



Regional och lokal samförvaltning av fiske

Ansvarig utgivare: Axel Wenblad

För beställning kontakta:
Fiskeriverket
Box 423, 401 26 Göteborg
Telefon: 031-743 03 00
fiskeriverket@fiskeriverket.se

Rapporten kan också laddas ned från Fiskeriverkets hemsida:
www.fiskeriverket.se

Omslag tryckt på miljövänligt papper
Inlaga tryckt på miljövänligt papper, 90 g vit offset.
Tryckt i 600 ex, januari 2007. Intellecta Docusys, Västra Frölunda



Regeringen
Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket

Regeringen uppdrog den 19 juni 2004 till Fiskeriverket att leda och samordna minst fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. Arbetet har bedrivits under namnet Samförvaltningsinitiativet och i samråd med Naturvårdsverket, berörda länsstyrelser och intressenter.

Genom bifogad rapport – Regional och lokal samförvaltning av fiske - redovisar Fiskeriverket uppdraget. I avrapporteringen av uppdraget ingår även tre andra rapporter vilka bifogas.

De redovisade erfarenheterna grundar sig i första hand på sex lokala/regionala pilotprojekt. Dessa är: Gotland, Kustlandet, Halland Norra Bohuslän, Ume-Vindelälven, och Vättern.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Axel Wenblad, efter föredragning av projektledaren Laura Píríz. I ärendets handläggning har också deltagit avdelningscheferna Ingemar Berglund, Johan Löwenadler Davidsson och Bengt Strömblom, bitr. avdelningscheferna Inger Dahlgren och Håkan Westerberg, enhetschefen Bengt Kåmark och avdelningsjurist Barbro Zelander Söderberg. I handläggning i övrigt har deltagit handläggarna Ylva Engwall och Jessica Hjerpe.

Axel Wenblad

Laura Píríz

SAMMANFATTNING	10
AKRONYMER.	12
1. INLEDNING	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Rapporten och dess upplägg	14
2. UPPDRAGET.	15
2.1 Tolkning av uppdraget	15
<i>Utgångspunkt</i>	15
<i>Metodutveckling</i>	15
<i>Projektform</i>	15
<i>Stöd för byggandet av lokala institutioner</i>	15
<i>Lokal mobilisering men central ledning</i>	16
<i>Bred förankring</i>	16
<i>Ett hållbarhetsperspektiv</i>	16
2.2 Samförvaltningsinitiativets utformning	17
<i>Urvalsprocessen</i>	17
<i>Planeringsfasen</i>	19
<i>Genomförandefasen</i>	19
<i>Utvärderingsfasen</i>	19
<i>Fiskeriverkets lednings- och samordningsfunktion</i>	19
<i>Andra relevanta intressen</i>	20
2.3 Begrepp	21
3. INSTITUTIONELLA RAMAR FÖR GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET	22
3.1 Internationellt sammanhang	22
3.2 Det nationella sammanhanget	28
<i>Politiska ramar</i>	28
<i>Juridiska ramar</i>	28
<i>Fiskeriverkets verksamhetsstyrning och bemyndigande</i>	29
<i>Fiskeriverkets samrådsnätverk</i>	31
4. ERFARENHETER AV LOKAL OCH REGIONAL SAMFÖRVALTNING	34
4.1 Målsättningar med samförvaltning.	34
<i>Syfte och målsättningar med att samförvalta</i>	34
<i>Områdesbaserad samförvaltning</i>	35
4.2 Intressenter och aktörer	35
<i>Brukare</i>	38
<i>Myndigheter</i>	40
<i>Indirekta intressenter</i>	41
<i>Forskare och andra experter</i>	41
<i>Olika gruppers deltagande och inflytande</i>	41

4.3 Arbetssätt	43
<i>Initiativens organisation</i>	43
<i>Beslut i samförstånd</i>	45
<i>Från måldokument till projekt</i>	45
4.4 Viktiga uppgifter inom initiativen.	46
<i>Deltagande</i>	46
<i>Projektsamordnarens multipla roller</i>	47
4.5 Processer, uppgifter och produkter.	48
<i>Processer</i>	48
<i>Uppgifter</i>	52
<i>Produkter</i>	52
4.6 Goda idéer och framtida arbete.	56
5. AKTÖRERNAS SYN PÅ SAMFÖRVALTNING	57
5.1 Yrkesfisket	57
5.2 Sportfisket	59
5.3 Vattenägare och husbehovsfiskare	62
5.4 Tjänstemän	64
5.5 Forskare	67
5.6 Övriga aktörer	68
6. SAMVERKANS DELAR	70
6.1 Samverkan med forskningsvärlden	70
6.2 Samverkan inom intresseorganisationerna	71
6.3 De regionala rådgivande nämnderna (RAC)	73
6.4 Samverkan med centrala myndigheter	76
7. DET KOSTAR TID OCH PENGAR ATT SAMFÖRVALTA.	77
7.1 Fiskeriverket insats i finansiella termer	77
7.2 Finansiering av planeringsfasen.	77
7.3 Finansiering av genomförandefasen	78
7.4 Finansiering av utvärdering och rapportering	79
7.5 Nya förutsättningar för finansiering	79
7.6 En särskilt not om transaktionskostnader	81
8. ÖVERVÄGANDEN	83
8.1 Ökat deltagande av berörda intressenter	83
<i>Centrala aktörer</i>	83
8.2 Initiativens uppgifter	84

8.3 Mandat och inflytande	86
<i>God samförvaltning</i>	<i>86</i>
8.4 Myndigheternas roll	88
8.5 En ekologiskt hållbar förvaltning	89
<i>En ingång till ekosystemansatsen</i>	<i>89</i>
<i>Äganderättsliga förhållanden</i>	<i>90</i>
8.6 En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av kustfiske på landsbygden	90
<i>Fördelningsaspekter med hänsyn till regional utveckling</i>	<i>91</i>
8.7 Behov av förbindelselänk	92
<i>Brett eller smalt nätverk</i>	<i>92</i>
<i>Förbindelselänk mellan skalor</i>	<i>93</i>
<i>Förbindelselänk mellan områdesbaserad och sektoriell samförvaltning</i>	<i>94</i>
8.8 Tid och resurser	94
9. FISKERIVERKETS FÖRSLAG	96
9.1 Juridiska instrument	97
<i>Översyn av fiskelagen</i>	<i>97</i>
<i>Från förvaltningsmyndighet till samförvaltningsmyndighet</i>	<i>97</i>
<i>Samförvaltningsorgan</i>	<i>98</i>
9.2 Kapacitetsutveckling	99
9.3 Resurser	100
9.4 Praktiskt genomförande lokalt	101
<i>Deltagande i dubbelriktad utbildning</i>	<i>101</i>
<i>Deltagande i insamling av fångstuppgifter från fritidsfiske</i>	<i>102</i>
<i>Deltagande i försöksfiske och andra undersökningar</i>	<i>102</i>
<i>Deltagande i utformandet av förvaltningsplaner med koppling till regional utveckling</i>	<i>102</i>
<i>Deltagande i vidare utveckling av egenkontroll</i>	<i>103</i>
REFERENSER	104
BILAGA 1	
<i>Fakta om de olika samförvaltningsinitiativen</i>	<i>105</i>
BILAGA 2	
<i>Regeringsbeslut 15 från 2004-06-17; Jo2004/1531 ang uppdrag till Fiskeriverket om lokal och regional samförvaltning</i>	<i>147</i>

Förteckning över figurer, tabeller och faktaboxar

Figur 3.1 Inflytande och deltagande av brukare i förvaltning	30
Figur 4.1 Aktörer i de lokala samförvaltningsinitiativen	37
Figur 4.2 De deltagandes olika förutsättningar och utgångspunkter . . .	38
Figur 4.3 Aktörer i SFI Ume-Vindelälven och Kustlandet	42
Figur 4.4 Aktörer i SFI Gotland och Vättern	42
Figur 4.5 Aktörer i SFI Norra Bohuslän och Halland	42
Figur 4.6 Trycksaker framställda inom initiativen	54
Figur 6.1 Jämförelse mellan SFI och RAC.	73
Figur 7.1 Fiskeriverkets personalinsats per enhet och laboratorier . . .	77
Figur 8.1 Inflytande av intressenter/brukare i samförvaltning	87
Figur 8.2 Samförvaltning som arbetsplattform för EFF:s område 4 . . .	95
Tabell 4.1 Viktiga förändringsprocesser i arbetet med initiativen	51
Tabell 5.1 Yrkesfisket.	57
Tabell 5.2 Sportfisket	59
Tabell 5.3 Vattenägare.	62
Tabell 5.4 Tjänstemän	64

Box 3.1 Lokala intressenters och brukares grad av inflytande	23
Box 3.2 Regionala rådgivande nämnder (RAC)	24
Box 3.3 Formalisering av samförvaltning i Australien	25
Box 3.4 Formalisering av samförvaltning i Nya Zeeland.	26
Box 3.5 Formalisering av samförvaltning i Storbritannien	27
Box 3.6 Beskrivning av samförvaltning av siklöja i Norrbotten.	31
Box 3.7 Fiskeriverkets samrådsnätverk..	32
Box 4.1 Aktörer i samförvaltningsinitiativen.	36
Box 4.2 Mobilisering av husbehovsfiskare på Gotland.	39
Box 4.3 Förankringsarbete i Sankt Annas fiskskötselområde..	44
Box 4.4 Projektsamordnarnas arbete..	47
Box 4.5 Samarbete mellan fiskare och forskare i SFI Halland..	49
Box 4.6 Reflektioner från Tjärnö marinbiologiska laboratorium..	50
Box 4.7 Effortbaserad förvaltning - ett gemensamt pilotprojekt.	53
Box 4.8 Fiskskötselområden (FSO).	55
Box 5.1 Reflektioner från Sveriges Fiskares Riksförbund.	58
Box 5.2 Reflektioner från Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund..	60
Box 5.3 Reflektioner från Sveriges Kust- och Insjöfiskares organisation	63
Box 5.4 Reflektioner från Naturvårdsverket..	65
Box 5.5 Reflektioner från en naturvetenskaplig forskare	66
Box 5.6 Reflektioner från en samhällsvetenskaplig forskare..	67
Box 5.7 Reflektioner från WWF..	69
Box 6.1 SFI Gotlands skrivelse till Baltic Sea RAC.	74
Box 6.2 Reflektioner från Kustbevakningen..	76

Sammanfattning

I juni 2004 fick Fiskeriverket i uppdrag av regeringen att leda och samordna minst fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. Med denna erfarenhet som grund var uppdraget att lägga fram förslag på möjliga samarbetsformer och beslutsprocesser. I uppdraget ingick också att utreda vilka uppgifter som skall lämnas till samförvaltning och vilka parter som bör ingå i ett sådant samarbete. Fiskeriverkets pilotverksamhet fick namnet *Samförvaltningsinitiativet* och kom att omfatta sex olika samförvaltningsområden och ett samordningsprojekt. Den tid som Fiskeriverket har haft till förfogande för uppdraget har varit kort men tillräcklig för att kunna granska intresset för arbetsformen och bedöma dess framtida potential.

Erfarenheten har varit berikande för såväl den centrala som den lokala nivån. Projektet visar de fiskande och andra intressenter är beredda att engagera sig i frågor som berör fisk och fiske i den egna närmiljön. Samarbetsformen mellan myndighet och brukare har utvecklats från att ha varit relativt begränsad och enkelriktad, bestående av information, konsultation och samråd till ett mer aktivt samarbete med en tydlig lokal bas. De sex initiativen har på olika sätt visat på partsammansatta gruppers kapacitet att dryfta motsättningar, mildra konflikter, ta fram gemensamma visioner och mål, besluta om och vidta konkreta åtgärder. I den form av områdesbaserad samförvaltning, som kom att karaktärisera samförvaltningsinitiativet, har brukarna på ett tidigt stadium aktivt deltagit i att identifiera problem, utbyta kunskap, föreslå och medverka till lösningar. Samförvaltningsgrupperna har svarat på remisser, föreslagit fredningstider och fredningszoner, kartlagt lokal kunskap, deltagit i utformning och genomförande av forskningsprojekt och utbildning. De har också medverkat i ut-

veckling av bättre redskap och instrument för egenkontroll samt påbörjat arbete med marknadsföring av sina lokala produkter. Utvecklingen mot ökad samförvaltning är beroende av ett aktivt stöd och resursförmedling från Fiskeriverket och andra myndigheter. Dessa bör beredas möjlighet att förmedla resurser i form av tid, expertis men också att allokera ekonomiska medel till den lokala nivån så att brukarnas deltagande och genomförande av aktiviteter kan säkerställas.

I denna rapport beskrivs och analyseras den verksamhet som bedrivits sedan september 2004, med tonvikt på urvalsprocess och metod, vilka som har deltagit, de arbetsformer och processer som utvecklats, de uppgifter som har genomförts och de produkter som de nya arbetsformerna genererat. I rapporten redovisas möjligheter och problem med samförvaltning samt vad arbetssättet innebär för den verksamhet som idag bedrivs på såväl lokal som central nivå.

Fiskeriverket anser att det sätt att organisera fiskeriförvaltning på som *Samförvaltningsinitiativet* illustrerar, dvs. ett områdesbaserat och pluralistisk arbetssätt med brukare som centrala aktörer, bör vidareutvecklas av myndigheten och andra berörda parter för att på sikt institutionaliseras.

Fiskeriverkets förslag har grupperats i fyra centrala insatsområden: juridiska instrument, kapacitetsutveckling, resurser samt praktiskt genomförande lokalt.

Fiskeriverket föreslår att:

- *Utredningen om en översyn av Fiskerilagen (enligt Jo 2006:91) får ett tilläggsdirektiv*

Gällande fiskelag är mindre utvecklad i frå-

gor om hållbarhet och deltagandaspekter. En huvudfråga är hur kan lagen möjliggöra för samförvaltning att utvecklas. Fiskeriverket föreslår översyn av Fiskerilagen får ett tilläggsdirektiv att utreda:

- I. vilka legala hinder och möjligheter som föreligger för en samförvaltning av fiskeresurser som förenar kravet på en utökad intressentmedverkan med beaktandet av internationella åtaganden (tex. EU:s regler) och relaterade nationella mål
- II. myndighetsbemyndigande och delegationsrätt; vilka uppgifter kan genomföras utanför myndigheten
- III. i vilken organisationsform eller former samförvaltning bör eller kan bedrivas
- IV. huruvida fiskevårdsavtal kan träffas med samförvaltningsorgan

– *Förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket och förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion kompletteras*

Kompletteringarna som föreslås syftar till att samförvaltning som arbetsform skall formaliseras inom de berörda myndigheterna och att dessa inhämtar råd från olika kategorier fiskande och andra intressenter som samverkar. Kompletteringen ger Fiskeriverket bemyndigandet att kunna föreskriva om bildande av samförvaltningsorgan.

– *Föreskrifter utfärdas av Fiskeriverket om bildande av Samförvaltningsorgan*

Fiskeriverket anser det viktigt att bildandet av särskilda organ för samverkan mellan olika kategorier fiskande och andra berörda intressenter i frågor som berör fisket i ett fiskeområde formaliseras. I rapporten indikeras vilka komponenter som en sådan formalisering kan innehålla.

– *Regeringen ger Fiskeriverket i uppdrag att fortsatt följa gamla och nya samförvaltningsinitiativ och genomföra en utvärdering 2011*

När det handlar om komplexa resurser som fisk bör samverkan och samarbetet på olika nivåer vara ömsesidigt tillpassade varandra

och ha en förbindande länk för att vara effektiva. Fiskeriverket planerar att utveckla en strategi för hur verket skall arbeta med samförvaltning på olika nivåer så att informationsflöde och förbindelselänkar mellan nivåerna säkerställs. Fiskeriverket föreslår en utvärdering genomförs 2011.

– *Kapacitet utvecklas*

Rapporten konstaterar att en utveckling mot ökad samförvaltning är beroende av ett aktivt stöd och resursförmedling från Fiskeriverket, länsstyrelserna samt andra myndigheter. Dessa bör beredas möjlighet att utveckla kompetens och kunna förmedla resurser i form av tid och expertis till den lokala nivån. För att samförvaltningsorgan ska kunna gå i bränschen för förändringar, måste de ha förmågan att göra det. Vidare exemplifierar rapporten frågor som den lokala nivån har identifierat och som verket vill fortsätta att stödja.

– *Nödvändiga resurser förmedlas*

Rapporten betonar att det nya arbetssättet förutsätter resursförstärkning hos såväl Fiskeriverket som länsstyrelserna. Fiskeriverket avser att närmare precisera resursbehovet i det kommande budgetunderlaget som presenteras 1 mars. Rapporten framhäver att även forskare från lokala högskolor och universitet i högre utsträckning bör ges möjlighet att engageras.

Rapporten konstaterar den nya Europeiska fiskerifonden (2007–2013) öppnar för nya finansieringsmöjligheter för dagens samförvaltningsgrupper att fortsätta sitt arbete med hållbar utveckling av fiskeområde liksom att det öppnar en möjlighet för andra liknande initiativ. Rapporten förslår att Samförvaltningsorgan ses som grundplattform för att bilda sådana fiskeområden. Rapporten förslår att 15 % av den totala budgeten för det operativa programmet reserveras och svensk medfinansiering i samma storleksordning avsätts för området 4: Hållbar utveckling i fiskeområden. I rapporten anses vidare att särskilda planeringsmedel bör avsättas för bildande av samförvaltad fiskeområden.

Akronymer

CBD	Convention on Biological Diversity
EFF	Europeiska fiskefonden
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIFS	Fiskeriverkets föreskrifter
FoU	Forskning och utveckling
FSO	Fiskskötselområde
FVO	Fiskevårdsområde
GFP	Gemensamma fiskeripolitiken
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
KBV	Kustbevakning
LTU	Luleås tekniska universitet
NV	Naturvårdsverket
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAC	Regionala rådgivande nämnder för fisket i Europeiska unionen
SFI	Samförvaltningsinitiativet
SFR	Sveriges Fiskares Riksförbund
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SNF	Svenska Naturskyddsföreningen
SPPO	Sveriges Pelagiska Producentorganisation
SUCOZOMA	Sustainable Coastal Zone Management Research Programme
TAC	Total allowable catch
TMBL	Tjärnö marinbiologiska laboratorium
UNEP	United Nations Environment Programme
WWF	Världsnaturfonden

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Både från svensk och europeisk horisont letar man efter nya lösningar för förvaltningen av naturresurser i allmänhet och för gemensamma resurser som fisk i synnerhet. Lösningarna söks ofta i en nära dialog med brukare. Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ är ett led i denna sökprocess för att forma en framtida hållbar fiskeriförvaltning genom att komplettera dagens förvaltningsform med ökat inflytande från den lokala nivån.

Förvaltning av fisket och fiskeresurserna i form av samförvaltning motiveras av resursens gemensamma karaktär och de ekologiska och sociala interaktioner som sker vid fiske. De som fiskar och de som påverkar de ekosystem som fisken är beroende av, interagerar inte enbart ekologiskt utan också ekonomiskt och politiskt. De grundläggande idéerna kring samförvaltning återfinns i skriften *Praktiskt samtal om samförvaltning av fiske* som tagits fram inom ramen för detta uppdrag och i samarbete med forskningsprogrammet SUCOZOMA. Dessa tar som utgångspunkt att fisk och de akvatiska ekosystemen klassas som *komplexa gemensamma resurser*. Utmaningen är därför att forma väl fungerande förvaltningssystem som klarar av att möta ständigt återkommande förändringar och nya förutsättningar i de socioekologiska system inom vilka fisket bedrivs. Förvaltning av socioekologiska system kan ses som en *lärandeprocess* där förvaltningen successivt anpassas till ständigt skiftande förutsättningar.

Regeringen gav, sommaren 2004, i uppdrag åt Fiskeriverket att *leda och samordna* minst fem pilotprojekt med syfte att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. I detta ligger också ett ökat deltagande av företrädare för fiskerinäringen, och andra intressenter såsom sport- och fritidsfisket samt fisketurism, miljöorganisationer och forskningen. I uppdraget angavs att minst två av initiativen skulle vara i sötvatten, samt att uppdraget bör genomföras och redovisas före utgången av år 2006 så att Fiskeriverket kan lägga fram förslag på möjliga samarbetsformer och beslutsprocesser. Uppdraget har genomförts i samverkan med Naturvårdsverket, och berörda länsstyrelser samt andra relevanta intressenter. Ramarna för uppdraget finns i bilaga 2.

De grundläggande idéerna bakom regeringens uppdrag finns redovisade bland annat i Propositionen (2003/04:51) om Kust- och insjöfiske. Frågan berörs också i Regeringens skrivelse (2001/02:152) om Ansvarsfullt fiske - svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik. Det finns också en ökad nationell och internationell forskning och debatt om ett ökat deltagande i naturresursförvaltning. Sammanfattningsvis kan sägas att samförvaltning förespråkas av en rad instanser världen över som ett alternativ till den problematik som den traditionella myndighetsbaserade förvaltningen anses ha inneburit för den globala fiskeresursen.

1.2 Rapporten och dess upplägg

I denna rapport redovisar Fiskeriverket erfarenheterna från samförvaltningsinitiativet, som har bestått av sex lokala pilotprojekt och en samordningsfunktion på Fiskeriverket. Arbetet har pågått i två år och de lokala samförvaltningsinitiativen har varit verksamma i drygt ett år. De frågor som rapporten försöker besvara är följande:

Hur tolkade Fiskeriverket uppdraget?

Hur har det gått för de lokala initiativen?

I vilken utsträckning vill brukarna vara med och samförvalta?

Vilka vill de inblandade samförvalta med och kring vad?

Vilka är för- och nackdelarna med att skapa nya lokala organ för samförvaltning?

Hur skall dessa i så fall se ut?

Vad kan de tänkas göra?

I vilken utsträckning kan Fiskeriverket omvandlas till en samförvaltningsmyndighet?

Vilka förutsättningar behövs för att göra samförvaltning institutionellt hållbart?

Redovisningen bygger på Fiskeriverkets uppföljning av och deltagande i de sex lokala initiativens verksamhet, bidrag av lokala aktörer, skriftligt material och rapporter som har producerats av initiativen, korta analyser, diskussioner i två stormöten med alla initiativen samt en lärande processutvärdering som har genomförts av en extern grupp från Sveriges Lantbruksuniversitet och Luleås Tekniska Universitet.

Rapporten består av nio kapitel samt bilagor. Inledningsvis ges en översiktlig bakgrund av utgångspunkterna för samför-

valtning. I kapitel 2 redovisas Fiskeriverkets tolkning av uppdraget, här presenteras uppdragets upplägg och ett antal begrepp. I kapitel 3 ges en överblick över de förutsättningar som omger uppdraget.

I det efterföljande kapitlet, kapitel 4, analyseras erfarenheterna från initiativen och kompletteras med de faktablad om initiativen som biläggs rapporten. Kapitel 5 baseras huvudsakligen på material från ett stormöte med hela initiativet i Göteborg i oktober 2006 och innehåller framför allt aktörernas syn på erfarenheten. I kapitel 6 diskuteras relaterade institutionella förändringsprocesser som påverkar samförvaltning av fisket i Sverige. I kapitel 7 redogörs för de kostnader samförvaltningsinitiativet har haft. Kapitel 8 innehåller lärdomar från erfarenheten samt Fiskeriverkets överväganden av möjligheter och risker med en utökad samförvaltning. Slutligen, kapitel 9 ger en översikt över de förutsättningar som krävs för att institutionalisera samförvaltning som en arbetsform och innehåller Fiskeriverkets rekommendationer och förslag.

En sammanställning av de olika lokala initiativen presenteras i form av faktablad som bilaga 1 till rapporten. Läsaren rekommenderas att läsa faktabladen efter kap. 3. Regeringsuppdraget finns i bilaga 2. Under uppdraget har det publicerats ytterligare 3 skrifter: dels *Praktiskt samtal* som beskriver samförvaltning, dels rapporter från de två stormöten som har anordnats. Skrifterna finns tillgängliga på Fiskeriverkets hemsida.

2. Uppdraget

I detta kapitel redovisas Fiskeriverkets tolkning av regeringsuppdraget (bilaga 2) samt hur denna tolkning har legat till grund för genomförandet av samförvalt-

ningsinitiativet. Kapitlet presenterar också uppdragets upplägg samt några centrala begrepp.

2.1 Tolkning av uppdraget

Utgångspunkt

Diskussionen om det eventuella värdet av samförvaltning har som utgångspunkt att den rådande fiskeripolitiken i stora stycken har misslyckats och att resursbrukarnas medverkan i utformning och genomförande av förvaltningen är en viktig förutsättning på väg mot en ekosystemansats.

Uppdraget grundas på antagandet att ett ökat organiserat samarbete mellan myndigheter och berörda intressenter på regional och lokal nivå kan utvecklas vidare mot ett utökat lokalt förvaltningsansvar och att detta utgör en viktig förutsättning för en hållbar och effektiv förvaltning av fiskeresursen och fisket.

Metodutveckling

Projektets ”pilot” karaktär har påverkat tolkningen av uppdraget och hur Fiskeriverket har valt att utforma sin roll. Begreppet pilot indikerar att det handlar om metodutveckling och om att skaffa erfarenheter. Syftet är att testa sig fram genom att pröva nya samarbetsformer och beslutsprocesser. Erfarenheten ska ge vägledning när det gäller arbetsmetoder och procedurer för att uppnå ett ökat lokalt/regional deltagande och inflytande i förvaltningen av fisket, dvs. finna svar på de frågor som enligt uppdraget skall utredas. Att på förhand fastställa detta hade varit att bryta mot strävan efter metodutveckling och det underifrånperspektiv som så starkt präglar uppdraget.

Projektform

Begreppet ”projekt” indikerar bl.a. att verksamheten har en framtidsinriktad karaktär. Ett projekt fungerar parallellt med linjeverksamheten och förutsätter en kontinuerlig diskussion om vad, varför, när och hur erfarenheten skall internaliseras i linjeverksamheten. Detta innebär att den etablerade förvaltningsstrukturen agerar parallellt, att den lär och genomgår en anpassning.

Stöd för byggandet av lokala institutioner

Medan samförvaltningsinitiativet inom Fiskeriverket fungerar som ett projekt med en tillfällig organisation, så rör själva verksamheten och samarbetet på den lokala nivån byggandet av nya lokala strukturer för samförvaltning av fisket och fiskeresurserna. Fiskeriverket har gjort bedömningen att de lokala institutioner som byggs inte kan fungera i projektform under någon längre tid. För att understryka intentionen om hållbarhet och institutionalisering valde därför Fiskeriverket att ändra benämningen ”projekt” till ”initiativ”. Således döptes hela ansatsen till Samförvaltningsinitiativet och de lokala grupper som bildades till Samförvaltningsinitiativen.

Lokal mobilisering men central ledning

Att från en central myndighetsnivå leda och samordna uppbyggnaden av lokala eller regionala samförvaltningsorgan och processer vilka för att lyckas förutsätter ett underifrånperspektiv och tid är inte en lätt uppgift. Fiskeriverket tolkade sin huvudsakliga roll som att samordna ett program i syfte att skapa förutsättningar för lokala institutioner att födas och finna en lämplig struktur för att utvecklas och börja fungera. Detta innebar att verket valde att inte ha en ledande roll i själva uppbyggandet av de lokala institutionerna, deras struktur eller funktionalitet. Att låta den lokala nivån forma detta själva uppfattades istället som en förutsättning för att säkerställa ett lokalt ägarskap och som en del av själva pilotverksamheten.

Bred förankring

Regeringsuppdraget stipulerar att deltagandet i samförvaltning bör vara brett förankrat i de berörda områdena och omfatta olika kategorier fiskande och andra intressenter. Såväl fisken där det yrkesmässiga fisket helt dominerar som fisken där det icke yrkesmässiga fisket har betydelse för beståndsbeskattningen bör belysas. Fiskeriverket har tolkat detta så att uppdraget går ut på att pröva samförvaltningsformer av *pluralistisk* typ där brukare har ett tydligt inflytande men även andra relevanta, särskilt lokala aktörer bjuds in.

Ett hållbarhetsperspektiv

Utgångspunkten för den eventuella uppbyggnaden av lokala institutioner är att dessa skulle vara adaptiva och omfatta bruk och förvaltning av fisket men också de ekosystem som fisken lever i. Uppdraget pekar särskilt på behovet av att säkra ett hållbart nyttjande i kust- och insjöfisket samt att ta särskilda hänsyn till fritidsfisket, regional utveckling och främjandet av det lokala kustfisket och till landsbygdsutveckling. Vidare bör samförvaltningsinitiativet väva samman det lokala

förvaltningsarbetet med de existerande mål och politik som regering och riksdag fastslagit för det svenska fisket.

När denna rapport skrivs har Samförvaltningsinitiativet pågått i knappt två år och under denna korta tid kan Fiskeriverket enbart bedöma relevansen av de teman och aktiviteter som de sex initiativen har valt att arbeta med. Att bedöma effektiviteten av samförvaltning utifrån ett hållbarhetsperspektiv förutsätter mycket längre tid.



2.2 Samförvaltningsinitiativets utformning

Utifrån Fiskeriverkets perspektiv kan uppdraget beskrivas i olika faser: en urvalsprocess, en planeringsfas, en genomförandefas och en lärande processutvärderingsfas.

Urvalsprocessen

Projektet startade med att Fiskeriverket informerade brett om regeringens uppdrag och möjligheten för intresserade grupper att bli pilotfall inom samförvaltningsinitiativet. Som informationskanaler användes pressmeddelande, ett informationsblad samt information på olika möten. Uppdraget presenterades också av jordbruksministern på Sveriges yrkesfiskares årsmöte 2004. Informationsbladet togs fram i samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna och publicerades på Fiskeriverkets, Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas hemsidor.

Fiskeriverket fick in 17 intresseanmälningar som granskades av en arbetsgrupp med representanter från Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelsernas fiskeenheter (i Västra Götaland, Halland och på Gotland). I samråd med gruppen beslutade Fiskeriverket att följande sex initiativ skulle följas upp närmare:

Gotland
Halland
Kustlandet
Norra Bohuslän
Ume-Vindelälven
Vättern

I regeringsuppdraget stipulerades att minst två av pilotprojekten skulle avse insjövattnen. För att skapa ett så brett underlag som möjligt fastslogs också att verket vid valet av pilotprojekt skulle tillse att varierande förutsättningar för lokal eller regional förvaltning belystes. Variation i form av nyttjanderätter, parter i samarbetet, val av det som fanns för avsikt att reglera om (ett vattenområde, ett fiske eller några utpekade bestånd) var viktiga urvalskriterier. Det ansågs också positivt att de försök

som skulle genomföras kopplades samman med de projekt om lokal eller regional förvaltning som hade koppling till någon av Europeiska unionens Regionala rådgivande nämnder (RAC) eller arbetet med integrerad kustzonsförvaltning (ICZM).

Utöver dessa av regeringen givna riktlinjer tog Fiskeriverket i sin granskning av de tänkbara initiativen i beaktande brukarnas engagemang och den kunskap som internationellt har utvecklats om förutsättningar för att bygga lokala institutioner för samförvaltning. En översikt om internationella erfarenheter finns i skriften Praktiskt samtal om samförvaltning av fiske. Nedan följer en kort presentation av de sex lokala initiativen. Mer detaljerad information om de sex initiativen återfinns i faktabladerna, bilaga 1.

Gotlands samförvaltningsinitiativ

Husbehovsfisket med fasta redskap runt om och på Gotland är viktigt och varierar säsongsmässigt, liksom sportfisket med handredskap. Det finns en motsättning mellan husbehovs- och sportfiskare men någon solid kunskap om fritidsfiskets faktiska uttag finns inte. EU-regleringarna har inverkat kraftigt på Gotlands fiske som bl.a. måste finna alternativa metoder till drivgarnsfisket. Minskningen av yrkesfisket har varit kraftig. Dock förefaller det finnas en potential för utveckling av ett lokalt fiske efter bland annat plattfisk.

Målsättningen med initiativet är att skapa ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske. Samförvaltning ska ge lokala brukare större inflytande på förvaltningen av det kustnära fisket.

Hallands samförvaltningsinitiativ

Liksom Kattgatt är ett viktigt fiskeområde är också Halland en traditionell fiskeregion. Yrkesfisket i Kattgatt regleras både genom EU och nationellt och har mött problem med vikande bestånd, hög nivå på utkast av

bifångst, dålig lönsamhet, hårt ekonomiskt pressade fiskare med hög medelålder samt svag nyrekrytering. Sportfisket är fritt och husbehovsfisket vanligt förekommande och organiserat.

Målet för samförvaltningsinitiativet är att uppnå en regional samförvaltning inom fisket för ökad ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet genom nya idéer och förädling. Halland har arbetat mycket med att finna alternativa metoder till det nuvarande kvotsystemet.

Kustlandets samförvaltningsinitiativ

Kustlandet omfattar skärgården inom Östergötland och Kalmar län och täcker ett stort område med många olika miljöer. Det finns sedan tidigare i Kustlandet delade åsikter i fiskefrågan. Allt oftare utnyttjas rätten till sport- och fritidsfiske i kommersiellt syfte. Fiskevattenägare känner sig ofta överkörda då de inte får ange villkoren för denna utveckling och få ersättning för fiske på sitt eget vatten.

Avsikten med samförvaltningsinitiativet är att åstadkomma en gemensam samling kring kustens fiske och att bryta existerande blockeringar kring reformen av det fria handredskapsfisket. Syftet är att ta fram en övergripande modell som skall tillämpas praktiskt i fyra försöksområden: Aspöja/Sankt Anna, Kvädö/Åsvik, Sladö och Marsö.

Norra Bohusläns samförvaltningsinitiativ

Arbetet inom det lokala samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän har sitt ursprung i Koster-Väderö-överenskommelsen, som innebar att länsstyrelsen, Fiskeriverket och yrkesfiskarna nådde en överenskommelse om fisket i fjorden. Initiativet vill nu fortsätta arbeta på ett liknande sätt fast då också inkludera annat fiske. Fokus är på yrkesfisket i Tanum och Strömstads kommuner ut till fyra nautiska mil från land. Det är ett unikt område med en djupränna och en omfattande artrikedomen som också motiverat bildandet av en marin nationalpark. Tanken är att det ska vara en brukad park och att initiativet ska vara med och

forma villkoren för ett hållbart fiske i parken. Ett stort problem är att fisket har en mindre positiv image, något som initiativet vill ändra på. Samförvaltning ses som en möjlighet att nå ett hållbart fiske, landsbygdsutveckling och bevarande av kustfiskekulturen.

Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ

Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ är ett av två initiativ som rör sötvatten. Initiativet omfattar ett större avrinningsområde, nedre delen av Umeälven samt hela Vindelälven motsvarande en älvsträcka på ca 40 mil. De havsvandrande bestånden, t ex lax och havsöring vandrar upp via Umeälven, förbi kraftverket i Stornorrfors och vidare upp i den oreglerade Vindelälven. Nedströms kraftverket, i Umeälven, råder oklara fiskerättsförhållanden med en blandning av fritt fiske, enskilt fiske, kommunalt vatten och kortare avsnitt med tillträde för allmänheten. I älvmyningen finns ett minskande yrkesfiske inriktat på lax, såväl odlad som vild. Uppvandringen av lax och havsöring i Vindelälven är idag mycket liten i förhållande till den stora produktionspotentialen. Svårigheter att passera kraftverket i Stornorrfors och ett intensivt fiske i Umeälven anses vara några av orsakerna till att så få fiskar passerar fiskvägen vid Stornorrfors.

SFI Ume-Vindelälven vill samförvalta havsöring och lax "från fjäll till kust" genom att förbereda en ordnad fiskeförvaltning i Umeälvens nedre del, i mynningen och i kustområdet. Målet är att mer lax och havsöring ska vandra upp i Vindelälven. Syftet med samförvaltningsinitiativet är att utveckla metoder för samarbete mellan aktörer uppströms och nedströms kraftverket.

Vätterns samförvaltningsinitiativ

Vättern är det andra initiativ som rör sötvatten och omfattar Vättern i sin helhet. Sjön Vättern består av enskilt och allmänt vatten med god vattenkvalitet men med tecken på sviktande fiskebestånd. Problemet är framför allt att fångsterna av

röding och sik minskat successivt sedan tidigt 90-tal. Fisket i Vättern har på senare år övergått från att ha varit dominerat av fiske med nät efter sik och röding till att i allt större utsträckning vara inriktat på burfiske efter signalkräfta. Signalkräftan står i dag för ca 85 % av det infiskade värdet i yrkesfisket. Fritidsfisket i Vättern är idag relativt omfattande och under senare år har också en mindre turistfiskeverksamhet utvecklats. Samförvaltningsinitiativet är etablerat som en sektion under Vätternvårdsförbundet, en ideell samverkansorganisation som arbetat länge med frågor som rör ekologi och vattenkvalitet i sjön.

Målet med det lokala initiativet är att få till stånd ett långsiktigt, hållbart nyttjande baserat på lokalt inflytande och ansvarstagande i fördelningen av fiskeresurser. Som ett första steg arbetar initiativet med att ta fram en förvaltningsplan för fiskevården i Vättern.

Planeringsfasen

Samförvaltningsinitiativets planeringsfas har framför allt bestått av möten och diskussioner på lokal nivå. Dessa har handlat om organisatoriska frågor, om att identifiera vad de olika intressenterna uppfattar är problem och vilka förändringsbehov som finns. Fiskeriverket har deltagit i dessa diskussioner. Mycket tid och arbete har ägnats åt att konstituera initiativet och att involvera viktiga aktörer. Under planeringsfasen har initiativen utvecklat måldokument och identifierat aktiviteter samt funnit former för att finansiera en kanslifunktion.

Genomförandefasen

Efter att ha kommit överens om det konstitutionella och identifierat mål har en övergång till en genomförandefas skett, som dominerats av aktiviteter. Alla initiativ har påbörjat en genomförandefas. Initiativen har genomfört aktiviteter samtidigt som samverkansprocesser och diskussion om olika frågor fortgått.

Utvärderingsfasen

I syfte att stödja verksamheten genomfördes en lärande processutvärdering. Syftet var att stimulera initiativen till att reflektera över vad som hade åstadkommit, vilka problem och driftkrafter de funnit i processen men också att öka förståelsen för de olika aktörsgruppernas uppfattning om verksamheten. Utvärderingen var utformad så att de lokala initiativen fick möjlighet att diskutera med och lära från andra svenska samförvaltningserfarenheter. Under arbets gång kommunicerade utvärderarna sina reflektioner, slutsatser och förändringsförslag till de lokala initiativen och till Fiskeriverkets projektledare. Därmed har också själva utvärderingen blivit ett viktigt redskap för det interna arbetet inom de sex initiativen.

Fiskeriverkets lednings- och samordningsfunktion

Fiskeriverket har haft en ledande roll under processen, vad gäller urvalet av pilotinitiativen, vid framtagandet av riktlinjer för samförvaltning, erfarenhetsuppföljningen, utformandet av den lärande processutvärderingen samt redovisningen av uppdraget.

Under genomförandefasen och delvis under planeringsfasen har Fiskeriverket snarare haft en samordnande och rådgivande roll i förhållande till de olika initiativen. Fiskeriverket tonade medvetet ned sin lednings- och samordningsroll markant under genomförandefasen. Verkets funktion bestod huvudsakligen i att vara en diskussionspartner för de lokala projekt-samordnarna och bistå i genomförandet av aktiviteter med kompetens främst avseende fiskeribiologi och fiskeriförvaltning. Verket har även stöttat initiativen med framtagning av finansieringsansökningar. Under genomförandefasen har främst Avdelningen för forskning och utveckling men även Kontroll- och Resursförvaltningsavdelningarna bistått med kompetens.

Fiskeriverket har också organiserat två stora möten mellan de olika initiativen och andra berörda aktörer samt tagit fram skriftligt vägledande material om samförvaltning och informerat om initiativet i nationella och internationella sammanhang.

Av regeringsuppdraget framgår att Fiskeriverket skulle genomföra uppdraget i samverkan med Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser samt andra relevanta intressen.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket medverkade i uppdragets genomförande genom att:

- delta i planeringsmöte
- delta i diskussion om programupplägg
- delta i framtagande av informationsblad
- informera om uppdraget och möjligheten att anmäla intresse via verkets webbsida
- granska intresseanmälningarna
- medverka i urvalsprocessen
- aktivt delta i utformning samt finansiering av den lärande processutvärderingen
- följa upp projektets framsteg genom deltagande i två större möten
- bidra med synpunkter till föreliggande rapport

Berörda länsstyrelser

Länsstyrelserna samverkade i uppdragets genomförande genom att:

- delta i information och diskussion om upplägg och urvalsprocess
- delta i framtagande av informationsblad
- informera brukare i länet om möjligheten att anmäla intresse
- granska och lämna skriftliga synpunkter om de för länet relevanta intresseanmälningarna
- vara representerad i urvalsgruppen (tre representanter)
- bli konsulterade om utformning av den lärande processutvärderingen
- bli konsulterade om utformning av rapporterna från de lokala initiativen
- bli konsulterade om behov av medel inför planeringsfasen
- vara representerade i styrgrupperna för samtliga samförvaltningsinitiativ
- följa upp projektets framsteg genom deltagande i två större möten
- berörda länsstyrelser har beretts möjlighet att lämna bidrag och kommentarer till föreliggande rapport

Andra relevanta intressen

Gruppen ”andra relevanta intressenter” har varit tämligen bred och här ingår brukare, kommuner, centrala och regionala organisationer m fl. Deras deltagande har främst bestått i olika aktiviteter och insatser för de enskilda initiativen. Slutligen har de relevanta, centrala brukarorganisationerna och miljöorganisationerna inbjudits till de två stora uppföljningsmöten. Likaså har dessa bjudits in till de konsultationsmöten som respektive initiativ har organiserat.

2.3 Begrepp

I rapporten används ett antal begrepp som är centrala för förståelsen av den verksamhet som redovisas.

Samförvaltning (collaborative management or co-management) handlar i praktiken om att myndigheter och berörda intressenter samarbetar och delar på förvaltningsansvaret för en resurs, ett resurssystem eller ett geografiskt område. Samförvaltning av fisket (fisheries co-management) handlar om ett organiserat samarbete där ingående aktörer, i detta fall staten och brukare men även enskilda organisationer och forskare genom ömsesidiga åtaganden tillsammans arbetar för att uppnå mål kring en komplex gemensam resurs. Samförvaltning kan ske mellan myndigheter och en eller ett fåtal intressegrupper. En **pluralistisk samförvaltning** är den som involverar representanter från alla fiskande och andra intressenter som forskare och miljöorganisationer.

Byggande av samförvaltning handlar om de processer och relationer genom vilka olika intressenter gemensamt formar de regler som styr fisket och interaktioner mellan de fiskande och övriga intressenter.

Resursbrukare är de som fiskar. En vanlig uppdelning av brukargrupper är yrkes-

fisket, husbehovsfisket och sportfisket samt vattenbruket. En annan gruppering utgörs av vattenägare, enskilda eller representerade genom en fiskevårdsförening. Inom några initiativ räknas också fisketuris-
tentreprenörer som en brukargrupp.

Intressenter är individer eller grupper som tydligt påverkas av förvaltningens utformning eller frånvaron av förvaltning. Mäniskor vars liv direkt berörs av en resurs är alltid intressenter men de är inte alltid involverade i förvaltningen. Om de ska ha en möjlighet att påverka måste de även agera genom att delta i förvaltningsprocessen, dvs. bli **aktörer**. En intressent blir aktör när denne har och utnyttjar sin förmåga och kapacitet att handla eller agera strategiskt. Detta beror i stor utsträckning på förmågan att organisera sig.

Transaktionskostnader syftar i rapporten på de merkostnader som aktörerna får för att delta i samförvaltning och för att åstadkomma överenskommelser. Detta kan vara kostnaderna för att samla information, delta på möten, svara på remisser, utvärdera alternativ med mera. När det handlar om allmänna resurser kännetecknas dessa av höga transaktionskostnader. Brukarna är många och det handlar om beslutsprocesser som tar tid och engagemang.

3. Institutionella ramar för genomförande av uppdraget

3.1 Internationellt sammanhang

Den internationella vetenskapliga debatten om samförvaltning, co-management, har kontinuerligt utvecklats sedan Garret Hardins 1968 kom med sin berömda artikel *The Tragedy of the Commons*. Under de senaste decennierna har frågan om hur de institutionella ramarna (dvs. organisationer, lagar, föreskrifter och informella regler, samarbetsformer, beslutsprocesser) påverkar nyttjande och förvaltning av gemensamma resurser, varit centrala teman i den internationella debatten. Användningen av begreppet har förändrats från att syfta på förvaltningsmodeller som bygger på territoriellt baserade rättigheter och som kräver särskilda ekologiska och sociala förutsättningar till att avse samförvaltning som en arbetsform och institutionell anpassningsprocess.

Rekommendationen att de som har en rätt till en allmän resurs som fisk tar ökat ansvar för denna finner stöd bl.a. i organisationer som FAO, UNEP, OECD och Världsbanken samt i konventionen om biologisk mångfald, CBD. FAO:s uppförandekod för ett hållbart fiske förordar samförvaltning på olika nivåer: lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt.

Inom EU är ambitionen, i enlighet med den så kallade subsidiaritetsprincipen, att föra ner besluten närmare dem som direkt berörs. En sådan ansats finns i den reformerade Gemensamma fiskeripolitiken (GFP). Reformen av GFP under 2002 innebar att ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart nyttjande av fiskresurserna fastställdes som ett huvudmål. Den reviderade fiskepo-

litiken bygger på ett mer långsiktigt synsätt, som söker integrera miljöhänsyn, och strävar efter att gradvis införa en ekosystembaserad fiskeriförvaltning. Den ska i högre grad involvera berörda intressenter. Det är i denna anda som Rådet har berett möjlighet till inrättande av konsultativa samförvaltningsorgan; en formaliserad samförvaltning genom regionala rådgivande nämnder (RAC) som ska kunna ge råd och komma med förslag direkt till kommissionen i fiskerelaterade frågor. RAC utgör ett forum för diskussion mellan fiskerinäringen och andra intressenter och ger dessa rätt att delta i beredning av beslut som rör fisket i det havsområde respektive nämnd verkar (se box 3.2).

Införandet av samförvaltning i andra länder har visat att brukarnas inflytande kan ta olika form vilket framgår av box 3.1. Detta indikerar att samförvaltning är en elastisk och dynamisk arbetsform med syfte att tillförsäkra brukarna deltagande och inflytande i olika uppgifter men inte nödvändigtvis när det gäller alla beslut.

Samförvaltning som arbetsform handlar om legitimerad samverkan mellan olika intressenter, både internt och externt. Denna legitimitet formas gemensamt av de olika brukarna/intressenterna med likartade eller olika anspråk på resursen när de går samman, samtalar och samarbetar. Intern legitimering kan stärkas genom själva strukturen på samarbetet genom till exempel via egen stadga med konstitutionella beslut och regler om hur arbetet ska bedrivas.

Lokala intressenters och brukares grad av inflytande

För att åskådliggöra skillnaderna mellan olika grader av lokala intressenter/brukares inflytande över fiske som resurs och verksamhet presenteras nedan ett antal olika former för samverkan.

1. Informationsspridning. Information som en mekanism för dialog mellan myndigheterna och brukare tillämpas ofta, men processen innebär vanligen att myndigheten informerar brukare om planerade beslut på den centrala nivån. Det finns dock inget som säger att det måste råda envägskommunikation mellan myndighet och aktörer. I praktiken torde det vara vanligt att brukarna förser myndigheten med olika typer av information, ofta i form av rapportskyldighet. (Se punkt tre nedan)
2. Konsultation. Även om alla beslut tas av myndigheten finns det mekanismer för myndigheten att konsultera brukare. Konsultationen innebär att ansvarig myndighet lyssnar till olika anspråk som kan förekomma. I denna form av samverkan kommer ofta synpunkter från olika intressegrupper/brukare in sent i beslutsprocessen, t.ex. i ett remissförfarande.
3. Kommunikation. I avsaknad av lokal bestämmanderätt sker ofta kommunikation på myndighetens villkor. Intressegrupper och brukares kunskaper efterfrågas men inflytandet begränsas ofta av att det är myndighetens behov som definierar agendan och formulerar problemen.
4. Samarbete. Vid genuint samarbete sker informationsutbytet åt båda hållen. Det kan medföra att lokala anspråk börjar få genomslag i nya förslag, förvaltningsplaner, mm. Kommunikation och samarbete möjliggör att problem och lösningar identifieras gemensamt och konkreta förvaltningsaktiviteter börjar genomföras.
5. Rådgivande organ. Då särskilda rådgivande organ finns får intressegruppernas/brukarnas medverkan en formell funktion. Sådana organ kan ge råd om fiskets bedrivande. Myndigheten beaktar dessa råd, men det som föreslås och de råd man ger behöver inte nödvändigtvis omvandlas till bindande myndighetsbeslut.
6. Beslutande organ. Om samverkan sker inom ramen för särskilda organ där intressegruppers och brukares beslutanderätt definieras, är samverkan formellt erkänd och institutionaliserad. Myndigheten delegerar rätten att fatta ett antal beslut kring fiskeriförvaltning i ett område till intressegrupper/brukare som i sin tur är skyldiga att informera myndigheten om sina beslut. Typiska beslut som delegeras är t.ex. utformningen av operativa regler i ett område men hur vidsträckt delegationsrätten är beror på hur lagar och förordningar är utformade.
7. Lokal självförvaltning och kontroll. Lokal självförvaltning innebär att intressegrupper/brukare fattar beslut oberoende av de centrala myndigheterna eller med mycket begränsad myndighetsmedverkan.

Box 3.1 Lokala intressenters och brukares grad av inflytande.

Europeiska kommissionen har valt att etablera RAC som nya strukturer för samförvaltning. Andra exempel finns också där samförvaltning har formaliserats för att legitimera en redan existerande organisation eller arbetssätt. Generellt kan sägas

att i de fall där det handlar om allmänna resurser etableras ett samarbetsavtal mellan myndigheten och en grupp intressenter genom en lag och/eller förordningar. När det handlar om privata resurser skriver fastighetsägaren ett avtal antingen med myndig-

Regionala rådgivande nämnder (RAC): Nya samförvaltningsorgan inom EU:s gemensamma fiskeripolitik

Syfte

Att förbättra styrelseformerna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) genom att de som berörs i högre grad ska delta i utformningen och utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Funktion

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

Avgränsning

Det har bildats sex stycken regionala rådgivande nämnder. Fem av dessa är geografiskt grundade: a) Östersjön, b) Medelhavet, c) Nordsjön, d) Nordvästliga vatten och e) Sydvästliga vatten. Ytterligare en behandlar f) Pelagiska bestånd (dock inte i Östersjön och Medelhavet).

Organisation

En nämnd organiseras 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.

Medlemskap

Alla intressegrupper som påverkas av GFP får bli medlemmar enligt proportionerna: 2/3 företrädare för fiskesektorn och 1/3 för andra intressenter. Forskare är inte medlemmar men inbjuds att delta som experter. Kommissionen och andra berörda myndigheter har rätt att närvara som aktiva observatörer.

Mandat

Kommissionen måste inte ta till sig nämndens rekommendationer, 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

Box 3.2 Regionala rådgivande nämnder (RAC).

het eller med andra fastighetsägare, som reglerar nyttjanderätten.

Former för en extern legitimering/formalisering kan variera men dess syfte, som i de europeiska rådgivande nämndernas fall, är ofta att:

- institutionalisera samförvaltningsorganen, dvs. erkänna att strukturen finns
- definiera kriterier för bildande
- definiera uppgifter

När det gäller de europeiska regionala rådgivande nämnderna har EU utarbetat en allmän ram för hur en RAC ska bildas och fungera (se box 3.2).

