www.nina.no

1268

NINA Rapport

Evaluering av regional rovviltforvaltning

Krange, O.
Odden, J.
Skogen, K.
Linnell, J. D. C.
Stokland, H. B.
Vang, S.
Mattisson, J.

NINA

Norsk institutt for naturforskning

NINAs publikasjoner

NINA Rapport
Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Kortrapport
Dette er en enklere og ofte kortere rapportform til oppdragsgiver, gjerne for prosjekt med mindre arbeidsomfang enn det som ligger til grunn for NINA Rapport. Det er ikke krav om sammendrag på engelsk. Rapportserien kan også benyttes til framdriftsrapporter eller foreløpige meldinger til oppdragsgiver.

NINA Temahefte
Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta
Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering
I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Evaluering av regional rovviltforvaltning

Krange, O.
Odden, J.
Skogen, K.
Linnell, J. D. C.
Stokland, H. B.
Vang, S.
Mattisson, J.

Norsk institutt for naturforskning

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S. & Mattisson, J. 2016. Evaluering av regional rovviltforvaltning - NINA Rapport 1268. 190 s.

Oslo, juni 2016

ISSN: 1504-3312
ISBN: 978-82-426-2925-8

RETTIGHETSHAVER
© Norsk institutt for naturforskning
Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET
Åpen

PUBLISERINGSTYPE
Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV
Morten Kjørstad og Erik Framstad

ANSVARLIG SIGNATUR
Administrerende direktør Norunn Myklebust (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)
Miljødirektoratet

OPPDRAGSGIVERS REFERANSE

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER
Knut Morten Vangen

FORSIDEBILDE
Ketil Skogen

NØKKELORD
Evaluering, rovviltnemnder, rovviltforvaltning, konflikt, region, sone, bestandsmål, store rovdyr, ulv, gaupe, bjørn, jerv

KEY WORDS
Evaluation, regional management, large carnivores, conflict, zoning, wolf, bear, lynx, wolverine, population goals

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor
Postboks 5685 Sluppen
7485 Trondheim
Telefon: 73 80 14 00

NINA Oslo
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Telefon: 73 80 14 00

NINA Tromsø
Framsenteret
9296 Tromsø
Telefon: 77 75 04 00

NINA Lillehammer
Fakkelgården
2624 Lillehammer
Telefon: 73 80 14 00

www.nina.no

Sammendrag

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S. & Mattisson, J. 2016. Evaluering av regional rovviltforvaltning - NINA Rapport 1268. 190 s.

Dagens forvaltning av rovviltartene er hovedsakelig basert på St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur, Stortingets behandling av denne (Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforliket av 2011 (Representantforslag 163 S (2010-2011)). Stortingets rovdyrforlik av 2011, sier i punkt 2.1.9 følgende: *«Forlikspartene er enige om at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år».* NINA fikk i oppdrag fra Miljødirektoratet å evaluere regional rovviltforvaltning og de regionale bestandsmålene i Norge med hensyn på måloppnåelse i gjeldene rovviltpolitikk. Evalueringen av rovviltforvaltning tar utgangspunkt rammene om den todelte målsettingen om at vi skal ha rovvilt og beitedyr i Norge. Evalueringen består av en naturvitenskapelig og en samfunnsvitenskapelig del.

Naturvitenskapelig del
Den naturvitenskapelige gjennomgangen ser på den faglige biologiske delen av den regionale forvaltningen. Vi vurderer i hvilken grad de regionale rovviltnemndene benytter geografisk differensiert forvaltning, om regional målsetning om antall ynglinger kan oppnås innenfor rovdyrsonene, og om forvaltningsplanene tar hensyn til tilgrensende forvaltningsregioner. Videre vurderer vi i hvilken grad den regionale forvaltningen har lykkes med målsettingen om å redusere tapet av sau. Vi diskuterer forvaltning av konfliktene rundt rovdyr og reindrift, og vi ser på prosessen rundt høsting og bestandsregulering av de fire store rovdyrene. Til slutt er vi bedt om å evaluere fordelingen av de regionale bestandsmålene mellom regionene og størrelsen på rovviltregioner, og vi gir en oversikt over ulike momenter som bør vurderes hvis myndighetene skal endre fordelingen av de ulike måltallene.

Den regionale forvaltningen er et samspill mellom fylkesmenn, rovviltnemnder, Miljødirektorat og Klima- og miljødepartementet. I den naturvitenskapelige delen av evalueringen identifiserer vi utfordringer knyttet til utøvelse av den regionale rovviltforvaltningen. De fleste av disse utfordringene er knyttet til rammebetingelsene, og i mindre grad til hvem som tar avgjørelsene. Det er et misforhold mellom kravene om en svært presis forvaltning og de naturlige forutsetningene. Det vil alltid være usikkerheter knyttet til forvaltning av små rovdyrbestander.

Stortinget har ved behandling av rovviltmeldingen i 2004 og rovviltforliket i 2011 (Representantforslag 163 S (2010–2011)) sluttet seg til at prinsippet om at geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen. Dette er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå en todelt målsetting om både å sikre rovvilt og beitenæring i Norge. Konflikter mellom rovvilt og beitedyr reduseres ved at områdene med husdyrproduksjon skilles fra områder hvor rovdyra sikres vern. Det er en forutsetning at rovdyrsonene er store nok til at fleste voksne, etablerte individer oppholder seg i sonen gjennom hele året. I rovdyrsonene må det gjøres effektive forebyggende tiltak eller omlegging av saueproduksjonen. Videre er det en forutsetning at rovdyrene effektivt blir ekskludert fra de prioriterte beiteområdene. Systemet fungerer best med en buffersone mellom de to områdene, der rovdyr ikke får etablere seg, og hvor man initiere enklere forebyggende tiltak eller har beredskapsplaner klar hvis konflikter oppstår.

På nasjonal skala har man hatt som mål å holde rovdyrene ute fra de tetteste saueområdene. I 2014 ble 69 % (1 332 548) av sauen sluppet på beite i beiteprioriterte områder. 63 % av sau det søkes produksjonstilskudd for beiter i kommuner uten registrert yngling av noen av de store rovdyrene de siste 5 år. 77 % av sauen er i kommuner uten registrert gaupeyngling, og 78 % av sauen er i kommuner uten registrert jerveyngling. 98% av sauen er i kommuner uten registrerte bjørnebinner.

Geografisk differensiering på stor skala (mellom regioner) har lykkes i å beskytte viktige beiteområder i Vest-Norge (Region 1) fra negative konsekvenser av store rovdyr. Til tross for dette,

har antall sauer blitt færre i regionen. Antallet sauer har økt i de 7 regionene med mål om yngling av store rovdyr siden 1990-tallet.

I ulvesonen og bjørnesonene har rovdyrtrykket på sau tvunget fram strukturelle endringer i husdyrnæringen. De fleste ser ut til å slutte, flytte sauen ut av sonen, omstille til annen landbruksvirksomhet, eller ha sau bak rovdyravisende gjerder. Dette har ført til at det finnes store områder med lite konfliktpotensial der det er mulig å ha flere rovdyrarter uten store konflikter med sau. I hovedsak skjer konflikter mellom sau og disse artene utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen. Dette dreier seg i stor grad om rovdyrindivider på spredning.

I områder der gaupe og jerv har fått prioritet (og hvor ulv og bjørn ikke er til stede) er antall sau på utmarksbeite relativt stabilt. Tapene i disse områdene har ikke vært høye nok til å motivere endringer i måten sauehold drives. Selv om det skulle være politisk vilje til å gjennomføre effektive tapsreduserende tiltak i områder med mål om yngling av gaupe og jerv så mangler det verktøy som kan gi økonomiske insitamenter til endring av driftsformer. Småskala geografisk differensiering for gaupe og jerv fungerer ikke. Det er urealistiske forventinger om at små beiteprioriterte områder, ofte omringet av rovviltprioriterte områder, skal være fritt for rovvilt. Konfliktene må forvaltes over større og mer sammenhengene områder.

Tapet som ikke er forårsaket av store rovdyr er høyt i mange områder, og det er et behov for en bred kartlegging av årsaker til sauetap utover store rovdyr i Norge. Ikke minst i møte med stadig nye utfordringer med en natur i endring, som klimaendringer og økt påvirkning av flått etc., kommer det til å være et konstant behov for å oppdatere kunnskap om dødsårsaker hos sau på beite.

Bruken av eksakte bestandsmål har ikke fungert for jerv og gaupe. Små bestander er sterkt påvirket av tilfeldig variasjon i demografiske rater. Vår evne til å lage prognoser for effekten av høsting på neste års gaupebestand påvirkes av størrelsen på forvaltningsenhetene. Vi viser her at det kun er prognoser for Sør- og Nord-Norge og Norge som når et middels godt presisjonsnivå. Dette betyr at dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å holde bestanden stabil på et eksakt måltall. Rovviltnemndene har dermed fått en oppgave som ikke er mulig å gjennomføre i praksis. Lager man større regioner vil usikkerheten blir mindre og stabiliteten høyere, men det vil fremdeles aldri være mulig å holde gaupebestanden helt stabil. Vi anbefaler derfor å omdefinere målsetning fra et eksakt tall til minimumstall eller intervall med minimum og maksimumbestand.

Det mangler i dag verktøy som kan hjelpe beslutningstakere i fastsetting av kvoter. Det finnes gode tall på demografien til den skandinaviske gaupe fra studier av radiomerkede gauper og data fra skutte gauper. Dette kan benyttes til å utvikle enkle høstingsmodeller for fastsetting av kvoter, men usikkerheten rundt alle prediksjoner vil være store for små regioner og bestander.

Verdien av jakt som et verktøy for å kontrollere bestander av jerv, og til dels gaupe i nord, er i dag begrenset. I områder der jakten er ineffektiv vil det være behov for å institusjonalisere ekstraordinær felling som et verktøy for å regulere bestander, gitt at man fortsatt betrakter bestandsmål både som minimum og maksimum mål. Inntil nå har de regionale nemndene ikke hatt myndighet til å sette kvoter for lisensfelling på bjørn eller ulv innenfor ulvesonen.

Antallet familiegrupper av gaupe har fluktuert i alle regioner, og bestandene har vært både over og under bestandsmålet i alle regioner med unntak av Region 2. En av årsakene til svingningene i antall familiegrupper er fordi nemndene endrer kvotene for sent ved endrede bestandsstørrelser. Dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å holde gaupebestanden stabil på et eksakt måltall. Større regioner med større måltall vil gjøre usikkerheten mindre og stabiliteten høyere. Det bør vurderes å erstatte eksakte bestandsmål med mer realistiske minimums- og maksimumsmål for antall ynglinger.

De tre regionene uten mål om yngling av jerv har lykkes i å hindre reproduksjon av jerv, med unntak av noen reproduksjoner i nordøstlig deler av Region 1. Dette skyldes utstrakt bruk av

ekstraordinær felling gjennomført av Statens naturoppsyn. Regioner med mål om yngling har ikke lykkes med å hindre sine populasjoner å øke utover målene, til tross for utstrakt bruk av både lisensfelling og skadefelling.

Generelt har prosessen rundt kvoteavgjørelser vært lite gjennomsiktig og vanskelig å evaluere i etterkant. Møtereferater og vedtak bør skrives etter en felles mal for alle regioner. Alle vedtak bør gjøres tilgjengelig i Miljøvedtaksregisteret fortløpende, og det bør synliggjøres hva sekretariatene anbefaler i større grad enn i dag.

Fordeling av de regionale bestandsmålene for bjørn og ulv synes å være logiske, og vi kommer her kun med anbefalinger om små justeringer som kan øke sannsynligheten for måloppnåelsen. Dagens bestandsmål for gaupe er spredt over store arealer, og det kan være argumenter for å allokere noe av den nordlige målsettingen til sørlige deler av landet. Gaupenes arealbruk og reproduksjon tilsier at man relativt sett trenger betydelig større arealer for å nå målsetting om ynglinger i nord sammenlignet med rådyrrike områder i sør. Hvis forvaltningen ønsker å lette trykket på tamreinområder kunne man økt målsettingen i Sør-Norge og tilsvarende minsket målsetting i Nord-Norge. Det er betydelig rom for å omfordele bestandsmål for jerv mellom ulike regioner, men dette krever en beslutning om hvilke interessegrupper og hensyn som skal prioriteres. Momenter som må vurderes er den genetiske verdien av den sør-norske jervebestanden, og ønsker om jerv i sør-norske nasjonalparker for å oppnå deres verneformål. I sørøstre deler av Norge kan jerven potensielt sameksistere med gaupe, ulv og bjørn uten å komme i konflikt med sau på utmarksbeite.

Samfunnsvitenskapelig del
Rovviltforvaltningen i Norge har en todelt målsetting, som er hjemlet i rovviltforskriftens formålsparagraf. Der heter det: «Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser.» I Rovviltforliket fra 2011 heter det: «Forlikspartene viser til den todelte målsettingen etter rovviltforliket fra 2004, og at utfordringen ligger i å ivareta begge deler uten at konfliktene mellom dem blir større enn nødvendig.» Dette må tolkes som et mandat som generelt går ut på å holde konfliktene på lavest mulig nivå. Konflikten mot næringene trekkes særskilt fram, men det vektlegges i tillegg at nemndene skal ta hensyn til andre samfunnsinteresser. For den samfunnsvitenskapelige delen av evalueringen er det særlig dette, nemndenes konfliktdempende virksomhet og funksjon, som er tema.

Datagrunnlaget for den samfunnsvitenskapelige evalueringen er av to typer:
En dokumentgjennomgang der vi bl.a. har gått gjennom møteprotokollene fra alle rovviltnemndene i perioden 1. jul 2013 – 1. juli 2015, og et omfattende intervjumateriale basert på besøk i nemndene og intervjuer med representanter for fylkesmannsembeter, interesse- og næringsorganisasjoner og andre. Til sammen gir dette et meget godt grunnlag for å beskrive de ulike aktørenes oppfatninger av den regionale forvaltningen, og særlig deres oppfatninger av rovviltnemndenes virksomhet og rammebetingelser.

Nemndene består av politikere, oppnevnt til å sitte i rovviltnemnder der de skal utøve statlig forvaltning innenfor eksakte rammer som Stortinget har fastsatt. I nemndene skal de ikke drive politikk. I rovviltforskriften heter det at «Rovviltnemnden er et statlig viltorgan underlagt Klima- og miljødepartementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet».

Nemdenes handlingsrom er begrenset, noe samtlige informanter fra nemdene påpekte. Noen gikk så langt som til å avvise hele modellen som irrelevant. Andre har forsøkt å utvide mandatet på egenhånd ved å spille en aktiv politisk rolle. Denne «ulydigheten» har støtte i interessegrupper som gjerne vil skyve politikken i samme retning som de mer aktivistiske nemdene prøver på, men blir sett på som illojal av interessegrupper med motsatt syn.

Den norske modellen med nemnder som skal ivareta «allmennpolitiske hensyn» bygger på en annen logikk enn forvaltningsorganer med partsrepresentasjon, som er vanligere i andre land.

Nemndene er sammensatt av politikere. Disse er forutsatt å kunne utøve et politisk skjønn som tilgodeser de hensyn de er satt til å ivareta på en balansert måte. Det er imidlertid ikke tvil om at nemndenes sammensetning påvirker det «allmennpolitiske skjønn» de utøver, selv innenfor et avgrenset mandat. Når noen nemder også tøyer dette mandatet, er det desto tydeligere at de beveger seg i en retning som er preget av nemndsmedlemmenes bakgrunn både politisk og i forhold til næringene. Det innebærer at å øke nemndenes handlingsrom, slik både toneangivende nemndsmedlemmer og noen interesseorganisasjoner går inn for, vil være konfliktdrivende om det medfører myndighet til å øke uttak av rovdyr, eller på andre måter driver forvaltningen i en retning som kan oppfattes som negativ for «viktige samfunnsinteresser» (jfr. rovviltforskriftens formålsparagraf). Det er ikke bare naturvernorganisasjonenes medlemmer og internasjonale konvensjoner som representerer slike samfunnsinteresser, men alle norske borgere som ønsker bestander av store rovdyr i norsk natur.

Flere nemndsmedlemmer ga uttrykk for at de ser seg som bindeledd mellom folket og rovdyrpolitikken. De ser nemda som en slags sentral som bidrar til toveis kommunikasjon, et organ som formidler både oppover og nedover i systemet. Nemndsmedlemmene trekker ofte fram ombudsrollen som en viktig side ved det at det er politikere og ikke byråkrater som styrer. Folk som er berørt av rovviltforvaltningen kan henvende seg til nemndene og bli hørt, og nemndene kan formidle folks erfaringer videre, ikke minst til det nasjonale politiske nivået, der rovviltpolitikken utformes.

Mange informanter, både fra nemndene selv og fra noen organisasjoner, mener det er avgjørende at nemndene kan utøve et allment politisk skjønn. De er ikke byråkrater eller biologer, og styres ikke av snevre faglige vurderinger. Utgangspunktet er at spenningen mellom de to målene i den todelte målsettingen nettopp krever slik skjønnsutøvelse. Etter mange nemndsmedlemmers oppfatning gjelder det særlig i relasjonen til beitenæringene, og kanskje aller mest sauenæringen. I avveiningen mellom vernet av rovdyr og opprettholdelsen av levedyktige beitenæringer anser man at et politisk skjønn må til for å finne den rette balansen.

Det er en utbredt oppfatning blant nemndsmedlemmene at vernet av rovdyr er sikret gjennom nasjonal politikk – en politikk som beitenæringene må bære hele belastningen med. Dessuten har verneinteressene Bern-konvensjonen og Naturmangfoldloven på sin side. I dette perspektivet har rovdyra og naturvernet seiret. Nemndenes fokus bør være på beitenæringenes problemer, om man ser det på denne måten.

Rovdyrkonfliktene er mangfoldige. Ulike grupper har ulike interesser og mål. Man kan velge å definere nemndene som beitenæringas ombud, som flere nemndsmedlemmer gjør. Men hvis man reduserer rovdyrkonfliktene til et spørsmål om beitebruk, og overser kompleksiteten i rovdyrproblematikken, bidrar man samtidig til å konservere konfliktene.

Naturvernet og landbruksinteressene står ofte mot hverandre i spørsmål om rovdyr. Dermed er også synet på nemndenes virksomhet, sett fra ulike synsvinkler, ganske forutsigbart. Landbruksinteressene vil hevde at nemndene gjør så godt de kan, men er bundet på hender og føtter. Naturverninteressene ser nemndene som agenter for beitenæringa som forsøker å drive en utryddelsespolitikk. Det er vanskelig å se at opprettelsen av rovviltregioner og rovviltnemnder har endret konfliktnivået i særlig grad. Verneorganisasjonene er like kritiske til norsk rovviltforvaltning som før, men de har fått et nytt nivå å kritisere. Også landbrukets organisasjoner er like kritiske, men de retter ikke skytset mot rovviltnemndene, men mot Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartement og Stortinget.

Konfliktene er uttrykk for motsetninger hvor det strides om hvordan landets arealer skal brukes. Informantene i vår studie pekte i denne sammenhengen på det nasjonale nivået som langt viktigere enn det regionale. Slik sett gjør det neppe noen stor forskjell om det er en nemnd som består av fylkespolitikere som har «hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv», som det heter i forskriften, eller om man f.eks. innfører et system der interessegrupper er direkte representert i forvaltningsorganene, slik man har i Sverige.

Regioninndelingen byr på mange utfordringer, både fordi regionene kan være for små til å forvalte rovvilt på en fornuftig måte, og fordi grensene (som følger fylkesgrenser) ikke tar hensyn til verken rovdyras, utmarksbeitets eller reindriftas utbredelse. Den særskilte ulvesonen, som strekker seg over to regioner og forvaltes av de to nemndene i fellesskap, byr på egne utfordringer. Retningslinjene for dette samarbeidet gjør det vanskelig for nemder fra to svært ulike regioner å samarbeide konstruktivt. Vi mener man må se på regioninndelingen på nytt, f.eks. med utgangspunkt i St.meld. 15 (2003-04), der man foreslo en sone i Sørøst-Norge som rommer hele dagens ulvesone.

Desentralisering av forvaltningsansvar kan gjennomføres på flere måter enn den vi har valgt i Norge. Det er f.eks. mulig (og internasjonalt mer vanlig) å involvere interessegrupper på mer direkte måter, for å styrke forvaltningens legitimitet og utvide beslutningenes kunnskapsgrunnlag. Forskning i våre nordiske naboland har imidlertid påvist viktige utfordringer knyttet til slike modeller. Vår undersøkelse har på samme måte påvist problemer med den norske modellen. Her er det altså flere mulige modeller, som er beheftet med ulike problemer, men som også har ulike fortrinn. En av våre viktige konklusjoner er at det regionale nivået har relativt liten betydning for utviklingen av konfliktpanoramaet rundt rovviltforvaltning i Norge, og at det heller ikke oppfattes som særlig viktig av sentrale aktører i feltet. Noen interessegrupper forsvarer nemndene av prinsipielle grunner, f.eks. fordi de har et potensial til å bli mer betydningsfulle om de får større myndighet, eller fordi den regionale modellen representerer en «normalisering» av rovviltforvaltningen. Få mener at den har stor betydning for praktisk forvaltning i dag.

Vi foreslår ikke noen konkret forandring av systemet med «allmennpolitiske» nemnder, blant annet fordi vi ikke tror slike endringer vil føre til vesentlige endringer i konfliktbildet. Vi vil likevel påpeke at valg av modell kan avspeile hvilke aspekter ved konfliktene man anser som viktigst. En videreføring av dagens modell, vil vinne gehør hos landbruksinteressene og trolig hos jegerinteressene. Det er et mulig politisk valg å prioritere disse interessene, og særlig næring, hvis man mener de er viktigst. Da kan man åpent gå inn for et system som primært har som mål å ivareta deres interesser, innenfor et nasjonalt rammeverk.

Dette er likevel bare er en del av konfliktbildet, og vi har observert at det finnes interessegrupper som absolutt ikke ser seg tjent med nemndene slik de fungerer i dag. Både naturvernorganisasjonene og Norske reindriftssamers Landsforbund ser problemer med nemndene, som de mener systematisk favoriserer den landbruksbaserte beitenæringa. De åpner for en type forvaltningsorgan der interesseorganisasjonene selv har plass, hvor ingen standpunkter kan ignoreres og hvor man kan ha åpne diskusjoner.

Slike organer ville sikkert bli mindre effektive enn dagens system (om man tenker på beslutninger), og vi tror neppe at de vil påvirke konfliktnivået «der ute» i vesentlig grad (jfr. Sverige). En slik løsning ville imidlertid være et signal om at man anerkjenner kompleksiteten i rovviltproblematikken, og ikke betrakter bestemte aktører som mer legitime deltakere enn andre.

Mangel på tillit mellom viktige aktører er et stort problem i rovviltforvaltningen. En av årsakene er at rovdyrproblematikken dras inn i andre motsetningsforhold mellom ulike samfunnsinteresser. Likevel må dialog og informasjonsutveksling være et mål, om ikke for å løse konfliktene, så for å gi forvaltningen (inkludert nemndene) en mer helhetlig forståelse av hvordan rovdyrproblematikken fortoner seg fra ulike perspektiver. Dette kan bedre deres muligheter til å fatte velinformerte og balanserte beslutninger.

Vi konstaterer at det er store variasjoner når det gjelder hvordan nemndene ivaretar kontakt og dialog med ulike interessegrupper og med allmennheten. Noen nemnder håndterer dette på en god måte i dag, selv om det i de fleste tilfellene er betydelig skjevhet når det gjelder hvilke interessegrupper de har kontakt med (organisasjoner med landbrukstilknytning). Dette bør imidlertid ikke være opp til den enkelte nemnd. De bør pålegges å ha systematisk og bred kontakt mot ulike interessegrupper.

Noen tiltak kan være relativt enkle, som å informere mer aktivt om nemndenes møter og legge til rette for gjester. Møter på kveldstid bør også vurderes, og ikke minst videostrømming av møtene.

Nemndene, med støtte av sekretariatene, bør også sørge for at avholdes flere møter med ulike grupper, og gjerne åpne møter. De bør også informere mer aktivt om sin virksomhet. Naturvernorganisasjonene har fremmet en kritikk som går ut på at nemndene har et konsekvent negativt fokus på rovdyr som et problem, og framholder at dette bør balanseres med et positivt fokus. Vi er enige i dette. Hvis det er et mål å dempe andre konfliktdimensjoner enn tap av beitedyr, bør nemndene utvide sin problemforståelse. Dette gjelder ikke minst i deres utadvendte virksomhet – som vi mener bør trappes opp.

Vi mener at det bør vurderes å etablere rådgivende utvalg ved siden av nemndene. Det er lite trolig at et slikt grep vil redusere de samfunnsmessige konfliktene, men de kan gjøre at flere aktører kan gjøre seg gjeldende og oppleve at de blir hørt. Vi kan håpe på en viss harmonisering av perspektiver, og at nemndene faktisk begynner å se i nye retninger i sitt virke.

Alle vil ha mer kunnskap inn i forvaltningen. Men det er ikke den samme kunnskapen, fra de samme kildene, de etterlyser. «Kunnskapsbasert forvaltning» betyr som regel forvaltning basert på kunnskap en selv stoler på. Det være seg biologi (naturvernorganisasjonene), kunnskap om reindrifta, om utmarksbeitet, økologisk kunnskap om plantemangfold og beite, osv. Utveksling av ulik kunnskap, med ulike kilder, er noe som faktisk kan skje i permanente dialogfora. En viktig side av slike fora er at interessegruppene møter hverandre og blir kjent – like mye som at de gir råd til forvaltningen.

De fleste av disse forslagene vil kreve tilførsel av ressurser. Sett på bakgrunn av summene som brukes på norsk rovviltforvaltning, primært gjennom erstatningsutbetalinger, bør dette likevel være overkommelig. Men økt aktivitet, med en bredere tilnærming til feltet, harmonerer også dårlig med at det er fylkenes travleste politikere som sitter i nemndene. Om grunntrekkene i dagens modell opprettholdes, kan det være grunn til å se nærmere på kravet om at nemndsmedlemmene må sitte i fylkesutvalget – særlig siden flere fylker allerede kan se bort fra dette fordi de ikke har fylkesutvalg.

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Vang, S. Norsk institutt for naturforskning, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo.

Linnell, J. D. C., Mattisson, J. Norsk institutt for naturforskning, PO Box 5685 Sluppen, 7485 Trondheim

Stokland, H. B., Institutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU, 7491 Trondheim

Abstract

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S. & Mattisson, J. 2016. Evaluering av regional rovviltforvaltning - NINA Report 1268. 190 s.

The present day management of large carnivores in Norway is governed by a white paper from 2004, the subsequent parliamentary treatment of this proposal, and a cross-party agreement on a modification from 2011. This latter process called for the evaluation of the regional management approach within 5 years. As a result, the Norwegian Environment Agency commissioned the Norwegian Institute for Nature Research to conduct an evaluation of the extent to which regional management has achieved its goals. The evaluation is built on the parliamentary determined goals, including the explicit premise that management should aim to ensure the persistence of large carnivores and enable livestock grazing in Norway. The evaluation contains a natural science and a social science component. Regional management in Norway is based around a system where the country is divided into 8 regions, each with specific goals for desired numbers of brown bears, lynx, wolves and wolverines. Within each region a board has management authority if the population is at or above its goal. The boards are made up county level politicians, and are supported by staff from the county governor's office.

Natural science component
The natural science component examines the biological and material-conflict components of regional management. We evaluated the extent to which the regional large carnivore management boards had utilised geographically differentiated management (zoning), whether regional population goals could be reached within the zones, and the extent to which zones are coordinated across regional borders, and over the border with neighbouring countries. Furthermore, we evaluated the extent to which regional management has succeeded in reducing depredation on sheep. We also discuss their management of conflicts between carnivores and semi-domestic reindeer herding and examine their management of hunting and population regulation of the four large carnivores. Finally, we were asked to evaluate the regional distribution of population goals between the regions and present an overview of the competing issues which management needs to consider in re-evaluating this distribution.

Regional management is an interaction between the county governor's office, the carnivore management boards, the national Environment Agency, and the Ministry of Climate and Environment. Our evaluation has identified several challenges associated with the operationalisation of regional management. Most of these challenges are associated with the underlying political frames (the way goals are formulated), rather than the identity of the authority making decisions. This is due to a mismatch between the ecological properties and associated uncertainties and unpredictability of large carnivore populations and the desire of management to impose strict controls on numbers and distribution of large carnivores. Some of the main conclusions of the evaluation are;

- When viewing geographically differentiated management on a large scale (between regions) it is apparent that they have managed to protect the most important sheep farming areas in western Norway from most of the negative impacts of large carnivores. Within the wolf zone and the bear zones there are now very few free grazing sheep left such that conflict potential with sheep production is low. The main conflicts with these species is now with dispersing animals that range outside the zone. These individuals come from both the Norwegian zones and from Sweden. A buffer area on the outside of the carnivore zones would increase the realism of expectations concerning management's ability to confine large carnivores to the zones.

- Finer scale zoning for lynx and wolverines has not worked as well in many regions, and the expectations of priority grazing areas being totally free for carnivores is impossible to achieve. There is a need to operate with fewer, larger zones.

- Insufficient sectorial cooperation between agricultural and environmental authorities has resulted in the regional management authorities not having the policy tools available to initiate the large scale changes in sheep production that are necessary to reduce losses to lynx and wolverines inside their zones.

- The use of precise population goals that are both a maximum and a minimum has not worked well for wolverines (or for lynx in some regions). The regional authorities have been given a task (to keep the populations at these exact levels) that is biologically impossible, especially for small population sizes. Having larger regions or joint goals for several regions would help, as would moving from population goals to a range of acceptable population sizes.

- Hunting has been shown to have limited utility as a tool to regulate wolverine population size and lynx population size in the north. In areas where hunting is ineffective there will be a need to institutionalise lethal control as a normal activity as long as goals are formulated as they are today. The damage potential that bears and wolves can cause when outside their zones is so high that normal hunting is likely to be too slow to remove these animals, so that lethal control will be needed as a regular activity.

- The distribution of the regional goals for bears and wolves are logical, and we only recommend minor adjustments to the zones to enhance goal achievement. Lynx are presently spread over large areas, and there are some valid arguments for reallocating some of the northern goals to south Norway. Lynx space use and reproduction in the north implies that more lynx and larger areas are needed to reach goals than would be the case in the south. This would also reduce some of the pressure on reindeer herding. There is a great deal of scope for reallocating wolverines between zones, however this would require political prioritisation of certain conflicting issues. These include the relative impact distribution between sheep and reindeer interests, the extent to which unique genotypes in south Norway should be conserved, and the potential need to have wolverines in the south Norwegian mountain national parks if their goals of having "intact alpine ecosystems" are to be reached. There is also considerable space in southeast Norway in the bear and wolf zones for wolverines to occur with minimal conflict with sheep grazing.

Social science component
Norwegian carnivore management seeks to balance multiple interests that come into conflict with each other. One of the objectives with regional management is to reduce conflicts between interest groups, and while grazing (sheep and reindeer) is given special focus the mandate of regional management clearly requires them to consider other stakeholders and interest groups. It is the ability of regional management to reduce conflicts which is at the centre of the social science part of this evaluation.

The social science data comes from two sources. The first is a document analysis of all meeting agendas and minutes for all eight regions from July 1st 2013 to July 1st 2015. The second is based on observation of meetings and interviews with representatives from the county governor's office (who have a support function), the members of the management boards (politicians) and from various interest groups. Combined this gives a good foundation to describe the various actors perception of regional management, and especially their frames and procedures.

The management boards consist of elected politicians (county parliament and Sami parliament), but they are appointed to the boards to operationalise national administration within detailed frames that the national parliament has determined. In their role on the carnivore management boards they are not meant to engage in party political activity. As a result their freedom of action is limited, which was commented on by all interviewed board members. Some went so far as to describe the whole management model as irrelevant. Others have tried to expand their mandate and adopt a more political role. This "disobedience" has been supported by some interest groups that support the direction that the more activist board members are trying to adopt, but are regarded as stepping outside their mandate by interest groups with opposing views.

The model of using regional boards consisting of politicians to management public interests is built on a different logic than similar boards that are built of interest groups in other countries. The board members are expected to display political discretion in a balanced manner, even within the highly constrained mandates they are given. There is no doubt that the boards' compositions influences the public-interest discretion which they display. When some of them also stretch the boundaries of their mandates and operation procedures it becomes even clearer that they move in a direction which is influenced by the individuals political background and relationship to grazing interests. This implies that increasing the board's room to manoeuvre, as both some board members and some interest groups want, will increase conflicts if it leads to more killing of carnivores, or in any other way pushes policy in a direction that is perceived as being negative for "important societal interests". It is not only environmental NGOs and international wildlife conservation conventions that represent such societal interests. It includes all Norwegian citizens
Several board members expressed that they see themselves as being a link between the public and large carnivore policy. They see the boards as a hub which facilitates two way communication, from the people to the central politicians where policy is formed and vice versa. They see their role like an ombudsman where their role as politicians facilitates the process.

Many informants, among both board members and interest groups, believe that it is crucial that the boards can utilise some political discretion when making decisions. They are not administrators or biologists, and are not expected to be limited by technical evaluations. The underlying premise is in the tensions that exist between the joint goals which requires the use of discretion in making decisions. In the view of many board members this should be in favour of grazing interests, especially sheep grazing. In the trade-offs between conserving carnivores and maintaining viable grazing activities it is assumed that political discretion will find the right balance.

Many board members have the perception that conservation of carnivores is ensured by national and international legislation and policy. They therefore view their role as standing up for the interest of the grazing sector, who they believe have to carry all the costs of conservation. Some board members view themselves as the grazing sectors ombudsman. However, reducing the carnivore conflict to only one of conflict with grazing interests, and therefore ignoring the complexity of the wider cissues, only serves to maintain the conflict.

Nature conservation and agricultural interests often come into conflict with each other when it concerns large carnivores. As a result the perception that different groups have of the management boards is rather predictable. Agricultural interests claim that the boards do their best, but have their hands tied. Conservation interests see the boards as the agents of the grazing sector that are trying to operate an extermination policy. It is hard to see any signs that creating regional boards has altered the level of conflict in any significant manner. Conservation interests are just as critical to Norwegian carnivore policy as before, but they have been given a new management level to criticize. Agricultural interests are just as critical of policy, but they direct their criticism to national level institions (the Environment Agency, the Climate and Environment Ministry, and Parliament).

Konfliktene er uttrykk for motsetninger hvor det strides om hvordan landets arealer skal brukes. Informantene i vår studie pekte i denne sammenhengen på det nasjonale nivået som langt viktigere enn det regionale. Slik sett gjør det neppe noen stor forskjell om det er en nemnd som består av fylkespolitikere som har «hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv», som det heter i forskriften, eller om man f.eks. innfører et system der interessegrupper er direkte representert i forvaltningsorganene, slik man har i Sverige.

Regional management has many challenges, both because the regions are too small to manage carnivores in a reasonable manner and because the administrative borders do not correspond with carnivore ecology or the borders of grazing districts. The single wolf zone, which is shared by two regions, has special challenges. The guidelines for this cooperation make it difficult for two very different regions to cooperate constructively. We recommend that region borders should

be considered, for example with reference to the white paper from 2003-2004 where it was proposed to create a single large region in southeastern Norway that would embrace the entire wolf zone.

Decentralisation of wildlife management can be achieved in several different ways other than the one which has been tried in Norway. For example it is possible (and more commonly tried internationally) to involve different interest groups in a more concrete manner to strengthen management legitimacy and expand the knowledge basis for decisions. Research in our neighbouring Nordic countries has, however, identified several challenges with these models, in the same way that we have identified problems with the Norwegian model. The different models therefore have different advantages and disadvantages. One of our main conclusions is that regional management in Norway has relatively little influence on the conflict surrounding large carnivores, and that the boards are not viewed as being especially important by central actors in the field. Some interest groups defend the boards on principle grounds; e.g. because they could have more relevance if they were given greater authority, or because the regional model represents a "normalisation" of carnivore management (i.e. more similar to other wildlife management). Few believe that the boards have any practical consequences for management.

We don't recommend very concrete changes to the system with "public interest" boards, partly because we don't believe that any such changes to the system will lead to any improvement in the conflict situation. We want to point out that the choice of management model reflects which aspects of the conflict is being given priority. A continuation of the present model will gain support from agricultural interests, and probably from hunting interests. It is a possible to choose to prioritise these interests, and especially grazing, if it is concluded that they are the most important. In which case it would be possible to create a system that primarily has the goal to consider their interests, within national policy frames.

However, this would only reflect a part of the total conflict, and we have seen interest groups that do not think their interests are best served by the present system. Both conservation groups and the reindeer herders organisation see problems with the boards which they believe systematically favour sheep grazing interests. They would be open for a system where all interest groups have a seat, where no point of view can be ignored, and where it is possible to have open discussions.

Such structures would certainly be less effective than today's system (from the perspective of making decisions), and we don't believe it will serve to influence the conflict on the ground. However, such a system would be a signal that the full complexity of the carnivore conflict is recognised, and that no actor is being viewed as more legitimate than the others.

A lack of trust among the actors is a big problem in carnivore management, partially because the carnivore conflicts is embedded in wider conflicts between different societal interest groups. Despite this dialogue and information exchange must be an objective. Even if it does not solve the conflict it will give management a more holistic understanding of how the carnivore issue is viewed from different perspectives. This can improve their chances of making well informed and balanced decisions.

We can conclude that there is a great deal of variation in the way that different boards manage contact and dialogue with the interest groups and the public. Some clearly bias their contact towards agricultural interests. Procedures for contacts with interest groups should be systematic and consistent across regions. Some actions could be quite simple, such as being more active in announcing the boards meetings, and facilitating the presence of guests and observers. Evening meetings could facilitate attendance, and video streaming should be considered.

The boards, supported by the secretariats, should have more meetings with different interest groups, including open meetings with technical content. They should also be more active in in-

forming about their activities. Conservation groups reacted against the boards having a consistent negative view towards large carnivores. Our research supports this view; and the boards should expand their understanding of how the conflict is perceived by different groups if it is a goal to reduce other conflict dimensions besides livestock grazing. This also applies to their external communication activities, which should be expanded.

We recommend the establishment of advisory committees as a supplement to the boards. It is not likely that such a measure will reduce the social conflicts, but it may help different groups feel that their voices are being heard. We could hope this would help harmonise perspectives, and help the boards look at their activities from different perspectives.

Everybody expresses a desire for including more "knowledge" in management, but the different groups are not talking about the same knowledge, or from the same sources. Some would prefer more scientific knowledge, while others refer to experience-based knowledge. The exchange of diverse knowledge forms could be enabled by dialogue forums. Facilitating the meeting of different interest groups such that they become more familiar with each other could be just as important as any advice they could give to management.

Most of these recommendations will require extra resources. This should be possible in light of the enormous funds already spent on carnivore management, primarily through livestock compensation. However, it is problematic that increasing activity will put increased pressure on the already busy county politicians. Changing the selection criteria for board membership may alleviate this situation, if it is decided to continue the present model.

Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Vang, S. Norwegian Institute for Nature Research, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, Norway

Linnell, J. D. C., Mattisson, J. Norwegian Institute for Nature Research, PO Box 5685 Sluppen, 7485 Trondheim, Norway

Stokland, H. B., Institutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU, 7491 Trondheim

Innhold

Sammendrag **3**

Abstract **9**

Innhold **14**

Forord **17**

1 Innledning **18**
1.1 Beskrivelse av oppdrag 18
1.2 Rovviltnemndenes organisering og mandat 18
1.2.1 Rovviltforliket 2011 20
1.2.2 Ulvesonen 21
1.2.3 Nasjonale og regionale bestandsmål 21

2 Naturvitenskapelig del **23**
2.1 Metodikk 23
2.2 Regionale forvaltningsplaner 25
2.2.1 Prinsipper for geografisk differensiert forvaltning 25
2.2.2 Geografiske differensiering og samordning mellom arter 26
2.2.3 Størrelse og plassering på områder prioritert for bjørn 29
2.2.4 Størrelse og plassering på områder prioritert for gaupe 33
2.2.5 Størrelse og plassering på områder prioritert for jerv 40
2.2.6 Størrelse og plassering på ulvesone 46
2.2.7 Konklusjon størrelse og plassering soner 46
2.3 Tap av sau til rovvilt i rovviltregionene 47
2.3.1 Tap av sau til ulv og bjørn utenfor sonene 52
2.3.2 Konklusjon tapsreduksjon 59
2.4 Rovdyr og tamreindrift 59
2.5 Høsting og bestandsutvikling 64
2.5.1 Jakt som bestandsregulerende virkemiddel 64
2.5.2 Regulering av gaupejakt 66
2.5.3 Fastsetting av kvote 66
2.5.4 Måloppnåelse for bjørn og ulv 72
2.5.5 Måloppnåelse for gaupe og jerv 72
2.5.6 Konklusjon høsting og måloppnåelse 73
2.6 Evaluering av regionale bestandsmål 76
2.6.1 Ulv 76
2.6.2 Bjørn 77
2.6.3 Gaupe 77
2.6.4 Jerv 77
2.6.5 Betraktninger rundt fordelingen av bestandsmål 78
2.7 Hvor mye har endret seg på 15 år? 79

3 Samfunnsvitenskapelig del **81**
3.1 Desentralisering av rovviltforvaltning 81
3.1.1 Legitimitet 83
3.1.2 Nordiske modeller 83
3.1.3 Andre europeiske land 84
3.1.4 Sverige 84
3.1.5 Finland 85
3.1.6 Forskningsresultater om svensk og finsk (og norsk) modell 86
3.1.7 Sammenligning av nordiske modeller 88

3.1.8 Østlandsforsknings evaluering av gaupe- og jervenemnder og av Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen 89
3.1.9 Stortingsmelding nr. 15 2003-04 «Rovvilt i norsk natur» 91
3.2 Formål og Metode 91
3.2.1 Datainnsamlingen 92
3.2.2 Om bruk av sitater 95
3.3 Hva slags konflikter skal rovviltnemndene håndtere – og hvordan gjør de det? 96
3.3.1 Dokumentgjennomgang: Nemndenes fokus i konfliktdempingen og kontaktflaten utad 99
3.3.2 Nemndenes og fylkesmennenes oppfatning av nemndenes oppdrag og praksis 101
3.3.3 Interessegruppenes oppfatning av nemndenes oppdrag og praksis 104
3.3.4 Virkemidler: Hvordan avspeiler virkemiddelbruken nemndenes prioriteringer?110
3.3.5 Annen virksomhet 111
3.3.6 Nemndenes sammensetning og medlemmenes partibakgrunn 112
3.4 Forvaltning og politikk 113
3.4.1 Handlingsrommet: Mye ansvar lite makt 113
3.4.2 Å utvide mandatet 118
3.4.3 Ombudsrollen 122
3.4.4 Folkestyre, demokrati og legitimitet; Politikere er utbyttbare 125
3.4.5 Politisk skjønn 126
3.4.6 Avslutning: Har det noen hensikt i at nemndene er politisk oppnevnt? 128
3.5 Samarbeid og relasjoner i forvaltningsapparatet 129
3.5.1 Nemda og sekretariatet 130
3.5.2 Dokumentgjennomgang: Innstillinger og vedtak 134
3.5.3 Samarbeid mellom avdelinger hos fylkesmennene 135
3.5.4 Om samarbeidet mellom fylkene 136
3.5.5 På tvers av forvaltningsnivåer: Nemndene, Miljødirektoratet, departementene (KLD og LMD) og Stortinget 138
3.5.6 Dokumentgjennomgang: Nemndsvedtak som berører mandatet. Kommunikasjon med sentrale myndigheter 140
3.5.7 Kort oppsummering 142
3.6 Regiongrenser 143
3.7 Ulvesonen 146
3.7.1 Soneprinsippet, avgrensing og størrelse 146
3.7.2 Forvaltningsansvaret for ulvesonen 147
3.7.3 Kort oppsummering 151
3.8 Samforvaltning i Norge? 151
3.9 Nemndenes kontakt og dialog med sin omverden 156
3.9.1 Generelt om nemdenes kontakt utad 157
3.9.2 Rovviltnemndas møter 162
3.9.3 Dialogmøter, folkemøter, møter med organisasjoner 166
3.9.4 Høringer, møter om bestemte saker 166
3.9.5 Studieturer, besøk hos næringsutøvere. 166
3.9.6 Referansegrupper 167
3.9.7 Kort oppsummering 167
3.9.8 Utviklingsmuligheter 167

4 Konklusjoner og anbefalinger 170
4.1 Naturvitenskapelig del 170
4.2 Samfunnsvitenskapelig del 171
4.2.1 Politikere som forvaltere – et paradoks 171
4.2.2 Konfliktene er upåvirket 172
4.2.3 Hva nemndene kan utrette 173
4.2.4 Regioner og soner 173
4.2.5 Samforvaltning 174

4.2.6 Kontakt og dialog 175

5 Referanser 177

Vedlegg 1: Bestandsutvikling og felling av jerv i de ulike regionene 186

Vedlegg 2: Nemndenes næringsfokus i konfliktdempingen og kontaktflaten utad 188

Forord

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har på oppdrag fra Miljødirektoratet evaluert den regionale rovviltforvaltningen i Norge. Evalueringen har bestått av en naturvitenskapelig og en samfunnsvitenskapelig del. Den naturvitenskapelige delen er skrevet av John Odden, John Linnell, Jenny Mattisson og Silje Vang, og den samfunnsvitenskapelige er skrevet av Ketil Skogen, Olve Krange og Håkon Stokland (NTNU).

Erlend Nilsen hjalp oss med analyser av usikkerheten i prognoser mot størrelsen på gaupebestanden i (kap. 2.5.3). Stor takk til Geir Harald Strand fra NIBIO som lot oss ta del i deres analyser av antall sau og lam på utmarksbeite i ulike rovviltsoner fra deres utredning om «Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser» (NIBIO Rapport 63/2016). Sekretærene for rovviltnemndene har bistått med å fremskaffe saksdokumenter og protokoller. De har også tilrettelagt for intervjuer med nemndene. En stor takk til dem. Til slutt vil vi takke alle som velvillig stilte opp og lot seg intervjue. Uten deres bidrag kunne vi aldri fullført oppdraget.

Oslo 1.6.2016

Olve Krange (sign.)	John Odden (sign.)	Ketil Skogen (sign.)	John Linnell (sign.)
Jenny Mattisson (sign.)	Håkon Stokland (sign.)	Silje Vang (sign.)	

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av oppdrag

Dagens forvaltning av rovviltartene er hovedsakelig basert på St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur, Stortingets behandling av denne (Innst. S. nr. 174 (2003-2004) og rovviltforliket av 2011 (Representantforslag 163 S (2010-2011)). Stortingets rovdyrforlik av 2011, sier i punkt 2.1.9 følgende:

«Forlikspartene er enige om at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skal evalueres innen fem år».

Miljødirektoratet ga derfor Norsk institutt for naturforskning (NINA) et oppdrag om å evaluere regional rovviltforvaltning og de regionale bestandsmålene i Norge med hensyn på måloppnåelse i gjeldene rovviltpolitikk.

Rammene og målene i rovviltpolitikken har utviklet seg mye over de siste 30 år (**Tabell 1**). Dagens rovdyrforvaltning skal baseres på en politikk der hensynet til å sikre overlevelse til alle de store rovviltartene i norsk natur må kombineres med en forvaltning som totalt sett bidrar til å dempe konfliktene og motvirke utrygghet innenfor den todelte målsettingen om bestandsmål for rovvilt og levedyktig næringsvirksomhet i landbruket og i tamreindriften.

I evalueringen tar vi utgangspunkt i disse rammene om den todelte målsettingen. I evalueringen er vi bedt om å se nærmere på regionale bestandsmål, nemndenes organisatoriske struktur, sammensetning og gjennomføringskraft, regioninndeling, regionale forvaltningsplaner og soneforvaltning, myndighetsutøvelse og ansvarsområde. Videre skal evalueringen belyse samhandling mellom rovviltnemnder og sekretariat, samarbeid på tvers av fylkesgrenser og regiongrenser, samarbeid mellom rovviltnemnder, fylkesmannen og Miljødirektoratet, samt rovviltfaglig arbeid i både sekretariater og nemndene, herunder bruk av eksisterende kunnskap om rovviltbestandenes størrelse og utbredelse fra Rovdata.

1.2 Rovviltnemndenes organisering og mandat

Forvaltningen av rovvilt har i lang tid vært preget av høyt konfliktnivå mellom ulike berørte parter og forvaltningsorganene. For å dempe konfliktnivået og tilpasse forvaltningen etter lokale forhold har ulike varianter av økt medvirkning blitt prøvd ut. I første halvdel av 1990-tallet ble det utviklet fylkesvise kontaktutvalg for rovviltforvaltning i flere fylker som var berørt av rovvilt. Sammensetningen og arbeidsoppgavene for disse utvalgene varierte imidlertid fra fylke til fylke. Etter stortingsmeldingen om rovviltforvaltning i 1997 ble det vedtatt å gjøre forsøk med ulikt sammensatte rovviltutvalg på fylkesnivå, som ble gitt myndighet til å gjøre beslutninger angående bruk av midler til forebyggende tiltak samt kvoter for lisensjakt på jerv og kvotejakt på gaupe (Innst. S. nr. 301 (1996–1997)). Det ble gjort forsøk både med partssammensatte utvalg og utvalg oppnevnt etter allmennpolitiske prinsipper. Erfaringene tilsa at partssammensatte utvalg ofte ble konfliktfylte og hadde vanskelig for å enes om konkrete beslutninger (St. meld. 15 (2003–2004), s. 62-63; Guldvik & Arnesen 2001).

Rovviltnemndene ble opprettet i 2005, ved Forskrift om forvaltning av rovvilt (FOR-2005-03-18-242), i etterkant av rovviltforliket på Stortinget i 2004. Det ble da opprettet åtte forvaltningsregioner med hver sin tilhørende nemnd:

Region 1 - Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
Region 2 - Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder
Region 3 - Oppland

Region 4 - Østfold, Akershus og Oslo
Region 5 - Hedmark
Region 6 - Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
Region 7 - Nordland
Region 8 - Troms og Finnmark

Tabell 1 *Viktige dokumenter og prosesser som har påvirket rovviltforvaltningen i Norge*

1986	*Bern-konvensjonen* er ratifisert av Norge	
1987	*Landsplan for forvaltning av Bjørn, jerv og ulv*	(Anonym 1987)
1992	*Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen)*	(Anonym 1992)
1996	*Rovvilt og sauenæring i Norge: kunnskapsoversikt og evaluering av forebyggende tiltak* (Sammendrag av 6 forskningsrapporter om konflikten i mellom sauenæring og rovvilt og forebyggende tiltak)	(Mysterud et al. 1996)
1997	*Om rovviltforvaltning*	(Anonym 1997)
1997	*Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovviltforvaltning St meld nr 35 (1996-97)*	(Anonym 1997)
2000	*Forslag til Nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr.*	(Braa et al. 2000).
2001	*Med rovdyr og politikk i utmarka: evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder.*	(Guldvik & Arnesen 2001)
2003	*Rovvilt og samfunn i Norge: en veileder til sameksistens i det 21. århundre* (Basert på 20 forskningsrapporter og arbeid innenfor en rådgivningsgrupper med bred sammensetning fra forskning og brukergrupper).	(Andersen et al. 2003)
2003	*Rovvilt i norsk natur St.meld.nr. 15 (2003-2004)*	(Anonym 2003)
2004	*Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur St.meld.nr. 15 (2003–2004)*	(Anonym 2004)
2005	*Rovvilt og samfunn (RoSa) - Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning? Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld.nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur.*	(Hustad et al. 2005)
2005	*Forskrift om forvaltning av rovvilt*	Klima- og miljødepartementet FOR-2005-03-18-242
2009	*Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*	Klima- og miljødepartementet LOV-2009-06-19-100
2009	*Lov om dyrevelferd*	Landbruks- og matdepartementetLOV-2009-06-19-97
2011	Rovviltforliket	(Anonym 2011)
2016	*Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone*	(Anonym 2016)

Rovviltnemndene erstattet de tidligere fylkesvise rovviltutvalgene samt jerve- og gaupenemndene. Regjeringen begrunnet opprettelsen med at den ønsket å stimulere til økt alminneliggjøring av forvaltningen av rovvilt gjennom økt regional deltagelse i beslutninger som berører lokalsamfunnene. Basert på de tidligere erfaringene, og for å sikre at nemndene skulle få en representativ sammensetning, la regjeringen opp til at rovviltnemndene skulle oppnevnes etter allmennpolitiske prinsipper ved at de berørte fylkeskommunene i hver region skulle velge og innstille representanter til rovviltnemndene. Dette ble også vedtatt av Stortinget. (Innst. S. nr. 174 (2003-2004).

Rovviltnemndene skal ha hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv i sine regioner, og de skal gjennomføre vedtatt nasjonal rovviltpolitikk innenfor sine regioner (FOR-

2005-03-18-242, § 5). Videre angir forskriften at nemndene skal ha nær kontakt med berørte kommuner og organisasjoner.

Rovviltnemndene består av 5-6 medlemmer, som oppnevnes av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra de berørte fylkeskommunene. For region 5, 6, 7 og 8 oppnevnes det i tillegg representanter fra Sametinget. Sekretariatet for rovviltnemnda er lagt til et fylkesmannsembete innenfor hver region. Fylkesmannen har en rådgivningsfunksjon overfor nemnda, i tillegg til at Fylkesmannen utøver eget forvaltningsansvar innen rovviltforvaltningen.

Forskriften gir rovviltnemndene myndighet til: (1) å etablere en geografisk differensiert forvaltning i regionen (§ 6), (2) å prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen (§ 6) og (3) å fatte vedtak om kvote for felling under bestemte betingelser (§ 7).

Ifølge § 6 i forskriften skal rovviltnemndene utarbeide forvaltningsplaner som etablerer den geografisk differensierte forvaltningen i regionen, og vise hvordan nemndene vil prioritere midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Under utarbeidelsen av planen skal nemndene ha nær kontakt med kommuner og organisasjoner innenfor regionen.

Gjennom geografisk differensiering, også kalt soneforvaltning, ønsker man å begrense skadene på husdyr og tamrein så langt som mulig. Differensieringen tar utgangspunkt i skadesituasjonen og rovviltartenes hovedutbredelse. Mål om ynglinger av de ulike artene er lagt dit de lettest kan nås og der de totalt sett vil gi minst konflikter med beitenæringen, i såkalte rovviltprioriterte områder. Enkelte områder i regionen vil ikke ha mål om ynglinger av noen av de aktuelle rovviltartene. Andre områder vil ha mål om ynglinger av en av rovviltartene, mens noen områder vil ha mål om ynglinger av flere rovviltarter. Dette gjør at virkemiddelbruken i og utenfor områdene også blir differensiert. Dette gjelder ikke minst tapsforebyggende tiltak og fellingsregimene.

Dersom bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen, kan rovviltnemndene fatte vedtak om kvote for betinget skadefelling og lisensfelling. Dette gjelder også kvote for jakt på gaupe (§ 7).

1.2.1 Rovviltforliket 2011

I 2011 ble det inngått et nytt rovviltforlik på Stortinget. Det ble da vedtatt endringer i rovviltforvaltningen som også berørte organiseringen av rovviltnemndene. Her ble det slått fast at det var et mål at den regionale myndigheten i rovviltforvaltningen skulle styrkes (Representantforslag 163 S). Det ble også vedtatt at forvaltningskompetansen hos rovviltnemndene skulle styrkes, samt at kapasiteten i sekretariatet for rovviltnemndene burde økes (Ibid., 1.4). Myndigheten til å fastsette kvoter for lisensfelling, kvotejakt og betinget skadefelling for bestander der regionalt bestandsmål er nådd ble videreført. Nytt var det at også i tilfeller der bestandsmålene ikke var nådd, skulle rovviltnemndenes syn tillegges betydelig vekt i Klima- og miljødepartementet beslutning i saken (Ibid., 2.1.1). Bestandsmålene for gaupe og jerv ble videreført, bestandsmål for bjørn ble redusert fra 15 til 13 årlige ynglinger, mens debatten rundt bestandsmål for ulv ble utsatt (se Meld St 21 (2015-2016)).

Det ble også vektlagt at miljøforvaltningen, så langt det var mulig, skulle sørge for at resterende kvote ble tatt ut i de områdene lisensfellingskvote var gitt og lisensfelling ikke ga tilfredsstillende uttelling. Uttak i det som av rovviltnemndene hadde blitt definert som prioriterte beiteområder i de enkelte regionene skulle prioriteres (Ibid., 2.2.4). Miljødirektoratet sin myndighet til å fatte vedtak om hvordan og hvor ekstraordinære uttak skal igangsettes, for så langt som mulig å få tatt ut resterende lisensfellingskvote, ble videreført. Nytt var det at dette skulle skje etter drøfting med rovviltnemndene. Videre skulle rovviltnemndene også selv kunne ta initiativ til en slik drøfting.

Og, som tidlige nevnt, står det at den regionale forvaltningen og de regionale bestandsmålene av rovvilt skulle evalueres innen 5 år. Denne rapporten er et ledd i den evalueringen.

1.2.2 Ulvesonen

Området hvor man har hatt som mål at ulven skal etablere seg har endret seg mye de siste tjue årene. Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–1997) vedtok Stortinget at det ikke skulle legges til rette for etablering av ulv i områder med samisk tamreindrift. I 2001 ble ulvesonen avgrenset til nærmere fastsatte områder på Sør- og Østlandet. Ved behandlingen av St. meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004), besluttet Stortinget igjen en reduksjon av ulvesonen, og den gjeldende ulvesone (fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 2) omfatter Østfold, Oslo, Akershus med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nittedal øst for Nitelva, Hedmark med unntak av kommunene Nord-Odal, Stange, Hamar, Løten, Ringsaker, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga og Os, samt de deler som ligger vest for Glomma av kommunene Åsnes, Våler, Elverum og Åmot (Figur 1). En ny justering av ulvesonen kan komme våren 2016, etter Stortingets behandling av Meld. St. 21 (2015–2016) Ulv i norsk natur (Anonym 2016).

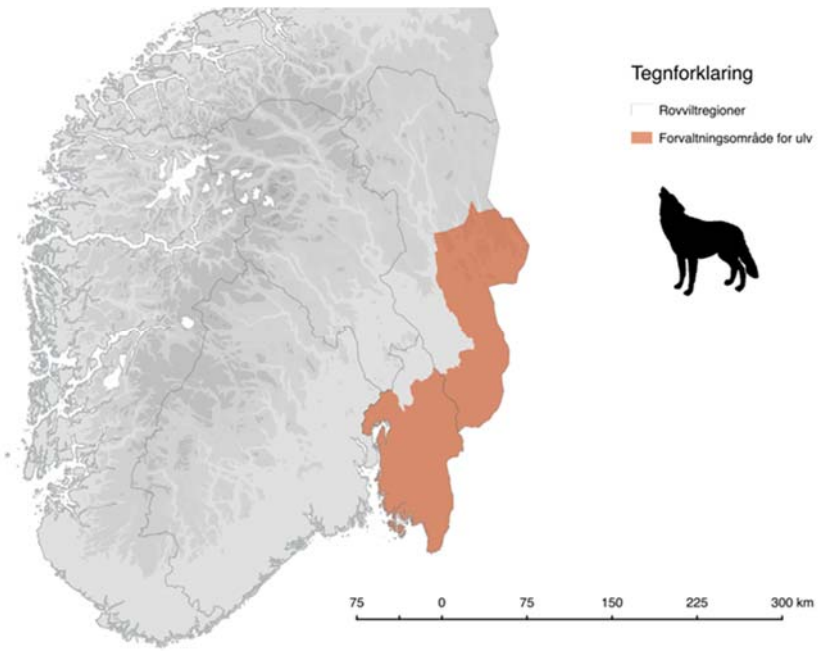
Rovviltnemndene i region 4 og 5 samarbeider om forvaltningen om et felles mål om 3 årlige ynglinger av ulv.

