

Projektrapport för forskningsprojekt finansierade  
via Naturvårdsverkets medel ur Viltvårdsfonden

# Deltagande som mål eller medel?

En jämförande studie av rovdjursförvaltningen i  
Finland, Norge och Sverige

Camilla Sandström

2009-02-03

## Syfte och frågeställningar

*Syftet med projektet – Deltagande som mål eller medel - var att analysera och jämföra rovdjursförvaltningen i Finland, Norge och Sverige med utgångspunkt från de modeller för deltagande som de tre länderna valt att tillämpa. Följande forskningsfrågor har berörts; vad är syftet med det ökade deltagandet? Vem inkluderas/exkluderas? I vilken grad deltar olika aktörer och vilket inflytande har aktörerna över förvaltningen? Hur fungerar den valda metoden – bidrar den till att man uppnår syftet med deltagande och bidrar processerna enligt de involverade aktörerna till något resultat som rättfärdigar att man fortsätter med den här formen av förvaltning?*

För att besvara syfte och frågeställningar har såväl kvalitativa som kvantitativa metoder använts. I ett första steg genomfördes en policyanalys av ländernas rovdjurspolitik och förvaltning. I detta första skede besvarades främst frågeställningar om syftet med den inkluderande förvaltningen. Studien genomfördes i samarbete med forskare vid Högskolan i Bodø och Joensuu universitet. I ett andra steg riktades fokus i huvudsak mot de involverade aktörerna. Med hjälp av semistrukturerade intervjuer med ett urval av respondenter analyserades hur den metod som respektive land har valt för att inkludera aktörer fungerar. Bidrar den till att man uppnår syftet med deltagande och bidrar processerna enligt de involverade aktörerna till att legitimera rovdjurspolitik och förvaltning? I ett tredje avslutande steg skickades en enkätundersökning riktad till rovdjursgrupper i Finland och Sverige ut. De två senare studierna genomfördes i samarbete med Jani Pellika, Joensuu Universitet i Finland.

## Resultat

### Delstudie 1: Förvaltning av stora rovdjur i Fennoskandia

Analysen av den finska, norska och svenska rovdjurspolicyn tar sin utgångspunkt i ett teoretiskt ramverk, som använts för att analysera olika former av decentralisering. Genom att fokusera på involverade aktörer, deras inflytande samt graden av ansvarsutkrävande är det möjligt att definiera typ av decentralisering samt dess effektivitet. Trots att länderna har liknande internationella åtaganden vad gäller ökat deltagande och delaktighet i förvaltningen, samt relativt likartade biofysiska och i viss mån socioekonomiska förutsättningar har de valt att implementera tre helt olika förvaltningssystem. Syftet med policyanalysen är att beskriva och analysera de olika formerna av decentralisering.

När det gäller involverade aktörer har Norge delats in i förvaltningsregioner till vilka politiskt utnämnda rovvilt nämnder kopplats med ansvar för förvaltningen av björn, järv och lo, samt i ett specifikt fall varg. Inom varje region fastställs centrala mål för antalet djur och varje region har också

ansvar för konfliktförebyggande åtgärder, jakt och skyddsjakt. Syftet med den inkluderande och öppna förvaltningen är enligt den norska regeringen att ”öka förståelsen mellom partene og å oppnå større enighet om de beslutninger som tas, for dermed å redusere konflikter” (Stortingsmelding nr 15, 2003). Rovviltnevndene faststiller regionale forvaltningsplaner og har en relativt vel tilltagen budget for fordelning av konflikt-dämpende åtgärder, samt inflytande over hur många rovdjur som ska finnas i varje region utöver den centralt fastställa kvoten. Vid utnämningen av ledamöterna läggs vikt vid allmänpolitiska riktlinjer för att nämndene ska få en representativ sammansättning. Representanterna utses indirekt genom att ”berørte fylkeskommuner i hver region velger ut representanter til rovviltnevndene direkte fra fylkesutvalget/fylkesutvalgene” (Stortingsmelding nr 15, 2003). Formellt är det emellertid Miljødepartementet som utnämmer ledamöterna och de regionala förvaltningsplanerna överprövas av Direktoratet for Naturforvaltning.