Nya Zeeland, Australien och Storbritannien är tre länder som ofta nämns i litteraturen om samförvaltning på fiskets område på allmänt vatten (boxarna 3.3, 3.4 och 3.5).

En analys av de juridiska instrument som använts för att legitimera samförvaltning visar att representationsfrågan bedömts vara viktig att reglera och likaså vad som skall förvaltas. I de flesta fall har man därför valt att reglera vilka intressegrupper

som ska vara representerade. Man definierar alltså samförvaltningen strukturellt och funktionellt; man talar om vilka som skall vara med och på vilket sätt samt vad man får göra.

Vad som delegeras varierar. Dessa tre länder som nämnts har gått olika långt längs samförvaltningsskalan i box 3.1. Medan Australien har inrättat funktionella rådgivande kommittéer har man i Nya Zeeland och Storbritannien givit rätten att vara policyskapande, dvs. att komma med förslag och råd om hur fisket skall bedrivas i ett specifikt område. Vad som här kallas policyskapande handlar om att gruppen sätter mål för förvaltningen av området, exempelvis i en förvaltningsplan som i Fiordlandet i Nya Zeeland eller ett distrikt i Storbritannien. Detta är mer övergripande och långsiktig planering än enbart rådgivning. Hur stor vikt som skrivs in att myndigheten är skyldig att lägga vid råd från gruppen, varierar. I exemplen om RAC och Fiordlandet är myndigheten skyldig att skriftligen motivera om inte hänsyn tas till den regionala gruppens råd. I exemplet från Storbritannien kan en fiskerikommitté utfärda föreskrifter som måste godkännas av ministern.

Formalisering av samförvaltning i Australien

I Australien har man valt att ge funktionella grupper av brukare en formell rådgivande roll. Den australiensiska lagen (Fish Resources Management Act 1994) innehåller bland annat ett antal stadgar om rådgivande kommittéer. Tre typer av rådgivande kommittéer har inrättats, en för hummerindustrin, en för fritidsfiske, och en för förvaltning av specifikt fiske.

Kommittéerna är rådgivande till ministern och lagen föreskriver hur många medlemmar de skall bestå av, samt hur dessa medlemmar skall utses. Lagen stadgar bland annat att den ansvarige ministern skall förordna medlemmarna, samt att en majoritet av dem skall vara personer som ägnar sig åt den verksamhet som kommittén arbetar med. Vidare stadgas att kommitténs främsta uppgifter är att identifiera frågor som påverkar verksamheten och att ge råd till den ansvarige ministern angående frågor som har att göra med förvaltning, skydd och utvecklande av det specifika fisket.

Box 3.3 Formalisering av samförvaltning i Australien.

Formalisering av samförvaltning i Nya Zeeland

I Nya Zeeland har man valt att ge brukare större inflytande i planering, genomförande och kontroll av efterlevnaden av förvaltningen i kustnära område som anses skyddsvärda.

Den nyzeeländska lagen (Fiordland Marine Management Bill 2004) inrättar det marina område som kallas Fiordland Marine Area. Lagstiftaren har ansett att detta område är särskilt skyddsvärt, både från nationell och internationell synpunkt, bland annat på grund av dess unika miljö och kulturella betydelse. Lagen reglerar även förvaltningen av området och för detta ändamål har ett organ som kallas för Fiordlands the Guardians inrättats.

Lagen stadgar att the Guardians främsta uppgift är att ge råd och rekommendationer till förvaltningsmyndigheter och ansvariga ministrar, vilket skall ske i syfte att främja en hållbar förvaltning av det marina området. The Guardians ska planera för genomförandet och efterlevnaden av förvaltningen i området. Förvaltningsmyndigheterna och ministrarna är skyldiga att ta hänsyn till dessa råd och rekommendationer, vilka huvudsakligen rör frågor som har att göra med aktiviteter som på något sätt påverkar området. The Guardians skall även aktivt inhämta information angående områdets tillstånd och samarbeta med de förvaltningsmyndigheter som i olika avseenden har ansvar för området.

Lagen föreskriver vidare hur många väktare som skall finnas, hur de skall utses, hur lång tid deras mandat sträcker sig, under vilka förutsättningar de kan fråntas sitt uppdrag samt vilken form av ersättning de har rätt till. Det föreskrivs bland annat att The Guardians medlemskap skall ha en viss lokal förankring, samt att det skall finnas en blandning av kunskap och erfarenhet vad gäller det marina området. Lagen föreskriver även att den ansvarige ministern skall genomföra en granskning av förvaltningen av området inom en bestämd tid, och att denne därefter har möjlighet att på eget initiativ genomföra efterföljande granskningar vid lämpliga tidpunkter.

Box 3.4 Formaliserig av samförvaltning i Nya Zeeland.

Formalisering av samförvaltning i Storbritannien

I Storbritannien har man gått ännu längre och delegerat rätten att formulera regler om fiskets bedrivandet i området. Den brittiska lagen (Sea Fisheries Regulation Act 1966) reglerar inrättandet av havsfiskedistrikt och lokala fiskerikommittéer i England och Wales.

Lagen stadgar att den ansvarige ministern, efter ansökan från ett län eller kommun, kan inrätta ett havsfiskedistrikt och en lokal fiskerikommitté som skall sköta regleringen av havsfisket inom distriktet. En sådan kommitté kan lyda under en eller flera beslutande församlingar. Vidare stadgar lagen hur medlemmarna i kommittén skall utses och vilken mandatperiod de har.

Enligt lagen har en lokal fiskerikommitté möjlighet att utfärda föreskrifter som skall gälla inom det aktuella havsfiskedistriktet och som får sträcka sig till sex sjömil från baslinjen.

Utfärdande av sådana föreskrifter kan bland annat ske i syfte att begränsa eller förbjuda havsfiske, eller vissa metoder eller redskap för havsfiske, eller för att reglera skaldjursfiske eller ostronodlingar. Lagen anger även vissa begränsningar vad gäller kommitténs rätt att utfärda föreskrifter, främst rörande frågor som regleras i andra överordnade lagar, särskilt de europeiska. I den zon mellan 6 och 12 sjömil där andra europeiska kuststater har traditionella rättigheter regleras fisket i sin helhet av myndigheten.

Alla föreskrifter som utfärdas av en lokal fiskerikommitté måste enligt lagen godkännas av den ansvarige ministern innan de kan träda i kraft. Föreskrifterna får inte motsäga det som landet har bundit sig till gentemot överordnade organ. Ministern har under vissa förutsättningar rätt att upphäva föreskrifter, men är i så fall skyldig att först meddela kommittén, ta hänsyn till de invändningar som kommittén anför och, om så begärs, företa en offentlig utredning. Vanliga regler som fastställs av kommittéerna rör fredade fiskezoner, tider, minimimått, båtstorlek samt typ av redskap och maskstorlek.

Vidare kan en lokal fiskerikommitté enligt lagen förordna tillsynsmän, som har till uppgift att upprätthålla efterlevnaden av de föreskrifter som kommittén har utfärdat. För att dessa tjänstemän skall kunna fullgöra sina uppgifter har de getts vissa befogenheter, bland annat att stanna och genomsöka fartyg, samt att undersöka och beslagta redskap som används för fiske.

Enligt lagen skall de lokala fiskerikommittéerna även samla in statistik angående havsfisket inom distriktet och redovisa detta för den ansvarige ministern. Minst en gång om året skall denne sammankalla till ett möte med minst en representant från varje kommitté för att samråda med Fiskeridepartementet angående frågor om lagens tillämpning.

Box 3.5 Formalisering av samförvaltning i Storbritannien.

3.2 Det nationella sammanhanget

Politiska ramar

År 1997 arrangerade det Nordiska Ministerrådet och Fiskeriverket ett första, nordiskt seminarium om samförvaltning med titel: Vem tar ansvar för fisket? – Tvång och legitimitet i fiskeriförvaltning. Även förståelsen för att centralt styrda förvaltningsregimer inte fungerat effektivt och att en ekosystemansats för ett hållbart fiske förutsätter ett adaptivt förhållningssätt till resurssystemet har funnit stöd i många politiska dokument under senare år.

Ett hållbart nyttjande av kust- och insjöfisket samt fritidsfisket är en central aspekt i den svenska fiskeripolitiken. År 2003 antog riksdagen mål för den nationella politiken för kust- och insjöfiske samt för fritidsfiske och vattenbruk (prop. 2003/04:51). Dessa mål har varit vägledande för uppdraget och följaktligen också för samförvaltningsinitiativet, nämligen:

- ett ekologiskt hållbart fiske
- landsbygdens utveckling
- lokalt inflytande
- gynnande av det kustnära yrkesfisket
- säkring av allmänhets möjlighet till fritidsfiske
- konsumentens tillgång på fisk

I Fiskeriverkets regleringsbrev ingår en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden som ett övergripande mål inom verksamhetsområdet Fiske samt som mål inom verksamhetsgrenen Naturresursförvaltning. Målet för regeringens landsbygds politik är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Samförvaltning har även lyfts fram i samband med den nationella debatten om landbygdsutveckling. I det ingår att stödja lokalt engagemang och deltagande från flera målgrupper. Inför budgetåret 2005 pekade regeringen ut ett nytt verksamhetsmål i Fiskeriverkets regleringsbrev: En utökad samverkan med berörda intressenter.

De dokument som legat till grund för samförvaltningsuppdraget (se kapitel 2)

har särskilt betonat att hänsyn skall tas till resursvård, den regionala utvecklingen och landsbygden samt till främjandet av kustnära, småskaligt fiske. Det är vidare angeläget att fritidsfisket och därtill kopplad turistfiskeverksamhet skall fortsätta att utvecklas i positiv riktning. Fritidsfisket är utbrett i Sverige och har en direkt koppling till folkhälsan. Det växande fritidsfisket är en företeelse som i större eller mindre utsträckning berör alla de områden som ingår i samförvaltningsinitiativet. Under de senaste decennierna har fritidsfisket och fisketurismen utvecklats runt det fria handredskapsfisket i dessa områden vilket skapat lokala konflikter. Det växande fritidsfisket talar för ett behov av nya samförvaltningsformer där också denna verksamhet är representerad.

Juridiska ramar

Svensk fiskeriförvaltning styrs, sedan 1995, till stor del av EU:s gemensamma fiskeripolitik, som består av fyra huvudelement:

- *resurspolitik*, som bl.a. innefattar kvot-system för tillåten fångst, begränsning av fiskeansträngningen och tekniska regleringar
- *strukturpolitik*, som bl.a. syftar till att minska flottans storlek och öka fiskets lönsamhet
- *marknadspolitik*, vars mål är stabila marknader, säkrade leveranser och rimliga priser för konsumenterna, men även prisgarantier för yrkesfiskare
- *relationer med tredje land* och internationella överenskommelser.

Fiskeriverket har av regeringen tilldelats ansvaret för att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken i Sverige. Den gemensamma politiken innebär att det nationella handlingsutrymmet är begränsat, inom denna ram kan Sverige vidta åtgärder för att värna om resursen. I den svenska fiskerilagstiftningen finns regler som dels verkställer och kompletterar den gemensamma fiskeripolitiken, dels föreskrifter av nationell karaktär.

Fisket regleras genom fiskelagen (1993:787). Av lagen framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar:

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas;
- användningen av fiskefartyg, fiske-metoder eller fiskeredskap;
- fiske inom vissa områden eller för visst ändamål;
- användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Ägandet till vatten är i svensk lagstiftning en av grundförutsättningarna för vem som har rätt att fiska och därmed tillträde till resursen. Dessa förhållanden påverkar också utformningen av förvaltningen. Den svenska fiskerilagstiftningen präglas starkt av äganderätten och den skillnad lagen gör på enskilt och allmänt vatten har betydande konsekvenser.

Något förenklat kan man säga att när det gäller enskilt vatten har vattenägarna ansvaret för fiskevård och fiskets bedrivande. Fiskeriverket reglerar fisket i havet och längs kusterna upp till första vandringshinder samt i Vätern, Vättern, Mälaren, Hjälmaran och Storsjön.

I lagen (1981:533) om Fiskevårdsområden (FVO) finns bestämmelser för fisket på enskilt vatten. I syfte att samordna fiskets bedrivande och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen kan två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde. Lagen ger således vattenägaren en möjlighet att organisera sig varvid enskilt vatten förvaltas gemensamt. Att bilda ett FVO är frivilligt. Det är länsstyrelsen som meddelar beslut om FVO. Lagen stipulerar att det skall finnas styrelse och medlemmarna utövar sin rätt genom stämman. Den som äger fiskevatten som ingår i ett fiskevårdsområde är också medlem i fiskevårdsområdesföreningen. Har en fastighetsfiske upplåtits i sin helhet för längre tid än ett år skall brukaren i stället för upplåtaren vara medlem i föreningen. Det finns således ett inslag av brukarrättighet inom landets fiskevårdsområden.

En nyckelfråga då det gäller möjligheterna till lokal samförvaltning på enskilt vatten är regelverket kring det fria handredskapsfisket. Riksdagen beslutade 1985 att tillåta sådant fiske på enskilt vatten vid södra ostkusten, längs Gotlands och Blekinges kuster samt i de stora sjöarna. Detta innebar att fritt handredskapsfiske kom att råda längs hela den svenska kusten. Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden stipulerar att ett fiskevårdsområde inte får inskränka samernas och allmänhetens rätt att fiska fritt med handredskap.

Föreskrifter från Fiskeriverket (FIFS) kan utfärdas inom det område som utgör Sveriges territorialvatten, dvs. innanför 12 sjömil från baslinjen. Fiskeriverket kan alltså reglera fisket på allmänt vatten innanför territorialvattengränsen. Reglerna får dock inte stå i strid med någon bestämmelse i förordning utfärdad av EU eller vara diskriminerande. Det finns undantag från den generella regeln om 12 sjömil. Undantagen innebär att de länder som traditionellt har fiskat längs en medlemsstats kust får fortsätta att göra det. För Sveriges del betyder detta att norska och danska fiskare får fiska fram till fyra nautiska mil från baslinjen i Skagerrak; finska och danska fiskare fram till fyra sjömil från baslinjen i Östersjön; och danska fiskare fram till tre nautiska mil från baslinjen i Kattegatt.

Kontrollen av yrkesfiskets efterlevnad av de formella reglerna sker i samverkan med Kustbevakningen. När det gäller fritidsfisket sker kontrollen genom fisketillsynsmän som förordnas av länsstyrelsen. Frivilliga regler eller överenskommelser kan också förekomma i såväl allmänna som enskilda vatten.

Fiskeriverkets verksamhetsstyrning och bemyndigande

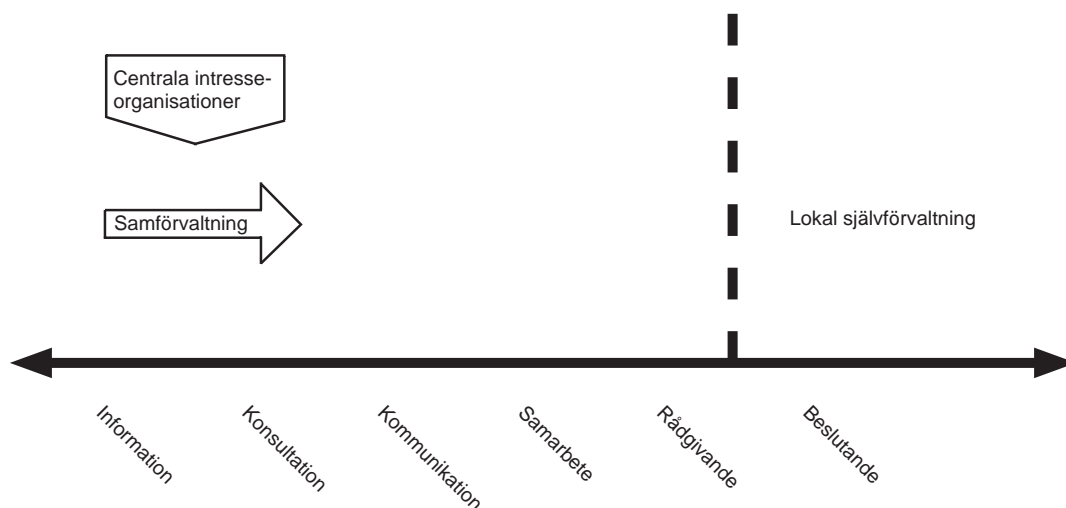
Fiskeriverkets myndighetsutövning framgår av förordning (1996:145) om instruktioner till Fiskeriverket. Fiskeriverket skall liksom andra förvaltningsmyndigheter fatta egna beslut i de fall som handlar om

myndighetsutövning, dvs. frågor som direkt berör den enskilde. En sådan relation finns mellan Fiskeriverket och enskilda fiskare exempelvis när det gäller beslut om licenser som kan ses som "gynnande beslut" då de ger tillträde till en allmän resurs. Myndighetsutövningen kan också vara tvingande i form av beslut som den enskilde fiskaren måste följa, exempelvis rörande minimimått, fredningstider eller fiskestopp. Fiskeriverket har inte delegationsrätt i dessa frågor och får således inte överlämna sin beslutanderätt till andra i dessa och andra frågor som berör fiskerätt, villkor och prövning för yrkesfiskelicens, straffbestämmelser, villkor för fiskets bedrivande, osv.

I figur 3.1 nedan illustreras det breda spektrum av deltagande och former för inflytande som oftast refereras i litteraturen (se box 3.1) och som också har betydelse för svensk samförvaltning. Den streckade vertikala linjen i figuren indikerar gränsen för delegationsrätt. För att överlämna uppgifter till höger om denna gräns krävs en förändring av i första hand Fiskelagen. Spektrat av möjliga samförvaltningsformer är således inom nuvarande juridiska ramar tämligen stort. Dessa olika samförvaltningsformer kan tillämpas vid genomför-

ande av olika uppgifter, under olika faser och med olika syften. Sättet att samförvalta på kan därigenom variera från fall till fall beroende på vad det hela handlar om. Även om brukarna inte deltar i det formella beslutsfattandet, kan de ges en möjlighet att medverka till formandet av besluten genom att finnas med i diskussionen på ett tidigt skede i processen. Det finns inte heller någon svårighet med deltagande av brukare i forskning och utredningsarbete då detta utifrån den juridiska ramen inte är problematiskt.

Samförvaltning som arbetsmetod är inte helt nytt i Sverige. Vid sidan av FVO som kan beskrivas som en ägarbaserad samförvaltningsform har samarbetet mellan yrkesfisket och myndigheterna vidareutvecklats på senare tid. Traditionellt har lokalt kollektivt agerande underlättat samförvaltning på flera ställen i Sverige. Samförvaltning av siklöjefisket i Bottenviken och av räkfisket i Koster-Väderö och i Gullmaren har tidigare redovisats av Fiskeriverket i rapporten (2001) om småskaligt kustfiske och insjöfiske samt genom Fiskeriverkets samarbete med forskningsprogrammet SUCOZOMA (se skriften Praktiskt samtal om samförvaltning av fiske).



Figur 3.1 Inflytande och deltagande av brukare i förvaltning

Samförvaltning av siklöjefisket i Norrbotten och den enskilda fiskarens goda vilja

Löjrom är en norrbottnisk delikatess som inte bara smakar bra utan den tillhör den svenska matkulturen och har stor ekonomisk betydelse för Norrbottens yrkesfiskare. Fisket av siklöja utgör under goda år mellan 60 och 70 procent av den norrbottniske yrkesfiskarens årsinkomst.

I slutet av 1990-talet var siklöjans existens hotad på grund av ett kraftigt minskat bestånd. Fiskeriverket ville införa ytterligare begränsningar i fisket men efter ett förslag från Svenska Ostkustfiskarnas Centralförbund så blev det ett delat förvaltar-skap mellan Fiskeriverket och trålfiskarna längs Norrbottenskusten. Formellt sett så innebär det delade förvaltarskapet inga stora förändringar i förvaltningen utan trålfisket är fortfarande reglerat genom Fiskeriverkets Författningssamling (FIFS). Fiskarna fick dock möjligheten att införa ytterligare begränsningar/regleringar i fisket men ingen formell makt att ta bort några regleringar. Dessa "frivilliga" regleringar är inte formella i den meningen att de finns inskrivna i FIFS vilket innebär att regel-efterlevnaden bygger på den enskilde fiskarens "goda vilja". I praktiken så fungerar dessa informella regler bra genom att det finns en "social kostnad" att bryta dessa regler.

Efter några år med delad förvaltning har det inneburit - förutom att resursen har börjat återhämta sig och att fångsterna är rekordhöga för trålfiskarna - att benägenheten att följa regleringar bland fiskarna har ökat samt att samarbetet mellan fiskarna och myndigheterna har blivit bättre och utvecklats. Kort sagt så har legitimiteten för förvaltningen av siklöja ökat bland trålfiskarna i Norrbotten. Då det alltid i fisket kommer bättre och sämre tider så är det av yttersta vikt att bygga ett förvaltningssystem med hög legitimitet för att stå rustade den dag då det blir sämre tider.

Reflektion från en forskare från Luleås tekniska universitet.

Box 3.6 Beskrivning av samförvaltning av siklöja i Norrbotten.

Fiskeriverkets samrådsnätverk

Formerna för med vem och hur en myndighet som Fiskeriverket kommunicerar i beredning och fattande av beslut har varierat över tiden. Den typ av formellt samråd som institutionaliserats genom remissförfarandet har funnits länge och har främst haft som syfte att kommunicera mer eller mindre färdiga idéer och beslut och/eller inhämta information angående ett besluts effekter. Vid sidan av remissförfarandet har Fiskeriverket ofta samrådsmöten för att främst inhämta information inför beslut som ska fattas.

Fiskeriverket har sedan länge inhämtat idéer, informerat och konsulterat om beslut och dess möjliga effekter men kommunikationen har kanske främst skett på central nivå och med yrkesfiskets och andra branschorganisationers företrädare. Detta finner sin förklaring i att dessa grupper är de som traditionellt svarat för det största resursuttaget och varit ekonomiskt beroende av verksamheten. Den expansion av fritidsfisket som har skett under de senaste åren har delvis förändrat den bilden.

Utifrån de olika intressegruppernas perspektiv har Fiskeriverkets kommunikations- och samråds-karta markant diver-

sifierats under de senaste åren. Medan en sådan samrådslista på 1980-talet skulle ha visat på ett verk som främst förde dialog med centrala företrädare för yrkesfisket och andra branschorganisationer, visar dagens samrådslista en mycket mer diversifierad bild (se box 3.7). Listan är inte komplett, den inkluderar t.ex. inte andra myndigheter, men indikerar ändå kontaktyternas mångfald avseende den privata sektorn och den civila omvärlden.

Generellt kan sägas att beroende på frågans karaktär samråder verket med de olika intressenterna, men fortfarande sker detta oftast på central nivå. Stundtals har denna form av samråd inneburit att den lokala nivån och också vissa icke-lokala aktörer uppfattat att de huvudsakligen fått ta del av färdiga förslag som inte alltid lämpat sig för lokala förhållanden.

Dialogen mellan Fiskeriverket och de organisationer som nämnts ovan har främst utformats efter intresseområde, dvs. den har haft en specialiserad, eller funktionellt utformad inriktning. Den har, som påpekats, oftast anordnas på central nivå och varit av informations- och konsultationskaraktär. Under senare tid har Fiskeriverket följt den dialog som förs inom ramen för de rådgivande nämnderna (RAC) för Nordsjön, Östersjön och pelagiskt fiske. Dessa engagerar svenska intressenter med tonvikt på yrkesfiskarnas organisation, SFR, den pelagiska producentorganisationen SPPO, sillberedningsindustrin och miljöorganisationerna.

Fiskeriverket har 2006 antagit en övergripande vision för sitt arbete. Två av de arbetsstrategier som används har särskild relevans för samförvaltning. Dessa är öppen dialog och ökat brukaransvar:

Fiskeriverket har formell dialog med följande intressenter

Fiskbranschen
Fisketurismföretagen
Fiskevattenägarna
Producentorganisationerna
Sveriges Fiskares riksförbund (SFR)
Svenska Naturskyddsföreningen (SNF)
Sportfiskarna
Svensk Fisk
Vattenbrukarna
Världsnaturfonden (WWF)

Fiskeriverket inhämtar också råd från ett antal rådgivande grupper för:

Fritidsfisket
Konsumentfrågor
Vattenbruk
Kräftfrågor

Box 3.7 Fiskeriverkets samrådsnätverk.

Öppen dialog mellan Fiskeriverket och omvärlden: Vi har en öppen samverkan och dialog med vår omvärld och gör intressenterna mer delaktiga och är lyhörda för deras kunskaper och åsikter. Vi förmedlar kunskap till våra intressenter och strävar efter delaktighet och insyn i verksamheten. En större öppenhet eftersträvas i datainsamling och analyser och att intressenterna respekterar insamlade data som underlag för beslut. Vi deltar aktivt i den fiskeripolitiska debatten.

Brukarna tar ett ökat ansvar för fiskresursen: Vi arbetar för att alla som nyttjar fiskresursen tar ett ökat ansvar. Genom ett ökat samarbete vid inhämtande av kunskap känner brukarna större delaktighet. Vi ökar möjligheten för den som nyttjar fiskresursen att delta vid utformningen av regelverket och stimulerar brukarna att föreslå eller skapa egna åtgärder. Vi bidrar till att konsumenten har möjlighet att köpa fisk som är hållbart och lagligt fångad, där konsumenten ges möjlighet att spåra fiskens ursprung.

Dessa arbetsstrategier förutsätter och stärker samförvaltning som arbetssätt. Vid sidan av visionen och samförvaltningsarbetet har verket under senare tid även utvecklat sina informationskanaler genom sin hemsida och ett informationsblad (Noterat) som delas ut till bland annat alla yrkesfiskare. Vidare har Fiskeriverket introducerat nya samrådsmetoder och samlat in synpunkter från relevanta intressenter genom enkäter, intervjuer och hearings.

Den bakgrund med samråd och konsultation som beskrivits ovan har betydelse då Fiskeriverket skall medverka till att utveckla nya former och arenor för dialog och samverkan på så sätt att det nya, dvs. lokal samförvaltning, måste infogas in i en organisatoriskt redan komplex struktur. I det följande kapitlet beskrivs hur detta utvecklingsarbete har gått till.

4. Erfarenheter av lokal och regional samförvaltning

I detta kapitel sammanfattas erfarenheterna från de lokala initiativen. Beskrivningen knyter an till ett perspektiv på samförvaltning som betraktar byggandet av samförvaltning som en process genom

vilken myndigheter och berörda intressenter tillsammans organiserar resurser för att realisera ett eller flera i förväg bestämda och gemensamt formulerade mål.

4.1 Målsättningar med samförvaltning

Syfte och målsättningar med att samförvalta

De lokala samförvaltningsinitiativen har i flera fall utvecklats utifrån redan befintliga strukturer. I alla initiativ finns organisationer som redan innan ansökan om att delta i samförvaltningsinitiativet hade någon form av samverkan. I flera fall fanns också någon form av organisatorisk plattform som initiativen kunde bygga på. Alla hade dock olika utgångspunkter angående förmåga att organisera sig och mobilisera nya aktörer kring genomförandet och initiativen har därför kommit olika långt i processen.

Drivkrafter och målsättningar med att ansöka om att delta i samförvaltningsinitiativet har skiljt sig åt mellan de lokala initiativen. För alla lokala initiativ har legitimitet att påverka fiskeriförvaltningen varit viktigt, hälften av samförvaltningsgrupperna har också uttryckt att de vill arbeta med regional eller lokal förvaltning. Men det har också funnits andra drivkrafter bakom viljan att delta i samförvaltning. De viktigaste drivkrafter som initiativen har uttryckt är:

- Uppnå legitimitet för att delta i förvaltningen av fisken/-t
- Utveckla ett lokalt/regionalt förvaltningsansvar
- Konfliktlösning
- Möjlighet att söka ekonomiska medel
- Arbeta med utvecklingsfrågor i ett lokalt/regionalt sammanhang
- Säkerställa resurstillgång för det lokala fisket
- Marknadsutveckling/produktutveckling

Deltagande i samförvaltning har olika syften för de inblandade aktörerna. Exempelvis har yrkesfiskarna sannolikt andra mål än sportfiskarna. Generellt har dock initiativen i planeringsfasen sökt att komma fram till en gemensam bild av vad syftet med det specifika samförvaltningsinitiativet är. Syfte och fokus har sedan förändrats för alla initiativ och klargjorts under tiden arbetet pågått. Detta beror bl.a. på att nya aktörer tillkommit, att olika omständigheter har förändrats eller att diskussionen inom initiativen har fördjupats och bidragit till en omformulering av frågeställningarna. Detta stämmer bra med en allmän erfarenhet som säger att det tar tid att bygga upp såväl en fungerande organisation som gemensamma målbilder.

Områdesbaserad samförvaltning

Alla initiativ syftar till att utveckla samförvaltning inom ett avgränsat område. Storleken på området varierar; gränserna är både hydromorfologiska som i Vättern och Ume-Vindeläven och administrativa som i Norra Bohuslän. Den administrativa avgränsningen har ofta sökt ett homogent fiskesamhälle och varit av politisk-administrativ karaktär, som län och kommuner; av äganderättslig karaktär, som enskilt eller allmänt vatten; eller av tillträdesrättsligt karaktär. I sökandet efter ett mer homogent fiskarsamhälle att samverka med har det varit logiskt för de marina initiativen att hålla sig inom det område där tillträdet till fisket är begränsad för svenska fiskare, dvs. fram till 4 sjömil från baslinjen i Östersjön och Skagerrak och fram till 3 sjömil från baslinjen i Kattegatt.

Det förvaltningsobjekt som står i fokus för det enskilda initiativets arbete är dock oftast större och mer diffust än enbart specifika bestånd av vissa fiskarter inom ett avgränsat geografiskt område. Gränsen för vad som är objektet i förvaltningen sträcker sig därför i alla initiativ längre än till ett fiskbestånd eller en typ av fiske. Ett annat gemensamt drag i de sex initiativen

är att de förutom själva fisket också arbetar med frågor som rör regional utveckling av turismfrågor kopplade till fiske, bilden av fisket och lokal näringslivsutveckling. De lokala samförvaltningsinitiativen verkar välja att engagera sig i en balanserad kombination av förvaltningsfrågor (med tonvikt på resursvård och villkor för fisket) och lokala utvecklingsfrågor.

Eftersom initiativen utgår från avgränsade områden har frågan om hur rörliga resurser och rörliga nyttjare ska hanteras varit viktig inom alla initiativ. En områdesbaserad samförvaltning har förhållit sig till motsatsparet funktion och territorium, där funktion kan sägas stå för delarna och det territoriella för helheten. I en områdesbaserad samförvaltning betonas det territoriella framför specifika bestånd eller fisketekniker. De lokala samförvaltningsinitiativen har dock valt ut specifika frågor att fokusera på inom det område de arbetar med. Alla initiativen har förhållit sig till utvecklingsfrågor relaterade till fisket och det område där de verkar. Samförvaltningsinitiativet har på så sätt haft en relevans för Fiskeriverkets verksamhetsmål att bidra till en hållbar utveckling av landsbygden, dels genom att lokala aktörer kommit samman, dels genom utförande av projekt med utvecklingsmål.

4.2 Intressenter och aktörer

Samförvaltning handlar 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. Fiskeriverket strävade i urvalsprocessen efter att få en variation vad gäller såväl aktörer som frågeställningar. Således varierar sammansättningen av initiativen med avseende på vilka aktörer som involverats, vilken formell status dessa har i initiativen och hur aktiva de är. Initiativen varierar också från mer homogena grupper med relativt gemensamma utgångspunkter och intressen till mer heterogena där

en mängd vitt skilda intressenter söker åstadkomma gemensamma förvaltningslösningar. I box 4.1 ges en schematiserad bild av de olika typer av aktörer som kan sägas vara relaterade till de sex samförvaltningsinitiativen.

Deltagarnas formella status i initiativen har inte alltid varit tydlig. Detta har inte varit problematiskt eftersom grupperna har strävat efter att ta beslut i samförstånd. Ingen lokal samförvaltningsgrupp har haft majoritetsbeslut i någon fråga och har inte heller fattat några beslut som varit juridiskt bindande för någon part.

Olika typer av aktörer och roller i de lokala samförvaltningsinitiativen

Aktörer med olika formell status i arbetet med samförvaltningsinitiativet:

Medlemmar: de personer som företräder specifika grupper och som sitter med i initiativets styrgrupp och har rösträtt i beslutsfrågor.

Observatörer: de personer som sitter med i initiativets styrgrupp för att observera och där har yttranderätt men inte rösträtt.

Övriga deltagare: de personer som bjuds in till arbetsgrupper eller deltar i genomförandet av aktiviteter men som inte sitter med i styrgruppen.

Aktörer med olikartade roller i arbetet med samförvaltningsinitiativet:

Brukare: Vattenägare, licensierade yrkesfiskare, sportfiskare, husbehovsfiskare eller vattenbrukare som bedriver verksamhet i området.

Indirekta intressenter: De som har ett indirekt intresse i resursen, till exempel miljöengagerade, turistentreprenörer, beredningsindustri och diverse lokala aktörer.

Myndigheter: Myndigheter på olika nivåer med befogenhet inom något område relaterat till initiativets arbete.

Experter: De personer som sitter med i styrgrupp eller knyts till någon arbetsgrupp, på lång- eller kortsiktig basis, för att bidra med kunskap eller färdigheter som initiativet använder sig av för att forma beslut och rekommendationer.

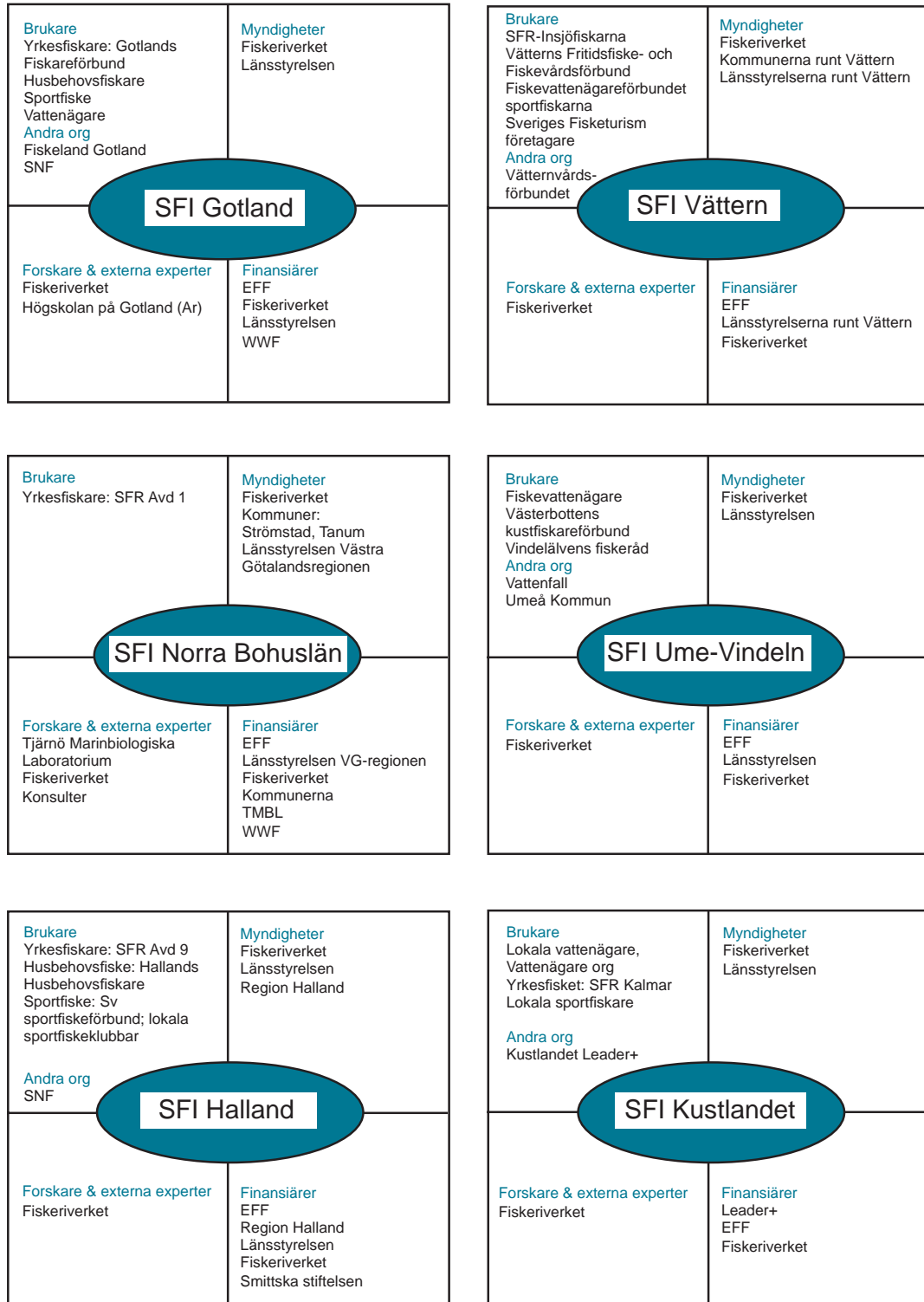
Finansiärer: Det finns tre typer av finansiärer: a) de som också är aktiva observatörer i styrgruppen så som Fiskeriverket, Länsstyrelserna och Kommunerna; b) de som observerar på avstånd genom att delta på stormöten så som WWF eller Västra Götalandsregion och c) de Europeiska fonder som utgörs av europeiska offentliga medel.

Box 4.1 Aktörer i samförvaltningsinitiativen.

I sammanhanget är det viktigt att notera att alla de aktörer som har formell status som medlemmar inte nödvändigtvis har varit aktiva inom initiativet, liksom att observatörer och övriga deltagare ofta har haft en aktiv och drivande ställning i arbetet utan att formellt ha någon beslutanderätt. I samförvaltningsinitiativet har detta speciellt gällt de forskare från Fiskeriverkets laboratorier som har haft en aktiv och viktig roll inom initiativen genom att ställa underlag till förfogande och komma

med råd för att forma en hållbar förvaltning men utan att delta i de beslut som initiativen tagit.

Initiativen har arbetat genom nätverk. Dessa har haft utgångspunkt i ett lokalt eller regionalt sammanhang och stöttat samverkan på tvärs igenom sektorer och mellan organisatoriska nivåer. De lokala initiativens nätverk ligger delvis utanför figur 4.1. Nätverken ser olika ut. Medan Norra Bohuslän har en välutvecklat och



Figur 4.1 Aktörer i de lokala samförvaltningsinitiativen.

dynamiskt nätverk har Vindelälven ett mindre utvecklad sådant.

De som deltar gör det i olika egenskaper och har olika syfte och utgångspunkter, vilket illustreras i figur 4.2 nedan. Medan samförvaltning i den marina miljön blir särskilt intressant för yrkesfiskare blir samförvaltning på enskilt vatten särskilt intressant för vattenägarna. Lokaliseringen har därför påverkat sammansättning och arbetssätt för initiativen.

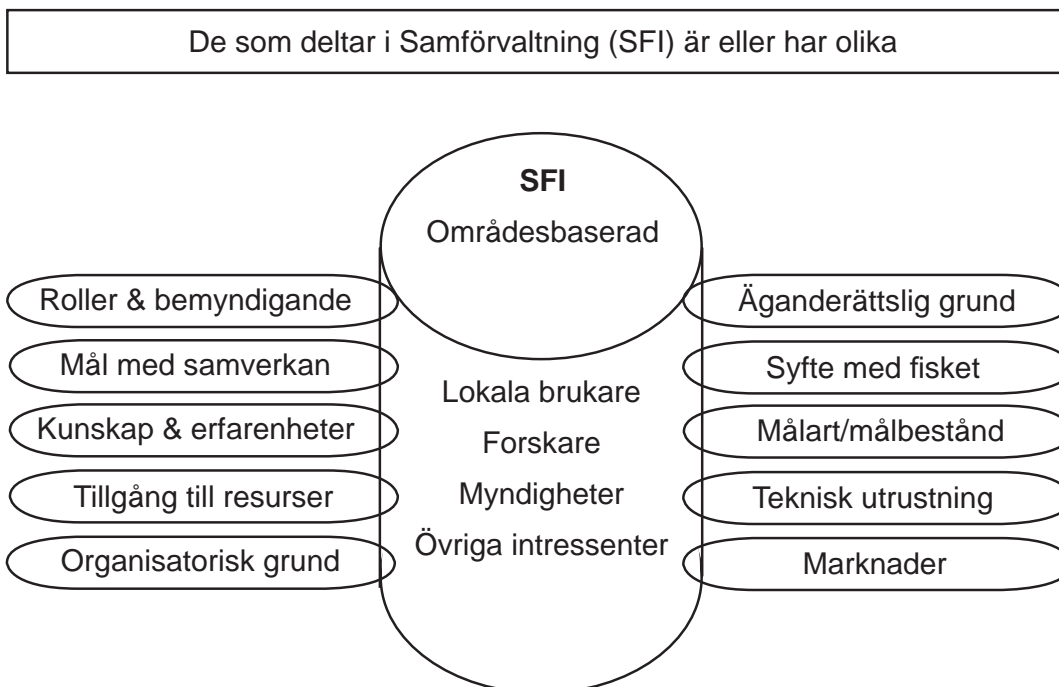
Brukare

Representanter från brukargrupper finns med i alla initiativen som beslutande medlemmar. De grupper som kan sägas utgöra brukargrupper med avseende på samförvaltning av fisket är dels de fiskande: en vanlig uppdelning är i yrkesfis-

ket, husbehovsfisket och sportfisket samt vattenbruket. Dels vattenägare, enskilda eller representerade genom en fiskevårdsförening. En annan grupp som inom några initiativ har räknats som brukargrupp är fisketuristentreprenörer.

Det lokala yrkesfisket är beslutande medlemmar i alla initiativ men deras inflytande och aktivitet har varierat beroende på bland annat äganderättsformen och på vilka frågor samförvaltningsgruppen fokuserar på. Det licensierade fisket är i Sverige omgärdat av regleringar från nationell och europeisk nivå. Frågan om möjligheten att påverka yrkesfiskefrågor genom samförvaltning har ställts och betonats av yrkesfisket i initiativen.

SFI Norra Bohuslän är det initiativ som hittills framför allt baserats på lokala yrkesfiskare och där de frågor som man



Figur 4.2 De deltagandes olika förutsättningar och utgångspunkter

arbetat med varit direkt relaterade till yrkesfisket. Det samma har gällt för SFI Halland som dock under senare tid vidgats till att inkludera även andra grupper. I dessa fall, liksom på Gotland, startades initiativet av den lokala SFR-avdelningen i samarbete med någon annan aktör. Under genomförandefasen och i arbetsgrupper har dock även andra grupper av resursbrukare involverats.

Företrädare för husbehovsfisket, dvs. ett icke-licensierat fiske med s.k. mängdfångande redskap, finns med i de fall där hus-

behovsfisket är organiserat i någon form. Mest aktiv är dock denna brukargrupp i Gotlandsinitiativet där en organiseringsprocess initierats genom initiativet och ledde till att husbehovsfiskarna i området valde informella representanter för att kunna delta. Se även box 4.2.

Sportfiskare finns med i de flesta initiativ men både formell status och graden av aktivitet och intresse varierar. Sportfisket företräder en grupp som ofta är rörlig till sin natur och de centrala organisationerna har ibland funnit det svårt att få mer än en

Mobilisering av oorganiserade husbehovsfiskare på Gotland

Att fiska för hushållets behov har gamla anor och utgör en del av det gotländska kulturarvet. När Gotland utsågs till ett försöksområde för lokal samförvaltning saknades dock representanter för husbehovsfisket. Ett viktigt mål i Gotlands ansökan var att ansvara för lokalt fiske och att kunna föreslå regleringar för lokala fiskbestånd. Eftersom husbehovsfiskarna utgör en väsentlig del av det kustnära fisket ansågs det viktigt att de kunde engageras i samförvaltningen. Problemet diskuterades vid upprepade möten men intresse från enskilda husbehovsfiskare saknades. Lösningen blev att starta en informationskampanj.

Efter annonser i lokalpressen arrangerades en serie offentliga möten med syfte att beskriva samförvaltningsinitiativet. Mötena lades i tre olika delar av Gotland vilket gav en lokal uppslutning av framför allt husbehovsfiskare. Mötena var intensiva med många argument för en lokal fiskförvaltning och mot en central förvaltning. Husbehovsfiskarna insåg att samförvaltningsinitiativet innebar en möjlighet för konkret inflytande och valde vid varje möte representanter för norra, syöstra och sydvästra Gotland att ingå i initiativet.

Husbehovsfiskarna är i formell mening fortfarande oorganiserade men har skapat informella nätverk som informerar om diskussioner och beslut inom samförvaltningsinitiativet. Deras deltagande i initiativet har gjort att samsynen med yrkes- och sportfiskarna har ökat och att gemensamma problem, och även förslag till åtgärder, har lyfts fram. En fiske-etisk kodex för husbehovs- och sportfiskare har diskuterats och slutligen resulterat i en gemensam pressrelease. En annan konkret åtgärd var överenskommelsen att förbättra situationen för gädda och abborre genom om att begära utökad fredningstid och också att införa fredningstid för sik under lektiden.

Samförvaltningsinitiativet på Gotland berättar

Box 4.2 Mobilisering av husbehovsfiskare på Gotland.

symbolisk plats i initiativen. Å andra sidan finns exempel på lokala sportfiskare som är aktiva medlemmar och som varit drivande i samförvaltningsgruppernas arbete. I Kustlandet gick sportfisket centralt ur initiativet på ett tidigt stadium men lokalt är sportfiskare medlemmar, representerade av lokala klubbar. I Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ fanns sportfisket med i ansökan men har sedan inte tagit aktiv del i arbetet. I Gotlands SFI har representanter från sportfisket haft en aktiv roll och drivit arbetet framåt. Hallands SFI har nyligen bjudit in representanter från sportfisket och husbehovsfisket i styrgruppen som medlemmar.

Kustlandet och Ume-Vindelälven behandlar frågor som rör enskilt vatten och initiativen domineras av vattenägare. Ume-Vindelälven har tagit ett policybeslut om att de som har rådighet ska sitta med i styrgruppen som medlemmar och övriga intressenter som observatörer. Kustlandet söker istället involvera alla intressentgrupper men utgår från vattenägarna. Som tidigare påpekats kan vattenägare redan idag organisera sig i fiskevårdsområden (FVO). Samförvaltningsinitiativet Kustlandet söker att utveckla denna samarbetsform närmare genom begreppet Fiskskötselområden (FSO), där syftet är att vattenägare samförvaltar med andra aktörer. Ume-Vindelälven söker främst att samordna vattenägare längs med hela fiskvandringvägen i ett rådgivande organ. Syftet är att sportfiskare och andra intressenter ska delta som observatörer längre fram i processen, och därmed få en funktion liknande den i Kustlandet: en arena, reglerad på frivillig basis, som erbjuder en struktur, där vattenägare och andra brukare kan föra diskussion och ge råd till dem som fiskar i området.

Intresse för utveckling av fisketurism har manifesterats i alla initiativ och av alla involverade brukargrupper. Representanter för turistfiskeentreprenörer har funnits med i ett fåtal initiativ men har hitintills inte haft någon betydande roll. Representanter för vattenbrukare har varit få. Fiskebranschen i form av beredningsindustrin har bara deltagit indirekt i ett fåtal initiativ och de mer indirekta intressenter så som

grossister, butiker, turism och konsumenter har ännu inte deltagit. Representanter från dessa grupper har däremot anlitats som rådgivare till initiativen. SFI Norra Bohuslän har t.ex. anlitat kockar som rådgivare för framtagning av ett lokalt varumärke.

Sammanfattningsvis kan sägas att representationen från brukargrupper har varit varierad men det funnits en klar tendens till att initiativen utvidgat deltagandet och nätverk.

Myndigheter

Representanter för myndigheter har deltagit i alla initiativen, både som observatörer och som beslutande medlemmar. Representanter från Fiskeriverket har haft en observatörsroll gentemot initiativen men har i denna roll deltagit aktivt på möten och bistått initiativen med information, råd och hjälp. Fiskeriverkets laboratorier har ökat sitt deltagande under genomförandefasen.

Länsstyrelsernas fiskekonsulenter har stöttat initiativen och haft en mycket aktiv roll som expert och resursförmedlare. Regionernas och kommunernas deltagande har varierat. Dessa har varit främst aktiva i de områden där fisket är viktigt som näring eller har en god potential. Som redan påpekats har uppdraget genomförts i samverkan med Naturvårdsverket, främst på central nivå. På lokal och regional nivå har Naturvårdsverket ofta företrätts av länsstyrelsen. Företrädare för andra myndigheter har haft kontakt med initiativen som experter eller rådgivare, exempelvis kustbevakningen och SMHI.

Administrativt har initiativen varit kopplade till regionala och lokala myndigheter. Detta har främst att göra med behov av organisatorisk bas och ekonomisk kapacitet. Beroende på initiativets lokala sammanhang har länsstyrelsen, regionen, kommunen, det lokala Leader-kontoret eller lokal/regional projektorganisation ställt en kanslifunktion till förfogande för administration av EU-medel, arbetsgivare för projektsamordnare.

Då samförvaltning organiseras i kommunens eller länsstyrelsens ”regi” kan riskeras att verksamheten blir en verksamhet bland andra, styrd av tjänstemän på ett traditionellt eller rutinmässigt sätt. Det kan i så fall finnas risk för att lokala aktörers ibland oartikulerade kunskap, drivkrafter och vilja att ta ansvar inte tas tillvara. Den möjliga dynamik och anpassningsförmåga som samförvaltning kan erbjuda riskerar därmed att gå förlorad. När det gäller samförvaltningsinitiativet har det å andra sidan visat sig att lokala och regionala myndigheter i många situationer har varit ett stort stöd för verksamheten. Deltagande av kommun kan exempelvis stärka den lokala förankringen av initiativet även utanför fiskesektorn. Kommunala och regionala tjänstemän har i vissa fall också haft en viktig funktion som konflikthanterare inom initiativet.

Indirekta intressenter

Indirekta intressenter, som representerar natur- och miljövårdsintressen, finns ofta med som observatörer i referensgrupper eller i arbetsgrupper men har inte varit så aktiva. Samförvaltningsinitiativet har dominerats av brukargrupper, speciellt yrkesfiskare och vattenägare, samt myndigheter; intresseorganisationer eller organiserade privata intressen har inte haft en lika framträdande roll. Undantaget är initiativen Gotland och Vättern där representanter för dessa intressen är formella medlemmar som sitter i styrgruppen. Dessa initiativ har också generellt det bredaste spektrumet av intressenter i styrgruppen. Lokalt engagemang från organisationer som WWF och SNF har funnits, men varit lågt (se även box 5.5).

Forskare och andra experter

Alla initiativ har knutit fiskeribiologer/ekologer till sitt arbete. De har ofta haft en aktiv expertroll i initiativen och deras arbete är generellt något som efterfrågas. Ju mer lokal kännedom forskaren har desto bättre blir uppfattningen. Från Fiskeriverket har företrädare från de olika laboratorier, samt i Ume-Vindelälvens fall från

utredningskontoret i Luleå, bistått initiativen med biologisk rådgivning. Expertis har också hämtats från andra myndigheter som Kustbevakning, Sjöfartsverket och SMHI och det har anlåtats konsulter i markandsföringsfrågor.

Kustlandet och Vättern har inte medlemmar från något lokalt universitet men har, efter förfrågan, accepterat samhällsvetenskapliga forskare som observatörer. Dessa deltar dock inte aktivt i samförvaltningen utan har processen som studieobjekt.

