

En studie om tillit till inventeringssystemet för stora rovdjur

PHILIP ÖHRMAN, GÖRAN ERICSSON OCH CAMILLA SANDSTRÖM

RAPPORT 6893 • DECEMBER 2019



En studie om tillit till inventeringssystemet för stora rovdjur

av Philip Öhrman, Göran Ericsson
och Camilla Sandström

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6893-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2019

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2019

Omslagsfoto: Staffan Widstrand



Förord

Naturvårdsverket är den nationella jakt- och viltförvaltningsmyndigheten och har flera uppdrag som rör de stora rovdjuren. Ett är ansvaret för rovdjursinventeringar; att ta reda på var rovdjuren lever, hur stora stammarna är och hur de utvecklas över tid. Rovdjursinventeringarna är också en viktig del i att uppfylla Naturvårdsverkets viltstrategi och då i synnerhet målet: ”Bygg viltförvaltningen på kvalitetssäkrad kunskap”.

Flera myndigheter och organisationer är delaktiga i inventeringarna; Naturvårdsverket fastställer inventeringsresultaten, tar fram instruktioner och metoder för inventeringen och länsstyrelserna har det praktiska ansvaret för fältarbetet med god hjälp av exempelvis samebyar och medlemmar i Svenska Jägareförbundet. Även naturintresserade privatpersoner bidrar till inventeringsarbetet. Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturhistoriska riksmuseet ska ta hand om, undersöka och samla in prover från stora rovdjur som hittas döda eller avlivats. Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet, granskar och sammanställer länsstyrelsernas resultat av rovdjursinventeringarna från hela landet, på uppdrag av Naturvårdsverket, som har det yttersta ansvaret för fastställande av resultaten. Sverige och Norge har sedan några år gemensamma inventeringsmetoder och använder den norsk-svenska databasen Rovbase.

Sedan 2017 pågår en genomgång och utvärdering av det nuvarande inventeringssystemet, med syfte att ge underlag till att framtida inventeringssystem ska bli tydligare, enklare och effektivare. Tre rapporter har publicerats, en som beskriver det skandinaviska inventeringssystemet (rapport 6830), en som beskriver övergången från Rovdjursforum till Rovbase (rapport 6878) och en som beskriver om inventeringssystemet harmoniserats och samordnats såväl inom Sverige som mellan Sverige och Norge (rapport 6892). Dessa finns tillgängliga på www.naturvardsverket.se

Rapporten är det fjärde och sista inom uppdraget som utvärderar inventeringssystemet för stora rovdjur. Syftet med denna fjärde rapport är att utvärdera tilliten till inventeringssystemet för stora rovdjur bland de myndigheter och intresseorganisationer som är direkt berörda av systemet. Rapporten är skriven av Philip Öhrman vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).Handledare har varit Camilla Sandström, professor vid Statsvetenskapliga institutionen på Umeå Universitet samt Göran Ericson, professor vid Institutionen för vilt, fisk och miljö på SLU. Biträdande handledare var vilthandläggare Jens Andersson på Naturvårdsverket. Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer i rapporten. Arbetet har finansierats via Naturvårdsverkets anslag för åtgärder för värdefull natur.

Naturvårdsverket vill tacka alla som på något sätt medverkat i utvärderingen och som möjliggjort analyserna och rapporterna.

Naturvårdsverket, 2 december 2019

Anna Otmalm
Avdelningschef på Miljöanalysavdelningen

Innehåll

FÖRORD		3
1	SAMMANFATTNING	7
2	SUMMARY	9
3	INLEDNING	11
3.1	Uppdraget	11
3.2	Metod och datainsamling	12
3.2.1	Urval av myndigheter och intresseorganisationer	13
3.3	Kunskapsläget om tillit	14
3.3.1	Social tillit	14
3.3.2	Institutionell tillit	15
3.4	Utvärderingens analytiska utgångspunkt	16
3.4.1	Kommunikation	16
3.4.2	Ansvar- och kompetensfördelning	17
3.4.3	Resurser	18
3.4.4	Respekt	18
3.4.5	Kunskap	18
3.4.6	Rättvisa	19
4	BAKGRUND	20
4.1	Mål med rovdjurspolitiken	20
4.2	Inventeringssystemet	20
5	TILLIT TILL SYSTEMET	25
5.1	Bristande tillit till följd av osäkerhet	25
5.2	Brist på tydlig och rak kommunikation	33
5.3	Brist på resurser tär på tilliten	35
5.4	Brist på respekt leder till bristande tillit	37
5.5	Kunskapsbrist medför undermåliga beslut	39
5.6	Orättvis fördelning av kostnader och nytta	41
5.7	Förstärkt tillit genom samarbete	42
6	TILLIT TILL METODERNA	44
6.1	Styrkor och brister med metoderna	44
6.2	Utveckling av nya metoder och ny teknik	48
7	SLUTSATSER	51
7.1	Inventeringssystemet	51
7.1.1	Kommunikation	51
7.1.2	Ansvar- och kompetensfördelning	51
7.1.3	Resurser	52
7.1.4	Respekt	53

7.1.5	Kunskap	53
7.1.6	Rättvisa	53
7.2	Inventeringsmetoderna	54
8	KÄLLFÖRTECKNING	55
BILAGA 1	Intervjuguide	59

1 Sammanfattning

Tillit, att lita på samhället och på sina medmänniskor, är samhällets kitt. Ett samhälle, inklusive dess olika komponenter, som präglas av hög tillit antas fungera bättre än om tilliten är låg. Syftet med vår studie är att utvärdera tilliten till inventeringssystemet för stora rovdjur bland de myndigheter och intresseorganisationer som är direkt berörda av systemet. På basis av intervjuer utvärderade vi tilliten genom sex olika delkomponenter; kommunikation, ansvars- och kompetensfördelning, resurser, respekt, kunskap och rättvisa. Vi har identifierat brister i alla sex delkomponenterna vilket sammantaget resulterar i att tilliten för systemet kan betecknas som låg.

- Kommunikationen i systemet; hur kommunikationen sker, vad som kommuniceras, och på vilket sätt beslut kommuniceras upplevs som undermålig.
- Ansvars- och kompetensfördelningen upplevs som otydlig. Det finns en klyfta mellan de som fastställer regler och riktlinjer och de som utför inventeringarna, varför relationerna präglas mer av kontroll och misstro än av handlingsutrymme och tillit.
- Inventeringsresurserna räcker inte till eller prioriteras fel; t.ex. prioriteras varg på bekostnad av de övriga arterna. Det minskar förutsättningarna att fatta välgrundade beslut om ersättningar för rovdjurspredation och om licens- och skydds jakt.
- Respekten för kunskap, näringsverksamhet och ideellt arbete upplevs som bristfällig. Respekten missgynnas också av den rigida kontrollkultur som upplevs ha utvecklats till följd av mål- och resultatstyrning i kombination med strikta inventeringskriterier.
- Integrationen av ny kunskap är bristfällig. Bristen på ett systematiskt s.k. adaptivt lärande leder till att nya lösningar inte tillämpas eller utvecklas i tillräckligt hög grad.
- Systemet upplevs som orättvist och slutet. En översyn av hur kostnader och nytta fördelas efterlyses av aktörerna, både vad gäller direkta kostnader, men även transaktionskostnader, dvs. kostnader förknippade med samråd och samverkan. Det är också oklart hur aktörerna aktivt tillåts delta i utvecklingen av systemet.

Aktörerna lyfter fram en rad förslag till hur tilliten kan stärkas. Det utgör grunden till förbättringar som också kan accepteras av de flesta:

- Inled ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete med fokus på dialog och aktörssamverkan, till exempel inom ramen för Dialog för Naturvård.
- Arbeta gemensamt fram en tydlig rollfördelning som beskriver vem som gör vad, när och varför inom hela inventeringskedjan, med syftet att öka förutsägbarheten för alla inblandade.
- Skapa incitament och strukturer för adaptiv förvaltning inom hela inventeringskedjan, på alla nivåer.

- Ta fram en översyn av hur kostnader och nytta fördelas för alla aktörer. Det ska inkludera direkta kostnader och transaktionskostnader, dvs. kostnader förknippade med samråd och samverkan.
- Utveckla och effektivisera inventeringsmetoderna, gärna med ny teknik som DNA, kameror och drönare. Utöka samarbetet med forskningsprojekt som till exempel ScandCam.
- Återkoppla direkt till intresseorganisationernas och allmänhetens observationer för att öka motivationen att rapportera.
- Utveckla ett regelverk för de år där det saknas inventeringsdata (t.ex. på grund av snöbrist), genom till exempel en rutin för framskrivning av antalet djur baserat på trendanalys.
- Minska fjärrstyrningen, NVs roll bör vara mer koordinerande än kontrollerande.
- Verka för kunskapsintegration (s.k. kollektiv intelligens) genom att samordna kunskaper, vetenskaplig samt lokal och traditionell kunskap, så att det gagnar hela systemet.
- Gör en översyn av hur resurser fördelas och prioriteras i systemet.

2 Summary

Trust in society, and in fellow human beings, is what keeps societies together. A society, including its various components, characterized by a high level of trust is believed to work better than if the level of trust is low. The purpose of our study is to evaluate the trust in the survey system for large carnivores among the authorities and interest organizations that are directly affected by the system. Based on interviews, we evaluated the trust through six different sub-components; communication, responsibility and competence distribution, resources, respect, knowledge and justice. We have identified deficiencies in all six subcomponents, which in combination show that the level of trust in the survey system is low.

- Communication in the system; how communication takes place, what is communicated, and in which way communication is delivered is perceived as insufficient.
- The division of responsibility and competences is perceived as unclear. There is a gap between those who establish rules and guidelines and those who carry out the surveys, which is why relationships are more marked by control and distrust than by room for maneuver and trust.
- The allocated resources for surveys are not sufficient or prioritized incorrectly; e.g. wolves are prioritized wolf at the expense of the other species. This reduces the prerequisites for making well-founded decisions about compensation for damages and for licensing and protection hunting.
- Respect for knowledge, business activity and non-profit work is perceived as inadequate. Respect is also disadvantaged by the rigid control culture that has been perceived to have developed as a result of management by objectives combined with strict survey criteria.
- The integration of new knowledge is inadequate. The lack of a systematic so-called adaptive learning leads to new solutions not being applied or developed sufficiently.
- The system is perceived as unfair and closed. A review of how costs and benefits are distributed is requested by the actors, both in terms of direct costs, but also transaction costs, i.e. costs associated with consultation and collaboration. It is also unclear how the actors are allowed to participate in the development of the system.

The actors highlight a number of proposals on how trust can be strengthened. It is the basis for improvements that can also be accepted by most of the respondents:

- Develop a systematic quality assurance work with a focus on dialogue and stakeholder collaboration, for example within the framework of Dialogue for Nature Conservation.

- Work together to produce a clear division of roles that describes who does what, when and why within the entire survey chain, with the aim of increasing the predictability for everyone involved.
- Create incentives and structures for adaptive management within the entire survey chain at all levels.
- Produce a review of how costs and benefits are distributed to all actors. It should include direct costs and transaction costs, i.e. costs associated with consultation and collaboration.
- Develop and streamline survey methods, preferably with new technology such as DNA, cameras and drones. Expand the collaboration with research projects such as ScandCam.
- Give feedback directly to the interest organizations and the public's observations to increase the motivation to report.
- Develop a regulatory framework for the years where there is no survey data (e.g. due to lack of snow), for example through a routine for projecting the number of animals based on trend analysis.
- Reduce remote control, NV's role should be more coordinating than controlling.
- Encourage knowledge integration (or so-called collective intelligence) by coordinating knowledge, scientific as well as local and traditional knowledge, so that it benefits the entire system.
- Review how resources are distributed and prioritized in the system.

3 Inledning

Här beskriver vi syftet med utvärderingen och uppdraget från Naturvårdsverket. Vidare beskriver vi vårt arbetssätt som använts för att utvärdera tilliten till systemet och de metoder som används för att inventera stora rovdjur. Våra analytiska utgångspunkter baseras på en genomgång av aktuell forskning.

3.1 Uppdraget

Som en del av den svenska miljö- och viltövervakningen inventeras olika djurpopulationer. Naturvårdsverket, har det övergripande ansvaret för att inventera björn, järv, lodjur, varg och kungsörn, och samverkar med ytterligare tio olika myndigheter och organisationer i Sverige för att genomföra inventeringarna (se figur 2). Naturvårdsverket tar tillsammans med Miljödirektoratet i Norge fram instruktioner för den metodik som används i inventeringen, samt granskar och fastställer de årliga inventeringsresultaten. Länsstyrelserna ansvarar för de praktiska inventeringarna av stora rovdjur på regional nivå. Utöver det bidrar ideella organisationer såsom jägarorganisationer, ornitologer samt naturvårdsintresserad allmänhet med att rapportera in rovdjursobservationer (Naturvårdsverket, 2018).

Inventeringarna som utgör grunden för svensk viltförvaltning, är ett viktigt beslutsunderlag för att bedöma arternas utbredning och storlek på populationerna. Inventeringarna ligger till grund främst för att följa populationernas storlek och utbredning, förvaltningsbeslut som skydds- och licensjakt på stora rovdjur och för Sametingets beslut om utbetalningar av ersättning för rovdjursförekomst till samebyarna.

För att följa upp effekterna av förändringarna som gjordes efter översynen av inventeringssystemet 2012–2014, beslutade Naturvårdsverket att genomföra en utvärdering av hur systemet för att inventera stora rovdjur fungerar. Utvärderingen redovisas under 2018–2019 i flera olika delrapporter som beskriver det skandinaviska inventeringssystemet för stora rovdjur (Naturvårdsverket, 2018), den databas som används för inventeringarna (Naturvårdsverket, 2019a), hur systemet är organiserat och hur ansvaret är fördelat, Naturvårdsverket, 2019b), samt denna utvärdering av tilliten till systemet. Syftet med denna utvärdering är att undersöka tilliten till inventeringssystemet och de inventeringsmetoder som används bland de som är direkt berörda av inventeringarna, samt att identifiera eventuella åtgärder som kan bidra till att öka tilliten till inventeringssystemet. Huvudfokus riktas således mot de som är mottagare eller på annat sätt är berörda av inventeringssystemet. Även myndigheter som är ansvariga för inventeringssystemet ingår i undersökningen. Utvärderingen av tillit har genomförts inom ramen för ett examensarbete under handledning av forskare vid SLU och Umeå universitet.

Frågan om tillit till inventeringssystemet är inte ny. I utredningen – Rovdjuren och deras förvaltning (SOU 2007:89) – identifieras en rad brister i inventeringssystemet. Utredningen föreslog en rad åtgärder för att stärka till-

liten. Det rör sig till exempel om åtgärder för att öka det lokala deltagandet i inventeringarna, representationen av olika intressegrupper i olika forum som ska tolka resultaten, samt ökad transparens. Även om vissa av dessa åtgärder genomförts råder fortfarande en spänning mellan olika aktörer som är berörda av hur inventeringssystemet fungerar. Frågor som fortsatt diskuteras är synen på kunskap, där till exempel vetenskapligt baserad kunskap och lokal och traditionell kunskap ibland hamnar på kollisionkurs med varandra. Det påverkar inte enbart tilliten till systemet, utan även tilliten mellan de aktörer som är involverade i systemet som företrädare för de olika kunskapssynerna (Sjölander-Lindqvist m.fl., 2015).

Frågan om tillit är ett återkommande tema inom såväl utvärderingar som forskning om de stora rovdjuren och deras förvaltning. Förutom att tillit är centralt i verksamhet som är kunskapsintensiv och konfliktfylld (Adler, 2001; Sjölander-Lindqvist m.fl., 2015; Wenger m.fl., 2002) är fokus på tillit särskilt relevant även mot bakgrund av den pågående utredningen inom ramen för Tillitsdelegationen. Under 2017 har Tillitsdelegationen fått ett tilläggsuppdrag från regeringen som syftar till att stödja statliga myndigheter att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning (Dir. 2017:119). Även om vår studie avgränsats till inventeringssystemet, och inte rovdjursförvaltningen som helhet, kan resultaten ge viss vägledning i utvecklingen av en tillitsbaserad styrning även i ett vidare perspektiv.

3.2 Metod och datainsamling

Det material som ligger till grund för utvärderingen är förutom rapporter och vetenskapliga artiklar, de fokusgruppsintervjuer och individuella intervjuer som vi har genomfört.

Fokusgruppsintervjuer är en kvalitativ undersökningsmetod som innebär att vi samlar en grupp människor som får diskutera ett givet ämne – i det här fallet inventeringsmetoder för stora rovdjur – med varandra under ledning av en samtalsledare, en moderator (Wibeck, 2010). Målet med våra fokusgrupper var att diskussionen mellan gruppdeltagarna skulle kretsa kring det rådande inventeringssystemet. Moderatoren – en forskare från vår grupp – startar diskussionen och för vid behov under tiden in nya aspekter (Wibeck, 2010). Fokusgruppsintervjuer är viktiga för att identifiera en grupps gemensamma attityder och eventuella skiljelinjer till en fråga eller företeelse (Bryman, 2007).

I vår studie var även de individuella intervjuerna en viktig undersökningsmetod. De följde en semistrukturerad tematik; vi utgick från ett antal teman där den intervjuade personen till viss del kunde styra i vilken utsträckning som frågorna kommer upp, istället för att följa ett formulär med exakta frågeställningar.

Syftet med fokusgrupperna och de individuella intervjuerna var att låta den eller de som blev intervjuade utveckla sin individuella eller gemensamma syn på inventeringssystemet av stora rovdjur. Frågor som låg till grund för

intervjuerna utarbetades dels på basis av tidigare forskning, dels i samverkan med Naturvårdsverket (se bilaga 1 Intervjumanual).

