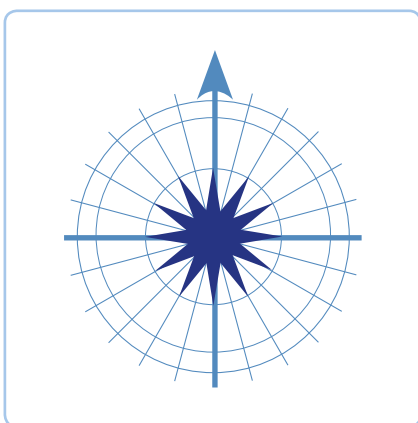


Framtidens Flexibla Förvaltningsformer?

En utvärdering av projektet
Samverkansplaner för värdefulla
kust- och havsområden

THOMAS NORRBY, EMIL SANDSTRÖM OCH LOTTEN WESTBERG

RAPPORT 6435 • MAJ 2011



Framtidens Flexibla Förvaltningsformer?

En utvärdering av projektet
Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden

Thomas Norrby, Emil Sandström och Lotten Westberg
Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6435-8

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2011

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2011

Omslagsfoto: Helene Ek Henning, Ingela Isaksson



Förord

Projektet ”Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden” har pågått mellan 2008 och 2011. Projektet initierades av Naturvårdsverket utifrån ett behov av att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden och områden utpekade som så kallade Baltic Sea Protected Areas enligt HELCOM.

Projektet bestod av fem regionala pilotprojekt som drevs av länsstyrelserna i Västernorrlands, Stockholms, Östergötlands, Blekinge respektive Västra Götalands län. Samtliga områden ingår helt eller delvis i HELCOM's eller OSPAR's nätverk av marina skyddade områden så kallade BSPA respektive MPA områden. Fyra av områdena var i behov av förvaltningsplaner för att tillgodose HELCOM's rekommendationer för förvaltning av BSPA områden.

Det huvudsakliga målet för projektet har varit att utveckla samverkansplaner för vård, skydd och hållbart nyttjande för de fem pilotområdena, som en grund för den framtida förvaltningen. Fokus har legat på lokal förankring, delaktighet och samverkan, varför planerna har tagits fram i nära samarbete med berörda kommuner, organisationer och människor som bor eller arbetar i projektområdena.

Naturvårdsverket gav SLU, Institutionen för stad och land, i uppdrag att göra en extern utvärdering av projektet. Syftet var att få en objektiv bedömning av de genomförda samverkansprocesserna i pilotområdena genom en analys av hur väl dessa följer ekosystemansatsen principer och genom att bedöma om samverkansplaner kan vara ett ändamålsenligt verktyg inom naturvårdsförvaltningen. Utredningen skulle även vara framåtsyftande med slutsatser och förslag, som underlag för vidare arbete med utveckling av samverkansprocesser.

Utvärderingens ansats har varit kvalitativ med huvudsaklig inriktning mot att undersöka hur viktiga aspekter av ekosystemansatsen uppfattats och praktiskt genomförts i de olika pilotområdena, samt på vilket sätt detta ger förutsättningar för den framtida förvaltningen i områdena. De enskilda pilotområdena har analyserats var och ett för sig, som grund för en jämförande analys och samlade resultat och rekommendationer.

Naturvårdsverket tackar varmt alla intervjupersoner som delat med sig av kunskaper och erfarenheter.

Utvärderingen och rapporten har utförts och formulerats av Lotten Westberg, Thomas Norrby och Emil Sandström, samtliga knutna till SLU, Institutionen för stad och land. Ansvarig för projektet ”Samverkansplaner för värdefulla kust och havsområden” på Naturvårdsverket har varit Jorid Hammersland.

Författarna svarar ensamma för rapportens innehåll och slutsatser.

Stockholm maj 2011

Naturvårdsverket

Sammanfattning

Projektet Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden startades 2008 på initiativ av Naturvårdsverket utifrån behovet att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. Det övergripande syftet med projektet var att bidra till att uppfylla Sveriges åtaganden inom Helsingforskommissionen (HELCOM) och Oslo-Paris konventionen (OSPAR), samt åtagandet inom FN:s konvention om biologisk mångfald. Projektet har bestått av fem regionala pilotprojekt som drivits av länsstyrelserna i Västernorrlands, Stockholms, Östergötlands, Blekinge och Västra Götalands län. Fyra av projektområdena är helt eller delvis klassade som Baltic Sea Protected Areas (BSPA). Det femte är delvis klassat som Marine Protected Area (MPA). Samtliga områden saknade en plan för framtida förvaltning. Pilotprojektens uppdrag var att utveckla samverkansplaner för respektive område med ekosystemansatsen som vägledning.

SLU har fått i uppdrag att utvärdera projektet av Naturvårdsverket. Utvärderingen fokuserar på processerna i pilotprojekten, dvs. hur projekten kom igång och hur arbetet med samverkansplanerna genomförts. Utvärderingens ansats är kvalitativ och har som huvudsaklig inriktning att undersöka hur viktiga aspekter av ekosystemansatsen förstås och operationaliserats i de olika piloterna. Syftet är också att undersöka på vilket sätt detta givit avtryck i det fortsatta arbetet med samverkansplanerna.

De enskilda piloterna har analyserats var och en för sig. Analysen har varit inriktad på att ringa in piloternas 1) förutsättningar, 2) arbetsprocess och 3) resultat (samverkansplanerna) med avseende på centrala aspekter av ekosystemansatsen. Dessa aspekter har speglats i tre begreppspar: delaktighet och samverkan, förankring och legitimitet, samt lärande och adaptivitet. Analysen av de enskilda pilotprojekten ligger till grund för en jämförande analys av de olika pilotprojekten, och därefter för rapportens slutsatser och rekommendationer. Dessa finns sammanfattade i kapitel 6.

Det finns ett fortsatt behov av att undersöka, praktiskt pröva och utveckla förståelse för hur vi kan utveckla nya förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser, med ekosystemansatsen som bas. Men det finns inga entydiga svar på frågor om hur man skapar ett brett och kontinuerligt deltagande, hur man initierar och upprätthåller ett adaptivt, reflekterat och lärande arbetssätt, hur man organiserar flernivåförvaltningen eller vilken roll myndigheter och andra berörda kan och ska ha. Därför måste nya förvaltningsformer fortgående prövas, samtidigt som det är viktigt att utnyttja lärdomar från tidigare projekt.

Summary

Evaluation of the project “Development of Co-management Plans for Costal and Marine Areas”.

The project *Collaboration Plans for Valuable Costal and Marine Areas* was initiated by the Swedish Environmental Protection Agency in 2008, due to identified needs to develop new modes of management for conservation and sustainable use in larger valuable coastal and marine areas. One of the overall aims of the project was to contribute to the Swedish commitments under the Helsinki Commission (HELCOM) and the Oslo-Paris Convention (OSPAR), as well as to the commitments under the UN Convention on Biological Diversity. The project consisted of five regional pilot projects run by the County Administrative Board of Västernorrland, Stockholm, Östergötland, Blekinge and Stockholm County. The four first-mentioned project areas are fully or partially classified as Baltic Sea Protected Areas (BSPA), while the last is partially classified as a Marine Protected Area (MPA). The task of the pilot projects was to develop collaboration plans for the areas, guide by the Ecosystem approach.

This report presents an evaluation of the project, commissioned by The Swedish Environmental Protection Agency and conducted by the Department of Urban and Rural Development at the Swedish University of Agricultural Sciences. The focus of the evaluation has been the processes taking place within the individual pilot projects, that is, how the projects got started and how the work with the collaboration plans were carried out. The evaluative approach was qualitative, aiming at examining how important aspects of the Ecosystem Approach were understood and operationalized by the pilots and how this understanding is reflected in the collaboration plans.

The individual pilot projects were analysed separately aiming at identifying the: 1) preconditions, 2) work processes and 3) results (collaboration plans) with respect to some key aspects of the Ecosystem Approach. These aspects are reflected in three pair of concepts: participation & collaboration, support & legitimacy, and learning & adaptivity. This analysis served as the basis for a comparison of the individual pilot projects and for the conclusions and recommendations of the evaluation.

The evaluation states that there is a continuous need to test, examine and develop practical understanding about how the Ecosystem Approach can work as a basis for new forms of co-management of conservation and sustainable use of natural resources. Answers to questions about how to create a broad and continuous participation; how to initiate and maintain adaptive, reflective and learning working methods; how to organize multi-level governance; how the role of authorities and other stakeholders can be designed have no clear answers. Therefore, new forms of co-management need to be continuously tested. The recommendations when designing and accomplishing future projects include i.e: Create clarity and transparency around goals and mandates of the projects; expand the focus to cover more than protection of

ecological values: Design and test multi-level governance conceptually; conduct and maintain stakeholder analysis: organize opportunities for projects to share experiences: guarantee sectoral integration not only at project level but also on regional and national level; examine alternatives for new co-management institutions capable of guaranteeing the long term financing of prioritized activities.

Innehåll

1	UTVÄRDERINGENS UPPDRAG	11
1.1	Projekt Samverkansplaner	11
1.2	Utvärderingens syfte och frågeställningar	12
1.3	Vägledande begrepp och metodologisk ansats	14
2	DET NATIONELLA PROJEKTETS UPPRINNELSE OCH UTFORMNING	21
2.1	Det nationella projektet	21
2.2	Processtödet Open Standard och programmet MIRADI	25
3	DELPROJEKTENS UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE I RESPEKTIVE OMRÅDE	26
3.1	Höga Kusten	26
3.2	Stora Nassa – Svenska Högarna	33
3.3	S:t Anna	38
3.4	Blekinge Arkipelag	47
3.5	Norra Bohuslän	55
4	ANALYS I RELATION TILL EKOSYSTEMANSATSEN	64
4.1	Förankring och legitimitet	66
4.2	Delaktighet och samverkan	68
4.3	Lärande och adaptivitet	69
5	SLUTSATSER/LÄRDOMAR – ANSATSER TILL SVAR PÅ FRÅGORNA I UPPDRAGET	71
5.1	Måluppfyllelse	71
5.2	Processen	73
5.3	Rekommendationer av framtida organisatoriska och ekonomiska lösningar	78
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	82
	REFERENSER	85
BILAGA 1	UTVÄRDERINGSUNDERLAG: INTERVJUER & SAMTAL	87

1 Utvärderingens uppdrag

Den här utvärderingen har gjorts på uppdrag av Naturvårdsverket inom ramen för det nationella projektet ”Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden”.

1.1 Projekt Samverkansplaner

Projekt Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden initierades av Naturvårdsverket 2008 och pågick fram till våren 2011. Projektet har bestått av fem regionala pilotprojekt som drivits av länsstyrelserna i Västernorrlands, Stockholms, Östergötlands, Blekinge och Västra Götalands län. Fyra av projektområdena är helt eller delvis klassade som Baltic Sea Protected Areas (BSPA). Det femte är delvis klassat som Marine Protected Area (MPA). Samtliga områden sakade en plan för framtida förvaltning (Naturvårdsverket 2009).

Projektidén växte fram utifrån behovet att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. Syftet med projektet var att:

- Uppfylla HELCOM:s och OSPAR:s krav på förvaltning av BSPA respektive MPA områden.
- Bidra till att nå nationella miljömål.
- Utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden, med stöd i ekosystemansatsen.

Arbetet med samverkansplanerna skulle initialt uppfylla följande kriterier:

- Ta fram i nära samarbete mellan länsstyrelserna och berörda målgrupper i projektområdena.
- Uppfylla HELCOM:s krav på förvaltningsplaner för BSPA-områden.
- Använda Naturvårdsverkets vägledning om ekosystemansatsen som underlag och konceptuell idébank vid framtagandet av planerna.

Under processens gång kom Naturvårdsverket tillsammans med berörda länsstyrelser överens om ytterligare ett antal riktlinjer för arbetet, bland annat skulle planerna:

- Ta fram bevarandemål för området med analys av nödvändiga åtgärder utifrån sammanställd information om området.
- Ange förslag på ansvar och finansiering av åtgärder.
- Ange hur man avsåg att besluta/fastställa, alternativt anta planen.
- Ge förslag till förvaltningsorganisation för området.
- Ange hur planen ska följas upp.

De framtagna samverkansplanerna skulle alltså säkerställa att de definierade marina bevarandemålen uppnås och även utgöra grunden för en ekosystembaserad förvaltning av området. Fokus skulle ligga på lokal förankring, del-

aktighet och samverkan, varför planerna skulle tas fram i nära samarbete med berörda kommuner, organisationer och människor som bor eller arbetar i projektområdena.

1.2 Utvärderingens syfte och frågeställningar

Denna utvärdering är en del av det ovan beskrivna projektet och sker inom projektets tidsram. **Syftet med utvärderingen** är enligt förfrågningsunderlaget att utvärdera om samverkansplaner kan utgöra en kompletterande förvaltningsform för hållbart nyttjande och bevarande i större värdefulla kust- och havsområden (Naturvårdsverket 2010).

Uppdraget bestod därför i att:

- Utvärdera **måluppfyllelsen** med projektet utifrån de mål som har angetts i projektplanen och ytterligare specificerats under projektets gång.
- Analysera genomförande av **processen** med framtagande av samverkansplanerna.
- Vara **framåtsyftande** och genom slutsatser och förslag utgöra underlag till vidare arbete.

I det förfrågningsunderlag som skickades ut vid upphandlingen presenterades ett antal frågeställningar som Naturvårdsverket och den nationella styrgruppen formulerat visavi sitt projekt. Frågorna avspeglar den ansats som presenterats ovan, dvs. en nyfikenhet på nya förvaltningsformer och dess möjligheter att komplettera traditionella skyddsinstrument i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas verktygslåda.

Frågorna är till sin karaktär sådana att de förutsätter en nyanserad diskussion som stimulerar till fortsatta samtal om förnyelse av naturresursförvaltning i allmänhet, och långsiktigt skydd av värden i kustnära områden i synnerhet. Frågorna avser alltså inte att ge entydiga svar. Frågorna är grupperade i tre områden: i) måluppfyllelse, ii) processen och iii) rekommendationer av framtida organisatoriska och ekonomiska lösningar.

Måluppfyllelse:

Uppfyller planerna målen som har angetts i projektplanen och ytterligare specificerats under projektets gång? Med detta avsågs:

- Säkerställer samverkansplanerna att de för området definierade marina bevarandemålen uppnås?
- Finns det en bra balans mellan hållbart nyttjande och bevarande i samverkansplanerna, dvs. bidrar till att nå miljökvalitetsmålet?
- I vilken omfattning tillämpar samverkansplanerna ekosystemansatsens principer (Malawi principerna)?

Processen:

- Hur effektiva har de olika arbetsätten varit med avseende på lokal förankring, avvägning mellan olika intressen och att nå en samsyn kring förvaltning av området?
- Går det att urskilja några framgångsfaktorer i de olika pilotprojekten och i så fall vilka?
- Vilka lärdomar från pilotprojekten skulle kunna appliceras inom andra ämnesområden, t.ex. i arbetet med landskapsstrategier och i samförvaltning av naturresurser i andra områden, som t.ex. fjällmiljö?
- Har projekten samverkat med (fått stöd av eller bidragit till) andra program som t.ex. Interreg, Biosfär, etc. och har detta i så fall haft betydelse för projektets genomförande?
- På vilket sätt har processtödet Open Standard och software MIRADI bidragit till projektet?
- Har pilotprojekten haft tillräcklig och relevant kunskap om områdena både vad gäller naturvärden och mänskliga aktiviteter för att nå målsättningarna med projektet?
- Har myndighetsarbetet varit tillräckligt integrerat?
- Vilka och i vilken omfattning använder samverkansplanerna andra förvaltningsverktyg, (t.ex. delar av miljöbalken, plan- och bygglagen, fiskelagen, vattenförvaltningen, etc.)?

Rekommendationer av framtida organisatoriska och ekonomiska lösningar:

- Hur bör beslut/fastställande/antagande av planer ske i framtiden för att ge bra lokal förankring med långsiktiga och hållbara förvaltningslösningar?
- I vilken utsträckning garanterar de olika pilotprojektens förslag till organisatoriska och finansiella förvaltningslösningar en långsiktig hållbar förvaltning av områdena?
- Hur kan samverkansplanen integreras med övrig verksamhet som fysisk planering, fiskeförvaltning, vattenförvaltning, jordbruksstöd, etc?
- Krävs särskilt underlag och kunskap för att arbeta med samverkansplaner i dessa områden?
- Bör Naturvårdsverket fortsätta att satsa på konkret processtöd som t.ex. Open Standard/MIRADI i arbetet med att skydda och bevara naturvärden och naturresurser?

Ytterligare två frågor fanns angivna i förfrågningsunderlaget som vi i vårt anbud deklarerade att vi inte kunde besvara inom ramen för uppdraget. I föreliggande rapport kommer vi emellertid avslutningsvis att i viss utsträckning beröra dessa frågor.

- Är de framtagna samverkansplanerna ett kostnadseffektivt verktyg för att skydda marina värdefulla områden jämfört med andra skyddsformer?
- Kan processen göras mer kostnadseffektiv? Vilket intresse finns från övriga myndigheter att i framtiden integrera och bidra, t.ex. finansiellt, till liknande processer inom sin verksamhet?

1.3 Vägledande begrepp och metodologisk ansats

Vi har valt att tolka Naturvårdsverkets syfte med projektet som ett försök att få underlag för att bedöma *hur*, snarare än *om*, samverkansplaner och arbetsprocessen för att ta fram dessa, bör utformas för att kunna utgöra en kompletterande förvaltningsform för hållbart nyttjande och bevarande i större värdefulla kust- och havsområden.

Naturvårdsverket har efterfrågat svar på frågan huruvida delprojektens samverkansplaner överensstämmer med den så kallade ekosystemansatsen, så som de beskrivits i de så kallade Malawi-principerna (Naturvårdsverket 2007). Dessa 12 grundprinciper innefattar många olika aspekter med tolkningsmöjligheter eller som Naturvårdsverket själva uttrycker det:

”Det finns inte ett allena rådande tillvägagångssätt för att implementera ekosystemansatsen, snarare beror tillvägagångssättet på den geografiska skalan och på förhållandena i det enskilda fallet”.

Målen för förvaltning av naturresurser är baserade på samhällliga val som avgörs genom förhandlingar och kompromisser mellan intressenter med olika uppfattning, intressen och intentioner. Det krävs därför att man utvecklar en förståelse för den sociala och ekonomiska kontexten för det problemområde där ekosystemansatsen tillämpas. I den svenska översättningen av ansatsen, som varit vägledande för piloterna, betonas bland annat att förvaltningen inte ska fokusera på arter och avgränsade miljöer utan beakta ekosystemnivån i kombination med ekonomiska och sociala aspekter. Andra kvaliteter i ekosystemansatsen är att man bör utforma verkningfulla strukturer för beslutsfattande, som gör det möjligt för berörda grupper i samhället att delta. Ansatsen bör också införlivas i institutionella, rättsliga och budgetmässiga kanaler som är förenliga med den. Hur de institutionella arrangemangen utformas kan vara avgörande för hur väl ekosystemansatsens principer uppfylls och om målen med förvaltningen uppnås.

Nedan går vi närmare in på några av de aspekter av ekosystemansatsen som vi valt att fokusera på i utvärderingen. Dessa aspekter beskrivs under begreppsparen: *deltagande och samverkan, förankring och legitimitet*, samt

lärande och adaptivitet. Vi beskriver hur vi väljer att definiera dem och hur de förhåller sig till varandra. Här är det viktigt att påpeka att aspekterna är överlappande och förutsätter varandra. Det är t.ex. knappast möjligt att skapa delaktighet i en process som inte är förankrad, eller vice versa. Detta innebär dock inte att de två begreppen betyder samma sak, här finns nyansskillnader som är betydelsefulla när det gäller både att planera och genomföra en förvaltningsprocess baserad på ekosystemansatsen. Inför den analys vi gör av pilotprojekten strävar vi därför efter att så långt som möjligt hålla isär de aspekter som de tre begreppsparen står för, eftersom de hjälper oss att synliggöra viktiga karakteristika i respektive pilot.

1.3.1 Förankring och legitimitet

Förankring handlar om en strävan att ge legitimitet åt redan tidigare fattade beslut, dvs. ett deltagande som är omgärdat av ett begränsat handlingsutrymme för inflytande. Förankring kan också handla om en strävan efter att skapa legitimitet för utvecklingen av nya arbetssätt i redan befintliga formella och/eller informella förvaltningsstrukturer, t.ex. bland beslutsfattare eller andra med makt och möjlighet att stötta eller försvåra nya arbetssätt. Vi använder förankring och legitimitet i båda dessa betydelser. Förankring och legitimitet hänger nära samman med begreppsparet nedan, deltagande och samverkan. Samverkan kan t.ex. svårigen uppnås om de samverkande inte känner att frågan de samverkar kring är legitim eller om de inte betraktar dem som de samverkar med som legitima medaktörer (Eksvärd, m.fl. 2005).

1.3.2 Deltagande och samverkan

Deltagande ansluter till den internationella diskursen om att öka möjligheterna för lokalsamhällen att delta mer aktivt i det politiska beslutsfattandet. Detta är något som vi sett växa sig allt större sedan 1992 års Rio-konferens (Earth Summit). I den engelska versionen av ekosystemansatsen kan vi läsa om *participation*. *Participation* är ett begrepp som utöver deltagande också kan inneha betydelser av att påverka, skapa engagemang, kreativitet och ansvarskänsla. De normativa teorier som ekosystemansatsen vilar på menar att förvaltning av ekosystem blir mer ändamålsenlig och effektiv om de som påverkas och påverkar ekosystemen ges utrymme att delta. Om man förstår, hanterar och får möjlighet att påverka sitt liv kan det ge en ”känsla av sammanhang” och ”tillhörighet”. Det kan också leda till att olika aktörer upplever ett ökat handlingsutrymme och rådighet. När upplevelsen av det lokala handlingsutrymmet ökar, ökar oftast också människors intresse att engagera sig. Upplever man tvärtom att t.ex. myndigheter huvudsakligen expedierar färdiga beslut, kan engagemang och ansvarskänsla försvåras (Sandström och Tivell, 2005).

Metaforen ”död hand”, som är vanligt förekommande bland lokala aktörer för att beskriva konsekvenserna av bildandet av exempelvis naturreservat, påverkar otvivelaktigt lokala aktörers syn på sitt handlingsutrymme. Upplevda brister i handlingsutrymmet kan innebära minskade möjligheter att omsätta intentioner och planer i konkret handling och därmed också möjlig-

heten att påverka och delta i omgivningen (ibid). Samverkan ges ofta en betydelse som handlar om inverkan och att ha möjlighet till inflytande, samarbete eller ”under medverkan av”.

Möjlighet till att påverka förutsätter ofta deltagande (och/eller samverkan). Deltagande bör emellertid inte ses som synonym till inflytande, då deltagande i sig inte är en försäkran till ökat inflytande. I teorin brukar man skilja på två olika former av deltagande. Det ena kan beskrivas som deltagande genom påverkansförsök, dvs. att så många som möjligt skall vara med och påverka besluten. Det andra synsättet liknar ett mer direktdemokratiskt ideal hämtat från antikens demokrati och som innebär att medborgaren själv skall vara med och fatta beslut. Den vanligaste formen för detta är olika former av brukarstyrelser där brukarna själva fattar de beslut som tidigare fattades av valda politiker eller av ”experter”.

1.3.3 Lärande och adaptivitet

Ekosystemansatsen utgår från att olika former av erfarenheter, intressen och perspektiv behöver ges utrymme och bidra till diskussionen om hur våra ekosystem ska förvaltas. Det här hänger dels samman med synen på deltagande som beskrivs ovan, att deltagande är avgörande för att skapa legitimitet, väcka engagemang och ansvar. Det hänger också samman med ett erkännande av vikten av att olika former av kunskaper ingår i förvaltningsprocessen. Olika och ofta motstridiga perspektiv på och intressen i ekosystemen ses som en förutsättning snarare än som ett hinder för långsiktigt hållbar förvaltning (Daniels and Walker, 2001). Det sker ständiga förändringar som påverkar förvaltningen och de resurser som förvaltas. Det innebär att förvaltningen kontinuerligt behöver utvärderas och följas upp för att säkra att målen nås och att förvaltningen är öppen för att mål och syften förändras över tid. Gemensam kunskap om ekosystemen gör det möjligt för berörda aktörer att tillsammans utveckla en helhetssyn över det som ska förvaltas och en beredskap att hantera föränderligheter.

Lärandeprocesser (processer för gemensam kunskapsuppbyggnad) kan ses som ett växelspel för erfarenhets- och kunskapsutbyte. För att växelspelen ska fungera behöver de inblandade aktörerna utveckla en tillit till processen, dess syfte, de som leder projektet och till övriga deltagare (Westberg, 2005). Konstruktiva lärandeprocesser karakteriseras av en vilja till kunskapsutbyte och ett klargörande av olika perspektiv och gemensamma värden. Deltagandet bör helst baseras på argumentens innehåll snarare än taktiska överväganden. Det kan ibland vara fruktbart, speciellt i komplexa naturresurskontexter, att lyfta sakfrågor från den enskilda deltagarens perspektiv till en ”högre ekosystemnivå” och att där identifiera mål och värden som deltagarna kan komma överens om. Deltagandeprocesser kan i det här sammanhanget ses som en fortlöpande anpassningsprocess där växelspelen mellan olika deltagares förståelse och kunskaper om olika ekosystem leder fram till nya handlingar, insikter och roller. Ovanstående resonemang ligger i linje med ekosystemansatsens tankegångar om adaptiv förvaltning, som bygger på idén om en kontinuerlig lärandeprocess för att hantera ekosystemens oförutsägbarhet.

Baserat på en förenklad variant av lärande, som utvecklats av Forester (1993), undersöker vi möjligheten för de deltagande aktörerna att i) lära i sakfrågor, ii) lära om andras perspektiv och värderingar, iii) lära om processen, dvs. om hur man skapar ändamålsenliga och effektiva processer för samverkansplanerna och iv) lära om sig själv, dvs. om den egna rollen och kapaciteten.

1.3.4 Förvaltning som en institutionaliseringsprocess

Genomförandet av deltagardrivna projekt innebär ett organiserande av de involverade aktörerna som i sin tur genererar nya eller omförhandlade sociala relationer och meningsinnehåll av den omgivande miljön. Arbetet med att ta fram samverkansplanerna kan i det här sammanhanget ses som en del i en större organiseringsprocess eller snarare institutionaliseringsprocess, med slutmålet att utveckla adaptiva förvaltningar (institutioner) för respektive pilotprojektområde.

Principiellt kan en institutionaliseringsprocess ses som ett förlopp bestående av ett antal faser. Den första fasen består av utvecklingen av en social praxis genom vilken det territoriella området avgränsas. I institutionaliseringsprocessens andra fas definierar och legitimerar olika aktörer sina roller och aktiviteter inom ramen för de kontroverser som uppstår när aktörer med olika uppfattningar om hur omvärlden skall tolkas möts (c.f. Sandström, 2008, Berger och Luckman, 1966).

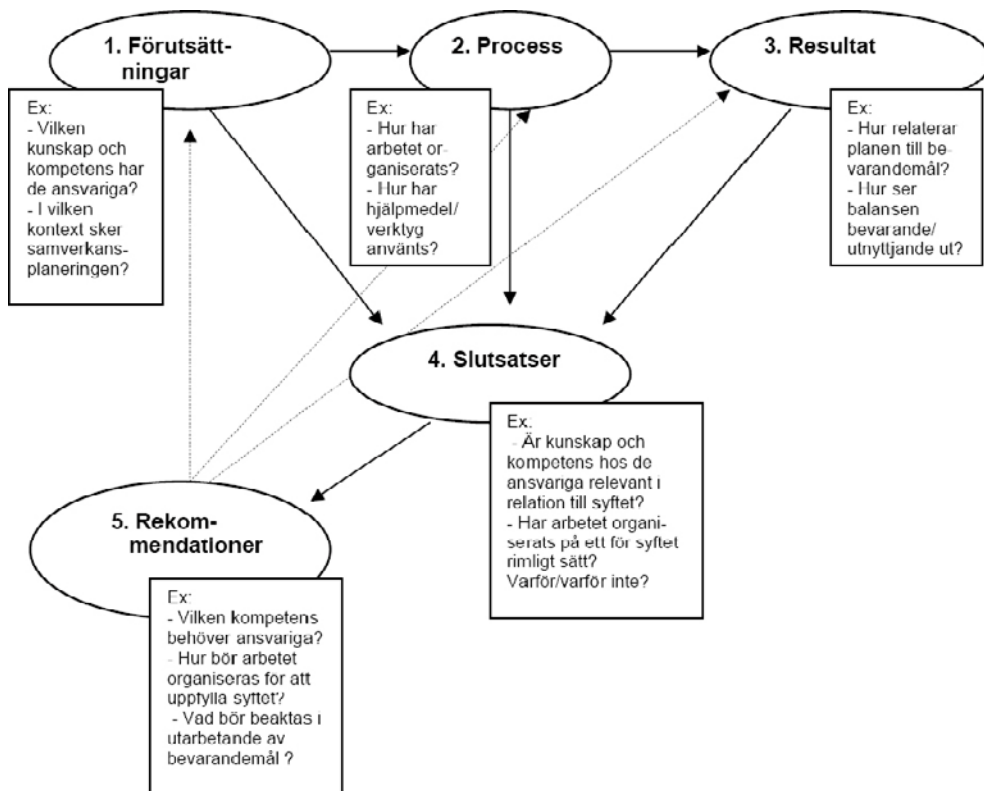
Institutionaliseringens andra fas utgör ett viktigt led för att förmedla och utveckla en gemensam identitet och förståelse för det aktuella geografiska området där t.ex. deltagarna tillskriver olika meningsinnehåll till naturresurserna (Sandström, 2008). Den identitetsskapande processen tar ofta lång tid. I den tredje fasen fastställs områdets formella grund (organisation) och området får ett definierat namn och juridisk status, t.ex. genom juridiskt bindande avtal. Institutionalisering kan ses som en slags legitimeringsprocess, där det för pilotprojektens del handlar om att rättfärdiga och kodifiera ett mänskligt handlande för ett uthålligt framtida bruk av naturresurserna (ibid).