I Sverige antog riksdagen en ny rovdjurspolitik 2001. Även här utgör deltagande och delaktighet i förvaltningen ett viktigt element. I regeringens proposition poängteras vikten av ökat förtroende, ökad förståelse, gemensam kunskapsbas, konflikthantering, lokal förankring, ökad öppenhet och bredare uppslutning (prop.2000:01:57). Det ökade förtroendet ska uppnås via ett centralt rovdjursråd kopplat till Naturvårdsverket och regionala rovdjursgrupper kopplade till länsstyrelser i län med fasta rovdjursstammar. Syftet med de regionala rovdjursgrupperna är dels att de ska utgöra ett forum för utbyte av information, dels att de ska vara rådgivande till länsstyrelserna. Till skillnad från i Norge är inte de regionala rovdjursgrupperna politiskt sammansatta utan har en korporativ sammansättning av berörda intressen såsom den ideella naturvården, samebyar, LRF, jägarorganisationer, myndigheter etc. Den rådgivande rollen innebär att grupperna har ett mycket begränsat inflytande och att varje enskild organisation/myndighet som är representerad sköter utkrävandet av ansvar gentemot respektive representant i gruppen.

I Finland har man valt ytterligare en annan modell för rovdjursförvaltningen. Rovdjursbestånden fastställs i förvaltningsplaner som beaktar rovdjurens, medborgarnas och människornas behov. Huvudansvaret för förvaltningen vilar på skogs- och jordbruksministeriet. Ärenden som gäller jakt och viltvård sköts förutom av statliga myndigheter också av Jägarnas centralorganisation, jaktvårdsdistrikten och jaktvårdsföreningarna, vilka tillsammans utgör den så kallade lagstadgade jägarorganisationen. I den finska jaktlagen (§§57-63) regleras jägarorganisationens uppgifter. De sex rovdjursgrupper som finns har emellertid etablerats på frivillig väg. Grupperna har formellt erkänts som viktiga forum för informationsutbyte mellan olika intressen, jordbrukare, forskare, bärplockare, miljörelsen, turistnäringen, lärare m.fl, men även som rådgivande organ till myndigheter. I förvaltningsplanen för varg föreslås liknande regionala rovdjursråd upprättas i de områden där det finns en efterfrågan. (Management Plan for the Wolf population in Finland 2005). Jämfört med både Norge och Sverige

har de finska rovdjursgrupperna formellt sett betydligt lägre grad av inflytande. Det betyder också att det inte är nödvändigt att ställa formella krav på ansvarsutkrävande från ett samhälleligt perspektiv. Informellt förefaller grupperna ändå ha ett visst inflytande över förvaltningen inte minst som opinionsbildande forum. De har också spelat en viktig roll som informationskanal mellan myndigheter och intresseorganisationer.

Mot bakgrund av det teoretiska ramverk som använts i analysen av de tre ländernas rovdjurspolicy visar det sig att det finns avsevärda likheter mellan ländernas övergripande rovdjurspolicies. Skillnaderna uppstår främst när målsättningen om ökat deltagande och delaktighet ska implementeras. Även om det finns rovdjursgrupper i alla tre länderna har man i Norge valt ett politiskt, om än indirekt, representativt system. I Sverige och Finland har man valt korporativa system där direkt berörda intressen är involverade i förvaltningen. Skillnaderna beror dels på olika förvaltningstraditioner i de tre länderna, dels på erfarenheter av tidigare försöksverksamhet (främst Norge). Att det är olika typer av aktörer involverade i förvaltningen ger direkt effekt på de olika rovdjursgruppernas inflytande. De norska nämnderna har till exempel ett större formellt inflytande, om än inom ramen för nationellt fastställt beståndsmål, jämfört med rovdjursgrupperna i Sverige och Finland. Fortfarande är därmed graden av inflytande, även i Norge, relativt begränsad. Det har i sin tur betydelse när det gäller ansvarsutkrävande. Analysen av de tre ländernas rovdjurspolicy visar att den formella länken till den lokala nivån är begränsad, dvs. att det finns brister när det gäller utkrävandet av ansvar. Så länge som makten i de regionala organen är begränsad utgör det ett mindre problem. Om man ska decentralisera mer ansvar från central till regional nivå måste man emellertid fundera vidare kring hur man kan stärka länken till den lokala nivån och etablera mekanismer för hur ansvar ska kunna utkrävas av dessa regionala rovdjursgrupper.