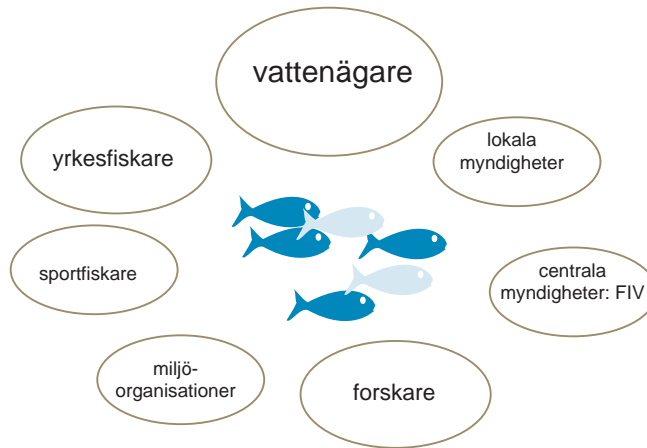
Olika gruppers deltagande och inflytande

Samförvaltning handlar om att förvalta en resurs för ett gemensamt bruk. För att god och fungerande samförvaltning ska kunna åstadkommas krävs att de som deltar accepterar varandra som ”medförvaltare”. Om så är fallet finns möjlighet att diskutera sakfrågor kring förvaltningen på ett konstruktivt sätt. De medverkande i initiativen har i de allra flesta fall och för det mesta betraktat varandra som legitima medförvaltare i processen. I vissa fall har detta byggts upp över tiden. I det hänseendet har arbetet med samförvaltning visat på resultat bland annat i att aktörerna har fått större förståelse för varandras argument kring en gemensam resurs (denna diskussion fördjupas i avsnittet om produkter och processer). Grupperna har efter hand utvidgats och tenderat att ta med fler i arbetet.

Nedan summeras ett antal iakttagelser som hänger samma med problemet att få igång ett kollektivt agerande bland en grupp aktörer med olika intressen och olika formell beslutsrätt som varit fallet i de sex samförvaltningsinitiativen.

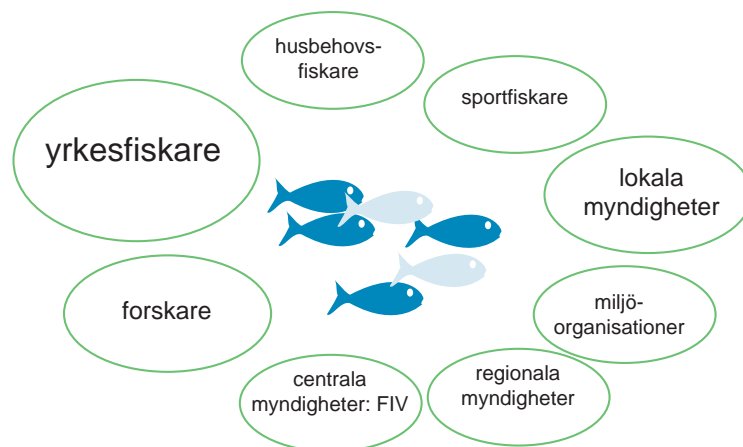
- En förutsättning för att åstadkomma ett lokalt engagemang är att det finns ett underifrånperspektiv som driver processen
- En brukargrupp kan vara dominerande, alla behöver inte vara med eftersom gruppen ofta vidgas med tiden och när nya frågor blir aktuella

Figur 4.3 Aktörer i SFI Ume-Vindelälven och Kustlandet.



Figur 4.4 Aktörer i SFI Gotland och Vättern.

Figur 4.5 Aktörer i SFI Norra Bohuslän och Halland.



- Vilka som bör vara med beror på den frågeställning initiativet främst vill arbeta med
- Samförvaltningen bör inte drivas från myndighetshåll
- Myndigheterna måste dock vara med i processen. I de sex initiativen har det inte varit några problem med att få myndigheter eller forskare att delta. Särskilt forskare har visat intresse

Samförvaltningsinitiativen kan uppdelas i tre typer av konstellationer, beroende på deltagande intressenter (se figurerna 4.3-4.5). De aktörer med störst inflytande brukar i de flesta fall vara de som är initiativtagare till den lokala samförvaltningsgruppen. Figurerna illustrerar hur Fiskeriverket uppfattar olika deltagares inflytandegrad, vilket har framhävts genom storleken på cirkelarna. I samförvaltningsinitiativet Gotland dominerar intressegrupper för brukare medan i samförvaltningsinitiativet Vättern representanter från myndigheter dominerar.

4.3 Arbetssätt

Samförvaltningsinitiativen har arbetat med olika faser. I planeringsfasen har arbetet omfattat många möten eftersom fokus då har varit att konstituera gruppen, förhandla om vilket/vilka problem som skall tas upp och vilket resurssystem som är lämpligt att förvalta. Tid har också använts till att diskutera hur arbetet skall organiseras och gemensam kommunikation se ut. Box 4.3 beskriver förankringsarbetet under planeringsfasen i Sankt Annas skärgård.

I de flesta fall har de ursprungliga tankarna vidareutvecklats eller omformulerats. Detta har delvis att göra med hur samtalen utvecklats men också med att nya aktörer tillkommit under den inledande planeringsfasen.

Planeringsansatsen har varit olika men i de flesta fall har den varit utformad så att först har diskussion i mindre kretsar förts, därefter har diverse aktörer konsulterats och medlemmarna i initiativet har nätverkat, för att slutligen omformulera de ursprungliga idéerna och utveckla måldokument och ett konkret arbetsförslag. Efter en intensiv mötesperiod i planeringsfasen har antalet möten i styrgruppen ofta minskat under genomförandefasen men däremot har aktiviteten i arbetsgrupperna ökat.

Den institutionella miljö de lokala initiativen har arbetat i har varierat. Samförvaltningsinitiativ som Halland och Gotland har arbetat i en komplex och turbulent institutionell miljö där regelverket omkring dem förändrats genom externa beslut från EU eller Fiskeriverket och initiativen har varit mer eller mindre tvungna att ta itu med kontroversiella aktuella frågor direkt. I dessa fall har det ibland funnits en överbelastning av problem och information som lett till att deltagarna upplevt den institutionella omvärlden som svår att hantera. Andra initiativ som Vättern och Ume-Vindelälven har arbetat i en mer stabil institutionell miljö. Man kan här generellt säga att de marina initiativen idag arbetar och kommer förmodligen även i fortsättningen att arbeta i en mer turbulent miljö än initiativen i sötvatten.

Initiativens organisation

Som nämnts tidigare har initiativens arbete varit organiserat genom styrgrupper och arbetsgrupper. En referensgrupp har i vissa fall varit knuten till initiativet. Generellt kan sägas att SFI har tagit form av en mötesplattform som samlat representanter från olika organisationer och mer eller mindre organiserade grupper. Samarbetet inom

initiativen kan ses som nätverk bestående av olika aktörer som representerar olika intressen. Detta nätverk har en administrativ axel som stöd för att organisera genomförandet av projekt och aktiviteter. Det kan noteras att ingen samförvaltningsgrupp

har valt att registrera sig som en organisation och att det enbart i få fall har formellt klargjorts vilken status (beslutande eller observatör) de respektive medlemmarna har i samförvaltningsgruppen.

Förankringsarbete inom Sankt Anna fiskskötselområde

Sankt Anna fiskskötselområde är ett geografiskt stort område, omkring 20 000 hektar, i Söderköpings kommun. I området finns många fiskerättsbärande fastigheter och fiskerättsinnehavare. Dessa innefattar privat äretruntboende, privat sommarboende, kommunalt ägt och statligt ägt. Licensierade yrkesfiskare, binäringsfiskare och husbehovsfiskare fiskar med stöd av enskild rätt. Inom området tillkommer också ett omfattande fritids- och sportfiske som fiskar med stöd av Fiskelagen 9§ om det fria handredskapsfisket.

När det blev känt att Fiskeriverket hade fått i uppdraget av regeringen väcktes vårt intresse för att delta. En strategi för att arbeta med frågan började ta form i de inledande diskussionerna vid de naturliga mötesplatserna i skärgården (bryggor). Mycket av grundarbetet ansågs redan gjort i och med hushållningsprogrammet Hållbar skärgård. Flera intresserade uttryckte sin önskan om att nu var det väl dags att förverkliga en del av det påbörjade samarbetet.

En arbetsgrupp bildades och beslutade att skicka två brev till samtliga fiskerättsinnehavare. Det första brevet för att skapa nyfikenhet att något var på gång, presentera samordningsgruppen och regeringens uppdrag till Fiskeriverket. I det andra brevet beskrev vi området mer i detalj, syfte, målsättning och möjliga verksamheter. Vi bifogade ett frankerat svarskort där vi frågade om intresse för projektet och stöd för samordningsgruppen att arbeta vidare samt bjöd in till ett möte i Söderköping.

Totalt skickade vi ut 158 svarskort eftersom en del fiskerättsbärande fastigheter består av många ägare. En del av dessa har sedan fallit bort, när man internt har bestämt en företrädare för den egna fastigheten. Totalt inkom 104 svar (66 %). Av dessa gav 94 st. sitt stöd för samordningsgruppen att arbeta med frågan, 5 st. stöttade inte initiativet och 5 st. var osäkra. Vi kände att vi fick ett klart mandat att arbeta vidare.

Vår strategi visade sig fungera, vi visste från början att bara bjuda till möte sällan gör att så många kommer. Nu kunde man i lugn och ro tänka över sitt svar och meddela oss det. Det gav många fler svar än vi hade hoppats på. Eftersom arbetet är helt ideellt och ingår i ett större sammanhang tar det lång tid att planera ett så stort projekt. Nästa steg är att finansiera och genomföra de idéer som har kommit fram i förankringsarbetet.

Deltagare i Kustlandets samförvaltningsinitiativ berättar

Box 4.3 Förankringsarbete i Sankt Annas fiskskötselområde.

Erfarenheten från initiativen visar att grupperna utvecklat former för att hantera heterogeniteten i de system man avsett att förvalta genom att anpassa sin organisation. Inget av initiativen har haft som mål att förvalta enstaka fiskarter eller bestånd, utan initiativen har strävat efter att få insyn i och inflytande över utvecklingen av flera typer av frågor. Dessutom har de flesta av initiativen präglats av att många, ibland motstridiga, intressen möts för att åstadkomma gemensam förvaltning. Detta har hanterats organisatoriskt. Två tillvägagångssätt samt mellanformer av dessa kan urskiljas. Det ena är en avgränsning till ett begränsat geografiskt område som uppfattas som hanterbart. Detta tillvägagångssätt finns på Gotland och i Ume-Vindelälven samt delvis också i Vätterns SFI. Den andra strategin är att skapa en organisatorisk lösning som avspeglar ett komplext resurs-system utan tydliga externa gränser och därvid dela upp arbetet i mindre grupper som var och en har hand om en mindre del. Uppdelningen kan ske efter tema som i t.ex. SFI Halland, eller geografiskt, som i t.ex. Kustlandet.

Beslut i samförstånd

Genomgående har beslut inom grupperna fattats i samförstånd. SFI Gotland har som en uttalad policy att beslut skall fattas med konsensus, i annat fall skall frågan bordläggas. SFI Vättern och Ume-Vindelälven påpekar att majoritetsbeslut kan komma att tillämpas men att det ännu inte har uppkommit någon sådan situation. En sådan situation skulle i vissa initiativ väcka frågan om vem som har respektive inte har rösträtt.

Från måldokument till projekt

När den lokala samförvaltningsgruppen formerat sig och identifierat ett eller flera behov, har måldokument med åtgärdsprogram och aktiviteter formulerats. Detta har

ofta omvandlats till ett projektförslag för vilket det lokala initiativet sökt tekniskt support och/eller finansiering från olika källor.

Utmaningen i initiativens kommande arbete ligger i att förena de närliggande lokala åtgärderna med de långsiktiga mål som utformas för ett hållbart fiske. Att initiativets arbete är förankrat i nationella och internationella mål infogar arbetet i ett policysammanhang och leder till långsiktighet i förvaltningen. Detta kan bidra till att effektivisera arbetet samtidigt som de ramar som finns tydliggörs.

Lokal samförvaltning handlar mycket om att komma överens om hur parterna ska samarbeta och om hur spelreglerna för fisket ska se ut. För de inblandade representerar samförvaltning alltså något mer än ett tidsbegränsat projektförslag med vissa utvecklingsaktiviteter, som kan ansökas om finansiering för. Samförvaltningsgrupperna kan faktiskt välja att inte vara genomförande. Men det är ofta deltagande i genomförande som av de lokala deltagarna uppfattas som intressant. För såväl de samförvaltnings-grupper som väljer att renodla en rådgivande roll som de som också vill utveckla kapacitet för en genomförande roll behövs samordning och administrativt stöd. Å ena sidan blir behovet av administrativt stöd förstas större då man tar på sig genomförandeansvar, å andra sidan är det just oftast för genomförande som det brukar finnas finansiering. Man bör i detta sammanhang skilja på dessa funktioner i den bemärkelsen att den kompetens och tidsperspektiv de förutsätter är olika. Det är också viktigt att här markera att det finns en markant skillnad mellan att samförvalta fisket och genomföra utvecklingsprojekt även när dessa kan i bästa fall förenas. Det är bland utifrån detta perspektiv som betydelsen av den lokala samordningsfunktionen diskuteras i nästa avsnitt.

4.4 Viktiga uppgifter inom initiativen

Ordförande och en projektsamordnare har ofta haft en drivande eller medlande roll tillsammans med en eller ett par aktiva brukare och observatörer i de lokala initiativen. Olika funktioner för att föra arbetet framåt har varit fördelade inom initiativen. Det har främst handlat om att kommunikation och medling, administration, ekonomi, samordning, driva på/motivera, mobilisera kunskap och att nätverka. Listan nedan exemplifierar uppgifter som har varit viktiga inom de lokala initiativen.

- *Kommunicera och medla:* Att kommunicera inom gruppen har både handlat om att förmedla praktisk och faktakunskap, i ett format som är tillgängligt för alla medlemmar, och att fungera som medlare i konflikter mellan olika brukargrupper. Att kommunicera initiativets arbete utåt har varit ett sätt att bygga nätverk och sätta de frågor som initiativet prioriterar på en lokal politisk agenda. Initiativen har arbetat b.l.a. med pressmeddelanden, stormöten öppna för allmänheten, deltagande i mässor och andra engagemang.

- *Administrera:* I administrativa uppgifter har ingått att administrera utskick och kallelser, föra mötesanteckningar och arkivera dessa, skicka ut remisser som initiativet ska svara på och att avrapportera olika aktiviteter, exempelvis till finansiärer.

- *Ekonomiska frågor, finansiering:* Initiativen har varit beroende av att söka finansiering utifrån. Främst från EU:s strukturfonder men också andra finansieringskällor har utnyttjats. Användandet av flera olika finansieringskällor har ofta förankrat initiativet tydligare hos olika parter. Att sköta bokföringen, attestera räkningar och skriva årsredovisning har varit andra uppgifter som hanterats inom initiativen.

- *Samordna:* Till de samordnande uppgifter som varje initiativ har att hantera hör att påminna aktörer om att göra det de förbundit sig att göra, att vara kontaktperson för Fiskeriverkets programsamordnare och i

relation till andra samförvaltningsinitiativ men också att ordna praktiska detaljer vid olika typer av möten.

- *Driva och motivera:* En viktig uppgift inom initiativen är att styra verksamheten mot en gemensam målbild och vision och att kunna motivera deltagare att lägga ner arbete och engagemang.

- *Omvärldsbevakning, kontaktskapande, nätverka.* Flera aktörer kan fylla denna roll. I samförvaltningsinitiativen har den fylls ofta av den lokala programsamordnaren eller myndighetspersoner.

- *Mobilisering av kunskaper:* Initiativen har fungerat som en plattform där olika aktörer informerar, berättar och diskuterar om olika aspekter av fisket. En extern aktör kan vara viktig då dessa ofta för in nya perspektiv. Medan experter ofta för in en mer generell kunskap (biologisk, ekologiskt och/eller marknadsmässig) till initiativen, för de fiskande ofta in mer lokalt specifik kunskap.

Deltagande

Initiativen har varit olika aktiva med att involvera olika perspektiv i förvaltningen. Inom vissa initiativ har det saknats förståelse om betydelsen att involvera intressenterna i samtalet på ett tidigt stadium. Detta kan förklaras av bristande kunskap om metoder för hur man skapar delaktighet och möjliggör för de medverkandes olika erfarenheter och intressen att komma till sin rätt och ta del av det gemensamma arbetet. När sådan kompetens saknas finns det en risk att samförvaltningen får en utifrånstyrd karaktär.

I vissa initiativ kan det finnas risk att samförvaltningsprocessen och särskilt genomförande blir beroende av en "eldsjäls" engagemang eller projektledares arbete. Om en sådan person sedan försvinner eller tappar engagemanget kan initiativet lätt hamna i ett slags vakuum. Att delegera

arbetsuppgifter och förtroende för att på så sätt sprida engagemanget och för att öka legitimiteten minskar denna sårbarhet. För att öka engagemang och stimulera till deltagande har vissa initiativ valt att delegera uppgifter till olika individer. Detta uppfattas som viktigt inte enbart utifrån ett deltagandeperspektiv utan också som ett sätt för att identifiera framtida ledare och drivande personer.

Projektsamordnarens multipla roller

Alla initiativen har haft en anställd projektsamordnare. Denna har benämnts lite olika: projektsamordnare, sekreterare, projektadministratör, projektledare. Projektsamordnarens roll har varierat mellan grupperna, framför allt när det gäller hur drivande denna varit. Administrativa uppgifter, att skriva ansökningar och samordna arbetet har varit viktiga uppgifter för projektsamordnaren i alla initiativen men en anställd projektsamordnare har inte alltid krävts för att göra dessa uppgifter. Under

planeringsfasen hanterade SFI Gotland och Norra Bohuslän detta genom att fördela ansvaret för dessa frågor mellan deltagarna. I genomförandefasen har man samordnat arbetet med hjälp av en projektsekreterare. Projektsamordnarna har också arbetat med att driva arbetet, förmedla och medla mellan deltagare med olika perspektiv och bakgrunder, de har tagit fram och satt samman kunskap om fisk och fiske i området, samt arbetat aktivt med att förankra initiativet hos berörda brukare och engagera deltagarna i arbetet. De viktigaste uppgifterna har handlat om att sköta praktiska och administrativa uppgifter, att nätverka utåt och inom initiativet samt att motivera och driva fram genomförande. Dessa beskrivs av projektsamordnarna själva i box 4.4.

Fiskeriverket ser en risk i att projektsamordnaren kan vilja styra mot genomförande och det som hade kunnat vara en samförvaltningsgrupp med fokus på fisk och fiskeriförvaltning omvandlas till projektgrupp med fokus på allt annat. Projektledare kan också ha en tendens att skapa en ekonomisk beroenderelation.

Viktiga uppgifter som projektsamordnarna i de lokala samförvaltningsinitiativen har arbetat med

- Dokumentera
- Samla och syntetisera fakta
- Föra in biologisk grundsyn
- Nätverka
- Förmedla information internt och externt
- Engagera
- Utveckla mötesplattform
- Vara spjutspets i beslut
- Administrera
- Inspirera
- Översätta olika kunskapsformer
- Hålla kontinuerligt kontakt med Fiskeriverket
- Spindeln i nätet (sambandscentral)

Box 4.4 Projektsamordnarnas arbete.

De lokala projektsamordnarna har ofta varit kontaktpersoner för initiativet gentemot Fiskeriverket. Projektsamordnarna har drivit att Fiskeriverket även fortsättningsvis skall utgöra en resurs för initiativen inklusive den centrala samordnings- och ledningsfunktion som verket hittills har haft. I denna funktion har ingått att besöka initiativen regelbundet, komma med råd hur de kan organisera sig och hur arbetet kan läggas upp och på vilket sätt Fiskeriverket kan bistå och förmedla resurser. Fiskeriverket har också diskuterat med initiativen hur konflikter bäst kan lösas och har också hjälpt till att nätverka med andra myndigheter samt att agera bollplank för projektsamordnarna. Stödet har dock varierat mellan grupperna. Initiativens projektsamordnare har framfört en önskan om att få tillgång till ett större utbyte av erfarenheter och framfört att Fiskeriverket bör samordna också detta.

Sammanfattningsvis kan sägas att erfarenheten från initiativen visar att det finns ett antal olika funktioner som bör genomföras och som med fördel kan samlas i en kansli-funktion. Var ett sådant kansli ska placeras kan variera från fall till fall men kan med fördel tas om hand av någon av de parter som ingår och som har en stabil organisation och administrativ kapacitet för detta.

Erfarenheten från samförvaltning visar också att samförvaltning förutsätter viss kompetens. Det har från lokal nivå efterfrågats stöd från Fiskeriverket i kapacitetsuppbyggnad. Ett sådant stöd skulle kunna bestå av ett återkommande externt processtöd till initiativen (bollplank). Stödet bör innefatta kunskapsförmedling och råd angående organisatoriska aspekter, arbetsformer, deltagande- och konsultationsaspekter, konfliktlösning, mobilisering av finansiering samt hur projektansökningar kan arbetas fram.

4.5 Processer, uppgifter och produkter

Det arbete som skett ute i de lokala initiativen diskuteras här i termer av processer, uppgifter och produkter. Också i faktabladet om varje lokalt samförvaltningsinitiativ (bilaga 1) framgår vilka viktiga processer, uppgifter och produkter som respektive lokalt samförvaltningsinitiativ har redovisat.

Processer

Vad gäller pågående processer så har arbetet med samförvaltning inneburit förändringar i arbetssätt, förvaltningsmodeller, hur Fiskeriverket har närmat sig frågor som rör regional utveckling samt hur relationerna mellan såväl forskare och brukare som centrala förvaltare och brukare har fungerat. En sammanfattning av viktiga förändringar presenteras, i tabell 4.1.

En viktig förändring som samförvaltningsinitiativet har inneburit är att arbetssättet vad gäller fiskeförvaltning har komplette-

rats; från en förvaltning byggd på samråd mellan centrala aktörer organiserad efter specialisering, till en förvaltning där specialiserade rådgivande grupper kompletteras med samarbete med lokala aktörer organiserade efter lokalt eller regionalt område. Denna utveckling har också inneburit att frågor initierade och drivna lokalt tagits upp centralt. Exempel på sådana frågor, som initierats under en lång tid från både centralt och lokalt håll men som drivits starkt av lokala aktörer är frågan om effortbaserade förvaltningssystem i Kattegatt och frågan om hur en brukad nationalpark kan utformas i Kosterhavet.

De lokala initiativen har skapat en arena för samtal mellan aktörer som tidigare inte samtalade regelbundet, eller alls. Som en deltagare uttryckte det har man "börjat prata med varandra istället för om varandra". Detta gäller såväl mellan lokala aktörer som lokala och regionala eller centrala aktörer. Arbetet med de lokala initiativen har också inneburit att nya aktörer tillkom-

Röster från fiskare och forskare som har samarbetat inom SFI Halland

Har relationen fiskare- forskare förändrats före SFI och nu?

Samarbetet mellan forskare från Havsfiskelaboratoriet och lokala yrkesfiskare i Halland SFI har förändrat relationen mellan dem. Till det bättre. Grupperna har samarbetat inför planeringen av havdagssystemet i Kattegatt. Några kommentarer om den nya situationen:

”Det är en jädra skillnad, samarbetet är bättre. Om jag ringer vet dom vem jag är för vi har träffats”

”Det har blivit bättre, man kan diskutera erfarenheter av fiske, det verkar som dom lyssnar lite mer. Kanske beror det på forskarna vi jobbar med. Nu har vi samförvaltningen, jag tror det hade varit svårare om vi varit bara fiskarna”

”Jag tycker det varit bra generellt sätt. Det bästa är att man kan träffas och prata istället för att gå via SFR. Nu kan vi prata om hur sakfrågor och problem lokalt sätt ser ut. Nu slipper vi positioneringar och tjafs”

”Statistiken dom tog fram från effortförsöken var bra, dom har fått lite mer förståelse. Jag tror dom har fått reda på mer om våra fiskemönster”

”Kunskaps- och erfarenhetsutbytet utvecklas med samförvaltningen, men vi är inte framme”

”Framförallt blir resonemangen mer nyanserade även om kärnfrågorna är dom samma. Större förståelse för fiskarnas åsikter och fiskarna tror jag har större förståelse för våra resonemang. Samförvaltningen gör att man lyfter fiskarnas kunskaper och den får en vidare spridning på H-lab till olika personalkategorier”

”Ja, man har ju blivit mera upplyst om deras arbete och det tror jag dom blivit om vårt också. Det kommer upp nya frågor, allt är nytt nu med effort, nytt både för dom och oss. Nu gäller det att vi är samspelta från början!”

SFI Halland berättar

Box 4.5 Samarbete mellan fiskare och forskare i SFI Halland.

mit, ofta tidigare oorganiserade intressenter. Enskilda intressenters kapacitet att agera beror i stor utsträckning på deras förmåga att organisera sig. En förutsättning för att delta i samförvaltningen har i vissa fall varit att en intressentgrupp har

organiserat sig eller använt befintliga organisationer för ett delvis nytt syfte.

Märkbart är det samarbete som utvecklats mellan initiativen och forskare från såväl lokala forskningsinstitut som Fiskeriver-

kets Avdelning för forskning och utveckling. Detta samarbete har efterfrågats och uppskattats ifrån initiativen. Erfarenheterna från samförvaltningsinitiativet ger således inget stöd för farhågan att ett lokalt utformat system systematiskt skulle negligera

extern kompetens. Istället har ett gemensamt arbete med förvaltning - och utvecklingsfrågor inneburit att en gemensam kunskaps- och kompetensbas som utgångspunkt för förvaltningen.

Tjärnö marinbiologiska laboratorium vill fortsätta samarbetet

Vid Tjärnö marinbiologiska laboratorium har de senaste åren samverkan med yrkesfisket skett främst genom gemensamma forskningsprojekt och genom gemensamma utbildningsinsatser. Båda dessa former leder till ömsesidig bättre kunskap och framförallt ömsesidigt bättre förståelse för varandras uppfattningar och förhållningssätt. En god dialog utvecklas bäst i konkreta projekt inom forskning och utveckling.

Idag samverkar vi direkt genom i projekt med Halland (krabbfiskeprojekt), Tanum-Strömstad (utbildning i marinbiologi samt samförvaltningsprojektet). Vi kan tänka oss att vara engagerade i fler projekt med yrkesfisket, där vår största kompetens ligger inom dels utbildning och dels skaldjur (ostron, musslor, kräfta, krabba och hummer). Den generella kompetens vi har i övrigt är främst att med genetiska metoder göra noggranna beståndsavgränsningar, vilket kan vara nog så intressant för ur perspektivet lokal förvaltning.

Framtida forskningsinsatser i samverkan med yrkesfisket känns oerhört viktigt. Finansiering kommer förhoppningsvis att kunna finnas genom EU:s fiskefonder, men här krävs då också nationell finansiering och denna får inte bli en flaskhals. Viss finansiering kan möjligen komma ifrån Formas utlysningar, men det är svårt att tro att Formas vill skapa en särskild "gräddfil" för fiskeforskning, vilket kanske inte heller vore önskvärt. Istället kanske man får lösa ekvationen genom forsknings-samarbeten med Fiskeriverket där Fiskeriverkets kostnader blir den nationella finansieringen och universitetets och yrkesfiskets kostnader blir de som lyfts ur fiskefonderna.

Personligen så har jag en framtida vision där yrkesfisket som näring tar ett betydligt större ansvar och fler initiativ till forskning och utveckling av sin näring än idag. I min vision blir yrkesfiskarna de som samlar in prover, data och annat underlag för forskning, medan forskarna på uppdrag av yrkesfisket modellerar, analyserar och förutsäger fiskets effekter på fiskbeståndens och ekosystemets utveckling under den närmaste tiden. Jag tror kanske att en sådan här vision kan genomföras lokalt i ett första steg, och att det vore oerhört intressant att inom något eller några områden försöka sträva efter en lokal förvaltning av denna typ, driven av näringen själv.

Professor vid Tjärnö marinbiologiska laboratorium berättar

Box 4.6 Reflektioner från Tjärnö marinbiologiska laboratorium.

Från	En skillnad uppstår i	Till
	arbetssätt	
Funktionellt fokuserad förvaltning där förvaltning utformas utifrån specialiserade grupper	→	Det funktionella systemet förstärkt med ett områdesbaserat system
Förvaltningen centralt driven och styrd	→	Det centrala systemet kompletteras med lokalt drivna projekt och program
Förvaltningen starkt uppdelad på roller	→	Kommunikation mellan brukare och förvaltare/expert bryter till viss del upp rollerna; personlig kontakt viktigare
Förvaltning inriktad på naturskydd	→	Förvaltning inriktad på uthålligt bruk
	diskussion om förvaltningsmodeller	
Kvotbaserat förvaltningssystem	→	Effortbaserat förvaltningssystem
Baserad på fångstdata från yrkesfisket	→	Baserad på fångstdata från allt fiske
Oreglerat sportfiskeuttag	→	Uttagsbegränsningar för sportfiske
	deltagande i regional utveckling	
Spridda lokala och regionala intressenter	→	Intressenter agerar som aktörer genom arbete kring gemensam resurs, vision, förvaltningsplan.
Spridda lokala och regionala intressenter	→	Agerar kring gemensam fråga: lokal utveckling/skärgårdsutveckling; diversifiering av yrkesfisket; diversifiering av turistfiske; miljöfrågor
Lokala motsättningar, låg grad av kommunikation mellan lokala grupper	→	Arena för samtal byggs; ökat gemensamt ansvarstagande och samarbete kring gemensamma frågor. I vissa fall förtydligande av konflikter. Hög grad av kommunikation mellan grupper leder till att personfrågor blir viktigare.
Låg grad av kommunikation mellan lokala intressenter och bredare lokala grupper	→	Organiserade aktörer sätter egna frågor på lokal agenda.
	relation forskare och brukare	
Lågt förtroende mellan forskargrupper och brukargrupper	→	Högre grad av ömsesidigt förtroende och förståelse mellan grupperna
Låg grad av kommunikation mellan grupperna	→	Högre grad av kommunikation och samarbete
Forsknings- och expertbaserad kunskap	→	Vetenskaplig och lokal kunskap förstärker varandra. Ömsesidigt lärande
Forskare definierar agendan för förvaltningsfrågor och -lösningar	→	Agendan definieras tillsammans med forskare-brukare. Annorlunda rollfördelning där brukare i högre grad driver frågor och föreslår lösningar som sedan diskuteras.

Tabell 4.1 Viktiga förändringsprocesser i arbetet med initiativen.

Uppgifter

Listan visar på exempel på aktiviteter som initiativen har arbetat med:

- *Insamling och analys av data.* Diskussion om behov av kunskapsunderlag har förts inom alla initiativen. De flesta initiativ har arbetat aktivt med datainsamling. Detta gäller främst provfiske men också insamling och tillämpning av lokal kunskap. De medverkande uttrycker generellt ett stort behov av att på ett bättre sätt kunna bedöma den lokala tillgången på fisk och situationen för ekosystemet. I framtiden vill samtliga initiativ fortsätta och fördjupa arbetet med datainsamling och kunskap. Särskilt gäller detta fångstdata från fritidsfisket.
- *Utbildning.* Ett antal utbildningar har genomförts för yrkesfiskare, tillsynsmän och fiskevårdare.
- *Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen.* Initiativen har varit aktiva i policyskapandet genom att skriva måldokument och initiera arbete med förvaltningsplaner för fisket i sina områden. I framtiden vill initiativen fortsätta med detta.
- *Spridning av information till grupper inom och utom initiativet.* Deltagarna har förankrat beslut och spridit information om fiske, regler och rekommendationer till sina respektive grupper. Deltagarna har också arbetat med att informera grupper utanför initiativet både om lokalt fiske generellt och om initiativets arbete. Detta är något initiativen vill fortsätta med i framtiden. Ansträngningarna varierar från att skicka ut pressmeddelanden till att framställa mer utarbetade informationsbroschyrer.
- *Föreslå regler för fiskets villkor.* SFI Gotland har föreslagit ändringar i Fiskeriverkets föreskrifter vad gäller en förlängning av fredningstider för lokala bestånd av gädda och sik, som antagits av Fiskeriverket. Initiativen har från Fiskeriverkets sida uppmuntrats till att skicka in förslag på ändringar i föreskrifterna men, förutom Gotland, har inget initiativ gjort detta. Däremot har Kustlandet arbetat med att ta fram frivilliga regler.

- *Agera rådgivare.* Såväl Länsstyrelse som Fiskeriverket har i vissa lokala frågor hämtat in synpunkter från initiativen. Initiativen har också lämnat synpunkter om olika frågor och pågående ärende.

- *Uppföljning och kontroll av att regler och praxis följs.* Egenkontroll och tillsyn är två teman som flera initiativ har arbetat med. Sötvattensinitiativen har jobbat med kurser för tillsynsmän och utvecklat planer för frivillig tillsyn samt de har haft kontakt och vill utveckla samarbete med lokal polis. Marina initiativ har samarbetat med Kustbevakningen och etablerar nu samtal med Sjöfartsverket. Alla initiativ vill arbeta för att reglerna följs och kontakterna mellan fiskaren och kontrollmyndigheten förbättras.

- *Produktutveckling och konsumentinriktad verksamhet.* Ett fåtal initiativ har lagt fram en arbetsplan för hur man kommunicera med omgivningen om den vara man har att sälja, dvs. fisk och skaldjur.

Som framgår av sammanställningen indikerar den variation av aktiviteter som initiativen arbetat med att det finns utrymme för att bedriva fiskeförvaltning utan att gå in på frågor som handlar om myndighetsutövning. Samtidigt har dock initiativen generellt uttryckt en osäkerhet angående mandatfrågan.

Produkter

Det är för tidigt att efter knappt två år bedöma initiativen efter vad de har hunnit leverera i form av faktiska produkter och vilken effekt dessa produkter i så fall haft. Samförvaltningsinitiativet i termer av viktiga resultat diskuteras vidare under överväganden i kapitel 8.

Listan med exempel på ”produkter” som initiativen hittills levererat är inte komplett. Strävan är att visa på variationen i produkter. Läsaren kan finna en mer komplett bild över vad respektive lokalt initiativ har hunnit leverera i faktabladet i bilaga 1.

Effortbaserad förvaltning - ett gemensamt pilotprojekt

Dagens situation med ett förvaltningsmodell baserat på maximal uttagsregler i kombination med vikande bestånd för de flesta demersala arter har lett till bland annat ökat utkast (discard) av säljbar fisk. Mot bakgrund av detta har det från flera håll föreslagits att förvaltningssystemet skall förändras till ett system reglerat av effort (insatsbegränsning). Den stora fördelen med ett effortreglerat fiske är att det implicit tillåter fiskaren att ta i land allt som de fångat. En konsekvens av detta är att kvalitén på fiskeriberöende data till beståndsuppskattningar troligen blir bättre. Frågan om en ny förvaltningsmodell har fått förnyad aktualitet i och med att den regionala rådgivande nämnden för Nordsjön (NS RAC) i juni 2005 presenterades ett förslag till effortförvaltning i Kattegatt. Förslaget innebar att ett femårigt försök med havdagar skulle startas senast januari 2007.

För att överhuvudtaget kunna räkna om uttag i kvoter till insats i antal fiskedagar är det av största vikt att ha ett tillförlitligt mått på fiskeflottornas effektivitet. Effektiviteten kan skattas med hjälp av dels redskapens effektivitet i (kg/tråltimme) på de olika fiskerisegmenten, dels den geografiska förflyttningen av fiskesegmenten och inriktningen på arter/sammansättning (fiskemönster). Med bakgrund av ovanstående problem så har Fiskeriverkets tillsammans med samförvaltningsinitiativet Halland genomfört ett försöksfiske i Kattegatt 2006.

Experimentet har haft två huvudsakliga mål: 1) Att kvantifiera effektivitet hos fiskebåtar som fiskar utan restriktioner av kvoter eller veckoransoner. 2) Att studera fiskemönster (val av fiskeplatser, artsammansättning) under olika förvaltningsmodeller. I diskussion med fiskarna utformades försöket enligt figuren. Försöket genomfördes i Kattegatt under 2006 och pågick under 4 kvartal.

Figuren visar att 5 båtar valdes ut varje kvartal hur ur en pool av försöksbåtar ur bottentrålssegmentet. Dessa båtar fiskade under en veckas tid efter följande förutsättningar: 2 dagar med effort reglering och 2 dagar med kvotreglering.

Preliminära resultat från försöken visar att det föreligger stora skillnader mellan fångstbarheten. Analysen av experimentet fortgår och kommer att presenteras under början av 2007.

Under arbetet har berörda forskare på Fiskeriverket haft täta kontakter med SFI Halland både med avseende på utformning samt utvärdering av experimentet. Implikationerna av resultat har diskuterats tillsammans med SFR och SFI Halland. Dessa kontakter har givit forskarna en ökad insikt om fisket i Kattegatt samtidigt som förtroendet och dialogen märkbart har ökat mellan forskare och fiskare.

Forskare vid Fiskeriverket involverad i effortförsöket berättar

Box 4.7 Effortbaserad förvaltning: ett gemensamt pilotprojekt.

- *Måldokument och visioner:* De marina initiativ har arbetat fram visioner på vad ett hållbart fiske skulle kunna vara.
- *FSO - Fiskskötselområde:* Samverkans form och formaliserad struktur för diskussion och samverkan mellan aktörer om förvaltningsfrågor.
- *Egenkontrollpärm:* Verktyg för egenkontroll för yrkesfiskare.
- *Forskningsprojekt:* Deltagande i forskningsprojekt med försök angående effortreglering i Kattegatt.
- *Provfisken:* Utbildning och start av projekt med provfisken och kartläggning på enskilt vatten.
- *Märkning och utsättning av fisk:* Bland annat har 2000 lax och 2000 öring satts ut.
- *Informationsbroschyrer:* Serie av informationsbroschyrer om fiskets bedrivande för turister i området.
- *Förslag till författningsändringar:* Fiskeriverket tog sedermera förslaget som förlängde fredningstider för vissa arter lokalt.
- *Skrivelser och yttranden:* Svar på remisser; diverse framställanden och förslag.
- *Utbildningar:* Utbildning i lokal marinekologi; utbildade yrkesfiskare i trålteknik och justering; utbildade tillsynsmän.

Figur 4.6 visar den turistbroschyr som tagits fram inom SFI Vättern samt den egenkontrollpärm som tagits fram inom SFI Norra Bohuslän.



Figur 4.6 Trycksaker framställda inom initiativen.

Fiskskötselområden, FSO

Inom Kustlandets SFI har initiativet arbetat med begreppet Fiskskötselområden (FSO). Fiskskötselområden är en samarbetsform som har utvecklats under projektets gång, från en mer allmän önskan att åtgärda brister i skärgårdsfiskets förvaltning till en mer formell struktur för lokala brukargrupper att använda sig av för samråd och samarbete inom ett avgränsat geografiskt område. Begreppet Fiskskötselområde är en vidareutveckling av det förslag till ägarbaserade skötselområden som presenterades i Miljö- och hushållningsprogrammen för skärgården 1999 men inkluderar även sportfiskets och yrkesfiskets intressen i samrådsprocessen.

- Att bilda ett fiskskötselområde FSO kan vara en väg för att lösa upp några av de blockeringar som hindrar en positiv utveckling för fiskbestånden och fisket på enskilt vatten i skärgården.
- Ett FSO ersätter inte en fiskevårdsområdesförening FVOF utan kan geografisk bestå av ett eller flera FVOF eller av vatten som tillhör enskilda vattenägare.
- Ett FSO bedriver sin verksamhet på vattenägarnas villkor, i samförstånd med dessa och med deras stöd.
- Ett FSO är ingen juridisk person utan en frivillig form av samverkan mellan vattenägare och andra nyttjare av fiskresurserna, yrkesfiskare och sportfiskare, för att gemensamt ta ett ansvar för vård och förvaltning av fiskbestånden på enskilt vatten i skärgården.
- Då FSO idag saknar stöd av fiskelagstiftningen måste både verksamhet och eventuella lokala regler baseras på frivilliga åtaganden av parterna.

Ett FSO kan innebära:

- Att det utformas avtal mellan vattenägare/FVOF och de turistfiskeentreprenörer som nyttjar området.
- Att det utformas lokala regler för hur fisket skall bedrivas i området.
- Att det utformas förvaltningsplaner för de lokala fiskbestånden i området.
- Att det utformas åtgärdsplaner för skarv och säl i området.
- Att samarbete med ägare till angränsande vattenområden (periferi) inleds när det gäller fiskevård och tillsyn

Hur kommer arbetet i ett FSO att ledas?

- I den samrådsgrupp som leder verksamheten i ett FSO finns företrädare för vattenägarna men även företrädare för andra viktiga intressenter och nyttjare med lokal anknytning såsom yrkesfisket och sportfisket.
- Samrådsgruppens mandat kan inte gå utöver vattenägarnas och de regler som beslutas för andra som har laglig rätt att bedriva fiske på enskilt vatten när i ett inledningsskede frivilliga.

Mer information finns på www.kustlandet.se

Box 4.8 Fiskskötselområden (FSO).

4.6 Goda idéer och framtida arbete

Det har inom ramen för initiativens verksamhet utvecklats flera idéer och diskussioner som här lyfts. Vissa av dessa planerar grupperna att arbeta vidare med under kommande år medan andra ännu bara lyfts. För mer information om framtidsplanerna för varje initiativ hänvisas till faktabladet.

- Begränsning av uttaget från fritidsfiske
- Total fredning av gädda under lektiden på ostkusten
- Insamling av fångstuppgifter från fritidsfisket
- Insamling av lokal kunskap från husbehovsfiskare
- Utfärdande av avgiftsfria fiskekort med uppförandekod och fångstrapporterings-system
- Marint växthus med syfte att få yrkesfiskares idéer för produktutveckling och diversifiering att växa
- Kurs i praktiskt fiske och redskapsteknik för intressenter som inte är fiskare
- Data och Internet kurs för yrkesfiskare
- Framtagande av lokalt varumärke för marina produkter från området runt Kosterfjorden
- Införande av miljölicens för att fiska i känsliga områden
- Förvaltningsplan för lokala bestånd
- Kartläggning av lokal kunskap om lekområden för kustnära lokala arter för fredningsbestämmelser
- Projekt för att skapa identitet och mervärde för lokalfångad ursprungsmärkt och processad fisk
- Projekt kvalitetssäkring av Hallandssill

5. Aktörernas syn på samförvaltning

I detta kapitel diskuteras för- och nackdelar med samförvaltning, baserat på erfarenheterna från samförvaltningsinitiativet. Kapitlet inkluderar de analyser som redovisades av olika intressentgrupper under mötet med hela samförvaltningsinitiativet

i Göteborg, den 6 oktober 2006. Sammanställningen som bygger på diskussionerna i arbetsgrupperna vid detta möte och kompletterat med Fiskeriverkets analys samt åsikter från centrala organisationer och medverkande aktörer.

5.1 Yrkesfisket

De positiva sidor som yrkesfisket lyfter fram med samförvaltningen är att processen ger dem möjlighet och makt att påverka olika frågor kopplade till fisket. De ser även en ökad dialog mellan olika grupper, både lokalt och centralt, som ett lyckat resultat av samförvaltningen. De förbättrade kommunikationsmöjligheterna kan på sikt bidra till att förbättra yrkesfiskets image i samhället och öka dess trovärdighet.

De nackdelar som yrkesfisket upplever är en frustration över syftet med samförvaltningsidén och vart det hela leder. Denna

frustration bottnar i otydliga villkor för initiativets arbete och dess mandat, samt en önskan att genomföra konkreta åtgärder, något som försvårats då det har tagit tid att formera sig och varit brist på resurser. Ytterligare en nackdel eller fara med samförvaltning som yrkesfisket lyfter fram är att de menar att en utökad samförvaltning legitimerar yrkesfiskets minskade makt till förmån för andra grupper. Yrkesfisket föreslår därför att Fiskeriverket förskjuter fokus i samförvaltningen från en horisontell utgångspunkt för samförvaltning till en vertikal sådan.

Yrkesfiskets erfarenheter av samförvaltning	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Kan ge makt att påverka • Möjlighet till bättre kommunikation och dialog med andra grupper, lokalt och centralt • Kan ge bättre image och öka trovärdigheten 	<ul style="list-style-type: none"> • "Mycket väsen men lite ull" • Legitimerar yrkesfiskets minskade makt • Oklart mandat

Tabell 5.1 Yrkesfisket.

Synen på nyttan av lokal samförvaltning har ibland skiljt sig åt mellan den lokala nivån som deltagit i arbetet och den

centrala nivån. Detta illustreras med ett exempel från Svenska Fiskares Riksförbund (box 5.1).

Reflektioner från Sveriges Fiskares Riksförbund

Yrkesfisket har ett egenintresse att förvalta resursen

De positiva aspekter som kan framföras från yrkesfiskets sida på samförvaltningsinitiativen är att de blir lokala/regionala forum för dialog med andra intressenter. I de fall där initiativen visat konkreta resultat skulle dessa kontakter och dialoger förts utan samförvaltningsinitiativen men det ger en inramning och en process att samlas kring. En ytterligare fördel är den pedagogiska effekt initiativen har för dem som inte tidigare är bekanta med fiskets bedrivande vilket kan leda till ökad förståelse och kunskap för alla parter.

Utvärderingsgruppen SLU-LTU har konkretiserat samförvaltningsinitiativens svaga sida i en rubrik – ett underifråninitiativ ovanifrån – och detta illustrerar även yrkesfiskets frågor kring initiativen. Vad är syftet? Ett svar kan vara att regeringen betygsatt Fiskeriverkets arbetssätt som icke fungerande, därför söks nya vägar. Där yrkesfisket söker konkreta åtgärder och beslut som har direkt betydelse för enskilda fiskeföretags verksamhet och lönsamhet svarar myndigheten med processer och byråkrati, något som redan är fastlagt i lagstiftning för myndigheten. Fiskeriverket saknar helhetsyn på resurs-, struktur-, marknad- och kontrollåtgärder vilket leder till en hög grad av obegriplighet i förvaltningen.

De råd som SFR har till Fiskeriverket är behovet av konkretisering av dess inställning till samförvaltning, och inte som företeelse utan som arbetsmetod. Vidare behöver verket ändra sitt arbetssätt, närma sig näringen och se människorna inom den. Ett Fiskeriverk som visar förtroende för yrkesfisket och dess kunskap genom att ge mandat och inser att yrkesfisket har ett egenintresse av att förvalta resursen kommer också att bemötas med motsvarande förtroende. Fiskeriverket bör även ändra fokus från en horisontell utgångspunkt till en vertikal definition (lokal-regional-central nivå). Samförvaltning handlar ur vår utgångspunkt inte om form och inramning utan om respekt för lokala initiativ, lokal kunskap som kan föras in i en regional eller central förvaltning och resultera i beslut och åtgärder som passar för sitt sammanhang. Samförvaltningsinitiativen har därför inte någon självklar fortsättning utan kan ersättas av lyhördhet och nya arbetssätt inom centrala organisationer.

Box 5.1 Reflektioner från Sveriges Fiskares Riksförbund.

5.2 Sportfisket

För sportfisket har samförvaltningsinitiativet inneburit positiva erfarenheter i form av bättre kontakt med andra aktörer såsom yrkesfisket och att de blivit en erkänd och synlig part inom fisket. Andra fördelar som de framhåller är den känsla av inflytande som samförvaltningsprocessen skapar och den möjlighet den ger till kunskapsutbyte mellan aktörer.

De nackdelar som sportfisket upplever är att de är i många fall blir en svag representant i gruppen jämfört med till exempel yrkesfisket. Myndighetsdominansen inom fisket upplevs även som svår att bryta då SFI i dagsläget har en otydlig organisationsform, faktorer som blir till nackdel i initiativens arbete. Den otydliga organi-

sationsformen beskrivs som att det är två parallella verksamheter som pågår, en lokal och en central, med olika syften och mål. Sportfisket menar att brist på tydlig delegering och tydliga spelregler som säkerställer demokratiska processer har försvårat och försenat processen. Sportfisket anser samtidigt att mottot ska vara att bygga, inte att etablera, samförvaltning i de aktuella områdena.

Också sportfiskarna har från central nivå följt samförvaltningsinitiativet (box 5.2). Även i detta fall har det ibland förekommit olika perspektiv på samförvaltning mellan centrala organisationer och lokala sportfiskeklubbar.

Sportfiskets erfarenheter av samförvaltning	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Kontakter med övriga aktörer, ökad kunskap • Få andras syn på fisket • Bättre samarbete mellan yrkes- och sportfisket • Ökat intresse från yrkesfisket rörande fiskevård • Att bli en erkänd part • Känsla av ökat inflytande • Olika gruppers mål för beståndsvård diskuteras • Sportfisket synliggörs i samhället och i media 	<ul style="list-style-type: none"> • Olika bakgrund (kultur, etik) • Fiskerikonsulenterna alltför lierade med yrkesfisket • Tappar makt över fiskevården • Sportfiske har svag representation i grupperna • Otydlig organisation och mandat • Parallella processer och strukturer • Svårt att bryta in i en sammansvetsad myndighetsvärld • Svårt att värdera, bedöma • Passivisering av kommunen

Tabell 5.2 Sportfisket.

Reflektioner från Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund

Samförvaltning kan förbättra remissförslagen

Sportfiske är en av de bredaste och viktigaste folkrörelserna i Sverige. Fiskeriverket och SCB belägger detta med siffror: Tre miljoner svenskar sportfiskar någon gång varje år och för drygt en halv miljon människor är sportfiske den helt dominerande fritidssysselsättningen. Sportfisket är med andra ord djupt förankrat i den svenska folksjälen!

Genom sportfisket får många människor en nära kontakt med naturen, och därmed också ofta en förståelse för vikten av att bevara dessa naturvärden för framtida generationer. Sportfisket bidrar i hög grad till förståelsen för en långsiktigt hållbar utveckling; en grundläggande förutsättning för att vi skall kunna uppnå de miljömål riksdagen beslutat om.

Att sportfisket med kringaktiviteter omsätter runt 4 miljarder kronor och skapar arbeten inte minst i områden med traditionellt svag arbetsmarknad förstärker intrycken av de positiva bidragen till samhället i stort.

Allt sedan Förbundet grundades 1919 har vi haft två övergripande mål som alltjämt är utpekade av Förbundets kongress och varit ledstjärnor i de nu genomförda pilotförsöken:

- Livskraftiga fiskbestånd i friska vatten
- Ett sportfiske tillgängligt för alla

I det praktiska arbetet med samförvaltningsprojekten konstaterade Förbundet tidigt att Fiskeriverket genom sin urvalprocess valde ut samförvaltningsprojekt som det inte fanns grundläggande förutsättningar för sportfisket att delta i överhuvudtaget eller på ett från grunden bra sätt. Det är viktigt att ha detta i minnet när man läser Fiskeriverkets redovisning och utvärdering

Projekten i Norra Bohuslän och Halland var projekt som utformats av och för yrkesfiskerieringen. Projektet Kustlandets uttalade målsättning var inte i första hand att arbeta för förbättrade fiskbestånd utan istället att använda samförvaltningsinitiativet som en väg och metod att förändra Fiskelagen och upphäva den av riksdagen beslutade reformen om fritt handredskapsfiske. Övriga projekt Gotland, Vättern och Vindelälven har från början behandlat fiskefrågorna ur ett betydligt bredare perspektiv utan att redan från början vara inriktade på att driva särintressen. Successivt har efter en process som tagit stora resurser och mycket tid framförallt projektet i Halland men också till viss del Norra Bohuslän breddats.





fortsättning

Förbundet har trots den delvis svåra starten genom sina länsförbund (distrikt) och medlemsklubbar med personellt och ekonomiskt stöd från Förbundskansliet engagerat sig i samförvaltnings-projekten, utom i SFI Kustlandet där vi inte såg att det fanns förutsättningar för ett meningsfullt deltagande.

