

Regional förvaltning av rovdjur i Västerbotten och Norrbotten – om likheter och skillnader ur ett samförvaltningsperspektiv



FjällMistrarapport
Rapport nr: 18
ISSN 1652-3822
januari 2006, Umeå, Sweden

Författare:
Camilla Sandström,
Statsvetenskapliga institutionen,
Umeå universitet
Alva Lindvall, Statsvetenskapliga
institutionen, Umeå universitet

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Inledning	5
2.1 Metod och disposition	5
3. Förutsättningar för regional förvaltning av stora djur.....	6
3.1 Rovdjur en s.k. gemensam resurs	6
3.2 Samförvaltning en kompromiss mellan statlig och lokal förvaltning.....	6
3.3 Vad är möjligt att uppnå med hjälp av samförvaltning?	7
3.4 Vad krävs för att samförvaltning ska fungera?	7
3.5 Kontextuella faktorer	7
4. Västerbotten	9
4.1 Kontext	9
4.2 Sammansättning av rovdjursgruppen i Västerbotten	10
4.3 Motiv för samarbete	11
4.4 Representativitet	11
4.5 Informationsvägar till allmänheten	11
4.6 Syn på de centralt uppställda rovdjursmålen	11
4.7 Synen på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen	12
4.8 Samarbetsformer och arbetsklimat	12
4.9 Uppfattningar om det egna inflytandet	13
4.10 Förväntat utfall enligt respondenterna.....	14
5. Norrbotten.....	16
5.1 Kontext	16
5.2 Sammansättning av Norrbottens rovdjursgrupp.....	16
5.3 Motiv för samarbete	17
5.4 Representativitet	18
5.5 Informationsvägar till allmänheten och den egna organisationen	18
5.6 Syn på de centralt uppsatta rovdjursmålen	18
5.7 Syn på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen	19
5.8 Samarbetsformer och arbetsklimat	19
5.9 Uppfattningen om det egna inflytandet	20
5.10 Förväntat utfall enligt respondenterna	21
6. Västerbottens och Norrbottens rovdjursgrupper – en jämförelse	23
6.1 Kontextuella faktorer	23
6.2 Sammansättningen av rovdjursgrupperna	23
6.3 Motiv för samarbete	24
6.4 Representativitet	24
6.5 Informationsvägar till allmänheten och den egna organisationen	24
6.6 Syn på de centralt uppsatta rovdjursmålen	24
6.7 Syn på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen	25
6.8 Samarbetsformer och arbetsklimat	25
6.9 Uppfattning om det egna inflytandet	25
6.10 Förväntat utfall enligt ledamöterna i rovdjursgrupperna	26
6.11 Sammanfattande slutsatser	27
7. Referenser	29
Sammanställning över intervjuer	30
Bilaga 1	30

Sammanfattning 1

Inom ramen för "en sammanhållen rovdjurspolitik" har regionala rovdjursgrupper etablerats i alla län med fasta rovdjursstammar. I den här rapporten analyseras två av dessa rovdjursgrupper – Västerbottens och Norrbottens – ur ett samförvaltningsperspektiv. Eftersom stora rovdjur är omgärdade av motstridiga intressen, svåra att skydda och övervaka och därmed möjliga att utrota besitter rovdjuren de egenskaper som kännetecknar en gemensam resurs. Det innebär i sin tur att förvaltningen av rovdjuren ställs inför stora utmaningar. Samförvaltning, som kan ses som en kompromiss mellan renodlad statlig och lokal förvaltning, är emellertid en förvaltningsform som har visat sig möjlig att använda för att möta de utmaningar som omgärdar den här typen av naturresurser. Med hjälp av intervjuer studeras och analyseras hur rovdjursgrupperna i de två länen fungerar. I rapporten prövas också om rovdjursgrupperna utgör en form av samförvaltning eller inte.

Avsikten med riksdagens beslut att alla län med fasta rovdjursstammar ska etablera rovdjursgrupper är dels att det ska ske ett

utbyte av information mellan berörda aktörer dels att grupperna ska vara rådgivande till länsstyrelsen i frågor som rör förvaltningen av rovdjuren. Ledamöterna i Västerbottens rovdjursgrupp upplever att gruppen uppfyller båda dessa funktioner. Åtminstone om man med information menar det informationsutbyte som sker inom gruppen och mellan gruppen och berörda myndigheter. I Norrbotten däremot menar de flesta ledamöterna att gruppen enbart uppfyller den informativa men inte den rådgivande funktionen. Mot bakgrund av den definition av samförvaltning som används i den här studien kan Västerbottens rovdjursgrupp därför definieras som en form av samförvaltning medan Norrbottens rovdjursgrupp inte kan göra det. Att döma av ledamöternas utsagor förefaller också Västerbottens rovdjursgrupp fungera bättre jämfört med Norrbottens rovdjursgrupp. Ur ett samförvaltningsperspektiv är med andra ord den rovdjursförvaltning som etablerats i Västerbotten mer robust eller långsiktigt socialt hållbar jämfört med förvaltningen i Norrbotten.

Inledning 2

Sveriges riksdag har beslutat att regionala aktörer på olika sätt ska involveras i förvaltningen av de fem stora rovdjuren, björn, järv, kungsörn, lo och varg. Som ett led i implementeringen av "en sammanhållen rovdjurspolitik", har regionala rovdjursgrupper sammansatta av olika berörda intressen bildats i län med fasta stammar av något eller några av de fem stora rovdjuren. Riksdagens beslut att involvera berörda intressen i rovdjursförvaltningen kan ses som ett led i arbetet med att minska konflikter som förekommer av och den planerade återetableringen av rovdjuren kan ge upphov till (SOU 1999:146, Proposition 2000:01/57). Beslutet bör emellertid också ses i ljuset av den internationella utvecklingen i allmänhet där lokala aktörer i allt högre utsträckning involveras i förvaltningen av olika naturresurser i syfte att förankra förvaltningen men också att bättre tillvarata lokal kunskap (Decker & Chase, 2001, Zachrisson, 2004).

Frågan om hur berörda intressen kan och eventuellt ska involveras i förvaltningen av rovdjuren är en komplex fråga eftersom den berör såväl ekologiska, ekonomiska som sociala och demokratiska aspekter av förvaltningen (Ericsson, et. al 2004). I en tidigare publicerad FjällMistrarapport har förutsättningarna för decentraliserad förvaltning av stora rovdjur översiktligt berörts med utgångspunkt från samtliga dessa hållbarhetsaspekter. I den här rapporten kommer i huvudsak de sociala och demokratiska aspekterna av frågan att behandlas.

Förutom att det är nödvändigt att ta hänsyn till olika hållbarhetsaspekter finns också olika former av förvaltning som kan påverka möjligheterna att skapa robusta och långsiktigt hållbara förvaltningslösningar. En förvaltningslösning som visat sig framgångsrik i det här avseendet och som kan ses som en kompromiss mellan statlig förvaltning och självstyrelse är samförvaltning, det vill säga ett partnerskap mellan "statliga och kommunala organ, lokala resursanvändare, föreningar och andra intressenter" som gemensamt förvaltar en resurs (Berkes, 1997, Rådelius, 2002). Eftersom de regionala rovdjursgrupperna, enligt regeringens proposition, (2000:01/57) ska vara rådgivande när det gäller länsstyrelsernas arbete med rovdjursfrågor skulle den valda för-

valtningsformen kunna definieras som en form av samförvaltning. Samförvaltning förutsätter emellertid att ledamöterna åtminstone har någon form av inflytande över rovdjursförvaltningen. Syftet med den här rapporten är därför förutom att studera och analysera hur rovdjursgrupper fungerar också att pröva om rovdjursgrupperna faktiskt utgör en form av samförvaltning eller inte. I rapporten analyseras två rovdjursgrupper, Västerbottens och Norrbottens.

2.1 Metod och disposition

Studien av Västerbottens rovdjursgrupp har genomförts dels med hjälp av intervjuer, dels med hjälp av direkta observationer vid rovdjursgruppens möten. Studien av Norrbottens rovdjursgrupp har genomförts inom ramen för ett examensarbete och här har enbart intervjuer använts för att analysera rådet och dess funktion. I båda fallen användes samma intervjumanual (se bilaga 1). Intervjuerna kan karaktäriseras som semistrukturerade djupintervjuer och samtliga intervjuer har skett öga-mot-öga förutom vid tre tillfällen då telefonintervjuer fick ersätta det personliga mötet. Totalt har 25 intervjuer genomförts. I både Västerbotten och Norrbotten har representanter för samtliga intressen intervjuats, 12 i Västerbotten och 14 i Norrbotten¹. Respondenterna blev på förhand informerade om vilka teman som skulle beröras under intervjun. De fick även se den transkriberade intervjun innan den användes i studien och hade då möjlighet att göra ändringar eller tillägg. Alla nyttjade emellertid inte den möjligheten. I den här rapporten används i stor utsträckning citat för att belysa olika ståndpunkter som framkommer i intervjuerna men också för att låta respondenterna själva få komma till tals. Studien inleds med en genomgång av de teoretiska perspektiv som används för att analysera rovdjursgruppernas funktion. Därefter analyseras de två grupperna var och en för sig innan slutligen en jämförelse mellan grupperna genomförs.

Fotnot

¹ En ledamot ingår i båda rovdjursgrupperna.

Förutsättningar för regional förvaltning av stora rovdjur

3

Studien av rovdjursgrupperna i Västerbotten och Norrbotten tar sin utgångspunkt i forskningen som rör gemensamma resurser, Common Pool Resource (CPR)-teori och då särskilt den del som rör samförvaltning (co-management). Analysen av rovdjursgruppen sker med hjälp av det så kallade Institutional Analysis and Development framework (IAD) utvecklad av forskare vid Indiana University, under ledning av statsvetaren Elinor Ostrom. Ramverket som beskrivs nedan används ofta för att analysera hur valet av olika förvaltningslösningar påverkar förvaltningens hållbarhet.

3.1 Rovdjur en s.k. gemensam resurs

En gemensam resurs som till exempel betesmarker eller skog kännetecknas dels av att en persons nyttjande av resursen gör att det finns mindre kvar för andra, dels av att den är tillräckligt stor för att göra det kostsamt, om än inte helt omöjligt, att utestänga brukare från att på olika sätt nyttja resursen (Ostrom, 1990). Gemensamma resurser kännetecknas också ofta av att det är många som har möjlighet att nytta resursen men att det är få som har ett direkt ansvar för att se till att resursen bevaras. På grund av detta är risken stor att resursen överutnyttjas vilket leder till ett tillstånd som Garrett Hardin (1968) kallar för "allmänningarnas tragedi". "Eftersom stora rovdjur är omgärdade av motstridiga intressen, svåra att skydda och övervaka och därmed möjliga att utrota besitter rovdjuren de egenskaper som kännetecknar gemensamma resurser" (Persson et.al, 2004). Att de fem stora rovdjuren kan betraktas som en så kallad gemensam resurs betyder att förvaltningen av dem ställs inför stora utmaningar. Forskningen kring gemensamma naturresurser har emellertid visat att det är möjligt, under vissa förutsättningar, att skapa långsiktigt hållbara förvaltningssystem (se t ex Ostrom 2002, Dolsak och Ostrom 2003).

3.2 Samförvaltning en kompromiss mellan statlig och lokal förvaltning

Renodlad statlig eller lokal förvaltning av gemensamma resurser skiljer sig inte enbart till sin form utan ofta även till sitt innehåll. Enligt forskaren Fikret Berkes baseras till exempel statlig förvaltning i hög utsträckning på vetenskapligt baserade kunskaper som sällan tar specifika hänsyn till lokala förhållanden. Den kunskapsregim som råder inom statlig förvaltning har ofta starka drag av institutionalism och en stark tro på generaliserbarhet. Styrningen upprätthålls av nationella lagar och regler och efterhålls därmed genom myndighetsutövning. I motsats till statlig förvaltning är lokal förvaltning ofta decentraliserad och informell. Kunskapsbasen är även den annorlunda, med fokus på traditionell och lokal kunskap om närområdet. Beslut fattas ofta genom konsensus och brott mot reglerna leder till samhällsbaserade sociala sanktioner inom lokalsamhället (Berkes 1994).

Båda förvaltningsformerna förknippas med såväl fördelar som nackdelar. Medan statlig förvaltning idealt sett har en bättre överblick jämfört med lokal förvaltning är risken stor att statlig förvaltning har dålig insikt om lokala förhållanden. Det riskerar i sin tur att medföra att de beslut som fattas inte är lokalt förankrade eller ens anpassade till en lokal kontext. I ett renodlat lokalt förvaltningssystem är det ofta möjligt att finna lokalt anpassade lösningar. En risk är emellertid att den lokalt baserade förvaltningen inte tar hänsyn till helheten utan enbart

det lokala och dess förutsättningar utan att ta med i beräkningen vad de lokala förändringarna för med sig i ett större perspektiv (Berkes 1994).

Samförvaltning som kan ses som en kompromiss mellan renodlad statlig och lokal förvaltning medför att man försöker överbrygga skillnaderna mellan de två systemen men också att kombinera de fördelar som är förknippade med statlig respektive lokal förvaltning. Det finns emellertid inte en form av samförvaltning utan snarare flera beroende på hur makten mellan aktörerna som ingår i samförvaltningssystemet fördelas. Ett sätt att mäta inflytande och på så sätt också att karaktärisera vilken typ av samförvaltning vi talar om är att använda den samförvaltnings-trappa som bland annat utarbetats av Fikret Berkes med utgångspunkt från Sherry Arnsteins (1969) klassiska deltagandetrappa. I figur 3.1 som beskriver olika typer av samförvaltning har trappan anpassats till svenska förhållanden.

Figur 3.1. Samförvaltningstrappa

7. Partnerskap inrättas	Parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt
6. Styrelser för gemensam förvaltning av rovdjur inrättas	Gemensamma målsättningar för förvaltningen av rovdjur upprättas och den lokala och centrala nivån fattar gemensamma beslut där den centrala nivån finner det lämpligt.
5. Samarbete	De lokala aktörerna ges möjlighet att via förhandlingar delta i utvecklandet av och implementeringen av planer. Fortfarande är inflytandet vid beslutsfattandet begränsat.
4. Rådgivande organ inrättas	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta med en rådgivande funktion i utvecklingen av förvaltningsplaner.
3. Kommunikation	Informationsutbyte sker mellan parterna. Den lokala nivåns kunskap börjar tas tillvara och den lokala nivån involveras till exempel vid inventering eller liknande åtgärder.
2. Konsultation	Parterna möts (vanligtvis sent i beslutsprocessen). Lokala aktörer har möjlighet att framföra synpunkter på förvaltningen av rovdjuren.
1. Information	Lokala aktörer informeras om beslut som redan fattats, envägskommunikation mellan den centrala och lokala nivån.

(Bearbetad med utgångspunkt från Berkes, 1997)

Som figur 1 visar kan maktfördelningen mellan olika aktörer som är involverade i samförvaltningsarrangemanget variera avsevärt. Det kan variera från situationer där staten besitter all makt och enbart informerar resursanvändarna om beslut som redan är fattade (trappsteg 1) till en situation där staten och resursanvändarna etablerar ett jämlikt partnerskap (trappsteg 7). Eftersom samförvaltning förutsätter att förvaltningsåtgärder kan delegeras till resursanvändarna att fatta självständiga beslut kan inte alla steg längs inflytandestegen karaktäriseras som samförvaltning (Jentoft, 2003). Enligt Evelyn Pinkerton finns det till och med en tendens till missbruk av begreppet samförvaltning. För att ett förvaltningsarrangemang ska kunna definieras som samförvaltning krävs således att alla involverade har möjlighet att delta i beslutsfattandet rörande hur resursen ska nyttjas av vem och i vilken utsträckning (2003). De tre lägsta nivåerna i samförvaltningstrappan kan därför knappast karaktäriseras som någon form av samförvaltning. Möjligen kan steg fyra dvs. där de

lokala aktörerna åtminstone har en rådgivande roll definieras som en typ av samförvaltning. Det förutsätter emellertid att de råd som det rådgivande organet ger inte förkastas utan på allvar övervägs av ansvarig myndighet. Eftersom rovdjursgrupperna enligt regeringens direktiv förväntas spela en rådgivande roll skulle de med andra ord kunna definieras som en form av samförvaltning. Det förutsätter emellertid att rovdjursgrupperna förmår ena sig kring vissa råd och att dessa också övervägs av beslutande instanser i det här fallet länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Kategorierna är naturligtvis en förenkling av hur samförvaltning fungerar. I praktiken kan samförvaltningsarrangemang involvera flera av stegen och maktbalansen kan variera över tid. Trappan används emellertid för att kunna få en bild av hur ledamöterna i de undersökta regionala rovdjursgrupperna uppfattar sin roll och i vilken mån vi kan tala om samförvaltning av stora rovdjur eller inte. Förutom svårigheterna att definiera hur makten är fördelad inom samförvaltningsarrangemanget är ett annat problem att definiera vem som ska inkluderas och representeras i förvaltningssystemet. Vem som inkluderas i förvaltningen kommer att påverka interaktionsmönstret mellan aktörerna men också möjligheterna att legitimera förvaltningen (Ostrom, 2005). Inom samförvaltningsteori antas det ofta att förutsättningarna att legitimera förvaltningen ökar om samtliga berörda aktörer är involverade (Borrini-Feyerabend, et.al 2005).

3.3 Vad är möjligt att uppnå med hjälp av samförvaltning?

I en nyligen publicerad artikel sammanfattar Lars Carlsson och Fikret Berkes de fördelar som kan uppnås med hjälp av samförvaltning (2005). Författarna menar att i ett samförvaltnings-system kan förvaltningsuppgifter fördelas till lämplig nivå, där vissa uppgifter är mer lämpade att utföra på lokal nivå medan andra uppgifter kräver mer av överblick och samordning och därmed är mer lämpade för en central nivå (förutsatt att de båda nivåerna är överens om denna uppdelning). I ett samförvaltnings-system är det också möjligt att se till att förvaltningsuppgifterna kompletterar varandra istället för att motverka varandra. Ett samförvaltningssystem skulle därmed kunna vara betydligt mer effektivt och flexibelt jämfört med renodlad statlig förvaltning. Om man översätter detta i termer av rovdjursförvaltning skulle det till exempel innebära att vissa av rovdjuren kan förvaltas på regional nivå (ex. björn och lodjur) medan andra djur (ex. järv och varg) möjligen kräver en mer samordnad förvaltning som sträcker sig över flera län. Genom att fördela uppgifter mellan nivåerna skulle man kunna skapa en effektivare förvaltning. Att hantera så kallade problemdjur skulle också kunna vara en fråga som helt och hållet delegeras till regional nivå eftersom man på regional nivå har större kunskap om lokala förutsättningar.

För det andra kan samförvaltning enligt Carlsson och Berkes bidra till ett utbyte av resurser. Den lokala nivån kan ha resurser i form av kunskap om resursen som sådan som den centrala nivån behöver för att kunna fatta adekvata beslut medan den centrala nivån kan innehålla andra typer av resurser som till exempel teknik, vetenskaplig kunskap och annat som den lokala nivån saknar. Ett utbyte av dessa kunskaper skapar bättre förutsättningar att förvalta resursen. En utmaning för rovdjursförvaltningen är att överbrygga klyftan mellan olika kunskapskylter främst vetenskapligt baserad kunskap och lokal kunskap. Framgångsrik samförvaltning skulle således kunna bidra till att minska denna kunskapsklyfta.

För det tredje menar författarna, i likhet med Elinor Ostrom (2005) att samförvaltning länkar samman aktörer och organisationer på olika nivåer i ett horisontellt nätverk istället för i vertikala hierarkier. På så sätt koordineras aktiviteter i relation till en särskild resurs på ett mer effektivt sätt än annars skulle vara fallet. De överlappande förvaltningsstrukturerna ökar till exempel förutsättningarna att sprida information om framgångsrika metoder att förvalta rovdjur.

