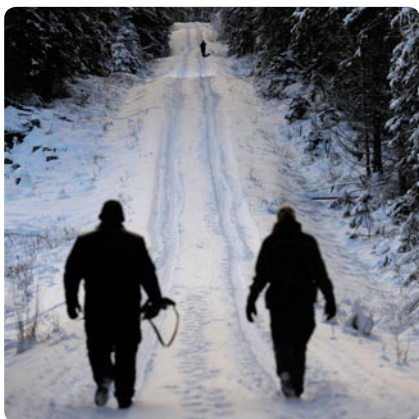


Beslutet om licensjakt på varg 2010

En processutvärdering med fokus
på beredningen av beslutet

RAPPORT 6361 • MAJ 2010



Beslutet om licensjakt på varg 2010

En processutvärdering med fokus på beredningen av beslutet

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

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

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

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

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6361-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2010

Elektronisk publikation

Omslagsfoto: Vargtassar: Patrik Olofsson

Jägare: Olivier Morin

Varg mellan träden: Peter Lilja



Förord

Den 21 oktober 2009 beslutade riksdagen att bifalla regeringens förslag i proposition *En ny rovdjursförvaltning*. Beslutet innebar bland annat att den svenska vargstammens tillväxttakt ska begränsas tillfälligt och regleras genom licensjakt kompletterad med skyddsjakt. Till följd av riksdagsbeslutet fick Naturvårdsverket i uppdrag att utforma och besluta om villkoren för jakten. Den 17 december 2009 beslutade Naturvårdsverket för första gången om licensjakt på 27 vargar under perioden 2 januari januari–15 februari 2010 i de fem län där det finns reproducerande stam av varg – Dalarna, Gävleborg, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län.

Naturvårdsverket har tagit initiativ till att utvärdera licensjakten, både med avseende på själva jakten och på förvaltningsprocessen inför och efter beslutet om licensjakt, i syfte att ta tillvara lärdomar. Som ett led i utvärderingen har Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet gett Enheten för strategier och utvärdering i uppdrag att följa upp hur arbetet med att ta fram beslutet gick till och vad det innebar för genomförandet av beslutet på de berörda länsstyrelserna. Parallellt genomför Viltförvaltningsenheten en utvärdering som fokuserar på förhållandena under jakten samt på jaktens effekt på den svenska vargstammen.

Den här utvärderingen av beredningsprocessen och förberedelserna av jakten har utförts mellan februari och maj 2010. Projektarbetsgruppen på Enheten för strategier och utvärdering har bestått av Kerstin Åstrand (projektledare), Björn Persson, Jenny Oltner och Gun Jonsson. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Martin Eriksson, Klimatavdelningen.

Preliminära resultat från utvärderingen har redovisats på Naturvårdsverkets och Miljödepartementets nationella upptaktsmöte om viltförvaltningsdelegationernas ansvar för den regionala förvaltningen av rovdjur den 7 april 2010.

Vi vill rikta ett stort tack till de personer på olika organisationer och statliga myndigheter som bidragit till utvärderingen genom att medverka i intervjuer och faktagranskning av texten.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	6
Inledning	6
Resultat	6
Slutsatser	9
SUMMARY	10
Introduction	10
Results	11
Conclusions	14
1. INLEDNING	15
En förändrad vargpolitik	17
Uppdrag och syfte	19
Utgångspunkter, fokus och avgränsningar	19
Tillvägagångssätt	21
Andra uppföljningar och studier av jakten	24
Disposition	25
2. VÄGEN TILL NATURVÅRDSVERKETS BESLUT OM LICENSJAKT PÅ VARG	26
Regelverk och riktlinjer	26
Ett snabbt beredningsarbete tar form	29
Arbetet startar – uppdrag till Skandulv	31
Samrådsmötena	35
Länsstyrelsernas yttranden	41
Inkomna skrivelser	42
Andra former för kommunikation och information	43
De intervjuades synpunkter på beslutet och möjligheten att påverka	45
Sammanfattande reflektioner över beredningsprocessen	49
Alla var inte nöjda med beslutet	52
3. FÖRBEREDELSE OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR JAKTEN PÅ REGIONAL NIVÅ	56
Länsstyrelsernas roll i rovdjurspolitiken	56
Jägarorganisationernas roll och ansvar	57
Förberedelser och planering inför licensjakten på varg	58
Förutsättningarna för förberedelserna	62
4. SLUTSATSER	64
REFERENSER	68

Sammanfattning

Inledning

Till följd av riksdagens beslut om förändringar av rovdjursförvaltningen beslutade Naturvårdsverket den 17 december 2009 om licensjakt på 27 vargar i de fem län där det finns reproducerande stam av varg. Detta innebar att licensjakt på varg genomfördes i Dalarna, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län under perioden 2 januari–15 februari 2010.

Eftersom det är första gången Naturvårdsverket beslutat om licensjakt på varg har Naturvårdsverket tagit initiativ till att följa upp både arbetet med att utforma beslutet om licensjakt på varg och genomförandet av beslutet. Två studier har genomförts: en med fokus på arbetet med Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg och en med fokus på förhållandena under jakten och jaktens effekter på den svenska vargstammen. Denna rapport avser Naturvårdsverkets beredning av beslutet och förberedelserna av genomförandet av beslutet på regional nivå.

Syftet med utvärderingen är att Naturvårdsverket ska kunna ta tillvara lärdomar från arbetet med beslutet om licensjakt. Vi har studerat hur Naturvårdsverket har arbetat med att bereda och utforma beslutet om licensjakt på varg, hur andra involverade nyckelaktörer upplevde beredningsprocessen och förutsättningarna för genomförandet av Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg på regional nivå.

Utvärderingen är i första hand baserad på telefonintervjuer med företrädare för statliga myndigheter och andra organisationer som deltagit i beredningen av jaktbeslutet samt i förberedelser av genomförandet av jakten på regional nivå. Totalt har 22 personer på 15 olika organisationer intervjuats under februari och mars 2009. Även skriftliga källor har använts liksom muntlig information från ett erfarenhetsseminarium anordnat av Naturvårdsverket den 9 mars 2010.

Resultat

I den här utvärderingen har vi studerat beslutsprocessen från uppdraget till Naturvårdsverket att fatta beslut om licensjakt, via beredningsprocessens till förberedelserna inför genomförandet på regional nivå. Beredningsprocessens olika moment bestod i: uppdrag från Naturvårdsverket till forskare att ta fram ett vetenskapligt underlag till beslutet, samrådsmöten, yttranden, samt kommunikation och information till allmänhet och andra berörda aktörer via bland annat Naturvårdsverkets hemsida och pressmeddelanden. Utöver dessa olika tillfällen för dialog och inhämtande av synpunkter, deltog Naturvårdsverket såväl som majoriteten av de övriga aktörerna som deltog i beredningen även i möten och seminarier arrangerade av forskarnätverket Skandulv och Svenska Jägareförbundet. Vi har frågat de deltagande aktörerna hur de upplevde processens olika moment och samlat deras erfarenheter. Här sammanfattas resultaten från intervjuerna.

Förutsättningarna för beredningsprocessen var tydliga

Förutsättningarna för beredningsprocessen har varit tydliga för de involverade i så måtto att licensjakten var ett politiskt beslut som redan var taget. Resultaten från intervjuerna vittnar om att i princip alla delaktiga aktörer har haft fokus på att skapa ett så bra jaktbeslut och en så bra jakt som möjligt, oavsett åsikt om vargjakt i sig. Detta resulterade i att beredningsprocessen i stort präglades av jaktliga och förvaltningstekniska frågor.

De intervjuade aktörerna är också införstådda med att det är riksdagsbeslutet från den 21 oktober 2009 om regeringens proposition om en ny rovdjursförvaltning som ytterst styrde tidsplaneringen för beredning och genomförande av beslutet om licensjakt. Samtliga intervjuade lyfter fram att den knappa tiden från beslut till genomförande av jakten har varit avgörande för beredningsprocessen samt för förutsättningarna att planera för genomförandet av jakten.

Relevanta aktörer deltog, men ekoturismperspektivet saknades

Vilka aktörer som fick möjlighet att delta i beredningen styrdes av Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet och deras praxis för samråd i samband med stora jaktbeslut. Samtliga intervjuade anser att det var relevanta organisationer som var med. Bevarande- och miljöorganisationer var dock inbjudna till färre träffar i jämförelse med länsstyrelser, jägarorganisationer och forskare. Några av de intervjuade som var med på samråden saknade företrädare för ekoturismen, något som även Naturvårdsverket i efterhand är självkritiska till. Ekoturismföreningen har efter jakten varit kritisk till att den inte var inbjuden till samråden.

Ett fåtal av de intervjuade menar att Naturvårdsverket borde ha vänt sig till fler forskargrupper för att få in ett bredare underlag till beslutet. Flertalet av de intervjuade delar inte denna åsikt, utan anser att det av tidsskäl räckte med ett forskningsunderlag eller att andra forskargrupper inte hade kommit fram till några radikalt annorlunda resultat givet hur uppdraget var formulerat. Däremot är det flera av de intervjuade, inklusive forskarna själva och Naturvårdsverket, som menar att ett bredare uppdrag för att belysa andra perspektiv, som till exempel samhällseliga, hade varit bra om tid hade funnits.

En relativt öppen och transparent process

Enligt de deltagande aktörerna var öppenheten inledningsvis stor, för att sedan minska. De intervjuade som deltog på samråden i början av november vittnar om att varken Naturvårdsverket eller forskarna var fast i vissa alternativ. De upplevdes som inlyssnande och öppna för synpunkter och idéer. Därefter upplever framförallt några länsstyrelsehandläggare att insynen i processen avtog. Till exempel lyfter flera av de intervjuade handläggarna fram att det in i det sista var okänt för dem hur många vargar som skulle få skjutas och hur Naturvårdsverket resonerade för att komma fram till antalet 27 vargar.

Vad gäller insyn i processen i efterhand finns ett dilemma. Det saknas till exempel anteckningar från några av mötena som hållits under beredningsarbetet liksom dokumentation av inbjudningar och dagordningar. De intervjuade på Naturvårdsverket förklarar bristen på mötesanteckningar från några möten med att de ville skapa ett förtroligt mötesklimat.

Möjligheter till påverkan

Alla intervjuade aktörer som deltog i beredningsprocessen upplever att de har blivit lyssnade på, och många upplever även att de har fått gehör för sina åsikter. Detta gäller framförallt jaktintressena och länsstyrelserna. Det gäller även forskarna vars underlag var centralt för beslutet tillsammans med länsstyrelsernas yttranden. Bevarandeorganisationerna har inte samma erfarenhet, och menar att de jaktliga intressena har fått jämförelsevis större utrymme för sina åsikter.

Förutsättningar för förberedelser och genomförande av jakten på regional nivå

Länsstyrelserna ansvarade för genomförandet av licensjakten i de utvalda länen och hade bråda dagar från det att beslutet om jakt formellt tagits till att jakten skulle inledas. Att Naturvårdsverkets beslut om licensjakt kom så pass nära inpå jaktstarten resulterade i begränsad tid för länsstyrelserna att förbereda inför jakten – jaktbeslutet togs den 17 december 2009 och jakten startade den 2 januari 2010. Trots den knappa tiden och därav uppkomna brister i förberedelserna tycks merparten vara nöjda med hur arbetet lades upp och hur jakten föll ut. Vissa menar att Naturvårdsverkets beslut inte var tillräckligt vägledande. Några länsstyrelser gick samman och skrev gemensamma riktlinjer för genomförandet av jakten vilket i efterhand underlättade en del uppkomna situationer som inte hade reglerats i Naturvårdsverkets beslut, menar de handläggare som använde sig av riktlinjerna.

Enligt Viltförvaltningsenheten på Naturvårdsverket hade Naturvårdsverket ingen operativ roll efter beslutet om licensjakt, vilket är brukligt eftersom länsstyrelsen ansvarar för att effektuera beslutet. Några länsstyrelser lyfter fram önskemål om att Naturvårdsverket skulle ha tagit en mer aktiv roll gentemot media med tanke på den intensiva mediebevakning som följde under jakten. De intervjuade på länsstyrelserna, och även på jägarorganisationerna, säger att de förväntade sig ett intresse från media, men inte i den omfattning som det blev. Flertalet kände sig tagna på sängen av den ”medieorkan” som jakten gav upphov till.

Jägarorganisationerna är generellt sett nöjda med både förberedelser och genomförandet av jakten med tanke på den tidspress som förelåg. Framförallt Svenska Jägareförbundet är den organisation som varit involverad i beslut och förberedelser. Fram till och med mellandagarna anges att 1 600 jägare deltagit i föredrag eller studiecirklar, varav de allra flesta hölls efter jaktbeslutet. Kontakter och samarbete på regional nivå mellan länsstyrelser och förbundets jaktvårdskonsulenter när det gäller rutiner runt beslutet förekom också.

Slutsatser

Sammantaget visar den här utvärderingen på en beredningsprocess och förberedelser inför genomförandet av beslutet som präglats av tidspress, men som de involverade överlag är nöjda med utifrån de förutsättningar som fanns. Naturvårdsverket får genomgående goda omdömen för det sätt på vilket beredningsprocessen har skötts på. Inlyssnande, öppet sinne och trovärdighet är ord som nämns. En majoritet av de intervjuade aktörerna vittnar om ett gott samtalsklimat dels mellan dem och Naturvårdsverket och dels mellan de olika aktörerna.

De involverade handläggarna på Naturvårdsverket är själva relativt nöjda med resultatet men konstaterar att arbetet och tidplanen var pressad jämfört med liknande tidigare jaktbeslut. Tid för reflektion fanns det knappt utrymme för. Det faktum att detta var första gången som Naturvårdsverket har beslutat om licensjakt på varg ökade pressen, liksom att det endast fanns en icke auktoriserad version av den nya jaktförordningen som stöd för beredningsarbetet. Dessutom var majoriteten av de involverade i jaktbeslutet också involverade i andra åtgärder relaterade till den nya rovdjursförvaltningen – det gäller för flertalet av de intervjuade.

Även om graden av delaktighet och möjlighet till påverkan har skilt sig åt mellan de involverade aktörerna, är vår slutsats att beredningsprocessen tycks ha uppfattats som legitim bland de som har varit delaktiga.

Avslutningsvis kan de viktigaste lärdomarna för Naturvårdsverket inför framtiden sammanfattas i nedanstående punkter:

- Samråd, dialog och öppenhet är centralt för en god process. Att få komma till tals och få göra sin röst hörd är betydelsefullt ur legitimitetssynpunkt.
- Frågan om *vem* som får komma till tals har haft betydelse för processens legitimitet. Möjligen hade en än bredare och jämnare representation för olika intressen i vargfrågan påverkat inte enbart processens legitimitet i positiv riktning utan även acceptansen för beslutet om licensjakt.
- Av legitimitetsskäl tyder den här studien på att även beslutsunderlagen tjänar på att vara så breda som möjligt.
- Tid är en väsentlig resurs. Här har tiden, eller bristen på den, påverkat vem som deltagit, graden av delaktighet, öppenhet och förutsättningarna att genomföra beslutet på regional nivå. I en liknande situation kan anledning finnas att tänka igenom hur begränsade resurser fördelas mellan olika insatser i en beredningsprocess.
- Som ett led i strävan efter transparens pekar den här studien på att det finns anledning att se över rutinerna för dokumentation på Naturvårdsverket.

Summary

Introduction

As a result of the decision of the Swedish parliament regarding changes in wildlife management of predators, the Swedish Environmental Protection Agency (EPA) issued a controlled order on 17 December 2009 to allow the culling of 27 wolves in the five counties where there are packs of reproducing wolves. This means that the controlled hunting of wolves was conducted in Dalarna, Gävleborg, Västra Götaland, Värmland and Örebro Counties from 2 January to 15 February 2010.

As this is the first time the EPA issued a controlled order for the hunting of wolves, the EPA took the initiative of following up and evaluating both the work of preparing and drafting that controlled order and its implementation. Two studies have been conducted. One of them focused on the work involving the EPA order, while the other concentrated on the conditions surrounding the hunt and the effects of the hunt on the Swedish wolf population. This report relates to the preparation and drafting of the controlled order, and the preparations for the implementation of that order at the regional level.

The purpose of this evaluation is to enable the EPA to derive valuable lessons from the work involving the controlled order allowing the hunting of wolves. We have studied how the EPA worked in preparing and drafting that order, how other key parties involved experienced the drafting process, and the conditions surrounding the implementation of this EPA order by the county administrative boards.

This evaluation is primarily based on telephone interviews with representatives of central government agencies and other organisations that participated in the order authorising the hunt and the preparations for the implementation of the hunt on the regional level. A total of 22 persons at 15 different organisations were interviewed in February and March 2010. Written sources were also used, as were verbal statements and comments from a seminar held by the EPA on 9 March 2010 for the sharing of experiences in this matter.

Background information on Swedish government structure

Sweden has three democratically elected levels of government: the Riksdag (the Swedish Parliament) at the national level, the county councils at the regional level and municipalities at the local level. The Riksdag has the legislative powers. Proposals for new laws are presented by the Government which also implements decisions taken by the Riksdag. The Government is assisted in its work by the Government Offices, comprising a number of ministries, and some 300 central government agencies and public administrations.

The role of Sweden's central government agencies is to implement the decisions of Parliament and the Government at a practical level. The Government sets objectives and establishes a budgetary framework for each agency's activi-

ties, and the agency monitors and reports on the results achieved. They are autonomous in the sense that they act on their own responsibility. Sweden is divided into 21 counties and 290 municipalities. The county councils administrative boards at the regional level and municipalities at local level have their own decision-making powers and the powers to levy taxes. The State is represented at the regional level by the county administrative boards which are government bodies in the counties.

The Swedish Environmental Protection Agency is the central environmental authority, acting as a driving force and coordinator in environmental policy and protection. The agency produces regulations, general guidelines and other guidance, including regulatory guidance. Additionally, the agency supports the Government in EU environmental policy and protection. The Agency has some 550 employees located in Stockholm, Östersund and Kiruna.

Results

In this evaluation, we have studied the decision-making process beginning with the government mandate to the EPA to issue a controlled order authorising the hunt, through the preparation and drafting process, and concluding with implementation at the regional level. The various stages of the preparation and drafting process consisted of instructions from the EPA directing researchers to prepare scientific documentation for the order, consultation meetings, statements, as well as communication with, and information to, the public and the other parties involved through the EPA website, press releases and other media. In addition to these various opportunities for dialogue and obtaining views, the EPA, as well as most of other parties that participated in the preparation and drafting process, also took part in meetings and seminars arranged by others, such as the Scandinavian Wolf Project (*Skandulv*) research network and the Swedish Hunters' Association. We have asked the parties involved about how they experienced the various stages of the process, and then compiled their experiences. The following is a summary of the results of these interviews.

The conditions surrounding the preparation and drafting process were clear

The conditions surrounding the preparation and drafting process were clear to those involved, to the extent that the hunt was a political decision that had already been made. The results of the interviews attest to the fact that practically every participant focused on creating as good a controlled order, and as good a hunt, as possible, regardless of how they viewed wolf hunting. This resulted in the preparation and drafting process largely focusing on specialised hunting and administrative issues.

The parties interviewed were also aware that the 21 October 2009 parliamentary decision approving the Government Bill was what ultimately determined the scheduling of the preparation and drafting, as well as the implementation of the controlled order authorising the hunt. Everyone who

was interviewed emphasised that the short time between the decision and the implementation of the hunt had been the key factor in the preparation and drafting process and in determining the conditions surrounding the implementation of the hunt.

Relevant parties took part in the preparation and drafting process, but there was no eco-tourism perspective present

The choice of which parties would be given the opportunity to participate in the preparations and drafting was made by the Wildlife Management Unit of the EPA, using the precedents of that unit regarding consultation ahead of major decisions on hunting. All those interviewed were of the opinion that the organisations involved were relevant ones. However, conservation and environmental organisations were invited to fewer meetings in comparison to county administrative boards, hunters' organisations and researchers. Some of the persons interviewed who were present at the consultations noticed an absence of representatives of ecotourism, a fact for which the EPA later criticised itself, as well. After the hunt, the ecotourism association criticised the fact that it had not been invited to the consultations.

A few of the interviewed persons asserted that the EPA should have contacted additional research groups in order to compile broader documentation for the decision. Most of the interviewed persons do not agree, but were rather of the opinion that either one research documentation was sufficient due to time constraints, or that additional research groups would not have not arrived at any radically different results, given the formulation of the directive. However, most of the persons interviewed, including the researchers themselves, as well as the EPA, were of the opinion that broader documentation would have served to highlight other perspectives, such as societal ones, if there had only been enough time for it.

A relatively open and transparent process

According to the participating parties, initially, there was a great deal of openness, but this later decreased. The persons interviewed who took part in the consultations at the beginning of November attest to the fact that neither the EPA nor the researchers had been locked into any particular options. They were viewed as receptive and open to opinions and ideas. Later, however, especially some of the county administrative board personnel felt that there was less openness. For example, several of the interviewed personnel mentioned that even late in the process, they did not know how many wolves were to be culled, and how the EPA arrived at the number 27.

Retrospectively, there is a dilemma regarding openness. There is a lack of notes from some of the meetings held during the preparation stage, as well as a lack of documentation of invitations and agendas. Even though the EPA personnel explained the lack of notes of these meetings as resulting from a desire to create a more intimate atmosphere at the meetings, a balance should be struck for the future between the desire for informality and the opportunity to gain a clear view of the process.

Opportunities to exert influence

All parties involved felt that they were heard and that their opinions were taken into consideration. This especially applies to the hunters' groups and the county administrative boards, as well as the researchers, whose documentation, together with the positions of the county administrative boards, was a key factor in the decision. The conservation and environmental organisations did not experience things in the same way, and felt that more attention had been paid to the opinions of the hunting groups.

Conditions surrounding the preparation and implementation of the hunt at the regional level

The county administrative boards were responsible for the implementation of the licensed hunting in the designated counties, and needed to act quickly, as there was only a short period between the formal issuance of the controlled order and the start of the hunt. The fact that the EPA's controlled order was issued on 17 December 2009 and the hunt began on 2 January 2010 left little time for the county administrative boards to prepare for the hunt. Despite this short time and the resulting planning deficiencies, most parties were satisfied with the organisation of the work and the resulting hunt. Some felt that the EPA's controlled order did not provide sufficiently detailed guidance. Several county administrative boards cooperated in drafting joint guidelines for the implementation of the hunt. According to personnel who used them, these guidelines proved to be of help in resolving some situations that later arose, and had not been addressed in the EPA's controlled order.

According to the Wildlife Management Unit of the EPA, the EPA had no operative role once the controlled order was made, which is normal, as it is the county administrative boards that are responsible for implementing the order. Several county administrative boards mentioned that the EPA should have taken a more active role with regard to the media, in light of the intensive media attention the hunt garnered. County administrative board personnel interviewed, as well personnel from the hunters' organisations, report having expected media interest, but not to extent that occurred.

