sverige saknas dock kunskap rörande hur processen har fungerat gentemot berörda aktörer. Med bakgrund av detta är det tydligt att det finns ett behov av kunskap kring hur den svenska havsplaneringens deltagandeprocess fungerat och vad ambitionen varit med denna då detta tycks saknas idag. Därutöver saknas kunskap om hur berörda miljöorganisationer upplevt



havspaneringsprocessen. Med denna studie finns således en ambition om att bidra till en sådan kunskap.

## 4. Metod

I följande kapitel presenteras den metod som ligger till grund för studien och hur jag gått till väga under utförandeprocessen. Dessutom redogörs för de problem och utmaningar jag ställts inför under studiens gång.

### 4.1 Urval

De studerade miljöorganisationerna valdes ut eftersom de uppfyllde kriterierna av att ha varit involverade i havsplaneringsprocessen och av att vara ”icke-statliga organisationer som verkar för naturskydd och en bättre miljö”, vilket är NE:s definition av miljöorganisationer (NE, u.å.). På så vis förväntades de kunna ge svar på hur den nationella havsplaneringsprocessen upplevts.

Med en ambition om att göra mer fördjupade intervjuer begränsades antalet studerade miljöorganisationer till endast fyra. Att använda den begränsade tiden till färre men mer fördjupade intervjuer, istället för till fler men ytligare sådana, var ett strategiskt val för att få en djupare förståelse för hur respektive miljöorganisation upplevt den nationella havsplaneringsprocessen.

En kritik som ofta lyfts fram mot mindre urval är att det begränsar möjligheten att generalisera kring studiens resultat (Herbert, 2010:69). Detta sågs dock inte som ett problem för denna studie då intresset, som ovan nämnt, legat vid att fördjupa bilderna av de utvalda miljöorganisationernas upplevelser av processen snarare än att ytligt förstå dessa. Ambitionen har således inte varit att utifrån resultatet kunna säga någonting om t.ex. andra aktörers upplevelser. Däremot har det under studien hållits som möjligt att i resultatet definiera tendenser som senare studier kan fördjupa sig i.

För att få en viss variation i urvalet gjordes ett strategiskt urval, vilket är då studieobjekt väljs ut efter specifika kriterier (Trost, 2010:137f). Urvalet innebar att två större miljöorganisationer, Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden Sverige, och två mindre miljöorganisationer, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund och Sveriges Ornitologiska Förening - BirdLife Sverige tillfrågades som studieobjekt. På så vis var det tänkt att resultatet skulle kunna peka på om det fanns tendenser till skillnader mellan upplevelser beroende på miljöorganisationernas storlek.

## ***4.2 Presentation av de studerade miljöorganisationerna***

Naturskyddsföreningen är en partipolitiskt- och religiöst obunden miljöorganisation och är med över 226 000 medlemmar Sveriges största. Organisationen arbetar med natur- och miljöfrågor inom arbetsområdena skog, jordbruk, miljögifter, klimat och hav (Naturskyddsföreningen, u.å.).

Världsnaturfonden Sverige (WWF Sverige) är också den en partipolitiskt- och religiöst obunden miljöorganisation men är tillskillnad från Naturskyddsföreningen ingen medlemsorganisation. Med över fem miljoner supportrar och etablering i mer än 100 länder klassas WWF som en av världens största miljöorganisationer (WWF, u.å.). WWF Sverige arbetar med skydds- och bevaringsfrågor som rör djur och naturmiljö samt ett främjande av ett hållbart nyttjande av naturresurser inom områdena klimat & energi, skog & arter, mat, samhälls- & näringslivsutveckling och hav & vatten (WWF, 2018).

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är en ideell organisation med mer än 60 000 medlemmar. Organisationen arbetar med naturvård genom arbete med vattenmiljö- och fiskevårdsprojekt och med främjandearbete där de engagerar ungdomar i sportfiske (Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund, u.å.).

Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige (SOF-BirdLife) är den svenska grenen av den globala miljöorganisationen BirdLife International. SOF-BirdLife är en ideell organisation med omkring 17 000 medlemmar och arbetar med fågelskydd, fågelforskning och med aktiviteter för att öka fågelintresse (Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige, u.å.).

## ***4.3 Semistrukturerade informantintervjuer***

Studien utfördes genom kvalitativa informantintervjuer med HaV och de utvalda miljöorganisationerna. Valet att göra kvalitativa intervjuer föll sig naturligt då metoden lämpar sig väl för djupgående undersökningar av hur fenomen upplevs (Bryman, 2012:466f).

Intervjuerna var semistrukturerade, vilket innebar att intervjuguider med på förhand bestämda teman och frågor låg till grund för intervjuerna men att det också fanns en öppenhet kring att nya teman och frågor kunde uppstå. Den semistrukturerade intervjumetoden möjliggör också för intervjuaren att plocka med sig intressanta teman som uppkommit i tidigare intervjuer till

senare intervjuer (Bryman, 2012:468f). Detta innebar att intervjuguiden som användes för miljöorganisationerna förändrades något under tiden för intervjuerna.

Två olika intervjuguider utformades, en för HaV och en för miljöorganisationerna. Med HaV avhandlades framförallt frågor kring ambitionen med, och utformningen av dialogprocessen, och med miljöorganisationerna avhandlades frågor kring deras upplevelser av havsplaneringprocessen.

Intervjuerna var främst av informantkaraktär vilket betyder att svarspersonerna intervjuades som representanter för deras respektive miljöorganisation/myndighet. I informantundersökningar är svarspersonerna väl insatta i, och kan ge information om det studerade fenomenet (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012:225f). Till viss del skulle de intervjuade kunna förstås som respondenter eftersom de förväntades beskriva hur deras respektive miljöorganisation upplevt processen, men eftersom det var just den samlade bilden hos organisationen/myndigheten, snarare än den enskilda individens åsikter som var av intresse så bör de intervjuade, vilket beskrevs tidigare, framförallt förstås som informanter. Inför intervjuerna förtydligades detta för informanterna för att förhindra att personliga åsikter togs upp under intervjun. Informanternas svar tolkades alltså som representativa för hela organisationen/myndigheten.

Inför intervjuerna kontaktade jag respektive organisation/myndighet via mail och bad om att få komma i kontakt med någon som var insatt i havsplaneringsfrågan och som deltagit i processen. Denna person informerades sedan om studiens generella syfte och tillfrågades om att ställa upp på intervju.

Från Naturskyddsföreningen intervjuades två informanter. Informant 3 (se Tabell 1), vilken varit aktiv i havsplaneringsfrågan från organisationens sida fram tills det att informanten avslutade sin anställning tidigare i år, och informant 2 (se Tabell 1), vilken varit aktiv sedan ett drygt år tillbaka. Min inledande kontakt med Naturskyddsföreningen var med informant 2, som upplyste mig om att informant 3 hade möjlighet att svara på frågor kring hur havsplaneringsprocessen sett ut då informant 2 inte var aktiv i frågan.

Från SOF-BirdLife intervjuades också två informanter. Informant 4 (se Tabell 1), vilken varit aktiv i havsplaneringsprocessen från organisationens sida genom remissvar och informant 5 (se Tabell 1), vilken deltagit på möten i processen. Min inledande kontakt med SOF-BirdLife

var med informant 4, som upplyste mig om att informant 5 var organisationens representant på de möten organisationen deltagit i under havsplaneringsprocessen.