## Delstudie 2: Regional rovdjurspolitik och förvaltning i Fennoskandia, problem och möjligheter

Via intervjuer med ledamöter i rovdjursgrupper i Finland, Norge och Sverige undersöktes hur ledamöterna i de tre länderna uppfattar förutsättningarna att fungera som en länk mellan lokal och nationell/internationell nivå, och därmed legitimerade rovdjurspolitik och förvaltning. För att grupperna ska kunna fungera som en länk mellan den lokala och nationella nivån spelar det inte enbart roll vad som avhandlas i de olika arenorna utan även hur olika frågor avhandlas. Därför är procedurerna (proceduriell legitimitet) för problemlösning viktiga. I det avseendet är begrepp som representativitet, transparens, ansvarsutkrävande och deliberation viktiga. Avsaknaden av formella kanaler för ansvarsutkrävande skulle till exempel kunna uppvägas av att det etablerats andra typer av kanaler för ansvarsutkrävande. I intervjuundersökningen fokuserades och analyserades dessa fyra begrepp.

När det gäller representation är respondenterna i de tre länderna relativt nöjda med hur respektive grupp är sammansatt. I Sverige finns emellertid en viss osäkerhet när det gäller vem eller vilka som ska vara representerade och främst om alla som borde vara representerade verkligen är det. I det finska fallet finns motsatta farhågor, då viss kritik framförs mot att gruppen har en alltför bred sammansättning.

På frågor rörande transparens eller öppenhet är de norska och finska respondenterna nöjda med hur det fungerar. Man bedömer att man har varit relativt framgångsrika med att föra ut information om de beslut som fattas på regional nivå (Norge) och information om den regionala rovdjursförvaltningen (Finland). I Sverige däremot pekar en majoritet av respondenterna på brister i hur informationsarbetet såväl från rovdjursgruppen till den bredare allmänheten som mellan gruppen och de representerade organisationerna fungerar. Bristerna vad gäller öppenhet har inte minst, vilket påpekats tidigare, konsekvenser för hur ansvar kan utkrävas. Nu är förvisso de svenska rovdjursgruppernas inflytande över rovdjurspolitik och förvaltning relativt begränsat men grupperna har dock till uppgift att ge råd till länsstyrelserna och även i den rollen är ansvarsutkrävande av vikt. Eftersom länken mellan representanterna i gruppen och respektive organisation är svag är emellertid också möjligheterna att utkräva ansvar svaga.

Den bristande öppenheten gör det också svårt för andra, till exempel medierna att granska och ställa grupperna till svars för de insatser de gör alternativt inte gör inom ramen för gruppens arbete. I Norge hade de relativt nya ledamöterna i rovviltnämnderna inte hunnit reflektera över sin egen roll och olika mekanismer för ansvarsutkrävande. Som indirekt valda politiker är emellertid länken till väljarna relativt svag. Politikerna går inte till val på frågor som rör regional rovdjurspolitik. De är snarare ansvariga uppåt gentemot miljödepartementet och direktoratet för naturförvaltning. I Finland har respondenterna främst ägnat sig åt att hantera frågor som de kan påverka och det rör främst informationsinsatser och att delge ansvariga myndigheter råd i olika frågor.

Om det finns brister både när det gäller transparens och ansvarsutkrävande fungerar det betydligt bättre när det gäller deliberativa aspekter. I samtliga de tre valda fallen menar respondenterna att arbetet i grupperna har präglats av respekt, ömsesidigt utbyte av kunskap och att ledamöterna, vid behov, inte har varit främmande för att kompromissa.

Den preliminära analysen av resultaten visar att ledamöterna i de undersökta rovdjursgrupperna är relativt nöjda med hur det egna arbetet fungerar. Trots det går det inte att bortse från att det, med utgångspunkt från kriterierna för proceduriell legitimitet, finns brister, främst när det gäller möjligheten att utkräva ansvar. I det svenska fallet beror det delvis på bristen på öppenhet. Man utnyttjar således inte fullt ut den roll som rovdjursgrupperna skulle

kunna spela oavsett om det gäller den representativa varianten som nyttjas i Norge eller den korporativa varianten som finns i Finland och Sverige.

