



Adaptiva fiskevårdsområden

Varför lyckas vissa fiskevattensägare hushålla med sina resurser medan andra överutnyttjar dem? Svaret är att det behövs en förvaltning som sätter lämpliga regler för hur fisken i sjöar, rinnande vatten och hav får brukas. En till synes enkel uppgift som bevisligen är mycket svårare i praktiken. Möjligheten att framgångsrikt förvalta fiskeresurser påverkas av en mängd olika faktorer. Fisken används ofta av flera olika aktörer som sportfiskare, husbehovsfiskare, yrkesfiskare och fisketurismföretagare. Alla dessa har olika preferenser och syften, vilket kan innebära förvaltningsproblem.

Äganderätten till fisk är svår att definiera. Är det en speciell del av vattensystemet eller rätten att fånga ett visst antal fiskar som avses? Äganderättsformerna inte bara varierar utan kan

också överlappa varandra. När ägandet inte definieras utan det är fritt att utnyttja fiskeresursen talar vi om öppet tillträde. Det kan innebära stora problem om inte äganderätten är klarlagd eller om det av andra orsaker är svårt att begränsa tillträdet. Ett klassiskt exempel är fisket på det öppna havet utanför territorialgränserna. Ett annat exempel är när de som använder resursen har lågt förtroende och tillit till (legitimitet) de regler och förordningar som styr fisket. Då kan det faktiska resursanvändandet bli oreglerat eller styras av informella regler. Med informella regler menas de sociala normer, vanor och traditioner som styr beteendet. Vad får en person göra utifrån dessa normer och vad är förbjudet? Ett exempel kan vara fiskare som fortsätter lägga ut nät utanför sina stugor trots förbud mot nätfiske med argumentet ”vi har alltid gjort så”.

REDAKTION:

Forskare och författare i detta nummer:
Carl Rova

Redaktör och ansvarig utgivare:
Göran Ericsson, viltchfisk@slu.se

VILT OCH FISK FAKTA:

... är ett populärvetenskapligt faktablad från forskningsprogrammet
Adaptiv förvaltning av vilt och fisk

... sprids till nyckelgrupper inom svensk vilt- och fiskförvaltning

... kan laddas ner eller beställas gratis på vår hemsida, www.viltchfisk.se

FORSKNINGSPROGRAMMET:

Adaptiv förvaltning av vilt och fisk är ett mångvetenskapligt forskningsprogram som finansieras av Naturvårdsverket. Målet är att öka kunskapen om förvaltning av naturresurser på ett hållbart sätt och göra kunskapen tillgänglig för fler.

Läs mer:

www.viltchfisk.se



En ytterligare komplicerande faktor för förvaltningen är att fiskeresursen är en del av *ekosystemet* och således inte lever sitt liv på egen hand. Fisken vandrar och är beroende av lek- och uppväxtområden där flera olika ägare, fiskare och myndigheter kan vara verksamma. En fisk, t ex en havsöring, kan passera förbi flera administrativa gränser och fångas av fiskare med olika syften under många olika äganderättsformer. Det behövs ett ekosystemperspektiv där hänsyn till ekosystemets funktion måste tas i förvaltningen.

Ekosystemen i sjöar och vattendrag förändras över tiden. Förvaltningen behöver hela tiden ta hänsyn till t ex förändringar i vattenkvalitet och tillgång

på föda. Om förvaltningen anpassar sig och justerar reglerna efter dessa mer eller mindre kontinuerliga förändringar och till nya kunskaper om systemet så betecknas förvaltningen som *adaptiv*. Samtidigt bör reglerna ha hög legitimitet bland de aktörer som på ett eller annat sätt är involverade. Allt detta påverkar utfallet för fiskeresursen och den enskilda fiskaren samt gör inte förvaltningen lättare.

I de svenska inlandsvattnen har staten försökt lösa denna problematik genom att stimulera bildandet av *fiskevårdsområden (FVO)*. Men, varför har statsmakten stimulerat bildandet av FVO och vilka förutsättningar har FVO att bedriva en adaptiv förvaltning? ■

Vad är fiskerätt?

Fiskerätt är inte samma sak som strandrätt eller vattenrätt. Strandrätt har man om man äger mark ner till stranden. Vattenrätt råder utanför den egna stranden medan fiskerätten följer byns gränser. Det är alltså möjligt att ha fiskerätt utan att ha strandrätt eller vattenrätt och det är även möjligt att ha fiskerätt utanför en annan fastighets strand. Är fisket oskiftat har fiskerättsägaren rätt att fiska överallt i byns fiskevatten (Tengelin, 2002).