**Tabell 1.** Lista över informanter.

**Table 1.** List of informants.

	<b>Svarspersoner</b>	<b>Datum för intervju</b>
	<b>Havs- och Vattenmyndigheten (HaV)</b>	
1	Informant	13 april 2018, 17 april 2018, 8 maj 2018
	<b>Naturskyddsföreningen</b>	
2	Informant	24 april 2018
3	Informant	2 maj 2018
	<b>Sveriges Ornitologiska Förening - BirdLife (SOF-BirdLife)</b>	
4	Informant	25 april 2018
5	Informant	26 april 2018
	<b>Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna)</b>	
6	Informant	16 april 2018, 2 maj 2018
	<b>Världsnaturfonden Sverige (WWF-Sverige)</b>	
7	Informant	20 april 2018, 4 maj 2018

Kontakterna med informant 3 och 5 kan sägas ha skett genom ett snöbollsurval, vilket är då en svarsperson ger förslag på ytterligare svarspersoner (Esaiasson et al., 2012:189f). Valet att intervjua två informanter från dessa organisationer gjordes för att ha möjlighet att fylla de kunskapsluckor som potentiellt uppstått om bara en av informanterna intervjuats från vardera organisation. Vidare intervjuades informanterna från HaV, Sportfiskarna och WWF-Sverige flertalet gånger eftersom behov fanns att ställa kompletterande frågor.

Intervjuerna genomfördes både genom personliga möten och telefonintervjuer.

Telefonintervjuer kan innebära viss problematik i flera avseenden. Exempelvis faller möjligheten att uppfatta fysiska reaktioner under samtalet, såsom kroppsspråk, minspel etc., bort, vilka kan vara av vikt för att få ett helhetligt intryck av samtalet (Bryman, 2012:484f). Min ambition var därför att intervjua informanterna under personliga möten men på grund av tidsbrist blev det nödvändigt att utföra telefonintervjuer med de representanter som inte var stationerade i Göteborg, dvs. Naturskyddsföreningen, SOF-BirdLife och WWF-Sverige. Representanterna från Sportfiskarna och HaV intervjuades efter deras egen önskan på respektive arbetsplats. Då kompletterande frågor behövde ställas efter de personliga intervjuerna utfördes även kortare telefonintervjuer med dessa.

På grund av de uteblivna fysiska intrycken från informanterna under telefonintervjuerna upplevde jag att dessa intervjuer lämnade större utrymme för missförstånd än de personliga

intervjuerna. Det kunde exempelvis vara svårare att bedöma om en tystnad uppstod eftersom att informanten funderade på ett svar till frågan, om hen inte förstod frågan eller om den ställda frågan gjorde informanten obekvämt.

#### ***4.4 Bearbetning***

Efter informantens godkännande spelades intervjuerna in för att erhålla en ordagrann återgivning av intervjun och för att möjliggöra för mig som intervjuare att ha fullt fokus på samtalet med informanten, vilket hade varit svårt att uppnå om intervjun istället antecknats för hand. Att spela in intervjuerna bedömdes också av vikt för att undvika förvrängningar av intervjumaterialet som annars hade kunnat uppstå genom att endast använda kortare anteckningar eller försöka återge materialet utifrån minnet. Intervjun transkriberades sedan så att materialet lättare skulle kunna bearbetas.

Det transkriberade materialet sammanfattades genom koncentrerings, vilket innebär att långa uttalanden komprimeras utan att innebörden går förlorad (Esaiasson et al., 2012:270f). Detta gjordes för att lättare kunna överblicka den stora mängd material som samlats in.

Genom den noggranna läsningen av materialet vilket sammanfattningen innebar, kom jag också närmare materialet på så sätt att teman började framstå. Intervjuerna kategoriserades därefter utefter dessa teman. Då resultatet skulle utformas återgick jag till den fullständiga transkriberingen för att hämta citat men också för att läsa igenom vad som ordagrant sagts rörande temat. Detta för att undvika en förvrängd tolkning av intervjuerna som annars hade kunnat uppstå om resultatet endast presenterats utifrån de komprimerade meningarna sammanfattningen bestod av.

Innan publiceringen av studien gavs informanterna möjlighet att kommentera på deras respektive bidrag. Detta för att undvika eventuella missförstånd av informanternas svar. Att möjliggöra för studieobjekt att bekräfta eller dementera material kan också hävdas ge starkt kredibilitet till studien (Bryman, 2012:384).

#### ***4.5 Dokumentstudie***

Utöver intervjuerna bedrevs informationsinsamlingen till denna undersökning också till viss del genom en dokumentstudie där materialet hanterades genom kvalitativ textanalys. Detta

innebär att ”[...] ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och kontext vari den ingår” (Esaiasson et al., 2012:210).

För att skapa en förståelse för dialogprocessens utformning inhämtades först information kring vilka skeden och moment HaV involverat intresseorganisationer (dvs., den kategori miljöorganisationer tillhör) under havsplaneringsprocessen. Därefter inhämtades även material med uppgifter om vad de olika faserna och momenten behandlat vilket sammanställdes till kortare beskrivningar. Det textmaterial som samlades in bestod av rapporter och redogörelser för möten och konferenser vilket fanns tillgängligt på HaV:s hemsida. Materialet kring dialogprocessens utformning kompletterades även till viss del genom uppgifter från intervjuerna med HaV.

## 5. Resultat

I följande kapitel presenteras studiens resultat. Först presenteras HaV:s ambition med den nationella havsplaneringens dialogprocess och hur dialogprocessen varit utformad, och därefter presenteras hur miljöorganisationerna upplevt havsplaneringsprocessen.

### *5.1 HaV:s ambition med, och utformning av dialogprocessen*

#### **5.1.1 HaV:s ambition**

Enligt informanten från HaV har myndighetens ambition med dialogprocessen varit att stärka HaV:s kunskapsunderlag och att skapa förankring hos aktörerna. Kunskapsunderlaget, menar informant 1 från HaV, behövs då de externa aktörerna till skillnad från myndigheten själva har detaljkunskaper om havet:

[...] vi som jobbar med havsplaneringen här är generalister, jag kan inte allt om torsklek eller om sjöfartens regelverk [...], det finns ju hur mycket detaljer som helst i det här och för att fånga upp det så måste vi prata med många också (Informant 1, HaV).

Förankring handlar i denna kontext dels om att genom öppenhet och transparens skapa förståelse för havsplaneringen och den problematik som ska hanteras, och dels om att de involverade aktörerna ska ha upplevt att de på något sätt bidragit till hur planförslagen ser ut. Förankring, menar informanten, förutsätter att HaV och de olika aktörerna träffas ofta och under personliga möten snarare än att bara hålla igång dialogen genom remisser: "[...] ska man sälja in och få synpunkter på, och förbättra de förslag man tar fram så krävs det mycket möten och mycket personliga möten och många gånger" (Informant 1, HaV).

Det huvudsakliga syftet med förankringsarbetet, menar informanten, har varit att i slutändan kunna presentera havsplaneringsförslag som "[...] ställer till med så lite bekymmer som möjligt i regeringskansliet [...]" (Informant 1, HaV). Informanten fortsätter och lyfter hur planeringens stora omfattning påverkar ett flertal olika politikområden och aktörer och att ett förankringsarbete därmed krävs för att överhuvudtaget kunna föra planeringen i någon riktning alls.



Även om HaV är intresserad av miljöorganisationernas och de andra aktörernas synpunkter så är det, enligt informanten, inte möjligt att tillfredsställa samtliga parter. I dessa fall anses tillräckligt att aktörerna har en förståelse för planeringsarbetet:

Man kommer ju inte vara överens om alla frågor, det har jag ingen vision av, det går inte, det kommer alltid finnas konflikter. Men man kan ju i alla fall komma en bit på vägen, så att det finns en förståelse för varför vi gör som vi gör och en acceptans för att förslaget ser ut så här ändå, att det är tillräckligt att man är tillräckligt överens (Informant 1, HaV).