3.2.1 Urval av myndigheter och intresseorganisationer

Urvalsmetoden för studien bygger på principen om ändamålsenligt urval. För att få tillgång till bästa möjliga information valdes respondenterna (deltagarna) ut mot bakgrund av om de är berörda av eller mottagare av resultat från inventeringssystemet och därmed har insyn i och erfarenheter av hur det fungerar. I samverkan med Naturvårdsverket identifierades relevanta intresseorganisationer som berörs av rovdjursförvaltningen, men även myndigheter som är ansvariga eller på annat sätt involverade i inventeringssystemet. För att få en överblick över eventuella regionala skillnader valdes respondenter från länsstyrelsen i södra (Kronoberg), mellersta (Värmland), respektive norra (Jämtland) förvaltningsområdet på basis av förekomsten av viltskadestatistik (Viltskadecenter, 2017) respektive ersättningsstatistik (Sametinget, 2019). Vi använde samma urvalsprincip för att identifiera representanter för Lantbrukarnas Riksförbund där fokus ligger på landsbygdsföretagens ekonomi kopplade till rovdjursangrepp (Elofsson m.fl., 2015). Av de tre utvalda och kontaktade representanterna ur Lantbrukarnas Riksförbund (Dalarna, Västra Götaland samt Gotland) medverkade endast två (Västra Götaland och Gotland). Till övriga organisationer riktades frågan om delaktighet med en uppmaning om att identifiera personer med god kännedom om inventeringssystemet. Många av de medverkande har en koppling till, eller är, representanter i länens viltförvaltningsdelegationer.

Tabell 1. Grupper och individer som intervjuats för studien.

Respondent	Intervjuform	Antal medverkande	Tidpunkt
Naturvårdsverket	Fokusgrupp	5	2018-12-19
Länsstyrelsen	Fokusgrupp via telefon	3	2018-12-21
Lantbrukarnas Riksförbund	Fokusgrupp via telefon	2	2018-12-21
Viltskadecenter	Intervjuer och fokusgrupp	3	2018-11-23
Svenska Jägareförbundet	Fokusgrupp	6	2018-11-22
Jägarnas Riksförbund	Intervju	1	2018-12-11
Kungsörn Sverige	Intervju	1	2019-01-29
Naturvården (Naturskyddsföreningen, Birdlife Sverige, Svenska Roddjursföreningen)	Fokusgrupp på plats	7	2019-01-19
Svenska Fåravelsförbundet	Fokusgrupp	2	2019-01-17
Fäbodbrukarna	Fokusgrupp via telefon	5	2019-01-10
Svenska Samernas Riksförbund	Fokusgrupp på plats	10	2018-10-17

Vi intervjuade sammanlagt 45 personer. Intervjuerna skrevs ut och skickades tillbaka till respondenterna för att ge dem möjlighet att kommentera, redigera, stryka eller lägga till i intervjuerna. Vi har därefter analyserats de utskrivna intervjuerna för att identifiera mönster i respondenternas utsagor med utgångspunkt från frågeställningar om tillit till inventeringssystemet och inventeringsmetoderna, samt möjligheter till förändringar för att öka tilliten. På basis av det omfattande intervjumaterialet (149 sidor utskriven text) har citat valts ut som representerar mönster av uppfattningar som framkommer i texten. Det kan röra sig om övergripande gemensamma uppfattningar eller uppfattningar som visar på skiljelinjer mellan de olika aktörerna. Respondenterna har fått möjlighet att godkänna användandet av citat. Alla citat är anonymiserade, vilket innebär att vi även bytt ut namn på län och orter mot neutrala beteckningar.

3.3 Kunskapsläget om tillit

”Tillit handlar om en generell inställning till andra människor i samhället, och brukar skattas med frågan - går det i allmänhet att lita på andra människor?” (Norén-Bretzer, 2017). Även om många studier fokuserar på tillit mellan individer, är tillit också en grundläggande faktor inom ledarskap, förhandlingar, personalvård, organisatorisk förändring, företagande och strategiska samarbeten (Fulmer & Gelfand, 2012). Tillit betraktas därmed som en förutsättning för att samhällen ska fungera (Luhmann, 1979).

Tillit är ett komplext begrepp och innefattar individuella och kollektiva aspekter, vilket medför svårigheter att utvärdera graden av tillit (Lewis & Weigert, 1985; Ozawa & Sripad, 2013). I litteraturen definieras ofta den individuella respektive kollektiva tilliten som social respektive institutionell tillit (Sjölander-Lindqvist m.fl., 2015). I den här studien använder vi båda begreppen för att fånga upp tilliten mellan individer, men även tilliten till institutioner, vilket i det här fallet är inventeringssystemet och dess olika komponenter.

3.3.1 Social tillit

Tillit formar relationer mellan individer och grupper, likväl som mellan grupper. Tillit är en nödvändig förutsättning för att initiera, skapa och underhålla sociala relationer och är av största vikt vid påtagliga intressekonflikter (Axelrod, 1984; Balliet & Van Lange, 2013; Blau, 1964; Deutsch, 1958). Att skapa tillit till förvaltningen som till exempel inventeringar av stora rovdjur, är av stor vikt för att den ska fungera som avsett och underlätta introduktionen av nya förvaltningsåtgärder eller inventeringsmetoder (Johansson m fl. 2012a; Needham & Vaske, 2008; Stern, 2008).

Mer specifikt kan social tillit definieras som villigheten att förlita sig på andra individer, och på individer som till exempel företräder det offentliga (Cvetkovic & Winter, 2003). I vårt fall representerar dessa individer de som är formellt ansvariga för att utforma och genomföra inventeringssystemet för

stora rovdjur. Utan tillit minskar människors förmåga att ge handlandet en inriktning och viljan att ta risker. Med utgångspunkt från ett riskhanteringsperspektiv kan vi skilja på tillit baserat på relationer mellan individer, och tillit baserat på erfarenheter av tidigare beteende (Earle, 2010). Tillit baserat på relationer mellan individer spelar en större roll för att skapa tillit, särskilt i samband med riskhantering. Finns inte tilliten blir världen riskfylld och oförutsägbar. Människor drar sig undan socialt och sluter sig till den grupp där de eventuellt fortfarande upplever tillit (Sjölander-Lindqvist m.fl., 2015).

Graden av tillit kan förändras över tid, i både positiv och negativ riktning. Initialt baseras ofta tillit på en rationell jämförelse mellan för- och nackdelar för att underhålla en relation. I en tillitsfull relation blir motpartens beteende förutsägbart och kunskapsbaserad tillit, dvs tillit baserad på ömsesidig kunskap och gemensam erfarenhet, kan utvecklas. Slutligen infinner sig en ömsesidig förståelse och **respekt** för varandras intressen (Lewicki m.fl., 2006). Även om utvecklingen av tillit kan ta lång tid, kan den utvecklas genom till exempel **rättvis representation, likabehandling och kommunikation** på olika arenor, samt genom **ömsesidig förståelse och respekt för olika kunskapssystem**, som till exempel vetenskapligt baserad kunskap och traditionell och lokal kunskap. Sammanfattningsvis kan sex faktorer ha betydelse för förändring av tillit över tid: 1) individens benägenhet att känna tillit, 2) motpartens kvaliteter såsom generell trovärdighet, pålitlighet, välvilja och integritet, 3) goda erfarenheter från tidigare relationer, 4) en god kommunikationsprocess, 5) den nuvarande relationens egenskaper, samt 6) strukturella eller institutionella faktorer som styr relationerna mellan parter (Lewicki m.fl., 2006; Sjölander-Lindqvist m.fl. 2015; se även Bringselius, 2018).

3.3.2 Institutionell tillit

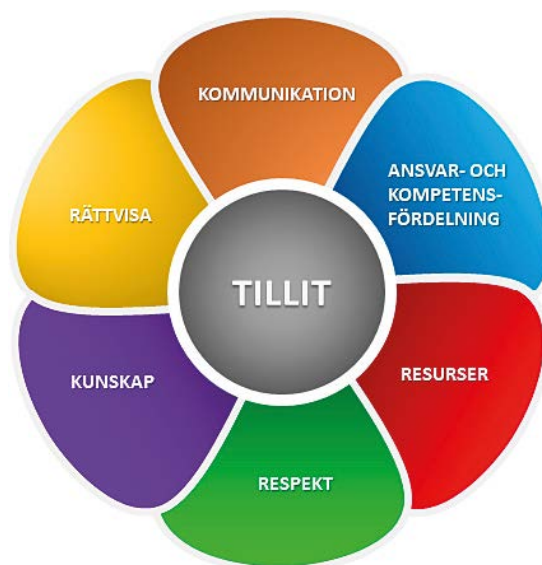
Sett utifrån ett institutionellt perspektiv utgör tillit det kitt som håller ihop ett samhälle (Rothstein, 2011). Generellt sett är människor i Sverige tillitsfulla (Holmberg & Rothstein, 2015). Studier visar att en hög mellanmännisklig tillit är helt centralt smörjmedel i ett välfungerande samhälle. Det gör att beslutsprocesser blir smidigare, mer effektiva och i allmänhet går snabbare. Tillit sänker vad ekonomer benämner som ”transaktionskostnader” i ett samhälle; finns tillit går det åt mindre **tid och resurser** för att komma överens (Coase, 1960). Fördelaktiga utbyten kommer till exempel oftare till stånd om parterna uppfattar varandra som pålitliga och det blir även möjligt att producera kollektiva nyttigheter i form av legitima policys (Dahlström m.fl., 2013; Fehr & Fischbacher, 2005; Rothstein, 2003). Låg tillit är grus i maskineriet. Verksamheter som förknippas med låg tillit riskerar att ta längre tid, bli mer kostsamma och mindre effektiva. Det kan utvecklas till en negativ spiral som leder till en fortsatt sänkning av tilliten (Ambrose & Schminke, 2003; Aryee m.fl., 2002; Khazanchi & Masterson, 2011; Rothstein, 2011).

Hur hänger då tillit samman med politiska institutioner? Enligt Rothstein (2011) är tilliten beroende av hur de offentliga institutionerna fungerar. Det handlar inte enbart om vilka beslut som fattas i den offentliga beslutsproces-

sen, utan människor är också intresserad av att proceduren är **rättvis** och att alla behandlas lika. Mot bakgrund av den pågående Tillitsutredningen anses det också av stor vikt att **ansvars- och kompetensfördelningen** i ett system är transparent och inte minst rationell; att det är tydligt vem som har ansvar för vad och den som fått ansvar på delegation också har utrymme att genomföra sitt uppdrag. Därigenom uppstår ett ömsesidigt beroende som fungerar avsevärt mycket bättre om parterna känner tillit till varandra (Bringselius, 2018).

3.4 Utvärderingens analytiska utgångspunkt

Mot bakgrund av tidigare forskning har vi identifierat sex faktorer som kan ha betydelse för graden av tillit (figur 1). Faktorerna, som beskrivs närmare i avsnitt 3.4.1–3.4.6, användes som underlag vid intervjuerna och fokusgruppsintervjuerna för att ge struktur till samtalen. Samtliga respondenter fick ta del av figuren under intervjuerna, och även om inte alla faktorer berördes vid samtliga intervjuer, fungerade figuren väl för att beskriva de olika delar som ligger till grund för tillit. Det är viktigt att påpeka att det finns inga exakta mått på graden av hög respektive låg tillit. Genom att utvärdera tilliten med stöd av de sex faktorerna kan man utgå ifrån att ju fler faktorer som kan anses präglas av tillit desto högre är den totala tilliten, och vice versa.



Figur 1. Sex faktorer som enligt tidigare forskning kan antas påverka institutionell och social tillit (se avsnitt 3.4.1–3.4.6).

3.4.1 Kommunikation

Kommunikation är av avgörande betydelse för fungerande tillit (Ozawa & Sripad, 2013). Relationer mellan människor byggs upp av fungerande kommunikation och hjälper till att lättare överföra information. Effektiv kommunikation, som ofta definieras som avgränsad, korrekt, komplett och läglig, bidrar

för det första till möjligheten att bygga en gemensam förståelse mellan aktörer. För det andra bidrar den till möjligheterna att fatta korrekta beslut och att vidta åtgärder genom att aktörernas uppmärksamhet riktas mot en gemensam förståelse för en given situation (Wallin & Thor, 2008). Det är således rimligt att anta att hur kommunikationen mellan de aktörer och organisationer/institutioner som är involverade i inventeringar av stora rovdjur fungerar, påverkar tilliten till inventeringssystemet.

3.4.2 Ansvar- och kompetensfördelning

Regeringen som tillträdde 2014 inledde ett arbete för att utveckla former för styrning och uppföljning som har en bättre balans mellan kontroll och tillit till medarbetarnas professionella kunskaper och erfarenheter (Tillitsdelegationen 2017). Även om fokus primärt vilar på relationer inom och mellan olika statliga verksamheter är det rimligt att också inkludera verksamheter där staten upprättat en typ av partnerskap med privata eller ideella organisationer och därmed är beroende av dessa för att kunna utföra sina uppdrag (Bjärstig & Sandström, 2017), vilket är fallet när det gäller inventeringssystemet för stora rovdjur (Naturvårdsverket, 2019b).

Tidigare forskning visar att olika sätt att organisera en verksamhet skapar olika förutsättningar för tillit. Övergången från procedur- och regelstyrning till styrning fokuserad på resultat, mål och kvalitet har till exempel medfört en mer instrumentell syn på ansvar- och kompetensfördelning som innebär att den som får ansvar också ska redogöra för hur ansvaret har förvaltats. I grunden ligger ett önskemål om mer av insyn och rättssäkerhet, men konsekvensen har snarare medfört en avsaknad av tilltro till att de involverade gör sitt bästa (Lindgren, 2006). Det gäller inte minst när kontakterna och kommunikationen mellan olika hierarkiska nivåer i en organisation är liten och baseras på skriftliga direktiv, planer och återrapportering. Det saknas arenor för utbyte mellan nivåer varför möjligheten att få gehör för synpunkter om förändringar blir liten (SOU 2018:38).

Användningen av standardiserade styrinstrument och metoder, i en verksamhet som är komplex och mångskiftande, medför å ena sidan att verksamheten uppfattas som enhetlig, men riskerar å andra sidan att medföra att kunskap – oavsett om den är vetenskapligt eller erfarenhetsbaserad – osynliggörs eller förringas. Enligt Regnö (2013) finns en risk att de direktiv som kommer uppifrån uppfattas som svåra att ändra, vilket i sin tur innebär att ansvar och makt inte följs åt. De som ansvarar för resultatet, har små möjligheter att påverka besluten. Verksamheten blir ”fjärrstyrd” och det är bara det som räknas, mäts och återrapporteras som får ett värde. För att skapa tillit i en förvaltning är det därför av stor vikt att arbetet organiseras på ett sådant sätt att ansvar och befogenheter hänger ihop och att de som är involverade har möjlighet att påverka förutsättningarna för det arbete de också har ett ansvar för (Mintzberg, 2017). Mot bakgrund av tidigare forskning finns således skäl att anta att hur inventeringssystemet för stora rovdjur är organiserat kan påverka tilliten till systemet.

3.4.3 Resurser

Inventeringssystemet för stora rovdjur inkluderar ett stort antal aktörer (se figur 2). Under 2017 kostade det svenska inventeringssystemet för stora rovdjur ca 60 miljoner kronor. Totalt var det ca 600 personer som hade uppgifter inom systemet och den totala finansierade arbetstiden för dessa uppgick till ca 65 årsarbetstider inom myndigheter, universitet och organisationer. Därtill kommer det omfattande arbete som allmänheten bidrar med genom att rapportera rovdjursobservationer (Naturvårdsverket, 2018).

Inventeringssystemet för stora rovdjur är således en resurskrävande organisation. De 60 miljoner kronor som systemet kostade 2017 är sannolikt lågt räknat eftersom det inte inkluderar det ideella arbetet och inte heller transaktionskostnaderna i system, dvs. en beräkning av de kostnader som uppstår vid samverkan mellan olika aktörer. Nu är syftet med den här studien inte att undersöka totalkostnaden för inventeringssystemet, men det är rimligt att anta att tilliten till systemet påverkas om de involverade aktörerna uppfattar att kostnaderna, oavsett om de är direkta eller indirekta, är ojämnt fördelade.

3.4.4 Respekt

Förekomsten av tillit är intimt förknippat med begreppet respekt (Putnam m.fl., 2004). Det gäller inte minst i en konfliktfylld situation där aktörer möts i processer som förväntas präglas av samverkan. Som nämnts tidigare finns det inslag i inventeringssystemet som bygger på samverkan mellan offentliga myndigheter, men också mellan myndigheter och privata eller civila aktörer. En grundläggande förutsättning för att denna samverkan ska fungera och bygga på tillit är att det finns en ömsesidig respekt mellan de som är involverade. Det gäller inte minst respekt för varandras kunskap och kompetenser (Björstig & Sandström, 2017). Mot bakgrund av tidigare forskning är det rimligt att anta att brist på respekt kan påverka tilliten till inventeringssystemet.

3.4.5 Kunskap

Den omfattande tillgången på kunskap i dagens samhälle ställer nya krav på hur den offentliga verksamheten bedrivs. Det är nödvändigt att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett kompetent sätt för att man ska förtjäna tillit internt inom den egna organisationen, men även externt i relation till andra aktörer (SOU 2018:38). En viktig faktor för framgång och tillitsbaserade relationer är det som kallas för kunskapsintegration, d.v.s. förmågan att ta tillvara den kunskap som finns hos privata och samhällsliga aktörer som höjer kunskapsnivån och skapar engagemang och motivation att delta i utvecklingen av förvaltningen. Det förutsätter emellertid att det finns ett tillräckligt handlingsutrymme inom förvaltningen för att det ska vara möjligt (Cinque, 2015). Det utmanar emellertid vetenskapssamhällets traditionella monopol på skapandet av kunskap till förmån för en bredare inkludering av erfarenhets- och situationsanpassad kunskapsproduktion. Här anses en aktiv kunskapsutveckling präglad av respekt för olika kunskapsnyer spela en viktig roll för att skapa

förutsättningar för en tillitsfull relation mellan aktörer (Sjölander-Lindqvist m.fl., 2015. Se även IPBES 2018). Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att graden av tillit är beroende av graden av kunskapsintegration.