1.2.3 Nasjonale og regionale bestandsmål

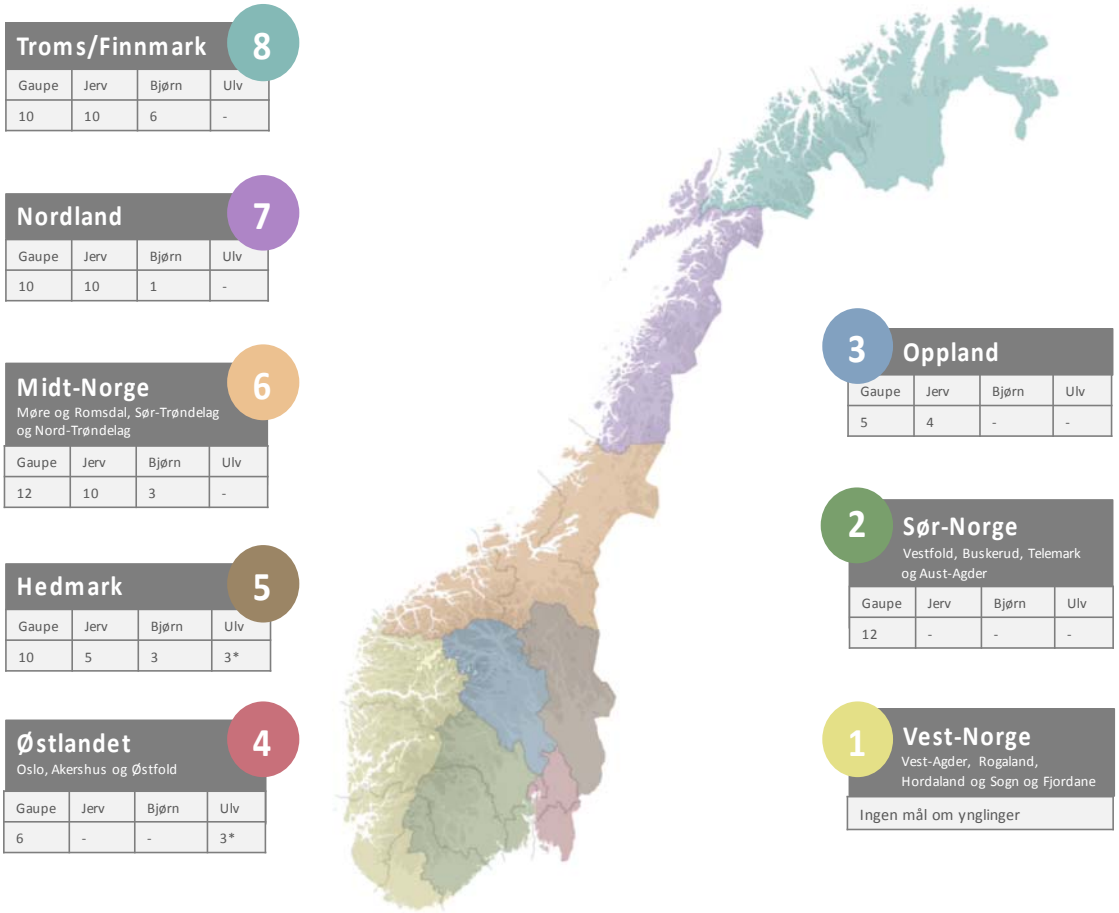
Stortinget har fastsatt nasjonale mål for antall årlige ynglinger for hver rovviltart. Disse bestandsmålene er:

- 65 årlige ynglinger av gaupe
- 39 årlige ynglinger av jerv
- 15 årlige ynglinger av bjørn (redusert til 13 etter Rovviltforliket i 2011).
- 3 årlige ynglinger av ulv innenfor forvaltningsområdet for ynglende ulv
- 850-1200 hekkende par av kongeørn

De nasjonale målene ble fordelt mellom de ulike regioner av Miljødirektoratet (FOR-2005-03-18-242, § 5) (**Figur 2**).



***Figur 1**. Forvaltningsområde for ulv*



Figur 2 *Oversikt over forvaltningsregioner for rovvilt og antall årlige ynglinger fordelt på hver region*

2 Naturvitenskapelig del

I den naturvitenskapelige gjennomgangen vil vi i hovedsak se på den faglige biologiske delen av den regionale forvaltningen. Vi vurderer i hvilken grad de regionale rovviltnemndene benytter geografisk differensiert forvaltning, om regional målsetning om antall ynglinger kan oppnås innenfor rovdyrsonene, og i hvilken grad forvaltningsplanene tar hensyn til tilgrensende forvaltningsregioner. Vi har undersøkt om rovviltsonene for ulike arter er samordnet i de samme områdene eller lagt til ulike deler av rovviltregionen. Videre vurderer vi i hvilken grad den regionale forvaltningen har lykkes med målsetting om å redusere tapet av sau. Vi diskuterer forvaltning av konflikten rundt rovdyr og reindrift, og ser på om dagens målsettinger om at rovdyr ikke skal utgjøre et skadepotensial i kalvingsland er oppnådd. For alle regioner og arter ser vi om de regional bestandsmålene er nådd, og ser på prosessen rundt beskatning av de fire store rovdyrene. Til slutt er vi bedt om å evaluere fordelingen av de regionale bestandsmålene mellom regionene og størrelse på rovviltregioner, og vi gir en oversikt over ulike momenter som bør vurderes hvis myndighetene skal endre fordelingen av de ulike måltallene.

2.1 Metodikk

Informasjon om utforming av de ulike områdene prioritert for ulike rovdyr (rovdyrsoner) ble hentet fra de regionale forvaltningsplanene (http://www.rovviltportalen.no). Data på antall og utbredelse av store rovdyr ble hentet fra Rovbase (www.rovbase.no) og fra Rovdatas overvåkingsrapporter som ligger åpent tilgjengelig på http://www.rovdata.no/. Tall på utviklingen i sauetap og fordelingen av antall sau på beite i ulike regioner er hentet fra Rovbase, Organisert beitebruk (Organisert-beitebruk 2016), og søknader om produksjonstilskudd (SSB 2016). Vi har også fått tilgang på analyser av sau og lam sluppet på beite i utmark i ulike rovdyrområder fra NIBIOs evaluering av rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon (Strand 2016).

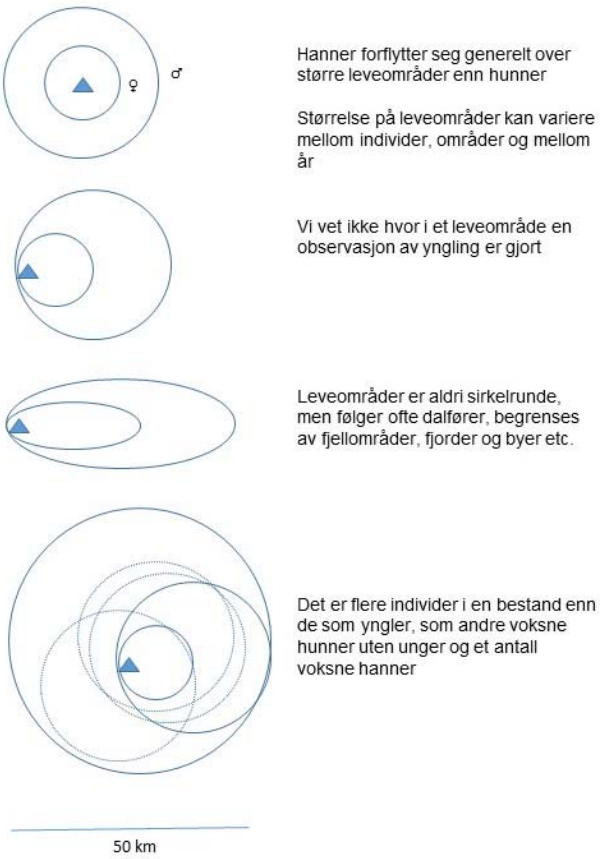
Det er en lang tradisjon for forskning på store rovdyr i Skandinavia som strekker seg helt tilbake til 1950- og 1960-tallet (f.eks. Haglund 1966a,b). Moderne tids forskning begynte på 1980-tallet med den første radiomerkingen av brunbjørn i Nord-Sverige. Dette førte raskt til igangsetting av telemetriprosjekter på gaupe og jerv både i Norge og Sverige tidlig på 1990-tallet. Telemetristudier på ulv fulgte etter senere på 1990-tallet. Disse feltbaserte prosjektene, kombinert med en massiv investering i overvåkingen av populasjoner, har ført til at de store rovdyrene i Skandinavia er blant de mest studerte store pattedyrene i verden (Linnell & Tveraa 2016). Vi har benyttet tilgjengelig kunnskap om arealbruk og spredning fra disse studiene (Gaupe og jerv: Scandlynx, Svenska järvprojektet, ulv: Skandulv, bjørn: Det Skandinaviske bjørneprosjektet). For å illustrere utfordringene med utforming av rovviltsonene, bruker vi data fra radiomerkede individer av gaupe og jerv fra Scandlynx (http://scandlynx.nina.no/). Kunnskap om de ulike rovdyrenes arealbruk og bestandsstruktur er vesentlig i evalueringen av størrelse på de ulike rovdyrsonene. Spredning hos unge dyr er et nøkkelelement i populasjonsdynamikken da dette bestemmer hvor raskt populasjoner kan bevege seg inn i nye områder, eller fylle på i områder der tettheten har gått ned. I tillegg til å være viktig for å opprettholde genetisk struktur, er det viktig sett i kontekst av den sonebaserte forvaltningen av rovdyrenes utbredelse.

For å evaluere størrelse, form og plassering på de ulike rovdyrsonene benyttet vi data på registrerte jervehi, observasjoner av familiegrupper av gaupe og observasjoner av bjørnebinner (DNA). I tilfeller der det var flere observasjoner knyttet til én familiegruppe eller bjørneindivid (basert på DNA fra innsamlede ekskrementer og hår) benyttet vi en observasjon (senter) per individ/gruppe (tellende observasjon). Vi la to sirkler (**Figur 3**) med 10 km (314 km^2) og 25 km (1963 km^2) radius rundt jervehi og tellende observasjon av gaupe/bjørnebinne, og analyserte andelen av sirkler innenfor rovdyrsonene i de ulike regionene. Det har vært flere mindre justeringer av rovdyrsonene siden 2004, og vi valgte derfor å benytte data fra 2010 i analysene (2009 for gaupe). Andelen av rovdyrobservasjoner (med sirkel) helt innenfor rovdyrsonene gir en indi-

kasjon på om områdene er store nok til at de fastsatte antall rovdyr oppholder seg i sonen gjennom hele året. Det er viktig å huske at et tellende punkt for en familiegruppe av gaupe eller et jervehi ikke bare skal representere arealbruken av en reproduserende hunn, men flere hunner og 1-2 overlappende hanner (**Figur 3**)(Herfindal et al. 2011). Andelen 25 km sirkler helt innenfor en sone er ment å gi et grovt estimat på om sonene er store nok til å opprettholde bestandene et gitt antall ynglinger tilsvarer. I motsetning til de andre rovviltartene blir ulverevir angitt i overvåkingsrapportene fra Rovdata med et polygon rundt sikre observasjoner (sporing, DNA, GPS-posisjoner fra merkede dyr) (Anonym 2015, Wabakken et al. 2014, Wikenros et al. 2014). Størrelsen på ulvesonen ble vurdert ut fra disse polygonene rundt norske ulverevir.

Vi benyttet Miljøvedtaksregisteret, Rovviltportalen og nettsiden til de ulike nemndene til å gjennomgå saksgangen i kvoteavgjørelser på gaupe. Saksgangen består av Fylkesmannens (sekretariat) forslag til kvote, Rovviltnemndenes vedtak, behandling av klager, og endelig kvote. Generelt har prosessen rundt kvoteavgjørelser vært lite gjennomsiktig og vanskelig å evaluere. I utgangspunktet ønsket vi å gjennomgå all saksgang siden 2005, men det var ikke mulig å gjennomføre for alle regioner. Dette skyldes delvis at en liten del av møtereferatene er tilgjengelig på nett, og at sekretariatene har svært ulik praksis i å redegjøre for innstilling til og vedtatt kvote. Vi har derfor sett på alle regioner i perioden 2011–2016, men selv i denne perioden mangler det dokumenter på nettsidene. Vi har videre tatt Region 5 som eksempel fra 2005 fram til i dag.

For å vurdere effekten av størrelser på rovviltregioner har vi analysert sammenhengen mellom bestandsstørrelse hos gaupe (gjennomsnittlig antall familiegrupper med gaupe i perioden 1996-2015) og presisjon på prognoser ett år fram i tid (representert ved variasjonskoeffisienten (CV)). Prognoser er basert på modellen beskrevet i Nilsen et al. 2012.



Figur 3 *Forklaring på bruk av 10 km og 25 km sirkel rundt ynglinger for å evaluere størrelsen på rovdyrsoner*

2.2 Regionale forvaltningsplaner

2.2.1 Prinsipper for geografisk differensiert forvaltning

Det meste av Norge er potensielt habitat for de store rovdyrene. Norge har plass til flere hundre reproduktive enheter av både ulv, bjørn, gaupe og jerv (Lande et al. 2003). Rovdyrene forflytter seg over store områder, og dagens verneområder er for små og fragmenterte for å bevare bestander av rovvilt. Bevaring av bestander av disse artene må derfor foregå i flerbrukslandskapet (Linnell et al. 2001). Dette fører til konflikter, blant annet med sau på utmarksbeite og reindrift. Fraværet av rovdyr over mange år førte til at tradisjonelle gjetertradisjoner ble forlatt (Mysterud et al. 1996), og hver sommer slippes over to millioner sau på utmarksbeite i Norge uten beskyttelse. De siste beitesesongene har omkring 125.000 av disse sauene blitt borte i utmarka årlig, og rundt 30 % av totaltapene blir hvert år erstattet som tapt til store rovdyr eller kongeørn (Anonym 2011, Anonym 2016).

Det har siden 1980-tallet vært kjent at det er nødvendig med en prioritering av arealbruk for henholdsvis rovvilt og utmarksbeite, dersom konfliktene skal kunne reduseres (Andersen et al. 2003, Anonym 2003). I 1996 ble det utarbeidet en serie rapporter om forebyggende tiltak mot rovdyrskader i landbruket, og forslag om ulike former for soneringssystem ble introdusert (Linnell et al. 1996). Det ble påpekt at «*en vellykket strategi for å redusere predasjon på husdyr vil innebære; (1) rovdyr blir vernet i store områder med egnet habitat der konfliktpotensialet blir redusert (dvs. innføring av tapsreduserende tiltak, omlegging av drift etc.), (2) en buffersone med innføring av visse tapsreduserende tiltak, og der skyting av rovdyr for å hindre eller begrense en kolonisering praktiseres, (3) et areal utenfor der store rovdyr blir ekskludert ved hjelp av forskjellige metoder.*» Det ble videre påpekt at «*landbruksinteressene og rovdyrforvaltningen må samarbeide og koordinere planene så deres samlede mål kan forenes.*»

I perioden før Stortinget behandlet Stortingingsmelding nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur arbeidet en rådgivingsgruppe med forskere og representanter fra de ulike interessegruppene (beitenæring, jegere, grunneiere, naturvern, kommuner mv.) med suksesskriterier for en framtidig rovviltforvaltning (Andersen et al. 2003). I sluttrapporten blir seks hovedprinsipper for effektiv geografisk differensiert forvaltning listet:

- Geografisk differensiert forvaltning av rovdyr og konflikter må koordineres
- Enhetene må være av passende størrelse og lokalisering
- Forvaltningens utforming i ett område avhenger av hvordan forvaltningen legges opp i andre områder
- Ulike rovdyr forårsaker ulike konflikter
- Fordelene og ulempene ved geografisk differensiert forvaltning vil variere fra konflikt til konflikt
- Geografisk differensiering må praktiseres konsekvent

I utviklingen av forvaltningsstrategier for å bevare rovdyr med et minimalt konfliktnivå, er det altså helt nødvendig å ta stilling til hvor rovdyra skal være. Valgmuligheten spenner seg fra å tillate rovdyrene å spre seg ut over store arealer, til å etablere forskjellige forvaltningsregimer i forskjellige deler av landet. Valgene må gjøres for en og en rovviltart, men det må også gjøres en vurdering på flerartsnivå. Skal rovdyrene være i ulike deler av landet eller konsentreres i de samme områdene?

Reduserte konflikter med beitedyr avhenger av i hvilken grad områdene med husdyrproduksjon skilles geografisk fra områder hvor rovdyra sikres vern (Linnell et al. 2003, Linnell et al. 2005, Linnell et al. 1996). Det er også en forutsetning at rovdyrsonene er store nok til at fleste voksne, etablerte individer oppholder seg i sonen gjennom hele året, og at det gjøres effektive forebyggende tiltak eller omlegging av saueproduksjonen i disse rovdyrprioriterte områdene. Videre er det en forutsetning at rovdyrene effektivt blir ekskludert fra de prioriterte beiteområdene (Linnell

et al. 2001, Linnell et al. 2005, Linnell et al. 1996, Zimmermann et al. 2010). Systemet fungerer best med en buffersone mellom de to områdene, der rovdyr ikke får etablere seg, og hvor man initiere forebyggende tiltak eller har beredskapsplaner klar hvis konflikter oppstår.

Stortinget har ved behandling av rovviltmeldingen i 2004 og rovviltforliket i 2011 (Representantforslag 163 S (2010–2011)) sluttet seg til at prinsippet om en geografisk differensiert rovviltforvaltning fortsatt skal legges til grunn i forvaltningen, og det er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå en todelt målsetting om både å sikre rovvilt og beitenæring i Norge. I punkt 2.2.19 i rovviltforliket står det at «*Soneinndelingen må forvaltes tydelig. I prioriterte beiteområder skal uttak av dyr som gjør skade på beitedyr gjøres raskt, og i slike områder skal miljøforvaltningen i større grad enn i dag bidra til å effektivisere slikt uttak, uavhengig av om bestandsmålet er nådd. I prioriterte rovviltområder skal saueproduksjon og andre produksjoner basert på utmarksbeite tilpasses gjennom forebyggende tiltak og omstilling, med utgangspunkt i forekomsten av rovvilt i beiteområdet. Det skal ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområde for tamrein.*»

2.2.2 Geografiske differensiering og samordning mellom arter

Nedenfor beskriver vi forvaltningsplanene i de ulike regionene, og vurderer i hvilken grad de praktiserer en geografisk differensiering mellom rovdyrområder og beiteområder. Vi ser også på i hvilken grad rovviltsonene for de ulike rovdyrene er samordnet i de samme områdene. De ulike regionene har fått ulikt ansvar for de fire rovdyrartene, og representerer arealdifferensiering på stor skala (**Tabell 1**). I tillegg har de regionale rovviltnemndene ansvaret for å utarbeide en egen regional forvaltningsplan for rovvilt. Forvaltningsplanen skal bygge på de nasjonale målsettinger for de enkelte rovviltarter i regionen, og skal inneholde konkrete retningslinjer for den geografiske arealdifferensieringen for regionen (sonering), og er nemndas grunnlag til å vurdere bruk av blant annet forebyggende og konfliktdempende tiltak. I forvaltningsplanene definerer rovviltnemndene hvilke områder som er såkalte prioriterte yngleområder for rovvilt, der man fortrinnsvis skal oppfylle regionens bestandsmål, samt prioriterte beiteområder, der hensynet til beitedyr skal veie tyngst.

Formen på rovviltsonen er nesten like viktig som størrelsen på sonen. For det første må et leveområde til et rovviltindivid få plass i sonen, dvs. sonen kan ikke være for smal. For det andre er sannsynligheten for konflikt større i utkantene av sonen, så en liten omkrets i tilknytning til arealene er å fortrekke for å minimere risikoen for konflikt i disse områdene.

Region 1 – Vestlandet består av fylkene Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, og Sogn og Fjordane. De har ingen nasjonale mål for ynglinger av gaupe, jerv, bjørn eller ulv. Hele regionen som utgjør 16 % av Norges areal (www.kartverket.no) er prioritert for beitedyr.

Region 2 – Sør-Norge består av fylkene Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust-Agder, og utgjør 13 % av Norges areal (www.kartverket.no). Forvaltningsplanen definerer et yngleområde for gaupe til hele regionen med unntak av kommunene Lillesand, Birkeland, Iveland, Evje og Hornes, Bygland, Valle og Bykle i Aust-Agder. Det meste av regionen har sau på utmarksbeite. I praksis praktiseres ikke geografisk differensiert forvaltning med et skille mellom beitedyr og rovdyr da mer enn 90 % av arealet i regionen har mål om yngling (**Figur 4**). Regionen har satt av 3207 km^2 areal per gaupeyngling, noe som er mest av de 7 regionene med mål om yngling av gaupe.

Region 3 – Oppland Regionen utgjør 8 % av Norges areal (www.kartverket.no). Regionen har valgt å skille områder med jerv fra områder med gaupe. Jervesonen er lagt til nordlige deler av fylket (Sør-Fron, Nord-Fron, Sel, Dovre, Lesja, Skjåk, Lom og Vågå), og arealet avsatt representerer 2314 km^2 per yngling. Gaupesone er lagt i sørfylket (Vang, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Etnedal, Nordre Land, Søndre Land, Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Gran, Jevnaker og Lunner) og 1977 km^2 er avsatt per yngling.

De gjenværende områdene i midten av Oppland har ikke mål om store rovdyr. I praksis praktiseres ikke en strikt geografisk differensiert forvaltning med et skille mellom beitedyr og rovdyr i regionen. I følge forvaltningsplanen beiter ca. 61 % av sauen i Oppland innenfor prioriterte rovdyrområder, hvorav 24 % av sauen innenfor jervesonen (ca. 56 000 dyr) og 37 % innenfor gaupesonen (85 000 dyr) (**Figur 4**).

Region 4 – Østfold, Akershus og Oslo (3 % av Norge) Forvaltningsområdet for ynglende ulv omfatter hele regionen med unntak av kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum og Nittedal øst for Nitelva. I forvaltningsplanen følger grensen til beiteprioritert område ulvesonen. I tillegg er et lite beiteområde med sau på utmarksbeite i Asker og Bærum øst for E16 lagt inn i beiteprioritert område. Slik vi forstår forvaltningsplanen så skal gaupe tillates i hele regionen med unntak av beiteprioritert område, noe som utgjør 1369 km^2 per yngling. I ulvesonen totalt er det 5946 km^2 per yngling.

Region 4 operer i tillegg med en tredje type arealdifferensiering, nemlig «Områder med flere rovviltarter». Dette er en sonering innenfor rovdyrsonen der man har flere rovviltarter og følgelig «høyt rovvilttrykk» på hjortevilt. Aktuell grense for differensiering settes langs de kommunene som har fast tilhold av revirmarkerende par eller familiegrupper av ulv, fast forekomst av enslige ulver eller hvor større geografiske elementer danner naturlige skiller. Forvaltningsområdet kan endres etter endret geografisk fordeling på ulverevir.

Region 4 har mål om en strikt geografisk differensiert forvaltning med et skille mellom områder med beitedyr i utmark og områder med rovdyr (**Figur 4**). De har imidlertid utfordringer i samhandling med naboregionene Hedmark og Oppland som har målsetting om yngling av gaupe i tilgrensende områder, og gauper vil alltid gå på tvers av forvaltningsområdene. Resultatet er at gauper kommer inn i beiteprioritert område i Akershus fra de gaupeprioriterte område i nabofylkene, eller at Oppland og Hedmark ikke oppnår sine målsettinger fordi Akershus feller gauper som de deler fra nabofylkene.

Tabell 2 *Areal av områder prioritert for ulike rovdyrarter i de 7 regionene med målsetting om yngling av rovdyr. Tabellen viser også areal av region og areal rovdyrsone per tildelte yngling (målsetting). Som en indikasjon på sonens utforming angir vi forhold mellom omkretsen og arealet, lavere tall indikerer mer kompakte soner mens smale og lange gir høyere tall.*

Region	Art	Mål	Areal rovviltsone (km^2)	Omkrets/ Areal	Areal rovviltsone/ målsetting
2	Gaupe	12	38487	0,09	3207
3	Gaupe	5	9884	0,09	1977
	Jerv	4	9256	0,07	2314
4	Gaupe	6	8216	0,22	1369
5	Bjørn	3	14681	0,06	4894
	Gaupe	10	27340	0,04	2734
	Jerv	5	14684	0,08	2937
6	Bjørn	3	7351	0,06	2450
	Gaupe	12	22948	0,17	1912
	Jerv	10	22879	0,07	2288
7	Bjørn	1	3917	0,19	3917
	Gaupe	10	13409	0,28	1341
	Jerv	10	13455	0,28	1345
8	Bjørn	6	10490	0,09	1748
	Gaupe	10	26917	0,06	2692

	Jerv	10	18637	0,08	1864
4&5	Ulv	3	17839	0,13	5946

Region 5 – Hedmark (9 % av Norge) Inndeling i soner er basert på kunnskap om tetthet og omfang av beitedyr, samisk reinbeiteområde, regionens bestandsmål for rovvilt, forventet utvikling og utbredelse av rovviltbestandene, og forvaltningsområdet for ulv. Forvaltningsplanen for rovvilt i Hedmark deles inn i to soner, i tillegg til en egen avgrensing av forvaltningsområdet for ynglende ulv. Planen skiller mellom et prioritert beiteområde der det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial, men yngling av gaupe vil forekomme. Resten av regionen (54 %) er en rovdyrsone der bestandsmålene for rovvilt skal oppnås. Region 5 praktiser etter vårt skjønn en geografisk differensiert forvaltning med et skille mellom beitedyr og de fire rovdyrartene (med unntak av gaupe) i mye av de samme arealene mot Sverige. Regionen har stor grad av overlapp mellom de ulike rovviltartene (**Figur 4**).

Bjørnesonen representerer 4894 km^2 per yngling, gaupesonene representerer 2734 km^2 per yngling og jervesonene 2937 km^2 per yngling. I ulvesonen totalt er det 5946 km^2 per yngling.

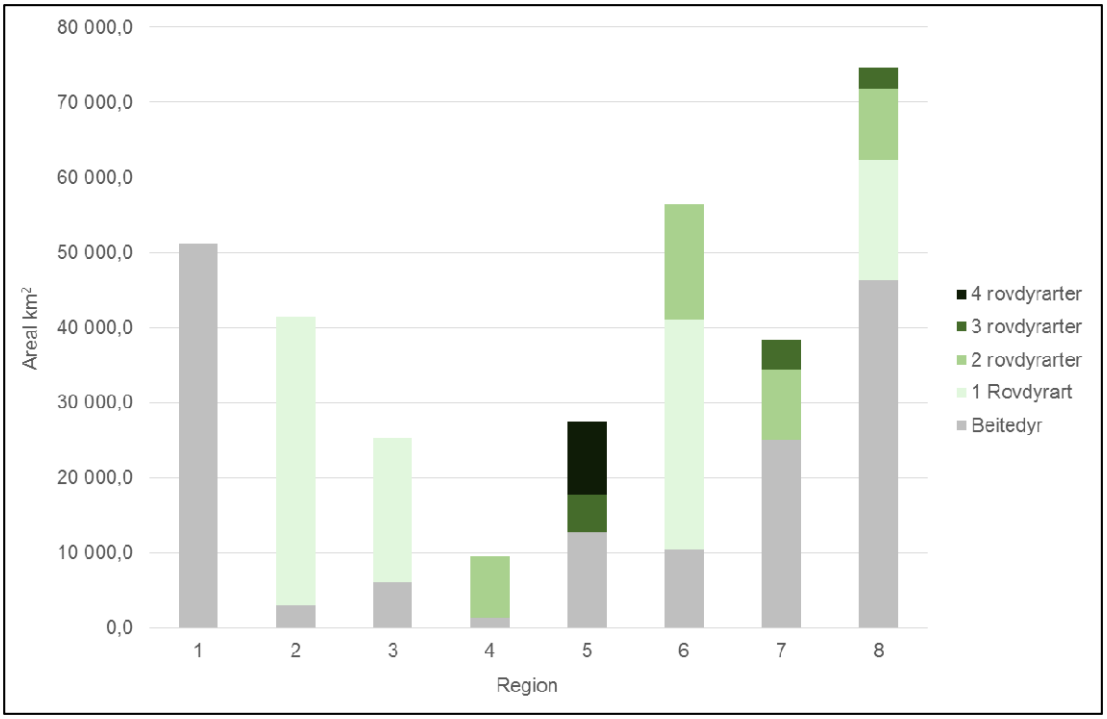
Region 6 – Midt-Norge (17 % av Norge) Regionen forsøker, slik vi forstår forvaltningsplanen, å spre ulike rovdyrarter over ulike områder som et slags «byrdefordelingsprinsipp». Bjørnesonen er lagt nordøst i Nord-Trøndelag, og områdene representerer 1748 km^2 per yngling. Jervesonen overlapper med bjørn i Nord-Trøndelag, men strekker seg videre sørover langs svenskegrensa gjennom østre deler av Sør-Trøndelag til Hedmark. I tillegg er en del av Møre -og Romsdal inkludert i jervesonen. Til sammen representerer jervesonene 2288 km^2 per yngling. Gaupesonen i Region 6 er fordelt mellom fylkene, og gaupesonene utgjør 1912 km^2 per yngling. I Møre og Romsdal skal man ha to ynglinger av gaupe i kommunene Aure, Halsa, Tingvoll, Rindal, Surnadal og den delen av Sunndal kommune som ligger nord for elva Driva. I Sør-Trøndelag skal man ha 4 ynglinger, unntatt er Oppdal, Rennebu, samt Essand og Riast/Hylling reinbeitedistrikt i øst. I Nord-Trøndelag skal man ha 6 ynglinger, og målet er at «de fleste av ynglingene» forekommer i vestre Namdal og i områder øst for Trondheimsfjorden, sør for Snåsa kommune. Gaupesonen overlapper ikke med bjørnesonen i Nord-Trøndelag, men overlapper med jervesonene øst i Trøndelag. I Møre- og Romsdal har nemnden også valgt å skille gaupe- og jervesonene i ulike områder. Områdene uten mål om yngling fra noen rovdyr er Oppdal og Rennebu i Sør-Trøndelag, kystnære strøk i Møre- og Romsdal, og Fosenhalvøya.

Det meste av regionen har sau på utmarksbeite eller tamreindrift. I praksis praktiseres ikke geografisk differensiert forvaltning med et skille mellom sau på beite og rovdyr da mer enn 80 % av arealet i regionen har mål om yngling fra en av rovdyrartene (**Figur 4**).

Region 7 – Nordland (12 % av Norge) Rovdyrsonene er svært små og fragmenterte, og lar seg ikke beskrive kortfattet. Slik vi forstår forvaltningsplanen så er de fleste beiteområder for sau (35 % av arealet) og kalvingsland for rein prioritert for beitedyr. I tillegg er Lofoten/Vesterålen, kyststrøk, øyer, halvøyer og kystnære områder ikke prioritert for rovdyr. I de gjenværende arealene skal bestandsmålene oppnås. Gaupesonene utgjør 1341 km^2 per yngling. Jervesonen utgjør 1345 km^2 per yngling. Bjørnesonen utgjør 3917 km^2 per yngling. I praksis praktiseres ikke geografisk differensiert forvaltning da rovdyrsonene er for små og fragmenterte.

Region 8 – Troms og Finnmark (23 % av Norge) Rovviltnemnda har fordelt antall ynglinger mellom «A-områder» prioritert for rovvilt og «B-områder» prioritert for beitedyr. Bjørneynglingene er delt mellom tre A-områder i indre Troms (1), indre deler av Karasjok/Kautokeino (3) og Pasvik (2). Jervesonen strekker seg grovt sett fra indre Troms, og som en smal stripe til Tana kommune. I tillegg inngår et lite område i Sør-Varanger og Nesseby i sonen. Gaupesonen overlapper stort sett med jervesonen, men omfatter i tillegg noe kystnære områder. I Finnmark er det ikke overlapp mellom gaupe/jerv og bjørn. I indre Troms derimot overlapper områdene til alle 3 rovviltartene.

Gaupesonen utgjør 2692 km^2 per yngling. Jervesonen utgjør 1864 km^2 per yngling. Bjørnesonen utgjør 1748 km^2 per yngling.



Figur 4 *Areal (km^2) i de åtte rovviltregionene som er satt av til beiteprioriterte områder og til rovdyrprioriterte områder. Arealet for rovdyrprioriterte områder er delt inn i områder hvor en, to, tre og fire rovdyrarter har overlappende prioriterte områder.*

2.2.3 Størrelse og plassering på områder prioritert for bjørn

På midten av 1800-tallet var det ca. 3100 bjørner i Norge og 1650 i Sverige (Swenson et al. 1995). Det var et politisk mål om at bjørnen skulle utryddes, og det ble årlig betalt ut store skuddpremier. Sverige avskaffet bruk av skuddpremier i 1893, og innførte tiltak som stoppet bestandsnedgangen rundt 1930. Det var på et tidspunkt kanskje så få som 130 overlevende bjørner igjen i fire restbestander. Norge avskaffet statlige skuddpremier på bjørn i 1930 men lokale skuddpremier var tillatt frem til 1972. Den siste «urnorske» bjørnen forsvant fra Vassfaret på 1980-tallet og bjørnen var da utryddet som en ynglende art i Norge (Swenson et al. 1995). I perioden fra 1943 til 1994 økte den svenske bestanden cirka 1,5 prosent hvert år, og omtrent på midten av 1990-tallet ble bestanden beregnet til å være cirka 1000 individer i Sverige og mellom 22 og 35 i Norge. Det beregnet å være mer enn 3000 bjørner i Sverige i 2008 (Kindberg et al. 2011), og i 2015 ble det registrert DNA fra 128 bjørner i Norge (53 binner) (Aarnes et al. 2016). Mange av bjørnene ble påvist nær riksgrensen, og har sannsynligvis leveområder på tvers av grensen. Basert på en metode beskrevet av Bischof og Swenson (2010) har estimatet for antall kull født i Norge variert rundt 6 årlige ynglinger siden 2009 (Aarnes et al. 2016), dvs. under halvparten av Norges målsetting om 13 årlige ungekull.

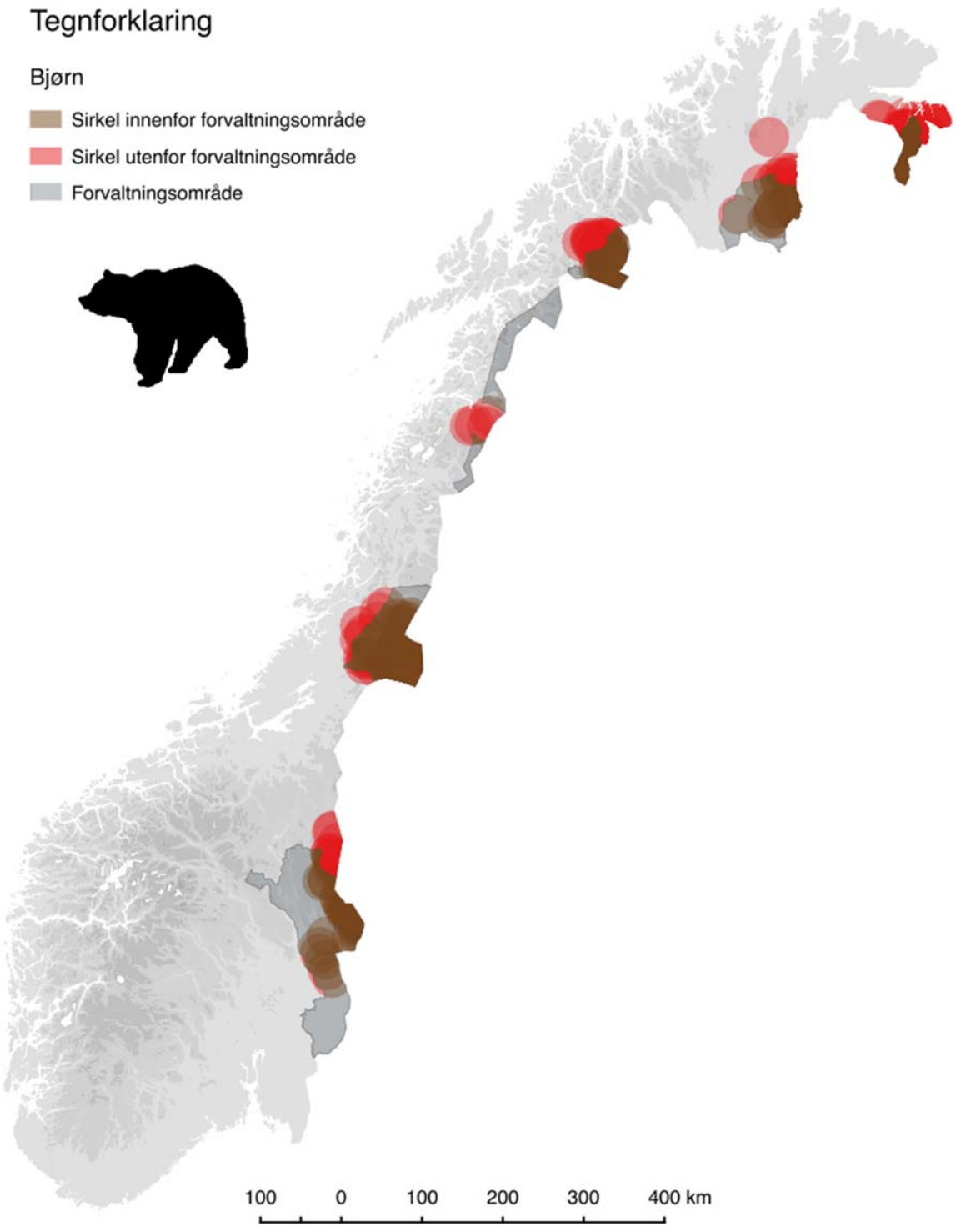
Binnene i Norge finner vi i områder som ligger opp til områdene med binner i Sverige, Finland og Russland. De lever derfor hovedsakelig i de fem avgrensende områdene Pasvik, Anarjohka, indre deler av Troms, østlige Nord-Trøndelag og østlige Hedmark. Årsaken til at ekspansjonen fra kjerneområder med reproduserende binner i nabolandene går langsomt kan forklares av spredningsmønsteret hos unge binner. Kun 32–46 % av binnene forlater moras hjemmeområde

for å etablere eget hjemmeområde. De som forlater moras hjemmeområde vandrer i gjennomsnitt kun 16 km (Stoen et al. 2006, Zedrosser et al. 2007). Yngleområdene med størst sannsynlighet for måloppnåelse vil derfor være områdene med den korteste avstanden til dagens ynglinger.

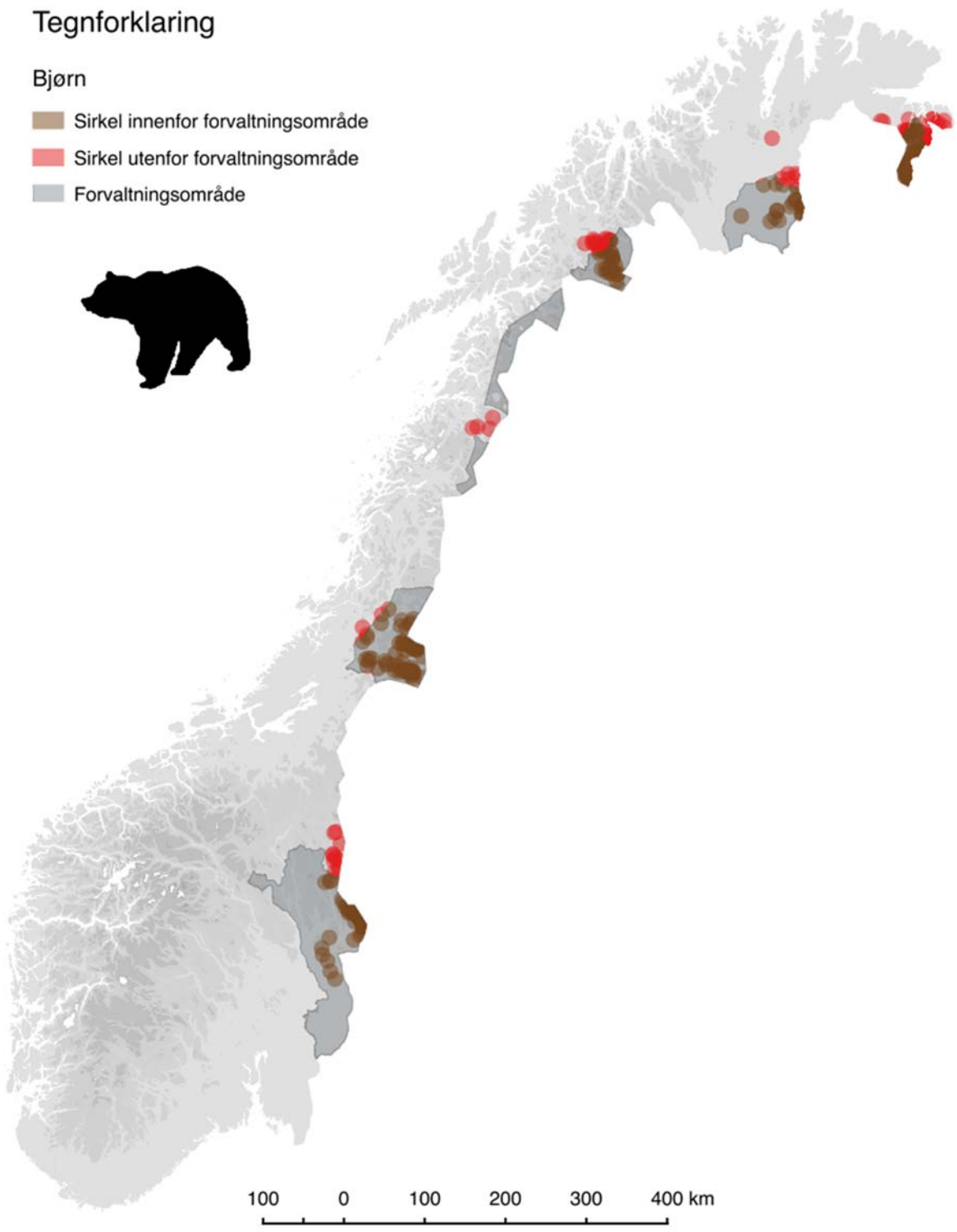
For å kunne ha en årlig yngling av bjørn kreves en bestand på minst 20 bjørner i områder med lav tetthet av bjørn og ned mot 10 bjørner i kjerneområder med høy tetthet (Swenson & Støen 2008). Årsaken til dette er den skjeve fordeling mellom hanner og binner i ytterkanten av kjerneområdene med lave bjørnetettheter. Med et forvaltningsmål basert på kun en til tre årlig ynglinger per sone må dette tallet sannsynligvis økes ytterligere, da tilfeldigheter (som f.eks. fellinger eller naturlig dødelighet som kan ta bort reproduserende binner) spiller en større rolle i en liten bestand enn i en stor bestand (Linnell et al. 2015). Antallet bjørner må derfor være relativt større for å oppnå en yngling i en liten bestand enn i en større bestand. Arealet på bjørnesonene vil også påvirkes av dette Arealet av bjørnesonene per tildelte bjørneyngling (målsetting) varierer fra 1748 km^2 i Region 8 til 4894 km^2 i Region 5 (**Tabell 2**). Brunbjørn hevder ikke revir som de forsvarer, men har leveområder som overlapper med andre bjørners leveområder. Leveområdene varierer mye i størrelse. Ensomme voksne binner bruker gjennomsnitt 217 km^2 sør i Skandinavia og 280 km^2 i nord. Binner med årsunger bruker gjennomsnittlig 124 km^2 i sør og 137 km^2 i nord (Dahle & Swenson 2003, Swenson et al. 2010).

Et annet moment som bør tas med i vurderingene er de svenske tiltakene for å redusere bjørnetetthet i kalvingsområder for tamrein på svensk side av grensen. Dette kan bety høyere dødelighet på bjørner som har sine leveområder på begge sider av grensen til Sverige, og lavere innvandringsrate inn i den norske delen av bestanden. En høyere dødelighet vil kunne bety at Norge vil måtte ha flere bjørner per yngling i framtiden.

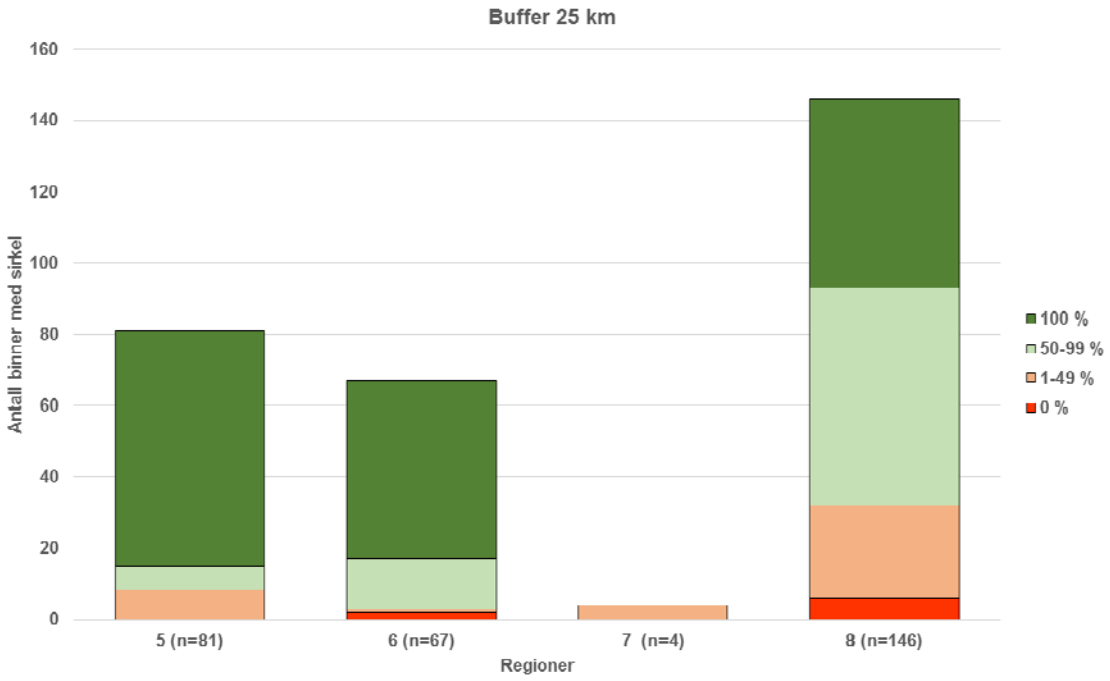
Størrelse og plassering av dagens bjørnesoner vurderes generelt som relativt gunstig i forhold til måloppnåelse for antall binner. Bjørnesonene er plassert inntil grensen til naboland, og nærmest mulig kjerneområdene i naboland. De fleste binnene er også å finne innenfor bjørnesonene, 69 % av registrerte binner var helt innenfor sonen basert på den mindre sirkelen (10 km radius) og for sirkler med diameter 25 km var tallet 58 % (**Figur 5–7**). Mindre justeringer av bjørnesonene vil øke muligheten for å nå bestandsmålet raskere. Det bør for eksempel vurderes å utvide bjørnesonen i Pasvik og Anarjohka-området. I tillegg bør det vurderes å inkludere deler av Saltdal kommune i bjørnesonen i Nordland, og deler av Femundsmarka i bjørnesonen i Hedmark der det allerede registreres binner.



Figur 5 *Kart over forvaltningsområde for bjørn med sirkel (25 km) rundt observasjoner av binner registrert i perioden 2010–2015. Kun en observasjon per individ og år. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er brun og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 6 *Kart over forvaltningsområde for bjørn med sirkel (10 km) rundt observasjoner av binner registrert i perioden 2010–2015. Kun en observasjon per individ og år. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er brun og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 7 *Antall observasjoner av binner (2010–2015) med 25 km sirkel som er helt, delvis eller ikke innenfor bjørnesonene. 100 % = hele sirkel innenfor, 50–99 %=50–99 % av arealet innenfor, 1–49 %=1–49 % av arealet innenfor, 0 = sirkel berører ikke.*

2.2.4 Størrelse og plassering på områder prioritert for gaupe

På samme måte som for bjørnen har det tidligere vært et politisk mål å utrydde gaupa, og rundt 1930 var de fleste gaupene begrenset til Nord-Trøndelag og Helgeland. Avskytningsstatistikk og genetisk forskning viser at det fortsatt var spredte forekomster i Sør-Norge på dette tidspunktet (Linnell et al. 2010). Fra 1940-årene og fram mot 1960 kom gaupa tilbake til andre deler av Østlandet, og nordgrensen for utbredelsen ble flyttet til Troms. Antall gauper holdt seg fremdeles på et lavt nivå inntil skuddpremieordningen ble avskaffet i 1980. Yngletidsfredning ble innført i 1981 gjennom den nye Viltloven. Gjennom 1980-tallet ble perioden med yngletidsfredning utvidet flere ganger. I 1992 ble gaupa fredet i Sør-Norge og i 1994 ble det innført kvoteregulert jakt i hele landet med unntak av Finnmark og deler av Sør- og Vestlandet som fikk fri jakt innenfor jakttiden februar og mars. Gaupebestanden økte kraftig fram til midten av 1990-tallet. Fra 1997 til 2003 ble igjen gaupebestanden redusert med rundt 35 % på landsbasis, fra en bestand på 82 familiegrupper i 1996 til en bestand på 46 familiegrupper før jakt i 2003. Årsaken til denne bestandsreduksjonen var en høy beskatning gjennom jakt og mangel på konkrete bestandsmål. Stortinget fastsatte i 2004 et nasjonalt bestandsmål på 65 familiegrupper, og bestandsmålet ble fordelt på de 8 forvaltningsregionene for rovvilt. Gaupa er i dag utbredt over store deler av Skandinavia, med unntak av Vestlandet. Sist vinter ble bestanden beregnet til å være 1380 gauper i Skandinavia, og ca. en fjerdedel av disse lever i Norge (Anonym 2015).

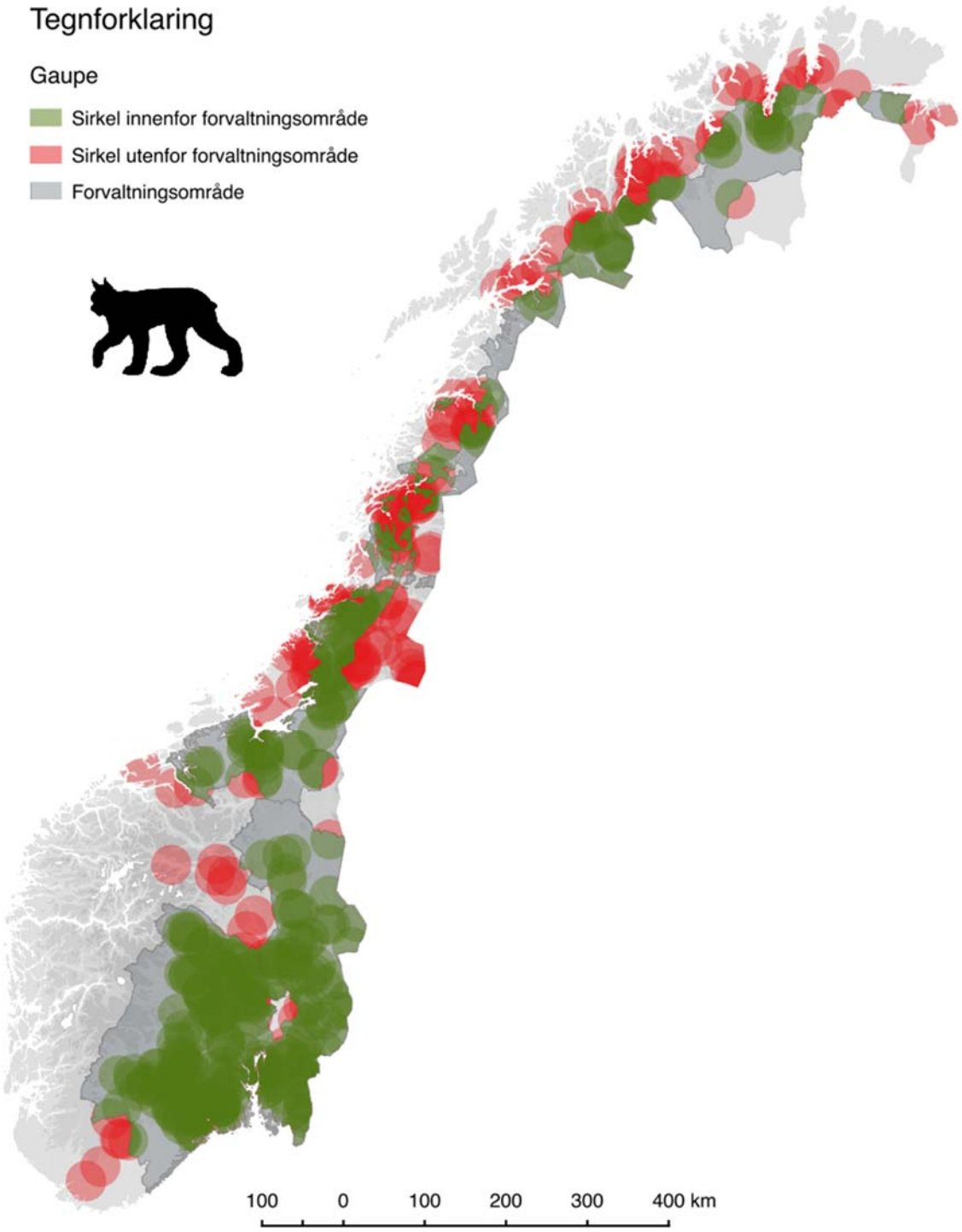
Unge gauper av begge kjønn har stor spredningsevne (Samelius et al. 2012). Gaupeunger vandrer langt fra sine føderevir fra de er 8 til 11 måneder gamle. Hanngauper vandrer generelt lengre bort fra oppvekstområdet (32–428 km) enn hunngauper (3–215 km). Det er dermed hunngaupenes spredningsevne som er begrensende på hvor fort en gaupebestand kan rekolonisere et område. Selv om de fleste unge hunngauper etablerer seg i nærheten av oppvekstområdet kan enkelte hunngauper vandre langt. Dette gjør at gauper har potensiale til å rekolonisere områder

raskere enn bjørner. Den lengste registrerte spredningsavstanden hos en radiomerket gaupe er ei hunngaupe som gikk 550 km i luftlinje fra Sarek i Norrbotten til Selbu i Nord-Trøndelag (http://forskning.no/rovdyr/2012/02/gaupe-gikk-rekordlangt).

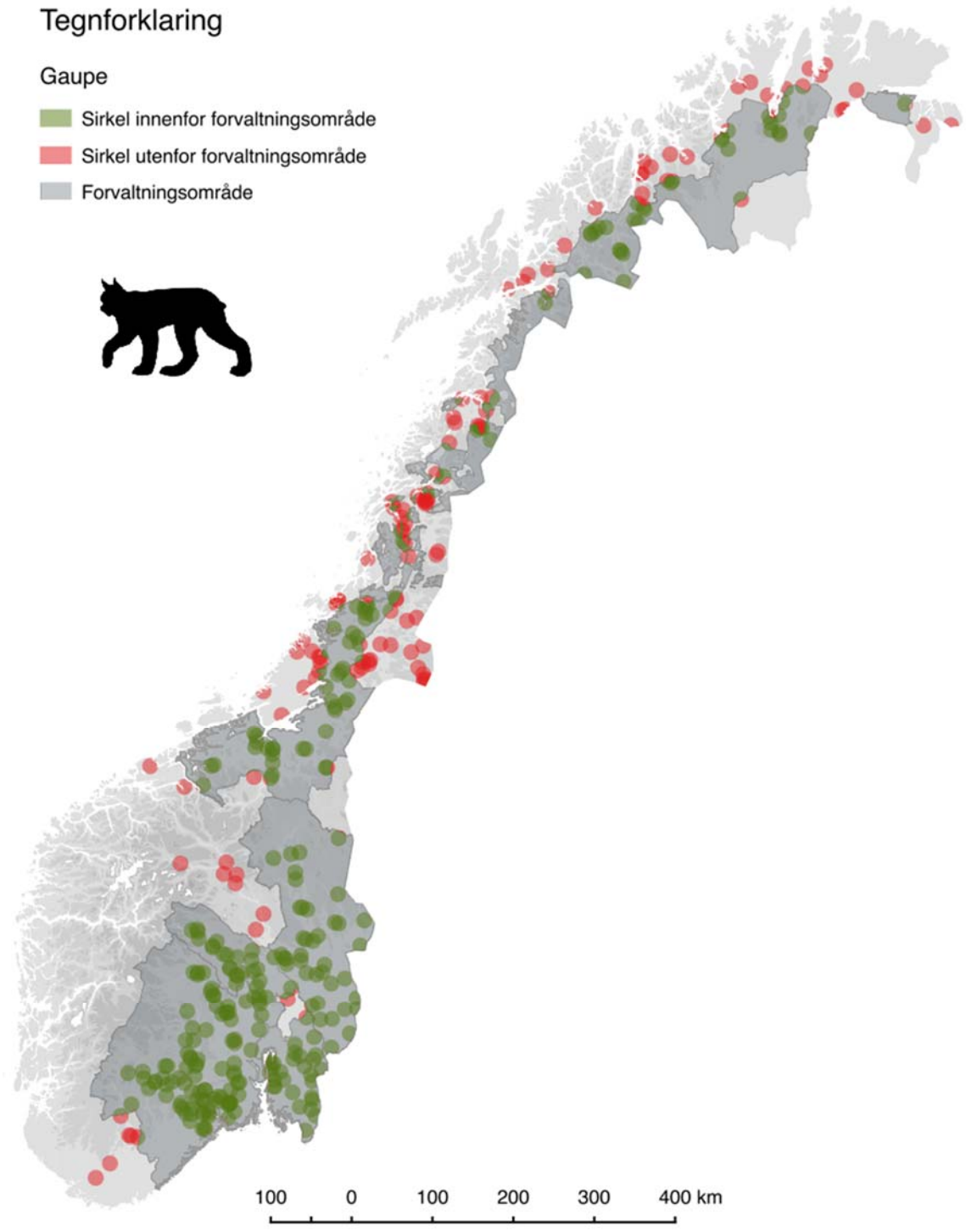
Gaupa befinner seg som de andre rovdyrene på toppen av næringskjeden, og vandrer over store områder på søk etter mat og maker. Studier av radiomerkede gauper har vist at voksne gauper hevder revir, med relativt lite overlapp mellom leveområdene til individer av samme kjønn (Mattisson et al. 2011). Det vil alltid være litt overlapp langs kanten av revirene. Størrelsen på revirene varierer med hvor du er i Skandinavia (**Tabell 3**). Dette forklares ikke bare av fødetilgang, men sannsynligvis også med tetthet av gaupe (Aronsson et al. 2016). Grovt sett varierer arealene gaupene benytter fra i underkant av 300 km^2 for enkelte hunngauper i Sør-Norge til mer enn 4000 km^2 for enkelte gauper i Finnmark og Troms. Dette gir store utfordringer når de regionale forvaltningssonene skal designes.

Tabell 3 *Størrelse på leveområder hos gaupe i Skandinavia (km^2)*

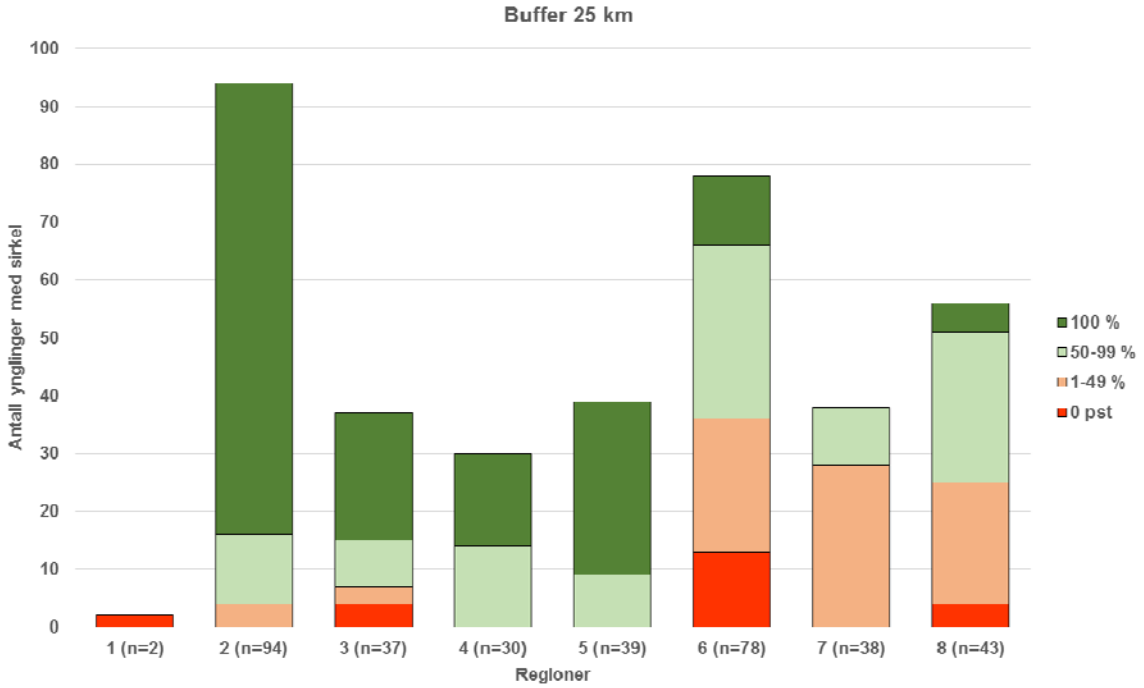
Område	Hunn: $\bar{x}$ (± SE)	Hann: $\bar{x}$ (± SE)	N ind.	Metode	Referanse
Troms & Finnmark,	1195 (146)	2243 (331)	20	Konkav polygon (GPS)	Mattisson et al. (2015)
Troms & Finnmark,	1456 (178)	2605 (438)	20	MCP 100 % (GPS)	Mattisson et al. (2015)
Sarek, Nord Sverige	777 (102)	1776 (263)	9	Konkav polygon (GPS)	Mattisson et al. (2011)
Nord-Trøndelag, Norge	561 (102)	1906 (387)	10	MCP 100 % (VHF)	Sunde et al. (2000)
Nord-Trøndelag, Norge	235 (36)	1719 (252)	10	Kernel 95 % (VHF)	Sunde et al. (2000)
Nord-Trøndelag, Norge	561 (70 SD)	1515 (1010 SD)	5	MCP 100 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Nord-Trøndelag, Norge	610 (85 SD)	1499 (944 SD)	5	Kernel 95 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Hedmark, Norge	832 (206 SD)	1456 (918 SD)	17	MCP 100 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Hedmark, Norge	535 (225 SD)	886 (356 SD)	17	Kernel 95 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Sør- og Midt-Skandinavia	483 (35)	1045 (66)	77	Kernel 90 % (VHF/GPS)	Aronsson et al. (2016)
Bergslagen, Sverige	307	632 (254 SD)	5	MCP 100 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Bergslagen, Sverige	97	305 (117 SD)	5	Kernel 95 % (VHF)	Linnell et al. (2001)
Akershus, Norge	350	812	4	MCP 100 % (VHF)	Herfindal et al. (2005)



Figur 8 *Kart over forvaltningsområde for gaupe med sirkel (25 km) rundt tellende observasjoner av familiegrupper registrert i perioden 2009/10–2014/15. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er grønn og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 9 *Kart over forvaltningsområde for gaupe med sirkel (10 km) rundt tellende observasjoner av familiegrupper registrert i perioden 2009/10–2014/15. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er grønn og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 10 *Antall familiegrupper med 25 km sirkel i perioden 2009/10–2014/15 som er helt, delvis eller ikke innenfor gaupesonene (100 % = hele sirkel innenfor, 50–99 % =50–99 % av arealet innenfor gaupesone, 1–49 % =1–49 % av arealet innenfor, 0 = sirkel berører ikke gaupesone)*

Vurdering av områder prioritert for gaupe i Rovviltregion 8
27 % av ynglingene med 10 km sirkel og 9 % med 25 km sirkel var helt innenfor gaupesonen i Rovviltregion 8 (**Figur 8–10**). Voksne gauper i Troms og Finnmark forflytter seg over de største leveområdene som noen gang er registrert hos gauper (**Tabell 3**). Ingen av 45 helårsområder hos radiomerkede gauper (23 voksne gauper) var utelukkende innenfor gaupesonen. Samtlige radiomerkede individer gikk på kryss og tvers av forvaltningsgrensene (se eksempel **Figur 11**).

