



FÖRVALTNINGSFORMER FÖR ETT MER INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE FÖR KUSTEKOSYSTEMENS ÅTERHÄMTNING

UNDERLAGSRAPPORT TILL HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETENS REGERINGSUPPDRAG DNR 2025-
000001

HAVSMILJÖINSTITUTETS UNDERLAGSRAPPORT 2025

MADELEINE PRUTZER
EMBLA EKSTRÖM
ANDREA MORF

UPPDRAGSRAPPORT

Denna rapport har tagits fram av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av *Havs- och vattenmyndigheten*. Rapportförfattarna ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten, vilket inte innebär något ställningstagande från *Havs- och vattenmyndighetens* sida.

Havsmiljöinstitutet - Underlagsrapport september 2025

Titel: Förvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning: En underlagsrapport till Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag dnr: 2025-000001.

Författare: Madeleine Prutzer, Embla Ekström & Andrea Morf Havsmiljöinstitutet.

Redaktion: Marie Svärd, Maria Lewander, Tina Johansen Lilja och Lovisa Ganslandt.

Visualisering av figurer: Megan Smilikis, Aimee Nuñez Valadez och Embla Ekström.

Publicerad: 2025-09-30

Kontakt: madeleine.prutzer@gu.se

www.havsmiljoinstitutet.se

Referens till rapporten: Prutzer, M. Ekström, E. och Andrea Morf (2025). Förvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete: En underlagsrapport till Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag dnr: 2025-000001.

Havsmiljöinstitutet verkar för att bistå myndigheter och andra aktörer inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens.

Omslagsfoto: Fiskare i Hanöbukten. Fotograf: Marie Svärd

FÖRORD

Denna rapport är framtagen av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapporten ska verka som ett underlag för rapporteringen av regeringsuppdraget *Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning* (DNR 2025–000001), vilket är ställt till Havs- och vattenmyndigheten i regeringens regleringsbrev våren 2025.

I rapporten beskrivs förutsättningarna för intressentdrivet åtgärdsarbete i kustvattenmiljö med fokus på fyra utmaningar som listats i regeringsuppdraget nämligen; *predation, mellanartskonkurrens, övergödning och förlust av strukturerade habitat*, samt att identifiera geografiska skillnader.

Uppdraget är att ge en sammanställning av aktörernas perspektiv på följande frågor:

- Hur utformas, prioriteras och genomförs åtgärdsarbetet och vilka målsättningar styr detta arbete?
- På vilka sätt samverkar aktörer och hur förankras och motiveras åtgärdsbehov lokalt och regionalt?
- Vilka drivkrafter, hinder och möjligheter påverkar förvaltningens förmåga att utveckla ett mer intressentdrivet och effektivt åtgärdsarbete?

Utöver en ny datainsamling för att svara på frågorna på djupet tar rapporten även in relevanta resultat från ett antal andra studier som Havs- och vattenmyndigheten har pekat ut som viktiga.

Projektgruppen har genomfört intervjuer, workshoppar och en enkät. Ett stort tack riktas därför till alla sakkunniga som svarat på frågor under arbetet. Ett stort tack riktas även teamet som har varit med och producerat rapporten samt till de språkgranskare som bidragit till att förbättra rapporten genom kritiska och konstruktiva kommentarer.

Rapportförfattarna ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten, vilket inte innebär något ställningstagande från Havs- och vattenmyndighetens sida.

250930, Madeleine Prutzer, projektledare på Havsmiljöinstitutet

INNEHÅLL

1	Sammanfattning	7
2	English summary	15
3	Inledning och Bakgrund	24
3.1	Rapportens fokus	25
3.2	Tillvägagångssätt	26
3.4	Läsanvisning	30
4	Förvaltningsformer – en överblick	31
4.1	Olika perspektiv på effektivitet?	32
4.2	Olika intensitet och olika funktioner i interaktionen mellan förvaltning och intressenter	32
4.3	Horisontella och vertikala strukturer i förvaltningen	34
4.4	Skillnaden mellan samverkan, samförvaltning och ekosystembaserad förvaltning	35
4.4.1	Samverkan	36
4.4.2	Samförvaltning	36
4.4.3	Ekosystembaserad förvaltning	37
4.4.4	Lokalt engagemang och flernivåsamordning för effektiv förvaltning	37
4.4.5	Intressentdrivet arbete i denna rapport	38
5	Nuläget i förvaltningssystemet	39
5.1	Förvaltning av biodiversitetsfrågor	39
5.2	Åtgärdsprocessen: Struktur och rollfördelning	40
5.2.1	Bred erfarenhet av åtgärdsarbete i Sverige	41
5.2.2	Vilka av teman man jobbar med	42
5.2.3	Fiskevårdsåtgärder vid kusten	42
5.2.4	Åtgärder mot fysisk påverkan i kustlandskap	43
5.2.5	Aluminiumbehandling mot övergödning	43
5.2.6	Organisationerna jobbar med olika arbetssteg - beroende på roll och fokus	44
5.2.7	Kommunikation och annan förankring av åtgärdsarbetet	45
5.3	Vem arbetar med åtgärder?	47
6	Intressentdrivet åtgärdsarbete: Utmaningar, drivkrafter och vägar framåt – enligt aktörerna	49
6.1	Politiken och prioriteter	49
6.2	Lagstiftning och regelverk	49
6.3	Förvaltning och Åtgärdsarbete	50
6.3.1	Utmaningar	50
6.3.2	Vägar framåt	50
6.3.3	Relevanta konkreta åtgärder	51
6.3.4	Intresse för och involvering av intressenter i kustmiljöfrågor	53
6.4	Kunskaps- och teknikutveckling	54
6.5	Samverkan: strategier för intressentdrivet arbete	55

6.6	Resurser och tid	55
6.7	Ekosystemet och platsen - Perspektiv på de fyra problemområdena	56
6.7.1	Övergödning kräver helhetsgrepp	58
6.7.2	Förlust av strukturerande habitat omfattas av ett organisatoriskt och regeltekniskt kaos	58
6.7.3	Predation har ofta brist på utförare	59
6.7.4	Mellanartskonkurrens kantas av målkonflikter	59
7	Syntes och vägar framåt	61
7.1	Politik	63
7.2	Lagstiftning	63
7.3	Förvaltning	63
7.4	Intressenter	64
7.5	Kunskap	65
7.6	Resurser	66
7.7	Ekosystem och plats	66
7.8	Sammanfattningsvis	66
8	Slutsatser	68
8.1	Viktiga möjligheter och utmaningar med intressentdrivet åtgärdsarbete	68
8.1.1	Intressentsamverkan: förstå och lösa problem tillsammans - på (god) väg, men...	68
8.1.2	Olika uppfattningar och perspektiv - överbryggas genom samarbete	69
8.1.3	Ekosystem- och landskapsperspektiv	69
8.1.4	Förvaltningsstrukturer och processer kan ännu bättre anpassas till problemen	70
8.1.5	Goda ting tar tid och kräver långsiktighet – även stödfunktioner för samverkan	70
8.2	Ekosystembaserad Kust- och havsförvaltning: Inbäddning av intressentdrivet åtgärdsarbete	70
8.3	Intressentinvolvering: syftet bestämmer formerna	71
8.4	Processplanering: Identifiera och ta vara på drivkrafterna	74
9	Litteraturlista	77
10	Appendix A – Enkätmallen	81
11	Appendix B – intervjuer: Samlade resultat	85
11.1	Forskare	85
11.2	Fiskare	85
11.2.1	Yrkesfiskare	85
11.2.2	Sportfiskare	86
11.3	Förvaltare	87
12	Appendix C – Workshoppar: Samlade resultat	89
12.1	Havs- och vattenmyndigheten	89
12.2	Kustlänsstyrelser	91
12.2.1	Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande övergödning och förlust av strukturerande habitat	91
12.2.2	Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande predation och mellanartskonkurrens	96
12.2.3	Samtliga problemområden - Samtal i plenum	102

12.3	Forskare	106
12.3.1	Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande övergödning och förlust av strukturerande habitat	106
12.3.2	Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande predation och mellanartskonkurrens	111
12.3.3	Samtliga problemområden - Samtal i plenum	116
12.4	Tvärforum för säl och skarv (projektet EBHF)	119
12.4.1	Regeringsuppdragen som helhet	119
12.4.2	Drivkrafter	119
12.4.3	Utmaningar	119
12.4.4	Vägar framåt	120
13	Appendix D – Enkät: Samlade resultat	122
13.1	Erfarenheter av åtgärdsarbete	122
13.2	Nätverk och samverkan	124
13.3	Finansiering	127
13.4	Framåtblick	127
14	Appendix E – Metod	133
14.1	Workshoppar	133
14.2	Intervjuer	137
14.3	Enkätundersökning	138

1 SAMMANFATTNING

Rapportens fokus, metoder och innehåll

Denna underlagsrapport har sammanställts av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten (HaV), som stöd till regeringsuppdraget *Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning* (DNR 2025–000001). Regeringsuppdraget, riktat till HaV, syftar till att ”... skapa förvaltningsformer som kan kanalisera åtgärdsmedel för att konkret hantera specifika kusträckors utmaningar”. Havsmiljöinstitutets rapport sammanställer befintlig god praxis i Sverige och aktörernas perspektiv på följande:

1. Hur utformas, prioriteras och genomförs åtgärdsarbetet, och vilka målsättningar styr detta arbete?
2. På vilka sätt samverkar aktörer och hur förankras och motiveras åtgärdsbehov lokalt och regionalt?
3. Vilka drivkrafter, hinder och möjligheter påverkar förvaltningens förmåga att utveckla ett mer intressentdrivet och effektivt åtgärdsarbete?

Baserat på fokuset i regeringsuppdraget belyses ovanstående frågor, och där det är möjligt, även för fyra speciellt utpekade problemområden: *predation, mellanartskonkurrens, övergödning samt förlust av strukturerade habitat*.

Med aktörer menas grupper, organisationer och individer som är involverade i arbetet med åtgärder för att förbättra miljön vid kust och hav. Informationen har samlats in genom workshoppar, intervjuer och enkäter med personer från olika förvaltningssektorer och -nivåer, föreningar och forskning. Den har kompletterats med erfarenheter av intressentdrivet arbete inom andra projekt i Sverige genom grå och vetenskaplig litteratur.

I begreppet intressenter inkluderas de grupper, organisationer och individer som har betydelse för och berörs av arbetet med åtgärder för att förbättra miljön vid kust och hav.

Frågan 1 och 2 besvaras främst i kapitlet *Nuläget i förvaltningssystemet*, medan fråga 3 besvaras i kapitlet *Intressentdrivet åtgärdsarbete: utmaningar, drivkrafter och vägar framåt – enligt aktörerna*. Kapitlet *Syntes och vägar framåt* syntetiserar hinder, drivkrafter och vägar framåt samt identifierar viktiga luckor i materialet ur analytikernas perspektiv. *Slutsats*-kapitlet sammanfattar och drar övergripande slutsatser ur ett ekosystemansatsperspektiv och fördjupar viktiga aspekter om deltagande och drivkrafter i ett fungerande åtgärdsarbete. *Appendixens olika delar* omfattar en metodbeskrivning och en strukturerad sammanställning av det empiriska materialet.

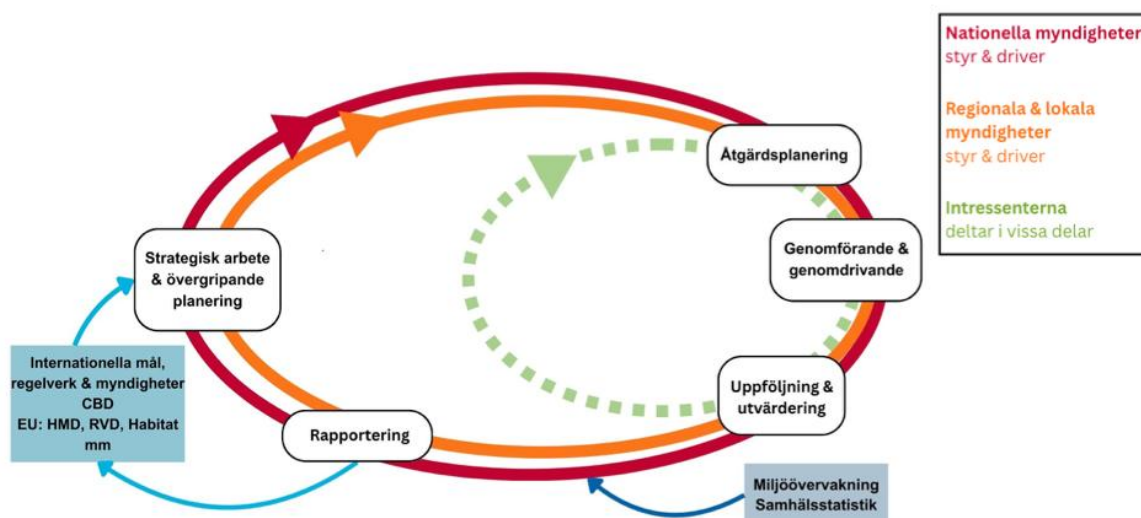
Nuläget – utmaningar och möjligheter

Arbete med kust- och havsmiljörelaterade åtgärder pågår på många håll i Sverige, men graden av involvering av intressenterna kan variera kraftigt (t.ex. Blekinge där Sportfiskarna saknar kontor med personal, vilket gör att ingen åtgärdsverksamhet bedrivs).

Arbetet styrs av en mångfald av mål på både internationell och nationell nivå och drivs av myndigheter från nationell till regional och lokal nivå med varierande tematisk inriktning (t.ex. fiske, skog, naturvård), och varierande inslag av intressenters involvering.

Intressentdrivet åtgärdsarbete enligt denna rapports tolkning innebär att intressenter utanför de formellt ansvariga myndigheterna är aktiva i åtgärdsarbetet. Det kan vara planering, genomförande eller andra steg (se bilden på förvaltningscykeln, grön streckad cirkel). Man behöver vara medveten om att åtgärdsarbetet behöver bäddas in i en större nationell och internationell kontext (röda och grå pilar) och fungera både i förhållande till de uppsatta innehållsmässiga målen, åtgärdernas syften och i förhållande till processen, d.v.s. involveringen av intressenterna. Här blir målsättningar, övergripande planering, uppföljning och utvärdering viktiga redskap, och man kan med fördel ta tillvara befintliga förvaltningsstrukturer och processer, som exempelvis övervakning av miljö och samhällsförändringar (blå pil).

Åtgärdsarbete: förvaltningscykeln & intressentinvolvering



Figur S1: Åtgärdsarbetets förvaltningscykel på nationell (rött) och lägre nivåer (orange) och intressenternas involvering (grön streckad pil) och högre nivåer och miljöövervakning (ljusblå/grå) kommer in. Källa: Konceptet utvecklat av författarna Morf och Prutzer, gestaltad av Megan Smilikis och Aimee Nuñez Valadez.

Enligt analysen inkluderar viktiga framgångsfaktorer, som samtidigt kan vara utmaningar för intressentdrivet arbete, följande:

- Lokal förankring och delaktighet av en bredd av perspektiv, kunskaper och förmågor.
- En bred och platsförankrad problembild
- Överbryggande av målkonflikter
- Samordning över nivåer och sektorer

- Starka nätverk och tydliga strukturer
- Långsiktig och stabil finansiering
- Kunskap och gemensamt lärande för att överbrygga kunskapsluckor
- Jämn geografisk fördelning av åtgärder och kapacitet

Det finns ett antal initiativ där drivkraften från intressenterna redan idag spelar en viktig roll för kvalitet och genomförande i arbetet med åtgärder, som t.ex. regionala fiskevårdsgrupper, vattenråd (Prutzer, 2020), vattenförvaltningen (HaV, 2018) samt HaV:s projekt om ekosystembaserad havsförvaltning (Utredare på HaV et al, 2025).

Men enligt de tillfrågade och litteraturen finns även ett antal viktiga utmaningar och hinder som försvårar ett sammanhållet åtgärdsarbete och en framgångsrik involvering av intressenterna. I förhållande till det förstnämnda och innehållet finns bland annat en tematisk och nivåmässig fragmentering inom förvaltningen med resulterande avsaknad av överblick, en ojämn tematisk och geografisk fördelning av resurser och kapacitet för åtgärdsarbete, osäker långsiktig finansiering, brister i samordning mellan myndigheter och mellan geografiska områden samt att ekosystemansatsen sällan implementeras. I förhållande till själva processerna finns tidsbrist, olika uppfattningar om målsättningar, brist på kunskapsunderlag, olika bedömningar av lokala förutsättningar mellan forskare och en del intressenter, låg kunskapsnivå om ekosystemen hos intressenter, brist på tillit till att intressentdrivet arbete kan bidra, samt brist på kompetens och resurser att driva sådana processer.

Vägar framåt: ekosystem-, plats- och problembaserat och med intressenterna

För att myndigheter ska kunna arbeta effektivt och effektivt med åtgärder i kust- och havsmiljön tillsammans med intressenter utanför förvaltningen krävs ett förnyat och bättre samordnat arbetssätt. Där behöver rådgivning om sakfrågor rörande de lokala ekosystemen, ansökningar för projektmedel, förvaltningsfrågor och annat stöd till intressenterna förstärkas. Det är viktigt att vara tydlig med både syftet med åtgärdsarbetet och vad involveringsprocessen innebär för att åstadkomma detta.

Nedan utvecklas resonemanget utifrån ett antal länkade perspektiv: 1. Ekosystemansatsen; 2. Intressentinvolvering; 3. Åtgärdsprocessen; 4. Konkreta vägar framåt för Sverige.

1. Ekosystemansatsen: överblick och bredare ram för ett mera samordnat åtgärdsarbete

En ekosystembaserad förvaltning beaktar samspelet mellan människa och miljö och bygger på en helhetssyn på bevarande och hållbart nyttjande av ekosystemen. Den praktiska tillämpningen såsom den tolkas av HaV i arbetet med projektet *Ekosystembaserad havsförvaltning* (Utredare på HaV et al., 2025) utgår man från ett holistiskt perspektiv på bevarande och hållbart nyttjande av ekosystem. Den kan även användas till att få en överblick över och en bredare ram för ett mera samordnat åtgärdsarbete. Förvaltningsmodellen främjar inkludering av olika perspektiv och möjliggör såväl öppenhet som ett aktivt deltagande från breda grupper av aktörer och intressenter. Arbetet är intressentdrivet

och välförankrat i den sociala kontexten och länkar mellan förvaltningsnivåer och tematiska sektorer. Tillvägagångssättet innebär ett problembaserat och platsförankrat lärande och omfattar steg av reflektion och utvärdering som stödjer ett adaptivt arbete. Forumen möjliggör dialog tvärs över förvaltningsnivåer och tematiska sektorer. Grunden till detta arbete är bästa tillgängliga kunskap som kan vara både vetenskaplig, expert- och erfarenhetsbaserad.



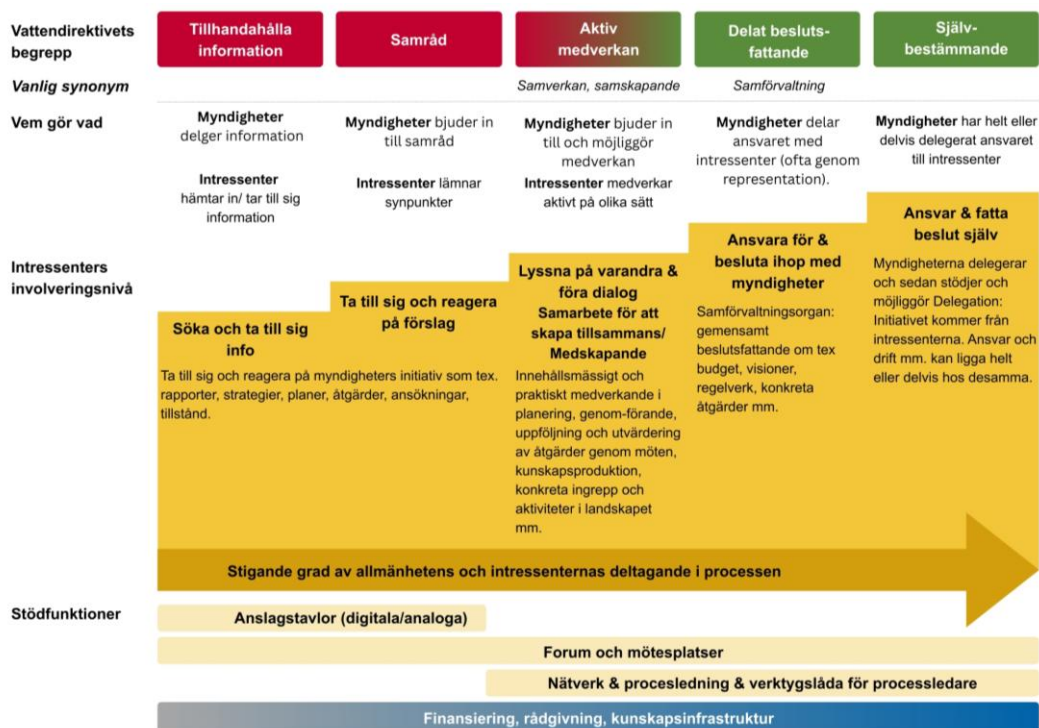
Figur S2: Viktiga aspekter som ingår i en ekosystembaserad kust- och havsförvaltning. Ekosystembaserad förvaltning utgår från ett holistiskt perspektiv på bevarande och hållbart nyttjande av ekosystemet, beaktar samspelet mellan människa och miljö tvärsektoriellt samt relationer mellan arter inom ett ekosystem, och möjliggör transparens och aktivt deltagande från en bredd av aktörer. Förvaltningen vilar på bästa tillgängliga kunskap. Källa: Utredare på HaV et al., 2025, s. 9

2. Intressentinvolvering och delat ansvar: viktigt att stötta upp –syftet bestämmer formerna

För att skapa klarhet om vad som menas med intressentinvolvering och lyfta fram vad som är viktigt har figur S3 utvecklats. Den visualiserar intressenters involvering i myndigheters arbete i form av fem trappsteg som bygger på varandra med stigande intensitet av interaktion (lejongul trappa). Graden av involvering kan variera från att handla om information, samråd, samverkan till att fatta beslut tillsammans eller delegera ansvar. Trappan underbyggs av viktiga stödfunktioner såsom processtöd (beige) och kunskaps- (blå) och finansieringsstöd (grå). Till vänster ligger tonvikten av aktiviteten hos myndigheter (rött). Om man vill arbeta längre upp till höger på trappan genom t.ex. *gemensamt beslutsfattande* eller *delegerat ansvar*, så att intressenternas involveringsgrad höjs (grön) blir det viktigt med ömsesidigt utbyte, transparens och tydlighet från alla parter, d.v.s. att kunskap, behov, planer och förslag från aktörerna "underifrån" möter i en motström det samma "ovanifrån" från myndigheterna. Här blir kommunikationskanaler och stödfunktioner och deras kontinuitet ännu viktigare.

I samband med åtgärdsarbete är det ofta nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner som står för stödfunktioner, verktyg och processledning. Detta kräver resurser, i form av finansiering och rådgivning, och behöver vara på plats i åtgärdsarbetet även om processansvaret delegeras. En gemensam kunskapsbas är en grundläggande förutsättning.

Forskning och erfarenheter inom projekt med samverkansfokus (t.ex. Prutzer et al. 2021, Morf et al. 2023) betonar vikten av kontinuitet och professionalitet i den samlande och stödjande funktionen för att främja förtroende och möjliggöra en konstruktiv dialog.



Figur S3: Intressenters involvering i förvaltningsaktiviteter kan struktureras i trappform av kompletterande intensitets- och interaktivitetssteg. Involveringen behöver för att fungera väl underbyggas i form av ett antal stödfunktioner, såsom anslagstavlor, mötesplatser, processtöd, grundläggande finansiering och kunskapsstöd. Röd: Låg grad av intressentinvolvering. Grön: Hög grad av intressentinvolvering. Lejongul trappa: Stigande intensitet av interaktion. Beige, grått, blått: Stödfunktioner.

Den som initierar och leder processer bör dessutom alltid fråga sig "varför involvering?" eftersom alla i processen kan ha olika motiv till att delta, som inte nödvändigtvis överlappar (t.ex. uppfylla formella krav, hålla sig uppdaterad, påverka resultaten). Syftet styr både vem som ska involveras, timingen och formen (Morf et al. 2019; Giacometti et al. 2020). Från processledarnas håll behövs bra kunskap om aktörerna, tillsammans med lyhördhet för deras behov och motiv, samt transparens och tydlighet om vad man kan förvänta sig.

3. Åtgärdsprocessen - hantera hindren och ta vara på drivkrafterna

Baserat på ovanstående analys och en incitamentskedja för frivilligt åtgärdsarbete hos markägare i jordbrukslandskapet framtagna av HaV (2018) föreslås att tänka i en sådan incitamentskedja för åtgärder i kustvatten, se figur S4. Kedjans logik bär för att rätt åtgärd sker på rätt plats. Innan arbetet genomförs måste *åtgärdsbehoven* etableras och synliggöras på alla nivåer, baserat på t.ex. miljöövervakning, forskning och planering i ett specifikt kustvattenområde. Sedan behöver en genomförandeanalys göras, där övriga nyttor synliggörs, för att en *åtgärdsvilja* ska uppstå på alla nivåer och inom *finansieringsramarna*. Med båda på plats kan man få till en *kostnadseffektiv åtgärdsplanering* och

intressenter som kan tänka sig utföra åtgärderna. Här behövs en omfattande åtgärdssamordning om fördelning av medel, prioritering av åtgärder och en plan för genomförande. Därefter kan de faktiska åtgärderna påbörjas med hjälp av konsulter och entreprenörer ibland med stöd av intressentdrivna insatser. Blir detta till goda *resultat* kan detta skapa *uppskattning* och bli både en drivkraft och en del i ett uppdaterat lokalt åtgärdsunderlag som ger riktning framåt. Till detta behövs en systematisk uppföljning och utvärdering som sluter förvaltningscirkeln enligt figur S1.



Figur S4: Incitamentskedja för intressentdrivet åtgärdsarbete. Källa: HaV, 2018, s. 125, lätt omarbetad för att passa kustvatten genom författarna.

4. Vägar framåt: intressentdrivet åtgärdsarbete som viktigt komplement

Sammanfattningsvis indikerar analysen att intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning har en stor potential och kan *understödja en mera adaptiv och ekosystembaserad förvaltning av Sveriges kust- och havsområden*. Här kan det behövas fortsätta anpassningar av nuvarande förvaltningssystem.

- För att främja åtgärders effektivitet är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv som är både problem- och platsbaserat. Miljöåtgärdsarbete bör utgå från ett ekosystembaserat förhållningssätt som inkluderar komplexa samband snarare än isolerade problem, och därför behöver organisatoriska strukturer samt regelverk utformas så att de inte fördröjer nödvändiga åtgärder.
- Utmaningen framåt ligger i att knyta samman nivåerna (lokal-regional-nationell), bygga upp långsiktig kapacitet och att vara flexibel nog att anpassa åtgärder efter regionala ekosystemskillnader, samtidigt som man behåller ett tydligt nationellt ramverk och ambition för den totala miljönyttan.
- För att underlätta åtgärdsarbete kan både finansiering, lagar och regler behöva anpassas så att dessa underlättar och inte hindrar miljöförbättrande åtgärder.
- En adaptiv och ekosystembaserad förvaltning behöver en välfungerande miljö- och "samhällsövervakning" och specifik uppföljning av åtgärder för att möjliggöra en utvärdering av åtgärdernas faktiska effekter i miljö och samhälle.

Intressentdrivet åtgärdsarbete kan ses som ett viktigt komplement, om än ingen

universallösning för att åtgärda brister i förvaltningssystemet. Arbetssättet kan inte långsiktigt kompensera för fragmentering eller för tids- och resursbrist, men kan överbrygga problem och svagheter av en mer tillfällig karaktär och vara ett led i en adaptiv förvaltning. De bästa resultaten uppnås om både finansiering, kunskap och nätverk finns i kombination med lokal förankring. Under sådana förutsättningar ökar även förtroendet mellan allmänhet och myndigheter. Omvänt leder brister i samordning eller ryckiga satsningar till misstro och en kvarstående diskrepans mellan uppfattningar om nuläget och dess orsaker i relation till vad som behövs och vad som faktiskt görs.

- Potentialen för en ökad effekt av åtgärder och faktisk miljöförbättring är som störst där myndigheters och privata aktörers syften överlappar.
- Åtgärdssamordning och samverkan mellan olika aktörer behöver stimuleras och stärkas, både resursmässigt och genom social "infrastruktur". Informella dialogmöten, men även tematiska grupper på lokal, regional och nationell nivå kan verka som ett komplement till den befintliga förvaltningen.
- Det behövs en kontinuitet och robusthet i förvaltningen, vilket förutsätter tid, kompetens och resurser, samt en beredskap att hantera förändringar såsom nyckelpersoners bortfall eller förändrade politiska prioriteringar och andra systemiska förändringar.

Att arbeta med intressenterna har sina egna förutsättningar och krav – om processen skall vara meningsfull ur allas perspektiv och leda till önskvärda effekter i kust- och havsmiljön. Förvaltningens samverkan med andra aktörer kräver *kontinuitet och professionalitet* i de samordnande och stödjande funktionerna för att främja en långsiktig interaktion som bygger och vidmakthåller förtroende.

- Samverkans- och samskapandeprocesser behöver präglas av respekt och lyhördhet mellan en bredd av aktörer för att åstadkomma konstruktiva dialoger under möten.
- Samverkan förutsätter att båda sidor är transparenta med sina mål för att bygga upp ett förtroende och en fungerande samarbetskultur. Genom ömsesidig öppenhet och tydlighet kan samförvaltning och intressentdrivet arbete långsiktigt gagna både förvaltning, lokala aktörer och miljön.
- För att uppnå långsiktighet krävs ett tydligt processtöd samt transparens mellan myndigheter och andra aktörer som möjliggör förtroende och fungerande samarbetskulturer.
- Det behövs en fungerande infrastruktur och processer för försörjning med både teoretisk kunskap och praktiska rådgivning samt en stabil finansiering anpassad efter åtgärdsarbetets förutsättningar.

Då det måste finnas ett gediget stöd till processen kan man inte alltid förvänta sig en stor och direkt ekonomisk kostnadsbesparing. *Vinsterna kan snarare ligga i kvalitén* som, utöver själva åtgärdernas effekt, kan uppstå genom samverkansprocesserna, som t.ex.

nätverken, lärandet, helhetsperspektivet, och platsförankringen.

För att stärka robustheten över tid bör både regeringen och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och andra myndighetsaktörer beakta dessa aspekter *när åtgärdsarbete regleras, planeras, implementeras, följs upp och revideras.*

2 ENGLISH SUMMARY

Focus, methods and content of the report

This supplementary report has been compiled by the Swedish Institute for the Marine Environment on behalf of the Swedish Agency for Marine and Water Management (SwAM) in support of the assignment by the Swedish government [*Forms of co-management to enhance stakeholder-driven work with measures that promote the regeneration of coastal ecosystems*] [author's translation] (DNR 2025-000001). The government assignment, directed at SwAM, aims to “[... develop forms of management that can direct [environmental] measures resources¹ to practically address the challenges facing specific coastal areas]”. The report by the Swedish Institute for the Marine Environment compiles existing good practices in Sweden and the perspectives of stakeholders on the following:

1. How are the [environmental] measures designed, prioritized, and implemented, and what objectives are guiding this work?
2. How do actors collaborate, and how is the need for measures established and justified locally and regionally?
3. What driving forces, obstacles, and opportunities affect authorities' ability to develop work with measures that is both effective and more stakeholder-driven?

Based on the focus of the governmental assignment, the above issues are also highlighted, as far as possible, for four specifically identified problem areas: predation, interspecies competition, eutrophication, and loss of structured habitats.

Actors refer to groups, organizations, and individuals involved in efforts to improve the coastal and marine environment. The information has been gathered through workshops, interviews, and surveys with people from different administrative sectors and levels, associations, and research. Complementary evidence is provided through scientific and grey literature on experiences of stakeholder-driven work in other projects in Sweden.

Questions 1 and 2 are answered primarily in the chapter *Current status of the management system*, while question 3 is answered in the chapter *Stakeholder-driven action: challenges, drivers, and ways forward – according to the actors*. The chapter *Synthesis and Ways Forward* synthesises obstacles, driving forces and ways forward, and identifies important gaps in the material from the analysts' perspective. The *Conclusions* chapter summarizes and draws overall conclusions from an ecosystem approach perspective and delves deeper into important aspects of participation and drivers in effective action work. The *Appendix* provides further details on the methodology and a structured compilation

¹ Background: the term "measures" is specifically related to the implementation of the European Union policy, such as the Water Framework Directive (*Directive 2000/60/EC* of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000) and the Marine Environmental Strategy Framework Directive (*Directive 2008/56/EC* of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008).

of the empirical material.

The current situation – challenges and opportunities

Work on coastal and marine environment-related measures is underway in many parts of Sweden, but the degree of stakeholder involvement can vary greatly. In the landscape of Blekinge for instance, there is no work with measures by the 'Sports Fishers' Association', an actor providing information to this report, as there is no staffed office. The work is guided by a variety of objectives at both international and national levels and is driven by authorities from national to regional and local level with varying thematic focus (e.g., fishing, forestry, nature conservation) and a varying degree of stakeholder involvement.

Stakeholder-driven measures work, means that stakeholders outside the formally responsible authorities actively work with environmental measures (e.g. nature conservation and/or restoration) by e.g. participating in planning, implementation, evaluation or other steps (see image S1 with the management cycle, green dotted circle). Note that measures action is embedded in a wider national and international context of goals and reporting (red and light blue arrows) and should be informed by the content-related goals, the purposes of the measures, and in relation to the process and stakeholder involvement. Here, objectives, overall planning, monitoring and evaluation become important, and existing management structures and processes are made use of, such as the monitoring of environmental and social changes (dark blue arrow).

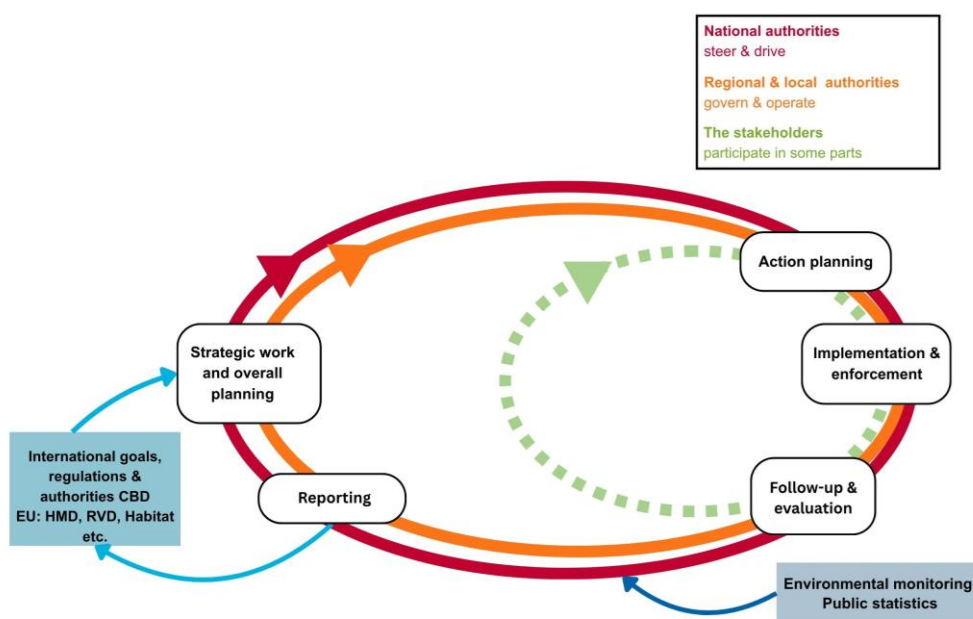


Figure S1: The management cycle of environmental measures work at national (red arrow) and lower levels (orange arrow) and related stakeholder involvement (green dotted arrow) including both higher levels and environmental and other types of monitoring (light blue; gray and dark blue arrow). Source: Concept developed by authors Morf and Prutzer; visuals by Megan Smilikis and Aimee Nuñez Valadez.

According to the analysis, key success factors (and possible challenges) for stakeholder-driven measures work include the following:

- Local anchoring and inclusion of a broad range of perspectives, knowledge, and abilities.
- A broader and locally anchored problem picture.
- Bridging of conflicting goals.
- Coordination across levels and sectors.
- Strong networks and clear structures of responsibilities and interactions.
- Long-term and secured funding.
- Knowledge and shared learning to bridge knowledge gaps.
- Even geographical distribution of measures and capacity.

There are a number of initiatives where stakeholder motivation already plays an important role in the quality and implementation of measures, such as regional fisheries management groups, water councils (Prutzer, 2020), water management (HaV [SwAM], 2018) and SwAM's project on ecosystem-based marine management (Utredare på HaV [investigators at SwaM] et al, 2025).

However, according to both respondents and literature, there are also important challenges and obstacles to coherent action and a successful involvement of stakeholders in work with measures. In relation to both stakeholder involvement and content this includes the governance system's fragmentation into sectors and levels, resulting in a lack of overview, an uneven thematic and geographical distribution of both resources and capacity for action, in uncertain long-term financing, in shortcomings of coordination among authorities and between geographical areas, and difficulties to implement an ecosystem approach. In relation to the processes as such, there is a lack of time, different perceptions of objectives, an uneven and fragmented knowledge base, a low level of knowledge on ecosystems with many stakeholders, differing views on local conditions amongst researchers and stakeholders, a lack of belief that stakeholder-driven initiatives can contribute, and a lack of capacity and resources to initiate and support such processes.

Ways forward: ecosystem-, location- and problem-based, and with stakeholders

For authorities to work effectively and efficiently with measures together with stakeholders in the coastal and marine environment, a renewed and better coordinated approach is necessary, where advice on issues relating to ecosystem conditions, applications for project funding, administrative issues, and other types of support to stakeholders is strengthened. It is important have clarity about both purpose and content of measures work and about the involvement process to achieve them.

The argument is developed below from several linked perspectives: 1. The ecosystem approach; 2. Stakeholder involvement; 3. The measures process; 4. Concrete ways forward for Sweden.

1. The ecosystem approach: overview and framework for better coordinated measures

Ecosystem-based management considers the interplay of society and nature and is based on a holistic view on conservation and sustainable use. The practical application, as interpreted by SwAM in its work in the *Ecosystem-Based Marine Management Project* (Utredare på HaV [investigators at SwaM] et al., 2025), is based on such a holistic perspective on conservation and sustainable use. The approach can be used to both gain an overview and as a broader framework for more coordinated action. The management model promotes the inclusion of different perspectives and enables both openness and active participation of a wide range of actors. Project work is stakeholder-driven and strongly anchored in the societal context and linking both management levels and thematic sectors. The approach implies problem- and place-based learning and includes steps of reflection and evaluation that support continuous adaptive learning. Such a work mode requires good coordination of objectives with implementation, follow-up, and evaluation across administrative levels and thematic sectors. A foundation is a knowledge base supplying the best available knowledge, be it scientific, expert, or experience based.



Figure S2: Important aspects included in ecosystem-based coastal and marine management: Ecosystem-based management is based on a holistic perspective on both conservation and sustainable use of an ecosystem, it considers the interaction between people and the environment across sectors and the relationships between species within an ecosystem. It also enables transparency and active participation from a wide range of actors. Management is based on the best available knowledge. Source: Utredare på HaV [investigators at SwaM] et al., 2025, p. 9.

2. Stakeholder involvement: support is key and the why defines the who, when and how

Figure S3 clarifies what is meant by stakeholder involvement and highlights important features. It visualizes stakeholder involvement in the work of public authorities as five complementary steps of a stairway, describing the increasing intensity of interaction between public authorities and stakeholders (yellow staircase) from left to right. The interaction ranges from information, consultation and collaboration to joint decision-making and delegation of responsibility. The stairway is scaffolded by important support functions such as process support (beige), knowledge support (blue), and financial support (gray). On the left hand side, the drive is more with the responsible authorities (red). When working on the right-hand side and farther up the stairs, for example through joint decision-making or delegated responsibility, the degree of interactivity is higher (green). Here, mutual exchange, transparency, and clarity from all parties are important, i.e., that knowledge, needs, plans, and proposals from stakeholders "below" meet in a countercurrent with the same "above" from the authorities. Here, communication channels, support functions and their continuity become even more important.

In connection with measures work, often national authorities, county administrative boards, and municipalities are responsible for support functions, tools, and process management. This requires resources, as well as funding and advice, and needs to be in place in measures work even if the process responsibility is delegated. A shared knowledge base is a fundamental prerequisite. Research and experience in collaboration-focused projects (e.g., Prutzer et al. 2021, Morf et al. 2023) emphasize the importance of continuity and professionalism in the coordinating and supporting function to promote trust and enable constructive dialogue.

Those who initiate and lead processes need to ask themselves "*why involve?*" as everyone in a process is likely to have different motives for participating, which do not need to overlap (e.g., meeting formal requirements, staying up to date, influencing the results). The purpose determines who should be involved, the timing, and the form (Morf et al. 2019; Giacometti et al. 2020). This requires a good knowledge of the actors and sensitivity to their needs and motives on the part of the process leader, as well as transparency and clarity about what to expect (stakeholder analysis).

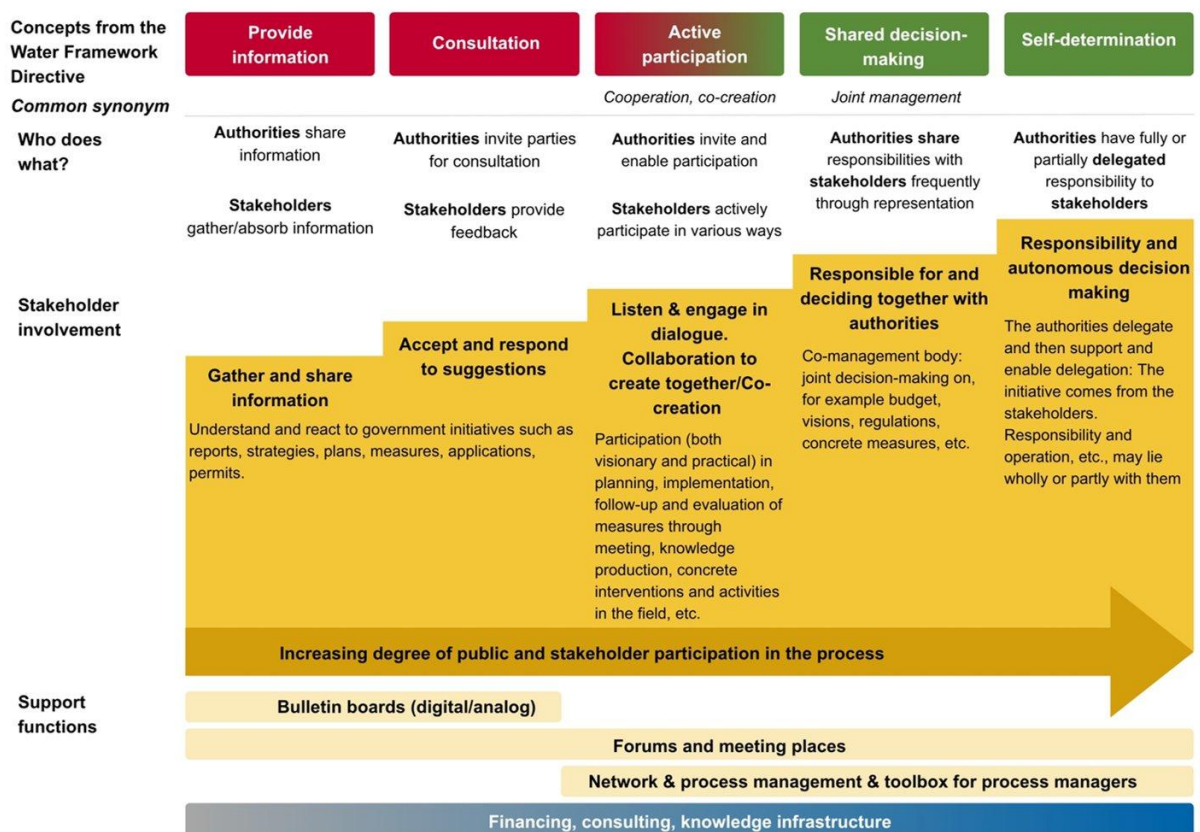


Figure S3: Stakeholder involvement in management activities can be structured in a staircase form of complementary steps of intensity and interactivity which, to function well, need to be scaffolded by various support functions, such as billboards and mailboxes, meeting places, process support, and basic funding and knowledge support. Red: Low level of stakeholder involvement. Green: High level of stakeholder involvement. Lion yellow staircase: Increasing intensity of interaction Beige, gray, blue: Support functions.

3. The environmental measures process – tackling obstacles and capitalizing on drivers

Based on the above analysis and an incentive chain for voluntary action with environmental measures by landowners in the agricultural landscape, developed by SwAM (2018), it is proposed to consider an incentive chain for stakeholder-driven actions in coastal waters, as shown in figure S4. The logic of the chain paves the way for appropriate action to be taken in the appropriate place. Initially, the *need for action* must be established and made visible at all levels, based on, for example, environmental monitoring, research, and planning in a specific coastal water area – together with local action plans and coordination. Then, an implementation analysis needs to be carried out, highlighting other benefits, which can promote the *willingness to act* at all levels and remain within the available *funding*. With both in place, it is possible to achieve *cost-effective action planning*, including stakeholders who are willing to carry out the actions. This requires comprehensive coordination of actions regarding the allocation of funds, prioritization of actions, and a plan for implementation. After that, practical measures can be implemented using consultants and contractors, including stakeholder-driven initiatives. Evaluation and positive *results* can create *recognition* and become a driving force and part of an updated

local action plan that provides directions for the future. This requires systematic monitoring and evaluation, and possibly follow-up actions which complete the management cycle as shown in Figure S1.