Utöver de aspekter som lyfts hittills menar informanten att en del av ambitionen med dialogprocessen också varit att använda de involverade aktörerna som kvalitetssäkrare av HaV:s planförslag:

[...] mycket handlar om kvalitetssäkring, att rätta till fel och missförstånd, sådant som vi har missförstått, för det vet vi ju, det finns i planerna, just nu finns det ju felaktigheter liksom (Informant 1, HaV).

Sammanfattningsvis kan ambitionen med dialogprocessen förstås som tvådelad. Dels har HaV haft en vilja om att processen ska fungera för att skapa kunskapsunderlag till utformningen av planförslagen och dels att den ska kunna bidra till förankring hos de externa aktörerna.

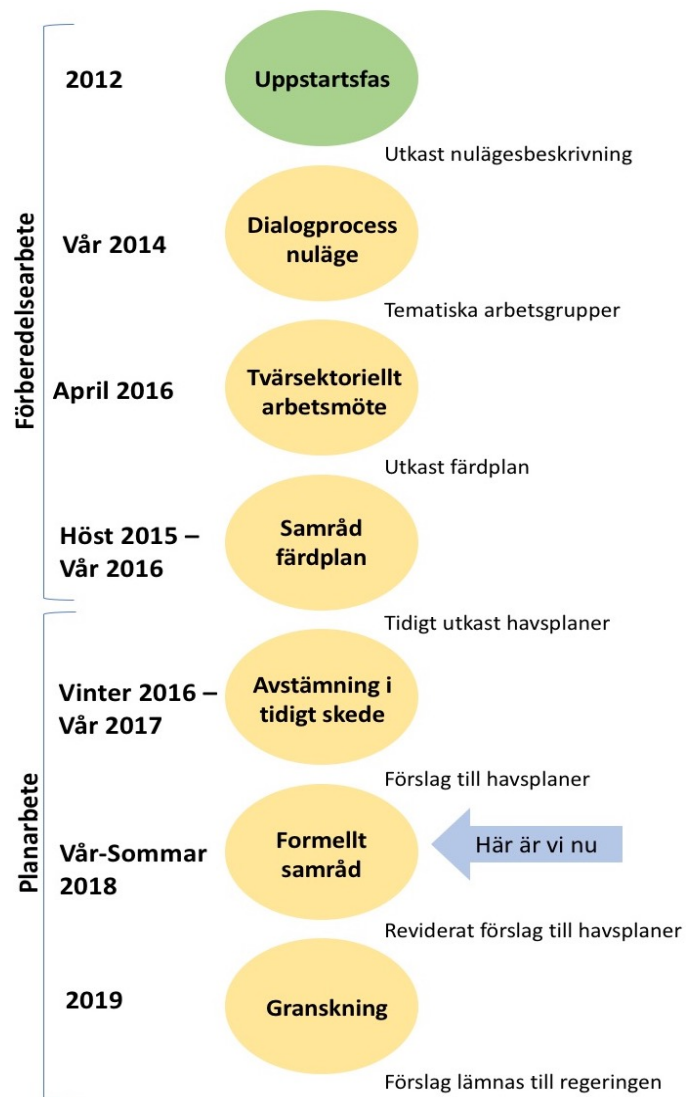
### **5.1.2 Dialogprocessens utformning**

I Figur 2 ses en schematisk visualisering över hur dialogprocessen utformats och hur den är tänkt att fungera fram till ett slutgiltigt planförslag lämnas till regeringen. Visualiseringen, liksom den beskrivning som följer, bör förstås som övergripande snarare än fördjupad. I verkligheten har processen varit komplex och den kommunikation HaV fört med de olika aktörerna har sett olika ut. Ibland har en mer allmän dialog förts där flera aktörer deltagit i samtal, och andra gånger har mer riktade samtal förts med specifika aktörer. Visualiseringen anses ändå som användbar eftersom den på ett översiktligt sätt kan beskriva dialogprocessens utformning.

Med stöd av centrala myndigheter och länsstyrelser har HaV tagit fram utkast till bl.a. rapporter, strategier och planförslag (se Figur 2, de fristående rubrikerna), vilka sedan presenterats under avstämningsskeden för sådana aktörer HaV menat berörs av

havsplaneringen (se Figur 2, de gula cirklarna). Syftet med detta har varit att ge aktörerna möjlighet att ge synpunkter på utkastet och att involveras i processen, vilket också varit centralt för HaV:s förankringsarbete och insamling av kunskapsunderlag (Informant 1, HaV).

Under uppstartsfasen påbörjades det förberedelsearbete som skulle lägga grunden för havsplaneringsprocessen. Här arrangerades inledande möten och informationsträffar kring det stundande havsplaneringsarbetet (Informant 1, HaV). Arbetet med att initiera havsplaneringen fortsatte sedan genom att med hjälp av centrala myndigheter och länsstyrelser samla in underlagsinformation för att kartlägga läget i havet. Detta sammanställdes till en rapport, nulägesbeskrivningen, vilket sedan fungerade som en utgångspunkt för arbetet med havsplaneringen (Havs- och Vattenmyndigheten, 2015:7).



**Figur 2.** Dialog- och samrådsfaser (gula cirklar) i den nationella havsplaneringsprocessen i Sverige.  
**Figure 2.** Dialogue and consultation phases (yellow circles) in the Swedish national marine spatial planning process.  
 Källa: Egen figur, med inspiration från Havs- och Vattenmyndigheten (2017).

Utkastet till nulägesbeskrivningen presenterades och diskuterades sedan på både regional- och nationell nivå med miljöorganisationer och andra berörda aktörer under 'dialogprocess nuläge' (se Figur 2) (Havs- och Vattenmyndigheten, 2015:7).

Efter detta utfördes ett tematiskt fördjupningsarbete där experter från kustlänsstyrelser och centrala myndigheter delades in i tematiska arbetsgrupper för att ta fram planeringsunderlag utifrån olika sektorsperspektiv, såsom naturskydds-, energi-, sjöfarts- och fiskeperspektiv (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016a:4). Slutsatserna från detta arbete presenterades och

diskuterades i sin tur under ett 'tvärssektoriellt arbetsmöte' (se Figur 2), även denna gång i närvaro av diverse intresseorganisationer och andra berörda aktörer (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016c).

Under arbetet med nulägesbeskrivningen och det tematiska arbetet arbetade HaV framförallt nära centrala myndigheter, och mindre med de externa aktörerna. Detta eftersom det var ett tydligt önskemål från generaldirektörerna på de involverade myndigheterna då de ansåg att det funnits ett behov av att internt skapa sig en bild av havsplaneringen som koncept innan externa aktörer skulle involveras (Informant 1, HaV).

Under förberedelsearbetet arbetades det också på ett inriktningsdokument för havsplaneringsprocessen, en så kallad färdplan med syftet att vägleda arbetet med havsplaneringsprocessen. Ett utkast till färdplanen skickades sedan ut på remiss där intresseorganisationer och andra berörda aktörer tilläts uttrycka sina synpunkter (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016d:5). I Figur 2 står detta moment utnämnt som 'Samråd färdplan'.