Deltagandeprocesser kan omfatta en större eller mindre del av befolkningen. Hur omfattande deltagandet är och hur aktivt engagemanget är, beror på en mängd olika faktorer, t.ex. hur stort intresset är för en specifik fråga, eller hur många olika särintressen man inkluderar. En viktig fråga är den som nämnts tidigare om legitimitet, och hur man i institutionaliseringsprocessen förmår inkludera dem man gör anspråk på att företräda. Även i det lokala sammanhanget finns maktstrukturer av underordning och överordning att hantera, som går utöver de befintliga organisatoriska strukturerna och som inverkar på samverkansprocessen. Likaså kan deltagarnas lokala anknytning, ägarförhållanden och andra lokala och regionala maktförhållanden spela in.

I den här utvärderingen använder vi oss av begreppet institutionalisering för att knyta samman de centrala begrepp som varit vägledande för projektet och för att lyfta perspektivet och se att processen med att ta fram samverkansplaner ytterst handlar om att utveckla nya institutioner för förvaltning i pilotområdena. Detta återkommer vi till i de avslutande kapitlen.

1.3.5 Utvärderingsmodell

I vår utvärdering har vi valt att samla in data om de olika projektens 1) förutsättningar, 2) arbetsprocess och 3) resultat (samverkansplanerna). Den här informationen har sedan gett underlag för att dra 4) slutsatser och ge 5) rekommendationer.



1.3.6 Utvärderingens inriktning

Utvärderingens ansats är kvalitativ med huvudsaklig inriktning att undersöka hur viktiga aspekter av ekosystemansatsen förstås och praktiserats i de olika piloterna. Utvärdering har främst fokuserat på hur processen kom igång, hur den genomförts och vilka resultat den givit. Vi har alltså lagt större tonvikt på vilket sätt värden och påverkansfaktorer, identifierats snarare än om ett visst värde eller påverkansfaktor är rätt eller fel ur ett bevarandeperspektiv. Det processuella fokuset knyter an till den föreslagna adaptiva ansatsen, där samverkansplanerna ska omprövas och revideras löpande, enligt Open Standard metodiken (se nedan). Termen samverkansplan andas att det är en ”förhandlingsordning” där olika aktörer ska komma överens om: vad förvaltningen avser, för vem och vilka som berörs, hur man ska förhandla, besluta och övervaka beslut, m.m. I detta perspektiv är alltså förmågan att inkludera parterna i processen och den eventuellt föreslagna förvaltningsorganisationen viktigare än enskilda bedömningar om huruvida bevarandemål och påverkansfaktorer är ”korrekt” identifierade.

1.3.7 Insamling av information från pilotprojekten

Utvärderingen kom in i ett skede då samverkansplanerna varit ute på remiss. Eftersom många remisser också kommit in men inte hunnit inarbetas i en slutversion av planerna har vi alltså inte haft tillgång till slutdokumenten i vår utvärdering.

Utöver studier av skrivet material från såväl det nationella projektet som pilotprojekten har vi samlat in data genom gruppintervjuer och telefonintervjuer. Vi har också tagit del av tidigare studier inom området. Intervjuerna har gjorts i grupp, i samtliga piloter utom en. Inför varje sådan gruppintervju har vi bitt den berörda projektledaren att identifiera och kalla samman en representativ och diversifierad grupp (vilka som deltagit i gruppintervjuerna för respektive pilot finns angivet i bilaga 1). Gruppintervjuerna har byggts på fem öppna frågor som utgångspunkt för samtalen:

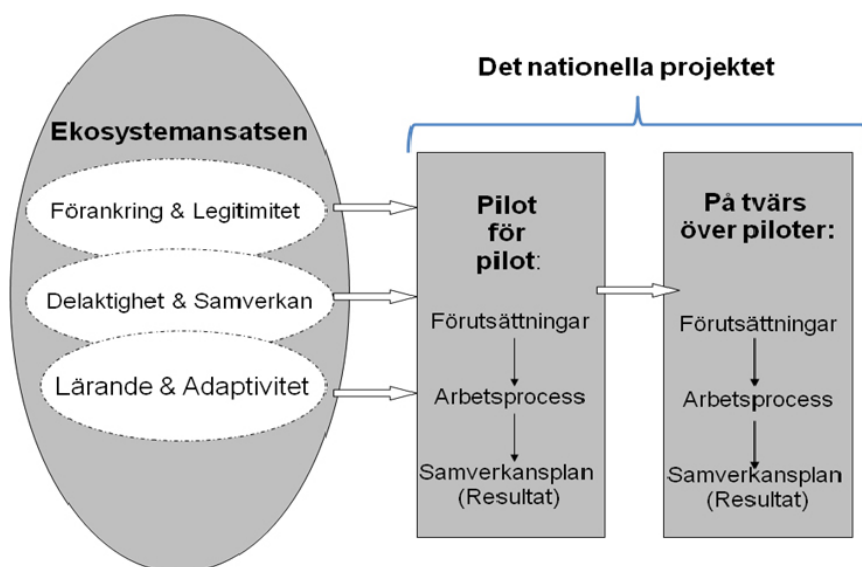
- Om upprinnelsen till uppdraget
- Om arbetets organisation/planering
- Om genomförandet
- Om slutprodukten, dvs. förvaltningsplanen
- Om vad arbetet har gett för erfarenheter

Gruppintervjuerna har dels varit ett sätt att effektivisera intervjuarbetet, och dels ett sätt för oss att få möjlighet att få en viss insyn i det samspel och de relationer som utvecklats mellan några av dem som berörts av piloterna. Gruppintervjuerna har vidare givit deltagarna möjligheter att tillsammans samtala om och reflektera över frågor som projektdeltagarna kanske inte haft tid och möjlighet att göra under arbetets gång. Frågorna har varit av ett slag som uppmanar projektdeltagarna att tillsammans kritiskt blicka både bakåt och framåt. Intervjuerna kan därför ses som en möjlighet att lära, som, beroende på hur långt man kommit i arbetet med samverkansplanerna, kan ha bidragit till den slutliga utformningen av dessa.

Det visade sig inte möjligt att samla deltagarna i piloten Stora Nassa – Svenska Högarna till en gemensam gruppintervju. Detta beror delvis på att projektledaren strax efter att remissversionen färdigställts blev barnledig. Intervjuerna har här skett individuellt per telefon och vi har fått hjälp att identifiera relevanta intervjupersoner av en av de ansvariga för piloten. De intervjuade projektledarna för denna pilot har fått samma frågor som de vi ställde i gruppintervjuerna. Också i de fyra fall då vi gjort gruppintervjuer har dessa följts upp med telefonintervjuer med projektledarna och andra projektdeltagare. Intervjuerna har gett fördjupad information om vad som uppfattas som de stora utmaningarna i projekten och hur man hanterat dessa. Både gruppintervjuerna och flera av telefonintervjuerna har spelats in på band. Övriga telefonintervjuer har antecknats under samtalet.

1.3.8 Analys

De enskilda piloterna har analyserats var och en för sig. Analysen har varit inriktad på att ringa in piloternas 1) förutsättningar, 2) arbetsprocess och 3) resultat (samverkansplanerna), med avseende på de aspekter av ekosystemansatsen som vi valt att fokusera på och som inledningsvis beskrevs som a) delaktighet och samverkan, b) förankring och legitimitet, samt c) lärande och adaptivitet. Vi har alltså lyssnat och läst igenom materialet från intervjuerna för att kunna ringa in de aspekter som de intervjuade och/eller vi själva identifierat som avgörande för projektens 1) förutsättningar för att a) förankra, b) skapa delaktighet och c) utveckla adaptivitet. Vi har gjort på motsvarande sätt med 2) arbetsprocessen och 3) resultatet. Detta korsvisa förfarande ligger sedan till grund för utvärderingens slutsatser, de jämförelser vi gör mellan olika pilotprojekt samt för de rekommendationer vi ger. Analysarbetet kan illustreras på följande sätt:



För att vara säkra på att vi uppfattat projekten på ett sätt som överensstämmer med den som pilotprojektdeltagarna har, har vi bitt de ”närmast sörjande” läsa, korrigera och komplettera våra beskrivningar. Utvärderingen bygger alltså på efterkonstruktioner och på brottstycken beskrivna av några ”röster” eller perspektiv på de överväganden, aktiviteter och beslut som ägt rum gällande pilotområdenas utformning och framtid. I analysen har vi naturligtvis vägt in det som de intervjuade själva beskriver som avgörande för att processerna utformats som de gjorts. Så långt det varit möjligt beskriver vi på vilket sätt aktuella och historiska händelser tagits i bruk av aktörer för att rättfärdiga olika perspektiv och beslut som fattats. Många röster och perspektiv saknas emellertid, vilket gör det svårt att göra rättvisa åt piloterna och den process som de inblandade genomgått. Vi tror dock att vi genom det arbetsätt vi tillämpat har fångat huvuddragen och därmed det mest karakteriserande för varje pilot och i den meningen gjort rimliga bedömningar.

2 Det nationella projektets upprinnelse och utformning

I detta kapitel diskuterar vi några av de riktlinjer som Naturvårdsverket anger i sin projektplan. Syftet med detta är att ge en ökad förståelse för pilotprojektens förutsättningar för att uppfylla det nationella projektets målsättningar.

2.1 Det nationella projektet

Projekt Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden startades som nämnt på initiativ av Naturvårdsverket utifrån behovet att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. Vi ser inga skäl att här gå in på detaljer om hur arbetet förlöpte på nationell nivå. Detta görs i Naturvårdsverkets egen redogörelse för projektet. Det finns dock några aspekter rörande Naturvårdsverkets ambitioner och överväganden kring projektets utformning och genomförande som vi vill lyfta fram. Detta för att de bidragit till pilotprojektens förutsättningar att uppfylla projektets målsättningar, vilket vi återkommer till i utvärderingens avslutande kapitel. Dessa aspekter rör otydligheter i projektets syfte, strävan att förankra ett sektorsövergripande arbetssätt, samt strävan att arbeta öppet och adaptivt.

2.1.1 Otydligheter i projektets syfte och mål

Ett av de övergripande syftena med projektplanen är att *”utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden”*. Bland projektmålen anges vidare att *”som underlag och konceptuell idébank för arbetet ska länsstyrelserna utgå ifrån den vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram för ekosystemansatsen”*. Dessa syften och mål är inte tydliga när det gäller relationen och balansen mellan bevarande och nyttjande. De har tydliga fokus på miljö- och bevarande och tar sina utgångspunkter i att förstärka det marina områdesskyddet, snarare än på en balans mellan bevarande och nyttjande. Detta kan ha försvårat pilotprojektens möjligheter att tolka sitt uppdrag på ett entydigt sätt.

2.1.2 Strävan att förankra ett sektorsövergripande arbetssätt

På nationell nivå organiserades projektet enligt följande:

- En styrgrupp bestående av chefer för berörd avdelning och enhet vid Naturvårdsverket samt enhetschef för respektive pilotprojekts länsstyrelse. Styrgruppens roll var att ta ställning till frågor som uppstod inom den nationella arbetsgruppen och diskutera riktlinjer för det vidare arbetet. Styrgruppen träffades c:a 2–4 ggr per år.

- En projektarbetsgrupp bestående av ansvariga vid Naturvårdsverkets havsmiljöenhet och projektledarna för det nationella projektet och respektive pilotprojekt, samt en representant för Boverket respektive Fiskeriverket. Inledningsvis deltog även en representant för Riksantikvarieämbetet. Gruppen har haft möten kontinuerligt, minst varannan månad, under hela projekttiden (gruppens roll beskrivs utförligare i avsnitt 2.1.3).
- En referensgrupp bestående av representanter för ett tiotal statliga myndigheter och regionala organ: projektledarna för pilotprojekten, representanter för flera av de berörda kommunerna, universitet, intresseorganisationer samt ideella föreningar. Referensgruppen har agerat som rådgivande organ för projektet och träffas tre gånger under projekttiden.
- En intern avstämningsgrupp inom Naturvårdsverket bestående av ansvariga vid Naturvårdsverkets havsmiljöenhet samt representanter för en handfull andra enheter vid Naturvårdsverket (Landskapsenheten, Enheten för miljöjuridik, Områdesskyddsgruppen, m.fl.) Gruppen har haft för avsikt att diskutera, inhämta synpunkter och bidra till att projektet förankrades inom Naturvårdsverket.

Som framgår av listan ovan var projektorganisationen förhållandevis omfattande. Erfarenheter av tidigare försök till tvärssektoriella projekt hade nämligen visat på vikten av att förankra arbetet vid samtliga berörda myndigheter och på flera nivåer. Därför strävade Naturvårdsverket efter att bygga en projektorganisation som var sektorsövergripande på lokal, regional och nationell nivå. Tanken var att den breda referensgruppen skulle förankra projektets ansats bland andra myndigheter och få dem att känna ägarskap för projektet. Ansvariga vid Naturvårdsverket gjorde också flera ansatser att informera länsledningen vid respektive länsstyrelse om vikten av att arbeta över enhetsgränserna inför uppstarten av piloterna. Naturvårdsverkets ambitioner till trots var pilotprojekten generellt inte tvärssektoriellt förankrade, vilket gjorde det svårt för dem att arbeta sektorsövergripande, åtminstone inledningsvis.

2.1.3 Strävan att arbeta öppet och "adaptivt"

Projektet stakades ut under vårvintern och våren 2008. Inledningsvis diskuterade de ansvariga vid Naturvårdsverket frågan om de utsedda länsstyrelsenheterna var intresserade av att delta i projektet. Först efter positivt svar från dessa, i april 2008, kom den officiella inbjudan att ansöka om att bli pilotområde. Den officiella inbjudan riktades till respektive länsledning och berörda enheter.

Följande fem pilotområden valdes ut:

- Västernorrlands län: *BSPA Höga kusten*, som tillika är ett världsarv, är till ytan det största området bland pilotprojekten och har minst andel områdesskydd i förhållande till sin storlek. Där finns en nationalpark samt ett flertal naturreservat. Hela området är vidare utpekade som riksintresse för naturvård och friluftsliv.
- Stockholms län: *BSPA Stora Nassa – Svenska Högarna* ligger i Stockholms ytterskärgård och brukar beskrivas som den sista utposten mot Östersjön. I området ingår två naturreservat som sedan tidigare är aktuella för att bli marina reservat.
- Östergötlands län: *S:t Anna – Missjö BSPA* är ett mycket finskuret och örikt skärgårdsområde. Omkring hälften av området är skyddat med stöd av miljöbalken. Det finns två naturreservat som sedan tidigare är aktuella för att få förstärkt skydd som marina reservat. Området är av riksintresse för naturvård och friluftsliv.
- Blekinge län: Biosfärkandidatområdet *Blekinge Arkipelag* innefattar bland annat Torhamns skärgård som sedan 1994 utpekats som ett BSPA-område. Delar av Blekinge Arkipelag är skyddat som Natura 2000 områden.
- Västra Götalands län: *Norra Bohuslän* är i sin helhet utpekade som riksintressen för naturvård och friluftsliv. C:a hälften av områdets marina miljö har någon form av juridiskt skydd. Området är delvis MPA (Marine Protected Area) enligt OSPAR (Oslo-Paris konventionen).

Pilotområdena skiljer sig från varandra vad gäller t.ex. storlek, hur mycket marinbiologisk kunskap som finns dokumenterad samt till antalet boende eller brukare av områdena. En förutsättning för att tillfrågas att delta i det nationella projektet var att områdena saknade förvaltningsplan. Därutöver fanns ett antal kriterier för arbets sättet:

- Att samverkansplanerna skulle utformas i nära samarbete mellan länsstyrelser, kommuner och berörda målgrupper i varje projektområde.
- Att man skulle utgå ifrån den vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram för ekosystemansatsen.
- Att bevarande av värdekärnor för biologisk mångfald ses i ett större sammanhang och sätts i relation till nyttjandeintressen.
- Att man sätter arbetet i relation till den pågående utvecklingen av arbetsformer som till exempel kustzonsplanering, vattenförvaltning, biosfärbete, etc.

Eftersom arbetssättet var nytt hade Naturvårdsverket som ambition att aktivt stötta de utsedda projektledarna. Den nationella projektarbetsgruppen, där piloternas projektledare ingick, hade möte ungefär en gång i månaden under hela projekttiden. Syftet med dessa möten var att hjälpa projektledarna med konkreta frågor kring projekten, men också att ge projektledarna möjlighet att utbyta erfarenheter och lära känna varandra och varandras projekt mer ingående. De täta kontakterna med projektledarna gav också Naturvårdsverket möjlighet att förstå hur projekten utvecklades och vilka svårigheter de tam-pades med. Man försökte t.ex. ge projektledarna konkret vägledning i hur de kunde formulera piloternas projekt- och kommunikationsplaner samt samverkansplaner.

Pilotprojektledarna fick tämligen fria händer att forma projekten efter egna förutsättningar och idéer. Ramarna och riktlinjerna var inte helt tydliga, men som vi uppfattat det var detta avsiktligt från Naturvårdsverkets sida. Man ville inte styra för mycket och tanken var att frågetecken skulle rätas ut under arbetets gång, genom täta kontakter mellan Naturvårdsverket och respektive pilotprojekt samt genom återkommande mötena med projektledarna.

Utifrån de utmaningar som identifierades under projektets gång ordnades också en rad möten och aktiviteter som från början var oplanerade. Ett exempel på ett sådant möte var det s.k. ”politikermötet” som hölls i Lysekil våren 2010. Vid mötet blev det kommunernas potentiellt viktiga roll för förvaltningen av pilotområdena tydlig. ”*Vi har sett att kommunerna varit viktiga i processerna och hade ett politikermöte i Västra Götaland där vi bjöd in politiker från berörda kommuner för erfarenhetsutbyte*”, säger projektansvarig vid Naturvårdsverket i ett samtal. Till mötet bjöds berörda kommuner in från samtliga län för att inspireras av och diskutera genomförandet av samverkansplanerna. För att diskutera hur samverkansplanerna hänger samman med översiktsplaneringen har Naturvårdsverket också hållit ett par möten med Boverket.

Det fria arbetssättet skapade emellertid också en del otydligheter, vilket ledde till att större delen av 2008 gick åt till att förtydliga projektets riktlinjer. Nya kriterier för projektet tillkom efterhand som uppdraget klarnade. Ett sådant kriterium var kravet på att den slutliga samverkansplanen skulle innehålla en förvaltningsorganisation med förslag på ansvariga och på finansiering. Detta gjordes delvis för att förebygga det traditionella ”projektänkandet” med ett definierat slut, men också för att uppmuntra ett mer långsiktigt perspektiv på projekten.

2.2 Processtödet Open Standard och programmet MIRADI

Under våren 2009 beslöt den nationella styrgruppen att piloterna skulle använda sig av ett särskilt processtöd för arbetet med att ta fram samverkansplanerna – Open Standard och mjukvaruprogrammet MIRADI. Att valet föll på Open Standard och MIRADI beror i hög grad på att dessa verktyg använts med framgång under arbetet med underlag till Kosterhavets marina nationalpark. Den konsult som medverkade vid denna process bjöds tidigt in till Naturvårdsverket för att presentera modellen och arbets sättet. Projektledarna för Höga Kusten respektive Blekinge Arkipelag fick också möjlighet att fördjupa sig i verktyget genom att gå en kurs i Frankrike våren 2008.

Open Standard har utvecklats av några internationella organisationer som verkar inom naturvårdsområdet. Systemet bygger på principerna i ekosystemansatsen och adaptiv förvaltning. MIRADI är en mjukvara som stödjer och dokumenterar de olika stegen i processen. Open Standard skulle bland annat användas för att strukturera arbetsprocessen och sågs som ett verktyg som kunde underlätta dialogen mellan olika aktörer när det gäller att identifiera naturvärden och vad som hotar dessa.

Under våren 2009 bjöds arbetsgrupperna för respektive pilotprojekt in till en ”kickoff” kring processtödet i Stockholm. Därefter arbetade arbetsgrupperna vidare med processtödet antingen enskilt eller i grupp tillsammans med en konsult via webben. Hösten 2009 ordnades en omfattande workshop ”Grand Design” för pilotarbetsgrupperna. Vid workshopen fick grupperna stöd för att arbeta fram bevarandemålen för sina respektive pilotområden samt för att utveckla strategier och åtgärder för bevarande. Samtliga pilotarbetsgrupper utom, Stora Nassa – Svenska Högarna, använde sedan verktyget vid framtagandet av samverkansplanerna. För att underlätta arbetet med MIRADI i större grupper har man tagit fram en såkallad flanellograf, dvs. självhäftande lappar som symboliserar olika åtgärdssteg som kan fästas på en vägg och flyttas runt allteftersom diskussionen framskrider.

Vi som utvärderat projektet Samverkansplaner har ingen egen erfarenhet av processtödet Open Standard. Enligt det vi läst oss till och det som berättats för oss, inleds arbetet med att man gör en omvärlds- och intressentanalys av området ifråga. Så vitt vi förstått, har pilotprojekten generellt inte gjort omvärlds- och intressentanalyser på det sätt som stödet avser. Vi vet inte om detta har att göra med att programmet introducerades när projektet redan pågått i ett år och projektarbetsgrupperna tyckte att de redan klarat av dessa steg, eller om Open Standard helt enkelt inte är så välutvecklat när det gäller att stötta de inledande stegen i framtagandet av samverkansplanerna.

3 Delprojektens utformning och genomförande i respektive område

I detta kapitel beskriver vi respektive pilot. Vidare gör vi en analys utifrån frågeställningar om respektive pilots orientering mot ekosystemansatsen. Vi gör detta mot bakgrund av de förutsättningar som fanns, de arbetsätt som tillämpats och de resultat (samverkansplanerna) som piloterna redovisat (se avsnitt 1.3).

3.1 Höga Kusten

3.1.1 Bakgrund

Det omkring 143 000 hektar stora BSPA-området och världsarvet Höga Kusten är ett unikt exempel på hur geologiska krafter har präglat ett land- och vattenområde på relativt kort tid. Djur- och växtlivet har utvecklat en stor mångfald såväl i vatten som på land. Utöver exklusiva geologiska fenomen finns det bland annat en rad olika unika terrestra och marina biotoper, såsom halltallmarksskogar och blåstångsbälten. Inom området finns en mängd hotade arter, såväl rödlistade som fridlysta, samt arter som ingår i särskilda åtgärdsprogram för hotade arter. BSPA-området härbärgerar i dagsläget ett femtontal sådana åtgärdsprogram. På land finns exotiska arter som tuvbräcka, klynnetåg samt den ovanliga strandtraven som är endemisk för Höga Kusten. Dessutom häckar bland annat Tordmule, Fiskljuse och Sillgrissla längs kusten.

Den snabba landhöjningen har även påverkat förutsättningarna för mänskligt liv längs kusten. På inget annat ställe i världen kan man så tydligt och koncentrerat se effekterna av den pågående landhöjningen. Administrativt faller gränserna inom länsstyrelsen i Västernorrlands län och området delas av Örnsköldsviks kommun i norr och Kramfors kommun i söder. Inom området bor omkring 5500 åretruntboende (ej inräknat sommarstugeägare) varav majoriteten är mantalsskrivna i Kramfors kommun. Viktiga näringar i området är turism, jord- och skogsbruk samt mindre industrier inom livsmedel, tillverkning och verkstad. Endast en handfull yrkesfiskare bedriver aktivt fiske i området och sedan slutet av 80-talet har fiskodling utvecklats till en lönsam näring.

BSPA-området Höga Kusten har samma avgränsningsområde som världsarvet Höga Kusten och området ingår i riksintressena för friluftsliv och naturvård (4 och 3 kap MB). Inom BSPA-området är omkring 5 % procent områdesskyddat i form av ett flertal naturreservat och Natura 2000 områden samt en nationalpark (Skuleskogen). Inom området finns också nio fågel-skyddsområden samt ett kulturresevat (Sandvikens fiskeläge). Höga Kusten utsågs till ett BSPA-område år 1996 och blev ett världsarv år 2000. År 2006 utvidgades världsarvet med Kvarken mellan Västerbotten och Österbotten

och heter sedan dess Kvarken/Höga kusten. Gränserna för BSPA-området har ändrats under årens lopp. Bland annat har Ulvödjupet funnits med i det ursprungliga BSPA-området från 1996, men har sedermera avlägsnats. En anpassning av gränserna har gjorts till gränserna för världsarvet Höga Kusten.

Omkring 80 % av områdets landareal är privatägd. Resterande 20 % ägs till största delen av staten, kommunerna och Svenska kyrkan. Vattenområdena på land är indelade i nio fiskevårdsområden som förvaltas gemensamt av privata fastighetsägare i området.

3.1.2 Drivkrafter bakom samverkansplanens tillkomst

Ett viktigt motiv för länsstyrelsen att vilja gå med i projektet var att vare sig världsarvet Höga Kusten eller BSPA-området hade någon förvaltningsorganisation på plats. Eftersom områdena sammanfaller med varandra såg länsstyrelsen en möjlighet att ”slå två flugor i en smäll”. En annan viktig bevekelsegrund var att området var undermåligt undersökt ur ett marinbiologiskt perspektiv.

3.1.3 Hur man organiserat sig

Projektet har till största delen finansierats med anslag från Naturvårdsverket och länsstyrelsen har skjutit till extra medel för att täcka projektledarens lönekostnader. Anslaget från Naturvårdsverket har till största delen används för att täcka lönekostnader för projektledaren (50 %), GIS ingenjör (100 % under 2010) samt 20 % av lönekostnaderna för kommunernas deltagande i projektgruppens arbete. Under projektets sista år arbetade projektledaren, som har bakgrund som marinbiolog, så gott som 100 % med projektet. Projektet har en styrgrupp, en projektgrupp, en samverkansgrupp, en referensgrupp samt fyra temagrupper inom områdena naturvård: turism, friluftsliv och kultur, näringsliv och mark- och vattenanvändning. Styrgruppen för projektet har utgjorts av landshövdingen (ordförande), kommunalråden, tjänstemän från Örnsköldsviks och Kramfors kommuner samt en tjänsteman från länsstyrelsen i Västernorrland. Styrgruppen, som sammanträtt fyra gånger per år, är projektets högst beslutande instans. Här har man bl.a. avhandlat budgetfrågor, antagit projektplan samt diskuterat frågan om samverkansplanens juridiska status och frågor om BSPA-områdets framtida förvaltningsorganisation. Projektgruppen bildades i början av projekttiden och innefattar projektledaren för BSPA-projektet samt tjänstemän från länsstyrelsen och kommunerna. Till projektgruppen knöts en referensgrupp som utgjorts av ”experter” för olika frågor. Referensgruppen har utvidgats vartefter behov av expertis har uppstått. Gruppen bestod i december 2010 av 46 personer. Referensgruppen har fungerat som ett kunskapsmässigt stöd till projektgruppen och flera av personerna i referensgruppen har även deltagit aktivt i de olika temagruppernas arbete.

Samverkansgruppen är den största gruppen och utgörs av privatpersoner och representanter för olika intressegrupper och företrädare från det lokala förenings- och näringslivet samt tjänstemän från kommuner och statliga myn-

digheter. Totalt omfattar samverkansgruppen omkring 200 personer och flera av dessa har aktivt deltagit i temagruppernas och referensgruppens arbete. Samverkansgruppen har sammanträtt tre gånger. I samverkansgruppen ingår dels personer som deltagit mycket aktivt i arbetet med att ta fram underlag till samverkansplanen och dels personer som valt att endast ta del av information via e-post.

Temagrupperna har under projekttiden sammanträtt totalt c:a 30 gånger och grupperna har till största delen bestått av lokala företrädare och privatpersoner, men också av tjänstemän från länsstyrelsen och Kramfors och Örnsköldsviks kommuner. Utöver ordinarie temagruppsmöten har man även genomfört ett par mixade temagruppsmöten för att diskutera ämnesövergripande frågeställningar och resultat. Projektledaren har varit sammankallande för samtliga möten.