Regional målsetning om antall gaupeynglinger kan ikke oppnås innenfor dagens gaupesone i Region 8. Arealet vurderes som noe lite, men hovedproblemet er at sonen er for smal til å romme de store leveområdene til gauper i region. Dagens plassering av gaupesonen tar i stor grad hensyn til kalvingsland til rein i kystnær strøk, men dette er de samme områdene hvor man har funnet de fleste ynglinger av gaupe. Dette var også områdene som primært ble brukt av de radiomerket gaupene.

Vurdering av områder prioritert for gaupe i Rovviltregion 7
En av ynglingene med 10 og ingen med 25 km sirkel var helt innenfor gaupesonene i Rovviltregion 7. (**Figur 8–10**). Vi har kun data fra en voksen hunngaupe i Nordland (**Figur 12**), men det finnes mye kunnskap fra omkringliggende regioner. Dagens gaupesone i Nordland er så liten og fragmentert at det ikke er mulig å opprettholde en bestand innenfor grensene på gaupesonene. Det er faktisk usikkert om et eneste gaupeindivid kan leve kun innenfor sonene.

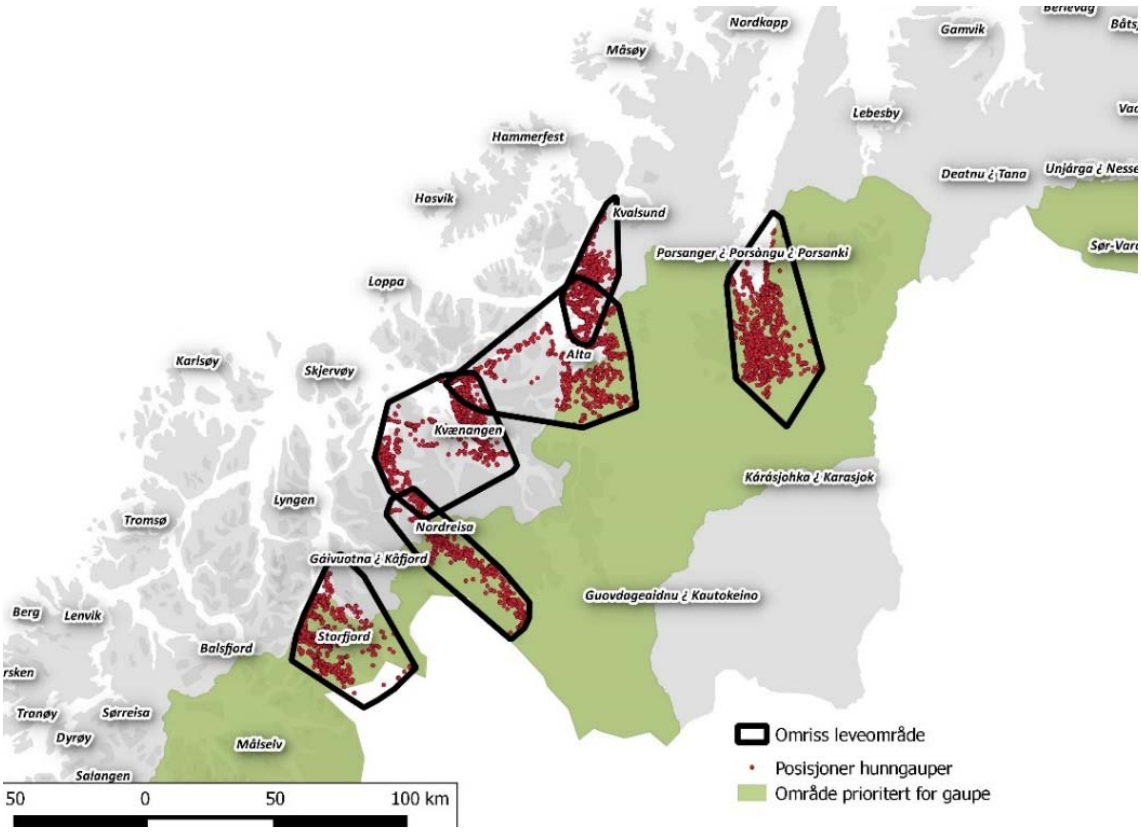
Vurdering av områder prioritert for gaupe i Rovviltregion 6
32 % av ynglingene med 10 km sirkel og 15 % med 25 km sirkel var helt innenfor gaupesonen i Rovviltregion 6 (**Figur 8–10**). 17 % av sirklene (radius 25 km) var helt utenfor gaupesonene. Kunnskap fra voksne radiomerkede gauper fra Nord-Trøndelag viser også at gaupesonen i Nord-Trøndelag nord for Verdal er for liten, og at de fleste gaupeindivider vil gå på kryss og tvers av

forvaltningsgrensene (**Figur 13**). Gaupesonen i sørlige deler av Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre er betydelig større og er bedre tilpasset gaupas biologi.

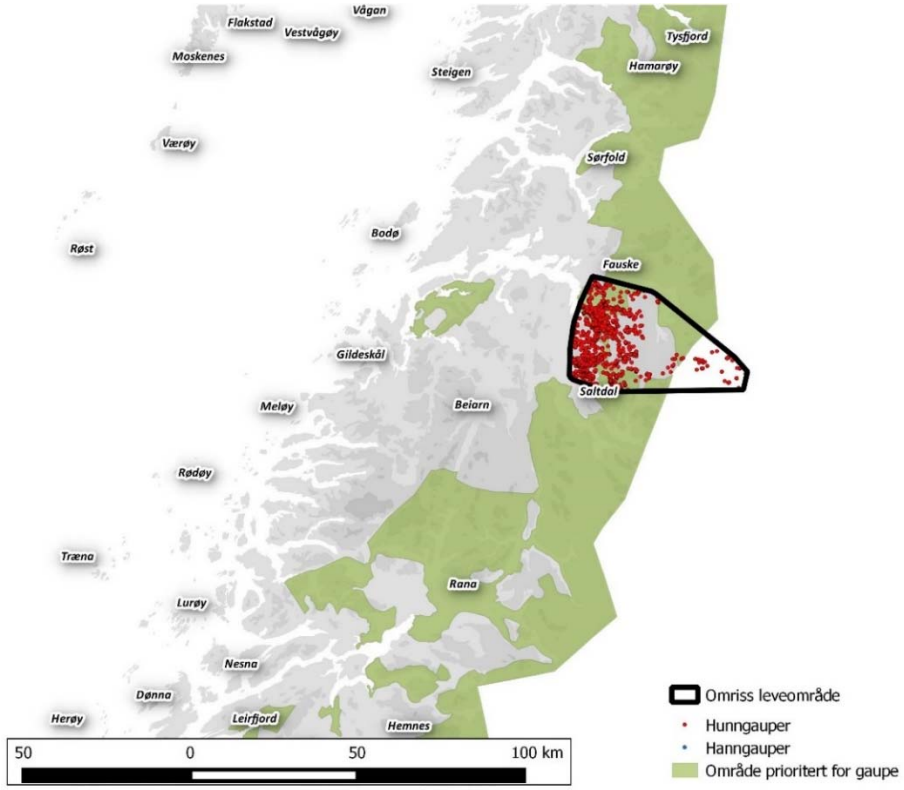
Regional målsetning om antall gaupeynglinger kan etter all sannsynlighet oppnås innenfor dagens gaupesone i Region 6 som helhet, men arealet i Nord-Trøndelag vurderes som for lite og for smalt. Hvis størrelsen på sonen i Nord-Trøndelag ikke økes vil måloppnåelse kunne sikres bedre ved å legge sonen inntil grensen mot Sverige. Dette vil sikre sammenheng med en større sammenhengende bestand. I tillegg fungerer sonen i dag dårlig da gaupe fra Sverige og fra gaupesonen i Nord-Trøndelag krysser beiteprioritert område, noe som betyr at det i praksis blir svært vanskelig å holde dette området uten gauper.

Vurdering av områder prioritert for gaupe i Sør-Norge
En stor andel av ynglingene med sirkel er innenfor de ulike gaupesonene i Sør-Norge (**Figur 8-10**). Scandlynx har svært mye data på radiomerkede gauper fra området (**Figur 14**). De ulike regionale målsetningene om antall gaupeynglinger kan utvilsomt oppnås innenfor dagens gaupesoner i alle de 4 regionene. Det er biologisk mulig, hvis ønskelig, å ha dagens bestandsmål på mindre areal enn i dag. Skal gaupesonene minskes vil det være mest gunstig for måloppnåelse om det kuttes i ytterkanten av dagens gaupebestand, dvs. i vest i Region 2 eller i nord i Region 5. Det vurderes som svært viktig for måloppnåelsen å fortsatt sikre sammenheng med svenske områder.

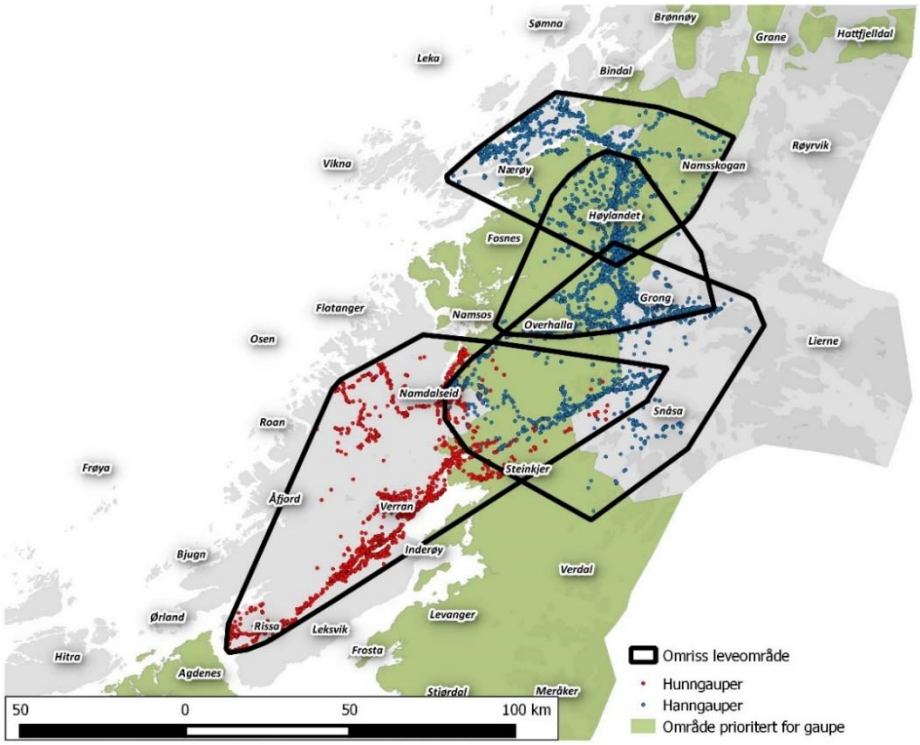
De små beiteprioriterte delene av Region 4 nord i Akershus blir liggende som små øyer i en større sammenhengende gaupebestand. En målsetting om ingen yngling, og det påfølgende høye jaktrykket vil ha stor påvirkning på måloppnåelsen i naboregionene. Dette illustrerer en av utfordringen med små regioner, og for liten grad av koordinering mellom regioner. Dette diskuteres nærmere nedenfor (kapitel 2.3).



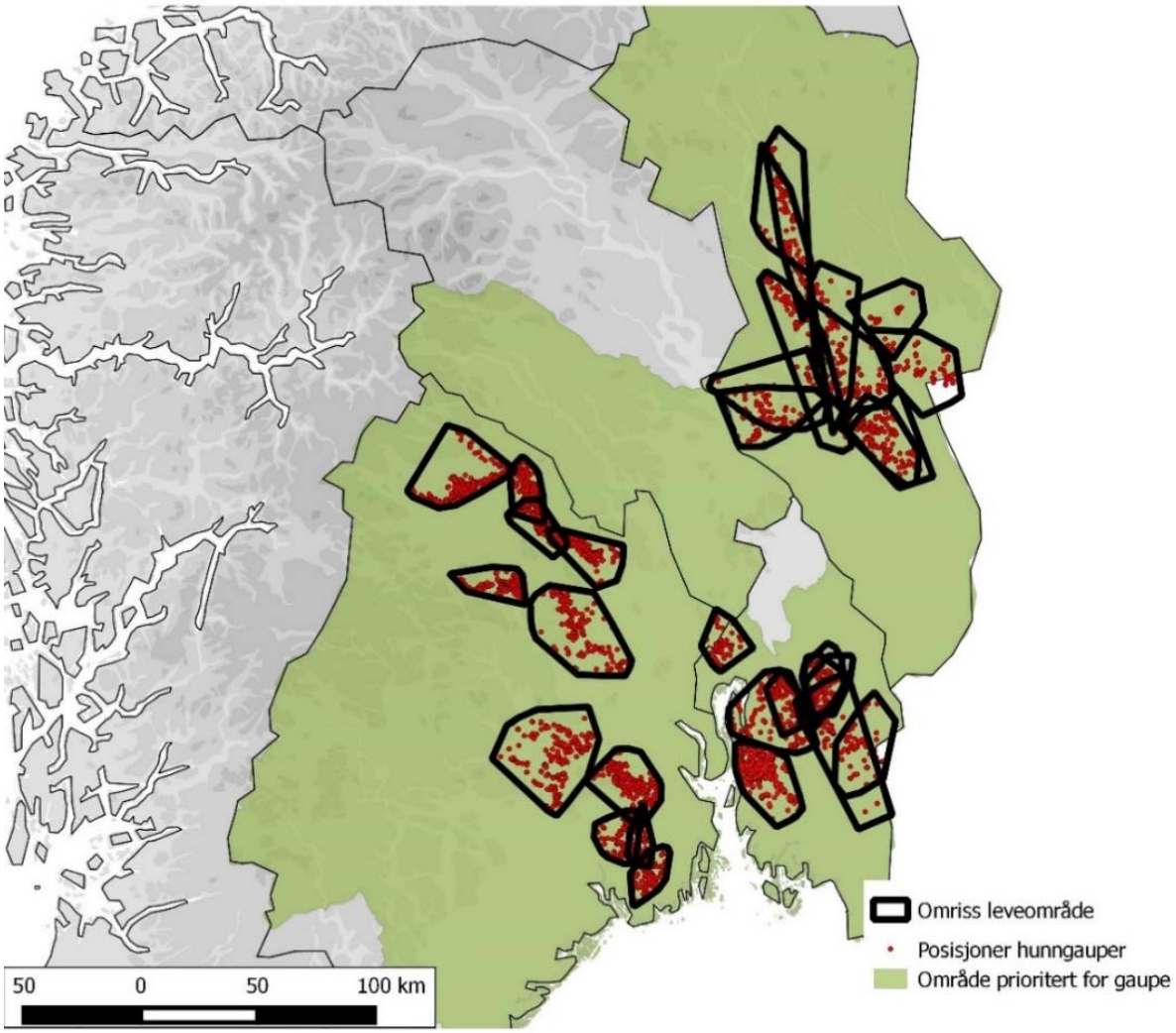
Figur 11 *Eksempel på leveområder (svart linje) hos radiomerkede hunngauper i Troms og Finnmark i forhold til gaupesonen (grønn polygon). Røde prikker er posisjoner fra GPS-senderne i løpet av et år.*



Figur 12 *Eksempel på arealbruk hos en GPS-merket hunngaupe F328 i Nordland (svart linje) 2015–2016 i forhold til gaupesone (grønn polygon). Røde prikker er posisjoner fra GPS-sender i løpet av et år.*



Figur 13 *Eksempel på helårsområder (svart linje) hos 4 GPS-merkede gauper fulgt i Nord-Trøndelag i 2013–15 i forhold til gaupesone (grønn polygon). Røde prikker er posisjoner fra GPS-sender i løpet av et år.*



Figur 14 *Eksempel på helårsområder hos radiomerkede hunngauper (svarte linjer) i Sør-Norge (1995–2014) i forhold til gaupesonen (grønn polygon). Røde prikker er posisjoner fra GPS-sender i løpet av et år.*

2.2.5 Størrelse og plassering på områder prioritert for jerv

Da jerven ble fredet i 1973 var den antatt utryddet i Sør-Norge, og som et resultat av hard etterstrebelse var det kun en spredt forekomst nordover i grensefjella langs Norge og Sverige. Først på slutten av 1970-tallet dukket det opp regelmessige ynglinger av jerv i Sør-Norge. Etter fredningen økte bestandene i både antall og utbredelse etter hvert. Det ble innført lisensfelling i Nord-Norge i 1993 og i Sør-Norge i 1997. Jervebestanden i Skandinavia har i gjennomsnitt økt med 4,3 % per år i perioden 1998 til 2010 (Persson & Brøseth 2011). I 2015 ble det registrert 160 ynglinger av jerv i Skandinavia. Av disse ble 95 ynglinger påvist i Sverige og 65 i Norge (Anonym 2015). Basert på antall ynglinger i perioden 2013-2015 beregnes den skandinaviske bestanden i 2015 til 921 voksne jerver som er ett år eller eldre. Stortinget fastsatte i 2004 et nasjonalt bestandsmål på 39 årlige ynglinger, og bestandsmålet ble fordelt på de 5 nordligste forvaltningsregionene for rovvilt.

Jervens arealbruk varierer mye mellom områder (**Tabell 4**). Dette forklares ikke bare av fødetilgang, men også sannsynligvis med tetthet av jerv. Et høyt jakttrykk hos voksne individer på norsk side fører til stadig ledige revir, noe som kan skape ustabilitet i den sosiale strukturen og øker

størrelsen på leveområder hos jerv som er en sterkt revirhevdende art (Mattisson et al. 2011). Ledige revir blir raskt okkupert ved at naboer utvider eller skifter revir, eller ved at unge jerver etablerer seg i det ledige området (Gervasi et al. 2015).

På samme måte som gaupe har jerver stor spredningsevne. Unge jerver kan vandre langt fra sine føderevir fra de er 7 til 26 måneder gamle (Vangen et al. 2001). I Sarek og indre deler av Troms vandrer hannjerver i gjennomsnitt 51 km fra oppvekstområdet (11-101 km) og jervetisper i gjennomsnitt 60 km (15-178 km). Unge jervetisper etablerer seg gjerne i nærheten av oppvekstområdet om det finns ledige revir, men kan ellers vandre langt. I Finnmark og Troms etablerte unge jerver seg i gjennomsnitt 127 km fra der de var merket (Mattisson et al 2015). Den lengste registrerte avstanden er en hannjerv som gikk hele 1250 km i luftlinje, oppdaget via DNA (http://forskning.no/rovdyr/2015/02/tanajerv-gikk-nesten-norge-pa-langs). Det er imidlertid hunnjervens spredningsevne som er begrensende for hvor fort en jervebestand kan rekolonisere et område.

Tabell 4 *Størrelsen på leveområder hos jerv i Skandinavia*

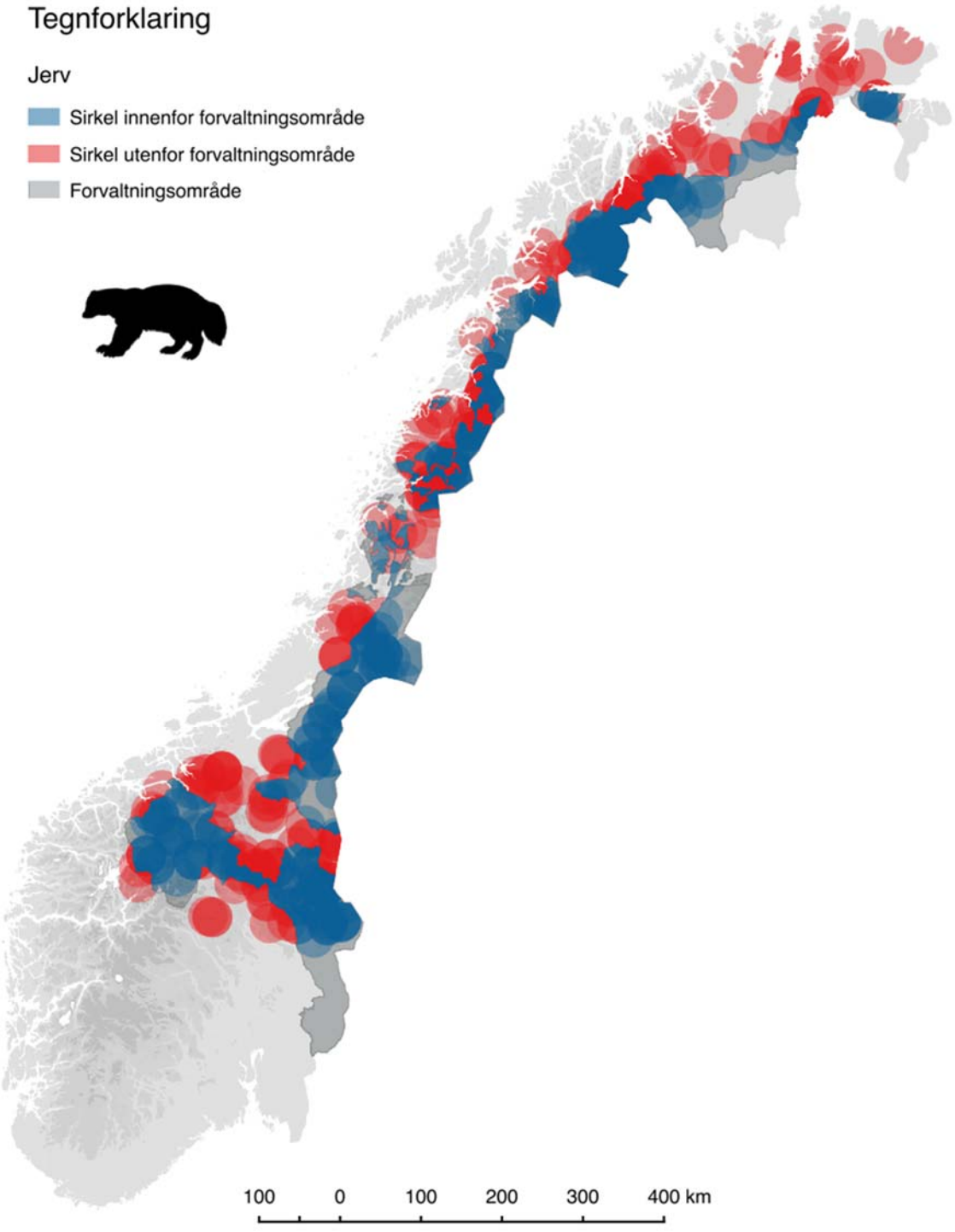
Område	Hunn ($\bar{x}$ ± SE)	Hann ($\bar{x}$ ± SE)	N ind.	Metode	Referanse
Nord Sverige	195 (26)	733 (167)	17	Konkav polygon (GPS)	(Mattisson et al. 2011)
Nord Sverige	170 (51) /171 (63)*	669 (211)	20	Kernel 95 % (VHF)	(Persson et al. 2010)
Nord Sverige	131 (34) /132 (58)*	434 (143)	20	MCP 100 % (VHF)	(Persson et al. 2010)
Troms & Finnmark,	480 (76)	1150 (189)	13	MCP 100 % (GPS)	(Mattisson et al. 2015)
Sør- Norge	834 (144)		7	Kernel 95 % (GPS)	(May et al. 2010)
Sør Norge	274 (70)	663 (97)	7	MCP 100 % (VHF)	(Landa et al. 1998)
Sør Norge	153 (23)	450 (79)	7	Kernel 95 % (VHF)	(Landa et al. 1998)

*Reproduserende hunn/ikke reproduserende hunn

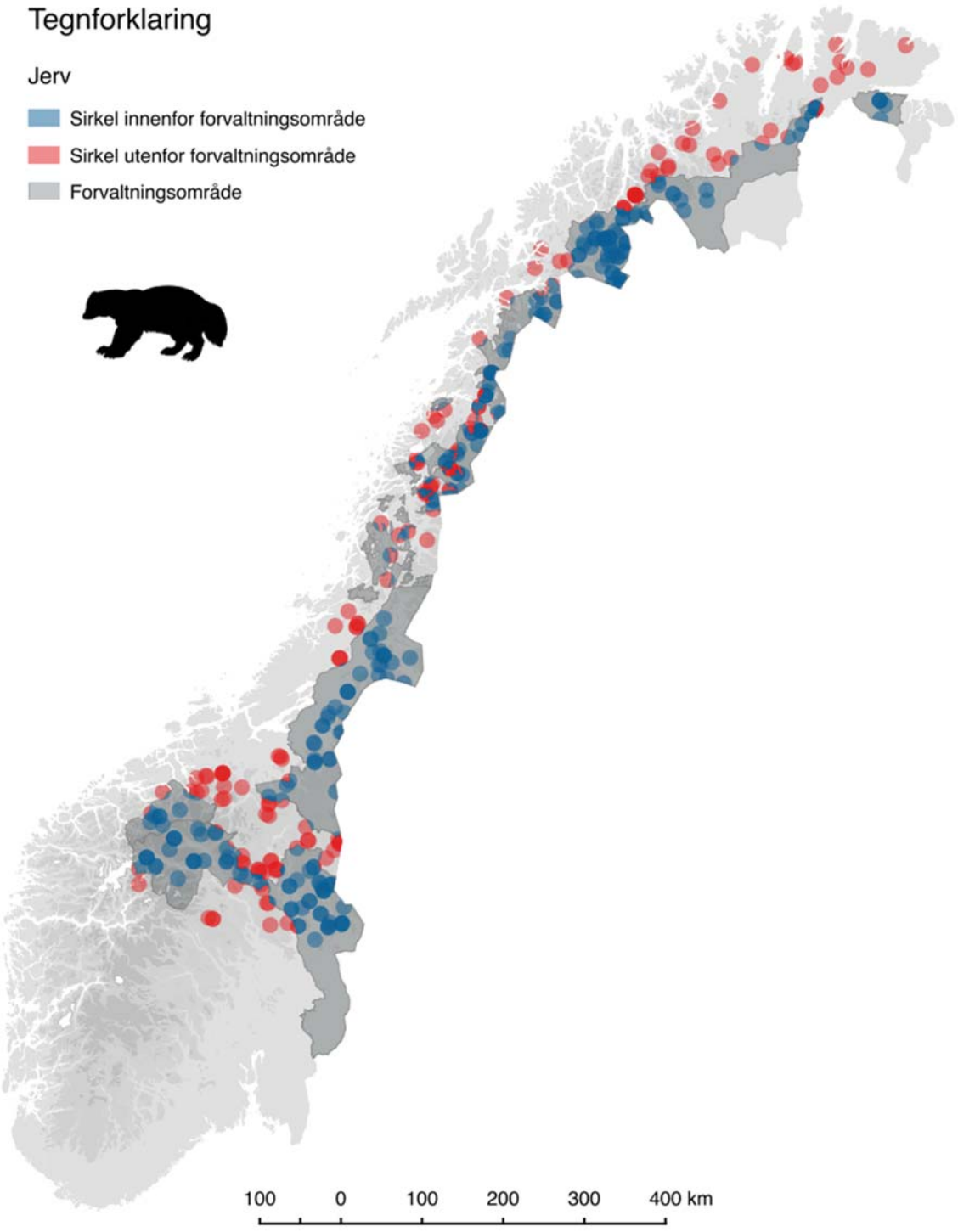
Vurdering av områder prioritert for jerv i Rovviltregion 8
52 % av ynglingene med 10 km sirkel og 34 % med 25 km sirkel var helt innenfor jervesonen i Rovviltregion 8 (**Figur 15–17**). Ingen av 18 leveområder hos merkede jerv (13 individer) var utelukkende innenfor jervesonen (Mattisson et al. 2015). Samtlige individer oppholdt seg enten helt utenfor sonen, eller gikk på kryss og tvers av grensene (**Figur 18**).

Vi vurderer det som lite trolig at regional målsetning om antall jerveynglinger kan oppnås innenfor dagens jervesone i Region 8. Arealet vurderes som stort nok, men hovedproblemet er plassering og form på sonen. Måloppnåelse ville kunne sikres med en breiere sone i Nord-Troms og deler av Finnmark, som inkluderer kystnære områder. Se ellers diskusjon i kapitel om tamrein og rovvilt (Kapitel 2.4)

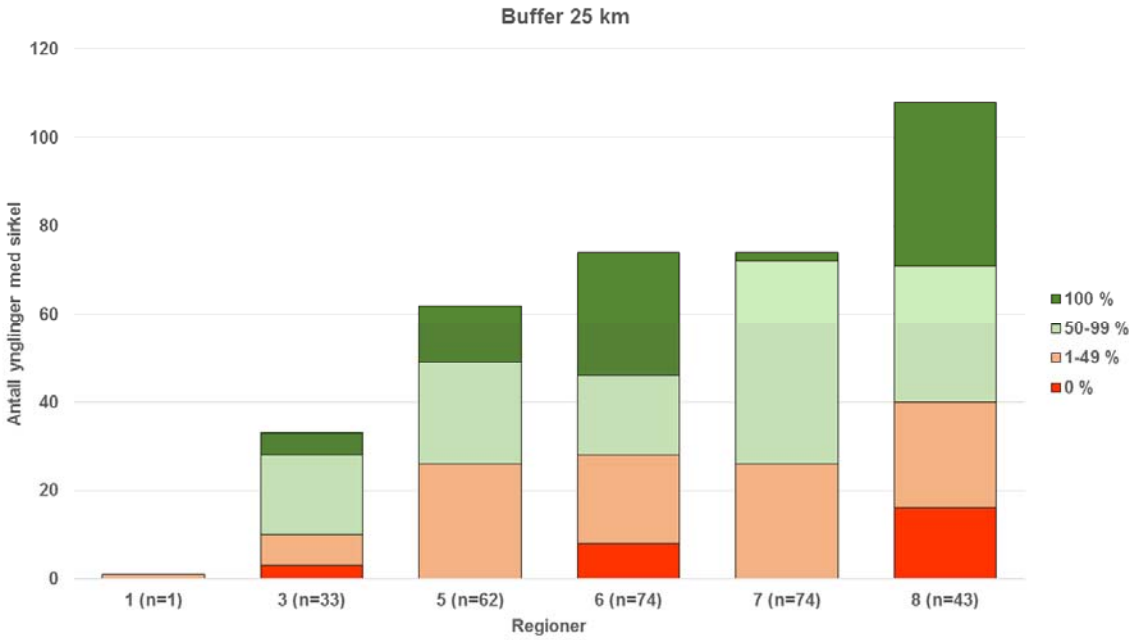
Vurdering av områder prioritert for jerv i Rovviltregion 7
18 % av ynglingene med 10 km sirkel og 2 % med 25 km sirkel var helt innenfor jervesonen i Rovviltregion 7 (**Figur 15–17**). Dagens jervesone i Nordland er så liten og fragmentert at det ikke er mulig å opprettholde en bestand innenfor grensene på sonen. Måloppnåelse vil best kunne sikres med store sammenhengende arealer som er plassert inntil Sverige og tilgrensede områder i Region 6 og 8.



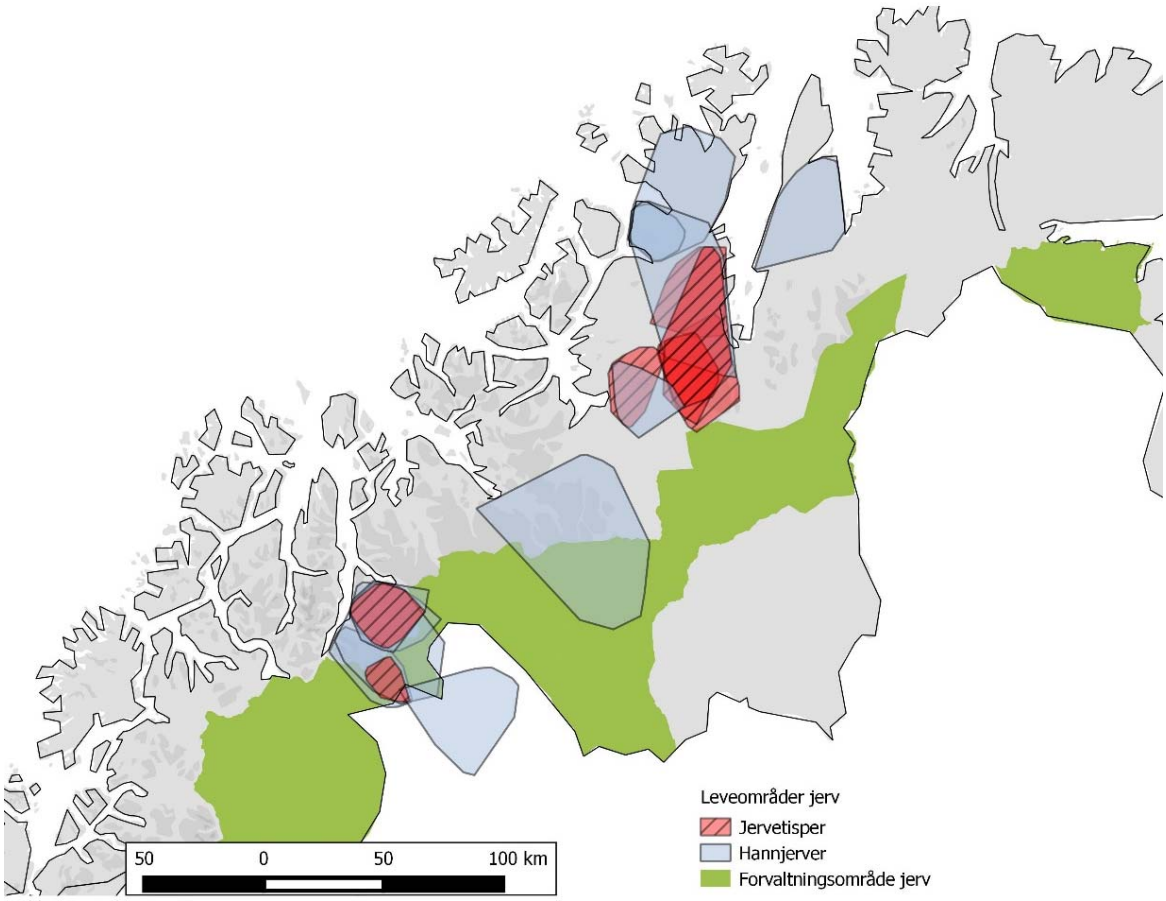
Figur 15 *Kart over forvaltningsområde for jerv med sirkel (25 km) rundt jervehi registrert i perioden 2010–2015. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er blå og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 16 *Kart over forvaltningsområde for jerv med sirkel (10 km) rundt jervehi registrert hvert år i perioden 2010–2015. De delene av hver sirkel som er innenfor forvaltningsområdet er blå og delene utenfor er rød. Sterkere farge indikerer områder med flere individer over flere år. Se teksten for forklaring (Figur 3)*



Figur 17 *Antall jervehi med 25 km sirkel (2010–2015) som er helt, delvis eller ikke innenfor jervesonene (100 % = hele sirkel innenfor, 50–99 % = 50–99 % av arealet innenfor jervesone, 1–49 % = 1–49 % av arealet innenfor, 0 = sirkel berører ikke jervesone)*



Figur 18 *Eksempel på leveområder hos radiomerkede jerv i Region 8 i forhold til jervesonen.*

Vurdering av områder prioritert for jerv i Rovviltregion 6
Bestandsmålet for jerv i Region 6 er i forvaltningsplanen fordelt mellom de tre fylkene. Nord-Trøndelag har mål om 4 ynglinger øst for E6. I Sør-Trøndelag har regionen mål om 3 ynglinger i øst, og Møre- og Romsdal har mål om 3 ynglinger i Snøhetta og Reinheimen. Samlet sett vurderes sonene store nok til måloppnåelse. 53 % av ynglingene med 10 km sirkel og 38 % med 25 km sirkel var helt innenfor jervesonen i regionen som helhet (**Figur 15–17**). 11 % (25 km sirkel) var helt utenfor jervesonene. En detaljert oppdeling av antall jerveynglinger innen en rovviltregion kan potensielt være konfliktdrivende da det skaper forventninger om et detaljnivå som er vanskelig å gjennomføre i praksis.

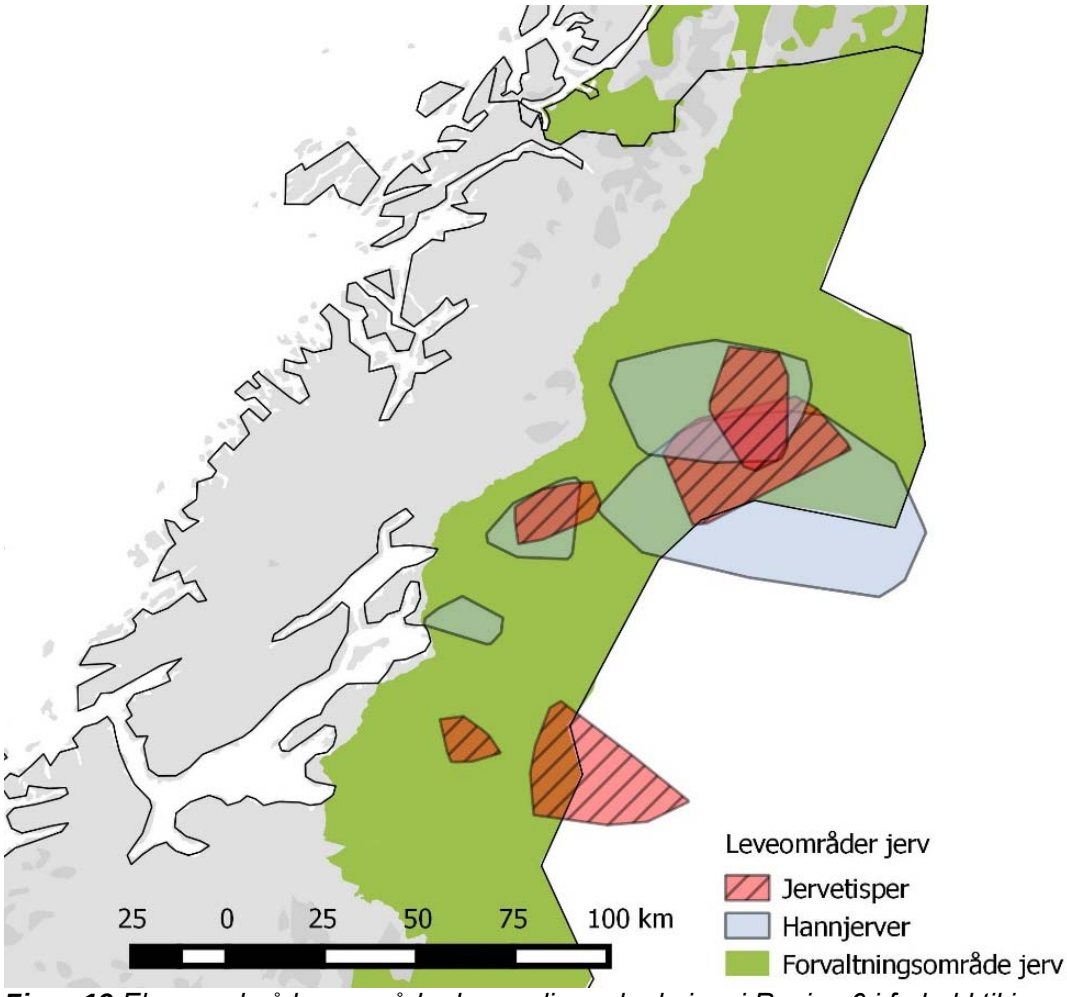
Plassering av deler av jervesonen i Nord- og Sør-Trøndelag inntil den svenske bestanden vurderes som fornuftig da forvaltningen av jerv i Norge i stor grad påvirkes av Sverige, og motsatt (Gervasi et al. 2015). Det er også mange individer som har leveområder på tvers av grensen (**Figur 19**). Ingen radiomerkede jerver har til nå krysset E6 i Nord-Trøndelag (www.dyreposisjoner.no).

Det er viktig at jervesonen i Møre- og Romsdal og områder lenger vest i Sør-Trøndelag koordineres med områdene i Region 3 og 5, da områdene hver for seg blir svært små. Dette diskuteres nedenfor.

Vurdering av områder prioritert for jerv i Rovviltregion 3 og 5
I Region 3 var 55 % av ynglingene med 10 km sirkel og 15 % med 25 km sirkel helt innenfor jervesonen i regionen, mens tallene for Region 5 var 45 % av ynglingene med 10 km sirkel og 21 % med 25 km sirkel (**Figur 15–17**).

Akkurat som jervesonen i Møre- og Romsdal, vurderes områdene i Region 3 og 5 isolert sett å være for små. Det blir vanskelig å opprettholde en effektiv differensiering mellom områder prioritert for jerv og områder prioritert for sau. Samlet sett har jervesonene i sør en lite egnet form, og koordineringen mellom regionene er ikke optimal. Selv om den romlige fordeling fungerer, ville det uansett være svært krevende å opprettholde stabile bestander på de ønskede nivåer av 4 (Region 3), 5 (Region 5) og 6 (Region 6) årlige reproduksjoner per forvaltningsregion da det er mye usikkerhet involvert i forvaltningen av små bestander. Tilfeldig variasjon i dødelighet og reproduksjon vil ha relativt store effekter på små bestander. Den mest praktiske løsningen er å operere med en fells forvaltning for jervebestanden i Sør-Norge.

Parallelt med denne evalueringen har Rovviltnemnda i Region 3 fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å starte arbeidet med en bedre samordning av forvaltningen av den sørnorske jervestammen, blant annet som følge av bekymring over mangel på koordinering mellom forvaltningsregionene. I den forbindelse fikk NINA oppdrag fra Fylkesmannen i Oppland om å oppsummere bakgrunnsinformasjon om økologi, bestandsstatus og genetikk hos jerv i Sør-Norge etter oppdrag fra nemnda. Rapporten som leveres 10.juni 2016 skal identifisere elementer man bør ta hensyn til i den videre planleggingsprosessen.



Figur 19 *Eksempel på leveområder hos radiomerkede jerv i Region 6 i forhold til jervesonen.*

2.2.6 Størrelse og plassering på ulvesone

Parallelt med denne evalueringen har regjeringen lagt fram stortingsmeldingen "Ulv i norsk natur – bestandsmål for ulv og ulvesone" (Meld. St. 21 (2015–2016)). I Stortingsmeldingen diskuteres bestandsmål og ulvesonens utforming. Vi tar her ikke stilling til forslagene til ny ulvesone.

Data fra forskningsprosjektet Skandulv viser at ulverevir i Skandinavia varierer mellom 259 og 1 676 km^2, og er i gjennomsnitt 916 km^2 (28 flokker i perioden 1999–2011) (Mattisson et al. 2013). Gitt dagens bestandsmål på 3 helnorske ulveflokker er det utvilsomt riktig å plassere sonen inntil den svenske bestanden. Data fra overvåkingen av ulv viser også at ulvesonen utvilsomt er stor nok til å inneholde 3 helnorske revir (Anonym 2015, Wabakken et al. 2014). Vinteren 2015/16 hadde 6 av 7 helnorske ulverevir tilhold innenfor ulvesonen (Wabakken et al. 2016).

I dagens ulvesone er Oslo-delen av Nordmarka innenfor sonen, mens delene av Nordmarka som tilhører Region 2 og Region 3 er utenfor. Det er svært lite sannsynlig at et evt. ulverevir i Nordmarka ikke vil berøre alle tre regionene. Her burde ulvesonen utvides, og fulgt en mer biologisk riktig arrondering. Eventuelt burde hele Nordmarka tas ut av sonen.

2.2.7 Konklusjon størrelse og plassering soner

(1) Sannsynlighet for måloppnåelse innenfor de regionale rovdyrsoner varierer mye mellom regioner og arter. De fleste regionene har satt av stort nok areal per yngling, men noen soner har utfordringer i forhold til utforming og plassering. Så lenge det ikke er naturlige avgrensninger, kommer rovdyr til å forflytte seg fram og tilbake over grensene. Dette kan best unngås gjennom

å endre den relative størrelse av kantsonene (dvs. mindre omkrets per areal), og ha sonene mest mulig sammenhengende med naboregioner og over landegrensene.

(2) Utfordringene med manglende koordinering mellom regioner skyldes delvis at de 8 rovviltregionene følger administrative grenser, og ikke geografisk eller biologisk funderte grenser. Større rovviltregioner eller formalisert samarbeid mellom regioner bør vurderes da dette også kunne føre til bedre koordinering over store areal.

(3) I sum er bjørnesonene store nok, men noen mindre justeringer i Region 5, 7 og 8 ville etter vår vurdering øke sannsynligheten for måloppnåelse.

(4) Regional målsetning om antall gaupeynglinger kan ikke oppnås innenfor dagens gaupesoner i Region 7 og 8. Regional målsetning om antall gaupeynglinger kan sannsynligvis oppnås innenfor gaupesonen i Region 6 som helhet, men gaupesonen i Nord-Trøndelag har en lite gunstig plassering og form. Gaupesonene i Sør-Norge er et godt eksempel på bra koordinering mellom regioner (med unntak av nordlige deler av Akershus), og vil etter vår vurdering med god margin kunne oppfylle målsettingen om antall gaupefamilier.

(5) Vi vurderer det som lite trolig at regional målsetning om antall jerveynglinger kan oppnås innenfor dagens jervesone i Region 8 med dagens plassering og form på sonen. Jervesonen i Nordland er så liten og fragmentert at det ikke er mulig å opprettholde en bestand innenfor grensene. Plasseringen av jervesonen i Nord- og Sør-Trøndelag inntil den svenske bestanden vurderes som fornuftig da forvaltningen av jerv i Norge i stor grad påvirkes av (og påvirker) Sverige. Jervesonene sør og sørvest i Region 6, og i Region 3 og 5 bør i større grad koordineres til en stor felles sone.

2.3 Tap av sau til rovvilt i rovviltregionene

Driftsformene i jordbruket har vært i kontinuerlig endring gjennom historien, og forrige århundre ble det etter hvert vanlig med storskala beitesystem der sau beiter fritt i utmarka noen måneder hver sommer. Dette saueholdet fører nå til at konfliktene med store rovdyr er større i Norge enn i noe annet land relativt til antall rovdyr (Kaczensky 1999). I et system med frittgående sau i rovdyrhabitat vil de fleste rovdyrindivider drepe husdyr uten å måtte utvikle en spesialisert atferd (Linnell et al. 1999, Odden et al. 2013). Det er lite som skiller sauene fra rovdyrenes naturlige byttedyr, bortsett fra at sau er lettere å drepe. Hvor ofte rovdyrene dreper sau avhenger av rovdyrart, kjønn, sauetetthet, tetthet av alternative byttedyr, habitat og beitesystem (Gervasi et al. 2014, Mattisson et al. 2014, Mattisson et al. 2015, Odden et al. 2008, Odden et al. 2014, Odden et al. 2013). Siden de fleste rovdyrene i en bestand vil drepe sau, så vil størrelsen på rovdyrbestandene være bestemmende for nivået på tapene (Odden et al. 2014). Opptrer flere rovdyrarter i samme område vil ikke skadene nødvendigvis øke tilsvarende. Eksempelvis kan kongeørn, jerv og bjørn i større grad enn gaupe og ulv utnytte åtsler (Mattisson et al. 2015, Mattisson et al. 2011, Odden et al. 2006, van Dijk et al. 2008, Wikenros et al. 2013). I dette kapitlet ser vi i hvilken grad tap til sau har blitt redusert i de ulike rovviltregionene.

Rovdyr er utvilsomt en viktig tapsårsak i store deler av landet (Mabille et al. 2015), og i tilfeller hvor gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn er årsak til tap av husdyr eller tamrein har dyreeieren en lovfestet rett til full erstatning (Anonym 2011). Bak mer enn 90 % av de samlede erstatningene foreligger det en skjønnsmessig vurdering fra fylkesmannen som grunnlag for å fastsette erstatning da de fleste sauer og lam som er tapt i utmark aldri blir funnet. Grunnlaget for skjønnsutøvelsen er basert både på individuelle data fra den enkelte søker, og data for rovviltsituasjon og tap på et lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (Anonym 2011). Studier basert på radiomerkede gauper har vist at skjønnsutøvelsen kan variere mye mellom år og mellom deler av landet (Odden et al. 2014), og rovvilttapet kan i enkelte områder kan være mindre enn det næringa selv rapporterer.

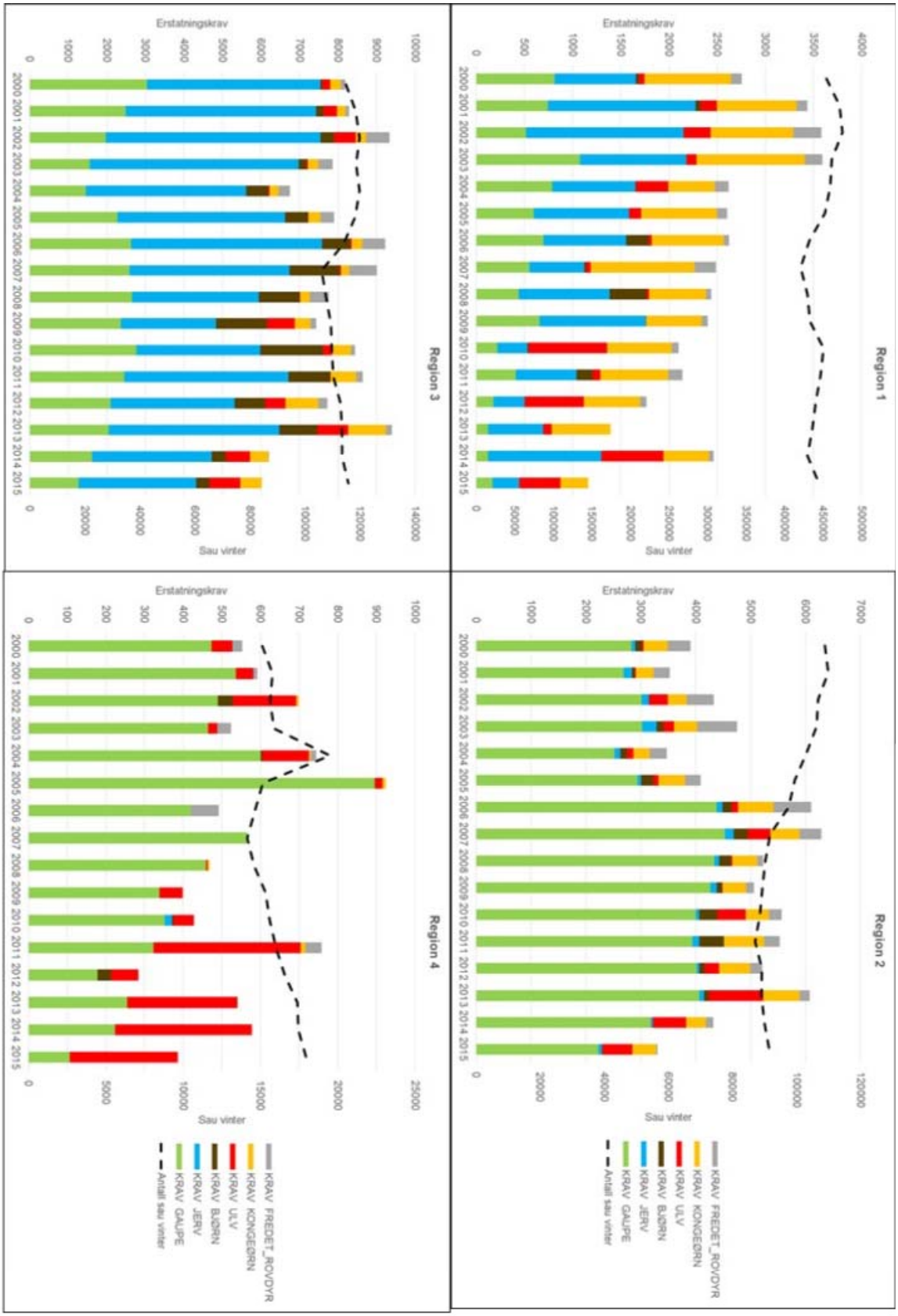
De siste 16 årene har det årlig i gjennomsnitt blitt søkt om erstatning for 51 173 sau og lam, og rundt 60 % av det omsøkte tapet blir erstattet som drept av fredet rovdyr (gaupe, jerv, ulv, bjørn, og kongeørn) (Rovbase). I **Figur 20 og 21** viser vi omsøkt tap til de ulike rovviltartene og utvikling i antall sau i de 8 rovviltregionene siden 2000. I alle regionene har omsøkt tap av sau gått ned de siste 2–3 årene, til tross for at antall sau har vært relativt stabilt i regionene som helhet. Utvikling i tapsprosent på regionnivå for beitebrukere som er medlemmer i Organisert beitebruk (OBB) vises **i Figur 22.**

Figur 23 viser utviklingen i antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i perioden 1991 til 2016 i de 8 rovviltregionene. I Norge som helhet har antall sau vært relativt stabilt i perioden. I Region 1 (Vestlandet), som ikke har hatt mål om yngling av rovdyr har sauetallet minket fra 502 611 til 454 789 sau i perioden. I de 7 regionene (2–8) med mål om bestander av store rovdyr har sauetallet økt fra 586 736 til 640 880 i samme periode. Ser vi på Region 5 (Hedmark), med mål om yngling av alle de fire store rovdyrene, har antall sau vært relativt stabilt. Den største økningen i antall sau finner man i Region 3 (Oppland) som har mål om yngling av gaupe og jerv.

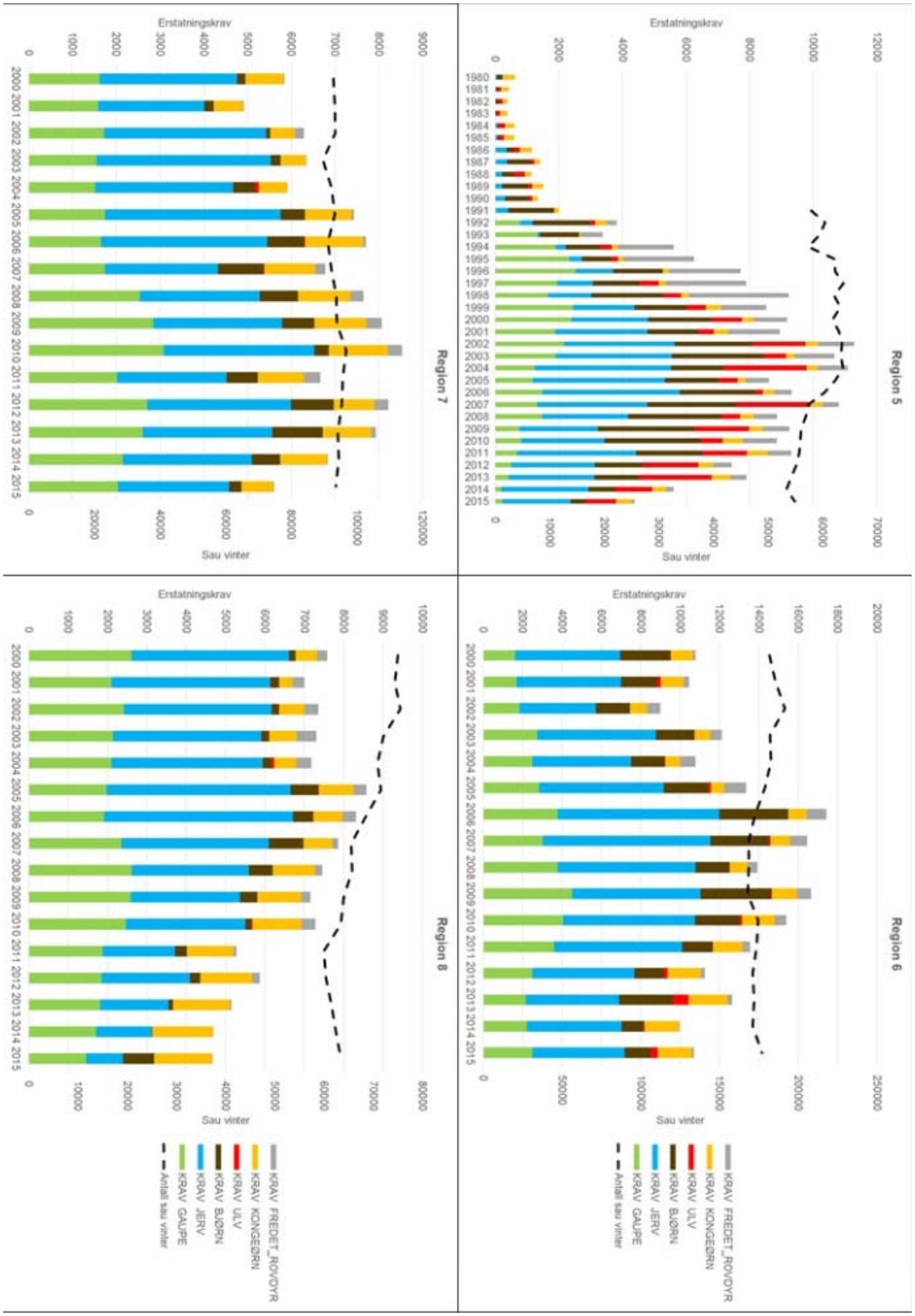
En forutsetning for å redusere tap av sau til store rovdyr er at antall møter mellom rovdyr og sau reduseres. Dette kan gjennomføres ved at rovdyr og sauehold skilles på stor skala (se kap. om regionale forvaltningsplaner), eller gjennom omlegging av driftsformen (Linnell et al. 2012, Linnell et al. 1996). Det kan eksempelvis være å holde sauen bak gjerder (Lindhjem et al. 2010) eller omlegging til annen husdyrdrift.

På nasjonal skala har man hatt som mål å holde rovdyrene ute fra de tetteste saueområdene. I 2014 ble 69 % (1 332 548) av sauen sluppet på beite i beiteprioriterte områder (**Figur 24**, data fra (Strand 2016)). 27 % av sauen beiter i områder prioriterte for gaupe, 8 % beiter i områder prioriterte for jerv, 1 % i områder prioriterte for bjørn, og 0,7 % i området prioritert for ulv. Omsøkt tap av sau og lam sluppet på utmarksbeite i de ulike forvaltningsområdene i Norge er vist i **Figur 25**. Ser vi på kommuner med registrerte ynglinger av de ulike rovdyrdyene de siste 5 årene (uavhengig av type forvaltningsområde) får vi tilsvarende tall (**Figur 26**). 63 % av sau det søkes produksjonstilskudd for, beiter i kommuner uten registrert yngling av noen av de store rovdyrene de siste 5 år. 77 % av sauen er i kommuner uten registrert gaupeyngling, og 78 % av sauen er i kommuner uten registrert jerveyngling. 98% av sauen er i kommuner uten registrerte bjørnebinner. Dette skyldes en storskala sonering i de 8 ulike regionene. Rovdyrene holdes ute fra Rovviltregion 1 (ingen mål om yngling) gjennom kvote og lisensfelling, og ikke minst gjennom ekstraordinær felling av ulv, jerv og bjørn gjennomført av Statens naturoppsyn. Norsk soneforvaltning har derfor på stor skala lykkes med målsettingen om å beskytte viktige beiteområder for sau.