Under 2016 framställde HaV ett tidigt utkast till planförslag (se Figur 2). Utkastet presenterades sedan under så kallade dialogmöten ('avstämning i tidigt skede') där synpunkter och förbättringsförslag samlades in från intresseorganisationer och andra berörda aktörer (Havs- och Vattenmyndigheten, 2018a). Enligt informanten på HaV publicerades ett tidigt utkast dels som ett sätt att agera transparent, och dels för att göra konceptet havsplanering mer konkret för de berörda aktörerna:

[...] det här dialogutkastet, det var typisk öppenhet att vi blottade oss, att vi slängde ut något förslag som inte var helt genomarbetat och helt genomtänkt, det är en slags öppenhet som vi har försökt att visa (Informant 1, HaV).

Efter ett förnyat utkast till planförslag är processen för närvarande inne i fasen för ett 'formellt samråd', vilket är det samrådsmoment HaV är skyldiga att genomföra enligt havsplaneringsförordningen (SFS 2015:400). Samrådet innebär att utkastet till planförslagen, mellan våren och sommaren 2018, lämnats ut på remiss och att mötestillfällen anordnats där det gjorts möjligt för intresseorganisationer och andra berörda aktörer att ställa frågor kring förslagen (Havs- och Vattenmyndigheten, 2018b).

I början av 2019 är det meningen att planeringen ska gå in i granskningskedet av processen, vilket är det sista momentet där de berörda aktörerna kommer ha möjlighet att ge sina synpunkter på planerna innan de lämnas över till regeringen (Havs- och Vattenmyndigheten, 2018c). Avsikten är sedan att HaV ska ta fram nya planer minst vart åttonde år eller vid behov. Havsplaneringen kan således sägas vara cyklisk (Havs- och Vattenmyndigheten, 2016b:31).

### **5.1.3 Sammanfattning av HaV:s ambition med, och utformning av dialogprocessen**

HaV:s ambition med havsplaneringens dialogprocess är att stärka kunskapsunderlaget för havsplanerna samt att skapa förankring hos aktörerna. Att använda aktörerna som kunskapskälla anses lämpligt eftersom de, i vissa avseenden, i förhållande till HaV själva har mer detaljkunskap kring de olika havsrelaterade områdena. Förankring syftar till att skapa en förståelse för det planeringsarbete som utförs och den problematik som ska hanteras samt att skapa en upplevelse hos organisationerna att de bidragit till planförslagets utformning. Detta genom personliga möten och en öppen process. Dialogprocessen har varit utformad genom dess dialog- och samrådsfaser vilket har hållits under avstämningsskeden i processen där HaV presenterat olika utkast. De externa aktörerna har således inte givits möjlighet att delta i arbetet med de olika utkasten. Under nulägesbeskrivningen och det tematiska arbetet har HaV också främst riktat sig mot centrala myndigheter.

## ***5.2 Miljöorganisationernas upplevelser av havsplaneringsprocessen***

### **5.2.1 Naturskyddsföreningen**

Naturskyddsföreningen har involverats i den nationella havsplaneringen i Sverige sedan processens uppstartsfas och informant 2 från organisationen menar att processen upplevts som inkluderade. Informant 3 framhåller också att organisationen är positiv till att HaV, i egenskap av miljömyndighet, fått uppdraget att leda arbetet och att organisationen har, sett till helheten, en positiv upplevelse av processen (Informant 2 & 3, Naturskyddsföreningen).

Att Naturskyddsföreningen, i likhet med de andra intressenterna, främst involverats i havsplaneringens avstämningsskeden är ingenting informant 2 sett på som problematiskt. Informanten menar att det troligtvis hade varit svårt för ickestatliga organisationer att avsätta resurser till att delta även i arbetet med utkasten:

Det kräver enorma resurser att göra det. Så det är väldigt osäkert om vi som NGO [ickestatlig organisation] skulle ha möjlighet att göra det. Därför tror jag att det sättet som det har gått till nu, att de tar fram underlag som vi har möjlighet att kommentera och komma med synpunkter, jag tror nog att det är det enda möjliga [...] (Informant 2, Naturskyddsföreningen).

Informant 3 uttrycker att processen varit transparent på så sätt att HaV redovisat sitt arbete och sitt tillvägagångssätt. Informanten tillägger också att kommunikationen varit god och att HaV varit tillgänglig för att ta emot frågor och synpunkter under processens gång (Informant 3, Naturskyddsföreningen).

Informant 2 framhåller att medan processen haft ett imponerande upplägg, som möjliggjort för organisationen att delta och lyfta sina synpunkter, är de kritiska till utkastet av de planförslag som HaV lagt fram hittills (Informant 2, Naturskyddsföreningen). Informant 3 beskriver att Naturskyddsföreningen hade en förhoppning av att havsplaneringen skulle varit mer framåtblickande och drivande i naturvårdsfrågan. Informanten menar att HaV tagit hänsyn till vissa av Naturskyddsföreningens synpunkter men att det i nuläget fortfarande är otillräckligt för att förhindra en försämring av havets natur:

Tittar man på det [planförslagen] så konstaterar man att om vi planerar det här så kommer det att leda till att vi försämrar situationen i havet. Det kommer inte att leda till att vi når våra miljömål (Informant 3, Naturskyddsföreningen).

Ytterligare menar informant 2 att det råder en stor kunskapsbrist vad gäller vilka värdefulla naturområden som finns i havet vilket i sin tur betyder att det inte är möjligt att producera en ”rättvisande” kartering av havets naturvärden (Informant 2, Naturskyddsföreningen).

### **5.2.2 Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife (SOF – BirdLife)**

Informant 4 på SOF-BirdLife förklarar att organisationen i dag upplever att de involveras i den nationella havsplaneringsprocessen men att organisationen upplevt sig förbisedd i processens tidigare delar. Huruvida detta berott på uteblivna inbjudningar från HaV eller den interna kommunikationen är dock oklart enligt informant 5 på organisationen (Informant 4 & 5, SOF-BirdLife).

Informant 4 lyfter att det för SOF-BirdLife hade varit av intresse att även delta i arbetet med utkastet under processen och inte främst i avstämningsskeden, såsom det fungerat hittills för

intresseorganisationer. På så vis hade det varit möjligt för organisationen att få större inflytande över planförslagen, menar informanten:

[...] ju tidigare vi får komma in i planeringsprocessen desto bättre, och desto lättare för oss att påverka och lättare för myndigheter och andra aktörer att ta till sig det vi säger (Informant 4, SOF-BirdLife).

Sedan det att SOF-BirdLife involverats i processen har organisationen upplevt att HaV visat sig intresserad av det de framfört. Däremot, förklarar informant 4, är det ovisst hur mycket av organisationens synpunkter som HaV kommer att ta hänsyn till. Informant 5 framhåller en upplevelse av att HaV, sett till de utkast till planförslag som lagts fram hittills, inte verkat tagit någon särskild hänsyn till SOF-BirdLifes uttryckta intressen (Informant 4 & 5, SOF-BirdLife).

Organisationens huvudsynpunkt vad gäller havsplaneringen är att den kunskap som behövs för att fatta rätt beslut utifrån ett naturvårdsperspektiv i många fall är bristfällig (Informant 4 SOF-BirdLife). Informant 5 menar att åsikten här är att en process borde startats från HaV:s, eller från annan myndighets sida inför havsplaneringen för att fylla dessa kunskapsluckor men att detta inte har gjorts. Informanten menar vidare att denna kunskapsbrist på ett sätt har begränsat organisationens möjlighet att bidra till planeringsprocessen och därmed också organisationens upplevelse av inkludering:

Vi kan inte säga att vi inte har varit involverade i processen, för det har vi ju på sätt och vis, men vårt tycke och våra tankar är ganska svåra att få in i det hela (Informant 5, SOF-BirdLife).