3.4.6 Rättvisa

Tilliten till ett system eller en institution är enligt forskningen beroende av två faktorer. Först och främst beror tilliten på hur de involverade aktörerna uppfattar vad som brukar kallas för den procedurella rättvisan eller att lika fall behandlas lika. I andra hand påverkar även möjligheten att göra sin röst hörd, oavsett om hänsyn tas till den åsikt som framförs (Norén-Bretzer, 2005). Tilliten till inventeringssystemet skulle i det här fallet således vara avhängigt de berörda aktörernas uppfattning om rättvisa procedurer, d.v.s. att systemet inte diskriminerar någon av de involverade aktörerna och att alla berörda hanteras likvärdigt. Här kan vi således anta att det är av vikt att ha kontroll över procedurerna för beslutsfattande inom inventeringssystemet, men det kan även röra sig om metoderna för inventering av de olika rovdjuren. Forskning pekar emellertid på att det inte enbart är av betydelse för hur beslut fattas utan även på att ha möjlighet att utöva inflytande – genom att till exempel göra sin röst hörd – över innehållet i besluten är av stor betydelse (för en översikt se Johansson, 2013). Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att uppfattningar om rättvisa och likabehandling bland berörda aktörer kan påverka tilliten till inventeringssystemet.

4 Bakgrund

Kapitlet behandlar bakgrunden till dagens rovdjurspolitik. Som medlemsstat i EU har Sverige implementerat de gemensamma direktiv och förordningar som rör rovdjuren och därmed sätter de juridiska ramarna för rovdjursförvaltningen. Art- och habitatdirektivet och fågelskyddsdirektivet spelar en viktig roll, liksom Artskyddsförordningen för hur inventeringssystemet är uppbyggt. Syftet med art- och habitatdirektivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter. I många delar överensstämmer även direktivet med Bernkonventionen. Parallellt med dessa europeiska och internationella regelverk finns annan internationell och nationell lagstiftning som anger mål och styr förutsättningar för till exempel urfolksträtt, rennäring, jordbruk, livsmedelsproduktion mm, som också sätter ramar för rovdjurspolitiken.

4.1 Mål med rovdjurspolitiken

Regeringens rovdjurspolitik (Prop. 2012/13:191) syftar till att följa EU:s art- och habitatdirektiv samt att nå de sju naturtypsanknutna nationella miljökvalitetsmålen. Det finns enligt regeringen ett stort behov av samverkan och mer respekt för både djur och människa. Med anledning av detta vill regeringen satsa på åtgärder för att förebygga och kompensera för rovdjursskador och förebygga konflikter kring rovdjurspolitiken.

Målet för rovdjurspolitiken är att uppnå och bibehålla en gynnsam bevarandestatus för de stora rovdjuren enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som socioekonomisk hänsyn ska vidtas. De regelbundna inventeringarna av rovdjursstammarna utförs för att fastställa stammarnas storlekar och hur utbredningen ser ut. Kunskapen är nödvändig för den fortsatta viltförvaltningen och ligger bland annat till grund för licens- och skyddsjaksbeslut samt ersättning till samebyar för förekomst av rovdjur. (Naturvårdsverket, 2018)

4.2 Inventeringssystemet

I huvudsak regleras inventeringen av stora rovdjur genom Förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn (NFS 2007:10) samt Naturvårdsverkets metodik för inventering av stora rovdjur i Sverige. Tillsammans med Miljödirektoratet i Norge har Naturvårdsverket tagit fram gemensam inventeringsmetodik för björn, järv, lodjur, varg (Naturvårdsverket, 2018), som beskrivs i totalt 22 stycken instruktioner och faktablad för rovdjursinventering, som vägledning till utförare av inventeringen. Kvalitetssäkringen i Sverige sker i fyra steg. De två första stegen görs regionalt av länsstyrelserna, först av fält-

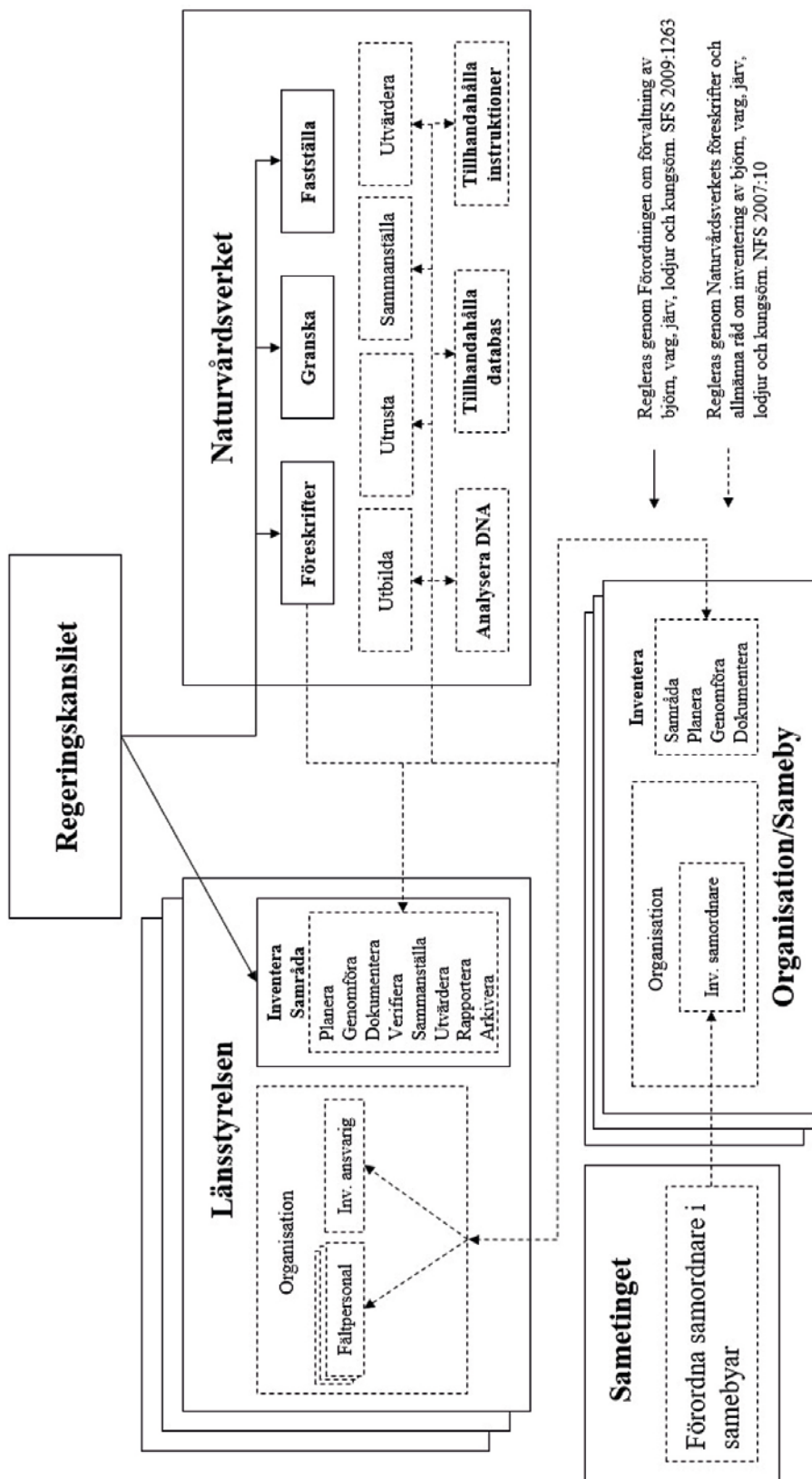
personal som kvalitetssäkrar i fält och registrerar dokumentation i Rovbase. Därefter granskar länsstyrelsernas inventeringsansvarige dokumentation i Rovbase. Det tredje och fjärde kvalitetssäkringssteget sker nationellt, först vid Viltskadecenter där grupperingar, dokumentation av observationer och inventerade områden granskas. Slutligen granskar Naturvårdsverket den sammanställning som Viltskadecenter gjort och fastställer inventeringsresultaten på nationell nivå.

Utifrån lagar, förordningar och föreskrifter är inventeringssystemet strukturerat som i figur 2.

Naturvårdsverket ansvarar för att tillhandahålla en nationell databas (Rovbase) i vilken länsstyrelsen kan dokumentera och registrera rovdjursobservationer. Rovbase är ett gemensamt förvaltningsverktyg för Sverige och Norge samt en databas där uppgifter om rovdjursinformation registreras, specifikt de stora rovdjuren. Rovbase är idag ett verksamhetsstöd för hela rovdjursförvaltningen där Statens Naturoppsyn (Norge), svenska naturbevakare, övrig fältpersonal, samebyarnas inventeringsamordnare, olika genetiska laboratorier och forskare nyttjar databasen till registrering av information om rovdjuren (Rovbase, 2019). Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet granskar och sammanställer länsstyrelsernas resultat av rovdjursinventeringarna från hela landet, på uppdrag av Naturvårdsverket, som har det yttersta ansvaret för fastställande av resultaten. Till hjälp har Naturvårdsverket även hjälp av ett nationellt rovdjursråd med syfte att ge råd i grundläggande frågor samt att öka förståelsen mellan olika intressegrupper och myndigheter i rovdjursfrågor. Det nationella rovdjursrådet består av representanter för länsstyrelserna, Viltskadecenter, brukarorganisationer samt jägar- och naturorganisationer. (Naturvårdsverket, 2018).

Förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn anger länsstyrelsen som den myndighet som ansvarar för att inventeringar av järv, lodjur, kungsörn och varg genomförs. Till stöd för verksamheten finns samverkansråd som ett organ för samverkan mellan länsstyrelserna som ingår i ett rovdjursförvaltningsområde (norra, mellersta och södra). I områden med renskötsel ska samverkan även omfatta Sametinget. Resultaten från rovdjursinventeringarna ska lämnas till Naturvårdsverket som i sin tur ansvarar för att resultaten håller en god kvalitet.

Genom Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2007:10) meddelas målet med inventeringsarbetet samt organisation, områden och metoder, dokumentation i fält och i databas samt redovisning. Föreskrifterna utvecklar även förordningens innehåll gällande de parametrar som, för respektive art och geografiskt område, årligen ska fastställas. I föreskrifterna förtydligas även länsstyrelsens uppdrag och krav på organisation för att genomföra inventeringsuppdraget.



Figur 2. Schematisk figur som visar hur inventeringssystemet är organiserat utifrån förordning och föreskrift. Heldragna linjer beskriver vad som regleras genom förordning om förvaltning av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn medan streckade linjer anger vad som regleras genom Naturvårdsverkets föreskrifter allmänna råd.

I länsstyrelsens uppdrag ingår att:

- planera inventeringsarbetet i samråd med samebyar och deltagande organisationer,
- dokumentera och registrera rovdjursobservationer i en nationell databas (Rovbase),
- sammanställa, utvärdera och rapportera inventeringsresultaten,
- arkivera och informera om resultaten.

Enligt propositionen om *En hållbar rovdjurspolitik* (prop. 2012/13:191) har Naturvårdsverket delegerat rätten att besluta om skydds jakt på björn, järv, lodjur och varg till alla länsstyrelser utom Gotland. Rätten att besluta om licensjakt på björn, varg och lodjur delegeras till länsstyrelser i län där antalet föryrgringar för arten i rovdjurförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna. Länsstyrelserna ska följa samma regelverk i jaktlagstiftningen som Naturvårdsverket i beslut om skydds jakt och licensjakt. Särskilda föreskrifter har tagits fram för länsstyrelsernas beslut om licensjakt. Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer anger att delegationerna ska besluta om övergripande riktlinjer för länets viltförvaltning, älgstammens skötsel, länets licens- och skydds jakt samt ersättning och bidrag enligt viltskadeförordningen (SFS 2001:724). I delegationens arbete ingår även att pröva frågor om godkännande av förslag till miniminivåer (för länets rovdjursstammar) samt förvaltningsplaner.

Länsstyrelsen förordnar en inventeringsansvarig som ansvarar för planeringen av arbetet samt att inventeringen utförs och redovisas enligt gällande regelverk. Sametinget förordnar samebyarnas inventeringssamordnare efter förslag från samebyar medan deltagande organisationer själva utser inventeringssamordnare för respektive län. Under arbetets gång fungerar inventeringssamordnarna som länk mellan länsstyrelsens fältpersonal och organisationernas respektive samebyarnas medlemmar. Inventeringsansvariga, fältpersonal samt inventeringssamordnare ska i enlighet med nuvarande regelverk ha relevant kunskap för att säkerställa att inventeringsarbetet utförs med god kvalitet. En del i metodiken är att involvera och engagera allmänheten med möjlighet att delta i inventeringsarbetet, för att öka chanserna till en så heltäckande inventering som möjligt, med lokal förankring som en av de viktigaste delarna. (Naturvårdsverket, 2018)

Vid iakttagelser av något av de fem stora rovdjuren (björn, järv, lodjur, varg och kungsörn) är det viktigt att kontakta närmaste länsstyrelse och meddela:

- art och antal individer
- plats för observationen
- datum och tid

Inventeringsmetoder i korthet

För att myndigheterna ska kunna genomföra rovdjurspolitiken ska de löpande följa upp åtgärder i förvaltningsplanerna, övervaka hur målen uppfylls på de olika förvaltningsnivåerna, ta fram kunskap om rovdjurspopulationernas storlek, utbredning och utveckling över tid.

BJÖRN, *Ursus arctos*

Tre huvudsakliga metoder för att inhämta information:

1. Spillningsinventeringar - utförs under perioden 21 augusti–31 oktober, enligt ett rullande schema i olika områden olika år. Insamlandet av spillning görs av älgjägare och andra personer som är ute i skog och mark under hösten i det eller de län som ska inventeras det aktuella året.
2. Björnobservationer – utförs av jägare under de sju första älgjaktsdagarna.
3. Björnjakten och andra döda björnar.

JÄRV, *Gulo gulo*

Inventering av järvföryngringar (hona med unge/ungar) ska genomföras årligen inom hela järvens utbredningsområde i Skandinavien. Inventeringen för järv utförs under perioden 1 februari–31 juli. Vid inventeringen letar man främst efter järvlyor och föryngringar bekräftas genom observation av ungar eller spårtecken som visar på föryngring. Spillningsproverna från vuxna jätvar på snö samlas in från 1 januari till 1 juni.

LODJUR, *Lynx lynx*

Inventering av lodjur bygger på registrering av familjegrupper (honor och unge/ungar). Särskiljningen sker ute i fält eller genom matematiska beräkningar som bygger på fältstudier av hur långt ett lodjur förflyttar sig under ett dygn, så kallade avståndskriterier (AK). Inventeringen för lodjur utförs under perioden 1 oktober–28 februari varje år. Döda och tillvaratagna årsungar av lodjur inventeras under samma period men även 1–31 mars. Lodjur i snöfattiga områden inventeras alltmer med hjälp av viltkameror.

VARG, *Canis lupus*

Inventeringen av varg i Skandinavien baseras på syn- och spårobservationer samt insamling av spillning och annat biologiskt material på snötäckt mark under vinterperioden. Inventering av varg pågår 1 oktober till 31 mars varje år. Revirmarkerande par och familjegrupper räknas och populationens storlek beräknas utifrån dokumenterat antal föryngringar.

KUNGSÖRN, *Aquila chrysaetos*

Inventeringen av kungsörn innebär att tidigare kända revir/boplatser ska besökas årligen under perioden 1 januari–15 september. Potentiella häckningsområden ska besökas under perioden 15 februari–30 april för att dokumentera spelflygande örnar eller andra observationer som tyder på revirhävdande par och/eller häckning. Bebodda boplatser ska besökas efter den 1 juni för att dokumentera att ungar fötts.

Metodbeskrivningarna är sammanställda från Naturvårdsverkets rapport 6830 (Beskrivning av det skandinaviska inventeringssystemet för stora rovdjur, 2018).

5 Tillit till systemet

Här redovisar vi respondenternas tillit till inventeringssystemet, först på ett övergripande plan vilket även inkluderar synen på ansvar- och kompetensfördelning och därefter mer specifikt i anslutning till de övriga fem faktorerna kommunikation, resurser, respekt, kunskap och rättvisa (se figur 1). Slutligen redovisas respondenternas synpunkter på potentiella möjligheter till förbättringar som kan bidra till att öka tilliten till systemet.

5.1 Bristande tillit till följd av osäkerhet

Vi bad respondenterna att reflektera mer övergripande över inventeringssystemet och dess olika delar (figur 2), samt vad de eventuellt skulle ändra på om de fick möjlighet. Av intervjuerna framkommer det att det är svårt att skilja på rovdjurspolitiken, rovdjursförvaltningen och inventeringssystemet. Tilliten till systemet hänger till viss del samman med såväl politikens utformning och roll, den regionaliserade förvaltningen, de olika myndigheterna, men även enskilda tjänstemän, i både positiv och negativ bemärkelse. Sammantaget bidrar dessa aspekter till att skapa osäkerhet, vilket i sin tur leder till att tilliten till inventeringssystemet utmanas.

Politikens otydliga roll

I de flesta av intervjuerna framkommer det att respondenterna uppfattar den övergripande politiska viljeinriktningen som vag och kortsiktig. Det är stor risk att politiskt fattade beslut inte överlever ett regeringsskifte, vilket i sin tur kan medföra tvära kast för de som berörs av besluten. Politiska kompromisser har också skapat otydliga direktiv till myndigheterna som därmed fått stort utrymme att göra sina egna tolkningar. Det påverkar, enligt en respondent för Fåravelsförbundet, näringarnas förutsättningar att planera långsiktigt.