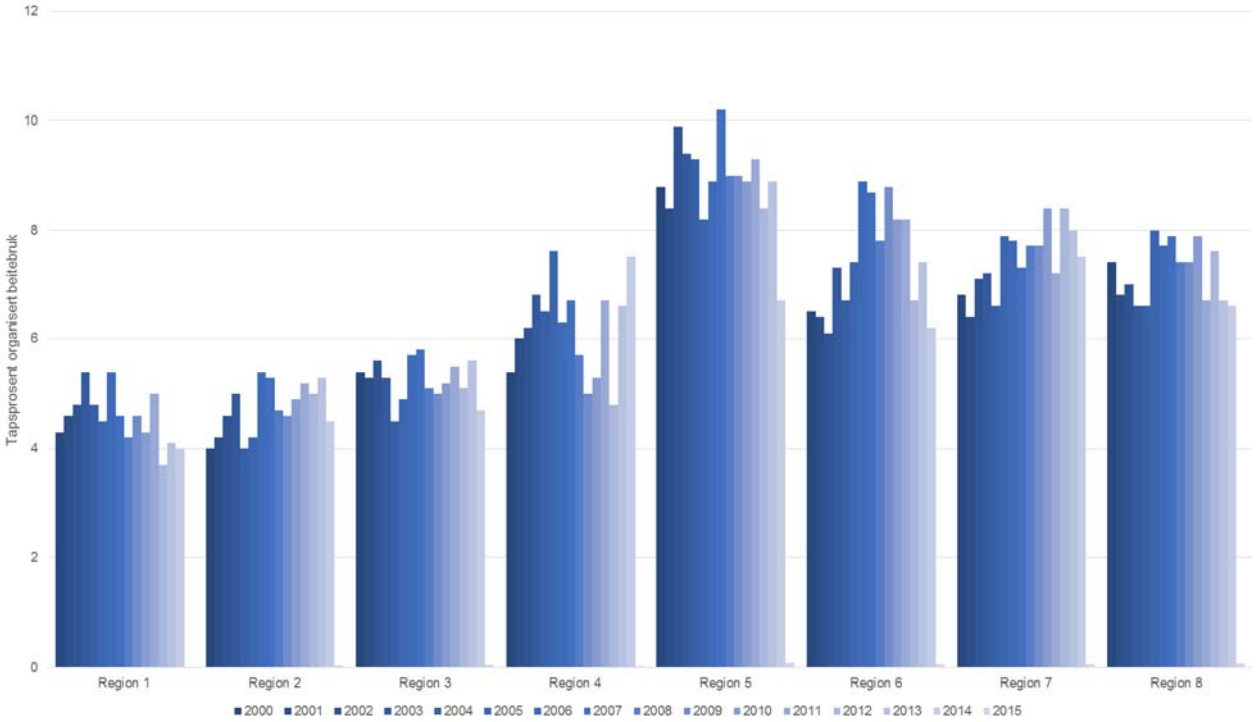
Selv om tapene har gått noe ned de siste årene blir det fremdeles søkt om erstatning for mer enn 20 000 sau og lam som drept av rovdyr hver sommer i rovdyrprioriterte områder (**Figur 20 og 21**). Det er et tydelig mønster at tapene går mest ned i områder med mål om yngling av ulv og bjørn. Dette skyldes delvis flytting av sau ut av rovviltsonene og omlegging til drift bak rovviltavvisende gjerder, men også i stor grad nedlegging av drift. Et eksempel er Trysil kommune som har mål om yngling av alle de fire store rovdyrene. På 1980-tallet ble det årlig i gjennomsnitt søkt om erstatning for tap av 135 sau og lam, og det meste av omsøkt tap var forårsaket av bjørn (65 %, **Figur 27**). I perioden fra 1990 til 2006 ble det i snitt søkt erstatning for 466 sauer og lam hvert år. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 238 sau per 1000 vinterforede sau. Det ble nå søkt om erstatning for tap forårsaket av alle de fire store rovdyrene, men 45 % skyldes bjørn. Etter 2006 minker antall vinterforede sau til dagens nivå på 600–700, og etter hvert skjer mye av driften bak såkalte rovdyravvisende gjerder (Flendalen beiteområde). De omsøkte tapene reduseres samtidig som antall store rovdyr i kommunen har økt (med unntak av gaupe). Det er tilsynelatende tap til bjørn som har vært den største driveren i utviklingen i saueholdet i Trysil, og nedgangen i tapet skyldes nedlegging eller omstilling av drift.



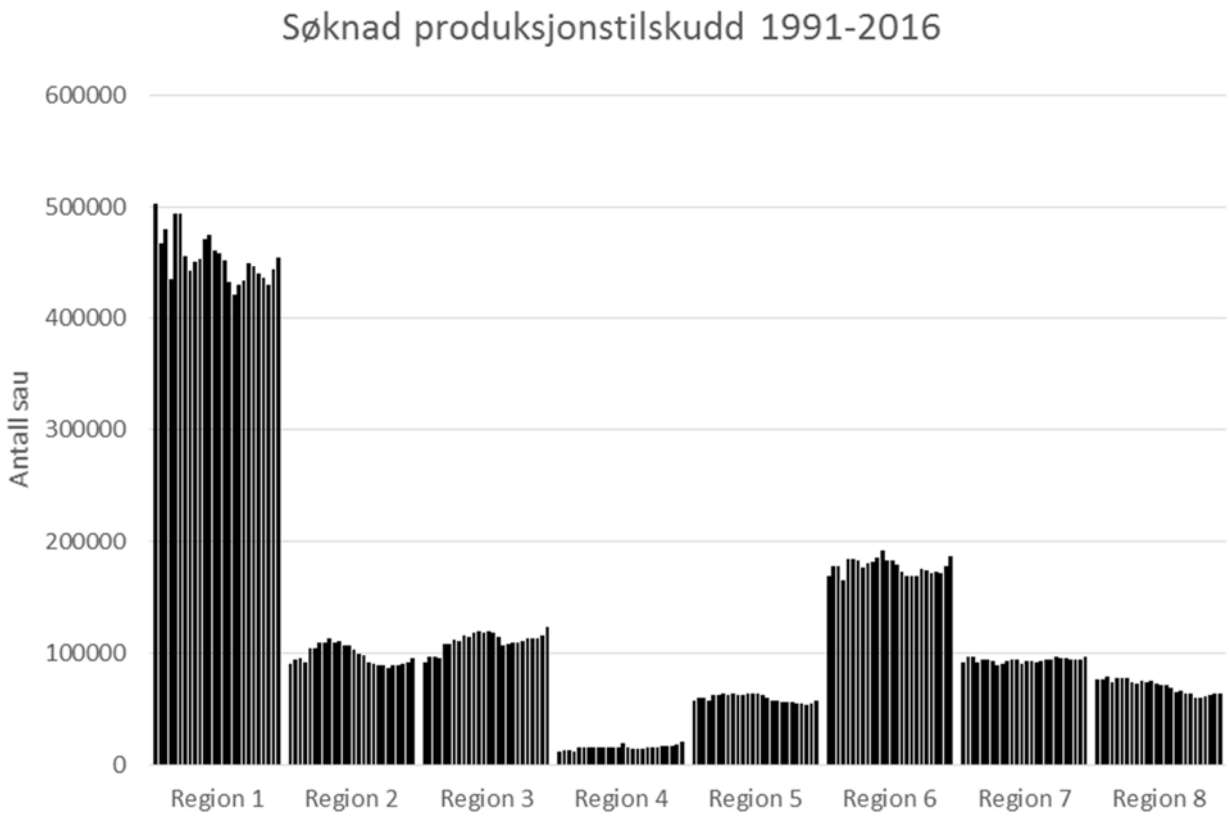
Figur 20 *Omsøkt tap av sau til ulike rovviltarter (søyler), og antall sau det er søkt produksjonstilskudd for per år i rovviltregion 1–4 fra 2000 til 2015 (kilde: Rovbase og Statistisk sentralbyrå).*



Figur 21 *Omsøkt tap av sau til ulike rovviltarter (søyler), og antall sau det er søkt produksjonstilskudd for per år i rovviltregion 5–8 fra 2000 til 2015. For Hedmark (Region 5) vises data tilbake til 1980 (kilde: Fylkesmannen i Hedmark, Rovbase og Statistisk sentralbyrå).*



Figur 22 *Tapsprosent for beitebrukere som er medlemmer i Organisert beitebruk (OBB) per år i de 8 rovviltregionene fra 2000 til 2014 (Data fra organisert beitebruk, NIBIO, www.skogog-landskap.no).*



Figur 23 *Utviklingen i antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i perioden 1991 til 2016 i de 8 rovviltregionene (kilde: Statistisk sentralbyrå).*

Et eksempel på et utvikling av sauehold og tapsutvikling i et område med mål om yngling av ulv og gaupe er Østfold fylke (**Figur 28**). Østfold er noe større i areal enn Trysil (4200 mot 3000 km^2), og det søkes produksjonstilskudd for 10 ganger mer sau enn Trysil. Her har antall sau (vinter) økt fra 3–4000 sau på 1990-tallet til mer enn 6000 de siste årene, og driften foregår nesten utelukkende som småskala drift bak gjerder. Omsøkt tap til store rovdyr ligger i gjennomsnitt på 5 per 1000 vinterforede sau.

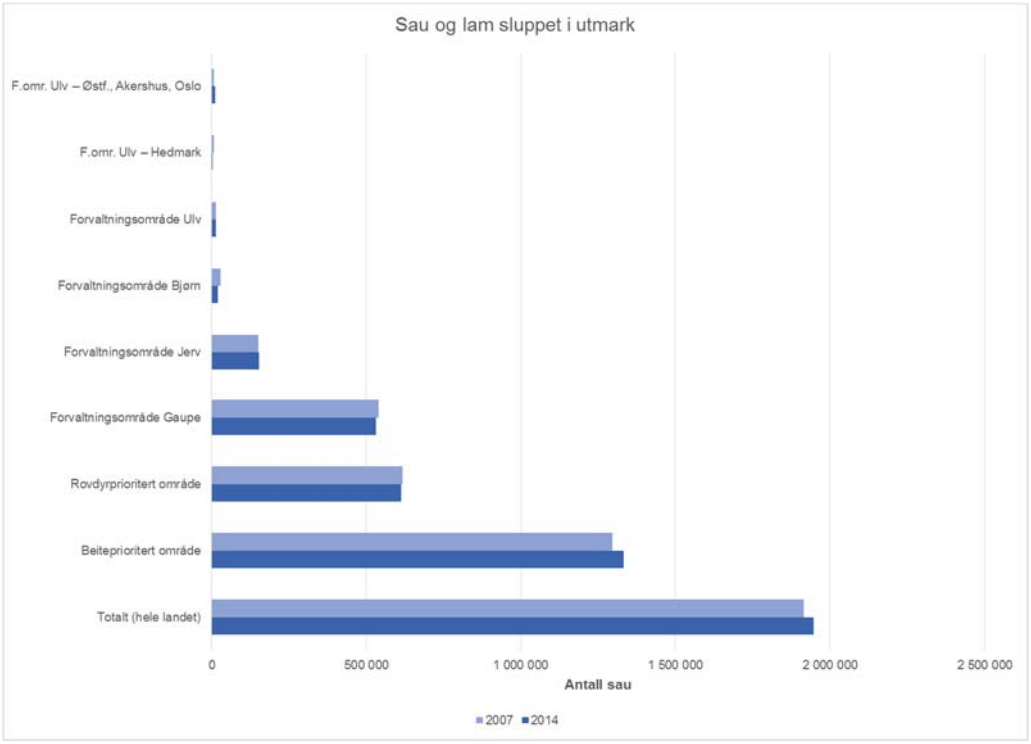
I områder prioritert for jerv og gaupe har antall sau på beite vært relativt stabil, og driften synes i mindre grad å endres til mer rovdyrtilpasset drift. Et eksempel på utviklingen i antall sau og tap i et område med mål om ynglende gaupe er gaupesonen i Oppland. Her er antall sau på utmarksbeite relativt stabilt og omsøkt tap relativt stabilt (**Figur 29**). På 1990-tallet lå lammetapet i gaupesonen på 4–5 % for sau organisert i organisert beitebruk (**Figur 30**), og siden 2005 har det ligget på rundt 6 %.

Selv om det skulle være politisk vilje til å gjennomføre effektive tapsreduserende tiltak i områder med mål om yngling av gaupe og jerv, så mangler det verktøy som kan gi økonomiske insitamenter til endring av drift. Dette kan eksempelvis være systemer som betaler en sum for antall rovdyr i et område, snarere enn å forsøke å erstatte døde husdyr (Odden et al. 2014), og et nytt risikobasert erstatningssystem basert på kunnskap om hvor ofte rovdyrene dreper tamrein i ulike landskapstyper og reindriftsfaglige vurderinger er foreslått for tamrein i Norge (Anonym 2011, Anonym 2011, Herfindal et al. 2011, Herfindal et al. 2012).

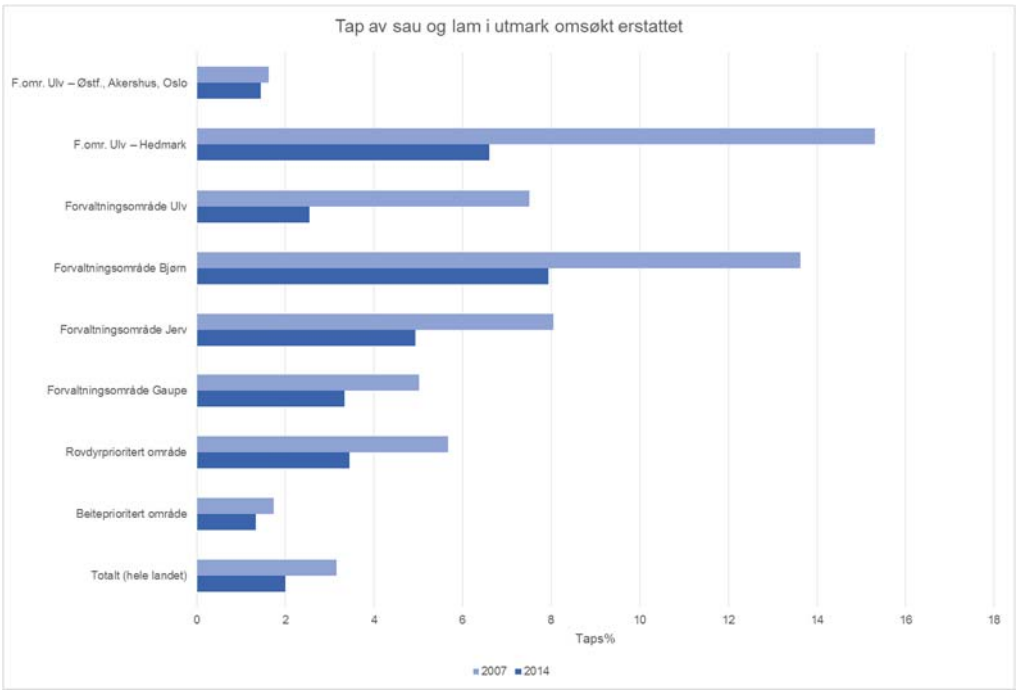
Tapet som ikke er forårsaket av store rovdyr («normaltapet») er høyt i mange områder. En rekke undersøkelser har avdekket dødsårsaker i sauebesetninger landet rundt (Hansen 2006, Hansen 2006, Hansen 2007, Hansen 2007, Hansen 2009, Hansen et al. 2012, Hansen & Carlsen 2007, Kvam et al. 2002, Kvam & Nilsen 2006, Kvam et al. 2004, Kvam et al. 1987, Lund et al. 2000, Mysterud 2001, Mysterud et al. 2003, Sørby & Hansen 2009, Sørby & Hansen 2010, Warren & Mysterud 2001, Warren & Mysterud 1995, Warren et al. 1999). Studiene viser at rovvilt forårsaker store tap i mange områder, men viser også at det er en lang rekke andre dødsårsaker for sau i utmark. I en studie basert på rapporterte tap blant sau i organisert beitebruk i Norge over 11 år fant Mabille et al. (2015) at variasjon i lammetap på sommerbeite delvis ble forklart av tetthet av de store rovdyrene, men i tillegg var lammetapet sterkt knyttet til tilgjengelighet av beiteressurser og klimatiske forhold.

2.3.1 Tap av sau til ulv og bjørn utenfor sonene

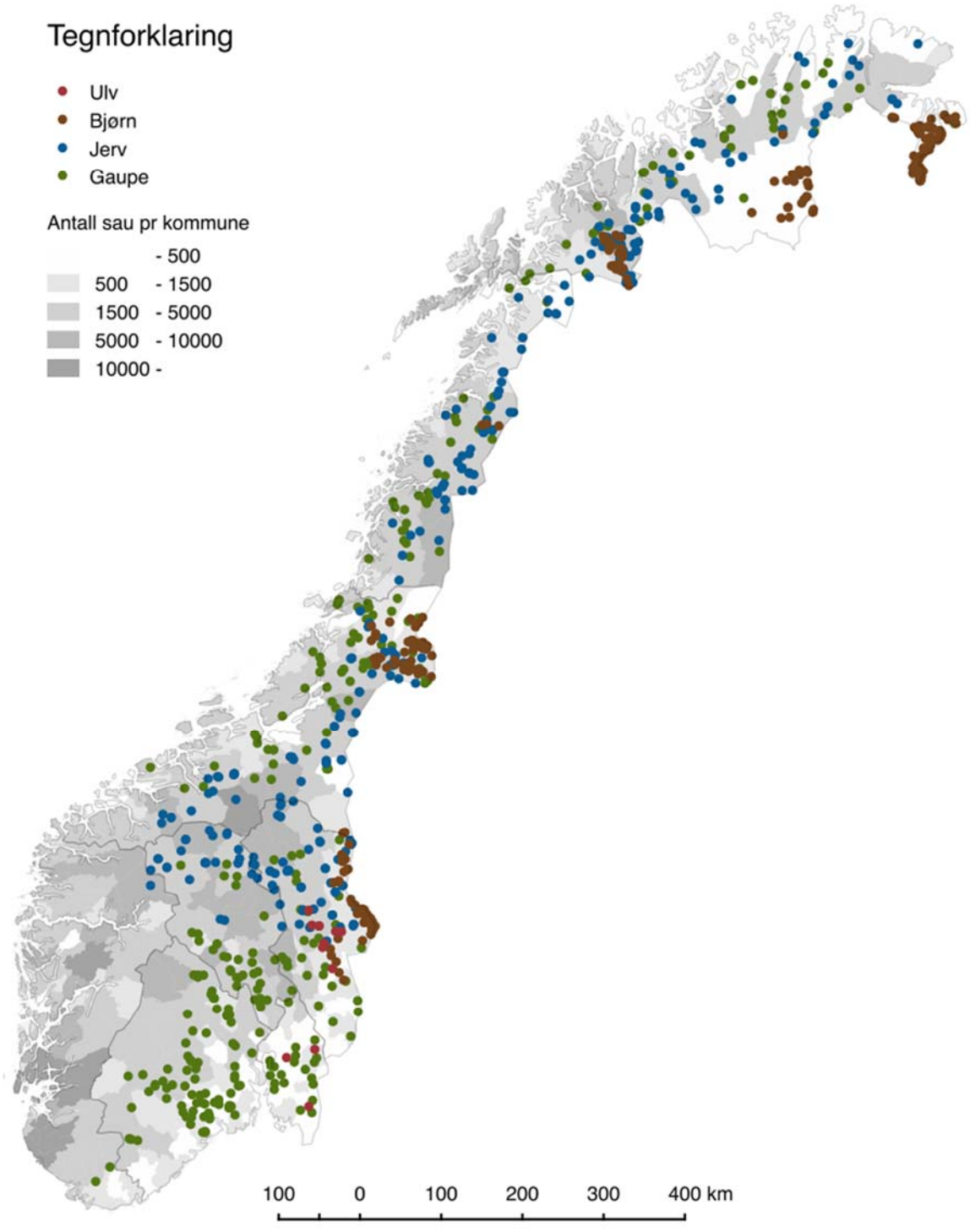
En andel av sauene (5–10 %) som drepes av rovvilt blir gjenfunnet, og verifisert som rovdyrdrept etter en kadaverundersøkelse gjort av Statens naturoppsyn. Vi har benyttet data på sau dokumentert eller antatt drept av ulv og bjørn i perioden 2011 til 2015 for å sammenligne tap innenfor og utenfor rovdyrsonene. 91 % av 1912 sau drept av ulv ble drept utenfor ulvesonen i perioden 2011–2015 (**Figur 31–32**). 80 % av 2334 sau drept av bjørn ble drept utenfor bjørnesoner i perioden (**Figur 33–34**). Hovedkonflikten mellom sau og disse artene er utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen, og svært ofte dreier det seg om unge individer på spredning. DNA-analyser viser eksempelvis at 14 av 15 døde ulver mottatt av Rovdata i perioden 1.8.13–31.7.14 ble født i svenske ulverevir, mens én kom fra det norske ulvereviret «Julussa» i Hedmark (Rovdata, http://www.rovdata.no/Nyheter/Nyhetsartikkel/ArticleId/2411/Svenske-ulver-vandrer-til-Norge.aspx).



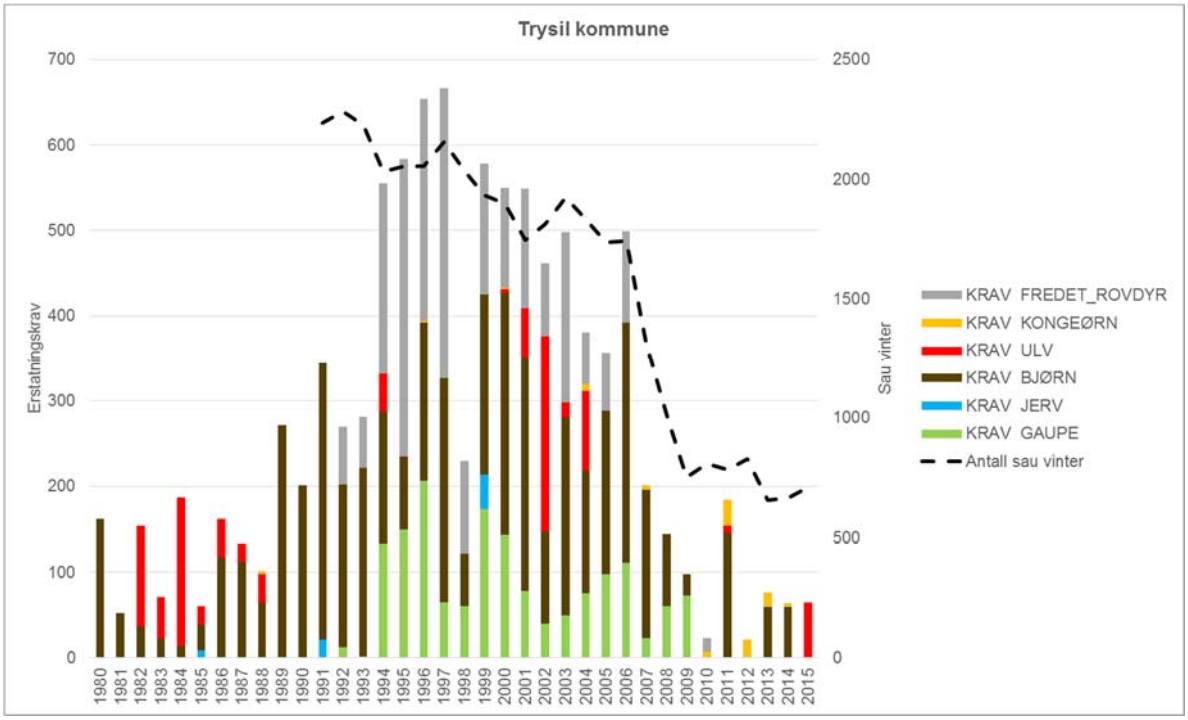
Figur 24 *Sau og lam sluppet på beite i utmark i 2007 (lyseblå) og 2014 (mørkeblå) i ulike typer forvaltningsområder i Norge. Tall fra (Strand 2016). Statistikken er basert gårdenes beliggenhet. En del dyr transporteres og slippes på beite andre steder.*



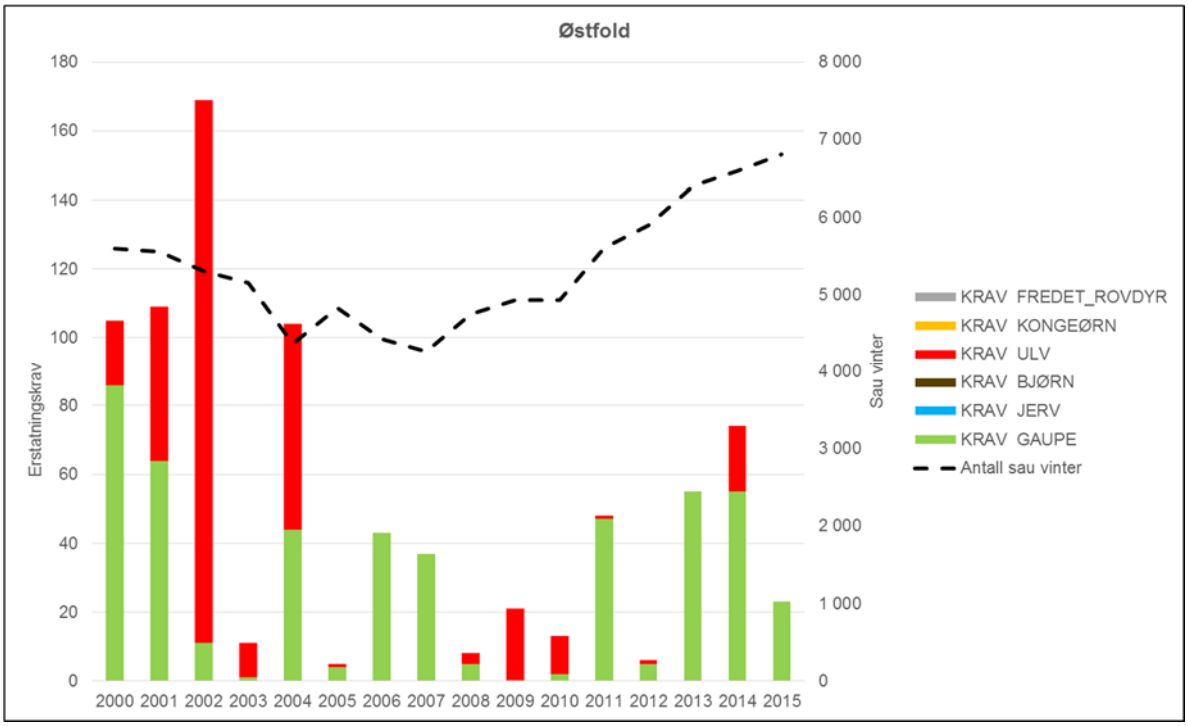
Figur 25 *Omsøkt tap av sau og lam (%) sluppet på utmarksbeite i 2007 (lyseblå) og 2014 (mørkeblå) i ulike forvaltningsområder i Norge. Tall fra (Strand 2016). Samlet tap til fredet rovvilt (inkludert kongeørn og uspesifisert fredet rovvilt) angitt i søknader om erstatning. Prosentsatser er andel av antall dyr sluppet. Tap av dyr av antatt andre årsaker enn fredet rovvilt inngår ikke figuren. Tapstall er tall gitt av dyreeier. 2742 dyr tapt i 2007 kunne ikke fordeles geografisk. Statistikken er basert gårdenes beliggenhet. En del dyr transporteres og slippes på beite andre steder enn der gården er lokalisert.*



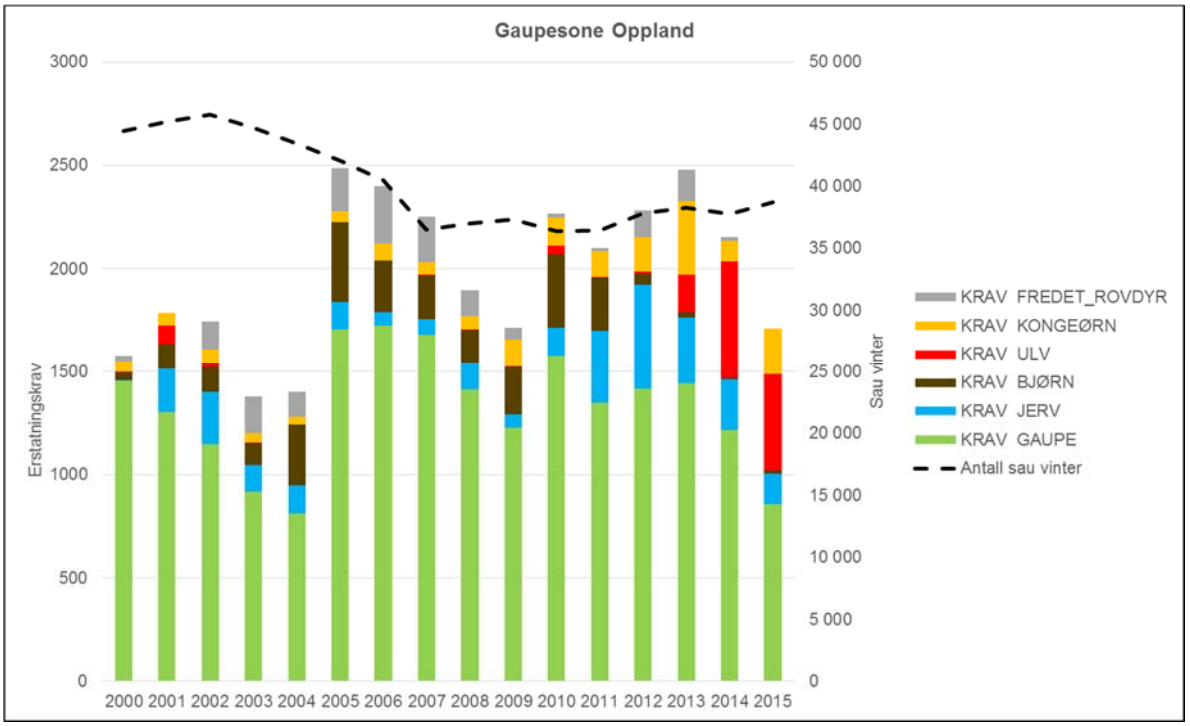
Figur 26 *Antall sau per kommune i Norge, og yngling av ulv, bjørn, jerv og gaupe de siste 5 årene. Prikkene angir senterpunkt (uten buffer) for grupperte familiegrupper av gaupe, jervehi, bjørnebinner og helnorske ulverevir.*



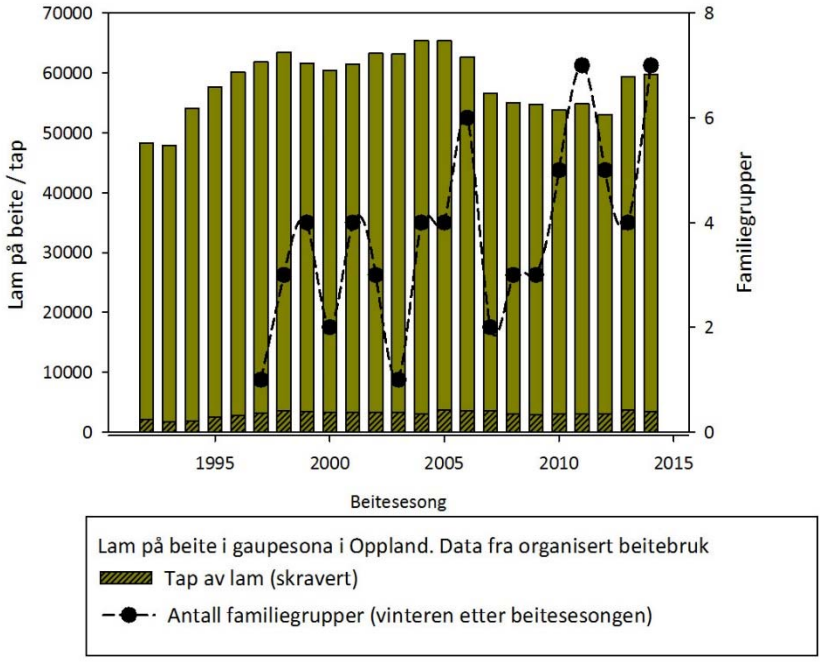
Figur 27 *Utviklingen i antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i Trysil kommune i perioden 1980 til 2015, og omsøkt tap til ulike rovviltarter (kilde: Statistisk sentralbyrå og Rovbase).*



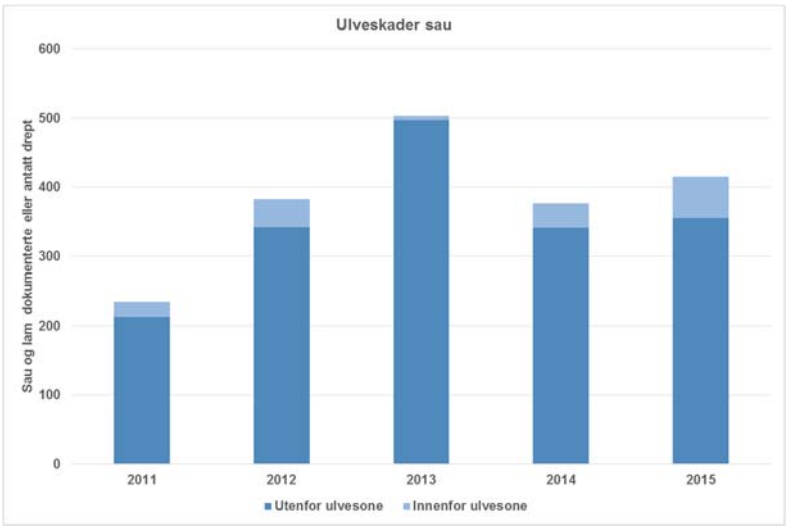
Figur 28 *Utviklingen i antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i Østfold i perioden 2000 til 2015, og omsøkt tap til ulike rovviltarter (kilde: Statistisk sentralbyrå og Rovbase).*



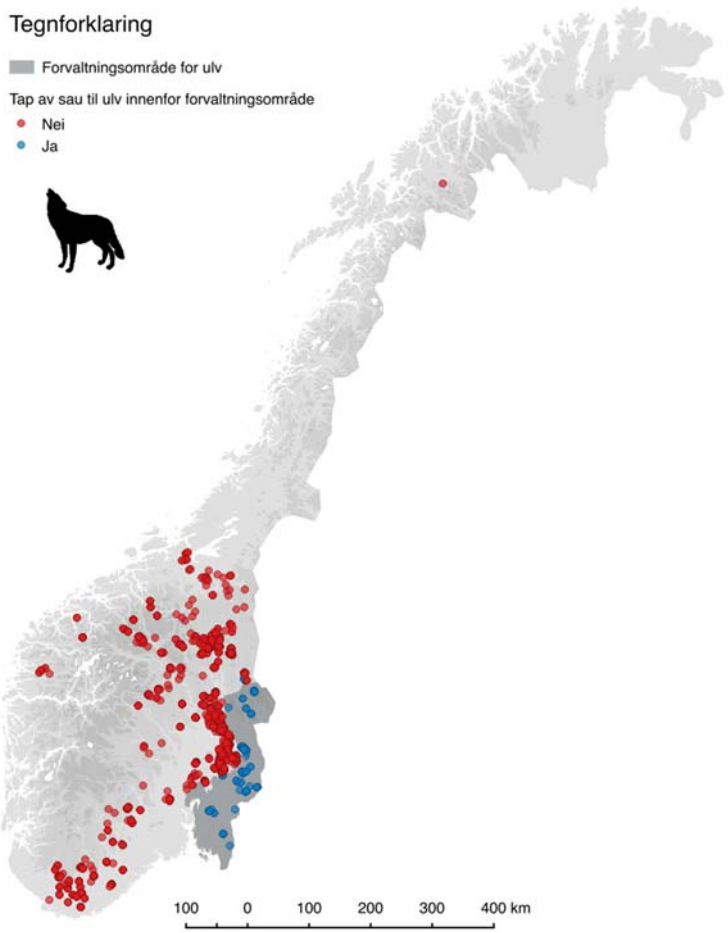
Figur 29 *Utviklingen i antall sau det er søkt produksjonstilskudd for i gaupesonen i Oppland i perioden 2000 til 2015, og omsøkt tap til ulike rovviltarter (kilde: Statistisk sentralbyrå og Rovbase).*



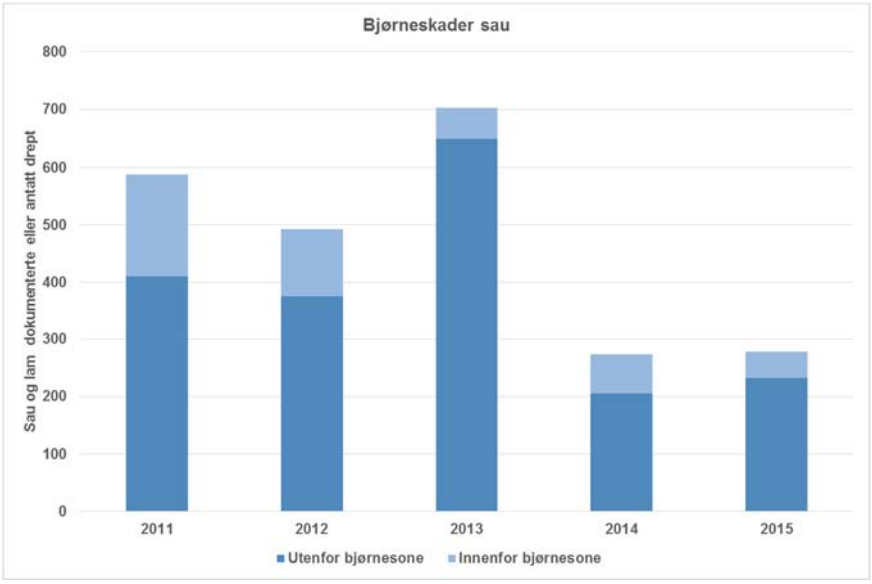
Figur 30 *Antall sau på utmarksbeite i gaupesonen i Oppland og lammetap (alle årsaker), samt antall familiegrupper i gaupesonen (kilde: Organisert beitebruk og Rovbase).*



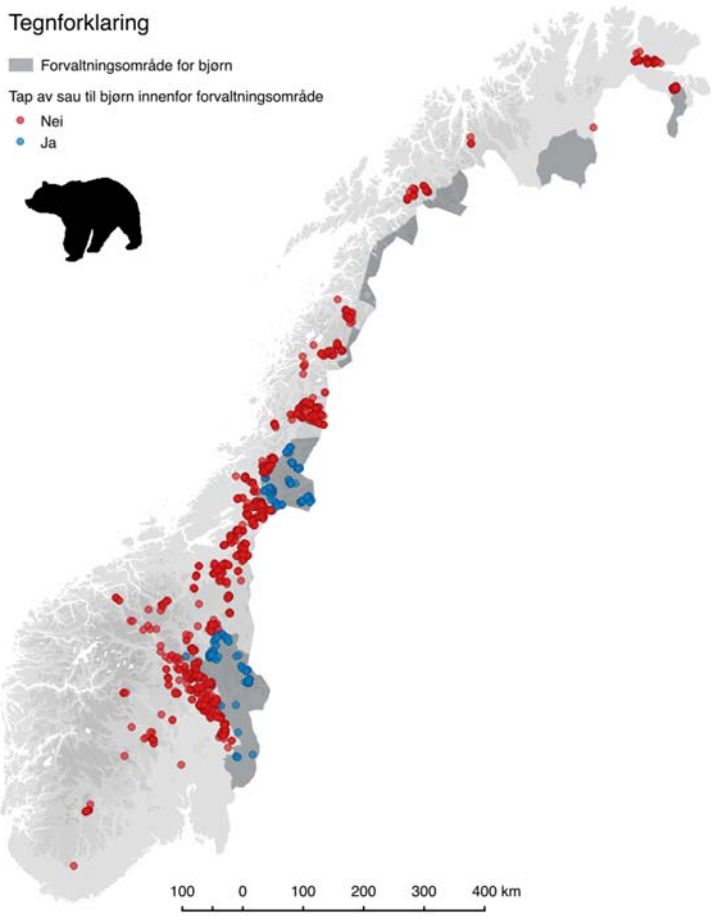
***Figur 31**. Sau dokumentert eller antatt drept av ulv i perioden 2011 til 2015 innenfor (lyseblått) og utenfor (mørkeblått) ulvesonen.*



***Figur 32** Kart over sau dokumentert eller antatt drept av ulv i perioden 2011 til 2015 innenfor og utenfor ulvesonen.*



Figur 33 *Sau dokumentert eller antatt drept av bjørn i perioden 2011 til 2015 innenfor (lyseblått) og utenfor (mørkeblått) bjørnesonen*



Figur 34 *Kart over sau dokumentert eller antatt drept av bjørn i perioden 2011 til 2015 innenfor og utenfor bjørnesonen*

2.3.2 Konklusjon tapsreduksjon

Samlet sett illustrerer disse resultatene en rekke sentrale punkter.

(1) Geografisk differensiering på stor skala (mellom regioner) har lykkes i å beskytte viktige beiteområder i Vest-Norge (Region 1) fra negative konsekvenser av store rovdyr. Til tross for dette, har antall sauer blitt færre i regionen.

(2) Antallet sauer har økt siden 1990-tallet i regioner med mål om yngling av store rovdyr. I Østfold har en økning i antall sau ikke ført til en økning i tap. Dette demonstrerer at det til en viss grad er mulig å legge om til nye former for sauehold i rovdyrområder.

(3) I resten av ulvesonen og områder med mål om yngling av bjørn har rovdyrtrykket på sau tvunget fram strukturelle endringer. De fleste ser ut til å slutte, flytte sauen ut av sonen, omstille til annen landbruksvirksomhet, eller ha sau bak rovviltavisende gjerder. Dette har ført til at det finnes store områder med relativt lite konfliktpotensial der det er mulig å ha flere rovdyrarter uten store konflikter med sau.

(4) Tap av sau til ulv og bjørn skjer i stor grad utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen, og svært ofte dreier det seg om individer på spredning. Antall ulv og bjørn på spredning er i stor grad styrt av forvaltningen i våre naboland.

(5) I områder der gaupe og jerv er gitt prioritet (og hvor ulv og bjørn ikke er til stede) er antall sau på utmarksbeite relativt stabilt, og tapene i disse områdene har ikke vært høye nok til å motivere endringer i måten sauehold drives. Selv om det skulle være politisk vilje til å gjennomføre effektive tapsreduserende tiltak i områder med mål om yngling av gaupe og jerv så mangler det verktøy som kan gi økonomiske insitamenter til endring av driftsformer.

(6) De siste årene har det vært en reduksjon i antall sau omsøkt som rovdyrdrept som er vanskelig å forklare. Det kan kanskje delvis skyldes en reduksjon i antall gauper i noen regioner, og en mer utbredt bruk av tidlig nedsanking i en del områder med jerv. I tillegg har det vært mer utstrakt bruk av skadefellinger på bjørn utenfor bjørnesonene. En mer detaljert analyse av dette er nødvendig for å forstå mekanismene.

(7) Tapet som ikke er forårsaket av store rovdyr er høyt i mange områder, og det er et behov for en bred kartlegging av årsaker til sauetap utover store rovdyr i Norge. Ikke minst i møte med stadig nye utfordringer med en natur i endring, som klimaendringer og økt påvirkning av flått etc., kommer det til å være et konstant behov for å oppdatere kunnskap om dødsårsaker hos sau på beite.

2.4 Rovdyr og tamreindrift

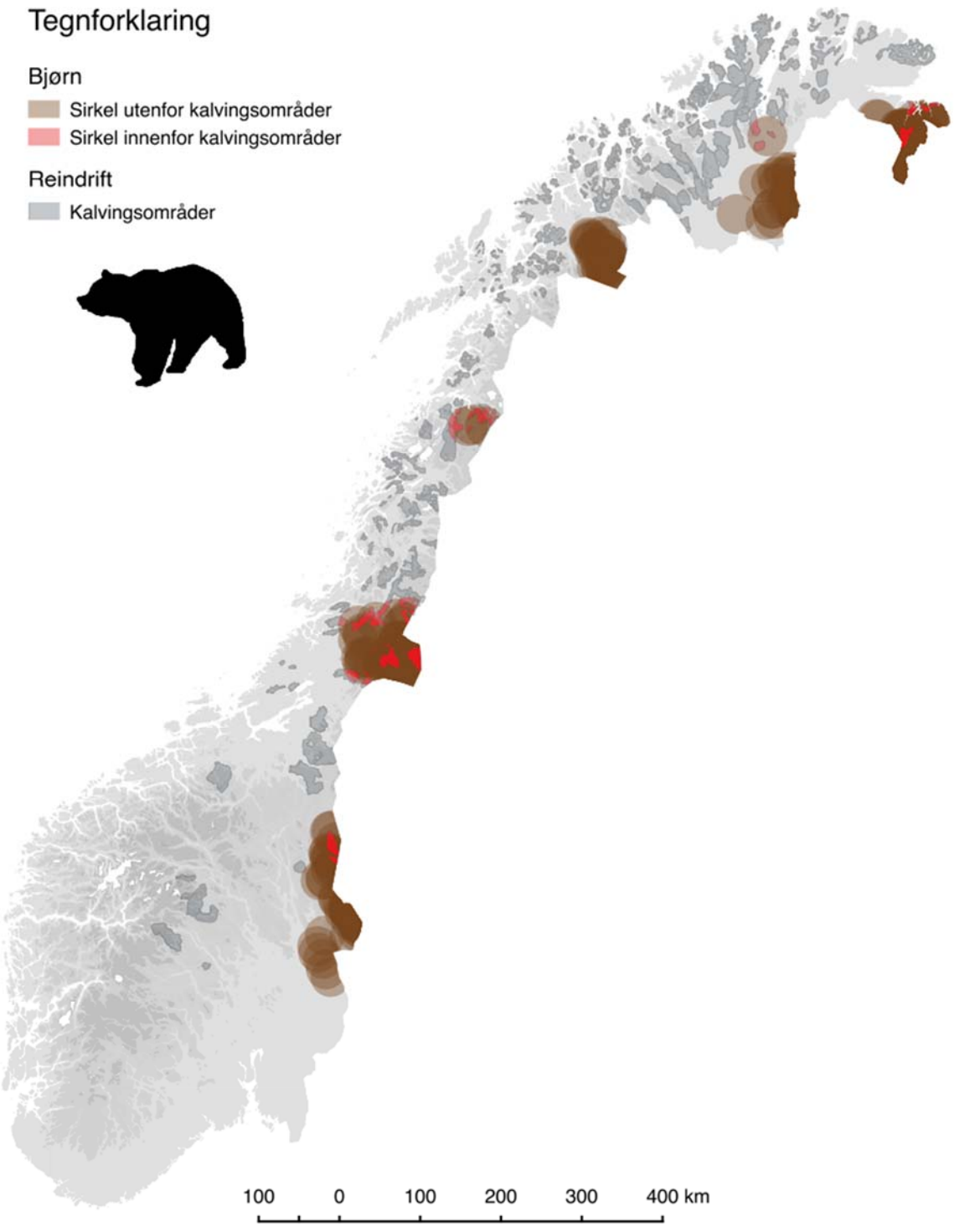
I Norge drives reindrift over et område som utgjør nesten 40 % av Norges areal. Hovedtyngden av reindriften finner vi i Region 8. Områdene har store forskjeller i rovdyrtetthet, klimatiske forhold og driftsmessige forhold. Reindriftsnæringen er spesielt utsatt for rovvilttap da reinen beiter i utmark gjennom hele året. Dette innebærer at driftsformen i seg selv gir en økt tapsrisiko, og at rovvilt alltid har vært en rammefaktor for reindrifta. Det finnes svært få spesielle tapsforebyggende tiltak som er effektive for reindriften, pga. større begrensninger når det gjelder driftstilpasninger for reindrift enn for annet husdyrhold (Mattisson et al. 2007).

Det har vært gjennomført omfattende forskning på effekten av rovdyr på tamreindrift de siste årene (Linnell & Tveraa 2015, Mattisson et al. 2011, Mattisson et al. 2014, Mattisson et al. 2011, Mattisson et al. 2015, Tveraa et al. 2003, Tveraa et al. 2007, Tveraa et al. 2013, Tveraa et al.

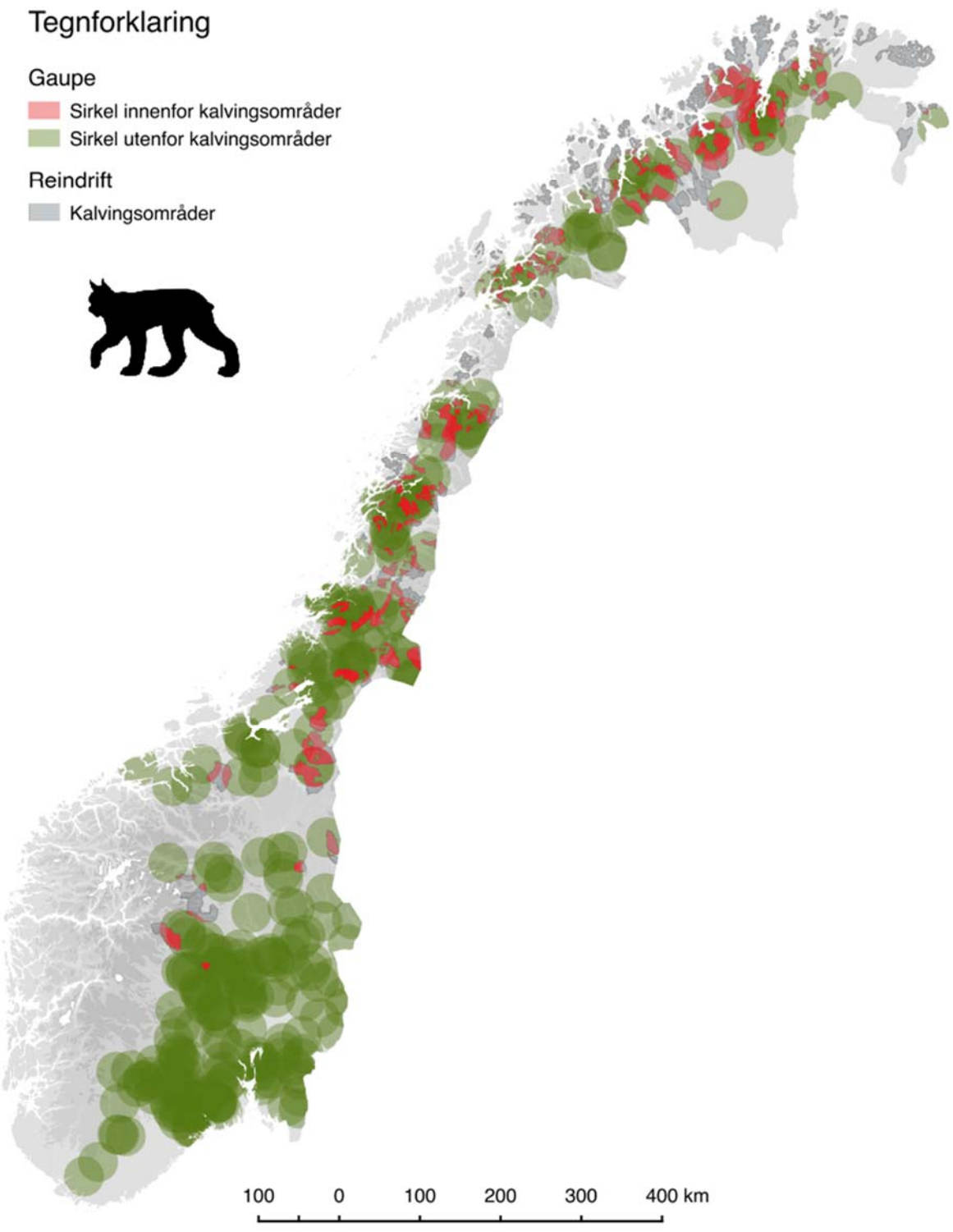
2014). Resultater fra rovdyrforskningen har vist at gaupe og jerv i stor grad lever av rein i hele nordlige Skandinavia. Over store områder er tamrein det viktigste byttedyret for gaupe og jerv. I mange områder er det imidlertid et så stort avvik mellom antall rein som blir rapportert tapt og det antallet som man forventer at rovdyr kan drepe (Mattisson et al. 2015) at det må være andre prosesser som opererer samtidig. Reinforskningen har vist at høy reintetthet, dårlig kondisjon og ugunstig klima er langt mer sannsynlige faktorer for å forklare de dramatiske tapene som er rapportert i noen områder (Tveraa et al. 2013). Hvordan tap til kongeørn og bjørn påvirker produktiviteten og tapene i reindriften vet vi mindre om. Kongeørn er utvilsomt en viktig dødsårsak hos rein, og i større grad på kalv sommerstid. Bjørn kan også drepe tamrein, men per i dag er potensielle effekter av bjørn på produksjon i reindrifta relevant kun for et mindre antall distrikt i Norge. Studier av bjørnepredasjon gjennomføres for tiden nord i Sverige. Resultatene så langt viser at predasjonsraten på kalv kan være betydelig i studieområdene, men med stor variasjon mellom individer og kjønn av bjørn (Støen 2012).

I Stortingsforliket fra 2011 (pkt. 2.2.19) slås det fast at det ikke skal være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for husdyr og kalvingsområder for tamrein. I **Figur 35–37** viser vi vårbeitene for tamrein i Norge i forhold til registrerte binner, familiegrupper av gauper og jervehi med sirkel (25 km) i perioden 2010–2015. Som kartene viser er det mye overlapp mellom rovdyr og kalvingsland. Dette gjelder i mindre grad for bjørn, men særlig for jerv og gaupe i Region 8. Det er etter vårt skjønn ikke mulig å oppfylle dagens målsettinger om rovdyrbestander i nordområdene uten samtidig å tillate rovdyr i kalvingsland. Det har ikke blitt foretatt et storskala geografisk skille mellom de viktigste tamreinområdene (f.eks. deler av Finnmark) og målsettinger om rovvilt, i motsetning til sauenæringen der de viktigste saueområder på Vestlandet (Region 1) er tatt ut.

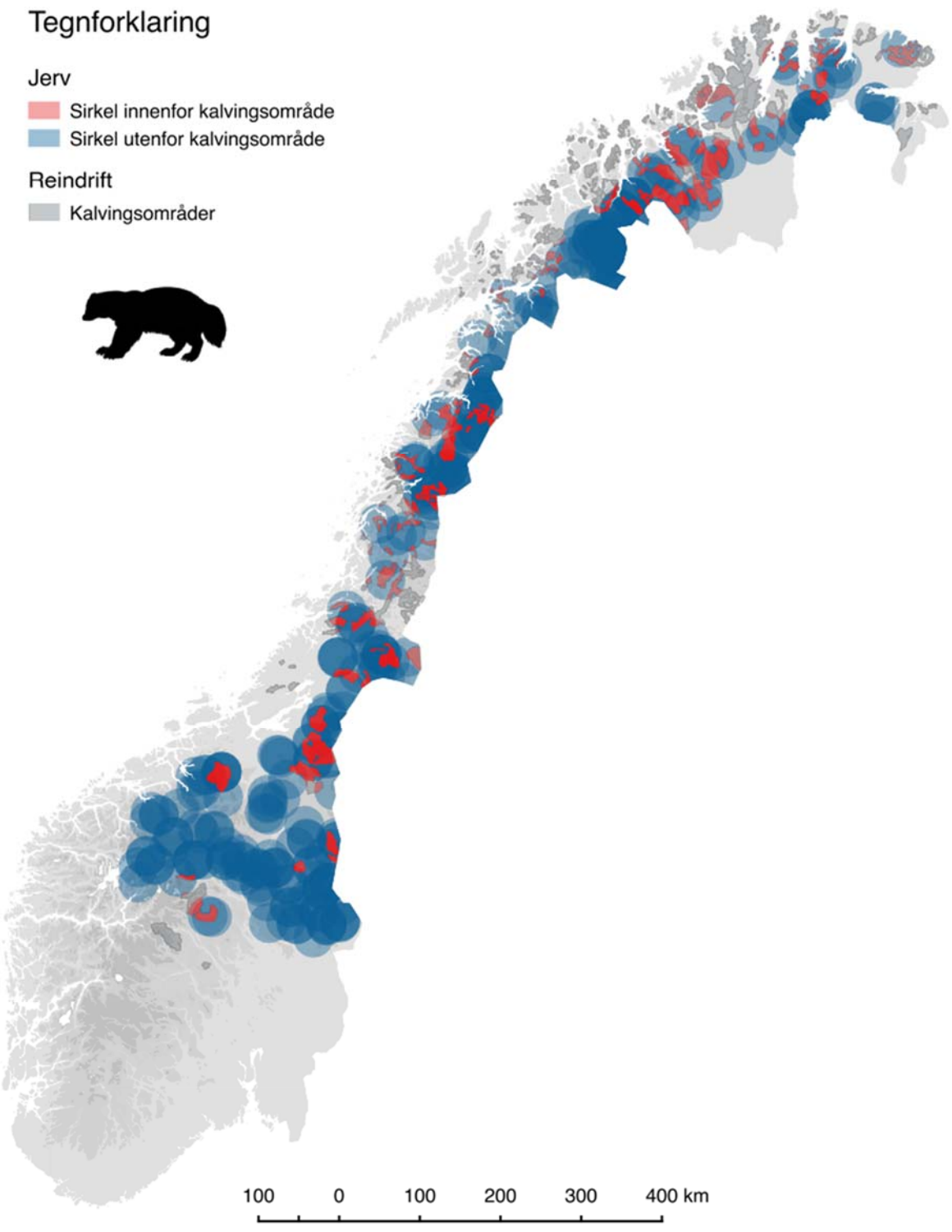
Som et resultat av den omfattende forskningen på rein og kunnskap om årsakssammenhenger til tap av rein (nevnt overfor) har innsats blitt rettet mot å minske reintallet i mange områder for å bedre kondisjonen på rein, noe som utvilsomt vil ha stor positiv effekt på tap i reindriften. Det er også en ny erstatningsordning under utarbeidelse.



Figur 35 *Kart over vårbeiteområder for tamrein med sirkel (25 km) rundt observasjoner av binner registrert i perioden 2010–2015. Kun en observasjon per individ og år.*



Figur 36 *Kart over vårbeiteområder for tamrein med sirkel (25 km) rundt observasjoner av familiegrupper av gaupe registrert i perioden 2010–2015. Kun en observasjon per familiegruppe.*



Figur 37 *Kart over vårbeiteområder for tamrein med sirkel (25 km) rundt observasjoner av jervehi registrert i perioden 2010–2015. Kun en observasjon per yngling.*

2.5 Høsting og bestandsutvikling

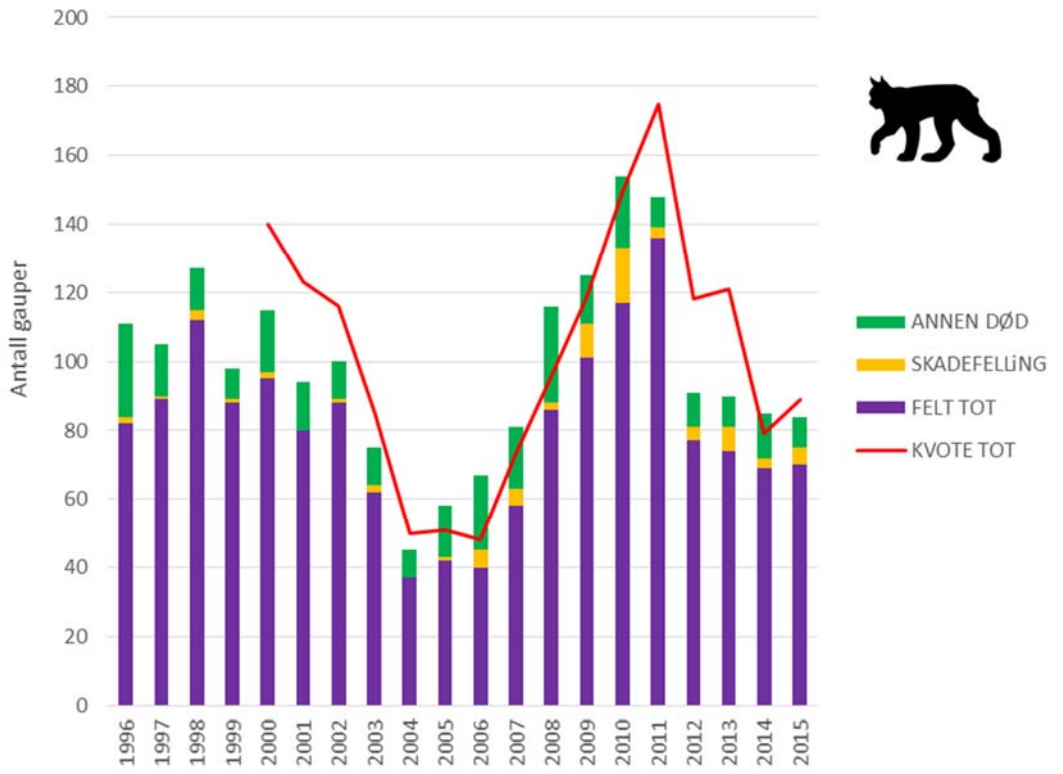
I Norge er det to former for uttak av rovvilt: skadefelling eller kvote- og lisensfelling (jf. Forskrift om forvaltning av rovvilt «Rovviltforskriften»). Skadefelling er et virkemiddel for å avhjelpe akutte skadesituasjoner på beitedyr (Naturmangfoldloven § 18, punkt b), mens regulering av bestandsstørrelsen skal skje gjennom lisensfelling eller kvotejakt. Kvotejakt er en ordinær jakt på et bestemt antall individer av en viltart med hjemmel i Naturmangfoldloven, og det er offentlige myndigheter som fastsetter kvoten. Gaupe er den eneste av rovviltartene det er åpnet for kvotejakt på. Lisensfelling er en skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart, med hjemmel i Naturmangfoldloven § 18, punkt b.

Fellingstillatelse gis innenfor en kvote og en områdeavgrensning som en Rovviltnemnd eller Miljødirektoratet har satt. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling og kvote for jakt når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen. Miljødirektoratet kan fatte vedtak om felling eller jakt også der bestanden ligger under de nasjonalt fastsatte bestandsmålene.