### Delstudie 3: De regionala rovdjursgruppernas roll i Finland och Sverige.

I ett tredje steg genomfördes en kvantitativ undersökning av rovdjursgruppernas form och funktion i Sverige och Finland.<sup>1</sup> I Norge har en utvärdering av de norska rovdjursgrupperna genomförts parallellt av forskare vid NINA. Finsk/svenska data har emellertid ännu inte jämförts med den norska utvärderingen. Den kvantitativa undersökningen inkluderar särskilt frågor rörande representation, informationsutbyte, och problemlösningskapacitet, till exempel hur grupperna bör vara sammansatta samt vad grupperna ska ägna sig åt. Datamaterialet samlades in via Internet mellan 2007-10-05 och 2007-11-05. I Finlands sändes attitydundersökningen ut till de fem rovdjursgrupper som existerade vid det tillfället. I Sverige valde två grupper att inte delta i undersökningen.

I Finland svarade 68 % och i Sverige 61 % av ledamöterna. I en bortfallsanalys kan vi konstatera att det finns ett likartat mönster i båda länderna. Bortfallet beror främst på att; A) representanten kunde inte nås eller reagerade inte på kontakt, B) det uppstod tekniska problem när ledamöten skulle svara, eller C) personen ifråga ansåg att han eller hon hade för liten erfarenhet för att kunna svara (deltagit i färre än två möten). De som svarade efter påminnelse svarade inte annorlunda jämfört med dem som svarade direkt.<sup>2</sup> Bortfallsanalysen visar att det inte finns några större avvikelser i materialet som snedvrider resultatet.

Rovdjursgrupper i Finland och Sverige, form, funktion och framtid  
Resultat från den kvantitativa undersökningen har publicerats i en arbetsrapport där data för de två ländernas grupper jämförts och analyserats. Nedan presenteras några av slutsatserna från studien i punktform.

- Enbart 60 % av ledamöterna i de svenska rovdjursgrupperna anser att representation är god. Över 20 % anser att fler intressen borde få tillträde till grupperna. Exempel på sådana grupper är turist- och friluftsföreningar, representanter för skogsbruk och älgförvaltning.
- Informationsutbyte uppges vara ett viktigt motiv för deltagande i rovdjursgrupperna. Informationsutbytet i grupperna och mellan grupperna och de egna organisationerna/myndigheterna anses också fungera bra. Däremot är flertalet ledamöter missnöjda med informationsutövandet gentemot samhället i övrigt.

<sup>1</sup> Finska data har presenterats i rapporten Pellikka, J., Salmi, P. & Ratamäki, O. 2008: Alueelliset suurpetoneuvottelukunnat ristiriitojen hallinnassa. – Riista- ja kalatalous. Tutkimuksia. (in press).

<sup>2</sup> (Mann-Whitney U-test;  $p > 0.05$ )

- Det är endast en knapp majoritet som anser att rovdjursgruppernas arbete har varit framgångsrikt. Mest nöjda med arbetet är representanter för förvaltningen, minst nöjda är representanter för jägarorganisationerna. Flertalet ledamöter efterlyser fler informations- och utbildningsinsatser, men de vill också ägna mer tid åt att utarbeta förvaltningsplaner och föra en dialog med regionala beslutsfattare.
- I framtiden bör ansvaret för den regionala förvaltningen av rovdjur vila på de regionala rovdjursgrupperna. Däremot bör politikerna hållas borta från rovdjursfrågan – åtminstone på regional nivå.