I temagruppen för naturvård har man framförallt diskuterat och försökt precisera nulägesstatus för olika naturvärden och gruppen har diskuterat fram målbilder för bevarande av dessa. Naturvårdsgruppen har också identifierat hotbilder för olika naturvärden samt tagit fram förslag på åtgärder och aktiviteter för att minska dessa. Fokus har legat på de marina värdena, men även sötvattnets ekosystem, stränder och havsfågel har avhandlats.

I temagruppen för mark- och vattenanvändning har man diskuterat frågor som till exempel rör strandskydd, bebyggelse, avlopp och infrastruktur. Syftet har varit att ta fram ett kunskapsunderlag för hur det ser ut idag, samt se över vilka behov som kan uppstå i framtiden vad gäller mark- och vattenanvändningen inom BSPA-området.

I temagruppen näringsliv har man framförallt diskuterat skärningspunkten mellan näringslivsutveckling och bevarande av naturvärden. Gruppen har bl.a. identifierat olika geografiska områden som kan vara viktiga för näringslivet för att se om dessa sammanfaller med områden som bedöms extra skyddsvärda ur ett naturvårdsperspektiv. En central diskussionsfråga har varit hur näringslivet kan utvecklas utan att den marina miljön påverkas negativt.

I temagruppen för turism, friluftsliv och kultur har bl.a. båtliv, fritidsfiske, turism, bad och dykning diskuterats. Temagruppen har identifierat områden som anses viktiga för turism, friluftsliv och kultur, men även önskemål och behov för framtiden.

Framförallt i temagruppen för naturvård och i projektgruppens interna arbete har man använt sig flitigt av Open Standard och MIRADI. En ”light” version av metodiken har också tillämpats i övriga temagrupper. Projektgruppen upplever att de har haft stor användning för MIRADI. Metoden har hjälpt till att systematisera en stor mängd information beträffande områdets värden, påverkansfaktorer, hotbilder och orsakssammanhang.

3.1.4 Hur man arbetat

Det tog uppemot ett år för projektet att komma igång. Starten präglades av osäkerheter kring hur projektuppdraget skulle tolkas och från projektledningen uppfattades Naturvårdsverkets riktlinjer som vaga. Den långa

uppstartsperioden berodde även på att det tog mycket tid att arbeta fram projektorganisationen, t.ex. att utse vilka personer som skulle ingå i projektgrupp och styrgrupp. Kommunerna fick själva utse sin representant till projektgruppen.

När projektet väl kommit in i en mer operativ fas har det överlag varit en mycket god uppslutning såväl från kommunerna som från lokala företrädare. En öppen inbjudan gick ut till allmänheten om att delta i ett upptaktsmöte om projektet. Inbjudan annonserades i länets två lokaltidningar och gick samtidigt ut i form av ett brevutskick till olika lokala intresseföreningar i området. Mötet utgjorde startskottet till en bredare uppslutning kring projektet. Mötet lockade ett 80-tal personer och vid mötet fick deltagarna skriva upp vilka frågor de var intresserade av. Ur dessa frågor utkristalliserades fyra temaområden som sedan blev upprinnelsen till temagruppernas indelning och arbete.

Initialt bemöttes emellertid projektet med viss skepticism. Företrädare från kommunerna deltog till en början i projektet med viss tveksamhet eftersom man upplevde att projektet ”*kom i knäna på kommunerna*”. Man upplevde också att projektet kom in i fel fas i det kommunala arbetet där man arbetade med översiktsplanering och i Kramfors kommun arbetade man med byutveckling i området. Det fanns också uppfattningar inom kommunerna att projektet var ett ”*återfall till någon gammal grej att staten ska tala om hur näringarna ska utvecklas*”. I början av projektet lade projektledningen mycket tid på att klargöra att samverkansprojektet inte i första hand handlade om att utveckla näringslivet i området, utan om att identifiera bevarandestatus av den marina miljön. Den koppling som fanns mellan projektet och näringslivet handlade om att diskutera hur näringslivet kan utvecklas utan att den marina miljön påverkas negativt.

Utöver det omfattande arbetet i temagrupperna har projektledningen initierat ett par sidoprojekt. Projektledningen har bland annat utvecklat en hemsida för projektet (www.bspahogakusten.se) samt tagit fram underlag till en utställning om BSPA-området som visas på Höga Kustens Naturrum. Utställningen riktar sig främst till ungdomar och barn, som är en kategori som varit svår att engagera i projektet. Hemsidan ses som ett effektivt sätt att sprida information framförallt om det marina livet. Sidan fungerar dels som en allmän informationssida som beskriver projektets bakgrund och syfte, och dels som en informationskanal till personer som vill hålla sig uppdaterade om det pågående arbetet. Förutom dessa två sidoprojekt har projektledningen initierat en studie som belyser hur BSPA-området Höga Kusten förhåller sig till svensk lagstiftning. Studien drar bl.a. slutsatsen att:

”Kombinationen av BSPA-område och riksintresse i Höga Kusten gör att det finns goda möjligheter att skapa ett hänsynstagande till de marina värdena och förvaltningsplanen för BSPA-området Höga Kusten genom att de marina värdena betraktas som en del av riksintresset Höga Kusten, både enligt kap. 3 och 4, samt att förvaltningsplanen inarbetas i kommunernas översiktsplaner.”
(Mats Henriksson, PM, 2010-03-17)

En återkommande uppfattning från de lokala företrädarna och från projektledningen är det värdefulla samarbete som skett inom ramen för temagruppernas arbete, särskilt inom temagruppen för naturvård. Framförallt värdesätts det stora kunskapsutbyte som skett mellan olika aktörer. En stor del av kunskapsunderlaget som ligger till grund för samverkansplanen är hämtade från temagruppernas arbete. Utöver detta kunskapsutbyte har även experter från referensgruppen och det lokala föreningslivet bidragit med sina kunskaper. Bland de föreningar som deltagit kan de lokala fiskevårdsföreningarna, den ornitologiska föreningen och Härnösands dykarklubb nämnas.

3.1.5 Samverkansplanen tar form

Författandet av samverkansplanen har främst utförts av medlemmarna i projektgruppen. Projektledaren har skrivit huvudparten av innehållet för de marina beskrivningarna och kommunernas representanter har framförallt bidragit med texter om näringsliv, turism, kultur och strandens naturvärden. Projektgruppens GIS-expert har bistått med ett stort antal analyser samt illustrativa kartor över området. Skrivarbetet har pågått kontinuerligt sedan 2009 och utöver projektgruppen har ett 20-tal personer medverkat med olika textavsnitt. Temagrupperna har haft möjlighet att kommentera utkast till samverkansplanen allteftersom textavsnitt och kapitel blivit färdiga. Under slutet av sommaren 2010 bjöd projektgruppen in till ett stort samverkansmöte där man redovisade och diskuterade resultat. Skrivarbetet kan i det här sammanhanget beskrivas som en interaktiv process där ett stort antal personer varit med och författat och bidragit med underlag och kommentarer till samverkansplanen.

I dagsläget finns fortfarande ingen förvaltningsorganisation vare sig för världsarvet eller för BSPA-området, och i samverkansplanen saknas konkreta förslag till framtida förvaltningsorganisation och finansieringslösningar. I samverkansplanen uttrycks emellertid en önskan om att en framtida förvaltningsorganisation för BSPA-området bör samordnas med en framtida förvaltning för världsarvet Höga Kusten. I samverkansplanen uttrycks också en viljeinriktning om att arbetet med temagrupperna ska få fortleva och att dessa grupper även framöver ska få delta aktivt i samverkansplanens genomförande, uppföljning och revidering (s. 28). Projektgruppen *”förutsätter dock att resurser, såväl personella som ekonomiska kommer att tillskjutas i tillräcklig omfattning från nationell nivå så att de uppsatta målen kan nås”* (s. 28). Länsstyrelsen i Väster-norrland har gjort en hemställan till civil- och bostadsministern för att klargöra framtida behov i det här avseendet (Skrivelse: 2011-02-16 Dnr 511-14395-08).

En förhoppning från länsstyrelsens sida har hela tiden varit att planen skulle antas i sin helhet i respektive kommunstyrelse. Örnsköldsvik och Kramfors kommuner förhåller sig emellertid avvaktande till detta trots att de varit med i processen. Företrädare från kommunerna säger att de värdesätter arbetet främst som ett kunskapsunderlag till den kommunala översiktsplaneringen, men ställer sig avvaktande till att ge underlaget en politisk och juridisk status. *”Värdefullt att få det marina underlaget, men hur väga in i den kommunala planeringen?”*, säger en kommunrepresentant. Företrädare från de två

kommunerna anser att planen inte bör antas i kommunfullmäktige i och med att planen saknar juridisk status och man likställer samverkansplanen med vilket underlagsmaterial som helst.

Samtliga som vi talat med är oroad över vad som skall ske efter projektets slut. Man hyser farhågor om att de åtgärder och slutsatser som föreslås i samverkansplanen ska ”rinna ut i sanden” och projektgruppen befarar att de relationer och förtroenden som byggts upp mellan olika aktörer riskerar att gå förlorade.

3.1.6 Sammanfattande reflektion

I denna analys diskuteras projektets förutsättningar, arbetsprocess och resultat i relation till förankring, delaktighet och lärande.

Förutsättningar

En bidragande orsak till att Höga Kusten lyckats förhållandevis väl, trots initiala problem, är att området tidigare varit med om en liknande process i samband med världsarvsutnämningen. Det fanns alltså tidigare erfarenheter som projektet kunde dra nytta av, dels inom länsstyrelsen och kommunerna men också bland de boende i området. Världsarvsutnämningen tycks också vara relativt uppskattad bland de boende i området och ses av kommunerna som en pådrivande faktor för att utveckla området. Samverkansprojektet för BSPA-området upplevdes således inte som ett hot hos lokalbefolkningen, utan snarare som ytterligare en möjlighet att framhäva områdets status. Detta kan vara ett skäl till att projektet lyckats bra med ambitionen att bjuda in och nå intresserade och berörda. Samtidigt har områdets storlek, både geografiskt och befolkningsmässigt, varit en utmaning för projektet.

Arbetsprocess

Vi uppfattar att arbetsprocessen har präglats av en anda av öppenhet gentemot allmänheten, t.ex. med öppna inbjudningar i lokalpressen. Den deltagardrivna arbetsprocessen i Höga Kusten har emellertid varit svårorganiserad, dels på grund av områdets storlek och dels på grund av att det saknas en organiserad ”motpart”. Höga Kusten består inte av en ”homogen” bygd utan av flera olika bygder med skilda intressen och specifika förutsättningar. Det finns ett stort antal föreningar och företag i området och åtskilliga av dem har varit verksamma i arbetet att ta fram underlag till samverkansplanen. Det är emellertid svårt att bedöma ifall representationen har varit tillräcklig för att betraktas som representativ och legitim för områdets centrala aktörer. T.ex. saknas Svenska kyrkan som är en stor markägare i området. Arbetsprocessen komplicerades också i och med kommunernas initiala avogsamhet till projektet. Detta har delvis att göra med tajming i relation till kommunernas interna arbete, men också med historiska relationer till länsstyrelsen. Projektgruppen och kommunerna har emellertid löst detta och kommunen har allteftersom projektet fortlöpt deltagit alltmer flitigt i projektets olika arbeten.

Den största delen av projekttiden har ägnats åt att identifiera biologiska värden och utveckla mål och åtgärdsprogram för dessa. Detta arbete bedömer vi som mycket omfattande och seriöst och arbetssättet har på många sätt varit föredömligt ur ett deltagandeperspektiv. Genom arbetet i temagrupperna, som samlade många olika lokala aktörer, och däribland kommunala tjänstemän, förankrades också arbetet hos många berörda. Flera personer ur temagrupperna deltog också i att författa samverkansplanen, vilket ytterligare stärkte känslan av ägarskap.

Vår bedömning är att det deltagardrivna arbetet inom temagrupperna givit både länsstyrelsen och BSPA-projektet legitimitet bland deltagarna. Projektgruppen har lyckats förankra projektets idé bland ett stort antal olika aktörer. Deltagarna har genom projektets försorg arbetat upp flera tvärsektoriella relationer som i framtiden kan visa sig värdefulla, inte bara för att säkerställa de biologiska värdena i området utan även för framtida utvecklingsprojekt. En kritik som emellertid kan lämnas är frånvaron av representation av det lokala näringslivet och föreningslivet i projektets styrgrupp, referensgrupp och projektgrupp.

Resultat

Frågan om BSPA-områdets framtida finansiering är inte löst och det råder stora oklarheter kring områdets framtida förvaltningsorganisation. Projektet har inte lämnat några förslag på hur man avser organisera förvaltningen och samverkansplanen saknar uppslag på långsiktiga finansieringslösningar. Diskussioner har förts i styrgruppen, projektgruppen och i referensgruppen – men några konkreta uppslag på förvaltningsorganisation har grupperna inte lyckats precisera. Frågan om områdets framtida förvaltning och finansiering har inte i någon större utsträckning varit föremål för diskussion i temagrupperna och samverkansgruppen, vilket kan betraktas som ett minus ur ett deltagandeperspektiv. Vi stödjer emellertid projektets allmänna viljeinriktning om att en framtida förvaltning för området bör samordnas med Världsarvet Höga Kusten samt förslaget om att temagrupperna även framöver bör delta aktivt i samverkansplanens genomförande, uppföljning och revidering (s. 28). Detta möjliggör ett fortsatt deltagande bland alla de som engagerat sig och som bidrar till att säkerställa att frågor och problem belyses från flera håll, vilket är en viktig förutsättning för utvecklingen av ekosystemansatsen.

Sammanfattningsvis vill vi poängtera att BSPA-projektet i sin helhet har skapat en bra grogrund för fortsatt samverkan över gränser och att projektgruppen har byggt upp ett stort förtroende bland framförallt företrädare från det lokala föreningslivet i området. Lärprocessen har varit omfattande och tycks på det hela taget ha utvecklats i en tillitsskapande atmosfär. Särskilt värdefullt är det erfarenhets- och kunskapsutbyte som skett inom ramen för temagruppernas arbete, men också inom länsstyrelsen och mellan kommunerna och länsstyrelsen. Projektet har i det här avseendet öppnat upp nya arenor för lärande och kunskapsutbyte mellan ett stort antal deltagare. Vi delar emellertid projektgruppens farhågor att den tillit som utvecklats mellan olika aktörer kan

vändas till allvarliga legitimitetsförluster ifall rekommendationerna från samverkansplanen inte förverkligas. Detta kan i värsta fall hindra en fortsatt läroprocess mellan berörda aktörer, vilket även skulle kunna äventyra möjligheterna att utveckla en adaptiv förvaltning för Höga Kustens BSPA-område.

3.2 Stora Nassa – Svenska Högarna

3.2.1 Bakgrund

Samverkansplanen Stora Nassa – Svenska Högarna omfattar en grupp skärgårdar längst ut i Stockholms ytterskärgård. Utöver Stora Nassa och Svenska Högarna består området av skärgårdarna Gillöga, Ormskär och Lilla Nassa samt berör kommunerna Norrtälje och Värmdö. Även Lidingö stad berörs genom att de äger och förvaltar Lilla Nassa. Tillsammans utgör dessa skärgårdar ett BSPA-område på närmare 30 000 ha. Hela ytan utgör riksintresse för naturvård, kulturmiljö och friluftsliv. En stor del av området är utpekad som ett Ramsarområde enligt våtmarkskonventionen. Stora Nassa och Svenska Högarna är skyddade i form av naturreservat och Natura 2000 områden och alla övriga öar inom området är så små att hela deras yta täcks av strandskydd. Länsstyrelsen har också utsett Stora Nassa till ett så kallat hänsynsområde, med rekommendationer kring vistelsen i området som inte är formellt bindande utan bygger på frivillighet. I BSPA-området finns ungefär hundra ägare av mark- och vattenrättigheter, men med undantag av de tillsynsfamiljer som bor på Svenska Högarna saknas åretruntboende. Det största hotet mot denna skärgård, som ligger c:a 60 km nordost om Stockholm, bedöms komma från det allt intensivare friluftslivet.

3.2.2 Drivkrafter bakom projektet

Länsstyrelsen i Stockholm valde att arbeta med området Stora Nassa – Svenska Högarna då projektet gav ett tillfälle att komplettera de befintliga naturreservaten med information kring de marina värdena i området. Vidare sågs projektet som en möjlighet att förankra och utvidga hänsynsområdet kring Stora Nassa. Området var dessutom väl avgränsat med ett överblickbart antal berörda parter. Detta gjorde att Länsstyrelsen ansåg att det fanns förutsättningar att upprätta en dialog med, och på så vis förankra förvaltningen hos markägare och andra intressenter. Några av de som till en början deltog aktivt i projektet hade höga förhoppningar om projektets annorlunda ansats. En medlem i arbetsgruppen sa t.ex. att *”jag hade en bild av att det handlade om att förankra frågor med markägare där ute. Det kändes spännande, att länsstyrelsen inte skulle sitta och hitta på åtgärder som vi brukar!”*

3.2.3 Hur man organiserat sig

Projektorganisationen har bestått av en extern och en intern styrgrupp, en arbetsgrupp samt en samverkansgrupp. I den externa styrgruppen satt representanter från berörda kommuner, fastighetsägare och verksamhetsutövare.

Gruppen ansvarade för den övergripande inriktningen på projektet och träffades 1–2 ggr per år under projekttiden. Den interna styrgruppen, samordningsgruppen (med uppgift att samordna länsstyrelsens intressen) bestod av enhetschefer för miljöanalys, naturvård, näringsliv och infrastruktur, samt handläggare vid länsstyrelsens planavdelning.

I projektets arbetsgrupp har, utöver projektledaren, handläggare från naturvård, miljöanalys, planavdelning samt kulturmiljöenheten arbetat i genomsnitt cirka 80 timmar var/år (enligt projektplanen 2009). Projektledaren har marinbiologisk bakgrund och arbetade halvtid i projektet under hela projekttiden. Den andra halvtiden var projektledaren anlita som projektledare för det nationella projektet. Under projektets gång bildades en samverkansgrupp, som haft en betydelsefull roll i projektet. Gruppen bestod av representanter för lokala aktörer och organisationer som äger mark och/eller verkar i skärgårdsområdet (tillsynspersonal, fågel- och fiskeorganisationer) samt berörda kommuner och myndigheter.

3.2.4 Hur man arbetat

Utöver en inventering av områdets natur- och bevarandevärden, arbetade projektet med aktiviteter som syftade till att identifiera och kontakta skärgårdsområdets intressenter. Syftet var att tillsammans med dessa identifiera konflikter kring bevarande och nyttjande samt komma fram till hur man tillsammans kunde hantera dessa konflikter. Enligt projektplanen skulle detta utmynna i en samverkansplan som beskriver ”... *hur ett hållbart nyttjande och bevarande kan åstadkommas*”.

Alla de personer vi intervjuat berättar att de uppfattade projektet som nytt och annorlunda i den meningen att det utgick från ett underifrånperspektiv på de marina frågorna. Men av anledningar som ingen riktigt kunnat sätta fingret på ramlade projektet till en början in i ett mer traditionellt arbetsmönster. ”*Det som jag upplevde var att det här var ett annat sätt att närma sig de berörda som vistas i områdena. Det skulle komma underifrån. Men sedan började det här projektet ändå på vanligt sätt, som ett vanligt myndighetsprojekt*”, säger en deltagare i arbetsgruppen. De som satt i arbetsgruppen verkade till en början också haft svårt att enas om och förstå vad det var som skulle åstadkommas och varför.

Arbetet försvårades inledningsvis också av Open Standards/MIRADI. Energin i gruppen slukades upp av arbetet med att förstå och använda sig av detta verktyg. Detta överensstämde inte med hur några i gruppen hade föreställt sig att man skulle arbeta. ”*MIRADI tog mycket tid, när vi väl var klara med våra sessioner varje vecka hade vi knappast kommit någonstans... Vi hade hållit på med sjöfåglar och annat och matat in i MIRADI. Man tog bort sin egen hjärnaktivitet, man släppte helhetsbilden. Utan MIRADI hade vi kunnat komma igång med kreativa diskussioner...*”, säger en deltagare i arbetsgruppen.

Under senare delen av 2008 och fram till workshopen Grand Design i Stockholm, slet projektledaren hårt med att själv förstå och lära ut verktyget till en allt motsträvigare arbetsgrupp. Under workshopen bestämde sig gruppen slutligen för att släppa MIRADI. *”MIRADI utgår ifrån områden med hög grad av komplexitet, konflikter och exploateringstryck, men i vårt område finns inte någon sådan komplexitet. Här finns nästan inga fastboende, det som hotar mest är turisterna som kan slita på området”*, menar en deltagare i arbetsgruppen.

När beslutet att släppa MIRADI var fattat kunde man koncentrera sig på andra delar av projektet, som att identifiera berörda intressenter för att bjuda in till informationsmötet. *”När vi släppte MIRADI och började, blev arbetet intressent och engagerande igen. Det var ett arbets sätt som passade oss mycket bättre”*, säger projektledaren. En av deltagarna i arbetsgruppen konstaterar på liknande sätt att *”det var ungefär först i samband med slutworkshop som vi bytte arbets sätt. Det var jättesent. Vi hade inte kommit någonstans innan. Och det vi hade gjort lade vi ner och började från början. Vi började jobba i små arbetsgrupper och fick till den dialog som vi borde fått från början.”*

Under sammanlagt sju möten under år 2010 (3 under våren och 4 under hösten) identifierades och diskuterades ett antal teman som länsstyrelsen och den samverkansgrupp som bildades kunde samarbeta kring. Till det första mötet bjöds potentiella intressenter som identifierats in, dvs. fastighetsägare, kommunrepresentanter, näringsidkare och organisationer med anspråk och intressen som påverkade skärgårdsområdet. Syftet med mötet var att informera om och förankra samverkansplanens idé och föreslå temaområden för det fortsatta arbetet. Men mötet gick inte som planerat. Enligt intervjuerna var arbetsgruppen oförberedd på att möta alla de frågor och det ifrågasättande som kom från de inbjudna intressenterna. *”Det finns ett gammalt motstånd mot statliga intrång... det tog tid att skapa förståelse för att den här gången kommer inte länsstyrelsen att expropriera era mark...”*.

Efter ytterligare ett par möten då de inbjudna aktörerna *”fått prata av sig”* kom deltagarna slutligen fram till en samsyn kring vad man skulle arbeta med, hur och varför. I det här skedet blev också chefen för Naturvårdsenheten in som samtalsledare för mötena. Under mötena diskuterades länsstyrelsens förslag på temaområden och deltagarna kom fram till att ha dessa som grund för det fortsatta arbetet under våren och sommaren 2010. Dessa temaområden var fiske, naturvärden på land och marina värden, rörligt friluftsliv och slutligen *framtida* samverkan och hur vi ska nå önskvärda mål. Tanken var att de som deltog i de första mötena skulle delas in i arbetsgrupper efter temaområdena, men många med anknytning till öarna valde att vara med i flera arbetsgrupper. Vid varje temamöte deltog därför mellan 20–30 personer. Minnesanteckningar och förslag på vad som skulle avhandlas under respektive möte samt frågor om vad de lokalt berörda själva såg för förändringar i skärgården skickades ut efter mötena.

Den vändning som projektet tog när man släppte MIRADI och började arbeta direkt med de lokalt berörda var betydelsefull. Arbetsättet ledde också till att det skapades utrymme för lokalt berörda att engagera sig och bidra med kunskap. En av de som engagerat sig konstaterar att *”under möten fick vi information som vi använde i förvaltningsplanen. De som var på mötena beskrev problem konkret, områdesspecifikt. Det är värdefullt att prata med folk som har hållit till i skärgården länge och har mycket erfarenhet. Vi var ute och tittade på plats några gånger”*.

Sammanförandet av aktörer från olika skärgårdar i området var nytt också för fastighetsägarna i området. Fastighetsägarna fick upp ögonen för varandra och en av dem säger att *”tidigare har fastighetsägarna inte haft så mycket kontakt med varandra. Nu har de det, och de ser ett värde i det. Det vet vem som kommer från vilken ö, vem som har den och den båten... Och de har ambitioner att fortsätta träffa varandra.”* “[...] när de väl träffades blev det en möjlighet för Stora Nassa att förklara vad hänsynsområde innebär. På det sättet blev det mycket bättre än om länsstyrelsen hade gjort det. Det blev tydligt att det här är ett förslag som är förankrat bland dem själva och fungerar.”

3.2.5 Samverkansplanen tar form

Kontinuerligt under arbetets gång har utkastet till samverkansplanen diskuterats i den samverkansgrupp som var knuten till projektet. I samverkansgruppen sitter representanter för samtliga intressegrupperingar som ingått i projektet, inklusive lokalt berörda. De viktigaste åtgärderna för området som presenteras i samverkansplanen är kontinuerlig information till de som besöker och berörs av skärgårdsområdet samt utvidgning av det hänsynsområde som nu omfattar Stora Nassa. Planen bygger på att den förvaltningsorganisation som redan finns för områdets båda naturreservat ska bestå och förstärkas genom fortsatt dialog med de verksamma i området. Enligt samverkansplanen ger detta goda möjligheter till långsiktig förvaltning. Det är tänkt att länsstyrelsen även i fortsättningen ska ha ansvar för samverkansplanen, liksom den samordnande rollen för åtgärder och uppföljning av de åtgärdsförslag som beskrivs i denna.

De personer vi intervjuat verkar tämligen övertygade om att arbetsättet som utvecklats genom projektet stärkt de lokalt berördas intresse och vilja att ingå i samarbete med länsstyrelsen kring frågor som berör den framtida skötseln av området. T.ex. säger en representant för Värmdö kommun att *”ägarna ser ett värde med de möten som varit och kommer att fortsätta sköta det här tillsammans med länsstyrelsen”*. Projektledaren framhåller att *”vi har jobbat upp ett intresse hos personer i skärgården som till en början var motvilliga och ville att vi skulle lämna dem ifred. De är också måna om att vi fortsätter samarbeta och stödja det som påbörjats. Därför är det viktigt att vi upprätthåller det här intresset”*.

3.2.6 Sammanfattande reflektion

I denna analys diskuteras projektets förutsättningar, arbetsprocess och resultat i relation till förankring, delaktighet och lärande.

Förutsättningar

Vi har fått intrycket att det här projektet inte var särskilt väl förankrat inom länsstyrelsen i Stockholm eller att det fanns någon ambition att åstadkomma detta under projektets gång. Resurserna som lades på projektet var små och utöver projektledaren var det inte många som hade möjlighet att lägga tid i projektet. Projektledaren kände ett starkt stöd från sin enhetschef, men i övrigt verkar projektet inte ha haft någon större legitimitet på länsstyrelsen. Projektledaren hade ingen tidigare erfarenhet av stora processororienterade projekt. Däremot hade några av handläggarna från olika länsstyrelsenheter, som ursprungligen knöts till projektet, både erfarenhet av att arbeta i stora projekt och med människor ute i skärgården. Men den tid de hade för projektet verkar inte ha varit tillräcklig för att de skulle kunna fungera som stöd för projektledaren och bidra konstruktivt till projektet. Svårigheten att förstå meningen med att arbeta med MIRADI gjorde också att arbetet försvårades.

Kommunernas engagemang i projektet är otydligt och projektet verkar ha saknat ett tydligt ägarskap. Under det sista året, när dialogmöten började hållas ute på öarna lyckas arbetsgruppen skapa legitimitet för projektet bland de lokalt berörda, vilket stämmer bra överens med projektets övergripande ambitioner. Vi bedömer att det finns ett stort intresse bland de lokalt berörda att fortsätta det samarbete som påbörjats med länsstyrelsen, givet att länsstyrelsen tar det ansvar som beskrivs i samverkansplanen.

Process

Stressen och tidspessen, som kan vara en följd av att resurserna varit små, verkar ha bidragit till att skapa slitningar i arbetsgruppen. MIRADI upptog mycket tid under första året, men visade sig vara till föga nytta. I en mer sammansvetsad arbetsgrupp hade det nog varit möjligt att tillsammans komma fram till att verktyget var dåligt anpassat för skärgårdsområdet, men pressen gjorde att man inte lyfte blicken och ifrågasatte verktyget tillräckligt utan jobbade på utan att komma någon vart. En av deltagarna i arbetsgruppen som resonerar kring processen säger att *”man kanske kan skylla på myndighetens arbetsbelastning. Allting utöver det som man tycker att man verkligen måste är bara jobbigt... Vi var alltså en löst sammansatt arbetsgrupp med svag styrning. Vi gjorde så gott vi kunde. Men man kände att det här inte blir bra och så gjorde man det med vänster hand. När vi sade det till styrgruppen så hände ingenting.”*

Först när man släppte greppet om MIRADI och kom ut i fält vände projektet och blev konstruktivt vilket gav projektet styrkraft. Man lyckades vända en inställning som till en början varit misstänksam hos de aktörer som bjöds in och istället använda det engagemang som fanns (eller väcktes) bland dem. Samtliga personer vi intervjuat beskriver dessa dialogmöten som mycket meningsfulla då de gavs möjlighet att tillsammans undersöka och komma fram till hur man skulle förvalta skärgårdsområdet.