The hunters' organisations has not only been involved in the decision but also in the preparations. They are generally satisfied with both their preparations for, and implementation of, the hunt, in light of the time constraints that existed. By New Years Eve, a total of 1,600 hunters were reported to have participated in lectures or study groups organized by the Swedish Hunters' Association. There were also contacts and cooperation at the regional level between the county administrative boards and the Association's hunting and wildlife management consultants regarding routines related to the order.

Conclusions

All things considered, this evaluation shows that the parties involved were satisfied with this preparation and drafting process and these preparations ahead of the implementation of a controlled order, despite severe time constraints and given existing conditions. The EPA earned a great deal of praise for the way the preparation and drafting process had been handled. Words like receptiveness, open-mindedness and credibility proliferated. A majority of the persons interviewed confirm the excellent atmosphere at their meetings with the EPA, and among the various parties.

The EPA personnel were relatively satisfied with the results, but found that the work and schedule were more pressured compared to previous hunting decisions. There was hardly any time for reflection. This added pressure resulted from the fact that this was the first time the EPA had issued a controlled order authorising a wolf hunt, that there was only an unauthorised version of the new hunting ordinance to provide support during the preparation and drafting of the order, and that the licensed wolf hunt was not the only matter dealt with during the period in question. The majority of those involved in this hunting decision, and of those interviewed, were also involved in other matters related to the new wildlife management system.

Even though the degree of participation and opportunity to exert influence varied among the parties involved, our conclusion is that the preparation and drafting process appears to have been perceived as legitimate by those involved in it.

Finally, the most important lessons the EPA derived for future use can be summarised in the following points:

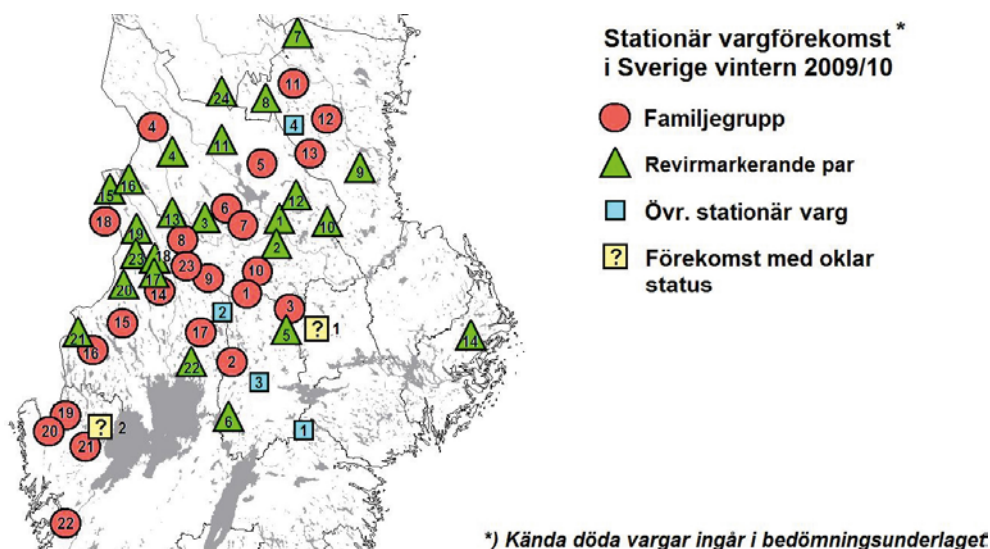
- Consultation, dialogue and openness are key factors in having a successful process. Being able to express oneself and being heard are important for legitimacy.
- The issue of *who* will be allowed to express themselves had significance for the legitimacy of the process. A broader and more even representation for various interest groups regarding the wolf issue would possibly have favourably affected not only the legitimacy of the process, but also the acceptance of the controlled order decision.
- This study also indicates that legitimacy interests would have been served by making the underlying documentation as broad as possible.
- Time is an important resource. In this case, time, or rather the lack of it, affected who participated, their extent of participation, openness and the conditions surrounding the implementation of the decision at the regional level. In a similar situation, there may be cause to consider how limited resources should be divided among various efforts in a preparation and drafting process.
- As part of the efforts to achieve transparency, this study indicates that there is reason to review the documentation routines at the EPA.

1. Inledning

Det övergripande målet för den svenska rovdjurspolitiken är att de fem stora rovdjursstammarna – varg, björn, lo, järv och kungsörn – ska finnas i ett så stort antal att de kan överleva långsiktigt i sina naturliga utbredningsområden. Tillväxten av stammarna ska dock ske kontrollerat och skador på tamdjur och övrigt vilt undvikas. Politiken syftar även till att öka acceptansen för rovdjuren och rovdjurspolitiken (prop. 2000/01:57; prop. 2008/09:210).

Samtliga fem rovdjursstammar har ökat de senaste åren. Idag finns cirka 3 200 björnar, 1 500–2 000 lodjur, 700 järvar, 500 kungsörnspar och cirka 200 vargar i Sverige. Björn, lodjur och kungsörn finns huvudsakligen i Svealand och norrut, järv utmed fjällkedjan. Kungsörn finns även i Skåne och på Gotland. Vargen – som i princip var utrotad i Sverige fram till 1980-talet – finns idag främst i Mellansverige med tätast koncentration i Värmland, Dalarna och delar av Västra Götalands, Örebro och Gävleborgs län, se figur 1. Målet för stammens utbredning är att den på naturlig väg sprider sig över landet, men föryngringar i renskötselområden begränsas (Viltskadecenter 2010). I riksdagens beslut från 2001 om regeringens proposition Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) angavs ett etappmål för vargstammens utveckling. Målet var 20 årliga så kallade föryngringar (vargkullar). År 2008 rapporterades 23 säkra föryngringar i Sverige och i gränstrakterna till Norge (Wabakken et al. 2009).

Den svenska vargstammen har på grund av inavel en dålig livskraft. Forskare är överens om att den genetiska situationen för den skandinaviska populationen är allvarlig och att genetisk förstärkning behövs för att populationen ska vara långsiktigt livskraftig (Liberg et al. 2009a).



Figur 1. Bilden visar utbredningen av varg i Sverige vintern 2009/2010.

Populationen kan stärkas genom att fler vargar från Finland och Ryssland invandrar och börjar reproducera sig här. Enligt svenska vargforskare finns olika tänkbara åtgärder som skulle stärka invandringen. En åtgärd är, till exempel, att inrätta en vandringskorridor längs norrlandskusten för vargar som kommer in över gränsen från Ryssland och Finland. Sedan 1980-talet har ett tiotal vargar invandrat från öst. Majoriteten av dessa har försvunnit eller dödats (illegal jakt misstänks i några fall, men även legal skyddsjakt har förekommit) i norra Skandinavien innan de nått ned till de svenska reproducerande vargarna (Liberg och Sand 2009a). Andra möjliga åtgärder som föreslagits är att fånga in varg från Finland/Ryssland och släppa i Sverige eller aktivt flytta vargar som hamnat utanför den så kallade korridoren till områden där dessa invandrade vargar kan komma i kontakt med den svenska populationen (Laikre och Ryman 2009).

Även om svenskarna i allmänhet är fortsatt positivt inställda till livskraftiga rovdjurstammar, visar attitydundersökningar från 1997 och framåt på att boende i vargområden är mindre positivt inställda till varg i jämförelse med andra delar av landet (Ericsson och Sandström 2005; Sandström och Ericsson 2009). Det finns olika studier som visar på att de mer negativa inställningarna i rovdjursområden hänger samman med bland annat oro och rädsla för rovdjur – en rädsla som bland annat påverkar villigheten att ekonomiskt bidra till genomförandet av rovdjurspolitiken negativt (Brännlund et al. 2010). Det finns även studier som visar på att tamdjursägare och vissa grupper i jägar-kåren upplever ökning av antalet rovdjur som ett problem. Ett problem är till exempel risken för angrepp på tamdjur respektive jakthundar i samband med jakt (Karlsson et al. 2003). Attityderna hänger inte enbart samman med människors förhållande till rovdjur utan även till de myndigheter som är utförare av rovdjurspolitiken. Det finns en misstro mot politiker och myndigheter i frågan, särskilt bland de intressen som berörs av rovdjurspolitiken. Det finns exempel på hur närboende uppfattar att de inte har något att säga till om i förvaltningen av rovdjur. En del upplever att staten bestämmer utan att förståelse för de lokala förhållandena (Sjölander-Lindqvist 2006; Cinque 2008).

Jakt som konfliktdämpare

För att minska konflikter och förbättra förutsättningarna för samexistens mellan människor och rovdjur i rovdjurstäta områden, liksom för att öka acceptansen för rovdjurspolitiken, har regeringen bland annat initierat informationsinsatser om rovdjur i syfte att öka kunskap om dem. Regeringen har också infört ersättning för viltskador och etablerat rovdjursakutgrupper som snabbt ska kunna rycka ut vid rovdjursangrepp eller oro för angrepp (Naturvårdsverket 2010).

Ytterligare en åtgärd för att förebygga och minska skador som rovdjuren orsakar är jakt. Två former av jakt på rovdjur förekommer: skyddsjakt och licensjakt. Alla stora rovdjur är i dag fredade i enlighet med Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG).¹ Artskyddet innebär bland annat att dessa arter inte får dödas eller fångas avsiktligt (artikel 12.1a). En förutsättning för jakt är därför att inga andra lämpliga åtgärder finns i det speciella fallet och att artens fortlevnad inte hotas.

Skyddsjakt innebär att enskilda rovdjur eller familjegrupper som orsakar allvarlig skada får fällas efter beslut av Naturvårdsverket och/eller länsstyrelsen. Licensjakt – jakt under en särskild jakttid – innebär till skillnad mot skyddsjakt att djur fälls mer slumpmässigt över större områden. Licensjakt innebär också att djur kan fällas utan koppling till skada. I Sverige har den legala jakten på stora rovdjur i huvudsak skett i form av skyddsjakt. Licensjakt har tidigare bedrivits på lodjur.

En förändrad vargpolitik

Den 21 oktober 2009 röstade en majoritet i riksdagen för att bifalla regeringens förslag i propositionen *En ny rovdjursförvaltning* (riksdagens protokoll 2009/10:18).² Beslutet innebar inte bara att riksdagen sa ja till en ny, decentraliserad rovdjursförvaltning utan också till förändringar av vargpolitiken, se box 1.³ Vargstammens genetiska status ska förbättras genom att underlätta för vargar från öst att införlivas i den svenska stammen. Dels genom naturlig invandring och dels genom utplantering/flytt av naturligt invandrade vargar till områden utanför renkötselområden. Samtidigt beslutade riksdagen om en tillfällig begränsning av vargstammens tillväxttakt – antalet vargar ska inte överstiga 210 individer. En inbromsning av vargstammens utveckling kan bidra till att minska konflikter mellan olika intressen, menar regeringen. Minskade konflikter är i sin tur en förutsättning för ökad acceptans för både en starkare vargstam på sikt och för rovdjurspolitiken, enligt regering och riksdag (prop. 2008/09:210; betänkande 2009/10:MJU8).

Stammens tillväxt ska regleras genom begränsad licensjakt och skyddsjakt på skadegörande individer.⁴ Avsikten med jakten är, enligt regeringen, att skapa en ökad acceptans för varg i vargtäta områden i Mellansverige genom att människor som bor i områdena kan vara delaktiga i praktisk förvaltning av rovdjur genom att delta i reglerande jakt. Argumentet som förs fram är att

¹ Direktivet syftar till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer, vilda djur och växter.

² Miljöpartiet och Vänsterpartiet röstade nej till licensjakt på varg i riksdagen. Inget av de båda partierna är absoluta motståndare till jakt på varg, men de anser att vargstammen måste vara mer livskraftig innan licensjakt kan bli aktuell.

³ Riksdagens miljö- och jordbruksutskott anslöt sig i allt väsentligt till regeringens målsättningar för vargstammens utveckling (betänkande 2009/10:MJU8, s. 29).

⁴ Riksdag och regering har fastslagit att jakt efter andra stora rovdjur också ska kunna utföras som licensjakt (prop. 2008/09:210; betänkande 2009/10:MJU8).

möjlighet till påverkan på den egna lokala miljön borgar för en ökad vilja att acceptera varg som en del av faunan och därmed underlätta för åtgärder som syftar till att förbättra stammens genetiska status. Regeringen menar också att licensjakt kan bidra till att minska den illegala jakten (prop. 2008/09:210).

Även om varg tillhör de arter som kräver särskilt skydd enligt Art- och habitatdirektivet, finns enligt regeringen utrymme för en begränsad och starkt kontrollerad licensjakt på varg eftersom direktivet medger vissa undantag från skyddskraven (artikel 16.1a-e). Grundläggande förutsättningar för undantagen är dock att det inte finns en annan lämplig lösning och att en gynnsam bevarande status kan upprätthållas. Regeringen menar att licensjakt är möjlig eftersom jakten syftar till att förbättra vargstammens genetiska status (prop. 2008/09:210, s.50).

Box 1. Regeringen förslö följande för vargstammens utveckling:

- att Sverige får en livskraftig vargstam med en god genetisk status,
- att tillväxten av antalet vargar begränsas genom en förlängning av etappmålet för antalet årliga föryngringar av vargar,
- att etappmålet kompletteras med kraftfulla åtgärder som stärker populationens genetiska status,
- att högst 20 individer som ökar den genetiska variationen i den svenska vargpopulationen ska införlivas i populationen under de närmaste fem åren fram till 2014,
- att införlivandet av de genetiskt friska individerna i första hand sker genom att underlätta för naturligt invandrade vargar, t.ex. genom att flytta individer från renskötselområdet till populationen utanför renskötselområdet, och i andra hand genom aktiv utplantering av vargar med östligt ursprung,
- att Naturvårdsverkets delegationsbeslut ska ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte överstiger 210 vargar i Sverige,
- att populationens tillväxt regleras genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skyddsjakt av skadegörande individer, och
- att etappmålet med begränsad tillväxt och det nya etappmålet för en vargstam med god genetisk variation gäller fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, har utvärderats och redovisats.

(prop. 2008/09:210, s.31)

Uppdrag och syfte

Till följd av riksdagens beslut om förändringar av rovdjursförvaltningen beslutade Naturvårdsverket den 17 december 2009 om licensjakt på 27 vargar i Dalarna, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län under perioden 2 januari–15 februari 2010. Naturvårdsverket har tagit initiativ till att utvärdera arbetet med att utforma beslutet om licensjakt på varg 2010 och genomförandet av beslutet. Eftersom det är första gången Naturvårdsverket beslutar om licensjakt på varg har två studier genomförts: en med fokus på beredningen och effektivering av förvaltningsbeslutet om licensjakt på varg och en med fokus på förhållandena under jakten och jaktens effekter på den svenska vargstammen.

Syftet med den här utvärderingen av berednings- och förberedelsearbetet är att ta fram ett diskussions-, planerings-, och beslutsunderlag till Naturvårdsverket inför liknande beslutsprocesser samt inför Naturvårdsverkets utformning av föreskrifter för licensjakt av varg.

Målet med utvärderingen är att Naturvårdsverket ska kunna ta tillvara lärdomar från arbetet med beslutet om licensjakt. Detta görs genom att belysa:

- hur Naturvårdsverket arbetade med att utforma beslutet,
- hur andra involverade nyckelaktörer upplevde beredningsprocessen,
- förutsättningarna för länsstyrelsernas genomförande av Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg.

Utgångspunkter, fokus och avgränsningar

I den här utvärderingen kartlägger vi hur beslutet om licensjakt på varg kom till. Vi undersöker den så kallade omvandlingsprocessen närmare – det vill säga den beredningsprocess som inleddes på Naturvårdsverket i och med att riksdagen beslutade att tillväxten av vargstammen skulle begränsas genom licensjakt, se figur 2. Vi följer också upp effektiveringen av Naturvårdsverkets beslut. Vi följer dock inte hela genomförandet utan fokuserar på planering av och förberedelserna inför genomförandet av jaktbeslutet på regional nivå. Förutsättningarna för länsstyrelsernas arbetet med att effektuera beslutet studeras närmare. Själva jakten och effekter av den studeras, som nämnt, i den av Viltförvaltningsenhetens parallellt genomförda utvärderingen.

Följande frågeställningar har varit vägledande för studien:

- Hur arbetade Naturvårdsverket med att utforma beslutet?
 - Vilka målsättningar och strategier fanns för arbetet?
 - Vilka var förutsättningarna för arbetet?
 - Hur upplevde Naturvårdsverkets ansvariga medarbetare arbetet?
- Hur upplevde andra nyckelaktörer beredningsprocessen?
 - Var den transparent och tydlig?
 - Vilka möjligheter till påverkan fanns?
- Hur såg förutsättningarna för länsstyrelsernas genomförande av Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg ut?

Delaktighet, transparens och tydlighet

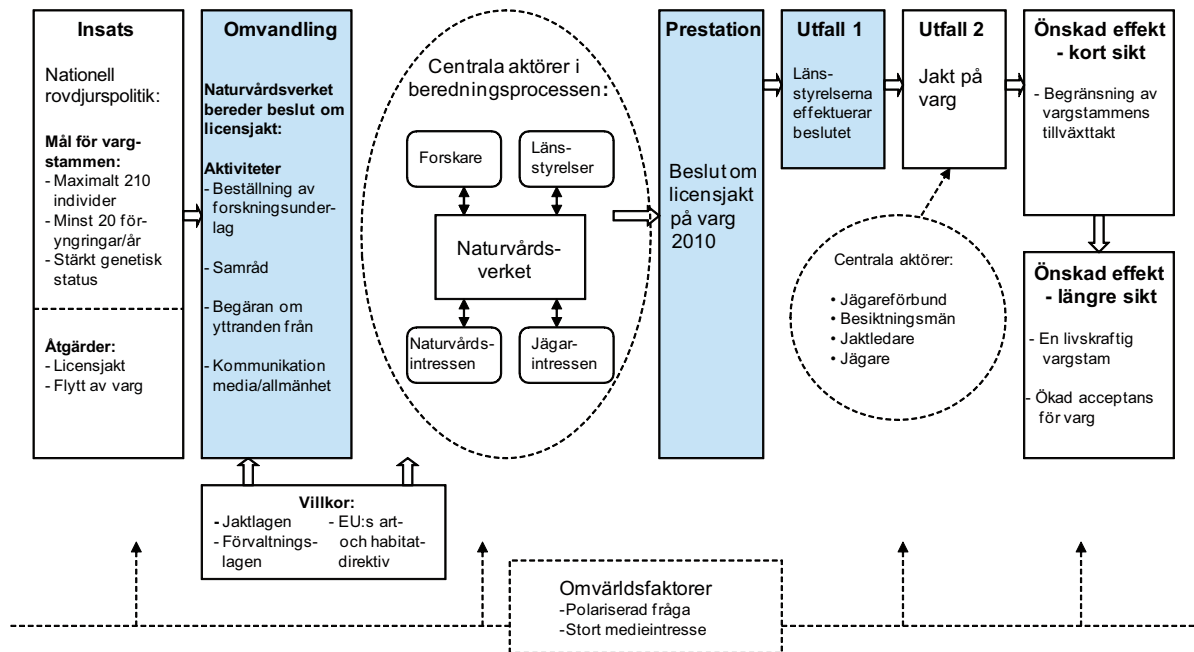
Utgångspunkterna för studien är dels tanken om delaktighet dels tanken om legitimitet – två centrala aspekter av en ”god förvaltning”. Graden av delaktighet och möjlighet till inverkan på en policyprocess är centrala aspekter av demokratibegreppet (Bemelmans-Videc, 2007). Tidigare studier om samhälls- och politiska aspekter av varg och vargpolitiken pekar på att delaktighet i utformning av förvaltningsbeslut kan inverka positivt på förtroendet och acceptans för varg lokalt (Sjölander-Lindqvist 2006).

Legitimitet, i meningen hur involverade aktörer uppfattar, till exempel, ett beslut som rättvist, lagenligt och tydligt kan också säga något om acceptansen för en viss åtgärd. Hur transparent och öppen processen som leder fram till beslutet uppfattas av de inblandade kan också säga något om acceptans och förtroende för beslutet. Acceptans för en åtgärd är i sin tur en central faktor för hur åtgärden sedan genomfördes och vilka effekterna blev (Bemelmans-Videc 2007).

Även om vi inte analyserar kausala samband mellan beslutet om licensjakt och effekter på hur slutmottagarna agerat och om acceptansen för varg ökat lokalt – för det krävs en mer omfattande utvärdering – studerar vi förutsättningarna för acceptans för beslutet om licensjakt på varg, genom att studera delaktighet, transparens och tydlighet i beredningsprocessen.

En utvärdering eller en uppföljning?

Vårt arbete kan klassificeras som en sorts processutvärdering som även kan kallas för kvalificerad uppföljning. Utmärkande för en kvalificerad uppföljning är att den fokuserar på förvaltnings- och omvandlingsprocesser. Steg för steg granskas processens olika led fram till slut prestationen. Processen som sådan bedöms men, till skillnad från effektmätande utvärderingar, bedöms inte effekterna. En kvalificerad uppföljning kännetecknas även av att den är mer begränsad vad gäller förklaringar i jämförelse med en effektvärdering. Den innehåller dock inslag av problematisering och analys till skillnad mot enkla uppföljningar som innebär att man sammanställer data utan att värdera eller bedöma den (Vedung, 2009).



Figur 2. Schematisk bild över hur rovdjurspolitiken är tänkt att omvandlas från mål till effekter på vargstammens utveckling. Bilden syftar endast till att illustrera en komplex process olika delar samt vilka moment studien fokuserar på (se de färgade fälten).

Tillvägagångssätt

Vi har använt oss av kvalitativa datainsamlingsmetoder, som är utmärkande för förklarande processtudier där avsikten är att åstadkomma förståelse för olika skeenden i en process.

Utvärderingen har ett aktörsperspektiv och är i första hand baserad på telefonintervjuer med företrädare för statliga myndigheter och andra organisationer som deltagit i beredningen av jaktbeslutet samt i förberedelser och planering av genomförandet av jakten på regional nivå. Även skriftliga källor i form av propositioner, utskottsbetänkanden, lagtexter, arbetsmaterial med mera har använts. Vi har också använt oss av dokumentationen från det erfarenhetsseminarium som Rovdjurscentret De 5 Stora i samarbete med Skansen anordnade om vargjakten den 12 mars och från Ekoturismföreningen, se nedan, samt från länsstyrelsernas skriftliga redovisningar av erfarenheter från jakten från sina respektive län. Vidare har material samlats in genom deltagande vid Naturvårdsverkets erfarenhetsseminarium om vargjakten i mars 2010.

Urval av respondenter

Representanter för 15 organisationer som aktivt deltagit i olika moment av dels beredningen av jaktbeslutet och dels i förberedelser av jakten på regional nivå har intervjuats per telefon. De intervjuade företrädar Naturvårdsverket, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Skandulvprojektet som levererat forskningsunderlag. Vi har också intervjuat ledamöter i Naturvårdsverkets nationella råd för rovdjursfrågor som deltog i ett samråd samt de länsstyrelser som deltog i samråd, skrev yttranden, med mera – Dalarna, Gävleborg, Västra Götaland, Värmland, Örebro och Västmanland, se tabell 1.