Enligt informant 5 är också uppfattningen att utkastet till planförslagen som för närvarande är ute på samråd, förändrats minimalt sedan det tidiga utkastet och förväntningen är att det heller inte kommer genomgå några större förändringar tills nästa utkast presenteras. Upplevelsen är att förändringarna gjorts innan SOF-BirdLife kom in ordentligt i processen. Informanten efterlyser därför en ”ändringslogg” för att lättare kunna identifiera ändringar mellan utkastet (Informant 5, SOF-BirdLife).

### **5.2.3 Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna)**

Informant 6 från Sportfiskarna framhåller att organisationen involverats i den nationella havsplaneringen sedan processens uppstartsfas och att de hittills varit tillfredsställda med hur

de involverats under processen. Sportfiskarna upplever att HaV haft ett inkluderande förhållningssätt och att myndigheten visat intresse för organisationens synpunkter:

Vi har varit inbjudna till allting, de har också hört av sig specifikt till oss för synpunkter, så jag har absolut inga synpunkter på hur det här har hanterats rent organisationsmässigt, HaV har skött sig alldeles utmärkt [...] (Informant 6, Sportfiskarna).

Informanten har dock inget svar på om organisationens synpunkter tagits i beaktning i utkastet till planförslagen (Informant 6, Sportfiskarna).

Kommunikationen mellan organisationen och HaV har upplevts god och tydlig vilket informanten menar bidragit till att processen upplevts som transparent. Därtill uppger informanten att organisationen är nöjd med upplägget av processen vad gäller att de främst involverats i avstämningskedan. Även om möjligheten funnits att delta även i utkastarbetet så hade resursbrist troligtvis gjort det svårt för Sportfiskarna att delta även i ett sådant arbete, menar informanten (Informant 6, Sportfiskarna).

Att havsplanering är en stor och övergripande process som omfattar enorma havsområden beskriver informanten bidragit till att havsplaneringen, under tidigare skeden, upplevts som ”stor och fluffig”. Med tiden, medger informanten, har dock havsområdena som planeras brutits ned i mindre delar, vilket till viss del konkretiserat planerna. Trots detta har det dock upplevts svårt att framföra specifika synpunkter eftersom omfånget av planerna, trots konkretiseringen, varit så enormt: ”Det är supersvårt för oss att gå ner på detaljnivå när havsplaneringen är på metanivå” (Informant 6, Sportfiskarna). Informanten påpekar dock att detta är ett konstaterande av havsplanering som koncept snarare än en kritik mot HaV:s arbete (Informant 6, Sportfiskarna).

Informanten hos sportfiskarna lyfter också en upplevelse av att aktörer med ett eget riksintresse<sup>1</sup>, såsom exempelvis yrkesfisket, har haft större möjligheter att få sin vilja igenom i havsplaneringsprocessen. Informanten menar att Sportfiskarna, som delar riksintresset friluftsliv med ett flertal andra aktörer, inte alls har samma potential att hävda sig såsom

---

<sup>1</sup> Geografiska områden med nationellt viktiga värden, utpekade av riksdag eller myndighet. Dessa intressen får ej skadas och väger tyngre än andra allmänna intressen i planeringssammanhang (Boverket, 2017; Havs- och Vattenmyndigheten, 2016b:17).

aktörer med sektorsspecifika riksintressen. Detta är åtminstone upplevelsen enligt informanten. Informanten menar också att eftersom fritidsfisket, vilket är den kategori som sportfisket underordnas rent administrativt, med sina två miljoner utövare per år, är ett av Sveriges största fritidsintressen, så borde Sportfiskarna och fritidsfisket prioriteras högre i havsplaneringen än vad de hittills gjort.

#### **5.2.4 Världsnaturfonden-Sverige (WWF-Sverige)**

WWF-Sverige har sedan den nationella havsplaneringsprocessens uppstartsfas varit involverade i processen och har upplevt att det varit en inkluderande process där "[...] alla intressenter haft möjligheten att lyfta sina intressen" (Informant 7, WWF-Sverige).

Informanten menar vidare att organisationen ser det som positivt att en miljömyndighet givits uppdraget att ta fram havsplaneringsförslag i Sverige och lyfter hur andra länder, där näringsmyndigheter tilldelats liknande uppdrag, planerat för mål som inte prioriterat miljöskydd. Organisationens har också i stort varit positiv till den process som utförts (Informant 7, WWF-Sverige).

Informanten anser att HaV varit lyhörd för organisationens synpunkter under dialog- och samrådsmöten men har dock inget svar på om organisationens synpunkter tagits i beaktning i planerna (Informant 7, WWF-Sverige).

Informanten anser att HaV utfört ett betydande jobb med att göra processen transparent och informativ men efterlyser mer insyn i de samrådsmöten som under processen hållits med aktörer från andra intresseområden. Det hade exempelvis varit värdefullt för processen att tillsätta årliga dialogmöten där: "[...] varje sektor skulle kunna lyfta fram deras perspektiv [på hur havsplaneringen borde utföras]" (Informant 7, WWF-Sverige). Detta för att ge en inblick i aktörers olika intressen och synpunkter men också för att öka möjligheten för att skapa förståelse mellan de olika intressena.

Vad gäller utkastet till planförslag ställer sig WWF-Sverige bland annat kritiska till den nuvarande utformningen av planförslaget till Östersjön. Detta då en rapport från HaV visat att utkastet till planförslaget såsom det sett ut hittills, inte kommer fungera för att nå kraven för god miljöstatus<sup>2</sup> i Östersjön. Informanten ser det som "[...] problematiskt att planera för

---

<sup>2</sup> God miljöstatus är ett miljömål inskrivet i den svenska havsmiljöförordningen där det framgår att HaV ska arbeta för att uppnå eller upprätthålla detta i Nordsjön och Östersjön senast 2020 (SFS 2010:1341).



någoting man redan vet inte kommer att nå god miljöstatus” och menar att HaV med sådana uppgifter, rimligen borde ändra planerna (Informant 7, WWF-Sverige):

[...] när man har rapporter och undersökningar som säger att vi inte kommer att nå god miljöstatus med den väg som vi är inne på nu, då anser jag att det borde vara logiskt att ändra kurs för att nå god miljöstatus (Informant 7, WWF-Sverige).

### **5.2.5 Sammanfattning av miljöorganisationernas upplevelser**

Naturskyddsföreningen upplever att de i en tillfredsställande utsträckning involverats i den nationella havsplaneringen, att HaV varit transparent under processen och att den helhetliga upplevelsen av processen varit positiv. Organisationen ger dock uttryck för viss kritik gentemot de planförslag som hittills presenterats då de menar att dessa utformats utifrån ett bristfälligt kunskapsunderlag och inte kommer kunna bidra till att miljömålen uppnås.

SOF-BirdLife upplever att de involverats sent i den nationella havsplaneringsprocessen men att orsaken till detta är oklar. Under tiden då organisationen varit involverad i processen är upplevelsen att HaV varit lyhörda för synpunkter men att dessa inte gett några utslag på utkast till planförslagen. Organisationen hade önskat att havsplanerna utformades efter ett mer gediget förarbete för att på så vis skapa förutsättningar för ett bättre naturskydd. Den helhetliga upplevelsen av processen framhåller dock organisationen som positiv.

Sportfiskarna lyfter en positiv upplevelse av den nationella havsplaneringsprocessen och uttrycker att de involverats i en tillfredsställande utsträckning, att kommunikationen har varit god och att möjligheten att delta under avstämningskeendena har uppskattats. Till problematiken lyfts dock att processen vissa gånger varit svår att konkretisera och att Sportfiskarna, som aktör, inte upplevt sig lika prioriterade som andra aktörer som innehar sektorsspecifikt riksintresse.