Ansatsen i det här projektet var att bjuda in alla som berördes av eller hade intressen/verksamheter i skärgårdsområdet. De inbjudna fastighetsägarna, organisationerna och verksamhetsutövarna, som vi talat med, uppfattar att dialogmötena var meningsfulla. De gav möjlighet till erfarenhets- och kunskapsbyte, både mellan länsstyrelsen och olika lokala aktörer och mellan fastighetsägare på olika skärgårdar i området. Flera av de länsstyrelsehandläggare som vi intervjuat uttrycker stor respekt för den kunskap om området som de lokalt engagerade visat. Detta är information som länsstyrelsen tidigare saknat, och även var omedveten om att den saknade. Aktörer på kommunal och statlig nivå har också medverkat i projektet och deltagit i temagruppsmöten. Vi är emellertid osäkra på om avsikten med detta är att samverka eller om det varit för att hålla sig informerade om projektet.

Resultat

Enligt vad som berättas för oss erbjöd dialogmötena i skärgården tillfällen till erfarenhets- och kunskapsbyte, både mellan länsstyrelsen och olika lokala aktörer och mellan olika lokala aktörer i området. Detta är ett viktigt resultat. Arbets sättet som man använde sig av under det sista året, dvs. dialogen mellan intressenter lokalt, kommunalt och regionalt, har enligt de intervjuade gett mersmak. Samverkansplanen bygger på att kontakten med lokala aktörer och olika intressenter fortsätter, vilket kan borga för att förvaltningen också blir mer adaptiv. Företrädare för länsstyrelsen tror att samverkansplanen har goda förutsättningar att leva vidare. Vi tycker inte att vi har underlag för att bedöma om så är fallet eller inte.

De personer vi intervjuat ger intryck av att de uppfattat projektet som svårt och att det inledningsvis missade sitt mål. Detta är en känsla som inte verkar ha kompenseras av att arbetet till sist vände och att många till slut blev nöjda. Känslor av att inte ha lyckats med föresatser kan vara en betydligt bättre grund för lärande och reflektion än lyckosamma och lättmanövrerade projekt. I det här projektet kan det finnas sådana förutsättningar bland dem som arbetade i projektet, givet att de tar sig tid att tillsammans reflektera över varför projektet blev som det blev i början.

3.3 S:t Anna

3.3.1 Bakgrund

BSPA-områdets gränser har fastställts i en stegvis process som varit utdragen över lång tid och som enligt vissa uppgifter sträcker sig ända tillbaka till tidigt 80-tal. Först fick länsstyrelsen uppdraget att antyda vilka områden som skulle kunna vara skyddsvärda. Några år senare kom uppdraget att skydda dessa. Länsstyrelsen gjorde då en GIS-karta som förtydligade gränserna, vilka därefter kommit att bli BSPA-området. Kort därefter kom frågan om förvaltningsplaner enligt HELCOM.

I BSPA-området Missjö – S:t Anna valde länsstyrelsen att införa begreppet ”projektområde” för att utvidga perspektivet och även inkludera faktorer som rörde kringområdet i planeringsarbetet (jfr ekosystemansatsen):

BSPA-området är en integrerad del i en vidsträckt geografi. Situationen i området är därför beroende av processer och strukturer långt utanför områdets gränser. Till exempel är områdets vattenkvalitet präglad av vattenutbytet med utsjön men också i hög grad av tillrinningen från land via främst Motala ström och Storån. En plan för hållbar förvaltning av BSPA-området kan därför inte utvecklas utan att ett betydande omland involveras i processen (ur projektansökan 2008).

I projektområdet finns 60 privata fastigheter och två statligt ägda fastigheter. Projektområdet består av ett kärnområde (det egentliga BSPA-området) ett större område som ingår i S:t Annas socken, plus kustnära delar av Rönö och Jonsbergs socknar. Kärnområdet är ett mycket finskuret och ö-rikt ytter-skärgårdsområde. Området uppvisar en stor biologisk variation av arter och miljöer. Flera sårbara arter förekommer. Ett viktigt karaktärsdrag är de stora arealerna med biologiskt rika och ekologiskt viktiga grundområden. Drygt hälften (53 %) av BSPA-området Missjö – S:t Anna är formellt skyddat med stöd av miljöbalken. Inom området finns två naturreservat där de fastigheter som finns i området ägs av staten genom Naturvårdsverket.

En stor central del av området finns med i Naturvårdsverkets nationalparksplan från 1989. Den stegvisa implementeringen som tillämpats för BSPA-området avskräcker fastighetsägare och har gjort det svårt för länsstyrelsen att vara trovärdig vad gäller frågan om att bilda en nationalpark och att detta inte är aktuellt just nu.

Målet med samverkansplanen har dels varit att säkra marina värden, dels att arbeta utifrån den helhetssyn som Naturvårdsverket betonar i sin uppdragsbeskrivning. Länsstyrelsen har i sin remissutgåva vidare valt att ”*vidga Naturvårdsverkets uppdrag och ta med en rad åtgärder i planen, som syftar till att ge människor möjligheter att bo och verka i skärgården. C:a hälften av samverkansplanens åtgärder syftar därför, direkt eller indirekt, till att stärka dessa förutsättningar*”, (ur förordet remissversion II). Denna breddning är ur ett lokalt perspektiv mycket intressant men kan i viss mån ha orsakat tvetydigheter kring planens syften, vilket vi skriver mer om nedan.

3.3.2 Drivkrafter bakom samverkansplanens tillkomst

Frågan om balansen mellan brukande och nyttjande av naturresurserna i skärgården går långt tillbaka i tiden. Redan 1976 genomfördes en stor skärgårdsutredning som i viss mån lyfter liknande frågor. Länsstyrelsen i Östergötland hade under slutet av 90-talet arbetat med den så kallade MOHPS:en (Miljö- och hushållningsplan för skärgården) en plan som sträckte sig längs kusterna i både Östergötland och Småland. Länsstyrelsen argumenterar i sin ansökan att man vill pröva möjligheten att arbeta med ett mindre område i samverkan med berörda markägare, organisationer och myndigheter, genom det nationella projektet för samverkansplaner. Länsstyrelsen nämner också möjligheten att få samarbeta över de interna gränserna på länsstyrelsen som motiv.

När en förfrågan om medverkan kommer från Naturvårdsverket är den givetvis frivillig på ett plan. Samtidigt sitter ofta länsstyrelsens tjänstemän i pressade situationer där antalet uppdrag överstiger fasta budgetresurser. Då kan man svårligen tacka nej till att ingå i ett projekt av den här karaktären. Dessutom ses det som en förmån och en möjlighet att skapa direkta kontakter med Naturvårdsverket och andra berörda verk, som t.ex. Boverket och Fastighetsverket, kring många av de övriga problem man vill kommunicera uppåt. Bland annat finns det ett missnöje hos tjänstemännen över att arbetet med skyddad natur dras med alltför snäva budgetramar i relation till uppsatta ambitioner. Målet anses svåruppnåeligt då det inte avsätts tillräckligt med resurser för att vidmakthålla de värden som skyddet är tänkt att värna. Genom att ingå i den här typen av projekt öppnas nya möjligheter upp för påverkan i dessa frågor. De berörda tjänstemännen vid länsstyrelsen såg också en potential i den föreslagna arbetsmodellen. De anser sig ha en arsenal av kraftfulla verktyg att ta till för att säkra skydd av naturvärden, men vill också hitta former som inte kör över skärgårdsborna. De anser att det man kommer fram till i ett sådant här samarbete måste föras vidare till högre instans, därför ses kopplingen till Naturvårdsverket som viktig även i fortsättningen. T.ex. lyfter man fram frågan om finansiering av sådant som utpekats som riksintresse och att överenskommelsen i HELCOM beslutats på hög nivå utan länets inblandning.

För de personer som bor i området och som tillfrågats om varför de valt att delta förefaller syftet med projektet något diffust. Här framstår sökandet efter en arena för att föra fram synpunkter och påverka förutsättningarna för att bo och verka i skärgården ha varit de främsta drivkrafterna. Ett annat argument för att delta i projektet från de lokala aktörernas sida handlade om rädsla att projektet skulle innebära fler restriktioner i området. Baserat på tidigare erfarenheter fanns, och finns fortfarande, en tydlig oro för att länsstyrelsen skulle iscensätta något som skapar förväntningar som sedan inte uppfylls. *”Hela det här projektet mynnar ju från hållbar skärgård (MOHPS, anm.), där fanns det en väldig besvikelse efteråt, för det blev bara en hyllvärmare.”*

De boende ger alltså uttryck för ett behov av en mötesarena med länsstyrelsen. Samtidigt flaggar de för att det har varit svårt att veta om denna arena hade potential att bli permanent eller inte. Nedan finns exempel på ytterligare röster från de bofasta om drivkrafter för att delta i projektet:

”Hot eller möjlighet, båda delarna finns där. Stor förhoppning om en bättre framtid i skärgården från den bofasta skärgårdsbefolkningens sida, och att vårda kulturlandskap är då det viktigaste.”

”Rädslan som finns rör ju också det att det finns så många som är så förfärligt intresserade av ens mark, att man inte ska få disponera den. Grejer som görs över huvudet... kanske inte går att pumpa ut hur mycket som helst.”

”Vi fick kallelse, kan vara ärlig att jag kände ”vad är det här”, vi hade dåliga erfarenheter från tidigare. Till andra gången hade vi haft ett extra byalagsmöte, då pratade vi om att vi kände mycket oro. Diskuterade bland annat naturreservat och nationalpark, och då kände vi att vi vill bevaka det här, vi vill veta vad som händer. Vi har varit 6 olika personer från Aspöja, men alla har inte kunnat vara med tyvärr för man jobbar ju mycket och det har inte passat. Kan man vara med och påverka något så vill man ju det”.

Andra aktörer som bjöds in att delta i projektet ger intryck av att det också för dem handlade om att bevaka egna intressen. Representanten för Båtagarna, som är en fritidsbåtsägarförening, säger: *”Inget val, vi måste delta!”* och Östergötlands kustfiskarförbund menar att *”vi visste knappt vad det gällde, det skulle egentligen bara ha berört oss fastighetsägare.”*

Även länsstyrelsen uttrycker en viss oro över att gå in i den här typen av samarbete och en tjänsteman konstaterar att *”om vi inte får resurser nu för att göra något av det här (sätta planen i verket, utv. anm.) så blir det första klassens självmål. Lite hazard-artat att gå ut och göra en plan utan möjlighet att följa upp eller veta om man har resurser att göra det som man kommer fram till i planen”.*

Sammanfattningsvis kan sägas att skärgårdsborna är luttrade när det gäller initiativ och kallelser från myndigheter om att delta och utredas. Men de känner ändå att det finns hopp om att kunna påverka och ge uttryck för de hot som man upplever lokalt. Behovet av en mer permanent arena för möten mellan skärgårdsbor och det offentliga har påtalats med eftertryck både under vår gruppintervju och i enskilda samtal.

3.3.3 Hur man organiserat sig

Länsstyrelsen har inte bildat någon särskild intern organisation för styr- eller referensgruppsarbete för projektet. Ett befintligt skärgårdsråd, bestående av företrädare för de olika byalagen längs den östgötska kusten, har sedan september 2009 fungerat som projektets referensgrupp. I praktiken har detta fungerat så att i samband med sina ordinarie sammanträden har rådet informerats om hur projektarbetet fortskridit och hur förslag till strategier och åtgärder för områdets förvaltning successivt vuxit fram.

Länsrådet i Östergötland har deltagit aktivt i den nationella styrgruppen för projektet och länsstyrelsen anställde en extern projektledare för att leda projektet. Projektledarens anställning motsvarande 4 månaders heltids arbete per år. Projektledaren, som nyligen gått i pension, var tidigare chef inom miljöförvaltningen på länsstyrelsen och är väl insatt i frågorna. Projektledaren har därmed gott förtroende bland skärgårdsborna. Man avsatte också en person som koordinator och/eller projektsekreterare (olika benämningar används), på totalt två månader per år. Projektkoordinatören har lång erfarenhet av naturvårdsfrågorna i länet.

3.3.4 Hur man arbetat

I projektansökan aviserades att länsstyrelsen avsåg att driva projektet ”i samverkan med andra myndigheter och lokala aktörer”. Länsstyrelsen gick i oktober 2008 ut med en formell inbjudan till ett första möte till samtliga fastighetsägare (ett 60-tal) inom det BSPA-området. Därutöver bjöd man in regionförbundet Östsam, Söderköpings och Norrköpings kommuner, lokala ö-råd och byalag, Östergötlands skärgårdsråd samt naturvårds-, hembygds- och fritidsorganisationer på lokal och regional nivå. Till detta första möte dök endast sju fastighetsägare upp och man beslutade att genomföra ytterligare ett uppstartsmöte en månad senare. Till detta möte kallades samma målgrupp samt ytterligare namn som blivit föreslagna under det första mötet. Det andra mötet fick bredare uppslutning med totalt 26 personer.

På detta möte presenterades projektets syfte. Det gavs också tid för synpunkter vilket ledde till en livlig diskussion kring områdets avgränsningar, mål och arbetsmetoder. Frågor togs också upp om ägar-/brukarinflytande i projektet och i framtiden, det fria handredskapsfisket, vården av områdets kulturvärden, utvecklingen av besöksnäringarna, kommersialiseringen av allemansrätten, marina reservat och förslaget att göra S:t Anna till nationalpark. Länsstyrelsen avslutade mötet med att be att få återkomma med en inbjudan till samtliga att delta i de olika arbetsgrupper (temagrupper) som senare skulle bildas. Först i maj 2009 påbörjades grupparbetet med en gemensam uppstartsträff för de tre grupperna:

- Natur- och kulturmiljö (inklusive undervattensmiljöer)
- Areella näringar (fiske, jord- och skogsbruk, jakt)
- Fysisk planering, infrastruktur, turism (båtliv, friluftsliv etc.)

Definitionen av de centrala värden man utarbetat formades i hög grad av projektkoordinatorn och projektledaren. Det var de som vid den första utbildningen i användandet av MIRADI satte på pränt vilka värden som ansågs viktiga.

Dessa värden processades på hemmaplan och grupperades i de 6–7 värden som verktyget uppmanar till. Sedan presenterades dessa för deltagarna. Enligt projektkoordinatorn stämde de värden som lyftes och diskuterades på de första träffarna väl överensstämde med de värden som man själva satt upp vid den egna utbildningen i MIRADI.

Temagrupperna har ”bemannats” (länsstyrelsens citering ur protokoll maj 2009) utifrån de intresseanmälningar som inkommit till länsstyrelsen. På mötet i maj 2009 förklarade man att *”syftet med mötet i första hand var att komma överens om mötesdagar för det fortsatta arbetet i de tre arbetsgrupperna samt att i någon mån börja ”känna” på några viktiga frågeställningar angående områdets värden och eventuella hot mot dessa samt hur den personliga visionen om den framtida utvecklingen i området ser ut, samt börja diskutera behov och önskemål om studieresor, seminarier, litteraturinköp m.m.”* (ur mötesanteckningarna).

Insamlingen av data genom de tre temagrupperna har tagit tid. Varje grupp träffades vid 5 tillfällen under hösten 2009. Några personer anmälde intresse att ingå i samtliga grupper, andra valde att medverka enbart i en grupp. Vid vissa möten har länsstyrelsen haft 3–5 deltagare per möte och vid upptaktsmötet i maj 2009 deltog 7 länsstyrelsetjänstemän. Representationen från kommunerna har varit svag och länsstyrelsen har haft svårt att engagera kommunerna i projektet. Så vitt vi har kunnat följa har Norrköpings kommun varit flitigast och samma person har närvarat vid tre möten. Söderköpings kommun har haft två olika personer närvarande vid två olika möten. Det bör dock sägas att det indikerats att fler möten hållits än vad som redovisas på hemsidan.

Att bjuda in till arbete i grupp skapar givetvis stora förväntningar på att faktiskt kunna påverka utfallet. När tidshorizonten är kort blir det en pressad process och man vill hinna mycket på kort tid. En av de lokala aktörerna uttryckte viss frustration över detta och säger att man *”känt att man har velat hinna med att säga mer än man hunnit säga. När man sitter i en grupp är det alltid någon som pratar mer, som har starkare åsikter och så, som tar upp mycket tid, då hinner man inte riktigt lyssna på alla”*.

3.3.5 Samverkansplanen tar form

Projektkoordinatorn och projektledaren har gemensamt varit huvudförfattare till samverkansplanen Acta S:t Anna, både för remissutgåvan hösten 2010 och den omarbetade remissutgåva som nu ligger på bordet (mars 2011). Remissutgåvan beskrev på ett omfattande sätt de biologiska värdena och åtgärder för att skydda dessa. Det var ju också var huvudsyftet med uppdraget. Diskussionerna i temagrupperna tycks emellertid ha handlat om mycket mer än att skydda och bevara marina värden. Detta gjorde att remissen kom som en överraskning för lokala aktörer som tycktes befinna sig i en ”gisslan-situation” även om detta inte uttrycktes direkt. Länsstyrelsen upplever att Open Standard och MIRADI givit bra struktur för arbetet, men tyvärr också att man blev som fångar i systemet när rapporten skulle skrivas och att strukturen låstes fast. I den omarbetade versionen har man lyckats tona ner detta.

I remissutgåva II har länsstyrelsen tydligare redovisat att planen arbetats fram genom ett aktivt arbete i temagrupperna. Man har tydligt markerat att många av de värden som idag ses som viktiga att skydda uppstått under många års brukande och de därför kräver ett fortsatt brukande och en bofast befolkning som kan bevara dem. Detta har lett till att hälften av åtgärderna syftar till att säkra möjligheter för fortsatt bofasta året runt brukare. I visionen markeras tydligt att skötseln utgår från hemmen.

De signaler som fastighetsägarna tydligt uttryckt handlar om att gruppen måste permanentas, vilket har medfört att länsstyrelsen valt att föreslå en förvaltningsorganisation som man kallar ”Förvaltningsrådet för BSPA-området

S:t Anna – Missjö”. Remissutgåva II påtalar att en sådan organisation är nödvändig för att samverkansplanen ska kunna förverkligas. Man skriver att förutsättningarna för att lyckas är att:

- En partssammansatt förvaltningsorganisation bildas.
- Ekonomiska och personella resurser måste finnas för att genomföra programmets åtgärder, finansiera förvaltningsorganisationen samt genomföra uppföljning, utvärdering och översyn (adaptiva förvaltningen).
- Samverkansplanen Acta S:t Anna är förankrad i skärgården och hos berörda myndigheter och organisationer.
- Vidareutveckla och stärka samverkan mellan ägare/brukare och länets myndigheter angående skötsel och utvecklingsfrågor i skärgården.
- Bättre samverkan inom och mellan ägare/brukare och företagare inom och i anslutning till området.

3.3.6 Sammanfattande reflektion

I denna analys diskuteras projektets förutsättningar, arbetsprocess och resultat i relation till förankring, delaktighet och lärande.

Förutsättningar

Arbetet har föregåtts av olika historiska erfarenheter som delvis präglat den anda och det engagemang som både länsstyrelsen och de lokala aktörerna uppvisat, liksom även en splittrad bild av en förväntad framtid med dess hot och möjligheter.

Arbetet inspirerades av den Miljö- och hushållningsplan för skärgården, MOHPS:en, som länsstyrelserna i Kalmar och Östergötlands län arbetade med år 1999. BSPA-områdets geografiska definition går långt tillbaka i tiden och har omgärdats av rykten om att staten vill upprätta en nationalpark i området. Oron för detta har funnits med i processen.

Man tillsatte en projektledare som tidigare varit miljövarddirektör och därmed hade viss pondus och vissa upparbetade relationer både till lokala företrädare och kommunala tjänstemän och politiker. Länsrådet deltog i det nationella projektets styrgrupp, vilket antyder att man givit frågan hög prioritet. Detta till trots är det osäkert hur väl projekts samverkansplaner lyckats med den interna förankringen på länsstyrelsen. I sina reflektioner kring projektet menar projektkoordinatören att det skulle ha varit klokt att arbeta ännu mer med den interna förankringen på länsstyrelsen.

Kommunerna har inte visat något större engagemang för projektet, även om projektledningen gjort en hel del uppvaktningar. Detta kan ha medfört att man från skärgårdsbornas sida inte har velat ha med kommunerna i det föreslagna förvaltningsrådet och inga relationer har skapats under processen. Kommunerna har också uttryckt att de är för små för att mäka med att medverka i den här typen av satsningar.

Projektledaren hade viss legitimitet bland de lokalt berörda, vilket var ett av skälen till att han rekryterades. I intervjun med projektledaren uttrycker han att den breda inbjudan man gick ut med innebar att man gav sig ut på hal is, vilket antyder att han inte tror sig ha legitimitet för frågorna utan måste bygga denna genom sitt förhållningssätt och sitt agerande. De lokala aktörer som deltog i projektet upplevde sitt engagemang både som en nödvändighet p.g.a. akuta hot mot livsutrymmet och livskvaliteten, och som en möjlighet att knyta närmare relationer till länsstyrelsens tjänstemän.

Vår bedömning är att tilliten till länsstyrelsen bland skärgårdsborna successivt ökat genom det arbetssätt man använt i uppdraget. Projektets idé verkar generellt ha förankrats väl bland de skärgårdsbor som deltagit. Detta till trots verkar det som att många som deltog i framtagandet av underlaget till samverkansplanen inte riktigt kände igen sig i slutprodukten.

Det är emellertid problematiskt att engagera en extern person att bygga relationer på detta sätt, eftersom denna person inte längre kommer att finnas med när projektet är slut. Det avspeglar i viss mån en syn på projektet som något som ska genomföras snarare än relationer som ska byggas långsiktigt. Att relationsbyggandet är viktigt framkommer dock tydligt i de lokala aktörernas förhoppningar. *”Vi som varit med har varit entusiastiska, [...] det här måste vara grunden för något man går vidare med, måste vara meningsfullt att vi faktiskt har gjort det här. Nu har vi satsat tid och ork och engagemang, får inte sluta med det här.”* Den legitimitet som utvecklats för projektet bland lokalt berörda är emellertid skör eftersom projektet är förenat med osäkerheter vad gäller projektledarens framtida engagemang. En förvaltningsorganisation som ska fungera över lång tid bör inte byggas upp enbart på förtroende, men i det här fallet ser vi att det har haft stor betydelse.

Arbetsprocess

Varken projektledaren eller projektkoordinatören hade någon djupare erfarenhet av att arbeta med processledning. Vårt intryck är att de ändå gjort en stor ansträngning för att på ett deltagande arbetssätt forma en samverkansplan och hitta en organisationsform för dess långsiktiga förvaltning. Den anlidade konsultens förtroendekapital och breda kontaktyta har varit viktiga för arbetet, liksom projektkoordinatörernas engagemang för frågorna. Man har tillämpat Open Standard metoden genom ett brett deltagande från representanter för skärgårdens aktörer. Ett viktigt underlag har tagits fram som ger grundläggande kunskaper om områdets biologiska värden, såväl under som över vattenytan.

Efter att ha deltagit i Naturvårdsverkets introduktion till Open Standard och MIRADI bjöds samtliga fastighetsägare, kommuner och andra som kunde tänkas vilja delta in till ett möte där projektet skulle presenteras. Detta var i november 2008. Dock kom väldigt få personer på första mötet och man valde att kalla till ytterligare ett möte som visade sig ha större framgång. Under detta andra möte genomfördes ett antal övningar och man tog fram de viktigaste värdena i området. På basis av diskussionerna under mötet uppmanades

deltagarna att anmäla intresse att medverka i de arbetsgrupper som föreslagits och länsstyrelsen bjöd senare (i april) in till ett möte för att starta dessa. Några av deltagarna har medverkat i samtliga temagrupper.

Den breda uppslutningen har enligt projektledningen varit betydelsefull, men också försvårat arbetet i temagrupperna eftersom synpunkter på vad som är viktigt ibland kan skilja sig åt väsentligt mellan skärgårdsborna. Man kan inte och kommer aldrig att kunna tillgodose allas intressen. Successivt utvecklades dock samverkan mellan skärgårdsbor och länsstyrelse i temagrupperna. Det har också funnits utrymme att ta upp andra frågor än de som direkt berört samverkansplanen. De skärgårdsbor som deltagit har sett ett stort värde i detta. En av deltagarna uttryckte att hon genom arbetet dels känner stor ödmjukhet inför övriga lokala deltagares kunskaper och dels fått en större förståelse för tjänstemännens perspektiv och arbetssituation. Det är den här formen av lärande som samverkan ger möjlighet till, där olika deltagare lär i sakfrågor och även om andra medverkandes intressen, värderingar och situationer.

Genom projektledningens förhållningssätt har tilliten till länsstyrelsen vuxit och lett till ett gemensamt förslag på förvaltningsråd. Trots uppvaktning från projektledningen har kommunerna på grund av resursbrist inte prioriterat att delta. Detta kan tolkas som en bidragande orsak till att de inte är inkluderade i det förslagna förvaltningsrådet. I efterhand ser både kommunerna och projektledningen att projektet kunde ha tjänat på en bättre samverkan dem emellan. Detta tolkar vi som att man dragit lärdom av arbetet så här långt och nu ser ett större värde i att samverka kring samverkansplanen framöver.

Resultat

Länsstyrelsen tycks ha byggt goda relationer med de lokala aktörerna och viljan att fortsätta dialogen i ett stadfäst förvaltningsråd är ett gott resultat i sig. Genom arbetet med förvaltningsplanen har länsstyrelsen sammanställt befintlig kunskap på ett nytt sätt, vilket det fanns ett stort behov av. Den förvaltningsplan som lades fram som första remissutgåva fick mycket kritik för att vara alltför biologiskt inriktad och innehålla alltför lite om de ekonomiska och sociala förutsättningarna. Länsstyrelsen menar dock att hälften av åtgärderna faktiskt syftar till att säkra just förutsättningarna för att bo och verka i området. Ett viktigt bidrag till "förvaltningstänket" är det förslag till inrättande av ett naturvårdsavtal som inte använts så mycket i skärgården men som t.ex. är vanligt inom naturvård i skogsmiljö.

I den slutliga versionen av samverkansplanerna föreslås en förvaltningsorganisationen som baseras på ett förvaltningsråd där besluten formellt tas av länsstyrelsen. I rådet saknas dock representation av kommunerna, vilket vi ser som en följd av att kommunerna inte engagerats eller engagerat sig i framtagandet av samverkansplanen. Det är också oklart om den föreslagna idén är förankrad inom länsstyrelsen i Östergötland. Genom piloten har man lagt en god grund för att skärgårdsbor och andra lokalt berörda ska vilja engagera sig

i frågor om den framtida förvaltningen och det finns utrymme för fortsatt deltagande i det föreslagna förvaltningsrådet. Förankring och samverkan internt vid länsstyrelsen behöver dock stärkas. En adaptiv förvaltning möjliggör givetvis även resonemang om organisationens utveckling och förändring, vilket vi tror är viktigt att diskutera i de kommande stegen av Open Standard.

3.4 Blekinge Arkipelag

3.4.1 Bakgrund

Pilotprojekt i Blekinge – biosfärkandidatområde Blekinge Arkipelag – omfattas av Karlskrona, Ronneby och Karlshamns skärgård. Området har höga natur- och kulturvärden. En del av området är juridiskt skyddat i form av naturreservat och Natura 2000 och delar är också utpekade som riksintresse för naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv och kustzoner. Fiske och jordbruk är fortfarande viktiga näringar, även om betydelsen av friluftsliv och turism ökar. Kust- och skärgårdslandskapet har förvaltats av människor sedan förhistorisk tid, vilket fortfarande präglar området. Lokalbefolkningens möjligheter till åretruntboende och nyttjande av naturresurserna på ett långsiktigt hållbart sätt ses som en förutsättning för att det typiska blekingska skärgårds- och kustlandskapet ska finnas kvar.

Det egentliga BSPA-området, Torhamns skärgård, utgör en mindre del av hela Blekinge Arkipelag. Men eftersom de tre kommunerna tillsammans med länsstyrelsen sedan 2006 arbetat för att göra Blekinge skärgård och kustlandskap till ett Unesco biosfärområde, valde man att låta samverkansplanen omfatta samma område. Arbetet med att ta fram samverkansplanen för BSPA-området har alltså drivits som ett moment inom biosfäraprocessen. Ett biosfärområde ska fungera som modellområde för hållbar utveckling och hållbart naturresursnyttjande. Blekinge Arkipelag blev utsett till biosfärkandidat under 2007, året innan projekt Samverkansplaner inleddes. Den slutliga ansökan lämnades in till Unesco 2010.

3.4.2 Drivkrafter bakom samverkansplanens tillkomst

Länsstyrelsen och kommunerna är ansvariga för biosfärprocessen och redan från början kopplades förfrågan om att ingå som pilot i Naturvårdsverkets projekt samman med den pågående processen med biosfärkandidaturen. Ett villkor som Unesco ställer när ett biosfärområde väl är utsett är nämligen att man upprättar en förvaltningsplan för området. Dessutom låg förhållnings-sättet i projekt Samverkansplaner i linje med uppfattningen om hur biosfärområdets förvaltningsplan skulle utformas, dvs. adaptivt och som en del i hela ansatsen om hållbar utveckling. Den slutliga samverkansplanen förväntas ha förutsättningar för att bli ett ”levande dokument”, vilket innebär vägledande för och levande genom den organisation som skapats för att förvalta det tänkta biosfärområdet.