Vad gäller ledamöterna i det nationella rådet för rovdjursfrågor genomfördes intervjuer med de ledamöter som representerar nationella, rikstäckande organisationer i första hand. En av dessa ledamöter har inte svarat på förfrågan om intervju varför den nationella organisationen inte finns representerad i vårt underlag. Av de regionala organisationerna intervjuades länsstyrelsernas representant i rådet eftersom länsstyrelserna har en central roll för implementeringen av jaktbeslutet.

I Naturvårdsverkets arbete med att utforma beslutet deltog även Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Naturhistoriska riksmuseet. Eftersom både SVA:s och Naturhistoriska riksmuseets roller avser mer renodlade tekniska aspekter på jakten intervjuades inte dessa.⁵

Eftersom genomförandet av jakten inte ingår i den här studien, intervjuas inte länsstyrelsernas besiktningsmän, jaktledare eller enskilda jägare. Däremot har representanterna för jägarförbunden tillfrågats om hur deras organisationer förberett sig inför jakten.

Telefonintervjuerna

De organisationer som varit med i flera moment i processen har i några fall företrätt av samma person/personer vid flera tillfällen. I andra fall har organisationerna representerats av olika personer. Därav har vi intervjuat mer än en företrädare för några organisationer. Totalt har 22 personer intervjuats, se tabell 1.

Alla telefonintervjuer har varit tematiskt semistrukturerade; det vill säga att vi har följt en frågemall med öppna frågor som de intervjuade har kunnat svara fritt på. De teman som intervjuerna kretsat kring baserades på utvärderingens frågeställningar. Representanterna för de olika organisationerna har tillfrågats om sina erfarenheter från beredningsprocessens olika moment

⁵ I enlighet med paragraf 42 i Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om jakt och statens vilt (NFS 2002:18) ska alla djur, eller djurdelar, tillhörande varg, björn, järv och lo skickas idag till SVA för undersökning. SVA samlar in data och tar prover på de stora rovdjuren för bland annat genetiska studier, reproduktionsstudier, och åldersbestämning. Efter SVA:s undersökning tillfaller djurkroppen Naturhistoriska riksmuseet. Där dokumenteras de och prepareras för att skeletten ska kunna bevaras. Skeletten tillförs de vetenskapliga samlingarna och blir till underlag för bedömningar av skelettförändringar – som kan bero på skador eller sjukdom – den svenska vargstammen (SVA 2010).

Tabell 1. Intervjuade aktörer

Organisation	Antal intervjuade personer
Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet	2 personer (vid 2 olika tillfällen)
Länsstyrelsen i Dalarna	2 personer
Länsstyrelsen i Värmland	1 person
Länsstyrelsen i Västra Götaland	2 personer
Länsstyrelsen i Örebro	2 personer
Länsstyrelsen i Gävleborg	2 personer
Länsstyrelsen i Västmanland	1 person
Svenska jägareförbundet	2 personer (vid 2 olika tillfällen)
Jägarnas Riksförbund	1 person
Svenska Rovdjursföreningen	1 person
Svenska Naturskyddsföreningen	1 person
Världsnaturfonden WWF	1 person
Lantbrukarnas Riksförbund	1 person
Föreningen Sveriges Skogsindustrier	1 person
Forskare SLU	2 personer

utifrån sina roller i rovdjurspolitiken i allmänhet och i just den här beredningsprocessen specifikt. Vad gäller länsstyrelserna har de fem som sedan omfattats av beslutet om licensjakt – Dalarna, Gävleborg, Västra Götalands, Värmlands och Örebro – också tillfrågats om förfarandet kring yttrandet de lämnade till Naturvårdsverket, hur de effektuerade jaktbeslutet och om förberedelser inför jakten.

Intervjuerna pågick i genomsnitt en timme. Samtliga intervjuer har sammanställts skriftligt. De intervjuade har haft möjlighet att komma med synpunkter på hur vi tolkat dem. Samtliga intervjupersoner behandlas anonymt, eftersom det inte är intervjupersonerna som individer som är intressanta för utvärderingen utan den verksamhet de representerar.

Resultaten färgas givetvis av urvalet och de särskilda förhållanden som råder för de intervjuade personerna. De som intervjuats ger i första hand uttryck för sin bild och den är inte möjlig att generalisera. I vissa fall, när samstämmigheten har varit stor, har resultaten generaliserats något och uttrycks i termer av, till exempel, ”många anser” eller ”få tycker”. Intervjuerna genomfördes under februari och mars 2010.

Erfarenhetsseminarium

Den 9 mars 2010 deltog utvärderingens projektmedarbetare i Naturvårdsverkets seminarium om erfarenheter från licensjakten. På seminariet deltog företrädare för Skandulv, de fem län där jakten genomfördes, Viltskadecenter, SVA och Svenska Jägareförbundet. På seminariet deltog även handläggare från Naturvårdsverket och representanter för Miljö- och Jordbruksdepartementen. Flera av deltagarna hade intervjuats innan seminariet. Seminariets diskussioner gav i första hand en fördjupad förståelse för vilka frågor och diskussioner som är viktiga för de olika aktörerna. De delar av den muntliga informationen från seminariet som berörde beredningen och planering har även gett ytterligare input till arbetet med utvärderingen.

Andra uppföljningar och studier av jakten

Naturvårdsverket gör, som nämnt, förutom denna utvärdering även en utvärdering med fokus på förhållandena under jakten samt på jaktens effekt på den svenska vargstammen. Den utvärderingen genomförs av Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet. De ansvariga för de två utvärderingarna har under arbetets gång kommunicerat kring gränsdragningar och resultatredovisning.

CEFOS, Centrum för forskning om offentlig sektor, studerar i ett tre-årigt projekt svensk rovdjursförvaltning. I slutet av mars delgav forskningsledaren preliminära resultat med fokus på Naturvårdsverkets roll i utformningen av licensjakten i en telefonintervju. I projektet ingår en undersökning som fokuserar på genomförandet av licensjakten på varg samt mediedebatten kring denna. Jägare, jaktledare, länsstyrelser, intresseorganisationer med flera har intervjuats. Det slutgiltiga resultatet från CEFOS studie var inte publicerad vid tidpunkten för färdigställandet av den här studien. Därför ingår inte CEFOS resultat som underlag här.

Den 12 mars 2010 höll Rovdjurscentret De 5 Stora i samarbete med Skansen ett seminarium som syftade till att sammanfatta de erfarenheter som myndigheter och intresseorganisationer fått från vinterns vargjakt. Följande organisationer/myndigheter framförde sina erfarenheter och åsikter; Skandulv, SVA, Länsstyrelsen Örebro, Länsstyrelsen Värmland, Länsstyrelsen Gävleborg, Svenska Jägarförbundet, SNF, WWF och Rovdjursföreningen. Totalt deltog ca 70 personer. Den skriftliga sammanfattningen från seminariet ingår som underlag till den här studien.

I slutet av januari följde Ekoturismföreningen upp licensjakten och dess konsekvenser för några svenska vargturismarrangörer. Slutsatsen var att minst två arrangörer drabbades negativt av vinterns vargjakt. Dessutom konstaterades att arrangörerna upplevde att ingen hänsyn togs till vargturismen i organisationen av årets licensjakt. Mot denna bakgrund genomförde Ekoturismföreningen en intervjuundersökning under februari 2010. Fem frågor om rovdjursturism, vargjakt och behovet av dialog och samverkan ställdes till Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Naturskyddsföreningen, Svenska Jägarförbundet och Världsnaturfonden.

Mediadebatten kring vargjakten har varit och är föremål för fler studier. Till exempel har Gullers Grupp på uppdrag av Naturvårdsverket analyserat hur bland annat licensjakten på varg rapporterades i media. Jakten fick stor uppmärksamhet i svensk såväl som internationell media och rapporteringen fortsatte långt efter att jakten hade avslutats. Studien visar på att ledarsidorna i stortstadsmedierna i stor utsträckning har varit kritiska till licensjakten på varg. Vinklingen av rapporteringen/debatten skiljer sig inte nämnvärt i storstadsmedier jämfört med lokalmedier, det är dock fler insändare i lokalmedierna och dessa är jämnt fördelade för/emot jakten, enligt studien.

Disposition

Rapporten består av fyra kapitel varav två resultatkapitel. I kapitel 2 redogörs för beredningen av beslutet om licensjakt på varg 2010. Där presenteras resultaten från intervjuerna med representanter för de olika organisationer som deltog i beredningsprocessen olika moment. I kapitel 3 studeras förberedelserna inför jakten på regional nivå och förutsättningarna för att genomföra den. Kapitlet bygger på resultaten från intervjuer med tjänstemän på länsstyrelserna och jägarorganisationerna som deltog i genomförandet av jaktbeslutet. Avslutningsvis presenteras slutsatserna från utvärderingen.

2. Vägen till Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg

I det här kapitlet kartläggs hur arbetet med att utforma beslutet om licensjakt på varg gick till. Vi studerar beredningsprocessen olika moment: uppdrag till forskare att ta fram forskningsunderlag, samrådsmöten, yttranden och andra tillfällen för kommunikation och information. Kartläggningen utgår från de deltagande aktörernas erfarenheter och bygger på intervjuer med dem om inget annat anges. Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av hur ett ärende bereds för beslut på en myndighet och av de regelverk och riktlinjer som styr arbetet.

Regelverk och riktlinjer

Myndighetsbeslut och beredning av dem styrs av grundläggande regler i bland annat förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁶ Givetvis finns andra lagar och författningar med bestämmelser som gäller, till exempel, i en viss sakfråga. Hur beslut om jakt och skyddsjakt kan utformas styrs av jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Ett myndighetsbeslut är en process som består av olika delar. Beslutsprocessen startar genom att en fråga blir ett ärende. Därefter bereds ärendet och beslut fattas. Beslutet kan sedan överklagas. En fråga kan bli ett ärende hos en förvaltningsmyndighet på olika sätt. Ett ärende kan initieras av en myndighet och starta genom att en handling, till exempel en tjänstean-teckning tas fram av en handläggare. En handling kan också inkomma till en myndighet. I förvaltningslagen finns utförliga regler om när en handling anses ha kommit in. En handling är allmän, om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten, enligt tryck-frihetsförordningen (1949:105). Allmänna handlingar kan vara offentliga eller hemliga. En bedömning görs i samband med att en begäran om utlämnande av en handling har inkommit. Ett ärende och dess handlingar ska registreras enligt offentlighets- och sekretesslagen. Naturvårdsverket har en verksöver-gripande rutin för diarieföring och arkivering av ärenden (verksprotokoll nr 60-08).

⁶ Förvaltningslagen – vars främsta syften är att värna medborgarnas rättsäkerhet och säkra myndig-heternas service till allmänheten – innehåller allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga ärenden. Exempelvis regleras tolkning, ombud, muntlig handläggning, jäv, beslut och överklaganden. Andra basregler gäller remiss, anteckning av uppgifter och rätten av ta del av uppgifter (SFS 1986:223). Att reglerna i förvaltningslagen är basregler innebär att eventuellt avvikande regler i andra lagar har företräde (3 §).

Beredning av ett ärende syftar till att ta fram ett så fullständigt och tillförlitligt underlag för beslut i ett ärende som möjligt. Det är vanligen tjänstemän som bereder ett ärende för beslut. Beredningen kan innehålla flera olika moment beroende på ärendets karaktär. I vissa ärenden är beredningen helt rutinmässig – till exempel kan det handla om att pricka av nödvändiga uppgifter från en checklista och skriva ett förslag på beslutstext. I andra ärenden kan mer omfattande beredning krävas, till exempel i form av inhämtning av uppgifter, remiss och kommunikering.

Samråd är ofta viktiga inslag i beredningsprocessen, enligt Wennergren (2004). Samrådets syfte är att inhämta synpunkter och uppgifter. Samråd är också en möjlighet för olika parter i ett ärende att få göra sin röst hörd. Samråd kan vara interna och hållas med andra enheter inom en myndighet eller externa, där andra aktörer får möjlighet att lämna synpunkter. Ett vanligt förfarande för samråd i Sverige är att inhämta yttranden genom remiss (Wennergren 2004, s. 103). Det finns inga bestämmelser om att samråd måste hållas, däremot finns bestämmelser om hur ett ärende ska kommuniceras innan det avgörs. Det handlar både om en parts rätt att ta del av uppgifter i ett ärende och om rätten att yttra sig.⁷

Remissförfarandet har sina för- och nackdelar. Det kan vara en lämplig metod för att inhämta synpunkter till beredningsarbetet, men det tar tid och resurser i anspråk. Av effektivitetsskäl föreskriver förvaltningslagen att en myndighet noga ska pröva behovet av att inhämta upplysningar genom remiss (13 §). Av 6 § förvaltningslagen framgår att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Vad gäller beslutet i ett ärende, finns regler både för vad handlingen ska innehålla och hur beslutet ska fattas. Myndighetsförordningen föreskriver till exempel att innehållet ska framgå, liksom vem som fattat det, varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 §). Enligt 20 § förvaltningslagen är huvudregeln att även skälen till beslutet ska motiveras. Huvudregeln för vem som fattar beslut på en myndighet är, enligt myndighetsförordningen, att myndighetens chef avgör ärenden efter föredragning. Beslutsbefogenheter kan emellertid delegeras enligt myndighetens arbetsordning och föredragning är inte alltid ett krav.

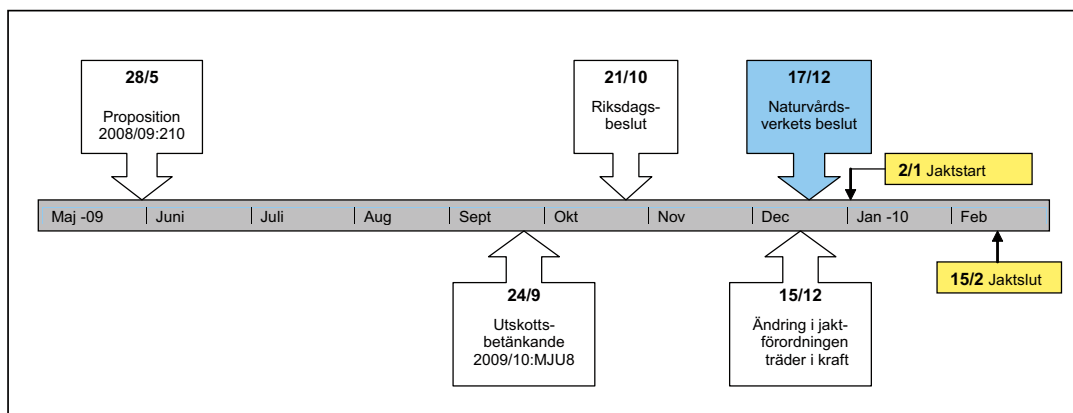
⁷ Enligt 17 § förvaltningslagen får inte ett ärende avgöras "utan att den sökande, klagande eller annan part har underrättats om det som tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över det, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild". Både förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen innehåller begränsningar av rätten att ta del av uppgifter. Vem som är "annan part" är en tolkningsfråga. Wennergren (2004, s. 47) menar att det kan vara en juridisk eller fysisk person eller myndighet som saken angår. Tolkningarna skiljer sig åt mellan olika förvaltningsområden.

Riktlinjer för beredningen av jaktbeslutet

Utgångspunkten för licensjakt på varg är riksdagens beslut från den 21 oktober 2009 om regeringens förslag i proposition 2008/09:210 om att vargpopulationens tillväxttakt ska begränsas tillfälligt genom licensjakt kompletterad med skyddsjakt, se figur 3. I propositionen angavs riktlinjerna för när och hur licensjakt skulle genomföras:

- Jakten bör ske vintern 2010.
- Naturvårdsverket delegerar beslut om jakt till länsstyrelsen, enligt den nya, decentraliserade rovdjursförvaltningen.
- Begränsad licensjakt efter varg om jakten inte försämrar artens bevarandestatus eller förhindrar återställande av en gynnsam bevarandestatus.
- Jakten ska ske under noggrant kontrollerade förhållanden.
- Invandrade vargar och deras avkomma undantas från licensjakt.
- Besiktning av fällda djur säkerställer att djur fällts enligt regelverket.

Beslut om jakt och skyddsjakt styrs av jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Riksdagens beslut innebär att jaktförordningen behövdes över. Förändringarna i jaktförordningen trädde i kraft den 15 december 2009.



Figur 3 illustrerar hållpunkterna som styr Naturvårdsverkets beredning av beslutet om licensjakt på varg.

Ett snabbt beredningsarbete tar form

Naturvårdsverket svarar enligt verkets instruktion (2007:1052) för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen.⁸ I det ansvaret ingår att fatta beslut om licensjakt och skyddsjakt. I Naturvårdsverkets arbete med viltförvaltning ingår också att följa upp alla typer av jakt på rovdjur i landet.⁹ Riksdagens beslut om en ny, mer decentraliserad rovdjursförvaltning innebär emellertid att beslut om skyddsjakt och licensjakt delegeras till länsstyrelsen.

Enligt riksdag och regering borde jakt på varg vara möjlig redan under vintersäsongen 2010 (prop. 2008/09:210, s. 11). Det fanns därmed inte tid att fastställa miniminivåer, föreskrifter för licensjakt, inrätta Viltförvaltningsdelegationer med mera, som krävs för en delegering av jaktbeslut till länsstyrelsen om jakt skulle vara möjlig redan vintern 2010. (För vidare redogörelse för vad delegeringen innebär, se kapitel 3). Vidare var Miljödepartementet mycket tydlig i sin dialog med Naturvårdsverket att jakten skulle genomföras redan vintern 2010, enligt de intervjuade tjänstemännen på Naturvårdsverket. Enligt en av de intervjuade tjänstemännen var det dessutom nödvändigt att licensjakten genomfördes redan första vintern för att kunna nå målet om maximalt 210 vargar. Att vänta ett år hade sannolikt krävt en mer omfattande jakt för att nå de politiska målen om en begränsad tillväxt, vilket hade kunnat bli svårt att förena med regeringens riktlinjer om en *begränsad* licensjakt på varg menar denne. Med utgångspunkt från dessa premisser blev beslutet om licensjakt på varg 2010 en uppgift för Naturvårdsverket.¹⁰

Uppgiften att bereda beslutet om licensjakt efter varg blev en fråga för Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet. I det interna arbetet med att ta fram beslutsunderlag deltog både jakthandläggare och rovdjurshandläggare. Två av verkets jurister vid Enheten för miljöjuridik deltog även i arbetet. Parallellt med detta arbete tog verkets avdelning för verksamhetsstöd fram ett system för registrering av rovdjursjägare – det är ett krav att alla som vill fungera som jaktledare måste registrera sig.

Viltförvaltningsenhetens praxis för större jaktbeslut

På Naturvårdsverket finns ingen rutin för jaktbeslut. Däremot har Viltförvaltningsenheten utarbetat en form av praxis för sitt interna arbete med större jaktbeslut. Enligt de intervjuade på enheten är syftet att kunna ta fram ett så bra underlag som möjligt som sen ska vara användbart för länsstyrelsen i deras arbete att genomföra jaktbesluten. I enhetens praxis ingår att beställa

⁸ Enligt den nya instruktionen för Naturvårdsverket, som trädde i kraft 2010-02-01, har verket fortsatt ansvar för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. Skrivningen "svarar för" har dock ändrats till "ansvara för" (SFS 2009:1476).

⁹ I viltförvaltningsarbetet ingår även att göra åtgärdsprogram för att skydda hotade arter, bland annat för de stora rovdjuren björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. Verket förmedlar medel till inventering och förebyggande åtgärder, liksom skadeersättning. I arbetet ingår även vägledning och information.

¹⁰ Uppdraget från regeringen till Naturvårdsverket framfördes muntligen, någon regeringsskrivelse eller annan skriftlig uppdragsbeskrivning från regeringen finns inte.

underlag externt som belyser olika aspekter av frågan, ofta från forskarsamhället. I enhetens praxis ingår också samrådsprocesser, där länsstyrelserna är en viktig deltagare eftersom de ska genomföra jaktbeslutet senare. Synpunkter inhämtas även från Rådet för rovdjursfrågor. Att ta upp frågor till diskussion i rådet är ett normalt förfarande inför alla större beslut om rovdjur, enligt de intervjuade på enheten. Enheten brukar även begära in yttranden från berörda länsstyrelser. Information och kommunikation om beredningsarbetet är också en del av enhetens praxis.

Beredning av ett myndighetsbeslut kan vara mer eller mindre omfattande. I det här fallet valde Viltförvaltningsenheten att göra en mer omfattande beredning eftersom det var första gången verket beslutar om licensjakt på varg. Dels gavs ett uppdrag till forskare för att få in ett vetenskapligt underlag till beslutet. Dels hölls två samrådsmöten – ett med Rådet för rovdjursfrågor och ett där andra berörda aktörer, såsom länsstyrelser och jägarorganisationer, var inbjudna. Yttranden från berörda länsstyrelser begärdes också in.

Under tiden som arbetet pågick informerade enheten om arbetet genom bland annat Naturvårdsverkets hemsida och via pressmeddelanden. Beredningsarbetet kommunicerades också på konferenser och seminarier. Att informera och kommunicera om beredningsarbetet är också en del av enhetens praxis. I det här fallet var det, enligt de intervjuade, extra viktigt för enheten att beredningsprocessen var transparent och att enheten var tydlig i sin kommunikation med olika aktörer, i och med att frågan är politiserad och väcker starka känslor.

Tidsplan

Tidsgränserna för beredningsprocessen bestämdes av olika faktorer. En faktor var regeringens vilja att licensjakten skulle genomföras redan vintern 2010. Efter kommunikation med forskarna på Grimsö forskningsstation ansåg enheten att jakttiden borde infalla i början av 2010, beroende på de biologiska faktorerna hos vargarna. Ytterligen en faktor som styrde tidpunkten för beslutet var förändringarna i jaktförordningen. Förändringarna i jaktförordningen trädde i kraft den 15 december 2009, vilket satte en främre gräns för Naturvårdsverkets beslut. Tidpunkten för beslutet styrdes även av behovet att få underlagsmaterial från forskarna samt av att kunna genomföra samråd och få in yttrandena från länsstyrelserna inför beslutet. Enligt de intervjuade på Viltförvaltningsenheten var den tidsplan som togs fram pressad jämfört med tidigare beslut om motsvarande jakt efter björn och lodjur, se tabell 2.

Tabell 2. Viltförvaltningsenhetens tidsplan

4-5 nov.	Samrådsmöten
10 nov.	Begäran om yttrande till berörda länsstyrelser
15 nov.	Färdig inventeringsrapport
2 dec.	Preliminär forskningsrapport från färdig
7 dec.	Yttranden från inkommer länsstyrelserna
15 dec.	Beslut

Viltförvaltningsenhetens målsättningar

Viltförvaltningsenheten formulerade mål för licensjakten. Målen var vägledande för enhetens beredningsarbete, men framförallt var de avsedda för kommunikation med olika aktörer om verkets utgångspunkter för jaktbeslutet. Målen var följande:

- Uppnå riksdagens målsättningar.
- Tilldelade djur ska fällas.
- Ingen överskjutning ska ske/inte mer än marginell överskjutning.
- Systemet ska upplevas som begripligt och rättvist.
- Ordning och reda under jakten.
- Inga påtagliga negativa effekter i form av att jakten skapar problemvargar på grund av att föräldradjur fälls för tidigt.
- 2010 års jakt är ett test inför kommande vintrar – utformningen kan komma att ändras.