”Här finns det en annan viktig parameter och det är att vår näring påverkas av politiska beslut. Över tid så har det varit så att de här frågorna har förhandlats bort, mer eller mindre viktiga beroende på regeringskonstellation och då har det också, i textmassa från regeringen gått ut lite luddigt som då har gett utrymme för bland annat att Naturvårdsverket kunnat göra sina egna tolkningar. Så man har varit otydlig i sammanhang också som då har gett utrymme för tolkningar och man har inte stått upp sen då tolkningar har dykt upp. Regering eller departement har inte stått upp för vad det egentligen säger... man har inte försvarat innehållet.” (Representant för Fåravelsförbundet)

Det förekommer också i flera av intervjuerna kritik mot avsaknaden av helhets- syn, dvs. att målet är att de stora rovdjuren ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, *samtidigt* som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. En respondent

för Fäbodbrukarna vänder sig mot sektoriseringen som påverkar tilliten till systemet, eftersom det är de som berörs av besluten som får ta konsekvenserna av avsaknaden av helhetsperspektiv.

”Jag vänder mig väldigt emot att man tar beslut i olika stuprör och sedan får man inte ihop det i slutändan.” (Representant för Fäbodbrukarna)

En konsekvens av ett otydligt politiskt mandat är också enligt en respondent från Viltskadecenter att systemet blir oförutsägbart, vilket i sin tur påverkar tilliten till systemet.

*”... de här lite oförutsägbara besluten uppifrån gör också att man får väldigt dålig tillit till systemet och att man tappar i tillit där man säger att man ska vara förutsägbar och det där blir ju inte förutsägbart tycker inte jag. Så det tycker jag är ett av de stora hoten i stort och som kan bli en stor utmaning för det påverkar ju allting annat som sker.”
(Representant för Viltskadecenter)*

Oenighet om regionaliseringens för- respektive nackdelar

En annan aspekt som kommer fram i samtliga intervjuer är frågan om var makten i systemet ligger, men även var den bör ligga. Naturvårdsverket arbetar med regionalisering av rovdjursförvaltningen i linje med riksdagens beslut i december 2013. Som ett led i detta har Naturvårdsverket delegerat rätten att fatta beslut om skydds jakt på björn, järv, lodjur och varg till samtliga länsstyrelser (utom Gotland) enligt riksdagens beslut om en ny rovdjursförvaltning. Naturvårdsverket har även delegerat rätten att fatta beslut om licensjakt på björn och lodjur samt vissa år även varg under förutsättning att antalet föryringringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna. Förvaltningen som ska vara adaptiv och bygger på förvaltningsplaner för rovdjuren anger ramarna för förvaltningen även på regional nivå. Vad gäller inventeringssystemet är det Naturvårdsverket som är den nationella jakt- och viltförvaltningsmyndigheten med ansvar för att granska och fastställa inventeringsresultaten för de stora rovdjuren samt meddela föreskrifter om hur inventeringsarbetet ska genomföras. Länsstyrelserna ansvarar för att samråda kring och genomföra inventeringsarbetet i respektive län.

I intervjun med naturvårdsorganisationerna framkommer en skarp kritik mot regionaliseringen eller decentraliseringen av rovdjursförvaltningen. Trots att det i andra sammanhang upplevs som positivt menar man att det i rovdjurspolitiken är direkt kontraproduktivt.

*”Det är väldigt intressant det där med decentralisering, jag menar att den är väldigt positiv normalt sett, att decentralisera beslutsfattande. Men i det här är det totalt kontraproduktivt. Jag har ingen bra mening för det men jag skulle vilja ha ett bra uttryck för det så att man kan bemöta de här påståendena om att föra ut det lokalt för att det fyller ingen som helst funktion. Det borde vara centraliserat.”
(Representant för Naturvårdsorganisation).*

En anledning till kritiken, är enligt naturvårdsorganisationerna, att det finns en risk att inventeringsresultaten kommer i orätta händer och att det i sin tur leder till illegal jakt.

”Ja, när det gäller tillit då så upplever jag att de spårningar som görs läggs ut lite för godtyckligt så där på den här RovBase så att folk som kanske inte bör se vart de här vargarna rör sig kan lokalisera dem. Det tycker jag att man borde ta tag i och jag har pratat med Länsstyrelsen i ett av varglänen och de säger då att ”Vi ska vara transparenta” och då undrar jag för vem?” (Representant för Naturvårdsorganisation)

Företrädare för brukarorganisationerna är av en annan uppfattning. Flera av organisationerna menar att förvaltningen inte regionaliserats i tillräckligt hög omfattning eftersom förvaltningen inte tar hänsyn till regionalt fastställda mål och förutsättningar utan väger in situationen i angränsande län eller i landet i sin helhet.

”Jag skulle vilja ha ner besluten ner till regional nivå och det var tänkt i viltförvaltningssystemet att det skulle ner men sedan har man då... om vi tar vargen, (...) helt plötsligt kan vi inte få till en licensjakt därför att vi inte har uppfyllt målen som Naturvårdsverket har satt men vi har gott och väl nått målen som vår egen Länsstyrelse och viltförvaltning har sagt vara rimligt. Där någonstans blir det fel och det blir en inlåsningseffekt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”Vi fick 7 (lodjur i tilldelning på licens jakt, författarens förtydligande) nu i hela länet och vårt län är jättestort om man säger i yta i förhållande till stammen och vår uppfattning i delegationen var att med tanke på att vi har 12,5 (föryngringar författarens förtydligande) inventerat och att vi har satt en miniminivå på 7 tror jag, men vi ligger långt över på de godkända inventeringarna där borde man ha en hög siffra på licensjakt och när vi nu inte får det, ja då ökar ju inte trovärdigheten om du förstår vad jag menar? Det är så det är.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

”Vi har ingenting att säga till om i det här och när vi då får skjuta 7 lodjur när vi har borttät 120–150. (...) Det är som att spotta i havet samtidigt som vi har angrepp hela tiden.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

Att det blir en alltför stor skillnad mellan nationella och regionala mål och förutsättningar påverkar möjligheterna att styra i den riktning man vill.

”Det här är en väldigt viktig aspekt ur acceptansnivån eftersom det inte blev någon vargjakt över huvud taget i år då kokar det väldigt mycket i väldigt många led att det inte blev någon jakt. Det föder illegal jakt och tankar som ”lyssnar inte myndigheterna på våra problem så får vi fixa det här själva” och i min värld så är det den sämsta utvägen för då kan vi inte styra det här alls men vi är där och jag är inte förvånad om det kommer att öka.” (Representant för Fåravelsförbundet)

En representant för Lantbrukarnas Riksförbund menar till och med att utvecklingen trots besluten om regionalisering har gått i motsatt riktning, och att det bland annat beror på osäkerhet i inventeringsresultaten som leder till att man har olika uppfattningar om hur många djur det egentligen finns.

”Utvecklingen i det här om jag säger så ur ett historiskt perspektiv det är att makten alltmer förskjutits mot Naturvårdsverket. Alltså vi i Viltförvaltningsdelegationen sitter som några jävla dockor som sitter fast i snören och om vi säger att vi vill ha en viss mängd eller en miniminivå som vi tycker är rimlig så accepteras inte den av Naturvårdsverket för att de har helt andra siffror för att de vill trycka ut lodjur- och vargstammen i hela södra Sverige och det gör det att vår uppfattning av vad vi tycker är rimligt i länet inte hänger ihop med varken mellersta rovdjursområdet eller Naturvårdsverket och det gör att det inte spelar någon roll vad vi säger.”
(Representant för Lantbrukarnas Riksförbund).

Om det råder delade meningar mellan naturvårdsorganisationerna och brukarorganisationerna om graden av decentralisering och dess konsekvenser lyfter tjänstemän vid länsstyrelsen och personal vid Viltskadecenter behovet av regler och riktlinjer för inventeringarna för att skapa ett gemensamt regelverk över hela landet. Här ses det, i likhet med naturvårdsorganisationerna om än av en annan anledning, som en fördel med central styrning för att man ska få till ett enhetligt inventeringssystem över hela landet.

”Det är bra att det finns en nationell myndighet som sätter gemensamt regelverk för det här för annars så vore det här systemet tämligen ohållbart, då skulle man ju inte få jämförbara siffror överhuvudtaget så det tycker jag är ett krav för att man ska kunna genomföra en sådan här nationell inventering, så det är bra.” (Representant för Viltskadecenter)

”Sedan kan jag ibland tycka just då att problemen är att kommunicera med Naturvårdsverket men jag tror att det är väldigt bra att man har en stark central styrning därför att annars gör ju vi på 21 olika sätt på våra Länsstyrelser.” (Representant för Länsstyrelsen)

Av intervjuerna med tjänstemän vid Naturvårdsverket framkommer det att systemet fortfarande är under utveckling och att det fortfarande råder viss oklarhet om hur och på vilket sätt som ansvaret kan delegeras mellan olika nivåer givet att det övergripande ansvaret ligger på Naturvårdsverket. Så länge som dessa oklarheter råder, föreligger även osäkerhet bland de som berörs av besluten.

”Det är så lätt att säga att ”vi har regionaliserat!”, men vi har fortfarande ett nationellt ansvar och vi har inte alltid landat i det där hur vi ska ta det där nationella ansvaret och det är klart att när vi vill närma oss frågorna blir det ju förändringar och lite oro i leden.” (Representant för Naturvårdsverket)

Varierande grad av tillit till myndigheter och tjänstemän

I flertalet intervjuer framkommer en högre grad av tillit till Länsstyrelserna jämfört med Naturvårdsverket.

”... men generellt för vårt län kan jag säga att står det Länsstyrelsen på någonting så är det högt och bra förtroende, står det Naturvårdsverket då är det tvärstopp alltså. Det är en otrolig skillnad i inställning, vem man kommunicerar med och vem man rapporterar till.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Samtidigt upplever många det som ett problem att länsstyrelserna som är självständiga myndigheter kan tolka till exempel föreskrifter eller inventeringsmanualer olika.

*”Det ena är då Naturvårdsverket men det andra är att du har då våra 21 självständiga myndigheter, Länsstyrelserna, som då också själva skapar en liten egen variant på genomförandet och det har de rätt att göra och det i sig skapar också misstro eftersom det blir lite olika ord mellan olika Länsstyrelser. Det här är inte alls bra.”
(Representant för Jägarnas Riksförbund)*

”Jag tycker att det är en väldigt viktig del i att man måste följa upp att myndigheten verkligen gör som besluten är tagna för många gånger så ligger det och bollas, ”ja men det har Naturvårdsverket sagt, det har regeringen sagt” och så ska Länsstyrelsen tolka det här och jag som har rätt så mycket kontakter med olika länsstyrelser i landet ser ju att det här tolkas så olika med samma ursprungstext och där finner jag det största hotet egentligen. Nu är det inte enkelt att leva med rovdjur någonstans men går vi tillbaka till det som är beslutat i rovdjurspropositionen och den verkligen efterlevs till det som står där då har vi kommit långt.” (Representant för Fåravelsförbundet).

”Men vi kikar på det så att det blir någorlunda lika och så att inte ett län drar iväg. Det blir ändå så att när man läser kriterierna så står det en sak och sedan tolkar man på ett annat sätt. Det skulle bli väldigt spretigt om man skulle tolka det på 21 olika sätt på saker och ting.” (Representant för Viltskadecenter)

”Länsstyrelsen har ju en förmåga att göra som vi brukar och då kan det spreta iväg lite grann.” (Representant för Länsstyrelsen)

I flera intervjuer vänder man sig också mot att ansvars- och kompetensfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna inte är tillräckligt tydlig. Ibland upplevs handlingsutrymmet på till exempel länsnivå som stort, i andra fall som minimalt.

”Angående järv, Länsstyrelsen i Jämtland försöker tillmötesgå samebyar och ge dem förebyggande skyddsjakt men nej nej nej säger Naturvårdsverket, så där får ni inte göra och då står en, han som var för gammal som då vill satsa fyrahundra djur. Fyrahundra djur, det är nästan ett före-

tag, som en by tappar. Jag tycker företag som utplånas... eller en pojke, han hade inte kvar några kalvar. Ja ja men så, vi får ta nya tag nästa år... vad är det för sätt, är det tillit, hur ska man få tillit i ett sådant förfarande? Det är inte så lätt att sitta och vara ödmjuk och försöka diplomatiskt sett driva frågor när vi samebymedlemmar behandlas på det viset. Att prata om tillit och inventeringar, det tycker jag är jättesvårt. Om vi är ärliga och öppna, men de är man inte från myndighetshåll...” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund).

”Vi har exempel på ett län som hittade 27 lodjursföryngringar och det blev 22 när sedan Länsstyrelsen sammanställde det utifrån kriterier och det prutades till 18 på Valhallavägen och det skapar inget förtroende alls.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Det här medför också en uppfattning om att beslut bollas mellan olika nivåer i systemet vilket ofta är kopplat till att man inte har tillräckligt bra underlag från inventeringarna för att kunna fatta beslut. Det beror bland annat på att inventeringsmetoder som förutsätter snö inte kan genomföras under snöfattiga år.

”Speciellt när man pratar om lodjur så kan vi ha lika många lodjursföryngringar i x/y kommun som det finns i resten av länet en snöfattig vinter och de resultaten går vi till beslut på och det är ju ingen som köper det, inte ens Länsstyrelsen själva, men de ligger ändå till grund för beslutet.” (Representant för Fäbodbrukarna)

Även representanter för Svenska Samernas Riksförbund lyfter fram problem förknippade med flernivåsystemet och hur det påverkar inventeringsresultaten. Det blir enligt dem stiltje i beslutsleden när inventeringsresultaten inte uppfattas som trovärdiga och det uppstår en rädsla bland ansvariga myndigheter att fatta beslut när det råder stor osäkerhet. Handlingsutrymmet för den enskilde handläggaren krymper, vilket i sin tur skapar frustration bland de som berörs av besluten, eller icke-besluten.

”Myndigheterna i Sverige skrämmer upp varandra. De törs inte fatta ett beslut av rädsla för att bli piskade i ryggen, det blir så överbyråkratiskt. Så oavsett vem som har ansvaret så hamnar du högre och högre upp och det blir osäkerhet i systemet hela vägen ner. Och han som sedan då ska sitta vid kontakten med oss vågar i stort sett inte göra någonting. Människorna på fältet och vi som sitter här är ju enormt frustrerade.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

En respondent vid Viltskadecenter pekar också på en viss inbyggd tröghet i systemet som riskerar att försvåra anpassningen och utvecklingen till nya förutsättningar.

”I de här sakerna som måste gå genom det formella systemet i Naturvårdsverket så finns det ju en sådan tröghet i ett sådant system, jag säger inte att det är någons fel men ibland bygger man system som bara inte

kan hänga med i någon sorts utveckling som ändå sker hela tiden.”
(Representant för Viltskadecenter)

Även om tilliten till Naturvårdsverket, men även länsstyrelserna varierar till följd av oklar rollfördelning, finns inte sällan ett förtroende för enskilda tjänstemän. Till följd av hög omsättning på personal försvåras emellertid förutsättningarna att bygga långsiktiga och tillitsfulla relationer.

”Idag så har man inget som helst förtroende för systemet utan i bästa fall så har man förtroende för en enskild tjänsteman och det är som vi säger att de byts ut hela tiden och då vet man inte alls.” (Representant för Fäbodbrukarna)

”Så att säga så har vi en kille som har väldigt bra koll på örnstammen. Är det någon som hittar något skadat så lämnas det till han då och han är en entusiast.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

”De delar som Länsstyrelsen inventerar så finns det, skulle jag säga, mer svagheter tyvärr och det har lite grann att göra med att det som inventeras ideellt av olika kungsörnsgrupper, det är också samma personer som har varit ute i 40 år på samma platser och de gör på samma sätt ungefär medan vid Länsstyrelserna så byts folk ut lite då och då och man har inte samma tjänst hela tiden.” (Representant för Kungsörn Sverige)

”Vi har haft många möten och dialoger med Naturvårdsverket om hur inventeringen ska gå till och hur uppdraget ska utformas sedan är sådant väldigt tjänstemannaberoende så det beror på vem som är chef på avdelningen för tillfället, vilket gehör man får för vissa frågor och hur smidigt saker och ting fungerar.” (Representant för Naturvårdsorganisation)

Här framhålls särskilt bemötandet från tjänstemän i fält som en avgörande faktor för att skapa tillit.

”Ska det här fungera då gäller det att ha fältpersonal som skapar förtroende.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Bilden är inte entydig. En respondent för Fåravelsförbundet menar att förtroendet är lågt, nästintill obefintligt även för tjänstemän och försvårar möjligheten till förändring.

”I de här utsatta länen så är det ett lågt förtroende just nu för tjänstemän och myndigheter i den här frågan och då spelar det ingen roll vad vi än gör för folk pratar inte om detta längre för det har inte förändrat ekvationen ett dugg på alla år. Det förändrar ingenting att prata om det och vi uppmanar att ”Snälla, lägg in på SkandULV och RovdjursObsen, lägg in där så att vi får ett bra inventeringsunderlag”, men förtroendet är noll i frågan.” (Representant för Fåravelsförbundet)

Låg tilltro till hur informationen i systemet hanteras

En konsekvens av bristen på tillit är att tilltron till hur informationen från inventeringarna hanteras är låg. Eftersom man inte litar på hur informationen hanteras, alternativt vilka åtgärder som vidtas, minskar benägenheten att rapportera in resultat framförallt från enskilda observationer. Främst naturvårdsorganisationerna är rädda att informationen kommer i orätta händer.