För det fjärde leder samförvaltning till att transaktionskost-

naderna kan reduceras. Genom att regler rörande tillgång till och övervakning av resursen klargörs är det möjligt att reducera konflikter mellan nivåerna och mellan aktörerna vilket innebär att användarna inte behöver använda sig av tid och resurser för att lösa dessa konflikter. Det torde vara särskilt relevant när det gäller förvaltningen av rovdjur eftersom till exempel valet av inventeringsmetoder ofta utgjort en källa till konflikt mellan aktörerna. Om man kan nå konsensus kring dessa metoder skulle man också kunna ägna tid och kraft åt andra förvaltningsuppgifter.

För det femte medför samförvaltning att riskerna delas mellan aktörerna eftersom ett polycentriskt förvaltningssystem sprider riskerna mellan systemen till skillnad från ett monolitiskt (se även Ostrom 2005).

Slutligen menar Carlsson och Berkes att etableringen av samförvaltning kan bidra till att lösa konflikter mellan den lokal och centrala nivån. Att med framgång lyckas lösa konflikter utgör enligt författarna en förutsättning för en långsiktigt hållbar förvaltningslösning (se även Ostrom 2005).

I en annan artikel lyfter Berkes tillsammans med George och Preston också fram ökad regel efterlevnad som ytterligare en fördel med samförvaltning eftersom förvaltningsformen ger större förståelse för de regler som skapats, plus att resurspoolen regleras via regler som i större utsträckning utgår från lokalsamhällets perspektiv och behov och följer deras lokala kunskapsregim (1991).

3.4 Vad krävs för att samförvaltning ska fungera?

Hur ett samförvaltningssystem fungerar är beroende av såväl resursens egenskaper som egenskaper hos berörda aktörer samt de institutionella formerna som omger förvaltningen. När man analyserar olika typer av förvaltningar är det med andra ord nödvändigt att ta hänsyn till en rad olika kontextuella faktorer som vi kan anta påverkar förvaltningsarrangemanget. Förutsättningarna för framgång finns emellertid även i själva förvaltningen där motiv för samarbete och interaktionsmönster kan påverka förutsättningarna att nå ett hållbart system i såväl ekologiska, ekonomiska som i sociala termer. Här utgör frågor som legitimitet, representativitet, motiv, gruppens konfliktbild och dess inflytande hörnstenar i bedömningen av förvaltningen i ett socialt hållbarhetsperspektiv.

3.5 Kontextuella faktorer

Tidigare forskning har visat att samförvaltning gynnas under förutsättning att resursen och samhället karaktäriseras av vissa egenskaper. Det gäller alltifrån sådana självklara förutsättningar som att resursen inte får vara alltför hotad för att det ska vara meningsfullt att organisera sig (R1) till mer komplexa villkor som att det bör finnas tillförlitliga och av berörda aktörer acceptabla indikatorer för resursens tillstånd (R2) eller att det finns tillräckligt med kunskap för att man ska kunna säga förutsäga resursens utveckling (R3). När det gäller det senare vet vi att det råder delade meningar om till exempel hur mycket björn det finns eller vilken skada vargarna gör men också att det till viss del saknas kunskap hur rovdjuren påverkas av olika företeelser. En annan viktig förutsättning är också att storleken på systemet gör det möjligt att förvalta resursen dvs. att man har tillgång till den teknik som gör det möjligt att skaffa sig kunskap om hur resursen ser ut och i vilket tillstånd den befinner sig (R4).

Det är emellertid inte enbart hur resursen i sig är beskaffad som kan påverka förutsättningarna för samförvaltning utan även ett antal utmärkande egenskaper i samhället. Tidigare forskning har till exempel visat att det är viktigt att de som är involverade i förvaltningen också är beroende av resursen. Det är emellertid få aktörer som kan sägas vara direkt beroende av rovdjuren. Tvärtom är det förmodligen många och då särskilt bland de som

på olika sätt drabbas av rovdjurens framfart som till exempel boskapsägare eller jägare som gärna skulle vilja se betydligt färre rovdjur, medan andra är av motsatt uppfattning grundad på till exempel motivet att bevara biologisk mångfald. Kriteriet i det här sammanhanget är därför att samförvaltning gynnas om de som på olika sätt är berörda av rovdjuren är involverade i förvaltningen (S1). Det är emellertid också viktigt att de inblandade aktörerna har en gemensam förståelse för hur resursen fungerar och hur deras agerande och bruk påverkar både resurssystemet och andra brukare (S2 – se R1-4 ovan). Ett annat villkor är att aktörerna inte tar ut mer av resursen än vad som är långsiktigt hållbart (S3) vilket är intimt förknippat med att aktörerna följer gemensamt fastställda regler (S4). Samförvaltning underlättas också om det finns en viss grad av autonomi dvs. att de som är involverade i samförvaltningen kan fatta självständiga beslut utan att de blir överkörda av utomstående myndigheter (S5)(Ostrom, 2005).

En annan viktig faktor är enligt Elinor Ostrom graden av heterogenitet i ett samhälle, dvs. i vilken mån intressen och resurser skiljer sig åt mellan olika brukare (Ostrom et.al. 2002).

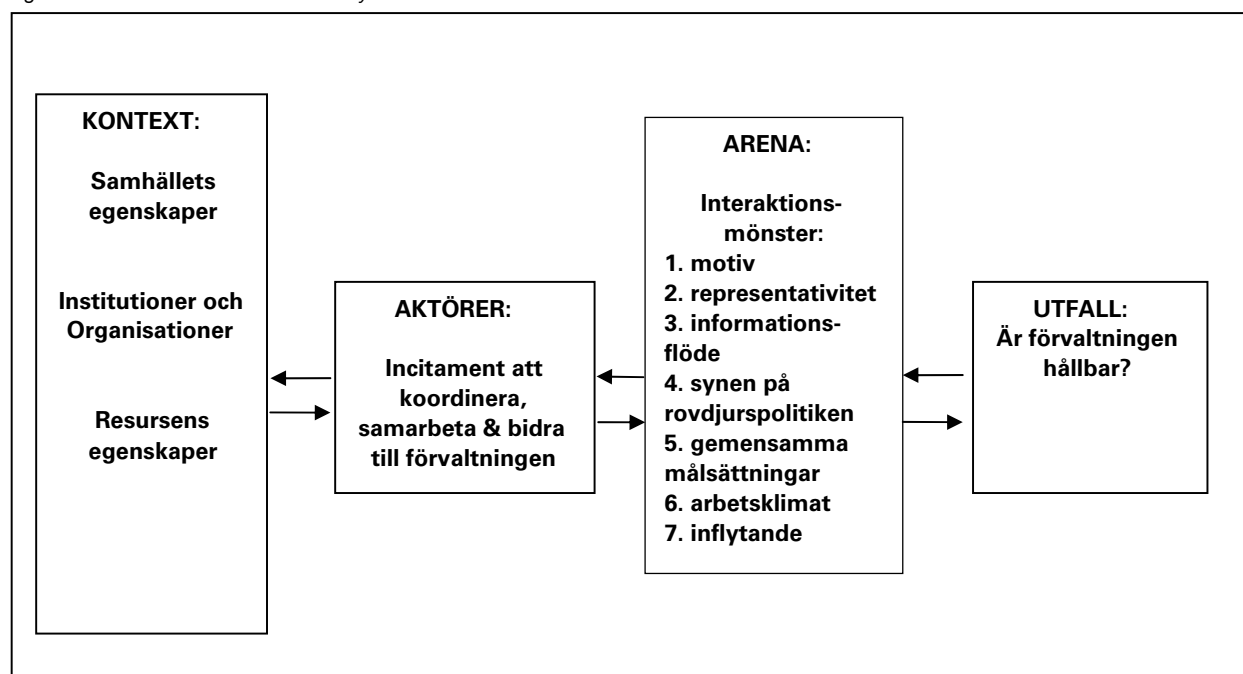
Även institutionella faktorer kan påverka förutsättningarna att samförvalta gemensamma resurser positivt eller negativt. Det kan finnas många olika lösningar på hur man väljer att länka samman institutioner och fördelar ansvar. Dessa institutionella bindningar kan löpa både horisontellt (exempelvis mellan olika delar av landet) och vertikalt (mellan olika förvaltningsnivåer). Olika frågor kan kräva samarbete på många olika nivåer av institutioner (Berkes, 2002). En del av detta är naturligtvis de lagliga ramverk förvaltningen har att arbeta efter. Extern påverkan i form av exempelvis centralstyrning kan bidra med både ekonomiska resurser, positiv styrning och uppbackning, liksom den också kan påverka samförvaltningsprocessen negativt genom att kringskära dess makt eller vägra lokalt förankrade institutioner exempelvis beslutsrätt (Berkes, 2002).

3.2.3 Mönster för samspel och samarbete – en hållbar samförvaltning?

Eftersom samförvaltning av naturresurser är en kontinuerlig process är framgångarna inte enbart beroende av de kontextuella faktorer som diskuterats ovan utan även i vilken mån processen i sig fungerar och accepteras av de inblandade aktörerna (Decker & Chase, 2001). Därför är det rimligt att anta att aktörernas incitament och deras motiv att bidra till förvaltningen har stor betydelse för hur förvaltningen fungerar. Även det sätt vilket själva förvaltningsarenan är sammansatt eller fungerar kan också antas ha betydelse för utfallet. I det avseendet anses motiven för samarbete, graden av representativitet och i det här sammanhanget hur de olika aktörerna förhåller sig till den av riksdagen fastställda rovdjurspolitiken, vilken roll och inflytande man anser att rovdjursgrupperna ska ha samt i vilken utsträckning man förmår skapa effektiva konfliktlösningsmekanismer också är avgörande för hur väl samarbetet fungerar (se till exempel Jentoft, 2003, Ostrom 2005, ICLARM 1998). I vilken mån rovdjursgrupperna också har någon form av inflytande är också ett viktigt villkor för att förvaltningsarrangemanget ska kunna karaktäriseras som någon form av samförvaltning.

Beroende på till exempel vilka motiv de olika ledamöterna har i gruppen, hur representativa de är osv. kan ge en indikation på i vilken utsträckning som rovdjursgruppernas arbete är långsiktigt socialt hållbart. Sammanfattningsvis utgår vi, som figur 3.2 visar att kontexten dvs. det sammanhang där rovdjursgrupperna verkar kan ha betydelse för aktörernas incitament till samverkan, vilket i sin tur påverkar för aktörernas interaktionsmönster och således också förutsättningarna att nå en hållbar eller robust form av förvaltning.

Figur 3.2: Ramverk för institutionell analys



Bearbetad med utgångspunkt från Oakerson, xxxx, ICLARM

4.1 Kontext

Trots att Västerbottens län täcker en dryg åttondel av Sveriges yta och därmed är Sveriges näst största län bor knappt tre procent av Sveriges befolkning i länet. Eftersom befolkningen i hög utsträckning dessutom är koncentrerad till kusten och kuststäderna Umeå och Skellefteå kan stora delar av inlandet och fjällområdet karaktäriseras som glesbygd (<http://www.vasterbotten.se/>). Att stora delar av länet är glest befolkat är en faktor som torde gynna förekomsten av rovdjur. I Västerbotten finns också fasta stammar av björn, järv, lo och kungsörn. Det finns däremot ingen fast etablering av varg även om det förekommer kringströvande vargar i länet. Så kallad skydds jakt förekommer på såväl lo som björn (<http://www.ac.lst.se/naturochmiljo/rovdjur/>). Mot bakgrund av de resursegenskaper som anses gynna samförvaltning är inget av rovdjuren, om man bortser från vargen, så allvarligt hotat i länet att det är menlöst att organisera en förvaltning av djuren (R1). Även om det genomförs årliga inventeringar av flera av rovdjuren råder det emellertid delade meningar om hur effektiva inventeringarna är vilket i sin tur gör att det också råder delade meningar om hur tillförlitliga de indikatorer som används är för att fastställa resursens kondition (R2). Det pågår till exempel diskussioner bland olika intresseorganisationer om inventeringsmetoderna är de rätta för att man ska kunna göra korrekta beräkningar av antalet rovdjur. Här pågår ett kontinuerligt arbete för att förbättra inventeringsmetoderna bland annat med hjälp av ny teknik. Nyligen har till exempel en omfattande björnsplinningsinventering genomförts i Västerbotten med avsikten att skaffa ett bättre underlag för förvaltningen av björn (<http://www.ac.lst.se/naturochmiljo/rovdjur/>). Ett syfte med de nya inventeringsmetoderna är att försöka överbrygga klyftorna främst mellan vetenskapligt baserad kunskap och traditionell kunskap (R3-4). Eftersom endast en av de egenskaper som anses underlätta samförvaltning är uppfyllt i Västerbotten förefaller förutsättningarna att etablera en hållbar förvaltning på regional nivå begränsad. Arbete pågår emellertid med att till exempel förbättra kunskapsläget, etablera gemensamma indikatorer och annat vilket talar för att förutsättningarna att förvalta resursen regionalt successivt kommer att förbättras.

När det gäller samhällets attribut finns det trots att länet är glest befolkat en risk att det uppstår konflikter mellan rovdjur och olika näringsutövare. Även om det enbart är två procent av befolkningen som är direkt sysselsatta i de areella näringarna kräver till exempel renskötseln stora geografiska ytor för att kunna bedriva naturbetesbaserad renskötsel. Inom länets rennäring finns ca 55 000 renar fördelade på dryga hundraåttio företag vilka i sin tur är fördelade på sju samebyar. Länets jordbruk är i hög utsträckning koncentrerade till kustområdet där det inte finns lika många rovdjur som i de inre delarna av länet och följaktligen inte lika stor risk för konflikter mellan rovdjur och näringsutövare. Länets fårael däremot med sina dryga 250 företag är emellertid betydligt mer utspridda över länet och riskerar därmed också i högre utsträckning att hamna i konflikt med olika rovdjur (statistiken hämtad från <http://www.vasterbotten.se/>).

Som nämndes ovan har skydds jakt införts på björn och lo, där syftet främst är att minska konflikterna mellan näringsutövare och rovdjuren. Antalet djur som får fällas beror bland annat på resultaten av de rovdjursinventeringar som genomförs (S3).

Eftersom ungefär 8 procent av länets invånare löser statligt jaktkort finns också en risk att det uppstår konkurrens om viltet mellan jägare och rovdjur (Jaktregistret 2005 11 02). I vissa delar av landet har till exempel jakthundar attackerats av rovdjur. Det är dock en relativt ovanlig förekomst i Västerbotten. Många jägare ser emellertid också ofta rovdjuren som en jaktbar resurs varför ett utökat antal rovdjur kan erbjuda fler jakttillfällen

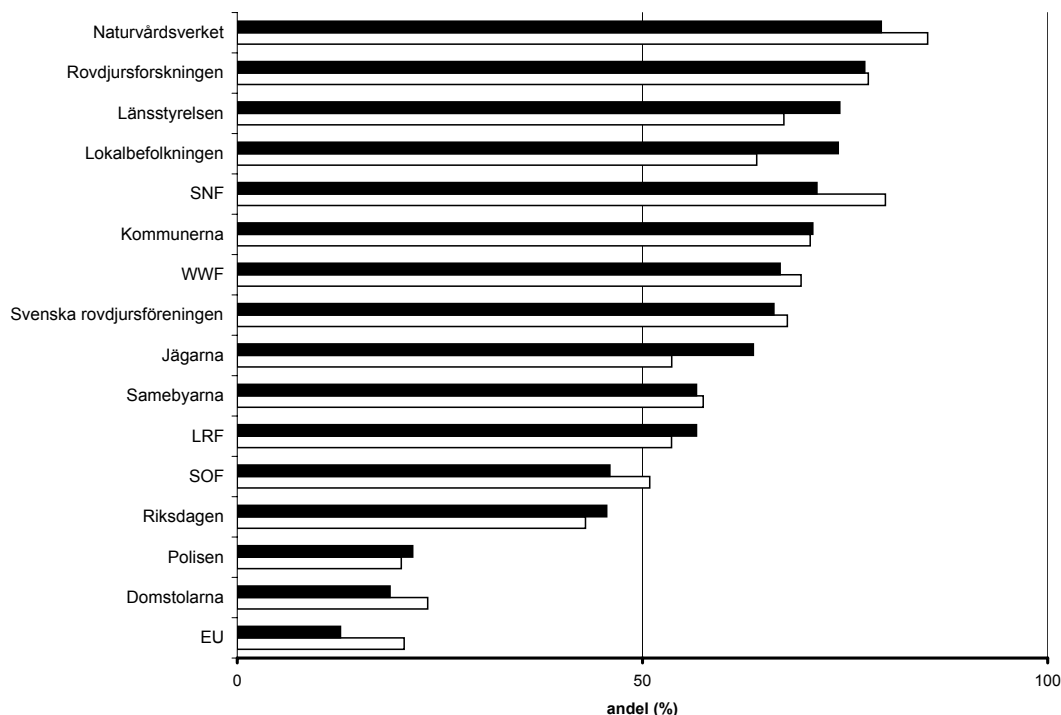
för fler jägare. Ur jägares perspektiv kan rovdjuren således ses ur såväl ett positivt som ett negativt perspektiv (<http://www.jagareforbundet.se/>).

Även om det finns risk för konflikter mellan rovdjur och näringsutövare visar FjällMistras attitydundersökning att flertalet av länets invånare är positivt inställda till den nya rovdjurspolitiken som föreskriver att antalet rovdjur ska öka (Ericsson & Sandström, 2005). Bevarandebestyrkelsen i länet är med andra ord relativt starka. När det gäller antalet björnar är emellertid bilden något annorlunda. I flera kommuner och då främst i kommuner med en stor björnstam finns stora minoriteter och i något fall till och med en majoritet av befolkningen som motsätter sig ett utökat antal björnar. Här finns en klyfta mellan de som bor i städerna och de som är bosatta på landsbygden där de flesta rovdjuren också finns, dvs. stödet för den nya rovdjurspolitiken är starkare i städerna och de större tätorterna och betydligt svagare i de mindre orterna och på landsbygden (Ericsson & Sandström, 2005). Det är i sig en indikation på att det saknas en gemensam förståelse för hur resursen fungerar vilket är negativt ur samförvaltnings synpunkt (S2).

Trots att det finns delade meningar om hur många rovdjur som ska finnas är, som figur 4.1 visar, stödet för att fler aktörer ska involveras i förvaltningen emellertid starkt i länet (Ericsson & Sandström, 2005). Västerbottningarna tycks med andra ord inte vara främmande för den nya förvaltningsform som introducerades i samband med att riksdagen antog en samordnad rovdjurspolitik. Figuren visar att stödet för Länsstyrelsen och Naturvårdsverket som förvaltare av rovdjur förvisso är starkt men västerbottningarna vill också stärka lokalbefolkningens och kommunernas inflytande liksom den ideella naturvårdens. Även jägarna, lantbrukarnas riksförbund och samebyarna vill västerbottningarna ge inflytande över rovdjursförvaltningen. Att länsborna vill involvera samtliga berörda intressen i förvaltningen kan tolkas som att stödet för samförvaltning är starkt. En tanke med den nya förvaltningen är att man genom den nya regionala förvaltningen ska involvera berörda intressen, skapa samförstånd kring rovdjurspolitiken och i någon mån överbrygga konflikter mellan rovdjur och människa. I vilken mån man faktiskt har lyckats involvera berörda intressen och skapa ett representativt organ är en av de frågor som behandlas i den här studien (S1). Om etableringen av rovdjursgrupper fungerar som avsett kan det leda till en ökad förståelse för hur rovdjuren i sig fungerar men också för hur rovdjuren fungerar i relation till människor och andra djur exempelvis tamdjur. På så sätt skulle till exempel tilliten mellan olika aktörer kunna öka vilket på sikt kan skapa en effektivare och mer legitim förvaltning (S3-4). Det kräver emellertid också att aktörerna kan fatta autonoma beslut dvs. att rovdjursgrupperna i de fall när de är eniga inte blir överkörda av överordnade organ eftersom det gör det menlöst att organisera sig (S5). Detta är också något som står i fokus i den här rapporten.