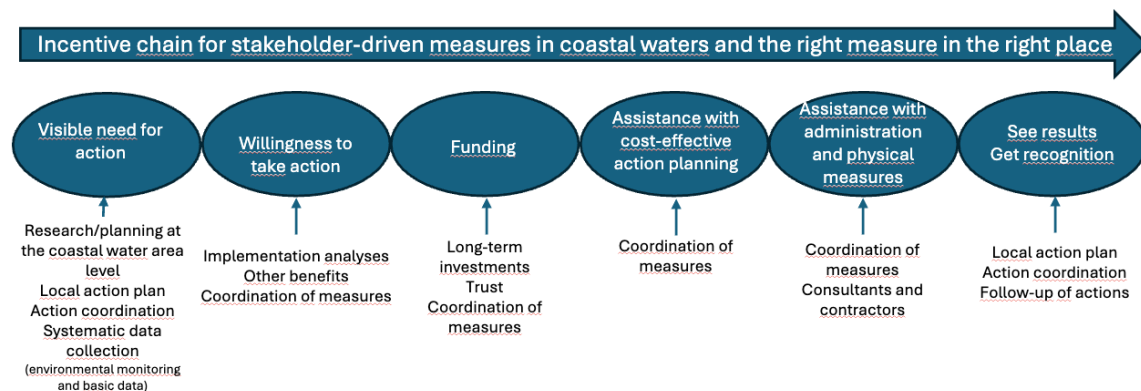


Figure S4: Incentive chain for stakeholder-driven action. Source: HaV [SwAM], 2018, p. 125, slightly modified by the authors to suit coastal waters.

4. Ways forward: stakeholder-driven measures work – an important complement

Overall, the analysis indicates that stakeholder-driven work with environmental measures to promote a recovery of coastal ecosystems has considerable potential and can *support a more adaptive and ecosystem-based management of Sweden's coastal and marine areas*. This may require further adjustments to the current management system.

- To promote the effectiveness of measures, a holistic perspective that is both problem- and location-based is necessary. Environmental measures should be based in an ecosystem-based approach that includes complex relationships rather than isolated problems, and therefore management structures and regulations need to be designed so they do not delay important measures.
- The current challenges lie in linking the levels (local-regional-national), building of long-term capacity, and in being flexible in adapting measures to regional ecosystem differences, while maintaining a clear national framework and ambitions for overall environmental benefits.
- To facilitate action, financing, laws, and regulations may need to be adapted so they facilitate rather than obstruct environmental improvement measures.
- Adaptive and ecosystem-based management requires an effective environmental and "societal monitoring" and a specific follow-up of measures to enable evaluation of actual effects on environment and society.

Stakeholder-driven action can be seen as an important complement, albeit not a silver bullet, to addressing important shortcomings in the current management system. It cannot compensate for fragmentation or a lack of time and resources in the long term, but it can bridge problems and weaknesses of a more temporary nature and be part of adaptive management. The best results can be seen if financing, knowledge, and networks are

combined with local support. Under such conditions, trust between the public and the authorities also increases. Conversely, shortcomings in coordination or sporadic initiatives can lead to mistrust and conflicting perceptions about the current situation and its causes in relation to what is necessary and what is actually done.

- The potential for better impact of measures and actual environmental improvement is greatest where objectives of authorities and stakeholders overlap.
- The coordination of measures and collaboration between different actors needs to be stimulated and strengthened, both in terms of resources and through social "infrastructure." Informal dialogue meetings, as well as thematic groups at local, regional, and national levels, can serve as a complement to existing administration.
- There is a need for continuity and robustness in administration, requiring time, expertise, and resources, as well as a readiness to address arising changes such as the loss of key personnel or changing political priorities and other systemic changes.

Working with *stakeholders* has its own conditions and necessities if the process is to be meaningful for all involved and lead to desirable effects in the coastal and marine environment. To promote long-term interaction that builds and maintains trust, authorities' collaboration with other actors requires both *continuity* and *professionalism* in the coordinating and supporting functions.

- Collaboration and co-creation processes should be characterized by respect and responsiveness among a wide range of actors to achieve a trustful and constructive dialogue during meetings.
- Collaboration requires both sides to be transparent about their goals to build trust, cohesion and a functioning culture of cooperation. Through mutual openness and clarity, co-management and other types of stakeholder-driven collaboration can benefit both the administration, local actors, and, in the long run, the environment.
- Achieving long-term sustainability in the interaction requires clarity in process support and transparency between authorities and other actors, thus enabling trust and an effective culture of collaboration.
- There is a need for a functional infrastructure and processes to provide both theoretical knowledge and practical advice, as well as a stable funding adapted to the conditions of the action work.

The main benefit of stakeholder-driven measures work may not necessarily lay in financial savings, as there must be a solid process support. *Important benefits may instead lie in the quality* that, in addition to the effect of the measures, can emerge through collaborative processes, such as networks, learning, a holistic perspective, and local anchoring.

In order to strengthen the robustness of ecosystem based marine and coastal management

over time, the Swedish government, the Swedish Agency for Marine and Water Management and other responsible authorities should take the above aspects into account *when regulating, planning, implementing, following up, and reviewing measures.*

3 INLEDNING OCH BAKGRUND

Arbetet med att hantera svårlösta och komplexa miljö- och samhällsproblem med många inblandade har pågått under tre decennier. Det bygger till stora delar på Agenda 21 (UNCED, 1992) och integrerad kustzonsförvaltning (UNCED 1992, kap. 17; UNEP/MAP/PAP. 2019) samt senare på ekosystemansatsen (CBD, 2000). Målet har varit att främja en integrerad och adaptiv förvaltning som beaktar ekologiska, sociala och ekonomiska dimensioner på problemen, och samordna arbetet på lokal, nationell, regional och global nivå. Här betonas ekosystemansatsen, samarbete, integration av vetenskaplig, expert- och brukarkunskap, kunskap om hur förvaltningen fungerar, intressentmedverkan, försiktighetsprincipen, samt ett fokus på långsiktig hållbarhet i förvaltningen av marina och kustnära miljöer.

Trots ett intensivt arbete och ökad medvetenhet kvarstår problem med en fortsatt fragmentisering av både förvaltningsstrukturer och problemhantering. Dessutom är relevanta kunskaper, färdigheter och kontaktnät starkt personbundna och inte alltid förankrade i förvaltningsorganisation och kultur.

Den här underlagsrapporten är beställd av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) som stöd för regeringsuppdraget *Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning* (se Box 1 för uppdraget i sin helhet). Regeringsuppdraget utgör ett av många uppdrag som hanterar påverkan från säl- och skarv genom deras predationstryck på fisk. I uppdraget till HaV efterlyser regeringen förslag på förvaltningsformer för hela Sveriges kust som kan effektivisera åtgärdsarbetet och möta utmaningar i kustens ekosystem. Följande aspekter understryks:

- Det finns fyra viktiga problemområden som behöver belysas för att statusen för vissa fiskarter och musslor ska kunna stärkas: 1) Övergödning, 2) Predation, 3) Mellanartskonkurrens och 4) Habitatförlust
- Förslagen som tas fram ska ta hänsyn till regionala skillnader, engagera lokala och regionala aktörer samt bygga på befintliga strukturer och insatser.

Målet med uppdraget är alltså att skapa inkluderande, kostnadseffektiva och intressentdrivna förvaltningslösningar som påskyndar återhämtningen av kustens ekosystem och ekosystemtjänster. HaV ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 30 september 2025.

Box 1: Regeringsuppdraget Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning i sin helhet.

REGERINGSUPPDRAGET "SAMFÖRVALTNINGSFORMER FÖR ETT MER INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE FÖR KUSTEKOSYSTEMENS ÅTERHÄMTNING"

Havs- och vattenmyndigheten ska efter att ha inhämtat Sveriges lantbruksuniversitets, länsstyrelsernas och relevanta intressentorganisationers synpunkter, lämna förslag på förvaltningsformer längs hela Sveriges kust som kan effektivisera åtgärdsarbetet för att möta kustekosystemens och kustfiskarternas utmaningar som övergödning, predation, mellanartskonkurrens eller förlusten av strukturerande habitat² vilket tillsammans med nuvarande fiskeriförvaltning skulle kunna ge signifikanta förändringar i beståndstatus för flera arter som torsk, gädda och blåmussla. Uppdraget ska beakta olika kuststräckors regionala behov och utmaningar samtidigt som de ska tillvarata de regionala engagemangen som olika intressenter inom fiske, vattenbruk, jakt och naturvård representerar för en mer inkluderande framtida planering och kostnadseffektivt genomförande av åtgärdsarbetet i syfte att snabba på återhämtningen av våra kustekosystem och tillhörande ekosystemtjänster. Syftet är att skapa förvaltningsformer som kan kanalisera åtgärdsmedel för att konkret hantera specifika kuststräckors utmaningar. Det ingår därför att beakta nuvarande organisationsstrukturer, åtgärdsarbeten och pågående insatser som är relevanta för att hantera de utmaningar som kustekosystemen och ekosystemtjänsterna står inför och föreslå hur dessa kan integreras för mer intressentdrivna och effektiva genomförandeåtgärder längs olika kuststräckor. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 30 september 2025.

3.1 RAPPORTENS FOKUS

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har i detta sammanhang uppdragit till Havsmiljöinstitutet att ge en övergripande nulägesbild av förvaltningens förutsättningar i förhållande till intressentdrivet arbete på lokal och regional nivå samt att kartlägga styrkor, svagheter och lärdomar med en sådan förvaltningsform för att hitta vägar framåt. Havsmiljöinstitutets analys ska ta hänsyn till regeringsuppdragets fyra problemområden *övergödning, predation, konkurrens mellan arter* samt *habitatförlust* samt att identifiera geografiska skillnader. Uppdraget är att ge en sammanställning av aktörernas perspektiv på följande frågor:

1. Hur utformas, prioriteras och genomförs åtgärdsarbetet, och vilka målsättningar styr detta arbete?
2. På vilka sätt samverkar aktörer och hur förankras och motiveras åtgärdsbehov lokalt och regionalt?
3. Vilka drivkrafter, hinder och möjligheter påverkar förvaltningens förmåga att utveckla ett mer intressentdrivet och effektivt åtgärdsarbete?

² Ett strukturerande habitat (eller livsmiljö) är den fysiska och komplexa uppbyggnaden av en miljö som påverkar hur en art lever och överlever. Termen används för att beskriva hur en miljö är "strukturerad" med olika element som erbjuder skydd, föda och möjligheter till reproduktion, vilket direkt påverkar artens beteende och ekologiska interaktioner (Science Direct 2025).

Utöver en ny datainsamling för att svara på frågorna på djupet tar rapporten även in relevanta resultat från ett antal andra studier som HaV har pekat ut som viktiga:

- Utvärdering av förutsättningarna för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige av (Ivarsson Westerberg, 2024)
- Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten. Utvärdering av restaurerade våtmarkers effekt på fiskreproduktion och ekosystemet längs Östersjökusten (Hansen et al, 2020)
- Handbok för regional ekosystembaserad havsförvaltning, erfarenheter från tre pilotområden (HaV et. al, 2025)
- Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer. Del 1 – Mot ett samordnat åtgärdsarbete (HaV, 2024).
- Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer. Del 2 – Åtgärdsarbete i praktiken (HaV, 2024).

Med aktörer menas de grupper, organisationer och individer som är involverade i arbetet med åtgärder som syftar till att förbättra miljön vid kust och hav. Deras perspektiv har samlats in genom workshoppar, semistrukturerade intervjuer och enkäter och kompletterats med grå och vetenskaplig litteratur. Fråga 1 och 2 besvaras främst i kapitlet *Nulägesbeskrivning*, medan fråga 3 besvaras i kapitlet *Intressentdrivet åtgärdsarbete: utmaningar, drivkrafter och vägar framåt – enligt aktörerna*. Kapitlet *Syntes och vägar framåt* syntetiserar hinder, drivkrafter och vägar framåt samt identifierar viktiga luckor i materialet ur analytikernas perspektiv. *Slutsatskapitlet* gör en övergripande syntes och förslag om hur man kan bädda för aktörsbaserat arbete med åtgärder i en ekosystembaserad förvaltning av Sveriges kust och hav. Mycket av det detaljerade materialet finns i Appendix B, C och D.

3.2 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Ett antal kompletterande metoder har använts för att täcka alla aspekter och aktörer som uppdraget efterfrågar, se tabell 1. Metoderna innefattar litteraturstudie, workshoppar (WS) med referensgrupp, intervjuer, enkätstudie och workshoppar med viktiga aktörer.

En inledande *litteraturstudie* har gett en överblick över åtgärdsarbetets nuläge, såsom vilka åtgärder som genomförs, hur samverkan med lokala aktörer kan ske och vilka aktörer som ingår. *Workshoppar med referensgruppen* har gjort det möjligt att stämma av och skapa synergier mellan de olika regeringsuppdragen som HaV har tilldelats, identifiera viktiga aktörer och bakgrundsinformation för att utveckla frågor i uppdraget. *Intervjuer* gjordes tidigt i processen, för att få en första övergripande bild av vilka utmaningar och möjligheter olika aktörer ser med ett intressentbaserat åtgärdsarbete. Dessa gav även stöd för att identifiera viktiga aktörer för att svara på en *enkät* och delta i workshoppar. Svaren från enkäten har bidragit till att se vilka åtgärder som genomförs, hur de utförs i termer av vilka aktörer man samverkar med och hur på vilket sätt de involveras. Enkäten har också bidragit med svar på hur samordningen kan utvecklas så att åtgärdsarbetet blir mer

intressentdrivet och bygger på lokalt engagemang. Genom workshopparna med viktiga aktörer nåddes utpekade målgrupper och de utpekade problemområdena penetrerades. Dessutom fördjupades förståelsen av åtgärdsarbetet, med särskilt fokus på relationen till intressenterna. För mer information om metoderna, se Appendix E.

Tabell 1: Kompletterande metoder: Syfte, målgrupp och antal deltagare i respektive moment av datainsamlingen.

METODER	SYFTE	MÅLGRUPP	ANTAL DELTAGARE
Litteraturanalys	Bakgrunds och nuläges förståelse	-	-
2 WS referensgrupp på HaV	Informera, skapa synergier och stämma av med HaV:s andra regeringsuppdrag om säl och skarv. Få input för att utveckla frågor och på resultaten, samt identifiera viktiga aktörer.	HaV referensgrupp	13 ena gången och 8 andra
1 WS kustlänsstyrelser	Nå utpekad målgrupp	Kustlänsstyrelser	10
1 WS forskare	Nå utpekad målgrupp	Forskare och naturskyddsförening	7 forskare och 1 Naturskyddsföreningen
1 WS <i>Tvärforum säl och skarv</i>	Nå en bredd av aktörer delaktiga i ekosystembaserad förvaltning - fördjupad förståelse för intressenters åtgärdsarbete.	Länsstyrelser, kommuner (politiker och tjänsteperson), forskare, myndighet, jägare, föreningar.	32
Intervju	Få en övergripande bild, respondenttips och stöd för utvecklande av enkäten.	Sportfiskarna, yrkesfiskare, kommundienstjänsteperson, länsfiskekonsulent och forskare.	6
Enkät	Få en bred bild från många aktörer.	Länsstyrelser, kommun, vattenråd, BirdLife Sverige, Upplandsstiftelsen, Skärgårdsstiftelsen i Stockholm, Svenska jägareförbundet, SFPO, Sportfiskarna, FVO, WWF	16 svar från 38 personer

Intervjumaterialet har kodats utifrån ett antal indikatorer, som valts för att uppfylla önskemålen i regeringsuppdraget. Följande indikatorer har använts för kodning av intervju-materialet:

- Tillit
- Lokalt engagemang
- Struktur
- Nulägesbeskrivning
- Prioritering/Behov
- Erfarenheter av åtgärdsarbete
- Utmaningar

Övrigt material har sorterats utifrån de fyra problemområdena - *övergödning*, *predation*, *mellanartskonkurrens* och *habitatförlust*. Materialet från *Tvärforum säl och skarv* hantearade flera regeringsuppdrag samtidigt och skiljer sig därför från övrigt material som inte tydligt belystes utifrån alla fyra problemområden, utan främst utifrån predation. Behandling av materialet har resulterat i ett antal ämneskluster.

3.3 STRUKTURKONCEPT

För att strukturera innehållet av rapporten har det tagits fram en konceptfigur (Figur 1).



Figur 1: Strukturkoncept och syntesfigur för hur rapportens viktiga komponenter hänger ihop med en intressent-, plats- och ekosystembaserad förvaltning. Källa: Konceptet utvecklat av författarna Morf och Prutzer, gestaltad av Megan Smilikis och Aimee Nuñez Valadez

Förvaltningen baseras på ekosystemet och platsen. Politiken prioriterar och påverkar lagstiftning och regelverk. Förvaltningen agerar utefter dessa riktlinjer och överbryggar de olika nivåerna och delarna genom samverkan. Förvaltningens kapacitet men även hela åtgärdsarbetets och samverkansprocessens legitimitet, effektivitet och effektfyllhet stötts upp genom både kunskap, resurser och tid som viktiga grundläggande möjliggörare.

3.4 LÄSANVISNING

Rapporten är utformad för att ge läsaren möjlighet till en översikt av undersökningen av intressentdrivet åtgärdsarbete utifrån olika aktörers erfarenheter och tankar om frågan.

Rekommenderad läsordning för att få en snabb överblick:

- 1) Börja med *Sammanfattningen* som ger dig en kondenserad version och följer rapportens frågeställning (kapitel 1). Den ger en överblick över vad som gjorts inom ramarna för uppdraget samt de mest framträdande slutsatserna.
- 2) *Syntes och vägar framåt* (kapitel 7) är en syntetiserande del där utmaningar och framåtblick diskuteras utifrån det insamlade materialet. Allt med utgångspunkt i de av författarna identifierade tematiska områdena: politik, lagstiftning, förvaltning, intressenter, kunskap, resurser och ekosystem och plats.
- 3) *Slutsatsen* (kapitel 8) fokuserar på möjligheter och utmaningar med intressentdrivet åtgärdsarbete. Här återknyts arbetet till ekosystembaserad kust- och havsförvaltning och hur den har en förmåga att inrymma just intressentdrivet åtgärdsarbete. Här poängteras att det är syftet som bestämmer formerna och läsaren ges verktyg för att identifiera och ta vara på de drivkrafter som finns.
- 4) *Förvaltningsformer – en överblick* (kapitel 4) ger en förståelse för effektivitet, skillnader i olika former av interaktion med intressenter, horisontella och vertikala strukturer i förvaltningen och skillnaden mellan begreppen samverkan, samförvaltning och ekosystembaserad förvaltning med hjälp av konceptuella figurer.

För en mer uttömmande bild rekommenderas läsaren fortsätta med:

- 5) Resultatdelen för rapporten återfinns i avsnitten *Nuläget i förvaltningssystemet* (kapitel 5) och *Intressentdrivet åtgärdsarbete: utmaningar, drivkrafter och vägar framåt – enligt aktörerna*. (kapitel 6). I den första delen redovisas hur intressenter uppfattar att det intressentdrivna åtgärdsarbetet ser ut idag. Den andra sektionen belyser utmaningar, drivkrafter och möjliga vägar framåt i det intressentdrivna åtgärdsarbetet. Identifierade temaområden är politiken och prioriteter, lagstiftning och regelverk, förvaltning och åtgärdsarbete, kunskaps- och teknikutveckling, samverkan, resurser och tid, ekosystemet och platsen.
- 6) Materialet som ligger till grund för denna underlagsrapport redovisas i detalj under Appendix, som är uppdelad i A (enkätmall), B (intervjuer), C (workshoppar), D (enkät) och E (metod). I dessa avsnitt inkluderas även figurer, tabeller och diagram med dataunderlag som inte finns med i huvuddelen av rapporten. Hänvisningar till dessa i huvuddelen av rapporten är numrerade enligt respektive Appendix (A, B, C, D, eller E) med efterkommande numrering.

4 FÖRVALTNINGSFORMER – EN ÖVERBLICK

Naturvetare och samhällsvetare tenderar att tolka begreppet förvaltning olika. För att skapa bättre förutsättningar för att kommunicera om havsförvaltning poängterar Ivarsson Westerberg vikten av att synliggöra detta (2024). Samhällsvetenskapliga perspektiv ser den offentliga förvaltningen som ”de samhällsstrukturer som etablerats för gemensamt beslutsfattande, reglering och finansiering av de gemensamma åtagandena som definieras genom den demokratiska processen” (ibid, s. 11). Det natur- och miljövetenskapliga perspektivet är att förvaltningen framför allt handlar om praktiskt handhavande med naturresurser och hur det kopplas till miljön. Denna rapport tar det samhällsvetenskapliga perspektivet som utgångspunkt, med stöd av mer naturvetenskapliga förhållningssätt.

Den grundläggande förståelsen för systemens förvaltnade resurser är en förutsättning för adaptiv förvaltning (Ivarsson Westerberg, 2024). Det handlar om att förstå hur brukandet av resurser och hur de påverkar miljön, samt vilka variationer eller avvikelser som är naturliga eller kommer som en konsekvens av olika förvaltningsåtgärder. En ökad adaptiv förmåga inom förvaltningen (Holling, 1978) har länge efterfrågats för att effektivt kunna hantera de komplexa och föränderliga miljöproblem som dagens och framtidens samhälle har att hantera (Head, 2022; Prutzer et al., 2021; Lee, K. N. 1999; Allan C, 2006). Genom att betrakta regional havsförvaltning som en dynamisk process, där åtgärder kontinuerligt anpassas efter förändringar i ekosystemet, skapas förutsättningar för mer hållbara och effektiva insatser. Dessa perspektiv går hand i hand med ekosystemansatsens intention att skapa ett mer holistiskt och multidisciplinärt förhållningssätt till marint skydd och restaurering av marina ekosystem.

I förvaltningsmodeller som involverar aktörer utanför den offentliga förvaltningen är ett inkluderande förhållningssätt centralt., liksom fokus på helhetssyn och långsiktigt lärande (Head, 2022; Prutzer et al., 2021; Collins and Ison, 2009). Informella kontaktytor gör det möjligt för många olika intressenter och nivåer inom förvaltningen att mötas. Genom att integrera lokal erfarenhet, vetenskaplig expertis och förvaltningskunskap främjas ett övergripande perspektiv där förvaltning kan ses som en process för samverkan (HaV et al., 2025, Prutzer et al., 2021). Kontinuerligt adaptivt lärande och integration av kunskap från olika områden och grupper är grundläggande. Enligt Ivarsson Westerberg (2024) är en annan viktig förutsättning för en adaptiv förvaltning en grundläggande förståelse för hur systemen med resurserna man vill förvalta fungerar. Han tillägger att utmaningen då ligger i att först kombinera och sedan balansera deltagardemokratiska processer med handlingskraft och beslutsfattande (ibid).

4.1 OLIKA PERSPEKTIV PÅ EFFEKTIVITET?

Vad som i praktiken är effektiv förvaltning kan mätas och värderas på olika sätt.

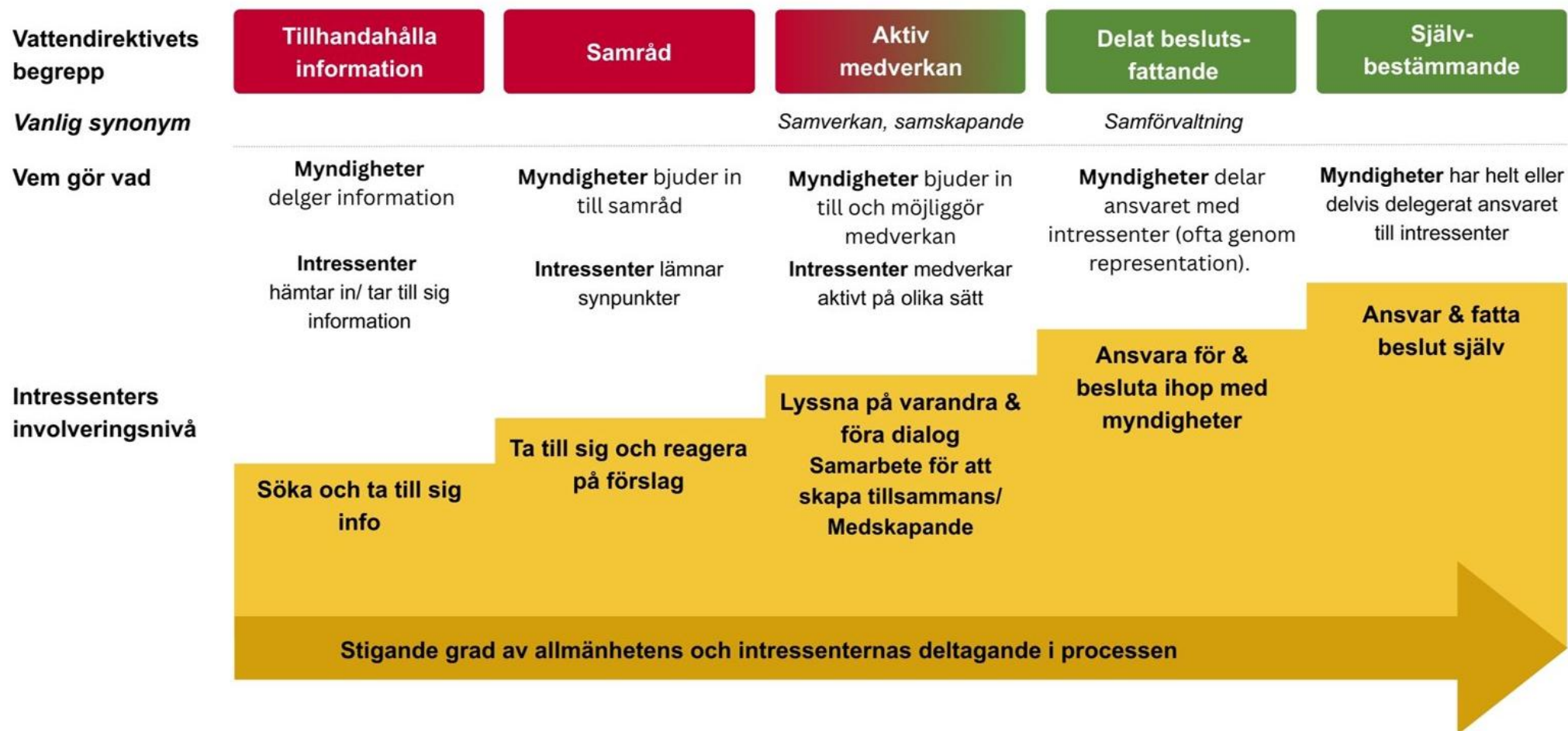
Utgår man från tid, kostnader och resurser kan en direkt implementering uppifrån och ner verka mest attraktivt. Då kan det gå snabbt och enkelt att genomföra förvaltningsåtgärder utan att behöva ödsla tid och resurser på dialog med olika intressenter. Följden kan både bli att lösningen accepteras och efterföljs, men även att den ignoreras för att man inte ser att problemet är löst eller att man inte har lyssnat in behoven. Ett exempel är rovdjursförvaltningen (Sjölander-Lindqvist et al., 2021), där bristande förtroende för rovdjursförvaltningen har lett till polarisering (ibid).

Är effektivitet i stället förknippat med legitimitet och ett förtroende som byggs upp för att en bredd av viktiga aspekter synliggörs blir resultatet oftast ett annat. Detta kan leda till långsiktiga robusta lösningar som accepteras av en mångfald av aktörer. Den här förvaltningsformen är inledningsvis mer resurs- och tidskrävande och kan dessutom innebära att intressekonflikter blir mera synliga, med risk för att dialogen kidnappas och manipuleras (Cook och Khotari, 2001) om processen inte hanteras väl. Legitimitet är svårt att skapa och en färskvara som behöver underhållas kontinuerligt (Wendelheim och Rodell Lundgren, 2021). Här behövs det därför en stödstruktur för att få till stånd tillitsfulla konstruktiva processer som kan skapa förutsättningar för fruktbara, långsiktiga resultat och tydliggörande av mandat och roller (HaV et al., 2025). Denna senare definition av effektivitet kopplar tydligast till intressentdrivet åtgärdsarbete.

4.2 OLIKA INTENSITET OCH OLIKA FUNKTIONER I INTERAKTIONEN MELLAN FÖRVALTNING OCH INTRESSENTER

Hur mycket den offentliga förvaltningen interagerar med externa aktörer och intressenter, och hur mycket ansvar som läggs ut på brukare och grupper utanför förvaltningen kan variera, se figur 2 med fem trappsteg som använder vattendirektivets begrepp.

I en förvaltningsprocess innebär figurens fem trappsteg (fig. 2) *information - samråd - aktiv medverkan - delat beslutsfattande - självbestämmande* kompletterande delar med olika funktioner. Formella delar som information och samråd är ofta lagstadgade och ligger till grund för det mesta i förvaltningsarbetet, men i arbetet med komplexa frågor, där den offentliga förvaltningen inte klarar av att lösa problemen på egen hand, kan andra, externa aktörer behöva involveras mer eller mindre aktivt – för havsplanering, se t.ex. Giacometti et al (2020) och Morf et al (2019). Här blir gemensam problemdefinition och delning och samskapande av kunskap viktigt, vilket sker i det mellersta trappsteget.



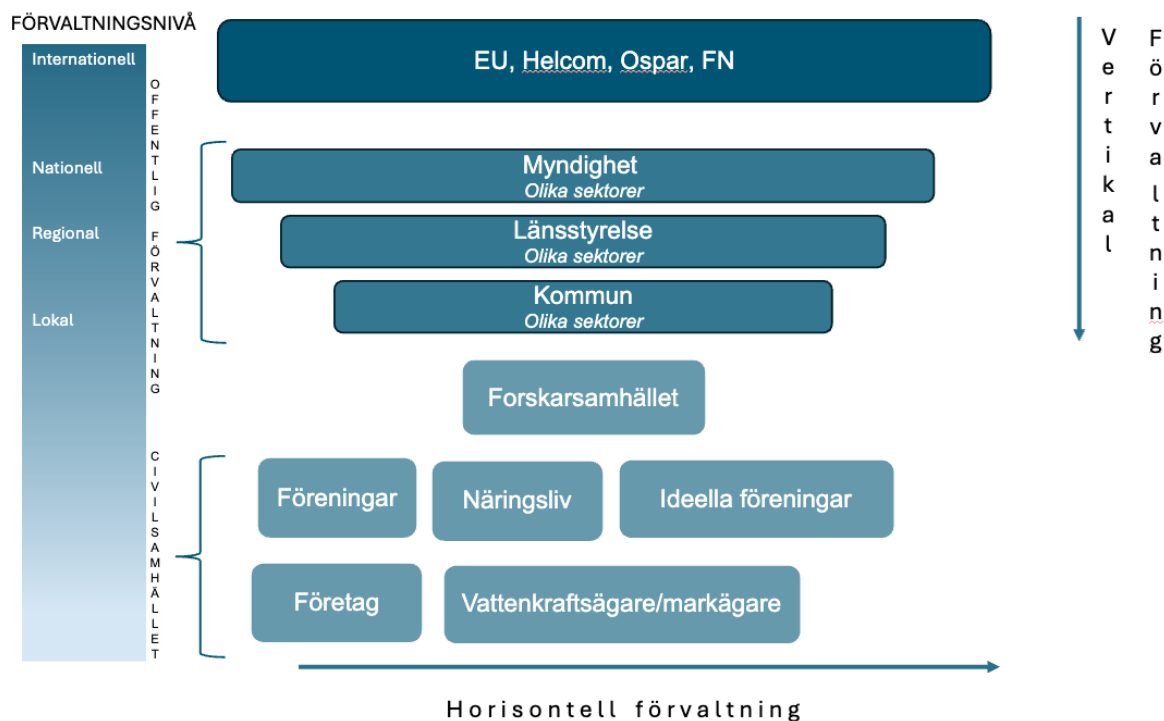
Figur 2. Deltagandetrappa med stigande intensitet av involvering och ömsesidig interaktion mellan myndigheter och intressenter och civilsamhället. Källa: Syntes av Prutzer 2020, Morf et al. 2019 och Giacometti et al. 2020 genom författarna Morf och Prutzer, layoutad av Megan Smilikis och Aimee Nuñez Valadez.

Även interaktionens innehåll varierar mellan de olika förvaltningsformerna. Viktiga aspekter som skiljer sig åt är (saknas referens och exempel):

- Intensiteten av kunskapsutbyte och kunskapsproduktion. Ju längre in mot mitten desto mera interaktivt och större kunskapsutbyte mellan aktörerna. Det ger en helhetligare förståelse och hantering av miljöfrågor (Prutzer et al, 2021).
- Hur många olika kunskaper, perspektiv och färdigheter som inkluderas i processen (Prutzer et al., 2021). Exempel nyttjande, status, påverkan, åtgärder, process-design, lärandet och facilitering.
- Sättet att ta sig an problemlösning (Cinque, 2008) kan ge avtryck både på effekten i landskapet och förtroendet. T.ex. vargfrågan där det tidigare var en avsaknad av intressentinvolvering och i stället fokuset låg på information från myndighet till andra aktörer (ibid) Resultatet blev en infekterad polarisering av frågan.
- Själva processen där interaktionen sker (Utredare på HaV et al., 2025; Prutzer, 2020). Exempelvis om det är ett möte som är ämnat åt information eller där dialogen och medskapandet är väsentligt gör en skillnad. Likaså vilka deltagare som är välkomna: Får alla delta eller är det endast en sluten grupp som är inbjudna.

4.3 HORISONTELLA OCH VERTIKALA STRUKTURER I FÖRVALTNINGEN

Figur 3 visar hur förvaltningsstrukturen är indelad i vertikala nivåer från lokal till internationell och en horisontell tematisk struktur, som ofta kallad sektorer.



Figur 3: Förvaltningens vertikala och horisontella fördelning. Källa: Figuren utvecklad av författarna Prutzer och Morf och, gestaltad av Embla Ekström.

En förvaltning med ambition att följa ekosystemansatsen enligt Biodiversitetskonventionen lyfter fram att det finns frågor och problem som är nivå- och sektorsövergripande och även går utöver ansvaret av det befintliga förvaltningssystemet. Det krävs horisontell och vertikal integration mellan nivåer, sektorer samt mellan förvaltning och externa aktörer och problemägare.

Hur det intressentdrivna åtgärdsarbetet är inbäddat i den offentliga förvaltningsstrukturen och vilket stöd det har av samhället är därför avgörande för processens och åtgärdernas resultat. Andra saker som påverkar arbetet är vilka nivåer av den offentliga förvaltningen (vertikalt) och sektorer (horisontellt) som deltar, vilka andra aktörer och nivåer som är involverade samt vad de olika deltagarna (vertikalt och horisontellt) gör (fig. 3). Det är också viktigt att veta om det finns aktörer från nationell, regional och/eller lokal nivå närvarande i processen och hur de fördelar sig geografiskt och hur sammanlänkad eller isolerad arbetet i olika geografiska områden är.

4.4 SKILLNADEN MELLAN SAMVERKAN, SAMFÖRVALTNING OCH EKOSYSTEMBASERAD FÖRVALTNING

För att tydliggöra skillnaderna nedan en kort redovisning av olika förvaltningsformers karaktärsdrag. För en översikt, se tabell 2; tabellen förklaras i texten som följer.

Tabell 2: Översiktsbeskrivning av olika förvaltningsformers karaktärsdrag.

FÖRVALTNINGSFORMER	INTERAKTIONSNIVÅ	AKTIVITET	STRUKTUR & FÖRHÅLLNINGSSÄTT
Delad förvaltning eller samförvaltning	Delat ansvar mellan offentlig förvaltning och andra aktörer.	Dialogbaserat. Ansvara och besluta ihop med myndigheter.	Mötesplats, nätverk, verktygslåda för samverkan. Skapa och få inflytande.
Aktiv medverkan eller samverkan	Allmänheten och intressenter medverkar aktivt i förvaltningen. Politiker och offentlig förvaltning bär ansvaret.	Lyssna på varandra och föra dialog: Samarbeta för att skapa tillsammans. Politiker och offentlig sektor fattar beslut.	Mötesplats, nätverk, verktygslåda för samverkan. Skapa och få inflytande.
Ekosystembaserad förvaltning	Nätverken i sig saknar ansvar och mandat. Däremot kan olika deltagare inneha mandat genom sina roller i den egna organisationen.	Lyssna på varandra och föra dialog: Samarbeta för att skapa tillsammans och /eller kunskapsutbyte för mer informerade beslut i den egna organisationen.	Mötesplats, öppet nätverk, verktygslåda för samverkan. Bygger på existerande förvaltning. Adaptiv och holistisk hållning baserad på ekosystemansatsen. Kunskapsförsörjningsstruktur. Skapa tillsammans. Kan få inflytande genom sin storlek och bredd. Deltagare kan samordna åtgärder och synergier kan utvecklas.

4.4.1 Samverkan

Samverkan som är den form av deltagande som används oftare inom svensk marin- och vattenförvaltning och Vattendirektivet benämner *aktiv medverkan*. I detta sammanhang syftar det på organiserat samarbete mellan allmänhet, intressenter, olika aktörer och myndigheter, där dialogen präglas av aktivt lyssnande och gemensamt kunskapsskapande, exempelvis genom trendanalyser, samt identifiering och lösning av problem. Själva beslutsfattandet sker dock utanför samverkansprocessen; deltagarna kan bidra med synpunkter och underlag inför beslut, men har inte formellt mandat att ta ansvar och fatta beslut. I stället ligger ansvaret för besluten hos politiska organ och myndigheter, där vissa beslut fattas av politiker och andra genomförs av myndigheter på uppdrag av politiken. Det är denna form som bland annat har använts i Naturvårdsverkets samverkansplaner (Naturvårdsverket 2011; Norrby, Sandström och Westberg 2011).

Den form av förvaltning som vi föreslår i den här rapporten bygger på erfarenheter från samförvaltning och samverkan mellan olika parter och utgår ifrån ekosystembaserad förvaltning i enlighet med internationella, regionala (exempelvis Östersjön), och nationella överenskommelser och strategier (Long et al., 2015). Ekosystembaserad förvaltning kännetecknas av ett integrerat synsätt där såväl bevarande som hållbart nyttjande av ekosystemen inkluderas, samtidigt som mänskliga aktiviteter och deras påverkan på naturen beaktas. För att kunna förstå och hantera dessa komplexa system krävs att olika kunskaper, perspektiv och kompetenser för en dialog och samverkar över sektorsgränser, intresseorganisationer, vetenskapliga fält och förvaltningsnivåer. Framgångsrik ekosystemförvaltning förutsätter att arenor för konstruktiv dialog mellan berörda aktörer etableras, snarare än att nya administrativa strukturer byggs upp.

4.4.2 Samförvaltning

Samförvaltning är en modell där beslutsfattandet och ansvaret fördelas mellan offentliga aktörer, såsom myndigheter eller kommuner, och externa intressenter. Det innebär att förvaltningen sker i nära samverkan mellan flera parter (Morf et al., 2019). Se figur 3 ovan. Samförvaltning kallas även *delad förvaltning* (eng. co-governance) inom ramen för Vattendirektivet. Metoden tillämpas inte så ofta i svenska sammanhang även om det finns enstaka exempel. Exempelvis har Fiskeriverket drivit initiativ (Fiskeriverket 2007), och samförvaltning har använts vid etableringen av nationalparker som Kosterhavets nationalpark (Morf 2006; Morf et al., 2011; Morf et al., 2017) och Laponia (Holmgren, Sandström och Zachrisson 2017; Rådelius 2002).

I praktiken innebär samförvaltning att myndigheter aktivt involverar externa aktörer i beslutsprocesser och delar på ansvaret, vilket tydligt illustreras av arbetet inom Kosterhavsdelegationen och Samförvaltning Norra Bohuslän (Prutzer et al., 2024; Cedergren et al. 2020). Det senare utgör ett exempel där yrkesfiskare, forskare, tjänstemän från kommuner och länsstyrelse samt Havs- och vattenmyndigheten arbetar tillsammans med förvaltningen av marina resurser. En grundläggande förutsättning för att detta samarbete ska fungera väl är den ömsesidiga respekten mellan deltagarna och förståelsen för deras olika perspektiv och intressen avseende områdets användning (Strömstads kommuns

hemsida³). Genom denna samverkansmodell möjliggörs ett mer inkluderande och legitimt beslutsfattande, vilket stärker förvaltningens effektivitet och hållbarhet.

Erfarenheter från Samförvaltning Norra Bohuslän⁴ där inga formella beslut fattas inom nätverket visar att gemensamt ansvarstagande och samförstånd är avgörande för ökad efterlevnad och ett starkt mandat i förvaltningsprocessen (Prutzer et al., 2024). Samma studie visar att arbetet bygger på dialog, lokal förankring och nära relationer, där kännedom om platsen och de involverade aktörerna är centralt. Eldsjälar med starkt engagemang och ansvarskänsla driver processen framåt, medan trygghet, tillit och bibehållen trovärdighet utgör grundförutsättningar för en konstruktiv dialog och långsiktigt hållbara resultat (ibid).

4.4.3 Ekosystembaserad förvaltning

Det som utmärker den ekosystembaserade förvaltningsmodellen (EBF) som föreslås här är att den krockar arm med befintlig förvaltningsstruktur inspirerad av Hooks' and 'Anchors' relationella ekosystembaserade havsförvaltningsmodell (Macpherson et al., 2021). Liksom förvaltningsformerna samförvaltning och samverkan innefattas även i EBF ett aktivt deltagande av aktörer och den offentliga förvaltningen som tillsammans försöker hantera och lösa komplexa problem. Den konstruktiva dialogen som bygger på transparens, goda relationer och förtroende, är en förutsättning för denna förvaltningsform och kräver en stödstruktur. EBF har helheten som utgångspunkt och från principen att ekosystem även omfattar samhällsystem. Dessa utgångspunkter medför att man utgår från att en kunskap eller förmåga inte klarar av att lösa komplexa och svårlösta problem på egen hand. I stället behöver en bredd av kunskaper (vetenskaplig och lokal kunskap, tvärssektoriella och förvaltningskunskaper) och andra förmågor föra dialoger och gemensamt hitta lösningar (Prutzer et al., 2021). En annan princip som är central i EBF är den adaptiva processen för att klara av att hantera föränderliga system och ny kunskap som kan påverka hanteringen av problemen och problem där man inte besitter all kunskap. Lärandet pågår medan bron byggs. För att genomföra det behöver det finnas retrospektiva och framåtblickande lärandestrukturer inbyggda i förvaltningsprocessen i det här fallet för åtgärder. En ekosystembaserad förvaltningsform utesluter inte användning av samförvaltning där det kan finnas ett värde gällande specifika avgränsade delar.

4.4.4 Lokalt engagemang och flernivåsamordning för effektiv förvaltning

Ivarsson Westerberg (2024) har analyserat intressenters deltagande i förvaltningsprocesser kring områdesskydd, fysisk påverkan i kust och fysisk planering. Deltagandet och möjligheten till inflytande i beslutsprocesserna är goda, till följd av att detta ligger i linje med den svenska förvaltningsmodellens konstruktion. Detta öppnar upp för en förvaltning där olika aktörers, såsom företag, ideella föreningar och enskilda medborgare, intressen integreras konstruktivt. Generellt sett är underlagen till olika områdesskydd och

³ <https://www.stromstad.se/naringslivocharbete/naringslivetistromstad/naringslivsstrategi2030ochstyrkeomraden/femstyrkeomraden/marinanaringar/hallbartfiskegenomsamforvaltning.4.346fc426178ada9a6041610a.html>

⁴ <https://www.stromstad.se/naringslivocharbete/naringslivetistromstad/naringslivsstrategi2030ochstyrkeomraden/femstyrkeomraden/marinanaringar/hallbartfiskegenomsamforvaltning.4.346fc426178ada9a6041610a.html>

fysisk planering präglade av ett naturvetenskapligt perspektiv medan samhällsövergripande analyser och kalkyler saknas. Samma sak gäller för konsekvenser och för förvaltningen, dess organisering och beslutsfattande.

Box 2: Med utgångspunkt i Malawiprinciperna listar Ivarsson Westerberg (2024) sex grundläggande kriterier för ekosystembaserad förvaltning i Sverige.

- Transparens och delaktighet i beslutsprocessen
- Möjlighet till påverkan
- Flexibilitet och anpassning
- Ofullständig kunskap
- Helhetssyn på ekosystemet
- Inblandning av relevanta sektorer och discipliner

Att integrera och balansera deltagardemokratiska processer med effektivitet i förvaltning samt legitimitet i det politiska beslutsfattandet är en utmaning som även diskuteras i rapporten.

4.4.5 Intressentdrivet arbete i denna rapport

Olika typer av intressentdrivet arbete i denna rapport innebär ett arbete som utgår ifrån intressenterna, som söker medel eller på annat sätt får medel, planerar, organiserar och genomför åtgärdsarbete - detta kan innebära både samverkan, samförvaltning och ekosystembaserad förvaltning och delegerat ansvar (se tabell 2 och figur 2). Ett annat sätt att arbeta är att ansvariga myndigheter och kommuner involverar intressenter och andra aktörer i det konkreta arbetet med åtgärder. Denna form utgör inte intressentdrivet åtgärdsarbete, utan är en form av samverkan med intressenter och andra aktörer. Genom att arbeta utifrån en ekosystembaserad förvaltning som inkluderar ett deltagandeperspektiv (som t.ex. i projektet *Ekosystembaserad havsförvaltning*, för mer se Utredare på HaV et al., 2025)) kan värdefulla nätverk, goda samarbeten och synergier etableras.

5 NULÄGET I FÖRVALTNINGSSYSTEMET

I det här kapitlet går vi igenom hur intressentdrivet åtgärdsarbete för biodiversitet och fiske sker idag, baserat på intervjuer, enkät och workshoppar samt tidigare rapporter. Detta kapitel fokuserar på hur systemet ser ut och vem som gör vad. En redovisning av reflektioner och inspel om förutsättningarna för att öka intressenternas involvering finns i nästa kapitel, *Intressentdrivet åtgärdsarbete: utmaningar, drivkrafter och vägar framåt enligt aktörerna*. Källan för det insamlade resultatet indikeras med förkortningar inom parentes i den löpande texten enligt legenden i Box 3.

Box 3: Legend för datainsamlingsmoment.