### Vilken roll spelar regionala rovdjursgrupper i Sverige och Finland?

Data från den kvantitativa studien har även analyserats i en vetenskaplig artikel. Syftet med artikeln är främst att analysera vilken roll de regionala rovdjursgrupperna spelar inom ramen för respektive lands rovdjursförvaltning och därmed också i vilken mån grupperna bidrar till att legitimera rovdjurspolitiken. Som nämnts ovan är det formella syftet med de svenska rovdjursgrupperna att bidra till informationsutbyte och ge råd till länsstyrelserna i frågor som rör rovdjursförvaltning (Prop: 2000/01:57). De finska gruppernas roll är primärt att bygga en gemensam regional samsyn och informera och ge råd till främst regionala myndigheter i rovdjursfrågor. I båda länderna föreskrivs en kollaborativ och konsultativ roll. Direktiven är emellertid relativt knapphändiga varför det är intressant att analysera hur ledamöterna i de olika grupperna tolkar sitt uppdrag och i vilken mån de anser att grupperna kan bidra till att legitimera rovdjurspolitiken.

Analysen av enkätmaterialen visar att det råder delade meningar om vilken roll rovdjursgrupperna egentligen ska spela. I Finland uppfattar ledamöterna rovdjursgrupperna som en form av expertforum där ledamöterna kan bidra med sin specifika kunskap och föra en dialog om olika problem och deras lösningar. Förutom att ledamöterna i Sverige har uppfattat att de ska bidra med information och specifik kunskap ser man också rovdjursgruppernas roll som en form av samförvaltningsorgan om än med mycket begränsat inflytande. Det finns uppenbarligen en diskrepans mellan den officiella rollen och hur ledamöterna i de olika grupperna uppfattar sin egen roll. Det kan inte tolkas på annat sätt än att de officiella riktlinjerna för hur grupperna ska arbeta är otydliga. Att det enbart är en knapp majoritet av de svenska ledamöterna som anser att rovdjursgruppernas arbete varit framgångsrikt är förmodligen en effekt av de otydliga riktlinjerna. Det förefaller finnas olika förväntningar om vilken roll rovdjursgrupperna ska eller kan spela och beroende på vilka dessa är varierar också attityderna till hur framgångsrika rovdjursgrupperna är och har varit.

## Slutsatser och förslag

Även om formerna för involvering av individer och grupper utanför den formella statliga och kommunala beslutsapparaten i offentlig politik varierar mellan de tre studerade länderna är det grundläggande syftet detsamma. Det är inte ett mål i sig att involvera individer och grupper utan utgör snarare ett medel att nå andra mål. Involveringen handlar således i högre utsträckning om att skapa delaktighet än formellt deltagande i beslut. Även om målsättningarna uttrycks olika i de tre länderna förväntas rovdjursgrupperna i huvudsak att bidra till implementeringen av den nationella politiken. I Norge har emellertid de regionala rovvilt nämnderna möjlighet att mer direkt påverka implementeringen genom att fördela medel för konfliktdämpande åtgärder, beslut om jakt och skydds jakt, medan de svenska och finska rovdjursgrupperna främst har en rådgivande funktion baserad på expertkunskap.

Inflytandet är således högst begränsat vilket kan medföra svårigheter att nå de stipulerade målsättningarna i naturvårdspolitik och förvaltning. Man uppfyller inte heller fullt ut de internationella åtaganden som följer av ratificeringen av internationella konventioner. Det kan med andra ord vara svårt att nå målet om en hållbar utveckling när det gäller rovdjurspolitik och förvaltning med de former för decentralisering som valts i de tre länderna.

Med de brister, främst när det gäller representativitet, öppenhet och ansvarsutkrävande, som identifierats är det emellertid förknippat med en rad problem när det gäller att decentralisera inflytande och ansvar till regional eller lokal nivå.

I Norge har inflytande om än inom ramen för fastställda centrala ramar decentraliserats till regional nivå. Eftersom ledamöterna i nämnderna är indirekt valda är länken till regional och lokal nivå också indirekt vilket påverkar möjligheterna för allmänheten att utkräva ansvar. Det innebär att ledamöterna i rovvilt nämnderna primärt är ansvariga uppåt gentemot central nivå. En uppenbar fördel med den norska modellen är att den öppnat upp möjligheter till horisontell koordinering på regional nivå mellan myndigheter som är involverade i rovdjursförvaltningen, samt mellan fylkeskommuner.