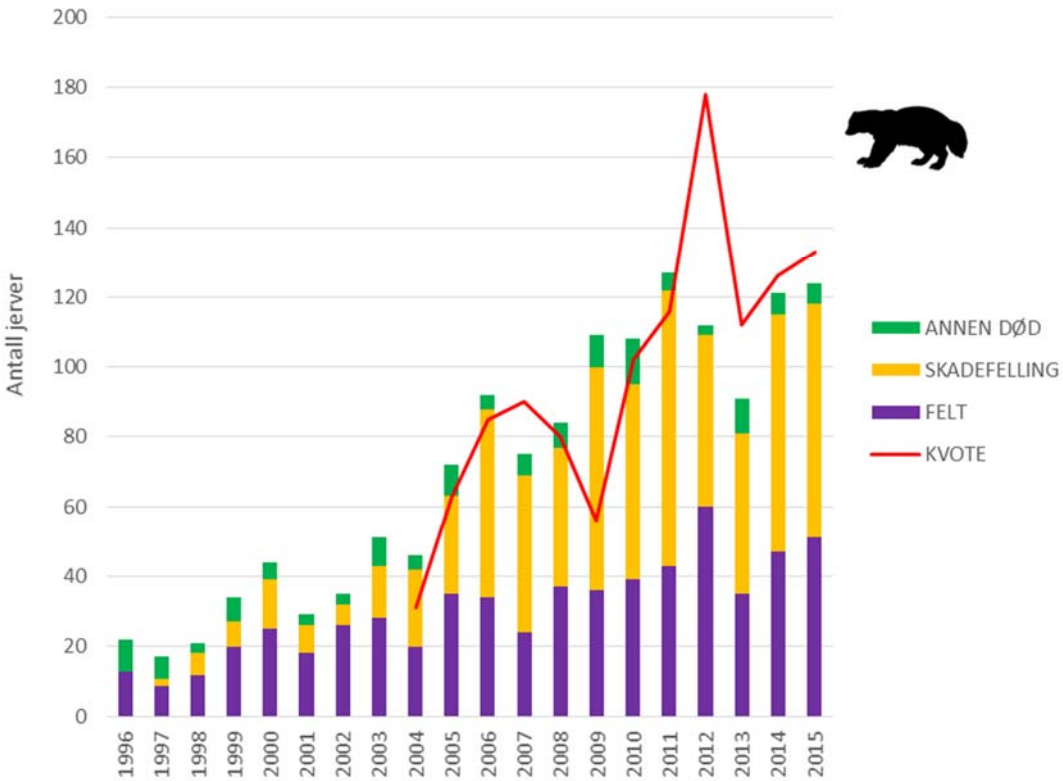
2.5.1 Jakt som bestandsregulerende virkemiddel

Det er en politisk målsetting (jfr. Rovviltforliket) at kvotejakt og lisensfelling skal være hovedvirkemiddelet i bestandsreguleringen av gaupe, jerv, ulv og bjørn. En forutsetning for at høsting kan regulere viltbestander er at jegerne fyller en vesentlig andel av kvotene som settes. Tidligere analyser (Bischof et al. 2012, Nilsen et al. 2012) har vist at mens norske gaupejegere er svært effektive i å fylle kvoten satt av de regionale nemndene, så er jervejegerne langt mindre effektive. **Figur 38 og 39** viser antall gauper og jerv tatt ut i kvote- og lisensjakt for gaupe og jerv i alle rovviltregioner i perioden 1996–2015 (se også **Figur 42, 43** og **Vedlegg 1**). Gaupejegere fyller i gjennomsnitt 79 % av kvoten på landsbasis (2005–2015), og de er særlig effektive i Sør- og Midt-Norge. Effektiviteten til jervejegere er lavere. I gjennomsnitt blir 41 % av kvoten er fylt på landsbasis. Bruken av ekstraordinære uttak i tillegg til jakt gjenspeiler disse forskjellene. Gauper blir sjeldent tatt ut gjennom ekstraordinære uttak og skadefellinger med unntak av i Nord-Norge. Det tas derimot ut flere jerver gjennom ekstraordinære uttak enn av jegere i alle deler av landet.

Jaktens funksjon som et verktøy for å kontrollere bestander av jerv, og til dels gaupe i nord, er i dag begrenset. I områder der jakten er ineffektiv vil det være behov for å institusjonalisere ekstraordinær felling som et verktøy for å regulere bestander av gaupe og jerv, gitt at man fortsatt betrakter bestandsmål både som minimum og maksimum mål. Det gjennomføres tiltak for å øke effektiviteten i lisensfellingen, som jaktkurs, utvidet jaktstart, forsøk med bruk av kunstig lys på jerveåter og elektronisk alarmer på jervebåser.



Figur 38 *Kvote i gaupejakta, antall gauper felt ved kvotejakt og skadefelling, samt annen registrert dødelighet i Norge 1996–2015*



Figur 39 *Kvote i lisensjakt, antall jerv felt ved lisensjakt og skadefelling, samt annen registret dødelighet i Norge 1996–2015*

2.5.2 Regulering av gaupejakt

En gjennomgang av kvotevedtak fra de ulike regionene viser at reguleringen av den kvoteregulerte gaupejakta har blitt mer kompleks siden starten på 1990-tallet. Kvotene fordeles på ulike jaktområder innenfor rovviltregionen for å styre jakttrykket til ønskede områder. I enkelte tilfeller kan det også åpnes for kvotefrie områder. For å hindre overskyting av kvotene operer mange regioner med reservekvoter som tildeles når den foreløpige kvoten er fylt. Resultatet er at det svært sjeldent overskytes. Alle regionene operer nå med egne hunndyrkvoter som sikrer at det ikke felles for mange hunndyr i bestanden. Dette innebærer at all jakt stanses hvis hunndyrkvoten fylles.

Ved forskrift om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) er de regionale rovviltnemndene gitt myndighet til å fatte vedtak om kvote for jakt på gaupe (§ 11 i forskriften) når bestanden ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene i regionene. Rovviltnemndene har myndighet til å sette kvoter for gaupe hvis gjennomsnittet av påviste ynglinger de tre siste år er høyere enn måltallet (jf. § 7). I motsatt fall er det Miljødirektoratet som har myndigheten til å fastsette kvote. Denne overføringen av myndighet har skjedd flere ganger i flere av regionene (for eksempel Region 4 og 5).

Det generelle bildet er at dagens regionale forvaltningsmyndigheter har videreutviklet og institusjonalisert prosedyrene for regulering av gaupejakt som tidligere hvilte på Fylkesmannen. I stor grad synes endringene å følge anbefalingene fra evalueringer av de tidligere gaupe- og jervenemndene. Parallelt er det utviklet rutiner i Statens naturoppsyn for å kontrollere skuddplasser og skutte dyr. I sum synes gjennomføringen av gaupejakta å være kontrollert og regulert.

2.5.3 Fastsetting av kvote

Kvotejakt på gaupe i Norge har vært gjennomført siden 1994 (Linnell et al. 2010), med årlige kvoter som har variert fra 47 til 175 dyr. Fra 1996 har det også vært gjennomført landsdekkende tellinger av antall familiegrupper (hunndyr i følge med unge(r)) før jakta, som har dannet grunnlaget for bestandsestimatene for gaupe (Linnell et al. 2007). I dette tidsrommet har den estimerte størrelsen på den norske gaupebestanden variert fra 259 til 543 dyr før jakt (Brøseth et al. 2015).

Hvert høst legger sekretariatet fram et forslag til kvoter i gaupejakta som skal starte 1.februar. Vi har gjennomgått tilgjengelige sakspapirer for alle nemnder i perioden 2011–2016, der nemndene har myndighet til å fatte kvote. Gjennomgangen viser at 8 av 22 forslag fra sekretariatet ble endret av rovviltnemndene, og i alle 8 tilfeller ble kvoteforslaget økt. Kvoteforslagene ble i gjennomsnitt økt med 19 % (4–52 %) i de ulike nemdene.

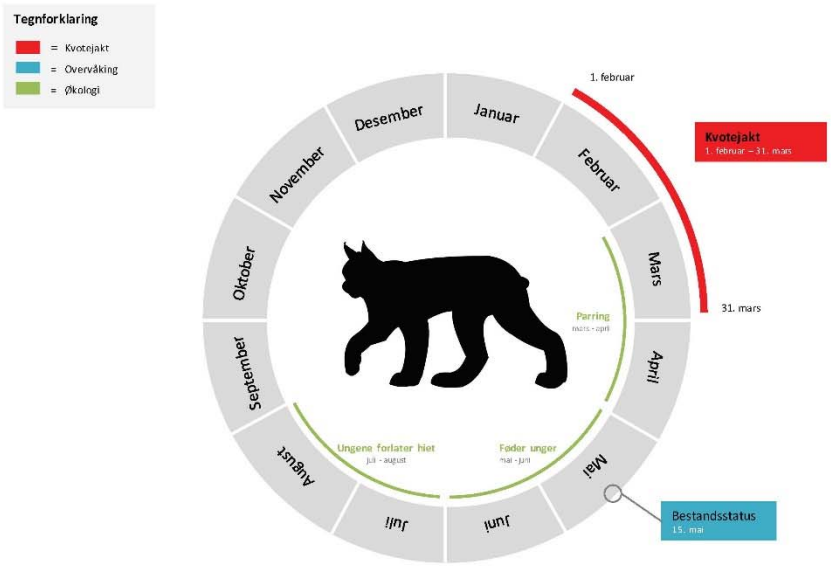
Gjennomgangen viser videre at en kvotene svært ofte blir påklaget av ulike interessentgrupper (miljø-, jeger og/eller landbruksinteresser). Hvor ofte klagene tas hensyn til klager varierer. Vi kan se på beslutningsprosessen i Region 5 fra 2008 til 2015 som et eksempel. Forslagene fra Fylkesmannen ble økt med 13–40 % i de fem årene nemnda hadde makt. Alle nemndenes beslutninger ble påklaget, men ingen ble tatt til følge. Miljødirektoratet hadde myndighet de siste tre årene, og ingen av disse vedtakene ble påklaget, til tross for at kvoten var dramatisk redusert, og til slutt satt til null. Hvis vi ser på alle regioner i 2014 og 2015 ser vi at 11 av 14 vedtak bli klaget. To av disse bli tatt til følge med en minskning av den opprinnelig kvoteforslag.

En uheldig konsekvens av klageprosessen er at det ofte blir usikkerhet om kvotestørrelsen helt fram til jaktstart.

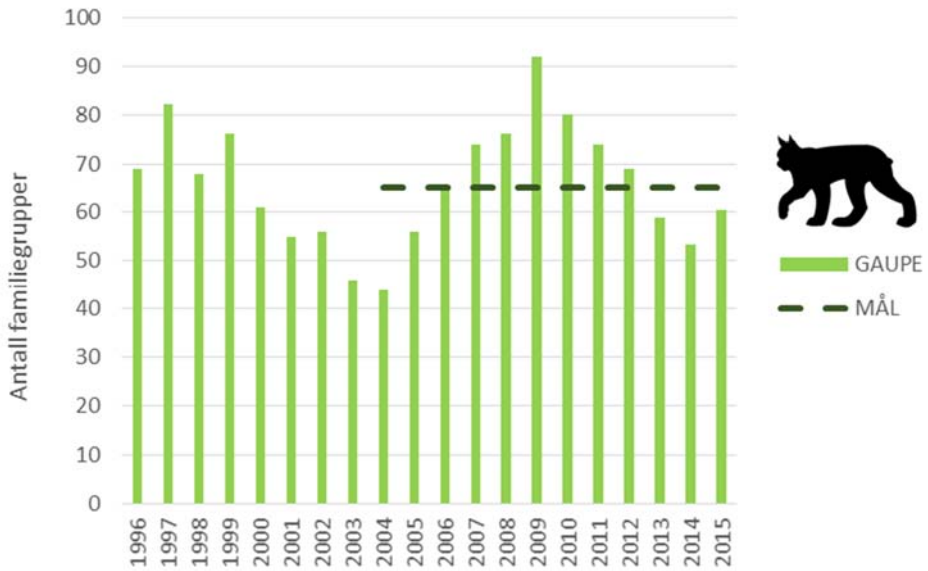
En av utfordringene med å stabilisere gaupebestanden har vært at man er nødt til å ta utgangspunkt i fjorårets estimat på antall familiegrupper når årets kvoter skal fastsettes. Tidsforsinkelsen skyldes at mange observasjoner av familiegrupper (observasjoner av spor og skutte unger) faktisk kommer inn underveis i de første ukene av kvotejakta. I tillegg benyttes skutte årsunger i beregningen. Estimatet på antall familiegrupper før jakt blir dermed ikke tilgjengelig før i mai, altså etter jakta er gjennomført (**Figur 40**). Det blir dermed forrige års bestandsestimat som gir grunnlaget ved kvotefastsettelsen (fastsettes i november-desember), sammen med kvalifisert gjetting om hvordan sist års jakt har påvirket bestandsstørrelsen. Det er velkjent fra den økologiske teorien at slike tidsforsinkelser kan føre til en ustabil bestandsdynamikk (Fryxell et al. 2010). Det har lenge vært klart at dette er en av de større utfordringene når det gjelder å stabilisere bestandssituasjonen for gaupe i Norge (Nilsen et al. 2012), og svingningene i bestanden kan observeres på nasjonalt nivå (**Figur 41**) og på regionnivå (**Figur 42 og 43**).

I 2011 ble det utviklet et prognoseverktøy som var ment for å hjelpe beslutningstakere til å forutsi bestandsstørrelsen for gaupe ett år fram i tid (Nilsen et al. 2011). Prognosemodellen tar utgangspunkt i en type hierarkiske modeller som kalles state-space-modeller. Modellen baserer seg på tidsserien med tellinger av familiegrupper og uttak av gaupe bakover i tid for å beregne en prognose framover i tid. For å analysere modellen og estimere parametere benyttes en Bayesiansk tilnærming hvor man estimerer parameterne av interesse ved hjelp av Marcov-Chain Monte Carlo-simuleringer (se nærmere forklaring av metoden i Nilsen et al. 2011). Grunnet omlegging av overvåkingsmetodikken har prognoser kun vært tilgjengelig for enkelte år siden 2011, så det er for tidlig å evaluere evt. effekt på bestander av bruk av prognosemodellen i kvotevedtak.

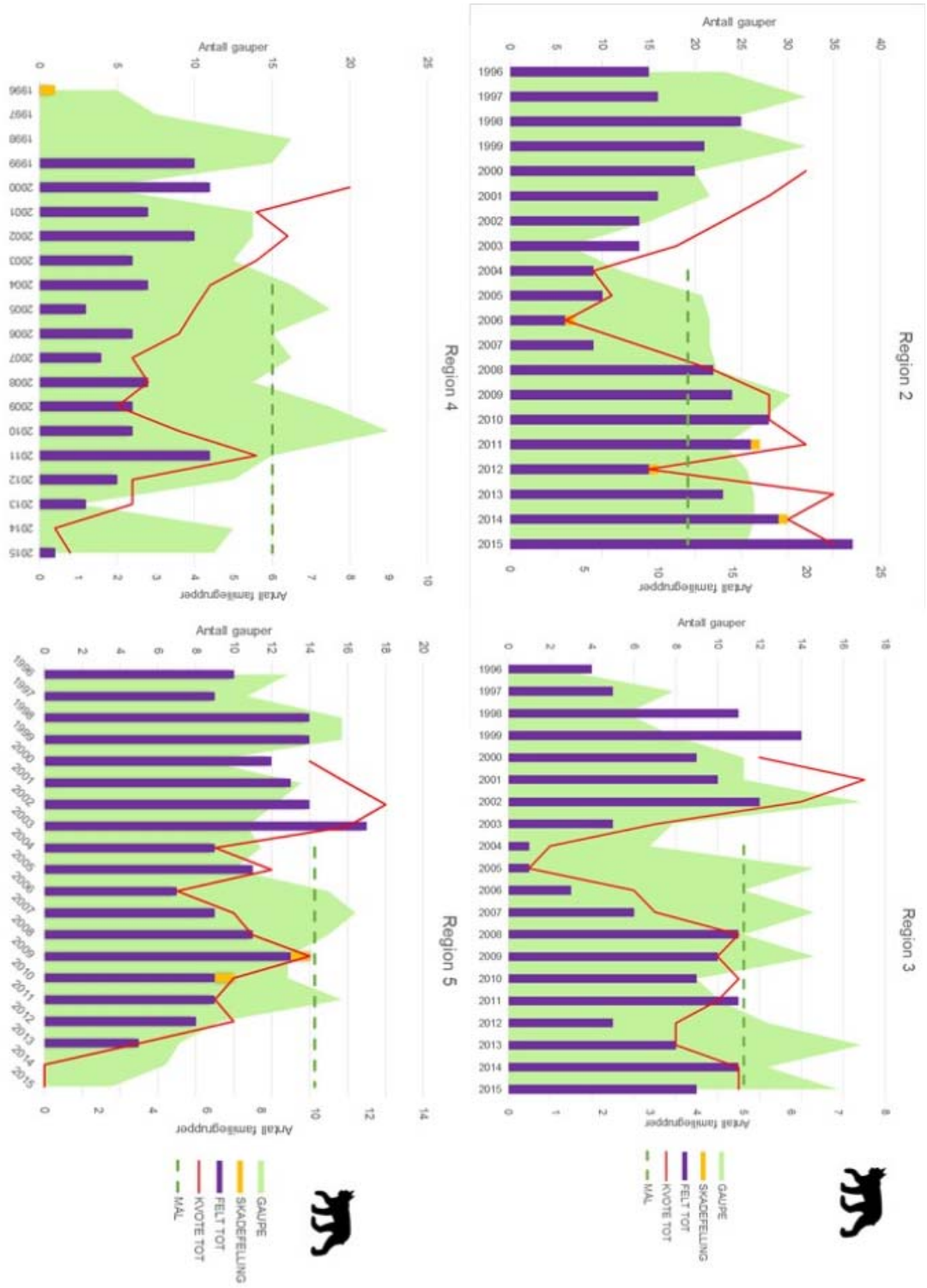
Prognosemodellen representerer altså en objektiv måte å «spå» antall familiegrupper ett år fram i tid basert på den observerte effekten et uttak av gaupe har hatt på neste års antall gaupefamilier tidligere år. Utfordringen er at jo mindre regionene blir i antall familiegrupper, jo større blir usikkerhetene i estimatene. Små bestander er sterkt påvirket av tilfeldig variasjon i demografiske rater. I tillegg vil usikkerheten i bestandsestimering spille en relativt større rolle jo mindre tall man opererer med. **Figur 44** viser sammenhengen mellom bestandsstørrelse (gjennomsnittlig antall familiegrupper med gaupe i perioden 1996-2015) og presisjon på prognoser ett år fram i tid (representert ved variasjonskoeffisienten (CV)). Presisjonen avtar når man beregner prognoser for små enheter. I figuren er dette eksemplifisert ved å beregne prognoser for henholdsvis fylker, dagens 8 rovviltregioner, et tenkt tilfelle hvor man beregner prognoser for Nord- (Region 6-8) og Sør-Norge (Region 1-5), og hele landet. Det er kun prognoser for Sør- og Nord-Norge og Norge som når et middels godt presisjonsnivå (Robson & Regier 1964). Dette betyr at dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å kunne høste gaupe og holde bestanden stabil på et eksakt måltall. Rovviltnemndene har dermed fått en oppgave som ikke er mulig å gjennomføre i praksis. Lager man større regioner med større måltall vil usikkerheten blir mindre og stabiliteten høyere, men det vil fremdeles aldri være mulig å holde gaupebestanden helt stabil. Ut fra en ren biologisk synsvinkel bør det derfor vurderes å erstatte eksakte bestandsmål med mer realistiske minimumsmål for antall ynglinger.



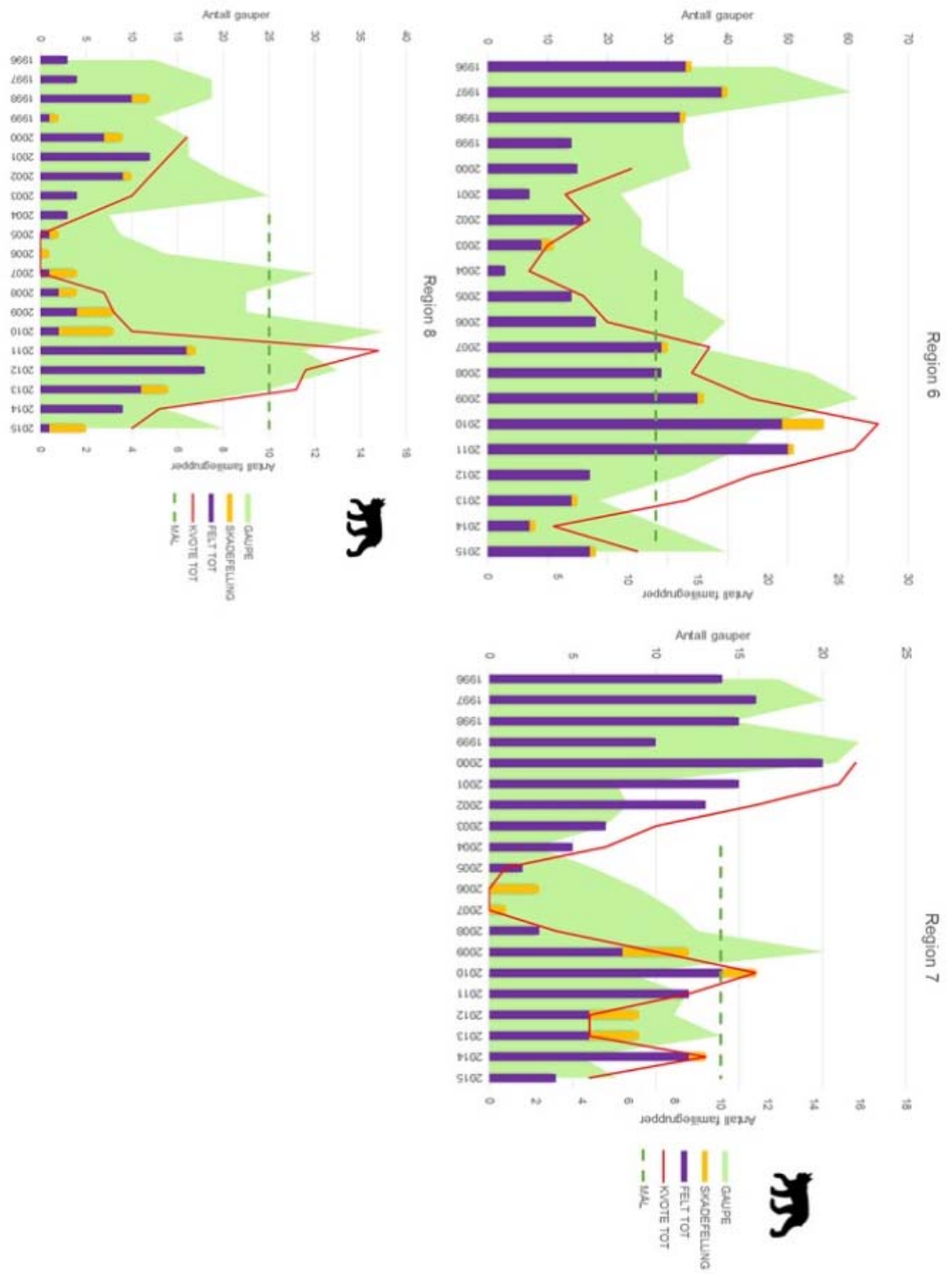
Figur 40 *Årshjul for overvåking og forvaltning av gaupe*



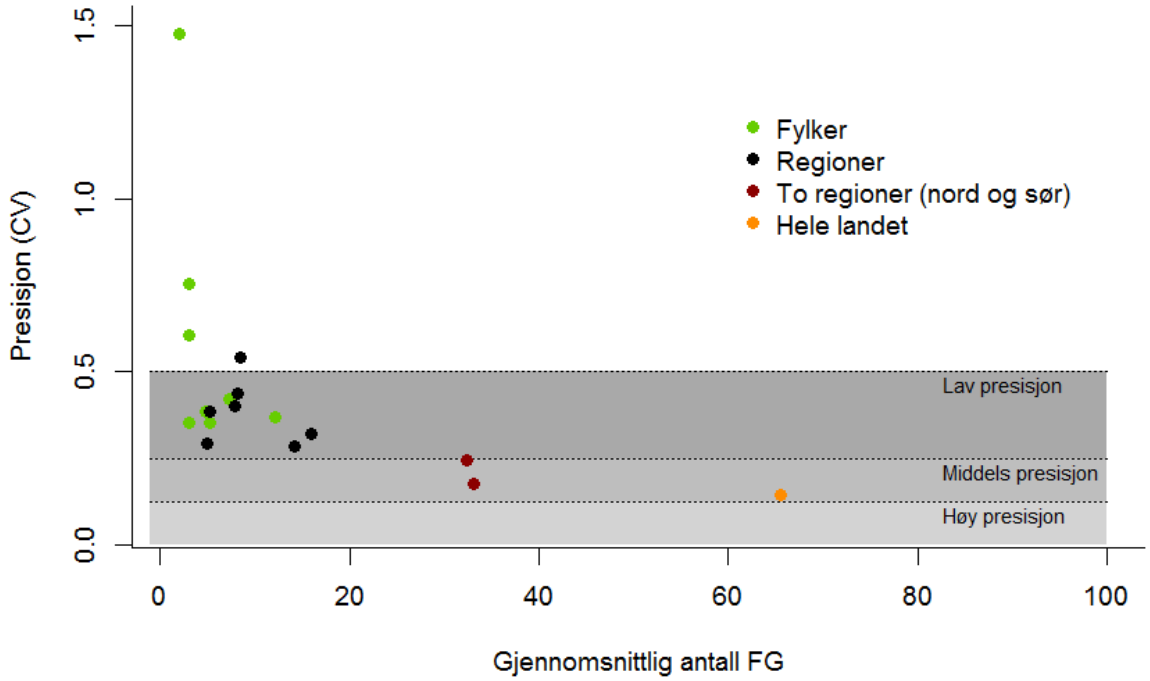
Figur 41 *Antall familiegrupper i Norge og bestandsmål 1996–2015.*



Figur 42 *Antall familiegrupper, jaktkvote og antall gauper felt under jakt og skadefelling i rovvilt-region 2–5 i perioden 1996–2015.*



Figur 43 *Antall familiegrupper, jaktkvote og antall gauper felt under jakt og skadefelling i rovvilt-region 2–5 i perioden 1996–2015.*



Figur 44 *Sammenhengen mellom bestandsstørrelse (gjennomsnittlig antall familiegrupper med gaupe i perioden 1996–2015) og presisjon på prognoser ett år fram i tid (representert ved variasjonskoeffisienten (CV)). Presisjonen avtar når man beregner prognoser for små enheter. Fenomenet er eksemplifisert ved å beregne prognoser for henholdsvis fylker (grønne sirkler), dagens regioner (svarte sirkler), et tenkt tilfelle (røde sirkler) hvor man beregner prognoser for Nord- (Region 6–8) og Sør-Norge (Region 1–5), og når man beregner prognoser for hele landet (oransje sirkel). Presisjonen er delt inn i tre nivåer, basert på Robson & Regier 1964.Tre fylker (Oppland, Hedmark og Nordland) er egne regioner og er kun markert med svart sirkel. Prognoser er basert på modellen beskrevet i Nilsen et al. 2011.*

For å vurdere hvordan kvotene i de ulike nemdene har blitt satt har vi relatert vedtatt kvote (etter klager) per familiegruppe til hvor bestanden var i forhold til målsetting (**Figur 45**). Prognosemodellen gir oss et estimat på antall gauper som kan høste under jakta pr. familiegruppe for å holde bestanden lik 1,27 (CI 1,1-1,56, Nilsen et al. 2011). Dette er angitt som stiplet linje i figuren. Er bestanden over målsetting vil naturlig valg av kvote være over stiplet linje (høy kvote per familiegruppe) for å få bestanden ned mot målsetting. Er bestanden under målsetting vil naturlig valg av kvote være under stiplet linje (lav kvote per familiegruppe) for å få bestanden opp mot målsetting. Sannsynlig «overhøsting» har skjedd når plottene er i øverste venstre del av figuren, dvs. kvote per familiegruppe er høy samtidig som man er under målsetting. Sannsynlig «underhøsting» har skjedd når plottene er i nederste høyre del av figuren, dvs. kvote per familiegruppe er lav samtidig som man er over målsetting. Vi har i denne figuren ikke tatt hensyn til andelen voksne hunndyr skutt, og det påvirker selvfølgelig neste års bestand i stor grad.

De fleste regionene (eller Miljødirektoratet hvis nemndene ikke har hatt myndighet) har i de fleste år satt kvoter som forventet ut fra hvor bestanden er i forhold til målsetting, dvs. «høye» kvoter er satt når man er over, og «lave» kvoter når man er under. Vi ser eksempler på kraftig overhøsting med påfølgende bestandsnedgang, som f.eks. Region 4 i 2013, da bestanden i regionen nærmest kollapset i påfølgende år. Vi ser også kvoter som tilsier overhøsting, men der bestanden har økt. Det er også eksempler på relativt forsiktige kvoter også der bestanden kollapser,

som i Hedmark. Dette illustrerer hvor stor rolle tilfeldigheter spiller, og hvor vanskelig det er å sette kvoter på en liten gaupebestand.

Det mangler i dag verktøy som kan hjelpe beslutningstakere i fastsetting av kvoter. Det finnes gode tall på demografien til den skandinaviske gaupe fra studier av radiomerkede gauper og data fra skutte gauper (Andren et al. 2006, Gaillard et al. 2014, Nilsen et al. 2010, Nilsen et al. 2012). Dette kan benyttes til å utvikle enkle høstingsmodeller for fastsetting av kvoter, men usikkerheten rundt alle prediksjoner vil være store for små regioner og bestander.

2.5.4 Måloppnåelse for bjørn og ulv

Inntil nå har de regionale nemndene ikke hatt myndighet til å sette kvoter for lisensfelling på bjørn, så det er ikke noe grunnlag for å vurdere systemet. Ut fra antallet hunnbjørn er det beregnet at det ble født seks kull med bjørnunger i 2015. Dette er det samme antall bjørnunger (6,4) som ble beregnet født i 2014 (Kilde: Rovdata, **Figur 46**).

Inntil nå har de regionale nemndene ikke hatt myndighet til å sette kvoter innenfor ulvesonen. Fram til vinteren 2015/16 har antall helnorske ulverevir vært meget stabilt på bestandsmålet på 3 helnorske ynglinger (Rovdata, **Figur 47**). Vinteren 2015/16 ble det registrert hele 7 helnorske ynglinger (Wabakken et al. 2016).

2.5.5 Måloppnåelse for gaupe og jerv

Rovviltnemndene har i større grad hatt forvaltningsmyndighet for gaupe og jerv, og dette gjør det mulig å vurdere nemndenes beslutninger. Vi har her sett på registrert bestandsstørrelse i forhold til de regionale bestandsmålene for årene mellom 2005 og 2015 (**Tabell 5**).

Antallet familiegrupper av gaupe har fluktuert i alle regioner (**Figur 42 og 43**) og har vært både over og under bestandsmålet i alle regioner med unntak av Region 2. En av årsakene til svingningene i antall familiegrupper er fordi nemndene endrer kvotene for sent ved endrede bestandsstørrelser (**kap.2.5.3**) (Linnell et al. 2010, Nilsen et al. 2012, Nilsen et al. 2011). I år med økende bestander har man generelt vært for sene med å øke kvotene, noe som resulterer i en økning over målsettingen. I år med minkende bestander har høye kvoter blitt opprettholdt for lenge, og bestanden minker under målsettingen. Til en viss grad er dette mønsteret vanskelig å unngå på grunn av den forsinkelsen i tilgjengelige overvåkningsdata (**kap.2.5.3**). Gode prognoser og økt erfaring kan redusere svingningene noe framover. Biologisk mekanismer påvirker også svingene i antall familiegrupper i tillegg til høsting. Alle hunngauper i en bestand vil ikke få fram unger hvert år, og andel gaupehunner som går med unger varierer mellom områder og mellom år (Mattisson et al. 2015, Nilsen et al. 2012). Særlig i de nordlige delene av landet kan man oppleve stor mellomårsvariasjon i andelen hunngauper som føder unger. Forvaltning av en bestand med et lite antall hunndyr vil også være mer sårbar for tilfeldigheter enn større enheter (se diskusjon nedenfor). Nemndene har myndighet til å sette kvoter når gjennomsnittet av antall familiegrupper siste 3 år er på eller høyere enn bestandsmålet. Denne treårsregelen kan forsterke svingningene sammenlignet med et system der siste års bestandstall bestemmer.

De regionale økningene og reduksjonene av gaupebestandene har generelt ikke vært synkrone, så det samlede resultatet har vært at på nasjonalt nivå har gaupebestanden vært relativt nær 65 årlige ynglinger (gjennomsnittlig 69 ynglinger siden 2005). De siste tre årene har flere regioner (region 4, 5, 7 og 8) samtidig hatt en bestandsnedgang. Dette har drevet den totale bestanden under det nasjonale målet.

Nemndene har fått en vanskelig oppgave med å holde små bestander stabilt og eksakt på bestandsmålet. Region 1 har generelt klart å utelukke reproduserende gaupe i tråd med sitt mål om null reproduksjon. Region 2 har gjennomgående vært over målet. Region 3 har klart å holde

begrensede svingninger rundt sitt mål. Både region 4 og 5 har hatt en nedgang i gaupebestanden de siste årene, som ikke kan forklares med høye kvoter. Potensielle forklaringer kan inkludere faktorer som ulovlig avliving av gaupe i både Norge og tilgrensende områder i Sverige, men i dag mangler vi data til å konkludere. Region 6 har generelt vært over sine bestandsmål. Region 7 har ligget mest under sine målsettinger, og Region 8 har hatt både en innledende økning i bestanden og en påfølgende nedgang.

For jerv er situasjonen en annen (**Figur 48**. De tre regioner uten mål om yngling (regioner 1, 2 og 4) har generelt lykkes i å forebygge reproduksjon av jerv, med unntak av noen få reproduksjoner i nordøstlig del av Region 1. Dette skyldes utstrakt bruk av ekstraordinær felling gjennomført av Statens naturoppsyn (47 siden 2004). Regioner med mål om yngling har ikke lykkes med å hindre sine populasjoner å øke utover sine mål, til tross for utstrakt bruk av både lisensjakt og skadefelling (**Vedlegg 1**).

2.5.6 Konklusjon høsting og måloppnåelse

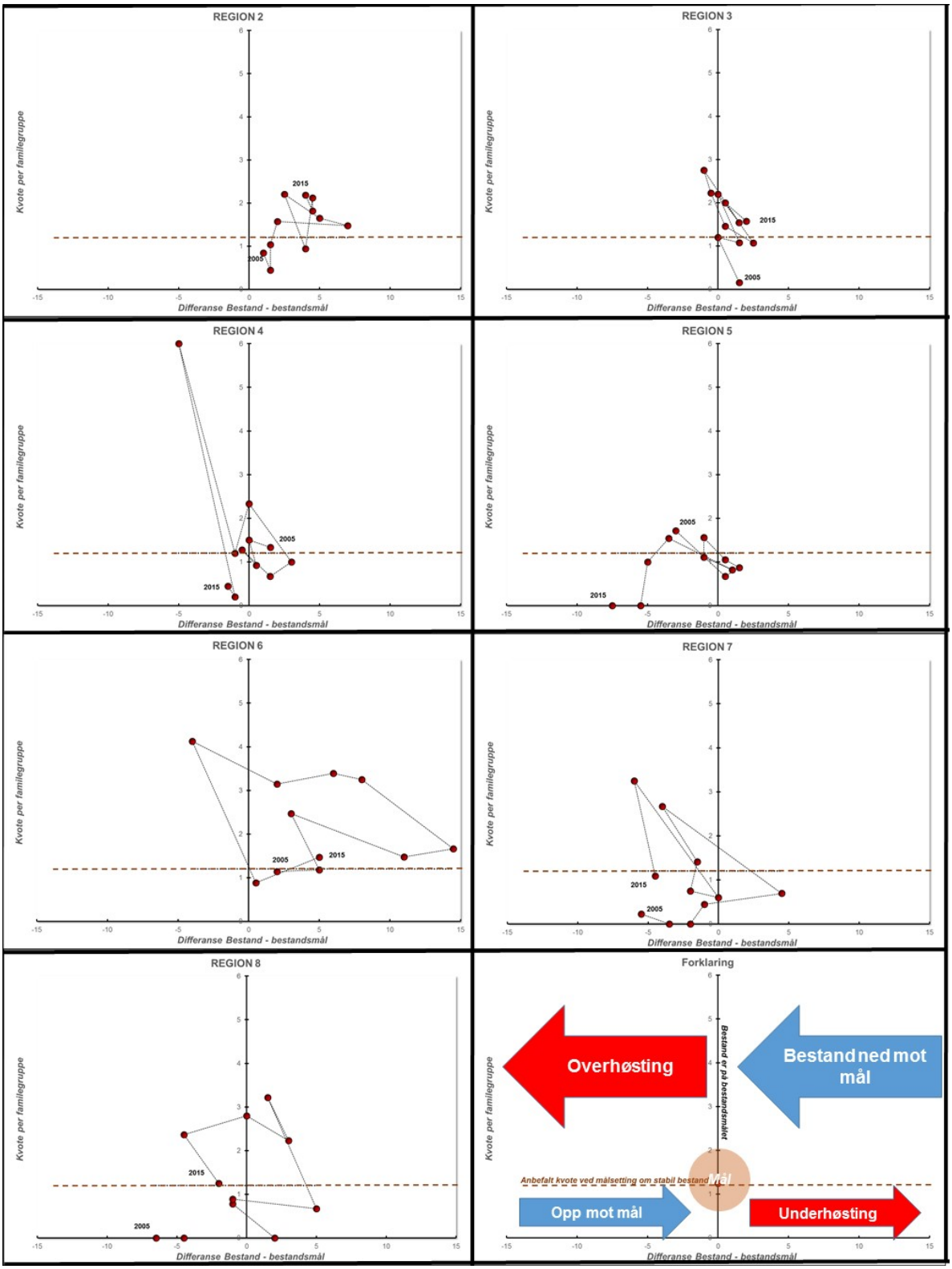
(1) Jakt har de senere år i begrenset grad fungert som verktøy for å kontrollere bestander av jerv og til dels gaupe i nord. I områder der jakten er ineffektiv vil det være behov for å institusjonalisere ekstraordinær felling som et verktøy for å regulere bestander av jerv, og muligens gaupe.

(2) Inntil nå har de regionale nemndene ikke hatt myndighet til å sette kvoter for lisensfelling på bjørn, og antall helnorske ulverevir vært meget stabilt på bestandsmålet på 3 helnorske ynglinger fram til siste år.

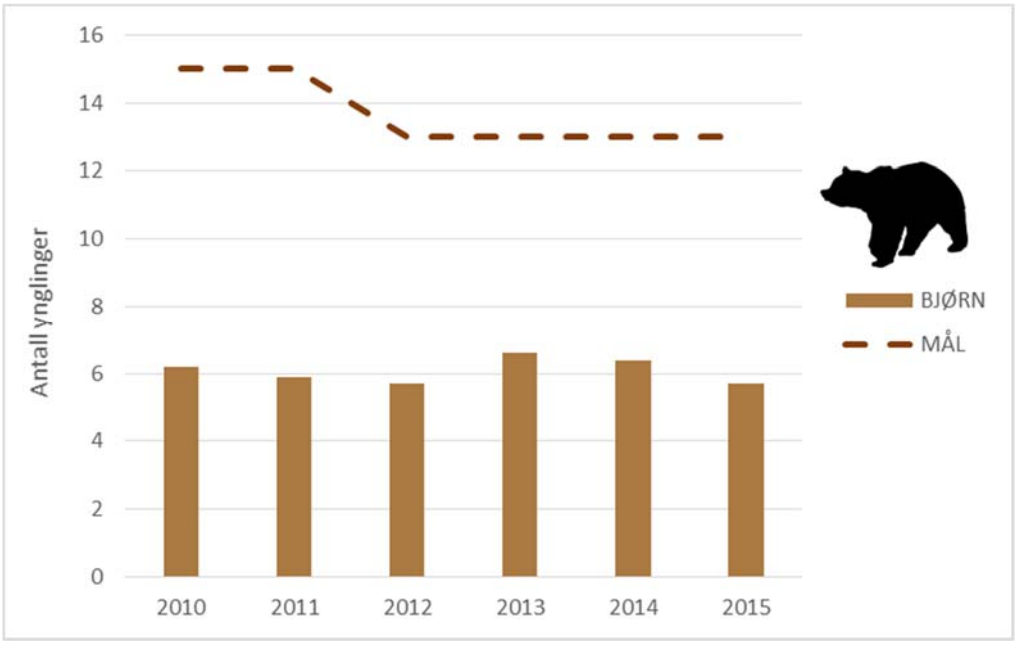
(3) Antallet familiegrupper av gaupe har fluktuert i alle regioner og har vært både over og under bestandsmålet i alle regioner med unntak av Region 2. En av årsakene til svingningene i antall familiegrupper er fordi nemndene endrer kvotene for sent ved endrede bestandsstørrelser. Dagens rovviltregioner er for små til at man kan forvente å kunne holde gaupebestanden stabil på et eksakt måltall. Større regioner med større måltall vil gjøre usikkerheten mindre og stabiliteten høyere, men det bør vurderes å erstatte eksakte bestandsmål med mer realistiske minimumsmål for antall ynglinger.

(4) De tre regioner uten mål om yngling av jerv har lykkes i å forebygge reproduksjon av jerv, med unntak av noen få reproduksjoner i nordøstlig del av Region 1. Dette skyldes utstrakt bruk av ekstraordinær felling gjennomført av Statens naturoppsyn. Regioner med mål om yngling har ikke lykkes med å hindre sine populasjoner å øke utover målene, til tross for utstrakt bruk av både lisensfelling og skadefelling.

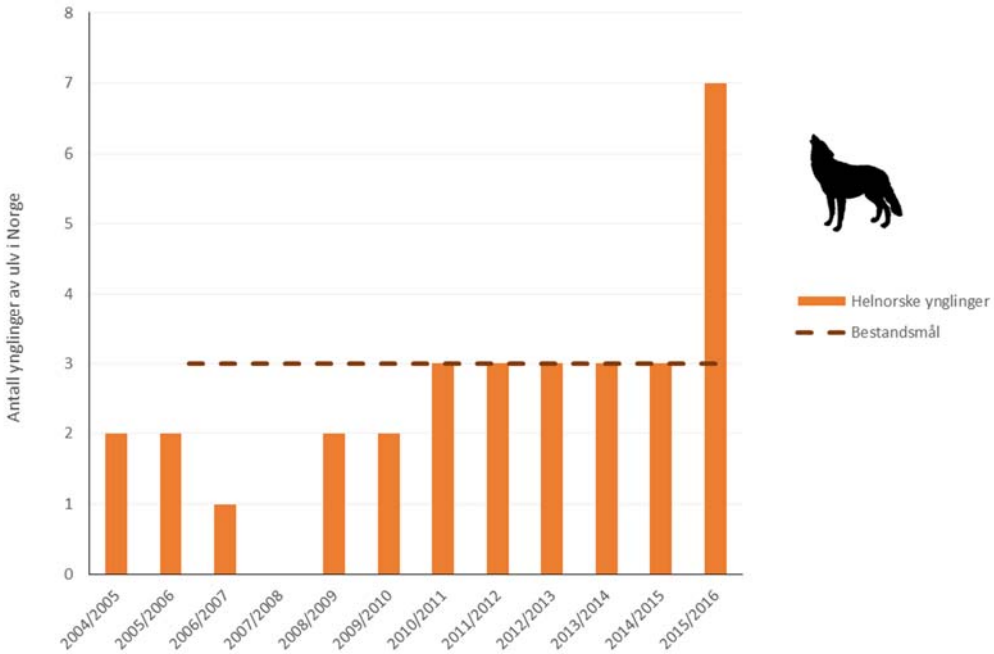
(5) Generelt har prosessen rundt kvoteavgjørelser vært lite gjennomsiktig og vanskelig å evaluere i etterkant. Møtereferater og vedtak bør skrives etter en felles mal for alle regioner. Alle vedtak bør gjøres tilgjengelig i Miljøvedtaksregisteret fortløpende, og det bør synliggjøres hva sekretariatene anbefaler i større grad enn i dag.



Figur 45 *Vedtatt kvote per familiegruppe av gaupe (y-akse) i 7 regioner (2005–2015) i forhold til om bestanden var over eller under målsetting (x-akse). Stiplet linje angir anbefalt kvote hvis målet er en stabil bestand. Er bestanden over målsetting vil naturlig valg av kvote være over stiplet linje (høy kvote per familiegruppe) for å få bestanden ned mot målsetting. Er bestanden under målsetting vil naturlig valg av kvote være under stiplet linje (lav kvote per familiegruppe) for å få bestanden mot målsetting.*



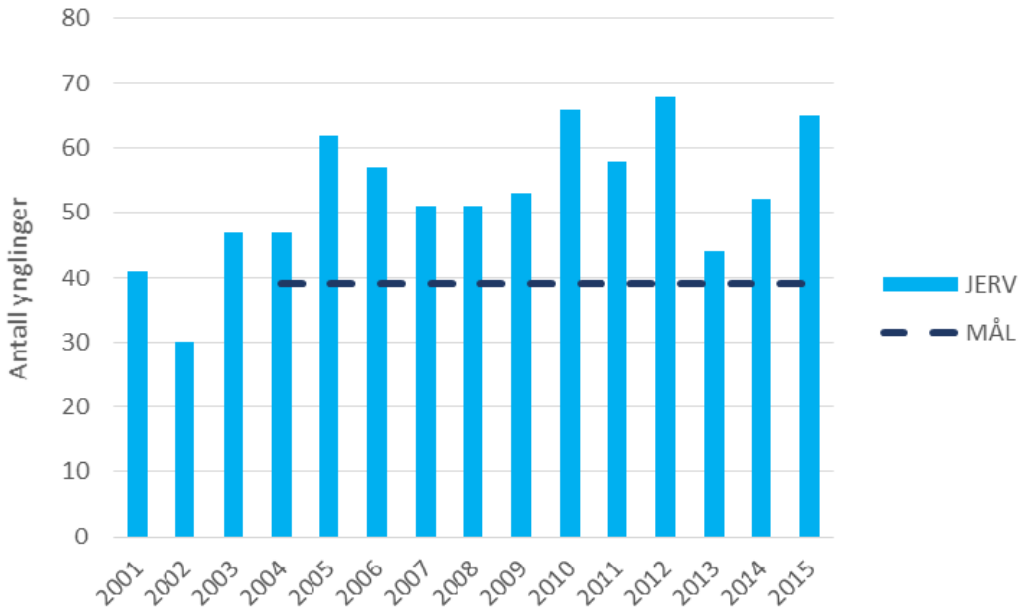
Figur 46 *Antall binner med årsunger 2010–2015 beregnet basert på innsamlet DNA-materiale (Bischof & Swenson 2010)*



Figur 47 *Årlige antall helnorske ynglinger av ulv (kilde Rovdata)*

Tabell 5 *Måloppnåelse for gaupe og jerv i ulike rovviltregioner. For hver av de to artene vises antall år over, på eller under bestandsmål, og gjennomsnittlig bestandsstørrelse. Data fra 2005–2015.*

	Gaupe					Jerv				
	Mål	Over	På	Under	Snitt	Mål	Over	På	Under	Snitt
Reg.1	0	4	7		0,9	0	3	8		0,4
Reg.2	12	11	0	0	15,4	0	0	11		0
Reg.3	5	7	2	2	5,7	4	8	1	2	5,6
Reg.4	6	4	2	5	5,8	0	0	11		0
Reg.5	10	4	0	7	7,9	5	8	1	2	8,4
Reg.6	12	10	1	1	16,8	10	10	1	0	12,7
Reg.7	10	1	1	9	7,7	10	8	0	3	11,7
Reg.8	10	4	1	6	9,3	10	11	0	0	18,4



Figur 48*. Årlige ynglinger av jerv siden 2004 i forhold til bestandsmålet (kilde Rovdata)*

2.6 Evaluering av regionale bestandsmål

Vi er bedt om å vurdere ulike måter å allokere de regionale bestandsmål på tvers av de åtte eksisterende forvaltningsregioner.

2.6.1 Ulv

Isolert sett gir det norske bestandsmålet for ulv en meget lav levedyktighet (både ut fra et demografisk og genetisk synspunkt), og overlevelsen avhenger av sammenheng med den svenske bestanden. I Norge er det derfor logisk at målsetningen om ulv er knyttet til områdene langs grensen mot Sverige i Region 4 og 5 for å sikre sammenhengen med den svenske bestanden. Dette er også områder med svært lav konfliktpotensial med sau på grunn av tilpasning og omstilling av sauehold i dette området. Den nåværende ulvesonen er stor nok til at dagens mål kan nås. Det vil være en stor fordel å formalisere samarbeidet om forvaltningen av grenseflokker med Sverige for å bevare ulv i Norge ved det gitte bestandsmålet.

2.6.2 Bjørn

Det norske bestandsmålet for bjørn kunne hatt en rimelig grad av demografisk levedyktighet (Sæther et al. 1998, Tufto et al. 1999) om bestandsmålet var innenfor ett område. En fordeling av bestandsmålet på fem avgrensede områder, der hvert område har en liten andel av det nasjonale bestandsmålet, har lavere levedyktighet. Plasseringen av dagens bjørnesoner er logisk tatt i betraktning av å maksimere sammenhengende leveområder med reproduserende populasjoner i naboland. Inntil nylig har dette vært en styrke for norsk forvaltning av bjørn. Dagens svenske forvaltning reduserer antall bjørn i kalvingsområder for rein langs den norske grensen. Dette påvirker forekomsten av bjørn på norsk side, og kan forsinke tiden det tar før bestandsmålene nås i Norge.

På grunn av den begrensede utvandringsatferden til binner er det ikke noen praktiske alternativer til den generelle plasseringen av dagens soner. Størrelsen på de norske sonene synes rimelig for å nå bestandsmålet på bjørn. Dette kan imidlertid måtte revurderes avhengig av endringer i forvaltningen på svensk side. Følgelig vil en samordning av forvaltningen av bjørn på grensen til Sverige og Finland bidra til å sikre tilstedeværelse av bjørneindivider i Norge, og øke sannsynligheten for å nå og opprettholde bestandsmålet i Norge.

2.6.3 Gaupe

Den norske gaupebestanden kan vurderes å ha en stor grad av levedyktighet isolert sett, og sammen med den store svenske bestanden representerer dette en av de største bestandene i Europa (Chapron et al. 2014, Linnell et al. 2009). Dagens bestandsmål er spredt over store arealer, og det kan være argumenter for å flytte noe av den nordlige målsettingen til sørlige deler av landet. Det er, hvis ønskelig, mulig å øke tettheten av gaupe i Midt- og Sør-Norge. De to nordligste regionene har større utfordringer med å oppnå de regionale målsettingene.

Gaupene i nord benytter større leveområder enn i sør, og andelen gaupehunner som får fram unger er lavere i mange nordlige områder sammenlignet med det som er observert for voksne hunner i andre deler av Skandinavia (Mattisson et al. 2015, Nilsen et al. 2012). Det kreves dermed flere hunngauper i bestanden per familiegruppe. Til sammen betyr dette at man relativt sett trenger betydelig større arealer for å nå målsetting i nord sammenlignet med områder i sør med høy tetthet av rådyr.

Gaupene i Region 7 og 8 lever i stor grad av tamrein siden rådyr er svært lite utbredt i nord (Mattisson et al. 2011, Mattisson et al. 2015). I motsetning til nordområdene lever gaupene i midtre og sørlige deler av Norge i stor grad av ville hjortedyr (Gervasi et al. 2014, Odden et al. 2006).

Gauper i deler av Region 8 er relativt isolerte fra andre gaupebestander da Finland har svært få gauper i Lappland. Dette gjør bestanden mer sårbar for overhøsting, og det kan være vanskeligere å nå målsetningene. Fra Sør-Troms og sørover er bestanden godt sammenkoblet med den store svenske bestanden.

2.6.4 Jerv

Jerv er i en svært spesiell situasjon i forhold til de andre store rovdyrdyrene, da Norge er et av bare tre land i Vest-Europa som har denne arten (Chapron et al. 2014). Vi har derfor et sterkt internasjonalt ansvar for å bidra til artens bevaring. Den norske jervebestanden som helhet er i en størrelse som kan anses som levedyktig isolert sett (Sæther et al. 2005), og kombinert med den svenske bestanden er den demografiske levedyktigheten sikret. Det er betydelig rom for å omfordele bestandsmål for jerv mellom ulike regioner, men dette krever en klar beslutning om hvilke interessegrupper og hensyn som skal prioriteres.

Det har vært uttrykt bekymring over den genetiske statusen til den sørnorske jervebestanden siden tilbakekomsten. En ny analyse av dataene indikerer at det har vært tilstrekkelig genflyt fra øst (koblet til de svenske og nordlige skandinaviske bestandene) mot vest til at innavl er unngått (Linnell et al. 2016). Dette har også ført til en reduksjon i genetisk differensiering i den vestlige delen av bestanden. Det er derimot fortsatt noen genotyper (to mikroalleler) som hovedsakelig finnes i den vestlige delen av den sørnorske jervebestanden. Det er bare noen få individer som har disse genotypene øst for Østerdalen.

Inntil nylig har hovedmålene for jerveforvaltningen bestått i å sikre overlevelse av jervebestanden i Norge, og minimere konflikter med husdyr og tamrein. Under dette scenariet har det ikke vært overordnet hvor jerven er lokalisert, så lenge man opprettholder en levedyktig bestand. I de senere årene har det vært en dramatisk endring i den offentlige debatten om bevaring av store rovdyr. Fokuset har utvidet seg fra å kun bevare levedyktige bestander til også å inkludere deres økologiske funksjon (kap. **2.6.5**). Dette har blitt koblet til en fornyet diskusjon om verneformålet i norske nasjonalparker. De fleste nasjonalparker inneholder en målsetning som refererer til ulike formuleringer om «intakte fjelløkosystemer». Det bør vurderes om disse målene kan utelukkes hvis jerv aktivt ekskluderes.

I motsetning til de andre rovdyrene er det ingen konflikter mellom jerv og jaktinteresser. I sørøstre deler av Norge kan jerven sameksistere med ulv og bjørn i områder uten sau på utmarksbeite (kap.**2.2.5**).

Samhandlingen med Sverige bør styrkes. Høye høstingsrater på norsk side av grensen har forsinket Sverige i å nå sine målsettinger (Gervasi et al. 2015). Det er store fordeler å hentet ved å formalisere samarbeid og koordinering både med Sverige og Finland i forvaltningen av jerv i Skandinavia (Gervasi et al. 2016).

Regulering av størrelsen på jervebestanden har vist seg å være vanskelig til tross for bruk av kontroversielle og dyre metoder som hiuttak og felling fra helikopter på regulær basis. Et skifte fra eksakte bestandsmål til minimumsmål (eller både minimum og maksimum) vil redusere forventningen om en detaljert kontroll på bestandsstørrelsene.

2.6.5 Betraktninger rundt fordelingen av bestandsmål

Inntil nylig har det meste av diskusjonen om store rovdyr fokusert på å sikre tilstedeværelse av et visst antall individer av hver art i Norge, og samtidig redusere konflikter med sau og tamrein så mye som mulig. Bestandsmålene som er satt for rovdyrene i Norge synes å være satt noe vilkårlig, og målsettingene er i større (jerv og gaupe) og mindre (bjørn og ulv) grad levedyktige innenfor Norges grenser. Bestandene er del av de større svenske (og finske) bestandene. De skandinaviske bestandene av alle fire artene bør kunne anses å være demografisk levedyktige i løpet av en rimelig tidshorisont.

Debattene rundt bevaring av store rovdyr har imidlertid endret seg dramatisk de siste årene. Det er nå mer fokus på den genetisk levedyktigheten til bestander på lengre sikt og på den økologiske rollen til de store rovdyrene i økosystemet (Boitani & Linnell 2015, Estes et al. 2011, Ripple et al. 2014). Det vi kan kalle den «økologiske rollen» dreier seg om rovdyrenes predasjon på ville byttedyr, deres innvirkning på antipredator atferden hos byttedyrene, deres rolle som kadaverleverandører til ulike åtseletere, men også deres egne rolle som åtseletere. Den økologiske rolle kan også inkludere interaksjoner mellom de store rovdyrene. Disse utvidede bevaringsmålene kan ha implikasjoner når man skal planlegge soneforvaltningen for rovdyrene. Store rovdyr vil aldri kunne utfylle sin økologiske rolle i det moderne flerbrukslandskapet som de ville gjort i hypotetiske villmarksområder (Andersen et al. 2006). Dette gjelder ikke minst med dagens bestandsmål som er langt under de potensielle tetthetene av rovdyr. Vår moderne setting tillater noen av de ønskede økologiske prosesser (Boitani & Linnell 2015, Linnell et al. 2005). Uten en målestokk på begrepet «naturlig» er det en betydelig grad av subjektivitet i forhold til hvilke økologiske prosesser som skal vektlegges. Dette kan være:

- Et ønske om å etablere områder der alle rovviltartene forekommer i det samme landskapet for å tillate samspill mellom artene.
- Et ønske om rovdyr i nasjonalparker. Mange nasjonalparker har bevaringsmål som omfatter store rovdyr innenfor grensene. Dette gjelder spesielt jerv da de fleste store nasjonalparkene er i den alpine sonene.
- Et ønske om å la store rovdyr utøve sin maksimale effekt på byttedyrbestander. Dette betyr at det er nødvendig å tillate lokalt høye tettheter, samtidig som jakt minimeres, slik at det nødvendige predasjonstrykket kan påvirke byttedyrenes demografi og atferd.
- Et ønske om å minimisere den menneskelig effekt på rovdyr

Fordelingen av rovdyr har i høyeste grad en effekt på tap av beitedyr. Generelt bør følgende momenter vurderes:

- Reproduserende bestander av bjørn og ulv har så stor negativ innvirkning på sau at det ikke er mulig for sauehold å vedvare uten radikale endringer i beitebruken. Disse endringer er kostbare, og kostnadene begrenses ved at små areal bli påvirket (som i dag).
- Sonering av alle rovdyr til de samme områdene vil maksimere synergier mellom artene (flerartsforvaltning)
- Den relative effekten av gaupe og jerv på sau er noe mindre (effekten per rovdyrindivid) enn for bjørn og ulv. Uten storskala endringer i saueholdet vil det være best å fordele bestandene av begge artene over store areal så den negative effekten fordeles over en større gruppe av husdyrprodusenter. En konsekvens av dette er tap av sau som i dag i uoverskuelig fremtid. Er målsetting å redusere tap, og hvis det er vilje til å gjøre de nødvendige endringer i husdyrholdet, så er det mest effektivt å konsentrere jerv og gaupe i høyere tetthet og overlappende områder (inkludert områder med bjørn og ulv) for å begrense det totale antallet produksjonsenheter som påvirkes av behovet for endring.
- For reindriften er sannsynligvis den beste strategien å tillate spredte populasjoner av store rovdyr for å holde tapene under et akseptabelt nivå for hver reineier. Målsetting om kalvingsland uten rovdyr er urealistisk for de fleste områder (med unntak av de som kalver på øyer og lengst ut på halvøyer).
- Når det gjelder sosiale konflikter forårsaket av store rovdyr, kan enkelte beboere i distriktene anse det som «urettferdig» at de blir bedt om å leve med et uforholdsmessig stort antall rovdyr eller en uforholdsmessig høy tetthet av rovdyr av en gitt art. Andre berørte parter kan imidlertid se den samme situasjonen som positiv og mener det er urettferdig at de ikke har mulighet til å leve med rovdyr der de bor.
- Konflikter rundt konkurranse med jegere om hjorteviltet vil også være høyere i et scenario med høy tetthet av rovdyr og overlappende rovdyrarter.

Rovdyrforvaltning vil alltid bety avveining mellom ulike interesser. Det kan være enklere å planlegge den fremtidige fordelingen av ulike bestandsmål mellom regioner, og sonering av arter innen og mellom regioner, dersom forvaltningen tydeliggjør den ønskede avveining mellom ulike hensyn. Gitt tydelige avveiinger av ulike hensyn, kan romlig GIS-baserte verktøy enklere benyttes i arbeidet med å optimalisere fordelingen av bestandsmål og utforming av soner.

2.7 Hvor mye har endret seg på 15 år?

Før dagens system med rovviltnemnder, som ble tatt i bruk etter 2004, var det en prøveordning med et liknende system for gaupe og jerv i Hedmark og Nord-Trøndelag. Dette forsøket ble evaluert i 2001 (Guldvik & Arnesen 2001), som blant annet inneholder en naturvitenskapelig basert gjennomgang av prøveordningen (Linnell et al. 2001). Evalueringen identifiserte noen områder som kunne forbedres, og det kan være interessant å se på hvor mange av anbefalingene fra 2001 som har blitt fulgt opp. Sitater fra 2001-evalueringen er i kursiv, etterfulgt av en kort kommentar på nåværende tilstand.

Hovedanbefalingene var: *«De grunnleggende behov synes å være (1) å formalisere bruk av biologisk kunnskap i beslutningsprosessene, slik at kvoter blir satt basert mindre på diskusjoner om meninger, og mer på prosedyrer basert på vitenskap, og (2) en introduksjon av sikkerhetstiltak mot overbeskatning. Eksempler på forbedringer som bør vurderes er blant annet:*

- *Klarere målformulering for hvert fylke. Tatt i betraktning de store områdene disse artene bruker vil dette også kreve koordinering mellom fylker. Men den pågående prosess for å utvikle fylkesvise forvaltningsplaner skulle det være mulig å forbedre situasjonen.»*
    - Dette har blitt fulgt opp med klare mål for hver forvaltningsregion (i stedet for fylker).

- *«Klarere formulering av en nedre bestandsstørrelse for ingen beskatning».*
    - De regionale nemndene mister myndigheten når bestanden er under bestandsmålet.

- *«Formalisere bruken av hunndyrkvoter»*
    - Dette benyttes i alle regioner.

- *«utvikle enkle beskatningsmodeller basert på eksisterende data, for å veilede forvaltere når de setter kvoter. Slike modeller gjør at de kan forutse utfallet av ulike kvoter».*
    - Slike modeller er fortsatt ikke innført som verktøy i forvaltningen, til tross for at de nødvendige data fins. Det nærmeste verktøyet er prognosemodellen til Nilsen et al. (2011).