BOX 2: FÖRKORTNINGAR AV DATAINSAMLINGSMOMENT
E – Enkät
I – Intervju
TF – Tvärforum för säl och skarv
WS – Workshop
WS-f – Workshop med forskare
WS-lst – Workshop med tjänstepersoner på länsstyrelser
WS-HaV – Workshop med tjänstepersoner på Havs- och vattenmyndigheten

5.1 FÖRVALTNING AV BIODIVERSITETSFRÅGOR

Ansvar för biodiversitets- och fiskefrågor som är relevant för detta uppdrag ligger fördelat över olika förvaltningssektorer (miljö, fiske, jakt, livsmedel m.fl.) och -nivåer (globalt-EU-nationellt-regionalt-lokalt). Generellt ligger regleringen på högre nivå och genomförandet på lägre nivåer.

På internationell nivå är speciellt konventionen om biologisk mångfald (CBD) relevant och relaterat till detta ekosystemansatsen. EU-lagstiftning som t.ex. havsmiljödirektivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och naturrestaureringslagen är också relevant. Lagstiftning sker på nationell nivå genom regeringen och riksdagen (t.ex. miljöbalken, fiskelagstiftning, jaktlagstiftning) medan förordningar även kan utfärdas utan riksdagsbeslut av regeringen (t.ex. havsmiljöförordningen) samt nationella myndigheter inom respektive områden, t.ex. HaV inom fiske och marint områdesskydd, Naturvårdsverket inom nationalparker och landbaserat områdesskydd etc. Det finns även ett antal övergripande mål och strategier som påverkar arbetet inom biodiversitet och fiske, som t.ex. Sveriges miljömål och Sveriges och regioners maritima strategier. Genomförandet och genomdrivandet ligger ofta på den regionala skalan hos länsstyrelser (nationell förvaltningsnivå) och relaterade övervakningsmyndigheter (t.ex. länsstyrelser, polisen, sjöpolisen, kustbevakningen, kommuner) samt relaterade domstolar. Även regioner och kommuner har visst planerings- och genomförandeansvar, bland annat när det gäller lokala naturreservat eller lokal och regional fysisk planering.

Åtgärder handlar om att på ett konkret sätt skapa en varaktig förändring, som leder till en förbättring av nuvarande situation, antingen i landskapet eller i aktörers beteende (t.ex.

anläggning av våtmarker, fiskereglering, gäddfabriker, säl- och skarvreglering) för att uppnå mål uppsatta i strategidokument, internationella konventioner och direktiv, nationella regelverk och reglering på lokal nivå. Åtgärdsarbetet som är i fokus för denna rapport är kustnära och handlar om åtgärder som utförs inom regeringsuppdragets fyra utpekade problemområden: övergödning, förlust av strukturerande habitat, predation och mellanartskonkurrens. För dessa områden varierar myndighetsansvaret. Generellt har NV och HaV en skyddande och resursförvaltande roll (bara HaV), medan Jordbruksverket framför allt arbetar med brukandet av resurserna. HaV har dessutom ansvar för det övergripande miljömålet *Hav i balans och levande kust och skärgård*. En övergripande bild ges nedan.

- Övergödning: HaV ansvarar för miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* och samordnar arbetet. Naturvårdsverket ansvarar för vägledning gällande samtliga miljömål. Jordbruksverket ansvarar för att minska övergödning från jordbruket.
- Förlust av strukturerande habitat: Framför allt ansvarar HaV för det samordnade åtgärdsarbete kring marina och limniska livsmiljöerna. Naturvårdsverket (NV) samordnar Natura 2000 (arbete med skyddade naturliga livsmiljöer) och rapportering till EU enligt art- och habitatdirektivet. Länsstyrelserna ansvarar för skydd, förvaltning och tillsyn regionalt.
- Predation: NV är centralt ansvarig för frågor om jakt och viltförvaltning. HaV ansvarar för sälförvaltning. Länsstyrelserna ansvarar för skarvförvaltningen regionalt.
- Mellanartskonkurrens: NV har övergripande ansvar för viltförvaltning, biologisk mångfald och förvaltning av arter och deras livsmiljöer. HaV ansvarar för marina miljöer och arter samt fiskekontrollen.

Två aktuella frågor ger inblick i komplexiteten av frågorna baserat på hur förvaltningen idag är organiserad:

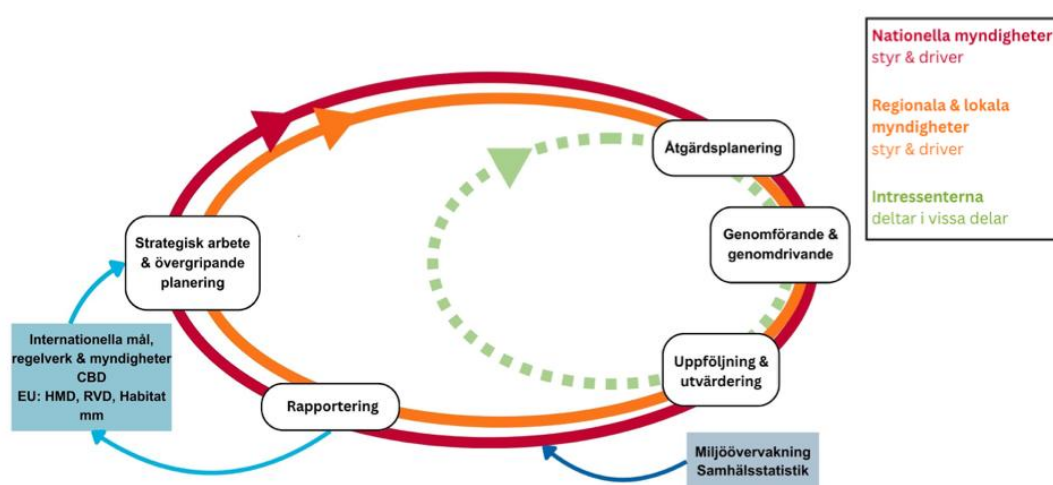
- Säl: HaV är ansvarig för förvaltning av sälarter (ex förvaltningsplaner, miljöövervakning) och NV ansvarar för jaktbeslut. Utöver det är ytterligare myndigheter inblandade: Jordbruksverket (SJV), länsstyrelserna, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Statens veterinärmedicinska anstalt och Göteborgs universitet (GU)
- Skarv: NV ansvarar för jakt och vilt. Länsstyrelserna ansvarar för den regionala förvaltningen. HaV är förvaltningsmyndighet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar och vattendrag och viltskadeanslaget. Utöver dessa är ingår även SJV och universitet i arbetet.

5.2 ÅTGÄRDSPROCESSEN: STRUKTUR OCH ROLLFÖRDELNING

Figur 4 ger en schematisk överblick över åtgärdsprocessens struktur, steg samt var intressentinvolvering kommer in. De två yttre runda pilarna symboliserar åtgärdsprocessen som den drivs genom myndigheter på olika nivåer (rött: nationell/orange: regional och lokal).

Cykeln börjar med nulägesanalys och det strategiska planeringsarbetet och fortsätter sedan med konkret åtgärdsplanering, genomförande och genomdrivande samt uppföljning och utvärdering och rapportering och börjar därefter om igen. Länkarna uppåt i systemet till politiken och den internationella nivån (ljusblå pil) ingår, som EU (t.ex. Havsmiljödirektivet HMD, Ramvattendirektivet RDV, fiskepolitiken, jordbrukspolitiken) och regionala miljökonventioner som Helsingforskonventionen (genom Helcom) och Oslo-Paris konventionen (genom Ospar) och globala konventioner (t.ex. Biodiversitetskonventionen CBD). Intressenterna (streckad grön pil) kommer främst in under den konkreta åtgärdsdelen, detta kan dock variera efter förvaltningssektor/temaområde.

Åtgärdsarbete: förvaltningscykeln & intressentinvolvering



Figur 4: Åtgärdsarbetets förvaltningscykel på nationell (rött) och lägre nivåer (orange) och intressenternas involvering (grön streckad pil) och högre nivåer och miljöövervakning (ljusblå/grå) kommer in. Källa: Konceptet utvecklat av författarna Morf och Prutzer, gestaltad av Megan Smilikis och Aimee Nuñez Valadez.

Bred erfarenhet av åtgärdsarbete i Sverige

Det finns en stor erfarenhet av åtgärdsarbete runt om i Sverige. Enligt enkätundersökningen har samtliga organisationer som besvarat enkäten erfarenhet av åtgärdsarbete. Dessa omfattas av vattenråd, BirdLife Sverige, Upplandsstiftelsen, Skärgårdsstiftelsen i Stockholm, Svenska jägareförbundet, SFPO, Sportfiskarna, FVO, WWF, länsstyrelser, kommun (se tabell E4).

Det finns god erfarenhet av att jobba med åtgärdsarbete inom de områden som specificerats av regeringsuppdraget, d.v.s. *övergödning, förlust av strukturerande habitat, predation och mellanartskonkurrens* (se Diagram 1). Organisationerna jobbar dessutom med en rad olika komponenter i åtgärdsarbetet, allt från planering och information till utförande (se Diagram 1). Organisationerna samverkar även med en rad aktörer i såväl planerande som genomförande.

5.2.1 Vilka av teman man jobbar med

Drygt en fjärdedel av de tillfrågade organisationerna jobbar med åtgärder mot övergödning i kustnära ekosystem och cirka en tredjedel med åtgärder mot fysisk påverkan och förlust av habitat (E). Ungefär en femtedel av organisationerna som svarat anger att de jobbar med åtgärder för att begränsa påverkan från säl och skarv och slutligen arbetar sju av de svarande organisationerna med åtgärder för att hantera mellanartskonkurrens. Fyra organisationer har svarat att de även jobbar med åtgärder mot andra faktorer, såsom underlag till fiskeregleringar, påverkansarbete och policy-frågor, kunskapsinhämtning, redskapsutveckling, marin reservatsbildning, förlorade fiskeredskap och ekosystembaserad havsförvaltning.

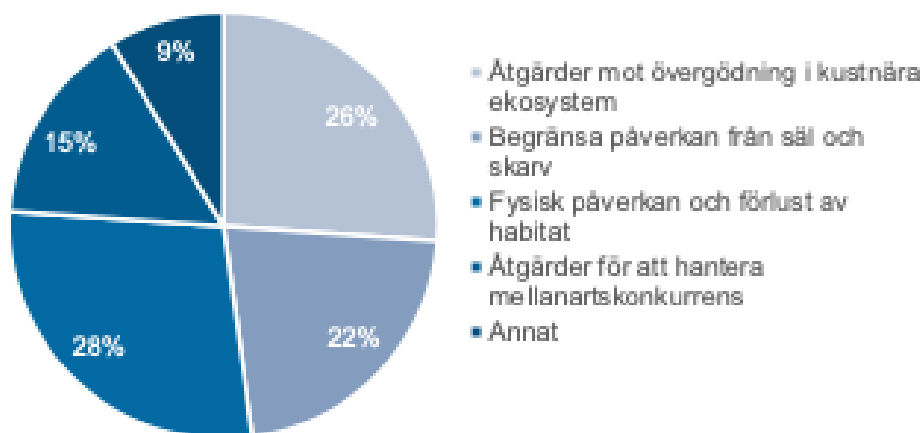


Diagram 1: Enkät svar som visar organisationernas erfarenheter av åtgärdsarbete baserat på de som finns listade i regeringsuppdraget. (n=16)

Nedan beskrivs tre olika exempel på praktiskt åtgärdsarbete. Det första handlar om hur man arbetar konkret med åtgärder i kustekosystem för att stärka tillväxten av rovfiskarter. Genom restaurering av våtmarker kan strukturerade habitat som är viktiga funktioner för kustrovfiskarnas livscykel återupprättas (Hansen et al. 2020). Därefter följer ytterligare ett exempel på hur aktörer kan jobba med åtgärder mot fysisk påverkan, dessa är exempel hämtade från Havs- och vattenmyndighetens två rapporter om åtgärder mot fysisk påverkan i kustlandskap (HaV 2024). Slutligen ges ett exempel på forskningsdrivet åtgärdsarbete från Östersjöcentrum där forskarteamet jobbat med att på ett praktiskt plan genomföra och utvärdera effektiviteten av olika åtgärder i Stockholms skärgård (Baltic Waters 2025).

5.2.2 Fiskevårdsåtgärder vid kusten

För att hantera den historiska belastningen på ekosystemen och motverka nedgången av fiskbestånden har en rad förvaltningsåtgärder inletts. Genom dessa har ett hundratal våtmarker restaurerats och ungefär 40 vandringshinder i kustmynnande vattendrag har tagits bort längs den svenska Östersjökusten. Dessa åtgärder har genomförts med hjälp av ett flertal aktörer, antingen av eller på uppdrag av kommuner, länsstyrelser, privata markägare, stugföreningar, ideella organisationer och stiftelser samt universitet. Åtgärdsarbetet har emellertid projektletts av ett fåtal aktörer, däribland Sportfiskarna som stått för

genomförandet av ca 60 procent av åtgärderna. Finansieringen har kommit från en rad olika källor däribland LONA och LOVA från Havs- och vattenmyndigheten, havs- och vattenmiljöanslaget, EU:s fiskerifond och lantbruksprogram, åtgärdsprogrammen för hotade arter och naturtyper och särskilda åtgärdsprojekt. En del av medlen har även kommit direkt från kommuner och stiftelser (Hansen et al., 2020).

Arbetet med våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten att historiska utdikningar, övergödning och exploatering av Östersjöns kuststräcka har lett till stora förluster av dessa fiskars lek- och uppväxtområden (Hansen et al., 2020). Rapporten fokuserar på Östersjöns kustfiskebestånd och sambandet mellan friska vattendrag, fria vandringsvägar och kustnära våtmarker som förutsättningar för livskraftiga rovfiskebestånd längs kusten. Forskargruppen har genomfört försök med fria vandringsvägar och zinkbehandling av vattendrag för att hantera övergödning och fysisk påverkan och förlust av habitat.

Säl- och skarvskrämmor har använts i vissa områden för att begränsa påverkan från säl och skarv. I och med att kunskapsunderlaget är alltför skalt samtidigt som det är förbjudet att sälja sälprodukter har ingen jakt bedrivits i större utsträckning (WS-f, Ist och TF).

5.2.3 Åtgärder mot fysisk påverkan i kustlandskap

Åtgärder med ett tydligt informationsfokus kan motverka en utveckling som leder till ökad fysisk påverkan i kustmiljö (HaV 2024b). På detta sätt kan offentliga aktörer (se fig. 2) förändra drivkrafterna bakom fysisk påverkan i kustmiljö, menar Havs- och vattenmyndigheten i rapporten *Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer – Del 2 Åtgärdsarbete i praktiken* (HaV 2024b).

Den viktigaste faktorn enligt Havs- och vattenmyndigheten (2024b) består i olika intressenters arbete för metod- och produktutveckling som minskar graden av fysisk påverkan. Vidare menar myndigheten att dessa initiativ kan vara svåra att på förhand specificera, men den offentliga förvaltningen behöver inte desto mindre finnas på plats som en stödjande funktion med information och ekonomiska incitament (HaV 2024b). Ett exempel på sådana åtgärder är att minska efterfrågan på nya bryggor genom att förbättra möjligheterna att förvara båtar på land, eller att öka intresset för båtar med mindre miljöpåverkan.

Fysiska åtgärder som kan genomföras av intressenter kan vara att restaurera livsmiljöer på botten i grunda kustekosystem (såsom vegetationsbälten, återinplantering av ålgräsängar eller musselrev). Även abiotiska åtgärder som inte inkluderar levande organismer förespråkas (HaV 2024b). Dessa inkluderar bland annat rivning av vandringshinder och återinförande av trösklar i laguner.

I sin första del av rapportserien om *Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer – Del 1 Mot ett samordnat åtgärdsarbete* (HaV 2024a) understryker myndigheten behovet av nationell finansiering och vägledning för att det lokala åtgärdsarbetet ska kunna stärkas, exempelvis genom fortsatt finansiering via LEVA.

5.2.4 Aluminiumbehandling mot övergödning

Utan kunskap om vilka åtgärder som lämpar sig bäst för att restaurera grunda vikar

riskerar stora resurser läggas på åtgärder som i slutändan är ineffektiva, både ekonomiskt och för miljön (Baltic Waters 2021). Därför bedrivs forskningsprojektet *Levande vikar* vid Stockholms universitet. Inom ramarna för projektet genomför ett antal forskare, bland andra Sofia Wikström, Linda Kumblad och Joakim Hansen, praktiska åtgärder i Stockholms skärgård. Målet är att både öka den vetenskapliga kunskapen om olika åtgärder och att sedan tillgängliggöra densamma så att lokalt åtgärdsarbete kan vila på säkrare grund. Ett av fokusen är övergödningsproblematiken, vid sidan om fokus på fysisk påverkan och försvagade rovfiskbestånd (Baltic Waters 2021). För att se vilka åtgärder som har bäst effektivitet har forskarna sedan 2024 gjort försök med aluminiumbehandlingar i Högklykeviken, vilken har visat sig minska fosforhalterna med 20 procent (Östersjöcentrum 2025). En muddring i inloppet till viken har orsakat historiskt näringsläckage från den blottade leran i bottensedimentet. Genom att införa aluminium kan fosfor åter bindas till botten och därmed minska övergödningen (Östersjöcentrum 2025).

5.2.5 Organisationerna jobbar med olika arbetssteg - beroende på roll och fokus

Åtgärdsarbetet innebär ett antal steg från planering till genomförande och utvärdering.

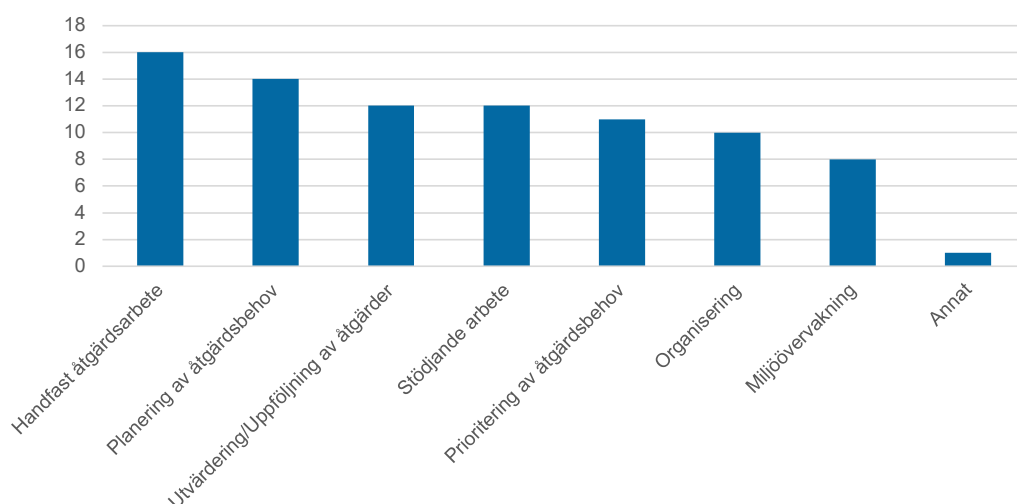


Diagram 2: Enkät svar som visar vilka komponenter av åtgärdsarbete som organisationerna jobbar med. (n=16)

Kategoriseringen har utvecklats i samråd med utredare på HaV och en expert på området åtgärdsarbete har tillfrågats. De sexton organisationerna som svarade på enkäten genomför både praktiskt åtgärdsarbete och informationskampanjer om åtgärder (se Diagram. 2). Fjorton av de sexton organisationerna jobbar även med planering av åtgärder och tolv organisationer jobbar med både utvärdering och uppföljning av åtgärder samt stödande arbete i form av kurser och informationsmöten. Mer än hälften av de svarande organisationerna uppger att de genomför miljöövervakning och organisering av åtgärdsarbete (E). Yrkesfiskarna som intervjuats beskriver att de jobbar med åtgärder som på olika sätt är kopplade till deras profession, såsom redskapsutveckling och röjning av vandringshinder, men även informationsspridning och utbildning (I).

5.2.6 Kommunikation och annan förankring av åtgärdsarbetet

För att förankra åtgärdsbehov och förslag på åtgärder både lokalt och regionalt arbetar organisationerna med metoder som är mer eller mindre inriktade på kommunikation och samverkan (se även nästa kapitel).

Inom kategorin *tillhandahållande av information* ryms informationsmöten, skriftlig information och artiklar i tidningar. Femton av de svarande organisationerna i enkäten uppger att de både håller informationsmöten och arbetar för att hitta lösningar tillsammans med intressenter. Tolv organisationer går ut med skriftlig information. Knappt hälften av de svarande organisationerna publicerar tidningsartiklar i syfte att förankra åtgärdsbehov och förslag på åtgärder. I tillägg redovisade även kommunikation via organisationens hemsida.

I kategorin *samråd* ingår insamlande av synpunkter som elva av organisationerna anger att de arbetar med (E).

Andra tillvägagångssätt som organisationerna använder sig av för att förankra åtgärdsbehov är *aktiv medverkan*. I den ingår att hitta lösningar tillsammans med intressenter och hålla möten på plats som majoriteten angav. Kompletterande delar som angavs var samverkan och uppsökande verksamhet (E). Se Diagram 3 för svarsfördelning.

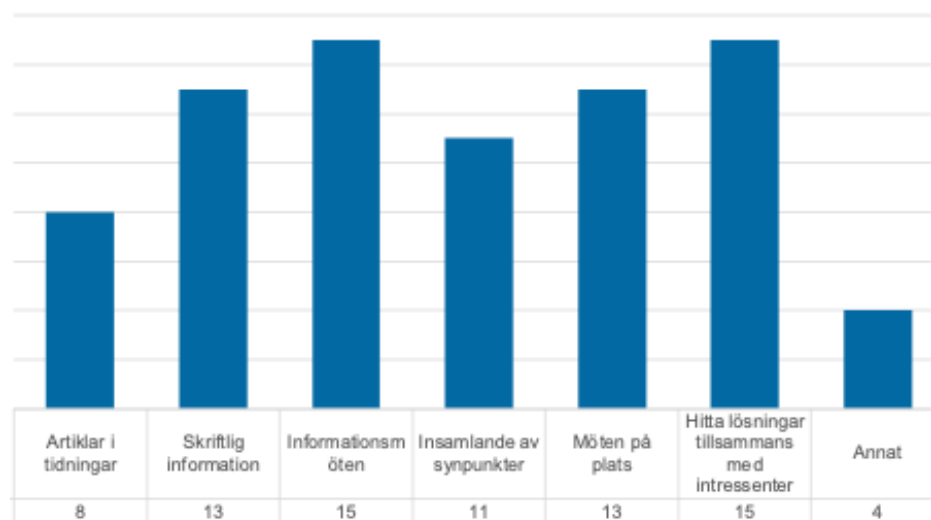


Diagram 3: Enkät svar som visar hur organisationerna jobbar för att förankra åtgärdsbehov och förslag på åtgärder lokalt och regionalt. (n=16)

Organisationernas mål med åtgärdsarbetet

De tillfrågade organisationerna vill genomföra åtgärder effektivt enligt tilldelade anslag för att minska övergödning, farliga ämnen och påverkan på kustmiljöer, samt öka mängden rovfisk. Flera anger att arbetet syftar till att bidra till levande kust och hav med ett långsiktigt perspektiv. De ser att samverkan på lokal nivå behöver förbättras, och behovet av lokala åtgärdssamordnare är tydligt (E, I).

Andra mål som lyfts fram är att gynna växter och djur, samt förstärka fiskbestånden, både på art- och habitatnivå. En del organisationer refererar till att skyddet av marina områden ska nå 30 procent skydd, och att miljöstatusen behöver förbättras i allmänhet. Ökad biologisk mångfald och starka fiskbestånd är centrala mål. Vidare menar flertalet organisationer att åtgärder ska ge kunskap som kan lyftas till policy för att effektivisera arbetet och bidra till friska ekosystem och ekonomisk utveckling. Fokusområden är klimat, biologisk mångfald och kusten och havet som resurs, med strävan att förbättra vattenmiljöer för bättre reproduktionsmöjligheter (E).

Utmaning: att ha önskad effekt och vara effektiv

Drygt hälften av de organisationer som svarat på enkäten uppger att de till viss del har möjlighet att genomföra åtgärder där de har som mest effekt. Det finns även en andel som menar att de i stor, respektive liten, utsträckning har möjlighet till detta. Som förklaring lyfts bristande finansiering, samverkan och kunskap (se tabell D1).

Finansieringsformer i åtgärdsarbetet

Många svarande betonar vikten av en långsiktig och stabil finansiering för att etablera en arbetsordning och struktur inom förvaltningen som kan gynna inte bara det intressentdrivna åtgärdsarbetet utan även arbetet med effektiva åtgärder i stort (WS-lst, f och TF; I).

Ofta kombineras olika finansieringsformer, med en stor spridning från EU-medel som kanaliseras genom den offentliga förvaltningen, finansiering via intresseorganisationer och forskning till privata finansiärer (E).

En stor andel, elva av de organisationer som svarat på enkäten, angav Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA)⁵ som en viktig källa till finansiering för åtgärder i kustmiljö. Även övriga bidrag via Havs- och vattenmyndighetens anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, vilket stödjer det nationella genomförandet av flera förordningar - såsom vattenförvaltningsförordningen, havsmiljöförordningen, förordningen om områdesskydd, artskydds-förordningen och havsplaneringsförordningen - utpekades som en viktig källa till finansiering (E). Knappt två tredjedelar av respondenterna i enkäten drar nytta både av olika EU-medel i form av Interreg, Leader och LIFE men även medel från intresseorganisationer och lokala naturvårdsprojekt (LONA).⁶ Inom ramen för Naturvårdsverkets LONA-bidrag kan kommuner söka stöd för att anlägga nya eller restaurera befintliga våtmarker, men det finns även utrymme för föreningar och andra lokala aktörer att initiera ett projekt. När det kommer till regionala medel och forskningsmedel är det endast en tredjedel av organisationerna som uppger att de nyttjar dessa källor för finansiering, vilket är färre än de organisationer som har tillgång till privat finansiering. Se Diagram 4 för en sammanfattning).

⁵ LOVA-bidrag kan sökas hos Länsstyrelsen av kommuner och andra lokala aktörer för att genomföra lokala åtgärder för att förbättra havs- och vattenmiljön. Bidraget kan användas för olika insatser, som att bekämpa övergödning, minska spridningen av miljögifter från fritidsbåtar, restaurera vattenmiljöer, samordna åtgärder och ta hand om förlorade fiskeredskap.

⁶ LONA-bidrag söks via Naturvårdsverket. Kommuner, föreningar och andra lokala aktörer kan söka stöd för att anlägga nya eller restaurera befintliga våtmarker,

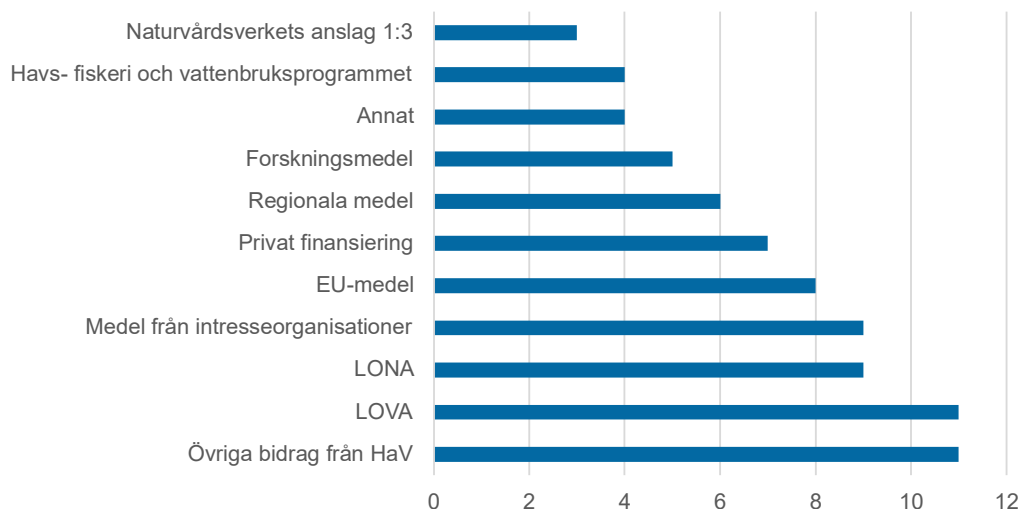


Diagram 4: Enkät svar som visar hur organisationerna finansierar sitt åtgärdsarbete. (n=16)

5.3 VEM ARBETAR MED ÅTGÄRDER?

Det är vanligt att samverka med många andra intressenter och myndigheter i arbetet med att planera, informera om och genomföra åtgärder (E). De vanligast förekommande samverkansparterna bland svarande på enkäten är länsstyrelser, kommuner, olika typer av vattenorganisationer såsom vattenråd eller vattenvårdsförbund, HaV och sportfiskeföreningar (se Diagram 5).

Två tredjedelar samverkar med lokala åtgärdssamordnare, Naturvårdsverket, yrkesfiskare, jaktföreningar, ornitologer, mark- eller fiskerättsägare, fiskevårdsföreningar, naturskyddsföreningen och LRF. Cirka en tredjedel av de svarande organisationerna samverkar med region, WWF, skogsbolag och vattenkraftsbolag (E).

Ett fåtal av organisationerna samverkar med Sjöfartsverket, Svenska Båtunionen och friluftsförbundet, skärgårdsstiftelser, vattensportsföreningar, Helcom och vindkraftsbolag (E).

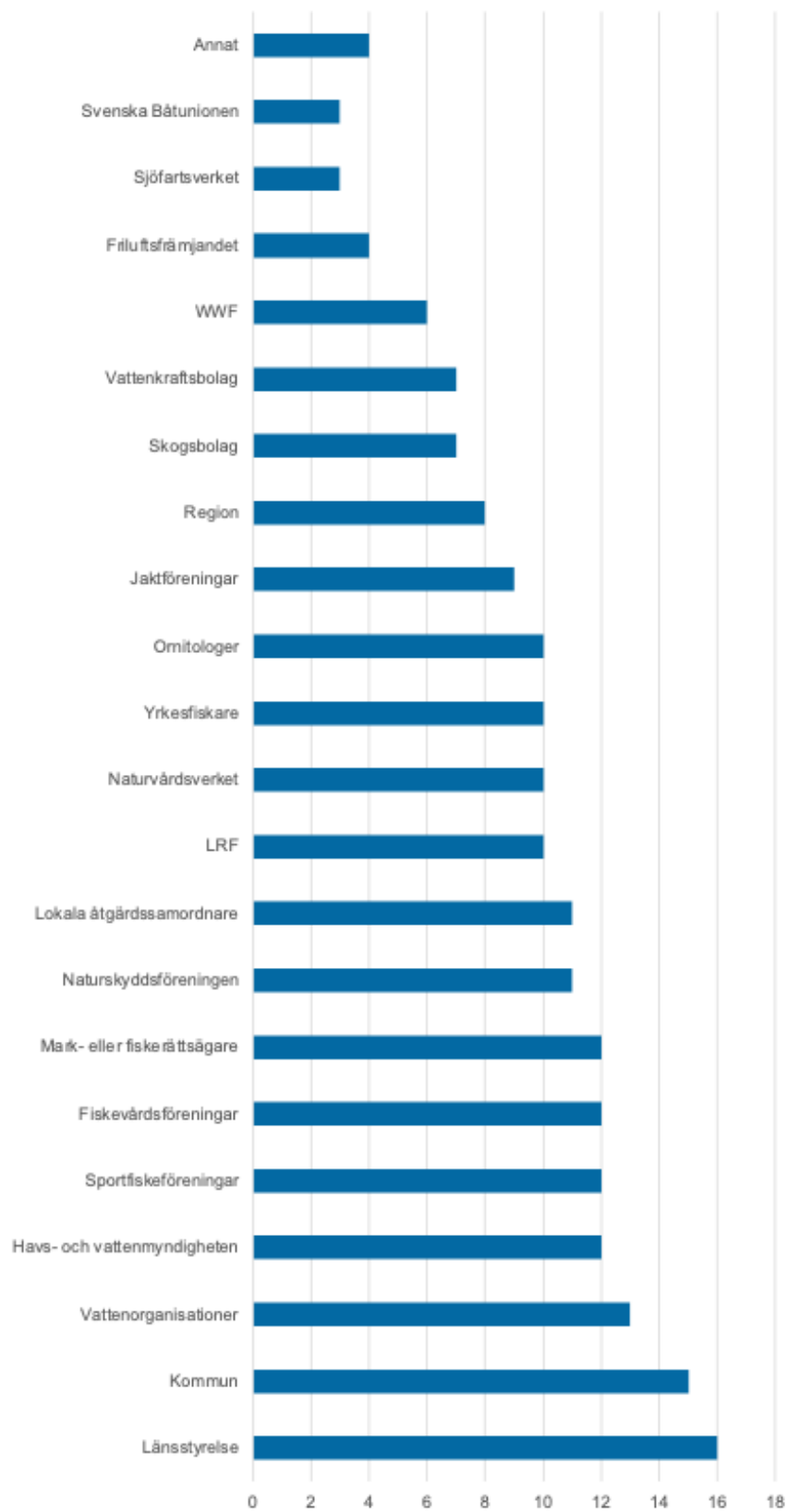
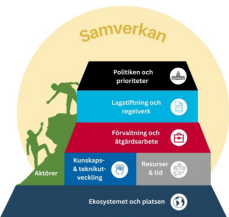


Diagram 5: Enkät svar som visar vilka olika aktörer som organisationerna samverkar med. (n=16)

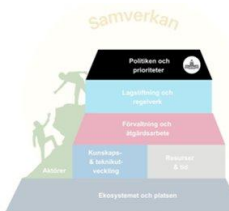


6 INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE: UTMANINGAR, DRIVKRAFTER OCH VÄGAR FRAMÅT – ENLIGT AKTÖRERNA

Detta avsnitt sammanfattar hur de svarande på enkät, intervjuer och workshoppar uppfattar drivkrafterna och utmaningarna inom det åtgärdsarbete som drivs genom intressenterna och vilka vägar de ser framåt, både när det gäller lösningar och hur de önskar utveckla arbetet. Intressentdrivet åtgärdsarbete är huvudfokus i denna rapport och utgör en strategi i förvaltningsarbetet för att nå hållbara och långsiktiga lösningar framåt enligt regeringsuppdraget. De bärande delarna i intressentdrivet åtgärdsarbete är att samla kompetens, engagemang och resurser från olika aktörer (HaV, 2024).

Förslag och prioriteringar för hur åtgärdsarbetet kan utvecklas för att bli mer effektivt skiljer sig förhållandevis mycket mellan olika aktörer (E). Se tabell D2 för en sammanfattning av de olika aktörernas svar.

Intressenternas input om utmaningar, drivkrafter och vägar framåt har strukturerats i ett antal tematiska avsnitt som introducerades genom figur 1: Politiken och prioriteringar, Lagstiftning och regelverk, Förvaltning och åtgärdsarbete, Kunskaps- och teknikutveckling (inklusive lärande), Aktörerna, Resurser och tid, Ekosystemet och platsen, samt Samverkan.



6.1 POLITIKEN OCH PRIORITETER

Hållbar fiskehantering försvåras av motstånd hos politiker och otillräckliga mål anpassade till ekosystemens bärkraft (WS-f). Ett av de stora hoten mot långsiktigt arbete är nedskärningar i stadsbudgetar (WS-lst). Sverige är även otillräckligt rustat för att uppfylla restaureringsförordningens krav, då politisk prioritering saknas (E-lst).

En utmaning är att engagera lokala politiker i miljöfrågor, vilka ofta underskattas trots deras betydelse för miljö och näringsliv (W-lst).

Det finns ett behov av att politiker beslutar om regelförändringar (I, WS-lst och f, E) och finansieringsformer som är anpassade till ekosystemens och åtgärdsarbetets behov och förutsättningar för att främja åtgärdsarbetet (E).



6.2 LAGSTIFTNING OCH REGELVERK

Nuvarande regler och processer är svårnavigerade och ofta inte anpassade till ekosystemens behov och för restaureringsåtgärder, vilket pekar på behovet av regelreformer eller tydligare riktlinjer för att underlätta miljöåtgärder (I, WS-lst och f, E).

Den fragmenterade och svåröverskådliga förvaltningen och dess processer, som sällan är utformade med hänsyn till förutsättningar vare sig i ekosystemen eller för restaureringsinsatser (I, WS-lst och f), understryker behovet av regelreformer eller tydligare riktlinjer som kan underlätta implementeringen av miljöåtgärder och säkerställa att dessa genomförs effektivt (I, WS-lst, E).

Länsstyrelser och kommuner (E) ser ett behov av skräddarsydd lagstiftning för restaureringsärenden. Hansen et al. (2020) föreslår starkare reglering av kustfisket samt bättre skydd för fiskens lek- och uppväxtplatser.

Förbättrade förutsättningar att tillämpa miljölagstiftningen vid genomförandet av miljöförbättrande åtgärder kan öka effektiviteten i miljöarbetet och bidra till att miljömålen uppnås (WS-lst).

6.3 FÖRVALTNING OCH ÅTGÄRDSARBETE

6.3.1 Utmaningar

Det finns en rad utmaningar inom dagens förvaltningsstruktur, som gör att förvaltningen inte är så effektiv som den borde. De identifierade utmaningarna kan sammanfattas som: fragmentering och brist på helhetsperspektiv samt ineffektivitet som även kan resultera i att *förvaltningen är fragmenterad* med komplexa och svårnavigerade processer. Dessa processer är ofta inte anpassade efter vare sig ekosystemens behov eller krav för att möjliggöra restaureringsåtgärder (I, E, WS-lst och f). Havs- och vattenmyndigheten (2024) föreslår att regionala handlingsplaner, som samordnas havsområdesvis på en internationell nivå ska tydliggöra åtgärdsbehoven på såväl lokal som regional nivå. Detta skulle också motverka fragmenteringen av åtgärder och i stället öka samordningen mellan olika sektorer och aktörer (Havs- och vattenmyndigheten 2024).

För att nå uppsatta förvaltningsmål behövs en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter, liksom tydliga roller i förvaltningskedjan. När länsstyrelse, kommun, vattenråd och markägare samverkar i en fungerande kedja når pengar och insatser lättare fram och uppskattas. Utan en sådan struktur uppstår lätt frustration, projektstopp och misstro mot myndigheterna (I, E, WS-f och lst).

6.3.2 Vägar framåt

Bristande helhetsperspektiv finns ofta både i förhållande till inland och kust (WS-lst, f), kustnära vatten och utsjön (WS-f). Det finns även stora brister i implementering av ekosystemansatsen (WS-lst och f; Hansen et al., 2020). Det räcker inte med att ta en art i taget eller varje våtmark för sig (Hansen et al., 2020). Ett konkret exempel på att helhetsperspektivet behövs är det minskade rovfiskbeståndet i utsjön som har lett till en kraftig ökning av storspigg, som i sin tur prederar på kustnära gädda- och abborryngel. Även kust och hav behöver ses som en helhet snarare än separata enheter (WS-lst).

En väg framåt för att lösa problemet med den separata hanteringen av inland, kust och hav, som ofta förekommer, föreslås vara en *ökad integrering i förvaltningen*. Det kan t.ex. vara mellan viltförvaltning, fysisk planering, myndigheters kustplanering och områdesskydd samt EU:s miljödirektiv (WS-lst). En sådan sektoröverskridande strategi kan bidra till ett mer effektivt miljöarbete och för att nå miljömålen (WS-lst).

Bristfällig koordinering av fiskevårdsåtgärder kan avhjälpas med samordnade åtgärder för såväl kustekosystemet som lokala fiskbestånd och yngelproduktion (Hansen et al., 2020). För att lyckas med uppgiften att stärka rovfiskbeståndet längs den svenska



ostkusten föreslås en tydligt samordnad och långsiktig förvaltning av kust och hav (Hansen et al., 2020).

Länsstyrelser och kommuner efterlyser *bättre samarbete mellan organisationer och myndigheter* för att effektivisera insatserna, förbättra miljöåtgärdernas effektivitet och säkerställa löpande utvärdering och lärande (E). Länsstyrelser och kommuner ser även ett behov av *förbättrad samordning av miljöförvaltningen på kommunal nivå* (E).

Kustvattenråden menar att effektivisering av åtgärder skapas via *effektiva beslutsvägar*. För att uppnå det behöver *samverkan mellan myndigheter och över geografiska gränser utvecklas mer* (E).

Snabbspår: Miljöorganisationer föreslår ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndprocessen för att säkerställa snabbare hantering, bredare kunskap och rättvis bedömning för att effektivisera åtgärdsarbetet (E, WS-lst).

Icke-dödliga förvaltningsmetoder: Intresseorganisationer med fokus på miljö lyfter behovet av icke-dödliga förvaltningsmetoder för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan (E). De efterlyser även ett förtydligande kring omfattningen av bifångst av fåglar (E). Deltagare på *Tvärforum för säl- och skarv* föreslår att man ska särskilja förvaltningen av säl och skarv då sälförvaltningen inte är populationsreglerande i samma utsträckning som skarv (WS-TF).

Det är avgörande att *länsstyrelserna får fortsatt finansiellt stöd för koordinering och utförande*, för att de har en central roll i det praktiska genomförandet av restaureringsåtgärder (I, WS-lst och f).

Vidgat perspektiv och förståelse: Yrkesfiskarna ser behov av ett öppnare synsätt på restaurering och efterfrågar en bredare förståelse för de åtgärder som redan görs inom den kustnära yrkesfiskarkåren (I).

6.3.3 Relevanta konkreta åtgärder

Nedan redovisas respondenternas uppfattning om vad som kan vara relevanta åtgärder att arbeta med framöver. Svaren härrör från intervjuer, enkät och workshoppar. Redovisningen innebär ingen prioritering. Förslagen är blandade och kan, om de blir aktuella i framtiden, behöva diskuteras vidare, utvecklas och prioriteras.

Enkätsvaren visar att intressenterna framgent framför allt önskar arbeta med två typer av åtgärder: *Åtgärder för att minska fysisk påverkan och förlust av habitat*, samt *att skapa fria vandringsvägar* (se Diagram 6). Skapandet av *fria vandringsvägar* utpekas även under intervjuerna som en önskvärd åtgärd tillsammans med forskning och pilotprojekt. Pilotprojekt lyfts fram i syfte att försöka förstå vilka åtgärder som kan genomföras i större skala.

Att minska fysisk påverkan och förlust av habitat och *att skapa fria vandringsvägar för migrerande fisk* är åtgärder som länsstyrelser, vattenråd/kustvattenråd, fiskeorganisationer, stiftelser, kommuner och miljöorganisationer vill arbeta med framöver (E).

Att arbeta mer med att *begränsa påverkan från säl och skarv* önskas av fem av de organisationer som svarat på enkäten. I intervjuer och workshoppar, med undantag av *Tvärforum säl och skarv* vilket anordnas som en del av *EBHF-projektet*⁷, är intresset för denna åtgärd inte lika framträdande som för andra åtgärder. Många på forumet framhåller behovet av tydligare och mer handfast förvaltning av säl och skarv (WS-TF). Samtidigt ser en del behov av att bredda frågan, ta hänsyn till lokala variationer och en bredare förståelse av påverkan på fiskbestånden (WS-TF). Även här framträder de geografiska skillnaderna tydligt. Tillämpningen av riktlinjer för skyddsjakt på säl och skarv varierar kraftigt mellan olika delar av landet, då lokala förhållanden, tillgänglig information och prioriteringar skiljer sig åt (WS-TF och Ist). Minst intresse visades för arbete med åtgärderna *redskapsutveckling för att minska bifångsten* och för att *hantera mellanartskonkurrens* (E).



Diagram 6: Enkät svar som visar vilka åtgärder som organisationerna önskar arbeta mer med. (n=16)

Följande är kompletterande uppfattningar om åtgärder man vill arbeta med framöver:

- Utveckla nya åtgärdsmetoder som vi kanske inte ens vet är effektiva ännu (I).
- Utökad märkning av fisk (I).
- Fortsatt utveckling av beståndsuppskattning (I).
- Forskning för att förstå vilken typ av åtgärd som är relevant för varje specifik kustvattentyp och sträcka (I).
- Medvetandegörande av det industriella fiskets påverkan på lokala kustnära fiskbestånd och ekosystem (I).
- Fredade områden (E).

⁷ <https://ebhf.se/>

- Restaurering av marina habitat (E).
- Stärka rovfiskbestånd och återställa top-down-kontroll (WS-f).
- Restaurera fiskars barnkammarhabitat (WS-f).
- Uppmuntra experiment med lokal delaktighet för att öka ömsesidigt kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och acceptans (WS-f).
- Knyta an kustarbetet till uppströmsarbetet (WS-f och lst).
- Genomföra åtgärder där det är möjligt (WS-lst).

Behovet av att genomföra riktade och specifika åtgärder, samtidigt som kompletterande åtgärder behöver ske, lyfts fram av flera intervjupersoner. Det är också intressant att det, förutom konkreta fysiska åtgärder i naturen, även nämns förvaltnings- och deltaganderelaterade aktiviteter.

Det är vanligt att aktörerna arbetar med många olika åtgärder, men särskilt föreningar har ofta en tydlig nisch som styr deras prioriteringar i åtgärdsarbetet t.ex. Sportfiskarna (fiskförvaltning), BirdLife (ornitologiskt fokus), och Svenska Jägareförbundet (viltförvaltning).



6.3.4 Intresse för och involvering av intressenter i kustmiljöfrågor

Involvering av intressenter: I arbetet med att utföra åtgärder mot fysisk påverkan och för ekologisk återställning i kustvattenmiljön menar referensgruppen på HaV att såväl markägare som närboende, företag och andra intressenter behöver inkluderas för att öka förankringen och acceptansen för åtgärderna, vilket också stärks av övrig datainsamling (WS-lst, f och TF; I; E). När lokala aktörer involveras tidigt och åtgärder formas utifrån en gemensam målbild ökar både genomförandetakten (WS-lst, f och TF) och acceptansen (I; WS-lst, f och TF), samtidigt som samordning i landskapsperspektiv (helheten) ger insatserna större effekt (WS-lst, f och TF).

Engagemang bland intressenter: Uppfattningen bland länsstyrelser är att det finns en stark vilja bland lokala intressenter (boende, sportfiskare, ideella föreningar) att förbättra vattenmiljön och fiskbestånden (WS-lst). Samarbetet mellan olika grupper ökar (t.ex. fiskare och jägare) (WS-lst). En risk är att engagemang ibland kan styra bort från faktiska miljöproblem (I, WS-f).