Arbetet i projekten har följts upp och utvärderats underhand senast på Sportfiskarnas nationella fiskevårdskonferens i november 2006. Följande övergripande erfarenheter har dragits:

- Samförvaltning skall byggas pluralistiskt från grunden och inte etableras av ett fåtal intressenter med redan från början förutfattade inriktningar och målsättningar.
- Även om syftet är att driva ett lokalt förankrat projekt är det ofrånkomligt att projektet integreras med/påverkar nationell och ibland även internationell lagstiftning och fiskeri-/miljöpolitik. Därför är det av största vikt att de lokala organisationerna är förankrade i de organisationer som driver motsvarande intressen på riksplanet.
- På samma sätt förutsätter myndigheternas ofta mycket snabba samråd och remissförfarande en stark förankring mellan intresseorganisationernas centrala och regionala/lokala organisationer.
- Samförvaltning ersätter inte remissförfarandet men kan förbättra remissförslagen och deras förankring.

5.3 Vattenägare och husbehovsfiskare

Vattenägare och husbehovsfiskare anser att samförvaltningen har lett till att en dialog, mellan olika kategorier brukare skapats. De menar att den lokala kunskapen också kan tillvaratas på ett bra sätt inom SFI genom att det erbjuds lokala mötesarenor. Vattenägarna och husbehovsfiskare menar också att SFI kan vara ett sätt för att myndigheter inhämta den information, kunskap och erfarenheter som finns lokalt.

De nackdelar som gruppen framhåller är samförvaltningens oklara roll och mandat, vilket leder till svårigheter att ställa krav på de involverade. De anser med andra ord att de är i avsaknad av "muskler". Även den bristande långsiktigheten vad gäller den framtida organisationsformen för SFI upplevs negativt och som en försvårande omständighet för initiativens pågående arbete. Vattenägarna och husbehovsfiskare saknar engagemang av lokala politiker i samförvaltningsprocessen.

Vattenägare och husbehovsfiskets erfarenheter av samförvaltning	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Bättre dialog • Lokal kunskap lyfts fram • Lokala initiativ möjliggörs 	<ul style="list-style-type: none"> • Oklara roller och mandat • Saknar "muskler" • Hur säkra långsiktighet?

Tabell 5.3 Vattenägare.

Reflektioner från Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation SKIFO

Viktigt med lokal samförvaltning.

Viktigt att alla får vara med. Ekonomisk betydelse av fisket är inte enda mätaren. Kultur, tradition, livskvalite, är också viktiga parametrar. Fiske kan vara lika viktigt för husbehovsfiskaren som det är för yrkesfiskaren.

Viktigt att även små har reellt inflytande. Ofta körs idag husbehovsfisket över av andra intressen till stort men för människors livskvalitet.

Det är också viktigt att alla aktörer får vara med från början, så att inte några blir fränkörda.

Miljöaspekter måste också tas med. Dialog och samarbete med miljöorganisationer kan behövas.

Fiskvårdsaspekter och insatser behöver också tas med. Inte bara när det gäller lax och öring utan också när det gäller torsk, ål, plattfisk (särskilt rödspotta), kvabbso/sjurygg/stenbit. Dvs. inte bara i åar och sjöar utan också i havsmiljön. Gäller t.ex. begränsningar att skydda fisken måste det största uttaget begränsas och inte i första hand uttaget som resursmässigt inte har någon betydelse.

Ytterligare en aspekt är att hamnarna ska fungera för alla och helst vara så levande som möjligt året om. Detta så de inte bara blir mer eller mindre tillfälliga marinor. Det är viktigt med levande kust och skärgård. I det ingår levande hamnar med verklig verksamhet såsom fiske.

Våra kuster ser olika ut, därför är det också viktigt att lösningarna blir olika. Dvs. att det verkligen blir lokala lösningar.

Box 5.3 Reflektioner från Sveriges Kust- och Insjöfiskares organisation.

5.4 Tjänstemän

Grupperna tjänstemän från lokal, regional och central nivå betonar framför allt kommunikation och kunskapsutbyte som fördelar med samförvaltning. Från central nivå framhålls att samförvaltning ger ett bredare beslutsunderlag. Fiskeriverket har sett en markant förbättring i kommunikationen mellan fiskare och forskare och anser att samförvaltning som arbetsform innebär bättre och effektivare problemhantering, ett breddat ansvarstagande hos olika grupper samt ger en ökad legitimitet för olika åtgärder. Samförvaltningsprocessen har på flera ställen förbättrat kunskaps- och informationsutbytet mellan olika intressenter som forskare, fiskare och förvaltare. Från lokal och regional nivå framhåller tjänstemän som kommit i kontakt med samförvaltningsinitiativet att processen har ökat möjligheterna till kommunikation och diskussion mellan olika intressenter vilket lett till en ökad samsyn och bättre förståelse för olika ställningstaganden. Samförvaltningen som sådan kan även bidra till att lösa konflikter, skapa större acceptans för förändringar och ge ett bättre kunskapsunderlag om resurserna. Andra fördelar som

gruppen betonar i samband med samförvaltning är att man ser verksamheten som en viktig demokratisk förankringsprocess genom att initiativet kommer från dem som är berörda.

Det tjänstemän upplever som nackdelar bottnar egentligen i att tidsbrist, bristande ekonomiska resurser och rådande regelsystem skapar hinder i initiativens arbete och i samarbetet mellan initiativ och myndighet. Det uppfattas att dessa faktorer på sikt kan leda till svårigheter att skapa lokalt engagemang. För att naturresursförvaltning ska kunna bedrivas med en samförvaltningsansats krävs att tillräckligt många intressenter blir aktörer, vilket kan bli svårt särskilt i de områden som redan idag är glesbygder med en åldrande befolkning. Detta kan utgöra ett hinder för samförvaltning av naturresurser, då dessa ofta finns i glest befolkade områden. I diskussionerna framkom också att region och kommun i vissa fall inte har engagerats och där kan dessa aktörer vara en outnyttjad utvecklingspotential.

Tjänstemäns erfarenheter av samförvaltning	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Bättre kommunikation, representation, informationsmöten, närhet till det lokala vilket ger • Bättre förankring av beslut • Löser konflikter • Bättre kunskapsunderlag om resursen • SFI har regional utvecklingspotential 	<ul style="list-style-type: none"> • Bristande ekonomin • Dagens regelsystem • Bristande engagemang p.g.a. stora avstånd och gles befolkning i glesbygdsområden

Tabell 5.4 Tjänstemän.

Reflektioner från ansvarig tjänsteman på Naturvårdsverket

Gärna tydligare koppling mellan samförvaltning och ekosystemansatsen

Då SFI planerades var vår förhoppning att naturvården skulle få en klar profil i de olika initiativen, och den förhoppningen låg även till grund då vi la fram de förslag vi hade på val av initiativ. Självklart var vi medveten om att förhållanden fiske/naturvård skiljer sig utifrån vilka fiskefrågor som står i fokus för initiativen. Efter två år känner vi att naturvården och miljöfrågorna inte riktigt fick den profil i projektet som vi hade hoppats. Det beror säkert på många olika orsaker som att de lokala naturvårdsorganisationerna inte hade resurser att delta, vi på Naturvårdsverket kanske inte var aktiva nog, samt att initiativen nog har haft mer än nog att göra med att definiera sina ansvarsområden och komma i gång med projekt inom de mest prioriterade områdena som självklart är förvaltning av fisk. Två år är en kort period när nya samarbetsformer ska tas fram.

Jag hoppas vid en fortsättning av initiativen att både naturvården och fiskets direkta och indirekta miljöaspekter får en större och mer integrerad roll, eftersom jag tror att det finns stora vinster med att fiskevård och naturvård aktivt arbetar tillsammans på den lokala nivån. Under den förutsättning att de lokala förvaltningsinitiativen får en formell status så att de enkelt kan definieras bör de vara en aktör som kan lämna synpunkter och förslag på åtgärder som framförallt rör skydd och förvaltning av livsmiljöer och arter i kust och skärgård. Ett klart exempel är vid bildande av marina naturreservat då samråd bör ske med SFI om sådan finns, kring åtgärder som direkt eller indirekt kan beröra fisket som t.ex. skydd av lek och uppväxtområden, biotopvård etc. Ett bra exempel på samverkan är där Bohusläns SFI har som mål att ta fram en förvaltningsplan för fisket i Kosterhavets Nationalpark. Även Kustlandets SFI har varit aktivt på nationell nivå då deras projektledare har suttit med i referensgruppen för arbetet med att ta fram en vägledning för skydd av marina områden med höga naturvården och där aktivt tagit upp lokala fiskares situation.

Det framgår av Fiskeriverkets slutrapport att ekosystemansatsen ligger till grund för en stor del av de idéer kring samförvaltning som SFI bygger på. Jag kan anse att det stämmer, men enbart utifrån fiskets beståndsförvaltning. Jag ser gärna en tydligare koppling mellan SFI och de grunder som ekosystemansatsen bygger på men då måste även fiskets direkta och indirekta miljöeffekter få en tydligare roll. Naturvårdsverket arbetar på att utveckla metoder för att ekosystemförvaltning i marin miljö och vi ser gärna att SFI får en roll i detta.

Det arbetas på många håll både inom fisk- och viltförvaltning men även inom naturvården för att utveckla kunskap och metoder om lokal förvaltning och skötsel av naturresurser. Jag tycker en ambition bör vara från både fisket och naturvården, att så långt som möjligt ta lärdom av varandras erfarenheter och så långt som möjligt ta fram gemensamma metoder för lokal förvaltning. Vi får inte sitta på olika håll och arbeta med parallella processer utan ömsesidig kommunikation. För egen del har jag tyckt att det varit lärorikt att följa processen med SFI och är övertygad om att fisket och naturvården med gemensam vilja kan hitta bra lokala samarbetsformer.

Ansvarig tjänsteman på Naturvårdsverket berättar

Box 5.4 Reflektioner från Naturvårdsverket.

Reflektioner från en naturvetenskaplig forskare

Den framtida hållbarheten

Under de två år som samförvaltningsinitiativen pågått har Fiskeriverkets sötvattenslaboratorium haft en aktiv roll i initiativet för Vättern. Laboratoriet har i första hand deltagit som aktiv observatör. Engagemanget har framförallt bestått av att informera om pågående forskningsprojekt, att bidra med underlag som beskriver beståndens nuvarande status samt att delta i de arbetsgrupper som rör fiske och övervakning samt fiskevård. Initiativet har också gett större möjligheter för de olika fiskeintressenterna att påverka den forskning och övervakning som bedrivs i Vättern.

Sötvattenslaboratoriet vill även fortsättningsvis fungera som ett stöd för samförvaltningen. Vi prioriterar särskilt framtagandet av kunskapsunderlag och förankringen/samarbetet med initiativens intressenter. En viktig del i detta arbete blir att bättre anpassa och bredda kunskapsunderlagen och att hitta möjligheter för att fånga upp och utnyttja lokal kunskap för initiativens syften. Här kan säkerligen laboratoriernas pågående arbete med utveckling av indikatorer komma att spela en viss betydelse. Det är dock viktigt att understryka att vi behöver legitimitet för våra kunskapsunderlag hos brukarna redan idag!

Arbetet med att anpassa och bredda kunskapsunderlagen och arbeta med lokal kunskap kommer således att fortgå oavsett hur initiativen utvecklas. Vi ser fortsättningsvis också en möjlighet att låta intressenterna delta mer aktivt i insamlingen av biologiska underlag och eventuellt ta över ansvaret för vissa delmoment. Samtidigt bör det understrykas att laboratoriets roll delvis också är att vara en garant för att åtminstone en del av den information som ligger till grund för besluten inom initiativet är fiskerioberoende och också håller tillräcklig kvalitet för att rendera välinitierade beslut. Tillgången på långa tidsserier med fiskerioberoende data har varit och är ett problem i just i de stora sjöarna.

Samförvaltning är där lokala resursanvändare, externa intresseorganisationer och myndigheter delar ansvaret och rådigheten över förvaltningen av naturresurser. Att hitta en bra balans i fördelningen av ansvar och rådighet mellan de olika deltagarna är en av de viktigaste faktorerna för att få en levande och uthållig samförvaltning. Därför bör man på försök ge initiativen en viss rådighet, men endast under vissa mycket tydligt formulerade förutsättningar. Det är också viktigt att ha i åtanke hur samförvaltningen utvecklas i framtiden. Kanske kan det växa fram samförvaltningsinitiativ också för de andra stora sjöarna t. ex. Om så blir fallet bör vi ha en strategi för hur vi ska hantera detta.

Forskare vid Fiskeriverket berättar

Box 5.5 Reflektioner från en naturvetenskaplig forskare.

5.5 Forskare

När det gäller forskarnas erfarenheter från samförvaltningsinitiativet får dessa representeras av två individuella forskare med olika inriktning. I box 5.5 presenteras reflektionerna från en naturvetare som

deltagit i initiativet och i box 5.6 från en samhällsvetare som har haft själva projektet som forskningsobjekt. Box 4.5 innehåller citat från yrkesfiskare och forskare som har deltagit i Hallands SFI.

Reflektioner från en samhällsvetenskaplig forskare

Initiativen har tagit tillvara möjligheten

De förtjänster som samförvaltningen innebär är ökad dialog mellan olika intressenter, och som en deltagare sa "Nu pratar vi med varandra istället för om varandra". Nya kontakter har också skapats och ett större förtroende och förståelse för olika intressenters ställningstaganden har utvecklats. Fiskeriverket har inom flera initiativ utvecklats till att bli en samarbetspartner i samförvaltningsprocessen, vilket får ses som ett gott resultat av processen hittills. Det är viktigt att komma ihåg att det även är en utmaning för Fiskeriverket att tillämpa samförvaltningen som en ny förvaltningsform inom fisket.

Det är tydligt att den centrala fråga som initiativen direkt och indirekt arbetar med är hur den nationella fiskeresursen ska fördelas, vem som har mest legitimitet att nyttja den och varför. Samtliga samförvaltningsinitiativ arbetar med komplexa problembilder och sammansättningen av intressenter varierar något inom respektive initiativ. Det finns dock några gemensamma och uppenbara svårigheter som kvarstår och lägger hinder i vägen för initiativens fortsatta arbeten. Den första faktorn är behovet av mer stöd och samarbete mellan initiativen, Fiskeriverket, länsstyrelserna och kommunerna. Den andra faktorn är den ekonomiska situationen som upplevs som betungande tillsammans med det oklara mandatet och avsaknaden av "muskler". Det oklara syftet från centralt håll skapar en osäkerhet inom initiativen och minskar även deras möjligheter att legitimeras sitt arbete inom respektive område.

Trots de svårigheter som samförvaltningsinitiativet har identifierat finns en övertygelse inom initiativen om att samförvaltning kan vara en väg framåt. Denna övertygelse var inte lika tydlig inledningsvis utan har vuxit fram under resans gång. Behovet av en ny form av förvaltning och att anpassa denna efter lokala förhållanden är inte längre ett omtvistat ämne. Behovet av mer lokalt anpassade regler påtalades av en deltagare, som konstaterade att "Reglerna inom fisket är generellt sett fyrkantiga. Det finns inga undantag för lokala förhållanden". Samförvaltningsinitiativen har nu möjligheten att förändra detta och föra fram de lokala förvaltningsförslagen på ett nytt sätt och i ett nytt forum som tidigare fattades. Denna möjlighet har initiativen tagit vara på.

Forskare vid Linköpings universitet berättar

Box 5.6 Reflektioner från en samhällsvetenskaplig forskare.

5.6 Övriga aktörer

Representanter från intresseorganisationer har ofta varit passiva i förhållande till initiativen. Detta kan dels bero på låg lokal kapacitet, dels på att initiativens arbete och aktiviteter har uppfattats som att ligga

utanför miljöorganisationernas egentliga område. I box 5.7 ger en representant från WWF sin syn på saken och på hur samförvaltningsinitiativet har fungerat.

WWF s reflektioner på Samförvaltningsinitiativen

För ökat lokalt och regionalt engagemang i resursvård

WWF har tillfrågats att delta i Samförvaltningsinitiativen och har pga. begränsad resurskapacitet sagt ja till att delta i de nationella utvärderingsmöten som anordnats men tackat nej till att delta på lokal/regional nivå då organisationen inte har lokalkontor. Trots det har WWF deltagit något mer i två regioner, SFI Bohuslän och Gotland där organisationen sedan tidigare är delaktig i andra projekt.

WWF anser att två år är en alltför kort tid för pilotsatsning av samförvaltningsinitiativen. Det är svårt att göra en rättvis utvärdering av funktion efter så kort tid. Det man kan utvärdera är startstrategi och vald struktur med fördelar och nackdelar. För att människor ska kunna famna de nya idéerna och iscensätta en ny form av förvaltning bör de få minst fem år på sig. Några strukturella erfarenheter är viktiga att beakta:

Fiskeriverket bör uppmuntra varje samförvaltningsinitiativ att involvera/bjuda in så många relevanta intressenter som möjligt för att få en helhetssyn på regionen. Yrkesfiskare, fritidsfiskare, sportfiskare, turistnäring, miljögrupper, myndigheter, forskare mfl. WWF saknar närvaron av lokala natur- och miljögrupper i flera av initiativen och ser gärna att dessa bjuds in till dialog där så inte har skett.

Samförvaltningsinitiativen bör uppmuntra och ta stöd av lokal, regional, nationell och internationell kunskap där så är lämpligt. Områden som kan vara intressanta är:

- exempel från andra områdens/länders fungerande samförvaltning
- ekologisk grundkunskap för att se sambanden mellan ekosystemtjänsterna som produceras av naturen och människans nyttjande/överutnyttjande av desamma. (Grunden i ekosystemförvaltning oavsett näring.)
- marknadsutveckling - socioekonomisk vinst med socioekologisk grund
- regional eller lokal egenkontroll med avseende på aktiviteter

Finansieringen av Samförvaltningsinitiativen har inte uppfattats som tydlig. Här bör Fiskeriverket använda möjligheten att bidra med medel ur stukturfonden för att samförvaltningen ska bygga upp en hållbar förvaltning när det gäller fiske och annan näring som berör ekosystemet där resursen fisk och skaldjur har sin tillväxt. Finansiering kan riktas mot att ta ett helhetsgrepp mot hållbar ekosystemförvaltning för att bevara och utveckla de småskaliga kust- och insjönärningarna baserade på de akvatiska miljöerna.

Sammanfattningsvis anser WWF att Samförvaltningsinitiativet är en intressant och möjlig väg att gå för ökat lokalt och regionalt engagemang i resursnyttjande och resursbevarande. Som naturvårdsorganisation ser vi gärna att dessa pilotprojekt får växa vidare ytterligare några år för att man ska kunna utvärdera resultatet mer korrekt.

Deltagare från Världsnaturfonden (WWF) berättar

Box 5.7 Reflektioner från WWF.

6. Samverkans delar

I kapitel 3 beskrevs att Fiskeriverkets dialog- och samarbetspartners har ökat markant i antal och diversitet under de senaste tio åren. Kapitel 4 beskrev vilka som har varit aktiva i samförvaltningsinitiativen på den lokala nivån. Men områdesbaserad samförvaltning växer fram i en institutionell omgivning där det redan finns en rad regler och överenskommelser (formella och informella) med olika intressenter och hur dessa skall delta i beslutsprocessen. Den institutionella omgivningen sätter ramar för möjliga och lämpliga samförvaltningslösningar. I detta kapitel beskrivs de kopplingar och den samverkan som har funnits

mellan de lokala initiativen och aktörer på andra nivåer.

Samarbetet inom initiativen kan ses som ett nätverk bestående av olika aktörer som representerar olika intressen. Ett sådant arbetssätt genererar också nätverk med andra aktörer eller nivåer. Den lokala nivån har utvecklat både horisontella och vertikala relationer och nätverk. Fördelen med ett sådant nätverk är att det kan lägga grunden till ett brett accepterande och engagemang för de idéer och den kunskap som finns för ett hållbart nyttjande av resurserna

6.1 Samverkan med forskningsvärlden

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att det behövs kunskap och erfarenheter från flera håll för att kunna bruka och förvalta en komplex resurs på ett långsiktigt hållbart sätt. De brukare som har varit inblandade i det lokala samarbetet uttrycker generellt ett stort behov av att på ett bättre sätt kunna bedöma tillgången på fisk, finna indikatorer som kan följas upp lokalt och öka förståelse av avgörande ekosystemvariabler och miljöaspekter.

I flera initiativ har dialogen mellan brukare och forskare stått i fokus vilket har varit uppskattat på båda sidor. Detta bör ses i ett sammanhang där dialogen och förtroendet mellan fiskare och forskare under lång tid har varit bristande och under vissa perioder mer eller mindre avbrutits.

Ett aktivt samarbete mellan lokala initiativ och Fiskeriverkets Avdelning för forskning och utveckling har å ena sidan givit brukare personliga kontakter med vad som annars uppfattas vara en byråkratiserad värld och en förståelse för de villkor och förutsättningar som finns för forskningen. Å andra sidan har forskare fått känna att de levererar kunskap som efterfrågas av

brukarna. SFI Halland och SFI Norra Bohuslän är exempel på initiativ där det funnits ett intensivt samarbete mellan fiskare och forskare (se box 4.5-4.7). Tillsammans har brukare och forskare identifierat vad som behövs undersökas, varför och hur, och tillsammans har försöksfiske och fältarbete genomförts. Dessa erfarenheter visa att det är viktigt att fiskaren tidigt finns med i processen då forskningen utformas. Att forskaren tidigt presenterar data, analysmetoder och diskuterar tolkningen av resultat med dem som berörs har också visats vara en bra arbetsmetod. En positiv erfarenhet från initiativen är att eftersom både brukare och forskare har kunskap om metoder och tillgång till data, blir fiskaren delvis ägare av arbetet och därmed också av resultatet. I en dialog om tolkning av resultat och hur det kan omvandlas till beslut sker ett utbyte av olika erfarenheter, perspektiv och världsbilder vilket ökar kommunikationen om och förståelsen för varandras kunskap och utgångspunkter. Ur en sådan kommunikationsprocess kan det på sikt utvecklas en mer gemensam förståelse av resursen och fisket. Ett problem är att när det handlar om gemensamma resurser innebär ett sådant engagemang höga transaktionskost-

nader, i form av att mer tid krävs, både för brukaren och särskilt fiskeföretagen, och för forskaren.

Inte bara engagemanget från de officiella forskningsinstitutionerna relaterade till fisket är värt att lyfta fram. Kanske än mer intressant har deltagandet av andra forskare varit och det samarbete som detta kan medföra för såväl samförvaltningsområdena som Fiskeriverket. I SFI Gotland, SFI Norra Bohuslän och SFI Ume-Vindelälven har de lokala grupperna förutom samarbetet med Fiskeriverkets avdelning för forskning och utveckling, tagit initiativ till och utvecklat ett samarbete med andra forskare som verkar i området. Göteborgs universitet (Tjärnö marinbiologiska labo-

ratorium TMBL), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Högskolan på Gotland (Forskningsstationen i År) är exempel på forskarcentra som har deltagit i arbetet.

Deltagande av naturvetenskapliga forskare från universitetsvärlden har varit problematiskt då detta oftast faller utanför de olika universitets utbildning och forskningsuppdrag och det har varit svårt att ansöka om medel för sådan tillämpad verksamhet. Det är dock viktigt här att påpeka att fler universitet har framfört intresse att samarbeta trots detta. När de lokala initiativen ingår i en mer tydlig genomförandefas kommer det förmodligen att vara enklare att finna finansiering.

6.2 Samverkan inom intresseorganisationerna

Många vattenägare, sportfiskare, husbehovsfiskare samt de flesta yrkesfiskare är organiserade genom sina intresseorganisationer. Dialog och samverkan mellan dessa organisationer och myndigheter äger rum på olika arenor. De organiserade brukargrupper som har varit aktiva inom den lokala samförvaltningen (se kapitel 3) har också via sin huvudorganisation en formell kontaktkanal till Fiskeriverket på central nivå; de deltar så att säga redan i ett slags representativ samförvaltningsprocess som oftast tar former av information och samråd. I vissa fall finns det grupper som har valt att inte bli medlemmar i riktstäckande organisationer men som deltar i någon lokal förening. Den lokala nivån kan bli attraktiv för fiskare som inte är medlemmar i större organisationer eller som kanske inte känner sig representerade av de existerande organisationerna.

Resursens karaktär och skillnaderna i ägande (det enskilda och det allmänna) gör att det finns flera arenor för diskussion och nivåer där olika former av beslut måste tas, för att de insatser som görs på lokal nivå skall få avsedd verkan. Som påpekats tidigare har uppdraget om lokal samförvalt-

ning sitt ursprung i ett sökande efter nya förvaltningslösningar och en målsättning att ge fiskare mer inflytande över resursen och fisket lokalt. Från det perspektivet skulle uppdraget kunnat ha handlat om hur myndigheterna skulle välja vilken samförvaltningsnivå som bäst skulle motsvara den svenska fiskeripolitiken och gynna de lokala fiskarna. Men fiskets verklighet är mer komplicerad än så och förutsätter samförvaltning på olika nivåer. Fiskets karaktär som gemensam resurs talar dessutom för behovet av täta kontaktytor och kommunikation mellan politiska och administrativa nivåer.

Fiskarens rörlighet skiljer sig markant beroende på hur fisket bedrivs, vilket också påverkar behovet av olika arenor för diskussion. Medan vattenägare, husbehovsfiskare, samt för det mesta också det småskaliga kustfisket med passiva redskap, fiskar lokalt i närmiljön, är många yrkesfiskare och sportfiskare rörliga över större områden. Ju mer rörliga fiskarna är, ju viktigare blir informationsflöde och samarbete mellan de olika nivåerna i en intresseorganisation. Särskilt viktigt är täta kontaktytor och kommunikation mellan den

lokala och centrala nivån när det inom ett område finns både mer lokala och mer rörliga fiskare, detta kan gälla både yrkesfiske och fritidsfiske.

För att kunna lyckas med detta behövs uppbyggnad av kanaler för informationsflöden inom såväl intresseorganisationerna och myndigheterna. Myndigheterna måste säkerställa sina representanter i lokal samförvaltning har god kunskap om det som pågår inom myndighetens övriga verksamhet. Kan inte myndigheternas deltagare förmedla strategiskt information till den lokala nivån blir den lokala nivån försvagad.

Exempelvis när det gäller yrkesfisket, där i de flesta fall informationsflöde mellan nivåerna är en förutsättning för att samförvaltning lokalt skall lyckas. Yrkesfiskarna är organiserade både områdesvis i 28 lokalavdelningar och i sju specialiserade kommittéer som är knutna till SFR:s styrelse. Kommittéerna representerar olika segment i det svenska fisket och förser SFR:s styrelse med utlåtanden kring de olika fiskena, svarar för information till avdelningarna samt har kontakter med myndigheter. Kommittéerna har också för uppgift att delta och följa arbetet i de europeiska regionala rådgivande nämnder (RAC).

Kommittéerna har av SFR:s kongress givits mandat att arbeta gentemot Fiskeriverket vad gäller regleringar inom respektive segment och skulle kunna beskrivas som specialiserade eller funktionellt inriktade samförvaltningsgrupper. SFR har påpekat att samförvaltning riskerar att institutionalisera en förskjutning av inflytandet i fiskefrågor. SFR centralt ser dock också att samförvaltningsinitiativen, och de lokala/regionala aktiviteter som de genererar, ger möjlighet att föra fram fiskets synpunkter i nya grupper. Det är framförallt tanken på en framtida decentralisering av beslutsfattandet till andra grupper som företrädare för SFR vänder sig mot. Däremot ser man positivt på de aspekter av samförvaltning som innebär att en lokal och regional samverkan kring fiske utvecklas.

Då brukargruppen yrkesfiskare uppvisar stora variationer i rörlighet mellan medlemmarna är det således viktigt att de idéer som genereras inom ett samförvaltnings-

område förankras i kommittéerna då dessa idéer påverkar andra yrkesfiskare som verkar utanför området. På samma sätt är det viktigt att de idéer och problem som diskuteras inom kommittéerna och som påverkar fisket i ett samförvaltningsområde också diskuteras inom samförvaltningsgrupperna. En sådan diskussion kan framförallt vara ett stöd för de fiskare som sedan deltar på olika nivåer inom en intresseorganisation.

För att en rumsligt organiserad samförvaltning skall kunna fungera tillsammans med de andra nivåerna förutsätts alltså ett väl utvecklat informationsflöde och en samordning av de samförvaltningsprocesser som äger rum på olika nivåer eller efter olika grunder. Arbetsfördelningen inom yrkesfisket och även tidigare former av central samförvaltning har ofta organiserats efter specialiserade eller funktionella principer. De beslutsprocesser som äger rum i samverkan med enskilda intressenter eller funktionella grupper på högre nivåer, inklusive den europeiska, kan påverka och detta har påverkat den lokala nivåns handlingsutrymme på olika sätt; positivt eller negativt, genom en förstärkande eller försvagande effekt.

Det finns dock formella samförvaltningsstrukturer som inte riktigt följer det funktionella eller specialiserade sättet att organisera samförvaltning på och som är av betydelse när lokal områdesbaserad samförvaltning skall institutionaliseras. Nationellt finns vattenägarnas samfälligheter och fiskevårdsområden (FVO). Ett fiskevårdsområde ger vattenägaren en möjlighet att organisera sig och förhålla sig till det privata som gemensamt. Det nya begreppet fiskskötselområden (FSO) är avsett att komplettera FVO och öppnar här en möjlighet för en utvidgning av samförvaltningsmodellen genom att bjuda in grupper som sportfiskare till förvaltningen.

Internationellt finns de nyetablerade europeiska rådgivande nämnderna, RAC, som är byggda runt specifika havsområden utifrån ett rumsligt perspektiv men som samlar brukare med olika intresse. Regionala rådgivande nämnder ger representanter för alla fiskeintressenter i ett havsområde möjlighet att ge råd i förvaltningsfrågor till den Europeiska kommissionen.

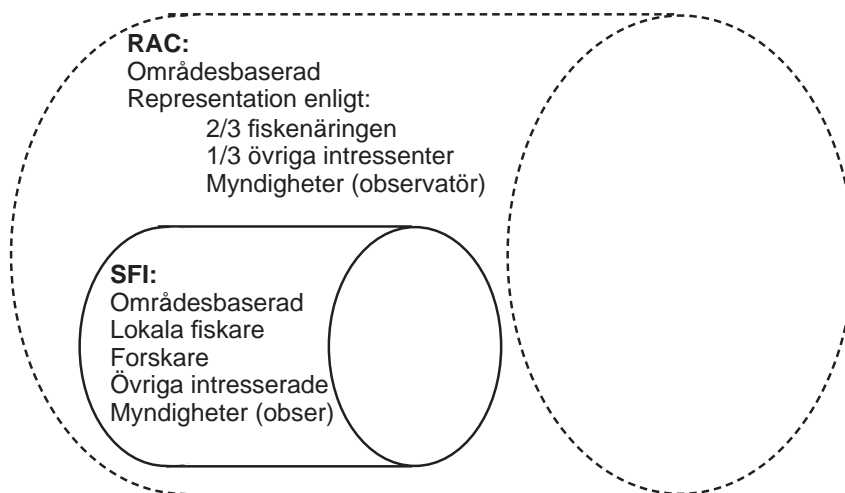
6.3 De regionala rådgivande nämnderna (RAC)

Att det i frågor som är viktiga för initiativen och som diskuteras på den europeiska arenan utvecklas samarbetsformer med de regionala rådgivande nämnderna, RAC, är en förutsättning för att de kust- och havsbaserade initiativen skall kunna påverka fiskets bedrivande.

Under projektperioden har två initiativ kommunicerat med RAC; Gotland och Halland. Dessa initiativ har sett respektive Östersjö RAC och Nordsjö RAC som viktiga institutioner att samarbeta med. Den resurs som SFI Gotland har valt att förvalta kan visserligen avgränsas men endast delvis beslutas om oberoende av de nationella och europeiska myndigheterna. Därför har Gotland valt att bli medlem i Östersjö RAC, som ger råd till den Europeiska Kommissionen, och har till exempel valt att skicka konkreta förslag till RAC (box 6.1). Halland har deltagit som observatör i Nordsjö RAC:s arbetsgrupp för Skagerrak och Kattegatt, vilken har diskuterat former för en framtida havdagsbaserad förvaltningsmodell i Kattegatt.

Figur 6.1 visar att RAC:s medlemmar delas in i två grupper: a) organiserade företrädare för fiskesektorn (redare, småskaliga fiskare, förädlare, producent) och b) andra intressegrupper (fritidsfiskare, miljöorganisationer, vattenbrukföretag). Företrädare för fiskesektorn har 2/3 av platserna i en RAC och gruppen andra intressenter har 1/3. Från det svenska yrkesfiskets håll har det funnits olika åsikter om huruvida en lokal samförvaltningsgrupp ska kunna bli medlem i en RAC eller inte och i sådana fall inom vilken gruppering (inom 2/3-gruppen med fisket eller inom 1/3-gruppen med andra intressenter).

Var de lokala samförvaltningsinitiativen ska placeras då de ansöker om medlemskap i en RAC är således inte så självklart eftersom medlemskapet i en RAC är intressebaserat eller funktionellt strukturerat. Medan SFI-Gotlands medlemskap i Östersjö RAC:en gick rätt så smidigt och initiativet placerades inom 2/3-gruppen tillsammans med fiskesektorn har delta-



Figur 6.1 Jämförelse mellan SFI och RAC.

gandet av SFI-Halland i Nordsjö RAC:ens arbetsgrupp för Skagerrak/Kattegatt varit ett ämne för viss diskussion.

Ifrågasättande av deltagande av SFI Halland i RAC:ens arbete hade delvis att göra med att man inom yrkesfiskarnas organisationen var av den uppfattningen att yrkesfiskarna från Halland redan var representerade genom SFR:s fiske- och havs-kräftkommitté. Genom dialog mellan SFI Halland och SFR har det dock blivit möjligt för SFI Halland att delta som aktiv observatör i RAC:ens arbetsgrupp. Idag är den

gemensamma uppfattningen att de samförvaltningsområden som direkt berörs av olika RAC aktivt bör delta i dess arbete, och om man så vill ansöka om medlemskap.

Erfarenheten har visat att deltagande i RAC är ett bra sätt att säkerställa informationsflödet. Det innebär också att den lokala nivån på ett tidigt stadium får information om vad som planeras på europeisk nivå, vilket är en förutsättning för att säkerställa ett lokalt inflytande, särskilt avseende förvaltning av de kvoterade bestånden.

Sammanfattning av SFI Gotlands skrivelse till BS RAC angående förvaltning av piggvaren

Piggvaren är en stationär art, enligt undersökningar som gjorts. Vid försök på Gotland har man konstaterat att 95 % av den utsatta, märkta fisken, återfångats mindre än 30 km från märkningsplatsen.

Man har inte funnit att arten är överexploaterad. En minskning av fångsterna märktes under början av årtiondet, men på senare år har fångsterna åter ökat.

Piggvaren uppvisar betydande storleksskillnader mellan hannar och honor. Honorna uppnår en längd av ungefär 51 cm, medan hannarna sällan blir längre än 33 cm. Med den gällande tillåtna minimigränsen 30 cm för fångst av piggvar, betyder det att den allt överskuggande delen av fångsterna består av honor. Denna minimigräns innebär att stora mängder omogna honor fångas, medan hannarna inte utnyttjas i någon större utsträckning, då de inte uppnår fångstbar storlek förrän i sitt sista levnadsår.

Fisket runt Gotland år 2006 spolierades i stor utsträckning på grund av ett felaktigt beslut av EU:s ministerråd. Gränsen för sommarens fredningstid inom ICES område 28, dvs öster om Gotland, angavs genom felskrivning till latitud 59:50:00, istället för 56:50:00. Detta innebär att hela östra sidan av Gotland skulle vara fredad, något som saknade vetenskaplig grund. Efter massiv kritik från lokala myndigheter och fiskare, upphävdes förbudet endast två dagar innan fiskesäsongen började. Ovanstående indikerar att besluten bör tas på lokal nivå. Samförvaltningsinitiativet Gotland föreslår därför

- att ICES område 27 (som går från Gotland och västerut) och ICES område 28:2 (som går från Gotland och österut), delas på ett sådant sätt att man får ett område 27 väst och ett område 27 öst, där östra delen av 27 förvaltas lokalt av SFIG, samt på liknande sätt med område 28, där västra delen av område 28 förvaltas av SFIG.
- att SFIG genom regelbundna undersökningar kontrollerar beståndets status.
- att man i framtiden inför separata minimistorlekar för landning av piggvar avseende könstillhörighet, baserade på de undersökningar som gjorts gällande de storleksskillnader som finns mellan könen.

SFI Gotland berättar

6.4 Samverkan med centrala myndigheter

I de sex samförvaltningsinitiativen har de brukare som deltar valt att samarbeta med olika myndigheter. Att samarbeta med myndigheter framställs av de lokala initiativen som viktigt då dessa i sin tur har ett eget stort nätverk och resurser till förfogande.

Erfarenheten från SFI visar att i en samförvaltning blir fiskarna och andra intressenter mer aktiva i förvaltningen samtidigt som det ställer högre krav på dessa gruppers deltagande och ansvarstagande i förvaltningsprocessen. I ett sådant system arbetar följaktligen intressenterna mer tillsammans *med* istället för *gentemot* myndigheterna. Samarbetet inom initiativen kan ses som nätverk bestående av aktörer som representerar olika intressen - t ex offentliga tjänstemän, forskare och grupper

av lokala nyttjare. Fördelen med sådana nätverk är att de kan lägga grunden till ett brett accepterande och engagemang för de idéer och den kunskap som finns för att uppnå ett hållbart nyttjande av resurserna. Men det blir definitivt mer att göra och fler kontaktytor för myndigheterna, åtminstone under beredningsfasen för beslut. Förhoppningen är att sådana beslut kommer att efterlevas bättre och på lång sikt kommer mindre kontroll att behövas.

Just tillsyn och kontrollfrågor, och i förlängning de myndigheter som arbetar med detta, är något som de lokala samförvaltningsgrupperna har önskemål om att utöka samarbetet med (se box 6.2). Detta bedöms av Fiskeriverket men också av Kustbevakningen som ytterst viktigt och positivt.

Kustbevakare om egenkontroll och långsiktighet

Arbete med samförvaltning måste ske långsiktigt

Personligen är jag övertygad om att samförvaltning runt egenkontroll är ett förträffligt sätt att arbeta. Dock tror jag att det måste ske på ett mer långsiktigt sätt och inte som ett 1-års projekt. Anledningen till detta är att både fiske och lagstiftning är dynamiska verksamheter som delvis förändras varje år vilket leder till att såväl de dokument som ligger till grund för egenkontrollpärmarna som arbetssätt kontinuerligt måste uppdateras och utvecklas.

Processen startade på initiativ av fiskarna i form av ett EU-projekt. Det var mycket stimulerande att samarbeta med fiskarna och att vara med och utveckla egenkontrollen. Dessutom resulterade det i ett instrument som kan användas av Kustbevakningens tjänstemän.

Framförallt var det intressant att i samverkan med Fiskeriverket arbeta fram de "Checklistor" samt "Register" till pärmarna, som ligger till grund för "Egenkontrollen". Dock kan i efterhand konstateras att det tog betydligt mer tid i anspråk än vad vi hade förväntat oss.

Samförvaltning runt egenkontroll är ett utmärkt arbetssätt men på grund av dynamiken måste det ske långsiktigt.

Deltagare från Kustbevakningen berättar

Box 6.2 Reflektioner från Kustbevakningen.

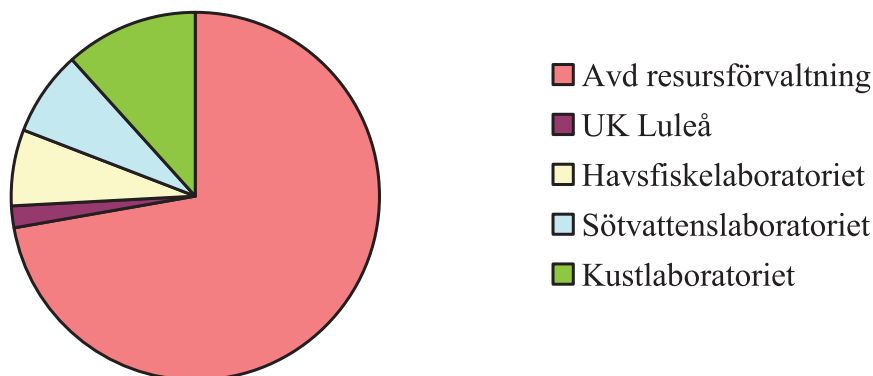
7. Det kostar tid och pengar att samförvalta

7.1 Fiskeriverket insats i finansiella termer

Under perioden november 2004 till december 2006 har kostnaderna för uppdraget uppgått till 4.353.467 kr. Summan inkluderar det ekonomiska stöd som Fiskeriverket ansökte om genom EU-medel för planering och utvärdering och som uppgick till 1.320.500 kr.

Fiskeriverkets personal insats har uppgått till ca 3 miljoner kronor. Figur 7.1 visar

personalinsatsen fördelad på enheter och laboratorier. Det bör dock noteras att denna redovisning inte speglar den totala insatsen från Fiskeriverkets Avdelning för forskning och utveckling, FoU, som särskild under genomförandefasen har behövt ansöka om och finansierats genom separata projektmedel. Figuren visar inte heller den tid som har avsatts under de två sista månaderna av 2006.



Figur 7.1 Fiskeriverkets personalinsats per enhet och laboratorier. Totalt 3 miljoner kr för perioden 01-11-2004 till 01-10-2006.

7.2 Finansiering av planeringsfasen

Den totala kostnaden för planeringsfasen uppgick till 1.983.000 kr varav 50% utgjorde Fiskeriverkets personalinsats och 50% av kostnaderna avsåg planeringsstöd och gemensamma aktiviteter riktade till eller genomförda av de lokala initiativen.

Med regeringsuppdraget följde ingen extra finansiering. Medan Fiskeriverket hade möjlighet att omdisponera inom ramen för sin reguljära budget var situationen på den lokala nivån annorlunda. Ett undantag var samförvaltningsinitiativet Kustlandet som

bygger på ett Leader+ projekt och som därför hade egen finansiering från starten. För att kunna stötta processen vid uppbyggnaden av de lokala initiativen ansökte Fiskeriverket om EU-stöd för 790.000 kr.

Med detta stöd finansierades planeringsfasen på lokal nivå, utarbetande och distribution av riktlinjer för samförvaltningen och ett första större gemensamt möte. Fiskeriverkets insats har främst bestått i att tillhandahålla personal och täcka resekostnader. Kostnadsfördelningen för de olika sex initiativen framgår av respektive faktablad (bilaga 1).

Erfarenheten från Samförvaltningsinitiativet visar betydelsen av en välfinansierad planeringsfas. Det är oftast en eller två lokala aktörer som sätter igång processen och det tar tid innan fler aktörer kommer

med och processen att bestämma en gemensam målformulering tar fart. När samförvaltningsgruppen enats om målen vidtar olika projekt för vilka i de flesta fall måste ansökas om finansiering. Att ansöka om EU-medel är en betydande ansträngning och det är inte förrän samförvaltningsgruppen har konstituerats och påbörjat en serie aktiviteter som syftar till att genomföra uppställda mål, som sådana medel kan sökas.

För att säkerställa en bred ansats och för att upprätthålla kvaliteten i arbetet är det viktigt att de grupper som har för avsikt att organisera sig kring samförvaltning av fisket i ett område ges möjlighet att ansöka om planeringsmedel. I detta sammanhang visar erfarenheterna att en särskild initial finansiering om ca. 100.000 – 150.000 kr kan vara tillräckligt.

7.3 Finansiering av genomförandefasen

Att uppe en total kostnad för genomförandefasen är inte meningsfullt då denna varierar mycket från initiativ till initiativ. Vidare har huvuddelen av verksamheten i vissa initiativ, som Vättern och Vindelälven, inte handlat om resurskrävande satsningar utan främst bestått av förankringsverksamhet. Informationen i faktabladen ger dock approximativ information om storleken på de budgetar som legat till grund för initiativens ansökningar om medel. Det bör noteras att ansökningarna avser olika långa tidsperioder.

Det är viktigt att notera att i de flesta fall består ca 50 % av budgeten av medfinansiering från olika myndigheter (framför allt Fiskeriverket och länsstyrelserna) i form av personalinsatser eller finansiering av pågående, parallella studier.

Arbete för vilket lön eller annan kontant ersättning inte avses utgå, dvs frivilligt arbete, beräknas för närvarande inte som svensk medfinansiering.

Ume-Vindelälven och Vättern har kunna nyttja fiskevårdsmedel (Fiskeriverkets anslag 43:9) för medfinansiering av verksamheten.

Norra Bohuslän avviker från de övriga initiativen på så sätt att det här har utgått ytterligare medel från till exempel Västra Götalandsregion, från två kommuner och från Världsnaturfonden (WWF).

Det har konstaterats att det regelverk som tillämpas om statligt stöd till fiskerinäring (FIFS 2001:1) inte är riktigt anpassat för lokala samförvaltningsgrupper eller organisationer.

Den som ansöker förutsätts ha eget rörelsekapital. Stödmottagaren av EU:s fondmedel rekviderar alltså det beviljat stödet i efterskott tillsammans med verifikationer. Detta innebär att någon organisation måste träda in och ta rollen som huvudman då man ansöker om stöd vilket förklarar varför det har i de flesta fall varit länsstyrelse eller kommun som har presenterat ansökan.

Som nämndes ovan är det viktigt att notera att Fiskeriverkets Avdelning för forskning och utveckling och dess laboratorier har ökat sin roll som resursförmedlare under genomförandefasen, något som inte framgår av figuren 7.1. Figuren inkluderar alltså

enbart den resursinsats som har belastat FoU:s förvaltningsanslag och *inte* de resurser insatserna som avdelningen har finansierat genom andra specifika medel så som fiskeavgiftsmedel eller EU-medel.

7.4 Finansiering av utvärdering och rapportering

Den totala kostnaden för utvärderings- och rapporteringsfasen, inklusive större möte och publikationer av rapporter uppskattas till 1.500.000 kr. För att kunna driva denna utvärdering ansökte Fiskeriverket

om EU-stöd för 530.500 kr. Ansökan utformades med Fiskeriverkets personalinsats och Naturvårdsverkets bidrag som medfinansiering.

7.5 Nya förutsättningar för finansiering

Den Europeiska fiskerifonden (EFF) för perioden 2007–2013 innehåller fem prioriterade områden:

1. Åtgärder för att anpassa gemenskapens fiskeflotta genom bland annat skrotningsbidrag
2. Vattenbruk, inlandsfiske, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter
3. Åtgärder av gemensamt intresse
4. Hållbar utveckling i fiskeområden
5. Tekniskt stöd

Det svenska programmet har tilldelats en budget på cirka 492 miljoner kronor från EU. Till detta kommer den svenska nationella medfinansieringen i samma storleksordning.

Av de prioriterade områdena i det nya programmet, är ”Hållbar utveckling i fiskeområden”, av särskilt intresse för samförvaltningen. Detta område skall ses som ett komplement till de övriga områdena i programmet. Syftet med område fyra är enligt fonden följande:

- Att bevara det ekonomiska och sociala väståndet i dessa områden samt öka värdet på produkter från fiskeri- och vattenbrukssektorn.
- Att bevara och skapa nya arbetstillfällen i fiskeområdena genom att främja diversifiering eller ekonomisk och social omstrukturering av områden som står inför socioekonomiska svårigheter till följd av förändringar inom fiskerinäringen.
- Att främja kustmiljöns kvalitet.

- Att främja nationellt och trans-nationellt samarbete mellan fiskeområden.

Arbetsmetodikerna inom fiskeområdena skall enligt EU-förordningen bygga på:

- Lokal förankring, identifiering av lokala behov och lokal kunskap.
- Underifrånperspektiv, i den meningen att initiativet bör komma från de lokala aktörer och parter som berörs.
- Offentliga och privata parter som agerar tillsammans.
- Fiskeriverket har föreslagit följande målsättningar för det prioriterade området.

Hållbar utveckling i fiskeområden:

- Livskraftiga och diversifierade företag i fiskeområden.
- Utveckla nätverk.
- Höjd livskvalitet.

Dessutom skall fiskeområdena bidra till att uppnå de övergripande målen som har föreslagits för programmet:

- Minska fiskeflottans kapacitet enligt planen för anpassning.
- Ökad jämställdhet inom fiskerinäringen
- Skapa och bibehålla sysselsättning.
- Minskad miljöbelastning och förbättrade förutsättningar för naturliga bestånd.
- Företagsekonomisk lönsamhet i fiskerinäringen.

Förslaget till operativt program som Fiskeriverket har lämnat till Jordbruksdepartementet innebär att ansökningsförfarandet för att bilda ett fiskeområde utgår från att de sökande grupperna avgränsar fiskeområdet geografiskt. Området skall vara geografiskt sammanhängande och ansökan bör stödja sig på redan befintliga organisationer. Fiskeriverket bedömer att det är eftersträvanvärt att olika inriktningar inom fiskerinäringen finns representerade bland de fiskeområden som kommer att

utes. I sin ansökan skall gruppen utarbeta en lokal utvecklingsstrategi, vilket innebär en översiktlig plan för näringsverksamhet i fiskeområdet och förslag till huvudsakliga projektaktiviteter.

Gruppen som söker skall vara sammansatt på ett sådant sätt att den kan lägga fram och genomföra en utvecklingsstrategi i det föreslagna området. Det skall finnas garantier för parternas förmåga att utföra de uppgifter som de ålagts, samt för handlingskraften och beslutsfattandet. Grupperna skall bestå av företrädare för fiskerinäringen och andra berörda lokala sektorer.

Enligt EFF definieras fiskerinäringen som den sektor inom ekonomin som omfattar all verksamhet i samband med produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Gruppens relevans och handlingskraft kommer att bedömas utifrån såväl dess sammansättning, som öppenheten och insynen i roll- och ansvarsfördelningen. Samtliga intressenter som berörs av fiskeområdets verksamhet skall tillfrågas om delaktighet.

Fiskeriverket har vidare föreslagit att i de fall där den lokala utvecklingsstrategin behöver beskrivas utförligare än vad gruppen har möjlighet till i sin ansökan, skall gruppen ha möjlighet att ansöka om ett så kallat planeringsbidrag av mindre storlek, för att säkerställa en planeringsfas.

Ekonomiskt stöd för hållbar utveckling av fiskeområden får beviljas för följande ändamål:

- Stärkande av fiskeområdenas konkurrenskraft.
- Omstrukturering och omställning av ekonomisk verksamhet, särskilt genom att främja ekoturism, under förutsättning att denna verksamhet inte ökar den totala fiskeansträngningen.
- Diversifiering av verksamheten genom att främja olika typer av sysselsättning för fiskare genom att skapa ytterligare arbetstillfällen utanför fiskerinäringen.
- Ökat värde på fiskeriprodukter.

- Stöd till infrastruktur avsedd för småskaligt fiske och turism och tjänster som gagnar små fiskesamhällen.
- Skydd av miljön i fiskeområden så att den förblir attraktiv, återskapande och utveckling av byar och småstäder utmed kusten med fiskeriverksamhet samt skydd och förbättring av naturarvet och det arkitektoniska kulturarvet.
- Återskapande av produktionspotentialen inom fiskerinäringen när den skadats av natur- eller industrikatastrofer.
- Främjande av interregionalt och transnationellt samarbete mellan grupper i fiskeområden, i synnerhet genom nätverk och spridning av bästa metoder.
- Förvärv av kunskaper och underlättande av förberedelse och genomförande av den lokala utvecklingsstrategin.
- Bidrag till gruppernas löpande kostnader.