- *«Redusere tiltroen til tapsdata for bufe, og legge mer vekt på bestandsregistreninger. Det nye overvåkningsprogrammet for store rovdyr vil hjelpe ved å gjør data mye mer lett tilgjengelig»*
    - Det nasjonale overvåkningsprogrammet for store rovdyr (www.rovdata.no) ble opprettet kort tid etter denne evalueringen (Braa et al. 2000). Det utfyller nå sin tiltenkte funksjon, ved å benytte standardiserte metoder for å produsere robuste og etterprøvbare bestandsestimater.

- *«Om mulig opprettholde noen refugier uten jakt for å prøve å stabilisere systemet. Dette er spesielt viktig for jerv med den lave vekstraten den har. Spesielt er kjerneområdet for jerv i Sør-Norge svært viktig. Hvis dette blir fjernet må presisjonen på kartlegging av bestanden og fastsetting av kvoter økes dramatisk».*
    - Refugieområder har ikke blitt opprettet.

- *«Samordne målsetninger og forvaltningspraksis for alle store rovdyr».*
    - De gjeldende forvaltningsplanene koordinerer alle fire artene innenfor hver sin region.

De fleste av anbefalingene fra 2001 er implementert i dagens forvaltningssystem. Unntaket er formaliserte høstingsmodeller for en mer objektiv fastsetting av kvoter.

3 Samfunnsvitenskapelig del

3.1 Desentralisering av rovviltforvaltning

Forvaltning av store rovdyr har vist seg å være utfordrende verden over. Det samme gjelder mange andre sider av naturforvaltningen, der ulike interesser lett kommer i konflikt med hverandre. Myndighetene havner ofte i en situasjon der deres autoritet utfordres, ofte fra flere hold samtidig. Dermed kan forvaltningens legitimitet svekkes, både når det gjelder systemet og beslutningene. Naturforvaltning, inkludert rovviltforvaltningen, har tradisjonelt vært sentralisert i de fleste land. For å møte et økende konfliktnivå der staten selv ofte er skyteskive, har ulike strategier for desentralisering av forvaltningen blitt forsøkt. Slik desentralisering er ikke unik for naturforvaltning som politikkområde, men har i lengre tid vært en trend i statsforvaltningen i mange land – også i Norge.

Desentralisering, der sentrale myndigheter formelt avgir makt til lavere politiske eller administrative nivåer, blir ofte sett på som et middel til å håndtere motstridene målsettinger (Sandström et al. 2009). Desentraliseringen er da ment å fremme demokratisk deltakelse og gi innflytelse til grupper som tidligere har vært marginalisert i forhold til sentrale maktorganer, og dessuten bevirke at beslutninger og strategier («policy») tar opp i seg kunnskap og verdier som har en annen opprinnelse enn vitenskapen og forvaltningsapparatet. Dette antas da å kunne medføre at beslutninger blir mer akseptable for flere, og at forvaltningens legitimitet styrkes gjennom forankring på et lavere nivå og nærmere relevante interessegrupper eller «folk flest».

Desentralisering, eller utdelegering av makt, kan gjøres på flere måter, slik vi også kan se av de norske forsøkene innenfor rovdyrforvaltningen. Før vi fikk dagens modell, gjaldt dette forsøk med partssammensatt gaupenemnd og Rådgivende utvalg for rovdyrforvaltningen i fylkene, noe vi kommer tilbake til. Dette er et stort tema i statsvitenskapelig teori, som vi ikke kan bruke mye plass på her. Sandström et al. (2009) har sammenlignet de nordiske modellene for desentralisering av rovviltforvaltningen, og presenterer en typologi med tre grader av desentralisering som alle kan være aktuelle for naturforvaltning.

De-konsentrasjon («deconcentratition», administrativ desentralisering) innebærer overføring av myndighet fra sentrale statlige organer til enheter på lavere nivå, slik som regionale avdelinger. I Norge kunne dette være å overføre mer myndighet fra sentrale naturforvaltnings- og landbruksmyndigheter til Fylkesmannen. På andre områder, der staten er direkte representert på lavere nivå enn fylket, kunne en slik prosess gå enda lenger.

Delegering («deleagtion», politisk desentralisering) finner sted når noe beslutningsmyndighet overføres til lokale eller regionale representative organer. Disse kan være av ulik karakter, og det kan være snakk om politiske organer som allerede eksisterer, eller nye som opprettes for et bestemt formål. De kan velges fra politiske partier eller befolkningen i et område, eller pekes ut som representanter for interesseorganisasjoner. Typisk for slike organer som får *delegert* makt, er at de står ansvarlig overfor enten befolkningen i det området de er valgt fra, eller de deltakende interessegruppene de representerer.

Devolusjon («devolution») er et uttrykk som brukes lite på norsk, men som omfatter enhver form for overføring av myndighet til en eller annen form for hybrid forvaltningsløsning som innebærer et samarbeid eller partnerskap mellom staten, økonomiske aktører og sivilsamfunnet, hvor alle har reell innflytelse. Slike organer står vanligvis ansvarlig overfor både staten og de involverte interessegruppene på regionalt eller lokalt nivå.

Varianter av både «delegering» og «devolusjon» kan ha korporative elementer. Korporative modeller er velkjent fra flere politikkområder i Norden, ikke minst fra arbeidslivet. I følge Sandström et al. (2009) er slike korporative løsninger mer typiske for Sverige og Finland enn for Norge, noe

som kan ha medvirket til at de tre landene har valgt ulike løsninger for desentralisering av rovviltforvaltningen. Dette kommer vi tilbake til.

For vårt formål er det hensiktsmessig å peke på noen hovedstrategier som synes å ha utkrystallisert seg internasjonalt innen naturforvaltningen når det gjelder forflytning av myndighet og/eller forsøk på å øke ulike interessegruppers innflytelse på områder der staten tidligere har hatt en sentralisert myndighet.

Det finnes en stor forskningslitteratur som påviser mangler og konfliktskapende effekter ved sentralisert naturforvaltning (Plummer & Fitzgibbon 2004, Gruber 2010, Selin & Chavez 1995). Felles for mye av denne litteraturen er at den peker på behov for endringer som involverer aktører som ikke er en del av forvaltningsapparatet eller det ordinære, representative politiske systemet (Berkes et al. 2007; Schwilch et al. 2012). I forhold til typologien ovenfor, vil dette da være varianter av «delegering» eller «devolusjon», men slik at de involverer berørte interessegrupper («stakeholders») direkte. Det ser også ut til å være slike ordninger man har forsøkt seg på i flere land, for så vidt i tråd med en mer generell tendens til å framheve «governance» som en nødvendig videreutvikling av «governing» (styring) i statsforvaltningen. «Governance» har aldri fått noen god norsk oversettelse, men handler nettopp om å overskride det representative demokratiets begrensinger og forvaltningsapparats lukkede karakter, for på den måten å styrke folkestyret og gi beslutninger økt legitimitet. Ideen er at representativt demokrati og konvensjonell statsforvaltning har barrierer som hindrer medvirkning, og begrenser innflytelsen som legitime interessegrupper har på politikkområder som er viktige for dem. En ytterligere begrunnelse for et åpnere system er en bredere kunnskapsbase, som også inkluderer kunnskap som har sin opprinnelse utenfor vitenskap og byråkrati.

Vi har, innenfor rammen av vårt oppdrag, ikke mulighet til å slå fast hvor utbredt forskjellige former for desentralisering er i ulike land. Det vi imidlertid kan si, er at forskningslitteraturen om utfordringer på naturforvaltningsfeltet i det store og hele handler om hvordan man kan involvere ulike interessegrupper og «folk flest» i forvaltningen, og gi den et bredere kunnskapsgrunnlag. Målet er å få til en bedre forvaltning som samtidig har en bredest mulig forankring, og dermed også størst mulig legitimitet. Ofte betegnes dette som «collaborative management» eller «co-management», noen ganger oversatt til «samforvaltning» på norsk og svensk. Det er også slike varianter – som involverer representanter for ulike interessegrupper – man har valgt i både Finland og Sverige. Disse ordningene kommer vi tilbake til. Delegering av forvaltningsmyndighet til lavere nivåer i det etablerte politiske systemet, uten å samtidig gå utover dette, er en framgangsmåte som så vidt vi kan se får lite oppmerksomhet i forskningslitteraturen. Vi kjenner heller ikke til andre eksempler enn det norske på at dette er en hovedstrategi i praktisk forvaltning. Vi kan allerede nå konstatere at de norske rovviltnemndene ikke så lett lar seg innpasse i desentraliseringstypologien ovenfor. De står ikke ansvarlig overfor verken befolkningen i områdene de er hentet fra eller overfor interesseorganisasjoner, men overfor staten ved Klima- og miljødepartementet. Derfor er de ikke et eksempel på «delegering» slik dette ble definert ovenfor. Men de er heller ikke et eksempel på «devolusjon», siden de ikke har representanter for verken økonomiske aktører eller organisasjoner. At de ikke «passer inn» er selvsagt ikke viktig i seg selv, men indikerer at de presenterer en form for desentralisering som ikke har vært vanlig nok til at denne typen statsvitenskapelig teori har befattet seg med den.

Et begrep som er nært knyttet til «collaborative management» (samforvaltning), er «adaptive management» (adaptiv forvaltning). Begrepet adaptiv forvaltning dukket opp på 1970-tallet som følge av økte kunnskaper om økosystemenes kompleksitet, som gjorde at man tydeligere så behovet for å håndtere både endringer og usikkerhet (Hallgren & Westberg 2015; Walters 1986). Ideen er at forvaltningsmål, og strategier for å nå dem, hele tiden må evalueres i forhold til ny kunnskap, og da ikke bare kunnskap om de biologiske systemene, men også kunnskap om «sosiale systemer», altså om samfunnet og samfunnsutviklingen. Slik forbedres kunnskapsgrunnlaget kontinuerlig, og det fordrer en tilsvarende korrigering av forvaltningsmål og strategier, altså tilpasning («adaptation») (Hansson 2016, Allen & Gundersson 2011). «Adaptive co-management» («adaptiv samforvaltning») er et begrep som skal tydeliggjøre behovet for å la adaptive

prosesser preges av en nedenfra-og-opp-tilnærming gjennom involvering av lokale aktører («stakeholders») (Hallgren & Westberg 2015). Tanken er at dette ikke bare er rettferdig, men også gir bedre tilgang til ulike typer ressurser og et bredere kunnskapsgrunnlag, og på den måten reduserer konflikter og styrker forvaltningens legitimitet (Hallgren & Westberg 2015, Plummer et al. 2012). Begrepene «deliberation» og «deliberative democracy» er også viktige her (Lundmark et al. 2014). «Deliberation» kan oversettes som overlegninger, samtale eller åpen diskusjon, og anses som et sentralt element i samforvaltningsløsninger med tanke på å nå fram til omforente forståelsesrammer. Dette betyr ikke nødvendigvis omforente konklusjoner, men ideen er at deltakeren skal kunne utvikle en felles referanseramme og forstå hverandres posisjoner.

3.1.1 Legitimitet

Praktisk miljøpolitikk, som for eksempel utøves gjennom naturforvaltningen, er avhengig av at institusjoner som beslutter, implementerer og håndhever politikken, oppfattes som legitime. Legitimitet er tilstede hvis maktrelasjoner aksepteres, det vil si at de som makt utøves overfor, oppfatter dette som rimelig (cf. Pattison 2010). Politisk legitimitet kan beskrives som «troen på at staten har rettmessig autoritet til å utstede pålegg, slik at disse påleggene etterleves ikke bare av frykt for sanksjoner eller av egeninteresse, men fordi de oppfattes som sprunget ut av en *moralsk* autoritet og fordi borgerne mener at de bør adlyde» (Barker 1990, vår oversettelse). Dermed er legitimitet en betingelse for at borgerne skal avgi autoritet til en myndighet, basert på en normativ bedømmelse av relasjonen mellom staten og dem selv som rettmessig. Politisk legitimitet kan betraktes som en egenskap ved forholdet mellom myndigheter og de som er utsatt for myndighetsutøvelse, og dessuten som en dimensjon ved selve myndighetsutøvelsen og de strukturene den hviler på (Barker 1990).

Naturforvaltningens politiske legitimitet forutsetter at både dens substans (dens praktiske konsekvenser) og dens tilblivelse og iverksetting oppfattes som hensiktsmessig, rettferdig og sosialt akseptabel (Peterson 2003). Hvis samfunnsmedlemmene (eller grupper i samfunnet) ikke får ha det de oppfatter som rimelig innflytelse på et område som de mener de har moralsk eierskap til, svekkes forvaltningens politiske legitimitet (Pearce & Littlejohn 1997).

Legitimitet er derfor avhengig av en viss grad av tillit til og identifikasjon med det (demokratiske) politiske systemet, nemlig det Schaprpf (1999) betegnet som *«input legitimacy»*. Altså at systemet som leder fram til beslutninger oppfattes som legitimt, i prinsippet uavhengig av hvilke beslutninger dette er. Imidlertid er legitimitet i virkeligheten også avhengig av borgerne synes de får noe igjen for sin lojalitet, i form av beslutninger som er til deres fordel. Dette kalte Scharpf *«output legitimacy»*: Et gunstig «produkt» gir oppslutning om myndighetene, altså legitimitet. Det betyr at om resultatene («output») betraktes som mangelfulle eller dirkete skadelige på områder som er viktige for folk, og dette vedvarer, så kan det slå tilbake på tilliten til institusjoner og selve det politiske systemet, og altså svekke «input legitimacy». Dette kan gjøre seg gjeldende som en allmenn svekkelse av tilliten til sentrale samfunnsinstitusjoner, eller på et bestemt politikkområde, for eksempel naturforvaltningen.

Forskjellige forsøk på utdelegering av myndighet og/eller etablering av organer som skal trekke interessegrupper inn i forvaltningen på en eller annen måte, er nettopp ment å styrke forvaltningens *legitimitet*.

3.1.2 Nordiske modeller

Som nevnt har både Finland og Sverige implementert modeller som synes å ha ideer om samforvaltning («collaborative management») som et utgangspunkt. Vi skal her gå gjennom disse modellene, og ved hjelp av forskningsbidrag fra begge land skal vi forsøke å indentifisere hovedtrekk ved dem. Vi skal så sammenholde slike «samforvaltningsmodeller» med den norske modellen, og da med støtte i en komparativ studie (Sandström et al. 2009) som sammenligner de norske, svenske og finske bestrebelsene på å desentralisere forvaltningen av store rovdyr (slik disse framsto før de nyeste endringene i Sverige). Vi vil også – i noe varierende grad –

holde den norske modellen opp mot andre modeller når vi presenterer våre egne funn i denne evalueringsstudien.

Vi skal også trekke på norske erfaringer med samforvaltning av store rovdyr (de nå avviklede gaupe- og jervenemndene og fylkesvise Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen). Vi har vurdert å trekke inn erfaringene fra villreinforvaltning og ulike former for privat viltforvaltning (f.eks. av andre hjortedyr). Vi har imidlertid kommet til at både artene som skal forvaltes, modellene for samvirke i forvaltningen, og ikke minst de nasjonale rammene, er så forskjellige fra det som gjelder rovviltforvaltningen at dette ikke ville tilføre denne evalueringen noe vesentlig. Det ville også trekke ressurser vekk fra det som er denne evaluerings hovedtema, nemlig hvordan den nåværende regionale forvaltningen fungerer i forhold til sine målsetninger.

3.1.3 Andre europeiske land

Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, er det ingen andre land i Europa som har forsøkt desentralisering på linje med den norske og svenske. Flere europeiske land har en føderal struktur (Tyskland, Østerrike, Sveits, Spania), og der er mye av naturforvaltningen i utgangspunktet delstatenes ansvar. Dette vil da også omfatte viktige aspekter av rovviltforvaltningen (rett nok noe varierende fra land til land). Dette kan imidlertid ikke oppfattes som desentralisering i vår forstand av ordet. Utdelegering av forvaltningsansvar til ulike typer regionale organer synes å være begrenset til administrasjon av erstatningsordninger og andre ordninger fastlagt sentralt. I land med jakt på store rovdyr kan dette også omfatte administrasjon av jakten (men ikke beslutninger om kvoter etc.). Regionale forsøk på konfliktreduksjon gjennom møter, workshops, «roundtables», etc., har forekommet mange steder, men dette har lite med myndighetsutøvelse å gjøre – på annen måte enn at regionale og nasjonale myndigheter kan være representert på slike møter.
Derimot har vi forstått det dithen at noen land der delstatene i utgangspunktet har myndighet over rovviltforvaltningen, forsøker å sentralisere forvaltningsbeslutninger til det nasjonale nivået. En grunn til dette er behovet for å forvalte bestander på tvers av landegrenser. Det er ikke bare Norge og Sverige som deler bestander, dette er situasjonen i hele Europa. Innen EU er det selvsagt en særlig utfordring å tilpasse nasjonale forvaltningsregimer til kommisjonens krav hvis delstater har stor råderett over forvaltningen.

3.1.4 Sverige

Sverige innførte i 2010 en ordning med såkalte «viltförvaltningsdelegationer» under länsstyrelsen i hvert län (statlig myndighet tilsvarende fylkesmannen). De er underlagt länsstyrelsen og har en rådgivende funksjon når det gjelder sentrale temaer i rovviltpolitikken, men de har også myndighet på viktige områder i viltforvaltningen generelt. For det meste gjelder imidlertid dette å utarbeide overordnede retningslinjer på områder der de nasjonal føringene gir rom for det. De skal utarbeide retningslinjer for viltforvaltningen i länet, og da med tanke på hjortevilt, villsvin og store rovdyr. Dette inkluderer retningslinjer for jakt og skadefelling av store rovdyr, samt retningslinjer for erstatninger og forebyggende tiltak. De skal også gi råd til länsstyrelsen og Naturvårdsverket om bestandsmål og andre forhold vedrørende store rovdyr i länet. Beslutninger når det gjelder dette, er imidlertid Naturvårdsverkets og länsstyrelsens ansvar. I 2013 ble mer myndighet på dette området desentralisert fra Naturvårdsverket, men da til länsstyrelsene (i län med bestander av store rovdyr) som regional statlig myndighet og ikke til viltforvaltningsdelegasjoenene. Delegasjonene har et bredere ansvarsområde enn de norske nemndene, ved at de har ansvar for hjortevilt og villsvin. Når det gjelder rovdyr, har de mer innskrenket myndighet. De har f.eks. ingen myndighet over jaktkvoter og skadefelling.

Viltforvaltningsdelegasjonene består, som de norske nemndene, av politikere som pekes ut av landstinget (folkevalgt organ på länsnivå) og oppnevnes av länsstyrelsen. Disse er fem i hver delegasjon. I tillegg skal det være med en representant for hver av de følgende grupperinger: Jaktinteresser, skogbruk, friluftsliv, grunneiere, naturvern, politi og reiseliv. For øvrig skal det i de län der det er aktuelt, være med representanter for reindrift, Sametinget, kystfiske og beiten-

æring (fäbodbruk). Disse kommer da i tillegg til de øvrige. Det kan variere noe hvilke organisasjoner som representerer de ulike interessene fra län til län, men hvilke interessegrupper og etater som skal være representert, står tydelig i forskriften[1]. Leder for delegasjonen er landshövdingen (tilsvarende fylkesmannen), som altså selv deltar på delegasjonens møter, og til og med har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Ansatte i länsstyrelsen fungerer som sekretariat, og forbereder saker for delegasjonene.

Viltforvaltningsdelegasjonene avløste et system med rådgivende organer kalt «regionala rovdjursgrupper», som også var sammensatt av representanter for ulike interessegrupper. I flere publikasjoner om svensk (og finsk) rovdyrforvaltning pekes det på at begge land har sterke korporative tradisjoner, det vil si at organisasjoner og markedsaktører har hatt sentrale roller på ulike samfunnsområder, sammen med staten selv (f.eks. Lundmark & Matti 2015, Sandström et al. 2009). At interessegrupper, representanter for staten (politiet og länsstyrelsen) og politikere deltar i samme (statlige) organ, kan derfor sies å være i tråd med svenske (og finske) forvaltningstradisjoner.

Sverige er dessuten delt inn i tre forvaltningsområder for store rovdyr: Norra, mellersta og södra. Disse har hvert sitt «samvärkansråd» bestående av representanter for länsstyrelsene, og for Sametinget i de to områdene med reindrift. På nasjonalt nivå finnes det «nationella rovdjursrådet», et organ som gir råd til Naturvårdsverket og består av en rekke representanter for ulike interessegrupper. Rådet er en direkte parallell til det norske Kontaktutvalget for rovviltforvaltning.

3.1.5 Finland

Da Finland ble medlem av EU måtte Habitatdirektivet implementeres, og dette har preget utviklingen i finsk rovviltforvaltning i betydelig grad. Dette gjelder særlig ulven. EU-kommisjonen var ikke fornøyd med den finske ulvebestandens utvikling, og åpnet sak mot Finland første gang i 2001. I Finland er det jaktlovgivningen som regulerer forvaltningen av rovdyr, og på dette tidspunktet var jakt på ulv (som annet vilt) styrt av de såkalte viltregionene innenfor nasjonalt fastsatte rammer. Som en respons på EUs krav til sterkere vern, har Finland gradvis sentralisert forvaltningen av ulv, slik at denne nå utøves nasjonalt av Finlands Viltcentral. Parallelt har man skjerpet straffelovgivningen for å få bukt med ulovlig jakt, som har vært ansett som et stort problem. De andre rovdyrene forvaltes nå regionalt, men da av de regionale avdelingene til Finlands Viltcentral, og med maksimale jaktkvoter fastsatt av Jord- og skogbruksdepartmentet (som i Finland har ansvaret for alle jaktbare viltarter). Dette er altså en form for «administrativ desentralisering», slik vi beskrev ovenfor. I de samiske reindriftsområdene i nord er det ingen begrensinger i jakt på gaupe, som ikke er ønsket der. Det kan gis skadefellingstillatelser for jerv i reindriftsområdene, og det kan gis jaktkvoter og skadefelling på bjørn og ulv. Jakt på bjørn, gaupe og ulv foregår for øvrig også i resten av Finland, innenfor et kvotesystem fastsatt av departementet og viltcentralen. Dette gjør at Finland stadig er EU-kommisjonens søkelys, men man forsøker å balansere hensynet til lokale interesser i det rurale Finland mot EUs vernekrav.

Rådgivende utvalg for viltforvaltningen har en annen historie i Finland enn i Sverige, der slike ble etabler etter initiativ fra sentralt hold. Flere av Finlands *viltråd* ble dannet på 90-tallet som lokale initiativ, innrettet på å løse lokale problemer. Siden har de fått anerkjennelse fra sentrale myndigheter, og i 2011 ble et system med regionale viltråd lovfestet. Disse erstattet styrene i de 15 viltregionene. Styrene hadde reell makt over jakt og viltforvaltning, men besto av jegere og grunneiere, uten andre interesser involvert. De nye viltrådene er kun rådgivende, både overfor de regionale avdelingene av Finlands Viltcentral og sentrale myndigheter. De skal imidlertid befatte seg med alt vilt, ikke bare rovdyr. Retningslinjene for disse rådene gjør at de fortsatt domineres av jegere (seks av ti medlemmer), slik at f.eks. naturverninteressene er sterkt underrepresentert. De må likevel betraktes som en form for samforvaltningsorganer. Det er ikke uvanlig at slike har en rådgivende status. Hensikten er uansett å bidra til konfliktreduksjon gjennom dialog og ikke minst lokal forankring.

[1] Förordning (2009:1474) om vilförvaltningsdelegationer, Miljø- og energidepartementet.

3.1.6 Forskningsresultater om svensk og finsk (og norsk) modell

I Sverige har den nye modellen (dvs. viltforvaltningsdelegasjonene) blitt studert i flere forskningsprosjekter. Vi har i dette evalueringsprosjektet hatt et samarbeid med forskere fra Umeå universitet og Göteborgs universitet, som holder på med den hittil største studien, og som også skal sammenligne det svenske systemet med det finske og norske, og med systemet i Michigan i USA. Dessverre foreligger det ennå ikke resultater fra dette prosjektet som vi kan trekke på her. Vi er derfor henvist til resultater fra mer avgrensede studier, men disse er interessante nok.

I Finland har det så vidt vi har kunnet bringe på det rene ikke vært gjort mange studier av selve organiseringen av rovviltforvaltningen, selv om det heller ikke der er noen mangel på samfunnsvitenskapelige studier av konfliktene, særlig rundt ulven. I noen publikasjoner omtales aspekter ved forvaltningsmodellen som del av et bakteppe for konfliktstudiene.

Både svensk og finsk forskning har identifisert aspekter ved de respektive lands systemer som også belyser mer generelle utfordringer med denne typen samforvaltning, altså organer som er satt sammen (delvis) av representanter for ulike interessegrupper og organisasjoner.

Som nevnt foreligger også en komparativ studie av alle tre nordiske land (Sandström et al 2009), som vi også vil drøfte her. Det har selvsagt skjedd en utvikling i alle landene siden 2009, særlig i Sverige som endret sin modell i 2010. Det er likevel ingen tvil om at Sandström og kolleger fra Norge og Finland gjorde observasjoner som er relevante i dag.

Hensikten med det svenske systemet har vært å øke forvaltningens legitimitet (både systemet og beslutningene), gjennom å legge til rette for såkalte «deliberative» prosesser, det vil si samtaler og læring på tvers av interessene til de enkelte medlemmer i viltforvaltningsdelegasjonene. Det samme er begrunnelsen for å etablere viltråd i Finland, selv om disse er mer på siden av det vi kan kalle det beslutningsdyktige forvaltningsapparatet. Det ideelle målet er å utvikle forståelsesrammer som i størst mulig grad kan deles, og respekt og innsikt i andre aktørers perspektiver. Dette håper man kan resultere ikke bare i konsensus rundt løsninger, men også i endringer av de enkelte deltakernes oppfatninger. Imidlertid er det en del barrierer som kan hindre at dette skjer. Som påpekt ovenfor, er det flere som har forstått det svenske og finske systemet som drevet fram ikke bare av moderne ideer om å løse legitimitetsproblemer gjennom «collaboration», men også av korporative tradisjoner i landenes statsforvaltning.

De svenske viltforvaltningsdelegasjonene er, på tross av sin sammensetning, å betrakte som en del av länsstyrelsens apparat («et organ inom länsstyreslen för samvärkan i frågor som rör viltförvaltningen i länet»[2]). Lundmark og Matti (2014) har fulgt noen delegasjoner, og observerte at representanter for länsstyrelsen understreket dette i sine instrukser til medlemmene. Medlemmene hadde imidlertid vondt for å akseptere at de bare var en del av statens styringssystem og ikke hadde noen politisk rolle.

von Essen og Hansen (2016) observerte at møtene i delegasjonene ofte er svært resultatorientert og at man har dårlig tid på å komme fram til vedtak, så det er liten anledning til egentlig «deliberation», som skulle være noe av poenget. Å fortsette diskusjoner etter at vedtak var fattet, ble oppfattet som hensiktsløst og tidsødende. Dette er en faktor som ifølge Hallgren og Westberg (2015) bidrar til en situasjon de betegner som «discursive closure». Det betyr at ulike grunnleggende perspektiver som deltakerne kan ha, og som kan stå i motstrid både til hverandre og til det offisielle mandatet og rammene rundt møtet, ikke kommer til uttrykk. Man tvinges til å operere innenfor en bestemt forståelsesramme, som er den som er definert av staten gjennom oppdraget til delegasjonene, og gjennom logikk og rammer i hele den statlige naturforvaltningen.

Det kan bli en betydelig maktskjevhet innad i delegasjonene: Noen delegater har langt høyere kompetanse på feltet enn andre, særlig når det gjelder formelle rammer og etablerte praksiser.

[2] Förordning (2009:1474) om vilförvaltningsdelegationer, Miljø- og energidepartementet.

Dette gjør det vanskelig for kritiske røster å slippe til, og det skaper betydelig usikkerhet blant mindre erfarne delegater – ofte representanter for interesser som ikke har en lang historie med samvirke med forvaltningen. I praksis betyr dette ofte verneinteressene (von Essen & Hanssen 2015).

Det er skjevhet innad i gruppene når det gjelder hvordan ulike interesser *de facto* er representert. I län med rovviltbestander og -konflikter er det også en utbredt og rotfestet jaktkultur. I delegasjonene i slike län er ofte et flertall av medlemmene jegere (også de som er politikere og f.eks. skogbrukere), selv om jegerorganisasjonene bare har en delegat. Naturverninteressene utgjør systematisk et mindretall i slike delegasjoner. Det dannes fort nettverk innad i delegasjonene, og nettverkene som involverer jegere, grunneiere og næringsutøvere (enten de formelt er i delegasjonen som representanter for interessegrupper eller som politikere) er regelmessig større og enn de som involvere verneinteressene, som ofte bare inkluderer naturvern og friluftsliv. Reiselivsinterssene og politiet har oftest svakere koblinger til begge nettverk (Lundmark & Matti 2015).

Delegatene er bundet av organisasjonene (eller institusjonene) de representerer. von Essen & Hanssen hevder at hele stakeholder-logikken (interessegruppe-logikken), som forutsetter at delegatene representere *interesser*, til og med organisasjoner med vedtatte målsetninger og arbeidsprogram, bidrar til å sementere konflikter heller enn å løse dem. En strategisk rasjonalitet med sikte på å fremme bestemte, ganske fastlåste mål, forhindrer åpne overlegninger («deliberation»). Og selv om delegatene selv hadde et aldri så åpent sinn, og endret sine oppfatninger slik teoriene om deliberativt demokrati (von essen & Hanssen 2016) forutsetter, ville ikke deres organisasjoner (og den bredere interessegruppa de er ment å representere) godta annet enn helt bagatellmessige korrigeringer i forhold det mandat de mener at delegaten har (von Essen & Hanssen 2016).

Pågående forskning indikerer imidlertid at viltforvaltningsdelegasjoner i län uten de mest voldsomme rovdyrkonfliktene fungerer bedre enn delegasjoner i län med vedvarende høyt konfliktnivå, blant annet på den måten at delegater som representerer naturvern og friluftsliv mener at de har en viktig rolle gjennom å kontinuerlig holde opp et naturvernperspektiv slik at det ikke er mulig å se bort fra det (Prutzer pers.medd.).

Det er grunn til å tro at disse forskningsresultatene kan ha relevans for forvaltningsmodeller med de samme elementer som den svenske. Dette gjelder i høy grad den finske, der man savner beslutningsmyndighet, men der viltrådene er satt sammen av ulike grupper (om enn med en sterk overvekt av jegere). Som vi har redegjort for, har de finske viltrådene ingen beslutningsmyndighet, men hensikten med dem er uansett å berede grunnen for en mer omforent forståelse av rovviltproblematikken som man håper skal gjøre det mulig å fatte beslutninger som både tilfredsstiller EU og nasjonale målsettinger, og gir forvaltningen økt legitimitet.

Vi vil imidlertid peke på at også den norske modellen vi har i dag, vil ha mange trekk som ligner de som har vært i fokus i de svenske studiene, og da gjennom nemndsmedlemmenes partitilhørighet, deres tidligere engasjement i rovviltpolitikken og ikke minst deres identifikasjon med bestemte interessegrupper. Dette kommer vi tilbake til i gjennomgangen av våre egne data.

Vi merker oss også at den finske forskningen på rovviltkonflikter i praksis er forskning på ulvekonfliktene. Det samme kan man, som vi vet, i stor grad si om den norske og svenske. Det skyldes selvsagt at det generelle konfliktnivået rundt ulven er høyere enn for de andre artene i alle tre land.

Finsk samfunnsforskning på ulveforvaltning og konflikter har tatt for seg andre aspekter ved feltet enn viltrådenes rolle. I likhet med den norske samfunnsforskningen, har man i Finland studert maktforhold mellom ulike samfunnsgrupper, forvaltningens mangel på legitimitet, urban-rurale relasjoner, ulovlig jakt (som politisk motstand), osv. (se f.eks. Borgström 2012, Hiedanpää 2013, Pohja-Mykrä 2016). Organiseringen av forvaltningen trekkes inn som et bakteppe som nærmest

a priori betraktes som konfliktdrivende, men uten at forvaltningsmodellen studeres i detalj. De finske forskerne beskriver den som mer og mer sentralisert, og de anser dette som en vesentlig mer betydningsfull faktor enn eksistensen av viltråd (med skjev partssammensetning). Mangel på tillit, dårlig kommunikasjon og ujevne maktforhold er viktige stikkord i flere forskningsarbeider – som også stort sett betegner de viltrådene som lite viktige. Det gjøres ut fra en generell bedømmelse av konfliktnivået som høyt, og da tilsynelatende upåvirket av slike forsøk på tillitsbygging som viltrådene representerer. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, finnes det ingen studier av selve viltrådenes virksomhet i dag. Pellikka og Sandström (2011) har studert de frivillige initiativene som i noen regioner gikk forut for den standardiserte løsningen man har nå. De fant at deltakerne i slike lokalt initierte samarbeidsorganer var ganske fornøyd med både den innflytelse de kunne ha og med hvordan selve gruppa fungerte. Pelikka og Sandström knytter imidlertid dette nettopp til disse gruppenes «selvstyrte» karakter, og deres fokus på lokale praktiske løsninger. Forfatterne skriver at de er usikre på hvordan dette vil fungere i et framtidig mer standardisert og lovpålagt system.

Borgström (2012) tok for seg den finske ulveforvaltningens legitimitet i perioden etter at Finland ble EU-medlem, med fokus på endringer i lovgivningen. Denne har lagt grunnlaget for den sentralisering av forvaltningen som vi tidligere har beskrevet, og for en intensivering av forsøkene på å komme ulovlig jakt til livs. I den perioden Borgström studerte, økte imidlertid den ulovlige jakten i en slik grad at den finske ulvebestanden ble sterkt redusert. Etableringen av viltråd syntes ikke å ha hatt noen innvirkning på dette.

Her kan det imidlertid tilføyes at den finske ulvebestanden har tatt seg opp igjen i det siste, altså etter Borgströms studie (Jord- och skogbruksministeriet 2016), uten at noen har kunnet peke på konkrete årsaker, så vidt vi vet. Spekulasjoner har imidlertid gått ut på at domfellelse av folk som har drevet med ulovlig jakt (med minst like stort mediefokus som den norske saken fra Hedmark i 2015 og 2016) kan ha hatt en avskrekkende virkning. Det finnes ikke forskningsmessig belegg for denne konklusjonen, men vi snakker her om en økning av ulvebestanden fra ca. 150 i 2014 (etter antatt omfattende ulovlig jakt) til ca. 240 i 2015 (Jord- och skogbruksministeriet 2016)[3].

Det er imidlertid lite som tyder på at økningen i den finske ulvebestanden avspeiler en generelt forbedret tillit til den finske ulveforvaltningen. Med litt ulike inntak til problemstillingen, beskriver f.eks. både Hiedanpä (2013) og Pohja-Mykrä (2016) et forvaltningsregime i dyp krise. Enten nevnes ikke vitrådene eller de synes å bli avskrevet som nokså irrelevante. Disse forfatterne, inkludert Borgström, argumenterer for en sterkere lokal forankring for å avhjelpe den finske ulveforvaltningens legitimtetsutfordringer – men uten å gi alt for konkrete anvisninger for hvordan dette bør gjøres.

3.1.7 Sammenligning av nordiske modeller

Mens Sverige og Finland har valgt varianter av samforvaltning («collaborative manangement»), har Norge valgt desentralisering uten å involvere aktører utenfor det representative politiske systemet. Også det norske systemet representerer imidlertid et avvik fra en sentral logikk i et representativt demokrati; nemlig at politiske organer og deres medlemmer står ansvarlig overfor den basen de utspringer fra, f.eks. folkevalgte organer som fylkestinget. Det gjør rovviltnemndene ikke, og som vi skal se senere i rapporten, er dette et forhold som skaper en del utfordringer i det norske systemet.

Her skal vi se litt på en studie som ble publisert i 2009, basert på casestudier i Norge, Sverige og Finland (Sandström et al. 2009). Som nevnt har både det finske og – særlig – det svenske systemet siden blitt endret, og de norske nemndene hadde fungert relativt kort tid da studien ble gjennomført. Imidlertid peker Sandström og hennes norske og finske kolleger på noen viktige sider av ikke minst det norske systemet, som vi mener er viktige å få fram her.

[3] En anekdotisk observasjon (og litt på siden her) er at antallet ynglinger i Norge også økte drastisk etter den høyprofilerte politiaksjonen i Hedmark i 2014, med påfølgende rettsaker og domfellelse.

Sandström og kolleger sammenligner det tre landenes systemer på tre felt: Forvaltningsorganenes sammensetning, deres myndighet, og hvem de står ansvarlig overfor. Hva slags aktører som inngår i de ulike organene i dag har vi allerede gått gjennom. I 2009 lignet de svenske «rovdyrgruppene» på de finske viltrådene og på de norske Rådgivende utvalg for rovdyrforvaltningen (RUR) slik disse var fram til 2005 (mer om RUR senere).

Vi vil her se nærmere på de to andre sammenligningspunktene, nemlig myndighet og hvem organene står ansvarlig overfor (deres «accountability», et dekkende uttrykk som savnes på norsk).

Sandström og kolleger peker på at de tre landenes desentraliserte systemer har viktige fellestrekk, på tross av deres ulike organisering. Alle tre lands sentrale myndigheter har gitt de regionale organene begrenset myndighet. De styres i høy grad av sentrale beslutninger, og har ingen eller svært begrenset mulighet til å forme rovviltforvaltningen i sine regioner. Det gjelder også det norske systemet, der det – til tross for at nemdene er satt sammen av regionale politikere – er lagt ganske trange rammer for hva nemndene kan gjøre. Det er noe vi kommer grundig tilbake til senere i denne rapporten – og da også hvordan noen nemder utfordrer disse rammene.

Et prinsipielt spørsmål som Sandström et al. (2009) diskuterer grundig, er på hvilken måte de regionale organene står formelt ansvarlig «nedover». Altså i hvilken grad de kan betraktes som komponenter i et demokratisk system med regional basis. Forskerne konkluderte med at slik «downward accountability» ikke fantes i noe nordisk land, heller ikke i Norge. De skriver (vår oversettelse fra engelsk): «På dette stadiet synes den norske representative modellen å ha styrket sentrale myndigheters rolle i stedet for å øke den regionale makten, fordi medlemmene i nemndene er oppnevnt av departementet for å implementere nasjonal og til og med internasjonal policy. Derfor skal de være lojale overfor sentrale myndigheter, og har bare en diffus og uformell fornemmelse av å stå til ansvar overfor regionens innbyggere. Dette reduserer sannsynligvis sannsynligheten for at de skal kunne håndtere eller løse konflikter mellom økologiske og sosioøkonomiske målsetninger.» (Sandström et al. 2009:47).

Pågående svensk forskning, der vi bare har foreløpige rapporter å støtte oss til (Hansson 2016), indikerer at konklusjonene som Sandström og kolleger trakk i 2009, fortsatt er gyldige, også for den nye varianten av den svenske modellen (viltforvaltningsdelegasjoner med en viss beslutningsmyndighet).

3.1.8 Østlandsforsknings evaluering av gaupe- og jervenemnder og av Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen

Østlandsforskning (ØF) evaluerte i 1999-2001 forsøk med regional forvaltning (Guldvik & Arnesen 2001), nemlig regionale jerve- og gaupenemnder og Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen (RUR). Disse nemndene og utvalgene hadde ulike oppgaver, og var satt sammen på ulike måter. I ØFs rapport heter det (s. 9): «Tre av nemndene, jervenemnda i Sør-Norge og i Nord-Norge/Nord-Trøndelag (hver med 7 medlemmer) og gaupenemnda i Nord-Trøndelag/Fosen (med 5 medlemmer), ble sammensatt på allmennpolitisk grunnlag. Fylkeskommunene fant fram til berørte kommuner som så foretok valg av medlemmer til nemndene på fritt grunnlag. Gaupenemnda i Hedmark (med 5 medlemmer) ble et partssammensatt organ med medlemmer fra landbrukets næringsorganisasjoner,verneinteresser og et medlem fra fylkeskommunen. Hedmark fylkeskommune utpekte medlemmene.» Og videre: «Rådgivende utvalg for rovviltforvaltning var etablert i 14 av landets fylker. Utvalgene har beslutningsmyndighet i fordeling av midler til forebyggende tiltak, for øvrig har de rådgivende funksjon overfor fylkesmannen.» I den formen de hadde da de var evaluert, var nemndene og utvalgene et produkt av den forrige stortingsmeldinga om rovviltpolitikken, fra 1997, der det ble pekt på behovet for desentralisering (av de samme grunner som man har pekt på i andre land, jfr. ovenfor). Vi går ikke i detalj om dette her (vi henviser til Østlandsforsknings rapport), men skal knytte noen kommentarer til rapportens

konklusjoner og til vurderingen av erfaringene som ble gjort av departementet i St.meld. 15 2003-04 «Rovvilt i norsk natur», som la premissene for den modellen vi har i dag.

Jervenemndene og gaupenemnda for Midt-Norge besto av politikere fra de aktuelle regionene, selv om de ikke var hentet fra fylkestinget som i dag. Begrunnelsen for å velge politikere var, den gang som nå, at man ville ha folk i nemndene som kunne ivareta «allmennpolitiske hensyn» og ikke bli låst fast i en stillingskrig i nemnda. Men dette var en forsøksordning, og det ble valgt en annen modell for gaupenemnda i Hedmark, som til å begynne med var partssammensatt. Det vil si at den hadde representanter for ulike interesseorganisasjoner samt fra fylkeskommunen, og på den måten var et ekte forsøk på «samforvaltning». De rådgivende utvalgene, som fantes i fylker der rovviltproblematikken var aktuell, var alle partssammensatt, med representanter for ulike interesser ved siden av representanter for kommunesektoren, fylkeskommunen og den statlige forvaltningen. Sammensetningen varierte fra fylke til fylke. Også dette var i tråd med tankegangen som ligger bak «adaptive co-mangement», der de organene som etableres ofte mangler egentlig beslutningsmyndighet, slik som i Finland. Som vi har vært inne på, er den underliggende ideen at samtaler («deliberation») og gjensidig læring kan føre til konfliktreduksjon uansett, gjennom utvikling av omforente forståelsesrammer. Dette vil da igjen, har man antatt, legge grunnlaget for at beslutninger som både er mer velinformerte og legitime kan tas av de som har myndighet til å fatte dem.

Den partssammensatte gaupenemnda i Hedmark ble imidlertid hjemsøkt av alvorlige konflikter, med det resultat at representantene for både verne- og næringsinteressene trakk seg. Når det gjelder RUR, er bildet mer variert. Østlandsforskning studerte utvalgene i Hedmark, Oppland og Nordland, som var ganske ulike. Både nemnda i Nordland og – særlig – i Oppland var imidlertid dominert av næringsinteresser, noe de to fylkesmennene synes å ha lagt opp til på en målrettet måte. I Nordland unnlot Naturvernforbundet ofte å møte, representanten for Våre Rovdyr trakk seg (FVR trakk seg fra alle RUR), og i Oppland ville Fylkesmannen ikke ha med verken NJFF eller Naturvernforbundets før Direktoratet for naturforvaltning poengterte at de representerte legitime interesser. I Hedmark ble RUR, i likhet med gaupenemnda, en arena for fastlåste konflikter som gjorde at naturvernrepresentantene trakk seg også her (FVR trakk seg som nevnt fra alle RUR, og men også Naturvernforbundet trakk seg i Hedmark). Det var også frustrasjon blant næringsrepresentantene fordi de ikke synes at utvalgets råd ble tatt til følge i forvaltningen.

Sett i ettertid virker disse forsøkene lite planmessige og den partssammensatte varianten av gaupenemnd med beslutningsmyndighet må ha vært dømt til å mislykkes under de rammebetingelser den hadde. ØF konkluderte med at nemnder med beslutningsmyndighet i rovviltforvaltningen bør være politisk oppnevnt for å kunne ivareta allmennpolitiske hensyn. Dette kan være en rimelig konklusjon, men vi vil likevel peke på et par momenter: ØF baserer denne konklusjonen blant annet på at de politisk oppnevnte nemdene var mer effektive, og at de syntes å bidra til konfliktreduksjon. Til dette er å si at nemndene var svært preget av nærhet til næringene, og at ØFs mål på konflikt primært var uenighet mellom nemnda og sekretariatet (Fylkesmannens miljøvernavdeling). ØF problematiserte ikke de politiske nemdenes sammensetning, og synes å ha sluttet seg til en forestilling om at miljøvernavdelingene representerte et slags verneparadigme, slik at tiltagende samsvar mellom sekretariat og nemnd er et reelt uttrykk for konfliktreduksjon. ØF ga i sin rapport også uttrykk for et syn på rovviltkonfliktene som vi må betegne som konvensjonelt, nemlig at de utspiller seg mellom verneinteressene og staten (og folk i urbane strøk) på den ene siden og beitenæringene (og bygdefolk) på den andre. I 2001 hadde den samfunnsvitenskapelige forskningen på rovviltkonfliktene kommet kortere enn i dag, så det er forståelig at en evalueringsrapport med begrenset mandat ikke gikk mer i dybden. Vi kan imidlertid nå slå fast at konfliktene er vesentlig mer komplekse. Dette har kommet tydelig fram både i norsk og internasjonal forskning (Sjölander-Lindqvist 2007; Skogenet al. 2013).

Det er egentlig ikke mulig å slå fast om gaupe- og jervenemndene fungerte konfliktdempende eller ikke, om en tar høyde for at konfliktene er mer mangefasettert enn det som fanges opp i relasjonen mellom statlige miljøbyråkrater og «de facto» talspersoner for beitenæringene. ØFs observasjon av tilnærming er imidlertid viktig nok, og vi kan foregripe egne funn ved å si at det

gode forholdet mellom nemndene og deres sekretariater i høy grad er videreutviklet i dagens system.

Selv om vi hevder at det neppe var grunnlag for å si at de politiske nemndene fungerte konfliktdempende i det større bildet, gir ØFs rapport heller ikke grunnlag for å *fraråde* politisk oppnevning og gå innfor partsrepresentasjon. Som vi diskuterte ovenfor, har nordiske erfaringer bekreftet at det er mange utfordringer knyttet til en slik sammensetning, og i Norden er det ingen erfaring med partssammensatte organer med en beslutningsmyndighet på linje med de norske nemndene. Vi kommer tilbake til temaet mot slutten av rapporten.

Når det gjelder de partssammensatte RURene, konkluderte ØF med at disse burde videreføres med en klarere rolle, nemlig som rådgivende organ. Man kan anta at overdrevne forventninger og uklarheter rundt RURenes rolle, både i forhold til den ordinære forvaltningen, det nasjonale politiske nivået og gaupe- og jervenemndene, bidro til avskallinger og andre problemer i utvalgene.

3.1.9 Stortingsmelding nr. 15 2003-04 «Rovvilt i norsk natur»

I St.meld. 14 2003-04 «Rovvilt i norsk natur» viser departementet til ØFs evaluering. Som kjent gikk Miljøverndepartementet i meldinga inn for å innføre dagens system med politisk oppnevnte nemder som man mente kunne ivareta allmennpolitiske hensyn. Erfaringene med den partssammensatte gaupenemnda i Hedmark var trolig medvirkende til en sik konklusjon, både basert ØFs evaluering og departementets egne observasjoner. Vi kjenner ikke til om man også hadde andre grunner til å ende på en slik konklusjon.

I meldinga gikk man inn for å legge ned RURene, uten egentlig å begrunne dette på annen måte enn at man foretrakk andre former for involvering (deltakelse i bestandsovervåking, informasjonsprosjekter, etc.), og at politisk oppnevnte nemnder ville kunne ivareta nødvendige helhetsvurderinger. I meldinga vises det ikke til internasjonal forskning eller erfaringer med «co-management» eller lignende. Vi må gå ut fra at departementet la vekt på ØFs rapport som viste ganske store problemer, og sikkert også egne observasjoner over år. Vi mener likevel det er viktig å peke på at ØF anbefalte å videreføre RUR, med noen endringer. ØF framholdt at konflikt ikke alltid er negativt, men tvert imot kan representere en viktig dynamikk, og at det er viktig – for beslutningstakere – å få fram et godt helhetsbilde av de posisjoner som finnes på feltet. Dette er et synspunkt vi prinsipielt slutter oss til, uten dermed å trekke noen konklusjon her om hvordan dette best kan ivaretas.

3.2 Formål og Metode

Som vi har beskrevet innledningsvis har rovviltforvaltningen i Norge en todelt målsetting, som er hjemlet i Rov viltforskriftens §1, *formålsparagrafen*. Der heter det: «Formålet med denne forskrift er å sikre en bærekraftig forvaltning av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Innenfor en slik ramme skal forvaltningen også ivareta hensyn til næringsutøvelse og andre samfunnsinteresser. Forvaltningen skal være differensiert slik at hensynet til ulike interesser vektlegges forskjellig i ulike områder og for de ulike rovviltarter.» I Rovviltforliket heter det: «Forlikspartene viser til den todelte målsettingen etter rovviltforliket fra 2004, og at utfordringen ligger i å ivareta begge deler uten at konfliktene mellom dem blir større enn nødvendig.» Sett i sammenheng er det nærliggende å tolke dette som et mandat som ganske generelt går ut på å holde konfliktene på lavest mulig nivå. Konflikten mot næringene trekkes særskilt fram, men det vektlegges i tillegg at nemndene skal ta hensyn til andre samfunnsinteresser.

For den samfunnsvitenskapelige delen av evalueringen er det særlig dette, nemndenes konfliktdempende virksomhet og funksjon, som er tema.

Utgangspunktet for denne delen av evalueringen er altså målet om redusert konflikt. Å evaluere ut fra måloppnåelse forbindes ofte med såkalt effektevaluering. Da spør man om tiltaket som skal evalueres har hatt den effekten man ønsket. Med andre ord er det et spørsmål om kausalitet, eller årsak og virkning. Et minstekrav til en slik undersøkelse er at man må være sikker på at årsaken kommer før virkningen, og man må kunne isolere årsaksfaktorer man er interessert i (for eksempel opprettelsen av regionale rovviltnemnder) fra andre faktorer som kan ha påvirket utfallet. Det innebærer som et minimum at man må undersøke tilstanden før et tiltak iverksettes. For oss har det vært umulig. Vi mottok oppdraget først etter at nemndene hadde vært operative i ti år.

Det er imidlertid ikke sikkert at en effektevaluering hadde vært beste framgangsmåte i noe fall. Det vi står overfor er ikke et fenomen som virker lovmessig og mekanistisk. Nemndene består av politikere som trer inne i roller, som rett nok er knyttet til et ganske klart avgrenset ansvar, men som de også tolker og realiserer på ganske ulike måter. En fruktbar tilnærming kan være å endre fokus fra effekter til prosesser. Dette kalles ofte *prosessevaluering* (Vislie 1987). Målet for en prosessevaluering er å forstå «de ulike verdier, interesser og mål som ligger til grunn hos de enkelte aktører» (Isachsen m.fl. 1999:26). Det dreier seg med andre ord om å sette seg inn i menneskers og gruppers meninger og handlinger på deres egne premisser (Almås 1990). Framgangsmåten innebærer at det legges større vekt på prosessene som foregår i og rundt det som evalueres, i vårt tilfelle den regionale rovviltforvaltningen. Mange ulike aktører søker innflytelse over rovviltforvaltningen. Vår strategi har vært å studere hvordan ulike praktikere på «rovviltfeltet» samhandler, samarbeider og strides. Vi har intervjuet flere titalls informanter, og slik har vi også kunnet finne fram til faktorer som hemmer eller fremmer måloppnåelse.

Ideelt foregår også en prosessevaluering over tid, samtidig med at tiltaket som skal evalueres gjennomføres. Heller ikke det har vi hatt mulighet til her. I stedet har vi lagt opp til å lese og analysere saksframlegg og protokoller fra nemndenes historie, men det viktigste datatilfanget er intervjuer med et bredt spekter av aktører som har med rovviltforvaltningen å gjøre. Vi kan kalle det en *prosessevaluering i retrospekt*.

3.2.1 Datainnsamlingen

Det empiriske grunnlaget for den samfunnsvitenskapelige delen av evalueringen er to typer av data:

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen har alle møteprotokollene fra alle rovviltnemndene i perioden 1. jul 2013 – 1. juli 2015 blitt gjennomgått. I tillegg har saksfremleggene fra sekretariatene til de fleste møtene blitt gjennomgått, samt forvaltningsplanene og i noen tilfeller kommunikasjonen med andre myndigheter og utad mot samfunnet. Analysen har vært konsentrert om følgende tre temaområder: (1) nemndenes forhold til interesseorganisasjoner spesielt og samfunnet generelt, (2) nemndenes forhold til andre deler av forvaltningen og (3) nemndenes rolleforståelse og forhold til mandatet og de forvaltningsmessige rammene de er gitt. Fordelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak har bare blitt undersøkt i de tilfellene hvor nemndene har utført dette selv. I de fleste tilfellene har nemndene delegert den direkte fordelingen av slike midler til fylkesmennene i sine regioner.

Intervjuer og feltobservasjoner

Vi har besøkt alle nemndene, med unntak av nemnda i Region 1, minst en gang. Vi har deltatt som observatører på nemndsmøter og intervjuet medlemmene om deres erfaringer med, og syn på, nemndenes virksomhet. I tillegg har vi valgt ut nemndene i Region 4 (Oslo/Akershus/Østfold) og 6 Region (Midt-Norge) for grundigere case-studier. De to nemndene håndterer til sammen de fleste sakstyper som nemndene har ansvar for. Region 4 befinner seg innenfor ulvesonen, og omfatter dessuten folkerike områder uten beiteproblematikk av betydning. Region 6 forvalter gaupe, jerv og bjørn i områder hvor både reindrift og utmarksbeite med sau er representert. Vi har også intervjuet representanter for de mest sentrale forvaltningsorganene og organisasjonene

på rovdyrfeltet. Det vil si ansatte hos fylkesmennene, den øvrige miljøforvaltning, ulike miljø- og næringsorganisasjoner og andre organisasjoner med interesse for rovdyrpolitikk.

Til sammen har vi 34 intervjuer og rundt 60 timer med lydopptak. I de fleste intervjuene deltok det mer enn en person, ofte mer enn tre. Det sier seg selv at utvalget av sitater blir svært begrenset målt mot alt som har blitt formidlet til oss. Når man intervjuer så mange som vi har gjort opplever man etter hvert at flere informanter målbærer de samme synspunktene. Meningene om rovviltforvaltningen fordeler seg i noen kategorier som er ganske like. Det ser man ved at synspunktene som ytres går igjen fra intervju til intervju – det finnes noen hovedtyper av synspunkter. Når hvert nye intervju bringer lite nytt og man samtidig har sikret seg at alle relevante grupper er representert, kan man ha tillit til at meningsmangfoldet rundt temaet man studerer er temmelig godt representert. I litteraturen om kvalitativ metode snakker man da om at man har oppnådd *metning* (Bertaux & Thompson 1997), og man kan stole på at resultatene er ganske representative for de informanter man har valgt (i vårt tilfelle representanter for organisasjoner og offentlige organer som engasjerer seg i rovviltforvaltningen). For framstillingens skyld er det heller ikke nødvendig å sitere mange som sier omtrent det samme. Alle er likevel representert gjennom den innsikten vi har fått og som vi formidler i rapporten. Ingen av informantene bør føle seg glemt eller oversett selv om deres uttalelser ikke er gjengitt i den foreliggende teksten. Samtlige intervjuer og alle informanters bidrag har uansett vært meget viktige for helheten.

Her følger en oversikt over intervjuer og informanter:

Intervjuer og informanter Region 6:
Fra rovviltnemnda:
Arne Braut, leder for nemnda, Fylkestinget i Sør-Trøndelag
Toril Melheim Strand, nestleder, Fylkestinget i Møre og Romsdal
Bengt Mattias Jåma, medlem, Sametinget
Idar Bransfjell, varamedlem, Sametinget

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelinga: Inge Hafstad, seniorrådgiver (Sekretær for nemnda)
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelinga: Lina Nøstvold, rådgiver
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Landbruksavdelingen Lisbeth Rannem, fylkesagronom
Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Miljøvernavdeling: Astrid Buset, seniorrådgiver,
Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Landbruksavdelinga: Marianne Aas Halse,
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Miljøvernavdelinga: Kjell Vidar Seljevoll, seniorrådgiver, ,
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Avdeling for landbruk og bygdeutvikling: Eva Alstad, rådgiver,
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Reindriftsavdelingen: Sondre Sundmoen, rådgiver

Naturvernforbundet i Møre og Romsdal: Øystein Folden, fylkesleder
Sør-Trøndelag Bondelag: Jon Gisle Vikan, organisasjonssjef,
Sør-Trøndelag Bondelag: Berit J Sølberg, rådgiver
Sør-Trøndelag Bondelag: Frank Røym, styremedlem
Nord-Trøndelag Bondelag: Pål-Krister Vesterdal Langlid, rådgiver

I tillegg har Olve Krange deltatt som observatør på to nemndsmøter, nemndas reiser til Sunndal og Östersund (Sverige) og et dialogmøte (Sunndal)

Intervjuer og informanter Region 4:
Nemnda: Gruppeintervju i forbindelse med nemndsmøte
Individuelle intervjuer med Erik Unaas, Espen Ophaug og Siri Hov Eggen.

Fylkesmannen i Østfold, Miljøvernavdelingen: Viltforvalter Åsmund Fjellbakk
Fylkesmannen i Østfold, Landbruksvadelingen: Seniorrådgiver Torbjørn Kristiansen
Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Miljøvernavdelingen: Seksjonssjef naturforvaltning Ellen Lien
Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Miljøvernavdelingen: Rådgiver Christian Hillmann

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Landbruksavdelingen: Underdirektør Trond Løfsgaard

NJFF Akershus: Fagkonsulent Hjalmar Eide
Østfold Bondelag: Martha Mjølnerød, leder
Østfold Bondelag: Svend Arild Uvaag, nesteleder
Østfold Bondelag: Mina Mjærum Johansen, organisasjonssjef

Øvrige intervjuer og informanter
Nemnda region 2
Jørund Ruud, leder, Fylkestinget Telemark
Anne Sandum, nemndsmedlem, Fylkestinget Buskerud
Unni Hanson, nemndmedlem, Fylkestinget Vestfold

Ingen fra sekretariatet deltok i intervjuet

Nemnda region 3
Ivar Odnes, leder, Fylkestinget Oppland
Mariann Isumhaugen, nestleder, Fylkestinget Oppland
Signe von Streng, nemndsmedlem, Fylkestinget Oppland
Olaf Nils Diserud, nemndsmedlem, Fylkestinget Oppland
Ragnar Nordgreen, vara, Fylkestinget Oppland

Sekretariatet ved Miljøvernavdelingen og Landbruksavdelingen deltok i intervjuet.

Nemnda region 5
Nemnda: Gruppeintervju i forbindelse med nemndsmøte

Nemnda region 7
Dagfinn Olsen, nestleder, Fylkestinget Nordland
Trond Andreassen, , nemndsmedlem, Fylkestinget Nordland
Nils Johan Kappgjell, nemndsmedlem, Sametinget
Nina Oskal, nemndsmedlem, Sametinget
Anne Vik, nemndsmedlem, Fylkestinget Nordland

I tillegg deltok Mattilsynet og sekretariatet ved Landbruks- og Reindriftsavdelinga, Miljøvernavdelinga

Nemnda region 8
Nemnda: Gruppeintervju i forbindelse med nemndsmøte

Organisasjonene
Norges Bondelag: Seniorrådgiver Finn Erlend Ødegård
Foreningen Våre Rovdyr: Daglig leder Ingvild Elise Ihle, rådgiver Berit Lind
Norges Jeger- og Fiskerforbund: Sir Parmann, fagsjef
Norges Jeger- og Fiskerforbund: Espen Farstad, informasjonssjef
Norges Jeger- og Fiskerforbund: Roar Lundby, jaktkonsulent
Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk: Åsmund Ystad, sekretær/daglig leder
Naturvernforbundet: Arnodd Håpnes, fagleder
Naturvernforbundet: Maren Esmark, generalsekretær
WWF: Heidi Sørensen, leder Land- og havmiljøavdelingen
WWF: Tage Vedal, prosjektmedarbeider
WWF: Sverre Lundemo, rådgiver, naturmangfold
WWF: Zanete Andersone-Lilley, seniorrådgiver, Landmiljøavdelingen,
Norsk bonde- og småbrukarlag: John Petter Løvstad, assisterende generalsekretær

Norsk Sau og Geit: Tone Våg, styreleder
Norskog: Anne Delphin, styreleder

Miljødirektoratet, Arts- og vannavdelingen, Viltseksjonen: Susanne Hansen, seniorrådgiver
Miljødirektoratet, Arts- og vannavdelingen, Viltseksjonen: Terje Bø, seniorrådgiver
Statens Naturoppsyn: Lars Bendik Austmo, seksjonssjef rovvilt
Statens Naturoppsyn: Jan Huseklepp Wilberg, regionalt rovviltansvarlig i Oslo, Akershus og Østfold
Statens Naturoppsyn: Stein Arne Brendryen, regionalt rovviltansvarlig i Hedmark

Forskere som deltok i intervjuene
Ketil Skogen – Seniorforsker, Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Olve Krange – Seniorforsker, Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Annelie Sjölander Lindqvist, Universitetslektor, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet
Jenni Sandström Lindberg, Projektassistent, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet
Madeleine Prutzer, Projektassistent, Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet

3.2.2 Om bruk av sitater

Vi bruker sitater til å illustrere informantenes ulike oppfatninger av problemstillingene vi tar opp. I mange deler av teksten er det sitatene som driver historien fram. Informantene er ut fra sine roller i forvaltningen og organisasjonene godt informert om rovviltforvaltningen i Norge. Ofte er det mer hensiktsmessig at de selv redegjør for ulike oppfatninger og meningsposisjoner, enn at vi refererer hva som har blitt sagt. Ikke alt som ble sagt kan likevel belegges med sitater. Da ville rapporten blitt alt for lang.