”Det är också problem med myndigheter och offentlighetsprincipen och det är inte så lätt alla gånger att dölja. De måste besluta på något speciellt sätt att det ska vara hemligt och det är svårt, det kan överklagas och där har myndigheterna också ett problem att hantera det här. Därför blir det nog som du säger att man inte rapporterar för att man inte litar på att det...”
(Representant för Naturvårdsorganisation)

”Sedan har vi haft olika åsikter gällande hur data ska lagras där vi menar att känslig information ska inte staterna lagra på databaser i Norge. Om man använder RovBase eller annat så blir det så juridiskt krångligt för om det är svensk lagstiftning, EU-lagstiftning eller norsk lagstiftning fast de inte är med i EU och vad är det som gäller vid en sekretessprövning till exempel? Det där är inte utrett av myndigheterna vilket gör att... det pågår en hel del faunakriminalitet och uppgifterna är känsliga om var örnar förekommer.” (Representant för Kungsörns Sverige)

Brukarorganisationerna å andra sidan menar att motivet att rapportera minskar till följd av att det inte leder till någon konkret åtgärd.

”Vi har väldigt svårt att få folk att lägga in en synobservation på SkandObs-appen och där ser man direkt att ”det leder ingenstans, det tjänar ingenting till och det är bättre att de inte finns så då kan vi sköta det själva” och den tongången börjar gå ut i bygderna och det är farligt för då får vi inte in det vi behöver för ett underlag.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”Jag tror att det är 12,5 som det är inventerat just nu i sista inventeringen i Västra Götaland och bedömningen som jag och Jägareförbundet gör är att det är bort mot dubbla antalet loföryngringar och det finns ingen justering i systemet vad gäller inventeringar för sedan hamnar det i den här fördelningen på landet (...) och i förhållande till Naturvårdsverkets inställning till hur man ska fördela ut det här och när vi då inte har ett rätt inventeringsresultat så som vi ser det då blir det här riktigt... man kan säga att tilliten sjunker dramatiskt och då hänger det ihop med hela bilden med illegal jakt och om man vill tala om för omgivningen att man har lodjur, man ledsnar om man inte får jaga när vi ser att vi har mer än vad inventeringen är.”
(Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

Alternativt så avstår en del aktörer från att rapportera eftersom det saknas tillit till myndigheterna; att avstå från att rapportera ses av vissa som en politisk markering där man visar sitt missnöje med systemet.

”Hela samhället är uppbyggt på att det enda man som fotfolk här ute på skogen kan göra för att visa myndigheter eller sådana som man är missnöjd med, det är att skita i att göra det som förväntas av en att göra. ”Jag ska fan inte rapportera för det händer ändå ingenting!” och det blir en ond cirkel för att om vi inte rapporterar och myndigheterna inte har möjlighet att åka ut och inventera själva då får man inte ett inventeringsresultat som någon tror på heller. Det är jättetydligt.” (Representant för Fäbodbrukarna)

5.2 Brist på tydlig och rak kommunikation

Tidigare forskning pekar på sambandet mellan tillit och kommunikation där tillit anses vara det som håller samman relationer och även är smörjmedlet i all kommunikation. Hur kommunikationen mellan de aktörer och organisationer/institutioner som är involverade i inventeringar av stora rovdjur fungerar, antas således påverka tilliten till inventeringssystemet. I studien fick respondenterna reflektera kring frågan: Hur ser kommunikationen ut idag mellan olika nivåer?

I fokusgruppen med Naturvårdsverket framkom att förutsättningarna för kommunikation och hur den kan förbättras ofta diskuteras i anslutning till hur myndigheten kan återkoppla till de som rapporterat in observationer.

”Vi pratar ofta om hur kommunikationen ska förbättras och att man bland annat ska få återkoppling när man gör en observation och att svaret också förklarar om observationen inte kommer att kontrolleras och varför det i så fall är så. Det är viktigt att människor är delaktiga i inventeringsarbetet, ”Varför räknas inte min bedömning eller observation in?”, att man blir tydligare med det och vad som händer med min observation.” (Representant för Naturvårdsverket)

Trots ambitionerna att öka delaktigheten uppfattas kommunikationen ofta som enkelriktad, uppifrån och ner, och inte alltid som empatisk och inkännande. I intervjuerna länkar till exempel ofta respondenterna från de olika brukarorganisationerna samman hur kommunikationen sker med respekt och respektfullhet (se 5.4).

”Man måste få mer kommunikation underifrån och uppåt för att som det är nu så är kommunikationsvägarna i huvudsak uppifrån och ner och vi får liksom anpassa oss till det. Då blir det kontraproduktivt och får motsatt effekt.” (Representant för Fäbodbrukarna)

”Nej, jag kan inte säga att vi får jättemycket information. Det känns inte så och det fastnar på Länsstyrelsen hos de som jobbar med det.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

”Man måste försöka förstå när man kommit ut och det blivit rovdjursangrepp. De flesta lantbrukare som jag pratat med upplever inte de döda djuren utan de sargade och sårade som det värsta.” (Representant för Fåravelsförbundet)

En respondent från Viltskadecenter menar att avsaknaden av kommunikation med myndigheterna inte är personberoende utan beror snarare på hur förvaltningssystemet är utformat och de roller som olika tjänstemän har i systemet.

”Jag kan inte riktigt beskriva det men det är mycket mer lättsam kommunikation med Länsstyrelserna och den fältpersonalen än vad det faktiskt är med Naturvårdsverket, sedan kan jag inte riktigt svara på varför det är så. Det sitter jättemånga, trevliga och lättarbetade människor där så att jag tror snarare att det här är kopplat till systemet.” (Representant för Viltskadecenter)

Eftersom Viltskadecenter är den enhet som utbildar och informerar om hur inventeringen för de olika rovdjuren ska utföras finns ett behov av klara och direkta direktiv från Naturvårdsverket för att de på ett enkelt och pedagogiskt sätt ska kunna förmedla informationen vidare. Så är inte alltid fallet, enligt en respondent från Viltskadecenter.

”Det är ju fler sådana här beslut som man har fått trycka dem på, ”Hör ni, vi tycker att ni borde säga detta till Länsstyrelsen. Jag kan säga det men då...”, det har varit fler gånger som jag sagt ”kom igen, informera om det här för snart kommer det att bli snack uti länen” för att de hör att det händer saker och det bara tar månader efter beslut och de går inte ut med informationen och till slut så blir man så här, ”får jag säga någonting?” jag har vetat om det länge och då ska jag liksom kommunicera det med folk och sedan sitter man på information som man inte vet om man får säga och då har jag verkligen försökt pusha dem till ”nu får ni ta och informera om det här, för jag kan inte kommunicera här om inte ni är ärliga med vad som händer.” (Representant för Viltskadecenter)

Då Sverige och Norge samarbetar kring inventeringen av rovdjuren händer det ibland att Viltskadecenter får information via Norge som inte nått fram via Naturvårdsverkets kanaler. Här menar en respondent från Viltskadecenter att Naturvårdsverket måste bli bättre på att kommunicera vad det är som gäller.

”Även om man pratar med en person på Naturvårdsverket ibland så kan man höra någonting annat från Norge till exempel som har pratat med Naturvårdsverket och då vet inte vi, ”Vad är det nu som gäller?” så de måste bli bättre på att skriva ”Det här gäller nu!”, så att alla vet det.” (Representant för Viltskadecenter)

Det är flera aktörer som efterlyser raka och tydliga besked för att dels förstå innehållet i olika beslut, dels att öka viljan att bidra till systemet.

”Så om man fick lite klarare besked, framför allt de beslut som blivit tagna och att de efterlevs så skulle det underlätta betydligt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”Där kan också feedbacken, hur du uttrycker dig, vara otroligt viktigt för att det ska accepteras, avslaget om man ska säga så.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Att pedagogiskt förmedla den viktigaste informationen och samtidigt öka förståelsen till varför systemet, med tillhörande metodik, ser ut som det gör idag verkar vara den stora utmaningen.

”Jag kan känna att de stora utmaningarna kanske inte ligger i det praktiska arbetet utan snarare att sammanföra olika intressen och att få folk involverade och förstå vad inventeringsmetodiken handlar om och sådana här saker som hur tolkar man inventeringen också för det där märker jag nu också när vi håller på med översynsarbetet att det vi tycker att vi förklarar bra och varför man gör olika saker det är inte alltid att man når fram till varför vi ska plocka DNA i de här områdena.” (Representant för Viltskadecenter)

5.3 Brist på resurser tär på tilliten

Tillit kan påverkas om resurserna uppfattas vara ojämnt fördelade. Tilliten kan givetvis också påverkas av om det inte finns tillräckligt med resurser i systemet, vilket i sin tur kan ha en effekt på både kvalitet och genomförande. I intervjuerna efterfrågar särskilt de respondenter som är direkt involverade i inventeringsarbetet mer resurser in i systemet i form av såväl direkta ekonomiska medel som personal.

”Men när de är en stor koncentration och de blir särskiljningar, så har ju Länsstyrelsen inte personal för att särskilja flera individer eller föryringringar, i områdena i ett län... För de kan ju hända att du måste särskilja i flera samebyar under en och samma dag och då finns det inte personal till det. Och då är det ju systemet helt förkastligt.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

”... men just att få tillräckligt med inventerare är en svårighet.” (Representant för Kungsörn Sverige)

”Det är sådant dribblande man får hålla på med när pengarna inte riktigt räcker.” (Representant för Länsstyrelsen)

”Jag tror ju att själva inventeringens kvalitet, oavsett vem som gör den är nog relativt god. Problemet är väl att det är lite organisatoriska svårigheter och brist på folk.” (Representant för Naturvårdsverket)

Inventeringen är krävande och tär på tilliten till systemet när resurserna inte anses tillräckliga för att utföra de åtaganden som ligger inom det respektive ansvaret.

”... om du hittar en viss mängd troliga järvlyor, så går det ju en bortre gräns hur många du kan övervaka och då blir det ju ingen mer inventering så att säga. Man har inte möjlighet att söka fler lyor eftersom det är nog så tidsödande att hålla på och försöka dokumentera de man har hittat till idag.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

”... det är resurskrävande som sagt. Vi är många som nästan sliter ut en föryngring. Vi är på dem flera gånger i veckan för att de kan ha gått åt ett håll... det känns så.” (Representant för Länsstyrelsen)

Förutom att bristen på resurser och personal kan få ekonomiska konsekvenser för de som berörs av rovdjuren, blir underlagen för beslut bristfälliga när till exempel länsstyrelser måste prioritera mellan vilka arter som ska respektive inte ska inventeras. Det faktum att man är beroende av ideella krafter gör också datainsamlingen sårbar för händelser som man inte har inflytande över.

”Det får allvarliga konsekvenser. Det kan vara att byar inte har råd att inventera som man skulle behöva göra. Renskötseln kräver ju hundra procent, de här är ju utöver det.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

”Det är väldigt mycket ideellt arbete bakom kungsörnsinventeringen och den stora delen av kungsörnsinventeringen inventeras gratis i Sverige till skillnad från de andra rovdjuren som är med i rovdjurspolitiken. (...) Det går inte att få samma omfattning och det skulle vara extremt dyrt om staten skulle göra samma sak som vi gör och det borde man värna om och istället uppmuntra.” (Representant för Kungsörn Sverige)

”Pengarna räcker inte till rovdjursinventering. Pengarna är för snålt tilltagna och de räcker inte till i södra Sverige där vi använder kameror för lodjursinventering och även för att det kostar så mycket för att göra en bra kungsörnsinventering. Så trots att vi inte inventerar någonting annat än kungsörn och lo så räcker inte pengarna till utan vi får hela tiden tänka oss för så att pengarna räcker för att inte gå back...” (Representant för Länsstyrelsen)

Utöver att tiden är knapp uttrycker särskilt de resurssvaga organisationerna, en svårighet att göra sin röst hörd i samma omfattning som större organisationer och myndigheter pga. en begränsad ekonomi.

”Sedan är det en viktig sak för oss fåbodbrukare som jag har märkt mycket när man jobbat med det här och det är att vi inte alls har de ekonomiska resurserna så att vi kan skicka folk så att vår kompetens kommer dit den ska utan det jobbet vi gör när vi åker på möten och så vidare, det finansierar vi själva och får ingen ersättning för förlorad arbetsinkomst och sådana grejer. Vi har inte möjligheter att betala som till exempel större organisationer och myndighetspersonerna har och det gör att vi ständigt är i kölvattnet efter dem.” (Representant för Fåbodbrukarna)

“Vi lägger ner hur mycket tid som helst och får inte ett öre, vi har inte ett öre i arvode för det arbetet som vi gör utan det är rent engagemang...” (Representant för Naturvårdsorganisation)

Oron kring de tillgängliga resurserna i inventeringssystemet är stor, oavsett om det gäller brist på personal eller pengar i form av ersättning för rovdjursangrepp.

”Någonstans i den här kråksången så måste man ifrågasätta ”Hur mycket får rovdjuren kosta samhället totalt?” och då är det du och jag som skattebetalare som är med och betalar det.” (Representant för Fåravelsförbundet)

5.4 Brist på respekt leder till bristande tillit

Att bristen på respekt också påverkar tilliten till inventeringssystemet framkommer tydligt, särskilt i intervjuerna med brukarorganisationerna. Det handlar enligt en av respondenterna för Fäbodbrukarna om att trots upplevda problem och att djurägare lägger ner mycket tid för att leta efter djur, minimera störningar och vidta förebyggande åtgärder möts de inte av respekt. Det är snarare motsatsen som råder.

”Det känns som att vi som har problem med rovdjur och som faktiskt mister våra djur och lägger timvis på det här för att hitta djur och för att lösa störningar och sådant, vi blir inte respekterade och lyssnade på och vår kunskap tas inte heller tillvara utan man kör över oss helt enkelt och då får man inte till tilliten.” (Representant för Fäbodbrukarna)

Även respondenter från rennärigen pekar på avsaknaden av respekt, inte minst för den kunskap sin renskötarna besitter.

”Verkligheten är ju såhär när det gäller inventeringen att, det vi säger har precis noll värde. Allt som vi har sett måste en naturbevakare ha sett för att det ska gälla, precis allt, annars är det precis noll. Så att respekten är precis noll.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

Här pekar respondenter som företrädar Svenska Samernas Riksförbund inte minst på förekomsten av det som brukar definieras som strukturellt våld, där våldet är inbyggt i strukturer och kan identifieras genom orättvisa eller ojämlika förhållanden i samhället. Förhållanden som i sin tur skapar olika förutsättningar i livet, genom att man till exempel inte har eller ges möjlighet att bestämma över de resurser som man är beroende av (se till exempel Galtung, 1990; Sehlin MacNeil, 2017).

”I det fall nu en myndighet skulle vilja jobba med förtroende så bör man i alla fall ta åt sig den forskning som finns idag (...) om rasism, som verkligen kan vara en ögonöppnare om man vill ta till sig det man får höra. Ett exempel är ju att de föreskrifter och de förhållningssätt som man använder i rovdjursförvaltningen de är en form av strukturellt våld. Bara det här att man inte tillåter oss som har kunskapen, är på plats, kan området och har ansvaret för våra djur också få fastställa hur mycket rovdjur det är i området.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

En respondent för en jägarorganisation pekar också på behovet av att öka respekten för de uppgifter som allmänheten lämnar in vilket påverkar motivet att lämna in uppgifter.

”Uppmuntra folk och det tror jag att vi kan göra om vi pratar och att man visar större respekt för medborgarnas inlämnade uppgifter och använder dem. Då kommer vi också att komma till att det kommer in mer och man kommer att tro på dem.” (Representant för Jägarnas Riksförbund)

En respondent vid Viltskadecenter identifierar bristande respekt mellan myndigheter, men även mellan myndigheter och de människor som på olika sätt är berörda av inventeringssystemet.

”Även om jag säger till Länsstyrelsen att ni måste göra så här enligt instruktionerna så måste ju jag behandla människor med respekt annars så får man ju inget förtroende. Naturvårdsverket är inte alltid bra på att behandla med respekt så det saknar jag.” (Representant för Viltskadecenter)

Företrädare för de olika näringarna efterlyser en djupare förståelse för näringarnas vardag och den förlust som de utsätts för när ett eller flera rovdjur river del av eller en hel djurbesättning.

”Där är den här respekten inför vad som har hänt och respekten för vad människan har byggt upp och vad den förlorar. Försök att göra det bästa av situationen och kom inte bara med dumma lösningar som inte fungerar utan försök att se vad som kan göras. Även om de måste ha förslag så skulle de också kunna se vad som är rimligt också. De måste ha en kunskap om vad som fungerar och hur det är möjligt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”... man måste lyssna på de som har problem och att man tar problemen på allvar för vi hittar inte på att vi är uppe på nätterna och letar skadade tamdjur och jobbar antingen på ett vanligt jobb eller håller på med skörd om dagarna, det är ingenting som vi hittar på utan det är faktiskt så det är och så länge man inte tar det på allvar så kommer man inte få förståelse för någonting i den här förvaltningen eller inventeringen och så vidare.” (Representant för Fäbodbrukarna)

”Man har ju ingen respekt för den skada som rovdjuren faktiskt gör. Dessutom har vi en tredje part som bara tittar på rovdjurens välbefinnande och antal utan att ta ansvaret och kostnaderna som de faktiskt orsakar oss. När man tänker på tillit och respekt så ska man ju faktiskt också visa det ömsesidigt och vi anser att vi inte har den hjälpen.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

5.5 Kunskapsbrist medför undermåliga beslut

En aktiv kunskapsutveckling präglad av respekt för olika kunskapssyner anses spela en viktig roll för att skapa förutsättningar för en tillitsfull relation mellan aktörer i ett förvaltningssystem. Flertalet av respondenterna är starkt kritiska till att olika former av kunskap inte integreras i inventeringssystemet. En respondent för Svenska Samernas Riksförbund menar till exempel att tilliten till systemet, men även till de involverade aktörerna, minskar eller är obefintlig, när kunskapen inte tas tillvara eller att den måste vidimeras av tredje part för att anses giltig.