Inom fiskeområdena kan även åtgärder finansieras för att till exempel främja och förbättra yrkeskunskaper, omskolning och arbetsmarknadstillträde, särskilt till förmån för kvinnor, under förutsättning att dessa åtgärder ingår som ett led i en strategi för hållbar utveckling och att de har direkt anknytning till de åtgärder som beskrivs ovan.

Den nya EFF öppnar för nya finansieringsmöjligheter för dagens samförvaltningsgrupper att fortsätta sitt arbete med hållbart utveckling av fiskeområde liksom att det öppnar en möjlighet för andra liknande initiativ.

7.6 En särskilt not om transaktionskostnader

Att etablera en lyckad samförvaltning är något som tar tid och kräver engagemang av alla berörda och på olika organisatoriska nivåer (lokalt, regionalt, centralt).

Det är viktigt att vara medveten om vilka förväntningar berörda intressenter har för att kunna hålla uppe motivationen under processens gång. Engagemang och eventuell entusiasm för att spendera tid, och i vissa fall resurser, på att utveckla samförvaltningsinitiativen är förknippat med uppfattningen att vinsterna (egna och gruppens) överstiger kostnaderna för engagemanget. Samförvaltningsprocessen är ett givande och tagande. Att inse detta kan vara särskilt viktigt i början av en samförvaltningsprocess, då kostnaderna ofta kan uppfattas som höga i förhållande till vinsten. Även om aktörerna är medvetna om att dessa kostnader initialt kan vara tämligen höga (exempelvis konflikt- och informationskostnader) förväntar man sig på lång sikt fördelar av att delta.

Det finns en serie faktorer som kan göra att de brukare som deltar upplever kostnaderna som speciellt höga. Utfallet av samförvaltning kan till exempel upplevas som att den kan resultera i en mindre del av den gemensamma resursen och/eller mindre och delad makt. För organisationerna kan det betyda att större mängd och ny typ av information måste kommuniceras och att det tar längre tid att nå gemensamma beslut.

Det är viktigt att uppmärksamma att fiskarna och särskilt yrkesfiskarna flera gånger påpekat problemet med att deras arbete med initiativet tar så mycket av deras tid i anspråk. Möten avlöser varandra och många fredagar åtgår till samförvaltning vilket i längden blir orimligt. Fiskarna menar att eftersom mötena inte ingår i deras "normala" arbete utan konkurrerar med annan verksamhet deltar de inte på samma villkor som många andra, t ex tjänstemän och forskare. Detta som också

kan kopplas till frågan om att frivillig tid inte få räknas som medfinansiering och gör projektet sårbart i längden. För att lösa detta problem kan de medverkande yrkesfiskarna i högre grad än hittills fördela arbetet bland sina kollegor. I längden kan det vara en styrka att fler yrkesfiskare får direkt erfarenhet av att arbeta inom samförvaltningsinitiativet och därmed erfarenhet av att samverka med aktörer med andra perspektiv och intressen.

Samförvaltningsinitiativet har under planeringsfasen tillämpat mötesarvode för brukarna och frivilliga organisationer. Arvodet fick uppgå till max 800 kr för den enskilde och 1200 kr för företag. Under genomförandefasen fick de lokala initiativen själv besluta om en sådan möjlighet. Som en jämförelse använder Leadergrupperna en norm där man värderar eget obetalt arbete till 175 kr per timme. Detta räknas med i totalbudgeten som en kostnad och medfinansiering vilken berättigar till EU-stöd och statliga stöd. Många gånger är detta arbete den enda privata medfinansieringen när små ideella föreningar arbetar i projekten. Om man har med andra

organisationer och privata företag bidrar de ofta också med lokaler, utrustning och även kontanta medel. Det kallas oftast för "direkt finansiering" till skillnad mot "ideell tid". På samma sätt kan offentliga aktörer bidra både med kontanta medel eller direkt finansiering.

Frågan om höga transaktionskostnader bör uppmärksammas för om det svårt att hitta brukare som har tid att engagera sig i förvaltningen så det finns det en risk att t ex representanter för offentliga myndigheter och forskningsinstitutioner, som ofta deltar som en del av sitt "vanliga" arbete, kommer att dominera. Detta indikerar att deltagandet av lokala brukare i samförvaltning bör säkerställas genom nationella medel.

Transaktionskostnader blir även höga i början för myndigheterna som måste aktivt närvara på möte och egna mycket tid åt att kommunicera med flera aktörer. Men dessa höga kostnader i början av samförvaltningsprocessen är tänkt skall med tiden leda till besparingar i andra led av förvaltningen, till exempel i kostnader för kontroll apparaten.

8. Överväganden

De föregående kapitlen har i stor utsträckning varit beskrivande. I de två avslutande kapitlen som nu följer, diskuteras möjligheter och problem med, samt förutsättningar för, områdesbaserad samförvaltning. I kapitlet redovisas också Fiskeriverkets bedömning, vilken ska ses i relation till uppdragets

syfte, de mål och riktlinjer som återfinns i propositionen (2003/04:51) för kust och insjöfisket inklusive fritidsfiske och vattenbruket. Diskussionen och slutsatserna ska också ses i relation till aktörernas erfarenheter och bedömningar som presenterats i kapitel 5.

8.1 Ökat deltagande av berörda intressenter

Centrala aktörer

Målet att stärka fiskerinäringens, miljöorganisationers och andra berörda intressenters inflytande och ställning i förvaltningen av fiskeresurserna har varit vägledande för uppdraget. Centrala aktörer i ett samförvaltningsinitiativ är individer och grupper som väsentligt påverkas av förvaltningens utformning eller frånvaron av förvaltning och som har ett anspråk på att äga en fråga eller dess lösning.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att utgångspunkten för vilka parter som ska ingå i ett samförvaltningsområde bör vara kopplad till gruppens kärnverksamhet; dvs. bruk, förvaltning och lokal utveckling av fiskeresursen och fisket i ett område. Denna verksamhet, tillsammans med de fiskandes förhållningssätt till området ligger till grund för att de som aktivt fiskar eller på annat sätt brukar fiskeresursen i det aktuella området bör vara centrala aktörer i samförvaltningen, vilket inte minskar behovet av ett aktivt deltagande av andra intressenter. Särskilt skulle ett ökat deltagande av miljöorganisationer på lokal nivå vara önskvärt.

Fiskeriverket rekommenderar ett brett deltagande i initiativen med tonvikt på brukardeltagare, inslag av forskare och

enskilda organisationer samt att myndigheter betraktas som observatörer. *Fiskeriverket* anser att en förutsättning för ett lokalt ägande är att representanter för regionala och centrala myndigheter och forskning inte dominerar utan fungerar som vägledare, kunskaps- och informationsförmedlare utifrån en aktiv observatörsstatus. Att vara observatör innebär inte automatiskt ett lågt engagemang och aktivitet utan endast att inte vara med och fatta formella beslut.

Husbehovsfiskare på Gotland liksom yrkesfiskare från Halland och Norra Bohuslän har genom sitt samarbete med forskare visat att lokala resursbrukare har en historisk och lokal kännedom om resursen, som är nödvändig för den organiserade samförvaltningen. För att en förening av praktisk, lokal och vetenskaplig kunskap skall kunna utvecklas och användas i samförvaltning krävs att de forskare som verkar i området blir en del i samförvaltningen. På så sätt ökar de sin förståelse för de berördas sätt att förhålla sig till forskarnas kunskaper. Samförvaltning förutsätter att deltagarna utvecklar en kompetens att integrera olika former av kunskaper i processen och att bygga förvaltningen på denna process.

Utifrån den juridiska ramen är inte brukarnas deltagare i forskning och utredningsarbete problematiskt. Tvärtom är deltagande

av brukare önskvärt i många fall. Dock ställer forskning och monitoring höga krav på objektivitet, långsiktighet och upplägg vilket gör att utrymmet att beakta aktörers åsikter i vissa fall är begränsat.

Representanter från forskning har varit efterfrågade ute i initiativen. Ett aktivt samarbete har å ena sidan givit brukare personliga kontakter och förståelse för de villkor och förutsättningar som finns för forskningen. Å andra sidan har forskare fått känna att de levererar kunskap som efterfrågas av brukarna. Ett problem är att när det handlar om gemensamma resurser innebär ett sådant engagemang höga transaktionskostnader, i form av att mer tid krävs, både för brukaren och särskilt fiskeföretagen, och för forskaren.

Fiskeriverket bedömer att det är viktigt att företrädare för vetenskaplig kunskap blir en del i samförvaltningen. Det är Fiskeriverkets bedömning att denna form av samverkan bör stödjas och utvecklas ytterligare genom att olika forskningscentra och universitet uppmuntras och ges möjlighet att delta i samförvaltning.

I regeringens uppdrag till Fiskeriverket betonas att det bör utredas vilka parter som

skall ingå i samförvaltningen. Som framgår av de exempel som presenterats i kapitel 3 har andra länder valt att noggrant reglera vilka som ska delta i den samförvaltning som bedrivs. I dessa länder godkänns representanterna i styrgruppen av ansvarig myndighet eller minister. I de svenska exempel som har följts upp av Fiskeriverket har en process påbörjats där både frågeställningar och inblandade aktörer redan har förändrats.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet indikerar att lokalt ägande av samförvaltningsprocessen samt handlingsutrymme för aktörerna är en grundförutsättning för att deltagande och engagemang ska bestå och de institutionella lösningar som etablerats ska kunna vidmakthållas och utvecklas.

Fiskeriverket anser att det inte finns något behov att villkora vilka intressenter som ska vara representerade eller ingå i samförvaltade fiskeområden. Däremot anser Fiskeriverket att det är viktigt att de som aktivt fiskar eller på annat sätt brukar fiskeresursen är centrala aktörer.

8.2 Initiativens uppgifter

I regeringens uppdrag till Fiskeriverket betonas att det bör utredas vilka uppgifter som skall lämnas till samförvaltning.

Under projektperioden har initiativen arbetat med flera olika typer av uppgifter och aktiviteter som endast tangerar de frågor som under nuvarande ordning inte kan delegeras:

- SFI Gotland har inkommit med förslag till Fiskeriverket om nya fredningstider och till Östersjö RAC om en ny förvaltningsform för piggvar.
- SFI Halland har aktivt deltagit i undersökningar med syfte att utforma en ny förvaltningsmodell.

- SFI Kustlandet har engagerat lokala brukare som tidigare inte samarbetat i en mängd varierande aktiviteter för att stärka fiskbestånden. Man har också diskuterat fredningstider och uttagsbegränsningar.
- SFI Norra Bohuslän har utbildat fiskare i marinekologi samt identifierat specifika frågor som man vill att Fiskeriverket, Kustbevakningen, andra myndigheter och forskningscentra ska lägga fokus på för att fisket ska bli mer hållbart.
- SFI Vättern diskuterar tillsyns- och tillträdesformer och utformar för närvarande en förvaltningsplan.

- SFI Ume-Vindelälven har startat en omfattande förankringsprocess, bildat ett råd för ett stort område och parallellt anordnat studiecirkel i fiskevård.

Utvecklingen av nya begrepp och lösningar som t.ex. Fiskeskötselområde, FSO, (se faktablad Kustlandet samt box 4.6) kan i praktiken fortsätta under förutsättning att det finns stöd och engagemang från olika berörda parter. Etablerandet av FSO är något som myndigheterna inte kan tvinga fram. En skötselplan skulle kunna tas fram av de lokala brukarna och delar av det vid behov omvandlas till regler som beslutas av Fiskeriverket, eller till allmänna råd från länsstyrelsen.

Initiativen planerar verkställa eller verkställt varierande uppgifter, som att ta fram utvecklingsstrategier och förvaltningsplaner för ett område, svara på remisser, delta i beredningen av ärenden och beslut, föreslå regler, insamla fångstdata från fritidsfisket, delta i forskning, utbilda, utveckla bättre redskap och instrument för egenkontroll, informera och att marknadsföra en region.

Generellt har således initiativen inte enbart sysslat med fiskevårdsfrågor och med att utveckla en egen förvaltning utan också arbetat med kunskapsbyggande och strävat efter insyn i och inflytande över fiskerirelaterade utvecklingsfrågor.

Fiskeriverket bedömer att den nya förvaltningsform som utvecklats i samförvaltningsinitiativet representerar ett nytänkande genom att brukare, myndighe-

ter, forskare och övriga intressenter på ett tidigare stadium än förut deltar i formandet av policy och beslut om fisket i geografiskt avgränsade områden.

Fiskeriverket ser positivt på att initiativen fortsätter det arbete som har påbörjats och planerar att fortsatt stödja samförvaltningsinitiativen. Vilka uppgifter som samförvaltningsgrupper förmår och vill genomföra kommer att variera från fall till fall och så väl de lokala initiativen som Fiskeriverkets kunskap om detta kommer att utvecklas. Fiskeriverket har begärt att de lokala initiativen skall reflektera över vilka uppgifter som samförvaltningen bör hantera och avser att stimulera till en diskussion kring detta. *Fiskeriverket* bedömer det som viktigt att de lokala initiativen ges möjlighet att föra fram problem och formulera förslag på beslut om det fiske som pågår i det samförvaltade området. För att möjliggöra detta måste samförvaltningsgruppen ha direkta kanaler till Fiskeriverket och länsstyrelsen.

Fiskeriverket anser dock att alla samförvaltningsinitiativ bör ta fram en åtgärdsplan i form av förvaltningsplan och/eller utvecklingsstrategi för ett hållbart fiske i respektive område. Genomförandet av en sådan åtgärdsplan kan, delvis eller i sin helhet, stödjas av de olika parterna inklusive Fiskeriverket, länsstyrelsen och andra myndigheter.

8.3 Mandat och inflytande

De uppgifter som initiativen har engagerats i kan genomföras av de lokala samförvaltningsgrupperna inom ramen för gällande lagstiftning. Trots detta har flera initiativ frågat efter någon form av beslutanderätt.

I de samförvaltningsinitiativ som verkar på enskilt vatten finns det redan en delegation genom Lagen om fiskevårdsområden. I tidigare kapitel har påpekats att Fiskeriverket idag inte kan delegera myndighetsutövande. Frågan om Fiskeriverket idag genomför andra uppgifter som skulle kunna hanteras av berörda aktörer har inte analyserats närmare. Ett flertal av de lokala initiativen befinner sig i början av en process där de fortfarande formulerar målen med förvaltningen och där således möjligheten att ta emot en formell delegering av besluträtt kan komma att bli aktuell först senare.

Om man med beslut endast menar formella ställningstaganden av aktörer med formell beslutsrätt löper man risk att en viktig del av samförvaltningsprocessen negligeras. Om ett antal aktörer, oavsett om de har formell beslutanderätt eller ej, kommer överens om hur fisket skall bedrivas inom ett område bör också detta betraktas som ett beslut. Regler kan också utgöras av internt legitimerade, oskrivna eller skrivna överenskommelser mellan brukare. Detta är något som SFI Kustlandet har utvecklat i form av avtal mellan brukare. Dessa *informella regler* saknar formella sanktioner och de kan därmed hotas av att externa aktörer inte omfattas av överenskommelsen. Det typiska för byggandet av samförvaltning är just denna blandning av formellt och icke-formellt, deltagande problemlösning och myndighetsbeslut.

I Kapitel 3 introducerades idén om olika grader av deltagande och inflytande. Med hjälp av Figur 3.1 belystes också att gällande juridiska ramar satte gränser för vilken typ av uppgifter som Fiskeriverket får lämna ifrån sig. Nedan återkommer denna figur i justerad form. Skalan i Figur 8.1 representerar det breda spektrum av deltagandeformer som samförvaltnings-

initiativen har arbetat med. De former för samförvaltning som Fiskeriverket har använt sig av har under projekttiden förskjutits till höger längs med skalan, framför allt vad gäller förhållandet mellan Fiskeriverket och den lokala nivån. Från att ha varit av informativ, konsultativ karaktär (eller ett samarbete vars innehåll och former definieras av myndigheten) har interaktionen förändrats mot en samförvaltningsform med betoning på kommunikation mellan dem som fiskar, andra lokala intressenter, forskare och myndigheter. I vissa fall har också initiativen agerat informella rådgivande organ. Erfarenheten visar att inflytandegraden i förvaltningen kan variera och de facto också har varierat, beroende på frågeställningen.

Som tidigare diskuterats finns dock fortfarande en markant skillnad mellan att vara rådgivande och att ha beslutanderätt (detta markeras i figuren med den vertikala linjen). Det senare förutsätter en förändring av gällande regelverk som har omgärdat erfarenheten och bör därför besvaras av den kommande utredningen om Fiskelagen.

Ifrågasättande av vilka befogenheter och mandat som den lokala samförvaltningsgruppen och dess deltagare har speglar också en verklighet som alla parter möter när nya arbetssätt initieras och gamla förändras. För att stimulera till nya arbetsformer, beslutsprocesser och förvaltningsmodeller inom ramen för de givna juridiska ramarna har Fiskeriverket uppmuntrat de lokala initiativen att initiera och delta i beredning av olika ärenden samt att komma med konkreta förslag och önskemål. Mandatfrågan har i de flesta fall tonats ner under tiden samarbetet har utvecklats.

God samförvaltning

På vilket sätt uppgifterna genomförs och beslut fattas är också viktiga frågor. Den lokala samförvaltningsgruppen har ett ansvar för att utföra god samförvaltning. För att en god samförvaltning ska kunna



Figur 8.1 Inflytande av intressenter/brukare i samförvaltning.

åstadkommas förutsätts att deltagarna accepterar varandra som medförvaltare, dvs. legitima deltagare i förvaltningsprocessen. Om/när så är fallet finns möjlighet att diskutera sakfrågor kring förvaltningen på ett konstruktivt sätt. Ur detta perspektiv innebär områdebaserad samförvaltning ett nytt organiserat samarbete som legitimeras internt och externt. Intern legitimering ges av de olika intressenterna när de går samman. Legitimeringen åstadkoms inom den strukturen som utvecklas, genom samtal,

förtroende, måldokument, egna beslut och regler. För att områdebaserad samförvaltning ska fungera krävs således att de mått och steg som tas förankras och legitimeras internt av alla parter. I det sammanhanget är förankring, information och konsultationsmöten riktade till bredare grupper av intressenter viktigt. Att redovisa arbetsformer, planer och tillgängliga resurser för de som berörs men som ännu inte deltar aktivt kan väcka intresse för vad som vill uppnås och hur.

8.4 Myndigheternas roll

I sitt arbete gentemot initiativen har Fiskeriverket och länsstyrelserna haft ett antal olika roller som även i framtiden kommer att behövas:

- *Fiskeriverket och länsstyrelserna som förvaltningsmyndigheter* måste förhålla sig till hela den institutionella struktur och den förvaltning av fisket som parallellt pågår inom ramen för den rådande/etablerade arbetsordningen.
- *Fiskeriverket och länsstyrelserna skall, som aktiva dialogparter i lokal samförvaltning*, upplysa om pågående processer och delta i diskussion om vad som är möjligt inom gällande rättsliga ramar.
- *Fiskeriverket och länsstyrelserna som kunskaps- och resursförmedlare* måste kunna mobilisera egna resurser i form av expertis för genomförande av olika aktiviteter.
- *Fiskeriverket och länsstyrelserna som strateger* skall hämta goda idéer från den lokala nivån och utveckla dessa vidare på andra nivåer.
- *Fiskeriverket och länsstyrelserna som medfinansier* tillgängliggör EU-medel för samförvaltningen och utgör på så sätt stödorgan till lokala samförvaltningsinitiativ och relaterade. Fiskeriverket anser samförvaltning av fiske bör stödjas genom nationell medfinansiering.

Myndigheternas ansvar att utifrån sitt övergripande mandat följa upp att resurserna används på ett sätt som överensstämmer med de politiska målen bör tydliggöras i ett samförvaltningssammanhang. I detta ingår att bevaka frågor om hållbarhet, representation och demokratiaspekter.

Att utöva dessa roller gentemot ett flertal samförvaltningsområden förutsätter en hög samordningskapacitet samt erforderlig tillgång på resurser. De lokala initiativen har framfört att de vill se deltagande myndig-

heter som samarbetspartners, expert- och resursförmedlare. För att kunna stödja de lokala initiativen i en redan komplex institutionell karta är det också nödvändigt att de myndighetspersonerna som deltar i lokal samförvaltning kan förmedla strategisk information. Ett myndighetsdeltagande kan behövas för att säkerställa informationsflöde och kommunikation mellan olika samförvaltningsnivåer (lokalt, regionalt, centralt, transnationellt) och samförvaltningsarenor (t.ex. RAC).

Det bör betonas att när en myndighet träder in som en part i ett lokalt samarbete (dvs. som medförvaltare, resursförmedlare, granskare och finansiär) sker automatiskt en legitimering av såväl samförvaltningsstrukturen som dess arbete. Det är således viktigt att tydligt markera myndighetens roll och deltagandeform.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att länsstyrelsen har haft en stabiliserande roll i de flesta initiativ. Det beror bl.a. på den kompetens som de kunnat tillföra. Länsfiskekonsulenten har i regel god kunskap över det resurssystemet som står i fokus och en överblick över de aktörer som initiativet behöver samverka med.

Fiskeriverket anser att länsstyrelsen även i framtiden bör ha en tydlig funktion i de olika samförvaltningsområdena. Länsstyrelsen bör inte enbart säkerställa att initiativen förhåller sig till gällande regelsystem, utan också observera att de följer normer för representativitet, bistå med expertis, konsultera initiativen, hämta goda idéer och förslag till förändring. Det finns inom länsstyrelserna olika typer av kompetens och resurser (regional utveckling, naturvård, samhällsplanering etc.) som kan komma samförvaltningsområdet tillgodo. I detta sammanhang kan ett samarbete med de regionala vattenmyndigheterna och vattendelegerationerna vara önskvärt, särskilt vad gäller metoder för samförvaltning i inlandsvatten.

8.5 En ekologiskt hållbar förvaltning

En ingång till ekosystemansatsen

Att genomföra en ekosystemansats innebär att ta i beaktande den socioekologiska komplexitet som vidlöder alla naturresurser. En förvaltning som avspeglar och hanterar denna komplexitet måste beakta alla relevanta påverkansmönster. Om exempelvis fritidsfisket och turismnäringen påverkas negativt av eller bidrar till de problem som finns, bör de också involveras i en diskussion om hur problemen kan lösas. Ekosystemansatsen förutsätter ett fokus på hela ekosystem och innefattar också människan och mänskliga aktiviteter som en del i ekosystemet. Ett vidgat deltagande i förvaltningen är en konsekvens en sådan hållning.

De sex samförvaltningsinitiativen har till viss del antagit en ekosystemansats genom att:

- identifiera och avgränsa områden ekologiskt och socialt
- bjuda in alla som fiskar i området till en dialog
- vara problemorienterade
- mobilisera lokal kunskap
- påbörja ett arbete med att utifrån ett lokalt sammanhang utveckla visioner och verksamhetsplaner som integrerar ekologiska, sociala och ekonomiska element

Uppdraget har prövat en områdesbaserad form av samförvaltning. Initiativen har utgått från ett område och valt att fokusera på frågor som till sin natur innefattat större resurssystem än en enstaka art eller sektor. I vissa fall har det handlat om hela ekosystem och i andra om enskilda vattenområden för fritidsfiske. I vissa fall har det handlat om nya förvaltningsmodeller, fiskevårdande regler och mer selektiva fiske-redskap och i andra om turismupplevelser, marknadsföring och så vidare.

När ansatsen är bred kan det vara svårt att utforma konkreta mål som alla är överens om och går direkt att genomföra. Det finns alltid en risk att otydliga och allmängiltiga mål som passar alla dominerar och det egentliga syftet med samförvaltning kan därför bli oklart. Å andra sidan kan det också finnas stora risker med en ensidig inriktning på en eller ett fåtal arter, eftersom detta kan leda till att de interaktioner som sker mellan arten/arterna eller mellan trofiska nivåer, ignoreras. Ur det perspektivet kan det vara bättre med en bred ansats och målsättning, och ta hänsyn till fiskens beroende av hela ekosystemet. Det kan också finnas viktiga konflikter mellan fisket och andra intressenter som ignoreras med ett smalare synsätt.

För samförvaltning av den typ som prövats i uppdraget kan benämningar som områdesbaserad samförvaltning, samförvaltad fiskeområde eller samförvaltningsområde vara lämpliga. Huruvida det samförvaltade området uppfattas som lokalt eller regionalt bedöms av Fiskeriverket inte vara avgörande. *Fiskeriverket bedömer* att storleken på och avgränsningen av det resurssystem som ett samförvaltningsorgan vill hantera kan, och bör, variera med de lokala förhållanden och de frågor som man har för avsikt att hantera.

Fiskeriverket har ett miljöansvar och ett ansvar för skydd av biologisk mångfald. De lokala initiativen har inte inriktat sitt arbete på naturvård i ett brett perspektiv. När miljöproblem och naturvård diskuterats lokalt i samförvaltningsgrupperna har det alltid kopplats till fiskevård eller fiskets utveckling och inte diskuterats separat. Med några få undantag har de lokala samförvaltningsinitiativen ännu inte direkt förhållit sig till fiskets miljöeffekter. Indirekt, genom att förhålla sig till ett framtida hållbart fiske, har dock alla initiativ berört fiskets nuvarande problem i ett naturvårdsperspektiv.

Fiskeriverket finner att samförvaltningsinitiativets rumsliga och pluralistiska karaktär harmonierar väl med och kan understödja ekosystemansatsen och har genererat en del intressanta processer som ligger i linje med ett hållbarhetsperspektiv.

När de lokala initiativen går över i en formaliseringsprocess blir det viktigt att väva samman det lokala förvaltningsarbetet med de mål som regering och riksdag har pekat ut för såväl *Fiskeriverket* och länsstyrelserna som för svenskt fiske. På kort sikt avser *Fiskeriverket* att tillämpa samförvaltning som en horisontell åtgärd för genomförande av miljömålen; ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” samt ”Levande sjöar och vattendrag”.

Äganderättsliga förhållanden

De som deltagit i samförvaltningsinitiativet har haft olika äganderättsliga utgångspunkter. Erfarenheten visar att förutsättningarna skiljer sig åt vad gäller områdesbaserad samförvaltning i enskilt jämfört med allmänt vatten, men att, givet de olika institutionella ramverken, områdesbaserad samförvaltning ändå kan vara en lämplig arbetsform i båda fallen.

På enskilt vatten finns ofta klart definierade aktörer och välvgränsade områden. I flera fall finns fiskevårdsområden där lokala vattenägare har organiserat sig i en form av ägarbaserad samförvaltning av sina vatten. Erfarenheten visar dock ett mervärde av att etablera samförvaltningsområden också på enskilt vatten. Ume-Vindelälven och Kustlandet har utvecklat delvis olika angreppssätt varvid olika strukturer och arenor för samtal etablerats. *Fiskeriverket* menar att samförvaltning på enskilt vatten bör stödjas där vattenägare och andra lokala brukare visar intresse.

Samförvaltning på allmänt vatten kan ha ett högt mervärde eftersom fisket där är en delvis allmän resurs som regleras genom myndighetsbeslut.

Frågan om ett eventuellt heltäckande områdesbaserat samförvaltningssystem längs hela Sveriges kust och de stora sjöarna har rests. *Fiskeriverket* menar dock att två års pilotverksamhet är för kort tid för att kunna bedöma om det finns intresse och förutsättningar för att bilda ett sådant system och vad dess mervärde i så fall skulle vara jämfört med att endast bygga upp områdesbaserad samförvaltning i områden med ett genuint lokalt intresse.

8.6 En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av kustfiske på landsbygden

Erfarenheten med Samförvaltningsinitiativet har varit relaterad till *Fiskeriverket*s övergripande mål ”En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden”, på två sätt. Dels genom de praktiska utvecklingsprojekt som de lokala grupperna har arbetat med och dels genom att stödja lokalt deltagande och engagemang.

- Norra Bohuslän har arbetat med utveckling av yrkesfisket och produktutveckling

- Halland planerar starta ett projekt om marknadsutveckling av det kustnära fisket
- Gotland och Vindelälven har byggt upp lokalt deltagande och engagemang
- Vättern och Kustlandet har diskuterat villkor för en framtida fisketurism

Ett samförvaltningsarbete med hållbart fiske och landsbygdsutveckling som mål är särskilt relevant för Norrlandsälvarna

där det finns goda förutsättningar för fisketurismen att öka och där tillgången på stor lax och havsöring kan fungera som en katalysator för att få igång ett flertal olika turistsatsningar. Landsbygdsutveckling kan i detta fall kopplas till god miljö kvalitet då Norrlandsälvar är indexälvar inom ramen för den internationella aktionsplanen för östersjölaxen.

Samförvaltningsinitiativen har skapat en ny arena för samtal mellan aktörer som tidigare inte samtalade regelbundet om gemensamma intressen och mål angående en gemensam resurs. *Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet indikerar* att detta har lett till ökat förtroende mellan de som brukar resursen. Olika delarna har i de flesta fall hanterats som en tillgång, inte som en svårighet, vilket torde vara en viktig förutsättning och utgöra en god grund för nya idéer att utvecklas. Vidare har genom initiativens arbete nya aktörer visat intresse och fått möjlighet att arbeta med frågor som främst småskaliga yrkesfiskare, lokala vattenägare och fritidsfiskare uppfattar som viktiga. Samförvaltningsinitiativet har således inneburit att intressenter som tidigare inte varit delaktiga i förvaltningsprocessen nu har fått möjlighet att påverka förvaltningen och att frågor som olika intressentgrupper anser viktiga lyfts upp på en lokal och central dagordning.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att lokal samförvaltning i nätverksform har en viktig roll att spela för det lokala kustnära yrkesfisket då arbetsformen breddar fiskarens nätverk och erbjuder en ny arena där de kan framföra idéer och dela med sig av sin kunskap och sina erfarenheter. Arbetet i nätverk kan också bli en intressant plattform för ny och diversifierad verksamhet så som den växande fisketurismen. Områdebaserad samförvaltning som metodologi kräver dock det finns tillräckligt med brukare och passar troligen bättre i områden med en viss täthet och lokala fiskeriaktiviteter, vilket är inte alltid fallet i glesbygden.

Det är viktigt att påpeka att det har funnits underskott på kvinnor i de flesta samförvaltningsinitiativen. Utifrån ett landsbygdsutvecklingsperspektiv är det viktigt

att såväl kvinnor som män, men också unga får komma till tals. Det senare i synnerhet när nya näringsgrenar som fisketurism och vidare förädling diskuteras.

Fördelningsaspekter med hänsyn till regional utveckling

I uppdraget till Fiskeriverket sade regeringen att Fiskeriverket skulle beakta möjligheten att meddela föreskrifter om särskild fördelning av fiskeresurser eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden. *Fiskeriverket* bedömer att erfarenheten ännu är för begränsad för att den lokala nivån på detta sätt ska kunna formulera gemensamma förslag om regeländringar i fiskets bedrivandet. Baserat på den utveckling som samförvaltningsinitiativen genomgått bedöms dock en sådan utveckling i framtiden vara möjlig.

Uppdraget anger vidare att principer och modeller för fördelning av såväl kvoterade som icke kvoterade bestånd skall utvecklas och att särskild hänsyn skall tas till den regionala utvecklingen och främjandet av kustfisket. De diskussioner som har förts om principer för en fördelning av eventuella havsdagar för fiske i Kattegatt har visat på oenighet inom yrkesfisket och en rädsla för att förlora flexibilitet. De lokala initiativen har ännu inte övervägt möjligheten till regionala kvoter och inga förslag i den riktningen har lämnats till Fiskeriverket. Problematiken finns dokumenterad i rapporten från det första stormötet (2005).

Erfarenheten från Samförvaltningsinitiativet indikerar att en direkt begränsning av tillträde till fiskeområden idag inte verkar finna stöd bland många yrkesfiskare då de upplever det finns en fara att "bli instängd i en ruta". Att gå ifrån etablerade principer som fritt tillträde och historisk infiskning till modeller som bygger på fördelning av tid och rum är stora steg som förutsätter tydlighet och tid för att accepteras. Status quo uppfattas ofta annars som den minst kontroversiella vägen. För att inte hamna i för svåra situationer har man inom SFI Gotland fattat beslut att SFI Gotland vill

påverka hur fisket ska bedrivas, var, när och hur men inte av vem. Vem som ska tilldelas rätten att fiska runt Gotlands kuster uppfattar SFI Gotland som en tydlig myndighetsuppgift som faller på Fiskeriverkets ansvar.

Erfarenheten från Samförvaltningsinitiativet visar dock att det accepterat att förhålla sig till regler som ställer villkor för deltagande i fisket i ett område. De så kallade tekniska regleringarna faller inom denna kategori.

Fiskeriverket bedömer att ett lokalt samförvaltningsinitiativ skall kunna delta i framtagande av underlag för beslut och förslag till regeländringar.

I regeringens uppdrag till Fiskeriverket påpekas behovet att utreda hur kontroll av efterlevnad skall bedrivas. De lokala initiativen har alla bedömt tillsyns- och kontrollfrågan vara viktig och arbete med utbildning av tillsynsmän, kontakter med lokal polis och uppbyggnad av egenkontroll i samarbete med Kustbevakningen har påbörjats. När det gäller yrkesfisket anser Fiskeriverket och Kustbevakningen att det

samarbete som har utvecklats inom SFI Norra Bohuslän runt egenkontroll kan utvecklas vidare. Förhoppningen är att detta kan ske i samarbete med SFR och att metoden kan tillämpas i hela landet. Avseende fritidsfisket är det viktigt att notera att det fortsatta engagemanget i samförvaltningen kan komma att påverkas av den respons som lokal polis och åklagare kan ge när brott anmäls.

De principer och regler som har styrt förvaltning av yrkesfisket fungerar sällan som incitament för att yrkesfiskaren skall vara aktiv i lokal samförvaltning. När till exempel maximalt fiskuttag fastställs inom EU är det svårt att få fiskeföretagen att frivilligt eller ensidigt reglera uttaget eller införa andra resursvårdande åtgärder. En lyckad samförvaltning som levererar bra resultat beror följaktligen inte bara på de lokala aktörernas vilja, utan på vad de får göra inom ramen för de principer och regler som idag styr förvaltning av fisket och som finns på både nationell och internationell nivå.

8.7 Behov av förbindelselänk

Brett eller smalt nätverk

Kapitel 4 och 5 beskrev hur initiativen arbetat med att etablera och utveckla nätverk och vad de har hunnit producera under denna period. Dessa nätverk har, till skillnad från en mer intresseinriktad, sektoriell arbetsform, utgångspunkt i ett lokalt eller regionalt sammanhang och stödjer samverkan på tvärs igenom sektorer och mellan organisatoriska nivåer.

Ett lokalt initiativ som väljer att arbeta med ett mer komplext resurssystem och en mångfald av teman och frågor kommer med all säkerhet att behöva skapa ett brett nätverk av aktörer. Ett initiativ som koncentrerar sig på mer avgränsade resurser och

frågeställningar har behov av ett smalare, mer specialiserat, nätverk. *Fiskeriverket* anser att även om initiativet till samförvaltning initialt skulle tas av enbart en grupp av brukare eller ett smalare nätverk behöver detta inte vara problematiskt, så länge som brukargruppen är relevant för de lokala frågeställningarna i området samt för de fiskeripolitiska målen.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att även mer homogena grupper strävar efter att bygga nätverk som tenderar att vidga sig beroende på frågeställningarna. För att hantera bredare nätverk har flera initiativ strukturerat upp aktörernas deltagande enligt en modell som kan beskrivas som bestående av dels

en inre kärna som utgör styrgrupp, dels en inre cirkel av aktiva som mobiliseras via olika arbetsgrupper och dels en yttre cirkel eller kontaktnät av intresserade som hålls, eller håller sig, informerade och som utgör en potential för framtida frågor och arbetsgrupper.

Fiskeriverket anser att bredden på nätverket bör styras av de frågor som står i fokus. Dessa kommer att förändras med tiden och en viss möjlighet till att anpassa deltagandet är därför viktigt. Lika viktigt är det att såväl myndigheterna dvs. *Fiskeriverket* och länsstyrelserna som de lokala samordnarna säkerställer att direkt berörda intressenter har möjlighet att delta aktivt.

Medan större nätverk har fördelen att de omfattar många slags frågor och att fler aktörer överför resurser till den lokala samförvaltningen, kan ett smalt nätverk istället medföra att frågeställningarna fördjupas. Det senare under förutsättning att man i sitt nätverk har specialister som utbyter kunskap med de övriga och därmed bidrar till att bygga kompetens. Samarbetet runt effortförsöken i Kattegatt har till exempel genomförts i ett smalt, specialiserat nätverk i form av en arbetsgrupp med yrkesfiskare och projektsamordnare från SFI Halland, SFR:s ledning och SFR:s fisk- och kräftkommitté, länsfiskekonsulenten i Halland samt representanter från *Fiskeriverket*. I detta fall har det specialiserade nätverket också arbetat med nationsöverskridande relationer då frågan om införande av effort i Kattegatt omfattar flera länder. Frågan har hanterats inom Nordsjö-RAC arbetsgrupp för Skagerrak och Kattegatt.

Frågan om deltagande och representation av oorganiserade grupper är viktig i sammanhanget eftersom enskilda intressenters möjlighet att agera strategiskt hänger samman med deras förmåga att organisera sig.

Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar, med exempel från mobilisering av husbehovsfiskare på Gotland och vattenägare runt om i Ume-Vindelälven, att om frågorna uppfattas som viktiga sker en mobilisering av intressenter. Problemet med oorganiserade intressenter kvarstår dock.

I dessa fall krävs ett kontinuerligt informationsflöde, något som de myndigheter som är knutna till de lokala initiativen bör försöka säkerställa. Information till oorganiserade grupper kan ske på olika sätt t.ex. via webbsidor, nyhetsbrev, broschyrer, via media och via olika kulturella arrangemang och utställningar.

Förbindelselänk mellan skalor

Områdesbaserad samförvaltning bygger på ett avgränsat områdes specifika förutsättningar och behov. *Erfarenheten från Samförvaltningsinitiativet* visar att de lokala initiativen har definierat det område de vill arbeta med. Avgränsningen har skett på olika sätt, ekologiska eller administrativa gränser, och varit relevant för de problemställningar initiativet arbetat med. Många av de frågor som grupperna har arbetat med har dock kopplingar till andra nivåer vilket har medfört en diskussion om hur ett lokalt initiativ kan och bör förhålla sig till problemställningar, företeelser och frågor som förekommer i olika rumsliga eller tidsmässiga dimensioner.

Många marina yrkesfiskerelaterade problem kan enbart lösas på en europeiskt eller internationell arena. Detsamma gäller många sötvatten med vandrande arter som lax eller ål. En samförvaltningsgrupp kan arbeta lokalt med frågor som berör yrkesfiskare från andra länder och på andra skalor men lösningarna på många frågor förutsätter ofta ett dubbelriktat informationsflöde och en samstämmighet mellan olika institutionella nivåer.

Erfarenheten från Samförvaltningsinitiativet har till exempel visat att deltagande i RAC är ett bra sätt att säkerställa informationsflödet. Det innebär också att den lokala nivå på ett tidigt stadium får information om vad som planeras på europeisk nivå, vilket är en förutsättning för att säkerställa ett lokalt inflytande, särskilt avseende förvaltning av de kvoterade bestånden. *Fiskeriverket* bedömer det som viktigt att de kustnära och marina initiativen deltar i RAC:s verksamhet.

I ett väl fungerande samförvaltningsprogram bör en koppling mellan olika organisationer och politisk-administrativa nivåer ske. *Fiskeriverket* bedömer att detta är en fråga som Fiskeriverket måste arbeta med tillsammans med brukarorganisationerna och som bör prioriteras.

Förbindelselänk mellan områdesbaserad och sektoriell samförvaltning

Den områdesbaserade utgångspunkten i de nya samförvaltningsformerna kan ses i förhållande till de etablerade sektoriella samförvaltningsformerna där dialog och samverkan mellan brukare, forskare och myndigheter grundas på en specialiserad del av en samhällssektor. *Fiskeriverket* anser dessa två samförvaltningsformer bör ses som komplementära men att de idag delvis saknar en förbindande länk. Det är också viktigt att här belysa att

rumsliga och funktionella former av samförvaltning oftast står för två skilda strategier. Den lokala eller områdesbaserade strategin brukar utgå från ett områdes särdrag, mångfald och skillnader vilka är egenskaper som ses som något att ta fasta på och utveckla vidare.

De sektoriella samförvaltningslösningarna däremot är oftast organiserade efter en art eller en typ av teknik. Modellen ses ofta som en väg att skapa generella villkor genom likformighet såväl nationellt som inom Europa. Områdesbaserad och pluralistisk samförvaltning har visat sig bättre för att kunna förhålla sig till resursen som en del i ett mer komplext system och för att involvera såväl resursvård som fiskeriutvecklingsfrågor. Motsvarande integrering är svår att utveckla i en arbetsform som bygger på sektorisering. *Fiskeriverket* bedömer därför att det därför är viktigt att verket i sitt framtida arbete skiljer mellan lokal samförvaltning och sektoriell samförvaltning.

8.8 Tid och resurser

För att bygga samförvaltning är tid en förutsättning, särskilt om samförvaltning ses som en process som byggs upp av dem som engageras. Under programperioden har grupperna konstituerats, avslutat en planeringsfas samt påbörjat genomförandet av aktiviteter. Tiden har inte varit tillräcklig för att mätbara förändringar i själva resursen skulle ha kunnat åstadkommas. På samma sätt behövs det tid för att de redan existerande strukturerna ska anpassa sig till de nya arbetsformerna.

Fiskeriverket anser att den tid som verket har haft till förfogande för uppdraget varit kort. Perioden har dock varit tillräcklig för att bedöma intresset och arbetsformens potential.

Samförvaltningsinitiativet är en otraditionell företeelse inom förvaltningssystemet

som i förlängningen kräver mycket av alla parter, från enskilda fiskare till tjänstemän på alla nivåer. På central och regional nivå har samförvaltning krävt resurser i form av tid och ekonomiska medel.

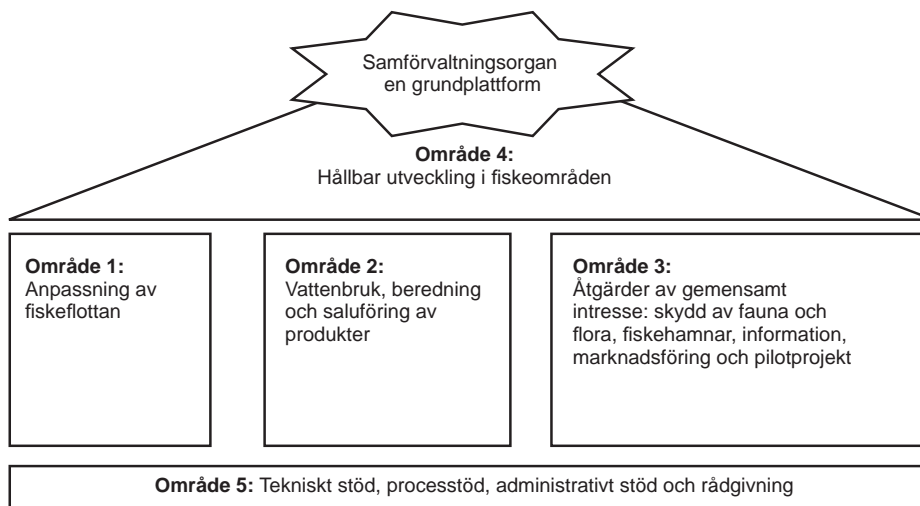
De inblandade på lokal nivå har uttryckt frustration över att också behöva ägna tid åt det "traditionella" förvaltningssystemet samtidigt som de deltar i utvecklingen av ett nytt. Arbetet med initiativet har tagit mycket tid i anspråk från lokala aktörer. Som tidigare påpekats framhåller flera av brukarna att de inte deltar på samma villkor som tjänstemän eller representanter från organisationer, eftersom mötena inte ingår i deras arbete utan konkurrerar med annan verksamhet. I längden leder detta till en sårbarhet hos projekten. För att motverka detta har initiativen under senare tid ersatt brukare för den tid de avsätter

till möten och andra aktiviteter de deltagit i. Ett sätt att motverka detta problem har också varit att stödja de lokala samförvaltningsinitiativen med ett kansli.

Bristen på finansiering har varit problematiskt och i vissa fall där andra förutsättningar varit goda försenat steget mot genomförande. Att ansöka om externa medel är en ansträngning och det är inte förrän samförvaltningsgruppen är konstituerad och en serie aktiviteter formulerats och medfinansiering identifierats som det är möjligt att ansöka om externa, oftast EU-medel.

Samförvaltningsinitiativet har lyckats mobilisera och förväntningarna är stora. *Fiskeriverket* bedömer att om de lokala initiativen inte får ekonomiskt stöd för att i handling kunna verkställa de åtgärdsplaner som de tar fram kommer de inblandade myndigheternas intentioner och vilja att starkt ifrågasättas.

Som diskuterats under i kapitel 7 har det regelverk som tillämpats om statligt stöd till fiskerieringen inte varit anpassad för lokala eller territoriella, organisationer eller samförvaltningsgrupper. Den nya EFF öppnar för nya finansieringsmöjligheter för samförvaltningsgrupper att arbeta med hållbart utveckling av fiskeområde. Fiskeriverket har föreslagit att det skall finnas möjlighet att ansöka om ett så kallat planeringsbidrag av mindre storlek, för att säkerställa en planeringsfas. Samförvaltningsorgan skulle då kunna utgöra en grundplattform för att bilda ett fiskeområde som dessutom öppnar dörren till andra möjliga stödområden (se figur 8.2). Det är i det sammanhanget viktigt att de delmål och indikatorer som identifieras för detta stödområde länkas till hållbarhet och den områdebaserade samförvaltning som här har redovisats.



Figur 8.2 Samförvaltning som arbetsplattform för EFF:s område 4.

9. Fiskeriverkets förslag

I detta kapitel summeras ett antal avgörande förutsättningar som arbetet med samförvaltningsinitiativen har visat vara nödvändiga för att åstadkomma lokal samförvaltning av fisket. I kapitlet sammanfattas Fiskeriverkets förslag till regeringen och en fortsatt agenda för prioriterat arbete presenteras.

Erfarenheterna från de lokala samförvaltningsinitiativen har visat att de fiskande och andra intressenter är beredda att engagera sig i frågor som berör fisk och fiske i den egna närmiljön. Den typ av samförvaltning som testats kan beskrivas som en utveckling från en mer enkelriktad form, bestående av information, konsultation och samråd till ett mer aktivt samarbete med en tydlig lokal bas. I den form av områdesbaserad samförvaltning som de lokala initiativen tillsammans med Fiskeriverket har testat har brukarna aktivt deltagit i planeringsprocessen genom att identifiera problem, utbyta kunskap, föreslå och medverka till lösningar.

Fiskeriverket anser att detta sätt att organisera fiskeriförvaltning på bör vidareutvecklas och legitimeras av myndigheten och andra berörda parter. Med tidigare analys som bakgrund föreslås i detta kapitel åtgärder för att den områdesbaserade och pluralistiska samförvaltningsform som prövats genom uppdraget skall institutionaliseras och vidareutvecklas.

Engagemang och byggande av samförvaltning förutsätter en viss formalisering och ett klargörande av roller i en redan komplex institutionell struktur. Ett sådant byggande kräver långsiktighet, ett ökat flöde av information samt förmedling och överföring av resurser.

Instruktioner för myndigheter som intar en central position på fiskets område måste

kompletteras så att de organisatoriska enheter, som i rapporten benämnts "områdesbaserade samförvaltningsorgan på fiskets område", legitimeras. Detta är viktigt inte minst för att kunna erbjuda erforderligt stöd för en eventuell vidareutveckling av arbetsformen genom kapacitetsuppbyggande.

Hur ett eventuellt nytt regelverk skulle vara utformat kräver närmare analys. Det torde därför vara lämpligt att vidare utreda förutsättningarna för samförvaltning inom ramen för den översyn av fiskelagen som initieras. Oavsett under vilka former den framtida samförvaltningen kommer att bedrivas är det viktigt att säkerställa att den organiseras i samstämmighet med den lokala och den europeiska nivån.

Det kan också konstateras att utvecklingen mot ökad samförvaltning är beroende av ett aktivt stöd och resursförmedling från Fiskeriverket och andra myndigheter. Dessa bör beredas möjlighet att förmedla resurser i form av tid och expertis men också att allokera ekonomiska medel till den lokala nivån så att brukarnas deltagande och genomförande av aktiviteter kan säkerställas. Dock bör fastslås att samförvaltning handlar om att skapa en organisatorisk struktur där många olika aktörer kan tänkas medverka. Därför är det också viktigt att skapa incitament för en utveckling av denna samförvaltning bland annat med hjälp av europeiska strukturmedel.

Som framgår av det nyss sagda kan Fiskeriverkets förslag grupperas i fyra centrala insatsområden: juridiska instrument, kapacitetsuppbyggnad, resurser och praktiskt genomförande. Förslagen presenteras närmare i de kommande fyra avsnitten, 9.1 till 9.4.

9.1 Juridiska instrument

Den form av samförvaltning som har utvecklats inom ramen för samförvaltningsinitiativet handlar om ett samarbete som omfattar flera brukargrupper med sinsemellan olika, ibland motstridiga anspråk och intresse. Dessa grupper samarbetar med forskare, myndigheter, näringsliv och andra relevanta aktörer lokalt och på andra nivåer. Den samverkan mellan aktörer som uppstått legitimeras internt av deltagarna själva och externt genom olika typer av myndighetsbeslut eller genom att berörda myndigheter aktivt deltar och förmedlar resurser till samarbetet. Den externa legitimeringen kan också formaliseras genom ett rättsligt erkännande. Det är detta som diskuteras i detta avsnitt.

Översyn av fiskelagen

Såväl den gemensamma fiskeripolitiken som den svenska fiskeripolitiken är inriktad mot ett hållbart nyttjande av fiskeresursen och söker ökad inflytande brukare och intressenter. Fiskelagen tar sin utgångspunkt i och reglerar i första hand rätten till fiske men är mindre utvecklad i frågor om hållbarhet och deltagande aspekter.

Myndighetsutövning inte kan föras över till privata aktörer eller partsammansatta samförvaltningsorgan utan särskilt lagstöd. Inte heller kan den Europeiska gemensamma fiskeripolitiken frångås. Som framgår av kapitel 3 är det således klart att alla typer av organiserad samförvaltning som implicerar delegering av beslutanderätt förutsätter en förändrad lagstiftning.

Fiskeriverket konstaterar att den kommande översynen av fiskelagen kommer att beröra dessa frågor. Utredningen kommer att beakta vilka möjligheter det finns till regional hänsyn och lokalt inflytande i förvaltningen. En huvudfråga är hur man kan möjliggöra för samförvaltning att utvecklas. *Mot denna bakgrund förslår Fiskeriverket*

att utredningen (Jo 2006:91) om en översyn av Fiskerilagen får ett tilläggsdirektiv att utreda

- I. vilka legala hinder och möjligheter som föreligger för en samförvaltning av fiskeresurser som förenar kravet på en utökad intressentmedverkan med beaktandet av internationella åtaganden (tex. EU:s regler) och relaterade nationella mål
- II. myndighetsbemyndigande och delegationsrätt; vilka uppgifter kan genomföras utanför myndigheten
- III. i vilken organisationsform eller former samförvaltning bör eller kan bedrivas
- IV. huruvida fiskevårdsavtal kan träffas med samförvaltningsorgan.