Mot bakgrund av såväl resursens (se R1-4 ovan) men kanske framförallt samhällets egenskaper (se S1-5) är förhållandena för att etablera samförvaltning kring rovdjuren som en gemensam resurs inte optimala. Förutsättningarna för att samförvaltning ska fungera bygger därmed till stor del på att man inom ramen för rovdjursgruppen förmår möta dessa ogynnsamma förhållanden genom att till exempel skapa delaktighet för berörda aktörer men också att man lyckas inrätta effektiva konfliktlösningssystemer (Ostrom 2005).

Figur 4.1 (AC10 från Ericsson och Sandström 2005)



4.2 Sammansättning av rovdjursgruppen i Västerbotten

Enligt regeringens proposition ska sammansättningen av rovdjursgrupperna i län med fasta rovdjursstammar bygga på ett brett urval av aktörer som på olika sätt är berörda eller intresserade av rovdjur. Förutom myndigheter som på olika sätt är ansvariga för att implementera rovdjurspolitiken ska representanter för såväl bevarande- som näringsintressen finnas med i grupperna. Mot bakgrund av detta fick gruppen i Västerbotten följande sammansättning.

Tabell 4.1 Rovdjursgruppens sammansättning i Västerbotten

Aktörer	Antal
Jägarnas Riksförbund/Landsbygds jägare	1
Lantbrukarnas Riksförbund/Privatskogsbruket	1
Länsstyrelsens naturvårdsenhet	1
Länsstyrelsens styrelse	1
Polismyndigheten i Västerbottens län	1
Svenska Jägareförbundet	1
Svenska Naturskyddsföreningen	1
Svenska Rovdjursföreningen	1
Svenska Samernas riksförbund	2
Västerbottens läns fåravelsförening	1
Västerbottens ornitologiska förening	1
Åklagarkammaren	1
Totalt	13

Sammansättningen motsvarar den ursprungliga sammansättningen med ett undantag. Representanterna för samebyarna begärde att få ytterligare en ledamot i gruppen med argumentet att de skulle kunna komplettera varandra. Eftersom rovdjursgruppen inte kunde enas om frågan skickades den vidare till avdelningschefen för miljö- och planavdelningen, Percy Gustavsson, för utredning (Minnesanteckningar från andra sammanträdet) Länsstyrelsen beslutade därefter att bifalla begäran mot bakgrund av att "det är renägarna som har de största problemen med de stora rovdjuren" (Lst beslut 2003-05-05)

4.3 Motiv för samarbete

En viktig förutsättning för att samförvaltning ska fungera är att motiven för samarbete bland de olika aktörerna som ingår i förvaltningsarrangemanget inte skiljer sig i alltför hög utsträckning eftersom det påverkar förutsättningarna att nå gemensamma överenskommelser. Av intervjuerna framkommer en rad olika motiv till samarbete vilka kan sammanfattas under fem punkter: inflytande, egenintresse, bevarande, kunskap och information. Det främsta motivet för de allra flesta i gruppen, förutom de ledamöter som företräder myndigheter, är att delta i gruppens arbete för att försöka påverka förvaltningen av rovdjuren. Svenska jägarförbundets representant menar till exempel att det finns en lång tradition inom förbundet att jobba med rovdjursfrågorna och att det finns "ett intresse av att vara med i samhällsdebatten" men också att driva Jägarförbundets policy i frågor som rör rovdjur. Enligt Svenska rovdjursföreningens representant är motivet för deltagande primärt att "ge en röst åt de intressenter som har en positiv syn på förekomst av rovdjur". Även LRF:s representant menar att motivet för deltagande i rådet är att kunna påverka rovdjurspolitiken för att på så sätt hitta en balans mellan bevarande av rovdjur och näringsintressen "där inte människor i allmänhet lider oacceptabel skada".

De ledamöter som representerar olika näringar som till exempel jordbruk, fåravel eller rennäring lyfter, förutom inflytande, också fram egenintresset som ett motiv för deltagande. Fåravelsföreningens representant framhåller till exempel att motivet för samarbete är att minska konflikter eftersom "(D)et är ju vi som drabbas först inom jordbruksnäringen när antalet rovdjur ökar".

När det gäller Naturskyddsföreningen, Rovdjursföreningen och Ornitologerna finns förutom ett uttalat motiv att bevara rovdjuren också att bidra med kunskap kring rovdjuren. Ornitologernas representant menar till exempel att ett motiv för att delta är att "bidra med kunskap och förhoppningsvis att få folk att förstå och få mer kunskap kring örnen, vad den gör, vad den äter" samt att den inte beskattas för hårt eftersom det är en fågel som är känslig för störningar och påverkan från människor.

Det finns också ett motiv särskilt bland de ledamöter som representerar myndigheter som till exempel polis och åklagarväsende att bidra med information kring rovdjuren. Det rör sig om information inåt mot rovdjursgrupperna rörande till exempel jaktbrott men också information utåt från rovdjursgruppen till allmänheten kring förvaltningsplaner, behandling av problemdjur och annat.

De flesta av gruppens ledamöter har fler än ett motiv till varför de vill samarbeta kring rovdjursfrågor. De flesta vill på något sätt påverka förvaltningens inriktning. Att föra in kunskap om rovdjuren är också ett viktigt motiv för de flesta av ledamöterna. Betoningen på de olika målen är emellertid lite annorlunda då närings- och jägarintressena i första hand lyfter fram inflytande medan bevarandebestånd och myndigheterna i första hand poängterar kunskap och informationsspridning.

4.4 Representativitet

En viktig förutsättning för att samförvaltning ska fungera är att alla aktörer som är berörda av rovdjuren också finns representerade i förvaltningsorganet. Om inte öppnar man upp för

möjligheterna till ifrågasättande från grupper som exkluderats från samarbetet samt att möjligheterna att nå en ökad regelefterlevnaden minskar.

Av regeringens direktiv framgick det att sammansättningen skulle bygga på ett brett urval av ledamöter. I Västerbotten skötte länsstyrelsen det ursprungliga urvalet av organisationer och tillfrågade även de olika intressena om de ville vara med i gruppen. Förutom att samebyarna begärde och fick ytterligare en ledamot i gruppen är sammansättningen densamma som vid starten även om till exempel Svenska rovdjursföreningen bytt ledamöter sedan rovdjursgruppens arbete påbörjades.

Så gott som samtliga ledamöter i rovdjursgruppen i Västerbotten anser i stort att sammansättningen motsvarar de intressen som finns i länet. Ordföranden i rådet menar till exempel att i de fall som man har saknat information så har man sett till att kompensera det. "Jag tycker faktiskt att vi har en bra representation. Jag har inte känt att jag har saknat några infallsvinklar och har vi gjort det så har vi beställt ytterligare kompetens på våra möten". Ordföranden får medhåll av representanten för Jägarnas riksförbund; "Någonstans måste man börja och det här har blivit en ganska skaplig konstellation för här kan du ha en vettig debatt om du vill få fram dina tankesätt".

Det har emellertid förekommit diskussioner om att ytterligare aktörer borde inkluderas och i intervjuerna framkommer exempel på intressen som kanske borde vara representerade. Några av de intressen som nämns är storskogsbruket eller företrädare för kommuner och då särskilt inlandskommuner eftersom det är där som de flesta rovdjuren finns i dagsläget, samt företrädare för rovdjursforskningen och rovdjursturismen. Även organisationen Djurens rätt som ett exempel på en organisation som har ett helt annat synsätt på djur jämfört med de nu representerade aktörerna nämns av en av respondenterna på en direkt fråga om det är någon grupp som eventuellt borde vara representerade. Ingen grupp har emellertid gjort anspråk på att få tillträde till rovdjursgruppen vilket möjligen indikerar att man har funnit en bra lösning.

4.5 Informationsvägar till allmänheten

För att representationen ska fungera är det emellertid viktigt att det också finns upparbetade kanaler mellan de representanter som finns i rovdjursgruppen och de organisationer och myndigheter som de representerar. Frågan har varit uppe till diskussion på flera möten med rovdjursrådet och var huvudtema för ett möte där samtliga representanter redovisade hur man dels försöker samla in synpunkter från den egna organisationen dels hur man försöker återföra information från rovdjursrådet. Metoderna varierar med alltifrån mejlinglistor, till att man återför information på styrelsemöten, årsmöten eller medlemsmöten. Samtliga ledamöter medger emellertid att det är svårt att föra tillbaka information till de egna och ännu svårare att föra ut information till allmänheten och många efterlyser till exempel en hemsida för rovdjursgruppen dit man kan hänvisa intresserade medlemmar eller en intresserad allmänhet. Svårigheterna att föra ut information är förvisso ingenting som är unikt för rovdjursgruppen utan snarare ett av den representativa demokratins generella problem som också saknar enkla lösningar. Förutsättningarna att få den regionala rovdjursförvaltningen att fungera skulle sannolikt öka om länken mellan ledamöterna och respektive organisation/myndighet förstärktes.

4.6 Syn på de centralt uppställda rovdjursmålen

Eftersom rovdjursrådet är sammansatt dels av grupper som arbetar för bevarandet av rovdjur, dels grupper som företräder intressen som på olika sätt riskerar att hamna i konflikt med rovdjuren kan vi förvänta oss att det finns olika synpunkter kring de

antalsmål som riksdagen fastställt. Hur stora skillnaderna är kan ge en vink om möjligheterna att kompromissa och nå eventuella överenskommelser inom gruppen.

Såväl Naturskyddsföreningen som Rovdjursföreningen samt Ornitologerna (när det gäller kungsörnen) ställer sig bakom riksdagens mål. Naturskyddsföreningens representant menar emellertid att det *"inte får vara så att de här nivåerna som man talar om som miniminivåer uppfattas som maximinivåer. Vi är rätt så måna om att föra fram att vi måste sikta längre – det måste få finnas mer rovdjur"*. Rovdjursföreningens representant menar att *"De är väl rimliga utifrån två avväganden, dels att det ska finnas livskraftiga stammar och att Sverige bär ett ansvar för att även inom de här gränserna förhålla sig till det"*.

Av motsatt uppfattning är framförallt renägarnas representant som på frågan om riksdagens mål är rimliga svarar *"Nej jag tycker ju att de har höjt målen alldeles för högt"*. Såväl Lantbrukarnas riksförbund som de två olika jägarrepresentanterna förhåller sig också kritiska till riksdagens antalsmål även om de alla medger att frågan är komplicerad. Svenska Jägarförbundet framhåller till exempel att organisationen ställde sig bakom rovdjursutredningens mål medan man inte till fullo ställer sig bakom de mål som riksdagen fastställde och det gäller särskilt nivån på vargstammen där förbundet föreslagit en maximinivå för antalet vargföringringar till 15 stycken vilket ska jämföras med riksdagens etappmål på 20 föringringar. Representanten för Jägarnas Riksförbund menar att det är beroende av hur stammarna förvaltas och i vilken mån man förmår undvika konflikter med människor. *"Om djuren inte koncentreras till vissa län eller kommuner utan istället fördelas över hela landet skulle detta inte utgöra något problem. Frågan är hur man kommer dit?"*.

Som citaten ovan visar finns det delade meningar kring hur många djur det ska finnas av varje art. Flera av representanterna menar emellertid att frågan är komplicerad och att det måste göras många avvägningar mellan olika intressen varför det ändå finns utrymme att diskutera frågan och hur djuren bör förvaltas. Det i sig är en indikation på att det finns ett visst spelrum för kompromisser. Hur stort det utrymmet är har ännu inte kommit till uttryck eftersom rovdjursgruppen i Västerbotten inte har arbetat med att fastställa ett exakt antal rovdjur utan snarare jobbat med miniminivåer och i vissa fall maximinivåer för antalet föringringar av olika djur. Medan flertalet i gruppen kan ställa sig bakom miniminivåerna för de olika djuren råder det delade meningar om maximinivåerna. De allra flesta ledamöterna menar emellertid att det inte är länsstyrelsens sak och därmed inte heller rovdjursgruppens primära uppgift att ta ställning till målen. Vill man påverka målen måste man i första hand vända sig till riksdagen. Däremot finns möjlighet att på regional nivå påverka var rovdjuren ska finnas och i vilken takt de ska återetableras. Trots att vitt skilda synsätt finns representerade i gruppen är inga extrema ståndpunkter representerade i gruppen vilket torde öka förutsättningarna att nå kompromisser.

4.7 Synen på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen

En annan viktig förutsättning för att rovdjursgruppen ska fungera är att det finns likartade synsätt när det gäller målsättningar dvs. vad som är syftet med det gemensamma arbetet men också att man har en någorlunda gemensam uppfattning om vilken roll som man förväntas spela?

Enligt respondenterna finns det flera olika mål med rovdjursrådets verksamhet. Länsstyrelsens representant menar att en viktig uppgift är *"att öka förståelsen mellan grupperna och organisationerna som sitter med i rovdjursrådet"* men också att skapa ett informationsflöde i båda riktningarna dvs. både från länsstyrelsen till de olika organisationerna men också från organisationerna till länsstyrelsen. Det huvudsakliga målet med

rovdjursgruppens arbete är emellertid att *"få en regional delaktighet i rovdjursbesluten"*.

Ordföranden i rådet menar att man jobbat mycket med att förankra direktiven och att gruppen ska diskutera och lämna förslag men att gruppen däremot inte har något uppdrag att fatta beslut i förvaltningsärenden.

Naturskyddsföreningens representant beskriver uppdraget på ett likartat sätt: *"Det är att vara ett rådgivande organ till Länsstyrelsen när de arbetar med rovdjursfrågor så att de får en viss känsla för vad folk ute i länet tycker, i alla fall de som är organiserade i någon förening. Sen är det också att föra ut de beslut som fattas till folk så att vi ökar acceptansen för besluten."* Även Rovdjursföreningen, liksom ornitologerna, pekar på rovdjursgruppens rådgivande roll, men också att man har en pedagogisk och folkbildande uppgift.

Flera av de övriga ledamöterna är något mer konkreta i sin beskrivning av gruppens mål och uppgifter. Lantbrukarnas Riksförbund pekar till exempel främst på målet att hitta en rimlig plan eller förvaltning av rovdjuren och att gruppens uppgift blir att försöka samla ihop intryck från olika intressegrupper i samhället – dvs. att på ett demokratiskt sätt försöka fånga upp vad olika intressegrupper tycker och väga samman dessa. Jägarförbundet definierar målen som att gruppen *"inom ramen för den rovdjurspolitik som är beslutad inom regering och riksdag ska försöka få fram en förvaltning som är rimlig för det här länet och lägga lite regionala aspekter på då den förvaltningen"*. Liknande synpunkter förs också fram av rennäringens och fåravelns representanter.

Även om flera av svaren från ledamöterna i Västerbottens rovdjursgrupp är variationer på samma tema betonar vissa av ledamöterna gruppens rådgivande roll medan andra lyfter fram målet att skapa en regionalt anpassad förvaltning. Att det finns olika förväntningar kring rovdjursgruppens roll kan i sig utgöra ett problem eftersom de som förväntar sig att rovdjursgrupperna ska kunna arbeta mer operativt riskerar att bli besvikna om det är så att de förslag till förvaltning som framförs inte omsätts i praktiken.

4.8 Samarbetsformer och arbetsklimat

Rovdjursgruppen i Västerbotten sammanträder ca fyra gånger per år. Förutom att forskare eller andra experter på de olika rovdjuren varit inbjudna att berätta om den forskning som utförs om respektive djur har gruppens möten till stor del byggts på att ledamöterna aktivt involverats i mötesprocessen. När det gäller arbetsmetoderna har det till exempel ställts stora krav på att ledamöterna är väl förberedda och kan presentera den egna organisationens eller myndighetens syn på olika frågeställningar som rör rovdjuren. Flera av respondenterna menar att det här arbetssättet också är en viktig förklaring till att man har kommit så pass långt i upprättandet av förvaltningsplaner. Många lyfter i det sammanhanget fram länsstyrelsens rovdjursansvarige, Michael Schneiders, roll som samordnare men också som processledare i den meningen att det finns frågor att ta ställning till vid varje möte och att alla på så sätt får komma till tals och säga sin mening. Även ordförandens roll har lyfts fram som viktig i sammanhanget. Jägarförbundets representant sammanfattar med de här orden mångas uppfattning om gruppens arbetssätt: *"Jag har aldrig suttit i någon sådan grupp där vi har haft så stora krav på att komma fram och presentera vår syn, men å andra sidan är det nyttigt, för det har fått alla att agera. Jag tycker att det har varit ett väldigt bra upplägg"*.

Några menar emellertid att man träffats för ofta och åklagarväsendets representant menar att man i Västerbotten, jämfört med i Norrbotten, lägger alltför stor vikt vid att hålla de tidsplaner för upprättandet av förvaltningsplaner som fastställts av Naturvårdsverket. *"I Västerbotten är det lite framstressat allting..."* Man har nog tagit lite för allvarligt på hur lång tid det här får ta, i Västerbotten. Man kör på liksom enligt

planerna. I Norrbotten har de sagt – Glöm det – det här tar mycket längre tid”.

När det gäller samarbetsformer och arbetsklimat menar sambyarnas representant att det fungerar även om det ännu är för tidigt att bedöma vilka effekterna kommer att bli av samarbetet på lång sikt. *”Jag ser det ju som så att det är en bra grupp på så sätt att det är inom länet som vi får resonera om det här”*. Även Lantbrukarnas Riksförbunds representant hävdar att gruppen har ett bra diskussionsklimat och menar att *”vi har försökt diskutera oss fram till lösningar som alla känner är möjliga att acceptera. Det har blivit beslut i konsensus, det har aldrig varit någon votering eller något utan man har diskuterat sig fram till vissa ramar där alla känner att vi kan ligga och det känns rimligt. Det har inte varit några större motsättningar”*.

Också Rovdjursföreningens representant menar att det är ett positivt arbetsklimat i gruppen, trots att det finns så många olika intressen. Rådets ordförande håller med och menar att *”(J)ag tror att man i sina roller sett möjligheten att faktiskt vara med och påverka utifrån deras egna perspektiv och det tror jag har varit viktigt för alla de här näringarna. Jag tror att det har varit den viktigaste orsaken. Man har fått lyfta fram, man har fått föra diskussionerna, man har, vilket jag tycker har varit fantastiskt i den här gruppen, man har respekterat de andras åsikter”*.

Att ledamöterna visar respekt för varandra är något som flera av respondenterna lyfter fram som en viktig förklaring till det goda arbetsklimatet. Många medger emellertid, respekten till trots, att problem uppstår när man ska väga samman alla olika intressen. Ordföranden menar dock att den kunskapsuppbyggnad som kontinuerligt sker i gruppen medför att de beslut som gruppen fattar är väl underbyggda och att olika alternativ problematiseras. *”Om vi gör på ett sätt får den här näringen problem, gör vi på ett annat sätt så får kanske en annan näring problem och sedan försöker vi hitta någon form av gyllene medelväg”*.

Ornitologernas representant beskriver den metod som använts för att hitta den gyllene medelvägen eller den minsta gemensamma nämnaren som en tvåstegsprocess. *”Jag tycker att vi har resonerat oss fram och sedan har det blivit ett förslag som Länsstyrelsen har kommit med på papper efter diskussionerna och så får vi diskutera igenom det igen”*. I många fall har det gått till så att i samband med att protokollet från föregående möte ska justeras har ledamöterna möjlighet att lägga synpunkter på den tolkning som protokollföraren har gjort av mötets diskussioner och antingen ansluta sig, justera eller reservera sig mot de ståndpunkter som finns i protokollet.

Det är emellertid en metod som inte samtliga ledamöter uppfattar som glasklar. Naturskyddsföreningens representant menar till exempel att *”Rådet har inte alltid definierat vad vi egentligen har sagt. Ibland kanske man tror att vi har sagt någonting, men det är ganska sällan som vi definierar att rådet tycker det här eller att vi röstar om något. Det gör vi nästan aldrig. Ofta är det därför ganska löst vad rådet egentligen tar ställning för”*. En lösning på den problematiken enligt Naturskyddsföreningens representant vara att i de fall när man inte kan enas övergå till att majoriteten med hjälp av votering fastställer gruppens åsikter. På så sätt skulle eventuella missförstånd rörande rådets ståndpunkter inte kunna uppstå. Även polisens representant är inne på en liknande lösning eftersom det finns motsättningar inom gruppen och konsekvensen av det *”gör ju att diskussionerna blir ganska slätstrukna, framförallt besluten eller resultaten blir ganska intetsägande egentligen, enligt min uppfattning. Eftersom man kompromissar så mycket så blir det ingenting kvar. Man vågar alltså inte köra över någon grupp och egentligen så kanske man måste våga göra det för att kunna ta ett beslut som verkligen visar vad rovdjursgruppen tycker. Eller vad majoriteten tycker kanske jag ska säga”*.