”Att inte vi blir trodda med vad vi hävdar utan att tredje part ha vidimerat det är ohållbart och där måste man visa respekt och tillit inför rennäringens kunskaper och åsikter.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund).

Kritiken omfattar även synen på allmänhetens kunskap, särskilt i rovdjurstäta områden.

”Man skulle önska att det fanns någon flexibilitet i att tillräckligt många människor har observerat lodjur och bekräftar att det skulle gå att lita på sådant, annars vet jag inte hur vi ska klara av det...” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

”Det känns på något sätt att myndigheterna inte litar på de människor som bor i de här rovdjurstäta områdena, de vågar inte be om information om var de olika djuren befinner sig för då tror de att de genast blir bortplockade.” (Representant för Fäbodbrukarna)

En konsekvens av bristande tillit och avsaknad av kunskapsintegration är förutom att tilliten undermineras än mer, att de berörda näringarna drabbas ekonomiskt.

”Ju större brist i förtroende desto mindre rapporter skickar folk in frivilligt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”Hela förvaltningen bygger på inventeringar och på skaderesultat. Slutar vi att rapportera in observationer och skador, som det är väldigt vanligt när folk helt enkelt inte orkar rapportera skador för att de inte blir trodda, då blir det bara en massa jävla krångel av det och i slutändan blir det så att rovdjuren och andra faktorer, de påverkar vår verksamhet och det gör att vi minskar i storlek så det är inte lika många som håller på och kanske inte har samma djurantal. Det innebär också att det blir mindre skador för att vi ändrar vårt beteende i förhållande till rovdjuren som gör att vi får mindre skador. Därför låter vi inte lika mycket och vi exponerar inte lika mycket djur för rovdjuren vilket gör att siffrorna ser bättre och bättre ut och vi har aldrig haft så lite skador idag än nu, det får man höra hela tiden.” (Representant för Fäbodbrukarna)

”Många företag har slagits ut, många ungdomar har valt att avsluta sina liv. Det får sådana konsekvenser för de flesta, för ingen vill något hellre än att driva sitt företag.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

I flera av intervjuerna framkommer även avsaknad av lärande i systemet, att erfarenheter i ett område inte överförs till andra områden. Enligt en respondent från Fåravelsförbundet tycks det råda vattentäta skott mellan länsstyrelserna vilket påverkar erfarenhetsutbyte och i sin förlängning även tilliten till inventeringssystemet.

”Då vi började få problem med, framför allt vargen, så upplevde vi hela tiden problemställningar som återkom och återkom. Sedan har det skapat vissa erfarenheter, kunskapsmässigt och i övrigt också. Vi ser exakt samma sak hända då det blir en etablering av ett vargrevir någon annanstans i Sverige. Så fortfarande, trots att mycket svar på gåtor som uppkommer i andra delar av Sverige så finns svaren redan men då ska man sitta på en enskild Länsstyrelse eller som enskild tjänsteman och uppfinna hjulet igen då vi redan har en tämligen bra kunskap.” (Representant för Fåravelsförbundet)

En respondent från Viltskadecenter är inne på liknande tankegångar, även om respondenten manar till eftertanke innan man gör några större förändringar.

”Om man får höra talas om någonting bra, vilket ju då är bra att man tar in sådana erfarenheter, så kanske man ska tänka igenom vad konsekvenserna blir av att vi går över till det här. Så att det är ju både erfarenhetsutbyte och eftertanke.” (Representant för Viltskadecenter)

Det framkommer i intervjuerna att det råder kunskapsbrist även på myndighetsnivå.

”Det är också ganska krångligt att förklara det här med järvresultatet hur man kommer fram till de här siffrorna med tre års medel och sådana saker och det finns ju en viss okunskap även bland handläggare på Länsstyrelsen, har jag upptäckt tyvärr. Att man inte riktigt vet hur det här resultatet räknas fram och det är ju lite olyckligt.” (Representant för Naturvårdsverket)

Eller att det inte alltid är så noga vad som rapporteras.

”Vi upplever väl att myndigheterna, i det här fallet Naturvårdsverket, är mer intresserade av att en siffra fylls i i en tabell än att siffran i sig är korrekt... Alltså att det inte gör så mycket att det är det ena eller det andra eller att det stämmer men det måste i alla fall vara ifyllt.” (Representant för Kungsörn Sverige)

Däremot kan en god kunskapsgrund ge bättre förutsättningar att skapa förståelse för den information som man vill nå ut med.

”... att veta vad man pratar om, att man har fakta och att man ska kunna ställa kritiska frågor för att då kan man möta dem på andra sidan som kanske tycker sig veta många gånger men inte vet och inte har någonting bakom sig. Det är ett sätt att agera också tycker jag, det kan vara svårt

ibland men att ha det som målsättning i alla fall.” (Representant för Naturvårdsorganisation)

”Jag tänker att det återigen är det här med att se till att ta till vara på folks kompetens och lyssna på folk oavsett om det är oss eller Länsstyrelserna eller olika intresseorganisationer och ifall de ska ha en adaptiv process att de gör den i rätt ordning och inte håller på att ta förhastade beslut innan utan verkligen jobba på förankringen och lyssna på människor som har kompetens och kunskap om de här olika grejerna på olika nivåer så tror jag att tilliten kommer att öka och också att man grundar besluten i den typen av kunskap så att man har någon typ av evidensbaserad men också vad fungerar på riktigt då kommer det bli mer framgångsrikt tror jag. I båda att få med folket och att få bättre data. Det känns rätt så självklart egentligen. Jag tror att om man har den grundinställningen så kommer också de andra sakerna att bli bra. (...) Den typen av respekt ska finnas på alla nivåer.” (Representant för Viltskadecenter)

5.6 Orättvis fördelning av kostnader och nytta

Tidigare forskning har konstaterat att tillit är beroende av att de involverade aktörerna uppfattar att det råder rättvisa procedurer, samt att alla behandlas lika när till exempel beslut ska fattas. I intervjuerna framträder två olika exempel på avsaknad av rättvisa eller likabehandling som kan anses påverka tilliten till systemet. Det ena gäller hur kostnader och nytta fördelas mellan aktörer och det andra rör ersättning för det arbete som utförs inom inventeringssystemet.

En respondent från Svenska Samernas Riksförbund menar till exempel att det är renskötarna som får stå för kostnaderna i systemet, även genomförandet av inventeringarna, vilket anses orimligt.

”Vi får inte betalt för rovdjuren, vi får inte betalt för att inventera rovdjuren och likt förbaskat så är det ju vi som föder dem.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

”Men man kan ju säga att metodiken är ganska orättvis för vi är ju liksom tvingad att inventera och myndigheterna de gör ju ett arbete.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

En respondent från Fåravelsförbundet är inne på ett liknande spår och menar att en av konsekvenserna är att det drabbar livsmedelsföretagen orimligt hårt.

”Där tror jag att vi har ett väldigt stort jobb att göra, att vi får de här olika besluten att ta hänsyn till varandra och saxa i varandra som ett kuggjul. Man kan inte ha hur stora rovdjursstammar som helst och ha en ökande livsmedelsproduktion som måste vara lönsam därför att det finns ingen idag som kan driva ett företag med för stora risker.” (Representant för Fåravelsförbundet)

Den andra aspekten som framkommer i intervjuerna är att vissa organisationer, som i det här fallet naturvårdsorganisationerna, förväntas bidra till inventeringssystemet och till inventeringarna på sin fritid, medan andra organisationer har personal som kan utföra uppdrag på arbetstid, något som uppfattas som orättvist.

”Jag hade ett samtal med NN på Naturvårdsverket angående det här och han känner inte till att Rovdjursföreningen var fråntagen pengar och det finns fler intresseorganisationer som inte får någonting, ändå begär Naturvårdsverket när de skickar ut frågor på remiss till Jägareförbundet som har betalda tjänstemän som sitter på arbetstid och gör detta. Vi ska göra detta på vår fritid, utan ersättning och de kräver att vi ska svara på detta. Detta är orimligt i en demokrati för att vi inte spelar på lika villkor och det här är någonting som borde komma upp mer och mer att viltet i Sverige inte är jägarnas, det är hela svenska folkets.” (Representant för Naturvårdsorganisation)

5.7 Förstärkt tillit genom samarbete

Av citaten ovan går det att uttolka en rad förslag till hur man kan stärka tilliten till inventeringssystemet. Tydligare spelregler, ökad förutsägbarhet, kontinuitet och långsiktighet är begrepp som återkommer i intervjuerna. Dessutom lyfts olika former för samverkan och samarbete fram som viktiga förutsättningar för att stärka tilliten. En respondent från länsstyrelsen lyfter fram ett gott exempel där man haft ett uppstartsmöte och samlat alla berörda för ett gemensamt utbildningstillfälle.

”Något som varit lyckat som vi har gjort nu i uppstarten är att vi har haft, tillsammans med ett antal län (...), alla som inventerar och rovdjursansvariga och även en polisrepresentant. Det blev väldigt lyckat för då hittar man vägar på ett bra sätt när man får umgås och ha gemensamma möten med föreläsare. Det har varit väldigt lyckat för vår del.” (Representant för Länsstyrelsen)

Liknande upplägg återfinns för samarbete över landsgränserna enligt en respondent från Kungsörn Sverige.

”Vi har samarbetat med Norge och Finland länge och numera även Danmark, vi anordnar symposium varje år där vi träffar norrmännen, danskarna och finska inventerare och pratar inventeringsresultat, bjuder in forskare, myndigheter och så vidare för att samverka med varandra.” (Representant för Kungsörn Sverige)

En representant från Fåravelsförbundet pekar på möjligheten att lära från andra länder där man ofta tar ett underifrånperspektiv och fokuserar på dialog och samverkan istället för toppstyrning som riskerar att leda till missnöje och misstro.

”Om man tittar runt i världen på olika bevarandeprojekt på rovdjurssidan exempelvis tigrar, snöleoparder och så vidare så börjar naturskyddsföreningar som WWF att etablera en dialog med ortsbefolkning för att få framgång i det här projektet... där börjar man. Här i Sverige gör man precis tvärtom och då späder man på hatet. Det är det enda man åstadkommer och tyvärr då så har myndigheterna haft, till Naturvårdsverket och enskilda Länsstyrelser via enskilda tjänstemän, en liknande attityd och det leder inte framåt utan det leder till en konflikt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

Tydlig och rak återkoppling inom rimlig tid på olika observationer eller beslut är också något som framhålls som en viktig förutsättning.

”Så att om det då skulle flyta på lite fortare eller att förslaget blev hantelat, antingen att ”enligt rapporten så finns inte tillräckligt med data för det här, det visar tydliga tecken på det men det kanske måste utvärderas mer” eller att det blir någon form av respons tillbaka och att det inte blir någonting som står och trampar vatten då skulle det säkert bli lite bättre.” (Representant för Viltskadecenter)

Ett bra bemötande är också avgörande för att tilliten ska fungera.

”Idag har vi en bra dialog och en förståelse för situationen och i 8 av 10 fall skulle jag säga, ett bra bemötande om någonting har hänt.” (Representant för Fåravelsförbundet)

Att ta tillvara på den lokala kunskapen, allmänhetens intresse, kan också bidra till att bygga upp tilliten till inventeringssystemet och öka förtroendet för politiken.

”Jag skulle nog vilja säga – vänd på kuttingen helt, bygg på individers inrapportering och uppmuntra den. Hjälptill att ta fram ett system där man kan använda den här rapporteringen, särskilt genom viltkameror och att de är helt öppna.” (Representant för Jägarnas Riksförbund)

6 Tillit till metoderna

I det här avsnittet behandlas framförallt tilliten till de olika inventeringsmetoderna och förutsättningar att förbättra eller förnya metoderna. I samband med framtagandet av inventeringsmetoderna och de nya instruktionerna för deras tillämpning (2012–2014) tillsattes artvisa arbetsgrupper med deltagare från forskningsinstitutioner, Viltskadecenter, Rovdata, fältpersonal från länsstyrelsen och Statens Naturoppsyn i Norge (SNO). För att tillvarata nödvändig kompetens och kunskap involverades även personer från Svenska Samernas Riksförbund i varg- och björngrupperna. Resultatet från dessa grupper kom senare att ligga till grund för det som Naturvårdsverket och Miljødirektoratet i Norge sammanförde till de gemensamma vägledningar som personal på länsstyrelser samt samebyar i Sverige och motsvarande organisationer i Norge använder sig av för att inventera de stora rovdjuren (Naturvårdsverket, 2018).

6.1 Styrkor och brister med metoderna

Av intervjuerna framgår det att det finns ett stort intresse av att vara delaktig i och påverka inventeringarna av de stora rovdjuren. Det förutsätter emellertid att förutsägbarheten i metoderna ökar och att kriterierna upplevs som rimliga.

”För att få intresset och trovärdigheten på inventeringarna att öka så skulle man få den här förutsägbarheten i förvaltningen att ha rimliga kriterier, regelbundna inventeringar där man blandar in så många berörda som möjligt och att de också vet vad det ger för resultat i förväg.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

”Vi har under många år ansett att Naturvårdsverket som bevarandemyndighet inte är en bra viltmyndighet. Vi behöver en bra bevarandemyndighet på natursidan i Sverige men det går inte, har jag lärt mig också så tydligt att koordinera eller att i samma myndighet ha en kultur som handlar om att bevara och sedan ha kulturen att förvalta/bruka. Det blir två helt olika sätt man skriver regelverk på och det tror jag nog också har trasslat till inventeringstekniken och kanske också då det resultat man drar av det.” (Representant för Jägarnas Riksförbund)

Ett problem som respondenter från flera olika organisationer eller myndigheter framhåller är att det finns en tendens att vargen prioriteras framför andra arter. Det riskerar inte enbart att leda till att det låser utvecklingen av metoder för de andra arterna, men även att det kan påverka ersättningsystemet.

”Däremot är det kanske förvaltningsmässigt hetare med varg då och det gör ju att vargen låser lite grann utveckling att den får lite mer pengar jämfört med de andra arterna.” (Representant för Naturvårdsverket)

”Det är ju det man hör, att järvarna sprider sig söderut, både Dalarna och Värmland har ju en hel del, men man hör att det är varg som prioriteras

på bekostnad av att det kommer att ta längre tid att få reda på hur många järvar det faktiskt finns i de här länen söderut och det blir ett moment 22. Om de inte har inventerat järvarna så får de ju inte pengar för dem heller så det blir lite konstigt det där.” (Representant för Naturvårdsverket)

”Det är ett grundproblem som också är ganska stort i varglänen kan man säga för att då läggs alla resurser på varg och då kommer lo, björn och järv i efterhand.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

”... andra naturskyddsfrågor som jag har varit inblandad i åt till exempel Länsstyrelsen, så har de vid åtminstone två tillfällen sagt att ”Nej, vi har inga pengar till det nu för allt går till varg” så att i så fall så tycks det som att andra naturintressen, på grund av resursbrist, får backa lite för att de har varit tvungen att prioritera vargen. Det är också en sida av det hela.” (Representant för Naturvårdsorganisation)

På frågan om det är någon av inventeringsmetoderna som fungerar bättre eller sämre är det inventeringarna av lodjur och järv som framhålls som problematiska i de flesta av intervjuerna. När det gäller lodjursinventeringarna pekar flertalet av de olika fokusgrupperna på att kriterierna för hur lodjur inventeras är strikta och svåra att uppfylla och det är särskilt avståndskriterierna (AK) som skapar problem. En respondent från Svenska Samernas Riksförbund menar till exempel det är svårt att särskilja lodjur, särskilt i lodjurstäta områden.

”Avståndskriterierna ställer till det. När du har flera föryngringar och så ligger du tätt utanför kärnområden men får hela tiden känningar av det så upplever vi stora problem med att få igenom föryngringar på vår sida. Det handlar uteslutande då om lodjur... i alla fall de som de aldrig lyckas få någon föryngring på. Det ser vi som stora problem och de är ju kriterierna på stället. Sista vintern så tappade vi på en... istället för att få tre föryngringar så fick vi en... och då diffade det på tvåhundra meter.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

En respondent från Fåravelsförbundet är inne på samma linje och ser vissa paralleller med varginventeringarna. Här behövs enligt respondenten ett annat system som är mer pricksäkert.

”Med inventeringsmetoderna, framför allt på lodjur så är det så långa spårsträckor som krävs för att du ska få den godkänd och där måste det fram ett annat system för att vi vet att vi har mycket mer lodjur än vad inventeringen säger och det kan vara samma sak med vargen för att vi har sett att vissa revir har väldigt många vargar av de som är jagade, så det finns fler vargar än vad man tror.” (Representant för Fåravelsförbundet)

”Det tas ju mer och mer DNA, jag ser ju det men det måste mynna ut i några troliga värden så det är lite moment 22 i inventeringen vad gäller lodjur framför allt och jag betonar att det gäller lodjur. Vi har ju mest lodjursangrepp idag, det finns även varg men de är få, men det är ju många angrepp.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

Även respondenter som företräder myndigheterna medger att det finns problem med metodiken, inte minst mot bakgrund av avståndskriterierna, men även nya regler för bytestätheten. Enligt respondenter som företräder Naturvårdsverket finns det därför förbättringspotential inte minst i områden med täta lodjursbestånd.