Brist på utförare och struktur för genomförande: Däremot finns det inte alltid tillräckligt många utförare (WS-lst). Kapaciteten varierar dessutom regionalt. För de bredare frågorna och vissa områden saknas ibland nätverk såsom aktiva vattenråd eller föreningar som kan agera utförare (WS-lst, I). Även kedjor mellan utförare, länsstyrelser och kommuner brister i vissa områden (WS-lst), dessa behöver stöd utifrån. Dessutom är det få aktiva intressenter i kustnära vatten jämfört med inlandsvatten (WS-f).

Behov av tillit mellan förvaltningen som kanaliserar åtgärdsmedlen, och *utförarna* som förverkligar åtgärderna lyfts fram (WS-lst).

Underlätta för markägare och erbjuda incitament (ekonomiska och sociala) till markägare kan leda till en effektivisering av åtgärder föreslår kustvattenråden (E).

Medborgarforskning (WS-f), *platsanpassade lösningar* (WS-TF, Ist och f) och *internationella perspektiv* kan bidra till att ytterligare bredda och fördjupa åtgärdsarbetet (WS - Ist, f).

6.4 KUNSKAPS- OCH TEKNIKUTVECKLING

Mer detaljerad övergripande bild: En majoritet av de tillfrågade aktörerna, d.v.s. förvaltare, medlemmar i intresseorganisationer, yrkesfiskare och forskare, (I, E, WS- f och Ist) efterlyser en mer detaljerad bild över åtgärdsbehovet nationellt, samt att denna bild ska vara representativ både regionalt och lokalt. För att kunna åstadkomma detta är såväl forskare som förvaltare och åtgärdsutförare eniga om att det behövs en mer omfattande datainsamling. Syftet är att lägga en robust kunskapsgrund som kan tjäna som utgångspunkt i såväl planering som utförande av åtgärder (WS-f och Ist, I).

Forskningsbehov: Behovet av forskning för att skapa ett robust kunskapsunderlag för det intressentdrivna åtgärdsarbetet lyfts av forskare (I, WS-f och Ist), länsfiskekonsulenten (I), sportfiskaren (I), kommunrepresentanten (I) och länsstyrelsen (WS-Ist).

Uppföljning, lärande och utveckling: Att åtgärdsarbetet behöver vara en *process där lärande och utveckling är en naturlig del* betonas genomgående (Utredare på HaV et al., 2025; I, E, WS-f och Ist). Genom *uppföljning* skapas en bättre kunskapsbas som kan ligga till grund för framtida förvaltningsbeslut och stödja arbetet med att nå *Sveriges miljömål* och förbättra ekosystemen i kustnära vatten och hav (Hansen et al. 2020). Bristfällig uppföljning i dagsläget undergräver effekten av de åtgärder som görs (WS-f). Långsiktiga strategier, som kopplar till öronmärkta medel för uppföljning och utvärdering av exempelvis fiskevårdsåtgärder, lyfts fram som lösning (Hansen et al. 2020).

Ett exempel på uppföljning av åtgärder är uppföljningen inom projektet *Våtmarker som fiskevårdsåtgärd* (Hansen et al., 2020), som visar att dessa har haft god inverkan på kustbestånden av både gädda och abborre. Däremot finns ännu inga studier som undersökt huruvida dessa åtgärder har en mätbar effekt på resten av födoväven och ekosystemet (Hansen et al., 2020).

Kontinuerlig övervakning och analys av åtgärder för att förbättra kunskapen och precisionen i riktade insatser, särskilt i förvaltningsstrategier, är ett annat förslag från de intresseorganisationer som fokuserar på jakt och fiske (E). Dessa organisationer menar att insatser skulle kunna förstärkas genom att involvera civilsamhället med definierade ansvarsområden, på liknande sätt som sker inom viltförvaltningen (E).

Möjlighet att justera insatser efter lokala förhållanden är nödvändigt för att nå goda resultat (WS-Ist, f och TF; I; E) En adaptiv ansats, stödd av vetenskap och lokal erfarenhet, kan öka både effektiviteten och acceptansen för åtgärderna på sikt (HaV et al., 2025). Redskapsutveckling är en konkret teknisk åtgärd för att utveckla selektiva fångstmetoder och anpassa sig till nya förutsättningar i ekosystemet (I).





6.5 SAMVERKAN: STRATEGIER FÖR INTRESSENTDRIVET ARBETE

Samförstånd: Jakt- och fiskeorganisationerna betonar samförstånd om behov, mål och villkor för att övervinna förlamande debatter och intressekonflikter som hindrar framsteg (E). Detta samförstånd uppfattar de skulle göra det möjligt för samordnarna att effektivisera åtgärder på alla nivåer.

Nätverk och dialogforum: Behovet av nätverk med utrymme att föra konstruktiva dialoger mellan en bredd av intressenter framstår som elementärt för att hantera denna komplexa fråga utifrån ett helhetsperspektiv (WS-lst, I). För att arbetet ska bli långsiktigt hållbart krävs ökad samordning och stödjande strukturer för dialog och uppföljning, anpassade efter lokala och geografiska skillnader (WS-lst) (se tabell C2). Bristande insikt om vikten av lokal delaktighet försvårar emellertid implementeringen och genomförandet av åtgärder (WS-f och lst).

Geografiska skillnader: Det förekommer regionala variation i hur samarbetet mellan kommuner, länsstyrelser och andra berörda parter fungerar (WS-TF och lst).

6.6 RESURSER OCH TID

Kortsiktiga projekt och osäker finansiering: Åtgärdsarbetet hämmas i nuläget av kortsiktiga projekt och osäker finansiering från år till år, vilket framträder i samtliga datainsamlingsmoment för denna rapport (WS-lst och f; I; E). Ett resultat av detta som lyfts fram är det försvårar uppbyggande av kompetens och förtroende över tid (I, WS-f och lst). När långsiktig och stabil finansiering inte kan garanteras undviker många myndigheter att ens påbörja samarbeten för att inte undergräva tilliten för åtgärdsarbete och myndigheten, som kan bli ett resultat om projekt behöver avbrytas (WS-lst). Samtidigt kvarstår risken att även en förbättrad organisation får resursbrist då behoven är mycket stora (WS-lst).

En ökad och långsiktig finansiering är viktig för att åstadkomma en effektivisering av det intressentdrivna åtgärdsarbetet enligt stiftelserna (E). Ett konkret förslag från intresseorganisationerna är att inrätta en naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd (E). Politiskt (nationellt) finns en ambition att satsa medel på säl och skarvfrågan, vilket uppfattas som positivt (WS-TF).

Geografiska skillnader: Det finns geografiska skillnader i hur snabbt ärenden hanteras och hur resurser fördelas mellan kommuner, länsstyrelser och andra relevanta parter (WS-TF och lst). Personella resurser för åtgärdsarbete varierar mellan olika delar av Sverige även i föreningar, såsom Sportfiskarna som är en viktig åtgärdsutförare (WS-lst).

Komplexa finansieringsregler: Länsstyrelser och kommuner lyfter fram utmaningarna med komplexa finansieringsregler och *förespråkar full finansiering av högprioriterade åtgärder*, inklusive *ersättning till markägare* som genomför bevarandeåtgärder (E). Ett annat förslag från länsstyrelser och kommuner är att ge ekonomiskt stöd till markägare som bidrar till andra ekologiska initiativ (E) (se tabell D1).

Samordning av stödsystem: Eftersom kust och hav behöver ses som en enhet i stället för

åtskilda (WS-lst) behövs samordning av olika stödsystem som behandlar restaurering (WS-lst). Länsstyrelserna lyfter behovet av en fast stab med handläggare som över tid kan bygga en kunskapsbas om hantering av åtgärder, regionala och lokala förutsättningar, samt stöd i ansökningsprocesser som viktiga stödfunktioner (WS-lst).

Kunniga samordnare: Länsstyrelser, kommuner och miljöorganisationer betonar vikten av kunniga samordnare vid åtgärdsarbete (E) (se tabell D1). Miljöorganisationer pekar på att de kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter för att effektivisera åtgärdsarbetet (E).



6.7 EKOSYSTEMET OCH PLATSEN - PERSPEKTIV PÅ DE FYRA PROBLEMOMRÅDEN

Inledningsvis presenteras här specifika problemområden som uppdraget har lyft fram när det gäller att effektivisera åtgärdsarbetet för att möta kustekosystemens och kustfiskarternas utmaningar. Dessa delar omfattas av *övergödning* och *förlust av strukturerande habitat* samt *predation* och *mellanartskonkurrens* och belystes av deltagarna på de två workshopparna med tjänstepersoner på länsstyrelser och forskare. Varje grupp hanterade antingen de två förstnämnda eller de två sistnämnda temana. Många av resonemangen om respektive tema hade en mer allmän karaktär eller gällde även för andra teman. En sammanställning av resultaten, fördelade på utmaningar, drivkrafter och vägare framåt, ligger inledningsvis i kapitlet (tabell 3). I texten nedanför tabellen tas de olika problemområden upp.

Tabell 3: Utmaningar, drivkrafter och vägar framåt för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete inom fyra utpekade problemområden.

PROBLEMOMRÅDE	ÖVERGÖDNING	FÖRLUST AV STRUKTURERANDE HABITAT	PREDATION	MELLANARTSKONKURRENS
UTMANINGAR	Tröga system. Förskjutna utgångspunkter i miljöuppfattning. Sektoriserad förvaltning (missar land–hav).	Långsamma och byråkratiska processer. Lagstiftning: omfattande, detaljstyrd och motstridig; ej anpassad till restaurering. Politiska konflikter. Oklar/a rådighet och sakägare. Brist på: kontinuitet av resurser; underlag; land och havinteraktion; insikt om naturvård; EA-implementering.	Begränsningar i: resurser för samverkan och projektansökningar; utförare och kontinuitet av insatser; geografisk samordning och fördelning av åtgärder; kunskaper om naturvärden; uppföljning; samordning mellan myndigheter Långa tillståndprocesser. Målkonflikter. Otydlighet i myndigheters ansvarsfördelning. Oklara förvaltningsplaner.	Utfiskade havsområden gör mellanartskonkurrens mindre utmanande. Vetenskaplig kunskapsbrist om: fiskbestånd; predationsfrågan; åtgärderseffekter. Målkonflikter bevarande - nyttjande. Låg kunskapsnivå bland intressenter. Otillräcklig lokalt engagemang. Brist på resurser (uppföljning och övervakning).
DRIVKRAFTER	Problemets synlighet ger starkt engagemang och finansiering. Fina åtgärdsresultat.	Vilja till åtgärdsinitiativ lokalt och privat. Genomförda åtgärder skapar hopp om positiv förändring.	Stort engagemang hos allmänheten. Nationell politisk vilja och tillgänglig finansiering. Samverkansinitiativ visar att utvecklingen går att påverka.	Synlig obalans i ekosystemen. Bra existerande samverkansinitiativ. Kustekosystemens obalans och att nationell fiskeriförvaltningen och EU ej beaktar den gör regional förvaltningen viktig. Växande engagemang från allmänheten.
VÄGAR FRAMÅT	Förbättrad samordning av åtgärder. Samverkan förvaltning-forskning. Stabil och långsiktig finansiering. Samarbete med markägare. Öka kommunens och LSTs mandat och ansvar för att nå effektiv respons på miljöutmaningar. Samförvaltning. Agera på tidiga varningssignaler Koppla samman kust och inland.	Förebygg habitatförlust. Fokusera på viktiga ekosystemtjänster. Koppla samman kust och inland. Arbeta långsiktigt. Behov av stabil organisation Säkra och stabila resurser Starkt kunskapsunderlag Pragmatiska regler för arbete i skyddade områden och restaurering av våtmarker.	Stärkt myndighets- och åtgärdssamordning. Nationell långsiktig finansiering Tydligt ansvar Rådgivningsfunktion och stöd till lokala initiativ. Fungerande nätverk. Bredda och fördjupa kunskapsbasen. Plastanpassade, adaptiva och ekologiskt och praktiskt förankrade arbetssätt. Främja lokalt deltagande och bredd av perspektiv. Skapa beredningsgrupper på myndighetsnivå inspirerad av HaVs artförvaltningsmodell.	Stärkt samordning och kunskapsunderlag. Främja lokalt deltagande. Stabil och långsiktig finansiering. Nå politisk samsyn för effektivt och hållbart åtgärdsarbete. Utveckla och stärk strukturen för kanalisering av medel.

6.7.1 Övergödning kräver helhetsgrepp

Åtgärdsarbetet mot övergödning hindras av att tröga system. Exempel är näringsläckage och internbelastning som inte upphör trots att belastningen minskat (WS-lst). Detta kan också hindra andra åtgärder från att få en god effekt (WS-lst). Andra exempel på tröghet i åtgärdsarbetet är förskjutna utgångspunkter i folks uppfattning om miljöproblemen, samt sektoriserad förvaltning som missar helheten som land och hav utgör (WS-lst och f). Samtidigt skapar problemets synlighet ett starkt engagemang både bland intressenter och i form av tillskjuten finansiering (WS-lst). Detta ger goda förutsättningar för åtgärder om dessa samordnas effektivt och belyses i ljuset av fina åtgärdsresultat som kommuniceras till såväl inblandade aktörer som en bredare allmänhet (WS-lst, E, I).

Behovet av att sätta övergödning och andra problem i ett större sammanhang för att se hela problembilden betonas (WS-lst). Ekosystemen är självgenererande och sammanlänkade. Överfisket tillsammans med förändrade artfördelningar, som spiggens dominans på östkusten och fintrådiga algers spridning, gör det svårt att återvända till tidigare tillstånd (WS-lst).

För att nå fram i arbetet med övergödningens problematiken krävs ett helhetsgrepp med god samordning, nära samverkan mellan förvaltning och forskning samt stabil och långsiktig finansiering (WS-lst, f och TF; E; I). Kommuner och länsstyrelser är nyckelaktörer i genomförandet. Stärkt lokalt och regionalt mandat och samarbeten med engagerade markägare ger snabbare och mer träffsäkra insatser, medan samförvaltning ökar engagemang och acceptans (WS-lst, I). Att agera på tidiga varningssignaler för proaktiv hantering och arbeta med helhetsperspektiv, exempelvis kust- och uppströmsarbete framstår som en annan nyckel till framgång.

6.7.2 Förlust av strukturerande habitat omfattas av ett organisatoriskt och regeltekniskt kaos

Långsamma och byråkratiska processer försvårar ett effektivt miljö- och restaureringsarbete (I, WS-f och lst, E). Detta i kombination med en lagstiftning som dessutom ofta är omfattande, detaljstyrande, stundtals motstridig och otillräckligt anpassad för praktisk restaurering (I; WS-f, lst och TF). Lokalt kan politiska konflikter, oklar rådighet och sakägare samt brist på kontinuitet av resurser (finansiering och personal) och underlag försvåra och fördyra åtgärderna (I). Detta kan leda till förseningar i åtgärdsprocessen eller att åtgärder inte blir av. Ofta missas perspektiv som innefattar analys av land och havinteraktion (WS-f och lst). Även ekosystemansatsen förefaller frånvarande i de flesta fall. Däremot finns viljan att ta åtgärdsinitiativ i stor utsträckning bland lokala aktörer (I, WS-lst). Forskare och förvaltare lyfter också risken för bristande insikt om naturvård och att privata finansiärer gärna satsar på konkreta åtgärder eftersom det uppstår en psykologisk effekt av själva görandet som skapar hopp om positiv förändring (WS-lst).

Vägar framåt för ett effektivt arbete för havs- och vattenmiljön kräver att habitatförlust förebyggs, att insatser riktas mot viktiga ekosystemtjänster och att kust- och uppströmsåtgärder kopplas samman. Denna långsiktiga förvaltning behöver en stabil organisation,

säkra resurser, starkt kunskapsunderlag och pragmatiska regler som möjliggör åtgärder även i skyddade områden (WS-lst, f och TF; I; E).

6.7.3 Predation har ofta brist på utförare

När det gäller åtgärder för att komma till rätta med effekter av predation från t.ex. säl och skarv finns en brist på tydliga utförare. Andra saker som hämmar arbetet är brist på kontinuitet i insatser, begränsade resurser för samverkan och projektansökningar tillsammans med långa tillståndsprocesser och avsaknad av uppföljning försvårar arbetet med åtgärder (WS-lst, f och TF; E; I).

Målkonflikter mellan olika intressen, kunskapsbrist, behovet av anpassning till, och svårighet att förstå, helheten av lokala naturvärden komplicerar intressentdrivna processer inom detta problemområde (WS-lst, f och TF; E; I). Andra utmaningar är myndigheters otydliga ansvarsfördelning, frånvaro av samordning mellan myndigheter och geografisk samordning samt oklarheter i förvaltningsplaner (WS-lst, f och TF; E). Även den geografiska snedfördelningen av åtgärder, som grundar sig i att utförandet sker där föreningskontor är etablerade, är begränsande (WS-lst, I).

Det stora engagemanget hos allmänheten ses däremot som en stark drivkraft tillsammans med en nationell politisk vilja och tillgänglig finansiering, även om det upplevs osäkert om den senare finns i tillräcklig omfattning för att lösa problemen som helhet (WS-lst och TF). Samverkansinitiativ har hjälpt till i processen med att strukturera åtgärdsarbete och visat på att utvecklingen går att påverka (Hansen et al., 2020; HaV, 2024).

För att stärka arbetet med havs- och vattenmiljön framöver behövs bättre samordning med tillgång till ökad rådgivning, åtgärdssamordnare, tydlig ansvarsfördelning, fungerande nätverk och stöd till lokala initiativ (WS-lst, f och TF; E; I). Finansieringen behöver säkras genom nationella satsningar, långsiktiga medel och politisk vilja som omsätts i konkreta resurser (WS-lst, f och TF; E; I). Kunskapsbasen bör utvecklas genom förbättrad uppföljning, datainsamling, samlade kuststudier och bredare frågeställningar (WS-lst, f och TF; E; I). Ökad delaktighet kräver ett starkt lokalt engagemang och en bredare krets av intressenter. Arbetssätten behöver vara platsanpassade, adaptiva samt ekologiskt och praktiskt förankrade (WS-lst, f och TF; E; I). Utvecklingsarbetet skulle med fördel kunna inkludera tillämpning av HaV:s modell för nationellt förvaltade arter och beredningsgrupper för frågor som rör säl och skarv (WS-lst).

6.7.4 Mellanartskonkurrens kantas av målkonflikter

Det råder stor kunskapsbrist och oenighet om de exakta orsakerna bakom fiskbeståndens nedgång och förväntade ekosystemeffekter av olika åtgärder i nuläget (WS-lst, f och TF; I). Målkonflikter uppstår frekvent mellan bevarande och nyttjande, t.ex. motstånd mot att minska fisket trots överfiske, och predationsfrågan som ofta cirkulerar kring sälar och skarvars påverkanstryck på kustfiskarternas populationsstorlek är vetenskapligt svårbedömd. Utfiskade havsområden gör att frågan om mellanartskonkurrens, i betydelsen att olika arter konkurrerar om samma föda, inte längre betraktas som en lika stor utmaning

som den en gång varit (WS-f). Bristen på resurser för såväl uppföljning som övervakning påverkar förvaltnings- och åtgärdsarbetet negativt (WS-lst, f och TF; E). En oro för den låga kunskapsnivån bland intressenter lyfts bland forskare och förvaltare och ses som en utmaning för effektiv intressentdriven förvaltning (WS-lst, f och TF).

Troliga drivkrafter är den synliga obalansen i ekosystemen och exempel på bra samverkansinitiativ såsom Fiskeförvaltning Gotland och Blått Centrum Gotland (WS-lst). Att kustekosystemen är i obalans (rovfiskbrist, spiggdominans) och fiskeriförvaltningen (nationellt och EU) inte tar full hänsyn till dessa, ger den regionalt anpassade förvaltningen en större betydelse (WS-f). Samtidigt som tjänstemännen ser ett otillräckligt engagemang från allmänheten är det ändå växande (WS-lst).

För att utveckla ett mer effektivt och hållbart åtgärdsarbete framåt behöver rådgivningen och samordningen stärkas, med tydligare ansvarsfördelning och en adaptiv förvaltning som kan anpassas efter skiftande regionala och lokala förutsättningar (WS-lst, f och TF; I). Uppföljning och datainsamling bör förbättras, samtidigt som kunskapen om komplexa system och regionala förhållanden fördjupas (WS-lst, f och TF; I). Även forskarsamarbeten behöver stärkas och kompletteras med nationella kuststudier som ger en helhetsbild (WS-f, I). Lokalt deltagande bör främjas och intressenter ges stöd för att kunna bidra aktivt i åtgärdsarbetet (WS-lst, f och TF; E, I). Långsiktig finansiering och en effektiv kanalisering av resurser är centralt, liksom en politisk samsyn och utvecklade strukturer för medelhantering som säkerställer att resurser når rätt insatser i rätt tid (WS-lst, f och TF; E; I).

7 SYNTES OCH VÄGAR FRAMÅT

Regeringsuppdraget *Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning* syftar till att "...skapa förvaltningsformer som kan kanalisera åtgärdsmedel för att konkret hantera specifika kusträckors utmaningar." och är riktat till Havs- och vattenmyndigheten. Det här är en underlagsrapport beställd som stöd till detta regeringsuppdrag. Med utgångspunkt i uppdraget adresseras utmaningar och drivkrafter samt förslag på möjliga vägar framåt för att få till stånd en effektiv och välfungerande intressentdriven åtgärdsförvaltning. Baserat på intervjuer, workshoppar och en enkätstudie tillsammans med erfarenheter av intressentdrivet arbete från andra projekt såsom Havs- och vattenmyndighetens pilotprojekt inom *Ekosystembaserad havsförvaltning* och Östersjöcentrums "Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten", presenteras här synteser och vägar framåt. En sammanfattande tabell som syntetiserar underlagsrapporten, med utgångspunkt i sju övergripande områden inom vilka utmaningarna och drivkrafterna för intressentdrivet åtgärdsarbete återfinns: Politik, lagstiftning, resurser, kunskap, förvaltning, intressenter samt ekosystem och plats, finns nedan (tabell 4).

Kustmiljöförvaltning är en flerdimensionell samhällsutmaning där de tekniska och ekologiska problemen är tätt sammanvävda med politiska prioriteringar, institutionella strukturer, juridisk komplexitet, finansieringsfrågor och breda intressentrelationer. Hinder för åtgärdsarbete uppstår ofta just i gränssnittet mellan dessa system, t.ex. där politisk ovilja eller målkonflikter inverkar på resursfördelning, liksom oklar ansvarsfördelning och ojämlik kunskap, som begränsar praktisk handlingskraft.

Särskilt påtagligt är att åtgärdsarbetet påverkas av dynamiken mellan olika aktörer, som politiker, tjänstepersoner inom förvaltningen, fiskare och allmänhet. Det handlar inte enbart om sakfrågor utan om makt, kultur, incitament och ibland om motstånd som kan ha sin grund i helt andra frågor än miljön i sig.

I tabell 4 ges en överblick över olika utmaningar, drivkrafter och vägar framåt som har framkommit i materialet från intervjuer, enkät och workshoppar. Identifierade luckor har kompletterats baserat på expertbedömning.

Tabell 4: Överblickstabell över olika utmaningar, drivkrafter och vägar framåt: Sorterade efter återkommande teman och tolkade utifrån hela materialet, kompletterat med författarnas reflektioner baserat på egen expertis (kursiverade).

	UTMANINGAR	DRIVKRAFTER	VÄGAR FRAMÅT
POLITIK	Politiska motsättningar <i>på individ-/partinivå hindrar agerande</i> Målkonflikter i politiken Ovilja att agera mot fisketryck utöver bärkraftig gräns (tillsammans med förvaltning och fiskare)	Nationell politisk vilja <i>Lösning av målkonflikter</i> <i>Prioritering av brådskande frågor</i>	Nå politisk samsyn för effektivt och hållbart åtgärdsarbete Tilldela resurser till förvaltningen, forskning och problemanpassade lösningar <i>Riktlinjer till förvaltningen att satsa på samverkansprocesser och skapa former för att interagera med aktörer utanför myndighetsorganisationer</i> Tydliggöra myndigheters ansvarsfördelning (<i>se förvaltning</i>)
LAGSTIFTNING	Ej anpassad till restaurering Omfattande, detaljstyrd och motstridig Målkonflikter.	<i>Problemanpassade regelverk som ger möjlighet att styra och tillämpa med större genomslagskraft</i>	Pragmatiska regler för arbete i skyddade områden och restaurering av åtgärder <i>Se över lagstiftningen och komplettera vid behov</i>
FÖRVALTNING	Otydlighet i myndigheters ansvarsfördelning Förvaltningen missar interaktionen land och hav Brist på kunskapsunderlag och uppföljning av åtgärder Brist på geografisk samordning / samordning mellan myndigheter Målkonflikter mellan bevarande och nyttjande Tröga system med långa tillståndsprocesser Ovilja att agera mot fisketryck utöver bärkraftig gräns (tillsammans med politiker och fiskare) Brist på kontinuitet av insatser	Finna åtgärdsresultat Bra samverkansinitiativ som visar att utvecklingen går att påverka	Stabil organisation, tydligt ansvar hos myndigheter och stärkt samordning Agera på tidiga varningssignaler och arbeta långsiktigt Arbeta med helheten från källa till hav <i>över sektorsgränser</i> Applicera modellen för nationellt förvaltade arter på säl och skarv Samförvaltning ökar engagemang, deltagande och acceptans Skapa forum för samverkan och nätverksbygge. Stöd och rådgivning lokalt samt snabbspår för naturvårdsåtgärder. Stärkt lokalt och regionalt mandat för snabbt och effektivt agerande <i>God processledning för konstruktiv dialog.</i>
INTRESSENTER	Målkonflikter och oklar rådighet Låg kunskap bland allmänheten Det nya normala: miljöförändringar uppfattas och ifrågasätts inte Få engagerade intressenter för att driva åtgärder i havet	Stort engagemang bland allmänheten Vilja till åtgärdsinitiativ lokalt och privat	Lokalt engagemang och bredd av intressenter och andra aktörer Identifiera och hantera problem med rådigheter - se länsstyrelseförslag. <i>Informationsinsatser till den lokala allmänheten.</i> <i>Främja medvetenheten om länkar mellan hav och land.</i>
KUNSKAP	Kunskapsbrist om naturvärden bland intressenter och allmänheten Utfiskade områden gör mellanartskonkurrens mindre utmanande Yrkesfiskarkårens kunskap tillvaratas inte Vetenskaplig kunskapsbrist om fiskbestånd, predationstryck och åtgärdseffekter Upplevelsen av vad vi vet skiljer sig mellan forskare och aktörer/allmänheten.	Förståelsen för behovet av åtgärder och ekosystemen har förbättrats Kunskap <i>Forskningsprojekt</i> <i>Miljöövervakning</i> <i>Fördjupade studier</i>	Stärkt kunskapsunderlag <i>och förmedling (se förvaltning och intressenter)</i> Nära samverkan mellan forskning och förvaltning Medborgarforskning och/eller forskning tillsammans med intressenter <i>Utökad finansiering av forskningsprojekt i kustvatten</i> <i>Mer systematisk och högupplöst miljöövervakning (del av förstudier)</i> <i>Förstudier och uppföljning vid åtgärder</i> <i>Bredare kunskapsinteraktion</i>
RESURSER	Brist på kontinuitet i resurstilldelning (<i>på alla nivåer; se politik</i>)	Privata finansierare gynnar konkreta åtgärder (<i>obs: kan bli snävt fokus</i>).	Nationell långsiktig finansiering Utveckla och stärk kanalisering av medel Fungerande struktur för resursflöden Stöd till lokala initiativ genom offentliga medel <i>Uppmuntra finansiellt engagemang från aktörssidan</i>
EKOSYSTEM & PLATS	Ojämn geografisk fördelning av åtgärder Åtgärderna saknar länkar mellan hav och land	Synliga förändringar i ekosystemen ger starkt engagemang	Platsanpassade och ekologiskt adaptiva arbetssätt Prioritering av viktiga ekosystemtjänster och förebyggande av habitatförlust Koppla samman uppströmsarbete med kusten (<i>gäller även förvaltning och intressenter och kunskap, se ovan</i>)



7.1 POLITIK

Motståndet från politiker (tillsammans med delar av förvaltning och fiskare) att hantera fisketryck som går utöver fiskens bärkraft anges vara ett nyckelhinder för att komma till rätta med kustmiljöns utmaningar. Detta framkommer i såväl workshopparna som intervjuerna med länsfiskekonsulent och forskare. Målkonflikter inom politiken och motsättningar som ibland har sin rot i helt andra frågor, antingen på individ- eller partinivå, är andra hinder som kan motverka lösningar för arbetet med åtgärder. Samtidigt uppfattas att det nu finns en nationell politisk vilja att hitta åtgärder för att förbättra kustmiljön. *Det finns luckor i materialet, men som kan vara drivkrafter för att förbättra processen, är att försöka lösa målkonflikterna och prioritera frågor som brådskar.*

Vägar framåt för att åstadkomma ett effektivt och hållbart åtgärdsarbete kräver politisk samsyn, tillräckliga resurser till förvaltningen och problemanpassade lösningar. *En väg framåt som inte tydligt utpekats i materialet är riktlinjer som främjar samverkansprocesser och öppnar för dialog med aktörer utanför myndighetsorganisationerna.* En samlad politisk satsning på forskning och skapande av kunskapsunderlag som bättre kan informera intressentdrivet åtgärdsarbete efterfrågas. För att underlätta förvaltningens arbete behöver myndigheternas ansvarsfördelning tydliggöras (se förvaltning).



7.2 LAGSTIFTNING

Lagstiftningen anses vara omfattande, detaljstyrd och motstridig med inneboende målkonflikter. Ett konkret exempel är att den inte är anpassad till restaureringsåtgärder. *En möjlig drivkraft bortom materialets förslag kan vara ett problemanpassat regelverk för att kunna styra och tillämpa med större genomslag.*

Lagstiftningens vägar framåt bör omfatta pragmatiska regler för arbete i skyddade områden och restaurering av miljöer. *Ett förslag utöver det som har vaskats fram ur materialet är att se över lagstiftningen och komplettera vid behov.*



7.3 FÖRVALTNING

Samordningsproblem och otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och nivåer är centrala hinder för fungerande åtgärdsarbete inom kust- och havsmiljöförvaltningen. Bristfälliga kunskapsunderlag och svag uppföljning av genomförda åtgärder försvårar både beslutsfattande och implementering, vilket leder till ineffektivitet och riskerar att viktiga insatser uteblir eller tappar genomslag.

Inom förvaltningen råder tydliga målkonflikter mellan bevarande och nyttjande av resurser, särskilt kring fisketryck och ekosystemens bärkraft, där motstånd från förvaltare, politiker och yrkesfiskare försvårar anpassningen till ekologiskt hållbara mål. Tröga administrativa processer i form av tillstånd, finansiering och upphandling bidrar ytterligare till försvårad åtgärdsverksamhet. Bristande geografisk samordning samt begränsat helhetsperspektiv ("källa till hav") leder till fragmentering av insatser. En större involvering av lokala och regionala aktörer behöver ske i bred samverkan. Det behöver också säkerställas tillräckliga resurser i form av support och finansiering, som är väl fördelat i alla

geografiska områden.

Drivkrafter för förbättring identifieras i framgångsrika samverkansinitiativ och genomförda åtgärder med positiva effekter. Dessa visar att kapacitet och engagemang kan fångas upp om rätt struktur och organisation etableras. Rekommendationerna betonar behovet av stabil organisation, ökad tydlighet och ansvarsfördelning, kraftfullare samordning tvärs över myndigheter och geografiska områden samt tvärssektoriellt arbetssätt för att överkomma barriärerna. Särskilt framhålls också en adaptiv och långsiktig ansats jämte ekosystemapproachen, som snabbspår för restaureringsinsatser och tidigt agerande på varningssignaler. Utveckling av forum för bred samverkan och kunskapsutbyte i nätverk, inklusive processtöd för dialog och mötesdesign har prövats och utvecklats (Utre-dare på HaV et el., 2025). Anpassning till ekologiska variationer kräver kunskapsbaserade beslut med en problembaserad och lösningsfokuserad ingång. För att kunna stödja intressenterna behövs även ett stärkt lokalt och regionalt mandat (länsstyrelserna) för snabbt och effektivt agerande.

Ett konkret förslag är att stärka länken mellan nivåer genom att HaV:s modell för nationellt förvaltade arter, anpassas och appliceras på säl och skarv, vilket kan förbättra integrationen av lokal kunskap och behov i nationella beslut och vice versa.



7.4 INTRESSENTER

Allmänheten har ofta en låg eller annan slags kunskap om havets ekosystem, särskilt när det kommer till ekosystemens helhet och naturvärden. Många har inte längre egen erfarenhet av ekosystem med mycket och stor fisk t.ex. utan det nya normala är inget eller lite fiske, liten fisk och algblooming. Miljöförändringarna ifrågasätts inte på samma sätt av denna grupp som av de som har upplevt ett fiskrikt hav. Yrkesfiskare upplever sig ofta missförstådda och exkluderade i arbeten som är menade att vara intressentinkluderande. Kunskapsbristen tillsammans med målkonflikter mellan olika aktörer och oklar rådighet är implikationer för det intressentdrivna åtgärdsarbetet.

Andra negativa konsekvenser är att det inte är lika vanligt bland intressenter att engagera sig i att driva åtgärder i havet som för sötvattensrelaterade åtgärder. Vissa regioner saknar nödvändig infrastruktur (som aktiva vattenråd eller föreningar), vilket leder till sämre möjligheter att bedriva åtgärdsarbete. Samtidigt flaggas det för att det finns ett stort engagemang bland allmänheten och att det finns en vilja till åtgärdsinitiativ, lokalt och privat i fiskevårdsområden. Organisationerna är dock, med fåtal undantag, inte alls rustade, i sin struktur och verksamhet, att ta ett stort ansvar i åtgärdsarbetet. Utan rätt stöd riskerar denna utveckling att skapa sprickor och försvaga både lokala organisationer som de samverkande nätverk som finns.

Vägarna framåt som pekas ut är framför allt att ta vara på det lokala engagemanget och involvera en bredare intressentgrupp än sportfiskare och jägare för att fånga upp fler perspektiv och kunskaper. Att tidigt involvera lokala aktörer har visat sig öka legitimitet, engagemang och genomförandekraft bland såväl intresseorganisationer som hos markägare och en större allmänhet. Arbetet med kapacitetsbyggande kunskapsutbyte för att främja

medvetenheten om ekosystemens komplexa helhet, och att arbeta aktivt med interaktionen hav och land är andra rekommendationer som implicit kan utläsas ur materialet. Förslagsvis etableras forum så som handboken om ekosystembaserad förvaltning föreslår (Utredare på HaV et al., 2025). Forumen möjliggör dialog och samskapande med varandra i arbetsgrupper där arbetet är engagemangsdrevet. Det betyder att arbetsgruppen fokuserar på frågor som deltagarna tycker är angelägna. Deltagande i forum ger tillgång till ett nätverk som sträcker sig både vertikalt från lokal till nationell nivå och horisontellt. Det tillsammans med kunskapsutbytet och möjligheten att direkt ställa frågor, exempelvis till sakkunniga och förvaltare som vet hur processerna fungerar, kan vara ett stöd för att kunna fatta mer initierade beslut i den egna organisationen. Här ges också möjligheten att synkronisera åtgärdsarbete (ibid) För mer se handboken och sammanfattningen⁸)

Ett specifikt förslag som lades fram för att hantera problem med rådigheter är att möjliggöra förbättrande åtgärder inom skyddade områden oavsett rådighet.

7.5 KUNSKAP

Begränsad vetenskaplig kunskap om fiskbestånd, predationstryck och åtgärdseffekter utgör en allvarlig brist för åtgärdsarbetet. Dessutom är kunskapsbrist om naturvärden och ekosystemens helhet bland intressenter och allmänheten begränsande, liksom att problem-bilden skiljer sig från forskarnas. Detta kan försvåra samarbete. Samtidigt upplever yrkesfiskarkåren att deras kunskap inte tas till vara, vilket också bekräftas av kommuntjänstepersonen som intervjuats.

Drivkrafter som lyfts fram av de svarande när det gäller kunskap generellt är att insikten om både behovet av åtgärder och ekosystemens funktion har ökat. *Forskningsprojekt, fördjupade studier och miljöövervakning har identifierats som kompletterande drivkrafter utöver förslag i materialet för att förbättra kunskapsnivån.*

Sammantaget kan det sägas att höjd kunskapsnivå tillsammans med en god kunskapsöverföring och nära samverkan mellan forskning, förvaltning och yrkesverksamma kan bidra med bättre kunskapsunderlag till förvaltningen. Utökad finansiering av forskningsprojekt i kustvatten generellt kan också främja en sådan utveckling. *Utöver förslag från materialet är även finansiering specifikt för förstudier och uppföljning av åtgärder viktiga för att främja kunskapen. Ytterligare kompletterande vägar framåt är en mer systematisk och högupplöst miljöövervakning en grund för att samla in data inför åtgärder samt en kunskapsinteraktion som sträcker sig över en bredd av aktörer.*

Ett lärande angreppssätt där lokalkunskap, vetenskap och medborgarforskning möts stärker legitimitet och förståelse. För att hantera förändringar i fiskbestånd och komplexa ekosystem lyfts behovet av bredare frågeställningar och djupare analyser som även når bortom enskilda faktorer som predation.

⁸ För mer, se Handbok för regional ekosystembaserad havsförvaltning <https://www.havochvatten.se/download/18.9294c371960137d3afa1630/1746605808669/ekosystembaserad-havsforvaltning-handbok.pdf>
Sammanfattning finns att hitta här: <https://ebhf.se/ny-handbok-for-ekosystembaserad-havsforvaltning/>





7.6 RESURSER

Otillräcklig och oregelbunden resurstilldelning på alla nivåer utgör ett betydande hinder för att kunna bedriva ett långsiktigt åtgärdsarbete. Många organisationers finansiering baseras på ett lapptäcke av olika medel. Tillskottet i form av privat finansiering kan bidra som drivkraft. Privata finansiärer gynnar gärna konkreta åtgärder. *En hake med det, som inte nämns i materialet, är att annan finansiering behöver fånga upp åtgärder som ligger utanför denna avgränsning.*

Nationell långsiktig finansiering föreslås vara en väg framåt för resurser som distribueras regelbundet. I områden där det redan finns en fungerande resurskedja som distribuerar och kan ta emot medel fungerar åtgärdsarbetet väl, samtidigt råder stora geografiska skillnader. En lösning är därför att utveckla och stärka kanaliseringen av medel och skapa fungerande struktur för resursflöden där sådana inte redan finns. Andra förslag är att stödja lokala initiativ med offentliga medel. *Samtidigt kan det vara gynnsamt att uppmuntra även andra aktörer att delta i finansiering av åtgärder; ett förslag utöver materialets.*



7.7 EKOSYSTEM OCH PLATS

Åtgärdsarbetet kännetecknas av en ojämn geografisk fördelning, där vissa områden har betydligt fler insatser än andra. Aktörskedjor (som lst-kommuner-intressenter) både för distribuering av finansiering och genomförande av åtgärder varierar i omfattning och hur arbetet organiseras. Dessutom saknas ofta kopplingar mellan åtgärder i havet och de som utförs på land, vilket begränsar helhetsperspektivet och möjliga synergieffekter i miljöarbetet.

En helt annan aspekt med anknytning till plats som lyftes fram är att i områden med överfiske reduceras utmaningarna med konkurrens mellan arter.

Generellt kan det sägas att när förändringarna är synliga i ekosystemen ökar engagemanget.

Vägar framåt är att använda platsanpassade och ekologiskt adaptiva arbetssätt baserade på ekosystemansatsen, där insatser prioriteras utifrån viktiga ekosystemtjänster och förebyggande av habitatförlust. Ett helhetligt angreppssätt där kustnära arbete kopplas samman med aktiviteter uppströms skapar större effekter i ekosystemet (gäller även förvaltning och intressenter och kunskap, se ovan).



7.8 SAMMANFATTNINGSVIS

Kustförvaltning är inte bara en fråga om rätt åtgärder, utan det handlar om att bygga integrerade system för att bygga kapacitets, kunskapsdelning, styrning och deltagande där hela samhället behöver vara involverat i en pågående och anpassningsbar process.

För att kunna möta dagens och framtidens utmaningar inom åtgärdsarbetet för kustekosystemens återhämtning krävs ett förnyat och samordnat arbetssätt. Rådgivning, åtgärds-samordning och samverkan mellan olika aktörer behöver stärkas. Detta kan med fördel göras via olika typer av gränsöverskridande (exempelvis mellan sektorer, föreningar,

förvaltningsorganisationer) dialogmöten på såväl lokal, regional som nationell nivå där en dynamisk process kan bidra till ett mer initierat beslutsfattande (Utredare på HaV et al., 2025) Se även handbok och sammanfattningen⁹. Olika aktörers kunskap och tillvägagångssätt behöver beaktas och samverkans- och samskapandeprocesser behöver präglas av en lyhördhet mellan intressenter, yrkesverksamma och förvaltare (Utredare på HaV et al., 2025; Prutzer, 2020). Även själva samordningen av åtgärder framstår som en central komponent i allt effektivt åtgärdsarbete och bör ske både lokalt, regionalt och nationellt. Här följer framgångsfaktorer och utmaningar för intressentdrivet arbete.

Långsiktiga robusta strukturer som främjar både kapacitetssuppleering och samordning, samt lokal förankring och förtroende behöver stimuleras. Det innebär att finansieringsmodeller måste bli mer stabila, kunskapsstödet tillgängligt och dialogen mellan nivåer och aktörer tydlig och kontinuerlig. Styrning och genomförande bör anpassas till platsbundna ekologiska och sociala sammanhang. En ökad satsning på adaptiv förvaltning, som inkluderar planeringsprocesser och verktyg som medborgarforskning och tillämpade samverkansprojekt kan också vara en viktig komponent i arbetet med att minska klyftan mellan forskning och praktik.

Ett välfungerande samspel med tydliga roller, stödjande regelverk och starka nätverk är avgörande för att koordinera insatser och minska risken för avbrott i åtgärdsarbetet. Kunskap, såväl vetenskaplig som lokal, måste vävas samman i gemensamt lärande, och samverkan mellan nivåer och sektorer bör förstärkas. En tidig och genuin involvering av lokala aktörer stärker legitimiteten och ökar både engagemang och genomförandekraft.

Slutligen krävs en breddad, platsanpassad problembild som tar hänsyn till ekologisk och samhällslig komplexitet. Särskilt stöd kan behövas till områden med lägre kapacitet för att möjliggöra jämlikt åtgärdsarbete i hela landet. Materialet adresserar variationen av problembilder i olika geografiska områden och ett behov att lyfta blicken för att fånga helheten, förändringar, möjligheter och essentiella lösningar.

⁹ För mer, se Handbok för regional ekosystembaserad havsförvaltning <https://www.havochvatten.se/download/18.9294c371960137d3afa1630/1746605808669/ekosystembaserad-havsforvaltning-handbok.pdf>
Sammanfattning finns att hitta här: <https://ebhf.se/ny-handbok-for-ekosystembaserad-havsforvaltning/>

8 SLUTSATSER

Denna rapport har haft som uppdrag att ge en sammanställning av aktörernas perspektiv på följande:

1. Hur utformas, prioriteras och genomförs åtgärdsarbetet, och vilka målsättningar styr detta arbete?
2. På vilka sätt samverkar aktörer och hur förankras och motiveras åtgärdsbehov lokalt och regionalt?
3. Vilka drivkrafter, hinder och möjligheter påverkar förvaltningens förmåga att utveckla ett mer intressentdrivet och effektivt åtgärdsarbete?

Frågorna har besvarats utförligare i tidigare kapitel, med det detaljerade materialet i appendixen. Nedan presenteras de viktigaste punkterna från analysen och slutsatser om hur man ur ett ekosystemansats-, samverkans- och processperspektiv kan arbeta med åtgärder för att förbättra kust- och havsmiljön tillsammans. Särskild vikt läggs på viktiga förutsättningar för att involvera intressenterna och att få till fungerande åtgärder.

Analysen indikerar att intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning har en stor potential, men det finns även delar som inte fungerar optimalt. Arbetet behöver stödjas genom rätt förvaltningsstruktur, resurser och förmågor. Hos de tillfrågade finns ett starkt stöd för en regional och lokal anpassning av åtgärderna. De bästa resultaten uppnås om både finansiering, kunskap och nätverk finns i kombination med lokal förankring. Under sådana förutsättningar ökar även förtroendet mellan allmänhet och myndigheter. Omvänt leder brister i samordning eller ryckiga satsningar till misstro och ett kvarstående gap mellan uppfattningar om nuläget och dess orsaker i relation till vad som behövs och vad som faktiskt görs. Utmaningen framåt ligger i att knyta samman nivåerna (lokal-regional-nationell), bygga upp långsiktig kapacitet och att vara flexibel nog att anpassa åtgärder efter regionala ekosystemskillnader, samtidigt som man behåller ett tydligt nationellt ramverk och ambition för den totala miljönyttan. För att uppnå bästa åtgärdseffektivitet är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv som är både problem- och platsbaserat.

8.1 VIKTIGA MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR MED INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE

8.1.1 Intressentsamverkan: förstå och lösa problem tillsammans - på (god) väg, men...

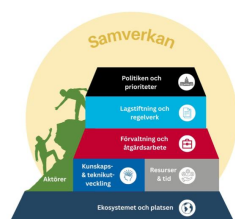
De komplexa frågorna som inryms i åtgärdsarbetet längs Sveriges kust kräver ett helhetsgrepp som kombinerar en mångfald av perspektiv, kunskap och förmågor. Här kan dialogforum och aktörsnätverk erbjuda möjligheter att bygga upp både en konstruktiv dialog och praktisk samverkan mellan många olika intressenter. Under rätt omständigheter kan intressentdrivet åtgärdsarbete erbjuda stora möjligheter att stärka miljöinsatsernas effekt och effektivitet genom lokal förankring, bred samverkan och gemensam kunskapsutveckling. Det finns även möjligheter att kombinera lokalt engagemang med



internationella perspektiv, exempelvis inom fiske och marin nedskräpning.