Även om de flesta av respondenterna anser att det är ett gott arbetsklimat i gruppen och att man därigenom förmår att resonera sig fram till olika förslag är således meningarna delade om hur hållbar denna metod är i längden. Det råder också delade meningar om man egentligen fattar några beslut och i så fall vilken betydelse det har. Här ställs två etablerade konfliktlös-

ningsmetoder emot varandra. Å ena sidan den deliberativa konsensusbetonade metoden vars fördelar är att alla gemensamt tar ansvar för de beslut som fattas men vars nackdel är att man ofta måste enas om en minsta gemensamma nämnare. Å andra sidan majoritetsprincipen vilken ofta är effektivare än konsensusmetoden men där risken att samma grupp av ledamöter alltid hamnar i minoritet vilket i sin tur leder till att den gruppen lämnar samarbetet vilket underminerar förutsättningarna att legitimera samarbetet. Valet mellan de två konfliktlösningsslag metoderna är inte enkel och har såväl för- som nackdelar. I det senare fallet väcks också ofta frågan om på vilka grunder de olika ledamöterna är representativa och eller likvärdigt representerade i gruppen och, vilket skulle kunna vara aktuellt i det här fallet, har rätt att fatta beslut för gruppens räkning, även om det enbart rör sig om råd till ett överordnat organ.

4.9 Uppfattningar om det egna inflytandet

När det gäller gruppens inflytande är det nödvändigt att ta hänsyn till inflytandet internt i den egna gruppen men också inflytandet i relation till länsstyrelsens styrelse samt Naturvårdsverket. Här uppstår frågan om vi överhuvudtaget kan definiera rovdjursgruppens verksamhet som någon form av samförvaltning eller inte. Enligt den definition av samförvaltning som används i den här studien måste den lokala eller regionala nivån åtminstone ha en rådgivande roll i förhållande till beslutsfattarna men förutsättningarna för hållbar förvaltning, åtminstone ur legitimitetssynpunkt, ökar givetvis om inflytandet är högre. Man måste också ha ett reellt inflytande dvs. det får inte enbart handla om beslut på den operationella nivån till exempel rörande inventeringar om rovdjur utan man måste ha inflytande över de planer som styr förvaltningen.

För att mäta inflytandet har vi använt oss av den så kallade samförvaltningstrappan som presenterades inledningsvis (se figur 2.1). Respondenterna har helt enkelt fått pricka in var på trappan som de uppfattar att gruppens inflytande befinner sig.

De flesta i gruppen, med ett par undantag, menar att gruppens inflytande ligger någonstans mellan steg fyra och fem, dvs. mellan att vara rådgivande och att ha instiftat ett samarbete. Fårägarnas representant i gruppen menar emellertid att inflytandet enbart ligger någonstans mellan 2 och 3 dvs. att staten enbart kommunicerar eller konsulterar gruppen i frågan och att man inte har något inflytande alls eftersom beslutet om hur många rovdjur som ska finnas redan är fattat på en annan nivå. Gruppen har således enbart att acceptera de mål som redan finns fastställda.

Figur 4.2

Kommentar: Eftersom flera av respondenterna hade svårt att peka

Förvaltningsgrad	Definition	Respondenternas definition av inflytande i Västerbotten
7. Partnerskap inrättas	Parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt	
6. Styrelser för gemensam förvaltning av rovdjur inrättas	Gemensamma målsättningar för förvaltningen av rovdjur upprättas och den lokala och centrala nivån fattar gemensamma beslut där den centrala nivån finner det lämpligt.	1
5. Samarbete	De lokala aktörerna ges möjlighet att via förhandlingar delta i utvecklandet av och implementeringen av planer. Fortfarande är inflytandet vid beslutsfattandet begränsat.	3
4,5		4
4. Rådgivande organ inrättas	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta med en rådgivande funktion i utvecklingen av förvaltningsplaner.	3
3. Kommunikation	Informationsutbyte sker mellan parterna. Den lokala nivåns kunskap börjar tas tillvara och den lokala nivån involveras till exempel vid inventering eller liknande åtgärder.	
2,5		1
2. Konsultation	Parterna möts (vanligtvis sent i beslutsprocessen). Lokala aktörer har möjlighet att framföra synpunkter på förvaltningen av rovdjuren.	
1. Information	Lokala aktörer informeras om beslut som redan fattats, envägskommunikation mellan den centrala och lokala nivån.	

ut ett trappsteg utan hävdade att man befann sig någonstans mittemellan två trappsteg har trappan kompletterats med dessa kategorier. De flesta är förvisso medvetna om att gruppen enbart har en rådgivande funktion i förhållande till länsstyrelsens styrelse, men anser

att gruppen har kommit lite längre i Västerbotten än att enbart vara rådgivande eftersom man deltar i utvecklandet av förvaltningsplanerna. Inflytandet kan emellertid variera beroende på vilken fråga det handlar om. Polisens representant i gruppen sammanfattar vad många i gruppen anser *"rovdjursgruppen är rådgivande och ingenting annat. Och det är ju så vi har jobbat och ska jobba. Jag menar att vi måste ha klart för oss att vi är inget beslutande organ, det är precis som Viltvårdsnämnden, det är också bara ett rådgivande organ till länsstyrelsen, de kan ju ta vilka beslut de vill sen i alla fall. Men oftast, min erfarenhet från Viltvårdsnämnden det är ju att Länsstyrelsen följer de råd vi ger till i princip 100 %. Och det bör man kanske utgå ifrån att det blir likadant med rovdjursgruppen"*.

Länsstyrelsens representant bekräftar att länsstyrelsen undviker att fatta andra beslut än de råd som rovdjursgruppen kommit fram till, om det inte är absolut nödvändigt. Det innebär också enligt rovdjursansvarige att gruppen förflyttat sig ett steg upp längs samförvaltningstrappan, dvs. steg fem, eftersom gruppen deltar i utvecklandet av förvaltningsplanerna och även förväntas delta i implementeringen av planerna.

Naturskyddsföreningens representant menar emellertid att även om gruppens inflytande ligger någonstans mellan steg 4 och 5 så bör inte gruppen fatta några egentliga beslut. *"Jag tycker nog att ansvaret och makten ska ligga på länsstyrelsen. Jag tycker att man ska vara ganska tydlig med att länsstyrelsen har ansvar för att förvalta rovdjuren i länet och då måste de fatta besluten också. Då måste de stå för det vare sig det är bra eller inte"*.

Mot bakgrund av den definition av samförvaltning som används i den här studien kan gruppens verksamhet i nuläget definieras som samförvaltning (om än en låg grad av samförvaltning), förutsatt att de råd som gruppen ger länsstyrelsen också på allvar övervägs. Det är många i gruppen som uttrycker farhågor kring just detta dvs. att gruppen kanske förmår komma överens internt men att överordnade organ inte behöver följa besluten och vilka konsekvenser det i så fall medför. Med utgångspunkt från samförvaltningens principer är förvaltningen mer hållbar om det är så att det finns en samsyn mellan de olika förvalt-

ningsnivåerna dvs. att de olika nivåerna är sammanflätade för att på så sätt komplettera varandra och fördela uppgifter till rätt nivå (Carlsson & Berkes 2005). Beroende på att man befinner sig i ett relativt tidigt skede av gruppens arbete när intervjuerna utförs är det fortfarande lite väl tidigt att uttala sig om gruppens egentliga inflytande i relation till olika förvaltningsnivåer. Många uttrycker emellertid farhågor över att till exempel Naturvårdsverket inte ska ta hänsyn till de kompromisser som gjorts i rådet. Jägarförbundets representant jämför till exempel med viltvårdsnämnden där strategin har varit enkel. *"Där har vi haft tanken att om vi sitter som ett rådgivande organ och vi är överens eller det finns en majoritet för en viss linje och länsstyrelsen börjar gå emot det här konsekvent eller ofta, vilket de har all rätt att göra eftersom vi är ett rådgivande organ, då måste man överväga om man ska sitta där. (...)"*Så är det ju med rovdjursrådet också, har man nu ett rovdjursråd där vi har diskuterat frågor och sådant, marginella justeringar måste man ju lägga, helt skulle man få ett förhållande där länsstyrelsen nu köper in annorlunda förslag så får man ju fundera på om man ska vara med i rovdjursrådet".

4.10 Förväntat utfall enligt respondenterna

Optimalt sett leder samförvaltning till en långsiktigt hållbar utveckling ur såväl ett ekologiskt, ekonomiskt som socialt perspektiv. När samförvaltning fungerar förväntas det till exempel dämpa konflikter men även leda till en mer flexibel, effektiv och legitim förvaltning eftersom man skapar en arena för att lösa konflikter, besluten fattas närmare de som berörs av förvaltningen och förtroende växer fram som en effekt av samarbetet vilket i sin tur leder till högre regelefterlevnad. Eftersom rovdjursgrupperna är relativt nybildade är det inte möjligt att säga i vilken utsträckning som den nya förvaltningsformen faktiskt är långsiktigt hållbar. Med utgångspunkt från arbetet i grupperna så här långt har emellertid respondenterna fått svara på frågor om vad de tror blir utfallet av samarbetet.

I vilken mån uppfattar ledamöterna i Västerbottens rovdjursgrupp att den nya formen av förvaltning är ekologiskt hållbar? Flertalet anser att målen för de olika rovdjursarterna är rimliga. Några, däribland samebyarnas representant anser att målen är för högt satta medan andra däribland Naturskyddsföreningens representant menar att målen är ekologiskt hållbara givet att man ser målen som minimimål och att antalet djur successivt ska utökas. Det finns med andra ord delade meningar på den här punkten. Det råder också delade meningar om hur hållbara målen är för de olika djuren. Några uttrycker farhågor om de mål som finns uppsatta för till exempel varg och järv är otillräckliga, medan man däremot är ganska övertygad om att målen för såväl björn, lo och kungsörn är rimliga. Här kopplar man dock samman de ekologiska målen med såväl de ekonomiska som de sociala målen. Att nå en ekologiskt hållbar lösning kräver att det finns legitima ersättningsystem för de som drabbas ekonomiskt av rovdjuren men också att människor de facto accepterar till exempel en ökning av antalet björnar.

Frågan om ekonomisk ersättning för rovdjursdödade tamdjur ligger förvisso inte i det uppdrag som rovdjursgrupperna har att utföra. Kritik mot ersättningsystemen har emellertid framförts vid ett flertal tillfällen i gruppen. Fårägarnas representant är kritisk till att det inte diskuterats mer ingående. *"Det har inte ens varit uppe som jag upplever det. Visst de säger att det finns ersättningar att söka men de är undermåliga. Man får ju betalt för varje tacka och lamm som har blivit rovdjursdödat, och det är ju för alla man hittar, men den tid man har lagt ner på att hitta dem får man inte betalt för"*. Även samebyarnas representant är kritisk till ersättningsnivåerna och menar till exempel *"om det har varit en lyckad flyttning och det inte blir några strövrenar kvar så har rovdjuren svårt att klara sig. Så hela tiden baseras det på att renskötseln håller maten åt dem. Hade vi inte haft renskötseln så hade det inte kunnat vara så mycket rovdjur... vi ska inte vara rovdjursuppfödare utan vi är producenter av renkött"*. Flera av de övriga ledamöterna är också inne på att ersättningsystemen måste anpassas till ett utökat antal rovdjur, men påpekar också att det formellt sett inte ligger inom rovdjursgruppens mandat att behandla den frågan men att man däremot naturligtvis kan försöka bilda opinion i frågan. Några av ledamöterna hyser farhågor kring den framtida betalningsviljan för det utökade antalet rovdjur, däribland representanterna för ornitologerna och rovdjursföreningen som också ifrågasätter om det är rimligt att ta så stor ekonomisk hänsyn till exempelvis rennäring och annan tamdjurnäring. Även här behövs en anpassning från dessa näringar till de förändrade förutsättningar som följer av den nya rovdjurspolitiken menar man.

I vilken utsträckning kan då en decentraliserad rovdjursförvaltning bidra till att legitimera rovdjurspolitiken. Några menar att det helt och hållet beror på utfallet av samarbetet och att det är för tidigt att säga någonting om detta ännu. Flera av ledamöterna anser däremot att det finns förutsättningar att öka legitimiteten eftersom man inom ramen för politiken kan anpassa förvaltningen till regionala förutsättningar. Det är emellertid delvis beroende av hur rovdjursgruppen förmår förankra och föra ut de förvaltningsplaner som man varit med och utformat, men också att man förmår förändra förvaltningsplanerna i relation till förändrade förutsättningar i länet. Några lyfter också frågan om i vilken mån som man snabbt förmår hantera så kallade problemdjur.

På frågan om den decentraliserade förvaltningen kommer att ha någon inverkan på regelefterlevnaden är många emellertid pessimistiska. Flera när emellertid förhoppningen att den nya rovdjurspolitiken på sikt ska leda till ökad regelefterlevnad till följd av att regelverket för att hantera rovdjuren också anpassas till lokala förutsättningar.

5.1 Kontext

Norrbottn är Sveriges till ytan största län och täcker 25% av landets totala yta. Befolkningstätheten är låg, med en tydlig koncentration ute vid kustbandet där residensstaden Luleå ligger, samt de tre andra större orterna Piteå, Boden och Älvsbyn. Fyrkanten, som dessa orter kallas, är Norrbottens ekonomiska och politiska centrum. Stora områden i länet är naturreservat eller nationalparker och två områden finns med på Unescos världsarvslista, varav 95 % av den skyddade arealen ligger ovan gränsen för fjällnära skog. Länet har också problem med utflyttning och en allt högre befolkningsskoncentration i fyrkanten, på inlandets bekostnad (Länsstyrelsen i Norrbotten 2004). Landsskapsmässigt dominerar länet av fjäll och skog, ytterst liten del av arealen är bebyggd mark eller jordbruksmark (Länsstyrelsen i Norrbotten 2004). Andelen jägare i länet är stor, 37 % av hushållen har en hushållsmedlem som jagar att jämföra med 13 % i riket, och jaktturismen är enligt många ett framtidshopp (Ericsson et.al. 2005). Hela länet är dessutom renskötselområde, och renskötseln är en stor näring i länet. Den sysselsätter lika många som LKAB. Både jakten och renskötseln drabbas på olika sätt av rovdjursförekomst. Skogsindustrin är också en stor aktör i länet, en skogsindustri som i och för sig kanske inte lider så mycket av rovdjurskadorna i själva bruket, men som även har exempelvis jaktarrenden som en inkomst och därmed påverkas även skogsbruket av rovdjursstammarna (Sveaskog, 2005). Jordbruket är en liten sektor i länet, men det finns ändå en lokal livsmedelsproduktion, både i form av jordbruk och i hållning av tamdjur. Länet dominerar av småjordbruk och över en fjärdedel av alla jordbruk i Norrbotten har under 5 hektar mark (Länsstyrelsen i Norrbottens län 2004). Geografiskt ligger Norrbotten långt bort från rikets maktcentrum i Stockholm, ett faktum som riskerar att öka motsättningen mellan lokal- och centralmakt. Det finns fasta stammar av både björn, lo, kungsörn och järv i Norrbotten, där länet har huvuddelen av landets järvstam. Varg förekommer i form av strövvargar som kommer in i länet endera österifrån från Finland och Ryssland, eller söderifrån från Mellansverige (Länsstyrelsen i Norrbottens län 2005). Med vargen som undantag så är inget av rovdjuren så hotade att det är meningslöst att förvalta dem (R1). I jämförelse med riket i sin helhet så är också många negativa till de uppsatta rovdjursmålen och vill minska dem (Ericsson och Sandström 2005, figur BD5-9). Det finns erfarenhet av organisering i länet i form av både ideella föreningar och intresseorganisationer, varav vissa även tidigare varit involverade i länsstyrelsens arbete i form av remissinstanser eller haft representanter i nämnder.

Norrbottn är ett län med stora kontraster, som länsstyrelsen i Norrbotten skriver i sin informationsfolder "Bilder från Norrbotten" (2002). Här finns både Norrlands största tätortsregion (fyrkanten) med 150 000 invånare och Sveriges mest glesbefolkade områden. Länet har ett flertal etniska grupperingar med historiska konflikter i bagaget, mest tydlig kanske den mellan samer och svenskar, en motsättning som idag underbyggs av motstridiga ekonomiska intressen (Sametinget 2005). Denna heterogenitet visar sig också i att länet har flera större språk varav de tre största är finska, svenska och samiska (Länsstyrelsen 2002, s. 4). Både skillnader mellan befolkningstäthet och skillnad i formerna för näringsutövning, likaväl som etniska motsättningar riskerar att försvåra en samsyn på rovdjursförvaltningen. Ett exempel på detta är att det råder stor oenighet kring inventeringsresultaten, delvis på grund av misstro mellan myndighet och lokalbefolkning, men också på grund av bristen på förtroende för inventeringsmetoderna (R2-4).

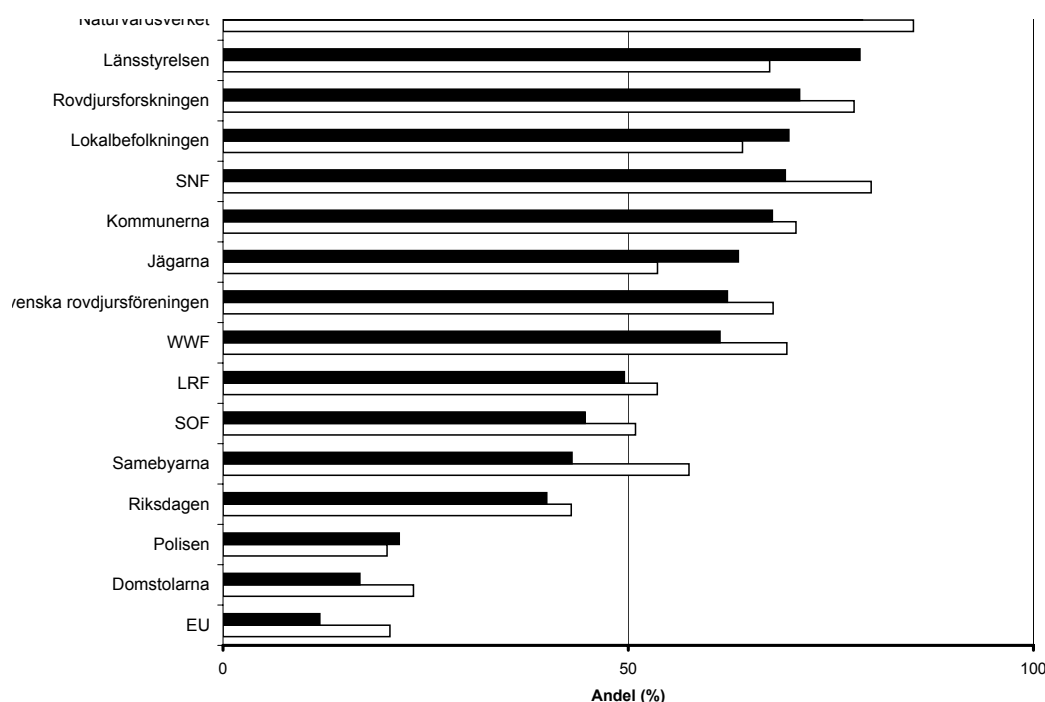
Endast en av de förutsättningar som skapar en gynnsam miljö för samförvaltning är således uppfylld i Norrbotten, något som

begränsar möjligheten att skapa en väl fungerande regional förvaltning. Det stora problemet är inventeringarna och att det inte finns en samsyn angående hur inventeringarna bör genomföras eller hur tillförlitliga resultaten är. Detta påverkar också brukarnas syn på resursen och försvårar för att skapa en gemensam förståelse för hur resursen fungerar, eller hur hårt den kan brukas (S2-3).