Arbetet startar – uppdrag till Skandulv

Interna diskussioner om hur en eventuell licensjakt på varg skulle kunna hanteras förekom på verket redan innan beslutet fattades formellt av riksdagen. Att det skulle bli förändringar i förvaltningen av rovdjur stod klart för de intervjuade på Naturvårdsverket, genom de diskussioner som förts på politisk nivå före och efter det att propositionen presenterats. Därför inleddes diskussioner med forskarna inom det skandinaviska forskningsprojektet Skandulv på Grimsö forskningsstation i september 2009 om att utreda frågor kring licensjakt och flytt av varg.^{11,12}

Efter diskussioner mellan Naturvårdsverket och Grimsö om uppdraget träffade parterna en överenskommelse (Naturvårdsverket, 2009a) om att Skandulv vid Grimsö forskningsstation skulle ta fram ett underlag inför eventuellt beslut om licensjakt på varg och om flyttning av varg. En preliminär rapport skulle levereras den 20 oktober och slutrapporten den 15 december 2009. Uppdraget innefattade följande huvudpunkter:

¹¹ Skandulv inrättades i januari 2000 och samordnar vargforskning i Sverige och Norge. Den skandinaviska vargstammen har ingen nationell hemvist utan vargbeståndets kärnområde finns på bägge sidor av norsk-svenska riksgränsen. Skandulvs överordnande mål är att ta fram vetenskapligt baserad kunskap för optimal förvaltning av varg i Sverige och Norge. Skandulvforskarna tillhör Norsk institutt for naturforskning (NINA), Høgskolen i Hedmark (HIHM), Grimsö forskningsstation samt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Den svenska sidan finansieras av Naturvårdsverket, WWF-Sverige, Svenska Jägareförbundet, Formas, Svenska Rovdjursföreningen, Kolmårdens Insamlingsstiftelse, Stora Enso, Carl Tryggers Stiftelse, samt Olle og Signhild Enkvist Stiftelser (Skandulv 2010).

¹² Grimsö tillhör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) och utgör avdelningen Viltekologi inom Institutionen för Ekologi.

- att ur ett naturvetenskapligt perspektiv presentera underlag för olika aspekter av en licensjakt i Sverige och dess konsekvenser på den skandinaviska vargpopulationen,
- att lämna ett förslag till utformning av en licensjakt som motverkar höga tätheter av varg i delar av Mellansverige och som motverkar den dåliga genetiska statusen i den skandinaviska vargpopulationen,
- att presentera ett underlag kring olika aspekter av flyttning av vargar från norra Sverige till mellersta och södra Sverige.

Forskarnas arbete med uppdraget

Huvudansvaret för uppdraget hade två vargforskare på Skandulv vid Grimsö forskningsstation.¹³ Eftersom det var ett svenskt uppdrag bidrog inte de norska Skandulvkollegorna med text, även om Norge också har erfarenhet av licensjakt på varg. Däremot var de norska kollegorna involverade i den mening att de ansvariga för uppdraget diskuterade frågor med sina norska kollegor i samband med arbetet i de ordinarie Skandulvsprojekteten.

De intervjuade forskarna uppger att utredningsarbetet till stor del kom att koncentreras till tre frågor: i) beräkning av ett lämpligt uttag ur populationen – det vill säga beräkningen av de antal vargar som skulle tillåtas fällas genom licensjakt, ii) tidpunkten för jakten och iii) utveckling av olika jaktstrategier. Enligt de intervjuade forskarna blev beräkningarna av uttaget kärnan i arbetet. Det var också den här frågan som tog flest personresurser i anspråk. Utgångspunkten för beräkningarna var regeringens minimimål om minst 20 årliga föryngringar och maximimålet om högst 210 vargar. Beräkningarna baserades på det senaste inventeringsresultatet från vintern 2009 som visade att det finns 207 vargar plus/minus 19 stycken i Sverige. Tillväxten för det senaste året var dock okänd. Därför arbetade forskarna med två beräkningsmodeller baserad på två tillväxttakter – en baserad på den genomsnittliga tillväxttakten i stammen de senaste 10 åren (+13 procent) och en för de senaste fem åren (+ 19 procent). Den lägre tillväxttakten gav en möjlig avskjutning på 23-28 djur och den högre 34-41 djur. Med i beräkningarna finns också ett utrymme för skydds jakt på cirka åtta djur. Noteras kan att forskargruppen på Skandulv i sin rapport inte var helt enig om vilket av de två tillväxttalen som är att föredra (Liberg et al. 2009b, s.18).

Vad gäller frågan om tidpunkt för licensjakten finns både etiska och biologiska aspekter på vad som är för tidigt respektive för sent, enligt de intervjuade forskarna. Som framgår av Skandulvs rapport (Liberg et al. 2009b) är data osäkra men bedömningen är att om jakten påbörjas i januari har årsvalparna en god chans att överleva även om de skulle bli av med båda föräldrarna. Slutdatum bestäms av risken att skjuta bort hannen för en dräktig tik, som riskerar att bli ensam med sin kull (Liberg et al. 2009b, s 12-13). Forskarna diskuterade även om jaktstarten skulle kunna infalla tidigare,

¹³ Ytterligare två forskare från Grimsö, SLU deltog i arbetet, liksom en forskare från Enheten för populationsekologi, SLU, och en från Viltskadecenter.

i december. Även om det är möjligt ur biologisk och etisk synvinkel enligt de intervjuade – startdatum bestäms av när valparna har en chans att klara sig – var det inte administrativt genomförbart i samband med årets licensjakt eftersom det inte gick att ta beslut om jakt i tid för jaktstart i december. Dessutom fanns enligt en av forskarna ett önskemål från Naturvårdsverket att de inte skulle föreslå en alltför kort jakttid. Som stöd i frågan om lämplig tidpunkt för jakten inhämtade Skandulvforskarna synpunkter från kollegor i Nordamerika – både USA och Kanada har betydligt mer erfarenheter av vargjakt i jämförelse med de nordiska länderna. En av de intervjuade Skandulvforskarna var också i kontakt med finska kollegor om deras erfarenheter från den finska licensjakten på varg. Enigheten om att det går att starta i januari var relativt stor bland de internationella forskarna, enligt den intervjuade som skötte kontakterna. Det var inte enbart frågan om tidpunkt för licensjakt på varg som Skandulvforskarna avhandlade med internationella forskarkollegor. Forskare från USA och Kanada lämnade även synpunkter på andra frågor, om beräkningarna med mera. Enligt de intervjuade var det viktigt för dem att få respons på deras resonemang från forskare med erfarenhet från vargjakt.

Det tredje frågan rörde jaktstrategier. Grimsö tog fram fyra olika förslag för hur jakten skulle kunna utformas:

- genom slumpmässig avskjutning,
- genom jakt på enbart ensamma djur,
- genom uttag av hela flockar,
- genom jakt på enbart reproduktiva djur.

För- och nackdelar diskuterades ur både biologisk och etisk synvinkel. I den preliminära rapporten med fokus på vargjakten som presenterades i december rekommenderade forskarna en kombination slumpmässig jakt som vid behov kan kombineras med jakt på utvalda revir (Liberg et al. 2009c).

Forskarnas avrapportering och kommunikation

Skandulvforskarna presenterade sina preliminära förslag och resultat vid ett antal tillfällen under arbetets gång. Dels levererades, enligt överenskommelsen med Naturvårdsverket en preliminär rapport den 20 oktober och en slutrapport den 15 december 2009. Enligt Viltförvaltningsenheten var de preliminära resultaten mycket preliminära. De intervjuade forskarna ansåg att det var alldeles för kort om tid för att kunna leverera något substantiellt till slutet av oktober. Istället levererade forskarna en delrapport med fokus på jaktdelen av uppdraget den 1 december. Den var tänkt att utgöra underlag för länsstyrelsernas yttrande, enligt handläggare på Viltförvaltningsenheten. Vidare tog forskarna fram en powerpoint-presentation som underlag för de två samrådsmöten som Naturvårdsverket kallat till i början av november (se nedan). Utöver dessa två mötestillfällen presenterade forskarna sina preliminära förslag på det så kallade Skandulvmötet den 9-11 november och på ett seminarium anordnad av Svenska Jägareförbundet den 1 december 2009.

SKANDULVMÖTET 9-11 NOVEMBER

Skandulvmötet är ett årligt möte på Grimsö forskningsstation där hela Skandulv-nätverket träffas. Syftet är att hålla hela Skandulv informerat om vad som görs, diskutera konkreta problem med inriktning på forskning samt informera förvaltarna. Mötet består av en intern och en extern del. Till den externa delen bjuds representanter från central och regional förvaltning in med syfte att informera förvaltningen om den forskning som pågår samt för att ge förvaltningen möjlighet att påverka inriktningen på framtida forskning. Vid 2009 års möte deltog bland annat Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet, representanter från länen där fast vargstam finns och från jägarorganisationerna.

Vad gäller uppdraget från Naturvårdsverket om att ta fram underlag för beslut om licensjakt såg de intervjuade Skandulvforskarna mötet som en möjlighet att både informera om sitt arbete och presentera preliminära förslag om bland annat möjliga siffror på hur stor avskjutningen skulle kunna bli. I detta skede var beräkningar inte slutförda. På mötet diskuterades också hur tidigt jakten kunde bedrivas. Forskare från Finland bidrog med erfarenheter från Finland där man har genomfört vargjakt redan i oktober. Tanken var också att fördjupa sig i en del biologiska aspekter och exempelvis redovisa de argument som stöder att bryta jakten senast den 15 februari. Skandulvs representanter upplevde att diskussionen på mötet blev bra men utan att tillföra särskilt mycket nytt till arbetet. De intervjuade länsstyrelserepresentanterna som deltog på mötet, hade bara några dagar tidigare deltagit på ett av Naturvårdsverket samråd där forskarna presenterat i princip samma material (se nedan). För majoriteten av de intervjuade länsstyrelserna gav inte Skandulvmötet någon ny kunskap. Dock påpekar några att man fick ta del av fler beräkningar och ett fördjupat resonemang kring exempelvis effekter av inavel på valpar i flera generationer och chansen för valpar att överleva om ett föräldrapar fälls.

SEMINARIET PÅ ÖSTERMALMA DEN 1 DECEMBER

Svenska Jägareförbundet har några år i rad arrangerat ett seminarium på kursgården Östermalma för att diskutera angelägna viltförvaltningsfrågor. Förra året diskuterade exempelvis vildsvinsförvaltningen. Till 2009 års möte bjöd förbundet in en rad olika organisationer, forskare samt media för att diskutera den nya rovdjursförvaltningen med fokus på licensjakten på varg. Mötet samlade ett drygt hundratal personer.¹⁴ Skandulv fanns på plats och informerade om arbetet med uppdraget från Naturvårdsverket. Bland annat presenterades olika beräkningsmodeller över tänkbar avskjutning. Enligt representanten från Skandulv var detta seminarium mer ett tillfälle för information än diskussion.

¹⁴ Detta enligt radioprogrammet Kontakt, Sveriges Radio P4 Värmland, 2009-12-02. (*Vargavintermöte*, <http://sverigesradio.se/webbradio/webbradio.asp?type=db&Id=2084414&BroadcastDate=&IsBlock=>).

Samrådsmötena

Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet bjöd in till två samrådsmöten under beredningen av beslutet om licensjakt på varg – ett med Rådet för rovdjursfrågor den 4 november och ett den 5 november där andra berörda aktörer, såsom länsstyrelse och jägarförbund, var inbjudna. Naturvårdsverkets utgångspunkt inför samråden var att riksdagsbeslutet med mål för vargstammen och licensjakt var fattat, nu handlade det om att utforma villkoren för jakten så att jakten kunde genomföras så bra och smidigt som möjligt.

Samrådet med Rådet för rovdjursfrågor den 4 november

Rådet för rovdjursfrågor inrättades 2002 och är ett rådgivande organ till Naturvårdsverket i genomförandet av rovdjurspolitiken. Rådet består av representanter från olika organisationer: Samernas riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Viltskadecenter, Gävleborgs fäbodförening, länsstyrelsen, två jägarorganisationer samt de tre naturvårds- och bevarandeorganisationerna Naturskyddsförningen, Världsnaturfonden och Rovdjursföreningen. Rådet sammanträder några gånger per år men kan även sammankallas vid behov.

Vid rådets ordinarie möte den 4 november 2009 fanns frågan om licensjakt på varg på agendan. Syftet med samrådet var, enligt den intervjuade handläggaren på Viltförvaltningsenheten, att både informera om beredningsarbetet och få input till beredningsarbetet.

VAD DISKUTERADES?

På mötet diskuterade rådet det preliminära forskningsunderlaget från Skandulv. En forskare från Grimsö fanns på plats och redogjorde i stora drag för olika beräkningsmodeller över tänkbar avskjutning, utformning av jakten och konsekvenser av jaktstrategier (Lidberg och Sand 2009b). Även om forskarna inte hade kommit så långt i sina beräkningar och modelleringar till mötet, ansåg flera av de intervjuade rådsledamöterna att underlaget var tillräckligt utförligt för rådsmötet.

Exempel på frågor som diskuterades är lämpligheten med olika jaktstrategier, jaktområden, hundanvändning vid vargjakt, användning av motorfordon för att söka spår, registrering av vargjägare, utbildningskrav för besiktningsmän, rapportering och kontroll av fälld varg samt utvärdering av jakten.¹⁵ Eftersom även andra punkter skulle avhandlas på rådsmötet var tiden för diskussion om vargjakten begränsad. På frågan till de intervjuade rådsledamöterna om rätt frågor diskuterades svarar majoriteten att de tyckte så. En representant från en av jägarorganisationerna lyfter dock fram att frågan om hur många vargar som skulle skjutas inte diskuterades så utförligt som denne önskat: *"Jag försökte ta upp det några gånger men då hänvisade man till forskarna, och forskarna hade inte kommit med sin slutliga rapport."*

¹⁵ Detta enligt minnesanteckningar från rådsmötet.

VEM KOM TILL TALS?

Ett flertal av de intervjuade rådsledamöterna beskrev att det finns två falanger i rådet vad gäller frågan om licensjakt på varg – en pro jägarintressena som är för licensjakt och en pro bevarande intressena som är emot licensjakt på varg, åtminstone under rådande förhållanden. Även om inte alla organisationer i rådet är en jägar- eller en naturvårdande organisation upplevde representanterna för bevarandesidan att majoriteten av de övriga i rådet sympatiserade med jägarintressena i frågan. Bevarandesidan uppfattar att deras minoritetsställning medförde att jägarintressena fick mer utrymme i diskussionerna. Dock menar de flesta av de intervjuade rådsledamöterna, inklusive bevarandeorganisationerna, att Naturvårdsverket intog en neutral roll i egenskap av ordförande för mötet.

Från jägarhåll var man förvånad över att bevarandeorganisationerna intog en, i deras tyckte, något passiv roll i diskussionerna. Av den anledningen uttryckte några av jägarrepresentanterna förvåning över tonläget hos vissa av dessa organisationer i den mediedebatt som senare följde på jaktstarten. En jägarrepresentant upplevde dock att företrädarna för bevarandsidan kom med inlägg som syftade till att försvåra genomförandet av själva jakten, som till exempel i frågan om motorfordon skulle tillåtas, vilket bevarandsidan var emot.

Jägarorganisationerna kom välförberedda till samråden med Naturvårdsverket. Båda förbunden har drivit frågan om vargjakt. Svenska Jägarförbundet har till exempel en rovdjurspolicy där förbundet bland annat deklarerat att rovdjursstammarna ska regleras genom licensjakt (Svenska Jägareförbundet 2008). Svenska Jägareförbundet har också ett internt, nationellt rovdjursråd. Där hade förbundet pratat ihop sig om vilken linje de skulle driva inför både de samrådsmöten som Naturvårdsverket kallat till och inför de regionala rovdjursgruppsmötena. Även Jägarnas Riksförbund har en rovdjurspolicy som bland annat säger att inget län mer än undantagsvis skall tvingas hysa mer än en vargföryngring (Jägarnas Riksförbund 2009).¹⁶

RÅDET – ETT FORUM FÖR SAMTAL

De intervjuade på Naturvårdsverket menar att rådet utvecklats till ett forum för konstruktiva och förtroliga samtal med god anda även om meningsskiljaktigheterna ibland kan vara stora. Samtliga intervjuade som deltog på rådsmötet vittnar om ett bra möte med god stämning överlag även om olika åsikter givetvis fanns. En majoritet av de intervjuade rådsmedlemmarna upplevde att både Naturvårdsverket och Skandulvforskaren var intresserade och lyssnade till de olika åsikter som fanns i rådet. Flertalet av de intervjuade rådsledamö-

¹⁶ Jägarnas Riksförbunds resonemang bygger på att de anser att "vargarna i Sverige utgör en del av den östeuropeiska stammen, vilka befinner sig i den västligaste delen av sitt möjliga utbredningsområde. Och att antalet i Sverige därför utan att äventyra artens bevarandestatus kan sänkas till en nivå som motsvarar en för samhället och av drabbade människor accepterad toleransnivå." (Jägarnas Riksförbund 2009).

terna lyfter fram att det fanns en öppenhet i diskussionen om licensjakten – något som uppskattades. En rådsledamot beskriver hur Naturvårdsverket var öppna för synpunkter, både positiva och negativa: *”De hade inga förutfattade meningar om vad som var bäst.”*

De intervjuade från Viltförvaltningsenheten som deltog säger att det var viktigt för dem att få rådets synpunkter som stöd i det fortsatta beredningsarbete, eftersom de inte hade kommit så långt i sitt beredningsarbete – råds-mötet ägde rum bara två veckor efter riksdagens beslut. Även Skandulvforskaren säger att denne fick med sig input till deras fortsatta arbete, framförallt till förslagen om de olika jaktstrategierna.

Samrådsmötet den 5 november

Dagen efter mötet med Rådet för rovdjursfrågor bjöd Naturvårdsverket in till ett heldagssamråd. Samrådet vände sig i första hand till länsstyrelserna och jägarorganisationerna som har centrala roller i genomförande av jakt på rovdjur. Länsstyrelsen är den myndighet som har i uppgift att effektuera Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg. Jägarorganisationerna har också en nyckelroll i genomförandet eftersom de organiserar jägarna. I praktiken är det jägarna som utför myndighetsbeslutet om licensjakt på varg. Jägarorganisationernas utbildningar för jägarkåren, informationsträffar och genomgångar i fält med mera är därför viktiga inslag i genomförandet av beslutet om licensjakt (se kapitel 3).

Till samrådet bjöd Viltförvaltningsenheten in representanter för Svenska Jägarförbundet, Jägarnas Riksförbund och för de sex länsstyrelser där jakt kunde bli aktuell antingen 2010 eller senare: Dalarna, Gävleborg, Västra Götaland, Värmland, Örebro och Västmanland.¹⁷ Till samrådet bjöds även företrädare för Skandulv, Naturvårdsverket samt Viltskadecenter och Miljö- och Jordbruksdepartementen in (de tre sistnämnda har inte intervjuats om mötet).¹⁸ Samtliga inbjudna organisationer skickade företrädare. I några fall var det samma personer som företrädde sin organisationer på samrådet med Rådet för rovdjursfrågor dagen innan.

¹⁷ Länsstyrelsen i Västmanlands län inbjöds till samrådsmötet trots att länet inte formellt uppfyllde regeringens krav för licensjakt eftersom Naturvårdsverket bedömde det som möjligt att licensjakt efter varg skulle kunna komma att bedrivas riktat i ett vargrevir på gränsen mellan Örebro och Västmanlands län.

¹⁸ Ansvar för rovdjursfrågorna i Sverige är delade mellan Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet. Miljödepartementet ansvarar för frågor kopplade till biologisk mångfald och i det arbetet är bevarandet av rovdjursstammarna en viktig del. Miljödepartementet ansvarar också för huvuddelen av medlen till inventeringsverksamheten för rovdjuren i Sverige via anslaget för biologisk mångfald. Jordbruksdepartementet ansvarar bland annat för jaktfrågor, samt genom viltskadeanslaget för medel till förebyggande åtgärder och ersättning för skador som rovdjuren åsamkar.

VAD AVHANDLADES?

Samrådet följde ungefär samma struktur som mötet med rådet, även om det pågick en hel dag istället för ett par timmar. Skandulv fanns på plats och redogjorde för preliminära fakta från sin utredning om licensjakt på varg. Skandulvforskaren som deltog såg som sin roll att förklara de biologiska förutsättningarna för jakt på varg och de etiska aspekter som en jakt medför. Samtliga intervjuade som deltog på samrådet säger att diskussionerna i mångt och mycket kom att handla om innehållet i Skandulvs presentation. Bland annat diskuterades avlysningsjakt, jakttid, konsekvenser om jakten riktas in på vissa djur och olika jaktstrategier, enligt de intervjuade mötesdeltagarna.¹⁹

Det kan noteras att när vi frågade länsstyrelserna om vad som diskuterades på samrådet har flera av de intervjuade först svårt att minnas just det mötet i detalj. Detta har sin förklaring i att dessa personer representerade sina länsstyrelser på en räkka av möten under hösten 2009 med anledning av implementeringen av den nya rovdjursförvaltningen, både på nationell och på regional nivå. Det är något som exemplifieras med följande citat: *"Vi har varit involverade i en massa möten, fråga mig inte hur många och när."* Frågan om licensjakt på varg var alltså bara en fråga bland många för länsstyrelserna under den aktuella perioden.

DISKUTERADES RÄTT SAKER?

Den samlade bilden från intervjuerna med deltagarna är att samrådsmötet tog upp relevanta frågeställningar och att deltagarna fick veta ungefär inom vilka ramar jakten skulle genomföras. Diskussionerna upplevdes som konstruktiva.

Ett par av de intervjuade hade förväntat sig att vissa frågor skulle diskuteras mer ingående. Det gäller till exempel frågan om allmän eller jakt på utvalda revir – en person hade gärna sett att man diskuterat mer om att undanta vissa revir från jakt. Andra saknade en mer ingående diskussion om antalet vargar som skulle tillåtas skjutas. Skandulv redogjorde visserligen för beräkningar för hur många djur som måste fällas vid olika beskattningsstrategier. En länsstyrelserepresentant önskade att det skulle ha varit en tydligare diskussion på mötet om vilken siffra Naturvårdsverket kunde komma att landa på i sitt beslut, och ställde sig frågan: *"Är det ett demokratiskt beslut att skjuta 27 vargar?"*. En av de intervjuade på Viltförvaltningsenheten menar å andra sidan att syftet med ett samråd var att ventilerar olika frågor och anser att det hade varit märkligt om man på samrådet hade satt ner foten om detaljer i ett beslut.