Fiskevårdsområde

Alltsedan de gamla landskapslagarnas tid har strandägaren vid sötvatten haft fiskerätt (SOU, 2001:82). Genom lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde indelas Sveriges vattenområden i allmänt och enskilt vatten. Inom sötvattenområdena finns allmänt vatten endast i de fem stora sjöarna. Normalt är det fiskerättsägarna som ansvarar för beståndsvärden i alla andra inlandsvatten och upp till det första vandringshindret (SOU, 2005:76). I inlandsvatten bestämmer fiskerättsägarna själva merparten av de begränsningar som behövs för fiskevården. I samband med fiskelagens tillkomst (1993) framhölls att fiskevattenägarna har ett ansvar mot samhället för att fiskevården drivs på ett ändamålsenligt sätt. För att lyckas med detta så har fiskerättsägare gått samman och bildat FVO i många av Sveriges inlandsvatten. Ägare av fisket kan förutom enskilda, även vara t ex staten, kommuner, kyrka och bolag. Förvaltningen i FVO sker enligt lagen (1981:533) om fiskevårdsområden (LOFO). Lagen är en så kallad ramlag som bara sätter ramarna för hur FVO bildas och hur verksamheten ska bedrivas. Fiskerättsägarna har både stora möjligheter och ansvar att forma verksamheten efter egna förutsättningar och önskemål. Förutom målet att fiskevården skall bedrivas på ett ändamålsenligt sätt så ska den öka allmänhetens möjlighet att fiska. Grovt förenklat kan man säga att FVO har två uppgifter: dels att bedriva en ändamålsenlig förvaltning av fiskeresursen, dels att öka allmänhetens möjligheter att fiska. ■

Fiskevårdsområden som förvaltningsform

Fiskarna, vattnet och effekter av fiskevård är gränsoverskridande. Därför krävs någon form av enighet och samarbete för att kunna genomföra fiskevårdande uppgifter. Utan FVO blir det uppenbara problem att förvalta ett fiske som ägs gemensamt av flera. Förvaltningsformen kännetecknas av ett så kallat underifrånperspektiv där lokala fiskerättsägare gemensamt förvaltar resursen genom en form av *samförvaltning*. Till skillnad från en mer centralstyrd naturresursförvaltning så är olika former av samförvaltning ett system där de lokala aktörerna är med, kan påverka, och i vissa fall själva styra förvaltningen. Samtidigt ställs krav på deltagarnas förmåga till kollektivt agerande. Forskning har visat att olika former av samförvaltning kan leda till att

skapa en långsiktighet i förvaltningen och att skapa incitament och legitimitet för ett hållbart resursbrukande (Pinkerton, 1989). Samförvaltning kan med andra ord leda till att intressenternas ansvar för fisken i sjön, strömmarna eller havet ökar när möjligheterna till inflytande och insyn ökar.

Samförvaltning kan även exemplifieras som ett *nätverk* av aktörer, privata och/eller offentliga, som är kopplade till ett specifikt fiskevårdsområde. FVO är ett sådant nätverk där fiskerättsägarna tillsammans har bestämmanderätt över t ex uttag och övervakning – en så kallad *äganderättsbaserad samförvaltning* (Piritz, 2005). Förvaltningen av FVO karaktäriseras av en hög grad av självbestämmande vilket innebär rätten att själva fatta beslut om hur fisket ska bedri-

vas och hur resursen ska skötas. Detta sker dock ofta i samråd med eller efter rekommendationer från länsstyrelserna som företrädare staten. Samförvaltningen sker som informationsutbyte mellan statens representanter och FVO. Det finns kopplingar mellan närverksstrukturen i FVO och deras förmåga att vara adaptiva. Utgångspunkten är att egenskaperna hos de nätverk av aktörer som deltar i förvaltningen påverkar möjligheterna att lösa de problem som uppstår. Nätverk bestående av en mångfald av olika aktörer – täta och väl integrerade nätverk – antas ha bättre möjligheter att övervaka regelefterlevnaden i FVO och besitta bättre möjligheter att ta till sig ny kunskap. ■

Förutsättningar för adaptiva fiskevårdsområden

FVO och dess nätverk av aktörer har många förutsättningar för att lyckas med en adaptiv förvaltning. Förändringar i resursens tillstånd observeras ofta först av dem som använder resursen kontinuerligt och som lever nära den vilket medlemmarna i ett FVO ofta gör. Lokala fiskerättsägare som har bott länge i området har ofta *historisk och lokal kunskap* – både praktisk och vetenskaplig kunskap – om resursen. Om den kunskapen används i förvaltningen och om FVO experimenterar med nya metoder utifrån dessa lärdomar så utvecklas kunskapsbasen hela tiden.