Enligt Ericsson och Sandström (2005) vill en majoritet av Norrbottningarna att Naturvårdsverket och Länsstyrelsen ska delta i förvaltningen, medan stödet för att EU, domstolarna och polisen ska delta är lågt. Stödet för Naturvårdsverket är lägre än i riket som helhet, men fortfarande stort. Det som utmärker Norrbotten i förhållande till resten av landet vad gäller vem som bör delta i rovdjursförvaltningen är ett större förtroende för jägarna och lokalbefolkningen, samt mindre för ideella naturvårdsintressen och samebyarna. Genomgående är dock att stödet för att involvera många olika aktörer är starkt i länet, något som talar för en samförvaltningslösning (Ericsson och Sandström 2005, figur BD10). Huruvida de berörda aktörerna involverats och givits inflytande över förvaltningen utan att riskera att köras över av utomstående myndigheter är en av de saker den här studien undersöker (S1, S5). Om det samarbetet fungerar väl kan det även underlätta skapandet av andra faktorer som kan stärka möjligheterna till en stark samförvaltning, exempelvis en gemensam förståelse av resursens egenskaper eller en ökad regelbundenhet (S3-4).

5.2 Sammansättning av Norrbottens rovdjursgrupp

Norbottens rovdjursgrupp är sammansatt med representanter från både bevarandeintressen, näringsintressen och myndigheter. De speglar i stort de intressen som beskrevs i regeringens proposition (Prop.2000:01/57). De organisationer och myndigheter som hade representanter vid studiens början visas i figur 3.



Organisationer	Förkortningar	Antal
Svenska Rovdjursföreningen	SRF	1
Svenska Naturskyddsföreningen	SNF	1
Svenska Jägareförbundet		1
Jägarnas Riksförbund/Landsbygdens Jägare		1
Sametinget		1
Svenska Samernas Riksförbund	SSR	2
Skoglig Samverkan		1
Lantmännens Riksorganisation	LRF	1
Kommunförbundet i Norrbotten		1
Polismyndigheten i Norrbotten		1
Miljöåklagaren		1
Länsstyrelsens Fältenhet		1
Länsstyrelsens Naturvårdsenhet		1
Länsstyrelsens Jakt- och rennärsenhet		1
Länsstyrelsens Miljöavdelning		1
Alla		16 st

Figur 3: Sammansättning i Norrbottens Rovdjursgrupp

I de fall förkortningar står i tabellen kommer de att användas i presentationen av intervjuerna. Sedan studien påbörjades har två extra representanter tillkommit, en från Koncessionssamebyarna och en från Svenska Fåravelsföreningen.

5.3 Motiv för samarbete

För att en samförvaltning ska fungera bör inte motiven för samarbetet skilja sig åt i alltför stor utsträckning. Om det finns stora klyftor i motiven till att samarbeta finns risken att dessa klyftor skapar problem med samstämmighet, men också med

förutsättningarna för själva samarbetet. Det riskerar också att påverka vilka förväntningar som finns inom gruppen.

De norrbottniska representanternas motiv för att samarbeta i rovdjursgruppen löper mellan fyra olika kategorier; *makt, naturskydd, kunskapsspridning och näringsintresse*. Mellan dessa kategorier finns inga vattentäta skott, utan motiven för deltagande är ofta dubbelbottnat. Tämligen genomgående från intresseorganisationernas sida är ändå viljan att vara med där det händer och förhoppningsvis påverka länsstyrelsens beslut, medan myndighetsgrupperna (polis, miljöåklagare, kommunförbund och länsstyrelsens egna representanter) oftare anger skäl som att känna av stämningar i gruppen eller bidra med den egna kunskaps-

pen på området, vare sig det handlar om nypåkomna jaktbrott eller erfarenheter från naturvårdsarbete. En representant såg sig själv främst som en observatör som sedan informerade sin egen organisation om vad som hände utan att egentligen själv lägga sig i sakfrågorna under mötena.

Maktdimensionen var tydligast i två av intervjuerna. Jägarnas Riksförbund/Landsbygds jägares representant menade till exempel att *"Det ska inte vara för tjänstemannastyrkt på Länsstyrelsen, utan man vill ha ut det mer till folket att behandla vissa frågor. Det sitter folk på Naturvårdsverket och på Länsstyrelsen som styr väldigt mycket"*. Även ledamoten från Sametinget uttryckte en önskan till direkt påverkan på Norrbottens rovdjurspolitik. Naturskyddsmotivet fanns framförallt representerat av Svenska Naturskyddsföreningen och Svenska Rovdjursföreningen, men även av representanten från Skoglig samverkan som menade att naturskyddsdimensionen var en viktig del i organisationens näringsintresse: *"Vi ska vara behjälpliga i att bygga upp stammarna så att de blir livskraftiga, men när de blivit livskraftiga så ska vi också kunna jaga dem"*. **Kunskapsspridningsmotivet** företräds främst av myndigheternas representanter. Med kunskapsspridning menas här både att dela med sig av kunskap till resten av gruppen och att hämta in kunskap till den egna verksamheten. Den första funktionen nämns främst av representanten från Länsstyrelsens fältenhet. Den andra funktionen, att hämta in kunskap till den egna verksamheten, sätts främst i fokus i intervjuerna med kommunförbundet och polismyndighetens representanter. Näringsmotivet är kanske det vanligaste av de fyra motiven. Både de två samiska organisationerna, LRF, Skoglig Samverkan men också Svenska Jägarförbundet åkallade näringsintressen som ett motiv för sitt deltagande.

5.4 Representativitet

För att få en fungerande samförvaltning krävs det att de som är berörda av resursen också får vara delaktiga, alltså att alla viktiga aktörer är representerade. Om någon större grupp utesluts riskerar det att minska förtroendet för förvaltningen och skapa spänningar inom lokalsamhället som i sin tur riskerar att minska regelefterlevnaden. Att regelefterlevnaden ökar är annars en av de stora styrkorna med samförvaltning. Det är också viktigt att den som representerar sin grupp ses som en legitim representant för sitt intresse eller sin organisation.

Det stora flertalet av respondenterna blev utvalda att sitta i rovdjursgruppen som en direkt följd av sina ordinarie arbetsuppgifter inom organisationen eller myndigheten. Endast en av representanterna (SRF) tog själv initiativet och anmälde intresse. Ingen av respondenterna pekar på några konflikter i uttagandet av representanter från den egna organisationen, däremot har vissa organisationer haft problem med att hitta kvinnor att nominera. *"Man förespråkar ju att det ska vara damer med i bilden, men de få damer vi har, de vill absolut inte ställa upp"* (Jägarnas riksförbund/Landsbygds jägare). De flesta av intresseorganisationerna hade ett styrelsebeslut bakom utnämningen, medan myndigheterna tenderar att ha blivit utvalda av sin överordnade. Bristen på kvinnor i gruppen togs främst upp av de kvinnliga respondenterna, framförallt pekade representanten för Länsstyrelsens Naturvårdsenhet ut problemet med ojämn fördelning mellan könen: *"Den förra landshövdingen godkände inte gruppen eftersom vi inte lyckats få tag på fler kvinnor. Tre gånger tror jag att vi skrev ut till organisationerna och krävde att vi skulle få in förslag på en kvinna och en man så att vi kunde plocka ihop så att vi fick fifty-fifty i gruppen, men vi fick inte in några förslag för de hade inga kvinnor som ville. Och hur gör man då?"*

Förankringen av åsikterna representanterna framför under mötena var mycket olika. Vissa grupper arbetade aktivt för att förankra sitt deltagande, både på möten, via internpress och godkännande av styrelsen, medan andra såg förtroendeuppdraget i sig som ett godkännande. En av respondenterna menade att feedbacken från de egna leden var så svag att det var svårt att verka som representant. De flesta av respondenterna tyckte

att representationen i gruppen var bra, att alla inblandade var representerade, speciellt efter de senaste tillskotten i form av koncessionssamebyarna och Fåravelsföreningen. Svenska Jägarförbundet och SRF efterlyste dock båda någon form av friluftrepresentant och SRF sakade också både ornitologer och Svenska Turistföreningen. Representanten från SSR ville även se en bredare samisk representation i form av fler olika samiska föreningar.

5.5 Informationsvägar till allmänheten och den egna organisationen

För att representantskapet demokratiskt ska fungera som tänkt så måste information om vad som händer inom förvaltningen hitta tillbaka ut i de egna organisationerna och även vidare ut i resten av samhället.

Den enda vägen ut till allmänheten är via minnesanteckningar från mötena, som kan fås ut efter begäran. Ingen av respondenterna menar att det finns någon direkt information ut mot allmänheten och flera var också tveksamma till om allmänheten hade något med rovdjursgruppens nuvarande arbete att göra. Flera efterfrågade dock att minnesanteckningarna borde finnas för nedladdning på Länsstyrelsens hemsida, både för allmänheten och för media. In mot de egna organisationerna ligger informationsansvaret på den enskilde representanten, ett informering som främst sker via möten och e-postlistor. Det fanns en stor variation på i vilken mån representanterna aktivt spred information nedåt i sina egna led, allt från att avrapportera centralt i organisationen (Svenska Rovdjursföreningen) eller ta upp frågan på stormöten eller i medlemstidningar (Svenska Jägarförbundet och Jägarnas riksförbund/Landsbygds jägare) till att lita på att så länge inget hörs så gör jag rätt (Svenska Naturskyddsföreningen). Respondenten från SSR menade att bristen på intresse för rovdjursgruppen inom de egna leden gjorde det omöjligt att föra vidare någon information.

5.6 Syn på de centralt uppsatta rovdjursmålen

En viss bredd på åsikterna i den här frågan är bara att vänta sig eftersom gruppen består både av företrädare för grupper som arbetar för bevarande och grupper som på olika sätt riskerar att förlora på att rovdjuren ökar. Hur stora dessa åsiktsklyftor är påverkar dock gruppens möjlighet att samarbeta och hitta kompromisser om rovdjursmålen inom länet.

Inom gruppen finns stor oenighet om de rovdjursmål som riksdagen satt upp inom ramen för propositionen En sammanhållen rovdjurspolitik. Det enda gruppen egentligen är enig om är att rovdjur, i någon form, ska få finnas i landet. Mest kritiska mot rovdjursmålen är representanterna för LRF och Jägarnas Riksförbund/Landsbygds jägare, som båda hävdar att målen slår alltför hårt mot befolkningen på landsbygden. *"De ställer till för stora problem för landsbygdsbefolkningen och är just landsbygdsbefolkningen som får bära alltihop. Det är inga 08:or som sitter runt Sergels torg som har problem med björn och varg!"* (LRF) Svenska Jägarförbundet är också kritiska gentemot riksdagens mål, men ställer sig däremot helt bakom de mål som föreslogs i utredningen (SOU 1999:146). Deras representant menar att de stora problemen med målen egentligen är ett för högt mål på varg och att det inte finns något max-tal på björn utan att det bara finns miniminivåer. Det senare har blivit än mer aktuellt eftersom björnstammen visat sig vara större än vad man tidigare trott. *"På björnsidan tycker jag att man bör diskutera ett maxtal också och göra några ordentliga arbeten för att flytta björnen i skyddsklass så att vi kan få tillbaka en ordinarie licensjakt istället för den här skyddsjakten som vi har idag"*. Även flera av de andra organisationerna nämner den stora björnstammen som ett

problem. Representanten för Skoglig Samverkan ser vargfrågan som ett problem på andra ställen i landet och har därigenom invändningar mot målet på 200 vargar, men påpekar också att vargen inte är något problem i Norrbotten.

SNF och SRF har däremot inga invändningar mot riksdagen uppsatta rovdjursmål, förutom att representanten från SRF är tveksam till om målet på 90 järvföryngringar är möjligt att uppfylla. Han påpekar också att målen för varg och järv bara är etappmål och att han ser fram emot att se vart de slutliga målen hamnar. Han menar att motståndet mot rovdjursmålen till stor del är en fråga om vana och konservatism: *"De vill inte ha några förändringar, utan det är bäst om det fortsätter vara som det är, och allra bäst om det är som i fjol"*. Representanten för Länsstyrelsens Jakt och rennäringsenhet påpekade de regionalpolitiska problemen med riksdagsmålen, nämligen att de inte preciserat var i landet djuren ska finnas: *"Det vi kan titta på är den del av den totala siffran som eventuellt skulle komma på vår lott. Är den rimlig utifrån våra förhållanden? /.../ Det är väl kanske vad vi märker ute i bygderna att man upplever att det här nationella målet inte alltid kommer att korrespondera med vad man ute i de olika landsdelarna tycker att man har råd med"*. Respondenten från Länsstyrelsens Naturvårdsenhet var generellt sett positiv till målen, men påpekade också att det var mål satta genom politiska kompromisser och sålunda till stor del tagit hänsyn till sociala faktorer: *"Det handlar ju naturligtvis om det mest väsentliga i den här frågan: Om vi över huvud taget ska kunna ha rovdjur så måste det politiskt förankras i människor, annars är det kört i alla fall. Även om vi skulle sätta upp betydligt högre mål för järv och varg som kanske var lite lågt satta så vore det kanske ändå omöjligt att få igenom det"*. Hon ser också en möjlighet att i framtiden omförhandla målen i takt med att attityder förändras.

5.7 Syn på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen

För att en samförvaltning ska fungera är det viktigt att det finns en samsyn angående målet med själva gruppen och syftet med att samarbeta, men också angående vilken roll man förväntas spela. Annars riskerar dessa skillnader att skapa konflikter inom gruppen, men också göra samarbetet mindre effektivt.

Det fanns i respondentgruppen ganska skilda uppfattningar om målet med rovdjursgruppen och flera tycker att de är vaga och luddiga, även en av Länsstyrelsens representanter. I grova drag delas gruppen upp i två med olika fokus med gruppens arbete; diskussions- och informationsgruppen och förvaltningsgruppen där myndighetsrepresentanterna är dominerande i den första kategorin och intresseorganisationerna i den andra. Bland de som tycker på gruppens roll som informationskanal och diskussionsforum handlar rovdjursgruppen mer om att skapa acceptans och ge intressena en möjlighet att träffas. Representanten från Kommunförbundet menar att: *"Man vill ha en bred grupp där alla berörda parter samlas och resonerar kring de här frågorna."* Representanten från Länsstyrelsens jakt- och rennäringsenhet berättar att det först var lite oklart vilken roll gruppen hade visavi Viltvårdsnämnden: *"Men nu har vi alltså kommit fram till att den är en informativ grupp, vilket kanske initialt en och annan ledamot i den här gruppen som kom utifrån inte riktigt var klara över. Det är alltså ett sätt för Länsstyrelsen att föra ut och ta emot information"*. Representanten från Länsstyrelsens Fältenhet såg det hela som att: *"...hela verksamheten, hela rovdjursproblematiken är ju väldigt processororienterad, det handlar om att få folk att acceptera de här arterna. Det är en process som har pågått länge och som säkert måste pågå längre till, och där finns det en funktion för gruppen"*. Den andra kategorin ser gruppen som ett led i att föra ner även mer av rovdjursförvaltningen på regional nivå, med förvaltningsplanerna som ett led i detta. *"...målsättningen var att vi skulle gå*

ut i byarna så småningom och processa fram lokala regionala rovdjursplaner där man via förhandlingar skulle komma överens" (SSR). För andra representanter var målet att förflytta makt från Naturvårdsverket och ner till Länsstyrelsenivå: *"Rovdjursgruppen är alltså ett organ för Länsstyrelsen, bland annat för att få en mer lokal förvaltning av våra rovdjursstammar så att vi slipper ha Naturvårdsverket som styr över oss. Ju längre ifrån människan som beslutet tas, desto svårare är det att känna igen beslutet. Det är ju meningen att rovdjursgruppen ska komma fram till ett resultat där man kan skapa förvaltningsplaner för alla de här arterna och då ska Länsstyrelsen få ett större ansvar för förvaltningen av rovdjuren"*. (Skoglig Samverkan). Att dra ner besluten regionalt istället för att de tas centralt nämndes också av LRF:s representant: *"Jag har ju uppfattat det som att vi ska ta tag i det här med de fyra rovdjuren och när vi gjort det så ska vi ha möjlighet att fatta beslut om skydds jakt. Det ser jag fram emot för att skicka förslag härifrån till Naturvårdsverket, det är inte rätt. De har inte den känslan som vi i rovdjursgruppen har, eller kontaktnätet i befolkningen."*

Ett par av respondenterna visade också en tveksamhet inför avsikterna med gruppen: *"Det är som ett spel för galleriet. Länsstyrelsen väljer ju själva vilka frågor de vill ta upp på dagordningen och de väljer ju själva också att skicka ut beslut, både för kännedom och om de vill ha in åsikter för någon remiss, så Länsstyrelsen äger ju frågan. Det är ju upp till dem själva hur de hanterar det där"* (SRF).

5.8 Samarbetsformer och arbetsklimat

Inget samarbete har skett mellan gruppen och grannlänets rovdjursgrupp, utan det samarbete som skett har skett inom ramen för det Nationella Rovdjursrådet. Samarbetet nedan beskriver enbart samarbetet inom gruppen. Sammansättningen är mycket lik den som redan innan funnits i Viltvårdsnämnden och flera av representanterna känner varandra därifrån: *"Ibland får man ta sig i kragen och titta efter i almanackan, för i många fall är det samma ansikten som sitter på båda ställena. Kommer man tidigt till ett möte och bara någon enstaka är där före så kan man fundera på 'när kommer nästa ledamot som ska avslöja att det inte är Viltvårdsnämnden jag sitter i utan rovdjursgruppen!'"* (Länsstyrelsens Jakt och rennäringsenhet). I stort är dock folk positiva till överlappningen, och de allra flesta menar att det faktum att många känner varandra förbättrar diskussionsklimatet och skapar bättre förståelse för helheten. Polismyndighetens representant trodde också att rovdjursgruppen hade förbättrat relationerna mellan Länsstyrelsen och polisen i och med att man lärt känna varandra i arbetet i gruppen.

Arbetsklimatet beskrivs av de allra flesta som gott, med högt i tak: *"De som sitter där från Länsstyrelsen har ett öppet sätt, och jag upplever det som att de allra flesta törs yttra sig även om de inte är så vana mötesdeltagare som vi börjar bli."* (Polismyndigheten) Ett par respondenter beskriver gruppen som turbulent i inledningsskedet, men att det blivit mycket bättre efter ett par möten när representanterna börjat lära känna varandra: *"Det har funnits ledamöter här som har varit lite kantiga i sin framtoning, som har skapat mer av förstämning än av samförstånd. /.../ ...vi har inte haft några tidpunkter när det kommit till någon allvarlig brytning, mer än att det inledningsvis fanns sätt att beskriva andras roll och andras uppfattning på ett sätt som vissa tog illa vid sig av"* (Länsstyrelsens Jakt och rennäringsenhet). En annan respondent säger så här: *"men utifrån dialogen, som var målsättningen också, så tycker jag att vi närmade oss varandra, man fick en liten förståelse för hur den andra tänkte och diskuterade. Jo, det var helt klart så att det blev bättre ju fler gånger vi träffades"* (SSR). Ingen av respondenterna tyckte att arbetsklimatet var dåligt eller trodde att någon inte vågade säga vad de tyckte. De flesta verkade nöjda med hur gruppen fungerade socialt och menade att alla fick utrymme att prata, även om det fanns vissa som

var mer tongivande och andra som var mer tystlåtna. Gruppen strävar inte mot att finna någon konsensuspunkt, utan varje representant presenterar sin ståndpunkt och argumenterar för den, och lämnar sedan upp till Länsstyrelsen att ta åt sig av de olika synpunkterna. *"Det blir inte det här ställningskriget där någon måste ge sig för att komma fram till ett konsensusbeslut eller enighet i en fråga. Det tror jag är omöjligt eftersom det är en hel del motstående intressen med. Sen får man väl helt enkelt redogöra för vad man har för bevekelsegrunder för sin åsikt. På så sätt kommer alla till tals ändå"* (Sametinget). Så här uttrycker representanten för Länsstyrelsens Naturvårdsenhet det: *"...alla kan inte vara överens i den här gruppen, det är inte meningen heller, utan man ska få göra sin röst hörd och vi ska ta till oss vad alla säger och tycker"*. Informationsutbytet står alltså i fokus för gruppens arbetssätt och gruppen ger inga samlade rekommendationer till Länsstyrelsen.