Sammen med gjennomgangen av dokumenter er intervjuene det empiriske grunnlaget for den samfunnsvitenskapelige delen av evalueringen. Ved hjelp av sitatene viser vi fram hva slags data som ligger til grunn for våre tolkninger og konklusjoner. Dermed er siteringene også en åpning for og invitasjon til kritikk. Det er et viktig prinsipp i kvalitativ evalueringsforskning, som i all annen forskning, at man stiller seg åpen for granskning – at man rapporterer på en måte som gir andre anledning til å komme med alternative tolkninger.

Muntlig og skriftlig språkføring er svært forskjellig. Vi har valgt å tilpasse sitater fra intervjuene til skriftspråket. Når vi intervjuer så mange og så geografisk spredt som vi har gjort her, treffer vi på folk som snakker mange ulike dialekter. Heller enn å gjengi dialektene har vi valgt å tilpasse sitatene til norsk bokmål. Det muntlige språket er også fullt av småord som for eksempel «altså» og «liksom». I talemålet er det også vanlig at folk ikke snakker i hele setninger, men retter seg selv underveis, før de lander på en formulering. Vi siterer i liten grad slikt. I tillegg er det også en utstrakt bruk av setningsledd og ordsammenstillinger som ikke nødvendigvis bringer noen mening til setningene som formuleres, «i forhold til» og «for å si det sånn» kan stå som eksempel. Slike setningsledd er med noen steder, men stort sett har vi fjernet dem. Alle som siteres har fått lese sitatene, og da ble det ved flere anledninger gjort tilpasninger Det som står i teksten nå er utelukkende sitater som de ulike informantene har godkjent.

Tegnforklaring: (…) betyr at noe er tatt ut som ikke hadde betydning for meningsinnholdet. [Tekst i klammer] betyr at noe er føyd til av oss for å gjøre meningen klarere, som oftest fordi konteksten rundt sitatet er borte.

3.3 Hva slags konflikter skal rovviltnemndene håndtere – og hvordan gjør de det?

Norsk rovviltforvaltning skal ha en «todelt målsetning», nemlig å opprettholde levedyktige rovviltbestander og levedyktige næringer. Av styringsdokumentene framgår det videre at dette må skje gjennom å ta hensyn til ulike samfunnsinteresser. Her skal vi se litt nærmere på hva dette må bety for en fullstendig forståelse av det komplekse feltet rovviltpolitikken skal utøves innenfor.

De fleste konflikter om naturvern ser ut til å ha åpenbare "materielle kjerner", på den måten at naturvern ofte settes opp mot ulike former for økonomisk motivert ressursutnyttelse eller landskapsendringer. Ofte ligner disse aspektene ved konfliktene andre saker som jevnlig blir behandlet i etablerte politiske og byråkratiske systemer, slik som de som regulerer interaksjonen mellom staten og landbrukssektoren. Som en konsekvens er konfliktdempende tiltak normalt rettet mot disse områdene, som håndteres innenfor et kjent paradigme og som tilsynelatende kan løses gjennom konvensjonelle tiltak som økonomisk kompensasjon, insentiver eller tekniske ordninger. Mange kontroverser rundt naturforvaltning har imidlertid ytterligere aspekter som er avgjørende for hvordan konfliktene utvikler seg. De har ofte sine røtter i sosiale spenninger og prosesser knyttet til sosial endring som kan ha mindre å gjøre med naturvern i seg selv. Også disse konfliktene har sitt grunnlag i noe materielt, men de er ikke nødvendigvis begrenset til effektene av miljøpolitikk eller spesifikke forvaltningspraksiser. Dette betyr at konfliktdempende tiltak som først og fremst tar for seg økonomisk tap i snever forstand (slik som tap av produktivitet i landbruket) ofte vil se bort fra disse andre dimensjonene. Videre kan noen slike tiltak få utilsiktede konsekvenser ved at de eskalerer andre sider ved konfliktene.

I Norge er konflikthåndtering, både i form av erstatning og forebyggende tiltak, i svært stor grad rettet mot beitenæringenes problemer. Norsk distriktspolitikk er en faktor som styrker den sentrale posisjonen som landbrukets perspektiv har i forbindelse med rovdyrproblematikken. Det har vært et stabilt politisk mål å opprettholde bosetting i distriktene, og støtte til landbruket og andre ressursbaserte næringer har vært hjørnesteinen i denne politikken (Almås 1989). Omfattende subsidier, som har sin like bare i Sveits, Island, Japan og Sør-Korea (OECD 2013), har opprettholdt et aktivt, teknologisk avansert jordbruk over store deler av landet. De fleste gårdene er imidlertid små i europeisk målestokk, og på grunn av klimaet er husdyrhold og grasproduksjon de eneste mulige driftsformene mange steder. På grunn av dette har skiftende regjeringer stimulert til husdyrproduksjon, ikke minst sauedrift. I løpet av den lange perioden uten store rovdyr (1900-tallet fram til cirka 1975) utviklet man husdyrhold basert på frittgående sau med begrenset tilsyn. Gjennom avl svekket man bevisst flokkinstinktet for å få sauene til å spre seg utover, slik at man kunne utnytte beiteressursene bedre og forhindre spredning av sykdom og parasitter. Som en konsekvens av dette er det nå nesten umulig å bruke gjetere og vokterhunder med mindre man tar i bruk andre saueraser. I noen områder var konsekvensene store da de store rovdyrene kom tilbake, og siden har konfliktene blomstret.

På grunn av statens aktive rolle har vi nå et stort landbruksbyråkrati, og dette har sin motsats i store og sterke landbruksorganisasjoner. Interaksjonen mellom staten og bøndene er velregulert, og det eksisterer en rekke offisielle kommunikasjonskanaler. I Norge holdes for eksempel hvert år omfattende forhandlinger mellom bøndenes organisasjoner og staten om overføringer og andre saker som har med landbruket å gjøre, og det finnes veletablerte systemer for kanalisering av økonomisk støtte fra staten til landbrukssektoren.

De utilsiktede konsekvensene materialiserer seg når andre grupper føler at de blir negativt påvirket av tiltak rettet mot en bestemt sektor, i dette tilfellet landbrukssektoren. I den grad disse "andre gruppene" er de som vil ha et sterkere vern av rovdyr, må det forventes at de blir frustrerte. Deres frustrasjon må kanskje betraktes som en del av prisen for et kompromiss. Og naturvernere er absolutt ikke fornøyd med dagens forvaltning av store rovdyr i Norge. Som vi vet har tiltak som er ment å være konfliktdempende, utløst reaksjoner fra den kanten. Men også mange som i utgangspunktet ikke har et positivt syn på store rovdyr, føler seg fremmedgjort i forhold til

sentrale elementer i dagens strategi for konfliktdemping. Selv om dette kan føre til friksjon mellom grupper som har vært allierte i kampen mot ulvevern, slik som jegere, grunneiere og sauebønder (Skogen & Krange 2003, Skogen et al. 2013), betyr det likevel ikke at jegere og grunneiere blir drevet inn i naturvernernes armer. De endrer ikke syn på ulveforvaltningen i Norge, men de blir enda mer frustrert over forvaltningssystemet, politikerne, og de sosiale gruppene de assosierer med et stadig mer dominerende naturvernparadigme (Krange & Skogen 2011; Skogen & Krange 2003).

Dette må forstås på bakgrunn av de sosiale endringsprosessene som pågår i Bygde-Norge, og som ulvekonfliktene er uløselig knyttet til. I korte trekk handler det om sentralisering og avfolking som går hånd i hånd med nedgang i den ressursbaserte økonomien og en kulturell 'urbanisering', og – ikke minst – endringer i verdigrunnlaget for naturforvaltningen. Det siste innebærer mer vern og restriksjoner, og vern av rovdyr er et av de sterkeste eksemplene på dette. Sosiale grupper med røtter i tradisjonell utmarksbruk og en rural kultur opplever dette som truende, og at de er på defensiven i et ujevnt maktforhold. Dette er en viktig faktor som driver kampen mot dagens ulveforvaltning og de som er ansvarlige for den. For mange er dette et ledd i en kamp for en hel livsform, og dermed noe som skaper et intenst engasjement.

Hvordan menneskenes plass i landskapet forstås, og hvordan spor etter menneskelig virksomhet i landskapet betraktes og verdsettes, er avgjørende for hvordan folk ser på ulvens plass i det samme landskapet. Landskapsforståelsen som uttrykkes i det norske ordet «utmark» er sentrert rundt idealet om at fornuftig ressursutnyttelse er en plikt, og at spor etter menneskelig virksomhet er med på gi landskapet verdi. Dyr som forstyrrer harmonien har derfor ingen plass i brukslandskapet – og hele Norge er et slikt brukslandskap. Det "autentiske landskapet" utgjør en annen idealtypisk landskapsforståelse. Her er idealet en natur som er lite berørt (les: ødelagt) av mennesker. Rovdyr beriker dette landskapet, og viser at det er komplett og har motstandskraft. Bakenfor rovviltkonfliktene finnes en dyp uro over endringer i måten naturen brukes på.

Der ulven finnes i dag, handler konfliktene rundt denne arten bare i mindre grad om husdyrbrukernes problemer. Det er lite sau på utmarksbeite, og ikke reindrift, i de områdene vi skal ha fast bestand av ulv i Norge. Likevel er konfliktene rundt ulven trolig mer intense enn tilfellet er for andre rovdyr, slik vi bl.a. kan se fra rettssakene i Hedmark om ulovlig jakt, og alt oppstyret rundt dem. Ingen av de tiltalte hadde direkte tilknytning til landbruk. I tillegg til at ulven blir viklet inn i en problematikk som er mye bredere enn rovdyrforvaltning, skaper den problemer for jegere (jfr. rettssaken, men også NJFFs engasjement i ulveforvaltningen). Jakta er viktig i ulveområdene, både kulturelt og økonomisk. Jakta kan også representere en symbolsk 'bru' tilbake til en høstingskultur som ellers har forsvunnet (Aagedal & Brottveit, Skogen et al. 2013). Jaktproblematikkens sentrale posisjon gjør at de norske ulvekonfliktene egentlig ligner mer på det en ser i Sverige og Finland, enn på konfliktbildet i deler av Norge der andre rovdyr skaper problemer for utmarksbeite og reindrift.

Ulven ville selvsagt skapt betydelige problemer for beitebruket om den fikk etablere seg der det er mye sau, eller i reindriftsområdene. Ulv som beveger seg utenfor dagens kjerneområde, tar allerede nå både sau og rein. Poenget er ikke at ulven ikke har potensial for å eskalere konfliktene mot beitenæringene, men snarere at konfliktnivået blir svært høyt også i områder uten sau og tamrein – og i land som Sverige og Finland, der utmarksbeite knapt forekommer – jfr. den betydelig innsats begge land legger ned for å dempe konfliktene.

For litt over 160 år siden nå fikk Norge en jaktlov som la opp til utryddelse av skadedyr som ulv og bjørn, bl.a. gjennom innføring av statlige skuddpremier. Så vidt vi kjenner til førte ikke jaktloven, skuddpremier og målsetningen om å utrydde rovdyr til kontroverser i det hele tatt. Snarere tvert om. Det ser ut som om by og bygd og høy og lav i det norske samfunnet sluttet opp om bekjempelsen av rovdyrtrusselen. Til forskjell fra situasjonen midt på 1800-tallet er dette nå bare en del av konfliktpanoramaet. Norge er ikke lenger et jordbruksland. Bøndene utgjør en liten del av befolkningen. Tallmessig utgjør de også et mindretall blant rovdyrmotstandere. Rovdyrmotstanden har sitt tyngdepunkt i grupper som befinner seg på utsiden av primærnæringene, men

som likevel identifiserer seg sterkt med tradisjonell utmarksbruk og ressursutnyttelse. Samtidig er ikke fienden lenger bare rovdyrene selv, men også de som går inn for at vi skal ha større rovdyrbestander her i landet. At ulv og bjørn har fått så mange venner, er en helt annen situasjon enn det tradisjonelle jordbrukssamfunnet sto overfor. Rovdyrkonfliktene har en viktig ting til felles med andre konflikter, de er konflikter mellom folk.

Dette leder oss over til en side av rovviltpolitikken som selvsagt er utfordrende: Samfunnsendringene vi hentydet til ovenfor, har gjort at en stor – og trolig økende – andel av befolkningen vil ha rovdyr i norsk natur. En god del ønsker seg flere enn nå. Dette kommer tydelig fram i flere undersøkelser både i Norge og f.eks. i Sverige, over tid og med ulike forskningsmetoder (Krange et al. 2015; Krange et al. 2011; Tangeland et al. 2011). Alle de fire store rovdyrartene er relativt «populære» i befolkningen sett under ett. Det gjelder også ulven, selv om den har mindre oppslutting enn bjørn, jerv og gaupe, og dessuten polariserer befolkningen mer (Tangeland et al. 2010). Det er størst tilslutning til rovdyrvern i urbane områder, men en betydelig andel av befolkningen er positive også i mer grisgrendte deler av landet. Det gjelder også befolkningen i regioner der rovdyr forekommer. Dette betyr at samfunnsinteressen «vern av store rovdyr» ikke bare representeres av internasjonale konvensjoner og organisasjoner som Naturvernforbundet og WWF, som tross alt har et begrenset antall medlemmer. Beslutningstakere må også ha i tankene at rovdyrvern har oppslutning i befolkningen. Men på den annen side er det åpenbart at svar på spørsmål om rovdyr i spørreundersøkelser, og det folk sier om rovdyr i intervjuer, ikke nødvendigvis avspeiler verken et spesielt sterkt engasjement eller en opplevelse av praktiske konsekvenser av rovviltforvaltningen (negative eller positive). Hvilke interesser som skal vektlegges sterkest når rovviltpolitikken utformes, må selvsagt avveies mot de konsekvenser forvaltningen har for ulike grupper. Men en helhetlig vurdering av rovviltsituasjonen, interessemotsetninger og konflikter (som man ønsker å dempe) kan ikke se bort fra at store deler av befolkningen har et grunnleggende positivt syn på vern av store rovdyr.

«Den todelte målsettingen» som er nedfelt både i St.meld. 15 2003-04, i Forskrift om forvaltning av rovvilt fra 2005 og i rovviltforliket fra 2011, har som utgangspunkt at rovviltforvaltningen er et felt der flere interesser må tilgodeses samtidig. Dette reflekteres også i opprettelsen av det sentrale Kontaktutvalget for rovdyrforvaltning, der et bredt spekter av interessegrupper deltar, og i myndighetenes jevnlige kontakt med organisasjonene.

På bakgrunn av dette, og det vi vet om kompleksiteten i rovviltkonfliktene, skal vi nå se nærmere på hvordan nemndene selv og representanter for den statlige forvaltningen forstår nemndenes mandat og oppgave i forhold til dette: Hvilke aspekter ved konfliktene er det nemndene oppfatter at de skal prioritere, og hvordan avspeiles dette i deres bruk av virkemidler? Så skal vi se på hvordan ulike aktører rundt nemndene ser på det samme: Oppfatter de det som om nemndene har et balansert syn på dette, eller favoriserer de bestemte interesser? Og er det i så fall et problem, eller er det rett og rimelig? Det er umulig å skille dette temaet fra øvrige diskusjoner i rapporten, særlig i kapittel [politikk] og kap [dialog], og dette resulterer i noe tematisk overlapp. Vi mener likevel det er viktig å løfte fram dette som en egen problemstilling.

Rovviltforvaltningen målsetting er todelt, og det er tydelig at også Stortinget har sett konfliktene som komplekse. At det i det hele tatt er konflikter, innebærer jo selvsagt at det er flere interessegrupper her som er uenige. Likevel må vi kunne si at også styringsdokumentene som rovviltforvaltningen, inkludert nemndene, skal forholde seg til, nettopp har et slikt fokus som vi omtalte mer generelt ovenfor: De legger vekt på å avhjelpe næringenes problemer, og hva andre samfunnsinteresser er, forblir mer diffust.

Det er likevel åpenbart at naturvern (innbefattet bevaring av biologisk mangfold, inkludert rovdyr) er en slik interesse. Dette hensynet er nedfelt i norsk lovgivning (Naturmangfoldloven) og i internasjonale konvensjoner, og representeres på en tydelig måte av flere organisasjoner. Også jaktinteressene har en selvfølgelig plass i totalbildet. Men hvordan oppfattes dette av nemndene, og av forvaltningsapparatet rundt dem? Og hvordan tar man innover seg at konfliktene rundt forvaltningen av store rovdyr er mer kompliserte enn man ofte kan få inntrykk av?

Vi gjengir her først resultatene fra dokumentgjennomgangen, før vi går over til intervjuene.

3.3.1 Dokumentgjennomgang: Nemndenes fokus i konfliktdempingen og kontaktflaten utad

Dokumentanalysen viser at nemndenes forhold til interesseorganisasjoner i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015 har vært dominert av interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark (**Tabell 6**). Det generelle inntrykket er at nemndenes kontaktflate samt arbeid for å dempe konflikter i all hovedsak har vært rettet mot næringene. I nesten alle tilfellene (12 av 13) hvor nemndene har vedtatt eksterne forslag fra privatpersoner eller interesseorganisasjoner, har forslagene hovedsakelig tatt hensyn til næring og utmarksutnyttelse. Videre ser det ut til at interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark dominerer kontaktflaten til de fleste nemndene ut mot samfunnet. Samlet sett har det vært langt flere deltagelser fra slike organisasjoner og næringsutøvere (101) enn fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt (15) tilstede på nemndsmøtene. Førstnevnte har også kommet med flere innspill, og holdt flere innlegg på møtene enn sistnevnte. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 3.9, som tar opp flere sider av nemndenes kontakt med sin omverden.

Tabell 6 *Antall deltagere fra ulike interesseorganisasjoner som har vært tilstede på nemndsmøtene i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015.*

	Interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt	Interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark samt næringsutøvere	Interesseorganisasjoner for jakt og annet
Region 1	0	9	0
Region 2	0	0	0
Region 3	0*	24*	1*
Region 4	0	0	0
Region 4 og 5	0*	1*	0*
Region 5	0	5	0
Region 6	13	30	0
Region 7	0	20	1
Region 8	2	12	0
Totalt	**15**	**101**	**2**

* *Antallet representanter fra ulike interesseorganisasjoner som har vært tilstede på nemndsmøtene er ikke nødvendigvis komplett. For noen møter ble kun antallet av eksterne tilhørere registrert, uten at det ble spesifisert hvem disse var.*

Møtedeltagelsen fra interesseorganisasjoner i perioden har vært dominert av interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark. I 101 tilfeller har representanter fra disse (inkludert et mindre antall næringsutøvere) vært tilstede på nemndsmøtene. Til sammenligning har representanter fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt deltatt på møtene i 15 tilfeller, og representanter fra interesseorganisasjoner for jakt og annet i 2 tilfeller. Her kan man også merke seg at i 13 av de 15 førstnevnte tilfellene deltok representantene på møter til nemnda i region 6. Dermed var det løpet av hele perioden bare 2 tilfeller hvor interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt deltok på møter i de 7 resterende nemndene.

Møtedeltagelsen fra interesseorganisasjoner har variert relativt mye mellom nemndene. Enkelte nemnder har hatt svært lite slik deltagelse, for eksempel har ingen interesseorganisasjoner vært tilstede på møtene til nemndene i region 2 og 4 i perioden. For andre nemnder, som de i region

3 og 7, har interesseorganisasjoner vært representert i mer enn 20 tilfeller. Nemnda i region 6 har oftest hatt møtedeltagelse fra interesseorganisasjoner med 43 tilfeller.

Tabell 7 *Antall ganger rovviltnemndene har vedtatt eksternt forslag eller fulgt klage i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015**

	Nemnda vedtar eksternt forslag eller følger klage som hovedsakelig tar hensyn til næring og utmarksutnyttelse	Nemnda vedtar eksternt forslag eller følger klage som hovedsakelig tar hensyn til vern av rovvilt
Region 1	3	0
Region 2	1	0
Region 3	0	0
Region 4	0	0
Region 4 og 5	2	0
Region 5	1	0
Region 6	4	1
Region 7	0	0
Region 8	1	0
Totalt	**12**	**1**

**Eksterne forslag viser til formelle innspill fra enkeltpersoner eller interesseorganisasjoner, for eksempel angående endringer i forvaltningsplanen eller å videreformidle et ønske om ekstraordinære uttak av jerv til overordnede institusjoner. Vedtakene er differensiert etter om de hovedsakelig har tatt hensyn til henholdsvis næring og utmarksutnyttelse eller vern av rovvilt.*

I løpet av perioden 1.7.2013–1.7.2015 har nemndene i 13 tilfeller vedtatt eksternt forslag eller fulgt klage fra interesseorganisasjoner eller enkeltpersoner (**Tabell 7**). I 12 av de 13 tilfellene tok det eksterne forslaget eller klagen hovedsakelig hensyn til næring og utmarksutnyttelse, mens klagen i det siste tilfellet hovedsakelig tok hensyn til vern av rovdyr. Antall tilfeller hvor eksternt forslag ble vedtatt, eller klage ble fulgt, varierte fra 0 til 5 mellom nemndene.

Det er ikke gjort opptelling av antall innspill og innlegg fra interesseorganisasjoner på nemndsmøtene, men hovedinntrykket er at et klart flertall av disse har kommet fra interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark. Blant annet har slike interesseorganisasjoner holdt flere innlegg på møtene til nemnda i region 3, mens nemnda i region 1 har gjort flere vedtak basert på innspill fra slike organisasjoner. Mulighetene for å ha holdt innlegg på nemndsmøtene begrenses også av den lave møtedeltagelsen fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt og interesseorganisasjoner for jakt og annet.

Videre ser det ut til at utfordringer i næringene ofte har blitt prioritert i de tilfellene hvor nemndene har vært involvert direkte i fordelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Ett eksempel på dette er nemnda i region 8 sin støtte til prosjektene *Næring og rovvilt i Finnmark* og *Dyr i drift* i Troms. Disse prosjektene beskrives som «et viktig bindeledd mellom forvaltning og næring» (sak 24/14).

Næringsfokuset i kontaktflaten ut mot samfunnet kommer også tydelig til syne i noen av nemndenes rolleforståelse. Et eksempel på dette er at nemnda i region 1, i samsvar med innspill fra beitenæringen, vedtok følgende endring i hovedmålet til forvaltningsplanen: «Det skal ikkje vere årlege ynglingar eller skadegjerande rovpattedyr i region 1.» (Sak 4/14) Dette til tross for at Miljødirektoratet mente at hovedmålet i planen var i strid med nasjonal politikk. Direktoratet uttalte at det ikke var mulighet til å ha som mål at regionen skulle være fri for alle rovpattedyr med skadepotensiale. Et annet eksempel er en sak hvor nemnda i region 8 reflekterte over sin egen rolle og myndighet. (Sak 6/15) Her ble det blant annet vedtatt at rovviltnemnda skulle være et

talerør fra næring til departement: «Det er viktig at rovviltnemnda er talerør fra næring til departement, samtidig må rovviltnemnda være bevisste sitt forvaltningsansvar, og formidle dette tydelig.»

3.3.2 Nemndenes og fylkesmennenes oppfatning av nemndenes oppdrag og praksis

Vi går nå over til intervjumaterialet, og kan med en gang avsløre at bildet som tegnet seg etter dokumentanalysen, bekreftes av det som sies der. Det gjelder både nemndsmedlemmene selv, fylkesmennene og interesseorganisasjonene. Om det sterke næringsfokuset oppfattes som rimelig og hensiktsmessig, eller problematisk, varierer imidlertid mellom de ulike informantene. Vi skal dessuten se at ikke alle næringsrepresentanter oppfatter at nemndene tar like mye hensyn til alle berørte næringer.

Vi tar først for oss nemndene og apparatet rundt dem, altså fylkesmennene. Denne sekvensen er igjen delt inn slik at de tydeligste begrunnelsene for en klar næringsprioritering gjengis først, for deretter å bevege oss over til utsagn som dels kan ses som en problematisering av dette, og dels som en utvidelse av forståelsen av hva konfliktene dreier seg om.

Blant de som argumenterer for at næringenes problemer må få mest oppmerksomhet fra nemnda, finner vi leder i Region 6, Arne Braut.

> Braut: Ja, altså jeg syns det blir forferdelig urettferdig overfor de brukerne, om det er reineierne eller sauebøndene, som da opplever de populistiske naturvernuttalelsene når vi vet på hvilken måte bøndene prøver å innordne seg etter den rovdyrpolitikken som vi fører. De bestreber seg etter beste evne til å forstå og bidra etter de spillereglene vi har. Tålegrensa deres er ganske stor i forhold til hva storsamfunnet forventer. Vi ser de tapene de har og føler det konkret på kroppen, og likevel klarer de å opptre skikkelig altså. Jeg har utrolig stor respekt for næringa og bøndene i forhold til den måten de opplever forvaltningen på, når du ser de konfliktene de opplever både menneskelig og ikke minst økonomisk, for de er jo de som føler det på kroppen, da blir det jo litt sånn veldig urettferdig. De er så få, og da blir de litt sånn der den populistiske i forhold til ulven i Nordmarka som er «det er fint med rovdyr i utmarka», det er vel og bra alt det der, altså der er …

To medlemmer i nemnda i region 2, Unni Hanson og Jørund Ruud (leder), uttaler seg på lignende vis.

> Intervjuer: Vernesida kritiserer nemndene for å fokusere ensidig på beitenæringene?
> Hanson: Det er ikke så rart. Det er det konflikten handler om. De som har minst mulig tap burde vært premiert.
> Ruud: Det er jo to deler av mandatet som er underkommunisert, men som vi har lagt hovedvekt på. Det er skadeforebygging og konfliktdemping. Og det er klart at skadeforebygging, det oppnår du i veldig liten grad ved å snakke med miljøvernorganisasjonene. Mandatet vårt er å bidra til at rovdyra gjør så lite skade som mulig på beitedyr. Det er det det er snakk om. Det er det som er den skade rovdyra gjør. Det er det vi skal begrense. I den grad vi kan. Og da ligger fokuset vårt der. Det syns jeg er helt logisk. Også syns jeg, vi har jo fått ganske mange klager på vedtak i fra miljøvernorganisasjoner. Og klagene går som regel ut på at de er uenige i den nasjonale rovdyrpolitikken. Og det er ikke vår greie. Vi er satt til å forvalte og praktisere den nasjonale rovdyrpolitikken vi. Derfor, og det kan jeg ærlig innrømme, syns jeg ikke vi har hatt noen god dialog med (…) naturvernorganisasjoner. De agerer på et annet nivå og en annen arena enn det vi opererer på. De er mye mer innrettet på å endre politikken til Stortinget og regjeringen, men vi jobber på oppdrag fra regjeringen, og forvalter rovviltforliket regionalt.

Nemnda i Region 4 karakteriseres ofte som ei «urban nemnd», eller «Oslo-nemnda». Det har vi hørt både fra medlemmer i andre nemnder og fra representanter for noen interesseorganisasjoner. Forskjellene på nemnda i region 4 og nemnda i region 5, kommer vi nærmer inn på kapittel 3.7, om ulvesonen. Det viser seg imidlertid at nemnda selv, og dens sekretariat hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, har et sterkt fokus på landbrukets problemer. I følge Christian Hillman i sekretariatet, er dette rett og rimelig.

> Intervjuer: [For eksempel i Sverige ser vi jo at konflikten drives fram av andre interesser enn landbruket, ikke minst knyttet til jakt.] Som en politisk konflikt, og en kilde til uro, så er det jo andre sider ved dette [i Norge] også, enn akkurat det som har med landbruket å gjøre. Det at det finnes så mange tilskuddsordninger rettet mot landbruket og det at landbruket i Norge er så politisert på en måte, er det noe som preger dette mer enn det burde? Er det andre ting som havner litt i glemmeboka når det gjelder konfliktdempende tiltak for eksempel, hvis dette er en konflikt som egentlig er ganske mangefasettert (…)?
>
> Hillmann: I forbindelse med rulleringen av den forrige forvaltningsplanen så var de i Frogn blant annet veldig opptatt av konsekvenser for rådyrbestanden av at det var gaupe i Frogn og i Follo-området. Og vi var på et møte med viltnemda i Frogn – for dette var et offisielt innspill fra en kommune, og vi fikk også innspill fra Ås kommune. Men uansett, (…) Frogn ligger i er et område som er prioritert for rovdyr. Det ligger innenfor ulvesonen, men også med tanke på gaupe. Mens det er andre områder der det er husdyr på utmarksbeite og der det er prioritert for husdyr. Og vi var tydelige på at hvis man holdt konflikt knyttet til husdyr på utmarksbeite opp mot konsekvenser for rådyrjegerne (…) så var det ikke vanskelig å si hvem vi prioriterte, og stå for det. Og jeg oppfatter også at konflikten er mye mindre mellom gaupe og rådyrjakt, enn mellom gaupe og husdyr på utmarksbeite. Men nå har jo ulven kommet inn og nå har det blitt litt vanskeligere, spesielt i forhold til dette med jakthundene. Vi hadde et møte (…) med grunneierinteressene i Enebakk, i etterkant av dette store folkemøtet fordi vi ønsket å få en bedre diskusjon enn du klarer med 300 mennesker i en sal, mer konstruktivt, om tiltak og hva kan vi gjøre for å klare å leve med disse forutsetningene som gjelder forvaltningen av ulv. Og jeg personlig følte vel kanskje at dette møtet ble [overtatt] av jegerinteressene. Vi hadde vel trodd, ut fra hvor mange som driver med husdyr i Enebakk, at det ville komme ti-femten mennesker, men det var vel et sted mellom 60 og 70 som kom. Og de fleste var nok opptatt av jegerinteressene. Og det er jo en tydelig konflikt, og dessuten [dette med] frykt, men jeg må være ærlig å si at jeg er mer opptatt av å redusere konflikten opp mot landbruk. Jeg anser at det er mer alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner, det at man mister halve besetningen slik det har vært tilfelle hos noen i Eidsvoll, enn at [jaktutbyttet] kanskje blir noe redusert.

I nemnda i region 4, og hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, kom det fram synspunkter som klart viser at det finnes en oppmerksomhet rundt de andre aspektene ved rovdyrkonfliktene (slik vi så også i sitatet fra Hillmann). Det framgår imidlertid også at nemndas fokus forblir på næringenes problemer, selv om man erkjenner at kompleksiteten i konfliktbildet, og kanskje betrakter dette som et uløst problem.

Vi begynner med leder for Viltseksjonen i Miljøvernavdelingen, Ellen Lien:

> Lien: De to situasjonene vi har hatt i sommer [er ulike]. I Eidsvoll hvor det har vært store tap av dyr på utmarkbeite, der er det jo bøndene som først og fremst er rammet. Men der har vi gitt en skadefellingstillatelse, og sånn sett har vi på en måte gjort det vi har kunnet for å bidra til at man skal løse situasjonen, og dermed er (…) konfliktnivået veldig lavt. Hadde vi ikke innvilget en skadefellingstillatelse, så ville jo konfliktnivået vært høyt der også. Hvis vi ikke bruker de virkemidlene som vi har tilgjengelig, så blir det jo en frustrasjon, ikke sant. Mens i Enebakk så har du mye mindre tap, men [er] på en måte tettere på mye folk. Du få det knyttet til grunneiere, jegere og en slags allmenn frykt som kan blomstre opp, og når vi i tillegg ikke gir en fellingstillatelse … altså, hadde vi gitt en

> fellingstillatelse (…) hadde man jo kanskje ikke klart å ta den ulven uansett, men allikevel så tror man at å gi den fellingstillatelsen løser alle problemene. Så det blir en sånn litt oppkonstruert konflikt [rundt det med fellingstillatelse].
> (…)
> [Men så] har du dette med den tause majoritet som du ofte har i sånne saker hvor det blir veldig høy temperatur (…), at de som mener det motsatte ikke tør å komme på banen. Det tror jeg vi hadde litt tendenser til i den Enebakk-saken. Lokalt var det et kjempeengasjement, men hvis du bodde i Enebakk eller omegn og egentlig syntes at dette var storm i et vannglass, og tross alt så var det viktig å la den ulven leve, så torde du ikke rekke opp hånda og si det. Så det må jo også vi balansere i vår forvaltning, ikke sant, at det er ikke nødvendigvis de som roper høyest som representerer et flertall. Og det tenker jeg at en politisk nemnd også må ha med seg.

Nemndsmedlem Siri Hov Eggen, fra Akershus, sier det slik:

> Intervjuer: Vi har jo begge vært inne på at disse konfliktene handler om mer enn sauetap. Har nemnda hatt noe fokus på disse andre konfliktdimensjonene?
> Hov Eggen: Ikke i det hele tatt. Da mener jeg at man har vært veldig brannslukkende. Da reiser Hillmann ut og forklarer, og han gjør jo det på en måte som … [i Enebakk] hadde Miljøvernavdelingen en veldig viktig rolle, da dro man ut og … de roet jo befolkningen veldig, de fikk svar på det de lurte på og sånn. Ære være en organisasjon som i en veldig opphetet situasjon klarer å roe gemyttene. Det kunne ikke en politisk nemndsleder klart på samme måte.

Espen Ophaug fra Oslo var også medlem av nemnda i Region 4. Han hadde reflektert over hvilke rolle frykt for rovdyr spiller for ulike interessegruppers opptreden:

> Ophaug: Det er ingen tvil om at landbruksinteressene har veldig stort fokus i rovviltnemnda og også i rovviltforliket. Det er det ingen tvil om. For så vidt med rette også, det er klart at det er jo et dilemma. Vi skal jo ha … det er jo et mål at vi skal ha matproduksjon i dette landet. Og sau og geit er jo veldig smart å bruke i ulendt terreng. Det er ikke så rart at landbruksinteressene får en veldig dominerende plass i diskusjonene vi har i rovviltnemnda. Men det jeg kanskje synes er mest problematisk er dem som skaper denne frykten for ferdsel i naturen. Der mener jeg at rovdyrmotstanderne begår en veldig stor feil. De gjør det jo fordi de har lyst til å bli kvitt rovdyra. Men de hausser opp en stemning rundt det at det er farlig å bevege seg i naturen fordi det går ulv (…) i nærheten. Det er ganske lenge siden man har hatt pålitelige rapporter om at barn har blitt tatt av ulv eller at mennesker generelt har blitt angrepet. Jeg var i en debatt om ulv i valgkampen, og da sier min motdebattant at han hadde for noen få dager siden blitt omringet av fem ulver. Og da tenker jeg at det er feil av meg å tro at han egentlig juger. En skal ikke tro at folk juger. Men det å være omringet av fem ulver, det … jeg klarer ikke helt å stole på den beskrivelsen. At det var fem ulver i skauen rundt ham i fire mils omkrets kanskje, det kan godt hende, men at du skal stå der og så er det fem ulver som kommer mot deg fra hver sin kant, det tror jeg ikke noe på, dessverre. (…) Jeg synes de hausser opp frykten unødvendig. (…) Man har laget en fryktkultur rundt det at det er rovdyr i naturen som jeg synes er veldig problematisk.
> Intervjuer: Mener du at den er laget nærmest med hensikt?
> Ophaug: Ja. Jeg mener at det er noen som lager disse frykthistoriene. (…) Ut fra hvor mye skade rovdyr gjør på mennesker i Skandinavia, så er dette fullstendig ute av proporsjoner. Vi har jo brukt noe penger på informasjonstiltak, og skoleelever synes dette er spennende. Jeg kan ikke si at alle gjør det, men mange synes det er spennende at vi har fått ulv i Østmarka, og at det er en naturlig del av at vi har natur.

Nemndas leder, Siv Jacobsen (Østfold), oppsummerte konfliktens karakter på en måte som vi ikke har hørt i andre nemnder:

Intervjuer: Når dere snakker om konflikter og konfliktdemping, hva slags konflikter er det dere tenker på da?
Jacobsen: Mellom de som vil ha og de som ikke vil ha rovdyr, egentlig … grunnleggende sett.
[Intervjuer: Interessant at du sier det, for oftest er kun beitenæringa som nevnes når man spør om dette.]
Jacobsen: Men det er jo ikke bare en interessekonflikt, det er jo mange av de som bor på bygda som ikke har husdyr sjøl. Det er en konflikt i forhold til jakt, i forhold til hunder, så det er ikke bare en [økonomisk] interessekonflikt.

Nemnda i Region 3 (ved Ivar Odnes og Mariann Isumhaugen) er også inne på noe de oppfatter som et skjevt fokus, eller i hvert fall manglende input fra vernesida i nemdenes arbeid:

Odnes: Skulle gjerne sett at vernesida også var bedre representert. Det skjer nesten bare på dialogmøtet som er om høsten [at Naturvernforbundet kommer]. Det har vært perioder hvor de var mer aktive.
Isumhaugen: Det er litt synd, fordi det er en avstand. Hadde de møtt oftere kunne vi hatt en annen dialog. De kunne få litt forståelse for arbeidet vårt og vi kunne få litt forståelse for de meningene de har. Det handler litt om det, å respektere hverandre.

Disse sitatene er, som alle sitatene våre, illustrasjoner av mer generelle inntrykk som har dannet seg gjennom et stort antall intervjuer. Og konklusjonen må sies å være entydig. Både nemndsmedlemmer som varmt forsvarer et næringsfokus og de som ser problemer med en slik skjevhet, konstaterer at et slikt fokus finnes, og er styrende for nemdenes arbeid. Representanter for den statlige forvaltningen bekrefter dette bildet.

3.3.3 Interessegruppenes oppfatning av nemndenes oppdrag og praksis

Her lar vi de ulike interessegruppene få ordet selv, uten for mye innblanding, slik vi også gjorde med nemndene og fylkesmennene. Vi forsøker likevel å presentere en kontekst der det er påkrevet, og gir enkle oppsummeringer. Vi har gruppert interessene slik: Reindrift, jakt, naturvern og landbruk. Til slutt i denne delen skal vi kort oppsummere hvilket mønster vi ser.

Reindrift

Før vi slipper til representanter for reindriftsnæringa, må vi gi litt bakgrunnsinformasjon. Som redegjort for i kapittel 1, har Sametinget representanter nemndene i regionene 5, 6, 7 og 8. Årsaken til dette er at de skal ivareta de samiske reindriftsinteressene, men representere et politisk nivå, slik fylkestingsrepresentantene også gjør. Som vi skal se, er det imidlertid ikke lenger et krav at nemndsmedlemmene faktisk sitter i Sametinget. De må bare være utpekt av Sametinget (av årsaker som kommer fram i et av sitatene nedenfor). Dette er en ordning som ikke fullt ut tilfredsstiller næringas interesseorganisasjon Norske reindriftssamers landsforbund, NRL. De ønsker at næringa selv, ute innblanding fra Sametinget, skal få foreslå medlemmer. Det skyldes at NRL mener at de medlemmene Sametinget foreslår, ikke alltid representerer næringa på en optimal måte.

Siden samisk reindrift berører samens rettigheter som urfolk, kommer også dette inn som et helt særskilt aspekt. At dette kan ha gitt noen utfordringer i nemdenes første fase, får vi høre av Jon Anders Mortensson, som sitter i nemnda i Region 5. Han forklarer også hvilke problemer det medførte at de nemndsmedlemmene som skulle ivareta reindriftsinteressene til å begynne med også måtte sitte i Sametinget.

Mortensson: Til å begynne med var det jo det her med å forklare reindrift … forklare våre problemstillinger, våre kunnskaper, våre tradisjoner … jeg har brukt en del tid på å bringe det inn i nemnda. Og så har vi de folkerettslige forpliktelsene som også ligger til grunn: De er med å stake ut en politikk som ligger i bunn, og man skal da ikke gjøre vedtak som er i strid med disse folkerettslige forpliktelsene. Det har jeg brukt litt tid på. Det gjelder jo

ILO og spesielt FN-konvensjonens artikkel 27, som er innarbeidet i norsk lov. Og skulle det bli motstrid, så har den forrang foran norsk lov. Så jeg har brukt en del tid på det innledningsvis, men jeg må si at det har gått seg til og blitt mer rutine fra år til år.

(….)

Mortensson: Da disse nemndene ble opprettet, så var det sånn at det også skulle være politiske oppnevnelser fra sametinget. Og i de to første periodene satt ingen fra vår region – vi som driver reindrift i Hedmark - i nemnda. Men så fikk vi Miljøverndepartementet til å gjøre om på det, slik at du kunne oppnevnes selv om du ikke [var valgt inn i] Sametinget. Og det var sånn det begynte, på den måten kunne jeg oppnevnes.
Nergård (leder i nemnda): Elgå er jo det eneste reinbeiteområdet i Hedmark, men det henger sammen med det på Sør-Trøndelagssida.
Mortensson: Det er ett forvaltningsområde.
Nergård: Ja. Og til å begynne med var det en som var fra Røros, i Sør-Trøndelag, og som satt i Sametinget, som ble oppnevnt fra Sametinget til nemnda. Han var jo ofte opptatt med møter i Sametinget og det var ikke bestandig han kunne møte, og så (…) er det jo to forskjellige områder dette, på hver side av fylkesgrensa. Så jeg synes også det var fornuftig at man fikk endret dette, slik at det ble en representant fra reindriftsnæringa som ikke nødvendigvis sitter i Sametinget.
Intervjuer (til Mortensson): Men du representerer ikke næringa, du representerer Sametinget?
Mortensson: Ja, jeg representerer Sametinget, selv om jeg ikke sitter der. (…) Det var jo to perioder det var sånn, vi hadde jo en fra Trollheimen også. Så i to perioder var vi ikke representert, vi som driver reindrift i Hedmark. Men vi er ett forvaltningsområde, med Sør-Trøndelag. Det heter jo Sør-Trøndelag og Hedmark reindriftsområde.

NRL er i vårt intervjumateriale representert ved nestleder Inge Even Danielsen. Danielsen framfører her synspunkter, på vegne av NRL, som kaster et viktig lys over nemndenes arbeidsform og prioriteringer.

Intervjuer: Hvis reindrifta skulle få oppnevne representanter til nemndene selv, slik dere foreslår, så måtte vel det gjelde andre organisasjoner også, som har legitime interesser i feltet (…)?
Danielsen: Svaret er egentlig både ja og nei. At andre interesser også skal inn, det er et legitimt behov. Men da må det også være medlemmer som er kapable. Bakgrunnen for å mene at reindrifta bør inn, det er jo at reindrifta er spesiell. Det er veldig få som har kunnskaper om den, utover de som er i næringa selv. Så mener vi det er et veldig pluss at reindriftsutøvere som regel er veldig godt kjent, og dette med å kunne litt om landskapet i denne sammenhengen, det synes vi er helt nødvendig. Det er vel kanskje der vi [ikke har tillit til] andre, for det er veldig få som har denne kunnskapen. Helt siden dette nemndsystemet ble innført har det vært delte meninger om nemnda fungerer bra eller ikke. Vi synes det finnes mange eksempler på at nemndene har gjort for dårlig arbeid. Det er nesten så en ser antydninger til et slags kameraderi av og til, og det er noe vi misliker. For selv om vi ønsker å ha et ord med i laget om hvem som skal inn, og ønsker at våre medlemmer skal fremme våre interesser, mener vi samtidig at de er nødt til å forholde seg til de føringene som er lagt for nemndene. Sjøl om du er uenig i dem, så må du bare ha den riktige hatten på når du skal gjøre et vedtak eller behandle [en sak]. Da skal du være ryddig. Det som kanskje har irritert oss mest er noen av [de] som fylkene oppnevner – fylkespolitikerne og måten de jobber på. Den er kritikkverdig.
Int.: Kan du konkretisere det? Hvordan har de fungert dårlig?
Danielsen: Det som ofte rir dem som en mare, er at de bruker denne posisjonen her til å skaffe seg stemmer eller bli populære i sitt fylke.
Int.: Og da er det ikke reindriftsutøvere de først og fremst fisker stemmer hos?
Danielsen: Nei. Det er ikke det.

> Int.: Men det er vel heller ikke hos naturverninteressene, for å si det sånn? For de er jo ganske arge på nemndene. Hvem er det de …?
> Danielsen: Det er jo først og fremst de som er i jordbruket, eller som har en eller annen fot innenfor det. Men vi har også registrert at de prøver å flyte på andre interesser, det her med villrein for eksempel – jaktinteresser. Og da blir det ei ganske stor gruppe etter hvert.
> (…)
> Danielsen: Tilbake til dette med nemndene og de fylkesoppnevnte politikerne: De jeg retter kritikken mot, det er jo helst lederne i nemndene. For det er jo de som står fram utad og er i media, og det er dem jeg sikter til når jeg kritiserer dem for å drive hestehandel og drive politikk. Jeg forventer jo at en leder, en fylkespolitiker for eksempel, skal lede nemnda på en god måte. Hovedgrunnen til at han er satt der, det er hans politiske erfaring, og det han greier å lede et utvalg eller ei nemnd. Det er hovedgrunnen til at jeg kommer med kritikk, og er skuffet over hvordan noen av dem har opptrådt.

Vi ser her at NRL er kritisk til måten nemdene prioriterer mellom den landbruksbaserte beitenæringa og reindrifta, og påviser et politisk spill rundt dette der reindrifta kommer til kort. Saken der Forelhogna ble tatt ut og inn av rovdyrprioritert sone i Region 6[4] var ikke et stort tema i intervjuet med Danielsen, men kan illustrere denne typen interessemotsetning og hvordan noen nemder har agert. Danielsen mener også at reindrifta til alle tider har blitt diskriminert i forhold til landbruksinteresser i forvaltningen av utmarka, og at dette tilsier at det tas særskilte grep for å ivareta næringas interesser nå. I intervjuet åpner Danielsen for å slippe ulike interessegrupper inn i nemndene. Dette kunne i så fall minne om den svenske modellen, men i intervjuet gikk vi ikke inn på detaljer i en slik alternativ organisering. Vi merker oss imidlertid at Danielsen mener at Sau og geit representerer beitenæringa på en mer legitim måte enn Bondelaget, som har en større agenda (i forhold til rettighetsspørsmål i utmarka)

I Region 8 er Mathis Oskal den ene av to medlemmer som representerer Sametinget. Han ga også uttrykk for at reindriftsinteressene var oversett, og da særlig når det gjaldt forvaltningsplanen i Region 8.

> Oskal: Vi fra Sametinget kom med for to år siden, etter at den siste forvaltningsplanen var lagt på bordet. Til den er det vel bare å si at den – hvis den følges opp, slik det også er kommet signaler om fra ministeren, hvis den skal følges opp bokstavelig – så er det det største inngrepet mot reindrifta i moderne tid. Vi ser at halve Finnmark og Troms er innenfor A-sonen, og resten av landet nedover er innenfor A-sonen. Og det er en situasjon vi fra reindrifta tidligere har advart mot, og gått imot det forslaget, fordi vi så at det ville føre til at du fikk en uhåndterbar rovdyrsituasjon i hele fylket.

Oskal og Danielsen gir klart uttrykk for at reindrifta og den landbruksbaserte beitenæringa kan ha ulike interesser, og at nemndene ikke prioriterer reindrift i slike situasjoner. Bengt Mattias Jåma som representerer sametinget i Region 6, uttrykker seg litt annerledes og legger vekt på uenighet innad i nemnda ikke er negativt. Han viser imidlertid også til Forelhogna-saken, som jo stammer fra hans region.

> Intervjuer: Har sauenæringa og reindrifta felles interesser?
> Mattias Jåma: Ja, men det kan bli konflikt. Vi har forståelse for hverandre tross alt. Forelhogna-saken er et eksempel på motsetninger. Saken hadde ikke vært fremma hvis vi var fulltallige i oktober. I dag ble det som vi stemte i mars, men jeg synes det er greit å synliggjøre at det er forskjellige meninger i nemnda.

[4] Forelhogna hadde vært prioritert yngleområde for jerv, men ble også brukt til beite for sau. Saueeiere ønsket derfor jerven ut, men hadde ikke flertall for dette i nemnda. På et møte der bare tre medlemmer møtte (ingen fra reindrifta) ble Forelhogna omdefinert til beiteprioritert område, med den konsekvens at jerveyngling måtte skje i tamreinområdene. Dette ble betraktet som et kupp, og gjort om nok en gang neste gang nemnda var fulltallig.

Jakt

For den som har fulgt litt med på rovviltkontroversene over tid, er det tydelig at jaktinteressene er ganske tungt involvert. Det er like åpenbart at ikke alle jegere mener det samme om rovdyr, men særlig når det gjelder ulven, har jegernes fremste interesseorganisasjon, Norges jeger- og fiskerforbund, engasjert seg sterkt. Ulven har konsekvenser for jakt med hund som ingen andre arter har, og stasjonære ulveflokker oppfattes også som en konkurrent om storviltressursene. Når det gjelder de andre artene, er NJFFs engasjement nå først og fremst knyttet til deres status som jaktbare. Generelt må man si at i Norge har ikke jegerne hatt noen særlig fremtredende plass i den politiske diskusjonen om rovvilt, i skarp motsetning til Sverige. Der er jaktinteressene helt fronten, særlig i konfliktene rundt ulven.

Her skal vi se hva representanter for NJFFs sentrale administrasjon har å si om hvordan jaktinteressene prioriteres i rovviltpolitikken. NJFF er representert ved fagsjef Siri Parmann, informasjonssjef Espen Farstad, og jaktkonsulent Roar Lundby[5].

> Intervjuer: Er det frustrerende for en jegerorganisasjon at det [er beitenæringene som får mest oppmerksomhet], både i de formelle målsettingene for rovviltforvaltninga og i den praktiske politikken?
> NJFF: Svaret er ja. Det er jo det. Vi mener at våre interesser blir for lite ivaretatt som premiss i rovviltforvaltninga. (…) Det er jo [interessant] å se til Sverige som i mindre grad har den konflikten med bufenæringa som vi har, og derfor er det jegerorganisasjonene som kanskje har [representert] den sterkeste rovviltmotstanden. Vi har sluppet den rollen, så det har jo på en måte vært [bra for oss], men vi føler at våre interesser ikke blir godt nok ivaretatt eller vektlagt.
> NJFF: Og særlig da i forhold til ulveforvaltningen.
> NJFF: Og der får vi vel ta litt av skylda. Vi må jo bli flinkere til å argumentere. Men det er et faktum at vi er et mindretall i befolkningen. Og de økonomiske verdiene [jakta representerer] er ikke like store.
> Intervjuer: Beitebrukerne er vel enda færre. Men de representerer jo selvsagt næringsvirksomhet.
> NJFF: Ja, og det blir en del av landbrukspolitikken, det er viktig for bosettingsmønsteret, og det blir på en måte andre tunge interesser og ikke minst institusjoner, som [får betydning] her. Vi har kanskje ikke vært flinke nok til å få fram [vår rolle]. Men vi har nok kanskje også gjemt oss litt bak beitenæringa, og latt dem ta [de tunge] konfliktene. Det har gjort det litt lettere for oss å innta en balansert holdning. Men det er klart at vi kanskje da har tapt noen muligheter til å fremme våre interesser.

I løpet av intervjuet kommer en av representantene NJFF også inn på endringer i regelverket for jervejakt, som bl.a. vil tillate bruk av lys, bruk av snøskuter til bestemte formål, osv. og framholder at dette er eksempler på at jaktinteressene faktisk kan ha gjennomslag. En av de andre supplerer imidlertid med å påpeke at disse regelendringene er motivert av behovet for å ta ut mer jerv i beiteområder, og ikke av jegernes ønske om en bedre jaktopplevelse og mer effektiv jakt.

På regionalt nivå kommer fagkonsulent Hjalmar Eide i NJFF Akershus inn på forholdet til andre interesser enn jakt i en diskusjon om gaupejakt, soner og behovet for koordinering mellom regioner:

> Eide: Hvis vi ser på forvaltningsplanene, så skal ikke vi ha gaupe i nordfylket, men så skal Hedmark og Oppland ha gaupe i sørfylket, og det henger jo egentlig ikke sammen. Og så er vi av den oppfatning at vi skal jakte gaupe der det er gaupe og ikke der det er sau. Så det at regionene ikke samarbeider når det gjelder gaupe, det blir feil.
> Intervjuer: Er det det at de ikke klarer å samarbeide, eller er det det at de ikke har prøvd?
> Eide: Jeg vet ikke om de har prøvd. Men hvis du ser på kartet (…), så ligger jo Hurdal som en enklave oppe i Oppland pluss at du har Eidsvoll-Stange på andre sida. Og det

[5] NJFF ønsket ikke at de enkelte utsagn skulle knyttes til bestemte personer.

> er der vi har all sauen. Siden det er saueeierne som har fått mest gehør i rovviltforvaltninga, så skal ikke vi ha gaupe der de andre [fylkene] skal ha gaupe. Når vi vet hvor store leveområder de har, så blir det helt feil. Det er ikke logisk. (…) Fylkene burde samarbeide sånn at det ble større områder.
> Intervjuer: Men det er jo en utfordring med all den sauen som er i Hurdal og Eidsvoll, da.
> Eide: Ja. Men det er jo på en måte ikke vårt problem. Der må jo vi prøve å stå på [våre oppfatninger]. (…) De fleste hos tror jeg nok nå mener at gaupe er et interessant jaktbart vilt. Og derfor mener vi at vi må få jakte gaupe der det er gaupe, og ikke bare der det er sau. Nå er jo bestanden mindre enn den var, så nå er jo kvotene slik at det bare kan jaktes der oppe.
> Int.: Men det er jo sånn at de viktigste områdene for sau i Akershus ligger inn mot områder hvor det ikke er så mye sau i Oppland. Hvordan skulle de løst det om de hadde aldri så god vilje?
> Eide: Det har jeg ikke noen god løsning på. Så lenge det er sauen som rår.
> Int.: Oppfatter dere at det er en slags interessemotsetning mellom dere og beitenæringa?
> Eide: Jeg tror egentlig ikke at det er noen motsetning. Vi får jo respektere hverandre. Men at vi har litt forskjellig utgangspunkt, det tror jeg nok.

NJFFs representanter uttrykker en viss frustrasjon over at jaktinteressene kommer et stykke ned på den nasjonale agendaen når det gjelder rovviltforvaltning, og at dette også kan gi seg lokale utslag som er ugunstige for jaktutøvelsen. Det virker imidlertid ikke som om dette er noen høyt prioritert sak for organisasjonen, og man ønsker absolutt ikke konfrontasjon med landbruksinteressene. Tvert imot har det kanskje, som NJFF sier, vært komfortabelt for organisasjonen å la beitenæringene gå i front. Ikke desto mindre er det klart at det finnes saker der jakt- og beiteinteressene skiller lag. Avgrensingen av ulvesonen (som NJFF vil oppheve) er et eksempel på dette: Målet er å konsentrere ulven i et område uten mye utmarksbeite, men der det foregår svært mye storviltjakt og annen jakt med hund.

Folkeaksjonen Ny Rovviltpolitikk er ikke en jegerorganisasjon. Men det er heller ikke en næringsorganisasjon, og i intervjuet med daglig leder Åsmund Ystad dukket det opp et moment som gjør at vi synes det kan passe å ta det med her. Ystad framholder nemlig at forvaltningas sterke fokus på næringsinteressene indirekte kommer andre til gode, og særlig jaktinteressene:

> Ystad: Jeg skjønner også miljøorganisasjonene sin frustrasjon. Soneringen, for eksempel, handler kun om beitedyr. Nesten alt handler om sau og rein. Vi vet jo fra vårt arbeid at vi må fokusere mer på det menneskelige, men frykt og dårligere livskvalitet selger jo ikke. (…) Myndighetene erkjenner ikke de menneskelige sidene som et problem. Men [på den annen side] er det jo mange av de andre interessene, jegerinteresser for eksempel, som blir tilfredsstilt av tiltak for næringene.

Vi merker oss også noe her som har mindre med jakt å gjøre, og det er at Ystad mener at «de menneskelige sidene» ignoreres av myndighetene, som altså bare tenker næring. Men Folkeaksjonens medlemmer er ikke primært næringsutøvere, og har derfor ikke like tunge argumenter som næringene har.

Naturvern

Det vil neppe overraske noen at representantene for naturvernorganisasjonene er kritiske til det de beskriver som nemndens ensidige fokus på beiteinteressene. Her kommer de til orde en etter en:

Foreningen Våre Rovdyr, representert ved daglig leder Ingvild Elsie Ihle og rådgiver Berit Lind:

> Lind: Nemndene består av rovdyrmotstandere, harde rovdyrmotstandere, som skal sitte og bestemme hvor og når man skal ta ut [rovdyr], uten hensyn til rovdyrene. Det er ene og alene beitedyr som er i fokus.

> Ihle: I og med at det er frivillig å sitte i disse nemndene, og man kan verve seg sjøl til å sitte i nemndene, så synes vi det er ganske tydelig at man har interesser [i dette]. Om det er personlige interesser eller andre interesser [vet vi ikke], men det er tydelig at de har interesser. Og det blir konfliktdrivende og ikke konfliktdempende.

WWF er representert ved rådgiver Sverre Lundemo, seniorrådgiver Zanete Andersone-lilley og prosjektmedarbeider Tage Vedal.

> Vedal: Det er som om at nemndene er til for beitenæringene.
> Lundemo: Nemndene representerer neppe den politiske sammensetningen i regionene. Senterpartiet er nok overrepresentert.
> Vedal: Mitt inntrykk er at de ofte er direkte tilknyttet næringsinteressene. Det er et demokratisk problem.
> Andersone-lilley: Hvis vi snakker om den todelte målsettingen, så er det beitenæringene som får prioritet, det er ikke rovdyrene i Norge som får førsteprioriteten.
> Lundemo: Jeg har til gode å høre noen fra en nemnda si noe om hva de vil gjøre for å komme seg opp på bestandsmålet for bjørn, for eksempel.
> (…)
> Intervjuer: Jeg oppfatter dere som ganske kritiske, men hva vil være hovedkritikken mot nemndene?
> Lundemo: Det er at det er et ensidig fokus på den ene delen av den todelte målsetningen, å unngå eller redusere tapene, og de tar ikke hensyn til rovviltet i noen særlig grad …
> Andersone-lilley: … og at de vil redusere tapene, med bare å skyte rovdyr som hovedvirkemiddel, og bruke andre virkemidler i liten grad. Det å tilpasse beiting er de ikke interessert i å høre om.

Lundemo er inne på at han mener Senterpartiet er overrepresentert i nemndene. Det er han ikke alene om å mene. Her er Ihle fra Våre Rovdyr:

> Ihle: Og hvis man ser på partisammensetningen, så ser man jo ganske tydelig at det er visse partier som har større interesse av å sitte i rovviltnemndene, og det synes vi også skaper konflikter.

Flere fra naturvernorganisasjonene framholdt at det bare er i Senterpartiet det er karrierefremmende å sitte i ei rovviltnemnd. Folk fra andre partier kan også ha tette koblinger til landbruks- og jaktinteresser, men det betyr mindre i partisammenheng, mener man. Interessant nok bekrefter leder i nemnda i Region 4, Siv Jacobsen fra Østfold, langt på vei dette i et sitat gjengitt i kapittel 3.4.

Kort oppsummert kan vi si naturvernorganisasjonene ser på nemndene som beitenæringas «forlengede arm», og mener at faglige hensyn (dvs. biologiske) alltid må vike.

Landbruk

Landbruksorganisasjonenes oppfatning av dette er like forutsigbar som naturvernorganisasjonenes. Ettersom vi har sluppet til nemndsmedlemmer som begrunner et sterkt fokus på beitenæringas problemer med rovdyr – og altså med den statlige rovviltpolitikken – på samme måte som næringsorganisasjonene gjør, tar vi bare med ett sitat her, nemlig fra leder i Norsk Sau og Geit, Tone Våg:

> Våg: Det jeg har lyst til å si i løpet av denne samtalen, er at de som må ta belastninga med det rovdyrpresset som er, det er jo beitebrukerne. Det kan det ikke være noen tvil om. Vi er dirkete berørt. Hvordan kan vernesida føle seg tilsvarende berørt? Og hevde at de har noenlunde samme konflikt, det er utenfor min forstand. (…) Ut fra mitt tenkesett er de en slags tredjepart. (…) Jeg synes det er et misforstått miljøvern [å bevare de store rovdyra på dagens nivå] for hvis du vil bevare mangfoldet, så bevarer du ikke mangfoldet

> i naturen hvis vi mister beitebruken. Jeg tror det i hvert fall er 300 arter som er truet hvis det ikke er beiting. Da må man veie store rovdyr opp mot det man ellers mener tilhører mangfoldet. Og der hadde jeg forventet et mer balansert syn fra miljøvernsida.

Våg hevder her at «vernesida» ikke kan betraktes som berørt på samme måte som næringsutøvere, og at rovdyra indirekte truer det biologiske mangfoldet gjennom opphør av beitebruk. Dette er selvsagt sterke argumenter for at nemndene skal ha som sin hovedoppgave å avhjelpe næringas problemer.

Seniorrådgiver Finn Erlend Ødegård fra Bondelaget tilføyer et moment som ikke har blitt like tydelig poengtert av andre: Han sier at det bare er én grunn til at rovviltbestandene ikke er større, og det er beitenæringene. Dette viser at beitebruken har hatt sterk støtte i norsk politikk, og at man har tatt i bruk nødvendige virkemidler for å holde rovviltbestandene på et rimelig nivå. Dette må selvsagt fortsette, framholdt han.