Som vi uppfattar det, sågs projekt Samverkansplaner som ett led i att förankra arbetet med Blekinge Arkipelag som biosfärområde av berörda vid länsstyrelsen och kommunerna. Om/när Blekinge skärgård får utmärkelsen biosfärområde kommer detta att innebära att den internationella statusen och intresset för området höjs avsevärt. Arbetet med samverkansplanen skulle ge en möjlighet att involvera aktörer och intressenter och att arbeta med olika former av aktiviteter för att skapa förståelse för skärgårdens möjligheter och begränsningar. Arbetet sågs också som en möjlighet att göra begreppet "biosfärområde Blekinge Arkipelag" mer känt bland aktörer som direkt eller indirekt kan dra nytta av och förstärka "varumärket".

3.4.3 Hur man organiserat sig

Arbetet med samverkansplanen fasades in i och organiserades under det pågående biosfärarbetet. Det innebar att den *styrgrupp*, bestående av de fyra huvudmännen för biosfärarbetet (Karlskrona, Karlshamns och Ronneby kommun samt länsstyrelsen) som ytterst ansvarar för arbetet med biosfärkandidaturen, också skulle ansvara för arbetet med samverkansplanen. Arbetet fick dock inledningsvis en egen arbetsgrupp i den *samverkansgrupp* som skapades med uppgift att ta fram en samverkansplan för området. Denna grupp skulle verka parallellt med den redan etablerade *arbetsgruppen för biosfärarbetet*. Några personer satt med i båda grupperna och tanken var att koordinatörn för biosfärarbetet också skulle fungera som projektledare för projekt Samverkansplaner. Vid sidan av dessa grupper finns ett arkipelagråd med representanter för olika organisationer och instanser med intressen i skärgård och skärgårdsutveckling i vid mening.

Samverkansgruppen bestod av representanter för de tre kommunerna, Region Blekinge samt Blekinge Tekniska Högskola. Gruppen var delvis sammansatt för att täcka sakområden som man på förhand trodde skulle vara viktiga för arbetet med förvaltningsplanen (miljöstrategier, miljösamordnare och kommunledning).

Koordinatörn för biosfärarbetet och tillika projektledaren för samverkansplanen blev sjukskriven för utbrändhet hösten/vintern 2008. Arbetet som projektledare gick i stället till en person vid länsstyrelsen som delvis deltagit i biosfärarbetet (inventeringar m.m.) inom ramen för sin tjänst. Under hela 2008 hade hon också deltagit i möten inom pilotprojektet som hållits på nationell nivå och tagit del av den första utbildningen i Open Standards och MIRADI, som hölls i Frankrike under hösten 2008.

Samverkansgruppen växte under 2009. Bland annat bjöds militärbasen in i arbetet och flera medlemmar byttes ut (se nedan). Under 2009 blev tjänsten som koordinatör för biosfärområdet tillsatt av en person som tidigare hade arbetat som miljövårdsdirektör vid länsstyrelsen och med hållbar utveckling inom internationellt miljöutvecklingsarbete. Den nytillträdde koordinatörn tog också aktiv del i samverkansgruppens arbete. "*Han kom in som koordinatör under hösten 2009, med lite nya ögon och nya frågeställningar. Han var engagerad... Han var ett stöd som vi i gruppen kunde bolla med. Hade jag suttit själv hade jag inte klarat det...*", säger projektledaren.

3.4.4 Hur man arbetat

Av projektplanen och den halvtidsredovisning som lämnats till Naturvårdsverket framgår att samverkansgruppen genomförde några utåtriktade aktiviteter mot politiker och utvalda aktörer. Syftet med aktiviteterna var dels att *informera* om och *förankra* det pågående arbetet med biosfärområdet/samverkansplanen, dels att få feedback och underlag till arbetet med samverkansplanen. Genom den nära kopplingen till arbetsgruppen för biosfärarbetet kunde också arkipelagrådet hållas underättat om arbetet med samverkansplanen. Merparten av tiden i samverkansgruppen har dock använts till att lära sig och tillämpa Open Standards/MIRADI. Större delen av gruppen deltog i de webbaserade möten som regelbundet ordnades med MIRADI-konsulten och alla som hade möjlighet deltog i workshopen Grand Design i Stockholm.

Projektet sågs inledningsvis ha varit svårtolkat och deltagarna i samverkansgruppen kände sig länge osäkra på vad som skulle åstadkommas. Osäkerheten stärktes av att projektledaren och flera av deltagarna i samverkansgruppen klev in i arbetet efter att projektplanen skrivits och arbetet påbörjats. Enligt dem vi talat med var det först under 2009 som man började få överblick över projektet, vad som förväntades och vilka resurser och kompetenser som krävdes för att fullfölja samverkansplanen. Osäkerheten om hur man skulle organisera arbetet och som en medlem i samverkansgruppen uttryckte, ”... *vad det egentliga syftet var*” avspeglades också i att arbetssättet förändrades och de närmast inblandade byttes ut under projektets gång.

Tanken från början var att det huvudsakliga arbetet med att ta fram förvaltningsplanen skulle ske i samverkansgruppen. De började identifiera de sakområden som förvaltningsplanen skulle fokusera på och som senare skulle utvecklas till temaområden. Mötena i samverkansgruppen organiserades kring de sakområden som identifierats. Man tog ett sakområde i taget och jobbade t.ex. med området ”sambhällsplanering” under ett möte och ”båtliv” under ett annat, osv., eftersom man ville att hela arbetsgruppen skulle få kunskap om alla sakområden. ”*Genom att diskutera varje specifik fråga gemensamt skulle vi få en helhetsbild tillsammans. Vi tänkte att annars blir det så att var och en kan sin egen grej. Nu blev det mer som Hållbar Utveckling*”, menar projektledaren. Under 2009 identifierade och preciserade medlemmarna tillsammans bevarandemålen, hotbilder och påverkansfaktorer för varje sakområde. ”[...] *längre kom vi inte då*”, säger projektledaren.

Området man skulle greppa, både geografiskt och ämnesmässigt, var dock mycket komplext. Det saknades relevant sakkunskap och kompetens i frågor, som t.ex., gifter, fiske och näringsliv. Detta gjorde det svårt att få styrfart på arbetet. ”*I september och oktober (2009) satt vi och försökte göra alla delar själva fast vi inte hade någon kunskap*”, säger en kommunrepresentant. Vidare var meningen att de enskilda medlemmarna i samverkansgruppen skulle förankra arbetet med förvaltningsplanen genom att sprida information och diskutera den med kollegor och andra berörda som de kom i kontakt med genom sina ordinarie arbetsuppgifter. De diskussioner som planen på så sätt

väckte skulle ges som feedback tillsamverkansgruppen. ”*Innan vi slog ihop grupperna och skapade teman försökte vi få personerna i samverkansgruppen att själva förankra arbetet. T.ex. att XX på plankontoret skulle prata om tankarna kring samverkansplanen med andra vid kommunerna och andra aktörer som är viktiga i planarbetet och att YY skulle förankra tankarna i samverkansplanen i båtförbund och vid hamnkontor. Men det var där det inte funkade*”, konstaterar projektledaren. Förankringsarbetet gick trögt på grund av att flera av gruppens medlemmar hade ont om tid och inte tyckte sig ha mandat att arbeta med pilotprojektet på annat sätt än under samverkansgruppens möten. Till saken hör att styrgruppen inte var helt insatt i hur samverkansgruppens arbete var tänkt att fungera. De ifrågasatte arbetet, vad som tog tid och det egentliga syftet.

I slutet av 2009, efter den nationella workshopen i Stockholm, började projektledaren och projektkoordinatören överväga att radikalt förändra arbets sättet för att klara tidsplanen. Man behövde få in mera folk i samverkansgruppen, ”rätt folk”, dvs. personer som kunde sakområden och hade mandat att jobba med samverkansplanen och man behövde lägga upp arbetet på ett mera ändamålsenligt sätt. Under vårvintern och våren 2010 genomfördes därför följande åtgärder på initiativ av projektledaren och koordinatören:

- De slog ihop samverkansgruppen och arbetsgruppen för biosfärområdet. Grupperna hade i någon mening arbetat parallellt med överlappande frågor och detta var ett sätt att försöka effektivisera arbetet.
- De bad styrgruppen utse personer från respektive kommun som de trodde hade tid att medverka i arbetet med samverkansplanen. Detta var ett sätt att hantera problemet med att några av deltagarna i samverkansgruppen inte tyckte sig ha mandat att arbeta med samverkansplanen på det sätt de önskade. Man kom också med önskemål om kompetenser som behövdes för att fylla de kunskapsluckor som tidigare identifierats. Samverkansgruppen utökades och några av personerna byttes ut.
- De skulle bilda temagrupper och flytta över ansvaret för arbetet med Open standard/MIRADI från samverkansgruppen till dessa. Varje person i samverkansgruppen skulle ansvara för ett tema. Under perioden mars – juni 2010 skulle varje temaansvarig bjuda in och organisera intressenter kring sitt tema och genomföra möten där de med hjälp av MIRADI skulle fullfölja det påbörjade arbetet med bevarandestrategier. Koordinatören och projektledaren skulle ansvara för arbetet med mjukvaran, eftersom de var de enda som behärskade programmet tillräckligt. Nio olika temaområden identifierades, som delvis är sammanlänkade: Hållbar bebyggelseutveckling, Infrastruktur och Samhällsservice, Nyttjande och bevarande av kulturmiljöer, Bibehållet öppet landskap, Minskad övergödning, Hållbart båtliv, Hållbar turism, Hållbart entreprenörskap och Hållbart fiske.

Den nya arbetsordningen klubbades igenom i samverkansgruppen under ett möte i mars 2010. Samtliga medlemmar gick med på förslaget och såg det som nödvändigt även om inte alla verkade tycka om idén:

”Då hade jag dessförinnan varit med på ett möte där vi fick arbets sättet presenterat för oss. Det var synnerligen abstrakt! Det var lappar på väggen... huvva! Men det blev sagt att vi skulle jobba på det här sättet, så det var bara att bita i det”, säger en kommunrepresentant.

En annan kommunrepresentant framhåller:

”När man gick ifrån det mötet i mars var det en bävan, planen var väldigt tigt.”

En tredje kommunrepresentant konstaterar att:

”Det var rätt våldsamt: ’nu ska ni göra det här!’. Stora protester... jävla skitjobb! Många hade mycket annat att göra... kris och snart semester!”

Den nya arbetsordningen innebar att varje temaansvarig skulle ansvara för att identifiera och bjuda in ”rätt” personer till de temagrupper som snabbt skulle bildas. I de temaområden som var intressanta för kommunerna behövde representanter för varje kommun finnas med. När det gällde övriga temaområden var det viktigt att få en geografisk spridning av representanterna. *”Vi sade ungefär: Försök få ihop vettiga grupper, hör av er om ni inte lyckats så hjälper vi till”,* säger projektledaren.

Det visade sig förhållandevis enkelt att få kommunrepresentanter att engagera sig i några av temagrupperna, t.ex. vatten/avlopp. I andra grupper var det mycket svårt, t.ex. näringsliv. Det var inte lätt att förklara för identifierade aktörer varför de skulle delta och vad de kunde vinna på att vara med. Några gånger tog man hjälp av styrgruppen för biosfärområdet. *”Vi gjorde så i några fall, koordinatören gjorde det. Han ringde till kommunalrådet i X kommun och sa att ’vi behöver någon från näringsliv’ och då sa kommunalrådet att ’det ska vi ordna’ och då kom det någon. Först och främst gick vi via politikerna i styrgruppen. Gick inte det så fick det bli att vända sig till tjänstemän. Här har vi en stor fördel genom att alla tre kommuner har skrivit på att vi ska jobba med biosfärområdet.”*

När man fått ordning på temagrupperna började möten hållas i hastig takt. I varje temagrupp fanns 3–5 personer och totalt hölls c:a 40 möten i temagrupperna. Vid varje möte deltog projektledaren och ofta också koordinatören.

Temagruppernas arbete med att ta fram strategier började dock inte från grunden. Man började inte med att ta fram bevarandemål eftersom både målen och hotbilderna redan tagits fram i samverkansgruppen. Arbetet började i stället med att man beskrev och diskuterade bevarandemålen och hotbilderna för de nya temagrupsdeltagarna. Man gav dem också utrymme att komma med synpunkter innan man gick vidare.

Flanellografen användes flitigt. Enligt flera av de temaansvariga gjorde flanellografen arbetet konkret och begripligt och det blev lätt att gå tillbaka till vad som sagts och beslutats och följa händelsekedjor. Enligt projektledaren var dock arbetssättet inte optimalt ur ett deltagandeperspektiv, men nödvändigt med tanke på tidsbristen. *”För att acceptera bevarandemålen hade det varit bra om de som deltog i temagrupperna varit med från början, men nu var det som det var.”*

Röster från temaansvariga

”Det var jobbigt få ihop grupperna, att få folk att komma. Men när jag väl fick ihop det var ju samtalen väldigt bra. Folk som kommit på mötena tycker folk om... flanellograf är fantastiskt...”

”När jag kom med var det en sån där flanellograf, tänkte att Gudars... men det var ändå så att lapparna var väldigt konkreta. Det var nog inget problem för dem som vi bjudit in att börja hjälpa till med sin kunskap utan att de kunde så mycket om systemet. Systematiken gör ju att man inte missar någon bit. Det är ett smart system, det gynnar kreativiteten. Vid köksbordet kan man lösa alla problem på en kvart, men när man sitter allihop och har olika ingångar är det svårare. Det gör att man inte glömmer bitar, pilarna måste fungera hela vägen.”

”Jag var faktiskt emot detta, jag satt med i arbetsgruppen bakom biosfärområdet, och vi skulle nu ta på oss mer jobb. Arbetsmetoden var omständlig. Jag är van att jobba med modeller och strategier, men detta var ... jag var negativ. Eftersom det tillhör arbetet måste man ju gräva i det, börja kalla till möten, gå ut och berätta för näringslivschefer vad vi ska göra och vad resultatet ska bli. Det var inte lätt, jag visste ju inte vad jag skulle göra. Inte många som kom på mötena och några kom inte tillbaka... eftersom det var biologiska mål vi skulle nå kunde de inte förstå hur det berörde näringslivsutveckling. Det gick bättre med tiden men fortfarande kan jag inte se hur just ”mjuka bottnar” hänger ihop med näringsliv. I slutändan, och på ett övergripande plan, känner man ju redan till att näringsliv och miljö hänger ihop. Arbetet har väl ändå gett överblick, men det är inte den lättaste metoden för det.”

3.4.5 Samverkansplanen tar form

De temaansvariga sammanställde remissversionen av samverkansplanen under sommaren och hösten 2010. Planen präglades av att hela pilotprojektet ses som ett delmoment, eller ett led i en större process med målet att Blekinge Arkipelag ska utses till biosfärområde. Detta förväntas på sikt gynna skärgårdsutvecklingen i vid mening. Om samverkansplanen ska bli en del i en större process kring biosfärkandidaturen krävs en balansgång mellan å ena sidan att skapa engagemang för utvecklingsfrågor och gynna en levande skärgård, och å andra sidan bevarande av naturvärden, menar projektledaren.

Därför ses det som strategiskt viktigt att till en början välja åtgärder som är möjliga att förverkliga. Open Standards/MIRADI bygger på en bedömnings-skala för hoten mot naturområden, där avsikten är att de allvarligaste hoten och det som påverkar dessa, lyfts fram och att åtgärder för dessa prioriteras. I Blekinge har man dock valt andra kriterier för prioritering av arbetet. *”Anledningen är att vi ville ha en bredare bild än den MIRADI kan ge oss. Området är inte bara ett naturområde”*, framhåller projektledaren. Fokus för biosfär-området är *”hållbar utveckling”* och därför valde man att ta hänsyn till och prioritera aspekter som folk tycker är viktiga, inte bara de naturvärden som är allvarligast hotade. *”Det är viktigt att folk får en positiv inställning och inte tappar tilltron. Vi försöker tänka strategiskt och långsiktigt. Vi vill inte börja med att jobba med krångliga saker, t.ex. biologiska faktorer. Det kan vara strategiskt smartare att först fokusera på det som folk tycker är viktigt än de värsta hoten, för att kunna gå på de svåra sakerna senare”*, menar projektledaren.

Enligt planen kommer organisationen för biosfärbetet att ändras för att skapa bredare lokal förankring. Ansvar för genomförande och uppföljning av samverkansplanen ska skötas inom den nya verksamhetsplattformen för biosfärbetet, biosfärkontoret. Planen kommer att ligga till grund för biosfärkontorets årliga verksamhetsplanering och hela plandokumentet kommer att revideras under varje ny mandatperiod. Koordineringen av biosfärbetet kommer att finansieras av staten och de inblandade kommunerna medan medel för prioriterade aktiviteter söks från EU-program och andra stödformer. Tanken är att delaktighet med breda och betydelsefulla intressentgrupper inom biosfärområdet ska försäkras genom Arkipelagrådet.

3.4.6 Sammanfattande reflektion

I denna analys diskuteras projektets förutsättningar, arbetsprocess och resultat i relation till förankring, delaktighet och lärande.

Förutsättningar

Pilotprojektet i Blekingen drog fördel av samarbetet för biosfärkandidaturen som pågått under stora delar av 2000-talet mellan Karlskrona, Karlshamns och Ronneby kommun samt länsstyrelsen. Arbetet och målsättningarna med biosfärområdet var väl förankrade inom kommuner och på länsstyrelsen när projekt Samverkansplaner inleddes. Dörrarna mellan kommunerna och mellan kommuner och länsstyrelse stod öppna, åtminstone när det gällde frågor om skärgårdsutveckling. Detta innebar goda förutsättningar för att samarbeta kring samverkansplanen på kommun- och länsstyrelsenivå. Sannolikt innebar biosfärbetet också att instanser som Blekinge Tekniska Högskola och Region Blekinge gjorde, med intresse i skärgårds- och näringslivsutveckling, blev förhållandevis lätta att involvera i samverkansplanen.

Det var således tämligen oproblemiskt att förankra och skapa legitimitet för idén om en förvaltningsplan för Blekinge Arkipelag, med tanke på att en sådan plan ändå skulle upprättas (givet att ansökan om biosfärområde gick

igenom). Det arbetssätt som förespråkades för samverkansplanen hade dessutom stora likheter med biosfärbetet. Genom att de båda projekten (samverkansplanen och biosfärområdet) löpte parallellt kan de sägas ha bidragit till att förankra och skapa legitimitet åt varandra. Arbetet i temagrupperna kan också ses som ett sätt att förankra och skapa legitimitet för samverkansplanen, framförallt inom tjänstemannagrupper vid kommunerna eftersom det framförallt var härifrån som deltagare rekryterades.

Enligt vår uppfattning hade inte projektledaren någon erfarenhet av att arbeta processorienterat när hon tillsattes. Dock hade hon god kännedom om projektet eftersom hon arbetat i det sedan starten. Som hon själv uttrycker det hade hon ett stort stöd av flera personer i samverkansgruppen och inte minst av den nytillträdde koordinatören för biosfärbetet. Vi uppfattar att hon och det arbete som skulle göras hade den legitimitet och fick det stöd som erfordrades för att projektets målsättningar skulle kunna uppfyllas.

Arbetsprocess

Arbetsprocessen och syftet med hela projektet verkar ha varit oklar för samverkansgruppen under första delen av projekttiden. Många gånger kan förvirring förstärkas av att ingen i en arbetsgrupp medger att de känner sig förvirrade eller att klimatet inte är tillräckligt öppet för kritisk reflektion. I sådana fall är det svårt att skapa klarhet eftersom de som deltar inte utnyttjar möjligheten att undersöka förvirringen gemensamt. Vi får intrycket att detta kan ha varit fallet i samverkansgruppen. De kämpade med och kanske till och med stirrade de sig blinda på MIRADI och höll fast vid att de skulle göra jobbet internt, trots att de saknade kompetens på alla områden. Det kanske inte fanns utrymme, vare sig vad gäller tid eller tillit till varandra, för att i arbetsgruppen kritiskt ifrågasätta det egna arbetssättet och ställa frågor som: *”Gör vi verkligen rätt saker? Vad är syftet med detta?”*. När gruppen till sist förändrade sitt arbetssätt och började skaffa kompetenser utifrån, skedde inte detta inte på initiativ från hela gruppen. Som vi uppfattar det bottande beslutet inte i en gemensam förståelse som vuxit fram utan var resultatet av projektledarens och koordinatörens insikter. Det är möjligt att klimatet i gruppen förändrades under projektets sista halvår. Den grupp som vi intervjuade och som bestod av deltagare från samverkansgruppen verkar inte dra sig för att kritisera arbetsprocessen och det som åstadkommit. En annan viktig aspekt av arbetsprocessen är hur förhållandevis enkelt och snabbt det var för gruppen att skaffa kompetens utifrån, i form av framförallt kommunpersonal, när man väl fattat beslutet att förändra arbetssättet. En förutsättning för detta var att projekt Samverkansplaner var förankrat inom politikergrupper vid kommunerna.

Som vi uppfattar processen, har huvudsyftet varit att försöka involvera och skapa samverkan mellan kommuner och länsstyrelse. Tjänstemän från länsstyrelsen och en rad olika kommunala förvaltningar har samverkat för att med hjälp av MIRADI arbeta fram samverkansplanen. Men, så som processen beskrivits, planerade samverkansgruppen ursprungligen inte att forma temagrupper utan hade för avsikt att göra en större del av arbetet med samverkansplanen själv. Det var tidspressen och insikten om att man inte hade

tillräcklig med kunskap som tvingade samverkansgruppen att tänka om. De aktörer som deltagit i projektet mest intensivt, utöver de personer som ingår i samverkansgruppen, har varit de aktörer som deltagit i temagruppernas arbete. Troligtvis är det också dessa två grupper som haft störst möjligheter att lära i sakfrågor, om andra aktörer och om vad som krävs för att uppfylla projektets målsättningar.

Någon uttalad strategi för att skapa bred samverkan med boende, lokala intresseföreningar, m.fl. har inte funnits eller utvecklats under arbetsprocessens gång. Enbart enstaka lokala företrädare har deltagit i temagrupperna. Detta är enligt projektledaren ett medvetet val. Man kan inte arbeta överallt utan måste välja var resurserna gör bäst nytta.

Resultat

Genom den samverkan mellan länsstyrelsen och kommuner som präglat detta projekt har kommunernas och länsstyrelsens samarbete förstärkts, samtidigt som de medverkande lärt sig mer om förutsättningar för samverkan. Genom temagruppernas arbete och ibland tvärssektoriella sammansättning, har projektet utvecklat kunskap om skärgårdsområdet som används i samverkansplanen. Om ansökan att bli biosfärområde beviljas tror vi att det finns ganska goda förutsättningar för att fortsätta samverka och göra planen till det ”levande dokument” som avses (jfr adaptiv förvaltning). Det kan i så fall vara viktigt att planen revideras så ofta som det är tänkt och att arkipelagsrådet, som kan ses som en viktig länk till den lokala nivån och till möjligheten att involvera de direkt berörda, ges en mer aktiv roll än den hittills haft. Finansieringen för de åtgärder som föreslås är dock inte klar. Det är inte heller klart hur planerna kopplar till kommunernas översiktsplaner och detta kan innebära att det finns flera stora frågor kvar att lösa. Om och när de blir aktuella att ta itu med har man sannolikt god nytta av att samverkansplanen/biosfärbearbetet är väl förankrat på politikernivå.

3.5 Norra Bohuslän

3.5.1 Bakgrund

Pilotprojektet Samverkansplan Norra Bohuslän täcker ett område som avgränsas av Idefjorden i norr och Gullmarsfjorden i söder samt sträcker sig ut till territorialvattengränsen i väster och 300 m upp på land åt öster. Samverkansplanen har dock i huvudsak fokuserats till kust- och skärgårdsområdet samt till verksamheter på land som påverkar detta område och berör kommunerna Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedal. Det handlar om ett område som i sin helhet innanför baslinjen utpekats som riksintressen för naturvård och friluftsliv och som till stora delar ingår i MPA (Marine Protected Area) enligt OSPAR. Närmare 60 % av områdets marina miljö innanför baslinjen har någon form av juridiskt skydd. I detta ingår Kosterhavets nationalpark och Gullmarsnäs marina naturreservat. Värdekärnor definieras som de juridiskt skyddade områdena enligt MB.

Besöksnäringen anses vara den enskilt viktigaste tillväxtfaktorn i de fem kommunerna som ingår i området för samverkansplanen. Det innebär många oförenliga intressen och anspråk på mark och vattenresurser samtidigt som resurserna är begränsade. För att möta det ökade exploateringstrycket startade de fem kommunerna ett samarbete kring fysisk kustplanering, Kustzonsprojektet och Landsbygdsutveckling (Kustzonsprojektet) år 2007. Syftet var att skapa kontroll över utvecklingen genom att ta fram en gemensam kommunalpolitisk strategi baserad på hur man vill att området ska utvecklas samtidigt som natur- och kulturvärden bevaras.

Kustzonsprojektet avslutades 2009 med en gemensam strukturplan där man kopplar samman kommunal översiktsplanering med regional ekonomisk utvecklingsplanering. Arbetet handlade om att stödja planeringen genom att stärka underlag och verktyg för analys. Kustzonsprojektet har lett till att man skapat en bas för samarbete och kommunikation mellan stat och kommun, samtidigt som det mellankommunala samarbetet förstärkts. När projekt Samverkansplan för Norra Bohuslän startade 2008 utnyttjade man denna bas genom att integrera projektet i det pågående Kustzonsprojektet.

3.5.2 Drivkrafter bakom samverkansplanens tillkomst

Enligt projektledaren för Samverkansplan Norra Bohuslän, var Naturvårdsverkets ursprungliga idé att begränsa projektet till Österjöns BSPA-områden. När idén om pilotprojektet blev känd, bad länsstyrelsen i Västra Götaland att få vara med. Här fanns ambitioner att arbeta mer proaktivt för att hantera exploateringstrycket, få överblick och säkerställa en långsiktig hållbar utveckling av de marina miljöerna i Norra Bohuslän samt att stärka den ”blå planen” genom att utveckla det marina kunskapsunderlaget. De övergripande målen med projekt Samverkansplaner passade väl in i länsstyrelsens idé om hur man behövde möta de växande intressena för etableringar som vind- och vågkraft, telekommunikation, anläggningar för turism och rekreation m.m. För att kunna möta framtida exploateringsintressen ansågs det viktigt att utveckla kartor över landskap och havsbotten samt kunskap rörande arters livsmiljöer, utbredning och ekologi. Pilotprojektet sågs också som en möjlighet att stärka samarbetet mellan stat och kommun kring marina frågor. Länsstyrelsens motiv stämde överens med de motiv som låg bakom det kommunala Kustzonsprojektet. I den meningen blev projekt Samverkansplaner också en angelägenhet för de för de fem inblandade kommunerna.

3.5.3 Hur man organiserat sig

Genom att haka på det pågående Kustzonsprojektet fick projekt Samverkansplaner möjlighet att ingå i en större, redan etablerad process. Man kunde använda sig av den plattform för samarbete och kommunikation som redan grundlagts. Därför går det knappast att tala om projekt Samverkansplan Norra Bohuslän utan att först beskriva det kommunala samarbete som pågått under lång tid i de fem Bohuslänska kommunerna. Projekt Samverkansplan skapade ingen egen organisation för sitt arbete utan förstärkte den befintliga

organisationen för Kustzonsprojektet med ytterligare resurser. Från och med 2008 när Kustzonsprojektets styrgrupp hade tackat ja till länsstyrelsens erbjudande om att involvera samverkansplanen i projektet, deltog projektledaren för samverkansplanen i den regionala projektgruppen för Kustzonsprojektet, tillsammans med tjänstemän från de fem inblandade kommunerna, Västsvenska Turistrådet och Västra Götalandsregionen. Länsstyrelsen inrättade också en intern styrgrupp där enhetscheferna för naturvård, vattenvård och samhällsbyggnad ingick, tillsammans med projektledaren för Kustzonsprojektet. Det huvudsakliga arbetet i samverkansplanen handlade om att ta fram kartunderlag och sammanställa kunskap som underlag för fortsatt marin planering. Detta arbete skedde i de tematiska arbetsgrupperna. Flera av dessa grupper hade redan bildats när samverkansplanen involverades i Kustzonsprojektet och genom det tillskott av resurser som samverkansplanen bidrog med fick arbetet en skjuts framåt.