Några respondenter efterlyste också mer föreläsnings- och seminarieverksamhet för att både öka gruppens kunskap, men också minska kunskapsklyftan inom gruppen. *"Det kan jag känna ibland, att man ligger på olika kunskapsnivåer, att man ibland känner att vissa frågor måste gås igenom och förklaras på en ganska grundläggande nivå som kanske inte borde behövas i en grupp som den här"* (Svenska Jägareförbundet).

5.9 Uppfattningen om det egna inflytandet

För att mäta inflytandet har vi använt oss av en så kallad samförvaltningstrappa som utarbetats inom ramen för en teori om förvaltning av gemensamma resurser (CPR) (se figur 2.1). Respondenterna har själva fått uppge var på skalan de tycker att gruppen befinner sig. För att ett samarbete ska kunna klassificeras som samförvaltning krävs det att den inflytelsemässigt ligger på fyra eller mer på den skalan, samt att inflytandet sker på högre nivåer än den rent operationella som till exempel rör inventeringar och daglig drift. Reellt inflytande måste alltså ges även angående författandet av planer som rör förvaltningen. Även här är samsyn positivt, medan en stor splittring kan peka på problem inom gruppen. Representerarna har ganska skilda uppfattningar om graden av det egna inflytandet. Det första steget är vilken uppfattning respondenterna har om Länsstyrelsens inflytande. Många påpekade också att det var svårt att veta hur mycket inflytande gruppen skulle komma att få längre fram, eftersom man fortfarande är så tidigt i processen.

Respondentgruppen delas upp mellan de som menar att Länsstyrelsen är nästan helt maktlös och i praktiken bara är rådgivande till Naturvårdsverket, och de som menar att Länsstyrelsen har en påtaglig möjlighet att påverka rovdjurspolitiken i länet. Även i den senare gruppen finns det klara variationer mellan hur mycket inflytande Länsstyrelsen får lov att ha. Bland de mest kritiska är LRF:s representant som på frågan om Länsstyrelsens möjlighet att bedriva en egen rovdjursförvaltning svarar: *"Ja, idag finns det ingen. Det finns ingen möjlighet för Länsstyrelsen, utan de är en remissinstans. //...// Vi är vingklippta ute i landet, det är Naturvårdsverket som är tongivande"*. Representanten för Länsstyrelsens Fältenhet säger å andra sidan: *"Ja, ganska stora möjligheter, det är ju vi som omsätter politiken i första hand, det gör ju inte Naturvårdsverket. Och sen är det här också Norrbotten som av tradition är lite uppkäftiga, vi lyder inte Stockholm, det har vi aldrig gjort. //...// Och utan Norrbotten så faller ju mycket av politiken, så pass stort är länet. Så vi har väldigt stora möjligheter"*. Men även bland dem som menar att Länsstyrelsen har möjligheter att bedriva en egen rovdjursförvaltning tycker många att den möjligheten är ganska begränsad. Även i synen på hur stort inflytande rovdjursgruppen har på Länsstyrelsen är gruppen splittrad. Alla är eniga om att gruppen inte har beslutsrätt, men i hur stor utsträckning Länsstyrelsen lyssnar på gruppen är däremot omtvistat. Så här uttrycker sig representanten från Skoglig Samverkan: *"Som jag upplever det så är vi egentligen ett bollplank. Vi förmedlar väl båda våra*

uppfattningar och försöker argumentera för vår 'grynvälling', men det är ju Länsstyrelsen som beslutar i slutändan. //...// Jo, de har lyssnat en hel del, men däremot är jag inte säker på att de lyssnar med båda öronen". Representanten från Länsstyrelsens Fältenhet konfirmerade också denna syn: *"Ja, det blir ju ett bollplank. Det blir ju en diskussion i gruppen naturligtvis, men det är vi som utför det praktiska arbetet och gruppen har inte heller kompetens för att göra något sådant"*. SRF:s representant påpekar också att Länsstyrelsen styr frågan på andra sätt än bara genom besluten: *"Ofta är det styrt från Länsstyrelsen, det är ju de som skickar ut dagordningen. Ibland säger inte själva dagordningen så mycket, den kan vara lite torftig ibland, sen flyttas det ibland möten och så, så ibland uppfattar man att länsstyrelsen inte tar särskilt allvarligt och seriöst på det här med den regionala rovdjursgruppen. De bestämmer ändå och det här är ett spel för gallerierna"*. Några respondenter uppfattade dock att länsstyrelsen lyssnade och att de hade ett direkt inflytande över rovdjursförvaltningen.

Som figur 5.1 visar placerade sig de allra flesta respondenterna på steg 3 eller 4. Många av intresseorganisationerna hade däremot velat ligga högre upp på skalan och ha större inflytande över förvaltningen. Sametingets representant menade att rovdjursgruppen bara låg på steg 2 på skalan, medan Naturskyddsföreningen menade att gruppen låg uppe på steg nr 6. Svenska Jägareförbundets representant påpekade att skillnaden mellan steg 2 och steg 4 var en gradskillnad som antagligen skulle visa sig med tiden: *"Rådgivande funktion i framtagandet av förvaltningsplaner finns ju med, men frågan är om vår roll är rådgivande eller om det bara är att framföra synpunkter på förvaltningen"*.

Den samlade bedömningen av rovdjursgruppens inflytande över rovdjursförvaltningen baserat dels på hur ledamöterna placerar gruppen i samförvaltningstrappan, dels på hur de uttrycker sig om inflytandet i intervjuerna kan gruppens inflytande beskrivas i termer informationsutbyte mellan parterna, det vill säga på trappsteg tre – kommunikation. Mot bakgrund av den definition av samförvaltning som vi använder i kan den verksamhet som i nuläget sker inom ramen för Norrbottens rovdjursgrupp därmed inte karaktäriseras som samförvaltning.

Förvaltningsgrad	Definition	Respondenternas definition av nivå i Norrbotten
7. Partnerskap inrättas	Parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt	
6. Styrelser för gemensam förvaltning av rovdjur inrättas	Gemensamma målsättningar för förvaltningen av rovdjur upprättas och den lokala och centrala nivån fattar gemensamma beslut där den centrala nivån finner det lämpligt.	1
5. Samarbete	De lokala aktörerna ges möjlighet att via förhandlingar delta i utvecklandet av och implementeringen av planer. Fortfarande är inflytandet vid beslutsfattandet begränsat.	2
4. Rådgivande organ inrättas	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta med en rådgivande funktion i utvecklingen av förvaltningsplaner.	3
3. Kommunikation	Informationsutbyte sker mellan parterna. Den lokala nivåns kunskap börjar tas tillvara och den lokala nivån involveras till exempel vid inventering eller liknande åtgärder.	5
2. Konsultation	Parterna möts (vanligtvis sent i beslutsprocessen). Lokala aktörer har möjlighet att framföra synpunkter på förvaltningen av rovdjuren.	1
1. Information	Lokala aktörer informeras om beslut som redan fattats, envägskommunikation mellan den centrala och lokala nivån.	

Figur 5.1: Skala över förvaltningsnivåer med respondenternas svar inskrivna till höger. (Två av respondenterna ville inte svara på frågan)

5.10 Förväntat utfall enligt respondenterna

En samförvaltning ska optimalt sett leda till en långsiktigt hållbar utveckling både ekonomiskt, ekologiskt och socialt. Den ska verka som en arena för konfliktlösning, skapa förståelse mellan olika aktörer samt tillvarata deltagarnas kompetens på ett effektivt sätt. Eftersom de berörda får vara delaktiga i besluten kring sin egen vardag så ökar legitimiteten och förtroendet mellan parterna vilket i sin tur leder till en högre regelbundenhet. Än så länge finns det inget facit om hur rovdjursgruppernas arbete påverkat Norrbotten, men det gör inte deltagarnas förväntningar på förvaltningsformens utfall mindre viktigt – snarare tvärtom.

Nedan presenteras respondenternas förväntningar på utfallet av förvaltningsformen, mot bakgrund av gruppens arbete hitintills, samt vilka förutsättningar de ser som nödvändiga för att gruppen ska kunna verka.

Socialt

Det finns en oenighet i gruppen om huruvida gruppens arbete har någon betydelse för gemene mans syn på rovdjursförvaltningen. Några respondenter menar att rovdjursgruppen som konfliktlösningsforum och debattarena kommer att ge eko ut i befolkningen, andra tror att förtroende och tolerans mot rovdjur och rovdjursmålen skapas på andra sätt. Sametingets representant menar att oenigheten kring inventeringarna står i vägen för att skapa ett nödvändigt förtroende för förvaltningen hos samebyarna: "De som berörs absolut mest, det är ändå rennäringsen och jag är inte övertygad om att man tycker det [att det har skapats trovärdighet]. Jag törs nästan säga att det gör man inte, just därför att det är så svårt med inventeringen och att fastställa resultaten". Även representanten från SSR påpekade det svåra i relationerna med Länsstyrelsen just under inventeringarna och menade att förtroendet var lågt, från båda sidor. Många respondenter är dessutom tveksamma till om förvaltningsformen skapar någon större rovdjurstolerans hos lokalbefolkningen: "Alltså där tror jag mer att det är frågan om att få till någon slags attitydförändring, och den attitydförändringen kan man få genom att forskningen tar fram hårda fakta" (Miljöåklagaren). Även representanten från Skoglig Samverkan var skeptisk till om rovdjursgruppen ökade acceptansen för rovdjurspolitiken: "Är beslutet dumt så spelar det ingen roll om det är vi eller Naturvårdsverket som har fattat det. Ett dumt beslut är dumt oavsett vad". Genomgående är att representanterna ser rovdjursgruppen som en strikt

nödvändighet, en förutsättning för att över huvud taget kunna tala om social hållbarhet i Norrbotten. "Alla parter är åtminstone på banan och träffas och resonerar med varandra, så på något vis får man ju tro att det sprider sig ut i de grupper man representerar också" (Kommunförbundet). Representanten från Jägarnas Riksförbund/Landsbyggens Jägare trodde också att rovdjursgruppen kunde öka gemene mans förståelse för Länsstyrelsen: "Det fås ju en annan förståelse för att Länsstyrelsen är en myndighet och då kanske man får en annan förståelse för de riktlinjer de har, i vissa frågor i alla fall".

Ekonomiskt

Det finns inte någon enighet i gruppen om vad som kan räknas som ekonomiska intressen. Representanten från Länsstyrelsen Naturvårdsenhet menar att jakt inte kan räknas som näring utan fritidssysselsättning, medan representanten för Svenska Jägareförbundet menar att exempelvis förlorade älgar måste räknas in i den ekonomiska ekvationen. Sametingets representant menar att: "Tanken är ju god, för det är ju ändå ett sätt att försöka nå någon slags samförstånd om hur rovdjurspolitiken ska utformas, eller snarare implementeras i Norrbotten, där man utgår från de intressenter som finns. Visst är det möjligt att man kan nå framgång om basen stämmer. //...// Grunden för alltihop är ju inventerings resultatet". De flesta verkar eniga om att den ekonomiska hållbarheten är tätt sammankopplad med ersättningsnivåerna, eller som representanten för Länsstyrelsen Naturvårdsenhet säger: "Man köper ju då så att säga biologisk mångfald, eller i alla fall acceptansen, och det är ju säkert rimligt i det här läget". Svårare är att möta de rekreativa värdena av exempelvis utebliven jakt: "Det finns säkert en bred acceptans för att det här är okej, att vi kan leva i samförstånd, trafiken tar några älgar, rovdjuren tar andra och vissa älgar bli kvar att titta på, men helt plötsligt är det då en grupp som tidigare haft någon form av ekonomisk eller rekreativ avkastning som nu helt plötsligt upplever att väldigt värden gått dem ur händerna och deras sätt att leva hotas. Och det kan inte den eller de grupperna acceptera. Det blir alltså ett helt nytt sätt att värdera olika parter utkomst ur den nya rovdjurspolitiken" (Länsstyrelsen Jakt och rennäringsenhet).

Ekologiskt

De flesta respondenter verkade positiva till den ekologiska hållbarheten, och representanten från Länsstyrelsen Naturvårdsenhet om påpekar även den starka kopplingen mellan social acceptans

och ekologiska hänsyn: *"Vi måste ju kunna få acceptans hos människor och då gäller det att förebygga det genom att se till att vi har möjlighet att bidra med förebyggande åtgärder och ekonomiskt stöd till de som drabbas. Annars kommer det att gå åt fanders"*. Utan ekonomiska och sociala förutsättningar går det inte att bygga upp en ekologiskt hållbar förvaltning. Den största tveksamheten var vargen, hos alla tillfrågade. *"Allt når man utom varg, för det blir för godtyckligt. Sen har vi ju renbetesnäringen och den kolliderar med varg"*. (Jägarnas riksförbund/Landsbyggs Jägare). Konflikten mellan behovet av strövvargar och de skador dessa strövvargar åsamkar på renskötseln splittrade respondentgruppen i två läger. Representanten från Länsstyrelsens Fältenhet påpekade också det större ekologiska sammanhanget som rovdjursfrågan är en liten del av: *"Ekologiskt är det kanske mera tveksamt, men det har inte med rovdjursfrågan i sig att göra. Det är ju hur rennäringen fungerar, hur turismen fungerar, hur vi nyttjar markerna. Vi håller ju på och sliter rätt ordentligt på fjällen"*.

Sammanfattningsvis så är både brukarnas mål och motiv för samarbetet påtagligt diversifierade, likaså skiljer det sig mycket i synen på graden av inflytande eller i attityden gentemot den nationella rovdjurspolitiken. Organisationerna har flera olika modellen för att föra vidare sin information inom de egna leden, men allmänheten saknar helt insyn i gruppens arbete. De flesta uppfattar Länsstyrelsen inflytande visavi Naturvårdsverket som mycket begränsat, även om några påpekat att det finns ett visst rörelseutrymme. De flesta är nöjda med arbetsklimatet och menar att det även förbättrats över tid. Gruppen är som helhet positiv till att rovdjursgruppen finns, men mer kluven till det faktiska utfallet av det. Generellt sett återfinns de stora klyftorna i indikatorerna 1 (motiv för deltagande), 4 (syn på de centralt uppsatta rovdjursmålen), 5 (syn på målet med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen) och 7 (uppfattningen om det egna inflytandet), något som kan skapa problem i gruppen långsiktigt.

Västerbotten och Norrbottens rovdjursgrupper – en jämförelse

6

6.1 Kontextuella faktorer

I det ramverk som vi använder för att analysera rovdjurgrupperna i Norr- och Västerbotten antas kontexten, dvs. resursen och samhällets egenskaper samt den institutionella omgivningen påverka förutsättningarna att nå en hållbar förvaltning. Vilka dessa egenskaper är beskrivs i det inledande avsnittet.

Mot bakgrund av de egenskaper som utmärker rovdjuren i de undersökta länen men också de samhällsegenskaper som karakteriserar Norr- och Västerbotten är situationerna relativt likartade i de båda länen. Vissa skillnader finns som till exempel att Norrbotten ser geografiskt annorlunda ut med ett mer omfattande och betydligt glesare bebott fjällområde. I övrigt finns fasta stammar av alla rovdjuren förutom vargen i de båda länen. Skydds jakt på främst björn men även lo förekommer också i båda länen. Björnstammen är ungefär lika stor i de båda länen, medan Norrbotten däremot har betydligt fler föröngingar av järv jämfört med i Västerbotten. Om man bortser från vargen bedöms inget av rovdjuren vara så nära utrotning att det är menlöst att organisera en förvaltning runt de olika arterna.

Konflikterna kring rovdjuren är också likartade i de båda länen. Eftersom det finns såväl fjällsamebyar och skogssamebyar i hela Norrbotten samt även koncessionsrenskötsel, är emellertid risken för konflikter mellan renskötsel och rovdjur sannolikt högre i Norrbotten jämfört med i Västerbotten där det enbart finns en skogssameby. Andelen jägare är också något högre i Norrbotten jämfört med i Västerbotten. Skillnaden är emellertid så pass liten att den inte borde ha någon större inverkan på konfliktnivån i respektive län. I båda länen förs emellertid diskussioner mellan till exempel renskötseln och myndigheterna om hur effektiva de inventeringsmetoder är som för närvarande används för att beräkna antalet rovdjur. Det finns med andra ord delade meningar om hur många rovdjur som finns men också hur de bör förvaltas.

Som kunde konstateras i de enskilda avsnitten om Västerbotten eller Norrbotten utmärks länen inte av alla de egenskaper

gällande resursen och samhället som underlättar samförstånd och samförvaltning. I flera fall försöker man emellertid överbrygga problemen genom att till exempel etablera gemensamma kunskapsunderlag och skaffa sig bättre teknik för övervakning och kontroll vilket på sikt kan skapa bättre förutsättningar för samförvaltning. Till dess bygger förutsättningarna i högre utsträckning på aktörernas incitament till koordinering, samarbete och att bidra till förvaltningen.

6.2 Sammansättningen av rovdjursgrupperna

Som tabell 6.1 visar har rovdjursgrupperna i Norr- och Västerbotten en likartad sammansättning. Åklagarsväsendets representant finns till och med representerad i båda grupperna. På några punkter skiljer sig emellertid sammansättningen åt. Norrbottens rovdjurgrupp är till exempel något större än Västerbottens vilket bland annat beror på att länsstyrelsen har fler representanter i gruppen jämfört med i Västerbotten. En fjärdedel av ledamöterna i gruppen representerar på olika sätt Norrbottens länsstyrelse. I Norrbotten har också Sametinget en representant liksom koncessionsrenskötarna. När det gäller koncessionsrenskötseln är det en unik företeelse för just Norrbotten och inkludering av koncessionsbyarna i rovdjursgruppen är en anpassning till de lokala förhållandena i Norrbotten. Eftersom även Svenska Samernas Riksförbund har två ledamöter med i gruppen innebär det att rennäringens intressen i likhet med Länsstyrelsen också utgör en fjärdedel av ledamöterna i gruppen. Det är fler jämfört med i Västerbotten. En annan skillnad är också att i Norrbotten är den skogsindustriella sektorn representerad via Skoglig samverkan, medan däremot privatskogsbruket är representerade i Västerbottens rovdjurgrupp. Ytterligare en skillnad är att i Västerbotten men inte i Norrbotten är Ornitologerna representerade. Det senare innebär att andelen bevarandointressen är högre i Västerbottens jämfört med i Norrbottens rovdjurgrupp.

Tabell 6.1 Rovdjursgrupperna sammansättning i Västerbotten och Norrbotten

Aktörer	Västerbotten	Norrbotten
Fåravelsföreningen i respektive län	1	1
Jägarnas riksförbund/Landsbygdens jägare	1	1
Kommunförbundet i Norrbotten		1
Koncessionssameby		1
Länsstyrelsens naturvårdsenhet	1	1
Länsstyrelsens styrelse	1	
Länsstyrelsens jakt- och rennäringseenhet		1
Länsstyrelsens Fältenhet		1
Lantbrukarnas riksförbund	1	1
Polismyndigheten	1	1
Sametinget		1
Skoglig samverkan		1
Svenska jägareförbundet	1	1
Svenska Naturskyddsföreningen	1	1
Svenska rovdjursföreningen	1	1
Svenska samernas riksförbund	2	2
Västerbottens ornitologiska förening	1	
Åklagarkammaren	1	
Totalt	12	16

Kommentar: En representant för koncessionssamebyarna respektive fåravelsföreningen har tillkommit i Norrbottens rovdjurgrupp efter studiens genomförande. De ingår med andra ord inte i studien.