För att främja samverkan är det bra att tidigt involvera intressenterna i åtgärdsarbetets olika faser, från planering till utförande och uppföljning. Man kan även stärka samverkan genom en långsiktig planering och geografiskt anpassad samordning över större kuststräckor. Både genomförandetakten och acceptansen ökar om lokala aktörer involveras tidigt och åtgärder formas utifrån en gemensam målbild. Genom att ta in den lokala kunskapen kan åtgärder bli mer anpassade till platsens förutsättningar.

Enligt svaren verkar det existera ett ganska väl utvecklat samarbete mellan olika intresseorganisationer och förvaltningsnivåer. Bland lokala intressenter (boende, sportfiskare och andra ideella föreningar), t.ex., finns en stark vilja att förbättra vattenmiljön och fiskbestånden, och samarbetet mellan olika grupper ökar (t.ex. fiskare och jägare). Samtidigt kan det finnas en viss risk att engagemanget styr bort från faktiska miljöproblem eller miljömässigt mer effektiva åtgärder (Zweifel et al., 2023).



8.1.2 Olika uppfattningar och perspektiv - överbryggas genom samarbete

Om man jobbar med en stor bredd av aktörer får man vara medveten om att det kan finnas olika perspektiv som behöver integreras för att samverkan ska fungera. T.ex. kan forskare och praktiker ha olika syn på komplexitet och osäkerhet, vilket påverkar dialogen och en samfällig förståelse. Gemensam datainsamling och genomförda praktiska experiment kan underlätta ett ömsesidigt kunskapsutbyte och överbrygga sådana klyftor. Medborgarforskning och internationella perspektiv kan bidra till att både bredda och fördjupa arbetet.



8.1.3 Ekosystem- och landskapsperspektiv

Styrning, insatser och genomförande av åtgärder behöver utgå från ekosystemens lokala särdrag och kan även behöva anpassas till lokala samhällsförhållanden.

Det är viktigt att vara medveten om geografiska skillnader, både när det gäller problemen och förutsättningarna att hantera dessa. Det finns t.ex. färre aktiva intressenter i kustnära vatten jämfört med inlandsvatten. Vissa områden saknar även väl länkade kedjor av aktörer, såsom aktiva vattenråd eller föreningar som kan agera utförare (t.ex. Blekinge, där Sportfiskarna saknar kontor).

Inte minst för att hantera förändrade fiskbestånd behövs ett utvidgat perspektiv, utöver predation mot att förstå bredare ekosystemförändringar som dock samtidigt möjliggör lokalt anpassade lösningar. De befintliga beredningsgrupperna för nationell fiskförvaltning, kunde vara en arbetsmodell för att inkludera regionala perspektiv i förvaltningsbeslut.

Men i frågor som kräver ett bredare perspektiv saknas det ibland även kapacitet eller intresse, eller både och. En intressant och het fråga är temat säl och skarv. Nationellt finns en politisk ambition att satsa medel för att minska predationstrycket från båda. Med undantag av många av deltagare inom projektet EBHF:s *Tvärforum för säl och skarv*, rankas åtgärder mot säl och skarv lägre jämfört med flera andra åtgärder. Behovet av ett

problembaserad lokalt anpassat helhetsgrepp understryks.

8.1.4 Förvaltningsstrukturer och processer kan ännu bättre anpassas till problemen

För att underlätta intressentdrivna miljöåtgärder kan det behövas regelreformer och tydligare riktlinjer. Regelverk och förvaltningsprocesser är inte nödvändigtvis anpassade till ekosystemens förutsättningar eller för nya typer av problem, inklusive restaureringsåtgärder. Dessutom är de ofta obegripliga och svårnavigerade för intressenterna.

Nivåerna behöver kopplas ännu bättre. När länsstyrelse, kommun, vattenråd och markägare samverkar i en fungerande kedja når pengar och insatser fram och uppskattas. Utan en sådan struktur uppstår lätt frustration, projektstopp och misstro mot myndigheterna.

8.1.5 Goda ting tar tid och kräver långsiktighet – även stödfunktioner för samverkan

Ett effektivt intressentstyrt åtgärdsarbete bygger på att det finns ett utvecklat och kompetent kunskapsstöd för allt från ansökningsförfarandet till vilka åtgärder som är effektiva i olika områden, och hur åtgärder bör genomföras. Man behöver först etablera förtroende och en koppling till nätverk i området, vilket tar tid och behöver vara långsiktigt. Åtgärdsprocesserna, från ax till limpa, kan vara mycket tidskrävande. Exempelvis är tillståndsprocessen ofta lång, upphandling av tjänster kan ta tid och fördyras om tidshorisonterna är korta. Dessutom kan genomförandet av själva åtgärden vara beroende av säsong och väderlek. För att arbetet förblir långsiktigt hållbart krävs en bra samordning och stödjande strukturer för dialog och uppföljning, anpassad efter platsens behov samt en långsiktigt tryggad finansiering av detsamma.

Kort, med avstamp i figur 1, intressentdrivet åtgärdsarbete fungerar om det är anpassat till ekosystemet och det finns tid, resurser och kunskap för att bygga fungerande förvaltning och åtgärdsarbete. För att vara verkningsfull behöver det även understödjas av ett regelverk och en övergripande politisk styrning som är väl kopplade, där målen är i samklang med resursfördelningen, så att aktörerna kan samverka mellan alla relevanta nivåer och sektorer. I följande avsnitt fördjupas slutsatserna i de viktigaste aspekterna såsom ekosystemansatsen, intressentinvolvering och själva åtgärdsprocessen och dess drivkrafter utifrån vårt perspektiv.

8.2 EKOSYSTEMBASERAD KUST- OCH HAVSFÖRVALTNING: INBÄDDNING AV INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE

Det finns uttalade ambitioner hos politiker och myndigheter att etablera en ekosystembaserad kust- och havsförvaltning i Sverige. Detta utgör en grund för föreliggande regeringsuppdrag och en viktig förutsättning som kan främja samförvaltning generellt och intressentdrivet åtgärdsarbete specifikt. Inom myndighets- och forskarvärlden reflekterar man idag hur långt man har kommit, vart man är på väg och var det fortfarande finns utvecklingsbehov (Sundblad et al. 2024).

Havs- och vattenmyndigheten (2018) utmålar *åtgärdsprogrammet för havsmiljön* som ett bra verktyg för att börja implementera ekosystemansatsen i havsförvaltningen, så som det även gjorts inom EBHF-projektets tre pilotområden (Utredare på HaV et al., 2025). Havs-



och vattenmyndigheten ser ekosystemansatsen som ”en övergripande strategi som syftar till att förstå och hantera alla delar av ett ekosystem, inklusive dess biologiska, sociala och ekonomiska komponenter [...] Ekosystembaserad havsförvaltning ska ses om ett konkret tillvägagångssätt att tillämpa ekosystemansatsen i praktiken” (2025, s. 8).

Statsvetaren Anders Ivarsson Westerberg (2024) ser ekosystemansatsen och dess adaptiva förhållningssätt som ”ett sätt att försöka utmana eller anpassa förvaltningen till områdets komplexitet”. Samtidigt menar han att ansatsens principer i vissa fall kan vara svåra att förena med den svenska förvaltningsmodellen då de går på tvärs med vad som anges i regeringsformen. Trots detta kan olika drag av ekosystemansatsen som redan finns förvaltningsstrukturen så som samrådsprocesser och medborgarinflytande utnyttjas och utvecklas. Enligt forskningen finns dock ett antal utmaningar. Diskussioner om nya angreppssätt och policypaket fordrar avvägningar och förhandlingar mellan olika aktörer. Dessa processer innehåller utöver instrumentella styrmedel såsom lagar, indikatorer och mål, mer ideologiska och kulturella faktorer för styrning. Sådant kan innebära påverkan av normer, spridning av information etc. Dessutom ökar komplexiteten ju fler hierarkiska förvaltningsnivåer som är inblandade eller om dessa skär över flera geografiska områden eller förvaltningssektorer. För att hitta rätt balans i styrningen samt tillåta styrmedlen att komplettera istället för att störa varandra kan man skilja mellan horisontella (direkta och traditionella) och vertikala (indirekta) styrmedel (Howlet och Del Rio, 2017). De horisontella är anpassade till situationer där organisationer och aktörer samverkar under nätverksliknande former, medan de vertikala kan behöva lite extra uppmärksamhet så att önskade effekter även uppnås mellan nivåerna.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår i sin senaste rapport om ekosystembaserad havsförvaltning att den kan fungera som en utgångspunkt för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete och är utformad för att komplettera den befintliga organisationsstrukturerna snarare än att skapa nya, parallella system (Utredare på HaV et al., 2025). Genom att bättre samordna och stärka existerande initiativ kan genomförandet av åtgärder bli mer resurseffektivt och målinriktat. Då den föreslagna förvaltningsformen snarare är en process som ska kunna hantera förändrade förutsättningar bör den öppna upp för ett mer tvärssektoriellt arbete och ett större utbyte mellan olika förvaltningsnivåer och inte låsa in förvaltningen i givna ramar.

8.3 INTRESSENTINVOLVERING: SYFTET BESTÄMMER FORMERNA

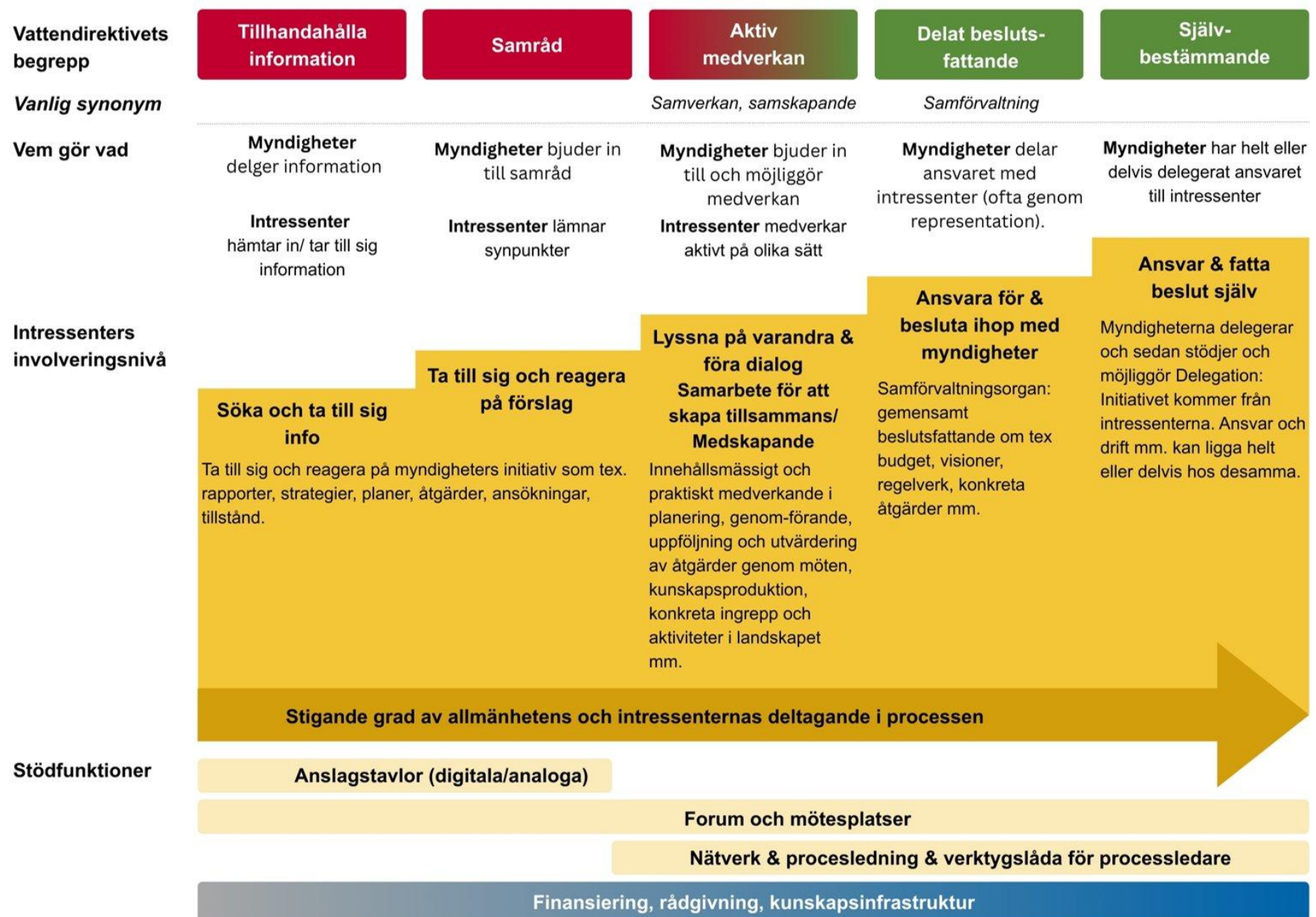
För att skapa klarhet om vad som menas med intressentinvolvering och lyfta fram vad som är viktigt har figur 5 utvecklats. Den bygger på figur 2 i kapitlet *Förvaltningsformer – en överblick*. Den visualiserar intressenters involvering i myndigheters arbete i form av fem trappsteg som bygger på varandra med stigande intensitet av interaktion mellan myndigheter och intressenter (lejongul trappa). Terminologin som används baseras i vattendirektivet. Till vänster och längst ner i trappan (med fokus på myndigheters initiativ - röd) ligger de formella delarna som innefattar förmedling av information och kommentarer och synpunkter genom *samråd*. I den centrala delen av trappan befinner sig *aktiv medverkan*. Här pågår en mer kontinuerlig interaktion där mest ömsesidigt lärande möjliggörs,



vilket underlättar en bredare identifiering och lösning av problem. Med en bra processledning kan samförstånd om problemen och vad som bör göras och ett nätverk av intresserade aktörer uppstå. Samförståndet i nätverket kan sedan fungera som viktig drivkraft för det fortsatta arbetet. En viktig förutsättning är att man har lyckats etablera ett gott förtroende och en vi-känsla mellan aktörerna (se Utredare på HaV et al., 2025, figur 5). Om man vill arbeta längre upp till höger på trappan genom t.ex. *gemensamt beslutsfattande* eller *delegerat ansvar*, så att intressenternas involveringsgrad höjs (grön) blir det viktigt med ömsesidigt utbyte, transparens och tydlighet från alla parter, d.v.s. att kunskap, behov, planer och förslag från aktörerna "underifrån" möter i en motström detsamma "ovanifrån" från myndigheterna.

Här blir kommunikationskanaler och stödfunktionerna och deras kontinuitet viktiga: informationsspridning, tillhandahålla forum och mötesplatser (beige) samt verktyg för att leda processer och nätverk. Kunskap av olika slag och en gemensam kunskapsbank är en ytterligare grundläggande förutsättning (blå). I samband med åtgärdsarbete är det ofta nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner som står för grundläggande stödfunktioner, verktyg och processledning. Detta kräver resurser, liksom finansiering och rådgivning och behöver vara på plats i åtgärdsarbetet även om processansvaret delegeras. Forskning och praktiska erfarenheter inom andra projekt med samverkansfokus mellan förvaltning och andra aktörer (t.ex.. Prutzer et al. 2021, Morf et al. 2023) betonar vikten av kontinuitet och professionalitet i den samlande och stödjande funktionen för att möjliggöra interaktion som är långsiktig, skapar och upprätthåller förtroende och skapar konstruktiv dialog.

Den som initierar och leder processer bör dessutom alltid fråga sig "*varför involvering?*" eftersom alla i processen kan ha olika motiv att delta som inte nödvändigtvis överlappar (t.ex. uppfylla formella krav, hålla sig uppdaterad, påverka resultaten). Syftet styr både vem som ska involveras, timingen och formen (Morf et al. 2019; Giacometti et al. 2020). Här behövs en bra kunskap om aktörerna och lyhördhet för deras behov och motiv från processledarens håll, samt transparens och tydlighet om vad man kan förvänta sig.



Figur 5: Syntesbild intressentinvolvering: Roller, aktivitetsnivå, stödfunktioner.

Källa: syntes av Prutzer 2020, Morf et al. 2019 och Giacometti et al. 2020 genom författarna Morf och Prutzer, layoutad av Megan Smilikis och Aimee Nuñez Valadez.

Som ett exempel långt upp på trappan med ett starkt underifrånperspektiv i innehåll och arbete och med stöd ovanifrån genom HaV har projektet *Ekosystembaserad havsförvaltning* i två av sina pilotområden valt att ha ett fullständigt öppet förhållningssätt till vem som kan delta. Alla som är intresserade av kust- och havsmiljöfrågor inom dessa pilotområden är välkomna. Arbetet är engagemangsdrevet, d.v.s. de som är på mötet bestämmer vad som ska jobbas med. Lokala och regionala krafter, alltså både myndigheter och andra, verkar inom sina respektive formella och informella mandat (som kan variera baserat på vilka som är med) och inom ramarna för riktlinjer, lagar och regler ovanifrån. Här är det alltså inte myndigheter som avgör vilka frågor som ska hanteras och deltagare som "bara" ingår, utan alla intresserade möts i informella dialoger som de själva styr över. Där man ser att man har möjlighet och resurser att samarbeta gör man det. Tillgången till de kunskapsstarka nätverken och de initierade dialogerna som uppstår genom arbetet gör att var och en som deltar kan fatta mer välgrundade beslut i arbetet i sin egen vardag. Konkret information om hur man kan jobba på detta sätt finns i projektets hand (Utredare på HaV et al., 2025).

8.4 PROCESSPLANERING: IDENTIFIERA OCH TA VARA PÅ DRIVKRAFTERNA

Baserat på ovanstående analys och en incitamentskedja för frivilligt åtgärdsarbete hos markägare i jordbrukslandskapet som har tagits fram av HaV (HaV, 2018) föreslås att tänka i en incitamentskedja för intressentdrivna åtgärder i kustvatten, se Figur 6. Kedjan inkluderar en logik som bäddar för att rätt åtgärd kan ske på rätt plats. Som första steg måste *åtgärdsbehoven* etableras, baserat på ekosystembaserad forskning och planering i ett specifikt kustvattenområde – tillsammans med lokalt åtgärdsunderlag och åtgärdssamordning. Baserat på detta behöver det verkliga åtgärdsbehovet synliggöras både lokalt, regionalt och nationellt. Sedan behöver en genomförandeanalys göras, där övriga nyttor synliggörs, för att en *åtgärdsvilja* ska uppstå på alla nivåer och inom *finansieringsramarna*. Med åtgärdsvilja och finansiering på plats kan man skapa en *kostnadseffektiv åtgärdsplanering* som kan inkludera intressenter som kan tänka sig att utföra åtgärderna. Här behövs en omfattande åtgärdssamordning om fördelning av medel, prioritering av åtgärder och plan för genomförande. Därefter kan de faktiska åtgärderna påbörjas med hjälp av konsulter och entreprenörer ibland med stöd av intressentdrivna insatser. Blir detta till goda *resultat* kan detta skapa *uppskattning* och bli både en drivkraft men även en del i ett uppdaterat lokalt åtgärdsunderlag som ger riktning framåt. Till detta behövs en systematisk uppföljning och utvärdering som slutar förvaltningscirkeln (se ovan figur 4). Detta illustrerar även att det finns många olika moment och komplexiteten i åtgärdsprocessen, som kan göra den både kommunikations-, resurs- och tidsintensiv. Observera att åtgärdsarbetets timing är även beroende av ekosystemens förutsättningar som t.ex. väderförhållanden, fiskarnas lek eller fåglarnas häckningsperiod - som utgör bottenplattan i figur 1, ytterligare ett argument för att tillämpa ekosystemansatsen.



Figur 6: Incitamentskedja för intressentdrivet åtgärdsarbete. Källa: HaV, 2018, s. 125, lätt omarbetad för att passa kustvatten genom författarna.

Sammanfattningsvis kan intressentdrivet åtgärdsarbete ses som ett viktigt komplement, om än ingen universallösning för att åtgärda brister i förvaltningssystemet. Arbetssättet kan inte långsiktigt kompensera för fragmentering eller för tids- och resursbrist, men kan överbrygga problem och svagheter av en mer tillfällig karaktär och vara ett led i en adaptiv förvaltning. Att jobba med intressenterna har dock sina egna krav och förutsättningar – om det skall vara meningsfullt ur allas perspektiv och leda till önskvärda effekter i kust- och havsmiljön.

Då det måste finnas ett gediget stöd till processen (blå och grå i figur 1) kan man inte nödvändigtvis förvänta sig en stor direkt ekonomisk kostnadsbesparing. Vinsterna ligger i kvaliteten och platsförankringen som kan uppstå. Potentialen för en ökad effekt av åtgärder och faktisk miljöförbättring är som störst där myndigheters och privata aktörers syften överlappar. Sådana samverkansformer förutsätter dock att båda sidor är transparenta med sina mål för att bygga upp en förtroende och en fungerande samarbetskultur. Endast genom ömsesidig öppenhet och tydlighet kan samförvaltning och intressentdrivet arbete långsiktigt gagna både förvaltning, lokala aktörer och miljön.

Åtgärdsarbete med ett ekosystembaserat förhållningssätt kan inte alltid inkludera hela ekosystem, men bör heller inte isoleras till enskilda problem eller arter, eftersom överlappande utmaningar och komplexa samband är ofrånkomliga. Det behövs en förvaltningsstruktur som främjar öppenhet och möjliggör ett byggande av broar mellan olika tematiska organisationslinjer och relaterade aktörer, och där strukturer och regelverk inte hämmar eller fördröjer nödvändiga åtgärder, särskilt när behovet är stort och brådskande.

Personer och processer är lika viktiga som innehållet, när det gäller tid, kompetens och resurser. En effektiv och robust förvaltningsstruktur för miljöåtgärdsarbete kräver särskild uppmärksamhet på sådant som indikerar sårbarhet, såsom nyckelpersoners bortfall samt förändringar i politiska prioriteringar och resurstillskott.

En förutsättning för adaptiv och effektiv styrning är välfungerande miljöövervakning samt tydlig uppföljning av denna, som möjliggör utvärdering av åtgärdernas faktiska

effekt. Vid planering av miljöåtgärder behöver även insatser för följeforskning och uppföljning integreras på ett systematiskt sätt.

För att stärka robustheten över tid bör både regeringen och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och andra myndighetsaktörer beakta dessa aspekter när åtgärdsarbete regleras, planeras, implementeras, följs upp och revideras.

9 LITTERATURLISTA

Baltic Waters 2021. *Levande vikar ska ta reda på hur Östersjöns barnkammare kan restaureras*. Tillgänglig: <https://media1.balticwaters2030.org/2021/03/levande-vikar.pdf>

Bernard H. R. 1995 2nd ed. *Research methods in anthropology. Qualitative and quantitative approaches*. Altamira press. Walnut Creek.

Cedergren E., Huynh D., Morf, A. och Moodie J. 2020. Strengthening regional resilience through adaptive collaboration: A case study on the fisheries co-management: Northern Bohuslän. Policy brief 2020:5. Nord Regio. (Hämtad 250930) <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1465522/FULLTEXT01.pdf>

Cinque, S. 2008. *I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.

Cooke, B.; Khotari, U. 2001. *Participation: The New Tyranny?* Zed Books: London, UK; New York, NY, USA.

CBD (Convention on Biological Diversity). 1998. Decision III/14: Guidelines for the ecosystem approach. Retrieved from <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-03/dec-03-14-en.pdf>

Fiskeriverket. 2007. *Regional och lokal samförvaltning av fiske*. Västra Frölunda: Intellecta Docusys. (Hämtad 2020-11-24) <https://www.havochvatten.se/download/18.64f5b3211343cffddb2800022876/1560172842121/samforvaltning-av-fiske.pdf>

Germond, B. 2018. Clear skies or troubled waters: The future of European ocean governance, *European View*, Vol 17 (1) 89-96.

Giacometti, A, (ed) Cedergren, Eliassen, Gee, Kull, Moodie, Morf A. 2020. *Handbook for stakeholder involvement in MSP*. BONUS BASMATI deliverable 2.3. Nordregio, Stockholm. https://bonusbasmati.eu/wp-content/uploads/2020/09/BONUS_BASMATI_Del_2_3_handbook.pdf

Hansen J, Andersson HC, Bergström U, Borger T, Brelin D, Byström P, Eklöf J, Kraufvelin P, Kumblad L, Ljunggren L, Nordahl O & Tibblin P. 2020. *Våtmarker som fiskevård-såtgärd vid kusten. Utvärdering av restaurerade våtmarkers effekt på fiskreproduktion och ekosystemet längs Östersjökusten*. Stockholms universitets Östersjöcentrum, rapport 1/2020. Tillgänglig: https://www.su.se/polopoly_fs/1.561034.1623655507!/menu/standard/file/Va%CC%8Atmarksrapport%20O%CC%88stersjo%CC%88centrum.pdf

HaV (Havs- och vattenmyndigheten) 2024a. Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer. Del 1 – Mot ett samordnat åtgärdsarbete.

HaV (Havs- och vattenmyndigheten) 2024b. Fysisk påverkan och biologisk återställning i grunda kustvattenmiljöer. Del 2 – Åtgärdsarbete i praktiken.

HaV (Havs- och vattenmyndigheten) 2024. Delredovisning av regeringsuppdrag att vidareutveckla åtgärdsamordning för avrinningsområden. Tillgänglig:

https://www.havochvatten.se/download/18.11a394e9193bc792f73569e9/1734521802973/Delredovisning-2024-RU-atgardssamordning_beslutad.pdf

HaV (Havs- och vattenmyndigheten) 2018. Redovisning av regeringsuppdrag om Pilotområden mot övergödning. Tillgänglig: <https://www.havochvatten.se/download/18.776ad6291789926467045c2b/1744026755212/Redovisning%20av%20regeringsuppdrag%20Pilotomr%C3%A5den%20mot%20%C3%B6vergoeding%20%C3%B6dning.pdf>

Holmgren, L., Sandström, C. och Zachrisson, A. 2017. Protected area governance in Sweden: new modes of governance or business as usual? I *The International Journal of Justice and Sustainability*. 22(1): 22-37.

Howlet, M, Vince, J & Del Río, P. 2017. Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs. *Politics and Governance*, Volume 5, Issue 2, Pages 69-78.

Ivarsson, Westerberg, A. 2024. Utvärdering av förutsättningarna för en ekosystembaserad havsförvaltning i Sverige. Rapport nr 2024:7, Havsmiljöinstitutet. Tillgänglig: <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie/utvardering-av-forutsattningarna-for-en-ekosystembaserad-havsforvaltning-i-sverige>

KTH:s svensk-engelska ordbok 2025-07-01, s. 34. Tillgänglig: <https://www.kth.se/social/files/6882a6e70cecad034667467/kth-svensk-engelsk-ordbok-2025-07-01.pdf>

Lindberg, J. 2012. Värdet av att släppa kontrollen. *Mitt i metoden*, 49.

Long, R. D., Charles, A., & Stephenson, R. L. 2015. Key principles of marine ecosystem-based management. *Marine Policy*, 57, 53–60.

Macpherson, A. J., Shucksmith, R. J., & Gray, T. 2021. 'Hooks' and 'Anchors' for relational ecosystem-based marine management. *Marine Policy*, 130. Morf, A. 2006. Participation and planning in the management of coastal resources conflicts: Case studies in West Swedish municipalities. Ph.D. Dissertation. Göteborg; Göteborgs Universitet, Institutionen för globala studier, Human Ekologiska sektionen.

Morf, A., Kull, M., Piwowarczyk, J. och Gee K. 2019. Towards a Ladder of Marine/Maritime Spatial Planning Participation. I Zaucha, J. & Gee, K. (red.) *Maritime Spatial Planning past, present, future*. Chapter in Anthology on 'Marine spatial planning – past, present, future', chapter 10 In: Zaucha, J., & Gee, K. (eds). *Marine spatial planning – past, present, future*. Palgrave Macmillan. Pp. 219-244. ISBN 978-3-319-98695-1 ISBN 978-3-319-98696-8 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98696-8>

Morf, A.; Moodie, J.; Gee, K.; Giacometti, A.; Kull, M.; Piwowarczyk, J.; Schiele, K.; Zaucha, J.; Kellecioglu, I.; Luttmann, A. 2019. Towards sustainability of marine

governance: Challenges and enablers for stakeholder integration in transboundary marine spatial planning in the Baltic Sea. *Ocean. Coast. Manag.*, 177, 200–212

Morf, A., Dagård U., Eriksson J., Godhe A. 2011. The Road Towards Koster Sea National Park –Potentials and Challenges of Implementing Ecosystem Based and Participatory Maritime Management. Deliverable 6.8 Case study Koster. HERMIONE report. Gothenburg University, School of Global Studies, Gothenburg

Morf, A., Sandström, A., och Jagers, S.C. 2017. Balancing sustainability in two pioneering marine national parks in Scandinavia, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 139, April 2017, pp. 51–63, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.01.002>,
<https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.01.002>

Prutzer M, Svärd M, Hersinger A. 2024. Exempel på verksamhetsmodeller för ekosystembaserad havsförvaltning, Havs miljöinstitutet, 2024.

Prutzer, M.; Morf, A.; Nolbrant, P. 2021. Social Learning: Methods Matter but Facilitation and Supportive Context Are Key—Insights from Water Governance in Sweden. *Water*, 13, 2335. <https://doi.org/10.3390/w13172335>

Prutzer, Madeleine 2020. Lokal samverkan i vattenförvaltningen med vattenråden i fokus. Utvärdering av projektet Water Co-Governance i Sverige. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:7. Havs- och vattenmyndigheten. Göteborg.

Regeringsuppdraget 'Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning'. DNR 2025-000001. 2025 Havs- och vattenmyndigheten

Rådelius, C. 2002. Självstyre eller samförvaltning? Problem och möjligheter utifrån en studie av världsarvet Laponia. Doktorsavhandling. Luleå: Luleå tekniska universitet.

Sundblad, E.-L., Gilek, M., Gipperth, L., Ivarson Westerberg, A., Langlet, D. (Red). 2024. Fakta och tankar om nationell havsförvaltning. En antologi om ekosystembaserad förvaltning. Havsmiljöinstitutet. Rapport nr 2024:6.

Sjölander-Lindqvist, A., Larsson, S., Bennett, J. 2021. Att leva nära stora rovdjur: Perspektiv på psykosociala och socioekonomiska konsekvenser. Naturvårdsverkets rapport 7005.

UNCED, 1992. Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. Rio de Janeiro, 3–14 juni 1992.

UNEP/MAP/PAP. 2019. Common Regional Framework for Integrated Coastal Zone Management. PAP/RAC, Split 2019.

Utredare på HaV (Havs- och vattenmyndigheten), Prutzer M., Balkfors K., Ershammar D., Höök J., Sörman K (red.). 2025. Handbok för regional ekosystembaserad havsförvaltning, erfarenheter från tre pilotområden. Rapportnr: 2025:03. Tillgänglig: <https://www.havochvatten.se/download/18.9294c371960137d3afa1630/1746605808669/ekosystembaserad-havsforvaltning->

handbok.pdf

Wang W.F., 2024, Eutrophication mechanisms and their impacts on coastal marine ecosystems, *International Journal of Marine Science*, 14(4): 285-294 (doi: 10.5376/ijms.2024.14.0032)

Wendelheim, A., & Rodell Lundgren, K. 2021. Öppenhet och tillitsspiralen: Utveckling på riktigt. Ekerlids förlag. ISBN 9789189323209.

Zweifel, U.L., Gipperth, J., Bergström, L., Ivarsson Westerberg, A., Stage, J., Sundblad, E-L., Wennhage, H. och Westholm, A. 2023. Stärkt uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Rapport nr. 2023:2, Havsmiljöinstitutet.

Östersjöcentrum. 2025. *Fosforhalterna minskar i Högklykeviken*. Tillgänglig: <https://www.su.se/stockholms-universitets-ostersjocentrum/nyheter/fosforhalterna-minskar-i-h%C3%B6gklykeviken-1.822939>

10 APPENDIX A – ENKÄTMALLEN

Inledande frågor

1. Vilken organisation företräder du/ni? (Fritext)
2. Hur många är ni som svarar på enkäten tillsammans? (Fritext)
3. Har du/ni erfarenhet av åtgärdsarbete?
 - a. Ja
 - b. Nej
4. Har organisationen jobbat med åtgärder riktade mot specifika arter listade i uppdraget, i så fall vilka? (Flervalsalternativ)
 - a. Torsk
 - b. Siklöja
 - c. Strömming/Sill
 - d. Makrill
 - e. Gädda
 - f. Abborre
 - g. Blåmussla
 - h. Annat
5. Med hänvisning till regeringsuppdraget: Vilka av följande åtgärder har du/ni erfarenhet av att jobba med? (Flervalsalternativ)
 - a. Åtgärder mot övergödning i kustnära ekosystem
 - b. Begränsa påverkan från säl och skarv
 - c. Fysisk påverkan och förlust av habitat
 - d. Åtgärder för att hantera mellanartskonkurrens
 - e. Annat

Roller och mål

6. Vilka delar arbetar ni med i åtgärdsarbetet? (Flervalsalternativ)
 - a. Planering av åtgärdsbehov
 - b. Prioritering av åtgärdsbehov
 - c. Handfast åtgärdsarbete

- d. Utvärdering/Uppföljning av åtgärder
- e. Organisering
- f. Stödjande arbete (kurser, informationsmöten etc.)
- g. Miljöövervakning
- h. Information
- i. Annat

7. Vilka målsättningar har organisationen satt upp för åtgärdsarbetet? (Fritext)

Samverkan

8. Vilka andra aktörer samverkar ni med? (Flervalsalternativ)

- a. Kommun
- b. Region
- c. Länsstyrelser
- d. Lokala åtgärdssamordnare
- e. Vattenorganisationer (råd, förbund)
- f. Havs- och vattenmyndigheten
- g. Naturvårdsverket
- h. Sjöfartsverket
- i. Yrkesfiskare
- j. Svenska Båtunionen
- k. Sportfiskeföreningar
- l. Jaktföreningar
- m. Mark- eller fiskerättsägare
- n. Fiskevårdsföreningar
- o. Vattenkraftsbolag
- p. Friluftsförbundet
- q. Naturskyddsföreningen
- r. LRF
- s. WWF
- t. Annat

9. Hur arbetar ni med att förankra åtgärdsbehov samt förslag på åtgärder lokalt och regionalt? (Flervalsalternativ)
- a. Artiklar i tidningar
 - b. Skriftlig information
 - c. Informationsmöten
 - d. Insamlande av synpunkter
 - e. Möten på plats
 - f. Hittar lösningar tillsammans med intressenter
 - g. Annat
10. Hur skulle samordningen för det lokala åtgärdsarbetet kunna utvecklas till att bli mer intressentdriven? (Fritext)

Planering och organisering

11. Hur vet ni vilken åtgärd ni ska genomföra? (Fritext)
12. I vilken utsträckning har ni möjlighet att genomföra åtgärder där de får mest effekt? (Likertskala)
- Inte alls – I liten utsträckning – Till viss del – I stor utsträckning – Helt och hållet
13. Vilka åtgärder skulle ni gärna vilja arbeta mer med? (Flervalsalternativ)
- a. Åtgärder för att minska övergödning
 - b. Begränsa påverkan från säl
 - c. Begränsa påverkan från skarv
 - d. Minska fysisk påverkan och förlust av habitat
 - e. Åtgärder för att hantera mellanartskonkurrens (vänligen specificera i fältet ”Annat/Other”)
 - f. Redskapsutveckling för att minska bifångst
 - g. Skapa fria vandringsvägar för migrerande fisk
 - h. Annat
14. Vilka begränsningar finns för att genomföra de åtgärder som skulle få bäst effekt? (Fritext)
15. Hur skulle åtgärdsarbetet kunna utvecklas för att bli mer effektivt? (Fritext)

Finansiering

16. Hur finansieras era åtgärder? (Flervalsalternativ)

- a. LONA (lokala naturvårdsprojekt)
- b. LOVA (lokala vattenvårdsprojekt)
- c. Övriga bidrag via HaV från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö
- d. Regionala medel
- e. EU-medel (Interreg, Leader, LIFE)
- f. Havs- fiskeri- och vattenbruksprogrammet
- g. Medel från intresseorganisationer
- h. Forskningsmedel
- i. Naturvårdsverkets anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur
- j. Privat finansiering
- k. Annat

17. Hur tycker du att fördelning av statliga medel till aktörer fungerar idag? (Likert-skala)

Inte alls – I liten utsträckning – Till viss del – I stor utsträckning – Helt och hållet

Avslutande frågor

- 18. Finns det något du skulle vilja lägga till? (Fritext)
- 19. Är det någon mer vi borde kontakta? (Fritext)

11 APPENDIX B – INTERVJUER: SAMLADE RESULTAT

11.1 FORSKARE

Inom ramarna för uppdraget genomfördes en orienterande intervju med en forskare vid ett av Sveriges universitet. Forskaren återkom under intervjun kring frågan om finansiering och hur den möjliggör eller hindrar ett uppbyggande av en tillräcklig kunskapsbas för att kunna genomföra intressentdrivet åtgärdsarbete i kustmiljö. Forskaren betonade vikten av ett helhetsgrepp och en önskan om att ge forskningen möjlighet att generera robusta svar på generella frågor rörande exempelvis predation från säl och skarv.

Är det någonting jag verkligen vill så är det att politiken ska tänka till, ta ett samlat grepp och göra en sak rejält. Så att man får ett vetenskapligt solitt och robust svar på en generell fråga som faktiskt direkt kan användas i förvaltning och inte att man kan få kritik att det är för lokalspecifikt eller så. Nu måste det göras ordentligt.

I samband med detta framhöll forskaren att orsaken till minskande rovfisk i kustekosystemen inte kan härledas till predation utan snarare till mänsklig påverkan i form av storskaligt fiske, eutrofiering och exploatering längs Sveriges kust. Med det sagt menar forskaren att det i teorin även kan ske kraftig predation lokalt, men i och med att de försök och studier som gjorts har skett på en för liten skala för att ge en generell tillförlitlighet vore det fel att anta att det är predationen allena som orsakar nedgången i bestånden som listas i detta regeringsuppdrag.

Vidare framhölls att det generellt sett finns ett samförstånd i behovet av en förbättrad ekologi i kustekosystemen, däremot kan målbilden och synen på åtgärders framgång se olika ut. ”Utförarna kanske anser att det är en framgång att det kommer upp fisk i våtmarken medan jag som forskare anser att det är en framgång om vi kan styrka att det faktiskt ger en ökad mängd fisk.”. Framför allt betonades vikten av att få till en enighet i forskarvärlden, att knyta samman perspektiv och kunskaper för att skapa det robusta kunskapsunderlag som krävs för att kunna initiera intressentdrivet åtgärdsarbete som med säkerhet har effekt.

Hade staten sagt att nu ger vi 25 miljoner till en huvudman med kravet att huvudmannen knyter Sveriges samlade expertis i den aktuella frågan för att göra ett storskaligt försök och pytsar ut pengarna så att alla får del av kakan, då har jag svårt att säga se att de skulle säga nej.

11.2 FISKARE

Nedan redovisas svaren från intervjuer med två småskaliga yrkesfiskare (en på västkusten och en på Östkusten) respektive en företrädare för Sportfiskarna separat.

11.2.1 Yrkesfiskare

Ett centralt tema under intervjuerna med yrkesfiskarna var kunskapsutbytet mellan yrkesverksamma småskaliga fiskare och fiskeriförvaltningen. I en av intervjuerna uttryckte

fiskaren att trots upprepade dialogmöten, studiebesök och samråd finns fortfarande en oförståelse för den yrkeskunskap som yrkesfiskarkåren förvaltar. ”Vi visar och berättar, men veckan därpå är det som att de aldrig hört det.”. En av yrkesfiskarna lyfte även graden av tillit som ett hinder för ett gynnsamt intressentdrivet åtgärdsarbete och betonade även kontinuerligt förtroende som en nyckelfaktor för att relationen mellan myndigheter och yrkesverksamma fiskare och potentiella åtgärdsutförare ska vara hållbar och varaktig.

Under samma intervju framkom det att många åtgärder kan genomföras utan att det skapar extra arbete för fiskarna samt att många av de som fortfarande är yrkesverksamma genomför åtgärder dagligen genom att reglera maskstorlek, se över sina redskap för att ge så liten påverkan på den akvatiska miljön som möjligt samtidigt som den undviker bifångst i största möjliga utsträckning. Däremot upplever fiskaren att dessa goda egenskaper bland yrkesfiskarkåren, med särskild betoning på de småskaliga yrkesfiskarna, inte ses och värderas utan snarare att alla fiskare, såväl pelagiska trålare som skärgårdsfiskare med selektiva redskap dras över samma kam. ”Det ser ju väldigt olika ut på alla båtar, alla har sina egna tricks med olika masker och påsar hur man gör och allting. Så det är så svårt när alla dras över en kam när man fiskar. I verkligheten så är det ju några som fiskar djupt, och några fiskar grunt osv.”

Den andra fiskaren som intervjuades framhöll också möjligheten för yrkesfiskare att genomföra åtgärdsarbete, kanske även tillsammans med andra intressenter även på land så som att restaurera vattendrag för att öka lekmöjligheterna för gädda och abborre. Under intervjun blev det tydligt att i kontexten där denna fiskare var verksam fanns ingen konflikt med markägare om restaureringsåtgärder på deras mark. Snarare finns ett samförstånd om att miljön behöver tas om hand och att det finns ett behov av att skapa gynnsamma habitat för att få fart på återväxten av fiskpopulationer, exempelvis gädda och abborre. Fiskaren berättar att de vid flertalet tillfällen deltagit i punktinsatser som genomförts av länsstyrelsen i det aktuella länet för att restaurera vattendrag och skapa fria vandringsvägar för fisk. ”Vi har inte haft några speciella konflikter med markägare direkt, de vill ju att fisken ska finnas.”

11.2.2 Sportfiskare

Organisationen Sportfiskarna har arbetat i 20 år med att koordinera åtgärder längs östkusten, främst fysiska restaureringar så som habitatförbättringar. De tillämpar en arbetsmodell som innefattar inventeringar för att identifiera behov och genomförbarhet som innefattar samverkan med markägare (ofta frivilliga åtgärder). Sportfiskarnas funktion är ofta att länka samman behov, finansiering och utförare.

Den roll vi säger att vi har är att vi ska vara någon slags katalysator eller spindel i nätet som får saker att hända som annars inte skulle bli gjorda och vi har en uppsökande verksamhet. Vi identifierar behov och tar kontakten med fastighetsägare, men blir också kontaktade av fastighetsägare som vill ha hjälp att genomföra åtgärder.

Arbetet med rovfiskbestånd som gädda, abborre och havsöring kommer först i ledet för Sportfiskarna, då dessa arter ses som centrala för både ekosystem och sportfiske. De

söker även utöka arbetet med att skapa ett helhetsperspektiv genom att kombinera fysiska åtgärder med förvaltningsåtgärder (t.ex. fiskeregler). Vidare beskriver representanten för Sportfiskarna att de vill belysa och lyfta fram de regionala skillnader som råder. ”Man måste fundera på vilka åtgärder som är betydelsefulla i olika typer av kust.” Exempelvis kräver ostkusten andra lösningar än västkusten på grund av att ekosystemen ser helt olika ut.

När det kommer till lokala behov och förutsättningar beskrivs tre huvudsakliga utmaningar för intressentdrivet åtgärdsarbete i kustekosystem. Dels juridiska hinder i form av komplexa tillståndprocesser ”Idag är det ju samma tillståndprocess om du ska restaurera en vattenmiljö som vid exploatering”. Dels en finansiering som präglas av osäker långsiktighet med i stor utsträckning projektbaserade medel. Slutligen upplever de att markägare kan utgöra hinder i implementeringen av åtgärder, då det kan vara svårt att få med alla i större avrinningsområden t.ex. på grund av jordbruksintressen. Ytterligare två nyckelfaktorer för ett intressentdrivet åtgärdsarbete lyfts fram. Lokalt engagemang är den ena, där Initiativ Utö i skärgården anges som exempel, och den andra är privat finansiering via stiftelser eller företag. ”Jag skulle säga att finansiering och långsiktighet i finansieringen och inriktning på finansieringen är det som är mest avgörande. Att pengarna kan användas där de gör störst nytta och att vi kan räkna med att det finns pengar framöver”

Sportfiskarna samverkar med en rad statliga aktörer så som länsstyrelser, kommuner, universitet, Naturskyddsföreningen och lokala föreningar (t.ex. Rädda Vikar) för att nå ut med och få igenom sitt arbete. Ett exempel på nätverk som de är verksamma inom är Fiskförvaltning Gotland vilka träffas regelbundet för att genomföra och planera åtgärder. Däremot ser Sportfiskarna att det råder brist på strukturerad förvaltning då t.ex. endast 4 av 21 län har samrådsgrupper för fiskeförvaltning. ”För att få till en bra förvaltning behöver vi veta hur mycket fisk det fångas och kunna göra bedömningar av hur fiskbestånden ser ut. Det är väldigt bristfälligt när det gäller de arter som i huvudsak fiskas inom sport och fritidsfisket idag.” Framgent önskar Sportfiskarna en mer flexibel finansiering, förenklade tillståndprocesser för miljöåtgärder, samt långsiktiga avtal för åtgärdssamordnare.

11.3 FÖRVALTARE

Två förvaltare från både kommunal- och länsstyrelsenivå intervjuades, och redovisas nedan med nyckelcitat från bägge respondenter.

Stor vikt läggs vid enskilda personer på lokal nivå som möjliggör restaurering eller andra typer av åtgärder genom att tillåta dessa aktiviteter på sin mark. ”Det är ju mycket åtgärder som initierats från lokal nivå. Jag skulle vilja säga att de är nästan alltid knutna till eldsjälarna ute i bygden.” Huruvida åtgärdsarbetet genomförs eller inte är ofta beroende av dessa personer. Utan eldsjälarna som skapar den lokala förankringen skulle myndigheter inte ha möjlighet att genomföra åtgärder på annan mark än den statligt ägda, eftersom de saknar rådighet i övriga områden.