”Jag tycker att inventeringsmetodiken för varg fungerar bra men inventeringsmetodiken för lodjur är lite bekymmersam här i vårt län på grund av hur de har reglerat bytestätheten och avståndskriterierna.” (Representant för Länsstyrelsen)

”Alltså det finns ju alltid förbättringspotential till exempel det här med avståndskriteriet i lodjursinventeringen och att man som underlag till avståndskriterierna använder bytestätheter som vi absolut skulle kunna se över och också undersöka hur AK fungerar i tätare lodjursbestånd, där har vi nog en hel del att göra.” (Representant för Naturvårdsverket)

I likhet med lodjuren upplever flera av organisationerna också problem med inventeringsmetoderna för järv. En respondent från Svenska Jägareförbundet pekar på att metoden med tillhörande kriterier inte är anpassade till att järven nu också finns i skogslandskapet.

”Sen när det gäller inventering av järv så fungerar inte det något bra med sådana hårda kriterier. Vi har ju fått järv ner i skogslandskapet nu och då kan man inte säkerställa de inventeringarna och det är ett jätteproblem. Där måste man se över vad man ska göra åt det.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

En representant för Svenska Samernas Riksförbund menar att de strikta kriterierna kopplade till identifiering av järvlyor inte sällan bidrar till att man stöter bort järven.

”Det är samma när vi ska hitta lyoplatser för järv. Då ska du ju tre gånger under en viss tid fara tillbaka till den där lyan. Det innebär ju att du stöter den. Många gånger flyttar hon ju och då är du på ruta ett igen.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

En respondent från Svenska jägareförbundet är inne på liknande tankegångar rörande kriterierna för järv.

”Det är ju någon form av säkerhetstänkande att veta att det är rätt och vi är säkert i elitklassen på att ha hög säkerhet och jag, generellt, tycker att det vore bättre om man skar bort så mycket som möjligt och ifrågasatte ”hur stor är risken att det ändå blir fel, och gör det något?” för man hör på järv så har forskare sagt att alla järvrevir är upptagna i fjällområdet och till och med de som har forskat säger att en järvfarmor eller mormor låter sina avkommor vara inne i hennes revir så det är mycket tätare än vad man tror och det där går då aldrig att särskilja om man har vissa kriterier. Jag tror att man ska vara väldigt vaksam på då sådan information börjar sippra ut

från forskare, då blir ju också tilltron till resultaten oerhört mycket lägre.”
(Representant för Jägarnas Riksförbund)

Eftersom man numera använder sig av DNA för att särskilja mellan olika järv-arter anser en respondent från Viltskadecenter att man i alla fall har kommit ifrån den problematik som är förknippad med lodjursinventeringar.

”Eftersom vi också använder DNA för att särskilja så tycker jag att särskiljningarna är robusta om man jämför med andra arter där man kanske använder AK. Där får man ju kanske räkna med ett större fel än om man använder DNA. Så jag tycker att den modellen man använder idag, själva metodiken, är robust anser jag utifrån det jag vet.” (Representant för Viltskadecenter)

Ytterligare en svaghet som påpekas av flera av de intervjuade grupperna är det faktum att vi går mot ett varmare klimat med färre snörika vintrar och därmed en svårighet att inventera de rovdjur som kräver snöbelagd mark under inventeringssäsongen. De intervjuade aktörerna är eniga om att metodiken måste förnyas och anpassas till de barmarksförhållanden som blir mer och mer vanliga och som försvårar spårningen. De är inte minst nödvändigt för att inte rovdjurspopulationerna ska underskattas och försvåra beslut vad gäller ersättningsystem och licensjakt.

”Inventeringssystemen, särskilt för lodjur, så är det svårt att inventera i södra delen av länet där vi har mycket barmark på vintern...”
(Representant för Fåravelsförbundet)

”Det stora problemet i inventeringen så som det varit historiskt, det är det att vi inte har snö. Jag kan säga det hur många gånger som helst och det innebär att vi inte hittar alla och får inte den sanna bilden och för framför allt lodjur och då får vi felaktiga siffror i systemet och då hamnar vi i att ha en tillit och trovärdighet som sjunker dramatiskt när vi inte får jaga.”
(Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

”Det som tidigare nämnts och det som konstaterats är att vi förmodligen inte kommer ha mer snö i framtiden så att en viktig del i att se till att man hittar nya inventeringsmetoder som är trovärdiga och fungerar.”
(Representant för Svenska Jägareförbundet)

”Jag ser det på det sättet också att om man går ner till nivån inventering och då lodjursinventering, det är ju en utmaning med klimatet och att varje höst börja oroa sig för hur inventeringen ska gå i år. Kommer vi att kunna inventera, kommer vi i mål med det, kommer vi i mål med järvinventeringen och om vi inte kommer i mål, kommer vi att kunna övertyga Länsstyrelsen om att i år var det ett år som man kan kalla för ett § 5-år och att man inte har kunnat inventera. Om du sedan får igenom det att det är ett § 5-år så när den slutliga redovisningen av rovdjursstammarna redovisas så är de områdena tomma och då redovisas de som tomma från Naturvårdsverket. Att det inte finns några rovdjur i området även fast de

har ett uppdrag om att de ska göra en populationsuppskattning av rovdjursstammen när det inte gått att inventera så att det, visst men, visst tar man utmaningar.” (Representant för Svenska Samernas Riksförbund)

”Så länge vi inte har en lodjursinventering där vi kan använda kameror och komplettera snöspårning med det så kommer vi alltid att få våra resultat ifrågasatta som en underskattning.” (Representant för Länsstyrelsen)

”Då kan jag svara för i mitt län och då södra delen av området där vi knappt har snö och nu är det snart lodjursinventeringsdags och det är väldigt beroende utav snötillgång och blir det inte mer snö då är det stört omöjligt att inventera lodjur över huvud taget och då blir det inventeringsresultatet i värsta fall 0 och det resultatet ligger då till grund för kommande jakt på lodjur och det vet ju alla att så är det inte.” (Representant för Fäbodbrukarna)

6.2 Utveckling av nya metoder och ny teknik

Under intervjuerna ställdes frågor rörande möjligheter att förbättra metoderna för att på så sätt öka tilliten till resultaten. Många av respondenterna framhåller potentialen med att använda modern DNA-teknik.

”Jag kan framföra min synpunkt att de kriterier som krävs för att godkänna en inventering av en familjegrupp, lo och varg till exempel för det är det jag känner till mest, de är så hårda så att vi får ett mörkertal som inte skulle behöva vara mörkertal i den utsträckningen om man förenklade de här spårningskriterierna framför allt och den inventeringsmetod som skulle kunna fungera allra bäst enligt min uppfattning är DNA. Och nu har jag förstått att man börjar kunna ta DNA-prover ur spårstämplor och då skulle det bli förhållandevis mycket enklare att säkerställa familjegrupper, om du kan ta av hona med ungar.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Den utveckling som ständigt pågår inom DNA-teknik och dess applikationer ger en bild av hur de tillfrågade ser på metodens användbarhet inom inventeringen när det kommer till att säkerställa rovdjursförekomst.

”Ja, eftersom det verkar vara så lätt att göra en DNA-studie så tror jag att man kommer att vara ute och leta skitar helt enkelt.” (Representant för Naturvårdsorganisation)

”Inom järvinventeringen så är det också någonting som vi ser över just nu att gå över till spillningsinsamling med hjälp av DNA, istället för lyeinventering.” (Representant för Naturvårdsverket)

”Det som känns säkrast är ju insamling av DNA som görs, då är medborgare med och gör mycket, som det är på björn. Däremot så tror jag att det är väldigt stora hål, det är min privata uppfattning, ju glesare det är mellan observationerna.” (Representant för Jägarnas Riksförbund)

DNA i kombination med att metodiken för att använda och montera viltkameror utvecklas ses detta som en framgångsfaktor i nuläget. Utöver de stationära viltkamerorna som redan används i flera län förväntas även drönartekniken utvecklas och anpassas till att hjälpa till i inventeringen.

”Vad som är intressant och som är effektivt så är det DNA och vilt- eller åtelkamera, det ser jag som framtidsgrejer och att utveckla de metoderna.”
(Representant för Svenska Jägareförbundet)

”Det här med snön till exempel har vi sagt i 10 år och det är först nu det kommer det här med kamerorna men det var ju kalla handen från Naturvårdsverket i många år.” (Representant för Lantbrukarnas Riksförbund)

”Att spåra på snö har ju en fördel därför att man får så mycket mer information men vi klarar oss också på barmark och i kombination med kameror.” (Representant för Viltskadecenter)

”Det som vi uppfattar som mest angeläget är att man hittar en vettig metodik för lodjursinventering utan snö för det har tagit en evig tid men i och med SkandCam-projektet så ser det ut som att det möjligen kan bli en förbättring så småningom.” (Representant för Länsstyrelsen)

”Lodjursinventeringen har överlag ganska högt betyg men problem med AK och problem i södra Sverige men som kanske kan bli bättre med hjälp av kameror. Det är det som är vägen framåt.” (Representant för Naturvårdsverket)

”Drönare ska vi inte glömma heller. Det kommer nog att bli ett bra redskap i främst järvinventeringen, kanske även kungsörn till viss del.”
(Representant för Naturvårdsverket)

”När det sedan gäller lodjur så har vi problemet med snöbrist i södra Sverige och då har vi löst det med hjälp av kameror och alla de här 8 syd-länen har ju minst 20, men i några fall ännu fler kameror som vi använder oss utav och det har fungerat bra.” (Representant för Länsstyrelsen)

För att involvera allmänheten och de som är intresserade av att rapportera in observationer av stora rovdjur finns möjligheten att registrera sina fynd via SkandObs. Det förefaller emellertid vara få som är medvetna om att verktyget existerar eller så är benägenheten att rapportera in låg då återkopplingen uteblivit.

”SkandObs är också ett bra system om det hade använts.”
(Representant för Länsstyrelsen)

”Vi vill, vi som är beroende av att få in rapporter av vart vargarna går i SkandObs i och med att det inte blev någon vargjakt i år så rapporterar man inte, lite som ett straff.” (Representant för Länsstyrelsen)

”Det blir ingen återkoppling. En större öppenhet, tycker jag, det är att önska från de som gör inventeringarna.” (Representant för Fäbodbrukarna)

Om det ska fungera att involvera allmänheten krävs således både att det finns en tydlig återkoppling, men även att allmänheten kan lita på datahanteringen.

”Tilliten till inventeringsmetodiken, den tror jag är väldigt stor hos i princip alla aktörer däremot så är det här med datahantering som skapar friktioner.” (Representant för Kungsörns Sverige)

”Det behövs en bra databas att stoppa in information i det tycker jag är viktigt och det ska vara lätt att få in data där och sedan att se datat tillbaka alltså så att medborgare kan hitta. ”Jag gjorde den här observationen”, ja men jag ser om det är en fördröjning på 14 dagar eller 1 vecka. Den ska komma ut igen för det är så oerhört viktigt för att folk ska tro på andra uppgifter så att man inte säger ”men det här försvann ju! Vad håller de på med?” (Representant för Jägarnas Riksförbund)

Inventeringsförutsättningarna skiljer sig från år till år vad gäller snömängd men de är även beroende av i vilken landsända som inventeringen utförs varför det enligt en respondent från Svenska Jägareförbundet krävs att man utvecklar nya metoder.

”Man skulle egentligen också ha i kriterierna att har du dåliga inventeringsförutsättningar så är det ju bättre siffror att extrapolera föregående års eller det år som hade bra och så räknar du av dödlighet och beräknar föryngring och får fram bättre siffror än en jävligt dålig inventeringsmetod utan snö.” (Representant för Svenska Jägareförbundet)

Samtidigt som det finns utvecklingspotential är systemet inte enbart beroende av rätt väderförutsättningar utan även att det finns tillräckligt med resurser för att genomföra inventeringarna. En respondent från Naturvårdsverket menar att detta bidrar till att skapa osäkerhet men också drivkraft till att pröva andra metoder.

”Men sedan är det också viktigt att tordas ha de här framtidsplanerna, vad händer med inventeringen om vi får betydligt mindre resurser? Hur gör vi när det blir ännu fler snöfattiga vintrar? Kommer vi att inventera varje år framöver? Det kanske vi inte kommer att kunna göra och då kanske vi också måste tordas kolla på andra metoder och hur det skulle kunna se ut.” (Representant för Naturvårdsverket)

7 Slutsatser

7.1 Inventeringssystemet

Nedan sammanfattar vi resultaten för var och en av de sex faktorerna som enligt tidigare forskning anses påverka social och institutionell tillit.

7.1.1 Kommunikation

I intervjuerna framkommer det kritik både vad gäller **hur** kommunikationen sker, **vad** det är som kommuniceras eller inte kommuniceras, men även **på vilket sätt** olika beslut eller besked kommuniceras.

Kommunikationen uppfattas ofta som enkelriktad, att det är myndigheterna som kommunicerar ut information, och att det saknas en inkluderande dialog med berörda organisationer. Kritiken om hur kommunikationen sker riktas i högre utsträckning mot Naturvårdsverket, jämfört med länsstyrelserna. Utebliven kommunikation uppfattas också som ett stort problem eftersom det försvårar arbetet och skapar osäkerhet om hur till exempel olika inventeringsmetoder ska genomföras och resultat tolkas. På vilket sätt beslut kommuniceras är ytterligare en aspekt som framkommer i intervjuerna. Inte sällan kopplas det till att respondenterna, särskilt från brukarorganisationerna, upplever att det saknas respekt för olika näringar, värderingar eller kunskaper. Sammantaget pekar intervjuerna på att det finns brister i hur kommunikationen fungerar och att det i sin tur undergräver tilliten till inventeringssystemet. Åtgärder som efterlyses är förbättrade kommunikationskanaler, utvidgad dialog och återkoppling, samt ökad respekt för olika förutsättningar.

7.1.2 Ansvar- och kompetensfördelning

Respondenter från både myndigheter och samtliga intresseorganisationer visar en påtaglig frustration över hur inventeringssystemet fungerar. Frustrationen förknippas dels med den pågående regionaliseringen av rovdjursförvaltningen, dels med utvecklingen och tillämpningen av standardiserade inventeringsmetoder i en komplex och föränderlig miljö.

Det är väl känt från den politiska debatten att det råder delade meningar, om rovdjursförvaltningen ska vara centraliserad eller decentraliserad. Att förvaltningen till följd av den pågående regionaliseringen inte funnit sina former skapar oklarhet och därmed även frustration över hur kompetens och ansvar ska eller bör fördelas mellan olika nivåer. Det bidrar paradoxalt nog till att förespråkare för ett centraliserat respektive decentraliserat system förenas i sin misstro till inventeringssystemet. Att tilltron brister leder enligt respondenterna till att de inte rapporterar in observationer av rovdjur, antingen för att man inte litar på att myndigheterna kan hantera informationen eller på grund av att man inte ser att det leder till några beslut eller att återkopplingen är bristfällig. Den bristande tilliten påverkar i sin tur beslutsunderlag för såväl ersättningsystemet, men även beslut rörande om till exempel licensjakt. För att bemöta

denna kritik föreslås en tydligare rollfördelning mellan inblandade aktörer som anger vem som gör vad, när och varför inom hela inventeringskedjan, med syftet att öka förutsägbarheten för alla inblandade.

Trots att det finns ett stort behov av att utveckla standardiserade metoder och rutiner inom all offentlig verksamhet, är det inte alltid en garant för likabehandling och objektivitet, även om det är det egentliga syftet. Varierande naturgivna eller sociala förutsättningar kan göra det svårt, för att inte säga omöjligt, att skapa ett enhetligt system. Förutom att en strävan efter enhetlighet bidrar till att osynliggöra kunskap och erfarenheter, riskerar det att försvåra eller fördröja anpassning av metoderna till förändrade förhållanden. Det är ett klassiskt dilemma där behovet av stabilitet och entydighet ställs mot behovet av anpassning och flexibilitet. I det här fallet bidrar det till att företrädare för både myndigheter och intresseorganisationer uttrycker brist på tillit. Dilemmat skapar en klyfta mellan den del av systemet som fastställer regler och riktlinjer för inventeringarna och de som ska tillämpa inventeringsmetoderna. Systemet uppfattas som trögt och svårt att anpassa eller ändra på. Åtgärder som efterlyses i ett första steg för att hantera denna problematik är att organisera arbetet på ett sådant sätt att det minimerar osäkerheten i systemet. Det handlar till exempel om att skapa incitament och strukturer för adaptiv förvaltning inom hela inventeringskedjan, på alla nivåer.

7.1.3 Resurser

Med utgångspunkt från tidigare forskning som visar på samband mellan resurser och tillit bad vi berörda aktörer reflektera över hur resurserna i inventeringssystemet används och eventuellt fördelas. Två typer av resurser berördes i intervjuerna, dels direkta resurser i form av pengar, dels så kallade transaktionskostnader vilket är kostnader förknippade med olika former av samverkan (ex. tid för möten, resor, insamling av underlag men även inläsning av dokument, som konkurrerar med tid som kunde användas till annan verksamhet).

Flertalet menar att inventeringssystemet är kraftigt underfinansierat. Det saknas såväl ekonomiska medel för att utföra olika åtgärder, som pengar för att anställa tillräckligt med personal. Bristen på personal försvårar möjligheten att upprätthålla den omfattande apparat som byggts upp för att kontrollera och bekräfta inrapporterade observationer. Det bidrar enligt respondenterna till att undergräva systemet i sig, men även tilltron till systemet.

Eftersom inventeringssystemet är beroende av ideella krafter för genomförandet av inventeringar och utvecklingen av metoder och manualer är det flera av de intresseorganisationerna som intervjuats som påtalar svårigheten att delta på lika villkor i dessa aktiviteter. Det gäller särskilt små resurssvaga organisationer, men även organisationer som inte har möjlighet att anställa personer som kan delta i till exempel samverkansprocesser. Det rör också organisationer som förutsätts lägga tid utöver all tid som går åt till att sköta näringsverksamhet på inventeringar och samverkan. Åtgärder som efterlyses är antingen ett tillskott av resurser för att systemet ska fungera som avsett

eller också en anpassning av systemet till tillgängliga resurser. För att kunna göra det efterfrågas en översyn över hur resurser prioriteras i systemet, samt hur kostnader och nytta fördelas för alla aktörer, både vad gäller direkta kostnader och transaktionskostnader, dvs. kostnader förknippade med samråd och samverkan.