6.3 Motiv för samarbete

I ett samförvaltningsarrangemang är det viktigt att det bland de representerade aktörerna finns en samsyn kring varför man samarbetar och vad man hoppas uppnå med samarbetet (Ostrom 2005). Om vi tittar på motiven till samarbete kan man i de olika grupperna identifiera åtminstone fyra olika motiv; 1) makt och inflytande, 2) naturskydd, 3) näringsintresse och 4) kunskap och informationsspridning, till varför de olika aktörerna vill samarbeta i frågor som rör rovdjursförvaltningen. I båda grupperna anger många av ledamöterna som sitt främsta motiv till samarbete att de vill ha makt och inflytande över förvaltningen i syfte att kunna påverka förvaltningen i endera riktningen. Många och då främst de intressen som representerar den ideella naturvärden lyfter också fram kunskapsspridning som ett viktigt motiv medan myndighetsrepresenterarna också lyfter fram ren informations-spridning som ett skäl till varför man samarbetar.

Att det finns en viss skillnad mellan ledamöterna i gruppen kan delvis förstås mot bakgrund av den breda sammansättningen av intressen i gruppen. Det finns emellertid också delvis olika förväntningar på vad man kan uppnå inom ramen för rovdjursgruppernas verksamhet. Näringsintressena är generellt sett mer inne på att de facto påverka medan bevarandebaserade intressen är mer inriktade på informations- och kunskapsspridning. Att det finns en viss spännvidd av förväntningar på vad samarbetet ska resultera i kan leda till problem i sin förlängning. Om vissa aktörer förväntar sig att nå makt och inflytande medan andra främst ser grupperna som ett tillfälle att sprida kunskap kring rovdjuren kan det bli svårt att tillfredsställa alla parter som ingår i samarbetet.

6.4 Representativitet

Om samförvaltning av en gemensam resurs ska fungera är det av stor vikt att samtliga berörda intressen finns representerade i samförvaltningsorganet. Risker är annars överhängande att grupper som på ett eller annat sätt har exkluderats från förvaltningen protesterar mot eventuella beslut som fattas och på så sätt undergräva förvaltningsorganets legitimitet. Det är också viktigt att det finns viss flexibilitet dvs. att det finns möjligheter att komplettera förvaltningsorganets sammansättning med nya ledamöter om till exempel de kontextuella förutsättningarna förändras på något sätt (Ostrom, 2005).

Som tabell 6.1 ovan visar är de båda gruppernas sammansättning relativt likartad. Den svarar också i stort upp mot riksdagens direktiv om en bred sammansättning av intressen och avspeglar också i viss mån en regional variation mellan länen. De flesta ledamöterna är på ett eller annat sätt utnämnda av sina respektive organisationer eller myndigheter ofta på basis av att de är intresserade av rovdjursfrågor eller har arbetat med viltvårdsfrågor inom ramen för till exempel viltvårdsnämnden.

I båda länen anser ledamöterna också i stort att sammansättningen motsvarar de intressen som finns i respektive län. I Norrbotten har gruppen kompletterats med en representant från koncessionssamebyarna och en representant för fåravelsföreningen i länet. I Västerbotten har gruppen kompletterats med ytterligare en representant för samebyarna. Utöver detta har det inte skett några förändringar och inga grupper har heller gjort anspråk på att få tillträde till rovdjursgrupperna. I båda grupperna har det emellertid förekommit diskussioner om ytterligare intressen borde inkluderas i grupperna. I Västerbotten nämns kommunerna, storskogsbruket, rovdjursforskningen och rovdjursturismen som exempel på aktörer som skulle kunna vara aktuella. I Norrbotten nämns bland annat Svenska Turistföreningen eller andra företrädare för friluftintressen samt representanter för ornitologerna.

Samtliga intressen som nämns som potentiella medlemmar i rovdjursgrupperna är organiserade intressen och skulle enligt respondenterna också om de hade intresse av det kunna inkluderas i grupperna. Ingen av dem har emellertid gjort anspråk på att få vara med vilket indikerar att man funnit en relativt bra

sammansättning i de båda länen. När man i Norrbotten nämner friluftintressen som en aktör som kanske borde representeras i grupperna berör man emellertid en problematik som ofta förknippas med organ sammansatta av olika intresseorganisationer. De aktörer som är representerade i rovdjursgrupperna är alla representanter för organiserade intressen eller för myndigheter. Alla typer av friluftintressen är emellertid inte organiserade intressen. Bär- eller svampplockare som vistas mycket i naturen och därigenom kan komma i kontakt med rovdjur är till exempel inte organiserade och är därmed inte heller representerade i rovdjursgrupperna. Det här är inget som är unikt för rovdjursgrupperna utan utgör ett klassiskt problem som rör vilket inflytande särintressen ska ha gentemot det så kallade allmänintresset. Det finns emellertid ingen lätt lösning på den problematiken. Eftersom rovdjursgrupperna med sin rådgivande roll snarare ses som ett komplement till de traditionella representativa kanalerna än ett forum som ska ersätta dessa finns fortfarande möjligheter att via politiska kanaler påverka förvaltningen av rovdjuren.

6.5 Informationsvägar till allmänheten och den egna organisationen

Ett delsyfte med inrättandet av regionala rovdjursgrupper är att informationsflödet inom såväl som mellan olika berörda intressen ska öka. Ser man till teorier rörande samförvaltning anges information men också kunskapsutbyte som en viktig faktor för framgång i förvaltningen. Genom ett effektivare utbyte av information och kunskap skulle man på sikt kunna överbrygga de skilda kunskapssyner kring rovdjuren i det här fallet som finns mellan statlig och lokal nivå.

Trots att flertalet av ledamöterna i de båda rovdjursgrupperna har någon form av system för att återrapportera om vad som inträffar i rovdjursgrupperna är det i stort sett ingen som är nöjd med hur återföringen av information och kunskap sker. Frågan om hur man kan förbättra informationsflödet har varit upp till diskussion vid ett flertal tillfällen i Västerbottens rovdjursgrupp men ännu har man inte kommit fram till någon tillfredsställande lösning.

I båda grupperna efterlyses bättre information kring rovdjursgruppernas verksamhet på länsstyrelsernas hemsidor, dels för att människor själva ska kunna söka information, dels för att ledamöterna ska kunna hänvisa intresserade medlemmar till protokoll och planer att ladda ner. Trots att rovdjursgrupperna varit verksamma i två år gick det den 26 november 2005 inte att få några träffar vid sökning på ordet rovdjursgrupp på Norrbottens hemsida. I Västerbotten kom sex träffar upp varav de flesta var korta pressmeddelanden, däribland ett meddelande rörande bildandet av en rovdjursgrupp i Västerbotten. I Västerbotten fanns emellertid också remissversionen av förvaltningsplanerna utlagd samt en kort beskrivning av hur planen arbetats fram.

På den här punkten återstår med andra ord fortfarande mycket arbete innan det kan sägas möta de krav som återfinns i riksdagens beslut angående rovdjursgruppernas informativa roll inom rovdjursförvaltningen.

6.6 Syn på de centralt fastställda rovdjursmålen

Förutsättningarna att nå samförstånd är givetvis bättre om det råder samsyn kring den policy som grupperna ska implementera, i det här fallet de antalsmål som riksdagen fastställt för de olika rovdjuren, än om det råder stora åsiktsmässiga skillnader mellan grupperna. Eftersom rovdjursgrupperna är sammansatta av motstridiga intressen vet vi att den förutsättningen inte föreligger. Frågan blir därför snarare hur stora skillnaderna är eftersom förutsättningarna att kunna kompromissa torde vara avhängigt hur stort gapet är mellan de olika representerade intressena.

Av intervjuerna framkommer precis som förväntat att aktörerna i respektive grupp har olika syn på riksdagens antalsmål för de olika rovdjuren. Men det framkommer även vissa skillnader mellan de två grupperna om man jämför hur de uttrycker sig om rovdjuren och riksdagens antalsmål. Även om det finns flera representanter i Västerbottens rovdjursgrupp som anser att målen för antalet föröngingar av olika rovdjur är väl tilltaget är det många som samtidigt anser att frågan är komplex och hur många rovdjur som kan finnas i ett område delvis beror på hur man lyckas med förvaltningen. Jämfört med Norrbotten är de åsikter som framförs även av de som är kritiska till antalsmålen något mer modererade och möjligen också mer problematiserande. Att förvalta rovdjur är ingen enkel fråga. Ett par av ledamöterna menar att det samtalsklimat som råder i gruppen och att man de facto har nått viss samsyn beror på att inga extrema åsikter finns representerade i gruppen.

Inte heller i Norrbottens rovdjursgrupp finns några extrema åsikter representerade men motståndet mot rovdjuren är mer uttalat jämfört med i Västerbotten. Flera av respondenterna lägger in andra värden i rovdjurspolitiken. Några ser till exempel rovdjurspolitiken som ett uttryck för storstadens dominans över landsbygden. Målen bedöms inte heller som realistiska eller åtminstone svåra att legitimera eftersom attityderna till rovdjuren är betydligt mer negativa i de områden som är mer lämpade som rovdjurs habitat än andra.

Mot bakgrund av hur ledamöterna uttrycker sig förefaller motsättningarna vara större i Norrbotten jämfört med i Västerbotten. Givet att det stämmer torde det vara lättare att nå överenskommelser i Västerbotten än i Norrbotten.

6.7 Syn på målen med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen

Förutom att de aktörer som deltar i ett samförvaltningsorgan har likartade motiv för samarbete, är representativa, har en någorlunda likartad uppfattning om vad det är för mål som ska uppnås är det också viktigt att aktörerna har likartade förväntningar kring vilka målen är med förvaltningen men också vilken roll förvaltningsorganet förväntas spela i relation till andra förvaltningsnivåer.

I båda grupperna finns delade meningar om vad det är för roll som grupperna ska spela. I Västerbotten lyfter en grupp ledamöter och då främst myndighetsföreträdarna och i någon mån också bevarandebestyrarna fram gruppens rådgivande roll. Flera av de övriga ledamöterna pekar emellertid på en mer operativ roll där man förväntar sig att gruppen ska utarbeta förvaltningsplaner med en regional prägel. Det behöver i och för sig inte finnas någon motsättning mellan dessa två olika roller, eftersom rovdjursgrupperna kan vara rådgivande i förvaltningsärenden genom att lämna förslag till förvaltningsplaner. Beroende på hur enig gruppen är i ett sådant fall kan det också bli svårt för till exempel länsstyrelsen att negligera de råd som gruppen ger. Därmed har man också ett reellt inflytande. Om skillnaderna i Västerbotten möjligen inte är så stora finns det i Norrbotten två diametralt motsatta uppfattningar om vad som är målet med gruppens verksamhet och vilken roll man ska spela. Myndighetsföreträdare och bevarandebestyrarna menar till exempel att rådet främst har en informativ roll medan intresseorganisationerna vill se mer av konkret regional förvaltning. Här väljer ledamöter som representerar länsstyrelsen att betona enbart den ena av två uppgifter som riksdag och regering tillskrivit rovdjursgrupperna. Av riksdagens beslut framgår att rovdjursgrupperna ska ha en informativ roll men också vara ett rådgivande organ till länsstyrelserna. Norrbottens länsstyrelse tolkar med andra ord riksdagens beslut annorlunda jämfört med Västerbotten.

Att ledamöterna i grupperna har olika uppfattningar om vad rovdjursgrupperna egentligen ska göra kan i längden utgöra ett problem. Om det är så att flera av ledamöterna förväntar sig att

rovdjursgrupperna, i enlighet med riksdagens beslut, åtminstone ska vara rådgivande organ till länsstyrelsen men enbart får agera en slags informationskanal mellan myndighet och organiserade intressen i länet är risken stor att många ledamöter finner det menlöst att sitta med i grupperna. Här måste man således klargöra vad som egentligen förväntas av grupperna för att kunna skapa ett långsiktigt hållbart förvaltningsorgan.

6.8 Samarbetsformer och arbetsklimat

Att arbetsklimatet är gott och att man funnit acceptabla samarbetsformer eller konfliktlösningsmetoder är en viktig förutsättning för att förvaltningen av gemensamma resurser ska fungera. Av intervjuerna med ledamöterna i Norr- och Västerbottens rovdjursgrupper framkommer både likheter och skillnader. I båda länen beskrivs arbetsklimatet som gott. Det är högt i tak och det finns möjligheter för ledamöterna att uttrycka sina ståndpunkter. Ungefär där slutar också likheterna. Av intervjuerna framkommer att grupperna har valt helt olika arbetssätt, medan man i Västerbotten främst har koncentrerat sig på att ge råd till länsstyrelsen rörande förvaltningen av de olika rovdjuren har informationsutbytet mellan myndigheten och ledamöterna stått i fokus i Norrbotten. En annan skillnad är hur rådet arbetar mot länsstyrelsen. Västerbotten strävar efter att finna en kompromiss som alla kan acceptera som sedan presenteras som förslag till länsstyrelsens styrelse, medan Norrbottens rovdjursråd istället låter alla i rådet lämna sin egen gruppuppfattning och lämnar det sedan upp till länsstyrelsen att tolka och ta åt sig de olika åsikterna inom gruppen. Anledningarna till att man i Västerbotten har förmått ge rekommendationer till länsstyrelsen för alla fem rovdjuren är flera. Även om den konfliktlösningsmetod som används, dvs. en typ av deliberativ konsensusbetonad metod inte saknar kritik menar de flesta att det är denna metod som möjliggjort att man komma en bit på väg. Det är inte säkert att de olika ledamöterna har fått sin vilja igenom i förvaltningsplanerna av de olika rovdjuren men det har i flera fall skapats kompromisser som de allra flesta kan leva med. Att de senaste forskningsrönen tillsammans med intresseorganisationernas lokalt baserade kunskap har fått spela en viktig roll i syfte att bygga upp en gemensam kunskapsbas är en annan förklaring som flera av ledamöterna lyfter fram. Här spelar närheten till universiteten i Umeå en viktig roll, men också att alla ledamöter fått spela en aktiv roll i kunskapsuppbbyggnaden. De allra flesta menar också att länsstyrelsens rovdjursansvarig, Michael Schneider, i sin egenskap av processledare har spelat en direkt avgörande roll för arbetet.

De olika arbetssätten förefaller vara en effekt av att man från de två länsstyrelsernas sida tolkar syftet med etableringen av rovdjursgrupperna helt olika. Som nämndes i det förra avsnittet så menar företrädare för länsstyrelsen i Norrbotten att rovdjursgruppen i länet primärt fyller en informativ funktion. Även om myndighetsrepresentanterna i Västerbotten också betonar vikten av gruppens informativa roll har man också varit inriktade på att arbeta fram förvaltningsplaner för de olika rovdjuren att presentera i syfte att ge ett gemensamt utlåtande till länsstyrelsens styrelse.

6.9 Uppfattning om det egna inflytandet

Om gemensamma motiv, graden av representativitet, gemensam syn på mål och målsättningar för arbetet är indikatorer som speglar förutsättningarna att uppnå en hållbar förvaltning utgör graden av inflytande också ett faktiskt mått på vilken typ av förvaltning det är som vi talar om. Utgör rovdjursgruppernas verksamhet en typ av samförvaltning eller inte? Eftersom tidigare forskning har pekat på att det finns en rad fördelar med

samförvaltning och att samförvaltning kan skapa långsiktigt mer robusta och legitima förvaltningslösningar jämfört med många andra typer av förvaltningar har vi valt att analysera rovdjursgrupperna mot bakgrund av denna förvaltningsform. Inledningsvis beskrevs den samförvaltningsstege som vi använder oss av i studien av de två rovdjursgrupperna för att mäta ledamöternas uppfattning om det egna inflytandet. Som figur 6.2 nedan visar har ledamöterna i de olika grupperna skilda uppfattningar kring

det egna inflytandet. I Västerbotten uppfattar ledamöterna, i genomsnitt, att gruppen har en rådgivande funktion, vilket vi definierat som en form av samförvaltning. Flera av ledamöterna menar emellertid att gruppen har nått ända till steg fem och därmed etablerat någon form av samarbete mellan ledamöterna. Någon i gruppen menar emellertid att man enbart befinner sig på steg två eller möjligen tre eftersom gruppen egentligen inte kan påverka rovdjurspolitiken.

Figur 6.2

Förvaltningsgrad	Definition	Respondenternas uppfattning om respektive grupps inflytande över förvaltningen.
7. Partnerskap inrättas	Parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt	
6. Styrelser för gemensam förvaltning av rovdjur inrättas	Gemensamma målsättningar för förvaltningen av rovdjur upprättas och den lokala och centrala nivån fattar gemensamma beslut där den centrala nivån finner det lämpligt.	
5. Samarbete	De lokala aktörerna ges möjlighet att via förhandlingar delta i utvecklandet av och implementeringen av planer. Fortfarande är inflytandet vid beslutsfattandet begränsat.	
4. Rådgivande organ inrättas	De lokala aktörerna ges möjlighet att delta med en rådgivande funktion i utvecklingen av förvaltningsplaner.	Västerbotten
3. Kommunikation	Informationsutbyte sker mellan parterna. Den lokala nivåns kunskap börjar tas tillvara och den lokala nivån involveras till exempel vid inventering eller liknande åtgärder.	Norrbotten
2. Konsultation	Parterna möts (vanligtvis sent i beslutsprocessen). Lokala aktörer har möjlighet att framföra synpunkter på förvaltningen av rovdjuren.	
1. Information	Lokala aktörer informeras om beslut som redan fattats, envägskommunikation mellan den centrala och lokala nivån.	

I Norrbotten anser ledamöterna i genomsnitt att man befinner sig på gränsen mellan steg tre och fyra. Majoriteten uppfattar inte gruppen som rådgivande utan här återspeglas återigen den tolkning av uppdraget som länsstyrelsen förefaller ha gjort dvs. att rovdjursgruppen i huvudsak ska fokusera på informationsutbyte mellan de olika aktörerna och inte vara direkt involverade i upprättandet av förvaltningsplaner.

Medan den verksamhet som sker inom ramen för Västerbottens rovdjursgrupp kan definieras som en form av samförvaltning kan Norrbottens motsvarighet således inte göra det – åtminstone inte i det här skedet. Mot bakgrund av teorierna om samförvaltning och givet att det inte sker några kontextuella förändringar som kan påverka rovdjursgruppernas arbete är det därmed rimligt att anta att rovdjursgruppen i Västerbotten utgör ett mer robust samarbete jämfört med Norrbottens förvaltningsmodell, där det regionala inslaget av aktörer i förvaltningsplanarbetet i nuläget måste ses som relativt begränsat.

6.10 Förväntat utfall enligt ledamöterna i rovdjursgrupperna

Som nämndes inledningsvis har tidigare forskning visat att samförvaltning är en mer hållbar förvaltningsform ur såväl ett ekologiskt, ekonomiskt som socialt perspektiv jämfört med renodlad statlig förvaltning. Nu har vi förvisso konstaterat att det samarbete som sker inom ramen för Norrbottens rovdjursgrupp åtminstone i det här skedet inte kan definieras som en form av samförvaltning. Oavsett det är det fortfarande väl tidigt att bedöma i vilken mån de regionala rovdjursgrupperna bidrar till en hållbar förvaltning av rovdjuren eller inte. Tanken med inrättandet av regionala

rovdjursgrupper är att minska konflikterna kring rovdjuren för att på så sätt uppnå en högre grad av legitimitet (Regeringens proposition 2000/01:57). Frågan vi ställde till ledamöterna i de två undersökta rovdjursgrupperna är i vilken mån de uppfattar att grupperna på sikt kan bidra till detta men också till att skapa en ekologiskt och ekonomiskt hållbar förvaltning. De fick besvara frågan med utgångspunkt från samtliga tre hållbarhetsbegrepp, ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.

När det gäller de ekologiska målen är ledamöterna inte helt och hållet överens om i vilken utsträckning de antalsmål som är fastställda för de olika rovdjuren är ekologiskt hållbara. Vissa av ledamöterna anser att de är tillräckliga eller till och med tilltagna i överkant medan andra är i nöja med att poängtera att minimimålen är just minimimål och att antalet djur successivt måste utökas. De flesta är däremot överens om att det finns ett samband mellan en ekologiskt hållbar utveckling och vilka ekonomiska förutsättningar som ges till de som drabbas av förluster till följd av förekomsten av rovdjur. Många menar att det i sin tur har betydelse för i vilken utsträckning som man förmår legitimera rovdjurspolitiken.