Långsiktig finansiering är en annan punkt som dyker upp som en utmaning i båda

intervjuerna. Den återges höra ihop med det förtroende som byggs upp mellan finansiär (i detta fall kommun eller länsstyrelse) och åtgärdsutförare. De beskriver att det behöver finnas en kontinuitet i hur pengarna fördelas och kommer in, för att det överhuvudtaget ska vara aktuellt att starta upp ett större projekt. Det behöver också finnas sätt för kommun och länsstyrelse att kanalisera medlen på ett effektivt sätt till de som utför åtgärderna så att pengarna, när de väl finns, inte fastnar i en flaskhals av byråkrati. ”Jag skulle säga att finansiering och den långsiktig finansieringen och inriktningen på finansieringen är det som är mest avgörande. Att pengarna kan användas där de gör störst nytta och att vi kan räkna med att det finns pengar framöver.”

Ett annat tema som lyftes var kunskapsförsörjningen. Båda respondenterna pratade om att det krävs en tillräcklig kunskapsbas för att kunna utröna vilken typ av åtgärdsbehov som finns, och sedan kunna förankra detta behov lokalt för att kunna utföra åtgärderna. I samband med detta efterfrågades systematisk datainsamling och omfattande studier på bland annat fiskets påverkan på kustfiskbestånden.

Vidare föreslogs det från förvaltningshåll att man bättre ska kunna beakta de kunskaper som finns inom den småskaliga och kustnära yrkesfiskarkåren. ”Ta vara på kompetensen som finns inom yrkesfiskarkåren [...] Deras redskap och yrkeskunskap borde kunna nyttjas för åtgärder och inte bara för kommersiellt fiske.”.

Behovet av regional och lokal anpassning av åtgärder betonades i likhet med kustlänsstyrelserna och som beskrivs mer ingående under nästa rubrik. I och med att kuststräckan är så lång är det orimligt att resonera kring utmaningarna och behoven som likartade i varje del av kusten, därav kommer också lösningarna på dessa utmaningar och behov att behöva anpassas efter lokalspecifika förutsättningar.

12 APPENDIX C – WORKSHOPPAR: SAMLADE RESULTAT

Workshopparna riktade sig till olika grupper och hade olika syften, för mer information se metodkapitlet. Här följer en sammanställning av vad deltagarna i dessa workshoppar lyfte fram under dialogerna med respektive målgrupp. De olika målgrupperna var tjänstepersoner på Havs- och vattenmyndigheten och kustlänsstyrelser, forskare och en mer blandad grupp under *Tvärforum säl och skarv*.

12.1 HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har varit referensgrupp under arbetet med uppdraget och med dem genomfördes två workshoppar. Vid den första workshoppen fördes dialoger om möjligheter och utmaningar med ett intressentdrivet åtgärdsarbete, se tabell C1. Den övergripande uppfattningen var att insatserna blir mer förankrade, samordnade och kraftfulla när åtgärdsbehov samlas och lokala intressenter involveras. Det stärker genomförandet, möjliggör bredare påverkan och är avgörande för att nå miljömålen. Det betonades att det finns en missuppfattning om att staten ensamt kan genomdriva åtgärder, utan att involvera lokala aktörer, trots att markägare och lokala intressenter i praktiken är avgörande för nästan alla icke-lagstadgade insatser. Engagerade intressenter fungerar ofta som drivande krafter och kan gemensamt lyfta frågor till högre politisk nivå. För att åtgärdsarbetet ska bli effektivt krävs att finansieringen bättre speglar de faktiska behoven och att intressenter väljs med omsorg. Att utgå från att engagemang är en grundbult för att genomföra insatser var andra aspekter som lyftes fram. Samtidigt sågs risken för att engagemang och vilja inte drar åt samma håll som behov och miljöproblem. Administrativa kostnader är en annan tröskel. Det måste vara tydligt att nyttan av insatserna överväger den ökade byråkratiska bördan. Andra utmaningar är att när statliga medel används behövs tydlig prioritering och kvalitetssäkring, samt att en gemensam målbild.

Tabell C1: Sammanfattning av resultaten från det första workshoppen med referensgruppen på Havs- och vattenmyndigheten.

VILKA MÖJLIGHETER SER NI MED INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE?	- Samlade åtgärdsbehov identifieras och kan hanteras gemensamt och på så sätt nå regionala mål i ett landskapsperspektiv. - Åtgärderna får en starkare förankring till den lokala platsen och därmed större chans att de genomförs. - Intressenter engagerar varandra och kan gemensamt driva frågor som får ett större genomslag och når högre politisk nivå, om det behövs för att genomdriva åtgärden. - Många förstår inte att åtgärder ALLTID bygger på att ha med sig markägare eller lokala intressenter i processen (förutom lagstiftade åtgärder) utan tycks tro att staten kan styra det. - En ökad lokal delaktighet är nödvändig för att öka takten i åtgärdsgenomförandet och för att i sin tur nå miljökvalitetsnormerna (MKN). - Generellt samförstånd om behovet av förbättrad ekologi.
VILKA UTMANINGAR SER NI MED INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE?	- Finansieringen av åtgärder är inte anpassad efter behoven av åtgärder. - Intressenterna måste väljas med omsorg, d.v.s. bred förankring. - Att engagemang och vilja går före behov och miljöproblem. - De positiva effekterna behöver vara större än vad ökad administration kostar. - Om statliga medel ska användas för åtgärder behövs någon form av prioritering/kvalitetssäkring på de åtgärder som genomförs. - Att gemensamt identifiera ett mål. - Splittrade uppfattningar om vad som är framgångsrika åtgärder.

Under den andra workshoppen fördes en dialog om möjliga hinder och utmaningar för intressentdrivet åtgärdsarbete baserat på de preliminära resultaten, se tabell C2. Här framfördes att det generellt sett finns ett samförstånd i behovet av en förbättrad ekologi i kustekosystemen, däremot kan målbilden och synen på åtgärders framgång se olika ut.

En central punkt under samtalet handlade om att begreppsvärlden och förståelsen av olika begrepp inom förvaltning och åtgärdsarbete kan skapa onödig förvirring och att det behövs en tydligare distinktion och definition bland annat av begrepp som åtgärdssamordnare, samordning och samförvaltning. Vidare lyftes klyftan mellan intressenter och forskare. Intressenter ses ofta ha tydliga mål och har en tendens att förenkla frågor för mycket, medan forskare är mer benägna att vara mer försiktiga och ser kunskapsbristerna i högre grad. Det väcker frågor om potentialen för samverkande tillämpade experiment för att främja acceptans, och om bristande kunskapsunderlag och otillräckliga medel för nationella forskningsprojekt. Begreppet medborgarforskning belystes, och behovet av aktivt engagemang och återkoppling under hela processen betonades, liksom vikten av internationella perspektiv, särskilt inom fiske och marin nedskräpning. Dessutom behandlades behovet av långsiktig planering och lokal synkronisering av insatser, med hänsyn till geografiska skillnader och behovet av effektiv samordning mellan olika aktörer som är involverade i miljöåtgärder.

Tabell C2: Sammanfattning av resultaten från det andra workshoppen med referensgruppen på Havs- och vattenmyndigheten.

VILKA MÖJLIGHETER SER NI MED INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE?	- Praktiska experiment där forskare och intressenter samverkar kan öka acceptans och förståelse. - Medborgarforskning gällande ett sätt att stärka delaktighet och ömsesidigt lärande. - Aktivt engagemang och kontinuerlig återkoppling kan förbättra processen. - Internationella perspektiv, särskilt inom fiske och marin nedskräpning, kan bidra med värdefulla insikter. - Långsiktig planering och lokal synkronisering kan öka effektiviteten i åtgärdsarbetet.
VILKA UTMANINGAR SER NI MED INTRESSENTDRIVET ÅTGÄRDSARBETE?	- Klyfta mellan forskare och intressenter: Olika synsätt på mål och kunskap. - Långsiktig planering. - Behov av lokal samordning och koordinering av åtgärder. - Geografiska skillnader kräver platsanpassade lösningar. - Effektiv samverkan kräver bättre koordinering mellan involverade aktörer.

12.2 KUSTLÄNSSTYRELSE

Generellt gällande regeringsuppdraget uttryckte tjänstepersoner på kustlänsstyrelser att det inte är relevant för hela Sveriges kuststräcka eftersom de regionala skillnaderna behöver beaktas och behoven ser olika ut. Däremot ser de positivt på att det är flera regeringsuppdrag som uppmärksammar frågan från olika vinklar och har inneburit uppdrag för olika myndigheter.

12.2.1 Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande övergödning och förlust av strukturerande habitat

Texten är uppdelad i två huvudområden, *övergödning* samt *förlust av strukturerande habitat*, och bygger på tre aspekter av det intressentdrivna åtgärdsarbetet: drivkrafter, utmaningar samt vägar framåt med förslag och lärdomar. Samtalen rörde ibland flera områden och aspekter samtidigt. Se sammanställning av resultat för övergödning i tabell C3 och för förlust av strukturerande habitat i tabell C4.

Övergödning - Utmaningar

Intressentdrivet åtgärdsarbete inom övergödning möter många hinder som gör det svårt att återställa ekosystem och uppnå hållbara lösningar menar deltagarna. En central utmaning som nämns är "shifting baselines". Det innebär att yngre generationer ser dagens miljö som normal, vilket gör att ambitionerna för förbättringar minskar, särskilt när få upplevt en skärgård utan övergödning och med rika fiskbestånd.

Ett annat problem som betonas rör förutsättningarna i ekosystemen. Ekosystemen är självgenererande och sammanlänkade, och överfisket tillsammans med förändrade artfördelningar, som spiggens dominans på östkusten och fintrådiga algers spridning, gör det svårt att återvända till tidigare tillstånd konstaterar deltagarna. Dessutom kvarstår internbelastning och övergödning och gör att åtgärder ibland känns hopplösa, eftersom

grundproblemen inte helt försvinner.

Ett annat problem är att miljö kvalitetsfrågor är tydligt riktade i vissa kommuner och verksamheter, men stöd för annan naturvård saknas ofta. Risken för att snabba lösningar prioriteras, som t.ex. aluminiumbehandling, innan källorna till näringstillförseln åtgärdats, vilket leder till kortvariga effekter accentueras.

Andra hinder som framkommer länkar till finansiering. Finansieringsformer som LOVA och LONA ger viss stabilitet, men tillståndprocesser tar lång tid och försvårar arbetet. När det plötsligt kommer mycket pengar som ska fördelas kan de ge andra effekter än det ursprungliga syftet. Ett exempel var när det delades ut pengar för strukturstyrning, som visserligen tros ha haft en god inverkan på miljön, men också gav väldigt stora vinster till bönderna. Aluminiumbehandling är mycket dyr och endast tillgänglig för rika kommuner, vilket gör att de mest behövande platserna inte alltid åtgärdas. Behovet av att se helheten framhålls: vissa åtgärder ger inte långsiktig effekt, som exempelvis aluminiumbehandling i Riddarfjärden.

Åtgärder genomförs ofta där det finns intresserade markägare som söker bidrag snarare än där de ger störst miljönytta, berättar tjänstepersoner. Det finns länsstyrelser som har provat att jobba utifrån att hitta den perfekta platsen för åtgärder, men det har visat sig vara mer effektivt att inrikta sig på att samarbeta med intresserade markägare.

Övergödning - Drivkrafter

Drivkrafterna för intressentdrivet åtgärdsarbete inom övergödning är flera och varierande. De första drivkrafterna som nämns under dialogen, tillstånd och villkor, utgår ifrån att de är just villkorade. De är centrala när man genomför arbeten och syftar till att skydda känsliga miljöer, t.ex. genom att undvika att dra ledningar genom ålgräsängar.

Andra drivkrafter som tas upp baseras snarare på att de skapar engagemang på olika sätt. Ett exempel på det är synliga miljöproblem, som algblooming, även om välkända långvariga frågor ibland kan leda till trötthet. Samarbeten med win-win-lösningar, där olika aktörer har olika syften, kan ge positiva effekter: exempelvis har hästägare, när de insett att åtgärder mot övergödning också gynnar hästarnas hälsa, varit mer villiga att delta och söka bidrag enligt deltagare. Negativa effekter på friluftslivet, t.ex. sämre badvatten, kan också driva på förändring menar de vidare. Andra drivkrafter som lyfts fram är konsumentmakten som spelar en roll genom märkning av produkter, och miljö kvalitetsnormer som ger en tydlig riktning för arbetet. Ytterligare en drivkraft är när fina resultat som framhålls, såsom förbättrad vattenkvalitet och då motiverar både aktörer och allmänhet.

En i många fall avgörande faktor som lyfts fram är att det existerar finansiering: stabila bidragsformer, som våtmarksbidrag, LONA och LOVA, bidrar det till kontinuitet och långsiktighet i miljöarbetet.

Övergödning - Vägar framåt

En bra väg framåt kräver nära dialog mellan förvaltning och forskning för att fånga upp behov och skapa löpande kunskapsutbyte, vilket understryks av önskemål om regelbundna möten mellan aktörer, enligt deltagarna.

De lyfter också fram att finansiering behöver god framförhållning och vara stabil för att ha möjlighet att fördela pengar till bra miljöprojekt.

För att överhuvudtaget få till stånd åtgärder betonas att det är viktigt att ha med sig intresserade markägare. Praktiskt arbete med åtgärder har visat att principen att arbeta med intresserade markägare är viktigare än att hitta den perfekta platsen, erfar deltagare. De goda exemplen kan med tiden ge ringar på vattnet och viljan att genomföra åtgärder kan sprida sig.

Tabell C3: Synpunkter från kustlänsstyrelser gällande övergödning.

UTMANINGAR	- Nytt ekologiskt stadium (shifting baselines). - Åtgärder genomförs inte alltid där de har störst effekt utan där det finns någon som söker bidrag. - Få som inte upplevt en skärgård utan blomningar, grönslick och mängder av spigg. - Svårt att komma åt de stora påverkanskällorna, vilket ger låg motivation till annat... - Äpplen och päron: Utsjön och reningsverk vs "smått". - Internbelastning kan göra att åtgärder känns hopplösa. - Inte alltid tydlig positiv effekt på havsmiljön när man gör åtgärder i inlandet. - Risk att man tar genvägar innan man fixat grundproblemet... - Kostnader. - Dyra åtgärder. - Markåtkomst.
DRIVKRAFTER	- Good will . - Miljökvalitetsnormer. - Fina resultat motiverar, vattenkemi enklare... - Win win, t.ex. hästgårdar. - Många "ser" problemet genom t.ex. algblooming, vilket skapar engagemang. - Bidrag (våtmark, LONA, LOVA). - Konsumentmakt: Märkning av produkter. - Välkänt miljöproblem. - Tillstånd och villkor. - Negativa effekter på friluftsliv.
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Nära dialog mellan förvaltning och forskning för att fånga upp behov och skapa löpande kunskapsutbyte. - Stabil finansiering. - Principen att arbeta med intresserade markägare är viktigare än att hitta den perfekta platsen.

Förlust av strukturerande habitat - Utmaningar

Intressentdrivet åtgärdsarbete inom förlust av strukturerande habitat stöter också på många utmaningar. Landskapsrestaurering uppfattas ibland som oviktigt eller "flummigt" och behöver ges samma status och effektiva processer som annan naturvård, anmärker deltagare.

Flera utmaningar som knyter an till förvaltningens organisation och styrning samt regelverk framkom under dialogen. Dagens långsamma och byråkratiska vägar försvårar miljöarbete och restaurering av landskap. Andra aspekter som betonas är att det råder organisatoriskt och regelverkstekniskt kaos, med flera olika förordningar och myndigheter inblandade. Detta gör miljöfrågorna övermäktiga och svåra att hantera. Lagstiftningen uppfattas som omfattande och detaljstyrande, vilket orsakar oro bland län och domstolar. Även om det ibland finns alternativa vägar runt regler kan dessa medföra extra kostnader och ansvar. Andra viktiga hinder är att lagstiftningen ibland inte är anpassad för restaureringsarbete eller innehåller motstridiga regler. Det finns en frustration bland deltagare kring att åtgärder som påverkar hydrologin inte alltid är tillåtna, trots att syftet är förbättring.

Ett av de stora hoten som lyfts fram under mötet mot långsiktigt arbete är nedskärningar i stadsbudgetar. Redan innan är budgetar och resursfördelning ofta osäkra och varierande, poängteras av deltagare. Detta gör det svårt att planera långsiktigt och bygga upp kontinuitet.

En fråga som dryftas är att även om havet betyder mycket för människor är de inte alltid beredda att offra bekvämligheter för miljöns skull, trots att många är villiga att betala för att förbättra havet i teorin.

Olika begränsningar och omgivande faktorer som försvårar arbetet med åtgärder och beslutsfattandet framhävs: Exempelvis brist på underlag och kontinuitet av finansiering och därmed också i processerna. Dessutom ser deltagare att kunskapsluckor försvårar möjligheterna till korrekt bedömning av effekter av åtgärder och förändringar. På lokal nivå kan oklarheter kring rådighet och sakägande försvåra arbetet, och arbetet med skyddade områden kan bli kostsamt och oöverskådligt. Kommunala politiska konflikter och låsningar kan dessutom försvåra genomförandet av åtgärder, även när målen är gemensamma, är andra utmaningar som togs upp under dialogen.

Även om kust och inland hänger ihop behandlas de ofta separat, och att ekosystemansatsen ibland saknas vid finansiering anses vara centrala brister.

Förlust av strukturerande habitat - Drivkrafter

Tjänstepersoner på länsstyrelserna presenterar en rad drivkrafter för intressentdrivet åtgärdsarbete för förlust av strukturerande habitat kopplade till stöd till det lokala arbetet, samhällelig styrning och finansiering.

Det lokala engagemanget för miljöarbete för att förbättra havet betraktas främst som en drivkraft av tjänstepersoner, men är också förknippat med en oro för att folk kan ha

bristande insikt om naturvård, trots att de känner havet väl och förstår behovet av kunskap. Deltagare lyfter fram att många vill göra skillnad men vet inte alltid hur eller har inte tillräcklig rådighet, medan andra själva tar initiativ eller kontakter myndigheter, ibland med goda idéer och ibland med mindre genomtänkta förslag. Vikten av att kanalisera den positiva viljan att hjälpa till understryks. Vägledning och kunskapsöverföring är andra centrala stödjande krafter för att hjälpa till så att exempelvis bojar placeras så att de inte stör känsliga miljöer.

Även tillstånd och villkor för olika åtgärder fyller en viktig funktion för att skydda känsliga miljöer, t.ex. genom att undvika ledningar genom ålgräsängar, menar workshopdeltagare. Privata initiativ och fonder, som koldioxidkompensation eller sponsring av bojar för att skydda ålgräsängar, ökar och ger både möjligheter och risker. Därför krävs tydliga regler och en stark statlig styrning, gärna finansierad via skatter för långsiktighet, som grund för arbetet, framhåller deltagare. Erfarenheten som lyfts i gruppen är att de privata finansierarna gärna vill bidra till synliga och konkreta åtgärder.

Även de psykologiska effekterna av åtgärder är viktiga, även om de inte alltid är så effektiva för ekologin, skapar de goda exempel och hopp om förändring till en välfungerande ekologi. Många ser en potential i en välmående skärgård, inte bara för besöksnäringen och sportfisket utan också för småskaligt yrkesfiske, även om yrkesfisket i vissa områden är mycket begränsat, menar deltagare.

Förlust av strukturerande habitat - Vägar framåt

De vägar framåt för ett intressentdrivet åtgärdsarbete som rekommenderas under dialogen inhyser flera konkreta förslag som omfattar organisation, process, finansiering, regelverk, kunskap och rådighet.

En fast stab av handläggare över tid anses vara nödvändig för att kunna bygga en kunskapsbas för hantering av åtgärder, regionala och lokala förutsättningar. Behovet av vägledning och kunskapsöverföring är dessutom centrala, liksom tillvaratagandet av den positiva kraften att vilja bidra. De identifierar även ett behov av mer effektiva processer och ett snabbspår för att genomföra åtgärder

För att ytterligare stärka och möjliggöra ett långsiktigt arbete behövs stabilare och förutsägbar tilldelning av medel. Hellre mindre tilldelning som är stabil, med möjlighet att äska pengar när det brinner till, än mycket medel som kommer ryckvis med kort varsel.

För att de ökande privata initiativen eller initiativ via fonder, såsom som koldioxidkompensation eller sponsring av bojar för att skydda ålgräsängar, ska ge önskad effekt behöver reglerna vara tydliga och den statliga styrningen stark, framhåller deltagare. Vidare ser de gärna finansiering via skatter för långsiktighet, som grund för det intressedrivna arbetet. Vid anläggning av våtmarker stöter tjänstepersonerna på patrull genom ett regelverk som har tillkommit för att skydda befintliga våtmarker. Här finns det behov av moderna och pragmatiska föreskrifter samt tydliga beslut om vad som är överordnat gällande våtmarksåtgärder (hydrologi).

För att komma förbi hindret med rådigheten vid genomförande av åtgärder föreslås att det ska vara möjligt att göra förbättrande åtgärder inom skyddade områden oavsett rådighet.

Utöver dessa förslag behövs bättre kunskapsunderlag baserade på forskning och fördjupade studier för att bättre kunna bedöma effekterna av olika åtgärder och förändringar.

Sammanställda förslag och synpunkter från kustlänsstyrelser gällande förlust av strukturerande habitat finns att läsa i tabell C4.

Tabell C4: Synpunkter från kustlänsstyrelser gällande förlust av strukturerande habitat.

UTMANINGAR	- Vägledning - Omfattande tillståndprocess - Lagstiftningen är inte anpassad till restaurering - Motstridiga intressen/lagstiftning - Okunskap/fel målbild - Kortsiktig finansiering - Saknas vägledning för privata initiativ - Söka tillstånd
DRIVKRAFTER	- Tillstånd/villkor - Pengar - Livsmedel - Kunskap - Sett förändring över tid - Sportfiske - Friluftsliv/båtliv - Skärgården dör - Besöksnäring - Lagar/förordningar - Engagemang - Good will - "Rädda min vik" - Koldioxidkompensera - Svag lagstiftning
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Fast stab av handläggare över tid för att bygga en kunskapsbas om hantering av åtgärder, regionala och lokala förutsättningar. - Stabilare och förutsägbar tilldelning. - Kunskapsunderlag (forskning och fördjupade studier) för att förbättra bedömning av effekter av åtgärder och förändringar. - Moderna och pragmatiska föreskrifter samt tydliga beslut om vad som är överordnat gällande våtmarksåtgärder (hydrologi). - Möjliggöra förbättrande åtgärder inom skyddade områden oavsett rådighet.

12.2.2 Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande predation och mellanartskonkurrens

Texten fokuserar på två huvudområden, predation och mellanartskonkurrens, och belyser dessa utifrån tre perspektiv i det intressentdrivna åtgärdsarbetet: drivkrafter, utmaningar samt vägar framåt med tillhörande förslag och lärdomar. Dialogerna omfattade ibland

flera områden och perspektiv samtidigt. Se sammanställning av resultat för predation i tabell C5 och för mellanartskonkurrens i tabell C6.

Predation - Utmaningar

Arbetet med intressentdrivna naturvårdsåtgärder gällande predation präglas av flera utmaningar som försvårar långsiktiga och effektiva resultat. Delar som accentueras är att genomförandet av åtgärder ofta försvåras av brist på utförare och begränsade resurser för samverkan och projektansökningar. Under dialogen kommer det fram att många initiativ drivs av engagerade sportfiskare eller lokala grupper, men det är svårt för privatpersoner och små organisationer att själva genomföra åtgärder utan en stark organisation i ryggen.

Dialogen mellan olika intressenter, såsom myndigheter, föreningar och markägare kan försvåras av olika perspektiv och prioriteringar, men är dock viktig anser tjänstepersoner på länsstyrelsen. Även målkonflikter mellan olika intressen och svårigheter för organisationer och privatpersoner att få en helhetsbild av områdets naturvärden leder till att vissa aspekter prioriteras på bekostnad av andra är andra utmaningar.

Dessutom erfar deltagare att förståelsen för att åtgärder behöver anpassas efter både ekologiska och praktiska förutsättningar kan vara bristande. Det understryks att även om en växande förståelse för ekosystemens komplexitet och sambanden mellan olika arter lokalt finns, existerar det en osäkerhet kring vilka åtgärder som är mest effektiva.

Att engagera beslutsfattare och politiker i miljöfrågor lyfts fram som en annan utmaning. Frågorna uppfattas ofta som små av lokalpolitiker, trots att de har stor betydelse för miljön och näringslivet.

Avsaknaden av en bra samordning och en generellt otydlig ansvarsfördelning är ytterligare utmaningar för processen som lyfts fram. Specifikt framhävs den bristande samordningen mellan myndigheter och oklarheter i förvaltningsplaner, exempelvis vad gäller definitionen av *gynnsam bevarandestatus* för skarv. Till det läggs att geografisk samordning ofta saknas, trots att samordning på en större skala behövs för att åtgärderna ska bli effektiva. Kunskapsbrist om arter som skarv och säl, samt begränsade personalresurser är försvårande omständigheter för att kunna fatta välgrundade beslut.

Det framhävdes även att långa tillståndprocesser är en utmaning i sig, och tidslängden kan dessutom vara dåligt anpassad till ekosystemens behov, vilket gör det svårt att agera snabbt när det behövs. Ytterligare barriärer som tas upp är regulatoriska hinder som gör att den populationsreglerande jakten på säl är svår att bedriva.

Även om det finns finansiering tillgänglig, når medlen inte alltid fram till de mest behövande projekten eller platserna. Brist på kontinuitet är vanligt enligt deltagare, då insatser ofta begränsas till kortsiktiga, årliga projekt utan långsiktig uppföljning eller planering. Tillsammans med den osäkerhet som råder innebär även bristen på tillräckliga ekonomiska resurser försvårande omständigheter för genomförandet av nödvändiga åtgärder, enligt deltagare. Sist men inte minst finns det en osäkerhet bland deltagarna om att finns tillräckligt med medel för att möta de komplexa problem som naturvårdsarbetet står inför.

En knäckfråga som accentueras är fördelningen av åtgärdsinsatser inom Sverige. Den ideella organisationen Sportfiskarna är en viktig aktör i det fiskrelaterade åtgärdsarbetet och genomför åtgärder i geografiska områden kopplade till deras kontor där tjänstepersoner i organisationen är verksamma. En effekt av detta är exemplet Blekinge där de saknar kontor och inga åtgärder bedrivs.

Predation - Drivkrafter

Drivkrafterna som samtalen under workshoppen kretsar kring handlar bland annat om engagemang, samverkan och ökad förståelse för problemen. Det finns en stark vilja och ett stort engagemang hos allmänheten att bidra till förbättringar i vattenmiljöer, även om många saknar direkt kontakt med sportfiskare eller fiskevårdsområdesföreningar (FVOF). Enskilda personer är drivande och vill göra skillnad, vilket bidrar till både bättre fiskevatten och en förbättrad miljö menar deltagare. Den politiska viljan (nationellt) är tydlig och god finansiering finns tillgänglig, vilket underlättar genomförandet av åtgärder. Samarbetet mellan olika grupper, som sportfiskare och Jägarförbundet, skapar nya möjligheter och synergier enligt deltagare. Dessutom betonas att det finns en stor potential i att ytterligare kanalisera och stärka samarbetet mellan olika aktörer för att nå gemensamma mål. Förståelsen för behovet av åtgärder har ökat liksom kunskapen om vilka insatser som är de rätta åtgärderna påpekas under samtalet.

Under dialogen kommer det fram tydliga skillnader i hur åtgärdsarbetet bedrivs och organiseras mellan olika län. Dessa kan med fördel användas som exempel på olika vägar framåt beroende på lokala förutsättningar. I vissa län har kommunerna inte någon egen kraft att driva åtgärder, medan de på andra håll är starka åtgärdsaktörer. I en del län är det länsstyrelsen som driver åtgärder och /eller har åtgärdssamordnare finansierade av medel från HaV. Vattenråd finns inte överallt, men där de existerar varierar deras engagemang i åtgärdsarbetet och i hur hög grad de driver projektansökningar för åtgärder. En annan ideell grupp är FVOF, som nämnts tidigare. FVOF arbetar med fiskåtgärder, men är ofta inte så stadda vid kassan och kan behöva stöd med ansökningar: "Man behöver kratta manegen för utförarna." Välfungerande nätverk kan underlätta det intressedrivna åtgärdsarbetet, exempelvis Blått Centrum Gotland med syftet att främja en hållbar utveckling inom vattenfrågor, som är ett samarbete mellan Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Gotlands län och Region Gotland. En annan nyckelkomponent som betonas är att det finns en robust organiserad beredskap att ta hand om frågor på länsstyrelsen och ett särskilt lyckat exempel på det är beredningsgruppen på Gotlands länsstyrelse.

Predation - Vägar framåt

För att lyckas med åtgärdsarbete menar workshopdeltagarna att det krävs bättre samordning, tydligare ansvarsfördelning och stöd till lokala initiativ, samt en ökad förståelse för att åtgärder behöver anpassas efter både ekologiska och praktiska förutsättningar.

Flera initiativ som framhölls kan vara en inspiration för hur man kan arbeta och utveckla förvaltningen för att främja intressentdriven hållbar förvaltning. På nationell nivå existerar idag modellen för artförvaltning, med beredningsgrupper hos HaV, som föreslås

vidareutvecklas för att hantera arter som säl och skarv. Regional samverkan sker bland annat genom Fiskefrämjandet i Stockholms skärgård, en etablerad samrådsprocess mellan lokala aktörer. Ovan nämndes arbetet på Gotland där Uppsala universitet, Länsstyrelsen och Region Gotland genom Blått Centrum Gotland samverkar samt den särskild beredningsgruppen för vattenfrågor på Länsstyrelsen Gotland.

Medborgarforskning, som inom forskningsprojektet FORCE, bidrar också med värdefulla data och stärker det lokala engagemanget i miljöarbetet understryks under mötet.

Tabell C5: Synpunkter från kustlänsstyrelser gällande predation.

UTMANINGAR	- Brist på kontinuitet i åtgärdsarbetet, ofta begränsat till årliga insatser utan långsiktig uppföljning. - Otillräckliga ekonomiska resurser för åtgärder. - Begränsat antal utförare. - Målkonflikter mellan olika intressen. - Svårigheter för organisationer och privatpersoner att få en helhetsbild av området, vilket leder till ensidigt fokus och försummande av områdets bredare naturvärden. - Sportfiskare arbetar ideellt (exempelvis i Blekinge) och saknar deltagande från tjänstemannasidan på Sportfiskarna. - Bristande samordning mellan myndigheter: Svårt att genomföra effektiva åtgärder. - Bristande rådighet: Svårt att genomföra "rätt" åtgärder på grund av begränsad kapacitet. - Oklarheter i förvaltningsplaner: T.ex. oklar definition av "gynnsam bevarandestatus" för skarv. - Brist på kunskapsunderlag: Kunskapsbrist om skarv och säl. - Personalresurser: För få personer som kan arbeta med frågan. - Geografisk samordning: Åtgärder behöver samordnas på en större skala för att vara effektiva. - Regulatoriska hinder: Populationsreglerande jakt på säl är svår att bedriva. - Finansiering: Osäkerhet om det verkligen finns tillräckligt med pengar för att möta utmaningarna.
DRIVKRAFTER	- Mycket vilja hos allmänheten, även om de ofta saknar direkt kontakt med exempelvis sportfiskare eller FVOF. - Förståelsen för behovet av åtgärder har förbättrats över åren. - Samarbete mellan sportfiskare och Jägarförbundet: Olika grupper möts, vilket kan skapa synergier. - Tydlig politisk vilja: - God finansiering finns tillgänglig. - Stort engagemang: Enskilda personer vill göra skillnad, vilket leder till bättre fiskevatten och miljö. - Kunskap om "rätta" åtgärder: Det finns en tydlig riktning för vad som behöver göras. - Kanalisera samarbete: Potential att stärka samarbetet mellan sportfiskare och Jägarförbundet.

VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Skillnader i hur åtgärdsarbetet bedrivs och organiseras mellan olika län. - Nationell finansiering och samordning krävs. - Behov av finansiering och långsiktig förvaltning: Stark politisk vilja men den behöver generera avsatta pengar på lång sikt. - Behov av kunskapsunderlag. - Behov av inventeringar. - Behov av adaptivt förhållningssätt i åtgärdsarbetet. - Utveckla och applicera modellen nationellt förvaltade arter och beredningsgrupper hos HaV för frågor om säl och skarv. - Krävs bättre samordning, tydligare ansvarsfördelning och stöd till lokala initiativ, samt en ökad förståelse för att åtgärder behöver anpassas efter både ekologiska och praktiska förutsättningar.
	- Blått Centrum Gotland: Samarbete mellan Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Gotlands län och Region Gotland. - Beredningsgruppen på Gotlands länsstyrelse. - Vidareutveckla och tillämpa modellen med nationell förvaltning av arter samt beredningsgrupper hos HaV för att hantera frågor kring säl och skarv.
INSPIRATION	- Fiskefrämjandet Stockholms skärgård är en framgångsrik regional samrådsprocess som kanal. - Datainsamling med hjälp av medborgarforskning inom forskningsprojektet FORCE.

Mellanartskonkurrens - Utmaningar

Förvaltningen av kvoterade arter är ineffektiv och överfiske är ett ständigt problem, vilket har lett till kraftigt utfiskade havsområden där mellanartskonkurrens inte längre ses som en av de största utmaningarna av tjänstepersoner på länsstyrelser. Trots det präglas även det intressentdrivna åtgärdsarbetet med mellanartskonkurrens av en rad utmaningar,

I dialogen framhålls de ekologiska systemen komplexitet och den svårighet det medför att förutse effekterna av olika åtgärder, samtidigt som det råder oklarhet kring vilka fysiska metoder som faktiskt är mest effektiva.

Engagemanget bland allmänheten uppfattas otillräckligt och kunskapsnivån för låg för att driva arbetet framåt på ett effektivt sätt. I dialogen lyfts även att det råder brist på kunskap om vissa förhållanden, särskilt på västkusten där predatorerna är fler. Intressenter saknar tydliga verktyg och vägledning, och förvaltningen tar ofta inte tillräcklig hänsyn till ekosystemens helhet, varken på EU-nivå eller nationellt, vilket ökar behovet av mer regionalt anpassad förvaltning menar tjänstepersoner.

Andra utmaningar som lyfts fram är att processerna är långsamma och det finns brist på resurser för både uppföljning och övervakning av åtgärder. Miljöprövningar är många gånger komplicerade, även när syftet är att förbättra miljön, och det saknas tillräckliga medel för att övervaka lokala och regionala bestånd accentueras av deltagare. Målkonflikter uppstår ofta, exempelvis när fiskemöjligheter begränsas av redskapsregler, och det är svårt för enskilda markägare eller lokala grupper att påverka de stora systemen, enligt deltagare i workshopen.

Trots att medel för åtgärder finns, har stora delar av kusten förlorat viktiga rovfiskbestånd, och fiskesamhällena domineras nu av arter som spigg och stubb, vilket inte motsvarar önskemålen hos dem som är engagerade i frågorna.

Mellanartskonkurrens - Drivkrafter

De drivkrafter som uppfattas som särskilt starka under workshoppen är det växande engagemanget och viljan att både nyttja nya resurser, som svartmunnad smörbult för human konsumtion, och att förstå och påverka ekosystemen i Östersjön. Uppfattningen i gruppen är att det finnas ett stort lokalt och regionalt intresse för fiskevårdande åtgärder, särskilt kring arter som gädda, och för fisket i utsjön, exempelvis strömmingsfisket.

Den synliga obalansen med ökade bestånd av spigg, skarv och säl samt minskade rovfiskbestånd anses ha ökat medvetenheten och handlingsviljan hos både allmänhet och intressenter.

Samverkansinitiativ, såsom Fiskeförvaltning Gotland och Blått Centrum Gotland, bedöms av deltagare ha lett till mer strukturerat samarbete och visat att det finns möjligheter att påverka utvecklingen.

Mellanartskonkurrens - Vägar framåt

Flera av de vägar framåt (se tabell C7) som föreslås under workshoppen bygger i grunden på behovet av stöd till intressenternas arbete från en robust och stadig offentlig förvaltning och kunskapsunderlag om de komplexa systemen. Intressenter behöver bland annat bättre vägledning för att agera och stöd för att skriva ansökningar för att få medel till åtgärdsarbete. Dessutom framkommer behovet av större insikt bland lokala aktörer om att åtgärder måste utformas utifrån både ekologiska och praktiska förutsättningar. Förvaltningen efterfrågar också en förbättrad samordning och klarare ansvarsfördelning.

Tabell C6: Synpunkter från kustlänsstyrelser gällande och mellanartskonkurrens.

UTMANINGAR	- Komplexa ekologiska interaktioner: Svårt att förutse effekter av åtgärder. - Oklarhet om fysiska åtgärder – Vilka metoder är mest effektiva? - Målkonflikter, exempelvis begränsad fiskemöjlighet p.g.a. redskapsregler (t.ex. ryssjor utan flyktöppningar). - Stora skalans utmaningar. Svårt för enskilda markägare eller lokala grupper att påverka systemet. - Brist på tydliga verktyg. - Förvaltning som inte tar hänsyn till ekosystemen både inom EU och nationellt. Mer regional förvaltning behövs. - MKN - Långsamma processer - Stora negativa ekologiska konsekvenser av överfisket i utsjön. - Brist på medel för uppföljning av utförda åtgärder. - Brist på rådighet att göra rätt åtgärder. - Komplicerade miljöprövningar trots att åtgärderna enbart syftar till att förbättra miljön. - Brist på medel för övervakning av lokala/regionala bestånd.
-------------------	---

	- En fullständigt idiotisk fiskeriförvaltning av de kvoterade arterna och ett konstant överfiske - Havet är redan så utfiskat här, så mellanartskonkurrens ses nog som ett av de mindre problemen. - För få engagerade - För dålig kunskap
DRIVKRAFTER	- Vilja att utnyttja svartmunnad smörbult för humankonsumtion. Potential som resurs. - Ökad förståelse för ekosystemet: Leder till mer engagemang från allmänheten och intressenter. - Synlig obalans i Östersjön (spigg, skarv, säl, minskade rovfiskbestånd). Skapar medvetenhet och handlingsvilja. - Positiva samförvaltningsinitiativ¹⁰ (ex. Fiskeförvaltning Gotland och Blått Centrum Gotland). Ger strukturerat samarbete. - Finns viss uppfattning om att det "går" att påverka - Stort engagemang för fiskevårdande åtgärder med inriktning på t.ex. gädda - Mycket stort lokalt/regionalt intresse för frågorna - Ingen medelsbrist för åtgärder - Jag upplever att vi har för dålig kunskap om detta förhållande på västkusten. Det finns också betydligt fler predatorer. - Förlorat fiske avseende flera typer av fisken. Fisken är "borta". Rovfisk som abborre och gädda saknas längs stora delar av kusten. Spigg och stubb dominerar och det är "inte vad man vill ha". - Stort engagemang för fisket i utsjön (ffa strömmingsfisket)
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Intressenter behöver bättre vägledning för att agera och till lokala intressenter. - Kunskapsbehov om de komplexa systemen både för förvaltningen och det intressentdrivna arbetet. - Behov av stöd med ansökningar till det intressentdrivna arbetet. - Krävs bättre samordning, tydligare ansvarsfördelning och en ökad förståelse för att åtgärder behöver anpassas efter både ekologiska och praktiska förutsättningar.
INSPIRATION	- Fiskeförvaltning Gotland och Blått Centrum Gotland har lett till ett strukturerat samarbete.

12.2.3 Samtliga problemområden - Samtal i plenum

I plenum fördes ett utbyte av vad som tidigare hade sagts i de tre grupperna och en delvis fördjupad dialog uppstod mellan deltagarna kring de olika frågorna som sammanfattas nedan. Se sammanställning av resultat för samtliga problemområden i tabell C7.

Samtliga problemområden – Utmaningar

En utgångspunkt i samtalet var att regionala och lokala skillnader präglar hela arbetet med vatten- och kustförvaltning, vilket gör det riskabelt att använda alltför generella lösningar, särskilt när man arbetar adaptivt.

¹⁰ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

Framgångsrik adaptiv förvaltning kräver lokalt engagemang och utförare som kan om-sätta resurser i praktisk handling, men deltagare påpekar att sådana aktörer inte finns överallt. Otillräcklig tillgång till anställd personal, samt externa utförare utanför länsstyrelsen, utgör en begränsande faktor. Utöver det tillkommer bristande kompetens och begränsad konkurrens bland entreprenörer som bidrar till förhöjda kostnader.

Dagens finansiering (som är god) är beroende av att bara ett fåtal län kanaliserar stora summor. Om fler skulle göra detsamma skulle pengarna snabbt ta slut, påpekar deltagare. Osäkerhet kring finansiering försvårar planeringen och gör att projekt med flera aktörer riskerar att avbrytas, vilket skapar misstro mot myndigheter och nästkommande projekt. När långsiktigheten inte finns undviker därför ansvarstagande tjänstepersoner att starta upp projekt med externa intressenter. Dessutom lyfts problem med att strukturen för att förmedla finansieringsmedel ibland är otydlig och kan skapa onödigt friktion mellan myndigheter och andra aktörer.

Samtliga problemområden – Drivkrafter

Bland länsstyrelserna råder det en samsyn om nödvändigheten av långsiktig förvaltning (se SOU 202:83 Havet och människan).

I de län där länsstyrelsens stödjande roll fungerar uppskattas den av aktörer utanför myndigheten. För att kunna arbeta effektivt med åtgärder uttrycker tjänstepersonerna att det krävs ett starkt kunskapsunderlag. En erfarenhet som lyfts fram är att utgå från intresserade markägare som möjliggör åtgärder i stället för perfekta ekologiska förutsättningar.

För att kanalisera resurser effektivt krävs en fungerande kedja från länsstyrelse via kommun och vattenråd till markägare samt en långsiktig finansiering, understryker deltagare. Där strukturen finns på plats och medel fördelas väl skapas en positiv syn på myndigheterna, men där den saknas uppstår frustration och misstro, och ett myndighetsförakt förstärks, poängterades under dialogen.

Det förutsätter en långsiktig och stabil finansiering för det intressentdrivna åtgärdsarbetet. Kompetensbrist och låg konkurrens bland entreprenörer kan leda till onödigt dyra åtgärder, särskilt när stora summor måste användas snabbt. "Alla tjänstepersoner måste väl vara överens om att särskilda politiska satsningar är det sämsta som finns? Långsiktighet i verksamhetens inriktning och förutsägbar finansiering skapar stabilitet och en bra verksamhet."

Vem som kan söka medel för åtgärder och vem som söker medel kan ge olika förutsättningar för arbetet påpekades under workshoppen. I dialogerna framhölls att idag är det de större organisationerna som har kapacitet att både söka och använda medel. Å andra sidan innebär det också en begränsning. En modell som "mörtskatten"¹¹ föreslås kunna bidra till långsiktighet.

¹¹ Mörtskatt är ett informellt uttryck som används för att beskriva en fiskevårdsavgift, ofta i samband med fritidsfiske. Åtgärden syftar till att fiskare behöver betala en avgift för att få fiska, vilket ibland uppfattas som en skatt på en aktivitet som tidigare varit kostnadsfri.

Samtliga problemområden – Vägar framåt

Behovet av en tydlig struktur där länsstyrelsen har en övergripande och stödjande roll, men där externa aktörer och utförare står för det operativa arbetet rekommenderas. Anställd personal och en stabil struktur över tid är nödvändig för att ett kontinuerligt flöde av åtgärdsarbete och tillit ska kunna etableras samt för att bygga upp kompetens och kunskap om regionala skillnader, menar deltagare.

Det förutsätter en långsiktig och stabil finansiering för det intressentdrivna åtgärdsarbetet. Minst fyraårsintervaller, helst längre föreslås. Utveckla och stärk strukturen för kanalisering av åtgärdsmedel uppmanar deltagare. För mer information, se ovan under Drivkrafter.

En fundamental förutsättning, som lyfts fram i dialogen för det långsiktiga arbetet, är att det krävs politisk samsyn.

Kunskap om de regionala förutsättningarna och andra viktiga kunskapsunderlag är nödvändig för att bygga en hållbar förvaltning och bedriva ett bra åtgärdsarbete, understryks.

En uppmaning från mötet är att agera där det är möjligt att genomföra åtgärder, d.v.s. där det finns markägare som är intresserade och välvilliga till arbetet.

Tabell C7: Synpunkter från kustlänsstyrelser i plenum.

RU	- Ej relevant för hela Sveriges kuststräcka då de regionala skillnaderna behöver beaktas. Bra med flera regeringsuppdrag gällande samma ämnen som uppmärksammar frågan från olika vinklar.
UTMANINGAR	- Stora regionala och lokala skillnader gör generella lösningar svåra. - Brist på lokalt engagemang och utförare i vissa län. - Risk med att "måla med för stora penseldrag" i adaptiv förvaltning. - Finansieringen är god men koncentrerad till få län; om alla söker lika mycket försvinner pengarna snabbt. - Brist på kompetens och konkurrens bland entreprenörer leder till höga kostnader. - Osäkerhet kring finansiering från år till år skapar tvekan att starta långsiktiga projekt. - Avbrutna projekt skapar misstro mot myndigheter. - Otydlig struktur för kanalisering av medel, vilket ökar avståndet mellan myndigheter och allmänhet. - Brist på anställd personal och utförare utanför länsstyrelsen. - Kunskapsbrist om regionala förutsättningar.
DRIVKRAFTER	- Samsyn och upprepning från länsstyrelser stärker behovet av långsiktig förvaltning (se SOU 202:83 Havet och människan). - Möjligheter till samförvaltning¹² och behov av ett starkt kunskapsunderlag. - Större organisationer har kapacitet att söka och använda medel effektivt. - Länsstyrelsens stödjande roll uppskattas där strukturen fungerar. - Positiv syn på myndigheter när regeringsmedel kanaliseras rätt. - Idén om "mörtskatt" som långsiktig finansieringsmodell. - Insikt om att förvaltning alltid kommer att behövas. - Fokus på att göra åtgärder där det är möjligt istället för att vänta på perfekta förutsättningar.
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Säkerställa stabil och långsiktig finansiering, (med minst fyraårsintervaller, helst längre) - Utveckla och stärka strukturen för kanalisering av medel (länsstyrelse → kommun → vattenråd → markägare). - Länsstyrelsen bör ha en stödjande, inte operativ, roll och involvera externa aktörer. - Uppmuntra och utveckla samförvaltning¹³. - Skapa politisk samsyn för tydliga och rättvisa förutsättningar. - Bygga upp och bibehålla kunskap om regionala skillnader. - Anställa personal för kontinuerligt åtgärdsarbete och kompetensuppbyggnad. - Acceptera att förvaltning alltid är nödvändig. - Agera där åtgärder är möjliga

¹² Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

¹³ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

12.3 FORSKARE

I generella drag upplevde forskare att problemformuleringen och begreppsanvändningen i regeringsuppdraget är otydlig samt att dess fokus på säl och skarv som åtgärd är alltför smalt eftersom det inte täcker in de många andra orsakerna till fiskbeståndens nedgång. Mellanartskonkurrens lyfts fram som exempel på ett begrepp som används otydligt. Uppfattningen bland forskarna var att regeringsuppdraget tycks avse predation (spigg och mört har blivit för många) snarare än den vanliga betydelsen av begreppet, d.v.s. två arter som konkurrerar om samma föda. Se sammanställning av resultat för övergödning i tabell C8 och för förlust av strukturerande habitat i tabell C9.