Från förvaltningsmyndighet till samförvaltningsmyndighet

I avvaktan på en eventuell ändring av Fiskelagen föreslår Fiskeriverket att följande åtgärder vidtas:

De berörda myndigheternas instruktion

I verksförordning (1995:1322) och myndigheternas instruktion finns bestämmelser som bl.a. reglerar vilka arbetsuppgifter en myndighet skall svara för och hur dessa skall utföras.

För att samförvaltning som arbetsform skall formaliseras inom myndigheterna föreslås en komplettering av såväl Fiskeriverkets som länsstyrelsernas instruktioner.

Fiskeriverket föreslår att förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket kompletteras enligt följande:

Fiskeriverket skall

- verka för att olika kategorier fiskande och andra intressenter samarbetar för att uppnå ett hållbart fiske
- verka för deltagande av intressenter, som under gemensamma organiserade former samarbetar, i beredningen av ärenden som berör fisket i det område där dessa fiskare verkar
- inhämta råd och rekommendationer från intressenter, som under gemensamma organiserade former samarbetar, i beredningen av ärenden som berör fisket i det område där dessa fiskare verkar
- inom sitt verksamhetsområde stödja det organiserade samarbetet mellan intressenter
- kunna föreskriva om bildande av samförvaltningsorgan

Fiskeriverket föreslår att förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion kompletteras enligt följande:

Samråd m.m. 39 § a

- verka för att olika kategorier fiskande och andra intressenter skall samarbeta runt frågor som berör ett hållbart fiske i länet
- verka för deltagande av intressenter, som under gemensamma organiserade former samarbetar, i beredning av ärende som berör fisket i det område dessa fiskande verkar
- inhämta råd och rekommendationer från intressenter, som under gemensamma organiserade former samarbetar, i beredningen av ärenden som berör fisket i det område där dessa fiskare verkar
- inom sitt verksamhetsområde stödja det organiserade samarbetet mellan intressenter

Samförvaltningsorgan

Fiskeriverket anser det viktigt att bildandet av särskilda organ för samverkan mellan olika kategorier fiskande och andra berörda intressenter i frågor som berör fisket i ett fiskeområde formaliseras. Ett formellt erkännande från myndigheten av dessa organ är en förutsättning för att lokala resursbrukare och intresseorganisationer ska vidmakthålla sitt engagemang. Nedan indikeras vilka komponenter som en sådan formalisering kan innehålla. I förslaget förekommer två för fisket nya begrepp: samförvaltningsorgan och samförvaltad fiskeområde.

Detta bör ske i form av en föreskrift utfärdad av Fiskeriverket. Sådan föreskrift bör inkludera följande aspekter.

I. Samförvaltningsorgan

Med samförvaltningsorgan avses ett organ för samverkan av olika kategorier fiskande och andra intressenter i frågor som berör fisket i ett samförvaltad fiskeområde. Ett samförvaltningsorgan kan av Fiskeriverket ges uppgift att lämna råd och rekommendationer om fisket i området under beredning av beslut som berör fisket i området.

II. Samförvaltad fiskeområde

Med samförvaltad fiskeområde avses ett geografiskt område där ett samförvaltningsorgan verkar.

III. Bildandet av samförvaltningsorgan

De fiskerelaterade intressegrupper som beslutar bilda ett samförvaltningsorgan skall anmäla detta till Fiskeriverket.

IV. Ett samförvaltningsorgan skall verka för

- att i sitt område skapa förutsättningar för ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk
- att miljö kvalitetsmålen uppnås

- en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna
- att öka allmänhetens fiskemöjligheter
- regional utveckling
- lokalt ansvarstagande och egenkontroll

V. *Ett samförvaltningsorgan skall*

- beredas tillfälle att bli remissinstans
- beredas tillfälle att påverka utformning av och delta i insamling av fångstdata samt forskning och utvecklingsverksamhet inom området
- beredas tillfälle att ge råd och rekommendationer avseende:
 - fiskeaktiviteter som äger rum inom det fastställda området
 - troliga hot mot fiskebestånden i området
 - fiskerelaterade frågor i översiktsplaner för området
 - säkerställa deltagande av och information till de fiskande i området
- kring det arbetet som samförvaltningsorgan genomför

VI. *Ett samförvaltningsorgan kan*

- föreslå och aktivt delta i genomförande av åtgärdsprogram för ett hållbart fiske i området i form av förvaltningsplan och/eller utvecklingsstrategi
- föreslå för området anpassade fiskevårdande regler

Fiskeriverket anser att de lokala aktörerna bör bestämma hur arbetet ska organiseras och administreras. Från de lokala initiativens håll har det framförts att man även i fortsättningen vill samarbeta med myndigheterna. Främst är det myndigheternas roll som expert- och resursförmedlare som efterfrågas.

Fiskeriverket anser att en förutsättning för en känsla av ägande är att myndighetsföreträdare och forskare inte dominerar, utan fungerar som vägledare, kunskaps- och informationsförmedlare.

Samförvaltningsorganens arbete bör inte ledas av någon myndighet men den administrativa kanslifunktionen kan fysiskt vara placerad inom en myndighet.

9.2 Kapacitetsutveckling

För att samförvaltningsorgan ska kunna utöva ägande av processen och gå i bränschen för förändringar, måste de ha förmågan att göra det. En satsning på kapacitetsutveckling avser att underlätta arbetet. Det kan handla om bättre kunskap bland förvaltarna, finslipning av organisationsstrukturer och samarbetsformer, bättre analysförmåga och nya regelverk. En dialog bör föras kontinuerligt med samförvaltningspartner om formerna för dessa typer av kapacitetsutveckling.

När det handlar om komplexa resurser som fisk bör samverkan och samarbetet på olika

nivåer vara ömsesidigt tillpassade varandra och ha en förbindande länk för att vara effektiva.

När en problemställning som hanteras lokalt är gränsöverskridande och påverkar fiskande i andra fiskeområde är det därför viktigt att diskussion och beredning av beslut även inkluderar andra organisatoriska nivåer. Detta är något som bör säkerställas av alla involverade parter men särskilt av berörda myndigheter. Områdesbaserad samförvaltning bör således inte ersätta samråd med intresseorganisationerna och lokala förslag bör remitteras i vanlig

ordning. Skriftlig konsultation kan även användas mellan den lokala nivå och centrala intresseorganisationer.

Fiskeriverket föreslår att regeringen ger Fiskeriverket i uppdrag att fortsatt följa samförvaltningsinitiativen. Fiskeriverket skall redovisa en strategi för hur verket skall arbeta med samförvaltning på olika nivåer så att informationsflöde och förbindandelänkar mellan nivåerna säkerställs.

För att samförvaltning ska fungera effektivt är det en förutsättning att olika myndigheter engageras. De roller som myndigheter har fyllt i pilotverksamheten, med områdebaserat samförvaltning, har varit ytterst varierande. Samförvaltningsarbetet förutsätter dynamik i informationsflödet och en bredare kompetens i frågor som kommunikation och deltagandeaspekter i naturresursförvaltning. Utöver det behövs det metodutveckling för att även arbetsformerna i fortsättning skall kunna utvecklas.

En samförvaltningsansats innebär att mycket tid läggs på dialog och planering tillsammans med brukare och andra aktörer. För att Fiskeriverket ska kunna uppnå

detta bör frågan om planerad kommunikation och dialog med samförvaltningspartners ske.

Som en del av kapacitetsuppbyggnaden avser Fiskeriverket att samarbeta med Naturvårdsverket i framtagandet av "ett program för kompetensutveckling om dialog, lokal delaktighet och lokal förvaltning samt konfliktlösningsmekanismer som riktar sig till dem som arbetar med praktiskt naturvård och naturresursförvaltning" (enligt Regleringsbrevet för budgetåret 2006 för Naturvårdsverket).

När de lokala initiativen formaliseras blir det viktigt att väva samman det lokala förvaltningsarbetet med de mål som regeringen och riksdagen har pekat ut för såväl Fiskeriverket som svenskt fiske. *Fiskeriverket avser* att tillämpa samförvaltning som en horisontell åtgärd för genomförande av miljömålen; "Hav i balans samt levande kust och skärgård" samt "Levande sjöar och vattendrag".

Fiskeriverket föreslår att en utvärdering görs om fem år, dvs. 2011.

9.3 Resurser

Fiskeriverket vill markera att arbetssättet i sig förutsätter resursförstärkning hos såväl Fiskeriverket som länsstyrelserna. Fiskeriverket avser att återkomma med en precisering av resursbehovet i samband med budgetunderlaget som skall presenteras 1 mars 2007.

Fiskeriverket menar att det vore önskvärt att forskare från lokala högskolor och universitet att i högre utsträckning ges möjligheter att engagera sig och delta i samförvaltningsprojekt.

Det har tidigare nämnts i kapitel 4 och 5 att finansiering har för många initiativ varit problematiskt. Europeiska fiskerifonden för perioden 2007-2013 öppnar för nya

möjligheter (se kap 7). Det svenska programmet har tilldelats en budget på cirka 492 miljoner kronor från EU. Till detta kommer den svenska nationella medfinansieringen i samma storleksordning.

Av de prioriterade områdena i det nya programmet, är "Hållbar utveckling i fiskeområden", av särskilt intresse för samförvaltningen. Fiskeriverket föreslår att 15% av den totala budgeten för perioden reserveras för Hållbar utveckling i fiskeområden. I enlighet med EFF kan stödsatsen för prioriterat område 4 vara 100% och förutsätter då en svensk nationell medfinansiering om 50%, vilken ännu inte är fastställd. Enligt EFF skall gruppen som söker ekonomiskt stöd bestå av företrädare för fiskerinä-

ringen och andra berörda lokala sektorer. Vidare har Fiskeriverket föreslagit att gruppen skall ges möjlighet att ansöka om ett så kallat planeringsbidrag av mindre storlek, för att säkerställa en planeringsfas. Som tidigare illustrerats i figur 8.2 bedömer Fiskeriverket att Samförvaltningsorgan

kan utgöra grundplattform för att bilda ett sådant fiskeområde. Den nya EFF öppnar för nya finansieringsmöjligheter för dagens samförvaltningsgrupper att fortsätta sitt arbete med hållbart utveckling av fiskeområde liksom att det öppnar en möjlighet för andra liknande initiativ.

9.4 Praktiskt genomförande lokalt

För att ett samförvaltad fiskeområde och ett samförvaltningsorgan ska etableras har tiden visat sig vara en avgörande faktor. Erfarenheten från samförvaltningsinitiativet visar att ekonomiskt stöd är en förutsättning för att komma igång, finna en lämplig organisation, föra en intern förankrings- och legitimeringsprocess och formulera en åtgärdsplan. Det är oftast en eller två lokala aktörer som sätter igång processen och det tar tid innan andra aktörer kommer med och arbetet med en gemensam målformulering klarnar. *Fiskeriverket bedömer* att möjlighet att erhålla ekonomiskt stöd, liknande det som de sex lokala initiativ som ingått i pilotprojektet fått tillgång till, även bör finnas för framtida initiativ för att utveckla ett samförvaltningsorgan. En sådan planeringsfas bör utmynna i en skriftlig framställning till Fiskeriverket om samförvaltning av ett fiskeområde och bildandet av ett samförvaltningsorgan.

Baserat på erfarenheterna från pilotverksamheten *vill Fiskeriverket betona att:*

- Initiativet till att bilda samförvaltningsområde bör tas underifrån, av brukarna själva, med lokal förankring. Både arbetssätt och syfte bör genomsyras av ett underifrånperspektiv och vara förankrat lokalt bland de grupper som fiskar. En samförvaltningsansats fordrar ett ökat ansvar och engagemang från den enskilde som nyttjar fiskeresursen. Detta innebär att samförvaltningen inte enbart ska förankras utan också engagera olika aktörer i området. Samförvaltning kan inte vila på några få representanter och eldsjälar.

- Ett avgränsat område är viktigt men avgränsningen kan ske på olika sätt; ekologiska eller administrativa gränser. Avgränsningen ska vara relevant för de problemställningar som man vill hantera.
- Den samförvaltningsgrupp/förening som ska leda arbetet i ett samförvaltningsområde bör själv kodifiera sin konstitution och sina centrala arbetsmetoder i en lokal stadga. Fiskeriverket ser med fördel att dessa följer Leader+ modellen.
- Det behövs en kanslifunktion som kan hantera administration och ekonomi. Fiskeriverket anser denna kan med fördel kopplas till någon befintlig organisation som redan deltar i eller som vill stödja samförvaltning. En projektsamordnare kan med fördel anställas på deltidsbasis och knytas till ett administrativt kansli eller som oberoende konsult.
- Fiskeriverket anser att samförvaltningsinitiativ bör beredas möjlighet till att utbyta erfarenheter och samordnaren till kompetensutveckling.

Samförvaltningsarbetet har genererat en del intressanta idéer och projekt som Fiskeriverket bedömer är särskilt viktigt att arbeta vidare med på nationell nivå.

Deltagande i dubbelriktad utbildning

Med syfte att öka förståelsen och höja kvaliteten på dialogen har man från yrkes-

fisket föreslagit det man kallar dubbelriktad utbildning och som består av utbildning för yrkesfiskare i marinekologi och för tjänstemän och forskare i praktiskt fiske. Detta är något som SFI Norra Bohuslän påbörjat och som det även finns önskemål om från Gotland och i Halland.

Första delen av en sådan utbildning har genomförts av Tjärnö Marinbiologiska laboratorium (TMBL) på beställning av SFI Norra Bohuslän och med finansiering från bland annat WWF. Kursen som arrangerats av TMBL är delvis anpassad till Västkusten. Motsvarande paket finns på Östersjösidan i samarbete med Vaddö Folkhögskola. Deltagande i denna typ av utbildning skulle i framtiden kunna vara ett formellt krav för att få fiskelicens, m.a.o. ett slags kunskapsbaserad fiskebehörighet.

Inom ramen för SFI Norra Bohuslän är det också tänkt att tjänstemän på Fiskeriverket och Kustbevakningen, länsstyrelsen och forskare ska få en möjlighet till redskapsteknisk kunskap och få ta del av yrkesfiskarens praktiska kunnande. Detta har inte kunnat genomföras pga. brist på finansiering. En sådan kompetens skulle kunna integreras i Fiskeriverkets introduktionskurs för nyanställd personal.

Utbildningsbehov har också lyfts fram för vissa inlandsvattenområden. Här är det bl.a. den lokala åklagar- och polismyndigheten som behöver mer utbildning i fiskefrågor och relaterade regler. En sådan utbildning skulle med fördel kunna samordnas med utbildning av tillsynsmän och genomföras av lämplig högskola eller universitet.

Deltagande i insamling av fångstuppgifter från fritidsfiske

Fiskeriverket har fått i uppdrag att till regeringen föreslå hur fångstuppgifter för fritidsfiske ska samlas in. Ett flertal lokala samförvaltningsinitiativ har identifierat behovet och visat intresse för att engageras i insamling av fångstuppgifter från fritids-

fiske. *Fiskeriverket bedömer* att det finns mycket goda förutsättningar inom dessa samförvaltningsområden för att genomföra ett sådant arbete. Fiskeriverket har för avsikt att organisera ett möte med de lokala samförvaltningsinitiativ och relevanta centrala organisationer för att särskilt diskutera behovet av uppgifter från fritidsfisket och hur olika samförvaltningsorgan och andra relevanta organisationer på bästa sätt aktivt kan delta i planering och genomförande av ett datainsamlingsprogram för fritidsfiske.

Deltagande i försöksfiske och andra undersökningar

Samarbetet mellan SFI Halland och Fiskeriverkets forsknings- och utvecklingsavdelning, visar hur fiskare och forskare kan arbeta tillsammans och bidra med sina olika kunskaper och erfarenheter, till formulering av problem samt planering av olika försök. *Fiskeriverket avser* att även i framtiden arbeta på ett sådant sätt. Arbets sättet förutsätter dock en förstärkning av FoU-avdelningen.

Deltagande i utformandet av förvaltningsplaner med koppling till regional utveckling

SFI Halland har aktivt deltagit i framtagandet av underlag för utformning av ett effortförsök i Kattegatt som skulle ha startats den 1 januari 2007 men som har skjutits på framtiden. Avsikten med försöket var att införa en begränsning av antalet dagar till sjöss (insatsreglering, effortreglering), i stället för nuvarande reglering med årliga maximala fångstmängder (kvotreglering). Från Fiskeriverkets sida, där mycket förberedelsearbete lagts ner tillsammans med SFI Halland är ambitionen att arbeta för att ett mer storskaligt försök istället införs från och med den 1 januari 2008. *Fiskeriverket avser* att fortsätta samarbetet i denna fråga.

Flera lokala samförvaltningsinitiativ har påbörjat arbete med framtagning av förvaltningsplaner. Dessa kan vara heltäckande eller beståndsriktade. SFI Gotland har till exempel framfört önskemål att kunna få upprätta förvaltningsplaner för piggvar, skrubbskädda, gädda och havsöring. *Fiskeriverket avser att prioritera denna fråga.*

Fiskeriverket menar att de lokala initiativen har erforderlig kompetens för att kunna ta fram förslag som berör redskapsutveckling och regleringar, fredningsområden och fredningstider i de aktuella samförvaltningsområden.

Deltagande i vidare utveckling av egenkontroll

Intrycket är också att den egenkontrollpärm som har utvecklats av SFI Norra Bohuslän kan vidareutvecklas och eventuellt komma att tillämpas av alla yrkesfiskare. Fiskeriverket och Kustbevakningen har för avsikt att stödja det påbörjade arbetet i denna fråga.

Referenser

Vid sidan av projektets och de lokala initiativens producerade dokumentation och de för uppdraget relevanta offentliga publikationer i form av utredningar, propositioner och skrivelser, rättskällor, samt Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets rapporter har följande referenser konsulterats:

Carlsson, L. och Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*. No. 75. pp. 65 – 76. 2005.

Lundqvist et. al. (2004) Hållbar vattenförvaltning. Vastra rapport nr 5.

Neuman, E. et al. (2004) Lokal fiskeriförvaltning vid svenska kusten- biologiska och samhällsliga förutsättningar. HERS SUCO-ZOMA-Report 2004:4. Göteborg: Mistra.

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

Ostrom, E. och Schlager, E. (1996). The formation of Property Rights. i Hanna, S., Folke, C. Mäler, K-G. (eds.). *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. Washington D.C: Iceland Press.

Pinkerton, E. (ed.), (1989). *Cooperative Management of Local Fisheries, New Directions for Improved, Management and Community Development*. Vancouver: University of British Columbia Press.

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*. Ph.D. Thesis at Department of Environmental and Regional Studies of the Human Condition. Göteborg University.

Pomeroy, R. S. och Riviera-Guieb, R. (2006). *Fishery Co-Management: A Practical Handbook*. Oxfordshire: CABI Publishing.

Pomeroy, R.S. och Berkes, F. (1997). Two to Tango: the Role of Government in Fisheries Co-management. *Marine Policy*. Vol. 21, No. 5, pp. 465-480. 1997.

Sandström, Emil och Tivell, Anders (2005). *Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län – en studie om förutsättningar och möjliga former*. Working Paper No. 7. Sveriges lantbruksuniversitetet. Uppsala.

Bilaga 1

Fakta om de olika samförvaltningsinitiativen

Gotland.....	106
Halland.....	114
Kustlandet.....	122
Norra Bohuslän.....	129
Ume-Vindelälven.....	134
Vättern.....	141

På de följande sidorna presenteras fakta om de sex lokala initiativen som Fiskeriverket följt upp. Presentationen är översiktlig och upplagd enligt följande:

Det lokala samförvaltningsinitiativets syfte och målsättningar presenteras. Sedan följer information om fisk och fisket som en resurs i området, vilka aktörer som finns när det gäller fiske samt hur initiativet har organiserat sitt arbete.

Efter detta följer finansiering, genomförda aktiviteter och viktiga resultat från arbetet och hur Fiskeriverket har arbetat gentemot det lokala initiativet.

I avsnittet Viktiga frågor poängteras en eller ett par frågor som har lyfts fram inom initiativet. Presentationen avslutas med avsnittet Framtida aktiviteter.

Faktabladerna om de lokala initiativen bygger på initiativens egen dokumentation och redovisning.

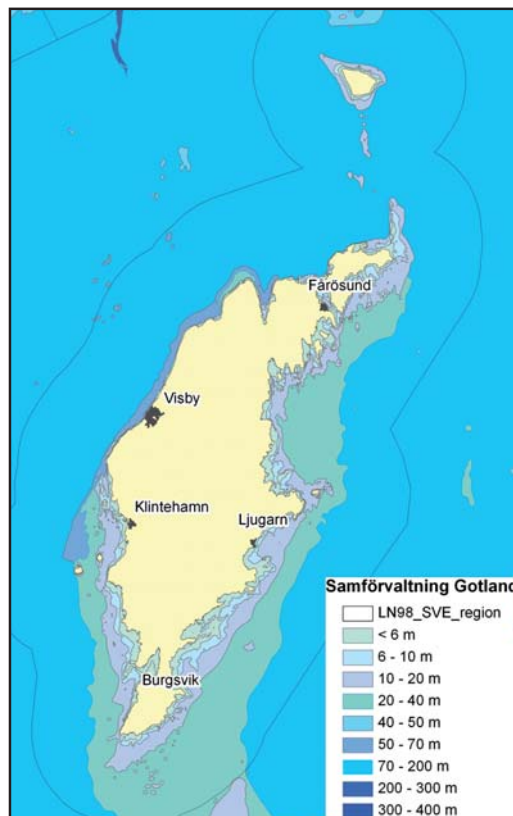
Gotland

Gotlands samförvaltningsinitiativ avser fisket runt Gotland. Syftet med initiativet är att skapa en samsyn mellan alla parter inom fisket kring prioriterade åtgärder. I initiativet ingår yrkesfisket, sportfisket, husbehovsfisket, vattenägare, företrädare för naturvården och för forskning. Fiskeriverket, resursvårdsenheten, samt Kustlaboratoriet och Länsstyrelsen deltar också i arbetet. Initiativet har arbetat med att engagera också oorganiserade grupper såsom husbehovsfiskare i initiativet samt föreslagit förändringar i Fiskeriverkets föreskrifter, FIFS, som Fiskeriverket tagit, angående nya lokala fredningstider för abborre, gädda och sik.

Målsättningen för initiativet är att lokala brukare får större inflytande på förvaltningen av kustnära fisk. Det övergripande målet är att skapa ett ekonomiskt hållbart fiske i harmoni med den biologiska produktionen av fisk. Arbetet ska föras i enlighet med försiktighetsprincipen.

Fisk och fiskerelaterade aktiviteter i området

Östersjön har låg biodiversitet jämfört med Västskusten men håller ändå en viktig del av svenska kvoter av torsk, lax, strömming och skarpsill. Sedan 1970-talet är det båtar från södra Bohuslän som står för den huvudsakliga delen av fångsterna. Situationen för torsk och ål är dålig, medan det finns gott om strömming och skarpsill och dessa ger goda landningar. Ålfiske är också vanligt på ön. De viktiga stationära kustnära arterna på Gotland är gädda, abborre, piggar, flundra, sik och öring. Bestånden av gädda och abborre har sjunkit betydligt under senaste tioårsperioden. Den resurs som är fokus inom initiativet är fisket runt Gotland. Initiativet har valt att koncentrera sig främst på kustnära bestånd av piggar, skrubbskädda, havsöring, sik, gädda och abborre. Frågor som rör torsk, sill och lax är inte i lika hög utsträckning i fokus, beroende på att initiativet anser att dessa bestånd



Karta över Gotland. @ Sjöfartsverket tillstånd nr 03-02913

är utanför initiativets kontroll att förvalta då de regleras genom GFP. Initiativet har därför valt att bli medlem i Regionala rådgivande nämnden för Östersjön, BS RAC, för att kunna påverka regleringar som rör dessa bestånd. Det har länge funnits ett missnöje med centrala beslut i fiskefrågor och aktörer på Gotland hade redan ansökt om lokal förvaltning hos Jordbruksdepartementet innan beslut fattades om Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ.

Historiskt har Gotland dominerats av ett småskaligt kustnära fiske. Yrkesfisket har haft stort ekonomiskt värde men är i kris, framför allt efter nedgången av torsken. Antalet licensierade yrkesfiskare har stadigt

sjunkit från 81 licensierade yrkesfiskare år 2000 till 55 år 2006; 34 av dessa fiskare är medlemmar i den lokala avdelningen av SFR. De som inte är medlemmar där är ofta organiserade genom andra lokala organisationer. Det finns för närvarande ca 45 fiskebåtar på ön, majoriteten av dessa bedriver ett småskaligt kustnära fiske, dominerat av nätfiske efter torsk, piggvar, flundra och lax. Endast en liten mängd strömming fångas i det småskaliga fisket och skarpsillfisket sker med de få trålarna på ön.

Det mesta av fångsten landas på Gotland men graden av vidareförädling är låg. Fisken skickas mestadels hel till fastlandet för förädling, marknadsföring och försäljning. Det finns ett par rökerier och en förhållandevis ny frysanläggning för strömming och skarpsill. Fryst fisk exporteras till baltstaterna för vidareförädling.

Torsk har varit den huvudsakliga inkomstkällan för många yrkesfiskare sedan sent 70-tal. När torsken blivit alltmer sällsynt har andra arter, som exempelvis piggvar, tagit andelar i marknaden. Fisket på torsk, strömming och lax är strikt reglerat av EU-regler och t ex EU:s förbud mot fiske med drivgarn hade stor påverkan på några av fiskarna. De behöver finna nya lösningar för att säkra sin inkomst, som att fiska med alternativa redskap eller alternativa arter. Ur detta perspektiv är piggvar en icke-kvoterad art som har och kan få en viktig roll i det kommersiella fisket på Gotland. Det finns också en marknad för rökt skrubba, också en icke-kvoterad art, på sommaren när många turister kommer till ön. De stationära arterna är också i fokus för fritidsfisket. En brevenkät från 1993 på de östra delarna av Gotland uppskattade att fritidsfiskare fångar ca 210 ton per år. Huvudsakliga målarter är gädda, skrubba, torsk, strömming och skarpsill samt abborre. Fritidsfiskare rapporterar inte sina fångster och kunskapen om detta fiske är därför mycket knapphändig. Det finns runt 500 organiserade sportfiskare på ön och till dessa tillkommer ungefär lika många tillfälliga besökare årligen som sportfiskar.

Det antas finnas en stor potential för att utveckla fiskebaserad turism och ett projekt

pågår för närvarande för marknadsföring av lokalt sportfiske. Husbehovsfiske bedrivs ofta av hävd och som ekonomisk nödvändighet i avtagande men har socialt fortfarande stor betydelse samt som kunskaps- och kulturbärare. Fiske av skrubba och öring är vanligt bland husbehovsfiskare. Gotlands husbehovsfiskare har inte tidigare varit organiserade och det är oklart hur många personer som kan räknas in i denna kategori.

En viktig faktor som formar initiativets arbete är att Gotland är en avgränsad enhet både fysiskt och organisatoriskt.

Lokal förvaltning av ett antal bestånd med betydelse för det småskaliga kustfisket liksom för fritidsfisket kan enligt initiativet införas och också utvärderas; t ex flundra, piggvar, havsöring, gädda, sik och eventuellt strömming. Förvaltningen av utsjöarter som torsk, lax, skarpsill och strömming måste dock fortfarande ske internationellt.

Aktörer

På Gotland fanns det en Rådgivande grupp för fiskefrågor sedan slutet av 90-talet med representanter för Gotlands fiskareförbund, sportfiskeintressenter, Högskolan på Gotland, Gotlands Naturskyddsförening samt Gotlands kommun, Länsstyrelsen och Fiskeriverket. Inom gruppen fanns ett starkt missnöje med rådande förvaltning och en vilja att förändra densamma. Gotland och hela Gotlands kuststräcka är ett naturligt avgränsat område, viket ansågs bidra till goda förutsättningar för lokal förvaltning. Rådgivande gruppen hade initierat en ansökan till Jordbruksverket redan innan beslut fattades att instifta samförvaltningsinitiativen. Ansökan skrev av representanter från Gotlands fiskareförbund och Högskolan på Gotland. Jordbruksdepartementet vidarebefordrade sedan ansökan till Fiskeriverket.

Samförvaltningsinitiativet Gotland består av en heterogen samling brukare; styrgruppen representerar Gotlands Fiskareförbund, Fiskeservice Gotland ek. förening, Fisk från Gotland HB, Sportfiskarna Gotland, Gotlands Naturskyddsförening,

Fiskevårdsprojektet, Högskolan på Gotland/ Forskningsstationen Ar. Representanter för husbehovsfiskare från norra, västra och östra delarna av Gotland är också medlemmar.

I samband med att arbetsgrupper införts har engagemanget från sportfisket/fiskevården och husbehovsfisket stärkts. Länsstyrelsen för Gotlands län och Fiskeriverket är också representerade i initiativet. Kommunen som sådan saknar ännu representation. Organisationerna utser själva representanter till styrgruppen.

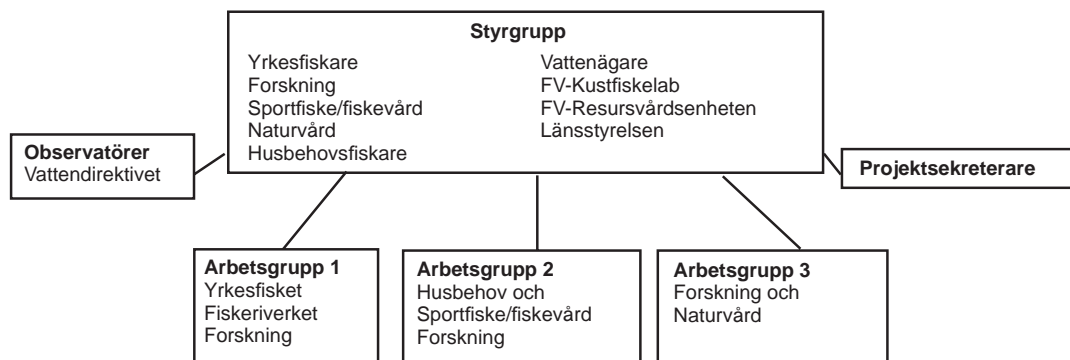
Representanterna ansvarar för information till och konsultation med berörda grupper. Initiativet har kommunicerat med bredare grupper genom pressmeddelande, annonser i dagspressen och tre stormöten på olika delar av ön med syfte att engagera husbehovsfisket. Mötena fick till följd att husbe-

hovsfisket, som saknar formell organisation, röstade fram representanter, vilka numera är en del av initiativets arbete.

Organisation

Gotlands samförvaltningsinitiativ arbetar med en styrgrupp som sammanträder ungefär varannan månad. Arbete sker också inom arbetsgrupper. Administrativt arbete, utskick m.m. sköttes till en början av Länsfiskekonsulenten men arbetsmängden krävde en deltidsanställd. Initiativet har sedan hösten 2006 en deltidsanställd projektsekreterare som också deltar i initiativet som yrkesfiskare.

Projektsekreteraren finansieras med EU-medel och är placerad vid länsstyrelsen i Visby.



Organisationschema för Gotlands samförvaltningsinitiativ

Aktörer i Gotlands samförvaltningsinitiativ: medlemmar

Intressentgrupp	Organisation	Antal medlemmar i området	Ca antal berörda i området
Husbehovsfiske	—	—	2000*
Yrkesfiske	SFR Lokalavdelning	38	38
Fiskenäring	Fiskenäringsföreningen	52	52
Sportfiske/fiskevård	Fiskeland Gotland	3	1000
Sportfiske	Lokala sportfiskeklubbar	600	10 000–15 000*
Naturvård	SNF Lokalavdelning		
Forskning/fiskekologi	Gotlands Högskola, Forskningsstationen Ar		

* räknat efter alla som någon gång under året deltar i fisket (husbehovsfiske eller sportfiske)

Aktörer i Gotlands samförvaltningsinitiativ: observatörer

Intressentgrupp	Organisation/enhet	Intresseområde
Länsstyrelsen	Fiskeenheten	Fiskekonsulent
Fiskeriverket	Kustlaboratoriet	Forskning/utveckling
Fiskeriverket	Enheten för resursvård	Samordning/utveckling

Deltagande observatörer är Länsstyrelsen och Fiskeriverket. Intressenter som stödjer initiativet utan att vara med är Vattendirektivet och Gotlands kommun. Mötena protokollförs och distribueras bland medlemmarna samt arkiveras. Arkivet finns tillgängligt genom Länsstyrelsen och genom projektsekreteraren.

Beslut tas med konsensus: inkomna förslag diskuteras tills antingen enighet uppnås eller frågan bordläggs. Underlag till beslut i särskilda frågor bereds av dem som berörs i första hand.

Beslut ska föregås av bred diskussion med intressegrupper. Aktiviteter inom samförvaltningsinitiativet som insamling av data och underlag för beslut kan delegeras. Representanterna för intressentgrupperna

har förankrat initiativets arbete genom:

- Yrkesfiskare via förbundet eller fiskeförening
- Sportfiskare via riksförbundet, lokala sportfiskeklubbar och fiskevårdsprojektet
- Husbehovsfiskare - möten har arrangerats där man kunnat diskutera de olika intressenternas åsikter, samt via personliga kontakter inom respektive ansvarsområde
- Vattenägare - via personliga kontakter inom respektive ansvarsområde
- Vattenbrukare och turistfiske via Fiskeland Gotland

Sportfiske, fiskevård och fisketurism meddelar sig även via hemsidan www.fiskelandgotland.se

Finansiering

Initiativet har finansierats med medel från strukturfonden.

Finansiär	2005	2006
Fiskeriverket	95000	
Länsstyrelsen Gotland	2707,86	59843,12

Genomförda aktiviteter

I planeringsfasen sökte gruppen konstituera sig och finna former för lokal förvaltning. Intressenter, husbehovsfiskare och fiske-

vattenägare, identifierades och kontaktades. Målplaner och arbetsplaner skrevs och frågor som initiativet kommer att prioritera identifierades.

Funktioner initiativet har haft under 2005-2006	Exempel på aktiviteter
Insamlande av data eller analys av data: för att förstå resurssituationen som en bas för beslutsfattande och förvaltning	Insamling av lokal kunskap om husbehovsfiskares kännedom om lekområden; tillämpning av lokal kunskap i förslag om nya fredningstider till Fiskeriverket
Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen	Föreslagit mål för förvaltning av fisket i området i måldokument och arbetsplan
Spridning av information till grupper inom initiativet	Information om initiativet genom www.fiskegotland.se
Spridning av information till grupper utanför initiativet	Om initiativets mål och arbete; om regler i området genom pressrelease vid införandet av nya fredningstider
Föreslå regler för exempelvis fiskets bedrivande	Förslag till FIFS; föreslagit övergripande regional förvaltningsmodell
Samarbete mellan intressenter	Organiserat resursbrukare i området; varit en arena för diskussion vid oenighet mellan resursbrukare i området; svarat på remisser rörande fisket; mobiliserat strukturfonder

Initiativet har fokuserat på delaktighet, dvs. att få med alla berörda intressenter i en konstruktiv diskussion. I initiativets inledningsfas var medlemmarna samma som i den tidigare Rådgivande gruppen, förutom kommunen och förädlings- och marknads-sidan vilka inte har deltagit i samförvaltningsinitiativet.

Medlemmarna i initiativet var dock medvetna om att representanter för gruppen husbehovsfiskare saknades och det fördes diskussioner om hur denna oorganiserade grupp kunde nås. Situationen löstes emellertid när ett diskussionspapper från initiativet väckte några husbehovsfiskares intresse.

Tre stormöten på olika delar av ön ledde till att husbehovsfiskarna mobiliserades och utsåg representanter. Husbehovsfiskarna har fortfarande inte någon formell organisation utan fungerar som ett nätverk byggt på personligt förtroende snarare än formell representation. Ytterligare en process är den diskussion som funnits mellan gruppen sportfiskare och gruppen husbehovsfiskare i initiativet.

Från att ha stått relativt långt ifrån varandra har grupperna närmat sig och börjat dra upp riktlinjer tillsammans, dels för resursens fördelning, men också för fiskets bedrivande ur etisk synpunkt.

Viktiga resultat av initiativet är:

- konkreta förslag som omvandlats till Fiskeriverkets föreskrift FIFS är införandet av fredningstid för sik
- konkreta förslag som omvandlats till Fiskeriverkets föreskrift FIFS är förlängd fredningstid för abborre och gädda
- Skrivelser till Fiskeriverket, bland annat vad gäller lossningshamnar
- Medlemskap i Regionala rådgivande nämnden för Östersjön, BS RAC

Myndigheternas roll i initiativet

Representanter från Fiskeriverket och Länsstyrelsen är med som observatörer i styrgruppen. Kommunen deltar inte. Fiskeriverkets roll har inledningsvis varit rådgivande vad gäller hur gruppen bildas och vad man kan/bör tänka på. Fiskeriverkets enhet för resursvård har haft en samordningsfunktion mellan den centrala och den lokala nivån samt bidragit med ett visst ekonomiskt stöd. En representant från Fiskeriverkets Kustlaboratorium har suttit med som expert i initiativet.

Den forskning som görs nationellt och internationellt behöver enligt initiativet kompletteras med lokalt initierade undersökningsområden. Initiativets målsättning är att ha möjligheten och ekonomin, att delvis själva kunna bestämma vad som är viktig forskning. För att kunna göra denna avvägning krävs insyn i och även mentor-

skap från, nationella forskningscentra. Experter från laboratorier eller liknande nationella forskningsinstitutioner kommer också i framtiden att behöva vara kopplade till initiativen.

Länsstyrelsen har inledningsvis varit en sammanhållande länk och innehaft ordförandeskapet såsom en neutral part. Länsstyrelsens fiskeenhet kommer även i framtiden att ha en viktig roll inom den lokala fiskeriförvaltningen.

Viktiga frågor som har lyfts fram

Yrkesfisket är engagerat i initiativet, men uppvisar en låg mötesnärvaro. Samförvaltning är ännu ett försök där få, för yrkesfiskarna, synliga resultat ännu kunnat uppvisas. Samtidigt är kostnaderna för en dags stillaliggande stora, vilket sammantaget ger ett visst bortfall från denna intressgrupp. Vad gäller samtliga intressenter i gruppen finns ett starkt engagemang men deltagarna uttrycker själva att om de förväntningar som skapat engagemanget för projektet inte uppfylls, är risken stor att intresset rinner ut i sanden.

För engagemang och för att kunna ha en åsikt, behövs ett kunskapsunderlag. Undersökningar av olika slag kräver en viss ekonomi, vilken hitintills saknats. Ambitionen har varit högre än att bara träffas och diskutera men det är mycket som ännu inte kunnat genomföras. På kort sikt behövs visst stöd i form av ekonomi och personalsupport från myndigheterna för att bygga initiativets struktur och utveckla lämpliga arbetsformer.

På längre sikt är förväntningen att förvaltning av fiskbestånd kommer att göras utifrån ett lokalt perspektiv och att det också blir Fiskeriverkets, Jordbruksdepartementets och EU:s arbetssätt.

Exempelvis genom ett nät av lokala förvaltningsenheter, med Fiskeriverket som den sammanhållande, administrativa länken. Det innebär regelbunden kontakt med Fiskeriverket och med företrädare för reger-

ingen och EU-förhandlare. Detta innebär att Fiskeriverket representeras, som en part, i initiativen och att initiativen också är en del av Fiskeriverkets verksamhet.

Detta arbetssätt innebär att det inte är "stöd" samförvaltningsinitiativet söker, utan samarbete. Ett samarbete där myndigheterna och de lokala brukarna tillsammans utformar ett hållbart fiske, vilket ökar förståelsen för - och efterlevnaden av - de regler som utformas. Gotlands samförvaltningsinitiativ anser att de lokala initiativen på sikt alltså inte behöver stöd, utan en omfördelning av resurser så att detta arbetssätt blir möjligt.

Framtida aktiviteter

De i måldokumentet angivna punkterna gällande Dataunderlag, Förvaltning, Information och Utveckling kommer även i fortsättningen att vara intressanta arbetsobjekt. Prioritetsordningen disponeras i förhållande till det ekonomiska utrymme som finns.

SFI Gotlands aktiviteter beskrivs i en arbetsplan. Avsikten är att skapa översikt av pågående och planerade projekt och att ge underlag för prioriteringar. Planen uppdateras kontinuerligt efter beslut i styrgruppen.

Aktiviteterna grupperas under sex målsättningar som i sin tur har grupperats under verksamhetsområden i måldokumentet 2005-05-01. Pågående aktiviteter/projekt anges inom parentes.

Dataunderlag

Mål 1. att samordna och stödja aktiviteter som bidrar till underlag för att värdera fiskets effekter på kustens fiskbestånd och miljö.

- Sammanställning av fångststatistik över yrkesfisket (pågående).
- Insamling och analys av befintlig fångststatistik över sportfisket (pågående).
- Insamling och analys av fångststatistik över husbehovsfisket.

- Uppvandring av havsöring i sötvatten (pågående).
- Rekryteringstudier av plattfisk (pågående).
- Fångst- återfångst av gädda.
- Initiera och genomföra standardiserade provfisken av prioriterade arter.
- Sammanställning av Fiskeriverkets provfisken runt Gotland (pågående).
- Analys av data från Fiskeriverkets journalförare inom yrkesfisket (pågående).
- Underlätta Kustlaboratoriets samarbete om fisk- och miljöundersökningar

Förvaltning

Mål 2. att ge förslag att reglera fisket för att uppnå långsiktigt hållbara bestånd.

- Identifiera behov av undersökningar
- Studier av redskapsselektivitet hos plattfisk.
- Studier av bifångster i garn av fågel (pågående).
- Värdera andra förvaltningsåtgärder, som minimimått, reservat, kvoter.

Mål 3. upprätta förvaltningsplaner för kustnära fiskbestånd med både biologiska och ekonomiska hänsyn. Beredning av förvaltningsplaner sker i arbetsgrupper.

- förvaltningsplan för piggvar
- förvaltningsplan för skrubbskädda
- förvaltningsplan för gädda
- förvaltningsplan för havsöring

Information

Mål 4. att vara en länk mellan lokala brukare, berörda organisationer och myndigheter.

- informera fisk- och producentorganisationer om gotländskt fiske
- fungera som remissinstans för yttranden från myndigheter.

Mål 5. att bidra med information till brukare och allmänhet om fisk och fiske runt Gotland.

- Årligt möte med brukare och allmänhet om fisk och fiske runt Gotland

- Delta och informera under "Fiskets Dag" på Gotland
- Producera nyhetsbrev om SFIG.
- Årlig rapport om SFIGs aktiviteter, undersökningsresultat och beståndssituation

Utveckling

Mål 6. att initiera möjligheter för en utveckling av ett hållbart kustfiske (nya redskap, fiskdistribution, fisketurism).

- stödja utveckling av nya produkter och lokal miljömärkning
- utveckla samarbete mellan brukare, administratörer och forskare.
- utbildning i fiskeri- och miljökunskap

Halland

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

Initiativet eftersträvar en bred diskussion med fokus på frågor som en gemensam faktabas för det lokala yrkesfisket och forskningen samt produkt- och marknadsutveckling. Initiativet har inledningsvis arbetat mycket med förvaltningsfrågor som havdagsfiske för det demersala fisket och trålgränser för det pelagiska fisket. Initiativets arbete har bidragit till att bygga upp ett ömsesidigt förtroende mellan forskare från Fiskeriverkets Havsfiskelaboratorium och lokala yrkesfiskare. Yrkesfisket vill vara en del i diskussionen och bidra med sin kunskap. Genom att aktivt delta syftar lokala yrkesfiskare till att bli en legitim och etablerad part inom förvaltningsområdet och på så sätt bidra till att förbättra förtroendet för och efterlevnaden av de beslut som fattas.

Prioriterade frågor är också utveckling av produkt, marknad och lönsamhet genom kvalitetssäkring av halländskt fiske, att skapa en positiv bild av fisket hos media och allmänheten, påverka miljön genom selektivt fiske samt vidareutveckla fiskarnas yrkeskunskaper som en resurs för samhället. Initiativets utgångspunkt är att frågor om det kustnära fisket kan vinna på att hanteras brett och kopplas till andra frågor om lokal utveckling.

Fisk och fiskerelaterade aktiviteter i området

Den resurs som är i fokus inom samförvaltningsinitiativet är Kattegatt med speciellt fokus på det kustnära yrkesfisket. Den



Karta över Kattegatt, det område som täcks in av Hallands samförvaltningsinitiativ.
© Sjöfartsverket tillstånd nr 03-02913.

resurs som står i fokus omfattar i sin helhet ett stort och komplext område. I Kattegatt finns både fiskbestånd som rör sig över längre sträckor och lokala, mer stationära bestånd. Många kommersiellt intressanta fiskbestånd (torsk, plattfisk, i viss mån hummer) är hårt ansträngda pga. fiske, övergödning och industriell verksamhet. Bestånden av sill, krabba och havskräfta bedöms däremot vara goda. Vidare finns en rad arter som i framtiden kan bli intressanta för ett kustnära fiske (strandkrabba, valthornssnäcka m.fl.).

Halland är ett av Sveriges stora fiskelän. Fisket präglas av småföretagande och entreprenörskap och är en del av kustkul-

turen; detta inkluderar såväl yrkesfisket som husbehovsfisket. Yrkesfisket domineras av kustfiskefartyg mindre än 12 meter, samt trålare. Kustnära trålfisket bedrivs huvudsakligen från båtar som är större än 12 meter. Det finns många fiskare som både fiskar med en större och en mindre båt. Under senare årtionden har det pågått en kraftig strukturomvandling inom det licensierade fisket med betydande minskningar i mindre fartyg och fiskefartyg som bedriver ett utpräglat kustfiske. Den relativa andelen av fartyg och sysselsatta som bedriver trålfiske och ett pelagiskt fiske har ökat.

Det bedrivs huvudsakligen ett fiske med passiva redskap från de mindre båtarna. Hallands yrkesfiskarkår har idag en hög medelålder, där merparten av yrkesfiskarna når pensionsålder inom de närmaste 10 åren, och en svag nyrekrytering.

Fisket i Kattegatt styrs av nationella regleringar och processer inom exempelvis Europeiska unionen påverkar signifikant initiativets arbete. Viktiga regleringar som styr initiativets arbete är Gemensamma fiskeripolitiken (GFP), fiskelagstiftningen, exempelvis trålgränsen, kvotsystem. Arbetet har under projekttiden framför allt påverkats av instiftandet av de nya Regionala rådgivande nämnderna (RAC) där initiativet söker att delta; samt av den diskussion om införandet av Havdagar (Effortsystem) där Kattegatt har diskuterats som eventuellt försöksområde.

Aktörer

I samband med arbetet kring den Regionala utvecklingsplanen för kustnära fiske (2001) ökade kontakterna mellan olika delar av fiskesektorn. Redan i den regionala utvecklingsplanen togs ett brett grepp på frågan om förvaltning av fisket och kontakter knöts över traditionella verksamhetsgränser. Arbetet ledde till att en intresseanmälan för försöksområde för regional fiskeförvaltning i Halland inkom till Fiskeriverket i november 2003, för att kompletteras inför Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ.

Yrkesfisket har varit drivande i initiativets arbete. I styrgruppen sitter, utöver en projektsamordnare, representanter för SFR Avd 9 Hallandsfiskarna, Region Halland och Länsstyrelsen Halland. Representanter för husbehovsfisket och för sportfisket har nyligen tillkommit.

Arbetet i initiativet involverar också en lång rad andra näringsidkare, ideella organisationer och myndigheter. Initiativet har konsulterat representanter för yrkesfisket, sportfisket, husbehovsfisket, Naturskyddsföreningens havsnätverk, trålbinderi, forskning, beredningsindustrin, samhällsföreningar, Hushållningssällskapet, kommuner och hamnar. Bland de yrkesfiskare som deltar i SFI Halland finns vidare representanter både för ett "specialiserat" lokalt kustfiske, för ett mer mobilt fiske samt för blandformer av dessa. I initiativet finns personer med vana att arbeta över sektorsgränser också i andra sammanhang, vilket ökar möjligheten att arbeta med olikheter och intressekonflikter på ett konstruktivt sätt.

SFI Halland ser regional fiskeförvaltning som att den bygger på samverkan mellan olika enskilda aktörer inom sektorn lokalt och regionalt, samt samverkan med den ansvariga myndighet som är mottagare av de åtgärdsförslag som initiativet tar fram. Den centrala myndigheten är också ansvarig för de ramar som den regionala förvaltningen arbetar inom. Den regionala förvaltningen svarar därmed för såväl lokal som central kommunikation.

Initiativets arbete har förankrats utåt genom tre stormöten/processmöten. Projektsamordnaren har förutom dessa möten varit i direktkontakt med ett 40-tal intressenter förutom yrkesfisket per telefon och genom besök. Grupper som initiativet har fokuserat på i förankringprocessen är: yrkesfisket, sportfisket, husbehovsfisket, turistfisket, beredningsindustrier, trålbinderier, grossist, detaljist, förstahandsmottagare, hamnar, kommuner, samhällsföreningar, miljöorganisationer, turistbyråer m.fl. Ett flertal av dessa har deltagit på initiativets stormöten/processmöten.

Organisation

SFI Halland arbetar idag med en styrgrupp som har möten ungefär varannan månad. Däremellan sker arbetet i arbetsgrupper som tar fram förslag på strategier

och aktiviteter för styrgruppen att ta ställning till och förankra. SFI Halland har en deltidsanställd projektsamordnare som är anställd genom Region Halland i Halmstad, men med bas i Kungsbacka.

Tabell över representation av brukare i Halland SFI

Intresseområde	Organisation	Antal medlemmar i initiativet	Ca antal medlemmar i området
Yrkesfiske	SFR Lokalavdelning	Ca 15 (medlemmar i styrgrupp och arbetsgrupper)	Ca 115
Husbehovsfiske	Hallands husbehovsfiskare	1 (medlem i styrgrupp och arbetsgrupp)	352
Sportfiske	Sveriges sportfiske och fiskevårdsförbund	1 (medlem i styrgrupp)	Ca 365
Sportfiske	Lokala sportfiskeklubbar	1 (representant i arbetsgrupp)	Ca 250

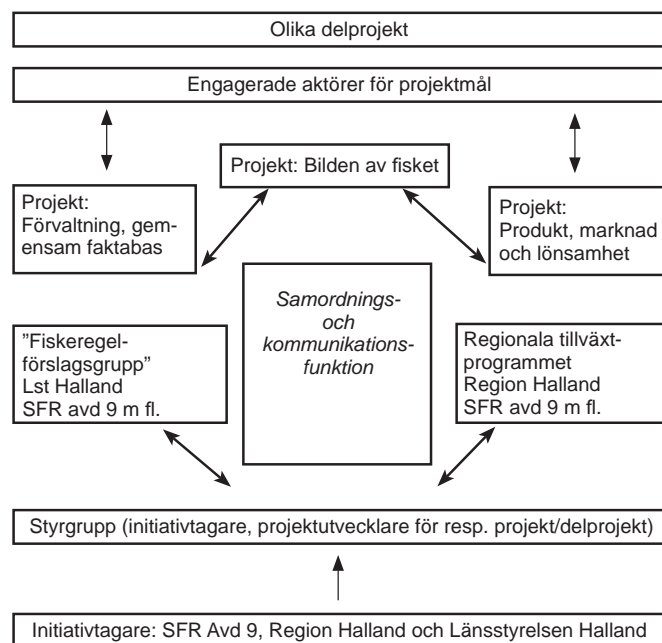
I initiativet deltar också aktivt:

- Miljövård - SNF havsnätverket, deltar i arbetsgrupp
- Länsstyrelsen - fiskeenheten, deltar som medlem i styrgruppen och deltar i arbetsgrupp
- Länsstyrelsen - länsrådet deltar som medlem i styrgruppen
- Region Halland - Regionala tillväxtprogrammet, deltar som medlem i styrgruppen
- Fiskeriverket - Havslaboratorium och Enheten för Resursvård, deltar som observatörer i styrgrupp och Fiskeriverkets Havslaboratorium deltar också i arbetsgrupp

I initiativets arbetsgrupper deltar också representanter från t.ex. beredningsindustri, fiskodlare, förstahandsmottagare och Kungsbacka kommun.