Av figuren nedan framgår att Kustzonsprojektet hade en tämligen omfattande organisation med många grupper bestående av både politiker och/eller tjänstemän i de fem kommunerna. Denna organisationsstruktur utvecklades efterhand som Kustzonsprojektet etablerades. Man insåg att det inte räckte med att kommunalråden och kommuncheferna i styrgruppen kände till och godkände det planerade arbetet. För att få kommunala tjänstemän att prioritera projektet behövde idéerna och arbetet vara förankrat på flera nivåer i kommunerna. *”Det fanns en önskan att inte ta in extern personal och projektexperter i projektet. Då räcker det inte med att styrgruppen med kommunalråden och kommuncheferna har fattat beslut om att man ska prioritera Kustzonsprojektet. Personalen som dignar under vardagsärenden har sina mellan- och underchefer och där fanns ett glapp och bristande förståelse. För att göra ordergivningen från kommunchefer ner till samhälls- och miljöchefer tydlig behövdes den här organisationen. Annars prioriterar handläggare den vanliga ärendehanteringens”,* säger en kommunrepresentant.

Projekt Samverkansplaner fasades in så pass mycket i Kustzonsprojektet att ytterst få utöver projektledarna för samverkansplanen kunde, eller ens såg det som meningsfullt att hålla isär de två projekten. *”Jag har inte märkt att jag har jobbat i två olika projekt. Vi hade gemensamma intressen i båda projekten och ni vid länsstyrelsen tog in de delar som ni behövde och var intresserade av. Ibland var det samma frågor som var viktiga för båda projekten. Det var flytande... Vi delade inte upp det. Vi identifierade de frågor vi tyckte var relevanta att jobba med”,* säger processledaren för Kustzonsprojektet. Samverkansplanen sågs alltså som en förstärkning av Kustzonsprojektet. Syftena var överlappande. Projekten flätades ytterligare in i varandra genom att flera personer från kommunerna arbetade i båda projekten. Så här säger några av de inblandade:

”Det som producerades i projekt Samverkansplaner används i båda projekten. En korsbefruktning. Vi såg den dubbla nyttan. Vi fick pengar och blev delaktiga i samverkansplanen”, säger en kommunrepresentant.

”Vi hade inte kommit så långt om inte länsstyrelsen kommit med”, säger en annan kommunrepresentant.

”Vi hade inte kommit så långt om inte kommunerna kommit in. Kommunerna kunde komma med fakta som gav mervärde”, säger projektledaren för samverkansplanen.

”Samarbetet har varit värdefullt. Jag minns en gång i temagruppen där vi pratade övergödning. Vi jämförde vad kommunerna har för data om övergödning och vad länsstyrelsen har i sin databas. På så sätt har vi fått fram nya saker, länsstyrelsen och kommunen har verkligen haft nytta av varann.”

3.5.4 Hur man arbetat

När länsstyrelsens representanter till en början ”uppvaktade” styrgruppen för Kustzonsprojektet och erbjöd dem samarbete, tackade styrgruppen först nej. Man ville inte ha någon ytterligare statlig inblandning i det kommunala samarbetsprojektet eftersom det ansågs kunna hindra utvecklingen. Senare tackade dock styrgruppen ja till erbjudandet från länsstyrelsen. ”När vi först presenterade idén för kommunerna var det motstånd i styrgruppen för Kustzonsprojektet. Här kommer länsstyrelsen och vill göra reservat av hela Bohuslän. De såg inte nyttan för Kustzonsprojektets del. Vi gjorde ett nytt försök i juni 2008. Vi presenterade det annorlunda för styrgruppen den här gången. När vi talade om det som att ’stärka den blå delen av Kustzonsprojektet’ gick det bättre”, säger projektledaren för samverkansplanen. Till saken hör att chefen för länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet satt som adjungerad i styrgruppen för Kustzonsprojektet. Här fanns alltså en person som genom sin kännedom om båda världarna kunde formulera projekten på ett sätt som synliggjorde potentialen i ett samarbete.

Utöver de mål som Naturvårdsverket definierade i sin ursprungliga plan för projektet gjorde Samverkansplan Norra Bohuslän några konkretiseringar som kan vara värda att nämna här. Man skulle:

- Ta fram gemensamt marint faktaunderlag för kommunernas översiktsplanering av kust- och havsmiljön i hela projektområdet Norra Bohuslän.
- Utgöra en vägledning för beslutsfattare på olika administrativa nivåer.

Arbetet med samverkansplanen har fokuserat på dessa mål. Man fasade in projekt Samverkansplan i det pågående Kustzonsprojektet och tillförde resurser till de delar som överensstämde med målsättningen i samverkansplanen. Dessa delar har dels handlat om att ta fram kartunderlag och sammanställa befintligt kunskapsunderlag för marin förvaltning, dels att delta i och bidra till arbetet i fyra av de tematiska arbetsgrupperna som redan etablerats i Kustzonsprojektet. Dessa var *Vatten och avlopp samt näringsämnen och övergödning*, *Båtliv*, och *Vårt kulturarv*. Den fjärde tematiska gruppen, *Adaptiv förvaltning*, arbetade med hjälp av rapporter från de övriga tematiska arbetsgrupperna fram åtgärder för de värden som identifierats i området.

Temagrupperna bestod i huvudsak av relevanta tjänstemän inom de fem kommunerna och länsstyrelsen. Samtliga gruppers resultat vävdes in i Open Standard och MIRADI. En handfull personer som var delansvariga för arbetet i temagrupperna fick lära sig att hantera verktyget, vilket verkar ha varit förhållandevis problematiskt. Arbetet med MIRADI nämns inte spontant under vår gruppintervju. På en ren fråga säger projektledaren att *”vi hade det som ett verktyg bredvid... ingen stor sak, ett arbetsverktyg”*. Verktyget var känt eftersom det tillämpades i samband med processen för bildandet av Kosterhavets nationalpark. Informationen som kom fram under möten i de tematiska arbetsgrupperna matades in i programmet/modellen i efterhand.

Följande utsnitt ur den gruppintervju vi genomförde kan illustrera hur de båda projekten närde varandra:

Kommunrepresentant: *”Temagruppen Båtliv handlade om båtlivets anspråk. Gruppen fanns redan innan men ombildades när länsstyrelsen kom ni i bilden. Vi tog bort hamncheferna (som hade varit med under det första året) och tog in miljöfolk för att få balans mellan nyttjandeanspråk och miljö.”*

Projektledaren: *”Där kom vi in i lagom tid med samverkansplanen... just i den fasen. Ni hade identifierat båtlivets konflikter med andra intressen och var i steget att ta nästa steg. Det var dags att plocka in marina miljövärden. Men ni hade identifierat det innan vi kom.”*

Kommunrepresentant: *”Ja... vi bytte konstellation i temagruppen. Det blev en tydlig vändning när vi fick in folk från miljösidan och länsstyrelsen. Då kunde vi ta nästa steg när det handlade om de frågorna.”*

Under 2010 användes temagruppernas arbete med att identifiera värden och hot och föreslå åtgärder som underlag för dialog vid en handfull möten som vände sig till bredare intressentgrupper och hölls runt om i kommunerna. Dessa möten ska enligt projektledaren ses som ett sätt att försöka förankra arbetet och resultaten externt och internt bland lokalt berörda snarare än att föra in ny information i projektet. Arbetssättet väckte en del ifrågasättanden bland några av dialogmötenas deltagare. Projektledaren berättar att *”en del av de inbjudna protesterade och tyckte att de fick bakbundna händer av detta. De undrade vad de hade där att göra eftersom vi ju redan gjort jobbet. Folk kände sig inte så delaktiga som de hade gjort om de fått vara med från början.”* I strategin för samverkansplanen ingick dock aldrig att involvera lokala intressenter. *”Det var ett val vi gjorde. När det gäller att nå de här grupperna är det ändå kommunerna som är viktiga. Det är där det händer... Det är där man har verktygen att arbeta vidare lokalt”*, säger projektledaren.

Vid sidan av samarbetet med de fem kustkommunerna har man arbetat med förankring av projektet i länsstyrelsen genom presentationer vid möten med enheter och länsledning. Här hade man enligt projektledaren vissa svårigheter med att frigöra länsstyrelsepersonal som kunde arbeta med planen, trots

ekonomiska resurser. Till skillnad från när det gäller den kommunala förankringen, verkar det inte ha funnits någon som banat väg för samverkansplanen vid länsstyrelsen. Så här säger en länsstyrelsetjänsteman:

”Jag hade inte befogenhet att få mina kollegor på länsstyrelsen att arbeta aktivt i projektet. Jag försökte vara taktisk. Jag lade det nationella styrgruppsansvaret på två enhetschefer, naturvård och vattenvård. Jag visste att samhällsbyggnad skulle jobba ändå. Jag försökte få loss personella resurser genom att gå med pengapåsen till cheferna. Jag lyckades på min enhet (vattenvård) men hade svårare med naturvårdsfolket. Jag hade diskussion med enhetscheferna en gång per halvår om problemet med att folk inte gavs möjlighet att prioritera att vara med. Jag vill ha folk från naturvården som jobbade aktivt i de tematiska grupperna. Första året kunde naturvården inte använda pengar jag lagt där och då skickade jag tillbaka pengarna till Naturvårdsverket. Andra året hände samma sak. Då gav jag pengarna till kulturmiljö i stället för den enheten hade vi inte hanterat så bra. De gjorde ett fantastiskt jobb! Det var som att slänga pengar till en fattig själ... Nu, det sista halvåret har naturvården jobbat som sjutton. Jag hade velat att det skulle komma in tidigare men jag kunde inte göra mer än att vända mig till enhetscheferna.”

3.5.5 Samverkansplanen tar form

Samverkansplanen har skrivits av enheterna för vattenvård, naturvård, kulturmiljö och samhällsbyggnad vid länsstyrelsen. Planen tar tydlig utgångspunkt i det kommunala perspektivet. I planen betonas att den tagits fram genom tvärsektorieellt arbete tillsammans med berörda kommuner och intressenter som påverkar och gör anspråk på den marina miljön. Arbetssättet beskrivs *”ligga nära de processer som tillämpas i översiktlig planering enligt plan och bygglagen (PBL). Översiktsplanering är enligt PBL kommunernas ansvar”*. Den grupp vi intervjuade, som bestod av personer från både länsstyrelsen och några av de inblandade kommunerna, verkade övertygade om att samverkansplanen just på grund av detta arbetssätt kommer att leva upp till målsättningen att fungera som planeringsunderlag för kommunernas översiktsplaner inför planeringen av kust- och havsområdena. Genom att man utgick ifrån att inte bara samverkansplanen, dvs. den färdiga produkten, utan också arbetet med att ta fram den måste förankras i det kommunala arbetet, anses planen ha fått legitimitet och möjlighet att leva vidare:

”När det gäller kust och samverkan så kanske att man från kommunalt håll inte orkar jobba upp den som en uppdaterad handling. Vi har vår översiktsplan och jag är säker på att bitar i samverkansplanen kommer att aktualiseras. Det vi behöver i nästa översyn, det plockar vi därifrån. Det gränsöverskridande arbetet kommer att leva kvar”, säger en kommunrepresentant.

”Vi kommer i alla fall inte att gå tillbaka till det gamla sättet att arbeta”, säger en annan kommunrepresentant.

Enligt projektledaren kan länsstyrelsen också använda planen som underlag när det gäller att bedöma ansökningar från kommunerna eller lokala intressen om åtgärder och aktiviteter med bäring på marina värden i Norra Bohuslän. Enligt projektledaren var avsikten med projektet att man skulle komma så långt att man i planen kunnat presentera prioriteringar och en färdig handlingsplan. Men det hann man inte. *”Samarbetet lever vidare i form av styrgruppen och miljömålsarbetet kommer att binda oss samman i fortsättningen. Vi är nu i den fasen i miljömålsarbetet att vi ska börja jobba. Vi har kartor där vi kan peka ut var vi ska jobba med avlopp, jordbruk och så vidare. Nu får vi ha diskussioner om hur vi ska finansiera detta”*.

3.5.6 Sammanfattande reflektion

I denna analys diskuteras projektets förutsättningar, arbetsprocess och resultat i relation till förankring, delaktighet och lärande.

Förutsättningar

Den kanske viktigaste förutsättningen för att detta projekt lyckats förhållandevis väl i sina ambitioner att samarbeta med berörda kommuner i framtagandet av förvaltningsplanen är att det redan pågick en kommunal samverkansprocess, det så kallade Kustzonsprojektet. Vidare fanns en fungerande organisation för kommunernas samarbete som man tämligen oproblematiskt kunde utnyttja och bygga på.

Länsstyrelsen (samhällsbyggnad) var dessutom redan inkopplad på detta projekt och hade god insyn i projektet. Därmed kunde samverkansprojektet framställas så att det blev tydligt för kommunerna att de kunde vinna på att samarbeta. Resurser i form av tid och pengar kunde ägnas åt att uppfylla målen med projektet i stället för att skapa förståelse och legitimitet för projektet, vilket kunde ha varit fallet.

Andra viktiga förutsättningar var att projektledarna, både för samverkansplanen och Kustzonsprojektet, och processledaren för Kustzonsprojektet, hade erfarenheter av att arbeta processorienterat. De hade också kännedom om det sammanhang inom vilket de arbetade. Vidare uppfattar vi att Open Standard och MIRADI varken vållade bekymmer eller hanterades med någon större vördnad. Enligt projektledaren hade tillräckligt många av de inblandade erfarenhet och distans till arbetssättet för att projektet skulle kunna utnyttja MIRADI där man uppfattade att det behövdes.

Vårt intryck är att berörda vid länsstyrelsen i Västra Götaland arbetat mycket skickligt med att skapa acceptans för samverkansplanen bland tjänstemän och politiker i de berörda kommunerna. Detta genom att det kopplats till samarbetsprojektet och Kustzonsprojektet, som redan pågick när projekt Samverkansplaner startade. Projektledaren utgick ifrån att det underlag för planering som projektet skulle ta fram var till för kommunerna i lika hög grad som för länsstyrelsen. Det verkar dock ha varit svårare att skapa legitimitet för projektet vid berörda enheter på länsstyrelsen. Trots upprepade förfrågningar lyckades projektledaren inte få loss personal från naturvårds-

enheten förrän i slutet av projektet. Lokala aktörer har inte bjudits in att delta i projektet i någon större utsträckning, men detta har inte heller ingått som en central del i projektets målsättningar. Att förankra projektet på lokal nivå ses i huvudsak som en uppgift för kommunerna.

Arbetsprocess

Arbetsprocessen och syftet med hela projektet verkar ha varit tämligen klara från början. Länsstyrelsen har tillsammans med berörda kommuner arbetat tvärasektoriellt för att ta fram gemensamt marint faktaunderlag för kommunernas översiktsplanering av kust- och havsmiljön i Norra Bohuslän. Alla de kommunrepresentanter som vi har intervjuat försäkrar att man genom samverkansprojektet och Kustzonsprojektet lagt grunden för ett nytt arbetssätt som bygger på samverkan mellan kommuner och med länsstyrelsen. De intervjuade tar själva upp exempel på hur värdefullt detta samarbete varit. *”Sättet vi arbetat på har hjälpt oss i förståelse av våra roller så att vi kan kommunicera. Det var så roligt när vi höll på med övergödning (Temagruppen övergödning), att kommunerna hade kunskap som länsstyrelsen behövde och vi kunde diskutera helheter på kommunal nivå över gränserna. Min känsla är att den bestående delen av projektet är att man kommit närmare varandra i kommunerna”*, säger en kommunrepresentant. Projektet har dock inte i någon nämnvärd utsträckning prövat motsvarande arbetssätt när det gäller att möta mer lokala intressenter som påverkar, är beroende av och/eller gör anspråk på den marina miljön.

Samverkan och deltagandet mellan de berörda kommunerna och länsstyrelsen har varit långtgående i Norra Bohuslän. De personer från länsstyrelsen och kommunerna som deltagit i projektet har lärt känna varandra väl. Vi uppfattar t.ex. den grupp som vi intervjuat och som består av länsstyrelse och kommun, som en mycket sammansvetsad och jämbördig grupp. Sådana relationer utvecklas sällan utan att man ”gnuggas” tämligen intensivt mot varandra under en längre tid. Ambitionen att samverka och skapa deltagande har varit begränsad till länsstyrelse och kommunnivån, medan andra berörda endast har givits möjlighet att diskutera mer eller mindre färdiga planer. Detta är ett val som projektet gjort mot bakgrund av de resurser som funnits tillgängliga och den roll som man uppfattar att länsstyrelsen har och ska ha.

Resultatet

Det är sannolikt att de goda erfarenheter av den tvärasektoriella arbetsprocess som de intervjuade vittnar om gör att arbetssättet kommer att leva vidare. Man har upplevt och sett värdet av att skapa möjligheter för olika och ibland motstridiga, intressen och perspektiv. Det finns intresse för att fortsätta utveckla sådana arbetssätt. Genom arbetssättet har de inblandade utvecklat gemensam kunskap, de har tillsammans skaffat sig en överblick över området, vilket knappast hade varit möjligt utan projektet Samverkansplaner. Denna gemensamt framtagna kunskap ligger till grund för samverkansplanen. Enligt representanterna för kommunerna kommer samverkansplanen att införlivas

i kommunernas översiktsplaner när dessa revideras. Detta kan vara ett effektivt sätt att säkra områdets bevarandemål. Långsiktigt hållbar förvaltning av området förutsätter också att den organisation som byggts upp för att förvalta området fungerar adaptivt så att mål, åtgärder och styrmedel vid behov kan ändras snabbt. Det här kan inte översiktsplanerna hantera, däremot kan erfarenheterna man skaffat sig av att arbeta tvärs över kommungränser och tillsammans med länsstyrelsen ligga till grund för sådana mer adaptiva arbetsätt.

Om de berättelser som vi fått höra av projektdeltagarna gäller för arbetsprocessen som helhet, har det funnits goda förutsättningar att lära, både för de inblandade kommunerna och för länsstyrelsen. De intervjuade tar upp många exempel på hur att de funnit samarbetet värdefullt ur ett lärandeperspektiv. Genom projektet har deltagarna också fått erfara att kommunerna och länsstyrelsen vinner på att samarbeta kring kartläggningen av värden och påverkansfaktorer eftersom man sitter på olika former av information. Arbetsättet, dvs. samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och länsstyrelse, har givit mersmak. Samtliga parter uttrycker att man inte har för avsikt ”gå tillbaka” till gamla arbetsätt.

4 Analys i relation till ekosystemansatsen

Det nationella projektet har som ett av sina tre huvudsyften att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. En del av utvärderingens syfte är att bedöma hur detta syfte efterlevs, framförallt genom att granska de processer som lett fram till pilotområdenas samverkansplaner. Rapporten har också som uppdrag att utvärdera i vilken utsträckning de olika pilotprojektens förslag till organisatoriska och finansiella förvaltningslösningar garanterar en långsiktigt hållbar förvaltning av områdena utifrån bland annat ekosystemansatsen och HELCOM konventionen.

I ljuset av de övergripande frågeställningarna kan hela processen med att ta fram samverkansplaner ses som en institutionaliseringsprocess. Naturvårdsverket och de länsstyrelser som ingår i projektet vill pröva och utveckla alternativa förvaltningsformer, dvs. nya institutioner, som inte nödvändigtvis innebär ytterligare juridiska instrument än de som redan gäller för områdena. Balansen mellan bevarande och nyttjande ska istället säkerställas på andra sätt, bl.a. genom tillämpningen av ekosystemansatsen.

Samtliga pilotområden är sedan tidigare inbäddade i flera lager av informella och formella regelverk (institutionella arrangemang) som på olika sätt har för avsikt att säkerställa ett hållbart nyttjande och bevarande av identifierade naturvärden, t.ex. naturvårdsavtal, lokala fiskevårdsområden, naturreservat och riksintressen. De historiska institutionella förutsättningarna skiljer sig avsevärt mellan de olika pilotområdena. Till exempel är de olika pilotområdena i olika omfattning utpekade som riksintressen, naturreservat och Natura 2000 områden, medan andra utgörs av världsarv eller ingår som en del av en nationalpark. Jämförelser kompliceras ytterligare då några av områdena omfattar större områden än de utpekade MPA och OSPAR områdena (Blekinge och Bohuslän). Områdena skiljer sig också väsentligt vad beträffar storlek, markägarförhållanden och befolkningstäthet. På motsvarande sätt skiljer sig områdena också åt när det gäller det normativa eller politiska sammanhang som de ingår i. Det normativa sammanhanget präglas av de erfarenheter som berörda aktörer har av varandra och av tidigare åtgärder som vidtagits för att skydda naturvärden. Som exempel kan nämnas hur relationerna ser ut inom länsstyrelsen, mellan berörda parter, på regional, kommunal och lokal nivå samt andra aktiviteter relaterade till bevarande och utveckling som pågick i pilotområdena när projekten initierades. Den historiska, politiska och institutionella kontexten utgör viktiga förutsättningar för hur pilotområdena har arbetat med att ta fram förslag till organisatoriska och finansiella förvaltningslösningar. Den kontextuella inbäddningen är också avgörande för att göra bedömningar om samverkansplanernas möjligheter att säkerställa en långsiktigt hållbar förvaltning.

I kapitel 5 återkommer vi till frågor om de fem samverkansplanernas juridiska och regelverksmässiga möjligheter att säkerställa långsiktigt hållbar förvaltning. I detta kapitel fokuserar vi på hur processen för framtagandet av samverkansplanerna sett ut i relation till ekosystemansatsen. Här är det dock viktigt att understryka att det inte varit rimligt att förvänta sig att någon av piloterna hunnit utveckla ansatsen full ut. Vi frågar oss i stället om processerna i pilotprojekten *lagt grunden* för en framtida adaptiv förvaltning i enlighet med ekosystemansatsen. Fokus läggs på de principer i ansatsen som vi uppfattar varit vägledande för projekten och som är relevanta och rimliga att diskutera i relation till utvärderingens mål. De principer som är aktuella här har att göra med:

- Hur pilotprojekten initierades och förbereddes (relaterar bl.a. till principerna 3, 6, 9, 12). Här är den initiala omvärldsanalysen och intressentanalysen som de ansvariga för respektive pilot gjort viktig, liksom hur man arbetade med att förankra arbetet bland de intressenter som identifierades.
- Hur pilotprojektets fortsatta arbetsprocess skapat, eller strävat efter att skapa, delaktighet med de identifierade intressenterna och bidragit till att lägga grunden för en långsiktig samverkan (relaterar bl.a. till principerna 1, 2, 9, 10).
- Hur pilotprojekten utformat möjligheter till gemensamt kunskapsuppbyggande och lärande. Den kunskapsuppbyggande processen rör inte bara kunskap om sakfrågor utan också kunskap om möjligheten för de inblandade att utveckla förståelse för varandra, t.ex. angående vilka resurser och kompetenser som ryms bland berörda, den normativa kontext som förvaltningen ingår i (institutionella ramar, vad som är möjligt och inte), samt den egna rollen i förvaltningen (vad man kan och inte kan bidra med) (relaterar till så gott som alla principer och särskilt till 1, 2, 4, 5, 7, 10). Detta lägger långsiktigt grunden för dem som deltagit att tillsammans utveckla en överblick både över området som ska förvaltas och förvaltningsprocessen i sig. Den tillitsskapande process som förutsätts innebär också att man kan förhålla sig kritiskt till det man gör och ställa sig frågor om t.ex. huruvida arbetssättet är relevant för det mål som satts upp. Idealt kan man då också upptäcka och hantera misstag som begåtts tidigare i processen, t.ex. när det gäller den omvärlds- och intressentanalys som processen initialt baserats på.

Inledningsvis (avsnitt 1.3) beskrev vi hur vi uppfattar att principerna ovan kan sammanfattas i tre begreppspår, nämligen, förankring och legitimitet, delaktighet och samverkan samt lärande och adaptivitet.

4.1 Förankring och legitimitet

Vi kan i stort urskilja två olika strategier som länsstyrelserna använt sig av för att förankra och skapa legitimitet för projektens arbete med att ta fram samverkansplaner. Den ena har handlat om att bygga upp samarbete med de lokalt berörda, den andra om att bygga upp samarbete med berörda kommuner.

Vid länsstyrelsen i Östergötland sågs det som avgörande att skapa legitimitet för samverkansplanens idé bland de direkt berörda. Denna ansats har paralleller med dem vi sett i Höga kusten och Stora Nassa – Svenska Högarna. I Höga Kusten har man strävat efter att förankra projektets hela idé bland en rad mycket olika, men lika engagerade lokala aktörer. I Stora Nassa – Svenska Högarna har ambitionen inte varit lika hög, men målet har ändå varit detsamma. Nämligen att arbeta med, och därmed förankra samverkansplanens arbetssätt hos, dem som gör anspråk på och själva ser sig som legitima förvaltare av naturvärdena.

Här kan det vara på sin plats att skilja på de två betydelseerna av förankring som inledningsvis diskuterades. Förankringen i de ovannämnda piloterna har, som vi uppfattar det, handlat om att skapa legitimitet för nya arbets- och förhållningssätt genom att bjuda in de direkt berörda att vara med och forma dessa. Arbetssättet har varit framgångsrikt i den meningen att arbetet och planen förankrats bland de grupper länsstyrelserna velat nå.

Det kommunala perspektivet på frågorna om hur områdena långsiktiga ska förvaltas har däremot inte integrerats i lika stor utsträckning i arbetet. Vi uppfattar inte detta som en medveten strategi från de projektansvarigas sida. Snarare kan det vara så att de rätta kanalerna inte funnits mellan länsstyrelse och kommun, vare sig på individ eller strukturnivå. De ansvariga för piloterna har inte tagit sig eller haft tid att arbeta upp sådana. Alternativt har de genom en otillräcklig omvärlds- och intressentanalys inte insett betydelsen av sådana kanaler. I Stora Nassa – Svenska Högarna har representanterna från de berörda kommunerna varit inblandade både i styrgruppen och i den operationella samverkansgruppen. Vår bedömning är att representationen varit otydlig och det är oklart om arbetet förankrats i politikergrupper eller tjänstemannagrupper i stort. I Höga Kusten har kommunens representation varit stor i samtliga grupper. Projektarbetets tajming i relation till det kommunala översiktsplaneringsarbetet var emellertid olycklig. I S:t Anna har kommunens passivitet uppfattas som ett ointresse hos skärgårdsborna, som genom sin känsla av utsatthet är vaksamma på hur alla slags myndigheter agerar. Med tanke på att kommunerna kan spela en avgörande roll när det gäller samverkansplanernas fortsättning, kan det engagemang som väckts bland lokalt berörda genom länsstyrelsernas förankringsarbete i värsta fall gå förlorat.

I Blekinge och Norra Bohuslän har de ansvariga sett samverkansplanens möjligheter att möta behov som funnits av att förstärka redan pågående kommunala samarbetsprocesser. Vidare har arbetet med planerna fasats in i redan befintliga arbetsstrukturer hos kommunerna, antingen helt (Bohuslän) eller delvis (Blekinge). Detta har givit kommunerna en känsla av ägarskap eller åtminstone delägarskap i arbetet och borgat för att kommunerna tagit ansvar

eller medansvar för både processen och slutresultatet. I dessa pilotprojekt har det istället varit det lokala fokuset som saknats. Enligt projektledarna har detta varit ett strategiskt val. Man kan inte göra allt under en begränsad tid och med begränsade resurser utan måste välja. I Bohuslän ses uppgiften att förankra samverkansplanen bland lokalt berörda som en fråga för kommunen. I Blekinge blir den lokala förankringen en fråga för en ny organisation, som både länsstyrelsen och kommunerna har inflytande över.

Valet av strategi för att förankra samverkansplanerna hänger delvis samman med vilka aktörer länsstyrelserna identifierat som betydelsefulla medaktörer för att uppfylla pilotprojektens målsättningar. Valet av strategi hänger också samman med den ”tajming” som slumpen ibland erbjuder. Att arbetet med biosfärområdet pågick i Blekinge och att fem kommuner i Norra Bohuslän startat ett tvärsektorielt samarbete när pilotprojekten initierades, kan ses som exempel på sådan slumpmässig tajming. Tidigare erfarenheter av samverkan bland de som ansvarar för samverkansplanerna, liksom karaktären på deras personliga nätverk, spelar också in för valet av strategi.

Slutligen är det viktigt att diskutera frågan om hur pilotprojekten förankrats inom de egna länsstyrelserna. Naturvårdsverket betonade inledningsvis vikten av att olika enheter vid länsstyrelserna som berörs skulle integreras i arbetet. Trots detta och trots att det i samtliga projekt funnits ansatser att skapa legitimitet för projekten internt ser det ut som om piloterna generellt inte lyckats särskilt väl med detta. I Höga kusten, Stora Nassa och S:t Anna verkar det som om pilotprojekten arbetat förhållandevis isolerat från andra länsstyrelseaktiviteter, även om sakkunskap inhämtats för vissa avsnitt i samförvaltningsplanerna. Vid länsstyrelsen i Blekinge är arbetet mer förankrat bland olika enheter, vilket vi tror beror på biosfärarbetet. I Norra Bohuslän var enheten för samhällsbyggnad med redan initialt. Projektledaren (från enheten för vattenvård) strävade efter samarbete med enheten för naturrespektive kulturvård, men intresset från enheterna var svalt och hade sannolikt inte uppstått om samarbetet inte också finansierats av pilotprojektet.