7.1.4 Respekt

Sambandet mellan respekt och tillit är väl etablerat i litteraturen. Vi bad därför respondenterna att reflektera över begreppet respekt i anslutning till inventeringssystemet. Det är främst i fokusgrupperna med olika näringsintressen som begreppet diskuteras och bilden är entydig. Det finns, enligt dessa näringar, en omfattande brist på respekt för de olika näringarna, för den kunskap som de besitter och det merarbete som rovdjuren medför. Åtgärder som efterlyses är en ökad förståelse för näringarnas förutsättningar och de förluster som de utsätts för. Rennäringens företrädare pekar särskilt på behovet att ta itu med det som inom forskningen definieras som det strukturella våldet gentemot rennäringsen. Begreppet används inom forskningen för att skilja på direkt våld som skadar människor fysiskt, från det strukturella våldet som är indirekt och inbyggt i strukturer som bidrar till att skapa ojämlika förhållanden i samhället, och olika förutsättningar i livet. Ett exempel på strukturellt våld är när en grupp kunskap om förekomsten av till exempel rovdjur konsekvent underkänns och det måste till vetenskapliga studier för att belägga kunskapen, först då blir den giltig. Även om människor inte kommer till fysisk skada visar studier att det strukturella våldet göra lika stor skada som det direkta våldet (Galtung, 1990; Sehlin MacNeil, 2017).

7.1.5 Kunskap

Kunskapsintegration pekas ut som en central komponent för att skapa tillitsfulla relationer. Det lyfts också fram i internationella konventioner och inom IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) som en avgörande komponent för att vi ska kunna bevara den biologiska mångfalden och olika naturnyttor eller ekosystemtjänster. Av intervjuerna framkommer kritik både vad gäller respekten för olika former av kunskap men också bristen på lärande i systemet. Bristen på kunskapsintegration skapar i längden ett ohållbart system, medan bristen på lärande och adaptivitet leder till att beprövade lösningar inte tillämpas eller utvecklas. Åtgärder som efterlyses är förstärkt kapacitet, kunskap och färdigheter inom myndigheterna för att integrera kunskap (s.k. kollektiv intelligens) genom att samordna kunskaper, vetenskaplig samt lokal och traditionell kunskap, samt att skapa strukturer för ett aktivt lärande, genom till exempel adaptiv förvaltning kombinerat med strukturerat beslutsfattande.

7.1.6 Rättvisa

Av intervjuerna framgår det att flera av fokusgrupperna anser att fördelningen av kostnader och nytta i systemet är orättvis. Här finns således en stark kopp-

ling till identifierade brister i hur resurserna fördelas i systemet (se 7.3). Det gäller både kostnaderna för att bidra till inventeringarna och förutsättningarna för att kunna bidra till att utveckla systemet genom att delta i möten och annan utvecklingsverksamhet. Åtgärder som efterlyses är en översyn av hur resurserna i systemet fördelas, men även en översyn över förutsättningarna för olika intresseorganisationer att delta och komma med inspel till systemet.

7.2 Inventeringsmetoderna

När det gäller tilliten till de inventeringsmetoder som används är det framförallt tre aspekter som lyfts fram. **Varg tenderar att prioriteras** både när det gäller fördelningen av resurser och utvecklingen av metoder för inventering. Det påverkar i sin tur utrymmet för åtgärder och inventeringar för de övriga rovdjursarterna, vilket anses problematiskt inte minst mot bakgrund av att till exempel förändrade snöförhållanden kräver att det utvecklas nya metoder för att kunna inventera både lodjur och järv. **Förutsättningarna att inventera lodjur** är den aspekt som upptar mest utrymme i intervjuerna. Här upplevs de fastställda kriterierna som alltför rigida och inte anpassade efter nya klimat och väderförhållanden. Liknande kritik framförs mot de **inventeringsmetoder som används för järv**. Här kritiseras det antal återbesök vid lyor som krävs för att fastställa föryngringar som kan leda till att de stör järven. Enligt flertalet respondenter leder prioriteringen av varg på bekostnad av andra arter, samt att aktuella inventeringsmetoder för lodjur och järv inte är fullt ut anpassade till nya förhållanden, till ofullständiga beslutsunderlag. Det påverkar i sin tur såväl ersättningssystem som eventuella beslut om skydds- och licensjakt. Åtgärder som efterlyses är mer anpassade metoder för att inventera lodjur, nyttjandet av ny teknik som DNA, samt kameror och drönare. En viktig åtgärd är också att bättre ta tillvara intresseorganisationernas och allmänhetens observationer. Här är det också av stor vikt att det finns en snabb och effektiv återkoppling för att det ska kännas meningsfullt att rapportera in observationer.

8 Källförteckning

Adler, P. (2001). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*, 12(2), 215–234. Hämtad från <http://www.jstor.org/stable/3086057>

Ambrose, M. L., & Schminke, M. (2003). Organization structure as a moderator of the relationship between procedural justice, interactional justice, perceived organizational support, and supervisory trust. *Journal of applied psychology*, 88(2), 295.

Aryee, S., Budhwar, P. S., & Chen, Z. X. (2002). Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 23(3), 267–285.

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. In Gowa, J. (1986). *Anarchy, egoism, and third images: The Evolution of Cooperation and international relations-Robert Axelrod. The Evolution of Cooperation*. New York: Basic, 1984. *International Organization*, 40(1), 167–186.

Balliet, D., & Van Lange, P. A. (2013). Trust, conflict, and cooperation: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 139(5), 1090.

Bjärstig, T., & Sandström, C. (2017). Public-private partnerships in a Swedish rural context-A policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development?. *Journal of Rural Studies*, 49, 58–68.

Blau, P. (1964). *Power and exchange in social life*. NY: *John Wiley & Sons*.

Bok, S. (1979). *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*. Michigan Law Review, 77(3). <https://doi.org/10.2307/1288137>

Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning. I Bringselius L. *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik. SOU 2018:38. Stockholm: Nordstedts*.

Bruskotter, J. T., & Wilson, R. S. (2014). Determining where the wild things will be: using psychological theory to find tolerance for large carnivores. *Conservation Letters*, 7(3), 158–165.

Bryman, A. (2007). Barriers to Integrating Quantitative and Qualitative Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 8–8. <https://doi.org/10.1177/1558689806290531>

Coase, R. H. (1960) The problem of social costs, *The Journal of Law & Economics*, III, pp. 1–44.

- Cinque, S. (2015). Collaborative management in wolf licensed hunting: The dilemmas of public managers in moving collaboration forward. *Wildlife Biology* 21(3): 157–164.
- Cvetkovich, G., & Winter, P. L. (2003). Trust and social representations of the management of threatened and endangered species. *Environment and Behavior*, 35(2), 286–307.
- Dahlström, C., Lindvall, J., & Rothstein, B. (2013). Corruption, bureaucratic failure and social policy priorities. *Political Studies*, 61(3), 523–542.
- Deutsch, M. (1958). Trust and suspicion. *Journal of conflict resolution*, 2(4), 265–279.
- Dir. 2017:119 Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen. Hämtad från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2017/12/dir-2017119/>
- Earle, T. C. (2010). Trust in risk management: A model-based review of empirical research. *Risk Analysis: An International Journal*, 30(4), 541–574.
- Elofsson, K., Widman, M., Häggmark Svensson, T., & Steen, M. (2015). *Påverkan från rovdjursangrepp på landsbygdsföretagens ekonomi* (No. 167).
- Fehr, E., Fischbacher, U., & Kosfeld, M. (2005). Neuroeconomic foundations of trust and social preferences: initial evidence. *American Economic Review*, 95(2), 346–351.
- Fulmer, C. A., & Gelfand, M. J. (2012). At what level (and in whom) we trust: Trust across multiple organizational levels. *Journal of Management*, 38(4), 1167–1230.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research* 27(3): 291–305.
- Gervasi, V., Odden, J., Linnell, J. D., Persson, J., Andrén, H., & Brøseth, H. (2013). Re-evaluation of distance criteria for classification of lynx family groups in Scandinavia.
- Holmberg, Sören & Rothstein, Bo (2015) *Hög mellanmänsklig tillit i Sverige – men inte bland alla i Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarsson (red) Fragment. Göteborgs universitet: SOM-institutet.*
- Jędrzejewski, W., Schmidt, K., Okarma, H., & Kowalczyk, R. (2002, January). Movement pattern and home range use by the Eurasian lynx in Białowieża Primeval Forest (Poland). In *Annales Zoologici Fennici* (pp. 29–41). Finnish Zoological and Botanical Publishing Board.
- Johansson J. (2013). *Constructing and Contesting the Legitimacy of Private Forest Governance: The Case of Forest Certification in Sweden.* (PhD dissertation). Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitetet, Umeå.
- Johansson, M. (2012). *Patientdelaktighet: faktorer som är av betydelse för patientens delaktighet i den egna vården.*

- Johansson, J. (2013). *Constructing and contesting the legitimacy of private forest governance: the case of forest certification in Sweden* (Doctoral dissertation, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet).
- Karlsson, J., & Eklund, A. (2014). *Resultat från inventering av järv i Sverige vintern 2012/2013* (No. 2013: 6).
- Khazanchi, S., & Masterson, S. S. (2011). Who and what is fair matters: A multi-foci social exchange model of creativity. *Journal of Organizational Behavior*, 32(1), 86–106.
- Lewicki, R. J., Tomlinson, E. C., & Gillespie, N. (2006). Models of interpersonal trust development: Theoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of management*, 32(6), 991–1022.
- Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social forces*, 63(4), 967–985.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets-och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur.
- Luhmann, N. (1979). Trust: A mechanism for the reduction of social complexity. *Trust and power: Two works by Niklas Luhmann*, 1–103.
- Mintzberg, H. (2017). Planning on the left side, managing on the right. In *Leadership Perspectives* (pp. 413–426). Routledge.
- Naturvårdsverket. (2018). Beskrivning av det skandinaviska inventeringssystemet för stora rovdjur. Naturvårdsverkets rapport 6830, juni 2018.
- Naturvårdsverket. (2019). Från Rovdjursforum till Rovbase – när Sverige bytte databas för rovdjursinventeringar. Naturvårdsverkets rapport 6878, mars 2019.
- Naturvårdsverket. (2019). Hur fungerar inventeringssystemet för rovdjur i Sverige? En utvärdering med fokus på organisation, ansvar och samverkan. Naturvårdsverkets rapport 6892, maj 2019.
- Needham, M. D., & Vaske, J. J. (2008). Hunter perceptions of similarity and trust in wildlife agencies and personal risk associated with chronic wasting disease. *Society and Natural Resources*, 21(3), 197–214.
- Norén Bretzer, Y. (2005). Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer.
- Norén Bretzer, Y. (2017). *Sveriges politiska system*, (3. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Odden, J., Mattisson, J., Rauset, G. R., Linnell, J. D., Persson, J., Segerström, P., & André, H. (2010). Er skadefelling av gaupe og jerv selektiv. *NINA Rapport*, 601, 20.

- Ozawa, S., & Sripad, P. (2013). How do you measure trust in the health system? A systematic review of the literature. *Social science & medicine*, 91, 10–14.
- Pedersen, V. A., Linnell, J. D., Andersen, R., Andrén, H., Lindén, M., & Segerström, P. (1999). Winter lynx, *Lynx lynx* predation on semi-domestic reindeer Rangifer tarandus in northern Sweden. *Wildlife biology*, 5(1), 203–212.
- Putnam, R. D., Feldstein, L., & Cohen, D. J. (2004). Better Together: Restoring the American Community: Simon & Schuster.
- Regnö, K. (2013). *Det osynliggjorda ledarskapet: Kvinnliga chefer i majoritet* (Doctoral dissertation, KTH Royal Institute of Technology). Stockholm.
- Rothstein, B. (2003). Sociala fällor och tillitens problem.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Rovbase. (2019). Om Rovbase. Hämtad från <http://rovbase.se/OmRovbase>
- Regeringen. (2015). *En hållbar rovdjurspolitik* (Prop. 2012/13:191). Hämtad från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2013/09/prop.-201213191/>
- Sametinget. (2019). Rennäring. Rovdjur. Hämtad från <https://www.sametinget.se/statistik/rovdjur>
- Sehlin MacNeil, K. (2017). Extractive Violence on Indigenous Country: Sami and Aboriginal Views on Conflicts and Power Relations with Extractive Industries (PhD dissertation). Umeå Universitet, Umeå.
- Sjölander-Lindqvist, A., Johansson, M., Sandström, C., (2015). Individual and collective responses to large carnivore management: the roles of trust, representation, knowledge spheres, communication and leadership. *Wildlife Biology*, 21(3), pp. 175–185. <https://doi.org/10.2981/wlb.00065>
- Stern, M. J. (2008). The power of trust: toward a theory of local opposition to neighbouring protected areas. *Society and Natural Resources*, 21(10), 859–875.
- Statens Offentliga Utredningar. (2015). SOU 2007:89. *Rovdjuren och deras förvaltning*. Hämtad från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2007/12/sou-200789/>
- Svensk Författningssamling (SFS). Viltskadeförordning 2001:724. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/viltskadeforordning-2001724_sfs-2001-724
- Wenger, E., m.fl. (2002). Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge, Harvard Business Press.
- Wallin, C. J., & Thor, J. (2008). SBAR-modell för bättre kommunikation mellan vårdpersonal. *Läkartidningen*, 105, 1922–5.

Bilaga 1

Intervjuguide

De framtagna frågeställningar som ligger till grund för det insamlade datamaterialet fokuserar på dagens utmaningar och framtidens förbättringsmöjligheter där respondenterna i fokusgrupper eller enskilt fått uttrycka sina respektive åsikter.

Är det någon av inventeringsmetoderna som fungerar bättre eller sämre?

Om ni fick möjlighet att ändra metoderna – hur skulle de i så fall förändras eller förbättras? Är det någon del av inventeringssystemet som ni anser fungerar bättre eller sämre?

Om ni fick möjlighet att ändra på systemet eller metoderna för att skapa förtroende och förutsägbarhet, vilka åtgärder skulle ni i så fall vidta?

Vilka delar av tillitsmodellen (se figur 1) skulle ni vilja lägga extra fokus på?

I nuläget ser ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna och aktörerna ut så här. (se figur 2)

Anser ni att ansvaret för olika beslut och åtgärder ligger på rätt myndighet eller nivå? Om ni fick möjlighet att ändra på detta – vad skulle ni ändra på och varför?

Är det någon del av inventeringssystemet som ni anser fungerar bättre eller sämre? (se figur 2)

Om ni fick möjlighet att ändra på inventeringssystemet för att skapa förtroende och förutsägbarhet, vilka åtgärder skulle ni i så fall vidta?

Hur önskar ni att ni skulle bli bemötta för att ert förtroende för myndigheten skulle öka?

Vilka vägar anser ni bör utforskas för att det respektive förtroendet för inventeringarna kan eller ska förbättras?

Vilka kommunikationskanaler har hittills fungerat bäst och vilka skulle kunna förbättras?

Hur ser kommunikationen ut idag mellan olika nivåer? Hur vill eller tycker ni att den kommunikationen ska bli bättre? Hur ser kommunikationen ut idag vad gäller gränsöverskridande samarbete mellan Sverige och Norge?

Hur upplever ni de olika tidsaspekterna som påverkar handling och beslut?

Inventeringsmetodik, resursfördelning (personal och ersättning), tillgång till forskning mm.

Underlättar verktyget *Rovbase* och dess funktion ert arbete?

Tidseffektivitet, tillgänglighet, användarvänlighet mm.

Kan ni sammanfatta vilka utmaningar ni står inför i er roll vid inventeringsarbetet?

En studie om tillit till inventeringssystemet för stora rovdjur

RAPPORT 6893

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6893-6
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

PHILIP ÖHRMAN, GÖRAN ERICSSON OCH CAMILLA SANDSTRÖM

I Naturvårdsverkets strategi för svensk viltförvaltning framhålls vikten av att förvaltningen ska bygga på kvalitetssäkrad kunskap och data. Samtidigt är det viktigt att data som tagits fram och ligger till grund för olika åtgärder anses tillförlitliga av berörda parter. I Naturvårdsverkets roll som nationell jakt- och viltförvaltningsmyndighet ingår främst att på ett nationellt plan leda och samordna inventeringsarbetet, säkerställa att resultaten håller en god kvalitet och att årligen granska och fastställa resultaten från senaste inventeringsåsongen. Efter en översyn av inventeringssystemet 2012–2014 använder Sverige och Norge gemensam metodik, rapporterar resultat i gemensamma rapporter och registrerar och lagrar data i den gemensamma databasen Rovbase.

Sedan slutet av 2017 pågår en genomgång och utvärdering av det nuvarande inventeringssystemet. Resultaten från denna utvärdering kan ge underlag till förändringar så att ett framtida inventeringssystem kan bli tydligare, enklare och effektivare.

Rapporten är det fjärde och sista inom uppdraget att utvärdera inventeringssystemet för stora rovdjur. Den här rapporten handlar om tilliten till inventeringssystemet för stora rovdjur bland de myndigheter och intresseorganisationer som är direkt berörda av systemet. Rapporten är skriven av Philip Öhrman vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Handledare har varit Camilla Sandström, professor vid Statsvetenskapliga institutionen på Umeå Universitet samt Göran Ericson, professor vid Institutionen för vilt, fisk och miljö på SLU. Biträdande handledare var vilthandläggare Jens Andersson på Naturvårdsverket. Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer i rapporten.