Styrgruppsmötena har dokumenterats i form av minnesanteckningar. Dessa har skickats per brev eller e-post till styrgruppsmedlemmarna samt till Fiskeriverket. Mötesdokument finns också tillgängliga hos projektsamordnaren vid förfrågan.

Beslut har fattats som överenskommelser på styrgruppsmöten.



Organisationschema över Hallands samförvaltningsinitiativ

Finansiering

SFI Halland har finansierats från olika källor. Tidvis har finansieringen varit osäker och projektsamordnarens arbete kunnat planeras endast en månad i taget. SFI Halland har sökt medel från EU:s fiskefond för fortsatt arbete under 2007.

Finansiering	2005	2006
Medel	405 000	1 352 000
Egeninsats i form av tid	100 000	953 000

Genomförda aktiviteter

I planeringsfasen anordnade initiativet tre stormöten/processmöten för att förankra arbetet samt identifierade arbetsområden och prioriterade områden. Initiativet har påbörjat en genomförandefas. Viktiga aktiviteter i genomförandefasen har varit:

- Deltagande i förförsök ”effort Kattegatt” i samarbete med Havsfiskelaborato-

riet, Lysekil. Försöket genomförs av Havsfiskelaboratoriet och yrkesfiskare i Halland (i en serie av 1 försök per kvartal 2006 med 5 båtar i varje försök som fiskar 2 dagar på effort och 2 dagar på kvoter (TAC) med kontinuerlig återkoppling av resultat skriftligt till alla deltagande båtar och SFI Hallands styrgrupp samt genom skeppar/besättningsmöten där dialog har förts rörande försök och resultat. Utöver detta har initiativet haft ett tiotal arbetsmöten rörande effort under 2006 med SFI Halland, Havsfiskelaboratoriet och Fiskeriverket. Syftet med förförsöket är att få ett underlag inför ett större försök som planeras 2007. En effekt av det pågående försöket är att förtroendet och dialogen förbättrats mellan fiskare och forskare och grunden till en gemensam faktabas lagts.

- En sk. Hallandssillgrupp har också startats i juli 2006 för hemställan om diskussion med Fiskeriverket av flyttrålsgränser söder om breddgrad 57 i Kattegatt.

- SFI Halland har en representant (yrkesfiskare) från styrgruppen som observatör i Regionala rådgivande nämnden för Nordsjön, NS RAC, arbetsgrupp Skagerrak/Kattegatt. SFI Halland har för avsikt att söka medlemskap i NS RAC.
- En finansieringsansökan för två projekt: "Förvaltning/gemensam faktabas fiskare/forskare" samt "Produkt, marknad och lönsamhet" har tagits fram av initiativet och beviljats under 2006. Projekten har påbörjats och arbetsgrupperna skall ha sina första möten under hösten 2006.

Uppgifter initiativet har haft under 2005-2006	Exempel på aktiviteter
Insamlande av data eller analys av data: för att förstå resurssituationen som en bas för beslutsfattande och förvaltning	Deltagit i datainsamling genom försök effort Kattegatt tillsammans med Havsfiskelab; deltagit i analysen av data genom återkoppling och dialog kring resultaten mellan forskare och fiskare
Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen	Vision för fisket i området; mål och arbetsplaner för delprojekt
Spridning av information till grupper inom initiativet	Information om resursen/ekosystemet sprids kontinuerligt mellan intressenterna inkl. forskningen (H-lab); om gällande regler i området genom sillgruppen och flyttrålgrens söder om breddgrad 57; om initiativets mål och arbete
Spridning av information till grupper utanför initiativet	Genom skriftlig och muntlig information till olika intressenter; samt genom stormöten /processmöten
Föreslå regler för exempelvis tillträde, fiskets bedrivande eller resursfördelnin	Genom "sillgruppen"
Produktutveckling och konsumentinriktad verksamhet	Inom projektet produkt, marknad och lönsamhet.
Samarbete mellan intressenter	Initiativet har organiserat resursbrukare och intressenter i området och arbetar med ett brett deltagande; har svarat på remisser

I termer av viktiga processer så har initiativets arbete, framför allt inom områdena försöksfiske med havdagar och samarbete med forskningen, byggt upp ett ömsesidigt förtroende mellan havsforskare och yrkesfiskare. Dialogen mellan dessa båda grupper har under projektiden betydligt förbättrats och förstärkts. Arbetet i initiativet har också förbättrat intressenternas relation till varandra lokalt genom kommunikation och kunskapsmöte, detta har i vissa fall resulterat i ett tydliggörande av konflikter men också ökad förståelse.

Detta gäller även relationer mellan initiativet lokalt och regionala och centrala myndigheter. Initiativet har inneburit att frågor hanterats på ett annat sätt inom fisket. SFI Halland söker ett brett deltagande av intressenter och har arbetat aktivt för att involvera dessa i processen. Arbetet har utgått ifrån yrkesfiskarna som är den drivande gruppen i initiativet.

Nya intressenter har tillkommit under arbetet, exempelvis företrädare från sportfisket och husbehovsfisket som nu sitter med i styrgruppen, samt en fiskodlare, en förstahandsmottagare och en representant från miljöorganisation som finns med i arbetsgrupp.

Ytterligare en process är deltagandet i Regionala rådgivande nämnden för Nordsjön, NS RAC, vilket är en del i initiativets arbete med att bygga nätverk för en bättre fiskeförvaltning.

Viktiga resultat av initiativets arbete är att:

- SFI Halland har skapat en fungerande plattform för fortsatt arbete i framtiden
- Vision för "Regional fiskeförvaltning Halland"
- Förförsök effort tillsammans med Havsfiskelaboratoriet

Initiativet har också diskuterat hur olika kvotssystem påverkar såväl de berörda i området som mobila intressenter.

Vad gäller diskussionerna om effortförsöken i Kattegatt rör detta regleringar i form av tid; vad gäller diskussionerna om en inflytt-

ning av flyttrålgrens söder om breddgrad 57 samt tillträde till utflyttningsområde rör detta regleringar i form av lokalitet.

Myndigheternas roll

Fiskeriverkets enhet för resursvård har varit observatör i styrgruppen och stöttat arbetet med processrådgivning och arbetstid. Havsfiskelaboratoriet har varit mycket aktiva i förhållande till initiativet och stöttat med kompetens, rådgivning och arbetstid. I framtiden efterfrågas liknande stöd efter behovsidentifiering av initiativet.

Länsstyrelsen i Halland var en av initiativtagarna och har fungerat som projektägare och stöttat med kompetens och arbetstid. Länsfiskekonsulenten samt länsrådet sitter med i styrgruppen som medlem. Också Region Halland var en av initiativtagarna och är medlem i styrgruppen. Regionen har stöttat med kompetens, nätverk och arbetstid; samt löpande ekonomisk projektadministration, arbetsgivare till projektsamordnaren inklusive tillhandahållande av arbetsrum m.m.. Stödet har varit uppskattat och liknande stöd efterfrågas i framtiden efter behovsidentifiering.

Samarbetet med myndigheterna; framför allt Fiskeriverket och länsstyrelsen har fungerat bra. Mindre bra enligt SFI Halland har vid vissa tillfällen varit att samförvaltning inte är integrerat som en möjlig förvaltningsform på alla nivåer/avdelningar på Fiskeriverket. Initiativet har också upplevt mandatet för samförvaltning som oklart.

Viktiga frågor som har lyfts fram

Förutsättningar som efterfrågas från samförvaltningsinitiativet Halland är långsiktighet i tid och finansiering förutom engagerade intressenter med intresse, kompetens och tid. Ett grundläggande problem har varit att finansiella medel inte följde regeringsbeslutet om pilotprojekten inom samförvaltning. Strukturfondens utformning med 50 % medfinansiering är definitivt

ett stort problem som gör samförvaltningens framtid mycket osäker. Detta har lett till att projekt fått läggas på framtiden och även samordningsfunktionen i form av projektsamordnare har tidvis fått planeras en månad i taget.

En fråga som kommit upp är: Hur mycket är samförvaltningsinitiativet och dess aktörers arbete värt? Vad är värdet på det som initiativet kan åstadkomma?

Tydlighet vad gäller mandatfrågan efterfrågas också. Mandat för samförvaltningsinitiativet är en fråga som ständigt dyker upp bland intressenterna. Svårt att motivera intressenter till engagemang när möjlighet att påverka och bli hörd är oklart.

Frågor som direkt rör fördelning av fiske och förvaltningen av fiske, dvs. de frågor som utåt sett står i fokus för samförvaltningsinitiativet hör i huvudsak (fortfarande) hemma i andra, mer ”traditionella” fora. Detta innebär att hallandsfiskarna får arbeta med frågor om fiskeförvaltning på två sätt, dels den traditionella vägen, dels genom att delta i och i samarbete med andra intressenter försöka utveckla samförvaltningsinitiativet.

Samtidigt tillkommer ständigt nya förutsättningar vilket gör att initiativet ägnar mycket tid åt ”brandkårsuttryckningar” och inte får arbetsro för att arbeta med det som är syftet med initiativet: Regional samförvaltning inom fisket för ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet genom nya idéer och förädling.

Framtida aktiviteter

För att gå vidare med arbetet vill aktörerna i Halland öka det regionala inflytandet över fiskeförvaltningen. Det innebär att möjlighet ges att påverka spelreglerna för det halländska fisket, med starkare möjligheter att både värna resursen och att bruka den på ett effektivt sätt.

De teman som initiativet valt att prioritera är: Förvaltning, Gemensam faktabas fiskare-forskare, Produkt, marknad och

lönsamhet, Bilden av fisket, Miljö samt Yrkeskunskap och förändring.

Under processmöten har följande förslag till aktiviteter/åtgärder under respektive teman tagits fram av intressenterna och dessa kommer styrgruppen ta i beaktande inför följande kommande projekt.

Projekt: Förvaltning

- Havdagar - försöka utforma hållbart system, fiska på vettigt sätt. Förslag till ett sådant system tas fram av fiskare i samförvaltningsinitiativet tillsammans med forskare.
- Genomföra provfiske i samarbete med Fiskeriverket och Havsfiskelaboratoriet, Lysekil.
- Skydda grundområden – begränsa rulltrålar.
- Redskapsutveckling – selektiva redskap. Bättre samarbete fiskare-forskare, dialog krävs så att det inte bara kommer ett beslut uppifrån. (Om havdagar genomförs innebär det troligen också förändrade redskap t ex större maskor.)

Projekt: Bilden av fisket

Kommunikationsstrategi:

- Information – Informera om verkliga förhållanden.
- Öppenhet – Visa öppenhet mot journalister, allmänhet, politiker.
- Deltagande – Ta del i samhällsdebatten och för fram våra åsikter.
- Vi måste hela tiden utbilda oss själva, vidga vår egen kunskap, marknadsföra vårt yrke.

Projekt: Produkt, marknadsföring, lönsamhet

- Förstudie av hur man gör ett varumärke av Regional Fiskeförvaltning i Halland. Skapa identitet och mervärde för lokalt fångad, ursprungsmärkt och processad fisk.
- www. ”varumärket”.se – skapa en hemsida för marknadsföring och kunskapspridning. Öka kunskap om och försäljning av havets produkter och miljö.

- ”Naturliga fisket” i Kattegatt – ett utvecklingspaket för ett utökat, kommersiellt upplevelsefiske baserat på det yrkesmässiga fisket (En parallell till Naturliga Fisket med lantbruks- och skogsföretag spridda i Västra Götaland, Småland, Halland och Skåne)
- Utveckling av Hallandssill – tag vara på sillen som ”vår” resurs på ett bättre sätt.
- Infrastruktur, logistik samt upplevelser.

Projekt: Gemensam faktabas fiskare-forskare

Informationsmöte - beståndsanalys: diskutera tillvägagångssätt, besöka Argos och öka förståelsen fiskare-forskare.

- Rapportering av fångster: husbehovsfiskare, sportfiskare, turbbåtar, fisketurism ger ökad kunskap om bestånden och fiskets utveckling.
- Ökad trovärdighet och ömsesidig respekt, öppna kort och ärlighet.
- Havdagar – definiera först vad detta innebär, det finns olika uppfattningar om detta. Skapa arbetsgrupp för sådan diskussion.

Projekt: Yrkeskunskap – förändring

- Image – bilden av fisket måste förändras innan man kan arbeta med att föra vidare yrkeskunskapen. Yrkesfiskare kan ha informationsträffar för allmänhet, skolor, fiskaffärer etc. Vi kan kontakta journalister på radio och tidningar. Skapa intresse.
- Bevara yrkeskunskap – ta praktikanter från yrkesutbildningar med ombord.
- Riksintag till utbildning – påverka kommunerna så att man kan söka yrkesorienterad utbildning.

Projekt: Miljö

- Ekologisk helhetssyn krävs: främja redskapsutveckling mot selektiva redskap, rist mm, införa skonsamt fiske, främja och verka för förbättrad kunskap och ta tillvara yrkesfiskets kunskaper, verka för att ekonomiska styrmedel införs.
- Minska giftspridningen: väcka opinion, kontakta internationella Kemikalie-sekretariatet, Kemikalieinspektionen, SNF, WWF, Greenpeace, Coalition Clean Baltic (CCB).
- Stoppa riskerna för oljeutsläpp – skapa opinion och kunskap om riskerna och möjliga konsekvenser. Kanske långlots ombord. Kontakta CCB, Internationella Fiskesekretariatet, Greenpeace m fl.

Kustlandet

Kustlandets samförvaltningsinitiativ finns som ett projekt under Kustlandet Leader+ och omfattar skärgården inom Östergötlands och Kalmar län från Bråviken i norr till och med Mönsterås kommun i söder. Initiativet arbetar endast med förvaltningen på enskilt vatten. Inom detta område arbetar initiativet med fyra mindre försöksområden, som benämns fiskskötselområden: Sankt Anna, Kvädö, Sladö och Marsö skärgårdar i Östergötlands och Smålands kustområden.

Projektets målsättning är att beskriva hur en uthållig fiskevård i Kustlandets skärgård kan byggas, organiseras och genomföras. Verksamheten söker win-win effekter som ska vara till nytta för fiskevattenägare, sportfiskare och yrkesfiskare.

Särskild vikt har lagts vid att de lokala fiskskötselområdena arbetar med lokala frågor och konkreta aktiviteter. Området karaktäriseras av övervägande enskilt vatten. Det fria handredskapsfisket är en orsak till konflikter mellan olika intressenter i området. Avsaknaden av rådighet över de enskilda vattnen har enligt initiativet lett till en situation av ”icke-förvaltning” av lokala fiskbestånd. Den bristande rådigheten är också orsaken till att det existerar relativt få fiskevårdsområden i skärgårdsområdet.

Syftet med projektet är att åstadkomma en samling kring kustens fiske och att bryta de blockeringar som reformen om det fria handredskapsfisket förorsakat. Målet är en artrik, produktiv fiskfauna som medger fiske för konsumtion och rekreation.

Detta ska uppnås genom att utveckla en ny förvaltningsmodell och nya metoder för en god lokal förvaltning i samklang med regional samordning mellan vattenägare/husbehovsfiskare, yrkesfiskare och sportfiskare. Initiativet har framför allt arbetet med en modell som bygger på begreppet fiskskötselområden, FSO.

Fisk och fiskerelaterade aktiviteter i området

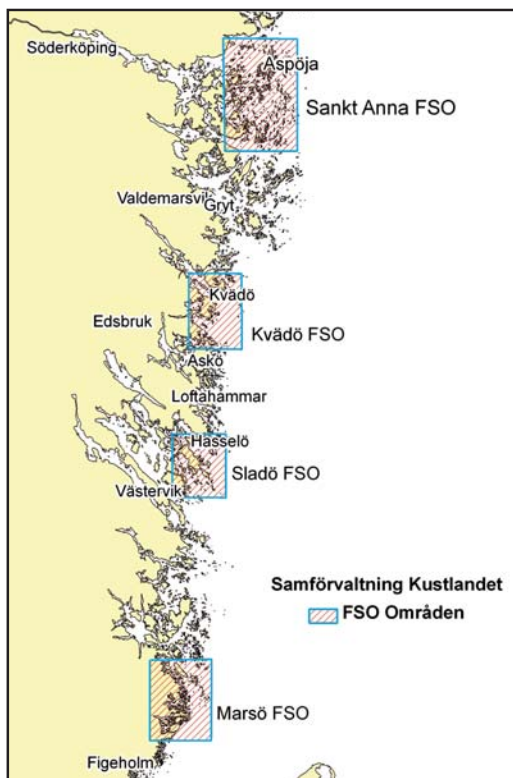
Resursen som förvaltas inom SFI Kustlandet är fisk och fiske i Sankt Anna, Kvädö, Sladö och Marsö skärgårdar i Östergötlands och Smålands kustområden. Fiskarter av särskilt intresse för initiativet är gädda, abborre, gös, sik, öring samt ål. Flertalet av dessa arter bildar lokala bestånd med ibland stora lokal skillnader i status. Under senare år har reproduktionsproblem konstaterats för gädda och abborre särskilt i de yttre delarna av skärgårdsområdet. Orsakerna till detta är flera samverkande faktorer; fiskbestånden i skärgårdsområdet är drabbade av olika miljöpåverkan från angränsande land- och avrinningsområden med vattendrag och utdikning, eutrofiering, flödesregim och vandringshinder har stor inverkan på kustvattnet och fiskreproduktion.

Yrkesfisket inom Kustlandets område är i stort sett ett småskaligt kustfiske. Yrkesfisket har en lång tradition och är en del av skärgårdens kultur men är på kraftig tillbakagång. Medelåldern är hög och nysatsningar saknas. Många yrkesfiskare är arrendatorer i stor utsträckning av enskilda fiskevatten. Yrkesmässigt fiske på enskilt vatten kräver ingen licensiering och därför återspeglar antalet yrkesfiskelicenser inte helt det yrkesmässiga fisket. Lokalt är sportfiske med handredskap av stor omfattning. Målarter för sportfisket är särskilt gädda, abborre, gös och öring.

Samförvaltningsinitiativet verkar inom ett område som huvudsakligen regleras av nationell lagstiftning. Det enskilda vattnet i skärgårdsregionen är huvudsakligen privatägt samt i viss utsträckning ägt av stat och kommun. Ägandestrukturen är mycket olika i de lokala försöksområdena.

I försöksområdet i Sankt Anna är ägandet fördelat på ett stort antal ägare, varav flertalet inte är folkbokförda på fastigheterna.

Inom försöksområdet vid Kvädö finns ett litet antal stora vattenägare, varav staten är en genom länsstyrelsen. Försöksområdet Sladö sammanfaller helt med Sladö Fiskevårdsområde. Detsamma gäller försöksområdet vid Marsö som sammanfaller helt med Marsö Fiskevårdsområde.



Kustlandets samförvaltningsinitiativ med se fyra fiskskötselområden som valts ut som försöksområden för att etablera lokal förvaltning av fiskbestånden och fisket.
© Sjöfartsverket tillstånd nr 03-02913

Av särskild betydelse för initiativet är ändringen av fiskelagen 1985, införandet av det fria handredskapsfisket, vilken påverkade vattenägarens rådighet över sitt vatten. Lagen omöjliggör en begränsning av uttaget av fisk samt reglering av fisketuristentreprenörers verksamhet och fisketävlingar; och blockerar även möjligheter för vattenägaren att få intäkter från fiskevattnet för att finansiera fiskevårdsåtgärder. Upplåtelse av vatten för fritidsfiske var tidigare en viktig intäktskälla för många vattenägare.

Man sålde fiskekort och hjälpte till med transporter etc. i skärgårdsområdet. Denna intäktsmöjlighet försvann med lagändringen. Det finns möjligheter i att utveckla turistfiske men reglerna är ett bekymmer för de lokala aktörerna. För närvarande sker en stor ökning av olika kommersiella entreprenörer (fiskeguider, fiskecamper, stuguthyrare etc.) vilket lokalt skapat stora konflikter.

Det arrangeras också i en ökande omfattning fisketävlingar på enskilt vatten i området, oftast utan tillstånd från vattenägaren. Tävlingarna har vanligen betydande kommersiella inslag i form av priser, boende, uthyrning av båtar etc. Stora mängder fisk, särskilt gädda, abborre eller öring, fångas vid dessa tävlingar vilket orsakar en lokalt avsevärd förhöjd fiskedödighet.

Inom Kustlandet anser man att det råder en icke-förvaltning i området och att det råder s.k. "open access" där ingen tar ansvar för resursen. Lagen om det fria handredskapsfisket har avsevärt påverkat möjligheterna att bedriva en aktiv och fungerande förvaltning av de lokala fiskresurserna. Detta leder i sin tur till ett bristande engagemang och ibland även osämja mellan olika brukargrupper. Det kan vara konflikter mellan enskilda sportfiskare och fiskevattenägare eller mellan turistentreprenörer, som utan avtal kommersiellt utnyttjar enskilt vatten, och vattenägare.

Dessutom finns ytterligare konflikter som lokalt kan vara betydande, exempelvis mellan yrkesfiskare och sportfiskare p.g.a. förstörda redskap orsakade av fiske nära fasta redskap, av dålig eller obefintlig fisketillsyn etc. Det finns också konflikter inom samförvaltningsinitiativet angående hur mycket framför allt skarven men också sälen, påverkar tillgången på fisk.

Aktörer

Tankarna bakom samförvaltningsinitiativet har växt fram under flera år och återfinns bland annat i en serie politiska dokument. I arbetet med det gemensamma Miljö- och hushållningsprogrammet "Hållbar Skär-

gård” (1999), för Kalmar och Östergötlands län angavs fiskefrågan som det mest prioriterade åtgärdsområdet. Där föreslogs att försök skulle genomföras med en ny förvaltningsform för fiskets nyttjande samt vården av fiskeresurserna. Båda landshövdingarna skrev under förslaget och det förankrades vartefter i Miljövårdsberedningens betänkande 2000:67 ”Levande Skärgård”. I sin proposition om kustfisket år 2003 uttryckte regeringen ett stort intresse för förnyelse av framtida förvaltningsformer inom kustfisket. Initiativet till SFI Kustlandet togs då ett Leaderprojekt med titeln ”uthållig lokal förvaltning av skärgårdsfisket” startade i februari 2004. Samtidigt skickades en ansökan om deltagande i samförvaltningsinitiativet till Fiskeriverket.

Initiativet att ansöka togs av Kustlandets styrelse (LAG i Leader+ programmet). Denna är partssammansatt av föreningslivet, näringslivet och den offentliga sektorn. Kustlandets styrelse utsåg en arbetsgrupp med representanter för yrkesfisket, naturvården och friluftslivet samt den bofasta skärgårdsbefolkningen som utvecklade och skrev ansökan.

Kustlandet SFI har lagt upp sitt arbete på två nivåer, regionalt och lokalt. Den regionala styrgruppen består av företrädare för yrkesfisket och vattenägare, samt företrädare för länsstyrelser och Kustlandet Leader+. Till denna är knutet dels en referensgrupp med observatörer från myndigheter, intresseorganisationer osv. Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund valde

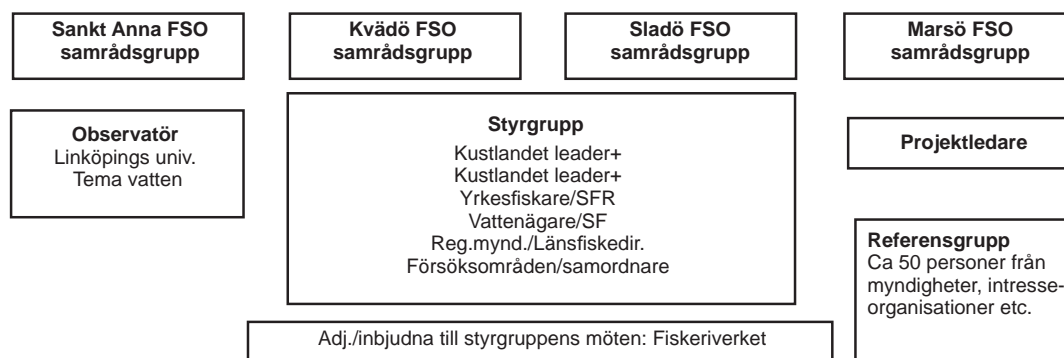
2004 att inte längre delta i styrgruppen och representanter på central nivå för sportfisket deltar inte i initiativet.

Den lokala nivån är uppbyggd kring begreppet fiskeskötselområde, FSO, ett begrepp som initiativet har utvecklat vidare. Ett FSO består av en samrådsgrupp, med deltagande från fiskevattenägare, yrkesfiske och lokala sportfiskare i ett väl avgränsat område. Medlemmarna utgör ett råd, inte en beslutande grupp. Då projektet endast omfattar enskilt vatten utgör vattenägarna grunden för arbetet. För en väl fungerande förvaltning av skärgårdsfisket förutsätter dock initiativet en medverkan också från de andra brukarna; yrkesfisket och sportfisket. Syftet med begreppet fiskeskötselområde FSO är att ge dessa tre parter möjlighet att samverka i en mer formaliserad samarbetsstruktur och därigenom fatta beslut om allt fiske på enskilt vatten i lokala områden.

Organisation

Den regionala styrgruppen består av representanter från vattenägarna, yrkesfisket, Kustlandet Leader+ styrelse samt länsstyrelsen. Sportfisket har valt att inte delta i styrgruppen. Fiskeriverket deltar som adjungerade i styrgruppens arbete. Initiativet har en heltidsanställd projektledare med bas i Gamleby.

Den lokala nivån består av de fyra försöksområdena och är uppbyggd som en samrådsgrupp enligt begreppet fiskeskötselområde, FSO.



Organisationsschema över Kustlandets samförvaltningsinitiativ.

Medlemmar i fiskeskötselområdena S:t Anna, Kvädö, Sladö och Marsö

Intressentgrupp	Organisation	Antal medlemmar i fiskeskötselområdena	Ungefärligt antal direkt berörda i fiskeskötselområdena
Vattenägare/Husbehovsfiske	Sveriges Fiskevattenägarförbund	2	Ca 210
Yrkesfiske	SFR, Lokalavdelningar i Östergötland och Kalmar län	5	13
Sportfiske	Lokala sportfiskeklubbar	3	Lokala sportfiskeklubbar ca 200 Besökande sportfiskare utifrån, uppskattningsvis flera hundra
Fisketurism/turism	Saknas i dag i området	3	10

Beslut har inom gruppen fattats genom:

- Referensgruppen: diskussioner och omröstning/konsensus
- Styrgruppen: diskussioner och konsensus
- Samrådsgrupperna: diskussioner och konsensus

Möten har dokumenterats i form av minnesanteckningar. I samrådsgrupperna för respektive FSO finns anteckningarna tillgängliga för samrådsgruppen och övriga intresserade/deltagare i området och distribueras via brev eller e-post. I styrgruppen, referensgruppen och från andra större möten distribueras anteckningar via brev eller e-post samt publiceras på Kustlandets hemsida och är därigenom också allmänt tillgängliga.

Finansiering

Kustlandet Leader+ fiskprojekt har en budget, ca 3,5 milj. som motsvarar projektets planer. Till detta har kommit ett bidrag från Fiskeriverket om 70 000 kr samt

arbetsinsatser från Fiskeriverkets Kustlaboratorium motsvarande 120 000 kr.

En mycket betydande del av projektet består av ideellt arbete från olika aktörer.

Genomförda aktiviteter

Ursprungligen fanns det två projekt från området som sökte till Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ: Kustlandet Leader+ och Sankt Anna. Dessa två gick sedan ihop efter förslag från Fiskeriverket och Sankt Anna blev ett av fyra lokala försöksområden.

I planeringsfasen hade det som senare blev referensgruppen ett antal möten där frågor om hur projektet skulle läggas upp diskuterades. En konsult anlätades som utarbetade ett förslag på ett arbetssätt med en regional modell och mindre lokala försöksområden. Det fanns ursprungligen runt 8 grupper som fört fram intresse för att ingå som lokala områden i Kustlandets samförvaltningsinitiativ och efter att ha tagit hänsyn till aspekter som geografi (inner- och ytter-skärgård, nord och syd), social komplexitet

(större och mindre) och tillgång på data valdes totalt fyra ut.

Arbetet har kontinuerligt förankrats dels genom bredare informationsmöten, i första fasen främst riktade till vattenägare och dels till sportfiskare och yrkesfiskare aktiva i respektive lokalt område. I Sankt Anna gjordes ett utskick med enkät till områdets vattenägare där åsikter om deltagande i

samförvaltningsinitiativet efterfrågades. Av 104 besvarade enkäter var endast fem negativa till arbetet.

Under hösten 2005 anställdes en projektledare och initiativet är i en genomförandefas. Under våren och sommaren 2006 har samrådsgruppernas måldokument skickats ut till intresserade samt publicerats på Kustlandets hemsida www.kustlandet.com.

Exempel på aktiviteter som initiativet har haft under 2005-2006.

Funktioner initiativet har haft under 2005-2006	Exempel på aktiviteter
Insamlande av data eller analys av data: för att förstå resurssituationen som en bas för beslutsfattande och förvaltning	Provfisken enligt FV/NV metodik med nordiska kustöversiktsnät; informationsdag om provfiskemetodik; Kurs i fiskmärkningsmetodik; Kurs i fisketillsyn; samlat in lokal kunskap beträffande yrkesfiskares kännedom om lekområden
Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen	Formulerat vision för fiskeriförvaltningen i området; Måldokument för resp. fiskskötselområde FSO innefattande mål för fisket och skydd av ekosystem i området
Spridning av information till grupper inom initiativet	Referensbibliotek har införskaffats till alla fiskskötselområden; kurser i fisketillsyn under hösten 2006
Spridning av information till grupper utanför initiativet	Uppgifter från Kustlaboratoriets provfisken samt från egna provfiske enl. gällande standard (nordiska kustöversiktsnät) till lokala intressen och myndigheter; artiklar i lokal och specialpress.
Föreslå regler för exempelvis tillträde, fiskets bedrivande eller resursfördelning	Initiativet har diskuterat regler för att bedriva lokalt fritidsfiske för arter som gädda, gös och öring; samt för bedrivande av fisketävlings. Övergripande förvaltningsmodeller föreslås genom varje fiskskötselområden FSO med full rådighet över allt fiske på enskilt vatten i skärgårdsområdet
Skydd av ekosystem från andra resursanvändare	Genom varje FSO föreslagit skydd av lekvikar etc. Föreslagit åtgärder för att minska fiskets miljöpåverkan genom informationsblad och lokala regelverk om fiskeutövarnas hänsyn till övrig natur, fågelskyddsområden etc.; "Tyst" fiske har lyfts fram inom Kvädö FSO
Uppföljning och kontroll av att regler och praxis följs	Förbättring av Kustbevakningens tillsyn på enskilt vatten; kontroll av att regler för lokalt fiske följs ingår i fiskskötselområdets uppgifter
Produktutveckling och konsumentinriktad verksamhet	Inom initiativet har diskuterats diversifiering och utveckling av fiskeprodukten i form av upplevelse, nya fiskemetoder exempelvis flugfiske i skärgården. Trolling i ytterområdena. Turism och yrkesfiske; vittjning av ålbottengarn etc.
Samarbete mellan intressenter	Dels inom fiskskötselområdets centrum samt med brukare inom områdets periferi dessutom mellan fiskskötselområden i regionen; svaret på remisser rörande fisket i området; mobiliserat fondmedel framför allt EU-medel genom Leader+

I termer av viktiga processer så arbetar initiativet med frågan om hur icke sakägare d.v.s. yrkesfiskare och sportfiskare skall få möjlighet att ta ett förvaltaransvar och deras synpunkter/erfarenheter tas tillvara och ingå som en naturlig part i förvaltningsprocessen. Arbetet har lett till ett ökat deltagande på lokal nivå i förvaltningsarbetet av:

- Turistentreprenörer. Tidigt insågs potentialen av "fisketurismen" i skärgårdens ekonomiska utveckling och i flera områden finns redan idag en omfattande turism med fisket som en viktig komponent. I Kvädö FSO och Sladö FSO finns fisketurismen företräd i resp. samrådsgrupp och till Kvädö FSO finns kopplad en särskild turistgrupp, "Skeppsgården turism". Även de övriga FSO arbetar på olika sätt med frågor som berör utvecklingen av fisketurismen.
- Lokala sportfiskare. Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund valde 2004 att inte längre delta i initiativets styrgrupp. Flera representanter för organisationen på regional och lokal nivå deltar dock i projektarbetet. Från det regionala och lokala sportfisket har intresset successivt ökat när man insett de möjligheter som projektet skapat för ett bättre lokalt fiske, bl.a. genom fiskevårdsåtgärder i vattendrag och lekvikar.
- Vattenägare. Allt fler vattenägare har också insett motsvarande möjligheter och framfört önskemål om att i någon form komma med i arbetet.
- Yrkesfisket. Yrkesfisket har också sett möjligheten att spela en aktiv roll i skärgårdsfiskets förvaltning, inte minst att få delta som aktiva fiskevårdare och genomföra fiskevårdsåtgärder och provfisken.

Initiativet har också diskuterat begränsningar i uttaget från dem som fiskar med handredskap (sportfiskare) och fritidsfiskande vattenägare; uttag av matfisk, 1 st. gädda alt. öring, gös per fiskare och dag. Detta för att komma åt ett av de största problemen i området, den stora fiskedödlig-het som orsakas av gästande turistfiskare som med handredskap fångar gädda under

lektiden för filletering och försäljning, ofta utomlands, samt av de turistentreprenörer, fiskeklubbar och andra som utan vattenägarens tillstånd anordnar olika former av fisketävlingar på enskilt vatten.

Ett viktigt resultat av initiativets arbete är vidareutvecklingen av begreppet fiskskötselområde, FSO, som en samverkansform för skärgårdsfiskets förvaltning. Begreppet FSO är en vidareutveckling av det förslag till ägarbaserade "skötselområden" som presenterades i Miljö- och hushållningsprogrammen för skärgården men inkluderar även sportfiskets och yrkesfiskets intressen i samrådsprocessen. Begreppet har vidareutvecklats under projektets gång till en mer formell struktur för de olika brukargrupperna att samråda och samarbeta inom ett avgränsat geografiskt område.

FSO bygger på att det genom en samverkan mellan fastigheter med enskild fiskerätt en lokal förvaltning kan utvecklas, baserad på fiskerättsägarnas medverkan tillsammans med sportfiskarna och yrkesfiskarna. En juridisk form för hur en samverkan kan fungera finns redan i form av lagen om fiskevårdsområden, FVO. Med utgångspunkt i denna, kompletterat med yrkesfiskets och sportfiskets intressen kan ett kompletterande regelverk formuleras. Sådana fiskskötselområden i skärgårdens skulle i framtiden också kunna ha regler om avgifter som skall gå till tillsyn, information och fiskevårdande åtgärder. Allt detta är åtgärder som gynnar sportfisket såväl som yrkesfisket och även de ingående fastigheterna. Med ett direkt samarbete med Fiskeriverkets Kustlaboratorium får projektet ett vetenskapligt och stöd i arbetet kring metoder för hur aktiv fiskevård kan bedrivas.

Särskild vikt har lagts vid att samrådsgrupperna i respektive område arbetar med lokala frågor och konkreta aktiviteter. Provfisken, biotopvårdsåtgärder, utsättning och märkning av fisk, utbildning av fisketillsynsmän och i fiskmärkning, utformning av lokala regler och information är några av de konkreta åtgärder som prioriterats och hittills genomförts i resp. fiskskötselområde. Ett viktigt mål i projektet är att på olika

sätt informera om, och publicera, resultaten och därmed sprida information om arbetet till skärgårdsbefolkningen, intresseorganisationer, myndigheter och politiker.

Exempel på andra utkomster från initiativets arbete: Arbetet inom projektet påbörjades på allvar först under hösten 2005 och aktiviteter har genomförts under våren och sommaren 2006. Bland aktiviteterna kan nämnas:

- Utarbetande och fastställande av projektplaner och måldokument för resp. fiskskötselområde
- Utbildning av 4 personer i fiskmärkningsmetodik
- Utsättning av fisk i två av områdena
- Utbildning i provfiskemetodik
- Provfisken med "Nordiska kustöversiktsnät" i alla fyra områden

Myndigheternas roll

Representanter från Fiskeriverkets enhet för resursvård har varit adjungerade i styrgruppen men haft en passiv roll i initiativets arbete. Fiskeriverkets kustlaboratorium har deltagit aktivt i initiativets arbete med att medverka i samrådsmöten med lokala FSO, biologisk rådgivning och anordnat en informationsdag om provfiskemetodik. Länsfiskedirektören i Kalmar län ingår i styrgruppen för Kustlandets fiskprojekt. Länsfiskekonsulenten i Östergötlands län har medverkat i flera samrådsmöten med Sankt Anna FSO och Kvädö FSO.

Viktiga frågor som har lyfts av initiativet

Initiativet påpekar att en viktig svårighet i arbetet är att vattenägaren och därmed ett fiskskötselområde idag saknar stöd i gällande fiskelagstiftning. De kan endast

vädja om en frivillig acceptans från dem som fiskar med handredskap. Då projektet endast omfattar enskilt vatten måste vattenägarna, enligt gällande lagstiftning, fortsatt utgöra grunden för arbetet. Men en väl fungerande förvaltning av skärgårdsfisket förutsätter också medverkan från de andra brukarna; yrkesfisket och sportfisket.

Dessa tre parter bör därför enligt initiativet få möjligheter att samverka i en mer formaliserad samarbetsstruktur som har mandat att fatta beslut om allt fiske på enskilt vatten i lokala områden.

För att vidareutveckla FSO i framtiden behövs enligt initiativet en fastställd juridisk form för samverkan i fiskskötselområden. För detta skulle krävas en förändring i bilagan till Fiskelagen 1993:787 som återför den fulla rådgivningen över fisket till vattenägare i de områden som bildar fiskskötselområden eller större sammanhängande fiskevårdsområden.

Framtida aktiviteter

Aktiviteter som kommer att påbörjas alternativt genomföras under 2007 är exempelvis:

- Hemställan om förändringar i FIFS: Samrådsgrupperna i de flesta FSO har önskat införa lokala restriktioner i fisket, exempelvis fångstbegränsningar och tidsbegränsade fredningar av lekvikar, genom att hemställa till Fiskeriverket om förändringar i Fiskeriverkets föreskrifter.
- Utbildning av fisketillsynsmän: pågår under hösten 2006
- Insamling av fångstsuppgifter
- Utfärdande av avgiftsfria fiskekort

Initiativets hemsida: www.kustlandet.se

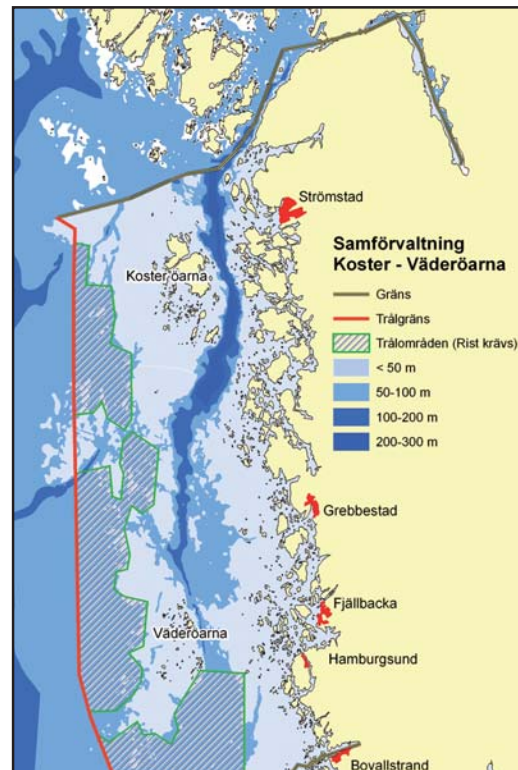
Norra Bohuslän

Lokal samförvaltning av räkfisket har existerat tidigare i Norra Bohuslän. Initiativet har en historisk bakgrund i Kosterfjordöverenskommelsen vilket har gett de lokala yrkesfiskarna erfarenhet av att lösa gemensamma problem. Initiativet fokuserar på yrkesfisket i Tanum och Strömstad kommuner, ut till fyra nautiska mil från land. Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslänns övergripande mål är att utveckla former för en lokal samförvaltning av yrkesfisket i Norra Bohuslän och styra utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart kustfiske som en del av det nordbohuslänska kulturarvet. Fisket skall i framtiden ha en större ekonomisk, kulturell och social betydelse för samförvaltningsområdet än vad som i dag är fallet. Arbetet skall ske i nära samverkan med intressenterna och bygga på lokala kunskaper och erfarenheter samt på modern fiskeribiologisk och marinnekologisk forskning.

Initiativet har utformat ett måldokument och en vision och en förvaltningsplan för ett hållbart fiske är under framtagande. Vid sidan av det har initiativet valt att prioritera: Redskapsutveckling, dubbelriktad utbildning, egenkontroll, samt att utveckla ett marint växthus för näringsutveckling.

Fisk och fiskerelaterade aktiviteter i området

Fokus för Samförvaltningsinitiativet i Norra Bohuslän är avgränsat till kustvattnet utanför Tanum och Strömstad fram till 4 nautiska mil. En stor del av Samförvaltningsområdet utgörs av Natura 2000 områden. Området tillhör ett av Sveriges artrikaste, med ett betydelsefullt yrkes- och fritids-/husbehovsfiske. Området är ekologiskt mycket betydelsefullt då Kosterfjorden med omgivande vatten är Sveriges artrikaste havsområde. Det totala artantalet i området har uppskattats till omkring 4000 arter. Cirka 200 djurarter och 9 algarter har sin enda kända förekomst i Kosterområdet. Här finns alla de natur-



Karta över SFI-Norra Bohuslänns samförvaltningsområde, Tanum och Strömstadskommun fram till 4 sjömil.

typer, djur och växter som förknippas med västkusten. Men här finns också miljöer och arter som inte förekommer någon annanstans i svenska hav.

I Kosterfjordens djupränna råder oceaniska förhållanden med hög salthalt och låg temperatur. De branta klippbottenarna i fjorden saknar motstycke i svenska vatten; här finns armfotingar, svampdjur och revbildande koraller som annars bara hittas ute i Atlanten. I den exponerade ytterskärgården växer frodiga och artrika tångskogar. Den grunda och produktiva innerskärgården är uppväxtplats och näringsställe för många fiskar och fåglar.

Både yrkesfisket och fritids-/husbehovsfisket är omfattande i Kosterområdet. Kosterfjorden och dess djupränna ligger innanför trälgränsen och trålfiske är därför förbjudet

men för fiske efter nordhavsräka har undantag gjorts. Räkfishet har utvecklats väl och är idag det ekonomiskt viktigaste fisket i området. Andra arter som fiskas kommersiellt är hummer, havskräfta, pigghaj, ål och makrill. Skaldjursfisket bedrivs inom biologiskt säkerställda gränser.

För närvarande finns inga konflikter i området. Men Länsstyrelsen i Västra Götaland utreder på Naturvårdsverkets uppdrag förutsättningarna för en marin nationalpark i Kosterarkipelagen med omgivande vattenområden. Detta har skapat oro bland yrkesfiskarna. En ständig dialog förs mellan olika aktörer, varvid man löser frågorna efter hand.

Aktörer

Lokala yrkesfiskare ansökte till Fiskeriverket om att bli ett samförvaltningsinitiativ genom SFR:s lokalavdelning (SFR 1). Eftersom det redan fanns en väl fungerande förvaltning av räkfishet inom Koster/Väderöfjorden ansåg de lokala yrkesfiskarna att det värdefullt att ta vara på erfarenheten även för annat yrkesfiske. Det var även viktigt att vidareutveckla denna förvaltning. De yrkesfiskare som deltog i Natura 2000-processen definierade innehållet i ansökan och forskare från Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium deltog i skrivandet.

Styrgruppen består av fyra representanter från SFR Avd 1 (en för varje fiskesegment) samt representanter från kommunerna Tanum och Strömstad, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium och Fiskeriverket som i detta fall har fungerat som en aktiv partner men på senare tid markerat sin observatörs roll. En kommunrepresentant har ordförandeskapet.

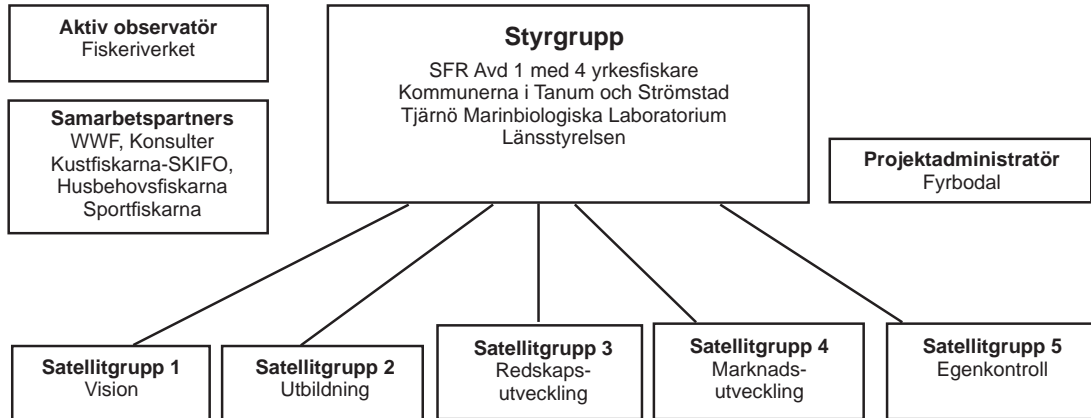
Styrgruppen adjungerar andra personer efter frågeställning och kompetensbehov. Husbehovsfiske och sportfisket har under senare tid bjudits till visions arbetsgruppen men deltar formell inte i besluten. Andra perifera deltagare är bland andra marknadsföringskonsult, företagsförening, turistentreprenörer, köksmästare. WWF har bidragit med ekonomiskt stöd och perifert finns det också nationella och internationella forskare som observerar processen.

Lokala yrkesfiskare har varit drivande i initiativets utformning och arbete. Det finns en överenskommelse emellan de deltagande aktörerna att yrkesfisket identifierar frågor, problem och möjlighet och tar dessa upp till gruppen, vars roll blir att bistå med annan kunskap och diskutera alternativa lösningar. Det är intressant att markera att i detta fall har de lokala yrkesfiskarna valt att väva in den funktionella grupperingsformen, enligt segment eller typ av fiske, i den lokala områdesbaserade samförvaltningsformen. Tanken är att initiativet på sikt skall vara den naturliga plattformen för myndigheterna att samverka med i frågor och beslut över samtliga regleringar och aktiviteter som påverkar fisket i området.

Organisation

SFI Norra Bohuslän arbetar med en styrgrupp och fem arbetsgrupper, först kallade satellitgrupper och sedan fokusgrupper. Initiativet har en halvtidsanställd projektadministratör med bas hos Fyrbodals kommunalförbund.

Projektadministratören kallar till möten, för protokoll, driver frågorna framåt och ansvarar för den ekonomiska redovisningen.



Organisationschema över Norra Bohuslän samförvaltningsinitiativ.

Brukare som är representerade i stygruppen.

Intresseområde	Organisation	Antal medlemmar i området	Ca antal berörda i området
Yrkesfiske	SFR Lokalavdelning	160	160

Samarbetspartners, observatörer utanför stygruppen.

Intressegrupp	Organisation/enhet	Antal medlemmar i området	Ca antal berörda i området
Husbehovsfiske	Norrabohusläns-husbehovsfiskare	350	800
Kustfiske (med binäringsfiske som mål)	SKIFO	okänd	varierar säsongvisst
Sportfiske	Lokala sportfiskeklubben	50	varierar säsongvisst

Samtliga möten är dokumenterade och har skickats ut till samtliga deltagare. Formen på mötesdokumenten har ändrats från att vara interaktiva minnesanteckningar till formella protokoll. Dessa finns tillgängliga vid förfrågan till styrgruppen.

Genom diskussion i styrgruppen har initiativ och beslut tagits vilka förankrats och informerats hos de olika intressentgrupperna genom respektive deltagares försorg, och ett större informationsmöte. Lokala media har inbjudits och engagerats i projektet.

Initiativet förhåller sig till frågor och processer som hanteras parallellt genom en mångfald av institutioner och arenor. Frågan om bildandet av Sveriges första marina nationalpark är en sådan fråga.

Andra exempel på för initiativen relevanta projekt pågår även inom Fiskekommunerna och SFR:s Fisk- och kräftkommittén, osv. Detta är exempel på frågor som behandlas samtidigt inom olika, ibland överlappande, institutionella system men som går ihop i det lokala sammanhanget.

Finansiering

SFI Norra Bohuslän har varit mycket framgångsrikt med att mobilisera finansiering. Finansieringskällorna är förutom EU:s fiskefond: Länsstyrelsen i Västra Götaland, Västra Götalandsregionen, Fiskriverket, Fyrbodalen, Strömstads Kommun, Tanums Kommun, TMBL och WWF.

Denna framgång är delvis kopplat till att området har bedömts vara biologiskt skyddsvärt och flera aktörer är engagerade i nationalparksplanerna. Den är också kopplad till projektadministratörens erfarenheter och nätverk.

Finansiering	2005	2006
Medel, inkl egeninsats	85 000	5 424 000

Processer och genomförda aktiviteter

Planeringsfasen för initiativet var relativt sett kort då parterna hade träffats förut och gruppen brukare var rätt så homogen. Under genomförandefasen har arbetet varit uppdelat i underprojekt. För varje delprojekt har exempel på viktiga aktiviteter varit:

- SFI Norra Bohuslän har etablerat en arbetsgrupp för vision och förvaltningsplan för ett hållbart fiske i området. I gruppen ingår yrkesfiskare, centrala och regionala tjänstemän och forskare. Sportfisket, Kustfiskarna (SKIFO) och Husbehovsfiskarna kommer att hålla sig informerade om framstegen i gruppen. Gruppen arbetar med framtagande av en förvaltningsplan för området. Förra kommunalrådet har anlåtats som konsult för att processleda arbetet och säkra leverans. Initiativet har påbörjat en diskussion om vilka regler som skall gälla för nationalparksområdet som numera kallas brukad national park. Fiskarna är av den uppfattningen att området ska vara öppet för alla, men att de eventuella lokala reglerna skall följas. Fiskare i detta område har på ett frivilligt sätt tidigare arbetat med uttagsransoner, insats i tid, nattfiskeförbud, regler ang. redskapens storlek, kännedom om områdets fiskegränser och fredade områden m.m. Uppfylls dessa regler ska fisket vara öppet för alla licensierade yrkesfiskare.
- Dubbelriktad utbildning har varit ett viktigt tema inom initiativet. Ett femtiotal yrkesfiskare har genomgått kurs i grundläggande marinekologi vid Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium. Tanken är även att myndigheternas personal och andra intressenter till fisket ska kunna delta i en fiskeriteknisk utbildning bland annat genom att delta i yrkesfiskets praktiska arbete på sjön.
- Bättre redskapsteknik är något som entusiasmerar fiskare och forskare. Yrkesfiskare och forskare har varit på

studieresa i Hull, England för att få mer kunskap om hur trålredskapen ska kunna utvecklas. Provfiske med ny trål för ökad selektering genomförs. Arbetar med utveckling/test av alternativa redskap. Initiativet söker även tekniska lösningar för mindre småräka i fångsten.