Erfarenheterna från olika försök att etablera samförvaltning runt om i världen visar dock att kostnaderna för att förändra förvaltningen (dvs. transaktionskostnaderna) inledningsvis kan vara rätt betydande, t ex initiala konflikter måste lösas, en gemensam vision måste arbetas fram och ideella krafter måste mobiliseras (Carlsson, 2008). Hur förebyggs att *intressekonflikter* lamslår förvaltningen? Att denna problematik är aktuell även för fiskevårdsområden framkom vid intervjuundersökningar i ett antal FVO under 2006–07. Vikten av att skapa en gemensam vision samtidigt som olika gruppers intressen beaktas sågs som viktiga ingredienser för att skapa en väl fungerande för-

valtning med legitimitet bland de grupper som använder fiskeresursen. Att lösa denna problematik tycks vara speciellt viktigt i de FVO som redan idag är att-



raktiva eller förväntas bli attraktiva sportfiskeområden i framtiden. Konflikter kan uppstå över hur fisket ska bedrivas, vad ett eventuellt överskott av fiskekortsförsäljningen skall användas till, om och i sådant fall vilka fördelar fiskerättsägare skall ha jämfört med andra grupper av fiskare? En stor utmaning är följaktligen att hitta lösningar där olika aktörer med olika intressen inom FVO kan förvalta fiskeresursen gemensamt. Om dessa olika intressen lyckas samsas och hitta en gemensam agenda med mål och strategier för FVO, så ökar dels legitimiteten för olika beslut, dels minskar risken för konflikter.

I intervjuerna framkom det ofta två olika grupperingar inom FVO. Dels de fiskerättsägare som vill bedriva fisket som "det alltid har gjorts", dels de fiskerättsä-

gare som vill införa mer omfattande regleringar för att främja turismatsningar och därmed skapa ökade inkomster för bygden. Om ett FVO går från en lokal och traditionell förvaltning till en mer turisminriktad sådan kan det innebära att en allmänt accepterad sedvänja ändras till priset av konflikter och kostnader i form av minskad legitimitet för förvaltningen och regleringarna. Utan legitimitet för dessa regler är sannolikheten stor att många fortsätter att använda resursen "så som de alltid har gjort". Intervjusvaren visar även att en flexibel och mer informell "mellanväg" för att lösa denna problematik ibland används i områden som infört mer restriktiva regleringar. Enligt svaren så är det ofta en grupp äldre lokalt boende fiskerättsägare som bryter mot förbuden när dom fortsätter att fiska så som dom alltid har gjort. Många gånger väljer fiskevårdsområdena att se mellan fingrarna på dessa regelöverträdelser för att inte skapa onödiga konflikter. En annan lösning på en liknande problematik var att många upplevde att på en generell nivå så följde de regler som finns, men att det ibland kan förekomma att någon lokalt boende bryter mot reglerna. Ofta räcker det i dessa fall att individen som har brutit mot reglerna – vet att någon annan vet – för att det inte ska upprepas.

Det sociala trycket bland de lokalt boende gör att personen i fråga inte vill riskera att bli betraktad som en fuskare. Ur ett förvaltningsperspektiv är det alltså viktigt att varje område som funderar på att införa mer turismorienterade regleringar reflekterar över hur fisket i området bedrivs. Finns det en gemensam vision att man skall satsa på fisketurism i området eller finns det motstridiga intressen? Om det finns motstridiga intressen, hur kan dessa överbryggas för att öka legitimiteten och förtroendet för förvaltningen?

Möjligheterna till *ökad kunskap* kan också påverkas positivt genom samförvaltning eftersom representanter med olika bakgrund och kunskaper kan mötas i förvaltningen av ett FVO. Samtliga FVO som har deltagit i intervjuundersökningen har haft tillgång till vetenskaplig kunskap och hjälp i form av personal från Länsstyrelsen och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Umeå. Denna kontaktväg utanför FVO uppskattas och sågs som en värdefull tillgång för att få kunskap om resursen och för att få nya infallsvinklar och perspektiv på lämpliga förvaltningsåtgärder.