När en förfrågan om att ingå i projektet kommer till länsstyrelserna från Naturvårdsverket är det svårt att tacka nej trots att uppdraget är frivilligt. Tjänstemän vid länsstyrelserna befinner sig ofta i pressade situationer där antalet uppdrag överstiger fasta budgetresurser. Det är då rimligt att tänka sig att det är svårt att tacka nej till att ingå i ett projekt av den karaktär som projekt Samverkansplaner har, trots att man egentligen hinner med. Det är i sådana situationer också svårt att finna utrymme att fundera över hur projektet kan förankras eller integreras med pågående aktiviteter. Inte i något av pilotprojekten kan vi hitta ansatser eller skrivningar som tyder på att man har för avsikt att låta erfarenheterna från piloternas strävan att lägga grunden för adaptiv förvaltning bidra till länsstyrelsernas övriga verksamheter som har liknande målsättningar. Detta utgör ett problem som har bäring på samverkansplanernas långsiktiga överlevnad och framtida möjligheter att utveckla arbetssätt som överensstämmer med ekosystemansatsen.

4.2 Delaktighet och samverkan

Den lokala deltagandeprocessen i Höga kusten och S:t Anna inleddes genom öppna inbjudningar för att nå både de som bor, verkar i eller på annat sätt berörs av de marina områdena i fråga. I Stora Nassa hade man ett liknande öppet inbjudningsförfarande, om än något senare i processen. Skälen till att man valde att arbeta direkt med den lokala nivån kan hänga samman med allt från slumpen eller tidigare erfarenheter och relationer, lokala aktörer bland de ansvariga för projekten, eller mer strategiska överväganden baserade på synen på hur man effektivast använder resurserna och behåller ägarskapet över frågorna. Vår tolkning är att dessa piloter har betraktat deltagandeprocesser med den lokala nivån som projektens centrala del. Mötena med lokalt berörda har inte varit någon engångshändelse, där syftet enbart varit att informera eller ”få input” till förslag om åtgärder. Man har istället utgått från att aktörer som bjudits in i processen har kunskaper och erfarenheter som länsstyrelserna och kommunerna saknar, genom sin lokalkännedom och att dessa är nödvändiga för att utveckla väl underbyggda samverkansplaner. Ett skäl till att vända sig direkt till lokalt berörda kan också vara att (åter)skapa tillit till länsstyrelsen. Detta skäl är särskilt framträdande i pilotområdena Stora Nassa och S:t Anna. Det är därför sannolikt att de som bjudits in på lokal nivå i Stora Nassa och S:t Anna, inledningsvis inte enbart betraktade deltagandet som öppet eller frivilligt, utan som nödvändig för att kunna bevaka sina intressen.

Vår bedömning är att kontakten mellan länsstyrelse och lokalt berörda lyckats i den meningen att successivt tillitsfulla relationer verkar ha skapats under processens gång. Den lokala delaktigheten har bidragit till hur samverkansplanerna utformats, dvs. olika lokala företrädare har direkt varit med och haft inflytande och påverkat förslag till åtgärder. De lokala aktörer som deltagit aktivt verkar också ha utvecklat sitt intresse och sin lust att fortsätta samverka.

I Blekinge och Norra Bohuslän har den lokala nivån, i form av representanter för lokala intresseföreningar och verksamheter, också inbjudits att delta i vissa möten. Avsikten med dessa, som i jämförelse med S:t Anna, Stora Nassa och Höga Kusten varit få, har delvis varit att förankra, delvis att ”få input” på förslag (påverkansfaktorer, åtgärder etc.) som arbetats fram på annat håll. Avsikten har alltså inte i första hand varit att ge de inbjudna möjligheter att sätta sig in i och samverka kring frågor om vilka värden som ska förvaltas, varför och hur, vilket varit fallet i de tre ovannämnda piloterna. Istället har pilotprojekten i Bohuslän och Blekinge utvecklat förhållandevis långtgående samverkan med kommunerna kring frågor om hur marina resurser kan och bör förvaltas. Därmed har delaktigheten och samarbetet blivit ett sätt att hantera och överbrygga stereotypa bilder som kommunerna tidigare haft av länsstyrelserna och vice versa.

4.3 Lärande och adaptivitet

I samtliga pilotprojekt har det initierats olika former av processer som går tvärs emot traditionella sätt att arbeta med förvaltning av naturvärden. Detta har skapat möjligheter för deltagarna att möta nya perspektiv på frågor om naturresurser. Vi har träffat tjänstemän som blivit positivt överraskade över den kunskap, det engagemang och ansvar som skärgårdsbor känner för sin bygd. Vi har också träffat kommunala planerare som fascinerats över att de sitter på information och statistik som länsstyrelsen saknar och skärgårdsbor som berättat att de lärt sig skilja på kommunala och statliga myndigheter och deras respektive roller. Samarbete av det slag som pilotprojekten initierat ger alltid möjlighet för dem som deltar att lära, det är något man ”får på köpet”, när man samverkar över sektors- och perspektivgränser.

Även om underlaget för att göra en grundlig analys över lärandepotentialen i de olika piloterna är bristfälligt, finns det skäl att diskutera lärandet eftersom detta är en viktig aspekt av ekosystemansatsens strävan att uppnå en adaptiv förvaltning.

Generellt tror vi att användningen av MIRADI haft stor betydelse för att öka möjligheten att lära i piloterna, inte i jämförelse med andra mjukvaruprogram, men i jämförelse med en situation där man inte haft några verktyg alls¹.

Vår bedömning är att MIRADI ger struktur åt diskussioner om naturvärden och vad som påverkar och gynnar dem på ett sätt som gör det möjligt för olika perspektiv att komma till tals, åtminstone teoretiskt. Programmet har bidragit till att aktörer temporärt har haft möjlighet att skjuta undan motstridiga intressen och värderingar och lyfta sakfrågorna i syfte att klarlägga och förstå hur biologiska aktiviteter och aspekter hänger ihop och påverkas av mänskligt handlande. Deltagare har fått möjlighet att förstå och bidra till förståelse kring de värden som samverkansplanerna ringat in som betydelsefulla. Detta har varit viktigt, inte minst i de piloter (Höga Kusten och S:t Anna) där MIRADI och dess resultat använts i möten med lokala aktörer. Programmet har också underlättat arbetet med att vaska fram och integrera information som tidigare inte funnits vare sig i kommunerna eller på länsstyrelserna, åtminstone inte på något samlat ställe.

Programmet hjälper också dem som leder MIRADI-baserade möten att skapa en struktur för mötena som är konstruktiv och möjliggör kunskapsutbyte. Tilltron till att leda lärandeprocesser är generellt svag bland tjänstemän som är skolade i naturvetenskapliga/tekniska metoder och arbetssätt. Bland dem som använt sig av programmet har denna tilltro generellt ökat.

I den syn på lärande som vi utgår från, är det inte bara kunskap om biologi som är viktig för adaptiv förvaltning. Lika viktigt är att inblandade aktörer lär sig mer om andra aktörers roller, resurser, kompetenser och intressen, liksom om de normativa och politiska sammanhang i vilka samverkans-

¹ Denna slutsats bygger på våra intervjuer av dem som praktiskt använt eller ”drabbats” av MIRADI, inte av information som tillhandahålls av MIRADI-programmets utvecklare.

planerna tas fram. Aktörerna behöver lära sig mera om vad som driver andra att vilja (eller för den delen att inte vilja) delta i förvaltningen liksom hur normativa, formella och informella institutionella ramar påverkas av och påverkar målsättningen med förvaltningen. Dessa aspekter av lärande gynnas också av alla de möten över sektorsgränser som hållits inom ramen för piloterna, oavsett om de baserats på MIRADI eller inte. Ju fler sådana möten desto bättre ur ett lärandeperspektiv, givet att olika perspektiv och intressen får komma till uttryck. Här kan vi inte, med de underlag vi har, uttala oss om möjligheten för lärande i de enskilda piloterna.

Slutligen är det viktigt att lära om själva samverkansprocessen och hur den bäst designas för att uppfylla de målsättningarna. En förutsättning för att länsstyrelserna ska få erfarenheter att lära om samverkansprocesser för förvaltning av naturvärden är att de ges möjlighet att initiera och utveckla sådana. Att lära om hur man samverkar och leder samverkan, förutsätter att det ges möjlighet och utrymme att också pröva på att samverka. I den meningen kan man därför säga att alla som varit inblandade i pilotprojekten fått lära sig mer om hur man utvecklar samverkansprocesser. Ingen av projektledarna för pilotområdena, eller andra ansvariga, skulle gå tillväga på samma sätt som i detta projekt om de fick möjlighet att starta en ny samverkansprocess. De skulle göra andra och mer informerade överväganden. De skulle ställa sig andra frågor om sina medaktörer, samt om när och hur de ska involveras och varför. De skulle också ställa sig andra frågor om det sammanhang i vilket samverkansplanerna tas fram.

Lärandeaspekten i adaptiv förvaltning utgår från att de inblandade formar en organisation och en process för förvaltningen som gör det möjligt för dem att tillsammans reflektera över de aktiviteter som initieras och sammanhanget i vilket detta sker. Reflektionen måste dessutom ske på ett kritiskt och kompetent sätt. Annars finns risk för att man inte lyfter blicken och frågar sig om verksamheten utformats på rätt sätt i relation till målen eller om målen ens är rimliga. Risker är också att man undviker att erkänna, undersöka och rätta till misstag som begås under processens gång. Så vitt vi känner till har ingen av piloterna än så länge medvetet format arbetsprocessen utifrån målsättningen att öka lärandepotentialen för de inblandade. Samtliga föreslagna förvaltningsorganisationer innebär dock i princip möjligheter att utveckla en högre adaptivitet. I denna ingår inte enbart att skapa utrymme för att återkommande revidera samverkansplanen i sig (vilket MIRADI möjliggör), utan också att skapa utrymme för medveten och kritisk reflexion i det vardagliga arbetet.

5 Slutsatser/lärdomar – ansatser till svar på frågorna i uppdraget

I detta kapitel diskuterar vi de frågor som Naturvårdsverket ställde i uppdraget i ljuset av det vi fångat upp under utvärderingsarbetet.

5.1 Måluppfyllelse

5.1.1 Säkerställer samverkansplanerna att de för området definierade marina bevarandemålen uppnås?

”Planer är det sällan något med, planering är oundgängligt.”² Att göra en prognos över planernas möjligheter att säkerställa bevarandemålen är givetvis omöjligt, då det i samtliga fall rör sig om många mål, en komplex väv av påverkansfaktorer och åtgärder och en osäker finansiering. Samtliga pilotprojekt har i olika grad och på olika sätt lagt grunden för en struktur för att på ett sammanhållet sätt bygga upp ny gemensam kunskap, sätta mål, diskutera påverkansfaktorer och handlingsalternativ, samt söka möjliga organisatoriska lösningar för att förvalta identifierade naturvärden. Frågan om slutlig finansiering av den fortsatta förvaltningen är dock oklar i så gott som samtliga pilotprojekt. Detta kan leda till att målen inte kan uppnås i något fall. Några av piloterna, främst Blekinge och Bohuslän, har konkreta idéer men inga färdigförhandlade lösningar. Det raka svaret på frågan ovan är alltså nej, men detta beror inte på dåligt genomförda projekt utan på att de institutionella och ekonomiska förutsättningarna för att kunna säkerställa dessa bevarandemål inte är på plats.

5.1.2 Finns det en bra balans mellan hållbart nyttjande och bevarande i samverkansplanerna, dvs. bidrar till att nå miljökvalitetsmålet?

Enligt ekosystemansatsen är en bra balans inte statisk utifrån ett givet tillfälle i historien utan anpassas efterhand som de inre och yttre förutsättningarna förändras. En förutsättning för detta är att man utvecklar arbetssätt och strukturer som möjliggör en ”bra” balans i varje given situation. Sådana arbetssätt bygger på att 1) förvaltningen är organiserad på ett sätt som ger möjlighet till överblick, 2) ansvariga kan göra relevanta och reflekterade avvägningar över vilka som berörs och behöver involveras samt att 3) de inblandade tillsammans kan hantera olika (motstridiga) intressen och perspektiv på ett konstruktivt sätt.

I Höga kusten har kommunerna reagerat starkt mot att planen gör anspråk på att vara helhetlig med avseende på balansen mellan nyttjande och bevarande, eftersom de anser att planen trots detta enbart landat i bevarandestrategier. Den

² Fritt översatt från ”In preparing for battle I have always found that plans are useless, but planning is indispensable”. Dwight D. Eisenhower, general and president, (1890 – 1969).

samverkan mellan bevarande- och nyttjandeintressen som arbetet med samverkansplanen lagt grunden för i Stora Nassa – Svenska Högarna, kan borga för att en ”bra balans” upprätthålls. Detta givet att de lokalt verksamma även fortsättningsvis ges utrymme att vara med i förvaltningsprocessen.

I S:t Anna har man utformat hälften av insatserna utifrån grundtesen att en god förvaltning kräver handens och mulens brukande. Detta är insatser som förutsätter ett levande lantbruk som det föreslagna förvaltningsrådet inte råder över, utan bara kan verka för, t.ex. genom en fördjupad dialog med lantbruksenheten angående de regionala prioriteringarna i programmet ”Utvald miljö”. Under åren har många planer skrivits med likartade ordalydelser men som haft magert utfall vad gäller bättre möjligheter för de bofasta att få en utkomst. Detta inger inte något hopp om någon ”balans”. Som vi uppfattar det är tillkomsten av ett förvaltningsråd med där de lokala aktörerna är i majoritet, ett steg i rätt riktning.

I Blekinge har strategin varit att prioritera åtgärder kring frågor som uppmärksammas i den allmänna debatten, snarare än i åtgärder som gynnar de mest hotade naturvärdena. Förhoppningen är att detta ska ge biosfärbetet ”good will” och på lång sikt skapa acceptans för arbetet med naturvärden som är särskilt hotade, men kanske för allmänheten inte så relevanta. Vi tror att detta kan fungera, men det förutsätter att arkipelagrådet, med representanter för lokalt berörda, får en aktiv roll och bjuds in i den framtida förvaltningen. Aktivt deltagande kan bidra till att bevarande- och nyttjandeintressen utvecklar förståelse för varandras kunskaper och argument och detta skapar förutsättningar för en ”bra balans”.

En förutsättning för att en bra balans mellan nyttjande och brukande i Norra Bohuslän kan vara att man breddar deltagandet och att kommunerna och/eller länsstyrelsen skapar utrymme för lokalt berörda att ha större inflytande över förvaltningen.

5.1.3 I vilken omfattning tillämpar samverkansplanerna ekosystemansatsens principer (Malawi principerna)?

Ekosystemansatsens principer går väldigt långt i sin ambition att säkra lokala aktörers deltagande i problemformulering och bemyndigat ägarskap, respektive att säkra nödvändiga resurser och ansvarsutkrävande. Där är inte piloterna ännu. Uppdraget kom uppifrån och i flera piloter kan det vara så att de lokala aktörerna bjudits in för att hjälpa länsstyrelsen med ett problem, t.ex. att det funnits krav på en samverkansplan, snarare än att länsstyrelsen erbjudit ett arbetssätt för att komma tillrätta med möjliga gemensamma problem. Generellt utgår piloterna inte fullt ut från ekosystemansatsen. Som exempel kan nämnas principen att förvaltning sker bäst när lokala aktörer råder över resurser och ges förutsättningar att samverka med näringsliv och myndigheter. Detta kan knappast förväntas med tanke på de utmaningar som detta innebär och den korta tid som pilotprojekten pågått. (För en mer detaljerad redovisning över samverkansplanerna relaterat till ekosystemansatsen, se kapitel 4).

Vägen mot att kunna tillämpa ekosystemansatsen är lång och som vi ser det har man i sina respektive ansatser prövat några av principerna. I en uppföljande dialog uttryckte en av projektledarna att ”självförvaltning är kanske målet, men vägen dit är lång. Det finns ju t.ex. alpbyar där ett fantastiskt arbete gjorts. Men nu med förvaltningsrådet på plats kan de börja jobba och bli mogna uppgiften – genom ett starkt stöd från länsstyrelsen.”

5.2 Processen

5.2.1 Hur effektiva har de olika arbetssätten varit med avseende på lokal förankring, avvägning mellan olika intressen och att nå en samsyn kring förvaltning av området?

Effektiv kan betyda både snabb, robust (djupt rotad) och bred (omfatta många olika intressen) och frågan kan vara viktigt om ur ordets alla tre betydelser. Vi tänker oss att förankring är effektiv om de personer som är ansvariga för piloterna gjort relevanta omvärldsanalyser och även gjort rimliga bedömningar av vilka aktörer som är betydelsefulla och behöver invigas i processen. Så vitt vi vet har ingen pilot gjort en fullständig omvärlds- och intressentanalys, utan har jobbat på utifrån det som de känt till när pilotprojekten startade. I Blekinge och Bohuslän kan förankringsarbetet i en viss mån sägas ha varit effektivt eftersom arbetsgrupperna här utnyttjade befintliga processer och fångade upp viktiga intressegrupper genom befintliga nätverk. Här har man också, enligt vår bedömning, utvecklat en samsyn kring förvaltningen. Eftersom förankringsarbetet inte omfattat den lokala nivån är lokala aktörer dock inte inbegripna i denna samsyn. S:t Anna, Stora Nassa och Höga Kusten var effektiva i den mening att de ringade in och lyckades förankra arbetet bland lokala aktörer, dvs. grupper som gör anspråk på rådighet över resurserna. Här har man sannolikt uppnått viss samsyn kring hur området ska förvaltas. Här har å andra sidan förankringsarbetet varit mindre effektivt visavi kommunerna, vilket gör att en bred samsyn sannolikt saknas (mer om förankring finns att läsa under avsnitt 4.1).

5.2.2 Går det att urskilja några framgångsfaktorer i de olika pilotprojekten och i så fall vilka?

- I strävan efter någon form av "multi-level governance", dvs. flernivåförvaltning, ser vi en faktor i piloterna som framförallt varit viktig för framgång, nämligen områdets storlek. Om lokala aktörer, dvs. de som ytterst är beroende av att områdets värden förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt, ska vilja delta måste storleken på områdena vara greppbar för att ge känslan av rådighet och möjlighet att ta ansvar. Förutsättningar för detta kan vi se i Stora Nassa – Svenska Högarna och S:t Anna.

- Samverkansprocesser av det slag som pilotprojekten utgör vinner på att fasas in i befintliga strukturer och processer. Det ökar sannolikheten för att mål och arbetsätt accepteras och de ansvariga slipper i bästa fall använda tid och resurser till förankring. Exempel på detta kan vi se i Blekinge och Bohuslän.
- Det är värdefullt om de ansvariga har erfarenhet och erforderlig kompetens att leda processer, vara relationsbyggare samt har kunskap om områdets kontext och historia, som i Norra Bohuslän och S:t Anna. Dock visar projekten i Höga Kusten och framförallt Blekinge att detta inte är helt avgörande för framgång. Dessa projekt leds av jämförelsevis unga personer som lyckats ”baxa” processen framåt, genom det stöd de fått av arbetsgrupp och kollegor. Dessa personers kompetens att leda processen har vuxit med uppgiften.

Vi utvecklar dessa faktorer i vårt slutkapitel.

5.2.3 Vilka lärdomar från pilotprojekten skulle kunna appliceras inom andra ämnesområden, i arbetet med landskapsstrategier och i samförvaltning av naturresurser i andra områden som t.ex. fjällmiljö?

Den väg som Sverige anträdde i ”Mot en ny naturvårdspolitik” är bara påbörjad. Så som vi uppfattar ekosystemansatsens principer innebär den att de som berörs, enskilt och i samverkan med andra lokala aktörer, ges förutsättningar att fatta beslut som bidrar till den egna utvecklingen, utan att hämma långsiktig bärkraft. I den flernivåförvaltning som vi då behöver börja bygga finns det inte utrymme för den form av myndighetsutövande som vi ofta ser idag, som bjuder in till delaktighet men som samtidigt villkorar denna så att den förlorar trovärdighet. Här behöver naturvårdande myndigheter hitta en trovärdig roll och ett rimligt uppdrag som innebär att man förlitar sig på principer om rådgivning och därmed skapar förutsättningar för den ”rättvisa fördelning av nytta” som ekosystemansatsen påbjuder.

En viktig lärdom är därför att pilotprojekt av detta slag är mycket viktiga. Eftersom ingen idag vet hur en sådan myndighetsroll skulle kunna se ut eller hur ett sådant naturresursförvaltningssystem skulle kunna utformas, måste nya förvaltningsmodeller fortgående prövas. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att dra lärdom av tidigare projekt (se avsnitt 5.2.2) så att det blir möjligt att bygga in tidigare erfarenheter i framtida pilotprojekt.

5.2.4 Har projekten samverkat med (fått stöd av eller bidragit till) andra program som t.ex. Interreg, Biosfär, etc. och har detta i så fall haft betydelse för projektets genomförande?

T.ex. i Blekinge har arbetet för att bli ett biosfärområde haft avgörande inverkan på processen, eftersom BSPA-projektet i sin helhet härbärgerats inom detta sammanhang. I Höga Kusten har man jobbat med samma geografiska område som Världsarvet. I Bohuslän har man dragit nytta av erfarenheter från bildan-

det av Kosterhavets nationalpark och i S:t Anna har man parallellt med projektet utformat ett Interregprojekt som kommer att kunna vara ett stöd i det fortsatta arbetet.

5.2.5 På vilket sätt har processtödet Open Standard och software MIRADI bidragit till projektet?

Det verkar som om fyra av de fem piloterna tagit till sig och påbörjat en resa med Open Standard-modellen som förebild. Men man har inte kommit längre än till andra steget i tillämpningen, varför det är svårt att säga något om dess användbarhet över tid. När man presenterar sitt projekt med den här typen av scenario (vad som komma skall) är det dock bedrägligt om man inte också har en plan för hur steg 3–5 i Open Standard ska finansieras.

MIRADI som mjukvara och flanellografen som verktyg har också mött olika grad av tillrop och tvekan. Uppenbarligen kräver mjukvaran rätt mycket tid att sätta sig in i, vilket är fallet med många verktyg. På samma sätt som ett bokföringsprogram kan upplevas som ”hokus pokus” för den som inte själv vet hur ett bokslut ser ut, blir det för den som är oinvigd i MIRADI svårt att ta till sig alla kopplingar och prioriteringar som processtödet resulterar i. Begrepp som ”planer är det inget med – planering är oundgängligt” kan vara relevant i sammanhanget, då den som varit med på resan och fyllt i de olika rutorna också lättare kan se och förstå hur det hela hänger ihop. Men den som bara ser slutresultatet kan svårligen ta till sig de bakomliggande avvägningarna. Vi har hört många positiva tillrop till den struktur som verktyget ger i den extremt komplexa miljö som skärgården utgör, såväl biologiskt som socio-ekonomiskt.

Vår bedömning är att MIRADI är ett bra verktyg om man förmår leda sina respektive grupper på resan genom verktyget och samtidigt upprätthålla nyfikenheten och intresset för arbetsprocessen. Däremot oroas vi av de signaler vi fått av en del tjänstemän som lärt sig att använda verktyget och som inte riktigt tror på det, eftersom de har helt andra IT-system för uppföljning och kontroll att arbeta med i andra naturvårdssammanhang. Om MIRADI utformas på ett sådant sätt att det kan kommunicera med övriga naturvårdsdatabaser kan det vara värt att satsa på en bredare tillämpning av verktyget. (Open Standard och MIRADI som stöd för arbetet med förvaltningsplanerna diskuteras under avsnitt 4.3).

5.2.6 Har pilotprojekten haft tillräcklig och relevant kunskap om områdena både vad gäller naturvärden och mänskliga aktiviteter för att nå målsättningarna med projektet?

Vi kan inte bedöma om kunskaperna om naturvärdena från början var tillräckliga och relevanta för att nå målsättningarna. Enligt samtliga piloter som använt Open Standard har verktyget fungerat som ett stöd för kunskaps-sammanställning när det gäller naturvärden, vilket också är en av avsikterna med det. I de fall där kunskaperna till en början varit otillräckliga, kan detta i bästa fall betyda att dessa otillräckligheter har uppdragats och kompenseras under MIRADI-processens gång.

Den andra delen av frågan, huruvida kännedomen om mänskliga aktiviteter varit tillräcklig, är inte heller enkel att besvara i annat än resonerande termer. Projektledaren i Östergötland var före detta miljövårdsdirektör, sannolikt med god överblick över aktiviteter som pågick och som var relevanta för projektet. Detta inte minst för att projektledaren också varit inblandad i MOHP:s projektet som avslutades för tio år sedan. I Stockholms län fanns tjänstemän knutna till projektet som sammantaget hade god kännedom om aktiviteter som pågick i det aktuella området. I Blekinge och Västernorrlands län, hade kartläggningen av aktiviteter och aktörer med relevans för Biosfärområdet/Världsarvet påbörjats, vilket säkert har underlättat för kartläggningen för pilotprojekten. Kommunerna i Norra Bohuslän, som länsstyrelsen i Västra Götaland samarbetat med, bidrog till att man fick kännedom om betydelsefulla lokala aktiviteter inför arbetet med samverkansplanen.

Frågan är dock inte helt rätt ställd med tanke på att det är rimligt att tänka sig att det är en klokt upplagd arbetsprocess som ska säkerställa att man inte missar viktiga aktiviteter och aktörer under vägen mot en förvaltningsplan. Vi utgår från att allteftersom eventuella missar upptäcks kan de rättas till i en adaptiv process. Sannolikt har de arbetsprocesser som piloterna använt sig av hjälpt till att ringa in aktiviteter som är relevanta för målsättningen. Den kunskap som då är viktig har varken med naturvärden eller mänskliga aktiviteter att göra, utan handlar om att kunna leda en process i en komplex miljö med många olika intressen och mål.

5.2.7 Har myndighetssamarbetet varit tillräcklig integrerat?

När det gäller samarbetet mellan Naturvårdsverket och de berörda länsstyrelserna har vi uppfattat att pilotprojektledarna varit väldigt nöjda med det stöd de fått från Naturvårdsverket. Även det centrala projektets process har i någon mån varit ”adaptiv” i så motto att man givit piloterna fria händer att tolka sitt uppdrag, även om man försökt hålla frihetsgraderna inom rimliga gränser och i vissa fall även pekat med hela handen.

När det gäller integrering av andra verk är det positivt att Naturvårdsverket haft en projektstruktur som innefattar en bred representation i referensgruppen med företrädare från andra verk och statliga organ. Men vi tror att ett mer handgripligt förarbete med t.ex. Boverket, som är den myndighet som ansvarar för översiktsplaneringsfrågor, Fiskeriverket som ansvarar för Fiskefonden och regleringen av kustfisket, Riksantikvarieämbetet m.fl. skulle ha kunnat bädda för bättre samverkan. Detta hade kunnat leda till mer innovativa idéer om nya institutionella lösningar.

När det gäller länsstyrelserna förefaller det som om man på samtliga länsstyrelser hade önskat ett större engagemang från de egna leden. Hade pilotprojektledningarna haft ett bredare perspektiv på arbetet inom sin egen länsstyrelse och fått med sig fler från t.ex. landsbygdsidan och regional utveckling, hade resultatet troligen blivit ett annat. Kanske hade kommunerna, som i Höga Kusten, och lokalt berörda, som i S:t Anna, i ett sådant läge inte värjt sig för det ”alltför ensidiga” naturvårdsperspektivet som piloterna utgått från och resulterat i.

5.2.8 Vilka och i vilken omfattning använder samverkansplanerna andra förvaltningsverktyg (t.ex. delar av miljöbalken, plan- och bygglagen, fiskelagen, vattenförvaltningen, etc.)?

Vi har ingen heltäckande bild över vilka förvaltningsverktyg pilotprojekten använt sig av, utan kommer här i huvudsak att diskutera samverkansplanerna i relation till den kommunala översiktsplaneringen.

De framtagna samverkansplanerna är inte juridiskt bindande, vilket medför att de åtgärder som föreslås i planerna endast kan fortleva i mån av resurser och långsiktigt engagemang. De juridiska frågorna har varit ett återkommande diskussionsämne både i den nationella samverkansgruppen och i pilotområdena. De juridiska frågorna och angelägenheterna kan i grova drag delas upp i a) samverkansplanernas juridiska status (hur och av vilka instanser ska planerna antas/förankras?) samt b) de föreslagna förvaltningsorganisationernas legala hemvist (juridisk person, t.ex. fristående stiftelse, ekonomisk förening, länsstyrelse etc.).