WWF-Sverige lyfter att de upplevt processen som positiv och framhåller en upplevelse av att HaV varit inkluderande och lyhörd genom processen. Organisationen hade dock önskat mer insyn i andra aktörers samråd med HaV. WWF-Sverige anser vidare att det är problematiskt att utkast till planförslag till Östersjön såsom det för närvarande är utformat, enligt HaV själva, inte fungerar för att nå en god miljöstatus.

## 6. Diskussion

I följande kapitel lånas resonemang från både den kommunikativa- och den rationella planeringsteorin för att diskutera och skapa förståelse kring resultatet. Först diskuteras HaV:s ambition med dialogprocessen och hur processen varit utformad. Därefter diskuteras hur miljöorganisationerna upplevt havsplaneringsprocessen. Slutligen ställs detta i relation till tidigare studier och förslag till fortsatta studier ges.

### *6.1 HaV:s ambition med, och utformning av dialogprocessen*

Som det framgår av resultatet har HaV:s ambition med den nationella havsplaneringens dialogprocess gentemot de utvalda miljöorganisationerna varit att stärka kunskapsunderlaget för havsplanerna samt att skapa förankring hos aktörerna.

Att HaV utformat en process utifrån ambitionen om att använda de externa aktörernas detaljkunskap som del av kunskapsunderlaget till havsplanerna går väl i linje med den kommunikativa planeringens ideal om att planering ska bygga på kunskap och kompetens från berörda aktörer och att den ska vila på en mångfald av värderingar och intressen (Johansson & Khakee, 2009:61f; Healey, 1996:218f). Även ambitionen om att förankra planförslagen hos miljöorganisationerna kan förstås som i linje med de kommunikativa planeringsidealerna. Viljan att hos miljöorganisationerna skapa förståelse för planeringsarbetet och viljan att möjliggöra för dessa att uppleva att de på något sätt bidragit till planförslagen är tydligt förenligt med det kommunikativa planeringsidealet. Detta eftersom att idealet menar att planeringsprocesser bör vara interaktiva och kontinuerligt möjliggöra för berörda aktörer att delta och lyfta synpunkter (Johansson & Khakee, 2009:61f).

Förankringsarbetet kan tänkas syfta till att skapa en gemensam acceptans för planförslagen och på så vis ge legitimitet till dem. Detta för tankarna till det kommunikativa planeringsidealets idé om att planer får sin legitimitet genom att konsensus uppnås kring planerna (Strömgren, 2007:46f). På så vis kan HaV:s ambition ytterligare visa på kommunikativa tendenser.

Som beskrivet ovan är det tydligt att HaV:s ambition med havsplaneringens dialogprocess till stor del varit förenlig med det kommunikativa planeringsidealet. Däremot framgår det av dialogprocessens utformning att HaV i vissa avseenden snarare utarbetat en process i linje med rationella ideal.

Som exempel är det framförallt i avstämningsskeden som aktörerna inkluderats och därutöver har myndigheten under vissa moment under processen valt att till största del arbeta med andra myndigheter. Utifrån ett kommunikativt planeringsperspektiv, där idealet är att involvera aktörerna under hela planeringsprocessen, kan detta förstås som problematiskt (Johansson & Khakee, 2009:62). Utifrån ett rationellt planeringsperspektiv kan det dock förstås som välgörande för planeringen och nödvändigt för att på ett så effektivt sätt som möjligt nå bästa möjliga resultat, vilket enligt teorin försvåras om inte arbetsfördelningen under en process är tydligt uppdelad mellan olika aktörer (Johansson & Khakee, 2009:62; Khakee, 200:25f).

## ***6.2 Miljöorganisationernas upplevelser av havsplaneringsprocessen***

### **6.2.1 Inkludering**

Bland miljöorganisationerna tycks den generella bilden vara att havsplaneringsprocessen varit inkluderande. Utifrån resonemang från den kommunikativa planeringsteorin kan detta förstås som positivt eftersom möjligheten att inkluderas förstås som en grundförutsättning för en välfungerande planering (Johansson & Khakee, 2009:62). Två av miljöorganisationerna lyfter dock aspekter av processen där de ansett att inkluderingen hade kunnat vara mer genomgående. SOF-BirdLife pekar exempelvis på hur de känt sig förbisedda i processens tidigare delar, även om de också lyfter att orsaken till detta varit oklar. Även WWF-Sverige lyfter att de i vissa avseenden gärna hade involverats mer. Bland annat framhålls det från organisationen att de gärna hade involverats mer i andra aktörers dialoger med HaV. Utifrån ett kommunikativt planeringsperspektiv hade det varit mer fördelaktigt om det såsom WWF-Sverige efterfrågar, hade funnits en plattform där de kunnat få ta del av andra aktörers intressen. På så sätt hade dialog främjats mellan olika aktörer vilket hade kunnat resultera i en än mer interaktiv planering, vilket lyfts fram som positivt av den kommunikativa planeringens förespråkare (Johansson & Khakee, 2009:61f).

Att involveringen under havsplaneringsprocessen främst skett genom miljöorganisationernas deltaganden under avstämningsskedena ställer sig Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna förstående till. Vad WWF-Sverige anser om detta framgår inte av resultatet men däremot uttrycker SOF-BirdLife en viss skepticism och menar att de gärna hade involverats även i planeringsarbetet.

Att HaV haft hand om planeringsarbetet och att miljöorganisationerna främst involverats i avstämningsskeden kan utifrån den rationella planeringen förstås som fördelaktigt. Detta eftersom att det ur detta perspektiv framhålls att en tydlig uppdelning mellan arbetsuppgifter främjar effektivisering (Nyström & Tonell, 2012:92ff). Ur ett kommunikativt planeringsperspektiv hade det dock varit idealt om organisationerna tillåtits involvering i samtliga delar av processen (Strömgren, 2007:47).

### **6.2.2 Gehör**

Samtliga miljöorganisationer beskriver att de upplevt HaV som lyhörd under havsplaneringsprocessen och att myndigheten tyckts varit intresserad av de synpunkter som organisationerna lyft fram. Detta går i linje med det kommunikativa planeringsperspektivet där det lyfts fram att samtliga berörda aktörer ska ges utrymme att påverka och ge synpunkter under planeringsarbetet (Khakee, 2000:34f). Däremot uttrycker en majoritet av organisationerna, då de resonerar kring de utkast till planförslag som hittills presenterats, att de i flera avseenden varit kritiska till dessa. WWF-Sverige uttrycker exempelvis kritik mot att det nuvarande utkastet till havsplaneförslag till Östersjön inte kommer bidra till att miljömålen för området nås och både Naturskyddsföreningen och SOF-BirdLife uttrycker kritik mot att havsplaneringen saknat tillräckligt med kunskapsunderlag.

Att en majoritet av organisationerna uttrycker missnöje gentemot HaV:s utkast till planförslag visar att processen inte lyckats skapa konsensus kring vad som är önskvärt, dvs. vad planerna borde innehålla. Utifrån det kommunikativa planeringsperspektivet hade processens dialogmoment idealt fört HaV:s och organisationernas målbilder närmre varandra, vilket förmodligen också skapat en starkare legitimitet för utkasten till planförslagen och processen. Från Sportfiskarna framkommer dock ingen specifik kritik kring planförslagets innehåll men däremot lyfts en upplevelse av att havsplaneringen skett på metanivå och att detta försvårat möjligheten att ge detaljerade synpunkter. Detta kan i sig tolkas som att möjligheten till att påverka planförslagen försvårats vilket utifrån den kommunikativa tanken, om att alla ska ges möjlighet att påverka planerna, blir problematiskt. Sportfiskarna framhåller dock att havsplaneringen långsamt konkretiserats genom att de stora, omfattande havsområdena delats upp i mindre områden vilket i viss mån ökat möjligheterna till att ge detaljerade kommentarer och på så vis påverka utkasten.