Majoriteten av de intervjuade uppfattade dock inte att syftet med samrådsmötet var att diskutera detaljer utan att det snarare var ett tillfälle för Naturvårdsverket att ge alla berörda samma information, förklara politiken bakom licensjakten och inhämta synpunkter. Flera av de intervjuade uppfattade att Naturvårdsverket ville *"scanna in"* eller *"pejla läget"* för att få

¹⁹ Minnesanteckningar fördes inte.

en uppfattning om vad länsstyrelserna tyckte om olika upplägg för jakten. Några saknade dock en tydlig inriktning på mötet. De intervjuade länsstyrelsehandläggarna uppfattade att deras roll under mötet var att ge goda råd, kommentera, ställa frågor och försöka hitta fallgropar i upplägget. Jägarorganisationernas syn på syftet och deras roll skiljer sig inte från länsstyrelsernas. Så här säger en av dem: *"Syftet var väl att ge oss så mycket information som man vid det tillfället kunde ge, det fanns många olika alternativ och ingenting var klart, det var ju budskapet hela tiden."*

En av de intervjuade samrådsdeltagarna tror att de olika förväntningarna på vad samrådet skulle ge sannolikt har att göra med att de närvarande har olika grundkunskaper med sig och att länsstyrelserna sinsemellan arbetar olika, vilket påverkar behovet av information. Till detta kan tilläggas att det i intervjuerna framkommer att graden av insyn i arbetet med forsknings- och beslutsunderlaget skiljer sig åt mellan de olika länsstyrelserna och jägarorganisationerna. Vissa av tjänstemännen besitter sådana roller i sina respektive organisationer att de har tätare kontakter med både Naturvårdsverket och Skandulv i jämförelse med andra som deltog i samrådet.

VAR DET RELEVANTA AKTÖRER MED VID SAMRÅDSMÖTET?

De intervjuade fick också frågan om de upplevde att relevanta aktörer deltagit på samrådet. Så gott som samtliga menar att de som var berörda var där, men några undrade om inte bevarande- och ekoturismintressena också borde ha varit med.

Endast en länsstyrelse reflekterar över sin egen närvaro, vilket har att göra med att i just det länet saknas reproducerande vargstam varför jaktfrågorna inte upplevs som lika aktuella där i jämförelse med de andra länen. En annan länsstyrelsehandläggare funderade dock över varför jägarorganisationerna var där och inte bevarandeintressena, och reflekterar vidare *"det beror ju på ambitionen i ett sådan möte, ja om man kallar det för samrådsmöte..."*. Ytterligare en annan länsstyrelsehandläggare referera till rådsmötet dagen innan och menar att: *"I rådet finns ju fler organisationer och på mötet dagen innan så fick de väl komma till tals"*.

En representant från Svenska Jägarförbundet menar att de var naturligt att de var där, eftersom de organiserar jägarna inför och under jakten: *"Eftersom vi ska informera jägarkåren är det viktigt att vi är med och vet hur myndigheterna resonerar och omvänt, att dom vet vilka synpunkter vi har."*

I intervjuerna med miljö- och naturvårdsorganisationerna i Rovdjursrådet reflekterar några av dem över sin frånvaro. En av dem menar att de räcker för dem att få framföra sin åsikt för att de ska känna sig delaktiga. Att få inflytande över beslutets utformning är inte lika viktigt, då vederbörandes organisation ändå var emot licensjakten som sådan. Detta råder det dock delade meningar om. En företrädare för en annan miljöorganisation anser att de borde ha varit inbjudna, inte minst som jägarintressena fick vara med på båda mötena, och företrädaren menar att de besitter mer relevant kunskap om jaktliga frågor än vad Naturvårdsverket tror. En representant från en tredje

frivilligorganisation på bevarandesidan har ingen åsikt om just detta samrådsmöte, men är lite efterklok och säger: *”Vi har gjort eget lobbyarbete, men i efterhand ser vi att det skulle ha gjorts mer eftersom det gjordes än mer från jägarhåll”*.

På samma fråga till Viltförvaltningsenheten är de till en början osäkra på om inte bevarandeintressena från rådet bjöds in, men inte kom. Den minnesbilden delas inte av Miljö- och naturvårdsorganisationerna. En intervjuad på Viltförvaltningsenheten menar att de åtminstone resonerade om att bjuda in bredare, men minns inte grunderna för inbjudan.²⁰ En punkt är företrädarna för Viltförvaltningsenheten dock självkritiska till och det är att ekoturismperspektivet inte kom med i någon form av samråd. Det var en miss, menar de. Även ett par intervjuade länsstyrelsehandläggare tycker det hade varit bra om Ekoturismföreningen hade bjudits in eftersom de är en aktuell fråga i flera av länen.

Ekoturismföreningen har själva ifrågasatt varför de inte fick vara med i samråd och dialog om 2010 års vargjakt. I Ekoturismföreningens egen uppföljning av licensjakten från januari drogs bland annat slutsatsen att arrangörer av vargturism upplevde att ingen hänsyn togs till vargturismen i organisationen av årets licensjakt. Mot denna bakgrund genomförde Ekoturismföreningen en intervjuundersökning under februari 2010. Fem frågor om rovdjursturism, vargjakt och behovet av dialog och samverkan ställdes till Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet och Världsnaturfonden. På frågan ”Om en dialog och ett samråd borde finnas mellan jakten och turismen, varför misslyckades man då inför årets vargjakt” svarade fyra av fem tillfrågade. Världsnaturfonden menar att turismfrågan inte funnits med i de underlag som legat till grund för jakten och att få förde fram rovdjursturismsperspektivet. Miljödepartementet hänvisar till Naturvårdsverket, som även här svarar att det är något som kan utvecklas. Svenska Jägareförbundet pekar på att arrangörer av vargturism inte betalar någon ersättning till berörda markägare, medan jaktturismföretagare förlorar stora belopp när man har varg på sina jaktmarker (Ekoturismföreningen 2010).²¹

²⁰ Dokumentation från mötet i form av inbjudan och program finns inte kvar.

²¹ Ekoturismföreningen hänvisar också till Naturetreks, en av världens största naturrese- och safarirangörer, nyhetsbrev på sin hemsida. Naturetrek, med säte i England, ägnar ett helt nyhetsbrev åt den svenska vargjakten som de är mycket kritiska till. Naturetrek uppmanar sina resenärer att boka en svensk vargsafari till nästa vinter för att ge de svenska vargarna ett ekonomiskt värde och utveckla den svenska ekoturismen. Se Naturetrek E-newsletter: <http://www.naturetrek.co.uk/newsletter/newsletter-template-new-real.asp?ID=42>.

Länsstyrelsernas yttranden

Naturvårdsverket begärde den 9 november 2009 att länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län senast den 7 december 2009 skulle inkomma med yttrande över licensjakten. Naturvårdsverket begärde in förslag på tilldelning inom län eller delar av län, jaktområden och rangordning av revir som bör prioriteras för jakt om jakten inriktas på särskilda vargrevir. Samtliga sex länsstyrelser inkom med sina yttranden mellan den 3 och 7 december, med undantag för ett som kom in sent (daterat 11 december).

Att centrala förvaltningsmyndigheter, såsom Naturvårdsverket, vänder sig till länsstyrelsen för utredning och yttrande är, enligt Wennergren (2004, s. 105) vanligt i samband med beredning av beslut. Att länsstyrelserna i sin tur inhämtar uppgifter och omdömen från lokala organ är också brukligt (ibid.).

Sammantaget ger de intervjuade länsstyrelserepresentanterna en bild av att en stor del av det arbete de gjorde som del av beredningen av jaktbeslutet handlade om yttrandet. Genom yttrandet kunde man ge sin syn på beslutet.

UNDERLAG KOM SENT

Naturvårdsverkets tanke var att forskningsunderlaget och den senaste inventeringsrapporten skulle bifogas begäran om yttrande, för att underlätta för länsstyrelserna. Forskarnas delrapport om licensjakten kom dock först den 1 december, vilket majoriteten av de sex länsstyrelserna ansåg var lite sent. De hade dock tagit del av forskarnas preliminära resultat i samband med samrådet den 5 november. Även inventeringsrapporten från föregående vinter blev klar först under remisstidens gång.

Ingen av länsstyrelserna uppger att den sena forskningsrapporten var avgörande för vad de svarade i sina yttranden. Även om det blev lite ont om tid har länsstyrelserna överlag förståelse för tidspressen, eller som en person uttrycker det: *”Det var väl så att underlagen kom lite sent. Men jag tror att man måste ha förståelse för detta, på det sätt som regeringen har lagt de här uppdragen.”*

REGIONALA SAMRÅD INFÖR REMISSVAREN

Så gott som samtliga intervjuade länsstyrelserepresentanter uppger att de involverade regionala rovdjursgrupper, viltvårdsnämnder och/eller hade samråd med jägarorganisationer när man förberedde sina yttranden. Samverkansgruppernas synpunkter blev mer eller mindre avgörande för remissvaren, enligt de intervjuade på länsstyrelserna. I något län tog man helt enkelt gruppens samlade bedömning till yttrandet och hade ingen egen skrivning, i andra län bifogade man de olika organisationernas synpunkter till yttrandet.

REMISSVARENS INNEHÅLL I KORTHET

Det råder överlag stor samstämmighet mellan länsstyrelsernas yttranden. Förslagen om jakttiderna är i stort likadana. Majoriteten av de sex länsstyrelserna föreslår avlysningsjakt från den 2 januari till den 15 februari 2010. En av länsstyrelserna föreslår en längre jaktperiod, från den 2 januari till den 28 februari.

Flertalet av de sex länsstyrelserna förordar att hela länet skall vara ett jaktområde som huvudprincip; det vill säga att de avstyrker från jakt på enskilda revir, med några undantag. Två av de länsstyrelser som förordar avlysningsjakt över hela länet menar att det sannolikt skulle medföra en större acceptans för varg hos olika intressegrupper i länet. Västmanland föreslår att principen bör vara slummässig jakt i kombination med jakt på enskilda revir. Länsstyrelsen i Örebro län föreslog hela länet som jaktområde med inskränkningen att minst ett djur borde fällas i Hasselforsreviret. Länsstyrelsen i Gävleborgs län förordade att Galvenreviret skulle undantas från jakt med hänvisning till att där finns en invandrad varg från öster med avkomma. I båda dessa fall fick yttrandena bifall i Naturvårdsverkets beslut. Länsstyrelsen i Västra Götalands län förordade att jakten skulle riktas mot minst ett men helst mot två namngivna revir (Kroppefjällsreviret, minst sex vargar och i andra hand reviret Dals-Ed norra, minst fem vargar). I andra hand förordas avlysningsjakt över hela länet om tilldelning inte nådde upp till det önskade antalet. Förslaget avvisades av Naturvårdsverket med motiveringen att det skulle leda till en oproportionerligt hög avskjutning i länet, jämfört med i andra län. Dalarna förordar jakt över hela länet men inte slumpmässig jakt, utan förespråkar jakt inriktad på yngre vargar och att revirhållande par samt sändarmärkta djur undantas.

De flesta länsstyrelserna förordade en proportionell tilldelning i förhållande till antalet djur eller revir i länet mellan de län där reproducerande varg finns. Västmanlands län – som delar två vargrevir med angränsande län men där reproducerande varg inte bedöms finnas – yttrar sig inte om tilldelning eftersom det, som diskuterats, var känt att det ändå inte var aktuellt med jakt 2010 i Västmanland.

Inkomna skrivelser

Utöver länsstyrelsernas yttranden inkom sammanlagt fem skrivelser till Naturvårdsverket fram till och med att jaktbeslutet fattades.²² En privatperson inkom med en skrivelse där denne bland annat framför att omräkningstalet för att beräkna antalet individer utifrån antalet föryngringar är felaktigt. Fyra representanter för fyra olika hundföreningar inkom med en skrivelse där man anför att minst 107 vargar bör fällas. Samma personer överklagade senare Naturvårdsverkets beslut.

²² Se Naturvårdsverkets *Beslut om licensjakt efter varg 2010* (Naturvårdsverket, 2009b).

Tre jaktvårdskretsar i Dalarna inkom med en ansökan om licensjakt till länsstyrelsen, som vidarebefordrade ansökan till Naturvårdsverket.²³ Ansökan avsåg samtliga vargar i reviret Siljansringen. Jägarnas Riksförbunds viltvårdsdistrikt Örebro inkom med en skrivelse där det bland annat anförs att länsstyrelsen underskattat antalet vargar i Örebro län med cirka 20 individer och att minst ett tiotal vargar behöver fällas i länet.

Jägarnas Riksförbund inkom med en skrivelse där förbundet bland annat framför att motorfordon ska få utnyttjas för avspårning och utsättning av skyttar samt att skinn och kranium ska tillfalla skytten. Svenska Jägarförbundet uppger i intervjuer med deras företrädare att de medvetet valde att inte inkomma med någon skrivelse från nationell förbunds nivå. De valde att delta på det nationella planet genom samråden etcetera, men i övrigt valde de att föra diskussioner på den regionala nivån, direkt med de berörda länsstyrelserna.

Andra former för kommunikation och information

Viltförvaltningsenheten arbetade med att på olika sätt informera om och kommunicera sitt arbete med vargjaktsbeslutet, i syfte att göra beslutsprocessen så transparent som möjligt.²⁴

Information via Naturvårdsverkets webbplats

Enligt de intervjuade på Viltförvaltningsenheten var Naturvårdsverkets webbplats ett centralt verktyg för att snabbt få ut information till såväl berörda organisationer som media och allmänhet. Redan samma dag som riksdagsbeslutet fattades den 21 oktober hade enheten ett informationspaket om den nya rovdjursförvaltningen klar för publicering. Vad gäller beredningen av beslutet om licensjakt har Viltförvaltningsenheten lagt vikt vid att uppdatera hemsidan kontinuerligt under processens gång fram till och med 22 december. Där lade enheten också ut information om skyddsjaktsärenden gällande varg. Enligt Viltförvaltningsenhetens ansvarige för informationen på hemsidan, har ett antal organisationer länkat till Naturvårdsverkets sidor om rovdjursförvaltningen. Som figur 4 illustrerar ökade intresset för informationen på webbsidan i samband med att beslutet om licensjakt togs av Naturvårdsverket, för att sedan eskalera i samband med jaktstarten.

²³ Jaktvårdskretsar är Svenska Jägarförbundets organisation på lokal nivå.

²⁴ Av 4 § förvaltningslagen följer att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpn ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

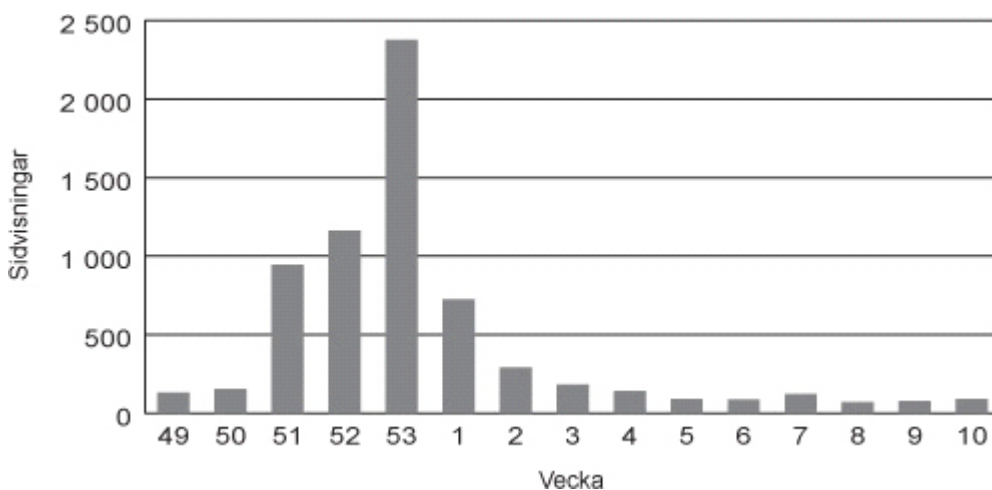
Presskontakter

Naturvårdsverket har under beslutsprocessens gång skickat ut pressmeddelanden vid några tillfällen. Samma dag som riksdagsbeslutet fattades, den 21 oktober 2009, skickade verket ut ett pressmeddelande om riksdagens beslut om rovdjursförvaltning. Där framgick också att Naturvårdsverket skulle fatta beslut om licensjakt på varg för jaktstart i januari (Naturvårdsverket 2009c).

Den 15 december 2009 bjöd Naturvårdsverket in till en kommande presskonferens två dagar senare om beslut om licensjakt på varg 2010. Samma dag som beslut om licensjakt fattades av Naturvårdsverket, den 17 december, skickades också ett pressmeddelande ut om beslutets innehåll och om beredningsarbetet som låg till grund för beslutet (Naturvårdsverket 2009d). Presskonferensen karaktäriserades som bra av Viltförvaltningsenheten.

Seminarier

Förutom de tillfällen till samråd som Naturvårdsverket själva initierade deltog Viltförvaltningsenheten på två seminarier arrangerade av andra aktörer. Viltförvaltningsenheten fanns dels på plats med tre representanter på Skandulvmötet november 2009, där de deltog i mötets externa del. Viltförvaltningsenheten var också representerad vid seminariet arrangerat av Svenska Jägareförbundet den 1 december. Viltförvaltningsenhetens representant presenterade Naturvårdsverkets arbete med beslutet om licensjakt och verkets funderingar kring olika alternativa utformningar av villkoren för vargjakten 2010.



Figur 4. Figuren visar antalet sidvisningar på Naturvårdsverkets webbsida om vargjaktsbeslutet från vecka 49, 2009 till och med vecka 10, 2010 och illustrerar tydligt hur besökarantalet eskalerade under vecka 51 (tidpunkten för Naturvårdsverkets beslut) och 52 för att kulminera med cirka 2400 sidvisningar under vecka 53, som var den vecka då licensjakten inleddes. Totalt under hela perioden registrerades drygt 6600 sidvisningar.

De intervjuades synpunkter på beslutet och möjligheten att påverka

Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg

Den 17 december 2009 fattade Naturvårdsverket beslut om licensjakt på varg mellan den 2 januari och 15 februari 2010 (Naturvårdsverket 2009b). Enligt Viltförvaltningens ursprungliga planering skulle beslutet om licensjakt på varg egentligen ha tagits den 15 december. Anledningarna till att beslutet sköts upp var, enligt de intervjuade på enheten, dels interna praktiska skäl samt att de nödvändiga förändringarna i jaktförordningen trädde i kraft först 15 december.

Enligt beslutet fick totalt 27 vargar fällas. Nio vargar vardera fick fällas i Dalarnas och Värmlands län och tre vargar i Gävleborgs respektive Västra Götalands och Örebro län. Jakt fick bedrivas i hela länen med några undantag. I Gävleborgs län undantogs det så kallade Galvenreviret. I Västra Götalands län var de södra och östra delarna av länet undantagna. I Örebro län skulle minst ett av de tilldelade djuren fällas i Hasselforsreviret. Enligt beslutet avslyses jakten när tilldelningen i ett län är fylld, eller i förekommande fall, del av län (ibid.).

I Naturvårdsverkets beslut framgår också vilka villkor som jakten omfattas av. I korthet kan dessa villkors sammanfattas i följande punkter:

- Ingen fällfångst.
- Ingen åteljakt.
- Motordrivet fordon tillåtet för att söka efter spår på befintligt vägnät.
- Jakträttshavaren får behålla skinnet.
- Jaktledare måste registrera sig särskilt för vargjakt i jaktregistret.
- Kontroll av tilldelning varje timme.
- Besiktning av djur och skottplats inom 24 timmar.
- Djurkroppen undersöks av Statens veterinärmedicinska anstalt.

De slutgiltiga formuleringarna i beslutet bygger på en mognadsprocess, menar de intervjuade på Viltförvaltningsenheten, och säger att det är omöjligt att i efterhand veta exakt vad som påverkade beslutet. Två saker påverkade dock mer än andra: forskningsunderlaget och länsstyrelsernas yttranden. En representant för enheten säger att forskarnas och länsstyrelsens förslag var mycket vägledande.

Forskningsunderlagets centrala inverkan på beslutet

De intervjuade är mycket samstämmiga i uppfattningen att Naturvårdsverkets beslut i mångt och mycket lutar sig på forskarnas material. Forskarna själva har samma uppfattning. Till exempel valde verket den jaktstrategi – den slumpmässiga, allmänna jakten – som forskarna förordade i första hand: *”Vi rekommenderar slumpmässig jakt som det grundläggande som kan kombineras med utvalda revir vid behov.”* En strategi som forskarna menar är administrativt enklast.²⁵ Flera av de intervjuade handläggarna på länsstyrelserna uppfattade dock innan beslutet kom att forskarna föreslog en mixad jakt, där jakten dels riktade in sig på familjegrupper eller revir i kombination med en allmän jakt. Två länsstyrelsehandläggare uppfattade det som om att forskarna ville en sak medan Naturvårdsverket drev en annan linje – ett rättviseperspektiv, där ”alla” skulle få möjlighet att jaga.

Val av jaktstrategi var en punkt där Svenska Jägarförbundet och även länsstyrelsen i Västra Götaland inte fick igenom sin vilja, som förespråkade jakt i vissa revir. Svenska Jägarförbundet förespråkade en modell med mix av jakt på utpekade revir och allmän jakt. Enligt en av de intervjuade på Svenska Jägarförbundet var deras tanke att en sådan modell skulle fungera som buffert mot överskjutning, samtidigt som alla som ville fick jaga. En sådan strategi innebär högre jakttryck i ett utpekat revir där man har större skador än i andra revir, menar representanten för Svenska Jägarförbundet. För Svenska Jägarförbundet var det viktigt att det inte skulle bli någon överskjutning *”Vi vill absolut inte ha överskjutning, vi förstod att det skulle kunna komma att användas emot jakten.”*

Däremot fick jägarna, det gäller bägge förbunden, gehör för allmän jakt som en av dem menar har en viktig psykologisk betydelse. Så här säger en av jägarorganisationernas representant: *Mycket av jakten handlar om att förbereda inför flytten. Då gäller det att jakten har positivt effekt på dom sen kanske förväntas ta emot vargar. Då tror jag på en så bred jakt som möjligt, som gör att alla känner sig delaktiga. Dom som inte lyckats skjuta varg, hade i alla fall möjligheten. Tror jakten fyllde viktig funktion där.”*

²⁵ Fördelen med slumpmässig jakt är att den är enkel att administrera vad gäller både urval av djur och geografiskt område. Fördelen med jakt på utvalda revir, menar forskarna, är att jakten kan styras lättare mot de mål som regeringen satt upp för vargpopulationen. Nackdelen är att en sådan jaktstrategi antagligen hade uppfattats som myndighetsstyrd och orättvis, medan slumpmässig jakt uppfattas som mer rättvis (Liberg et al. 2009b).

ANTALET VARGAR

Frågan om antal vargar som fick fällas är ytterligare ett exempel på en kärnfråga där majoriteten av de intervjuade uppfattade att Naturvårdsverket gick på forskarnas förslag. Eller som en av forskarna uttrycker det: *"Verket valde en uttagssiffra mitt i vårt spann, på den försiktiga sidan, vilket nog var klokt eftersom det var första gången."* (Forskarna hade föreslagit att 2010 års licensjakt skulle landa på mellan 22 och 40 vargar).