I Sverige och Finland där man valt en korporativ modell finns liknande problem om än av en delvis annan karaktär. De regionala rovdjursgrupperna har enbart en rådgivande roll vilket formellt sett innebär att de inte har något egentligt inflytande. Det innebär i sin tur att problematiken med ansvarsutkrävande också minskar. Studier visar att grupperna trots det begränsade formella mandatet i viss mån ändå kan påverka förvaltningen. Det finns också ambitioner, inte minst inom vissa av intresseorganisationerna att stärka rovdjursgruppernas roll varför det trots allt är relevant att analysera vilka mekanismer för ansvarsutkrävande som finns och hur de fungerar.



Den generella problematik som uppstår i relation till korporativa arrangemang är hur allmänintresset ska vägas mot olika särintressen. En lösning som nyttjas ibland är att ärenden hanteras av både särintressen och representativa beslutorgan som baseras på allmänintresse, en så kallad komplementär lösning. Det är relativt vanligt att politiska organ lyssnar till särintressen innan beslut fattas. I frågan om rovdjursgrupperna finns emellertid inte något allmänpolitiskt beslutsorgan som bekräftar eller förkastar de råd som grupperna ger. Det är länsstyrelserna som sätter samman grupperna, ger grupperna mandat och sätter dagordningen för att sedan hanterat de råd som grupperna ger. Att överföra makt till de särintressen som finns representerade i rovdjursgrupperna genom att till exempel föreskriva besluträtt är därför problematiskt. I ett sådant arrangemang finns risker att särintressen får företräde framför allmänintresset. Även om rovdjursgrupperna enbart är rådgivande är det av vikt att grupperna har en representativ sammansättning, att samrådsprocesserna är transparenta och att de individer eller organisationer som är företrädare har mandat att företräda sin organisation eller myndighet och att det finns etablerade länkar eller informationskanaler och därmed också mekanismer för ansvarsutkrävande mellan företrädare och organisation.

Även om det finns rovdjursgrupper som fungerar relativt väl, visar våra studier också att det på många håll finns brister när det gäller representativitet, delade meningar om syftet med grupperna, brister när det gäller öppenheten och som en följd av det svårigheter att utkräva ansvar. I nuläget uppfyller därför inte rovdjursgrupperna de grundläggande krav för att de ska fullgöra funktionen som rådgivande organ till länsstyrelserna i frågor som rör rovdjursförvaltning.

### **Förslag till åtgärder i svensk rovdjursförvaltning**

Om man även fortsättningsvis vill involvera individer och organisationer i rovdjursförvaltningen finns det en rad åtgärder som bör vidtas. Det optimala vore om man kunde få till stånd en kombination av båda dvs. att rovdjursfrågorna hanterades av såväl representativa politiska organ på regional nivå och som idag rovdjursgrupper med korporativ sammansättning. Det skulle kunna vara en uppgift för de framtida regionala organ (regionparlament/fullmäktige) som för närvarande planeras. En alternativ kombinationslösning är att man gör som i till exempel viltvårdsnämnderna där det finns ett allmänpolitiskt inslag i form av två politiska ledamöter utnämnda av landstinget med syfte att skapa en form av balans mellan allmänintresse och särintresse.

Även om man väljer att fortsätta med rovdjursförvaltning i den form som finns idag dvs. med rådgivande korporativa grupper bör man se över representationen i grupperna, öppenheten och vilka mekanismer för ansvarsutkrävande som kan stärkas. Det framgår förvisso av rovdjurspropositionen hur sammansättningen av rovdjursgrupperna bör se ut. Vår undersökning visar emellertid att det finns ett ganska stort frågetecken kring vilka som ska vara representerade eller att det saknas

representanter i grupperna. Trots målsättningen om jämn könsfördelning är dessutom väldigt få kvinnor representerade. Det har förekommit diskussioner i olika grupper hur man ska göra för att förbättra representationen inte minst när det gäller andelen kvinnor. Det har emellertid visat sig svårt att locka såväl kvinnor som män att ta på sig uppdraget. Att alla grupper inte täcker upp för förlorad arbetsinkomst trots att man har möten på dagtid eller att man i vissa fall inte ens får reseersättning kan ha bidragit till detta. Även om det är bra att det finns en viss regional variation är det nödvändigt att klargöra en grundstruktur som är lika för att sedan skapa utrymme för viss regional variation. Det är inte heller rimligt att de som bjuds in att delta för att ge råd till länsstyrelsen ska behöva betala det ur egen ficka.