I forskning om samförvaltning diskuteras även frågan varför och när man kan förvänta sig att enskilda individer ska spendera tid och resurser för att *arbeta ideellt i förvaltningen* (t ex Ostrom, 2001). Problematiken är relevant för många fiskevårdsområden – jag ställer upp och är med för att någon måste – angav många i intervjuerna. De FVO som upplevdes som mest adaptiva kännetecknades av en engagerad styrelse och av en ordförande som brann av engagemang för FVO och för att testa nya metoder i förvaltningen. Precis som teorin för adaptiv förvaltning föreskriver så är dessa FVO dynamiska och livfulla samt präglas av en vilja att prova nya metoder och

strategier för att lyckas med förvaltningen. I dessa FVO kan det dock vara viktigt att tänka vad händer när engagerade eldsjälarna drar sig tillbaka. Finns det någon som kan ta över och är som inskolade i förvaltningen och dess problematik?

Adaptiv förvaltning förutsätter att det finns *användbara metoder och pålitliga verktyg* för att följa förändringarna i resurssystemet. Detta är en utmaning för många FVO där de flesta arbetar på ideell basis och där medlemmarna ibland endast träffas på årsmötet. Samtidigt kräver adaptiv förvaltning skattningar av resursens tillstånd och att kontinuerligt anpassa sig till nya förhållanden. En väg att gå för att komma tillrätta med denna problematik kan vara att utöka nätverket genom att skapa kontakter utanför FVO, t ex med länsstyrelserna, för att få hjälp med övervakning och kontroll av resursens status. En annan väg var att vissa FVO har ett system där styrelsen kontinuerligt får rapporter

av fiskare som regelbundet fiskar i området samtidigt som egna intervju- och fångstundersökningar genomförs. Om reglerna sedan kontinuerligt anpassas efter dessa nya kunskaper så betar sig FVO adaptivt.

Adaptiv förvaltning ställer ofta även krav på att *hela resurssystemet beaktas* i förvaltningen. Det kan innebära problem för FVO som är verksamma i sjöar och strömmande vatten där resurssystemet inte inkluderar ett utan flera FVO. Dels kan det finnas motstånd mot att satsa egna medel utanför fiskevårdsområdet även om åtgärderna skapar ett bättre fiske inom det egna området, dels kan andra FVO motsätta sig åtgärderna. En väg för att komma till rätta med den problematiken – som också visade sig i undersökningen – är att skapa ett system med regelbundna möten med andra fiskevårdsområden inom samma vattensystem för att försöka skapa gemensamma mål och visioner för förvaltningen i området. ■

Adaptiva FVO förutsätter ett aktivt arbete med resursövervakning, lärande och anpassning samtidigt som det är av högsta vikt att skapa legitimitet för de åtgärder som vidtas. För att lyckas med detta är det viktigt att reflektera över följande frågor i förvaltningen:

- Finns det en gemensam vision för FVO:s verksamhet i bygden? Om inte, hur kan denna problematik lösas så att legitimiteten för förvaltningen blir hög?
- Konflikter uppstår alltid. Hur löser vi dessa utan att priset i form av minskad legitimitet blir för högt?

- Har FVO tillräcklig tillgång till praktisk och vetenskaplig kunskap för att kunna förvalta resurssystemet adaptivt? Om inte, hur kan "kunskapsnätverket" utökas?
- Hur övervakas den ekologiska statusen i resurssystemet? Finns det något system för kontinuerlig övervakning som används så att förvaltarna får tidiga signaler när förändringar sker och kan anpassa reglerna efter dessa förändringar? Om inte, hur skapar vi ett sådant system?

VILT OCH FISK FAKTA

är upphovsrättsligt skyddad.
Citera gärna, men uppge källan.

Upplaga: 1000 ex. detta nummer

ISSN: 1654-0115

Adaptiv förvaltning av vilt och fisk
Inst. Vilt, fisk och miljö, SLU
901 83 Umeå

Foto: Calle Bredberg/Norrandia,
Peter Rosén (Röding, s. 3)

Grafisk form: base media

Layout och tryck: Print & Media

LÄS MER:

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piriz, L. 2005. Praktiska samtal om samförvaltning av fiske. Fiskeriverket. www.fiskeriverket.se

Tengelin, B. 2002. Fiskevårdsområden och kräftor – juridiska aspekter. www.astactus.org/bjorn.doc

Sandström, C. Hovik, S. och Falleth, E. I. 2008. Omstridd Natur: Trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning. Umeå: Boréa Bokförlag

Sandström, A. and Carlsson, L. 2008. Network Governance of the Commons. *International Journal of the Commons*. Vol. 2, no. 1, pp. 33-54.

viltchfisk@slu.se www.viltchfisk.se