Det är egentligen ingen av de intervjuade länsstyrelserna och intresseorganisationerna som ifrågasätter det spann som forskarna rekommenderade eller de beräkningar som låg till grund för rekommendationen. Däremot upplever en länsstyrelse att Naturvårdsverket inte på ett relevant sätt motiverade beslutet om att fälla 27 vargar – *"hur kom man fram till den siffran?"*.

Båda jägarorganisationerna anser att Naturvårdsverket kunde ha valt en högre siffra. En av dom säger så här: *"Den enda stora kritiken som vi har när det gäller Naturvårdsverkets hantering av det här är att man haft en så otrolig försiktighetsprincip som man låtit få råda."* Ett av jägarförbunden är kritisk till beräkningsunderlaget, som de menar bygger på brister i inventering och rapportering ute i fält. Enligt den intervjuade företrädaren innebär detta att inte alla individer blir räknade och därför blir beräkningsunderlaget, som senare bildar underlag till avskjutning, underskattat. Därför anser denne att den sammantagna avskjutningen borde vara det dubbla (det vill säga 54 vargar) för att nå riksdagens mål på max 210 individer.

OLIKA ÅSIKTER OM FORSKNINGSUNDERLAGET SAKNADE BREDD ELLER INTE

När det gäller forskarnas underlagsmaterial så är samtliga intervjuade på länsstyrelserna överens om att det som presenterades och redovisades var bra, de hyser överlag gott förtroende för forskarnas resultat och man uppfattar att forskningsmaterialet också var tillräckligt för att länsstyrelserna skulle kunna göra relevanta bedömningar i sin tur. Även Naturvårdsverkets kunskapsnivå och förmåga att dra slutsatser från forskningsunderlaget har uppfattats som positivt.

Dock anser representanter för tre länsstyrelser att man borde ha breddat forskningsunderlaget. De lyfter fram att det hade varit intressant att belysa till exempel genetisk forskning och annan skandinavisk forskning, men även beteendevetenskapliga studier relaterad till acceptansfrågan. Samtidigt menar de som är lite skeptiska till forskningsunderlaget att Naturvårdsverket gjorde vad de kunde och att de snäva tidsramarna motiverar att man vände sig till en forskargrupp. Faktum är att majoriteten av de intervjuade länsstyrelserna och intresseorganisationerna är av uppfattningen att det var rimligt att Naturvårdsverket vände sig till Skandulv, eller som en person säger: *"Det finns ju inte så många forskare som arbetat med varg och kan vargfrågan i Sverige."* En annan person undrar om en annan forskargrupp verkligen skulle ha kommit till annan slutsats – *"det finns ju bara ett inventeringsunderlag!"*

Skandulvforskarna själva kan förstå kritiken till viss del, men tror att det egentligen handlar om att många som sitter på en myndighetsposition eller i en intresseorganisation har en personlig syn, om man hårdrar det, för eller mot varg. Utifrån det perspektivet kan de förstå om vissa hade föredragit att andra forskargrupper hade varit med – i praktiken handlar diskussionen om en annan forskargrupp. ”*Det är ingen hemlighet att vi och de har olika syn på hur förvaltningen av en vargstam kan se ut.*” Skandulvforskarna menar att de ändå tog in synpunkter från andra forskare som de menade hade relevant kompetens för uppdraget de fått av Naturvårdsverket. Samtidigt tror de inte att de hade kommit fram till något radikalt annorlunda om de inhämtat synpunkter från fler forskare, inklusive den grupp som nämnts ovan. Däremot kan de hålla med om att en bredare belysning från till exempel samhällsvetenskapliga perspektiv hade varit intressant. Men det var inte en del av det uppdrag de fick. En av handläggarna på Viltförvaltningsenheten menar att det hade känts bättre om en sån här viktig fråga hade kunnat utredas mer på djupet och på bredden, ”*men vi hann inte*”.

Länsstyrelsernas påverkan på beslutet

De flesta länsstyrelser upplever att de kunnat påverka beslutet, dels genom samråden men framför allt genom sina yttranden. Det pågick också en dialog under beredningsprocessen, dels mellan länsstyrelserna och dels mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. De intervjuade länsstyrelserna menar att det slutgiltiga beslutet kommit till genom ett givande och tagande mellan olika länsstyrelser och Naturvårdsverket.

Genom dialogen anade de flesta länsstyrelsehandläggarna att beslutet skulle komma att präglas av ett rättvisetänkande och allmän jakt, vilket kom att påverka utformningen av deras yttranden till viss del. Några menar att frågan om allmän jakt blev en rekommendation redan efter samrådsmötena i november. Viltförvaltningsenheten uppfattade att de flesta länsstyrelserna backade från krav på jakt på utpekade revir när svårigheterna att hitta kriterier för detta diskuterades. Ett annat exempel på vad samråden påverkade är frågan om att tillåta spårning med motordrivet fordon. Där säger Viltförvaltningsenheten att de inte hade någon bestämd uppfattning från början men påverkades av diskussionerna under samråden.

Vad gäller yttrandena lyfter Naturvårdsverket i sitt beslut fram att man i stort följt länsstyrelsernas förslag. Det stora undantaget gäller länsstyrelsen i Västra Götaland, vars intervjuade handläggare säger: ”*Vi fick inte gehör för vårt yttrande.*” De hade förordat att jakten skulle riktas mot minst ett men helst mot två namngivna revir. Det fick de inte igenom. Vidare undantar Naturvårdsverket de delar av länet som saknar etablerad vargstam från jaktområdet. Detta med motiveringen att en licensjakt i dessa delar skulle motverka en spridning av vargstammen till södra Sverige. Det blev alltså inte heller någon allmän jakt över hela Västra Götalands län, vilket länsstyrelsen hade förordat som ett andra alternativ.

Flera av de intervjuade på länsstyrelserna uppfattar att Naturvårdsverket gjort en samlad bedömning utifrån deras yttranden, som sedan blev tongivande för beslutets utformning, eller som en handläggare säger: *"man försökte koka ihop det så att alla ska vara nöjda, det är ju så Sverige fungerar"*.

Bevarandeintressena fick inte samma gehör för sina synpunkter

I intervjuerna märks en klar skillnad mellan organisationernas uppfattning om huruvida Naturvårdsverket tog hänsyn till deras åsikter eller inte i utformningen av beslutet. Länsstyrelserna och jägarorganisationer upplevde att de i relativt stor utsträckning har fått gehör för sina synpunkter, medan miljö- och bevarandeorganisationerna inte upplever detta på samma sätt. Företrädarna för bevarandeintressena upplever visserligen att de blivit lyssnade på, men det är ju inte samma sak som att deras synpunkter påverkat beslutet. Frågan om att tillåta motordrivet fordon eller inte är ett exempel – detta var bevarandeorganisationerna emot.

I intervjuerna med rådets medlemmar har även frågan om det har funnits möjlighet att göra sig hörd vid andra tillfällen ställts. Här upplever alla att det har det funnits men vissa har utnyttjat möjligheten mer än andra. Återigen nämns jägarorganisationerna som en aktör som har agerat på flera fronter och därigenom haft större möjlighet att påverka beslutets utformning. Ett par av representanterna för bevarandeintressena menar att de med facit i hand kunde ha gjort mer lobbyarbete än vad de gjorde. Dock kan noteras att de direkta ingångarna till beredningsprocessen var färre för bevarandeintressena – något som en av de representanterna inte tycker är så märkligt, utan menar att det viktiga är att de fått föra fram sina åsikter: *"Jag tycker inte att det behöver betyda att man behöver vara med i själva beslutet, det handlar om att få vara med i processen."* Två andra anser att de borde ha fått vara med i fler moment. Ambitionen från Naturvårdsverkets sida var visserligen att kalla till ett extra samråd över telefon med Rådet för rovdjursfrågor strax innan beslutet kom, där de så kallade bevarandeintresse finns representerade, men det ströks på grund av tidsbrist.

Sammanfattande reflektioner över beredningsprocessen

Den sammantagna bilden från samtliga intervjuer med de aktörer som deltog i beredningsprocessen är att tiden var pressad samtidigt som majoriteten lyfter fram att dialogen mellan de olika deltagarna har varit konstruktiv. De intervjuade aktörerna är överlag nöjda med själva beredningsprocessen, givet de förutsättningar som fanns. Åsiktsskillnaderna gäller snarare grundinställningen till vargjakt som sådan, något som till viss del påverkat åsikterna om utformningen av beslutet. Påtagligt är också att processen präglats av att det var första gången som beslut om licensjakt på varg fattades, något som många av de intervjuade är väl införstådda med. Särskilt de intervjuade som arbetat

mer aktivt med både beslutet och genomförandet av det tenderar att uppfatta beredningsarbetet som en läroprocess. En lärdom som flera lyfter fram är att ta med mediaperspektivet även i beredningsarbetet. En del säger att de blev tagna på sängen av den ”mediaorkan” som utbröt.

En beredningsprocess präglad av tidspress

Enligt Naturvårdsverkets Viltförvaltningsenhet var tidsplanen pressad jämfört med tidigare liknande jaktbeslut. Därför var de ändå på det stora hela nöjda med att de hann med de olika momenten i processen enligt den praxis för större jaktbeslut som enheten har, även om det blev några förseningar här och där. Det som ökade på tidspressen var dels det faktum att det var första gången för handläggarna och verket som varg var föremål för licensjakt. Även om det fanns kunskap från bland annat licensjakt på lodjur och skyddsjakt på varg uppkom nya frågeställningar. Med hänsyn till den komprimerade tidsplanen hade det också varit en fördel om det funnits en väl inarbetad jaktförordning menar en av de intervjuade på Viltförvaltningsenheten. Naturvårdsverket hade dock tillgång till en icke auktoriserad version av den nya jaktförordningen för att kunna bereda beslutet.

Att beredningsprocessen var färgad av korta frister upplevdes också av övriga intervjuade. Vissa märkte inte av det så mycket för egen del, men upplevde att Viltförvaltningsenheten var pressad, eller ”*lite uppgiven*”, som en person uttrycker det. Andra upplevde att det fick konsekvenser. Några handläggare på de intervjuade länsstyrelserna lyfter fram att det hade varit önskvärt med en längre beredningsprocess, så att det hade funnits utrymme för ytterligare ett senare samråd när Naturvårdsverket hade kommit längre i arbetet – ett samråd där man kunde ha fokuserat på detaljer i beslutet. Samma personer menar att kännedom om fler detaljer tidigare hade underlättat deras förberedelser. Några av de intervjuade lyfter dock fram att Naturvårdsverket varit i kontakt med dem via mail och telefon för att stämma av en del frågor. Enligt en av Viltförvaltningsenhetens handläggare mejlade denne ett utkast på beslutets villkor till de fem länsstyrelsernas handläggare för delning, ungefär 10 dagar före beslutet. Några menar att tidspressen också medförde att länsstyrelserna inte riktigt hann prata ihop sig sinsemellan.

Representanterna för jägarorganisationerna är också eniga om att det som var problematiskt var tidsaspekten. De hade också svårt att hinna med att förbereda sig i den omfattning de hade önskat, till exempel att genomföra mer omfattande utbildningar inklusive i skytte. Så här säger en av dem: *”Om det klargörs att det bli jakt även nästa år, då kommer vi att hinna lösa de problem som eventuellt måste lösas. Då blir jägarna än mer förberedda och kunniga om varg som art. Vi får ju också möjlighet att samla jägare och bättra på kunskap om arten varg och det kan ju i sin tur bättra på acceptansen.”*

Noterbart är att det finns en stor förståelse bland de intervjuade för förutsättningarna för beredningen, eller som en person uttrycker det: *”Jag förstår att det beror på att den politiska processen har sin gång, sen får andra rätta in sig i ledet”*. Även om många har lyft fram saker som de gärna hade sett att man borde hunnit med eller gjort annorlunda, lyfter många fram att processen

var tillräckligt bra i relation till vad tiden medgav. Några av de intervjuade, både från förvaltnings- och olika intresseorganisationer, har lite svårt att se varför politikerna tycks ha haft så bråttom att få tillstånd licensjakt på varg redan 2010. Eller som en person uttrycker det: ”*grundproblemet är ett det var ett politiskt beslut och väldigt kort om tid för förvaltande myndigheter*”. En annan intervjuad säger: ”*Det är väl inte optimalt att man har så här kort framförhållning när det handlar om, i mitt tycke, så här viktiga frågor.*”

God dialog

En majoritet av de intervjuade, exklusive Naturvårdsverket, vittnar om en god dialog, dels mellan dem och Naturvårdsverket och dels mellan de olika aktörerna både samråden och i andra sammanhang.

Vad gäller dialogen med Naturvårdsverket säger forskarna att diskussionen och samarbetet gått bra: ”*Verket är en oproblematisk beställare*”. Svenska Jägarförbundets företrädare vittnar också om en, i deras tycke, bra dialog med verket och även med länsstyrelserna: ”*Alla länsstyrelser har inte haft en lika rak och öppen dialog men det har i stora drag, bortsett från tidsaspekten, fungerat väl.*”

Deltagarna på samråden uppfattade överlag Naturvårdsverkets representeranter som pålästa, sakliga och lyhörda för synpunkter, vilket uppskattades. Majoriteten betecknar mötesklimatet som öppet och konstruktivt. Alla intervjuade ledamöter i rådet upplever att de har stort förtroende för handläggarna som jobbar med vargfrågan på Naturvårdsverket och att de har känt sig delaktiga i processen. Detta gäller även de som upplever att de inte fått direkt gehör för sina åsikter. Trots att miljö- och bevarandeorganisationerna upplevde att de inte fick gehör för sina åsikter, är de positiva till Naturvårdsverkets agerande och hur de skött processen.

Dokumentation saknas

Vi kan konstatera att det saknas dokumentation på Naturvårdsverket från en del möten och diskussioner. Det gäller till exempel anteckningar från underhandskontakter som Naturvårdsverket haft med bland annat länsstyrelserna under beredningsprocessen, men även med Miljödepartementet. Bristande dokumentation gäller också avsaknaden av anteckningar från några av mötena som hållits under beredningsarbetet liksom dokumentation av inbjudningar och dagordning från bland annat det andra samrådsmötet. De intervjuade på Naturvårdsverket förklarar bristen på mötesanteckningar från samrådet med att de ville skapa ett förtroligt mötesklimat och därför valde att inte föra anteckningar.

Det är inte självklart vart gränserna går för vad som bör eller inte bör antecknas enligt regelverket. Däremot motverkar bristande dokumentation ambitionen om en transparent beredningsprocess eftersom möjligheten till insynen i efterhand begränsas. I det här fallet har det till viss del handlat om avvägning mellan förtrolighet och insyn. Men det har sannolikt också att göra med tidspressen. Dokumentation av korta möten och diskussioner per telefon har helt enkelt prioriterats ned.

Alla var inte nöjda med beslutet

I anslutning till Naturvårdsverkets beslutet om licensjakt på varg 2010 har det kommit in ett antal överklaganden och anmälningar till olika instanser både på nationell nivå och på EU-nivå. Här följer en redovisning av de vi har hittat (det kan finnas fler anmälningar, interpellationer med mera).

Hemställan till Naturvårdsverket

Den 27 december skickade Svenska Rovdjursföreningen in en hemställan till Naturvårdsverket med ett yrkande att de länsvisa jaktkvoterna ska släppas stegvis (Svenska Rovdjursföreningen 2009). Detta för att minska risken för överskjutning. Svenska Rovdjursföreningen pekade på det stora antalet registrerade vargjägare, det faktum att motordrivet fordon fick användas för spårning samt möjligheten att snöförhållandena skulle bli gynnsamma. Sammantaget menar Rovdjursföreningen att detta kunde medföra att ett stort antal vargar kunde fällas redan vid jaktens början. Svenska Rovdjursföreningen föreslog därför i sin skrivelse att Naturvårdsverket skulle ändra sitt beslut så att kvoten per jaktdag uppgick till en tredjedel av den totala tilldelningen.

Överklaganden till allmän förvaltningsdomstol

Fyra överklaganden av Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg har lämnats in till Naturvårdsverket. Ett överklagande är inlämnat av privatpersoner, övriga av representanter för olika intressegrupper. Efter att verket bedömt att det inte föreligger skäl att ompröva sitt beslut har samtliga överklaganden överlämnats till Länsrätten i Stockholms län.

Överklagandena är inlämnade på helt eller delvis olika grunder.

Privatpersonerna skriver i sitt överklagande att de bland annat anser att det finns en mycket stor risk att alltför många vargar fälls samt att det inte finns några garantier för att de vargar som skjuts inte är individer som är viktiga för vargsläktets långsiktiga fortlevnad. Vidare menar de att jägarnas oproportionella intresse för just vargjakt inte borgar för en seriös och väl avvägd jakt.

Djurskydds- och naturvårdsföreningen Jaktkritikerna yrkar i sitt överklagande på att länsrätten upphäver Naturvårdsverkets beslut alternativt återförvisar ärendet till Naturvårdsverket för förnyad handläggning. I andra hand vill Jaktkritikerna att beslutet ändras så att eventuell jakt endast får utföras med helikopter av speciellt utsedd personal. Detta för att begränsa stressen för djuren och risken för skadeskjutning. Jaktkritikerna yrkar också att eventuell jakt får ske på ensamma djur alternativt hela flockar, att kroppar och skinn ska tillfalla Naturhistoriska riksmuseet och förstöras om de inte används för vetenskapliga ändamål. Avslutningsvis yrkar Jaktkritikerna

att Naturvårdsverkets beslut inte ska gälla interimistiskt, dvs. att det inte ska ha någon reell verkan under tiden då ärendet om överklagande behandlas av domstolen.²⁶

Föreningen Djurens Rätt överklagar Naturvårdsverkets beslut och yrkar att länsrätten upphäver beslutet, alternativt återförvisar ärendet till Naturvårdsverket för förnyad handläggning. Djurens Rätt anger en mängd skäl för sitt överklagande, bland annat att den svenska vargstammen inte kan anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus eftersom antalet djur är lågt och inaveln är mycket hög i populationen. De yrkar också att beslutet inte ska gälla interimistiskt.

Fyra representanter för fyra olika hundföreningar skriver i ett gemensamt överklagande att det enligt deras beräkningar krävs en avskjutning på minst 107 vargar under vintern 2009/2010 för att målet om maximalt 210 vargar ska nås.

Förvaltningsrätten i Stockholm handlägger samtliga fyra klaganden i samma mål. I skrivande stund har inget beslut i något av målen ännu fattats.

JO-anmälan

Nordiska Rovdjursnätverket (NRN) har anmält Naturvårdsverket samt de länsstyrelser som var involverade i licensjakten på varg till Justitieombudsmannen (JO). I sin anmälan, daterad 17 januari 2010, skriver NRN att man vill att JO ska ”...granska huruvida myndighetens beslut, underlag för beslut samt verkställande av beslut i samband med licensjakten har skett enligt gällande svenska lagar i allmänhet och i enlighet med MJU08 och SFS 2009:1263 i synnerhet”.²⁷

NRN lyfter fram ett antal områden för JO att granska, dels jakttekniska frågor kring överskjutning, jakt på skadade djur, medveten jakt på alfapar med mera. Dels också förvaltningsfrågor kring bland annat beslutsprocessen i samband med jakten, utvärdering av jakten och delegerad myndighetsutövning till intresseföreningar i samband med jakten.

Den 22 februari beslutar JO efter granskning att avskriva ärendet från vidare handläggning. I sitt beslut lämnar inte JO någon motivering till varför man avskriver ärendet, däremot en allmän information om olika anledningar till varför ett ärende avskrivs.

Klagomål till EU-kommissionen

Den 4 mars inlämnade Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF Sverige och Djurskyddet Sverige ett gemensamt klagomål till Europeiska gemenskapernas kommission avseende överträdelser av gemenskapsrätten. De anmälade organisationerna anmäler Sverige för för-

²⁶ Enligt 59 § jaktförordningen (1987:905) får Naturvårdsverket förordna att beslut enligt jaktförordningen ska gälla trots att det har överklagats, vilket Naturvårdsverket också gjorde i detta fall.

²⁷ SFS 2009:1263 är Förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn som trädde i kraft 15 december 2009 och MJU08 avser Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2009/10: MJU8.

dragsbrott enligt artikel 258 i EU-fördraget. De anser att Sverige brutit mot sina skyldigheter enligt artikel 12.1 i Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) genom att tillåta jakt på varg med åsidosättande av de undantagsregler som föreskrivs i artikel 16.1.²⁸

De anmälade organisationerna anser att Naturvårdsverkets beslut innebär att den svenska vargstammen utsatts för en allvarlig skada, och att förutsättningarna för att uppnå en gynnsam bevarandestatus försämrats väsentligt. De hävdar att beslutet utgör ett brott mot direktivets förbud mot jakt på varg, eftersom beslutet inte förmår uppfylla de legala kraven i den undantagsregel (artikel 16.1) som verket lagt till grund för beslutet.

Sammanfattningsvis anser de klagande organisationerna att Sverige gjort sig skyldig till fördragsbrott på följande grunder:

- Andra lämpliga lösningar fanns som kunde ha åstadkommit ökad acceptans för varg (man nämner dialog med lokalbefolkning, stängsel, skrämselåtgärder, modifierad löshundsjakt, utvecklad skyddsjakt).
- Förutsättningarna att uppnå en gynnsam bevarandestatus har väsentligt försämrats genom avskjutning av 13-15 procent av populationen.
- Licensjakt av denna omfattning kan inte tolkas som "insamling" eller "förvaring" av varg (enligt artikel 16.1e i art- och habitatdirektivet).
- Den beslutande jakten skedde inte under "kontrollerade förhållanden". Tusentals jägare jagade på en yta omfattande nästan en femtedel av landet.
- Jakten genomfördes inte "selektivt", eftersom varje påträffad varg inom området fick skjutas.
- Jakten skedde inte "i begränsad omfattning".
- Jakten skedde innan de i propositionen aviserade åtgärderna för inplantering skett, vilket innebär ett onödigt risktagande om inplanteringsåtgärderna misslyckas. Ordningsföljden på åtgärderna bör väga tungt.
- Beslutet kunde inte överklagas eller föras till prövning inför domstol i Sverige, eftersom den enda myndighet som kunnat överklaga var Naturvårdsverket, som själv fattade beslutet, vilket är ett brott mot effektivitetsprincipen och Århuskonventionen.
- Regeringens proposition och Naturvårdsverkets förvaltningspraxis innebär att varg inte tillåts utbreda sig inom renbeteslandet. Därmed hålls vargen borta från sitt naturliga utbredningsområde i norra Sverige, vilket ökar stammens isolering.

I skrivande stund har ingen underrättelse om klagomålet inkommit från EU-kommissionen.

²⁸ Enligt artikel 12.1 a gäller att "Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs (92/43/EEG).