- Under titeln marint växthus är det tänkt att nya idéer skall gro. För att kunna göra det har SFI Norra Bohuslän nätverkat med andra organisationer såsom Köksriket i Skara, marknadsföringskonsulter, köksmästare och med Gröna Gårdar. Ett unikt varumärke för Norra Bohuslän skall lanseras nästa år och kopplas till Nationalparken.
- En egenkontrollpärm har arbetats fram för varje fiskesegment i samarbete med Kustbevakningen i Strömstad och Avd för kontroll på Fiskeriverket. Samarbetet har bland annat resulterat i en pärm där skepparen skall samla all formell dokumentation som skall uppvisas vid inspektion. Vidare innehåller pärmen aktuella bestämmelser och regler för varje fiskesegment.

Exempel på funktioner aktiviteter initiativet genomfört:

- Policy om hållbart fiske i området Kunskapsutveckling och spridning
- Konfliktlösning om naturbruk
- Spridning av information till grupper inom initiativet
- Spridning av information till grupper utanför initiativet
- Föreslå regler för exempelvis tillträde, fiskets bedrivande eller resursfördelning
- Skapa förutsättningar för skydd av ekosystem under bruk
- Uppföljning och kontroll av att regler och praxis följs

Myndigheternas roll i initiativet

Representanter från myndigheterna har ingått i initiativets styrgrupp och arbete.

Olika frågeställningar har krävt varierande grad av stöd, från olika myndigheter.

I detta initiativ har särskilt Länsstyrelsens miljövårdsenhet och kommunerna varit mycket aktiva. Fiskeriverkets Avdelning för forskning och utveckling har deltagit i redskapsutveckling.

Viktiga frågor som har lyfts fram

SFI Norra Bohuslän har omvandlas till en plattform där former för ett hållbart fiske i Sverige första brukade marina nationalpark diskuteras.

Yrkesfiskarna inom SFI Norra Bohuslän påpekar att de är en yrkeskår av praktiker som inte har erfarenhet av de moment som en samförvaltningsprocess innebär. I och med detta blir det en utmaning att omsätta tankar och idéer i praktisk handling, något som måste få ta tid och som kräver disciplin av de involverade.

Yrkesfiskarna har lyft problemet med att deras arbete med initiativet tar mycket av deras tid i anspråk. Möten avlöser varandra i en takt som i längden är orimlig, alla fredagar handlar om att samförvalta. De menar att de inte deltar på samma villkor som många andra eftersom mötena inte ingår i deras "normala" arbete utan konkurrerar med annan verksamhet till skillnad från professionella förvaltare på Länsstyrelsen eller statliga verk.

Framtida aktiviteter

- Fortsatt samarbete kring förvaltningssplan för området
- Broschyr
- Vidareutveckling av egenkontrollpärmar så att yrkesfiskarna även kan självkontrollera områden som livsmedelskvalité och sjösäkerhet ombord
- Områdesbaserat varumärke

Ume-Vindelälven

Vindelälven är en av Sveriges nationalälvar och sträcker sig ca 50 mil från fjällen ner till sammanflödet med Umeälven som sedan rinner ut i Bottenviken efter ytterligare ca 4 mil. Vattenvägen berör ca 3 500 fiskerättsägare, organiserade i ungefär 50 fiskevårdsområden.

Vindelälven är oreglerad och bortsett från fyra minikraftverk i ett par sidovattendrag alltså utan kraftverksutbyggnad. Under senare år har stora investeringar gjorts för att återställa strömmade vattenområden som tidigare rensats från sten m.m. för att underlätta timmerflottningen. Umeälven, å andra sidan, är reglerad och Vindelälven rinner in i Umeälven 8 km uppströms den nedersta dammen och kraftverket i Stornorrfors. Kraftstationen är ett viktigt vandringshinder för den lax och öring som vill vandra upp i Vindelälven.

Målet med Vindelälvens samförvaltningsinitiativ är att öka mängden havsöring och vild lax som vandrar upp i Vindelälven samt att skapa ett attraktivt fiske som är baserat på naturliga bestånd med lokal fiskevård och förvaltning. Initiativet har

således både en fiskevårdande och en utvecklingsansats. För att detta skall kunna möjliggöras behöver en gemensam förvaltning etableras som också inkluderar den nedre delen av Umeälven.

Arbetet har hittills fokuserat på att skapa en organisation som täcker både Vindelälven och den nedre delen av Umeälven samt att upprätta ett gemensamt ställningstagande angående vattenmålet rörande Vattenfalls kraftstation i Stornorrfors.

Samförvaltningsinitiativet Umeälven/Vindelälven har formulerat följande vision:

- Att fisket i vattensystemet Vindelälven, Umeälvens nedre del samt tillhörande kustregion skall ske på ett långsiktigt hållbart sätt som värnar och bevarar de naturliga fiskstammarna och gynnar den lokala befolkningen
- Att ett gemensamt råd med fiskerättsägare och brukare bildas för ovan nämnda sträcka. Rådets uppgift skall bl.a. vara att ta fram förslag på hushållning av gemensamma resurser för de lokala fiskevårdsområdena att ta ställning till.



Karta över Ume-Vindelälven

Fisk och fiskrelaterade aktiviteter i området

Den resurs initiativet vill förvalta är fisket i vattensystemet Vindelälven, Umeälvens nedre del samt tillhörande kustregion. Lax är en kvoterad och öring en icke-kvoterad art som initiativet vill arbeta med. Produktionspotentialen för lax och havsöring i vattensystemet är stor men lekvandringen till Vindelälven begränsas av bl.a. Stornorrfor kraftstation. Under senare år har även laxen påverkats av den miljörelaterade sjukdomen M74.

Vattenfall har gjort utsättningar ovanför kraftverket och vattensystemet hyser således både odlad/vild lax och havsöring. Insatser för att återskapa och förbättra laxens lekmiljö har också gjorts längs Vindelälven uppströms Stornorrfor genom olika aktörer. Under senare år har Vindelälven haft en positiv trend vad gäller uppvandrande lax medan havsöringen däremot är nästan helt utslagen med en årlig uppgång på ca 100 individer. Möjligheten för fisk att passera vandringshindret vid Stornorrfor håller för närvarande på att ses över i samband med vattendomen.

Fiskets betydelse i ekologisk mening är till stora delar okänt. Sportfisket efter lax i älvarna är starkt reglerat, endast en lax per person och dygn får tillvaratas under en begränsad period. Bristen på lekfisk i Vindelälven är dock uppenbar. Fisket i älvarna, likväl som i kustområdet fyller en stark social funktion och bidrar med att människor fortfarande bor kvar i dessa rurala områden (initiativets perifera delar).

Beträffande sportfiskets ekonomiska betydelse är detta ytterst svårt (spin-off effekter etc.) att beräkna i detalj men inom initiativet så säljs fiskekort för i runda tal 2 milj. SEK.

Rådande fiskeförvaltning i Umeälven/Vindelälven varierar i termer av upplåtelse för allmänheten. Fisket i Vindelälven är välorganiserat med ett 50-tal fiskevårdsområden, varav 25 ingår i Vindelälvens Fiskeråd. Rådet bildades 1981 och fungerar

som en gemensam paraplyorganisation för fiskevård, fisketillsyn, marknadsföring, information, etc. Det är endast ett rådgivande organ för de olika fiskevårdsområdena, som själva var och ett fattar egna beslut.

Medan i övre delen av älven reglerna för fritidsfiske är harmoniserade så är reglerna i nedre delen mycket varierande. Nedströms sammanflödet med Umeälven och Stornorrfor kraftstation saknas organiserad övergripande fiskeförvaltning. Fiskerättsförhållandena är i vissa avsnitt oklara med fritt fiske, enskilt fiske, kommunalt vatten och korta avsnitt med tillträde för allmänheten. Vattenfall och Umeå kommun utgör de dominerande fiskerättsägarna tillsammans med ett antal skifteslag. Fisket är stundtals intensivt och då framför allt efter havsöring. I Umeälvens mynning finns ett minskande yrkesfiske på främst odlad och också vild lax med fyra året-runt-verksamma yrkesfiskare.

Bakgrunden till betydelsen av noggrann och stark förankring när det gäller fiske och fiskefrågor i området där initiativet Ume-Vindelälven verkar, är att ett fiskevårdsområde var tänkt att förrättats i nedre Umeälven under början av 1990-talet. Detta intetgjordes då fiskerättsägarna ansåg att de då skulle förlora rådigheten över sitt eget fiske. Drivande i detta projekt var Umeå kommun, länsstyrelsen och Vattenfall varvid fiskerättsägare idag ser med skepsis att dessa parter skall medverka.

Initiativets arbete har påverkats av den under hösten 2006 pågående vattendomen och de förhandlingar om förlikning som ägt rum i Stornorrfor-målet. Vattenmålet inleddes 1953 och processen har varit lång och väckt starka åsikter bland berörda fiskerättsinnehavare. Hösten 2006 inleddes en förlikningsprocess och förhandlingar pågår. Eftersom dammen och laxtrappan i Stornorrfor är den faktor som har starkast påverkar fisket i Vindelälven så kommer också mycket av initiativets framtida arbete att formas efter utgången i förlikningen. Detta diskuteras också inom initiativet som har valt att ta en aktiv roll som samordnare av diskussioner och råd till berörda fiskerättsägare. Ett av målen för Ume-Vin-

delälvens samförvaltningsinitiativ är att upprätta en gemensam handlingsplan och ståndpunkt i Stornorrforfrågan och frågan har möjlighet att fungera samlande och igångsättande för initiativet.

Aktörer

Initiativet till att ansöka togs av Vindelälvens Fiskeråd som uppmärksammade möjligheten att ansöka om att samförvalta Ume-Vindelälven via länsfiskekonsulenten i Västerbottens län. Styrelsen för Vindelälvens Fiskeråd behandlade därefter frågan varvid ett första utkast framställdes och samråddes med länsstyrelsen för att därefter formellt intresseanmälas och skickas in till Fiskeriverket. Inga medsökanden fanns med, däremot tillfrågades Vattenfall, Sveriges Lantbruksuniversitets institution för vattenbruk, Sportfiskarnas kompetenscentrum, Länsstyrelsen i Västerbottens län och berörda kommuner att medverka som stödjande organisationer.

Vindelälvens Fiskeråd representerar mer än hälften av samtliga fiskevårdsområdesföreningar och byasamfälligheter längs Vindelälven, vilka också betalar en medlemsavgift baserad på fiskekortförsäljning. Fiskerådet arbetar bland annat med fiskevård, fisketillsyn, forskning, utbildning, opinionsbildning, marknadsföring, information och samordning i Vindelälvsystemet. Syftet med ansökan från Fiskerådet för att delta i samförvaltningsinitiativet var att engagera vattenägare även nedanför kraftverket, i Umeälvens mynning, samt yrkesfisket, för gemensam hållbar förvaltning av framför allt öringbeståndet i området.

I Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ deltar vattenägare längs hela Vindelälven, representerade genom Fiskeråd och byalag. Yrkesfisket, Umeå kommun och Vattenfall är också medlemmar i initiativet medan Länsstyrelsen och Fiskeriverket är observatörer. Sportfiskeorganisationen stöttade ansökan men har sedan i samråd med gruppen haft en passiv roll.

Syftet med initiativet är att fungera som en samordnande och rådgivande instans gentemot de fiskerättsinnehavare, fiskevårdsområden och byalag som ingår. Organisationer

som inte grundas på ägande, exempelvis sportfiskarna och frivilligorganisationer är inte medlemmar i initiativet eftersom initiativet söker en samarbetsform grundat på ägande och förvaltning av fisket liknande Vindelälvens Fiskeråd. Övriga intressenter bör enligt initiativet istället delta som observatörer i referensgrupp. Att rådet inte har beslutsrätt har vid mötena betonats eftersom det ansetts som viktigt att förhållandena vad gäller rådighet är ordentligt klarlagda. Det finns också inom initiativet en klar och tydlig gräns vid Stornorrfor, där uppströms Vindelälvens Fiskeråd har byggt upp lång erfarenhet av samarbete. Nedströms Stornorrfor finns inte någon gemensam organisation utan varje byalag eller skifteslag agerar på egen hand. Här är också äganderättsförhållandena inte ännu helt klarlagda och detta leder till att överblickbarheten är därmed svårare och tid har lagts på att skapa strukturer för samarbete.

Organisation

Initiativet är organiserat som ett råd bestående av representanter från fiskerättsägare, yrkesfisket samt representanter från Vattenfall och Umeå kommun. Fiskeriverket och Länsstyrelsen har agerat som observatörer och deltagit på möten. Intressenter som stödjer initiativet utan att vara med är Sveriges Lantbruksuniversitets institution för vattenbruk och sportfiskarna regionalt. Initiativet har en halvtidsanställd samordnare med bas i Lycksele. Intressenter som stödjer initiativet utan att direkt vara med är Sveriges Lantbruksuniversitets institution för vattenbruk som medverkat genom utbildning för brukare. Sportfiskarna regionalt stödjer initiativet passivt utan direkt deltagande. Fiskeriverket och Länsstyrelsen har agerat som observatörer och stöttat initiativets arbete.

Samtliga genomförda möten har dokumenterats i form av minnesanteckningar. Mötesdokumenten finns hos Vindelälvens Fiskeråd och justeringsmännen för intresserade att ta del av och skickas ut vid intresse. De publiceras också på Fiskerådets hemsida. Beslut inom gruppen har fattats genom handuppräckning och hitintills har inte oenighet funnits då beslut tagits.

Finansiering

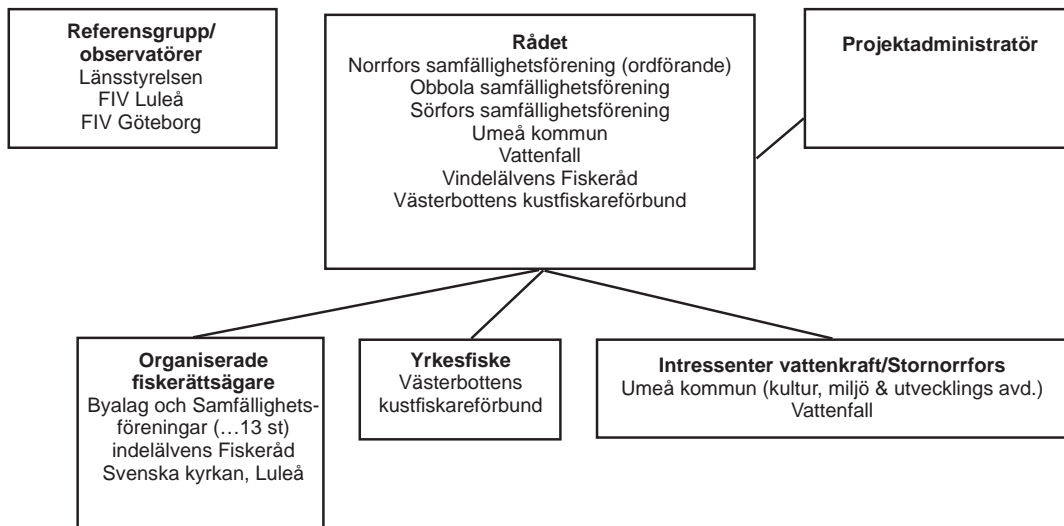
Initiativet har finansierats med medel från EU:s fiskefond. När initiativet blev ett av sex samförvaltningsinitiativ tilldelades det 100 000 sek i planeringsstöd. Huvuddelen av medlen har använts till lön för en halvtidstjänst för en samordnare samt till omkostnader för att anordna möten för berörda fiskerättsägare och för att förankra initiativets arbete.

Genomförda aktiviteter

I en inledande planeringsfas diskuterades ingående hur intressenter i nedre delen av vattensystemet kunde nås. Flera samhällsorganisationer besöktes för att diskutera idén. Ett informationsutskick gjordes till berörda fiskerättsägare i området.

Därefter inleddes en omfattande process för att kartlägga fiskerättsförhållandena i området såsom upplåtelser, fiske och beskattning. Initiativet har även genomfört utbildning av fisketillsynsmän tillsammans med Länsstyrelsen, studiecirkel i fiskevård samt bildat en arbetsgrupp som skissat på gemensamma mål och framtida organisation.

Initiativet har under hösten 2006 avslutat planeringsfasen och övergått i en genomförandefas.



Organisationsschema för Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ.

Aktörer i Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ: medlemmar

Intressentgrupp	Organisation/enhet	Antal medlemmar i rådet	Ca antal berörda i området
Yrkesfiske	Vb. kustfiskareförbund	1	4
Fiskerättsägare	Div. FVO/SFF	3	3 500
Lokala myndigheter	Umeå kommun, Naturvårdsenheten	1	Utvecklingsenhet
Företag	Vattenfall, Service Nord AB	1	Fiskodling

Aktörer i Ume-Vindelälvens samförvaltningsinitiativ: referensgrupp/observatörer

Intressentgrupp	Organisation/enhet	Intresseområde
Centrala myndigheter	Fiskeriverket, Utr.kontoret i Luleå	Resursförvaltning
Centrala myndigheter	Fiskeriverket, Huvudkontoret Göteborg	Resursförvaltning
Regionala myndigheter	Länsstyrelsen	Markförvaltning

Exempel på funktioner och aktiviteter som Ume/Vindelälvens samförvaltningsinitiativ har genomfört under 2005-2006:

Funktioner initiativet har haft under 2005-2006	Exempel på aktiviteter
Insamlande av data eller analys av data: för att förstå resurssituationen som en bas för beslutsfattande och förvaltning	Identifiering av relevanta data för planering av fångstdatainsamling; presentation av Carlinmärkningar; föredrag om havsöring; genomfört studiecirkel om pågående havsöringsforskning i vattensystemet; samlat in lokal kunskap om fritidsfiskares fångster av vild/odlad öring; använt lokal kunskap för att formulera ställningstagande i vattenmålet om Stornorrfors
Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen	Formulerat vision och målbeskrivning för vattensystemet
Spridning av information till grupper inom initiativet	Om forskningsresultat och märkningsdata; gällande föreskrifter för fisket i området
Spridning av information till grupper utanför initiativet	Genom föredrag på laxsymposiet i oktober 2006; utskick till fastighetsägare
Uppföljning och kontroll av att regler och praxis följs	Utbildning av fisketillsynsmän tillsammans med Länsstyrelsen
Produktutveckling och konsumentinriktad verksamhet	Marknadsfört lokalt fiske genom utskick till fastighetsägare och föredrag på ett laxseminarie
Samarbete mellan intressenter	Organiserat resursbrukare i området; varit en arena för diskussion mellan resursbrukare i området; arena för diskussion för fiskerättsägare och vattenkraftsintressenter i det pågående vattenmålet; svarat på remiss rörande fisket i området; mobilisering av fondmedel

I termer av viktiga processer har initiativet genomfört ett grundlig förankringsarbete. Medan organisationsgraden ovanför kraftverket är hög har organisationsgraden nedanför varit låg och saknat samarbetsorgan eller arena för samtal för de samfällighetsföreningar, fiskerättsägare, sportfiskare och andra intressenter som verkar i området.

Förankringsprocessen, i form av kartläggning av intressenter, utskick och lokala möten, har lett till att fiskerättsägare även nedanför kraftverket har börjat organisera sig vilket har lagt en grund för en sammanhållen fiskeriförvaltning längs med hela vattensystemet. Initiativet har efter sin tillkomst engagerat representanter för

yrkesfisket och fiskerättsägare nedströms Norrfors, vilka inte fanns med i den ursprungliga ansökan. Initiativets arbete har även hösten 2006 engagerat Vattenfall och Umeå kommun som samtalsparter och medlemmar i initiativet.

Beträffande produkter så har förankringsprocessen tagit tid och hösten 2006 är initiativet i sista skedet av planeringsfasen. Initiativet har:

- Producerat en sammanställning av kända fiskerättsägare längs med Ume/Vindelälvens vattensystem.
- Anordnat föreläsningar rörande fiskeriforskning och förvaltning i systemet

- Informationsutskick till 3 500 fiskerättsägare
- Annordnat studiecirkel för att utbilda tillsynsmän. Dessa kommer att godkännas av Länsstyrelsen under våren 2007.
- Deltagit i arbetet med att ta fram en skrivelse avseende Stornorrforstålet tillsammans med Vindelälvens Fiskeråd.

Myndigheternas roll i initiativet

Från initiativets sida betonades inledningsvis behovet av grundlig förankring innan arbetet kunde starta. Initiativet uttryckte en önskan att myndigheterna, dvs. Fiskeriverket och Länsstyrelsen, intog en passiv roll. Visst tekniskt stöd kom dock från Länsstyrelsen och Fiskeriverket. Fiskeriverket gav upplysning om finansiellt stöd via EU:s strukturfonder.

Kontakten mellan Fiskeriverket och initiativet har således varit regelbunden men gles. Under hösten 2006 har dock mer stöd efterfrågats från initiativets sida när gruppen gått från planeringsfas till genomförandefas. Fiskeriverket har därmed börjat ha en mer aktiv observatörsroll. Liknande situation gäller Länsstyrelsen

Viktiga frågor som har lyfts fram

De hinder som initiativet upplever kan försvåra måluppfyllelsen är de komplicerade fiskerättsförhållandena i området. De tidigare försöken att bilda fiskevårdsområdena har mer eller mindre havererat och i dagsläget sker förvaltningen av fisket i en mosaik av lokala föreningar utan sam-

ordning för vattensystemet i helhet. Det pågående vattenmålet i Stornorrforstålet skapar också osäkerhet i arbetet då konsekvenserna av målet ännu är oklara.

Även de medverkandes olika bakgrund och erfarenhet av förvaltning försvårar arbetet med att skapa en ny förvaltningsstruktur med samförvaltning. Initiativets uppgift blir här att skapa förtroende i området genom att kontinuerligt sprida större legitimitet för samförvaltning. Utöver detta har initiativet valt att inte prioritera omorganisation av fisket, dvs. verka för sammanslagning kortförsäljning, då detta kan uppfattas som ett första steg mot ett fiskevårdsområde. Detta upplevs inte heller som något problem för fisket nedströms Stornorrforstålet.

Framtida aktiviteter

Initiativet har valt att prioritera följande områden då de anses angelägna för alla inblandade parter:

- Gemensam skrivelse ang. Stornorrforstålet
- Information till brukare avseende befintliga fiskeregler i form av skyltar längs älven och kusten
- Identifiera och informera resurs-/kontaktpersoner för resp. fiskeområde avseende befintliga regler och förvaltning
- Information till fiskekortförsäljare avseende befintliga regler m.m.
- Uppföljande utskick till fiskerättsägare om läget och framtiden
- Utbildning och förordnande av fisketillsyningsmän

Initiativets hemsida: <http://www.vindelalven.se/fiske/vindelalven/default.asp>

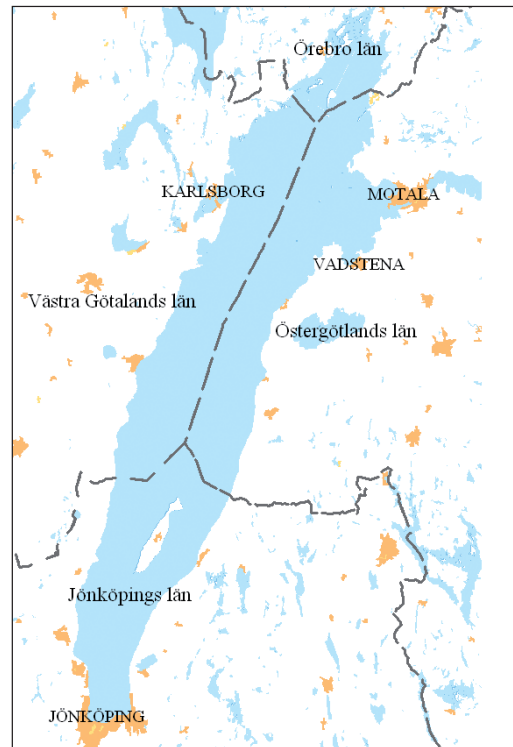
Vättern

Samförvaltningsinitiativet Vättern drivs som ett arbetsutskott under Vätternvårdsförbundet och omfattar allt fiske i Vättern och tillrinnande vattendrag upp till första mötande vandringshindret. Gränsen för SFI Vättern avser den definition som finns i fiskelagstiftningen där Vättern per definition innefattar hela skärgårdsområdet inklusive sjöarna Alsen och Kärrafjärden.

Initiativet arbetar med frågor som rör fisk och fiske i och runt Vättern. Initiativets främsta syfte är att arbeta för ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresursen genom att sprida information, initiera projekt, samordna forskning och olika program samt ta del i den fysiska planeringen.

Målsättningar och viktiga frågor för SFI Vättern är:

- Lokalt inflytande och ansvarstagande.
- Regelverk, att diskutera regelutformningar och förslag till regler.
- Beståndsvård och beståndsstatus.
- Fördelning av fiskeresursen.
- Utarbetandet av en förvaltningsplan för Vättern som är såväl långsiktig som åtgärdsinriktad.



Karta över Vättern med länsgränser. Ur GSD Översiktskartan @ Lantmäteriet.

Fisk och fiskrelaterade aktiviteter i området

Vättern är landets näst största sjö med ett maxdjup på 135 m, ett medeldjup på 40 m och en teoretisk omsättningstid på nästan 60 år. Sjön hotades av övergödning under 1960-talet, men efter att reningsåtgärder satts in i bl.a. kommunala reningsverk har fosforhalten successivt sjunkit och sjön är numera näringsfattig och därför också mycket lågproduktiv. Detta avspeglas också i det kommersiella fiskets avkastning som är mycket låg, per ytenhet t.ex. ca 8 ggr lägre än i Hjälmarén.

Sjöns för regionen avvikande egenskaper med klart, kallt, näringsfattigt vatten

och en stor ytandel med stort djup gör att också sjöns fiskfauna är unik jämfört med andra sydsvenska vatten. I den fria vattenmassan och på djupare områden dominerar kallvattenarter, bl.a. sik och öring i självreproducerande bestånd. Lax sätts ut regelbundet, som kompensation för den storvuxna öringstam som slogs ut helt då kraftverket i Motala byggdes i sjöns utlopp. Vättern hyser också kanske landets största rödingbestånd. I grundare och varmare områden dominerar istället gers och varmvattenarter. Vidare har det introducerade signalkräftbeståndet ökat mycket starkt och snabbt spridit sig i främst de norra och östra delarna av sjön.

Det är idag inte känt hur signalkräftans pågående etablering påverkar de bentiska strandnära ekosystemen, där kräftan huvudsakligen uppehåller sig, men farhågor finns att predation från signalkräfta på andra arter kan bidra till oönskade förändringar hos bentiska födovävar. Vidare är det konstaterat i laboratorieförsök att signalkräftan också äter rödingrom. Då rödingrom också äts av ett stort antal fiskarter, är det svårt att uttala sig om effekten av kräftornas predation för rödingens föryngring.

Beståndsstatusen hos Vätterns fiskarter är i dagsläget osäker då tidsserier från fiskerioberoende studier saknas, däremot finns en närmast unikt lång serie med uppgifter om det yrkesmässiga fiskets fångster, från 1914 och framåt. Fångsterna av röding har enligt denna statistik minskat successivt ända sedan 1950-talet och år 2005 nere på 7 ton, att jämföra med de tidigare toppåren då fångster på 60 ton per år kunde förekomma. Enligt en prognos kommer fångsten år 2006 inte att överstiga 5 ton. En liknande minskning har också skett för sik där fångsterna sjunkit ännu snabbare än i fallet med röding. De minskande sikfångsterna förefaller vara väl korrelerade med sjöns minskade näringsstatus. I rödingens fall är däremot minskningen svårare att förklara. Beståndet har varit överbeskatat från yrkes- och fritidsfisket sedan lång tid tillbaka. Det är sannolikt att det är det nedfiskade lekbeståndet som, i kombination med långa varma höstar och avsaknad av is och en låg näringsnivå, medfört att rekryteringen är svag.

Det i särklass viktigaste fisket, ur ekonomiskt perspektiv, är numera fisket efter signalkräfta, vilket år 2005 utgjorde cirka 85 % av det totala värdet hos sjöns yrkesmässiga fiske. Fisket efter lax, som huvudsakligen bedrivs med flytnät, var tidigare tämligen omfattande men det har minskat i betydelse på senare år och utgjorde 2005 bara 3 % av det totala infiskade värdet.

Nätfiske efter röding och sik har tidigare varit den viktigaste delen av fisket men även detta har minskat i omfattning och betydelse. Sammanlagt står röding- och

sikfisket för cirka 8 % av det totala fångstvärdet. Andra arter av viss vikt för det yrkesmässiga fisket är öring, abborre, siklöja, gädda och lake.

Uppgifterna om fritidsfiskets inriktning och fångstuttag finns men är relativt bristfälligt. Utöver sportfiske med handredskap bedrivs ett omfattande burfiske efter kräftor samt i mindre omfattning fiske med nät och s.k. utter. I Vättern finns också ett livaktigt och diverst sportfiske. Trollingsfisket efter lax, öring och röding i öppna Vättern anses som ett av landets mest attraktiva. Därutöver finns ett strandnära fiske efter arter som harr och abborre och ett på senare tid mycket omskrivet fiske efter storvuxen gädda i norra Vättern.

Statistik över fritidsfiskets fångster finns löpande fram till och med 1992, en statistik som dock inte omfattade trollingfisket. Senare data finns från 2000 samt 2003 som visar att fritidsfiskets fångster utgör en ansevärd del av det totala uttaget. Studien från 2000 visade t.ex. att fritidsfisket under detta år stod för ca 36 % av rödingfångsterna och 75 % av laxfångsten.

Aktörer

Initiativet till ansökan togs genom Vätternvårdsförbundet, en frivillig medlemsorganisation bestående av länsstyrelser, kommuner, försvaret, fisket, företag med flera intressenter runt Vättern som på ett eller annat sätt nyttjar sjön (se förbundets hemsida). Eftersom Vätternvårdsförbundet redan hade en bred verksamhet runt sjön samt sågs som en neutral aktör för att hantera fiskefrågor ansågs förbundet vara en lämplig organisatorisk plattform.

I initiativet deltar representanter för yrkesfisket, fritidsfisket, sportfisket, fiskevattenägare, fiskeguider, de 8 kommuner som finns runt Vättern samt länsstyrelserna i Jönköping och Östergötland läns fiskefunktion. Representanter från Miljökansliet på Vätternvårdsförbundet samt Fiskeriverkets resursvårdsenhet och Fiskeriverkets avdelning för forskning och utveckling deltar som observatörer. Initiativet har informerat utåt genom Vätternvårdsförbundets hem-

sida samt genom de respektive organisationer som deltar.

Organisation

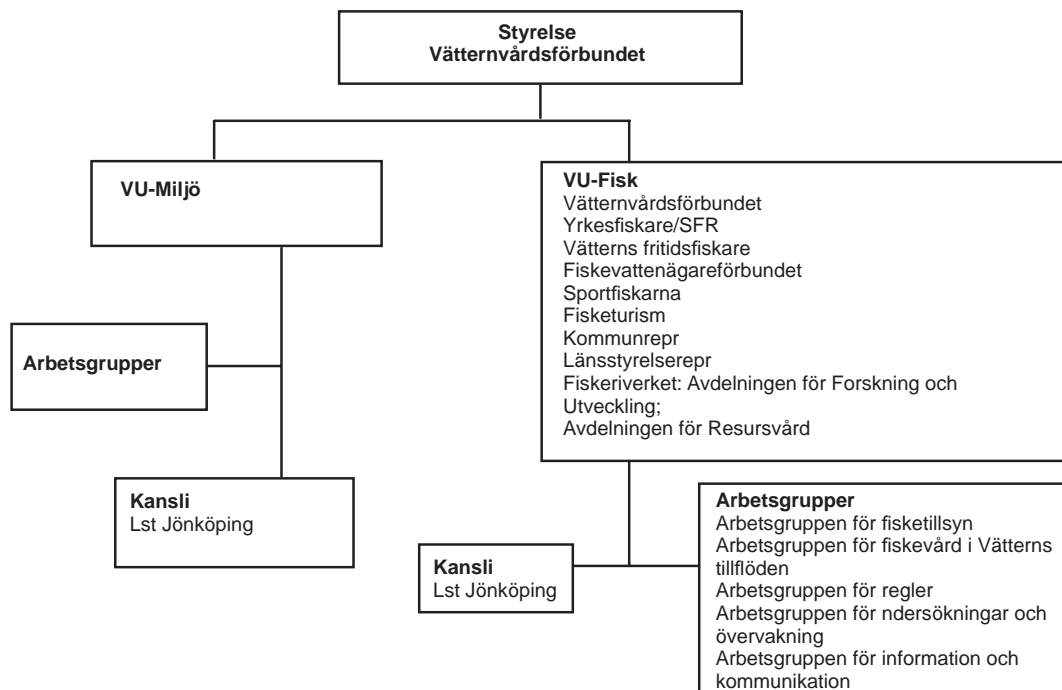
SFI Vättern etablerades av Vätternvårdsförbundet som är huvudman. Ett nytt verksamhetsutskott, VU för fisk etablerades parallellt med det tidigare VU för vattenvård. VU Fisk har ett kansli med en deltidsanställd placerad på länsstyrelsen i Jönköping. SFI Vättern började sin verksamhet i slutet av augusti 2005.

Konsultation med vidare grupper än de som är representerade i initiativet har

inte förekommit men alla stora grupper är representerade. Yrkesfisket och fritidsfisket i Vättern har en hög organisationsgrad. Initiativets styrgrupp (VU-Fisk) har haft regelbundna möten under året med 1-2 månaders mellanrum. Däremellan har arbetsgrupperna träffats.

Arbetsgrupperna behandlar olika frågor och består av berörda intressenter. Förslag eller diskussion förbereds i respektive arbetsgrupp innan det tas till styrgruppen VU-Fisk för att beslutas. Ambitionen är att konsensus ska råda vid beslutsfattande vilket också varit fallet.

Gruppen har ännu inte tagit ställning till



Organisationschema för Vätterns samförvaltningsinitiativ

hur den ska agera vid oenighet som inte går att kompromissa. Se nedan för tabell över antalet möten initiativet haft under 2005-2006.

Anteckningar från mötena med styrgruppen finns tillgängliga på Vätternvårdsförbundets hemsida samt har skickats ut till medlemmarna i initiativet.

Länsstyrelserna har varit mycket aktiva i de olika mötena och i samtliga arbetsgrupper. Länsstyrelserna har dessutom ansvarat för och genomfört flera olika studier av fisk- och kräftor i Vättern, t ex lekrödingprovfisken, provfisken efter fisk och kräfta på rödinglekplatser samt kläckningsstudier för röding på olika lekplatser. Länsstyrelserna har även administrerat och i vissa fall ansvarat för genomförandet av flera åtgärder i Vätterns tillflöden för att gynna öringproduktionen.

Forskare från Fiskeriverket har deltagit i de olika möten som hållits inom samförvaltningen och i några av de arbetsgrupper som bildats. Fiskeriverkets Sötvattenslaboratorium har också deltagit aktivt i arbetet med att ta fram en förvaltningsplan för Vättern, bedrivit omfattande insamlingsprogram, genomfört experimentella studier för att testa eventuella effekter av predation från

signalkräfta på rödingrom, genomfört en omfattande studie av Vätternrödningens genetik och på andra sätt verkat som expertmyndighet i ärenden som rör fisk och fiske i Vättern.

Finansiering

Ansökan förutsatte ett ekonomiskt stöd på ungefär 280 000 för hela försöksperioden 2005-2006. Fiskeriverket bidrog med 155 000 för planeringsfasen för att täcka sekretariatskostnader (inklusive löner och konsultarvoden) samt möteskostnader, resekostnader och informationsmaterial. Fram till mars 2006 har initiativet haft en budget på 155 000 sek. Till detta tillkommer kostnaden för de representanter som är med i initiativet, deras arbetstid betalas av respektive organisation. Medel är sökta från fiskefonden för fortsatta aktiviteter under 2006 och 2007 med Länsstyrelsen i Jönköpings län som medfinansier.

Genomförda aktiviteter

Samförvaltningsinitiativet Vättern har bland annat påbörjat arbetet med att ta fram en förvaltningsplan för Vättern som

Funktioner initiativet har haft under 2005-2006	Exempel på aktiviteter
Övergripande policybeslut och syfte med fiskeriförvaltningen	Arbete med framtagande av en förvaltningsplan
Spridning av information till grupper inom initiativet	Samråd har skett i samarbete med länsstyrelserna inför genomförandet av fiskundersökningar
Spridning av information till grupper utanför initiativet	Till konsumenter om fiskets bedrivande; om gällande regler i området; om resursen/ekosystemet och säsongsvariationer
Föreslå regler för exempelvis tillträde, fiskets bedrivande eller resursfördelning	Föreslå regler för tillträde för att fiska lokalt; föreslå regler för bedrivande av lokalt fritidsfiske; överenskommelser mellan brukare och Fiskeriverket om regler för att begränsa resursuttaget
Skydd av ekosystem	Deltagande i kommunal planering
Uppföljning och kontroll av att regler och praxis följs	Kontroll av att regler för lokalt fiske följs
Samarbete mellan intressenter	Svarat på remisser rörande fisket i området; mobilisering av fonder, t.ex. fiskefonden; förvaltning av fiskevårdsmedel

ska fungera som en kunskapsbas och ett riktgivande dokument för det framtida arbetet med förvaltning, fiskevård och fisketillsyn.

Exempel på aktiviteter som har genomförts under 2005-2006:

Diskussioner har också pågått om kommande fiskestadgar för Vättern, t.ex. möjligheterna för turistfiskeentreprenörer att fiska med fler burar än vad fiskereglerna i dagsläget anger samt om det finns utrymme att utöka antalet licenser för yrkesfiskare med inriktning mot signalkräfta. Övriga diskussioner har bl.a. berört utformning av fredningsområden för fisk och hur sjön ska marknadsföras som fiskevatten för att gynna turism och lokalt näringsliv.

Initiativet har bildat fem olika arbetsgrupper; tillsyn, information, fiskeregler, fiskövervakning & forskning samt fiskevård i Vätterns tillflöden. I det pågående arbetet märks en rad planer som är under arbete, såsom bl.a. förvaltningsplanen, förslag på regeländringar, utredning av tillträdesfrågorna för kräftfisket, informationsverksamhet, etc.

I termer av viktiga processer har initiativet har inneburit att intressenter som inte tidigare samarbetat har påbörjat en diskussion om hur fisket i Vättern kan se ut i framtiden. Relationen mellan de inblandade har förbättrats och förståelsen för varandras synpunkter har ökat.

Beträffande produkter så har initiativet genomgått en planeringsfas och är i en genomförandefas. Resultat från initiativets arbete:

- Sammanställt material inför att skriva en förvaltningsplan för Vättern
- Tagit fram förslag till en serie informationsfoldrar som berör Vättern. Samarbete kommer att ske med olika aktörer utifrån för att trycka informationsmaterialet.
- Förslag till justeringar av regelverket för Vättern
- Åtgärdsplan för Vätterns tillflöden

Myndigheternas roll i initiativet

Representanter från Fiskeriverkets resursvårdsenhet och Avdelningen för forskning och utveckling finns med som observatörer i initiativets styrgrupp. Andra representanter från Fiskeriverket har också närvarat på möten för att besvara frågor, framför allt råd m.m. avseende regelverket. Representanter från Avdelningen för forskning och utveckling är med i styrgruppen och i arbetsgrupperna "Övervakning och undersökning" och "Regelgruppen". De har därmed i stor utsträckning varit med om att planera utformningen och omfattningen av bl.a. provfiskeundersökningar.

I initiativet deltar också representanter från länsstyrelserna och från kommunerna runt Vättern. Samtliga fyra län runt Vättern har visat stort engagemang genom deltagande i verksamhetsutskott och arbetsgrupper och representanter från länsstyrelserna har varit delaktiga i många delar. Arbetsgruppen som arbetat med information har haft ett nära samarbete med Motala kommuns turistchef för att få en inblick i vad turistnäringen efterfrågar för information och produkter.

Viktiga frågor som har lyfts fram

Vilka uppgifter som skulle kunna lämnas till samförvaltning i framtiden ses som en av de viktigaste frågorna för initiativet. Den generella inriktningen är att samförvaltningen skall hantera fiskefrågorna i ett brett perspektiv. Önskemål om att själva fatta formella beslut om t.ex. regelverket har inte framförts. Det ses som mycket viktigt att samförvaltningen kommer in i ett tidigt skede i planeringsprocessen hos berörda myndigheter. Gruppen kan t.ex. ha ansvar för att ta fram policydokument och olika former av planer samt svara på remisser och framtagande av information.

En annan fråga rör långsiktigheten för arbetet med initiativet. Exempelvis för rödingbeståndet i Vättern så hade den pro-

blematiska situationen för rödingen redan innan samförvaltningsinitiativet inleddes drivit fram nya fiskeregler. Om beståndet trots dessa inte svarar positivt kan det, särskilt med tanke på de i dagsläget svaga beslutsunderlagen, bli aktuellt att inom ramen för initiativet diskutera ytterligare regleringar av fiskets ansträngning och selektivitet. Initiativet påpekar att för att sådana nya förvaltningsåtgärder ska kunna följas upp och utformas på bästa sätt är det också viktigt att resurser tillförs långsiktiga övervakningsprogram för fisk.

Framtida aktiviteter

Samtliga deltagare i initiativet har uttryckt en förhoppning att det blir en fortsättning i

någon form även efter 2006. Förvaltningsplanen för Vättern kommer t.ex. inte att vara färdigställd innan årsskiftet, utarbetandet av informationsfoldrar kommer att ske under 2007 om finansieringsfrågan löses. Diskussioner pågår för närvarande inom initiativet och Vätternvårdsförbundet hur en fortsättning kan organiseras. En lika omfattande mötesverksamhet som under det gångna året bedöms t.ex. inte lika motiverad.

I det arbete som kommer att ske inom den närmaste framtiden så vill initiativet i stort fortsätta på den inslagna linjen. De temaområden som kommer att prioriteras är: framtagande av informationsbroschyrer, dels en generell vad gäller fisk och fiske i Vättern, dels specifika foldrar om fiskeregler. Färdigställande av förvaltningsplan, översyn av regelverket för fiske i Vättern, tillträdesfrågan speciellt vad gäller kräftfisket och turistfisket är andra prioriterade frågor.

Initiativets hemsida: www.vattern.se

Bilaga 2

Regeringens uppdrag till Fiskeriverket

Regeringsbeslut 15 från 2004-06-17; Jo2004/1531
ang uppdrag till Fiskeriverket om lokal och regional
samförvaltning



Regeringsbeslut 15

2004-06-17

Jo2004/1531

Jordbruksdepartementet

Fiskeriverket

Box 423

401 26 GÖTEBORG

Uppdrag till Fiskeriverket om lokal och regional samförvaltning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Fiskeriverket att leda och samordna minst fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. Av pilotprojekten skall minst två av projekten avse insjövatten.

Lokala och regionala samförvaltningsmodeller skiljer sig ofta väsentligt åt. Det kan gälla formerna för nyttjanderätter, vilka parter som skall ingå i samarbetet, om ett specifikt vattenområde eller fisket efter en eller flera utpekade arter skall regleras, användandet av olika fiskemetoder m.m. För att få ett så brett underlag som möjligt skall verket vid valet av pilotprojekt tillse att varierande förutsättningar för lokal eller regional förvaltning belyses. I detta sammanhang bör verket utreda vilka uppgifter som skall lämnas till samförvaltning och vilka parter som skall ingå i samarbetet.

Deltagandet i samförvaltningen bör vara brett förankrat i berört område och omfatta både olika kategorier fiskande och andra intressenter. Såväl fisken där det yrkesmässiga fisket helt dominerar som fisken där det icke yrkesmässiga fisket har betydelse för beståndsbeskattningen bör belysas.

Fiskeriverket bör i detta sammanhang i högre utsträckning utnyttja sina bemyndiganden att fördela kvoterade bestånd. Principer och modeller för en fördelning skall utvecklas. Särskild hänsyn skall tas till den regionala utvecklingen och främjandet av kustfisket.

Fiskeriverket skall genomföra uppdraget i samverkan med Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser samt andra relevanta intressen.

Uppdraget bör genomföras och redovisas före utgången av år 2006 så att Fiskeriverket kan lägga fram förslag på möjliga samarbetsformer och beslutsprocesser.

Skälen för regeringens beslut

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 fisketurism. En rad studier har visat hur lagar och regleringar har betydligt större möjligheter att efterlevas om de uppfattas som legitima. För att detta skall kunna uppnås krävs att förvaltaren försöker skapa en gemensam syn på de problem som avses lösas, att involvera berörda, att det förväntade utfallet av regleringarna uppfattas som rättvist och att resultatet av åtgärden uppfattas som effektivt och ger ett betydande bidrag till att lösa problemen. Erfarenheter har visat att en mer öppen dialog och ett utvecklat förankringsarbete är nödvändigt. På så vis kan berörda aktörers olika erfarenheter och kunskaper utnyttjas för att kunna ta hänsyn till de förhållanden som råder i ett specifikt vattenområde.

Regeringen anser att det finns väsentliga fördelar med att utveckla samarbetsformer och beslutsprocesser kring förvaltningen inom ramen för de möjligheter som finns för Sverige att reglera fisket i kustområdena. Försök pågår i några fall med bred lokal förankring, däribland kan nämnas Koster/Väderöfjorden och Gullmarsfjorden.

Det finns ingen tydlig definition av begreppet lokal eller regional samförvaltning och det har använts i en rad olika betydelser. Gemensamt för dessa modeller är någon form av delat ansvar för förvaltningen mellan staten och olika nyttjandegrupper där dessa grupper påverkar och delar kontrollen över utvecklingsinitiativ och de beslut och resurser som påverkar dem. Syftet är att underlätta utformande och genomförande av policy, mål och strategier vilket stärker legitimiteten för de beslut som fattas. Detta är även ett huvudtema i de regionala skärgårdsprogrammen och en försöksverksamhet föreslås även i betänkandet Levande skärgård (SOU 2000:67).

Eftersom yrkesfisket, vattenbruket och fritidsfisket endast utgör en del av de aktiviteter som bedrivs i kustområdena bör förvaltningen av dessa näringar samordnas med annan verksamhet, såsom exempelvis fisketurism, så långt det är möjligt. Exploateringen av kustmiljöerna har lett till både ekologiska störningar och samhällsekonomiska och kulturella problem. Med syfte att nå långsiktigt hållbar utveckling i de europeiska kustområdena har EU utarbetat en plan för integrerad kustzonsförvaltning. En viktig del i denna plan är att undvika konflikter mellan bruk och värn. Problemet i fiskeriförvaltningen är därmed inte endast kopplat till de svårigheter som uppstår när man skall förvalta en resurs som tillhör alla, utan också när man skall förena målet ekonomisk avkastning med att upprätthålla livskraftiga bestånd.

Till detta kommer även den sociala dimensionen. Binärningar, fritidsaktiviteter, mänsklig samvaro, kulturella värden m.m. har mycket stor betydelse och såväl regionala som lokala sociala förhållanden kan utgöra

mycket starka drivkrafter som påverkar det bedrivna fisket. En förvaltning som inte beaktar dessa sociala aspekter kommer att ha svårt att lyckas, även om den är rationell ur biologisk och/eller ekonomisk synvinkel. Det finns därför starka skäl till att på regional och lokal nivå stärka samarbetet mellan myndigheter, olika kategorier fiskande, forskare och andra berörda intressenter.

För att genomföra en lokal och regional förvaltning bör ett antal frågeställningar klaras ut, exempelvis vilka uppgifter som skall lämnas till samförvaltningen, vilka parter som skall ingå i samarbetet, om det är ett vattenområde som regleras eller fisken på en eller flera utpekade fiskarter eller en kombination av dessa, i vilka former en reglering skall ske samt hur kontroll av efterlevnad skall bedrivas.

Den geografiska utbredningen av förvaltningen har betydelse för hur omfattande delegeringen av förvaltningen till en lokal nivå kan vara. Ju mindre området är, desto större påverkan har yttre faktorer som självförvaltningen inte råder över. Ju större det är, desto större är risken att fördelarna med lokalt anpassade regler går förlorade. Den lokala eller regionala fiskeriförvaltningen behöver inte grundas på den regionala och lokala administrativa uppdelning som finns i Sverige genom länsstyrelser och kommuner utan bör främst anpassas efter biologiska, sociala och ekonomiska kriterier. Valet av det geografiska området påverkas även av i vilka områden Sverige självt kan reglera fisket. Möjligheterna att, på helt frivillig grund, införa regler som gäller ut till 12 sjömil från baslinjen, bör kunna beaktas inom ramen för en lokal eller regional samförvaltning.

Val av beslutsnivå kan bero på den kompetens och det engagemang som finns. Det kommer fortsatt att krävas att den centrala nivån (Fiskeriverket) och den regionala nivån (länsstyrelsen) respekterar Sveriges åtaganden inom den gemensamma fiskeripolitiken liksom andra internationella åtaganden såsom EU:s art- och habitatdirektiv samt övergripande nationella mål såsom miljö kvalitetsmålen. Vidare måste konflikthantering fungera med exempelvis möjlighet till överklagande hos högre instans.

En annan viktig aspekt är att den lokala kunskapen om fisket och biologiska förhållanden ytterligare kan tas till vara. För att en fungerande lokal och regional förvaltning skall kunna genomföras krävs ett gott biologiskt underlagsmaterial. Innan regleringar etc. kan fastställas måste det därför finnas tydliga krav på målsättningen för beståndsutvecklingen med utgångspunkt i försiktighets- och ekosystemansatsen som de svenska miljömålen. I detta arbete skall hänsyn tas till såväl kvoterade som okvoterade bestånd. Kompletterande socioekonomiska och kulturella indikatorer bör inkluderas.

Som beskrivits är utvecklingen av en lokal och regional samförvaltning en komplex process med ett flertal variabler att ta ställning till. Detta faktum får dock inte fördröja en sådan utveckling. Konkreta projekt skall genomföras utifrån tillgänglig kunskap, vilket leder till en uppbyggnad av erfarenheter som kan utnyttjas för att ytterligare utveckla samförvaltning runt om i landet.

I diskussionerna kring en regional och lokal samförvaltning av fiskeresurserna aktualiseras frågan om fördelning av den nationella resursen. Det kan exempelvis göras via kvoter för olika slag av fisken, regionala kvoter eller kvoter relaterade till det enskilda fiskeföretaget. Det kan också exempelvis göras genom kvoter för det lokala respektive det långväga fisket. Grunden i ett sådant förfarande är att tydligare nyttjanderättigheter kan främja ett hållbart fiske och skapa förutsägbarhet. Enskilda fartygsägare och yrkesfiskare kan förflytta fokus från att fånga så stor andel av kvoten som möjligt till att öka värdet på varje fångat kilo fisk. En stabil och långsiktig fördelning av kvoterna mellan olika nyttjare kommer även att synliggöra den överkapacitet som finns inom vissa fisken.

I ändringarna av fiskelagen (prop. 2002/03:41) vidgas bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevården till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Ett av skälen är Fiskeriverkets ansvar för den regionala utvecklingen. Regionala hänsyn kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om särskild fördelning av fiskeresurser eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden. Således finns numera förutsättningar för en sådan fördelning och regeringen anser det lämpligt att detta beaktas i projekt rörande lokal eller regional förvaltning. Inom ramen för ett hållbart resursnyttjande är det angeläget att avvägningen mellan olika kategorier av fiskande bidrar till uppfyllandet av de politiska målen.

På regeringens vägnar

Ann-Christin Nykvist

Tommie Sjöberg