12.3.1 Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande övergödning och förlust av strukturerande habitat

Gällande övergödning och förlust av strukturerande habitat påpekade forskarna att det inte finns tydliga skiljelinjer dem emellan.¹⁴ Disponeringen av texten är uppdelad i övergödning och förlust av strukturerande habitat samt utgår från tre aspekter för det intresse-drivna åtgärdsarbetet: Drivkrafter, utmaningar och vägar framåt. Det finns en del överlapp då samtalen ibland sträckte sig över dessa gränser. För överblick över *övergödning* se tabell C8 och för förlust av strukturerande habitat se tabell C9.

Övergödning - Utmaningar

Effektiv hantering av övergödning i kust- och marina ekosystem möter flera sammanflätade utmaningar enligt forskare, som särskilt betonar organisationsrelaterade aspekter såsom sektorseparatoring och målkonflikter som förvärras av otydliga mandat, resursbrist och frånvaro av helhetsperspektiv. Förvaltningsmässigt utgör sektorseparatoring (särskilt mellan vatten- och fiskförvaltning) ett fundamentalt hinder, Målkonflikter med andra sektorer (t.ex. skogsbrukets gödslingspolicy) förvärrar problematiken, medan bristfällig uppföljning och skepsis mot myndigheter underminerar implementering. Frånvaron av land- och havinteraktionen som ett helhetsperspektiv lyfts fram som ett hinder för åtgärdsarbetet.

Kunskapsbrister ser forskare manifesterar sig både som okunskap om effektiva åtgärder och spridning av felaktig information (exempelvis att öppna upp avsnörda vikar och öka vattengenomströmning är bra för vattenkvalitet) samt missförstånd om vad som är bra åtgärder. Detta menar de komplicerar identifiering av kostnadseffektiva lösningar och skapar osäkerhet kring hur åtgärder ska prioriteras.

Implementeringen möter ytterligare hinder genom markägares motstånd (relaterat till intressekonflikter och avsaknad av omedelbara resultat), enligt forskare. En annan aspekt som lyfts fram är risken för ineffektiva åtgärder när det styrs av var någon vill jobba.

¹⁴ Enligt litteraturen leder övergödning, d.v.s. ett ökat tillflöde av näringsämnen som kväve och fosfor, till ökad tillväxt av växtplankton och makroalger (Wang, 2024). De snabbväxande algerna och växtplanktonen kan konkurrera ut mer krävande arter och täcka över strukturerade habitat som ålgräsängar, tång och andra bottenlevande växter (ibid). När strukturerade habitat, livsmiljöer med d.v.s. fysisk komplexitet förloras, minskar den biologiska mångfalden, ekosystemens funktioner försämrats (ll exempel naturlig vattenrening eller vågdämpning), och hela näringsvävar kan påverkas negativt (ibid). Strukturerade habitat är alltså nyckelmiljöer för ekosystemets resiliens och produktivitet.

Andra utmaningar för genomförande av åtgärder är geografisk variation i orsaker (t.ex. landhöjningens inverkan på habitatförlust eller policy med oavsiktliga övergödningseffekter) understryks under dialogen. Arbetet försvåras dessutom av långsamma ekosystemdynamiker; effekter av både övergödning och åtgärder visar sig sent, vilket minskar incitament för handläggare och aktörer att agera proaktivt, påpekar forskarna.

Övergödning - Drivkrafter

Drivkrafter för övergödning grundar sig framför allt i att det är ett välkänt och tydligt synligt miljöproblem, där både allmänheten och beslutsfattare upplever en försämrad miljöstatus och en känsla av kris, poängteras forskare. Effekterna av övergödning är vetenskapligt väldokumenterade, vilket återspeglas i en dålig vattenstatus enligt EU:s vattendirektiv och en hög prioritering inom det internationella samarbetet HELCOM. Detta betonas skapa ett starkt mandat för åtgärder, understött av konkreta finansieringsmöjligheter som LOVA och Postkodlotteriet, vilket öppnar dörren för kommuner och andra aktörer att agera. Kommunerna har ett tydligt ansvar för miljöstatus och identifierar själva behovet av ett aktivt åtgärdsarbete, vilket stärker grunden för ett långsiktigt och sammanhållet arbete är andra drivkrafter som lyfts fram.

Under dialogen lyfts även ett mer personligt plan där intresse för sportfiske och oron för den egna hälsan (t.ex. vid risk för kolibakterier på badplatser) har visat sig bidra till att fler vill engagera sig och göra något för havet.

Övergödning – Vägar framåt

En kombination av tydliga problembilder, institutionella förutsättningar och mänskliga motiv föreslås utgöra en möjlighet att driva på innovation och transformation inom havsförvaltningen.

Att effektiva vägar framåt mot övergödning och förbättrad vattenstatus kräver både vetenskapligt underbyggda och lokalt förankrade åtgärder accentueras under samtalen. Forskarna betonade samstämmigt att en förstärkning av rovfiskbestånd utgör en kostnadseffektiv och snabbverkande åtgärd, där forskningen visar att en återställd top-down kontroll, d.v.s. balansen mellan däggdjur, rovfisk, bytesfisk och bytesfiskens mat, kan ha betydande positiva effekter på ekosystemens hälsa. De lyfter också fram att lokala insatser, som våtmarksrestaurering och förbättring av strömmande vatten, har visat sig kunna göra skillnad över tid. Här har organisationer som Sportfiskarna lång erfarenhet och goda resultat att visa upp.

För att lyckas menade forskarna att det även krävs ett förvaltningsperspektiv med starka lokala och regionala drivkrafter. De ser att genom utökat mandat och ansvar för länsstyrelser och kommuner ökar möjligheterna för snabb och effektiv respons på aktuella miljöutmaningar. Samförvaltning¹⁵ mellan olika aktörer kan ytterligare stärka engagemang, deltagande och acceptans för åtgärder framhävs också. Kommunernas starka åtagande att

¹⁵ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

arbete med dålig vattenstatus utgör en central del i ett sammanhållet och framgångsrikt åtgärdsarbete mot övergödning, framhölls under dialogen.

De betonade vikten av att tidigt uppmärksamma och agera på varningssignaler samt att knyta samman arbetet längs kusten med insatser uppströms.

Tabell C8: Synpunkter från forskare gällande övergödning.

UTMANINGAR	Land och hav interaktion: - Svårt med bra åtgärder mot övergödning i kustvatten, ofta bättre att jobba på land. Förvaltning - Separerad vatten- och fiskförvaltning. - Brist på tid och resurser. - Målkonflikter: Policies gällande andra sektorer kan ge övergödningseffekter, exempelvis skogsnäringen. - Skepsis mot myndigheter. - Brist på uppföljning. - Risk för ineffektivitet och tröga processer om inte mandat/ansvar tydliggörs. Kunskapsbrist - Kunskapsbrist och missförstånd om vad som är bra åtgärder - Fel information förekommer. Vad är effektiva åtgärder? - Risk för ineffektivitet om det styrs av var någon vill jobba. - Många olika möjliga åtgärder. - Vilka åtgärder är konstadeffektiva? Behövs en ekonomisk uppföljning. - Ökade krav kan minska intressenters drivkraft att genomföra uppföljning av åtgärder. - Svårt att få acceptans för åtgärder, vilket minskar möjligheten att styra Uppföljning: - Oklart mandat och vem som ansvarar för uppföljningen. - Ett helhetstänk saknas. Variation av orsaker - Landhöjning gör att det finns behov av muddring (habitatförlust) och snabbar på vissa naturliga processer (t.ex. flada som bli våtmark). - Policies (<u>t.ex.</u> skogsgödsling) kan leda till ökad övergödning. Markägare: - Konflikt med annan mark- eller havsanvändning. - Motvilja mot åtgärder på egen mark. - Effekterna av övergödning och åtgärder för att komma till rätta med övergödning präglas av långsam dynamik. Avsaknaden av omedelbara resultat försvårar incitament och uppföljning, och kan minska drivkraften att mobilisera åtgärder i praktiken.
DRIVKRAFTER	Välkänt miljöproblem - Väl synligt problem! Upplevd "kris". Upplevd försämring av miljön - Våldokumenterade effekter av övergödning: Dålig status enligt vattendirektivet; - Prioriterade inom HELCOM.

**VÄGAR FRAMÅT –
FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR**

- Finansieringsmöjligheter (LOVA, Postkodslotteriet m.m).
- Kommunerna har ett tydligt åtagande i frågor om dålig miljöstatus och identifierar ett behov av åtgärdsarbete.
- Önskan att göra något för havet.

Personliga effekter och intressen

- Oro för egen hälsa (kolibakterier vid badplatser).
- Intresse för sportfiske.

- En kostnadseffektiv och snabbverkande åtgärd kan vara att stärka rovfiskbestånd och återställa top-down-kontroll (finns gott om vetenskaplig kunskap kring detta).
- Lokala åtgärder kan göra skillnaden (över tid): Organisationer, som t.ex. Sportfiskarna, har mångårig och god erfarenhet av åtgärdsarbete (våtmarker, strömmande vatten, m.m).

Lokal- regional förvaltning

- Lokala/regionala perspektiv och drivkrafter med utökat mandat/ansvar ger möjlighet till effektivt och snabbt agerande.
- Ökat mandat/ansvar för länsstyrelser ger bättre möjligheter för snabb och effektiv respons på lokala/regionala frågor.
- Samförvaltning¹⁶ kan ge ökat deltagande, engagemang, intresse och acceptans.
- Arbeta för att tidigt fånga upp och adressera 'varningssignaler'
- Knyta an kustarbetet till uppströms arbetet.
- Kommunerna har ett starkt åtagande att arbeta med dålig status.

Förlust av strukturerande habitat - Utmaningar

Utmaningen att hitta och genomföra effektiva åtgärder mot miljöproblem såsom habitatförlust är komplex och kräver både kunskap och samordning lyfts fram under dialogen.

En risk som betonas är att åtgärder styrs av vad olika aktörer själva prioriterar, snarare än av vad som är vetenskapligt underbyggt och miljömässigt mest effektivt, vilket kan leda till ineffektivitet och splittrade insatser. Samtidigt understryker forskare att det ofta finns en spänning mellan utveckling och bevarande av naturliga habitat, där naturskydd uppfattas stå i konflikt med utvecklingsintressen. Detta ses skapa kompromisser där olika intressen måste vägas mot varandra, vilket ytterligare försvårar arbetet med att hitta hållbara och effektiva lösningar.

Variationen av orsaker till miljöförändringar, som exempelvis landhöjningens behov av muddring (vilket medför habitatförlust) och påskyndade naturliga processer (t.ex. omvandling av flada till våtmark) är andra utmaningar som lyfts fram. Många miljöproblem är osynliga, vilket gör det svårt att skapa engagemang och förståelse för behovet av åtgärder är ytterligare ett hinder som framhålls.

Att hitta bra metoder för åtgärder är ofta svårt, och det finns ett uttalat behov av utveckling och förbättring av åtgärder samt ökad kunskap om vad som fungerar i praktiken enligt forskare.

¹⁶ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

Förlust av strukturerande habitat - Drivkrafter

Bristen på fisk i havet är ett växande problem som inte bara påverkar ekosystemens balans utan också livsmedelsförsörjning och traditionella näringar. Försämrade miljö för bad och båtliv, samt en sämre utsikt på grund av igenväxning, påverkar både livskvalitet och attraktionskraft för kustområden, är aspekter som tas upp. Dessa tillstånd kan bidra till ett ökat engagemang i havs- och kustvattenrelaterade frågor anser forskare.

Samtidigt beskrivs den omsorg och medvetenhet om vikten av att skydda djur och natur som finns, vilket bidrar till drivkraften för att arbeta mot en hållbar förvaltning av marina resurser menar forskare.

Förlust av strukturerande habitat - Vägar framåt

Forskarna var tydliga med att bevarandet av befintliga naturliga habitat i regel är betydligt billigare än att försöka restaurera skadade miljöer, en insikt som pekar på vikten av förebyggande åtgärder. Finansiering för miljöarbete kan dessutom stärkas genom samhällsekonomiska argument, där investeringar motiveras av värden och vinster som skapas för samhället i stort, betonar forskare. Många insatser riktade mot en specifik ekosystemtjänst, som exempelvis vattenrening eller skydd mot erosion, medför samtidigt flera bonuseffekter för andra ekosystemtjänster och bidrar till ett mer robust ekosystem framhåvs under dialogen. Genom att gynna fiskens barnkammare och säkerställa god fiskrekrytering stärks både biologisk mångfald och hållbarheten i fisket underströks av forskarna.

Variationerna av miljöförändringar gör att lösningar måste vara flexibla och anpassade till lokala förutsättningar, betonas. Sist, men inte minst lyfts vikten av att knyta samman arbetet vid kusten med insatser uppströms, för att säkerställa ett sammanhållet och effektivt skydd av hela vattensystemet.

Tabell C9: Synpunkter från forskare gällande förlust av strukturerande habitat

UTMANINGAR	Vad är effektiva åtgärder?
	- Risk för ineffektivitet om det styrs av var någon vill jobba.
	Variation av orsaker
	- Landhöjning gör att det finns behov av muddring (habitatförlust) och försnabbat vissa naturliga processer (t.ex. flada som bli våtmark).
	Metoder
	- Svårt att hitta bra metoder. Kunskap och utveckling behövs.
	- Behövs utveckling av åtgärder
	Osynligt problem
	- Ofta svårt att se effekterna av förlust eftersom de är under vattnet.
	Utveckling
	- Trade-offs mellan utveckling och behållning av habitat
	- Naturskydd uppfattas stå i konflikt med utveckling
DRIVKRAFTER	- Brist på fisk i havet
	- Omsorg om djur och natur
	- Försämrade miljö för bad och båtar, sämre utsikt vid igenväxning
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Billigare att inte förlora habitat än att försöka restaurera
	- Finansiering för åtgärder: Samhällsekonomiska vinster av åtgärder ger argument för monetära investeringar.
	- Många bonuseffekter gällande ekosystemtjänster (ES) från en insats riktad mot t.ex. en specifik ES.
	- Gynna fiskens barnkammare (och fiskrekrytering generellt)
	- Knyta an kustarbetet till uppströms arbetet.

12.3.2 Intressentdrivet åtgärdsarbete gällande predation och mellanartskonkurrens

Texten behandlar två huvudområden, predation och mellanartskonkurrens, och tar sin utgångspunkt i tre aspekter av det intressentdrivna åtgärdsarbetet: drivkrafter, utmaningar samt vägar framåt med förslag och lärdomar. Under samtalen togs ofta flera områden och aspekter upp samtidigt. Se sammanställning av resultat för predation i tabell C10 och för mellanartskonkurrens i tabell C11.

Predation - Utmaningar

Forskarna berörde en bred variation av utmaningarna för intressentdrivet åtgärdsarbete i kustnära områden där förvaltning, kunskapsbrist och fisketryck ställt mot ekosystemens bärkraft utgör tre dominerande aspekter mer eller mindre sammanvävda med varandra.

Kunskapsbrister utgör ett väsentligt hinder både för nuvarande förvaltning och intressentdriven förvaltning: Osäkerhet råder kring predationseffekter (sälars och skarvars föda), orsaker till fiskens tillväxtbrist, effektiva åtgärder, samt konsekvenser av potentiella scenarier som ett stopp för industrifiske. "Det finns en generell kunskapsbrist om vad de här predatorerna äter då det verkar finnas stor lokal variation." Ett fåtal undersökningar i olika geografiska nedslag går därför inte att skala upp och presenteras som en generell slutsats om hur fiskebestånden påverkas av predationen understryks under mötet. Dessa

stora regionala skillnader i predationseffekter menar forskare komplicerar en enhetlig strategi. Gällande skarv är det få som har lyckats reducera populationen och se någon påverkan på fiskbestånden enligt vetenskaplig litteraturgenomgång påpekas under mötet. Kunskapsbrist råder även om fiskbeståndens storlek.

Forskare beskriver att provfiske visar trender, men inte exakta mängder fisk, och att modellering används för att skatta bestånd, men ifrågasätts i relation till predation. Det är svårt att koppla beståndsförändringar till en specifik predator anger forskare.

För beslutsfattandet ser forskare att kunskapsbrister bidrar till försvårande grund för beslut. En annan omständighet är ekosystemens snabba förändring och komplexa artinteraktioner (både externa och interna drivkrafter påverkar artsammansättningen), som gör det svårare att fatta kloka beslut.

Fisketryck och bärkraft framhålls som en central konflikt under dialogen. Motstånd från fiskare, förvaltare som hanterar fisketrycket och politiker hindrar anpassning till ekosystemets verkliga bärkraft, där dagens förvaltningsmål inte återspeglar hållbara gränser anges som nyckelhinder för att stäkra fiskbestånden av forskare.

Under dialogen betonas också att åtgärder såsom jakt ej kan förväntas lösa situationen med svaga fiskbestånd orsakade av fisketryck, klimat eller övergödning. Åtgärder måste riktas mot faktiska orsaker och vara anpassade till lokala förutsättningar menar desamma.

En utmaning gällande kustvattensystemet, som forskare noterar, är att det till skillnad från sötvattenssystemet, som exempelvis har vattenvårdsförbund, inte finns intressenter som driver åtgärdsarbetet i samma utsträckning.

Predation - Drivkrafter

Drivkrafterna för intressentdrivet åtgärdsarbete som lyftes fram av forskarna är framför allt relaterade till fiskens tillstånd i havet. Fisketrycket på pelagiska bestånd, såsom sill, strömming och skarpsill, påverkar inte bara dessa arter utan även kustfiskebestånden, vilket innebär att fisket har systemiska effekter på hela ekosystemet. Vidare framställs att svaga fiskbestånd och utarmad populationsstruktur, ofta till följd av tidigare påverkan från fiske, bidrar till förändrade ekosystem och ett minskat utbud av ekosystemtjänster (påverkar exempelvis fiskemöjligheter och rekreationella värden). ”Det finns en generell kunskapsbrist om vad de här predatorer äter då det verkar finnas en stor lokal variation.” Särskilt märkbart är det svaga tillståndet hos rovfiskbestånden samt ett pågående regimskifte i kustzonen, där ekosystemens sammansättning och funktion förändras understryks. De ser att miljötillståndet som sådant skapar motivation till ett djupare engagemang i frågan.

Samtidigt lyfter forskare att lyckat bevarandearbete har lett till att bestånden av sälar och skarvar har återhämtat sig och blivit starka, vilket ytterligare påverkar ekosystemdynamiken och skapar nya utmaningar och möjligheter för förvaltningen.

Predation - Vägar framåt

För att möta dagens och framtidens utmaningar krävs ett förnyat och samordnat arbetssätt där rådgivning, åtgärdssamordning och samverkan mellan olika aktörer stärks förordar forskare.

Även en förbättrad uppföljning av genomförda åtgärder och mer omfattande datainsamling är avgörande för att kunna utvärdera och justera insatser förespråkas under mötet.

För att hitta rätt åtgärd rekommenderas ett problemorienterat arbetssätt där de lokala och regionala förutsättningar och samband beaktas.

Forskare lyfter värdet av att uppmuntra experiment med lokal delaktighet för att skapa förutsättningar för ömsesidigt kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och ökad acceptans för förändringar.

Ett annat förslag är att samla forskarsamhället och genomföra övergripande studier längs kusterna kan bidra till tydligare kunskap och bättre beslutsunderlag anser de. Därtill lyfter de fram att en breddad frågeställning behövs för att hantera förändrade fiskbestånd och komplexa ekosystemförändringar.

De förespråkar att en breddning av intressenternas krets utöver fiskare och jägare är centralt för att skapa en mer heltäckande bild och möjliggöra hållbara och långsiktiga lösningar.

Tabell C10: Synpunkter från forskare gällande predation

UTMANINGAR	Kunskapsbrist om: - Vad predatorerna (säl och skarv) generellt äter. - Ekosystem i förändring: Komplexa artinteraktioner och osäkerhet kring predation (säl, skarv) på fiskbestånd. Stor bevisbörda gällande predation. - Varför fisken inte växer i Östersjön. - Vilka åtgärder som är effektiva. - Effekter och beståndens status. - Hur skulle det bli om industrifisket stoppades i tio år? Fisketrycket och ekosystemens bärkraft: - Motstånd bland fler, bland andra fiskare, förvaltare med flera gällande att hantera fisketrycket. - Motstånd inom politik, förvaltning och forskning att förvalta fisken hållbart: Dagens förvaltningsmål för fisket är inte anpassat utefter ekosystemens bärkraft. Stora regionala skillnader gällande påverkan från säl och skarv på fiskbestånd kan influera åsiktsbilden i olika geografiska områden. Förvaltningen: - Målkonflikter i förvaltningen: Svårigheter att definiera mål: vilka arter och egenskaper ska prioriteras? - Förvaltningen är sektorstyrd. Brist på samordning. Intressenter: - Andra aktörer än fiskare och jägare kan ha andra önskemål. - Få intressenter engagerade i kustnära åtgärder jämfört med sötvatten. Annan påverkan på ekosystem: - Jakt på predatorer löser inte alla problem med det svaga fiskbeståndet, såsom förändringar i ekosystem som relaterar till klimat o övergödning.
DRIVKRAFTER	- Fisketrycket på pelagiska bestånd förändrar även kustfiskebestånden. - Fisketryck på sill/ strömming och skarpsill förändrar ekosystem - Svaga fiskbestånd. Utarmad populationsstruktur från tidigare påverkan, exempelvis fiske. - Svaga rovfiskbestånd och regimskifte i kustzonen - Ekosystem och ekosystemtjänster i förändring - Lyckat bevarandearbete har lett till starka bestånd av sälar och skarv
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Ökat behov av rådgivning, åtgärdssamordnare, samordning. - Bättre uppföljning av åtgärder och bättre datainsamling. - Uppmuntra experiment med lokal delaktighet för att öka ömsesidigt kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och acceptans. - Samla forskarsamhället och göra en övergripande studie längs med kusterna för att nå bättre klarhet. - Behov av breddad frågeställning för att hantera förändrade fiskbestånd. - Viktigt att bredda intressenterna utöver fiskare och jägare för att få med en större bild.

Mellanartskonkurrens - Utmaningar

Inledande i dialogen gällande mellanartskonkurrens konstateras att: ”Mellanartskonkurrens, där två arter konkurrerar om samma föda, är relativt sällsynt och svår att definiera.” De utmaningar för intressentdrivet åtgärdsarbete kopplat till mellanartskonkurrens som forskarna trots det nämnde omfattade kunskapsbrist och förvaltningsrelaterade frågor.

Kunskapsbristen kring artinteraktioner och geografisk variation accentuerades. Fiskförvaltningen hanterar i dagsläget arterna var för sig, utan att ta hänsyn till deras påverkan på varandra, och påverkas kraftigt av internationell förvaltning av stora pelagiska bestånd som sill och strömming, vilket gör det svårt att minska fiske på dessa arter trots påverkan på kustekosystemet betonas under dialogen.

En annan kunskapsrelaterad utmaning som framhävs är att resultaten av åtgärder ofta ifrågasätts, vilket kräver betydande bevisning för att vinna acceptans.

Motstånd mot hållbar förvaltning finns inom politik, förvaltning och forskning, och dagens förvaltningsmål inte är anpassade efter ekosystemens bärkraft lyfts fram.

Andra hinder är att målkonflikter är vanliga, förvaltningen är sektorstyrd och bristande samordning råder, vilket försvårar prioritering av vilka arter eller egenskaper som ska bevaras betonas.

Dessutom påpekas att engagemanget bland intressenter är begränsat i kustnära åtgärder jämfört med i sötvatten.

Mellanartskonkurrens – Drivkrafter

Drivkrafter för intressentdrivet åtgärdsarbete grundar sig i de betydande förändringarna i artsammansättning som kustfisksamhällena genomgår, där arter som spigg, strömming och torsk påverkas av förhållanden i utsjön och spelar en avgörande roll understryker forskare under dialogen. Dessa förändringar påverkar i sin tur ekosystemens funktion och leder till att ekosystemtjänster i kustzonen också förändras, vilket skapar nya utmaningar och möjligheter för förvaltning och bevarande av marina miljöer. Samtidigt ger det incitament för ett starkt engagemang i frågan.

Mellanartskonkurrens - Vägar framåt

Forskarnas föreslagna vägar framåt för att möta de många utmaningarna inrymmer bland annat ökat behov av rådgivning, åtgärdssamordning och adaptiv förvaltning, där samarbete och flexibilitet står i fokus.

Bättre uppföljning av åtgärder och förbättrad datainsamling betonas av forskarna vara avgörande för att kunna utvärdera och vidareutveckla insatser.

Under dialogen framkommer fördelen med att ta vara på förändringar som uppstår och betydelsen av att ny kunskap genereras, och att uppmuntra lokalt deltagande för att stärka både kunskapsutbyte och acceptans för förändringar. ”Vi kommer inte komma långt med att förespråka försiktighetsprincipen. De som lever i områden är trötta på att forskningen tar sådan tid, men ett experiment kan visa lokala aktörer vilka åtgärder som fungerar och

inte.”

Samtidigt lyfter forskarna värdet av att ge forskarsamhället möjlighet att samlas kring att summera befintlig kunskap om biomanipulation och genomföra övergripande studier längs kusterna, för att skapa en tydligare bild och möjliggöra mer välinformerade beslut.

Tabell C11: Synpunkter från forskare gällande mellanartskonkurrens

UTMANINGAR	Mellanartskonkurrens: - Är konkurrens mellan två arter som äter samma föda. - Är ganska sällsynt och svårt att definiera. Kunskapsbrist om: - Artinteraktion - Geografisk variation. Förvaltningen: - Fiskförvaltningen tar inte hänsyn till interaktioner mellan arterna utan genomförs art för art. - Stor påverkan på kustekosystemet från utsjön. Förvaltning av de stora bestånden görs internationellt och innebär svårigheter att minska fiske på t.ex. sill/strömming - Motstånd inom politik, förvaltning och forskning att förvalta fisken hållbart: Dagens förvaltningsmål för fisket är inte anpassat utefter ekosystemens bärkraft. - Svårigheter att definiera mål: vilka arter och egenskaper ska prioriteras? - Målkonflikter i förvaltningen och den är sektorstyrd. Brist på samordning. - Få intressenter engagerade i kustnära åtgärder jämfört med sötvatten. - Ifrågasätter resultat. Bevisbördan stor.
DRIVKRAFTER	- Betydande förändringar i artsammansättningen i kustfisksamhällen - Kustfisksamhällena påverkas starkt av förhållanden i utsjön (t.ex. spigg, strömming, torsk) - Ekosystemtjänster i förändring.
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Ökat behov av rådgivning, åtgärdssamordnare, samordning och adaptiv förvaltning. - Bättre uppföljning av åtgärder och bättre datainsamling. - Ta till vara experimentförhållande som utvecklas för kunskapsproduktion. - Uppmuntra experiment med lokal delaktighet för att öka ömsesidigt kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och acceptans. - Samla forskarsamhället och summera kunskapen om biomanipulation. - Samla forskarsamhället och göra en övergripande studie längs med kusterna för att nå bättre klarhet.

12.3.3 Samtliga problemområden - Samtal i plenum

Avslutningsvis samlades alla deltagare i plenum där de inledde med övergripande redogörelser för gruppernas resonemang som utmynnade i vidare samtal. En viss överlappning med vad som kom fram i dialogerna ovan förekommer därför. Se sammanställning av resultat för samtliga problemområden i tabell C12.

Samtliga problemområden - Utmaningar

Utmaningarna kring marin förvaltning och åtgärdsarbete är många och komplexa.

Forskarna bedömer att det råder betydande kunskapsbrister bland annat om predationens påverkan från säl och skarv på fiskbestånd, samt om hur ekosystemets förändringar och komplexa artinteraktioner påverkar både mellanartskonkurrens och predation. Effekterna på fiskbestånd och deras status är ofta svåra att fastställa, vilket försvårar beslutsfattandet. Denna kunskapsbrist är så stor att den i praktiken gör det svårt att stödja ett intressentdrivet åtgärdsarbete kopplat till säl och skarv, då nedgången i fiskebestånd även är kopplad till andra faktorer framhålls av forskare.

Den upplevda kunskapsbristen bland forskare uppfattas dock inte alltid av kustboende. Forskare lyfter problemet med att det är vanligt att intressenter tror sig veta mer om orsaker och samband än vad som är vetenskapligt belagt, och att det i sig kan försvåra samverkan och beslutsfattande.

Dessutom uppmärksammas att samhället visar motstånd mot att ta itu med det storskaliga fisket trots att forskarna menar att det är en central orsak till fiskebeståndens situation.

Samtliga problemområden -Vägar framåt

Vägar framåt för att möta utmaningar för intressentdrivet åtgärdsarbete enligt forskare är att knyta samman arbetet vid kusten med insatser uppströms, och att tänka problembaserat snarare än enbart åtgärdsfokuserat.

De lägger vikt vid att det krävs att lokala variationer i beståndens sammansättning och påverkanstryck kartläggs noggrant, så att åtgärder kan anpassas till varje områdes särskilda behov.

Adaptiv förvaltning måste stärkas, och ansvar samt mandat för intressentdrivet arbete bör tydliggöras anses vara andra viktiga aspekter.

De poängterar även värdet av att uppmuntra experiment med lokal delaktighet, vilket bidrar till kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och ökad acceptans. Acceptansen för åtgärder kan ytterligare öka genom att arbeta med uppföljning och adaptiv förvaltning, enligt forskare. Resurser behövs för att stödja både det adaptiva åtgärdsarbetet och uppföljningen, och de experimentförhållanden som uppstår bör utnyttjas för att producera ny kunskap är andra lärdomar som delas under workshopen.

Åtgärder ska anpassas efter lokala och regionala förhållanden, och förvaltningsområden rekommenderas därför ibland brytas ner till mindre enheter.

Forskare förordar en breddad frågeställning för att effektivt hantera förändrade fiskbestånd och säkerställa hållbara lösningar.

För att öka kunskapen om fiskbestånd och förbättra intressentdriven förvaltningen finns flera inspirerande exempel på datainsamling och samarbete som framhålls under dialogen. I Danmark är nyckelfiskare skyldiga att samla in data om sina fångster när de

använder mängdfångande redskap som nät, ryssjor, långrev och burar sedan 2006. Dessutom utvecklas samförvaltning¹⁷ av inlandsvatten där olika aktörer (myndigheter, lantbrukare, civilsamhället och andra intressenter) gemensamt skapar planer och mål. I Sverige bidrar fiskeföreningar till datainsamlingen i ett pilotprojekt genom att mot ersättning kartlägga fiskbeståndens utbredning och status. Dessa metoder ser forskare kan skapa en bättre grund för beslut och förvaltning av våra vatten.

Tabell C12: Synpunkter från forskare – Samtal i plenum före och efter gruppdialogerna.

RU	- Otydlig problemformulering. - Otydlig begreppsanvändning. - Fokus på säl och skarv som åtgärd väldigt smalt.
UTMANINGAR	Kunskapsbrist om: - Påverkan från säl och skarv på fiskbestånd. - Ekosystem i förändring: Komplexa interaktioner. - Effekter och beståndens status. - Mellanartskonkurrens och predation. - Kunskapsbristen är så paralyserande att det är svårt att stödja ett intressentdrivet åtgärdsarbete kopplat till säl och skarv eftersom fiskebeståndens nedgång även är kopplade till andra orsaker. - Upplevd kunskapsbrist bland forskare. Delas inte alltid av kustboende. Fisketrycket: - Samhället vill inte ta itu med det storskaliga fisket. Intressenter: - Man tror sig veta mer än man gör om sambanden och orsakerna.
VÄGAR FRAMÅT – FÖRSLAG OCH LÄRDOMAR	- Viktigt att knyta an kustarbetet till uppströms arbetet - Behöver tänka problembaserat i stället för åtgärdsfokuserat - Beståndens lokala variation och påverkanstryck behöver kartläggas för att få tillräcklig upplösning för att kunna vara områdesspecifik. - Ökat behov av adaptiv förvaltning. - I vissa fall finns det en intressentgrupp som vet och känner problemen mycket väl och kan utföra relevant åtgärdsarbete - Tydliggör ansvar och mandat för intressentdrivet arbete. - Uppmuntra experiment med lokal delaktighet för att öka ömsesidigt kunskapsutbyte, kunskapsbyggande och acceptans - Öka acceptansen genom att arbeta med uppföljning och adaptiv förvaltning. - Viktigt med medel för adaptivt åtgärdsarbete och uppföljning - Ta till vara experimentförhållande som utvecklas för kunskapsproduktion. - Anpassa åtgärder till lokala och regionala förhållanden. Bryta ner till mindre förvaltningsområden. - Tydliggör ansvar och mandat för intressentdrivet åtgärdsarbete. - Bättre uppföljning av åtgärder. - Behov av breddad frågeställning för effektiv hantering av förändrade fiskbestånd.

¹⁷ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

INSPIRATION

- Nyckelfiskare: Obligatorisk datainsamling för allmänfiskare som använder mängdfångande redskap (t.ex. nät, ryssjor, långrev, burar) (DK).
- Samförvaltning¹⁸ av inlandsvatten, utvecklar gemensamma planer och mål (DK).
- Fiskeföreningar samlar data om utbredning och status mot betalning (SE).

12.4 TVÄRFORUM FÖR SÄL OCH SKARV (PROJEKTET EBHF)

Se sammanställning av resultat i tabell C13.

12.4.1 Regeringsuppdragen som helhet

Under workshopen hördes positiva röster gällande att regeringsuppdrag om säl och skarvförvaltning ges, bredden på inriktningen av uppdragen samt att de bidrar till kunskapssammanställning och upptäckande av kunskapsluckor. Dialoger mellan förvaltningsnivåer uppskattas och man ser positivt till den ökande förståelsen för olika negativa påverkansfaktorer. En upplevelse som framhävs är att de många uppdragen präglas av ett bredare perspektiv på fiskbeståndens status, där samarbete och gemensamt ansvar har fått större fokus.

12.4.2 Drivkrafter

Drivkrafterna som framkom under mötet handlade i grunden om kunskap. Ett steg i rätt riktning angavs vara att det finns kunskap kring predatorernas beteende, även om det saknas kunskap om exempelvis sälars rörelsemönster och diet. Formas uppdrag, som pågår till 2028, lyfts fram som en viktig del i att driva utveckling och kunskapsbyggande framåt.

12.4.3 Utmaningar

Även om många på mötet var positiva till att öppna upp för jakt på säl och skarv ser man att frågan är omgärdad av en del utmaningar. Problem med handläggning hos länsstyrelserna gällande skarvförvaltningen är en av dessa, tillsammans med svårigheter att hitta jägare samt oklar ansvarsfördelning.

Ett annat problem som framkom är att många fällda sälar inte tas tillvara eftersom de sjunker till botten, samtidigt som effekterna av jaktinsatserna är osäkra.

Genomförandet av de föreslagna insatserna anses hindras av flera faktorer. Regionala skillnader och ekonomiska resurser är ofta otillräckliga och både lagstiftning och ekologiska förutsättningar, som restriktioner i skyddade områden och internationella regler, begränsar möjligheterna till åtgärder. Brist på resurser hela vägen ut till utförarna, interna motsättningar, låg politisk prioritering och bristande samordning gör det ännu svårare att nå framgång.

Olika regionala skillnader uppmärksammades under workshopen. Tillämpningen av riktlinjer för skyddsjakt på säl och skarv varierar kraftigt mellan olika delar av landet, då

¹⁸ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

lokala förhållanden, tillgänglig information och prioriteringar skiljer sig åt. Skillnader märks även i hur snabbt ärenden hanteras, hur resurser fördelas och hur samarbetet fungerar mellan kommuner, länsstyrelser och andra berörda parter.

12.4.4 Väger framåt

Förslag på åtgärder för att bemöta behoven som lyftes fram innefattar bland andra att vid behov särskilja förvaltningen av säl och skarv. Sälförvaltningen är inte populationsreglerande i samma utsträckning som förvaltningen för skarv, utan har ett större fokus på problemindivider och specifika områden.

För att förbättra förvaltningen aktualiserades behovet av långvariga studier, tillförlitliga data och regionala fallstudier, satsningar, såsom Formasuppdraget, syftar till att fylla kunskapsluckor. Under workshopen betonades också behovet av tydligare riktlinjer, ett ekosystembaserat synsätt, bättre kommunikation och en mer långsiktig planering. Det finns också ett tydligt behov av mer lättbegripliga jaktregler, ökade resurser till de som utför arbetet och en mer samordnad nationell styrning.

Flera av deltagarna betonade att generell jakt på säl och skarv bör införas för att kunna reglera populationerna på samma sätt som andra viltarter. Samtidigt lyftes behovet av regionalt anpassade förvaltningsplaner, tydliga målsättningar och systematisk uppföljning av resultaten. För att lyckas konstaterades att det är viktigt med god kommunikation och informationsinsatser riktade till både jägare och kommuner. Länsstyrelserna behöver dessutom tillföras ytterligare resurser för att kunna prioritera dessa frågor. Det krävs även ekonomiskt stöd och incitament för de jägare som deltar.

Under mötet föreslogs att jaktkvoter inkluderas i planerna och att förbudet mot handel med sälprodukter tas bort för att öka nyttjandet av denna resurs. Dessutom lyftes en önskan att ansökningsprocesserna för viltskadeersättning förenklas och görs tydligare. Under mötet accentuerades att en välfungerande samordning på både nationell och regional nivå, liksom långsiktig finansiering, är avgörande för att lyckas med förvaltningen. Naturvårdsverket ser positivt på den ökade kommunikationen.

Det poängterades att kommunerna har en viktig funktion, där exempelvis kommunekologer bidrar till att stärka samverkan med länsstyrelserna i vattenrelaterade frågor.

Det finns en utbredd oro i gruppen över att nuvarande insatser saknar långsiktighet. De ser att en hållbar förvaltning av säl och skarv kräver varaktiga och stabila satsningar och resurser samt tydligare riktlinjer för berörda myndigheter.

Även om regional anpassning är viktig, behövs samtidigt ett tydligt nationellt ramverk. Under dialogen betonades att arbetet måste grunda sig på aktuell forskning och inkludera synpunkter från alla berörda sektorer, från fiskerinäring till naturvård och jakt samt väga in både ekologiska och praktiska aspekter, exempelvis att jakt påverkas av väderförhållanden. Utmaningar som restriktioner inom Natura 2000-områden och avsaknad av långsiktiga strategier måste hanteras.

Uppföljning, försöksområden och möjligheter till medfinansiering framhölls som viktiga vägar framåt för att öka effekten av genomförda åtgärder. Ytterligare en aspekt som uppmärksammades under workshopen är att det är avgörande att de lokala förutsättningarna styr hur insatser organiseras, eftersom olika län och aktörsgrupper har varierande kapacitet och resurser för att söka och genomföra åtgärder.

Tabell C13: Synpunkter under Tvärforum för säl och skarv.

STEG I RÄTT RIKTNING	- Uppdrag ges - Bredden av uppdrag - Tydligare dialoger mellan förvaltningsnivåer - Samarbete och gemensamt ansvar ges större utrymme. - Kunskapssammanställning och upptäckande av kunskapsluckor - Ökad förståelse för olika negativa påverkansfaktorer
UTMANINGAR	- Finansiering - Stora regionala skillnader - Juridiska och ekologiska begränsningar - Lapptäcke av olika skydd - Ingen helhetsbild utan ekosystembaserat tänk - Rekryteringssvårigheter för jägare - Oklar ansvarsfördelning - Många skjutna sälar sjunker till botten och tas inte omhand - Osäkra effekter av jakt
CENTRALA REGIONALA BEHOV	- Tydlig och snabb handläggning vid ansökan om skyddsjakt - Samordning mellan kommuner - Kanalisering av finansiering - Förvaltningsplaner med målsättning
VÄGAR FRAMÅT FÖR ATT MÖTA BEHOV OCH UTMANINGAR	- Skapa ett gemensamt mål med konkreta planer för att nå detsamma - Ekonomisk stöttning till jägare - Se över ansökningsförfarandet i viltskadeanslaget - Regionala förvaltningsplaner - Rådgivning till kommuner - Ökad information - Uppföljning av åtgärder
ÖVRIGT	- Viktigt med miljömål för kustfiskebestånd

13 APPENDIX D – ENKÄT: SAMLADE RESULTAT

13.1 ERFARENHETER AV ÅTGÄRDSARBETE

Resultaten av enkätundersökningen visar att samtliga organisationer som besvarat enkäten har erfarenhet av åtgärdsarbete. Drygt en fjärdedel av organisationerna jobbar med åtgärder mot övergödning i kustnära ekosystem och 28 procent med åtgärder mot fysisk påverkan och förlust av habitat. Ungefär en femtedel av organisationerna som svarat anger att de jobbar med åtgärder för att begränsa påverkan från säl och skarv och slutligen arbetar 15 procent av de svarande organisationerna med åtgärder för att hantera mellanartskonkurrens. Fyra organisationer (9 procent) har svarat att de även jobbar med åtgärder mot andra faktorer, såsom underlag till fiskeregleringar, påverkansarbete och policy-frågor, kunskapsinhämtning, marin reservatsbildning, förlorade fiskeredskap och ekosystem-baserad havsförvaltning (se Diagram D1).

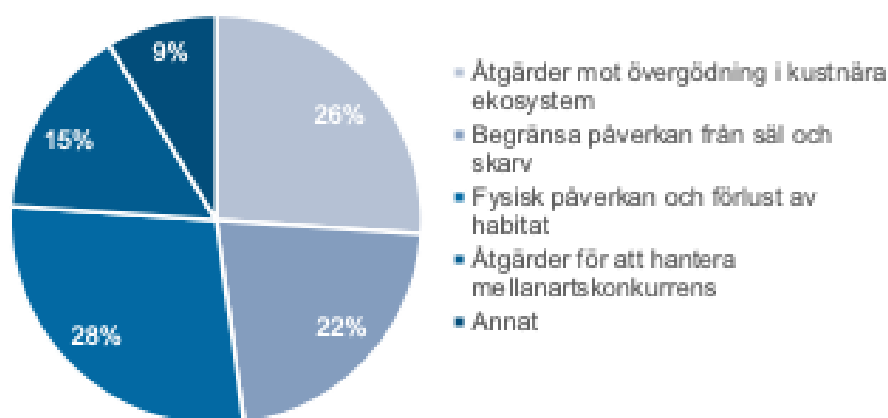


Diagram D1: Enkät svar som visar organisationernas erfarenheter av åtgärdsarbete baserat på de som finns listade i regeringsuppdraget. (n=16)

Vidare har en av frågorna i enkätformuläret undersökt i vilken utsträckning dessa organisationer genomför riktade åtgärder för att specifikt stärka de arter som finns listade i regeringsuppdraget. Utav dessa sticker gädda och abborre ut som prioriterade arter att gynna i organisationernas åtgärdsarbete. På andra sidan finns siklöja och makrill, där endast en organisation uppgett att de riktar åtgärder mot just dessa arter. Övriga arter som både återfinns i regeringsuppdraget och bland de riktade åtgärder som de svarande organisationerna genomför är torsk, strömming/sill, och blåmussla. Nio organisationer uppger att de även genomför åtgärder som riktar sig mot andra arter än de som listas i regeringsuppdraget. Bland dessa arter återfinns ålgräs, kransalger, kustfåglar (skräntärna och fisk- och silvertärna), asp, hummer, bleka, kolja, lax, havsöring och harr. Diagram D2 nedan ger en förklarande grafik över svarsfördelningen.

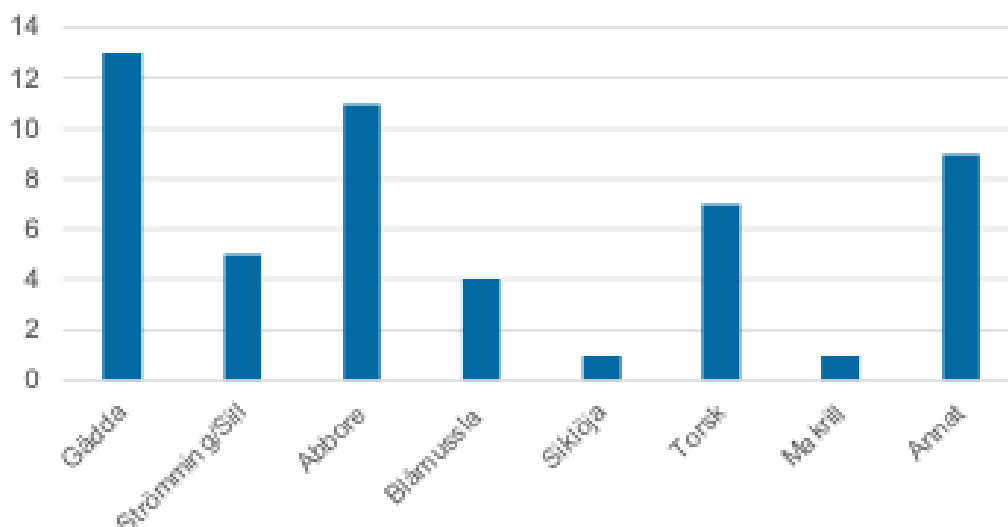


Diagram D2: Enkät svar som visar organisationernas riktade åtgärder mot arter listade i regerings-uppdraget. (n=16)

För att kunna undersöka specifikt på vilket sätt som organisationerna jobbar med åtgärdsarbete blev de tillfrågade att besvara vilka komponenter av åtgärdsarbetet som de arbetar med. Resultaten för denna fråga visar tydligt att samtliga av de svarande organisationerna genomför både handfast åtgärdsarbete och informationskampanjer om åtgärder (se Diagram D3). Fjorton av organisationerna jobbar även med själva planeringen av åtgärdsbehoven, och tolv organisationer jobbar med både utvärdering och uppföljning av åtgärder samt stödjande arbete i form av kurser och informationsmöten. Mer än hälften av de svarande organisationerna uppger att de genomför miljöövervakning och organisering av åtgärdsarbete.