När det gäller transparens i dess vidare bemärkelse, dvs. öppenhet men även informations- och kommunikationsinsatser finns det mycket stora brister. När det gäller öppenhet och information kring möten, mötesanteckningar och liknande är det många län som inte offentliggör dessa regelmässigt på länsstyrelsernas respektive hemsidor. Därmed finns det inte heller någon möjlighet för vare sig allmänheten, medierna eller de företrädde organisationer att kontrollera vad som diskuteras, hur det diskuteras och vilka olika åsikter som finns företrädde samt hur dessa sedan behandlas av länsstyrelserna. Studien visar också att det finns brister i hur ledamöterna för tillbaka information till den egna organisationen. Den bristande representativitet och öppenheten gör det svårt att utkräva ansvar av de ledamöter som är företrädde i rovdjursgrupperna. Det bidrar med all sannolikhet till att grupperna inte fyller den funktion de är avsedda att fylla. I kombination med att många av dem som är representerade i grupperna anser att det är oklart vad grupperna ska göra och vilket mandat de har gör att de regionala rovdjursgrupperna har en relativt svag position i nuläget.

Sammanfattningsvis är det nödvändigt att tydligare fastställa:

- syftet med etableringen av rovdjursgrupper
- vilket mandat grupperna har
- hur de ska vara sammansatta
- riktlinjer för öppenhet
- vilka enskilda uppgifter som grupperna förväntas fylla
- vilka krav som de representerade organisationerna förväntas uppfylla
- vilken roll de regionala rovdjursgrupperna har i förhållande till lokal och nationell nivå, samt till andra organ på regional nivå, till exempel viltvårdsnämnderna.

## Projektdeltagare

FD. Camilla Sandström, kvinna, 100 %

Statsvetenskapliga institutionen,

Umeå universitet

901 87 Umeå

090-786 6450

[camilla.sandstrom@pol.umu.se](mailto:camilla.sandstrom@pol.umu.se)

En målsättning med projektet var att etablera ett nätverk av kontakter mellan samhällsvetenskapliga forskare i Finland, Norge och Sverige. Som ett led i nätverksbyggandet har kontakter med FD Jani Pellika samt doktoranden Outi Ratamäki, Joensuu universitet, Finland och Allan Sande, Bodø Högskola, Norge etablerats.

## Finansiering

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets del ur Viltvårdsfonden med totalt 700 000 kronor. Projektet har löpt över två år (2007 – 2008).

## Ändringar i projektplanen

Under projekttiden har samtliga åtgärder som fanns med i ansökan genomförts. Därutöver har ytterligare en empirisk studie, en jämförande kvantitativ undersökning av rovdjursgrupper i Sverige och Finland i samarbete mellan Camilla Sandström och Jani Pellikka, fullföljts inom projektet.

## Publikationer

- Sandström, C., Ratamäki, O., Pellika, J, Sande, A (2009) Management of large carnivores in Fennoscandia, - new patterns of regional democratic participation. *Human Dimension of Wildlife* 14: 1-37-50. (Abstract bilaga 1)
- Pellikka, J & C, Sandström (*submitted*) The role of large carnivore committees in legitimising large carnivore management in Sweden and Finland (Abstract bilaga 2)
- Sandström, C, & Pellika, J, (in preparation) Large carnivore management in a multi-level institutional setting: problems and prospects. (Abstract bilaga 3)
- Sandström, C & Pellikka, J, 2008, Rovdjursgrupper i Finland och Sverige - form, funktion och framtid, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