När det gäller den sociala hållbarheten menar flera av ledamöterna att möjligheten att lägga regionala aspekter på förvaltningen på sikt kan leda till en ökad legitimitet i frågan. Det förutsätter emellertid att grupperna faktiskt har någon form av inflytande över planerna och att i de fall där man är överens inom respektive grupp om olika förvaltningsåtgärder inte blir överkörda av till exempel länsstyrelsens styrelse eller Naturvårdsverket. En förhoppning som många har är också att utökad information ska leda till ökad förståelse för rovdjuren och rovdjurspolitiken. Som har beskrivits tidigare har det emellertid visat sig svårt att skapa informationskanaler till allmänheten men också internt i de olika intresseorganisationer och myndigheter

som finns representerade i grupperna. Förhoppningen är ändå att den information som behandlas inom grupperna också sprider sig ut i de olika organisationerna.

En viktig effekt av framgångsrika samförvaltningsarrangemang är också ökad regelefterlevnad. På frågan om ledamöterna tror att rovdjursgrupperna och regionalt präglade förvaltningsplaner kan bidra till ökad regelefterlevnad, dvs. minskad tjuvjakt eller illegalt dödande av rovdjur, är de flesta respondenterna skeptiska. Det är förvisso vad man hoppas på att uppnå men långtifrån alla tror att gruppernas arbete kommer att ha betydelse för de som utför dessa brott.

Sammanfattningsvis är de flesta ledamöterna i de undersökta rovdjursgrupperna försiktigt positiva till gruppernas möjligheter att nå en långsiktigt hållbar förvaltning. Försiktigheten har sin grund främst i att grupperna fortfarande befinner sig i ett tidigt utvecklingsskede och att det därmed är svårt att bedöma vilka egentliga effekter som gruppernas arbete kommer att ha i praktiken. De allra flesta menar emellertid att den decentralisering av förvaltningen som etableringen av rovdjursgrupperna innebär är rätt väg att gå.

6.11 Sammanfattande slutsatser

Avsikten med riksdagens beslut att alla län med fasta rovdjursstammar ska etablera rovdjursgrupper är dels att det ska ske ett utbyte av information mellan berörda aktörer dels att grupperna ska vara rådgivande till länsstyrelsen i frågor som rör förvaltningen av rovdjuren. Ledamöterna i Västerbottens rovdjursgrupp upplever att gruppen uppfyller båda dessa funktioner. Åtminstone om man med information menar det informationsutbyte som sker inom gruppen och mellan gruppen och berörda myndigheter. I Norrbotten däremot menar de flesta ledamöterna att gruppen enbart uppfyller den informativa men inte den rådgivande funktionen. Mot bakgrund av den definition av samförvaltning som används i den här studien kan Västerbottens rovdjursgrupp därför definieras som en form av samförvaltning medan Norrbottens rovdjursgrupp inte kan göra det. Att döma av ledamöternas utsagor förefaller också Västerbottens rovdjursgrupp fungera bättre jämfört med Norrbottens rovdjursgrupp. Ur ett samförvaltningsperspektiv är med andra ord den rovdjursförvaltning som etablerats i Västerbotten mer robust eller långsiktigt socialt hållbar jämfört med förvaltningen i Norrbotten.

Att det finns en skillnad mellan de två rovdjursgrupperna förefaller inte bero på de kontextuella eller institutionella förutsättningarna eftersom de är relativt likartade i de båda länen. Skillnaderna kan istället främst förstås med utgångspunkt från de mål och motiv som omger samarbetet i de båda grupperna, uppfattningar kring målen med rovdjurspolitiken men kanske främst i synen på målet med rovdjursgruppen och dess roll i förvaltningen.

I Västerbotten finns en uttalad målsättning att rovdjursgruppen ska ha en rådgivande funktion i förhållande till länsstyrelsen (<http://www.ac.lst.se>). Samma uttalade målsättning förefaller inte finnas i Norrbotten, vilket möjligen kan förklara varför ledamöterna i gruppen har en så splittrad bild av vad som är syftet med gruppen och vad som förväntas av de enskilda ledamöterna.

Har det då någon betydelse om det ena länets rovdjursförvaltning utgör en form av samförvaltning medan det andra länets förvaltning inte gör det?

Som nämndes inledningsvis visar tidigare erfarenheter att väl fungerande samförvaltning kan leda till mer effektiva, flexibla och legitima lösningar än renodlad statlig förvaltning. Även om systemet med rovdjursgrupper är relativt nytt och därmed också ganska obeprövat är det ändå möjligt att redan nu se vissa effekter av samarbetet i Västerbotten. Det är effekter som främst rör utbyte av kunskap och information om resursen, men också etablerandet av en arena präglad av respekt där olika frågor som rör resursens storlek och övervakning av resursen har kunnat klargöras och konflikter i någon mån lösas. I vilken mån de förvaltningsplaner som antas och successivt implementeras i sin

förlängning också kommer att uppfattas som legitima återstår emellertid att se.

Om vi ser till Norrbottens rovdjursgrupp leder arbetssättet till ett mycket begränsat inflytande för gruppen som helhet och bidrar till att den rådgivande funktionen inte kan uppfyllas. För att vara rådgivande krävs det att gruppen kan enas om ge rekommendationer till Länsstyrelsen, inte bara lufta sina åsikter på en diskussionsarena. Det är möjligt att de enskilda intressena kan ha ett större inflytande över Länsstyrelsens beslut, men som grupp betraktat förefaller möjligheten till deltagande i utformning av regelverk mycket begränsat. Det faktum att vissa i gruppen bara uppfattat den som ett spel för gallerierna är oroväckande, inte bara ur ett samförvaltningsperspektiv utan även ur legitimitetssynpunkt. Gruppen verkar dock i viss mån ha fungerat som ett konfliktlösningsforum och den positiva synen på arbetsmiljön i kombination med att stämningen förbättrats över tid pekar på att gruppen även varit effektiv i den rollen. Dock är de splittrade förväntningar och mål som gruppen uppvisat en grogrund för missnöje och riskerar att öka klyftan mellan centrala och lokala intressen. En ökad samsyn, både vad gäller gruppens syfte och resursens egenskaper skulle underlätta förvaltningen och öka möjligheterna för en effektiv samförvaltningslösning. Klart är dock att gruppen i sin nuvarande form inte bör kallas rådgivande, utan snarare konsultativ eller informerande.

Svaret på den fråga som ställdes ovan dvs. om det har någon betydelse om rovdjursgrupperna kan karaktäriseras som en form av samförvaltning eller inte är kort och gott - ja det har betydelse. Det har, vilket framgår av den här rapporten betydelse ur flera aspekter som till exempel inflytande, legitimitet, förankring men också effektivitet.

Även om rovdjursgruppen i Västerbotten kan definieras som en form av samförvaltning medan Norrbottens motsvarighet inte kan göra det betyder det inte att förutsättningarna kan förändras. Det kan emellertid sägas gälla generellt och inte enbart för Västerbottens rovdjursgrupp.

En sådan förändrad förutsättning skulle kunna vara att attityderna till rovdjuren drastiskt förändras i någon eller några av de organisationer som finns representerade i rovdjursgruppen i Västerbotten. Det finns redan nu tendenser som tyder på att så kan vara fallet och då särskilt när det gäller förekomsten av varg i länet. Inom Svenska Jägarförbundet riktas det till exempel stark kritik mot den nuvarande rovdjurspolitiken (VK, 2005-12-05). Även om det är riksdagen och inte rovdjursgrupperna som fastställer de nationella målen för antalet rovdjur kan en attitydförändring leda till den inbyggda motsättning som grundar sig i rovdjursgruppernas sammansättning vidgas än mer och göra det omöjligt att nå överenskommelser. Kan gruppen inte komma överens om vilka råd den ska rikta till länsstyrelsen faller åtminstone delar av den idé som ligger till grund för etablerandet av regional förvaltning av rovdjur.

En annan förutsättning som kan påverka rovdjursgruppernas möjligheter att arbeta är om de råd som rovdjursgruppen ger ständigt negligeras av överordnade myndigheter. Flera i Västerbottens rovdjursgrupp menar att i så fall är det tämligen meningslöst att lägga ner tid och möda för att finna lösningar som de flesta av ledamöterna anser att de kan leva med om detta inte tas på allvar av länsstyrelsen och Naturvårdsverket och om det inte sker någon samordning mellan de regionala rovdjursgrupperna och det centrala rovdjursrådet. I Västerbottens rovdjursgrupp finns en stark medvetenhet om att de olika nivåerna måste vara sammanlänkade och komplettera varandra istället för att motarbeta varandra för att samförvaltningen ska fungera. Det måste således till en koordinerande funktion mellan nivåerna för att det hela ska fungera som avsett.

Detta gäller även samordningen mellan länen, särskilt när det gäller intresseorganisationernas samordning, där det finns tydliga brister. Även om det finns förutsättningar att förvalta vissa av rovdjuren regionalt anpassar sig inte rovdjuren till administrativa gränser varför förvaltningsmål som fastställs i ett län kan påverka mål som fastställts i angränsande län. Samordning sker inom vissa intresseorganisationer. Samebyarna har till

exempel nyligen inrättat en rovdjursgrupp med ledamöter från hela renskötselområdet. Även jägarorganisationerna har vissa samverkan över länsgränserna. I övrigt är samarbetet relativt begränsat, något som i ännu högre grad gäller samarbetet över nationsgränserna. Eftersom vi i många fall delar rovdjursstammar med främst Norge men även Finland kunde ett utökat samarbete med dessa länder även på länsnivå ge utökade förutsättningar att förvalta rovdjuren på regional nivå.

Eftersom samförvaltning mer kan liknas vid en process än ett tillstånd är det nödvändigt att skapa förutsättningar för kontinuerligt lärande och en anpassning av förvaltningen för att undvika att problem av den typen som nämns ovan ska underminera förvaltningen. Det kan röra sig om allt ifrån täta revideringar av antagna planer till att se över arbetsmetoder och samordning.

Ett annat problem är förknippat med de komplexa tidsskalor som omgärdar miljön och miljöpolitiken. Förvaltningsbeslut rörande rovdjur som fattas i dag kanske inte får avsedd effekt förrän om 20 år. Eftersom den politiska cykeln ofta inte är längre än fem år är också den politiska tidshorisonten begränsad. Denna tidsmässiga asymmetri försvårar möjligheterna till långsiktigt och konsekvent beslutsfattande (Lafferty & Meadowcroft, 1996, Havula, 2005). Det skapar också svårigheter att förmedla rovdjurspolitikens mål och medel till dem som på olika sätt direkt berörs av rovdjuren.

Det för oss över till ytterligare ett problem nämligen det som rör rovdjursgruppernas informativa funktion. I båda de undersökta rovdjursgrupperna vittnar respondenterna om problemen att förankra och förmedla de diskussioner som förs inom rovdjursgrupperna internt i de egna organisationerna men också utåt gentemot allmänheten. Att den informativa funktionen fungerar torde emellertid vara avgörande för att de regionala rovdjursgruppernas arbete med att lägga regionala aspekter på förvaltningen ska kunna legitimeras. Det är med andra ord nödvändigt att informationsarbetet på olika sätt effektiviseras för att på så sätt skapa förutsättningar för utökad insyn och regional delaktighet i förvaltningen av rovdjuren.

Referenser 7

- Berkes, Fikret (1994), "Co-management: Bridging the Two Solitudes", *Northern Perspectives* Vol.22, s. 17-21, 1994
- Berkes, Fikret (2002), "Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the bottom up", i National Research Council (2002), *The Drama of the Commons*, (Washington DC: National Academy Press)
- Berkes, Fikret, Peter George och Richard J. Preston (1991), "Co-management – The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources", *Alternatives* Vol.18 No.2, 1991
- Decker, D.J. & Lisa C. Chase, 2001, Stakeholder involvement: Seeking Solutions in Changing Times, I: Decker, D.J. et al. Human Dimensions of Wildlife Management in North America, (Maryland: The Wildlife Society)
- Dolsak, Nives och Elinor Ostrom (1993), "The Challenges of the Commons", i Dolsak och Ostrom (1993), *The Commons in the new Millenium*, (Cambridge: The MIT Press)
- Ericsson, G. Sandström, C (2005) *Delrapport om svenskars inställning till rovdjurspolitik- och förvaltning FjällMistra Rapport nr 10 ISSN 1652-3822* (Umeå: FjällMistra)
- Ericsson, Göran, Torleif Eriksson, Thomas Laitila, Camilla Sandström, Tomas Willebrand och Gunnar Öhlund (2005), *Delrapport om jakt och fiske – omfattning, betydelse och förvaltning*, (FjällMistrarapport nr14: Umeå: FjällMistra)
- Havula, Anna, 2005, Skilda världar? En granskning av mediernas kunskapsförmedling av rovdjur i olika delar av landet och dess implikationer för demokratin, Opublicerat examensarbete, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet
- ICLARM, 2001, *Co management Project Research Framework for Phase II*, Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (IFM) ICLARM - World Fish Center http://www.co-management.org/download/Research_Framework.doc (nedladdad 060102)
- Jägareförbundet (2005): <http://www.jagareforbundet.se/> (nerladdad 2005-12-05)
- Lafferty, William M och James Meadowcroft (red.) (1996). *Democracy and the environment. Problems and prospects* (Cheltenham: Edward Elgar)
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2002), *Bilder från Norrbotten* (Luleå)
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2004), *Fickfakta 2004* (Luleå)
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2005): <http://www.bd.lst.se/rovdjur/Startpage.aspx> (nedladdad 2005-11-21)
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (2003): Minnesanteckningar från andra sammanträdet Västerbottens rovdjursråd
- Länsstyrelsen i Västerbottens län 2003. beslut 2003-05-05
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (2005): <http://www.ac.lst.se/naturochmiljo/rovdjur/regionalarovdjursradet/> (nerladdad 2005-12-05)
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (2005b): <http://www.ac.lst.se/naturochmiljo/rovdjur/> (nerladdad 2005-12-05)
- Naturvårdsverket (2004), Regionala Rovdjursgrupper, nedladdad 2005-03-09 (www.naturvardsverket.se)
- Oakerson, R.J. (1992), Analyzing the Commons: A framework, I Bromley, D.W. (ed): *Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy*, San Francisco: The Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Ostrom, Elinor, 2005, *Understanding Institutional Diversity* (Princeton and Oxford: Princeton University Press)
- Persson, Jens, Anna Zachrisson, Camilla Sandström och Göran Ericsson (2004), *Lokal förvaltning av stora rovdjur – en kunskaps-sammanställning* (FjällMistrarapport nr3: Umeå FjällMistra)
- Pinkerton, Evelyn (2003): "Toward specificity in complexity: Understanding co-management from a social science perspective", i Wilson och Nielsen (2003): *The Fisheries Co-management Experience* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers)
- Prop 2000/01:57 *Sammanhållen rovdjurspolitik*
- Rådelius, Christina (2002), *Självstyre eller samförvaltning? Problem och möjligheter utifrån en studie av världsarvet Laponia* (Luleå: Luleå Tekniska Universitet)
- Sametinget (2005), FAQ, nedladdad 2005-05-13 (www.sametinget.se)
- SOU 1999:146
- Sveaskog (2005), *Sveaskog på några minuter*, nedladdad 2005-05-13 (www.sveaskog.se)
- Svenska Jaktregistret 2005 11 02, muntliga uppgifter
- Zachrisson, Anna (2004), *Co-management of natural resources – Paradigm shifts, Key concepts and cases* (FjällMistrarapport no1: Umeå;FjällMistra)
- www.vasterbotten.se/faktaomlanet/index.htm (nerladdad 2005-12-05)

Intervjuer med ledamöter i Norrbottens rovdjurgrupp:

2005-03-31 Björn Sundgren, Svenska Jägareförbundet
2005-04-01 Sixten Sandberg, Jägarnas Riksförbund/Landsbygdens Jägare (Telefonintervju)
2005-04-07 Lars Olsson, Länsstyrelsens Fältenhet
2005-04-07 Lars Magnusson, Miljöåklagare
2005-04-07 P.O. Översjö, Svenska Naturskyddsföreningen
2005-04-11 Anders Harr, Skoglig Samverkan
2005-04-12 Berth-Ove Lindström, Svenska Rovdjursföreningen
2005-04-13 Björn Eriksson, Kommunförbundet
2005-04-14 Susanne Spiik, Svenska Samernas Riksförbund
2005-04-14 Torsten Nilsson, Länsstyrelsens Jakt- och rennäringsenhet
2005-04-15 Anna von Sydow, Länsstyrelsens Naturvårdsenhet
2005-04-15 Ingemar Nilsson, Lantbrukarnas Riksförbund i Norrbotten
2005-04-18 Lars Åström, Polismyndigheten i Norrbotten
2005-05-03 Lena Ruuth Jonsson, Sametinget (Telefonintervju)

Intervjuer med ledamöter i Västerbottens rovdjurgrupp:

2004-12-15, Torsten Stinnerbom, Svenska Samernas Riksförbund
2005-03-08 Berndt Andersson, Polismyndigheten i Västerbotten
2005-03-08 Martin Lundgren, Lantbrukarnas Riksförbund/Pri-
vatskogsbruket
2005-03-16 Per-Olov Nilsson, Västerbottens ornitologiska för-
ening
2005-03-17 Gudrun Norstedt, Svenska Naturskyddsföreningen
2005-03-17 Bernt Andersson, Jägarnas riksförbund/Landsbygdens
jägare
2005-03-17 Michael Schneider, Länsstyrelsens Naturvårdsenhet
2005-03-19 Krister Persson, Svenska rovdjursföreningen
2005-04-05 Anton Holmlund Västerbottens Fåravelsförening
(telefonintervju)
2005-04-06 Gunilla Lundgren, Länsstyrelsens styrelse
2005-04-07 Lars Magnusson, Miljöåklagare
2005-05-16 Torbjörn Lövbom, Svenska Jägareförbundet

Bilaga 1: Intervjumanualen

Under varje tema anges de underteman som diskuterades vid intervjuerna

Tema 1: Personliga frågor

Representation, utnämning, mandattid
Motiv, målsättningar, attityder kring rovdjurspolitikens mål

Tema 2: Organisation

Rovdjursgruppens (RGs) mål och verksamhet
Sammansättning, mötesfrekvens
Primära arbetsuppgifter
Relationer till till andra beslutande organ – Länsstyrelse, Na-
turvårdsverk?
Informationsflöden

Tema 3: Processen

RGs kompetens
Attityder till inflytande
Beslutsfattande
Regelverk
Arbetsklimat
Konfliktlösning
Uppnås ekologisk hållbarhet med RG?
Uppnås ekonomisk hållbarhet med RG?
Uppnås social hållbarhet med RG?
Vinnare och förlorare
Regelefterlevnad

Tema 4: Kontext normer och attityder

Attityder till rovdjur
Attityder till lokal förvaltning

Denna rapport är den artonde rapporten i FjällMistras rapportserie (ISSN 1652-3822).

Alla rapporter som produceras i denna serie, plus andra skrifter utgivna av FjällMistra, finns tillgängliga som pdf-filer under rubriken "publikationer" på FjällMistras hemsida:

www-fjallmistra.slu.se

Layout: Anders Esselin, forskningskommunikatör FjällMistra.
E-post: anders.esselin@szooek.slu.se

Forskningsprogrammet FjällMistras arbete ska resultera i ett effektivare mångbruk av naturresurser i fjällområdet. Målet är att ta fram kunskap och planeringssystem som kan bidra till en långsiktigt hållbar utveckling i fjällen och som kan bidra till att de konflikter som finns mellan olika naturresursanvändare i fjällen blir lättare att hantera. FjällMistra är ett av ett 20-tal stora forskningsprogram inom Mistra (Stiftelsen för miljöstrategisk forskning).