Interpellationer

Ett par riksdagsledamöter har ställt frågor om vargjakten till regeringen. En ledamot för Vänsterpartiet till exempel undrar bland annat om miljöministern avser att agera för att eventuell framtida vargjakt ska vara "begränsad och strikt kontrollerad" i ordens rätta bemärkelse och om ministern avser att verka för att beslutet om licensjakt på varg omprövas? (Johansson 2010). Miljöministern hänvisade i sitt svar till bland annat Naturvårdsverkets pågående utvärderingar och sade: *"Resultatet måste naturligtvis beaktas inför beslut om nästa års jakt. Min uppfattning är att vi kommer att fortsätta jaga varg. Jakten har en betydelse för acceptansen av varg i vargtäta områden och för de åtgärder som kommer att genomföras för att komma till rätta med inavelsproblemen."* (Riksdagens protokoll 2009/10:66).

Även Miljöpartiet har ställt frågor till miljöministern och bland annat undrat hur ministern i fortsättningen avser att gå till väga för att i förväg identifiera och inrikta jakten på individer som visar tecken på inavelsdepression eller bär på defekta anlag? Om ministern kan redogöra närmare för hur vetenskapliga grunder legat till grund för urvalet av de vargar som dödade i årets licensjakt och om ministern avser att tillåta licensjakt på varg i framtiden även om det inte innan dess kommit fram tydliga tecken på att det skett en genetisk förstärkning och om det inte identifierats områden lämpliga för inflyttning av varg (Ehn 2010). Miljöministern har svarat även på dessa frågor och hänvisar i stort till den tidigare debatten i riksdagen där vänsterpartiets frågor besvarades (Riksdagens protokoll 2009/10:88).

Fråga från EU-parlamentariker till EU-kommissionen

Den 19 januari 2010 ställde miljöpartiets EU-parlamentariker Carl Schlyter en skriftlig fråga till EU-kommissionen angående vargjakt i Sverige: *"I Sverige har den första licensjakten på 50 år nyligen avslutats. Jakten motiverades framförallt av att genetiskt sjuka individer skulle tas bort. Efter en analys av de skjutna vargarna utförd av Statens veterinärmedicinska anstalt har det nu visat sig att de skjutna vargarna i stort var fullt friska. Anser kommissionen att Sveriges licensjakt på varg är förenlig med gällande bestämmelser för skydd av djurarter? Om inte, vad avser kommissionen vidta för åtgärder?"* (Europaparlamentet 2010a).

Den 23 februari 2010 kom beskedet att frågan kommer att granskas. EU:s miljökommissionär Janez Potocnik skriver i sitt svar att *"...Kommissionen utreder i vad mån Sveriges vargpolitik och tillämpningen av undantag när det gäller vargar är fullt förenlig med EU:s miljölagstiftning"* (Europaparlamentet 2010b).

3. Förberedelser och förutsättningar för jakten på regional nivå

I detta kapitel belyses huvudsakligen vilka förutsättningarna var för genomförandet på regional nivå. Fokus ligger framför allt på länsstyrelsernas förberedelser av implementeringen och de erfarenheter som gjordes under resans gång. (Själva jakten följs som sagt var upp i en annan studie). Även de två jägarorganisationernas roller och erfarenheter beskrivs, eftersom de har en central roll såväl för jakten som för förberedelserna av jägarna. Kapitlet inleds med en mycket kortfattad faktabeskrivning av huvudaktörerna i utförandet av den svenska rovdjurspolitiken. Framställningen därefter bygger, där inget annat anges, på intervjuer med deltagande aktörer.

Länsstyrelsernas roll i rovdjurspolitiken

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för genomförandet av rovdjurspolitiken. Det ingår i länsstyrelsernas arbetsuppgifter att genomföra inventeringar av rovdjur och ta fram regionala delmål för rovdjursstammarna. Länsstyrelserna ger också råd och hjälp till länsinvånarna i rovdjursfrågor, inklusive beslut om bidrag och ersättning till tamdjursägare som drabbats av rovdjursangrepp. Länsstyrelserna utser också besiktningsmän som besiktigar viltskador på rovdjursangripna tamdjur och utför spårning och besiktning av fällt och påskjutet vilt vid rovdjursjakt.

Vad gäller jakt på rovdjur var det tidigare Naturvårdsverket som i huvudsak beslutade om skyddsjakt och licensjakt på rovdjur. Länsstyrelsernas roll var att genomföra jaktbesluten. Bland annat hade de i uppgift att informera jägare och markägare, registrera jaktområden, tilldela licenser samt att samla in och sammanställa avskjutningsstatistik.

Riksdagens beslut om en ny, mer decentraliserad rovdjursförvaltning innebär emellertid att beslut om skyddsjakt och licensjakt delegeras till länsstyrelsen. En förutsättning för att delegering ska ske är att det i det aktuella länet finns en reproducerande stam av den aktuella arten. Graden av delegering beror på artens utveckling i landet och i det aktuella länet. Rätten att besluta om jakt kan dras tillbaka om förvaltningen skulle leda till att arten minskar under vissa nivåer (prop. 2008/09:210; betänkande 2009/10:MJU8).

Viltförvaltningsdelegationer

I proposition 2008/09:210 bedömer regeringen att viltvårdsdelegationer bör inrättas vid varje länsstyrelse med syfte att uppnå acceptans för rovdjuren och att åstadkomma ett reellt regionalt ansvar och lokalt inflytande. Delegationerna bör ersätta tidigare viltvårdsnämnder och regionala rovdjursgrupper och ha bred representation med företrädare för olika intressen och även politisk representation. Den 10 december 2009 utfärdade miljödepartementet Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer, som sedan

trädde i kraft 1 februari 2010. Delegationen ska ledas av landshövdingen och ha en bred representation från intresseorganisationer och politiker. Till exempel regleras att Sametinget ska ha representation i de viltförvaltningsdelegationer som berörs av renskötselområdet. Viltförvaltningsdelegationernas uppgift är att besluta om de övergripande riktlinjerna för viltförvaltning, licensjakt och skyddsjakt, bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen samt skötsel av älg-, hjort- och vildsvinsstammarna i länet. De har även till uppgift att föreslå miniminivåer för fasta stammar av björn och lodjur samt inriktning för varg- och järvstammarna inom respektive län.

Samverkan

Nytt i rovdjurspolitiken är också att det bildas tre rovdjursförvaltningsområden: Norra, Mellersta och Södra. För att underlätta samverkan bildas inom varje förvaltningsområde ett samverkansråd som leds av en landshövding. Samverkansråden ska lämna förslag till Naturvårdsverket på miniminivåer inom förvaltningsområdena och respektive län vad gäller förekomsten av björn och lo, regionala nivåer för förekomsten av varg och järv i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena samt inriktningen för förekomsten av varg och järv i vart och ett av länen. Naturvårdsverket ska därefter fastställa miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för respektive art. Samverkansråden ska även utforma långsiktiga övergripande riktlinjer för rovdjursförvaltningen i rovdjursförvaltningsområdet, med beaktande av de länsvisa rovdjursförvaltningsplanerna, de fastställda miniminivåerna samt de regionala nivåerna och inriktningen för förekomsten av varg och järv.²⁹

Jägarorganisationernas roll och ansvar

Traditionellt har jägarorganisationerna en viktig roll inom jakt- och viltvårdsfrågor. De är etablerade remissinstanser inom jakt och viltvård både på nationell och regional nivå. De fyller också en central funktion när det gäller utbildning av landets jägarkår. Det finns i dag två riksomfattande intresseorganisationer för jägare i landet. Svenska Jägareförbundet som bildades redan 1830 och har i dag cirka 200 000 medlemmar. Jägarnas Riksförbund grundades på 1940-talet och har cirka 29 000 medlemmar.

Svenska Jägareförbundet innehar en särställning som grundar sig på att man ända sedan 1938, genom ett riksdagsbeslut, innehaft ett så kallat allmänt uppdrag som innebär att förbundet har ansvar för att sköta delar av jakten och viltvården i landet. För finansieringen av sitt allmänna uppdrag söker Svenska Jägareförbundet årligen medel ur Viltvårdsfonden, som består av de viltvårdsavgifter som alla jägare årligen ska betala.³⁰ På senare år har

²⁹ Rovdjursförvaltningsområdenas indelning, samverkansrådets funktioner m.m. regleras i Förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (SFS 2009:1263).

³⁰ För år 2010 anvisades Svenska Jägareförbundet 50,2 Mkr ur Viltvårdsfonden för sitt allmänna uppdrag (Regeringsbeslut 2009-10-29).

regeringen funnit anledning att precisera mer exakt vad förbundets allmänna uppdrag består i. Enligt ett regeringsbeslut om 2010 års bidrag ur viltvårdsfonden till Svenska Jägarförbundet, gäller det allmänna uppdraget övergripande information, information om praktisk jakt och förvaltning av vilt, viltövervakning, älgförvaltning, vilt och trafik samt yrkesmässig jägarutbildning. Utöver dessa arbetsuppgifter kan regeringen årligen ange om något speciellt område eller uppgift bör pekas ut och prioriteras under kommande år.

Eftersom genomförandet av licensjakten bygger på att jägarkåren på frivillig basis deltar i jakten är jägarorganisationernas förberedelse av sina medlemmar vital för hur jakten sen gick till. Alla jägare är visserligen skyldiga att följa villkoren i Naturvårdsverkets beslut, jaktförordningen liksom andra regelverk, men det är jägarorganisationerna som kan hjälpa till att informera om och tolka regelverket. Eller som en av de intervjuade från Svenska Jägarförbundet säger: *”Vi har ju kontaktytorna med jägarna och vår stora roll är ju att vara en länk mellan förvaltningen och dom.”*

Förberedelser och planering inför licensjakten på varg

Efter riksdagsbeslutet den 21 oktober om en ny rovdjursförvaltning och en tillfällig frysning av vargstammen på maximalt 210 individer, tog Naturvårdsverkets beredning av beslutet om licensjakt fart. De sex berörda länsstyrelserna och jägarförbunden involverades relativt tidigt i processen (se kapitel 2). De flesta intervjuade länsstyrelserepresentanterna ger bilden av att de avvaktade innehållet i Naturvårdsverkets beslut innan de såg några möjligheter att kunna förbereda sina egna arbetsinsatser inför och under jakten. Även Svenska Jägarförbundet ger bilden att det var först i samband med Naturvårdsverkets beslut den 17 december som de praktiska förberedelserna tog fart.

Länsstyrelsernas förberedelser

Intervjuerna med flera av länsstyrelsernas handläggare vittnar om att det trots allt förekom interna möten på de berörda länsstyrelserna och till viss del även praktiska förberedelser även innan Naturvårdsverkets beslut var taget. Handläggare på vissa länsstyrelser beskriver mötena som rena spekulationsmöten medan andra mer konkret tycks ha fört diskussioner om hur man skulle kunna bygga upp organisationen kring jakten. På en länsstyrelse ombads exempelvis en erfaren besiktningsman att ta fram ett förslag till riktlinjer, vilka dock aldrig kom att användas eftersom Naturvårdsverkets beslut ansågs tillräckligt tydligt när det sedan kom. En annan länsstyrelse förberedde sig genom att handläggarna ordnade med telefonnummer för anmälning/rapportering och telefonkedjor.

Vi har frågat länsstyrelserna om de anser att de fick tillräckligt med information från Naturvårdsverket under beredningsprocessens gång för att kunna arbeta med förberedelserna av implementeringen av jaktbeslutet innan beslutet var taget. De intervjuade handläggarna svarar att det var det andra samrådet som var den huvudsakliga källan till information inledningsvis, senare var det egna arbetet med yttranden som generade interna processer. Till exempel uppger flera av länsstyrelsehandläggarna att de under beredningens gång samlade sina viltvårdsnämnder och/eller sina regionala rovdjursgrupper för regionala samråd. I flera län hade man dock hunnit avsluta sina rovdjursgrupper, vilka fick kallas samman igen.

Vad gäller samråden säger de intervjuade på länsstyrelserna att de antingen fått tillräcklig kunskap som tillsammans med den egna länsstyrelsens kompetens och erfarenhet av annan jakt har varit tillräcklig för att kunna arbeta vidare med frågorna – *”de som presenterade var acceptabelt eller tillräckligt bra i relation till vad tiden medgav*. Eller, så svarar de att de hade behov av konkretisering och ökad detaljeringsgrad. Några av de intervjuade handläggarna påpekar att det efter det andra samrådet den 5 november blev det en hel del mejlväxling mellan länsstyrelserna där bland annat frågor som genererats under samrådet diskuterades. De berörda länsstyrelserna samrådde också med varandra på bland annat möten i det nya Mellansvenska rovdjursförvaltningsområdet. Exempelvis samrådde länsstyrelserna om sina yttranden på ett av dessa möten.

EFTER NATURVÅRDSVERKET'S BESLUT – FÖRBEREDELSENA FORTSÄTTER

I samband med att Naturvårdsverket fattade sitt beslut om licensjakt efter varg den 17 december uppger de flesta handläggarna vid de berörda länsstyrelserna att de hade någon form av interna möten som handlade om att gå igenom rutiner för det operativa arbetet. Inom vissa länsstyrelser genomfördes möten enbart på handläggarnivå, i andra även tillsammans med besiktningsmännen. En länsstyrelse tog fram en organisationsskiss och arbetsbeskrivning som gick igenom med berörda. En handläggare uttrycker att arbetsbeskrivningen tillförde trygghet i arbetet senare under själva jakten.

Enligt villkoren i beslutet hade länsstyrelserna till exempel ansvar för att planera för rapporteringsfunktionen – en telefonlinje dit jaktledarna rapporterade fällda och påskjutna vargar och en telefonsvarare med uppdaterad information om återstående tilldelning, men också att avlysa jakten när kvoten var fylld inom länet. Några länsstyrelser skapade också telefonkedjor mellan handläggare för att någon alltid skulle finnas tillgänglig. Ett par länsstyrelser använde sms-kedjor för att nå ut med information till jägarna. En länsstyrelse länkade sms:en till ”twitter” för att nå ut med information till en bredare allmänhet.

KURS FÖR BESIKTNINGSMÄNNEN

Naturvårdsverket genomförde en utbildning för länsstyrelsernas besiktningsmän i samarbete med Viltskadecenter på Grimsö forskningsstation den 22 december. Programmet för kursdagen togs fram i samarbete mellan Viltskadecenter och Viltförvaltningsenheten i syfte att gå igenom beslut och villkor inför jakten. Deltagande i utbildningen var enligt Naturvårdsverkets jaktbeslut obligatoriskt för att en besiktningsman sedan skulle kunna bli förordnad till jakten. Den generella bilden från intervjuerna med länsstyrelsernas handläggare är att utbildningen upplevdes som bra – det var en praktisk kurs. Deltagarna fick utbildning i hur besiktningen skulle genomföras och exempel på hur bland annat en telefonkedja var tänkt att fungera.

Länsstyrelsernas gemensamma riktlinjer – behov av konkretisering

Efter Naturvårdsverkets samrådsmöten i november upplevde flera av de intervjuade länsstyrelserepresentanterna att det fanns mycket kvar att göra, eller som en av dem säger: *”alla hade ett behov av ökad konkretisering”*. Som ett resultat av detta tog en av länsstyrelsernas handläggare initiativ till att arbeta fram gemensamma riktlinjer för vargjakten. Frågan diskuterades i samband med ett möte i Mellansvenska rovdjursförvaltningsområdet den 8 december.

Diskussionerna fortsatte mellan handläggare för några av länsstyrelserna under besiktningsmannakursen den 22 december. Idén om riktlinjerna var inte förankrade hos alla, vilket kommenteras så här från en länsstyrelse där handläggare inte deltagit i kursen för besiktningsmännen: *”...i efterhand kanske vi skulle ha skickat en handläggare också, för det var ju andra handläggare där. Våra besiktningsmän reagerade starkt på ett PM som några kollegor på andra län tagit med och som diskuterades vid utbildningstillfället”*.

Efter kursen utbyttes vidare idéer mellan handläggare från olika länsstyrelser. Det slutgiltiga förslaget skickades ut mellan jul och nyår, några dagar innan jakten startade den 2 januari. Riktlinjerna innehöll dels en sammanfattning av Naturvårdsverkets beslut, dels en manual och checklista för besiktningsmännen att arbeta efter i besiktningssituationen. Riktlinjerna innehöll också en checklista över vilka frågor som skulle ställas till jaktledaren vid inrapportering av fälld respektive påskjuten varg. Poängen med riktlinjerna var enligt en handläggare att *”tolka beslutet [Naturvårdsverkets] och göra det praktiskt genomförbart”*.

Inom några länsstyrelser justerades riktlinjerna så att de skulle passa dem, andra använde valda delar eller hade dem som stöd. Det positiva med riktlinjerna var också, enligt en handläggare, att det medförde kontinuerliga diskussioner med andra länsstyrelser för att räta ut frågetecknen. En handläggare säger att de hade stor nytta av riktlinjerna och hänvisar till en varg som påsköts i länet men fälldes i ett annat län. I riktlinjerna fanns en överenskommelse att vargar skulle avräknas från den tilldelade kvoten i det län där de fällts. Detta fanns inte reglerat i Naturvårdsverkets beslut.

Under våra intervjuer med länsstyrelserna diskuterades också det faktum att riktlinjerna rekommenderade att besiktningsmännen skulle arbeta i tvåman-nalag. Några länsstyrelsehandläggare såg detta som ett stöd både för rättsä-kerhet, trygghet i fält och effektivitet: *"Inga besiktningsmän skulle behöva jobba ensamma, de ska göra ett jobb under tidspress, samtidigt som det är många runt som vill kommentera, diskutera och kanske skälla. Det kunde finnas press på plats som måste hanteras och blir det blir långa efterspårningar så kände vi att det krävdes mer folk."* Inom andra län arbetade besiktnings-männen ensamma, men i ett sådant fall konstateras av en handläggare: *"våra besiktningsmän är vana att arbeta ensamma, men kanske hade det varit bra [att vara två] med tanke på det tryck som blev"*.

Jägarorganisationernas förberedelser

Svenska Jägareförbundet genomförde olika aktiviteter för att förbereda sin medlemmarna inför jakten. Förbundets representanter berättar i våra intervjuer med dem om att bland annat hölls ett stort antal temakvällar i Värmland, Dalarna, Örebro och Gävleborgs län. De allra flesta möten hölls efter det att Naturvårdsverket fattat beslutet om licensjakt. Enligt Svenska Jägareförbundet var intresset stort bland jägarkåren. Fram till och med mellandagarna hade 1 600 jägare deltagit i möten, enligt de intervjuade. Inför mötena hade ett utbildningsmaterial om varg och vargjakt togs fram. Träffarna med jägarna lades sedan upp som föredrag, där information om varg och vargjakt presenterades tillsammans med Naturvårdsverkets beslut om vargjakt. Regelverk och beslutets villkor gick också igenom. Förbundet tog även fram en studiecirkel om tre utbildningstillfällen. Studiecirkeln hann dock inte genomföras före jakten eftersom materialet inte blev klart i tid.

Jägareförbundets representanter anser att de fick den information som behövdes från Naturvårdsverket för deras förberedelser av informationsträ-far med jägare. De intervjuade på Svenska Jägareförbundet menar att de hade tillräckligt med kunskap "inom väggarna" för att kunna förbereda jägarna. Erfarenheterna från de årliga lo- och björnjakterna och rutinerna de tagit fram för de jakterna underlättade. Samtidigt lyfter de fram att varg är en annan art och det hade behövt mer tid för att förbereda hur man jagar just varg och vad man bör tänka på: *"Skyttet är ju inte det samma och där såg vi att vi behöver mer träningsskytte. Det blev vi lite förvånade, att skyttet inte var riktigt till-fredställande."*

Jägarnas Riksförbund säger sig däremot inte ha haft någon större roll i förberedelserna inför jakten. Deras representant hänvisar till att det fanns otroligt kort tid för skytteträning och utbildning, dessutom var det mitt i jaktsäsongen på älg. Han säger också att det var länsstyrelserna i de aktuella områdena samt Svenska Jägareförbundet med det allmänna uppdraget, som fick se till att jägarna fick information.

Kontakter mellan jägarorganisationerna och länsstyrelserna

Vi har frågat länsstyrelsehandläggare i vilken utsträckning de samarbetat med jägarorganisationerna i förberedelserna av jakten. De flesta ger bilden av att länsstyrelserna i först hand fokuserade på att organisera sig själva och sina besiktningsmän inför jakten och att förberedelserna av jägarna helt lämnades åt Svenska Jägareförbundet. I några län förekom dock kontakter och samarbete mellan några länsstyrelser och förbundets jaktvårdskonsulenter om bland annat rutiner runt beslutets villkor. Detta bekräftas av Svenska Jägareförbundet.

Förutsättningarna för förberedelserna

De flesta av de intervjuade länsstyrelsehandläggarna är överens om att tiden mellan beslut och jaktstart var för kort. Eller som en handläggare uttryckte det: *”Den har forcerats igenom på alla nivåer, det sammanfattar hela jakten”*. Några upplever också att mycket i Naturvårdsverkets beslut var oklart in i det sista. Det gäller exempelvis antalet djur som skulle fällas och datum för jaktstart. Arbetet med att förbereda jakten underlättades inte av att Naturvårdsverkets beslut kom så nära jul- och nyårshelgerna, då många är lediga. Dessutom var flertalet av de intervjuade handläggarna delaktiga i parallella processer under denna tid; med att avsluta de regionala rovdjursgrupperna, arbeta med nya viltförvaltningsdelegationer och övriga ärenden. Även de båda jägarorganisationerna lyfter upp tidsaspekten som det mest problematiska för sina förberedelser av jägarkåren och jakten.

Samtliga intervjuade länsstyrelsehandläggare uttrycker att tidsbristen gjorde det omöjligt att hinna tänka igenom alla detaljer och alternativa lösningar om någonting skulle gå snett. Detta exemplifieras med följande citat: *”Jag funderade när det gäller telefonsystemet om det skulle haverera. Om det skulle hända får man väl gå ut i radio och avlysa jakten”*. Några länsstyrelserepresentanter uppger att de inte heller hade tid att ha en genomgång med sina besiktningsmän. Med facit i hand är dock flertalet intervjuade handläggare nöjda med besiktningsmännens arbete i fält under jakten, även om några menar att det kan behövas fler besiktningsmän om jakten går lika fort nästa gång.

Flera handläggare säger att de i sina förberedelser haft nytta av erfarenheter från tidigare jakter på lo och björn. Andra tycker dock annorlunda. En länsstyrelse skriver i en rapport till Naturvårdsverket om licensjakten att: *”Licensjakt på varg var något nytt för förvaltningen och kan inte jämföras med de skyddsjakter som administrerats tidigare. På så sätt är alla erfarenheter runt vargjakten ’nya’ erfarenheter”*.