Utöver detta lyfter Naturskyddsföreningen och SOF-BirdLife att de upplevt att deras synpunkter inte tagits i beaktning i en tillfredställande utsträckning i de utkast till planförslag som hittills presenterats, (Sportfiskarna och WWF-Sverige har inte givit svar på om deras synpunkter tagits i beaktning eller ej i utkasten). SOF-BirdLife framhåller också en upplevelse av att utkasten till planförslagen inte förändrats nämnvärt sedan de första utkasten presenterats och uttrycker tvivel om att de kommer genomgå någon större förändring efter det nuvarande samrådet. Organisationen tycks alltså förstå utkasten till planförslagen som i princip oföränderliga och därmed svåra att påverka.

Utifrån det som presenterats i resultatet har det inte gått att definiera någon distinkt skillnad mellan de stora och små organisationernas upplevelser rörande havsplaneringsprocessen. Samtliga organisationer lyfter både positiva och negativa aspekter med processen även om resonemangen till viss del skiljer sig åt. Det är dock svårt att utifrån detta med säkerhet säga att små och stora organisationer prioriteras likvärdigt under processen. Detta är någonting som senare forskning skulle kunna se närmre på.

### **6.2.3 Kunskap & förankring**

HaV:s ambition om att låta miljöorganisationerna bidra till kunskapsunderlaget hänger i vissa avseenden ihop med miljöorganisationernas upplevelser. Samtliga av miljöorganisationerna framhåller att de upplevt att HaV visat intresse för vad de framfört, men två av organisationerna har upplevt att detta inte alltid haft någon effekt på utkasten till planförslagen.

Samtliga av miljöorganisationerna ställer sig också i något avseende kritiska till havsplaneringen, däremot framhåller organisationerna att de, sett till helheten, är positiva till den process som utförts. Ett sätt att tolka detta kan vara att organisationerna genom de kontinuerliga avstämningarna och dialogerna med HaV, fått en förståelse för den problematik som ska hanteras inom havsplaneringsprocessen, vilket i viss mån kan ha skapat en acceptans för processen. Om så är fallet har HaV uppnått sin ambition om att skapa förståelse för havsplaneringen och den problematik som ska hanteras. Däremot är det möjligt att ifrågasätta huruvida miljöorganisationerna upplever att de bidragit till hur planerna sett ut hittills, och därav också möjligt att ifrågasätta huruvida HaV uppnått sin ambition om att förankra havsplaneringen hos aktörerna.

### ***6.3 Resultat i relation till tidigare forskning***

I den tidigare forskningen framhålls att planeringen av havet i stor utsträckning präglats av ett rationellt planeringsideal. Jones, Lieberknecht & Qui's (2016) analys av 12 fallstudier rörande havsplanering runt om Europa visar att dessa varit toppstyrda planeringsprocesser som drivits utifrån specifika intressen med minimal influens av intressenter. Ritchie & Ellis (2010) framhåller att den sporadiska planeringen av havet som traditionellt förekommit kring det irländska havet exkluderat intressenter från processen. Vidare efterlyser författarna ett mer kommunikativt förhållningssätt som inkluderar alla intressenter i ett tidigt skede av processen.

Att en majoritet av miljöorganisationerna i denna studie upplevt att de involverats i processen och att de haft möjlighet att lyfta synpunkter utefter processens gång står i kontrast mot den tidigare forskningens rapportering av exkludering av intressenter. Utformningen av dialogprocessen har dock i vissa avseenden uteslutit externa aktörer. Trots detta kan den nationella havsplaneringsprocessen som nu utförs i Sverige i relation till de planeringsarbeten av havet som tidigare presenterats anses varit en inkluderande process med ambitioner som i flera avseenden varit av kommunikativ karaktär, vilket Ritchie & Ellis efterlyst.

### ***6.4 Avslutande diskussion***

I Maguire, Potts & Fletchers (2012) resonemang som framförs i kapitlet för den tidigare forskningen uttrycks att havsplaneringen bör vara en integrerande process för att ha möjlighet att ta fram havsplaner som går att implementera. Utifrån resonemanget kan det därför argumenteras för att ett kommunikativt förhållningssätt är att föredra inom havsplaneringen. På så sätt hade det varit önskvärt att miljöorganisationerna involverats i samtliga moment, och inte bara i vissa. Utifrån samma resonemang hade det också varit önskvärt att miljöorganisationerna upplevt ett större inflytande över planförslagen. Däremot kan en planeringsprocess som fungerar enligt en kommunikativ planering bli både tids- och resurskrävande, och det kan därför anses lämpligt att ha en process som i någon mån fungerar mer likt de traditionella idealen.

En förståelse för varför HaV valt att i viss utsträckning utesluta miljöorganisationerna och andra externa aktörer från vissa delar av planeringsprocessen är att det behövdes för att rent praktiskt få havsplaneringsprocessen att fungera. Hade samtliga av havsplaneringens berörda aktörer involverats under alla moment i havsplaneringsprocessen, hade processen sannolikt varit svår att ens påbörja. Att i linje med det kommunikativa planeringens ideal lyckas skapa

konsensus kring planförslagen hade också varit orimligt att kräva av en process med ett så stort antal berörda aktörer. Detta blir dock en balansgång eftersom att det, såsom Maguire, Potts & Fletcher (2012) framhåller, krävs förankring hos berörda aktörer för att göra en implementering av havsplanerna möjlig. Kanske kräver en inkluderande havsplaneringsprocess delar från både kommunikativ och rationell planering.

### ***6.5 Praktisk tillämpning & förslag till fortsatta studier***

De resultat och diskussioner som lyfts i denna studie kan fungera som ett värdefullt underlag till nuvarande och fortsatta planeringscykler inom havsplaneringsarbetet. Exempelvis kan HaV använda underlaget för att skapa sig en förståelse för hur externa aktörer upplevt processen och utifrån detta arbeta för att stärka dialogprocessen. Det som framkommit i studien kan även vara användbart för att öka förståelsen för hur HaV resonerat kring dialogprocessen och dess utformning hos miljöorganisationerna och andra externa aktörer.

Framtida studier kan med fördel följa upp miljöorganisationernas upplevelser kring havsplaneringsprocessen då HaV:s planeringsarbete är slutfört för att undersöka om deras upplevelser förändrats. Vidare kan framtida studier i ämnet vidareutvecklas till att inbegripa aktörer från ytterligare, eller om möjligt alla olika intresseområden som varit aktiva inom den nationella havsplaneringen. En sådan studie kan undersöka hur upplevelserna hos dessa aktörer korrelerar med varandra och hur de olika intresseområdena prioriterats.

## 7. Slutsats

Syftet med uppsatsen har varit att bidra till kunskap om den nationella havsplaneringsprocessen vilket uppfyllts genom att besvara vad HaV haft för ambition med havsplaneringens dialogprocess, hur denna varit utformad samt hur miljöorganisationerna upplevt havsplaneringsprocessen.