## Aktiviteter och kommunikationsinsatser.

2007-05-21	Forskarmöte Högskolan i Bodø, Norge
2008-02-14	Redovisning av resultat inom ramen för kursen Human Dimensions of Wildlife management, SLU Umeå.
2008-02-22	Forskarmöte Joensuu universitet i Finland
2008-05-21	Redovisning av resultat inom ramen för kursen Rovdjur och människa, Högskolan i Falun
2008-07-14-18	Presentation av paper "Large carnivore management in a multi-level institutional setting: problems and prospects" vid Governing shared resources: connecting local experiences to global challenges, The 12 <sup>th</sup> biennial conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC) Cheltenham, UK.
2008-10-09	Presentation av projektet, Deltagande som mål eller medel vid Högre Seminariet, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
2008-10-18	Redovisning av resultat regional förvaltarträff mellan, adaptiv förvaltning av vilt, Karlstad
2008-11-26	Redovisning av resultat vid referensgruppsmöte naturvårdsverket
2008-12-10	Redovisning av resultat vid Rovdjur 2008, Naturvårdsverket.
2009-01-21	Redovisning av resultat Miljöjournalistdagarna Stockholm
2009-01	Input till författandet av förordning av regionaliserad rovdjursförvaltning.
2009-03-12	Redovisning av resultat vid Vargsymposiet

**Management of Large Carnivores in Fennoscandia:  
New Patterns of Regional Participation**

Human Dimensions of Wildlife, 14:1, 37-50

Sandström, C., Pellika, J, Ratamáki, O., , Sande, A

**Abstract**

Countries are increasingly shifting responsibility for large carnivore management from central to local government authorities. The three countries in Fennoscandia – Finland, Norway and Sweden – are no exception. In all three countries new approaches to large carnivore management have emerged, including some elements of decentralization, which is intended to increase efficiency, and improve the equity, participation and transparency of the government to the citizenry. Although the three countries are similar in terms of their biophysical and socio-economic characteristics, they have chosen three different decentralization strategies. In Norway a representative model of decentralization has emerged, while the Swedish and Finnish model has a corporatist character. This comparative study of policies relating to the large carnivores in the three countries focuses on the actors, and their powers and accountability, and demonstrates that the different strategies result in no significant increase in power at the local or regional level.

Keywords: Decentralization, accountability, empowerment,  
deconcentration, legitimacy

**The role of large carnivore committees in legitimising large carnivore management in Sweden and Finland (submitted)**

J. Pellikka and C. Sandström

**Abstract**

Efforts in Sweden and Finland to decentralise management of large carnivores and increase stakeholder participation to legitimise formal policy (important goals in many countries) include the establishment of regional large carnivore committees (RLCCs). RLCCs are formally constituted in Sweden, and informally in Finland, but in both cases their roles are officially consultative. However, survey data presented here indicate that RLCCs' members generally perceive them to be science-oriented in Finland and deliberative, collaborative fora in Sweden. The discrepancy between officially stated and members' perceptions of the RLCCs' roles suggests that the current institutional settings should be adjusted, and their roles clarified.

**Keywords:** Legitimacy, large carnivores, stakeholder participation

**Large carnivore management in a multi-level institutional setting:  
problems and prospects (in preparation)**

Camilla Sandström, Jani Pellikka

**Abstract**

The goal of the large carnivore policies in Finland, Norway and Sweden (Fennoscandia) is to establish sustainable management of the four large (mammal) carnivores; bear (*ursus arctos*), wolf (*canis lupus*), lynx (*lynx lynx*) wolverine (*gulo gulo*) but also the golden eagle (*aquila chrysaetos*). Since this is clearly in conflict with for example the extensive free-ranging sheep farming in Norway and reindeer herding in all three countries the goal is also to reduce conflicts with societal interest and especially to reduce the number of livestock and semi domestic reindeer killed by large carnivores. In an attempt to solve the conflicts and legitimise the large carnivore policies, the Finnish, Norwegian and Swedish parliaments have adopted policies to involve the public in decision making and in management actions. The overarching responsibility of the large carnivore policy is still the responsibility of national environmental authorities or ministries but management committees ranging from elected politicians (Norway) via a mix of authorities and interest organisations (Sweden & Finland) have been established in regions with carnivore populations in order to adapt the management to regional conditions.

Although these policies has been promoted as being a more democratic and effective way of addressing the carnivore issue there are a number of concerns about the establishment of these regional committees. This study will portray the approach of large carnivore management in Finland, Norway and Sweden through the perceptions of members of Regional large Carnivore Committees in the three countries on issues of representation, accountability, appropriate scale and possibilities to efficiently coordinate the policy – horizontally and vertically – in a multi-level institutional setting and provide an assessment of its problems and prospects to deliver a sustainable outcome.

Keywords: Large carnivores, co-management, representation, accountability, sustainability