I Bohuslän har arbetet med att ta fram samverkansplanen varit en integrerad del i det kommunala arbetet sedan projektets start. I Höga Kusten har man efter det att samverkansplanen tagits fram, försökt ”förmå” kommunerna att fatta beslut att samverkansplanen ska utgöra ett ”bindande” underlag i kommunernas framtida arbete med översiktsplanering. I S:t Anna, Blekinge och Stora Nassa har frågan inte varit lika aktuell och omfattande. Här har man istället föreslagit olika former av samförvaltningslösningar, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Att införliva resultaten i samverkansplanerna i den kommunala översiktsplaneringen, är i sig både lovvärt och nödvändigt. Men det säkerställer inte nödvändigtvis samverkansplanens juridiska status och HELCOMs krav på en fastställd förvaltningsorganisation och en utpekad naturvårdsmyndighet som bär huvudansvaret för förvaltningen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, till skillnad från en detaljplan och områdesbestämmelser. Däremot stärker infogningen i den kommunala översiktsplanen samverkansplanens legitimitet och det ger en viss försäkran om att de föreslagna åtgärderna i samverkansplanen omhändertas över tid. Därigenom kan en integrering av samverkansplanerna i den kommunala översiktsplaneringen ändå vara ett effektivt sätt att säkerställa de marina bevarandemålen. Detta eftersom översiktsplanen har till uppgift att redovisa grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt den framtida bebyggelseutvecklingen. I översiktsplanen ska det också framgå hur kommunen avser att följa gällande miljö kvalitetsnormer och hur man avser att tillgodose riksintressen (Miljöbalken, kap 3 och 4). Från och med 2010 ska översiktsplanen också redovisa områden i strandnära lägen där strandskyddet kan komma att upphävas.

Översiktsplanen kan i de här avseendena utgöra ett mycket viktigt instrument för att säkerställa en långsiktigt hållbar förvaltning av områdena, särskilt med tanke på att flera av pilotområdena är helt eller delvis utpekade som riksintressen för naturvård och friluftsliv. Frågan är emellertid i vilken omfattning översiktsplanen också säkerställer ambitionen om en adaptiv och flexibel för-

valtning. Översiktsplanerna ska enligt PBL utarbetas och aktualiseras under varje ny mandatperiod. För att få en fungerande flexibilitet i förvaltningen krävs inte bara att intentionerna i samverkansplanerna följs upp mer kontinuerligt. Det kan även finnas behov av att snabbt återkoppla vilken effekt en viss åtgärd har haft eller att snabbt sätta in olika former av styrmedel och åtgärdsprogram. I detta avseende har den kommunala översiktsplanen sina begränsningar som förvaltningsinstrument.

5.3 Rekommendationer av framtida organisatoriska och ekonomiska lösningar

5.3.1 Hur bör beslut / fastställande / antagande av planer ske i framtiden för att ge bra lokal förankring med långsiktiga och hållbara förvaltningslösningar?

För det första kan vi konstatera att vi i de fem piloterna ser många olika förslag till förvaltningsstrukturer och beslutsnivåer. Det antyder att den framtida förvaltningsmodellen troligen inte är en utan många. Eller snarare, att den etableras på ett sådant sätt att den medger den flexibilitet som blir nödvändig om man öppnar för en tillämpning av ekosystemansatsen fullt ut. Man behöver då arbeta med ett stort mått av variationer och tillåta utforskande samplaneringsansatser, i den riktning som detta nationella projekt slagit in på.

De framtagna samverkansplanerna är inte juridiskt bindande, vilket medför att de åtgärder som föreslagits endast kan fortleva i mån av resurser och engagemang. Med tanke på samverkansplanernas ambitiösa omfattning är det svårt för en enskild myndighet att anta planen i någon formell, juridisk mening. Vår bedömning är att de delar i samverkansplanerna som handlar om marina beskrivningar och åtgärdsprogram (skötselplan) i första hand bör fastställas av den organisation som får i uppdrag att ansvara för förvaltningen i respektive området. Innan den antas bör skötselplanen förankras genom sedvanligt remissförfarande hos berörda sakägare. De delar av samverkansplanerna som innehåller förslag till framtida organisation bör genomgå en omfattande förankringsprocess och remissrunda innan beslut fattas enligt gällande rättspraxis av den eller de myndigheter som berörs (se även 5.3.2).

5.3.2 I vilken utsträckning garanterar de olika pilotprojektens förslag till organisatoriska och finansiella förvaltningslösningar en långsiktigt hållbar förvaltning av områdena?

Pilotprojekten i Östergötlands, Blekinge samt Västra Götalands län har tagit fram förslag på förvaltningsorganisationer. I samverkansplanen för S:t Anna föreslås inrättandet av ett förvaltningsråd där de lokala representanterna är i majoritet och där skärgårdsutvecklaren och två representanter för länsstyrelsen ingår och också föreslås fungera som ordförande. Parallellt föreslår man direkta civilrättsliga naturvårdsavtal med markägare för specifika objekt. I Blekinge föreslås att BSPA-området införlivas i den framtida förvaltnings-

organisationen för biosfärområdet Blekinge Arkipelag. I samverkansplanen för Stora Nassa – Svenska Högarna utgår man från nuvarande förvaltning av området, förstärkt med en samverkansgrupp som består av representanter från länsstyrelsen och andra myndigheter, sakägare och berörda organisationer.

Dessa förslag finner vi lovvärda utifrån ett deltagande- och ekosystemansatsperspektiv, men förslagen saknar konkreta och innovativa uppslag på organisatorisk hemvist (juridisk person). I det här sammanhanget finns flera alternativ till buds.

1. ”Traditionell” förvaltning genom länsstyrelse
2. Stiftelse
3. Länsstyrelsedelegation
4. Ekonomisk förening (skötsel och rådgivande organ) i kombination med länsstyrelse (formell förvaltning/tillsyn, etc.)

Utifrån ovanstående alternativ bedömer vi att en delegation under länsstyrelsen har störst möjlighet att tillmötesgå de tentativa förslag till samförvaltningslösningar som tagits fram i samverkansplanerna. Detta kan ske genom att det inrättas en delegation under respektive länsstyrelse för de olika områdena. Landshövdingen kan t.ex. utse ledamöterna i delegationen, utifrån förslag som arbetas fram i de slutgiltiga versionerna av samverkansplanerna. Förslagsvis blir det kommunerna, länsstyrelsen, lokala samhällsföreningar, det lokala fisket, turistorganisationer, företrädare från det lokala näringslivet, m.fl. som kommer att erbjudas plats i delegationen, beroende på sammanhanget. Det är en grannliga uppgift att utveckla en legitim representativ förvaltningsorganisation med en väl fungerande arbetsordning. En delegation under länsstyrelsen finns för närvarande för Kosterhavets nationalpark och det finns ett flertal olika delegationer inom andra sakområden vid Sveriges länsstyrelser. Förvaltningen av de befintliga naturreservaten och Natura 2000 områden inom pilotområdena kan också med fördel knytas till denna förvaltningsorganisation. Vår bedömning är att en delegation under länsstyrelsen tillmötesgår HELCOMs krav på en utpekad ansvarig naturvårdsmyndighet. Ett delegationsbeslut, enligt ovan angivna premisser, skulle samtidigt borga för en kontinuitet i samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, lokala företag, intresseföreningar, m.fl.

Framtida finansiering

Utöver den legala förvaltningsmässiga kontexten utgör frågan om pilotområdenas framtida finansiering förstås en väsentlig komponent för att garantera en långsiktigt hållbar förvaltning av områdena. För samtliga pilotområden utgör den framtida finansieringen ett stort osäkerhetsmoment. Samverkansplanerna listar olika källor till finansiering, men de utmynnar inte i några konkreta förslag till finansieringslösningar som säkerställer en långsiktigt hållbar förvaltning.

Samförvaltningslösningar kan innebära nya möjligheter för multiaktörslösningar. När aktörer med olika bakgrund ingår i det nya sammanhang som en samförvaltningslösning innebär, kan det medverka till att knyta ihop struk-

turer och kombinera resurser som formellt inte brukar höra samman. Det finns betydande resurser knutna i privata och politiskt administrativa strukturer, t.ex. stiftelser, företag och olika myndigheter. Den som förmår att röra sig mellan dem kan ”plocka” en resurs här och en annan där. Statusen som utnämningen till BSPA, biosfärområde, världsarv, m.m., öppnar också upp för möjligheter att söka pengar t.ex. för EU Life projekt. Utifrån ett makt- och samverkansperspektiv är det dock inte alltid önskvärt med fullkostnadsfinansieringslösningar från enbart en finansiär. Finansiering enbart från ett håll är också förenat med andra risker. Men i ett övergångsskede, till dess att organisationsfrågan funnit sina former, tror vi att det är nödvändigt att man från centralt och regionalt håll skjuter till extra medel. Vår bedömning är också att det på sikt finns goda skäl att argumentera för att man från centralt och regionalt håll bidrar med ett basanslag över en längre period.

Att samverkansplanerna saknar konkreta finansieringsförslag ska inte ses som ett misslyckande av respektive projekt utan som en signal till Naturvårdsverket med avseende på det centrala projektets utformning och även som en signal till länsstyrelserna som accepterade projektvillkoren. Uppdraget är så mångfacetterat och komplext att Naturvårdsverket borde ha tydliggjort att en längre tidshorisont behövdes. Samtidigt visar avsaknaden av genomarbetade organisatoriska och finansiella förslag att de här frågorna faktiskt inte har någon ”lappa och laga”-lösning. Naturvården i Sverige behöver generellt se över vilka förutsättningar det finns för att finansiera och institutionalisera ansatser för ökat deltagande och nya förvaltningsformer. Frågan om medborgarligt deltagande i allsköns processer ger också skäl att undra hur mycket medborgarna på sikt orkar engagera sig.

5.3.3 Hur kan samverkansplanen integreras med övrig verksamhet som fysisk planering, fiskeförvaltning, vattenförvaltning, jordbruksstöd, etc?

Vi har på annan plats skrivit en hel del om kopplingen mellan de föreslagna samverkansplanerna och översiktsplaneringen i kommunerna. Med ett adaptivt förhållningssätt sker sannolikt den bästa integreringen genom de fysiska personer som tar plats i de framtida förvaltningsorganisationerna (se ovan). Dessa måste givetvis få sina mandat från och ansvara för återkoppling till respektive förvaltning så att det inte blir personberoende. Med den nyligen ratificerade landskapskonventionen öppnas möjligen en ny arena för denna breda samplanering.

5.3.4 Krävs särskilt underlag och kunskap för att arbeta med samverkansplaner i dessa områden?

Det är givet att man behöver många olika kunskaper och kompetenser som grund för en framgångsrik samverkansplanering och samförvaltning av värdefulla kustnära områden. Bland annat behövs kunskap om historien, personkännedom, marinbiologisk sakkunskap, processledningsförmåga, konflikthanteringsfärdigheter, kommunikationsihärdighet, insikter i den kommunala planprocessen, kunskap om möjliga finansieringskällor för nödvändiga insatser, m.m.

Ingen kan dock allt från början, varför det blir viktigt att bygga ett team med representanter för myndigheter, företag och civila, som gemensamt formar en väg med ett lärande förhållningssätt. Vi ser goda exempel på detta i samtliga piloter. En sådan lärprocess kan bli riktigt framgångsrik om Naturvårdsverket fortsätter att måna om de processer som initierats och skapa sådana utbyten mellan projekt- och processledare som man påbörjat i detta projekt.

5.3.5 Är de framtagna samverkansplaner ett kostnadseffektivt verktyg för att skydda marina värdefulla områden jämfört med andra skyddsformer? Kan processen göras mer kostnadseffektiv?

Inte heller här har vi bedömt oss kunna besvara frågan, men med det underlag vi har kan vi diskutera den i ytliga termer. Samverkansplanen i sig kan inte jämföras med andra skyddsformer, då planen saknar juridisk status. Frågan kan istället formuleras ”Är samverkansplanering ett kostnadseffektivt sätt att utveckla nya former för skydd jämfört med det traditionella arbetssättet med områdesskydd?”. Vår bedömning är att samverkansplanering har potential att vara ett mycket kostnadseffektivt verktyg. Arbetsprocessen med att ta fram samverkansplanerna kan ses som en investering i kunskapsuppbyggnad hos ett stort antal människor, som medvetandegör och skapar ansvarskänsla. Om staten istället hade haft för avsikt att exproprierat områdena för traditionellt områdesskydd, skulle det med all sannolikhet kostat betydligt mer och skyddet skulle inte nödvändigtvis ha blivit bättre.

5.3.6 Bör Naturvårdsverket fortsätta att satsa på konkret processtöd som t.ex. Open Standard / MIRADI i arbetet med att skydda och bevara naturvärden och naturressurser?

Open Standard/MIRADI är särskilt relevant om man satsar på verktyget inom flera naturvårdsområden. Verktyget kräver nämligen en hel del färdigheter för att leverera resultat för berörda aktörer. På basis av erfarenheterna i pilotprojekten verkar Open Standard/MIRADI snarare ”passa” en viss typ av personer, än en viss typ av frågor. Det finns en uppsjö av ”mind map” program och om man är van att arbeta processorienterat och inkluderande, dvs. hantera olika och motstridiga intressen för att skapa forum för gemensamt lärande, kan andra program säkert också vara lämpliga. Fördelen med att använda sig av Open standard/MIRADI är emellertid dess koppling till ekosystemansatsen (se kapitel 4).

6 Slutsatser och rekommendationer

Pilotprojekt av det slag som Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden representerar är mycket angelägna ur flera perspektiv. Det finns ett stort behov av att undersöka, praktiskt pröva och utveckla förståelse för hur man, med ekosystemansatsen som bas, kan utveckla nya förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla naturresursområden. Men det finns inga entydiga svar på frågor om hur man skapar ett brett och kontinuerligt deltagande, hur man utvecklar och upprätthåller ett adaptivt, reflekterat och lärande arbetssätt, hur man organiserar flernivåförvaltningar, vilken roll myndigheter och andra berörda ska ha, osv. Nya förvaltningsformer behöver fortgående prövas, särskilt med tanke på att de, i linje med ekosystemansatsen, behöver anpassas till regionala och lokalspecifika förutsättningar. Våra slutsatser beskrivs detaljerat i kapitel 5 och med dessa som bas sammanfattar vi våra rekommendationer för framtida projekt i nedanstående punkter.

- **Tydlighet och transparens:** När lokala aktörer bjuds in att delta i samverkansprocesser för förvaltning av naturresurser måste man vara medveten om att det kan handla om människor som av historiska skäl känner sig utsatta i relation till myndigheter. De kan betrakta varje närmande från myndigheters sida som en möjlighet till och/eller ett hot mot deras handlingsutrymme. De kan vara kluvna och avvaktande till att investera tid och resurser i den samverkan som ska utvecklas. För att bygga upp förtroende mellan myndigheter och lokala aktörer krävs tydlighet och transparens kring aktörernas verkliga mandat och möjlighet att påverka. Men också kring projektets sammanhang och ramar, inte minst kring myndigheternas långsiktiga avsikter.
- **Vida ramar:** Skapa en organisatorisk ram för det lokala allmänintresset och för andra lokala initiativ som inte enbart bidrar till att bevara värdefulla ekosystem utan som också bidrar till det lokala samhällsbyggandet. Ett sådant ”mångdubbelt” perspektiv torde öka incitamenten till samverkan över sektorsgränser och engagera fler lokala aktörer, och inte minst stimulera till viktiga diskussioner om nyttjande kontra bevarande.
- **Flernivåförvaltning:** Storleken på området behöver vara greppbar för att ge lokala aktörer känslan av rådighet och möjlighet att ta ansvar. Det kan innebära att ansvariga behöver betrakta pilotområdena som organiseras i en flernivåförvaltning, på flera olika geografiska och institutionella nivåer. Det kan således finnas anledning till att utveckla förvaltningsformer som samtidigt griper över flera nivåer och olika geografier (tids och rumsskalor). En flernivåförvaltning torde också bidra till att ”förädla” operationaliseringen av ekosystemansatsen.

Detta genom att man skapar former för att förhålla sig flexibelt till politiska, institutionella och juridiska gränser, samt till lokalt greppbara gränser i den geografi förvaltningen avser verka i.

- **Omvärlds- och intressentanalys:** En omvärlds- och intressentanalys behöver föregås och hållas levande i satsningen på lokala och regionala samverkansprojekt kring förvaltningen av naturresurser. Genom en omvärlds- och intressentanalys kan samverkansprojekt på ett bättre sätt utnyttjas, fasas in i eller samarbeta med andra processer som pågår parallellt. En väl genomförd omvärlds- och intressentanalys ökar också sannolikheten för att mål och arbetsätt accepteras och det underlättar förankringsarbetet. Frågor om vilka som är med eller inte är med i processen och varför, samt vilka konsekvenser detta kan få, behöver alltså ställas kontinuerligt under processens gång.
- **Tid:** Ge samverkansprocessen tid och förutsättningar att finna sina rätta former. Varje samverkansprocess har sin egen dynamik och hastighet. Det tar tid att ”plantera” idén om samverkan på ett sätt så att de olika myndigheter och aktörer som ska ingå hinner utveckla sina roller och skapa förståelse för varandras olika perspektiv, bevekelsegrunder och syften med att delta i projektet. Tid behöver också anslås till diskussioner om innebörden av centrala begrepp som ”bevarande” och ”nyttjande”, inte nödvändigtvis för att skapa samsyn, utan för att skapa förståelse för att begreppen kan tolkas olika och ge en känsla för hur ”högt till tak” det är i projektet. Vi bedömer att en första ansats till samverkansplan kan upprättas inom den tidsrymd som piloterna haft att arbeta inom, men det är viktigt att se och ta ansvar för samverkansplanen i ett längre tidsperspektiv. I framtida samverkansprojekt av det här slaget, som löper över flera år, kan det också finnas anledning att upprätta tydliga delmål från nationellt håll.
- **Erfarenhetsutbyte:** Det finns många aspekter och framgångsfaktorer som är generella när det gäller samverkan. Projektledare och andra som är ansvariga behöver ges möjligheter till erfarenhetsutbyte med varandra. Detta utbyte behöver ske på ett organiserat sätt så att projektledarna vänjer sig vid att kritiskt undersöka sitt och andras arbeten. För att dra lärdom av tidigare samverkansprojekt kan det vara värdefullt att göra erfarna projektledare till mentorer för de nya. Erfarenhetsutbyte mellan lokala aktörer som ingår i olika projekt kan av samma skäl också behöva initieras och stöttas. Samverkansprojekt av den här karaktären kan också dra nytta av tidigare projekt och utvärderingar där ekosystemansatsen tillämpats. I dessa finns ofta konkreta exempel på hur ekosystemansatsen kan se ut i praktiken, som kan användas som underlag för diskussioner om vad det är man vill uppnå och hur det kan åstadkommas.

- **Sektorsintegrering på flera nivåer:** Denna utvärdering har tydligt visat att det är mycket svårt att bryta sektorstänkande på kommunal, regional och nationell nivå. Projektledarna och deras närmaste medarbetare har i stort sett arbetat isolerade från de institutioner och organisationer som de ingår i, trots Naturvårdsverkets ansträngningar bjuda in flera statliga verk i projektet. I framtida projekt behöver berörda statliga verk och enheter på länsstyrelserna bjudas in initialt och vara med och formulera projektidén för att känna ägarskap, intresse och ansvar för processen. På så sätt ökar förutsättningarna för att projektledare och andra inblandade får fullt stöd för sitt arbete. Dessutom ökar sannolikheten att erfarenheterna från projekten ska ge mer långsiktiga återverkningar i myndigheternas sätt att organisera miljöarbete.
- **Finansiering och organisatorisk hemvist:** Den organisation som får i uppdrag att förvalta området bör också vara den instans som fastställer skötselplan med tillhörande åtgärdsprogram. Ifall fastställande av samverkansplanen tas på en nivå ”högre upp” måste den åtföljas av tillräckliga ekonomiska resurser för att genomföra planens åtgärder. Det är först när förvaltningsplanen utformas på ett sådant sätt att de närmast berörda känner att de ”äger” den och därmed värnar om den som kostnaden för föreslagna åtgärder kan hamna på rimliga nivåer. När man utvecklar och fastställer planer måste det initialt planeras för på vilket sätt och med vilka ekonomiska resurser planen skall sjasättas och följas upp. Så löd också Naturvårdsverkets uppmaning till pilotprojekten. Det har emellertid inte varit möjligt för piloterna att uppvisa var dessa resurser ska hämtas ifrån och de organisatoriska frågorna är inte fullt ut lösta. I pilotprojekten kommer länsstyrelserna och i vissa fall uppmanas även kommunerna, att fatta beslut om de framtagna samverkansplanerna. Några av pilotprojekten hänskjuter frågan om samverkansplanens framtida finansiering uppåt i myndighetshierarkin och menar att internationella avtal ska åtföljas av nationell finansiering. Här väcker projektet en viktig fråga som kräver en ingående diskussion om det yttersta ansvaret för finansieringen av naturresursförvaltningen, som troligen måste föras på nationell nivå.

Referenser

- Berger, P. and Luckman, T. 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Reprint, First Anchor Books Edition, New York.
- Daniels, Steven. & Walker, Greg. 2001. *Working through environmental conflicts. The Collaborative Learning Approach*. Praeger, Westport, CT.
- Eksvärd, K., Hallgren, G., Norrby, T. & Westberg, L., 2006. *Gå en mil i mina skor... på väg mot samförvaltning* (Walk a mile in my shoes... towards co-management). *Working paper No. 8*. SLU, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.
- Henriksson, Mats. 2010: *Förvaltning av BSPA-området Höga Kusten enligt svensk lagstiftning*. PM 100317 om hur lagar och förordningar förhåller sig till samverkansplanen för Höga kusten, framtaget för Länsstyrelsen i Västernorrlands län.
- Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006, *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden*
- Forester, John. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice*. State University of New York Press. Albany, New York.
- Länsstyrelsen i Blekinge län, remissversion 2011. *Samverkansplan för biosfärområde Blekinge Arkipelag*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010. *Marin samverkansplan för BSPA Stora Nassa – Svenska Högarna*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, remissversion 2011. *Samverkansplan för BSPA Höga Kusten*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Remissversion 2011. *Samverkansplan för värdefulla kust- och havsområden, Pilotprojekt Norra Bohuslän (Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil & Munkedals kommuner)*.
- Länsstyrelsen i Östergötland, remissversion 2011. *Acta S:t Anna, Samverkansplan för BSPA-område Missjö – S:t Anna*.
- Naturvårdsverket 2003, *Lokal förankring av naturvård genom delaktighet och dialog*. Rapport 5264
- Naturvårdsverket, 2003, *Riksintresse för naturvård – nationella prioriteringar i lokal Planering, Utvärdering av ett styrmedel för hushållning med mark och vatten*. Rapport 5309
- Naturvårdsverket, 2007. *Ekosystemansatsen – En väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*. Rapport 5782

Naturvårdsverket, 2009. Projektplan, *Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden*. (090210)

Naturvårdsverket, 2010. *Utlysning/förfrågningsunderlag för utvärdering av projektet "Samverkansplaner för värdefulla kust och havsområden"*
Diarienummer 739-2750 –10 Nh (100503)

Naturvårdsverket, 2010, *Manual för uppföljning av skyddade marina miljöer*, arbetsversion 3.0

Sandström, E. och Tivell, A. 2005. *Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län – en studie om förutsättningar och möjliga former*. Working paper No. 7. Department of Rural Development and Agroecology, Swedish University of Agricultural Sciences. Repro, SLU, Uppsala.

Sandström, E. 2008. *Reinventing the Commons – Exploring the Emergence of Local Natural Resource Management Arrangements*. Doctoral Thesis No. 2008:48. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.

Sandström, Olle, et al, 2002, *Förvaltningsmodeller för Östersjöns skärgårdsfiske och vattenbruk*, Projektrapport för den Nordiska Miljö- och Fiskeristrategin, Nordiska ministerrådet, Tema Nord 2002:521

Waldenström, C. och Olsson, K. 2006. *Om att förstå och stödja lokala utvecklingsprocesser*. Konferenspaper till Landsbygdsriksdagen.

Westberg, L. 2005. *Aktörssamverkan i praktiken – om lärande och makt i samverkansprocesser mellan aktörer i livsmedelssystemet*. Doctoral Thesis 2005:96. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.

Referenspersoner som bidragit med expertis till utvärderingen

Jan Terstad, Artdatabanken, SLU

Olle Sandström, SKUTAB, Skärgårdsutveckling AB

Agneta Setterwall, Råven & Korpen

Peter Westman, WWF

Bilaga 1: Utvärderingsunderlag: Intervjuer & samtal

Utvärderingen är delvis baserad på intervjuer eller samtal med följande personer:

Pilotprojekt Höga Kusten

Gruppintervju:

Anders Lindström, Örnsköldsviks kommun

Henrik Bjerneld, dykare

Janne Mellander, Kramfors kommun

Lotta Nygård, projektledare, Länsstyrelsen Västernorrlands län

Mats Henriksson, konsult

Paul Böhlenius, ordförande Docksta Fiskevårdsområde

Pia Renström, GIS ingenjör, Länsstyrelsen Västernorrlands län

Sören Lundblad, yrkesfiskare, Örnsköldsvik

Uppföljande telefonsamtal med:

Lotta Nygård, projektledare, Länsstyrelsen Västernorrlands län

Andreas Gylling, Kramfors kommun

Pilotprojekt Stora Nassa – Svenska Högarna:

Telefonintervjuer:

Anders Nylén, medlem av styrgrupp och intern samordningsgrupp,

Länsstyrelsen Stockholms län

Erik Pettersson, medlem i styrgruppen, Värmdö kommun

Henrik Andersson, medverkat i arbetsgruppen i projektets inledande fas,

Länsstyrelsen Stockholms län

Ingrid Nordemar, medverkat i arbetsgruppen i projektets inledande fas,

Länsstyrelsen Stockholms län

Soheil Haghbayan, projektledare, Länsstyrelsen Stockholms län

Pilotprojekt S:t Anna

Gruppintervju:

Anna-Karin, företagare, Missjö

Harald Mårtensson, företrädare båtlivet, Norrköping

Helen Forssman, företagare, Aspöja

Johan Nyberg, företagare, Aspöja

Kjell Schaerling, projektledare, Peter Kark, Arkitekt

Lars Gezelius, projektkoordinator, Länsstyrelsen i Östergötland

Mats Emilsson, företagare, Vänsö

Uppföljande telefonsamtal med:

Bengt Almqvist, företagare, Missjö
Carl Hamilton, skärgårdsutvecklare
Claes Thålin, kommunchef, Söderköping
Lars Gezelius, projektkoordinator, Länsstyrelsen i Östergötland

Pilotprojekt Blekinge Arkipelag

Gruppintervju:

Anders Thurén, koordinator för Blekinge Arkipelag
Birgit Juel, medverkat i samverkansgruppen och arbetsgruppen för biosfärarbetet, Karlskrona kommun
Eva-Marie Lundberg, medverkat i samverkansgruppen, Ronneby kommun
Hans-Erik Fröberg, medverkat i samverkansgruppen
Jenny Hertzman projektledare, Länsstyrelsen i Blekinge
Sven Olof Pettersson, medverkat i samverkansgruppen, Karlskrona kommun

Uppföljande telefonsamtal med:

Jenny Hertzman projektledare, Länsstyrelsen i Blekinge

Pilotprojekt Norra Bohuslän

Gruppintervju:

Andreas Roos, Tanums kommun
Ann-Carin Andersson, processledare Kustzonsprojektet
Bengt Gustafsson, Sotenäs kommun
Ingela Isaksson, projektledare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Lena Tingström, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Uppföljande telefonsamtal med:

Ingela Isaksson, projektledare, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Jon Resmark, Lysekils kommun
Lena Tingström, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Nationella Projektet

Jorid Hammersland, Naturvårdsverket
Anna-Helena Lindahl, Naturvårdsverket
Ilke Tilders, Ilke Tilders Consultancy (Open Standard)

Framtidens Flexibla Förvaltningsformer?

RAPPORT 6435

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6435-8
ISSN 0282-7298

En utvärdering av projektet
Samverkansplaner för värdefulla
kust- och havsområden

THOMAS NORRBY, EMIL SANDSTRÖM OCH LOTTEN WESTBERG

Projektet ”Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden” har pågått mellan 2008 och 2011. Projektet initierades av Naturvårdsverket utifrån ett behov av att utveckla förvaltningsformer för bevarande och hållbart nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden och områden utpekade som så kallade Baltic Sea Protected Areas enligt HELCOM.

Projektet har bestått av fem regionala pilotprojekt som letts av länsstyrelserna i Västernorrlands, Stockholms, Östergötlands, Blekinge respektive Västra Götalands län.

Föreliggande rapport är en extern utvärdering av projektet genomförd av SLU, Institutionen för stad och land, på uppdrag av Naturvårdsverket. Rapporten analyserar hur viktiga aspekter av ekosystemansatsen uppfattats och praktiskt genomförts i pilotområdena, samt diskuterar vilka förutsättningar detta ger för den framtida förvaltningen i områdena. Utvärderingen är även framåtsyftande med slutsatser och rekommendationer som underlag för vidare utveckling av samverkansprocesser.

Rapporten riktar sig myndigheter, länsstyrelser, kommuner och andra organisationer och aktörer som arbetar med eller har intresse av skydd och förvaltning av större värdefulla landskap som t.ex. kust- och skärgårdsområden och Biosfärsområden, eller som arbetar med samverkansprocesser inom genomförande av t.ex. ekosystemansatsen och landskapstrategier.