HaV:s ambition med havsplaneringens dialogprocess har varit att stärka kunskapsunderlaget för havsplanerna samt att skapa förankring hos aktörerna. Dialogprocessen har varit utformad genom dialog- och samrådsfaser vilka hållits under processens avstämningsskeden. Miljöorganisationerna har således inte givits möjlighet att delta i hela planeringsarbetet under processen. HaV:s ambition med dialogprocessen kan i stort förstås som i linje med den kommunikativa planeringsteorin, utformningen av dialogprocessen visar dock att detta i vissa avseenden fått ge vika för en mer exkluderande, rationell planering.

Miljöorganisationernas upplevelser tycks vara att havsplaneringsprocessen överlag varit inkluderande. Hos två av organisationerna efterfrågas dock än mer inkludering. Samtliga av miljöorganisationerna upplever att HaV varit lyhörd gentemot dem och att myndigheten visat intresse för de synpunkter som framförts. Två av miljöorganisationerna upplever dock att deras åsikter inte fått genomslag i en tillfredställande utsträckning i de utkast till planförslag som hittills presenterats. Dessutom uttrycks kritik gentemot utkast till planförslagen och även havsplanerna som koncept problematiseras. Sett till helheten tycks miljöorganisationerna dock positiva till den havsplaneringsprocess som genomförts.

Studien belyser en havsplaneringsprocess som till stor del fungerat genom en inkluderande och kommunikativ planering samtidigt som den i vissa avseenden varit exkluderande och planerats i linje med den rationella planeringens ideal.



## 8. Referenslista

- 2014/89/EU. Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014: establishing a framework for maritime spatial planning. Bryssel: European Parliament, Council of the European Union.  
<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0089>.
- Boverket. (2017). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*. Hämtad 2018-05-07, från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Calado, H., Bentz, J., Ng, K., Zivian, A., Schaefer, N., Pringle, D., ... Philips, M. (2012). NGO involvement in marine spatial planning: A way forward? *Marine Policy*, 36(2), 382-388. doi: 10.1016/j.marpol.2011.07.009.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Gren, M. & Hallin, P. (2003). *Kulturgeografi: en ämnesteorietisk introduktion*. Malmö: Liber.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2015). *Havsplanering – Nuläge 2014: Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon*. Göteborg: Havs- och Vattenmyndigheten.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2016a). *Energi: Rapport från havsplaneringens tematiska arbete från oktober 2015 till mars 2016*. Göteborg: Havs- och Vattenmyndigheten.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2016b). *Färdplan havsplanering*. Göteborg: Havs- och Vattenmyndigheten.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2016c). *Tvärsektoriellt möte i havsplaneringen*. Hämtad 2018-04-28, från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/moten-och-konferenser-om-havsplanering/arkiv/2016-04-06-tvarsektoriellt-mote-i-havsplaneringen.html>
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2016d). *Samrådsredogörelse: för förslaget till inriktning för havsplaneringen med avgränsning av miljöbedömningen*. Göteborg: Havs- och Vattenmyndigheten.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2017). *Tidplan för havsplaneringen*. Hämtad 2018-03-05, från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/tidplan-for-havsplaneringen.html>.
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2018a). *Avstämning i tidigt skede genom dialog*. Hämtad

- 2018-04-28, från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/dialog-i-tre-steg-pa-vag-mot-havsplaner/avstamning-i-tidigt-skede.html>
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2018b). *Samråd om havsplaner*. Hämtad 2018-04-28, från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/dialog-i-tre-steg-pa-vag-mot-havsplaner/samrad-om-havsplaner.html>
- Havs- och Vattenmyndigheten. (2018c). *Granskning av havsplaner*. Hämtad 2018-04-28, från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/dialog-i-tre-steg-pa-vag-mot-havsplaner/granskning-av-havsplaner.html>
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and planning B: Planning and design*, 23(2), 217 – 234. doi: 10.1068/b230217.
- Herbert, S. (2010). A Taunt Rubber Band: Theory and Empirics in Qualitative Geographic Research. In D. DeLyser, S. Herbert, S. Aitken, M. Crang & L. McDowell (Ed.), *The SAGE handbook of qualitative geography [Elektronisk resurs]* (s. 69-81). London: SAGE.
- Hermelin, B. (2005). Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. I G. Forsberg (Red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (s. 306 – 316). Uppsala: Uppsala publishing house AB.
- Jarvis, R. M., Bollard Breen, B., Krägeloh, C. U., & Billington, D. R. (2015). Citizen science and the power of public participation in marine spatial planning. *Marine Policy*, 57, 21-26. doi:10.1016/j.marpol.2015.03.011.
- Johansson, M. & Khakee, A. (2009). *Etik i stadsplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Jones, P. J. S., Lieberknecht, L. M., & Qiu, W. (2016). Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, 71, 256-264. doi:10.1016/j.marpol.2016.04.026.
- Khakee, A. (2000). *Samhällsplanering: nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Kidd, S., & Ellis, G. (2012). From the Land to Sea and Back Again? Using Terrestrial Planning to Understand the Process of Marine Spatial Planning. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1), 49-66. doi:10.1080/1523908x.2012.662382.
- Kidd, S., & Shaw, D. (2014). The social and political realities of marine spatial planning: some land-based reflections. *ICES Journal of Marine Science*, 71(7), 1535-1541. doi:10.1093/icesjms/fsu006.

- Knox, P.L. & Marston, S.A. (2014). *Human geography [Elektronisk resurs]: places and regions in global context*. Harlow: Pearson Education.
- Larsson, A. & Jalakas, A. (2008). *Jämställdhet nästa! Samhällsplanering ur ett genusperspektiv*. Stockholm: SNS förlag.
- Maguire, B., Potts, J., & Fletcher, S. (2012). The role of stakeholders in the marine planning process—Stakeholder analysis within the Solent, United Kingdom. *Marine Policy*, 36(1), 246-257. doi:10.1016/j.marpol.2011.05.012.
- Nationalencyklopedin [NE]. (u.å.). *Miljöorganisationer*. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/miljöorganisationer>.
- Naturskyddsföreningen. (u.å.). *Ideellt arbete som räddar falkar, skyddar skogar och jagar miljöbovar*. Hämtad 2018-04-19, från <https://www.naturskyddsforeningen.se/om/foreningen>.
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. Lund: Studentlitteratur
- Parker, G. & Doak, J. (2012). *Key concepts in planning*. London: SAGE.
- Pomeroy, R., & Douvère, F. (2008). The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy*, 32(5), 816-822. doi:10.1016/j.marpol.2008.03.017.
- Ritchie, H., & Ellis, G. (2010). 'A system that works for the sea'? Exploring Stakeholder Engagement in Marine Spatial Planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(6), 701-723. doi:10.1080/09640568.2010.488100.
- SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 2010:1341. *Havsmiljöförordningen*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 2015:400. *Havsplaneringsförordning*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Strömberg, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2007. Uppsala.
- Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige. (u.å.). *Om BirdLife Sverige*. Hämtad 2018-04-19, från <http://birdlife.se/sveriges-ornitologiska-forening/om-oss/>.
- Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund. (u.å.). *Om oss*. Hämtad 2018-04-19, från <https://www.sportfiskarna.se/Om-oss/Om-oss>.
- Tonell, L. (2005). Verkligheten bakom modellen. I G. Forsberg (Red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (s. 317 - 335). Uppsala: Uppsala publishing house AB.
- Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- World Wildlife Fund [WWF]. (2018). *WWF – världens naturvårdsorganisation*. Hämtad 2018-04-19, från <http://www.wwf.se/wwfs-arbete/om-wwf/1122807-om-wwf>.
- World Wildlife Fund [WWF]. (u.å.). 50 years of environmental conservation. Hämtad 2018-

04-19, från [http://wwf.panda.org/who\\_we\\_are/history/](http://wwf.panda.org/who_we_are/history/).