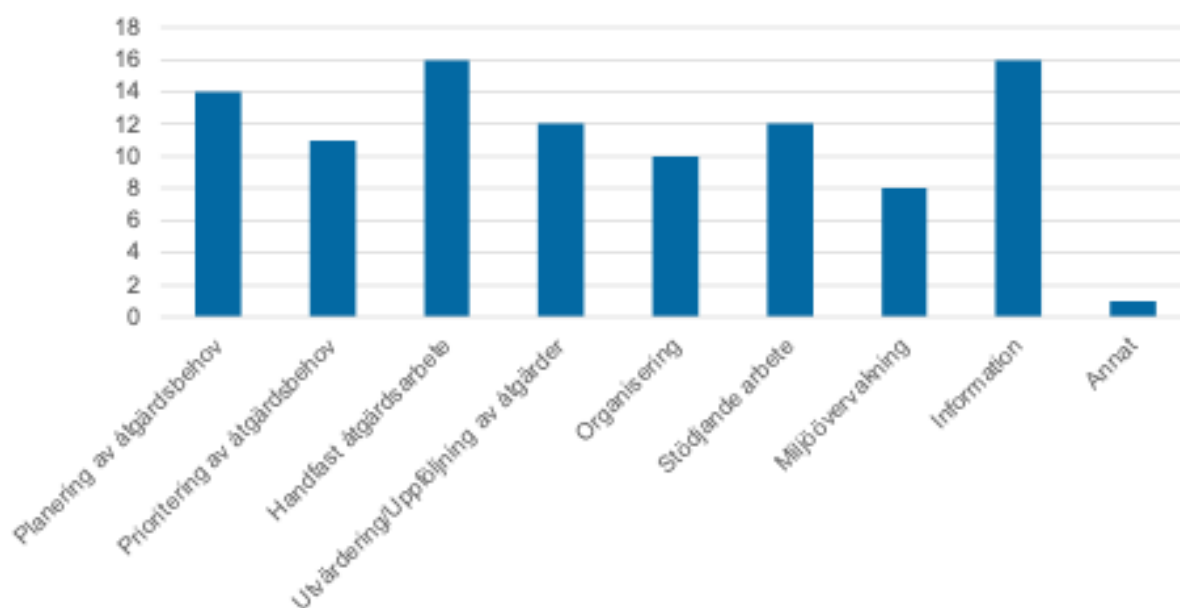


Diagram D3: Enkät svar som visar vilka komponenter av åtgärdsarbete som organisationerna jobbar med. (n=16)

13.2 NÄTVERK OCH SAMVERKAN

I syfte att lokalt och regionalt förankra existerande åtgärdsbehov och förslag på åtgärder arbetar organisationerna med metoder som är mer eller mindre inriktade på samverkan. Fjorton av de svarande organisationerna uppger att de både håller informationsmöten och arbetar för att hitta lösningar tillsammans med intressenter. Tolv organisationer går ut med skriftlig information och samma antal håller möten på plats. Knappt hälften av de svarande organisationerna publicerar tidningsartiklar i syfte att förankra åtgärdsbehov och förslag på åtgärder (Diagram D4). Andra tillvägagångssätt som organisationerna använder sig av för att förankra åtgärdsbehov är kommunikation via organisationens hemsida, och det lokala kustvattenrådet som plattform för samråd och olika typer av uppsökande verksamhet.

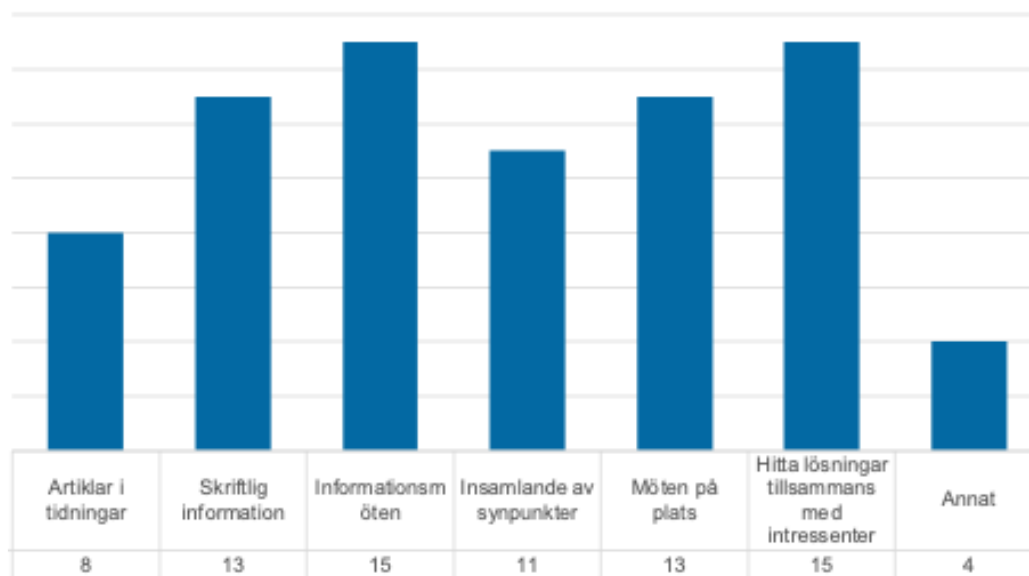


Diagram D4: Enkät svar som visar hur organisationerna jobbar för att förankra åtgärdsbehov och förslag på åtgärder lokalt och regionalt. (n=16)

Diagram 5 nedan visar återigen ett exempel på en av alla flervälsfrågor som inkluderats i enkätformuläret, vilket innebär att samtliga organisationer har haft möjlighet att uppge ett flertal samverkansorganisationer i åtgärdsarbetet. Många av organisationerna samverkar med andra organisationer eller myndigheter i arbetet med att planera, informera om och genomföra åtgärder. Samtliga av de svarande organisationerna uppger att de samverkar med Länsstyrelser och femton av de sexton svarande organisationerna samverkar även med kommuner. Tretton organisationer samverkar med olika typer av vattenorganisationer såsom vattenråd eller vattenvårdsförbund, detsamma gäller för Havs- och vattenmyndigheten och sportfiskeföreningar. Det är få av organisationerna som samverkar med Sjöfartsverket, Svenska Båtunionen och friluftsrådet. Ungefär en tredjedel av de svarande organisationerna samverkar med region, WWF, skogsbolag och vattenkraftsbolag och två tredjedelar samverkar med lokala åtgärdssamordnare, Naturvårdsverket, yrkesfiskare, jaktföreningar, ornitologer, mark- eller fiskerättsägare, fiskevårdsföreningar, naturskyddsföreningen och LRF. Andra samverkansorganisationer är skärgårdsstiftelser, vattensportsföreningar, Helcom och vindkraftsbolag.

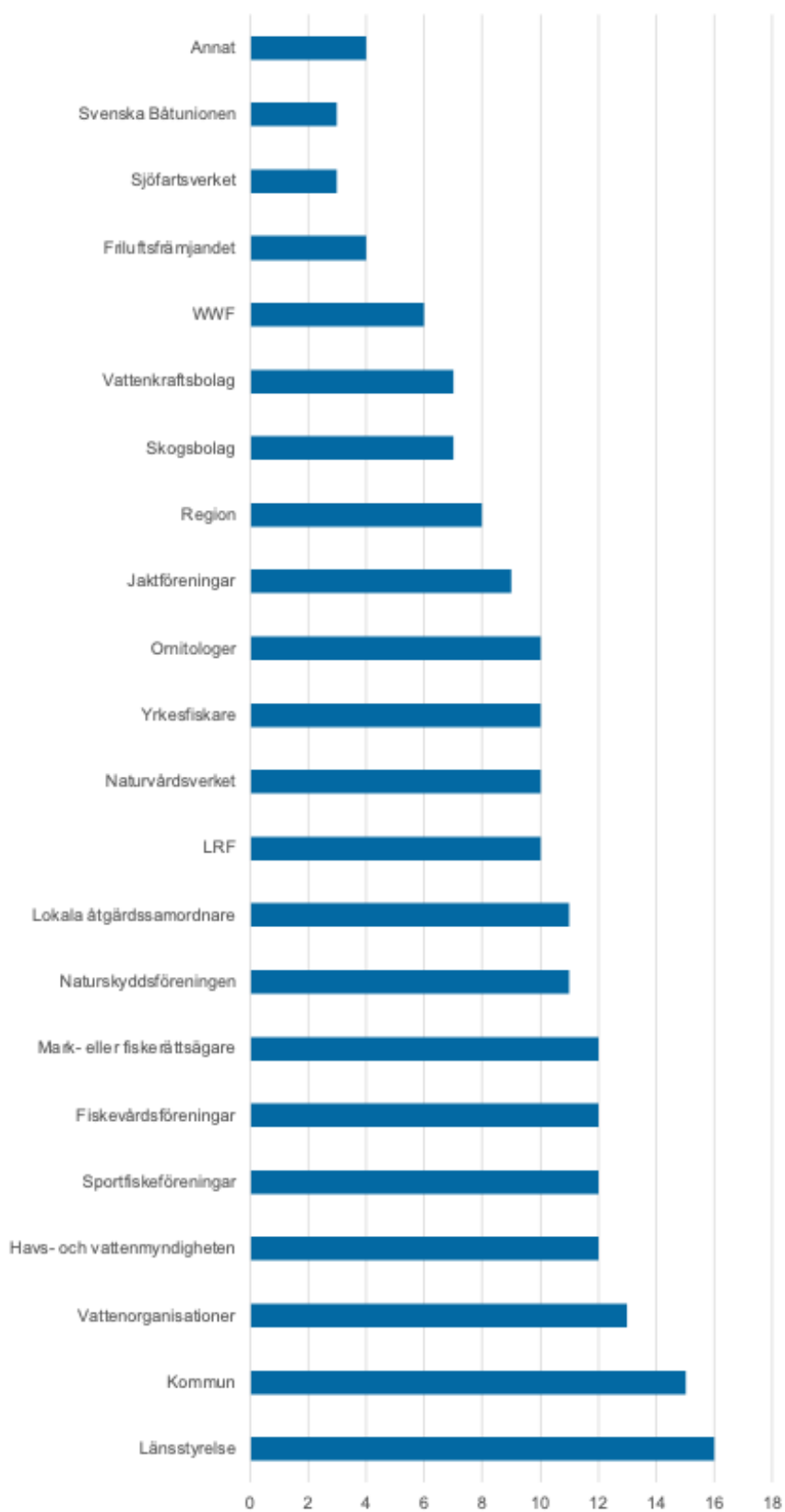


Diagram D5: Enkät svar som visar vilka olika aktörer som organisationerna samverkar med. (n=16)

13.3 FINANSIERING

Som en följd av att frågan om finansiering dök upp i samtliga av projektets orienterande intervjuer frågades även de organisationer som var mottagare av enkätformuläret om hur de finansierar sitt åtgärdsarbete. En stor andel, elva av de svarande organisationerna, angav Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) som en viktig källa till finansiering för åtgärder i kustmiljö. LOVA-bidrag kan sökas hos Länsstyrelsen av kommuner och andra lokala aktörer för att genomföra lokala åtgärder för att förbättra havs- och vattenmiljön. Bidraget kan användas för olika insatser, som att bekämpa övergödning, minska spridningen av miljögifter från fritidsbåtar, restaurera vattenmiljöer, samordna åtgärder och ta hand om förlorade fiskeredskap. Även övriga bidrag via Havs- och vattenmyndighetens anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, vilket stödjer det nationella genomförandet av flera förordningar såsom vattenförvaltningsförordningen, havsmiljöförordningen, förordningen om områdesskydd, artskyddsförordningen och havsplaneringsförordningen, utpekades som en viktig finansiell förutsättning då elva av organisationerna angav detta som en källa till finansiering. Knappt två tredjedelar drar nytta både av olika EU-medel i form av Interreg, Leader och LIFE men även medel från intresseorganisationer och lokala naturvårdsprojekt (LONA). Inom ramen för LONA-bidrag som söks hos Naturvårdsverket kan kommuner söka stöd för att anlägga nya eller restaurera befintliga våtmarker, men det finns även utrymme för föreningar och andra lokala aktörer att initiera ett projekt. När det kommer till regionala medel och forskningsmedel är det endast en tredjedel av organisationerna som uppger att de nyttjar dessa källor för finansiering, vilket är färre än de organisationer som har tillgång till privat finansiering (se Diagram 6 för en sammanställning).

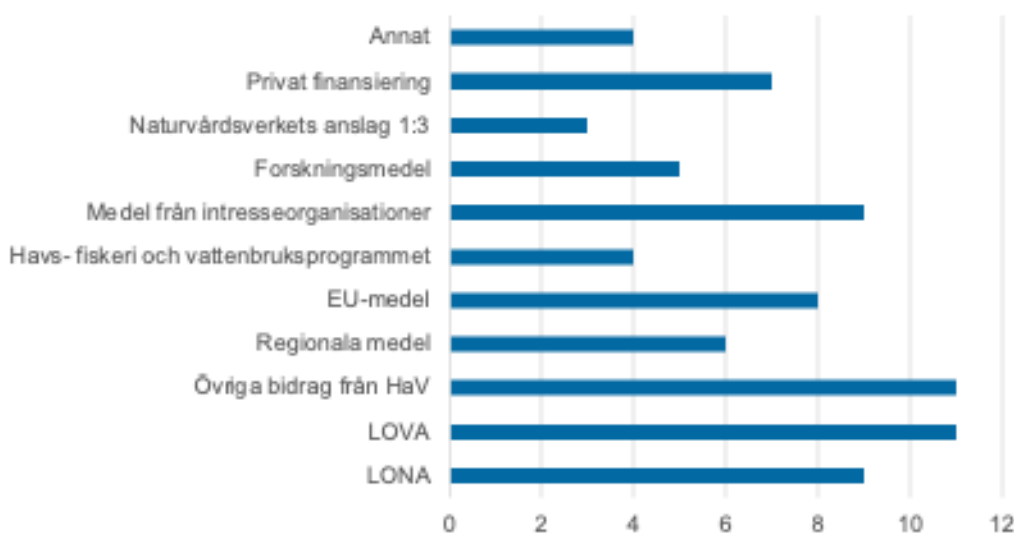


Diagram D6: Enkät svar som visar hur organisationerna finansierar sitt åtgärdsarbete. (n=16)

13.4 FRAMÅTBlick

Slutligen fick alla organisationer ange vilka typer av åtgärder som de skulle önska arbeta mer med (se Diagram 7). I detta svarsalternativ återfinns de åtgärds typer som listas i regleringsuppdraget, men här finns även alternativet skapa fria vandringsvägar för

migrerande fisk och redskapsutveckling för att minska bifångst med som alternativ.

En stor andel, fjorton av organisationerna, svarar att de vill öka åtgärdsinsatserna för att minska fysisk påverkan och förlust av habitat. Även att skapa fria vandringsvägar för migrerande fisk står ut som en åtgärd som många av organisationerna ser behöver ske i större utsträckning. Intresset för att öka insatserna för att hantera mellanartskonkurrens finns endast hos fyra av de svarande organisationerna, detsamma gäller för utveckling av selektiva redskap för att minska bifångst. En tredjedel av organisationerna uppger att de önskar arbeta mer med åtgärder för att begränsa påverkan från såväl säl som från skarv.



Diagram D7: Enkät svar som visar vilka åtgärder som organisationerna önskar arbeta mer med. (n=16)

Tre organisationer kompletterade med egna formulerade svar. En av organisationerna vill arbeta för att fler och större områden ska bli helt fredade från fiske, säl och skarv (E). Samma organisation vill även restaurera fiskbestånd genom en kombination av utsättning och omhändertagande av ett fåtal kvarvarande individer i bestånd samt skapa lokala lekplatser, ibland på konstgjord väg (E). Restaurering av marina habitat, särskilt estuarier¹⁹ önskas av en annan organisation och en tredje vill jobba indirekt med mellanartskonkurrens genom att stärka bestånden av rovfisk som har en strukturerande roll (E).

Det finns ett behov av skräddarsydd lagstiftning och förbättrad samordning av miljöförvaltningen på kommunal nivå, med betoning på vikten av kunniga samordnare och ekonomiskt stöd till markägare som bidrar till ekologiska initiativ. Länsstyrelser och kommuner lyfter i enkätsvaren fram utmaningarna med komplexa finansieringsregler och förespråkar full finansiering av högprioriterade åtgärder, inklusive ersättning till markägare som genomför bevarandeåtgärder. mellan organisationer och myndigheter för att effektivisera insatserna, förbättra miljöåtgärdernas effektivitet och säkerställa löpande utvärdering och lärande från dessa initiativ, vilket i slutändan syftar till en mer hållbar strategi för förvaltning av naturresurser.

¹⁹ Estuarier är övergångszoner mellan sötvatten och saltvatten, med stor ekologisk betydelse.

Kustvattenråden menar att effektivisering av åtgärder skapas genom att underlätta för markägare och erbjuda dem incitament och effektiva beslutsvägar genom samverkan mellan myndigheter och över geografiska gränser. Medan stiftelserna som svarade på enkäten är mer eniga om att det är ökad och långsiktig finansiering i kombination med ett nationellt kunskapscentrum för marina och limniska frågor som kommer åstadkomma effektivisering. Medan stiftelserna som svarade på enkäten är mer eniga om att det är ökad och långsiktig finansiering i kombination med ett nationellt kunskapscentrum för marina och limniska frågor som kommer åstadkomma effektivisering.

Intresseorganisationer med fokus på miljö lyfter behovet av strategier för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan genom icke-dödliga metoder och belyser behovet av att undersöka omfattningen av bifångster av fåglar. De betonar även vikten av lokala samordnare som kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter. Dessutom föreslås inrättandet av en naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd och ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndsprocessen för att säkerställa snabbare hantering, bredare kunskap och rättvis bedömning. Intresseorganisationer med fokus på miljö lyfter behovet av strategier för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan genom icke-dödliga metoder och belyser behovet av att undersöka omfattningen av bifångster av fåglar. De betonar även vikten av lokala samordnare som kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter. Dessutom föreslås inrättandet av en naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd och ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndsprocessen för att säkerställa snabbare hantering, bredare kunskap och rättvis bedömning. Intresseorganisationer med fokus på miljö lyfter behovet av strategier för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan genom icke-dödliga metoder och belyser behovet av att undersöka omfattningen av bifångster av fåglar. De betonar även vikten av lokala samordnare som kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter. Dessutom föreslås inrättandet av en naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd och ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndsprocessen för Intresseorganisationer med fokus på miljö lyfter behovet av strategier för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan genom icke-dödliga metoder och belyser behovet av att undersöka omfattningen av bifångster av fåglar. De betonar även vikten av lokala samordnare som kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter. Dessutom föreslås inrättandet av en naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd och ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndsprocessen för Kontinuerlig övervakning och analys av åtgärder för att förbättra kunskapen och precisionen i riktade insatser, särskilt i förvaltningsstrategier, är i stället förslaget från de intresseorganisationer som fokuserar på jakt och fiske. Det föreslås att dessa insatser skulle kunna förstärkas genom att involvera det civila samhället med definierade ansvarsområden, på liknande sätt som sker inom viltförvaltningen. Organisationerna betonar att det är avgörande att uppnå samförstånd om behov, mål och villkor för att övervinna förlamande debatter och intressekonflikter som hindrar framsteg. Detta samförstånd skulle göra det möjligt för samordnarna att effektivt underlätta åtgärder på alla nivåer. (Se sammanfattning i tabell D1). Tabell D1: Enkät svar från intressenter gällande

effektiviseringsförslag av åtgärder.

Tabell D1: Sammanfattade enkätsvar på frågan om behov för att genomföra effektiva åtgärder.

LÄNSSTYRELSE OCH KOMMUNER	Skräddarsydd lagstiftning. Förbättrad samordning av miljöförvaltningen på kommunal nivå. Full finansiering av högprioriterade åtgärder. Bättre samarbete mellan organisationer och myndigheter för att effektivisera insatserna, förbättra miljöåtgärdernas effektivitet och säkerställa löpande utvärdering och lärande.
KUSTVATTENRÅD	Incitament för markägare. Effektiva beslutsvägar genom samverkan mellan myndigheter och över geografiska gränser.
STIFTELSE	Ökad långsiktig finansiering. Ett nationellt kompetenscentrum för marina och limniska frågor.
INTRESSEORGANISATION MILJÖ	Strategier för att minska sälarnas och skarvarnas påverkan Lokala samordnare som kan förbättra insatserna genom att dela med sig av kunskap och engagera lokala intressenter. En naturvårdsfond för långsiktigt ekonomiskt stöd och ett "snabbspår" för naturvårdsarbete i tillståndsprocessen för att säkerställa snabbare hantering.
INTRESSEORGANISATION FISKE/JAKT	Kontinuerlig övervakning och analys av åtgärder Definierade ansvarsområden, på liknande sätt som sker inom viltförvaltningen. Samförstånd om behov, mål och villkor.

Enkäten gav även utrymme för de svarande organisationerna att specificera vilka faktorer som begränsar möjligheterna att genomföra de åtgärder som skulle få bäst effekt. Ett återkommande element är finansiering och lokal förankring, men även processer som rör tillstånd och juridiska förutsättningar. Svaren diskuterar även betydande utmaningar i kommunikationen mellan fastighetsägare och åtgärdsutförare, och lyfter fram frågor som långsamma juridiska processer, komplicerad lagstiftning och bristande vilja från markägare, särskilt längs kusten. Det påpekas att finansiella begränsningar, administrativa förseningar och otillräckliga resurser hindrar framsteg, samtidigt som politiska hinder försvårar arbetet ytterligare. De långa handläggningstiderna hos regionala myndigheter identifieras som ett stort problem, även rättsliga ramor och budgetbegränsningar begränsar en effektiv mark- och vattenförvaltning. Behovet av bättre samordning mellan myndigheter, omfattande inventeringsarbete för att förstå den aktuella situationen och statlig finansiering för att genomföra effektiva åtgärder lyfts som en central fråga. Flera aktörer noterar också bristen på adekvat finansiering, komplicerade tillståndsprocesser och otillräcklig kunskap om regleringar och miljömål, vilket har förvärrats av de senaste statliga budgetnedskärningarna, vilket i slutändan påverkar den lokala resursförvaltningen och de brådskande åtgärder som behövs för att mildra effekterna av småskalig vattenkraft. Lokala förvaltningsorganisationers oförmåga att hantera dessa frågor på ett effektivt sätt lyfts av intresseorganisationer för fiske och jakt, som menar att detta leder till att ansvaret gentemot framtida generationer försummas. Svaren återges i sammanfattad form per aktörsgrupp i

tabell D2 nedan.

Tabell D2: Sammanfattade enkätsvar på frågan om hinder för att genomföra åtgärder där de har som mest effekt.

LÄNSSTYRELSE OCH KOMMUNER	Kommunikationen med fastighetsägare och markavvattningsföretag. Långsamma rättsliga processer, besvärlig lagstiftning och bristande vilja från markägare. Finansiella begränsningar, administrativa förseningar och otillräckliga resurser. Politiska hinder och materialbrist, som sand. Långa handläggningstider hos regionala myndigheter. Rättsliga ramar och budgetbegränsningar.
KUSTVATTENRÅD	Insatserna är beroende av att markägare vill göra åtgärder på sin mark. Dålig samordning mellan myndigheternas arbete till följd av geografiska gränser.
STIFTELSE	Avsaknad av helhetsbild till följd av bristande inventeringsarbete.
INTRESSEORGANISATION MILJÖ	Svagt naturskydd och bristande tillsyn. Avsaknad av dataunderlag om bifångst och undersökningar gällande redskapsutveckling. Brist på tillfredsställande finansiering. Krångliga tillståndprocesser med olika kriterier och bedömningar beroende på instans. Markägares godkännande. Oklar lägesbild för vilka åtgärder som är bäst/mest effektiva. Dålig tillgång på kunskap kring regler för skyddade områden.
INTRESSEORGANISATION FISKE/JAKT	Brist på ekonomiska resurser, expertis och samordning på lokal, regional och nationell nivå. Bristande koppling mellan den lokala viljan att agera och nationellt stöd.

Sist i enkätformuläret erbjöds organisationerna lägga till övrig information och tankar som skulle kunna vara av värde för undersökningen. Detta genererade bland annat reflektionerna som visas nedan i tabell D3. Svaren diskuterar Sveriges otillräckliga beredskap för att uppfylla åtaganden enligt förordningen om återställande, och belyser bristen på politisk prioritering och ekonomiska incitament för återställandeinsatser. De betonar behovet av ökad forskning om återhämtning av kustfågelpopulationer, som fungerar som viktiga indikatorer på ekosystemens hälsa. Bland svaren föreslås även att en mer intressentdriven strategi för fiske- och vattenförvaltning skulle kunna ge betydande fördelar genom frivilliga bidrag, vilket står i kontrast till de omfattande frivilliga insatserna inom viltförvaltning. Dessutom påpekas nödvändigheten av att överföra förvaltningsansvar till lokala och regionala enheter på ett samarbetsinriktat sätt och säkerställa att tillräckliga resurser tilldelas, eftersom lokala fiskevårdsområden har potential men ofta saknar den struktur och kapacitet som krävs för att lyckas.

Tabell D3: Fria tillägg från svarande intressenter

LÄNSSTYRELSE	”Sverige är inte rustat för att klara av åtaganden i restaureringsförfordningen. Arbetet prioriteras inte av politiken.”
YRKESFISKE	”Ofta saknas ett ekonomiskt incitament, om ekonomiska resurser frigörs för ändamålet hade framgångar möjliggjorts.”
INTRESSEORGANISATION MILJÖ	”Vi efterfrågar utökade undersökningar av hur kustfågelpopulationer återhämtar sig, då fåglar är goda indikatorer för ekosystem.”
INTRESSEORGANISATION FISKE	”Genom ett mer intressentdrivet arbete inom fiske/vattenvård och fiskförvaltning finns potential att få stor utväxling på satsade medel genom frivilliga insatser. Som jämförelse läggs motsvarande 4100 heltidstjänster ideellt på viltvård i Sverige.”
INTRESSEORGANISATION FISKE	”Trenden att förflytta ansvar kring förvaltning nedåt till lokala och regionala aktörer måste ske i samverkan och med säkerställande att tillräckliga resurser tillsätts. Det finns stor kraft i lokala fiskevårdsområden men organisationerna är, med fåtal undantag, inte alls rustade för detta i sin struktur och verksamhet. Det finns stor risk att denna utveckling kommer att söndra såväl lokala organisationer som samverkande nätverk. Lokal förankring och förståelse är avgörande för framgångsrikt åtgärdsarbete.”

14 APPENDIX E – METOD

14.1 WORKSHOPPAR

Inom ramarna för uppdraget har ett antal workshoppar genomförts i syfte att inhämta information från så många och relevanta aktörer som möjligt. För att komma upp i en väsentlig kvantitet och samtidigt behålla en hög detaljnivå har workshopparna delats upp i fyra huvudgrupperingar för separata tillfällen, se tabell E1. Vi har genomfört två workshoppar med en referensgrupp på HaV, två workshoppar med forskare vid ena tillfället och med tjänstepersoner från länsstyrelser vid det andra tillfället för att lyssna av hur de förhåller sig till innehållet i regeringsuppdraget ”Samförvaltningsformer²⁰ för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning”. Därutöver har deltagarna på *Tvärforum säl och skarv*, som utgör en del i projektet Ekosystembaserad förvaltning givits möjlighet att framföra synpunkter om regeringsuppdrag gällande säl och skarv. Dessa deltagare är dels intresserade av säl- och skarvfrågor, och har dels erfarenhet av att arbeta dialogbaserat i en ekosystembaserad förvaltning.

Designen av workshoppar och dialogmallar har utvecklats i tätt samarbete med utredare på HaV med undantaget för workshoppen med *Tvärforum säl och skarv* där arbetet i stället skedde tillsammans med projektet arbetsgruppen för forumet bestående av projektledare, processledare och kommunikatör. Syftet med att alla inleder med att tänka och skriva på lappar som alla ser och sedan berätta för varandra om sina lappar är att säkerställa att alla kommer till tals och blir lyssnade på.

Tabell E1: Workshoppar för datainsamling och deltagande aktörer.

WORKSHOP	DATUM FÖR MÖTE	DELTAGANDE AKTÖRER ²¹	ANTAL DELTAGARE
Referensgrupp HaV	3 april 2025 16 juni 2025	HaV och HMI	13 8
Forskare	9 juni 2025	HaV, HMI, SU, GU, SLU, UU	10
Kustlänsstyrelse	12 juni 2025	Kustlänsstyrelserna	13
Tvärforum säl och skarv	19 maj 2025	Länsstyrelser (11), kommunpolitiker (5), Kommunstjänsteperson (1) sportfiskare (1), forskare (1), myndighet (3), jägare (2), SNF (1), Rotary (1)	26*

²⁰ Oklart vad som läggs in i begreppet samförvaltning. Är det strikt utifrån Vattendirektivets definition eller handlar det om att samverka med varandra.

²¹ HaV - Havs- och vattenmyndigheten, HMI – Havsmiljöinstitutet, SU – Stockholms universitet, GU – Göteborgs universitet, SLU – Sveriges Lantbruksuniversitet, UU – Uppsala universitet, SNF – Svenska Naturskyddsföreningen

** Under sessionen där grupperna arbetade mer intensivt med tankar och idéer ingick 26 personer. Totalt på mötet deltog 45 personer.*

Referensgrupp Havs- och vattenmyndigheten

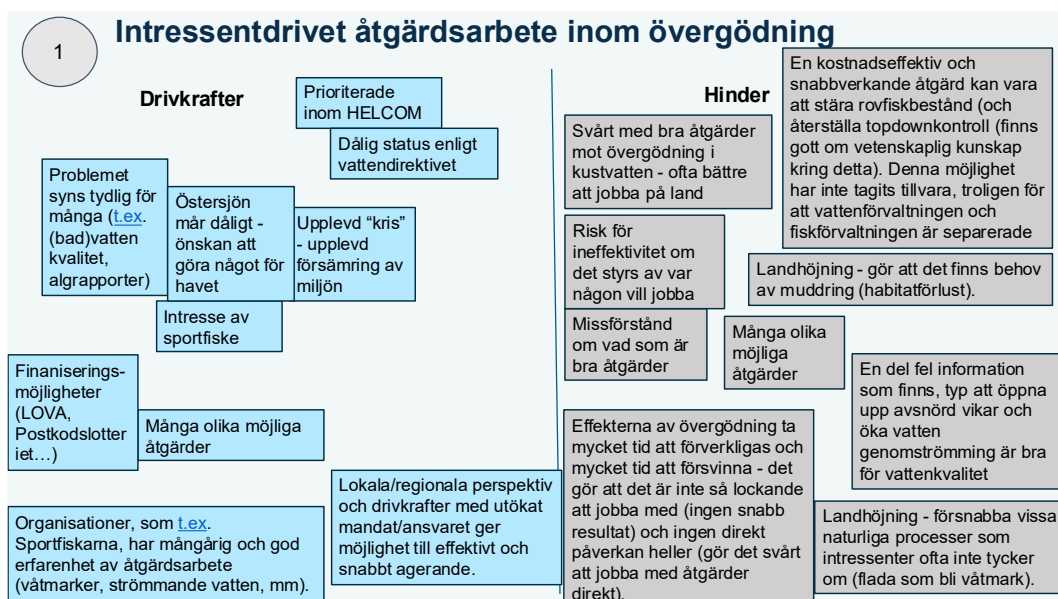
Tidigt i processen startades en referensgrupp vid Havs- och vattenmyndigheten upp för att kunna inhämta råd och inspel till uppdragsarbetet. Denna grupp har kallats till workshops vid två tillfällen under arbetsprocessen. Sammankallande myndighet har varit Havs- och vattenmyndigheten och Havsmiljöinstitutet har deltagit under samtliga möten.

Inbjudan till en första workshop gick ut med syfte att informera om regeringsuppdraget samt kartlägga möjligheter och risker i intressentdrivet åtgärdsarbete. Under den inledande workshoppen, som hölls i april 2025 (se tabell E1 ovan) informerades gruppen om regeringsuppdragets omfattning och syfte. Utifrån detta genomfördes en session i helgrupp där alla deltagare fick tänka fritt kring utmaningar och möjligheter förknippade med intressentdrivet åtgärdsarbete. Därefter diskuterade gruppen de tankar som uppkommit under mötet och en del nya tankar tillfördes. Utifrån dessa reflektioner formulerades ett antal intervjufrågor som senare användes i ett antal orienterande intervjuer i syfte att möta de frågeställningar som uppkommit under det första mötet med referensgruppen.

Senare i processen genomfördes ytterligare ett samrådsmöte med referensgruppen, den 16e juni. Under detta möte presenterades preliminära resultat från intervjuer, enkäten och de workshoppar som genomfördes med forskare och förvaltare. Under detta samråd diskuterades möjliga hinder och utmaningar för intressentdrivet åtgärdsarbete baserat på de preliminära resultaten.

Forskare och kustlänsstyrelser

Två separata workshoppar genomfördes med forskare vid det ena tillfället och tjänstepersoner från kustlänsstyrelser vid det andra. Båda workshopparna var designade på samma sätt och inleddes med en presentation av regeringsuppdraget. Därefter fick de själva välja grupp att ingå i baserat på de fyra problemområden som regeringsuppdraget lyfter fram: Övergödning, förlust av strukturerande habitat, predation och mellanartskonkurrens. Under dialogerna gavs deltagarna i uppgift att identifiera drivkrafter och hinder för ett mer intressentdrivet arbete kopplat till de olika problemområdena. De fick tid att tänka enskilt och skriva en tanke per digital lapp i en mall (se figur E1) där de uppmanades att vara specifika. Därefter presenterade deltagarna sina lappar för varandra. Mot slutet av workshoppen samlades alla i en gemensam diskussion där gruppernas insikter delades och kompletterande reflektioner lyftes.



Figur E1: Exempel på dialogmall. Här med ifyllda digitala lappar från en av grupperna under workshoppen med forskare.

Workshoppen med forskare samlade sju forskare och en tjänsteperson från Naturskyddsföreningen. Deltagarna förde samtal om intressentdrivet åtgärdsarbete i två grupper som bildades genom att deltagarna själva valde mellan gruppen som hanterade *övergödning och förlust av strukturerande habitat* och gruppen som hanterade *predation och mellanartskonkurrens*. I den ena gruppen deltog tre personer och i den andra fyra personer utöver samtalsledarna, som också tog anteckningar.

Tio tjänstepersoner från åtta olika länsstyrelser ingick i andra workshoppen. Deltagarna kunde välja att arbeta med intressentdrivet åtgärdsarbete för frågor gällande *övergödning och förlust av strukturerande habitat* eller predation och mellanartskonkurrens. Tre grupper bildades fördelat på tre personer i en grupp som arbetade med *övergödning och förlust av strukturerande habitat* och två grupper som arbetade med *predation och mellanartskonkurrens*. I den senare gruppen ingick tre personer i den ena gruppen och fyra i den andra utöver samtalsledarna, som också tog anteckningar.

Tvärforum för säl och skarv (projektet *Ekosystembaserad havsförvaltning*)

Tvärforum för säl och skarv har skapats som respons på det identifierade behovet av dialog och av att utbyta erfarenheter och kunskaper med en bredd av aktörer om säl- och skarvfrågor för att hantera den komplexitet som präglar dessa frågor. Forumet syftar även till att möjliggöra kommunikation med och tillsammans ge inspel till berörda myndigheter och förvaltningen, samt få insyn i frågan. Forumet har formats till en mötesplats där intressenter, forskare och andra aktörer inom projektet *Ekosystembaserad havsförvaltning*²² samlas för att samtala om och hitta lösningar på komplexa frågor om säl och skarv,

²² För information se gärna www.ebhf.se

med fokus på hur dessa predatorer påverkar fiskbestånd och hur de ska hanteras på ett hållbart sätt. Även aktörer utanför pilotområdena deltar numera i forumet.

Tvärforumet den 19 maj 2025 fokuserade på att informera om- och diskutera de uppdrag som regeringen har gett till nationella myndigheter och länsstyrelser för att hantera frågor kopplade till säl och skarv, med syfte att stärka fiskbestånden och integrera förvaltningen av dessa predatorer i havsmiljöarbetet. Mötet innehöll presentationer från Naturvårdsverket, Formas, och Länsstyrelsen Stockholm om respektive myndighets regeringsuppdrag. Länsstyrelsen Västra Götalands redogjorde dessutom för uppdraget om översyn av säl-skyddsområden riktat till länsstyrelserna i Gävleborg, Södermanland, Skåne och Västra Götaland av län. Därefter delades samtliga deltagare upp i grupper om ca fyra personer för att samtala om regeringsuppdragen och ge inspel till dessa. Alla deltagare fick möjlighet att skriva ner sina tankar och idéer på digitala lappar som de sedan berättade om för varandra i gruppen. Följande fokusfrågor var centrala för gruppdialogerna (se E2):

- Vilka steg i rätt riktning ser ni?
- Vilka utmaningar ser ni?
- Vilka är de mest centrala regionala behoven?
- Vad kan göras för att möta behoven och vilka resurser behövs för att möta utmaningarna?
- Vilken övrig input vill ni ge till dem som driver regeringsuppdragen?

Grupperna styrde själva över om de hanterade samtliga frågor eller valde att inrikta sig på någon av frågorna, och över fördelningen av tiden på respektive fråga.

Grupp 2		Deltagare
1. Vilka steg i rätt riktning ser ni? RU ger fart på arbetet - och tyngd i arbetet... Viktigt att detta uppmärksammas och att vi kan prata förvaltningsfrågor på allvar. Tidigare spretigt på Lst men nu mer och större förståelse för olika perspektiv, viltförvaltning med i diskussionerna. Tydligare och bättre dialoger mellan olika förvaltningsnivåer. Bra att flera RU går till flera myndigheter, för samordningens skull.	3. Vilka är de mest centrala regionala behoven? Blekinge/Kalmar/Skåne/V Götaland, få till skydds jakt på knubbsäl? Hur lösa jakträtten? Samordning. Hur få med sig kommunerna etc? Finansiering. Måste det finnas vetenskapliga bevis från alla platser, när är det nog, när kan en vetenskapligt underbyggd ekologisk teori räcka? Hur kan man stärka kontinuiteten i detta förvaltningsarbetet? Olika länsråd och politiker. Olika utmaningar i olika regioner, viktigt att ha både regionala, nationella och internationella samarbeten/dialoger. Häckningsproblematik för skarv problematiskt i vissa län emedan migration/övervintrande pop problem i andra. Viktigt att lyfta regionala positiva exempel på åtgärder, eller ekologiska naturliga förändringar.	5. Vilken övrig input vill ni ge till dem som driver regeringsuppdragen? Viktigt att lyfta experter t.ex i form av djupintervjuer/medborgarforskning i myndigheternas kunskapsinhämtning. möjligt att nyttja EBHF-områdena för detta. Viktigt med miljömål för kustfiskbestånd.
2. Vilka utmaningar ser ni? I Blekinge, ffa knubbsäl som prederar. Utmaningar att få till jakt på den. Oklart om populationstillhörighet. Även baserat på DNA? Samordning mellan län, risk att flytta djur till annat län om jakt endast bedrivs punktvís. Utmaning att alltid diskutera säl och skarv samtidigt. Olika utmaningar och olika lösningar. Sälär mer inriktning på problemindivider/specifika områden samt även andra åtgärder än jakt; emedan skarven kan vara mer populationsreglerande åtgärder generellt. Utmaning med ett lapptäcke av olika slags skydd: HELCOM, OSPAR, Fågel och habitatdirektivet mfl. VEM ska utföra jakt och samordning?	4. Vad kan göras för att möta behoven och vilka resurser behövs för att möta utmaningarna? Skapa regionala skarvförvaltningsplaner för att säkra kontinuitet. Skydds jakt knubbsäl, ta reda på population, vilka pop-nivåer är rimliga? Rådgivning o uppmärksamhet till kommunerna att se denna förvaltning som ett kommunalt uppdrag. Alternativt, lösningar med LST och andra förbund. Möjliggöra nationella, och regionala dialoger samt tillhandahålla finansiering för samordning. Bort med saluförbud för sälprodukter.	

Figur E2: Exempel på dialogmall med ifyllt resultatet från en av grupperna under Tvärforum säl och skarv.

Under gruppdialogerna deltog totalt 26 personer där den största andelen deltagare utgjordes av tjänstepersoner på länsstyrelser förlagda i olika delar av landet, inte bara från de tre områden som projektet verkar i. De två näst största aktörsgrupperna var tjänstepersoner på kommuner och föreningsaktiva personer. Tjänstepersoner från kommunerna arbetar i områden där projektet verkar. Övriga grupper representerade under dialogerna var forskare, nationella myndigheter och kommunpolitiker. På mötet deltog totalt 45 personer. För översikt, se tabell E2.

Tabell E2: Typ av aktörer och antal personer som deltog i gruppdialogerna under mötet.

AKTÖR	ANTAL DELTAGARE I GRUPPDIALOGER
Nationell myndighet	2
Länsstyrelsen	10
Kommun (tjänsteperson)	5
Kommun (politiker)	1
Forskare	3
Ideella föreningar*)	5
TOTALT	26**)

*) Aktörer från Sportfiskarna, Naturskyddsföreningen, Rotary och jägare ingår i denna aktörstyp.

**) Totalt antal deltagare under mötet var 45 personer.

14.2 INTERVJUER

Efter att ett första samrådsmöte ägt rum tillsammans med referensgruppen inleddes arbetet med ett antal semistrukturerade intervjuer (Bernard, 1995) i syfte att i ett tidigt skede få en överblick av vad olika aktörer ser för utmaningar och möjligheter med intressentdrivet åtgärdsarbete. I urvalet av intervjupersoner användes arbetsgruppens och referensgruppens kompetens för att identifiera ett antal personer att genomföra dessa orienterande intervjuer med.

I denna orienterade fas valdes en variation av aktörer ut för intervjuer av arbetsgruppen; yrkesfiskare, länsfiskekonsulent, kommuntjänsteperson, forskare samt en representant från Sportfiskarna. Intervjupersonerna fick i slutet av intervjun svara på frågan om det finns ett värde i att kontakta ytterligare personer i samma ärende och i så fall vilka personer, den så kallad snöbollsmetoden (Lindberg 2012). Det fortsatta arbetet bland annat med enkätfrågor, design av workshoppar formades till viss del av det som belystes under intervjuerna men också utifrån möten med referensgruppen på Havs- och vattenmyndigheten. Följande frågor omfattades under intervjun:

- Vad har du för erfarenheter av intressentdrivet åtgärdsarbete?
- Vilka områden ser du är viktigast att arbeta med?
- Vilka lokala behov har ni för att kunna genomföra åtgärdsarbete?
- Hur ser era förutsättningar ut för att genomföra åtgärdsarbete?

- Har ni jobbat med uppföljning?
- Vem ska vi kontakta för mer information?

Tabell E3: Intervjuöversikt

TYP AV ORGANISATION	ANTAL INTERVJUPERSONER	TIDSLÄNGD FÖR INTERVJUN	DATUM FÖR INTERVJUN
Sportfiskarna	1	60 min	04-04-2025
Yrkesfiskare	2	30 min x 2	03-04-2025
Kommuntjänsteperson	1	50 min	04-04-2025
Länsfiskekonsulent	1	50 min	04-04-2025
Forskare	1	40 min	04-04-2025

14.3 ENKÄTUNDERSÖKNING

Den information som kommit fram såväl i workshoppar med referensgruppen vid Havs- och vattenmyndigheten som via uppdragets inledande orienterande intervjuer har använts i utformandet av ett enkätformulär om samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete med fokus på kustekosystemens återhämtning. Dessa processer har även varit vägledande i urvalet av de organisationer som enkäten skickades ut till. Frågorna har stämts av med utredare på HaV och andra experter. Enkäten har som syfte att nå en bredd av aktörer som är involverade i åtgärdsarbete i kustmiljö och vidare att inhämta mer specificerad information från dessa. Därav har enkäten skickats ut till en blandning av representanter för den offentliga förvaltningen, föreningar, intresseorganisationer, stiftelser och producentorganisationer, se tabell E4.

Utav de 45 organisationer som erbjöds att svara på enkäten har sexton organisationer inkommit med svar, se tabell E4. Varje organisation blev ombedd att, om möjligt, samla flera medarbetare inom organisationen för att tillsammans ge ett gemensamt svar på enkäten. Utifrån detta kan vi konstatera att 38 enskilda personer varit med och bidragit till datainsamlingen via enkätstudien. Enkäten utgjordes av en blandning av fördefinierade kryss-svar med flervalsoalternativ och öppna frågor med fritextsvar.

Tabell E4: Sammanställning över svarande aktörer samt antal av aktörer inom samma organisation som formulerat svaret.

AKTÖR	ANTAL SOM SVARADE PÅ ENKÄTEN TILLSAMMANS
Länsstyrelsen Kalmar län	1
Marströmmens vattenråd	1
Länsstyrelsen Östergötland	5
SFPO	2
Länsstyrelsen Gotland	5
Upplandsstiftelsen	1
BirdLife Sverige	1
Länsstyrelsen Stockholm	4
Lomma kommun	1
8+fjordar	1
Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län	1
Svenska jägareförbundet	1
WWF	2
Sportfiskarna	3
Kattegatts kustvattenråd	8
Bureälvens nedre fiskevårdsområdesförening	1

14.4 ÖVERSÄTTNING TILL ENGELSKA

För översättning av den engelska sammanfattningen har AI-programvaran DeepL använts kompletterat med en efterföljande korrekturgranskning.