När länsstyrelserepresentanterna tillfrågas om vad som kunde ha gjorts annorlunda lyfter flera fram begrepp som dialog och information. Några av de intervjuade handläggarna lyfter fram att de skulle ha varit betjänta av att bjuda in jägarorganisationerna för att diskutera förberedelser för jakten. I några fall handlar det om hanterandet av mediekontakter. Alla länsstyrelser

vittnar om en otalig mängd telefonsamtal, framför allt från media, under den tid jakten pågick. Som exempel på det berättar en handläggare: *”Jag har aldrig upplevt sådana dagar, jag pratade oavbrutet. Landshövdingen försökte nå mig på söndagen och hon sa att det var absolut omöjligt att komma fram”*. En av handläggarna menar att ytterligare resurser för massmediekontakter under jakten hade varit bra. Andra handläggare hyste större oro för att den täta telefontrafiken eventuellt blockerade inrapporteringssamtalen från jaktledarna. Trots det lyfter så gott som alla intervjuade länsstyrelsehandläggare fram att information till jaktledare både via telefon och sms har fungerat bra.

Även om erfarenheterna från arbetet med den här jakten skiljer från andra genomförda jakter efter stora rovdjur genom dels den tidspress som präglade förberedelserna och dels genom det stora medieintresset, lyfter så gott som alla länsstyrelserepresentanter fram att de med facit i hand upplever att jakten fungerade bra. Utöver besiktningsmännens arbete och informationen till jaktledarna lyfter de fram den interna organisationen av sambandscentralerna, arbetet kring pressmeddelanden och avlysning av jakten som exempel på moment som fungerat bra. För vidare redogörelse av hur jakten gick till hänvisar vi till den av Naturvårdsverket parallellt genomförda utvärderingen av förhållandena under jakten och jaktens effekter på den svenska vargstammen.

Synpunkter på Naturvårdsverkets roll efter beslutet

Slutligen tillfrågade vi länsstyrelserna vad de ansåg om Naturvårdsverkets roll efter att beslutet om licensjakt fattats i december 2010. Det finns en tudelning av hur länsstyrelserna uppfattade Naturvårdsverkets roll under genomförandet av jaktbeslutet. Några länsstyrelserepresentanter menar att Naturvårdsverket inte hade någon roll efter beslutet, och inte bör ha det heller – Länsstyrelsen hade fått sina direktiv, nu var det upp till dem att genomföra jakten. Några handläggare menar vidare att de inte heller hade några behov av att kontakta Naturvårdsverket under genomförandet. Andra handläggare upplever att de fått bra hjälp med tolkning av beslutet via telefon och mejl innan jakten och att Naturvårdsverket därmed gjort sitt. Enligt egen utsago delar Viltförvaltningsenheten den synen och säger att de inte brukar ha någon operativ roll efter att ett jaktbeslut fattats, vilket de inte heller hade i det här fallet (med undantag för kursen för besiktningsmännen).

Handläggare från andra länsstyrelser menar att Naturvårdsverket borde ha funnits till hands för dem under jakten. En handläggare säger *”det har ju funnits ett behov av att få hjälp med tolkning av beslutet, både när det kom och under jaktens gång – man behöver expertkunskapen”*. En annan handläggare uttrycker sig så här: *”Visst hade det varit tryggt att veta att det funnits en telefon att ringa och fråga på Naturvårdsverket, både innan och under jakt”*. Även efter jakten upplever någon att verket varit för anonymt, att Naturvårdsverket stått för beslutet men länsstyrelserna lämnats ensam att hantera medieuppbådet. Just vad gäller media är det fler länsstyrelserepresentanter som önskade att Naturvårdsverket skulle ha tagit en större roll och ansvar i hanteringen av media.

4. Slutsatser

I den här utvärderingen har vi studerat beredningen av beslutet om licensjakt på varg och förberedelserna av genomförandet på regional nivå. Syftet har varit att ta tillvara lärdomar från arbetet inför framtida liknande processer. Vi har frågat de deltagande aktörerna hur de upplevde processens olika moment och samlat deras erfarenheter. Särskild fokus har lagts på delaktighet, transparens och tydlighet vilket sammantaget kan säga något om beslutprocessens legitimitet.

Tidspress utmärker processerna

Ramarna för beredningsprocessen och förberedelserna inför genomförandet av beslutet om licensjakt på varg 2010 på regional nivå har i stor utsträckning bestämts av den knappa tiden från riksdagens beslut till jaktstarten i början av januari 2010. Till detta kan tilläggas att majoriteten av de intervjuade var involverade i en rad andra möten och aktiviteter om den nya rovdjursförvaltningen, vilket också påverkade förutsättningarna för arbetet med både beredningen av beslutet och förberedelserna på regional nivå. Trots tidspressen upplevde merparten av de involverade aktörerna att processerna ändå har fungerat bra. Naturvårdsverkets handläggare får överlag beröm av de andra aktörerna som deltog för hur de skött beredningsprocessen.

Learning by doing

Att det var första gången som Naturvårdsverket beslutade om licensjakt på varg avspeglas tydligt i studien. Det fanns ingen inarbetad praxis för hur licensjakt på varg skulle gå till och stor vikt lades därför vid att utforma villkoren för jakten. Att jakt på varg var en ny erfarenhet utmärker också länsstyrelsernas och Svenska Jägarförbundets förberedelser av jakten på regional nivå – inte heller där fanns inarbetade rutiner att falla tillbaka på. Några av de intervjuade menade att erfarenheterna från björn- och lodjursjakt var användbara och gav bra stöd. Andra intervjuade på några länsstyrelser ansåg att jakt på varg var så pass annorlunda att erfarenheterna från andra jaktärenden inte räckte till och därför blev varje fråga som generades inför licensjakten ny.

Gemensam strävan efter en så bra jakt som möjligt

Utmärkande för både beredningsprocessen och förberedelserna av jakten på regional nivå är att de deltagande aktörerna tycks ha accepterat att frågan om själva licensjaktens vara eller icke vara redan var passerad – riksdagsbeslutet var fattat. Studien visar att det fanns en vilja bland de deltagande aktörerna att utforma ett så bra jaktbeslut och en så jakt som möjligt under de givna förutsättningarna, oberoende av vad de egentligen anser om vargjakt som sådan. Detta fick till följd att arbetet till stor del fokuserade på jaktliga och förvaltnings tekniska frågor.

Delaktighet i beredningsprocessen

Tidspressen påverkade till viss del delaktigheten i beredningsprocessen och i beslutet. Som refererat i kapitel 1, finns studier som har visat på att delaktighet och möjlighet till inverkan på utformning av förvaltningsbeslut inte bara är centrala aspekter av en demokratisk policyprocess utan också för förtroendet för rovdjurspolitik och acceptans för varg lokalt. Vad gäller den här studien är det ingen av de intervjuade som anser att fel aktörer deltog. Däremot finns de som påtalat att representanter för andra organisationer borde ha deltagit. Detta gäller både i samråden, där avsaknaden av ekoturismperspektivet påtalats, och i uppdraget till forskarna. Vad gäller samråden är en möjlig lärdom för Naturvårdsverket att mer tid för reflektion över vem som bjuds in och på vilka grunder kan bidra till att fler känner sig delaktiga, inte bara i processen utan också i beslutet. I viss mån gäller detta även uppdraget till forskarna. Flera av de intervjuade aktörerna, däribland Naturvårdsverkets representanter, anser att forskningsuppdraget kunde, eller rentav borde, ha innehållit fler aspekter om tid funnits.

Vad gäller graden av delaktighet finns det skillnader mellan de organisationer som deltog i beredningsprocessen. De organisationer som företrädde de så kallade bevarandeintressen deltog endast vid ett samråd, till skillnad från länsstyrelserna, jägarförbunden och forskarna som gavs fler möjligheter att komma till tals. Några av bevarandeorganisationerna menar dock att de besitter kompetens även kring jaktliga frågor och anser att de borde ha fått vara med vid fler tillfällen.

Delaktighet i beslutet

Vad gäller uppfattningen om möjligheterna till påverkan på beslutet, upplevde samtliga intervjuade att de blev lyssnade på. Både forskarna och länsstyrelserna fick stort gehör för sina synpunkter. Detta bekräftas av Naturvårdsverket som säger att forskarnas underlag var centralt för beslutet liksom länsstyrelsernas yttranden. Vad gäller de övriga aktörernas inverkan på beslutet ger de intervjuade samma bild, nämligen att de jaktliga perspektiven har fått större utrymme i jämförelse med bevarandeorganisationernas. Noterbart är att några av företrädarna för organisationer som inte fick samma gehör för sina synpunkter anser att det ändå var betydelsefullt att de fick möjlighet att delge sina åsikter.

Transparent beredningsprocess överlag men dokumentationen kan förbättras

Öppenhet var viktigt för Naturvårdsverket som arbetade medvetet med att skapa insyn i beredningsprocessen för allmänheten, media och berörda organisationer. Naturvårdsverket arbetade också med transparens internt för de som deltog i beredningsarbetet. Naturvårdsverkets ambition var att gå in i beredningsarbetet med öppna sinnen, särskilt som det inte fanns några erfarenheter från licensjakt på varg i Sverige att falla tillbaka på. Trots detta tycks graden av öppenheten ha varierat över tid. De intervjuade som deltog på samråden i början av november vittnar om en stor öppenhet från Naturvårdsverket och

även från forskarna, som upplevdes som lyssnande och öppna för synpunkter och idéer. Därefter upplever framförallt några länsstyrelsehandläggare att öppenheten i processen avtog. Till exempel lyfter flera av de intervjuade handläggarna fram att det in i det sista var okänt för dem hur många vargar som skulle få skjutas och hur Naturvårdsverket resonerade för att komma fram till siffran 27. Beslutet om att 27 vargar skulle fällas ifrågasätts inte, men de intervjuade som reagerat över detta är också mer kritiska till beslutet i sin helhet jämfört med övriga intervjuade. Möjligen hade acceptansen för beslutet kunnat bli större bland dessa personer om processen hade varit öppnare hela vägen. Uppfattningen om möjligheterna till insyn varierar dock mellan olika aktörer. Vad det beror på kan vi endast sia om. Det kan ha att göra med olika förväntningar på insyn. Det kan också ha att göra med att de intervjuade besitter olika roller, både i beredningsprocessen och i sina respektive organisationer, vilket medfört att de har haft olika möjligheter till inblick i processen.

Vad gäller insyn i processen i efterhand finns ett dilemma. Det kan konstateras att det saknas dokumentation från vissa möten och diskussioner. Det saknas till exempel anteckningar från några av mötena som hållits under beredningsarbetet liksom dokumentation av inbjudningar och dagordningar. Även om de intervjuade på Naturvårdsverket förklarar bristen på mötesanteckningar från några möten med att de ville skapa ett förtroligt mötesklimat, kan anledning finnas att fundera på avvägningen mellan förtroliga samtal och möjligheten till insyn i processen i efterhand till en annan gång.

Legitimitet och lärdomar inför framtiden

Sammanfattningsvis visar den här utvärderingen på en process som har fungerat tillräckligt väl i förhållande till de förutsättningar som fanns och vad som förväntades av de inblandande. Graden av delaktighet, insyn och möjlighet till påverkan har visserligen skilt sig åt mellan de involverade aktörerna. Trots det är ändå den sammantagna bilden från intervjuerna att genomförandet av beredningsarbetet har uppfattats som legitimt, givet den pressade tiden. Förutsättningarna har också varit tydliga och processen förhållandevis transparent för de involverade. Även om vår slutsats är att beredningsprocessen tycks ha uppfattats som legitim bland de som har varit involverade i den, låter vi det vara osagt om och hur det påverkat acceptansen för beslutet om licensjakt.

Avslutningsvis har vi identifierat några väsentliga punkter från processen som det kan finnas anledning för Naturvårdsverket att reflektera mer över, inte minst inför liknande framtida arbete:

- Samråd, dialog och öppenhet är centralt för en god process. Att få komma till tals och få göra sin röst hörd är betydelsefullt ur legitimitetssynpunkt.
- Frågan om *vem* som får komma till tals har haft betydelse för processens legitimitet. Möjligen hade en än bredare och jämnare representation för olika intressen i vargfrågan påverkat inte enbart processens legitimitet i positiv riktning utan även acceptansen för beslutet om licensjakt.
- Av legitimitetsskäl tyder den här studien på att även beslutsunderlagen tjänar på att vara så breda som möjligt.
- Tid är en väsentlig resurs. Här har tiden, eller bristen på den, påverkat vem som deltagit, graden av delaktighet, öppenhet och förutsättningarna att genomföra beslutet på regional nivå. I en liknande situation kan anledning finnas att tänka genom hur begränsade resurser fördelas mellan olika insatser i en beredningsprocess.
- Som ett led i strävan efter transparens pekar den här studien på att det finns anledning att se över rutinerna för dokumentation på Naturvårdsverket.

Referenser

Bemelmans-Videc, M-L. (2007). "Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation" i *Carrots, Sticks and Sermons – Policy instruments and their evaluation*. Bemelmans-Videc, M-L, Rist, R. C. och Vedung (red.). E. 4:e upplagan, Transaction Publishers, New Brunswick, USA.

Betänkande 2009/10:MJU8 *En ny rovdjursförvaltning*. Miljö- och Jordbruksutskottet, Stockholm.

Brännlund, R., Johansson, M., Karlsson, J. och Sjöström, M. (2010). *Beware of the Wolf: Is Animal Fear Affecting Willingness to Pay for Conservation of Large Carnivores?* CERE Working Paper No. 2010:9. Centrum för Miljö- och Naturresursekonomi, Umeå Universitet.

Cinque, S. (2008). *I vargens spår. Myndigheternas handlingsutrymme i förvaltningen av vargstammen*. Doktorsavhandling. CEFOS och Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Ehn, T. (2010). Interpellation 2009/10:225 Vargstammens framtida utveckling. Inkom till riksdagen 2010-02-04.

Ekoturismföreningen (2010). *Svar på fem frågor om rovdjursturism och vargjakt från Ekoturismföreningen – februari 2010*. www.ekoturism.org/illustrationer/fil_20100308113310.pdf. (Besökt 2010-03-23).

Ericsson, G. och Sandström, C. (2005). *Delrapport om svenskars inställning till rovdjurspolitik- och förvaltning*. FjällMistrarapport nr 10. ISSN 1652-3822. Umeå.

Europaparlamentet (2010a). Parlamentsfråga P-0197/10, Skriftlig fråga från Carl Schlyter till kommissionen angående vargjakt i Sverige. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2010-0197+0+DOC+XML+V0//SV>. (Besökt 2010-04-06).

Europaparlamentet (2010b). Parlamentsfråga P-0197/2010, Svar från Janez Potočnik på kommissionens vägnar. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-0197&language=SV>. (Besökt 2010-04-06).

Johansson, W-A. (2010). Interpellation 2009/10:178 Vargjakten. Inkom till riksdagen 2010-01-07.

Jägarnas Riksförbund (2009). *Rovdjurspolicy*. www.jagarnasriksforbund.se/bdh_filearea/policydokument/Rovdjurspolicy_09_ORSA.pdf (Besökt 2010-04-16).

Karlsson, J., Jaxgård, P., Levin, M. och Ängsteg, I. (2003). *Vargangrepp på tamdjur och hundar: I vilka delar av Sverige blir konflikten störst?* Viltskadecenter rapport 2003/3. Grimsö.

Laikre, L. och Ryman, N. (2009). "Review av genetiskt kunskapsläge och bevarandegenetisk status hos dagens svenska vargpopulation." i Liberg, O. et al. *Förslag till åtgärder för att stärka den genetiska situationen för den svenska vargstammen*. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08), Bilaga 4. Naturvårdsverket, Stockholm.

Liberg, O. och Sand, H. (2009a). "Åtgärder för att stärka den genetiska situationen för den svenska vargstammen. Invandringshistoria, demografi, handlingsalternativ samt internationella erfarenheter av flyttning av varg." i Liberg, O. et al. *Förslag på åtgärder för att stärka den genetiska situationen för den svenska vargstammen*. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08), Bilaga 1. Naturvårdsverket, Stockholm.

Liberg, O. och Sand, H. (2009b) *Uppdrag från NV till Skandulv: Licensjakt och genusupppfriskning av den svensk vargpopulationen. Preliminära resultat*. Arbetsmaterial presenterat på samrådsmötena 4 och 5 nov. 2009.

Liberg, O., Sand, H., Chapron, G., Forslund, P., Ahlqvist, P. och Ängsteg, I. (2009b). *Reglerande beskattning av den svenska vargstammen samt flyttning av varg inom landet för att förstärka vargstammens genetiska situation. En rapport till Naturvårdsverket från Skandulv*. Skandulv, SLU.

Liberg, O., Sand, H., Chapron, G., Forslund, P., Ahlqvist, P. och Ängsteg, I. (2009c). *Beskattning av den svenska vargstammen – ett underlag inför jakten 2010. En rapport till Naturvårdsverket*. Preliminär rapport. Skandulv, SLU.

Liberg, O., Sand, H., Forslund, P., Laikre, L., Ryman, N., Åkesson, M. & Bensch, S. (2009a). *Förslag till åtgärder för att stärka den genetiska situationen för den svenska vargstammen*. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08). Naturvårdsverket, Stockholm.

Länsstyrelsen Dalarna (2009). *Yttrande inför licensjakt efter varg 2010*. Dnr 218-12683-09.

Länsstyrelsen Gävleborg (2009). *Yttrande inför licensjakt efter varg 2010*. Dnr 218-12581-09.

Länsstyrelsen Värmland (2009). *Yttrande inför licensjakt efter varg 2010*. 2009-12-07.

Länsstyrelsen Västmanland (2009). *Angående begäran om yttrande inför 2010 års licensjakt efter varg*. Dnr 218-11054-09.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2009). *Yttrande inför 2010 års licensjakt efter varg*. Dnr 218-101888-2009.

Länsstyrelsen Örebro län (2009). *Yttrande inför 2010 års licensjakt efter varg*. Dnr 5118-23254-2009.

Minnesanteckningar från Rådet för rovdjursfrågors möte 2009-11-04. Dnr 427-3349-09, Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2009a). *Bilaga till överenskommelse* Dnr. 235-6367-09Nv.

Naturvårdsverket (2009b). *Beslut om licensjakt efter varg 2010*.
Dnr 411-7484-09Nv.

Naturvårdsverket (2009c). *Naturvårdsverket om ny rovdjursförvaltning*.
Pressmeddelande 2009-10-21. <http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/For-press/Press-arkiv/Fler-pressmeddelanden-fran-2009/Oktober/Naturvardsverket-om-ny-rovdjursforvaltning/>. (Besökt 2010-04-06).

Naturvårdsverket (2009d). *Licensjakt på 27 vargar 2010*. Pressmeddelande
2009-12-17.

Naturvårdsverket (2010). *Rovdjursakutgrupper i Dalarna och Värmlands län. En utvärdering efter tre års försöksverksamhet*. Rapport 6330.
Naturvårdsverket, Stockholm.

NFS 2002:18 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om jakt och
statens vilt.

NFS 2002:19 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om
administration av jakt efter älg, kronhjort och stora rovdjur m.m.

Prop. 2000/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik.

Prop. 2008/09:210 En ny rovdjursförvaltning.

Regeringsbeslut 2009-10-29, Bidrag ur Viltvårdsfonden till Svenska
Jägareförbundet för år 2010, Jo 2009/2374.

Riksdagens protokoll 2009/10:18. §§ 8, 13. 2009-10-21.

Riksdagens protokoll 2009/10:66, 5 § Svar på interpellation 2009/10:178 om
vargjakten.

Riksdagens protokoll 2009/10:88, 9 § Svar på interpellation 2009/10:225 om
vargstammens framtida utveckling.

Rovdjurscentret De 5 Stora (2010). *Sammanfattning av vargjaktsseminarium*.
<http://www.de5stora.se/aktuellt/kalendarium/detalj.asp?ID=4849>. (Besökt
2010-03-22).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 *om bevarande av livsmiljöer
samt vilda djur och växter*.

Sandström, C. och Ericsson, G (2009). *Om svenskars inställning till rovdjur
och rovdjurspolitik*. Rapport 2009:1. SLU, Umeå.

SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordningen.

SFS 1986:223 Förvaltningslag.

SFS 1987:259 Jaktlagen.

SFS 1987:905 Jaktförordningen.

- SFS 2007:515 Myndighetsförordning.
- SFS 2007:1052 Förordning med instruktion för Naturvårdsverket.
- SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag.
- SFS 2009:1263 Förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.
- SFS 2009:1265 Förordning om ändring i jaktförordningen.
- SFS 2009:1474 Förordning om viltförvaltningsdelegationer.
- SFS 2009:1476 Förordning med instruktion för Naturvårdsverket.
- Sjölander-Lindqvist (2006). ”*Den är ju inte i fårhagen på studiebesök*”.
Om lokala perspektiv och uppfattningar om varg och rovdjurspolitik.
Rapport CEFOS, Göteborgs universitet.
- Skandulv (2010). *Om Skandulv*. <http://skandulvny.nina.no/OmSKANDULV/tabid/2335/Default.aspx#skandulv>. (Besökt 2010-03-03).
- Statens veterinärmedicinska anstalt (2010). *Stora rovdjur*. <http://www.sva.se/sv/navigera/Djurhalsa/Vilda-djur/Stora-rovdjur/>. (Besökt 2010-03-22).
- Svenska Jägareförbundet (2008). *Svenska Jägareförbundets rovdjurspolicy*
http://www.jagareforbundet.se/Documents/Policys/rovdjurspolicy_ny08.pdf.
(Besökt 2010-04-1).
- Svenska Rovdjursföreningen (2009). *Hemställan brådslande ändring av jaktbeslut – stegvis släpp av jaktkvot i länen!* Hemställan 2009-12-27.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan. Studentlitteratur, Lund.
- Verksprotokoll Nr 60-08 *Diari föring och arkivering av ärenden*.
Verksövergripande rutin. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Viltskadecenter (2010). *Rovdjurens antal, utbredning och status*.
http://www.viltskadecenter.se/index.php?option=com_content&task=view&id=82&Itemid=303#varg. (Besökt 2010-03-30).
- Wabakken P., Aronson Å., Strømseth T.H., Sand H., Maartmann E. och Svensson L. (2009). *Ulv i Skandinavien - Statusrapport for vinteren 2008/2009. Resultat från de årliga inventeringarna av vargens numerär och utbredning i Skandinavien*. Högskolan i Hedmark, Norge.
- Wennergren, B. (2004). *Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten och ärendehantering i stat och kommun*. Andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm.

Beslutet om licensjakt på varg 2010

RAPPORT 6361

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6361-0
ISSN 0282-7298

En processutvärdering med fokus
på beredningen av beslutet

Hösten 2009 beslutade riksdagen att den svenska vargstammens tillväxttakt ska begränsas tillfälligt och regleras genom begränsad licensjakt kompletterad med skyddsjakt. Naturvårdsverket fick därefter i uppdrag att för första gången besluta om licensjakt på varg. Beslutet innebar att 27 vargar i de fem län där det finns reproducerande stam av varg – Dalarna, Gävleborg, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län – skulle skjutas under perioden 2 januari – 15 februari 2010. I den här rapporten studeras Naturvårdsverkets beredning av beslutet om licensjakt på varg och förberedelserna av jakten på regional nivå. Syftet med utvärderingen är att ta tillvara erfarenheter och lärdomar från arbetet med beslutet.