3.3.4 Virkemidler: Hvordan avspeiler virkemiddelbruken nemndenes prioriteringer?

Økonomisk støtte
Fordeling av midler til skadeforebyggende og konfliktdempende tiltak må antas å avspeile nemndenes oppfatninger av hva som er viktig i rovviltforvaltningen. Saksbehandling av de enkelte søknader om midler gjøres av Fylkesmannen. Vanligvis ser det ut til å være ordnet slik at miljøvernavdelingen behandler søknader om konfliktdempende tiltak, mens landbruksavdelingen behandler søknader om skadeforebyggende tiltak. Nemndene utarbeider retningslinjer for søknadsbehandlingen (hva det skal legges vekt på) og fordeler midler til de to innsatsområdene (og mellom fylker, der det er aktuelt).

Både fordelingen mellom konfliktdempende og skadeforebyggende tiltak, og retningslinjer for tildeling, må antas å avspeile nemdenes generelle prioriteringer. Vi har ikke hatt kapasitet til å gå grundig inn på hvordan dette er gjort de ulike nemndene, men vi konstaterer at særlig fordelingen mellom skadeforebyggende og konfliktdempende tiltak ser ut til å variere mye mellom regionene. Også *typen* forebyggende og konfliktdempende tiltak kan variere mye mellom regionene. Vi har registret at rovviltavvisende gjerder er den helt dominerende form for skadeforebyggende tiltak i Østfold. I noen andre regioner får dette tiltaket knapt støtte i det hele tatt (tildelingen skjer fylkesvis). Dette kan selvsagt avspeile ulikheter mellom fylkene når det gjelder beitebruk og rovdyrbestander, men det vil også influeres av nemndens oppfatninger av hva som virker. Når det gjelder konfliktdempende tiltak, har en i Region 4 gitt en god del støtte til informasjonstiltak, blant annet skoleaktiviteter i regi av NJFF. NJFF oppfatter dette som viktig konfliktdempende virksomhet. Her er fagkonsulent Hjalmar Eide fra NJFF Akershus:

> Eide: Nå driver vi for ellevte året på rad, er det vel, med konfliktdempende [tiltak]. Vi tar med skoleklasser ut. Vi har en dag ute, og leter etter spor. Det har hendt at vi har funnet gaupespor. Så tar vi fram skinn og forteller om hvordan de lever, hvordan de dreper byttet, hvor store revir de har, osv. Det går jo litt på alminneliggjøring av rovdyr. Jeg tror det er konfliktdempende, at vi (…) alminneliggjør det. Vi har stor sett holdt på i Nes, for det var et krav at det måtte være ulverevir [i nærheten] for at man skulle få konfliktdempende midler. Så nå har vi vært i Enebakk også.
> Intervjuer: Men gir dere til kjenne noen slags [oppfatning]?
> Eide: Nei, der skal vi prøve å være så nøytrale som mulig. I forhold til om vi skal ha dem eller ikke ha dem.

I andre regioner har en f.eks. gitt støtte til jervejaktkurs, men ikke til informasjonsarbeid i skolen o.l. Dette avspeiler nemndenes oppfatning, ikke bare av hva som «virker», men også av hva konflikten består i: Å redusere rovdyrtrykket for beitenæringene demper konflikten. At andre kan reagere negativt på mer jervefelling, anses ikke som konfliktdrivende. Dette er et valg nemdene

tar med støtte i deres mandat, men man må kunne si at det reflekterer en avgrenset forståelse av hva konfliktene dreier seg om.

I den ene av våre to utvalgte nemder, i Region 4, var det også i selve nemnda en oppfatning av at andre nemnder, og særlig deres partnere i ulveforvaltningen fra Region 5, ikke brukte mye penger på konfliktdempende midler av typen informasjon og skoleprosjekter. I gruppeintervjuet i Region 4 ble det sagt at man trodde Hedmark ikke brukte penger på dette i det hele tatt. Vår dokumentgjennomgang viser at dette stemmer, i hvert fall for 2015. I vedtak i sak 5/15 heter det: «Rovviltnemnda i Hedmark mener at å sikre minst mulig tap av husdyr til rovvilt har høyest prioritet ved fordeling av midler. Tiltak som er effektive mht. å redusere tap må prioriteres på bekostning av tiltak som har usikker eller liten dokumentert skadeforebyggende effekt. (…) Nemnda anser årets ramme for budsjett som svært stramt, og ser blant annet ikke rom for å sette av midler til konfliktdempende tiltak.»

3.3.5 Annen virksomhet

Nemndenes utadvendte virksomhet, deres kontakt og dialog med sin omverden, kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 3.9. Der kommer vi inn på hvilke arenaer som finnes for kontakt med organisasjoner etc., og hvordan nemndene forholder seg til disse.

Flere av våre informanter, og da særlig fra naturvernorganisasjonene, etterlyser imidlertid på generelt grunnlag en dreining i nemndenes fokus, vekk fra konflikter med beitenæringa og felling av rovdyr, til rovdyras positive betydning både for natur og samfunn. Uavhengig av hvor hyppig og aktiv kontakt nemndene har med aktører utenfor, burde budskapet være mye mer positivt. Det burde være nemndenes klare plikt å opplyse allmennheten om at rovdyr har en viktig økologisk funksjon, at de hører hjemme i Norge, og at de kan gi store opplevelsesverdier. At nemndene ikke gjør dette, men bare er interessert i å «ta ut» rovdyr, er etter naturvernorganisasjonenes oppfatning destruktivt og konfliktdrivende. Det avspeiler etter deres mening at nemndenes mandat har en feil innretning, men også at nemnder med en overvekt av medlemmer med lojalitet til landbruket går utover sitt mandat og forsøker å påvirke rovviltpolitikken i en bestemt retning. Arnodd Håpnes, Naturvernforbundet:

> Håpnes: Vi oppfatter ofte nemndene som ekstreme talerør mot rovdyr. (…) Og jeg har til gode, i hele perioden fra 2005, å se et eneste nemndsmedlem gå ut og være positiv til rovdyr i media.

I forlengelsen av dette kan vi særlig fremheve Våre Rovdyrs fokus på positive tiltak som kan bidra til å øke aksept for rovdyr, ikke minst i rovdyrområdene. Våre Rovdyr har som et av sine satsingsområder å promotere utvikling av naturbasert reiseliv med rovdyr som en del av produktet. Etter organisasjonens oppfatning kan dette være med på å endre rovdyras status fra økonomisk problem til økonomisk ressurs, ikke minst for grunneiere. Det vil også kunne bidra til positiv interesse for rovdyr for de som deltar i slike aktiviteter, og blant innbyggerne i rovdyrområder som vil se at rovdyr er en ressurs. Våre Rovdyr framholder at en har kommet lenger med dette i Sverige og særlig i Finland.

> Lind: Jeg tror at veien å gå for å få til en endring i hele politikken, det er å få engasjert politikerne til å se hvilke verdier som ligger i [blant annet rovdyrturisme]. Ikke bare konfliktene. Det mener vi er helt avgjørende for hvordan vi skal klare det fremover. Det er viktig å få løftet frem hvor betydningsfulle opplevelsesverdier med rovdyr er, og ikke minst hvilke positive ringvirkninger det vil kunne få for lokalsamfunn som har rovdyr i sine kommuner. Både økonomisk og som konfliktdempende og holdningsskapende effekt.
> Ihle: Når det gjelder de verdiene som det faktisk er mulig å skape, og som folk er interessert i – det ser vi helt tydelig – da har nemndene og lokalpolitikerne en kjempeviktig rolle. Men den synes jeg de forspiller, for det man ser i media er negative oppslag om at de har for lite myndighet, de får ikke gjort noe, her er det konflikter, konflikter, husdyrtap, osv. Jeg tror aldri jeg har sett et positivt oppslag om at her har vi muligheter; her har

kommunene kjempemuligheter til å utvikle en næring som det ligger penger i. Sånn fungerer ikke nemndene.
Lind: De ser ikke i den retningen en gang.
(…)
Lind: Når det gjelder forvaltningen, så er det jo kjempeviktig hvis man skal lykkes med den typen aktiviteter og næring som rovdyrturisme innebærer, at man har en forutsigbarhet med hensyn til hvor mange ulveflokker man har, og at man faktisk har dem, og tenker på hvilken betydning det har å øke antallet ynglinger. Vi har spilt inn til den nye ulvemeldingen at man må ha mellom femten og tjue familiegrupper av ulv som et delmål, for å sikre en levedyktig stamme i Norge. Og da begynner dette å bli veldig interessant for da har man (…) en stabilitet som gjør at man kan satse på rovdyrturisme i mye større grad.

Etter Våre Rovdyrs oppfatning bør det være en selvsagt oppgave for nemndene å stimulere slik næringsutvikling, og da også ved hjelp av økonomisk støtte fra budsjettposten til konfliktdemping. Dette har også en annen konsekvens, nemlig at naturbasert reiseliv med innslag av «rovdyrtursime» må få «forutsigbare rammebetingelser» på den måten at ulveflokken eller gaupefamilien ikke må være skutt bort når turistene kommer. I intervjuet med Våre Rovdyr ble det nevnt eksempler på reiselivsaktører i Hedmark som hadde vurdert slik virksomhet, men som valgte å droppe det pga. usikkerhet rundt framtida til lokale ulveflokker.

3.3.6 Nemndenes sammensetning og medlemmenes partibakgrunn

I vedlegg 2 har vi tatt inn en oversikt over partirepresentasjonen i nemndene i perioden 2013-2015. Som vi har sett, har det fra enkelte hold blitt framholdt at det er et stort problem at nemdene er dominert av folk med nær tilknytning til næringene, også gjennom sin partibakgrunn. Vi har ikke hatt mulighet til holde partisammensetningen i nemndene opp mot partisammensetningen i fylkestingene. Tatt i betraktning at nemdene har få medlemmer, og de fleste dekker flere fylker, er det ikke urimelig at partier med store grupper i fylkestingene ofte er representert i nemdene. Partitilhørighet er imidlertid ikke et kriterium for oppnevnelse. Et raskt overblikk over tabellene i vedlegg 2, og våre observasjoner fra møter med nemndene, kan gi inntrykk av at Senterpartiets posisjon i nemndene er noe sterkere enn partiets oppslutning skulle tilsi, enten man ser på de aktuelle fylkene eller – særlig – om man ser på deres oppslutning på landsbasis. Om det siste er en rimelig betraktning, kommer an på hvordan man ser på rovviltforvaltningen og rovviltkonfliktene: Bør nemndenes sammensetning avspeile kompleksiteten i konfliktbildet, og har interessegrupper som ikke nødvendigvis er sterke og godt organisert i en bestemt region, likevel legitime interesser i forvaltningen av rovdyr som må betraktes som en nasjonal ressurs?

Vi er selvsagt klar over at den norske modellen med nemnder som skal ivareta «allmennpolitiske hensyn», og nettopp ikke er partssammensatt, egentlig bygger på en annen logikk. Det kan likevel ikke være tvil om at nemndenes sammensetning i betydelig grad påvirker det «allmennpolitiske skjønn» de utøver, selv innenfor et snevert mandat. Når noen nemder også tøyer dette mandatet, slik vi diskuterer i kapittel 3.4, er det desto tydeligere at retningen er sterkt preget av nemndsmedlemmenes – og særlig ledernes – bakgrunn både politisk og i forhold til næringene. Dette er åpenbart en utfordring knyttet til den formen for desentralisering av forvaltningsansvar som er valgt i Norge.

Som vi diskuterer nærmere i kapittel 3.7, er det tydelig forskjell på nemndene i Region 4 og Region 5 som kommer til uttrykk på flere måter. Dette avspeiler naturligvis ulik befolkningssammensetning, urbaniseringsgrad og næringsstruktur i de to regionene. De kommer også til uttrykk i sammensetningen av nemndene. I nemnda som ble oppnevnt i Region 4 i 2016, er de faste representantene nå fra Ap (2), Høyre, SV og MDG. MDG har nestlederposisjonen (AP har leder). I den nemnda som takker av, hadde Venstre en meget talefør representant (som også er sitert mye i denne rapporten). Særlig den nye nemnda har en sammensetning som gjør at det blir spennende å følge den framover, og nettopp denne sammensetningen – som synes å avspeile det politiske bildet i en region der rovviltkonfliktene ikke er framtredende – kan gi oss indikasjoner på potensialet i den «norske modellen».

3.4 Forvaltning og politikk

I rovviltnemndene er politikere satt til forvaltningsoppgaver. De rapporterer ikke til det politiske nivået de er valgt fra, men til Klima- og miljødepartementet (KLD). Som vi har redegjort for er konstruksjonen uvanlig, også i internasjonal sammenheng. Modellen kan åpenbart ha problemer eller utfordringer, men selvsagt også fordeler. Selve organiseringen av den regionale rovviltforvaltningen i Norge var et tema vi brukte mye tid på i intervjuene, og det ble tydelig at rovviltnemndene både kan oppfattes som et politisk organ og et forvaltningsorgan. Hvor den enkelte nemnda plasserer seg langs aksen fra politikk til forvaltning varierer en hel del.

Rovviltnemndene utgår fra fylkestingene og Sametinget, men oppnevnes av, tar sine instrukser fra og rapporterer til KLD – og bare dem. En rovviltnemnd er et statlig forvaltningsorgan som består av fylkestingspolitikere og representanter utpekt av Sametinget. Det er en ganske egenartet konstruksjon. Fylkestingsrepresentantene i nemndene står formelt ikke til ansvar for folket som har valgt dem, heller ikke for næringsorganisasjonene eller andre interessehavere for den sakens skyld. I den grad de handler ut fra en forpliktelse til eller ansvarsfølelses overfor det folket som har valgt dem, er det et ansvar de helt og holdent legger på seg selv. Fylkeskommunens oppgaver i rovviltforvaltningen er svært begrenset. Nemndene har ingen formel plikt til å rettferdiggjøre eller begrunne sin handlinger overfor noen andre enn KLD.

Blant våre informanter er det en del som insisterer på at nemndene er rene statlige forvaltningsorgan. De etterlyser at nemndsmedlemmene skal seg selv som rene forvaltere, men de er politikere og som vi har sett ser de seg også som politikere. Noe annet er vel egentlig ikke å forvente, for det er *fordi* de er politikere de er valgt til å delta. Men i møte med den politiske virkeligheten får de altså kritikk for å opptre politisk. Spørsmålet som melder seg er hvorfor velge politikere til å utføre oppgaver hvis de samtidig skal nektes å være det de pleier å være – politikere.

I dette kapitlet skal det handle om informantenes synspunkter på dette grepet å sette politikere til forvaltningsoppgaver. Enkelte kritiserer nemndene for å sprenge grensene for sitt mandat når de handler politisk, men det er også et synspunkt at nemndene burde hatt et bredere mandat, et større politisk handlingsrom. Dette motsetningsforholdet handler om rovdyrpolitikken på nasjonalt nivå. Noen mener at nemndene skal holde seg stramt til oppgavene som er beskrevet i styringsdokumentene, som forskrift og forlik. Andre syns de skulle få bestemme mer.

Grensene mellom nasjonal poltikk og regional forvaltning kan også være ganske uklare. Vi har sett flere eksempler på at kritikere av rovviltnemndene oppfatter forvaltningsbeslutninger nemndene fatter som rovdyrpolitiske ytringer. Det kan gjelde slikt som forvaltningsplaner og fastsettelse av kvoter.

Svært mye av det vi tok opp i løpet av intervjuene kretser rundt temaer som handler om forholdet mellom politikk og forvaltning. Under samtalene om dette kom det fram både positive og negative vurderinger av systemets konstruksjon og nemndenes praksis som «politisk forvaltningsorgan». Det er stor variasjon, skarpe kontraster og mange variasjoner i vurderingene. I stedet for at vi bare forteller hva informantene mente om disse problemstillingene, lar vi dem selv komme til orde her. Overskriftene i kapitlet representerer temaer som ble drøftet i intervjuene, men de representerer også en nødvendig ordning av stoffet. Temaene griper inn i hverandre, og derfor er det noen steder litt tilfeldig under hvilken overskrift de ulike sitatene plasseres.

3.4.1 Handlingsrommet: Mye ansvar lite makt

Et tema som opptok mange nemndsmedlemmer var makten eller innflytelsen de har. Vurderingen som går igjen er at handlingsrommet er alt for smalt, at de har for få handlingsalternativer når de skal arbeide for å nå målene i den todelte målsettingen.

Her fra en samtale med Toril Melheim Strand og Arne Braut, nestleder og leder for nemnda i Region 6 våren 2015. Strand var leder for nemnda i forrige periode:

> Strand: (…) problemet for vår nemd har hele tiden vært å komme ned på målet, for vi har for eksempel vært oppe i 26,5 familiegrupper gaupe i vår region og målet er 12, altså mer enn dobbelt så mange, og så er det 6 til 7 per familiegruppe. Det er utrolig mye gaupe i området vårt. I Møre og Romsdal (…) ble det til at vi skulle ta to ynglinger. Det var ikke gaupe her da, men vi var enige om å avlaste reindriften [i Nord-Trøndelag]. Og nå ble det dokumentert fire (ynglinger) i fjor, altså dobbelt så mange gauper i fylket som vi har mål. Og likevel kommer departementet stadig vekk med sine overprøvinger. De påla oss et nytt kvoteområde over natta; her skal det være kvoteområde, og alle som da var ment å skulle gå ut på kvotefri jakt som det heter (…) så vi føler at det er makt med påholden pen vi har altså. Vi har mye myndighet, nei vi har mye makt på papiret, men ikke så mye myndighet i praksis.

I dette sitatet dreier frustrasjonen seg om rovviltpolitikkens første målsetting, som handler om levedyktige bestander av rovdyr. Nemndsmedlemmene opplever å bli overprøvd av departementet når de arbeider for å nå bestandsmålene for gaupe, og Braut tolker det som mangel på respekt for arbeidet de gjør, og også en mangel på respekt for selve institusjonen eller mandatet de er *tildelt*. Strand og Braut oppfatter altså egen myndighet som begrenset i arbeidet med å nå bestandsmålene. Situasjonen erfares som minst like utfordrende når det gjelder det andre målet, som handler om levedyktige næringer og generelt lav grad av konflikt. Vi snakket om virkemidlene de har til disposisjon for å oppnå målene på dette området.

> Strand: Vi har det som heter FKT-midler, altså forebyggende og konfliktdempende midler, som egentlig skal gjøre dette helt unødvendig, altså hadde vi fått alt til å fungere sånn som vi hadde tenkt her, altså og i de områdene der vi skal ha rovdyr, men så viser det seg i praksis så viser det seg at det som hjelper det er å fjerne rovdyr, å redusere stammen. Det er det som hjelper absolutt best. Reindriften har prøvd å sette inn tiltak de og, men det er nesten ikke mulig. De har til og med prøvd å frakte rein i helikopter vekk fra områder med rovdyr. Og de prøvd med randsonegjeting i kalvingsområdene, for de kan jo ikke gå inn og skremme simlene i en sånn periode. Det er så mye som ikke hjelper, som om vi kaster penger ut av glasset [vinduet], for å si det sånn
> Braut: Ja det eneste som hjelper er å ta ut rovdyra.
> Strand: Ja, det er ikke det eneste, men det er i alle fall det som har best effekt.

Nemndene får støtte for oppfatningen at de har et for lite handlingsrom fra næringshold. Her stiller seniorrådgiver i Norges bondelag (Næringspolitisk avdeling) Finn Erlend Ødegård seg bak et krav om at nemndene bør få større ansvar for å nå bestandsmålene.

> Ødegård: Og så synes vi at handlingsrommet til de regionale rovviltnemndene er for lite. Vi synes at man må ha mer tillit til at de kan ta det fulle ansvaret for å nå bestandsmålene innenfor sin region. Hvis man havner under bestandsmålet, så må [nemndene] ta ansvaret for å bygge opp igjen bestanden og ligger man over så må de ta ansvaret for å få bestanden ned på målet. Og det er ganske klare mål på hvor mye rovdyr man skal ha i de ulike regionene. Det at man tar sikkerhetshensyn sånn at man ikke skal komme under bestandsmålet, gjør at beitenæringa får større tap enn det man skulle hatt hvis man i størst mulig grad lå på bestandsmålet. (…) Hvis man hadde hatt en matematisk formel som ga lisenskvoter ut fra bestandstallene som Rovdata presenterer, så hadde man jo ikke trengt nemndene til å fastsette kvoter. Men det er andre vurderinger som må legges til grunn, og da må nemndene få utnytte handlingsrommet. Man må akseptere at man både kan ligge over og under bestandsmålet, men man må ligge på bestandsmålet i størst mulig grad.
> Intervjuer: Det er jo eksakte bestandsmål, det er verken minimums- eller maksimumstall. Hvorfor kunne ikke like godt Fylkesmannen fastsette kvotene?

> Ødegård: Nei, fordi du må kunne ta i litt når rovdyrbestanden i lengre tid har ligget over bestandsmålet. Det ser vi i forhold til gaupebestanden, der har de ligget over bestandsmålet hele tida.

I Region 6 har de lagt stor vekt på den todelte målsettingen, og har blant annet trukket inn nasjonale målsettinger om økt matproduksjon som noe de vil arbeide for. Som i de fleste andre regionene er konfliktreduksjon ganske ensbetydende med å støtte beitenæringene når de opplever rovdyrtrykket som problematisk. Strand og Braut vet hva som kan hjelpe; å ta ut rovdyr. I stedet er de henvist til å bruke tiltak de etter egen vurdering vet ikke virker, «som om de kaster penger ut av glasset». Slik sett uttrykker sitatet over en følelse av frustrasjon og maktesløshet.

At den egentlige makta i norsk rovviltforvaltning sitter andre steder enn i nemndene er et synspunkt mange nemndsmedlemmer og også flere andre gir uttrykk for. Her nestleder i rovviltnemnda region 7, Dagfinn Olsen:

> Olsen: Det er som andre har sagt at ting er forutbestemt, sånn er det bestemt og sånn skal det være. Så du sitter egentlig bare og forvalter noe. Så jeg føler at man bruker svært mye tid på noe man egentlig ikke klarer å gjøre noe med, for når du mener noe får du en annen beskjed fra Direktoratet eller Departementet.
> Intervjuer: Hvem har den egentlige makta?
> Dagfin Olsen: Det [forliket] er jo vedtatt av Stortinget, men som regel føler jeg at det er Direktoratet som sitter og styrer. (…) Stortingets forlik er nok viktig, men til syvende og sist så føler i alle fall jeg at det er ikke vi politikere som bestemmer hva som skjer.

Her gir Sametingets representant i rovviltnemnda i Region 8, Per Mathis Oskal, utrykk for den samme vurderingen:

> Oskal: Jeg mener at som nemnd så har vi for så vidt ikke … man kan si [vi har det] på papiret, men i praksis så har vi ikke stort handlingsrom. Og de grep man kan ta i forhold til skadefelling, der er det også veldig lite handlingsrom, som gjør at skadefellingen blir veldig ineffektiv. Det må jo være slik at har man bestemt seg for et nivå – og det har jo for så vidt Stortinget gjort, og [dessuten har man] det todelte målet – så må man jo ikke bli hindret av regelverket og kunne bruke de muligheter man har for å få tatt ut der og da. Da tror jeg nok situasjonen ville ha vært en helt annen. Det er litt tragisk å oppleve den utviklinga vi har.

Oskal nevner Stortinget. Andre trekker fram KLD og Miljødirektoratet. Det generelle poenget er at mange nemndsmedlemmer opplever at de ikke har innflytelsen som skulle til for å drive rovviltforfatningen på den måten de ønsker. Det gjelder begge målsettingene, og i den grad nemndsmedlemmene anser at den andre målsettingen stort sett handler om beitenæringene er det en intim sammenheng mellom målene. Begge handler om å redusere rovviltbestandene. Både for å komme ned på bestandsmålet og fordi det etter mange nemndmedlemmers mening er færre rovdyr som gir best effekt for beitebrukerne (konfliktreduksjon).

Oppgavene nemndene har er beskrevet i styringsdokumentene, som forskriften og forliksteksten. At bestandsmålene er satt for høyt til at man virkelig kan bistå beitenæringene er ikke et uvanlig synspunkt blant nemndsmedlemmer, men bestandsmålene ligger fast. Det kan de ikke gjøre noe med gjennom vedtak i nemnda. Dermed opplever mange at den todelte målsettingen stiller den regionale rovviltforvaltningen overfor en svært vanskelig, nær umulig, oppgave.

Representanter for næringenes organisasjoner deler oppfatningen at makta i rovviltforvaltningen ligger andre steder enn i rovviltnemndene. Nedenfor siteres først leder Norsk sau og geit, Tone Våg og assisterende generalsekretær i Norsk Bonde- og Småbrukarlag John Petter Løvstad:

> Våg: Vi føler at det er nasjonalt styrt. De har ikke handlingsrom. Alt ligger i Stortingsmelding 15.

> Våg: Jeg er jo politiker sjøl. Og har tenkt på det mange ganger at hvis du havner i rovviltnemnda, da blir du egentlig bundet på hender og føtter, da har du ikke spillerommet til å drive noen påvirkning i rovviltpolitikken. Så lite handlingsrom har du når du havner som politiker i en rovviltnemnd.
> ---
> Intervjuer: Hvem har den egentlige makta når det gjelder rovviltforvaltningen?
> Løvstad: Det er de som sitte i cockpiten det. Man må skille mellom de som kan ha makt og de som har. Det er ingen tvil om at miljøverndepartementet med den politiske ledelsen, eller si regjeringa, … hvis de vil kan de ta makta, men de kan risikere å gå på Inger Louise Valle-smellen [dvs. legge seg ut med sitt eget byråkrati]. Så den operative utøvelsen i stort er i Miljødirektoratet. Det er det ingen tvil om.

Disse representantene for beitenæringene peker her på litt forskjellige deler av det norske styringssystemet, men det sentrale poenger er at ingen av dem peker på det regionale nivået. En gjengs oppfatning blant nemndsmedlemmer og også representanter for beitenæringene er at makta og innflytelsen i norsk rovviltforvaltning ligger utenfor nemndene. I næringene (i alle fall blant de som representerer sauenæringene) har flere gitt uttrykk for at de ser flere toneangivende nemndsmedlemmer som alliansepartnere, men altså alliansepartnere med for liten innflytelse. Inge Hafstad hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og sekretær for nemnda i region 6, oppsummerer det samme inntrykket slik:

> Hafstad: Næringsorganisasjonene skulle nok gjerne sett at nemnda hadde enda mer myndighet, mens verneorganisasjonene mener nok at nemnda her mer enn nok myndighet.

Her er Hafstad inne på enda et poeng, nemlig det at vurderingene av nivået for nemndenes innflytelse korresponderer med oppfatningen av det generelle konfliktbildet. Verneorganisasjonene ønsker seg ikke at nemndene skal få større innflytelse. Flere av informantene derfra mente at nemdene allerede har betydelig innflytelse. Her er det Sverre Lundemo, rådgiver i WWF, som forklarer:

> Lundemo: Rovviltnemndene har makt innenfor rammene av gjeldende rovviltpolitikk. De har ikke makt til å utrydde rovdyrene i en region. Når rovdyrbestandene ligger over bestandsmålene har de myndighet til å sette kvoter, skadefelling og lisensjakt. I tillegg er de i dialog med Miljødirektoratet når det gjelder ekstraordinære uttak. De har også økonomisk makt i form av fordelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. (…) I tillegg må rovviltnemndene forholde seg til kunnskap, og det er Rovdata som har ansvar for overvåkingsprogrammet for rovvilt. Rovviltnemndene kan ikke si at «nei, vi tror det er mange flere rovdyr enn hva forskerne sier».

Nemndsmedlemmene i Region 4 påpeker, som de fleste andre, at nemndene har svært lite handlingsrom. De er imidlertid tilbøyelige til å trekke litt mer drastiske konklusjoner. Flere mer enn antyder at man like godt kunne kvitte seg med ordningen, men understreker også at man ser at den kan ha viktige funksjoner. Her kommer noen utsagn som illustrerer dette, og andre er gjengitt i andre sammenhenger i rapporten. Først fra gruppeintervjuet med nemnda, her Espen Ophaug og leder Siv Jacobsen:

> Ophaug: Det er et veldig rart felt. Jeg synes fortsatt det er et merkelig politikkområde.
> Jacobsen: Ja, det er det. (…) Når vi gjør vedtak og det kommer anklager mot nemnda og de sier at en kan like godt legge ned disse nemdene for de blir jo bare talerør for beitenæringa eller noe sånt, så sier jeg: Ja, bare legg dem ned.
> Int.: Du brenner ikke for rovviltnemnda som politisk instrument, nei?
> Jacobsen: Nei. Det er jo et interessant felt og man gjør jo en jobb, men…
>
> (…)

> Ophaug: Jeg sitter med litt av den samme følelsen som Siv. Jeg spør meg: Hvorfor er jeg her? (…) Hva er rollen vår? Det synes jeg innimellom at det er veldig vanskelig å skjønne. Men så tror jeg at vi … for det første så forvalter vi en del penger [til viktige tiltak], og så er vi kanskje en buffer, og det er et sted å henvende seg. Det er klart at jo lenger opp i systemet du må gå for få snakke med noen politikere, jo større avstand er det jo. Hvis alt skulle vært bestemt på direktoratnivå for eksempel, så … vi er kanskje en konfliktdemper i seg sjøl. Det er jo mulig å komme hit og få snakket med noen politikere eller med et sekretariat, men handlingsrommet vårt [er jo ikke stort].
> Jacobsen: Jeg er helt enig i det siste Espen sier, selvfølgelig.

Så Erik Unaas:

> Intervjuer: Ser du i det hele tatt noe poeng med å ha dette politiske nivået?
> Unaas: Nei. Det vil si, ikke i den formen her. Jeg ser jo absolutt poenget med å ha politikere i et samspill med administrasjonen, men da må det bli noe mer enn sandpåstrøing, som det blir her. I møtene har du stort sett følelsen av at det blir orienteringer, og om interessante temaer, men du blir hele tida fanget av vedtak på Stortinget, forlik der, vedtak i Sverige, dispensasjoner og tillatelser som er gitt av andre på utsida. Det er interessant å være der, mange hyggelige og dyktige fagfolk og politikere, men det er ikke mange beslutninger vi tar sjøl. Vi får svære oversikter fra Fylkesmannen om tildeling av midler til sikringstiltak og for så vidt kompetansehevende tiltak ute, og samspill med skolene og sånt, men det der har jo Fylkesmennene delt ut for lengst, så vi sitter der og bare nikker. Jeg tror ikke vi har endret på noe som helst. Mye blir som før. Og vi blir jo matchet … i praksis er det jo flere fra administrasjonen på møtene enn det er politikere…
> Int.: Det er jo to Fylkesmenn også…
> Unaas: Ja. Og de er jo meget godt forberedt, for de har til dels store ressurser, men samtidig begrenset antall andre oppgaver. Og så kommer vi politikere litt heseblesende inn, og da er det så mye som er lagt fra før.

For å understreke hvilken betydning han tillegger rovviltnemndene i sin nåværende form, sier Unaas også følgende:

> Unaas: Jeg sitter også i landsstyret for Utmarkskommunenes sammenslutning. Der vet vi jo hva rovviltnemndene er, men det er ingen som bryr seg om dem. Det tyder jo på at det kunne ha vært tettere kontakt.

Politikerne fra Region 4 ser tilsynelatende ikke på det å sitte i nemnda som spesielt sentralt i deres politiske virke. Nemndas leder, Siv Jacobsen:

> Jacobsen: Vi er jo politikere, og jeg er jo politiker, men om jeg har noe å tjene på å sitte her rent politisk, det stiller jeg ganske store spørsmålstegn ved. Det er hovedsakelig en belastning egentlig, uansett hva du havner ned på av vedtak. Og vår region er jo litt spesiell, for i de andre regionene er det ganske sterke meninger på den ene sida i debatten, men i vår region er det like sterke meninger på begge sider. Så hovedsakelig får du kjeft uansett! [Ironisk:] Jeg pleier å si: Jeg er leder for rovviltnemnda men ikke si det til noen!

En faktor som preger sammensetningen av nemnda i region 4 er kravet om de må rekrutteres fra fylkesutvalget i de fylkene som har en styringsmodell med fylkesutvalg, noe både Akershus og Østfold har. Det gjør at man i disse fylkene har svært få kandidater å velge mellom. Og de man da ender opp med, kan både mangle interesse for rovdyrspørsmål og være blant de mest travle politikerne i fylket.

> Unaas: Jeg synes det er en begrensende faktor at det skal velges fra fylkesutvalgene, i utgangspunktet ni personer. Og så må du trekke fra fylkesordfører og fylkesvaraordfører, og utvalgslederne som har tunge verv, og da er det bare tre-fire igjen som i praksis er

> valgbare. Og så trenger du jo på en del områder i politikken å ha vært med en stund. Noen ganger føles fire år som veldig lenge, andre ganger er det kort tid. Hvis du skal bli en tungvekter her, er fire år kort tid. Men langt over halve fylkesutvalget skiftes jo ut [etter et valg]. (…) Dermed blir det store utskiftninger [i nemnda] i hver periode, og så blir det kanskje en eller to som sitter igjen og som får stor innflytelse, mens de nye som kommer inn blir sittende ganske passive. Så hvis man først skal ha et sånt system … jeg forstår ikke hvorfor man bare skal velge fra fylkesutvalget. For mitt vedkommende nå, så får jeg en sentral rolle på samferdsel i fylkeskommunen de neste fire årene, og går inn i samferdselskomiteen. Det betyr at jeg må ut av rovviltnemnda. Og det er nå jeg begynner å kjenne feltet og kunne fått til noe. Jeg ville jo ikke vært noen dårligere mann for Østfold den neste perioden enn jeg har vært. Det er jo aldri rapportering tilbake til fylkesutvalget fra nemnda, så det burde jo legges mer vekt på personlige kvalifikasjoner og interesse, og det burde også tas hensyn til behovet for kompetanse og litt kontinuitet.

Politikerne fra Østfold, Akershus og Oslo har det til felles at de representerer befolkningen i et område der rovviltspørsmål har en beskjeden plass – til tross for at regionen omfatter halve ulvesonen. Erik Unaas bemerker:

> Unaas: Og folk flest … mange tror at du representerer Østfold fylkeskommune. Men det blir litt rart, for det er jo ingen i fylkeskommunen som noen gang spør om hva jeg driver med eller hva som skjer i nemnda. Det er også annerledes enn andre [nemnder og utvalg]. På fylkeshuset, der jeg kanskje er innom en gang i uka, der har ingen i løpet av de to årene spurt meg om hva vi gjør i rovviltnemnda, eller hvordan går det der, eller noe sånt.

I den nemnda vi intervjuet, hadde ingen vært spesielt engasjert i rovviltspørsmål før de ble oppnevnt, og hadde ingen egen agenda. Leder Siv Jacobsen framhevet dette som en fordel, men det viser også en avstand til feltet:

> Jacobsen: Erfaringen med å sitte i rovviltnemnda har vist meg at det faktisk er best å mene så lite som mulig personlig. Fordi det hele tida er en balansegang mellom ulike interesser. Så jo mindre du mener sjøl og jo mindre agenda du har sjøl, jo lettere er det å balansere de ulike interessene. Men handlingsrommet er jo egentlig ganske lite.

Da vi snakket med medlemmene i nemnda, hadde de hatt god tid til å lære seg feltet, men de så det fra et perspektiv som vi tror ligner vårt som forskere: Utenfra. Derfor kunne de også trekke mer vidtgående konklusjoner om nemndene enn nemndsmedlemmene syntes de kunne i regioner der nemndene kan ses på som en forsvarslinje mot en uønsket rovviltpolitikk, og som politiske organer som under andre betingelser enn i dag kan spille en rolle som anses viktig. Å antyde at dette politiske organet kanskje like gjerne kunne avskaffes, er ikke så aktuelt hvis man mener at det både er bedre enn ingenting og har et potensial som kan utløses om Stortinget bare gir dem mer makt. Vårt inntrykk er at politikerne fra Region 4 så på nemndenes begrensede makt vel så mye som et logisk problem: Hvis nemndene skal ha så lite makt gir det ingen mening å ha dem. Men politikerne var ikke så veldig interessert i få den makta heller.

3.4.2 Å utvide mandatet

Vi har sett at (nær samtlige) nemndsmedlemmer opplever at styringsdokumentene gir for snevre handlingsrammer, at de har for liten innflytelse til virkelig å kunne nå målene – begge målene i den doble målsettingen. De mener at (Miljødirektoratet og KLD) har den egentlige makta, og at mandatet gir dem for snevre rammer. En som ga uttrykk for det siste var Per Mathis Oskal, utnevnt fra Sametinget i region 8.

> Oskal: Jeg oppfatter det slik at den jobben vi prøver å gjøre her, blir slått i hjel av regelverket. Regelverket i dag umuliggjør en fornuftig forvaltning av rovdyr.

Dersom man mener at regelverket bidrar til ufornuftig forvaltning, er det heller ikke rart om man ønsker seg endring. I en del nemnder så man gjerne at man fikk større myndighet. Her Arne Braut fra nemnda i Region 6.

> Braut: Rovviltnemndene bør få større myndighet, og rovviltnemndene i de forskjellige regionene bør få mer myndighet sammen med fagpersonene vi har og bidra i forhold til det, som kjenner dette på kroppen. Det er fylkesmennene i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag som er våre fagpersoner, og vi bør få større myndighet i forhold til det. Som vi føler det i dag har vi Miljødirektoratet som en slags vaktbikkje som sitter rundt omkring og skal passe på det vi gjør innenfor …, og det blir litt feil.

En åpenbar respons på følelsen av å ha for lite handlingsrom, et for begrenset mandat, er selvsagt å forsøke å utvide handlingsrommet. Og det er ikke tvil om at nemndene og nemndsmedlemmer driver slik virksomhet. Det har også Inge Hafstad, Miljøvernavdelingen Fylkesmannen Nord-Trøndelag, sett.

> Inge Hafstad: Etter rovviltforliket [det siste forliket fra 2011], så har ikke rovviltnemndene, etter mitt syn, vært veldig konfliktdempende. På grunn av rovviltforliket har de fremmet enkeltpunktene i rovviltforliket og på et vis spisset det til. En del av endringene er for så vidt greie, men jeg har følt at nemnda har brukt forliket til å spisse konflikten mer enn det var før forliket. Det 23-punktsbrevet fra alle rovviltnemndene er et typisk eksempel på det. Fra mitt ståsted har ikke det vært konfliktdempende.
> Intervjuer: Hvor har konflikt økt mest da?
> Inge Hafstad: Den har nok økt mest opp imot direktorat og departement. Lite konflikt mot brukerne. Beitebrukerne forstår rollene.

Et eksempel på det er at samtlige åtte nemndsledere undertegnet et brev til KLD og LMD (datert 04.02.2014) og ba om større innflytelse og flere virkemidler i rovviltforvaltningen. De begrunnet henvendelsen nettopp med at de har stort ansvar, men ikke virkemidler som «er tilstrekkelige verktøy for å løse oppgaven». Bare få dager etter (12.02.2014) ble flere av de samme kravene fremmet som Dokument 8-forslag fra Senterpartiet, men fikk ikke støtte fra noen av de andre partiene på Stortinget. Naturvernforbundet vurderte handlemåten som helt uakseptabel og skrev i en henvendelse til KLD (24.03.2014):

> Brevet fra rovviltnemndene til KLD og LMD, datert 04.02.2014 er et veldig tydelig eksempel på hvor galt nemndene oppfatter sin oppgave. Der kommer de med 23 kravpunkter, alle er negative for rovdyra. Det mest oppsiktsvekkende er at 17 av punktene er identiske med et Dokument 8-forslag (Dok. 8:23 S) av 12.2.2014. Dette er fremmet av fire Sp-representanter. At rovviltnemndene tar blåkopi av dette og opptrer som politikere når de utøver en delegert forvaltningsoppgave mener vi er uakseptabelt og i strid med det mandatet nemndene har. Naturvernforbundet ber departementet reagere særlig tydelig tilbake til nemndene på dette. Vi ønsker å informeres om deres tilsvar til nemndene og nemndslederne.

Naturvernforbundet er åpenbart kritiske til og uenige i de 23 punktene, som de mener er negative for rovdyra, men kritikken er også mer prinsipiell. De mener det ligger langt utenfor nemndenes mandat å operere politisk på denne måten. Arnodd Håpnes, fagansvarlig i Naturvernforbundet, målbærer her verneinteressenes kritikk:

> Håpnes: Vi har i mange år oppfattet nemndene som at de agerer politisk og ikke som et forvaltningsorgan, som er deres mandat i fra Klima- og miljøvernministeren. (…) Det er veldig tydelig det som står i Rovviltforskriften at de skal forvalte et rovviltforlik, at de skal forvalte det som er vedtatt av Stortinget, men vi ser det hele tida at de kjører omkamp: De agerer politisk i pressa, de agerer politisk opp mot myndighetene, de ønsker å senke bestandsmålene. Altså, de gjør helt andre ting enn det som er deres mandat og oppgave.

I intervjuer med oss har representanter for verneinteressene rettet sterk kritikk mot nemdenes *rolleforståelse*. Kritikken tar utgangspunkt i en forventning om at nemdene skal være rene forvaltningsorganer, og at all forvaltning må ha et *faglig* grunnlag. Når nemndene «utvider» sitt mandat til også å være politisk aktør (av og til på den nasjonale rovdyrpolitiske arena), møter de kritikk som går ut på at de går langt utover det mandat Stortinget har gitt dem, og dermed unnlater å gjøre den oppgaven de faktisk er satt til. Her lar vi igjen Sverre Lundemo fra WWF komme til orde:

> Lundemo: Noen ganger kan det virke som om at nemndene ser det som sin hovedoppgave å skaffe seg mer makt. Det er Stortinget som bestemmer hva de kan bestemme, og det er de åpenbart misfornøyd med. Rovviltnemndene er rovviltforvaltningens førstelinjetjeneste. De er et forvaltningsorgan, ikke en politisk kamparena. I fjor sendte nemndene brev til Stortingets Energi- og miljøkomite. Og Senterpartiet sendte like etterpå inn et likelydende dokument 8-forslag. Alle stemte jo mot, utenom Sp. Denne saken vitner om at rolleforståelsen er dårlig.

Også blant informantene fra forvaltningen har vi støtt på lignende oppfatninger. Inge Hafstad ga uttrykk for at utviklingen har gått i retning av at nemndas (Region 6) forvalterrolle har blitt tonet ned de siste årene og at nemnda opptrer mer politisk enn det som egentlig ligger i oppgaven.

> Hafstad: Forvalterrollen som nemnda egentlig har, har blitt skjøvet til side de siste årene. Politikeren i nemndsmedlemmene har kommet tydeligere fram, på bekostning av forvalteren. Etter mitt skjønn fyller ikke de da mandatet de har for å sitte i rovviltnemnda. Det er behov for egne vedtekter for rovviltnemndene, annet enn det som står nedfelt i rovviltforskriften. Det gjelder i forhold til hva som kreves for å få tatt opp en sak til ny behandling, og hvor stor andel av nemnda som må være til stede etc.

Hafstad og hans kollega hos fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Lina Nøstvold, utdyper:

> Hafstad: Jeg mener at rovviltforliket har eskalert konflikten. Det har blitt mer politikk. Det gjelder ikke bare nemnda i Region 6. Jeg merker det på halvårsmøtene med statsrådene også at det spilles inn mye mer politiske innspill enn forvaltningsmessige innspill.
> Intervjuer: Hva kan det gå ut på?
> Nøstvold: Det kan være forskriftsendringer og lovendringer, og myndighetsforhold …
> Inge Hafstad: … ja, og utfordre på enkeltpunkter i rovviltforliket. Mye av det er ren politikk hvor de burde ha brukt fylkestinget som er deres politiske arena.
> ---
> Nøstvold: De bør skille klarere mellom hva som er deres mandat innenfor gjeldende regelverk og hva som er politisk arbeid, Hva kan vi diskutere her og nå, hvilke virkemidler har vi med dagens regelverk. Og så blir det rent politiske et helt annet spørsmål; hvordan ville nemnda helst hatt det i forhold til regelverk, rammer, myndighetsforhold etc. Nemnda kan jobbe med begge deler, men det krever tydelighet og ryddighet i prosessen.
> Hafstad: Det første som Lina poengterer er egentlig helt fraværende, det å diskutere hvilke tiltak kan vi gjennomføre innenfor dagens regelverk. Og det er de skal gjøre, men diskusjonen som Lina peker på er helt fraværende i rovviltnemnda. Det er hele tiden diskusjon om hvilke andre typer tiltak må vi få lov til å gjennomføre. Sånn sett utfordrer de forskrifter og regelverk hele tida.

Her trekkes det opp klare grenser for hva som er forvaltning og hva som er politikk, og vurderingen er at rovviltnemnda i Region 6 mangler «ryddighet» i dette skillet. Slik faller representantene for sekretariatets vurderinger sammen med verneinteressenes kritikk.

Utformingen av forvaltningsplanene kan på samme måte i noen tilfeller forståes som innspill i en bredere rovdyrpolitisk debatt. Politisk ledelse i KLD legger for eksempel stor vekt på at det må utarbeides klare funksjonelle soner, at man skiller klart mellom beiteprioriterte og ynglepriorierte områder. På dette punktet har praksisen vært ganske forskjellig. Region 6 har for eksempel

ganske tydelige elementer av byrdefordelingsprinsipp i sin plan. Eva Alstad, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Landbruksavdelingen:

> Alstad: I forvaltningsplanen står byrdefordelingsprinsippet enda, et prinsipp som går imot sonefordelingen. Og det har ikke nemnda klart å ta vekk fra planen. I forhold til sauenæringa så er det jo næring i hele fylket egentlig. Så det er vanskelig å komme med noen sone der.

Også Region 2 har en plan uten klare skiller mellom beiteprioriterte og ynglepriorierte områder (unntaket er et beiteprioritert område i sør-vest, på grensen til Region 1). Begrunnelsen kan være rent praktisk, og en skal selvsagt være forsiktig med å tolke planene som innspill i en politisk debatt om hvordan rovviltforvaltningen skal foregå. Men i departementet er man meget klare på at forvaltningsplanene skal beskrive klare soner.

En forvaltningsplan som enkelte informanter tolker som et politisk innspill er forvaltningsplanen til Nordland. Åsmund Ystad, Generalsekretær i Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, uttrykker det slik:

> Ystad: Den gjeldende forvaltningsplanen fra Nordland er, for å si det rett ut, en obstruksjon fra rovviltnemnda sin side. Det er en måte å protestere på. Nemda i Midt-Norge laget forvaltningsplan og så hengte de på et kapitel om ting som burde endres. De er jo politikere, så de vil jo gjerne gjøre det, men det handla like mye om å dekke seg sjøl for upopulære prioriteringer de hadde gjort, for eksempel da de lagde forvaltningsplan i Nord-Trøndelag. Men det har blitt mindre og mindre av sånne tilleggsting om politiske ting som burde gjøres, for det har jo ingen ting i forvaltningsplanen å gjøre.

Nordland er et langt og smalt fylke, og nemnda har en meget vanskelig oppgave med å lage skikkelige funksjonelle soner. Ystad kaller hele planen en obstruksjon, og tolker den som en protesthandling. John Petter Løvstad i Norsk - og Småbrukarlag nøyer seg med et lakonisk:

> Løvstad: Nordland er interessant. Forvaltningsplanen er en mosaikk.

Også Arnodd Håpnes er meget kritisk i sin vurdering av forvaltningsplanen til Region 7:

> Håpnes: De har ikke tatt biologi i betraktning i det hele tatt. Det er beitekartene som er grunnlaget.

Det er neppe noen tvil om at noen av nemndene og enkelte nemndsmedlemmer på litt ulike måter handler politisk, også på måter som ligger utenfor mandatet slik det er beskrevet i styringsdokumentene. Representanter for verneorganisasjonene og også ansatte hos fylkesmannen ser praksisen som problematisk. Vårt anliggende her er ikke å ta stilling til om det er illegitimt av politikerne i nemndene å drive politikk når de opptrer i rollen som nemndsmedlemmer, men vi kan observere at dette er konfliktskapende. Hafstad etterlyste det han kalte vedtekter. Maren Esmark, generalsekretær i Naturvernforbundet, er inne på det samme. Hun har en klar bestilling.

> Esmark: Nemndene trenger en klar instruks om hvordan de skal jobbe, om tidsfrister for forslag som skal inn, hva slags type saker som kan tas direkte, hva slags type saker som må meldes inn på forhånd sånn at du får en faglig vurdering av fylkesmannen på det. Dette er helt vanlig forvaltningspraksis. (…) Vi trenger en instruks som forklarer bakgrunnen for hvordan gaupekvota settes for eksempel, (…). Så en tydeligere instruks om at slik beregnes kvoten, og dette er det spillerommet nemnda har, vil gjøre det enklere og tryggere for de politikerne som sitter der. Og det vil gjøre det lettere for fylkesmennene å utføre sitt mandat uten å måtte gjøre for mye politikk ut av det. Det står ingen ting i dag om hvordan du skal håndtere det med ulovlig felte dyr, altså at du tar med et estimat om at så og så mange dyr tas ut ulovlig. Det ligger ikke inne i utregningsmodellene i dag. Så en del av disse faktorene som er inne når du regner ut kvoten bør tydeliggjøres og forklares i et politikerspråk, sånn at de vet hvilke rammer de har. Når de skal sette kvoter-

> skal ikke dette gjøres direkte i møtet, men de må få tilbake en sak som forteller dem og vurderer i forhold til lovverket hva som kan skje med bestanden om kvota økes. I stedet sitter du i et møte og behandler et forslag om 5 dyr, og så sier noen; 'jeg vil ha ti'. 'OK da vedtar vi ti dere.' Det er brudd med god forvaltningspraksis å vedta noe uten at du vet noe om konsekvensene og det er definitivt et brudd med flere sentrale paragrafer i Naturmangfoldloven §§4-12.

Nemndene ønsker seg mer makt og innflytelse. Det får de støtte for i næringsorganisasjonene. Men tilløpene til å handle politisk er en praksis som skaper konflikt. Delvis gjelder det mot ansatte i sekretariatene, og ikke minst gjelder det i forhold til de som kjemper for rovdyra her i landet, verneorganisasjonene. Kanskje er det en idé å utarbeide instrukser eller vedtekter, som er klarere enn i dag og beskriver hva nemndene har anledning til å drive med. På den annen side kan det framstå som litt merkelig å fylle et forvaltningsorgan med politikere, hvis de ikke skal ha anledning til å opptre politisk.

3.4.3 Ombudsrollen

Til nå har vi skrevet om det flere oppfatter som problematiske og konfliktskapende konsekvenser av at nemndene består av politikere. Flere nemndsmedlemmene trekker fram *ombudsrollen* som en viktig del av virksomheten som nemndsmedlem, og som en positiv side ved det at det er politikkere som har ansvaret for den regionale forvaltningen. På regjeringens hjemmesider under tittelen «Mer om lokaldemokrati» finner vi denne forklaringen på hva en politikers ombudsrolle innebærer: «I tillegg til å ha en styrings- samordnings og beslutningsfunksjon har også de folkevalgte en ombudsrolle. I denne rollen ligger det at man som folkevalgt skal arbeide for innbyggernes interesse og være opptatt av innbyggernes behov og ønsker når politiske beslutninger skal fattes. Ombudsrollen innebærer også at representanten kan ta opp saker på vegne av enkeltindivider.» (https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/mer-om-lokaldemokrati/id550479/)

En politikers ombudsrolle handler om å ta vare på de de representer, folket, sine interesser i møte med kommune, fylke, departement eller Storting – det offentlige Norge. Byråkratene hos fylkesmann, i direktorat og departement er forpliktet overfor lovverket og byråkratiet de jobber innenfor og har liten anledning til på eget initiativ å arbeide for «innbyggernes interesser» eller til å «ta opp saker på vegne av enkeltindivider.» Som politikere er nemndsmedlemmene vant til å ha en ombudsrolle, og flere vektlegger altså den som noe av styrken ved at nemndene er sammensatt av politikere. Leder i Rovviltnemnda Region 2, Jørund Ruud, utrykker det slik:

> Ruud: Som politikere er vi faktisk ombudsmenn og -kvinner for velgerne. Det vil aldri en byråkrat kunne være på samme vis. Vi står ansikt til ansikt overfor velgerne året rundt og det er det som gjør at for eksempel en saueeier kommer til meg når han har noe å fortelle meg, så kommer han, tar en telefon eller sender e-post. Det har rett og slett med ombudsrollen å gjøre.

Erfaringen ligner erfaringer også flere andre nemndsmedlemmer, og særlig nemndlederne, har fortalt om. Vi har ikke undersøkt hva den alminnelige befolkningen i de ulike regionene mener om dette, men nemndsmedlemmene selv opplever i alle fall at det blir lettere for folk som er interessert i rovviltforvaltning å få kontakt med beslutningsmyndighetene når beslutningene ligger hos regionalt profilerte politikere.

Uten at han bruker ordet, legger lederen i region 5 Arnfinn Nergård vekt på en av de viktige sidene ved ombudsrollen – nemlig den som handler om å bringe saker videre i systemet

> Nergård: Rovviltnemnda er den mest spesielle nemnda jeg sitter i. Det er ei politisk nemnd som er pålagt å mene det som det sittende flertallet på Stortinget mener. Det er en litt spesiell politisk rolle, det må jeg ha lov til å si. (…) Men jeg håper at rovviltnemnda, i den formen den har, kan virke som et bindeledd mellom forvalting og folket der ute, for

> å si det sånn. Og jeg tror vi også har en oppgave i å bringe inn [til sentrale myndigheter alt det som finnes av] kunnskap om forvaltning og kunnskap om rovdyr ute blant folk. Jeg håper vi kan ha en rolle i å bringe det inn til mer sentrale strøk, til folk som sitter bak kontorpulter til vanlig.

Nergård uttrykker her en selvforståelse og et håp som flere nemndsmedlemmer formidler, at de ser seg som et bindeledd mellom folket og rovdyrpolitikken. Han ser nemda som en slags sentral som bidrar til toveis kommunikasjon, et organ som formidler både oppover og nedover i systemet.

Flere vektlegger at de gjennom kontakten med folk får en vurdering av vedtakene som fattes, og en innsikt i hvilke konsekvenser beslutningene har for folk – at de i sin funksjon som ombud får innsikt og en kunnskap om forholdene «der ute», som er relevant for utøvelsen av oppdraget som nemndsmedlem. Men det er neppe slik at nemndene i like sterk grad fungere som ombud for alle interesser. Det er ingen tvil om at de fleste nemndene og flertallet av nemndsmedlemmene identifiserer beitebrukernes interesser som interessene det er viktigst å være ombud for. Vi spurte Finn Erlend Ødegård i Norges bondelag om hvordan han vurderte kontakten med rovviltnemndene.

> Ødegård: Vi oppfatter at vi har god kontakt med rovviltnemndene, men der er det forskjell mellom regionene. I region 4 er det mange urbane politikere som er valgt inn, og som har liten forståelse for eller kunnskap om beitenæring og den sida der, så (…) det er den regionen der vi har dårligst kontakt med rovviltnemnda. Men ellers, i de andre fylkene, så synes vi at vi blir hørt på. De er interessert i å høre på hva vi mener om saker, og der er dialogen i alle fall god. Vi får bringe våre synspunkter til torgs, og de hører på oss.

Ødegård arbeider på nasjonalt nivå i bondelaget, og tilsvarende utsagn har vi også fått fra landbruksnæringene på fylkesplan. Også Tone Våg, leder Norsk Sau og Geit, er enig i at nemndene forstår beitenæringenes problemer.

> Intervjuer: Vernesida virker mer kritisk [til nemndene] enn dere?
> Våg: Ja, vi er ikke så kritiske til nemndene. De har forståelse for problemene våre.

Representanter fra næringene opplever seg forstått, og har erfaring for at mange nemndsmedlemmer står på deres side. Men ombudsrollen har klare begrensninger når den dialogen og forståelsen ikke kan omsette i vedtak:

> Våg: Jeg skjønner hvorfor de har gjort det sånn, men når vi har så sterke nasjonale føringer vil det ikke fungere i praksis. Vi kan ha god dialog, vi fra næringene, med politikerne som sitter i nemndene – det kan være både godt og greit å ha det – men når de ikke har handlingsrom, om de så er enige, og ikke kan gjøre det, da er vi jo like langt. Da er det egentlig bare et slags spill. Skal vi ha regional forvaltning må vi gjøre noe med rovviltforliket vi har. Som det er nå er det ikke rom for regional forvaltning [når det gjelder bestandsmålene].

Det ligger i ombudsrollene at man «skal arbeide for innbyggernes interesse og være opptatt av innbyggernes behov og ønsker når politiske beslutninger skal fattes». Når man anser at innbyggernes interesser er de samme som beitenæringenes interesser, og dette er interesser som ikke i tilstrekkelig grad kan ivaretas gjennom nemndenes styrings-, samordnings- og beslutningsfunksjon, kan det oppfattes som at man handler i den folkevalgte politikerens ombudsfunksjon når man bringer sakene videre i det politiske systemet. Man kan med andre ord begrunne et standpunkt som sier at når nemndene utvider grensene for eget mandat, er det nettopp når de opptrer i rollen som ombud.

Ombudsrollen ligger, som referert over, til folkevalgte i folkevalgte organer. Rovviltnemndene består av politikere som er foreslått av fylkestingene og Sametinget. Mandatet er å drive statlig

forvaltning. Derfor ligner nemndene i grunnen lite på vanlige folkevalgte organer. Rovviltforskriften og Rovviltforliket beskriver nemndenes forvaltningsoppgaver og inneholder ingen formuleringer om en ombudsrolle. Det er altså likevel utbredt blant nemndsmedlemmene å mene at ombudsrollen er viktig og en positiv side ved vervet, og det er helt forståelig. For det første har man valgt å la nemndene bestå av politikere. De er nemndsmedlemmer *fordi* de er politikere, og i alle andre verv har de nettopp en viktig funksjon som ombudsmenn og -kvinner. Ombudsrollen er noe som så å si følger naturlig med det å ta på seg et politisk verv. For det andre er den regionale forvaltningsmodellen man valgte i 2004 delvis en respons på at staten og statens organer ble kritisert for ikke å forstå hvilken innvirkning rovdyrpolitikken hadde for de som måtte bære belastningen med rovdyras gjeninntreden i norsk natur. I dette ligger det om ikke annet en implisitt oppfordring til nemndene om å fungere som ombud.

Nemndsmedlemmene selv trekker altså fram ombudsrollen som en positiv side ved det at det er politikere og ikke byråkratene som styrer nemdene, men dette er ikke helt ukontroversielt. Det ikke overaskende når man ser dette i sammenheng med at flere nemnder i sterk grad bruker rollen til å målbære beitenæringenes interesser. En sentral kritikk fra naturvernhold er jo at flere nemndsmedlemmer gjør seg til talspersoner for beitenæringene.

Et siste trekk ved dette at nemndene består av politikere, som en del anser som positivt, handler om at politikere gir forvaltningen et ansikt. Ivar Odnes, lederen for rovviltnemnda i Region 3, sa følgende:

> Odnes: Jeg tror at det er noe av det som er konfliktdempende, at vi har en politisk nemnd der folk har et sted å rette kjeften sin.

Bakgrunnen er nok at andre forvaltningsorganer som Fylkesmennenes miljøvernavdelinger og ikke minst Miljødirektoratet og KLD ganske ofte har vært kritisert for å være for vanskelig å komme i kontakt med. Politikere er på en helt annen måte enn byråkrater vant til og også avhengige av å være synlige for folk. Arne Braut er inne på noe av det samme.

> Braut: Om det er en vanskelig avgjørelse som skal tas må den som tar ansvaret kunne stå oppreist og vise for folket hvem det er som egentlig står bak det her. Du kan ikke gjemme deg bak et skrivebord. Derfor tror jeg det er viktig for å få en forståelse for det her, at du er villig til å møte de som har problemer, ansikt til ansikt, i forhold til de konsekvensene beslutningene får.

Som politiker må man altså, på en annen måte enn byråkratene, kunne stå for beslutningene som fattes. Man må møte folk og kunne forklare. Det er ikke umulig at dette har bidratt til bedre forståelse for nemndenes beslutninger i noen grupperinger. John Petter Løvstad i Norsk bonde- og småbrukarlag pekte på akkurat dette:

> Løvstad: Dialog og innsyn er første betingelse for å dempe konflikter.

Trolig er dette riktig, men hvor allment det gjelder nemndene avhenger åpenbart av hvem de har dialog med. Og som vi viser et annet sted er ikke kontakten akkurat jevnt fordelt mellom de ulike interessegruppene. I intervjuene med næringsorganisasjonene får vi på sett og vis bekreftet inntrykket at de har forståelse for beslutningene som nemndene må fatte. Dermed er det ikke utenkelig at konflikten mellom akkurat sauenæringen og rovviltforvaltningens operative organ er mindre enn før, da fylkesmennene gjorde store deler av den samme jobben. I tillegg er dette noe noen av byråkratene hos fylkesmennene har fortalt at de setter pris på. Kritikk som før var rettet mot dem rettes nå mot nemndene.

3.4.4 Folkestyre, demokrati og legitimitet; Politikere er utbyttbare

Rovdyrpolitikk og forvalting er kontroversielt i Norge. Ulike syn målbæres av godt synlige interesseorganisasjoner. Et synspunkt er at nettopp i slike situasjoner er det viktig at demokratiet får virke. Arne Braut og Toril Melheim Strand fra nemnda i Region 6 forklarte.

> Intervjuer: Hva er fordelene med at det er et politisk organ som tar de beslutningene som dere gjør?
> Braut: Jeg mener at denne typen samfunnsoppdrag må være basert på folkestyre og demokrati, det kan ikke bare være opplest og vedtatt at det bare skal være et byråkrati som skal bestemme hvordan dette er. Sånn sett så mener jeg at det er viktig at politikken i dette er viktig for aksept og legitimitet og økt forståelse.
> Strand: Du kan bli valgt og kastet i valg, så du er på en måte demokratisk valgt og det var dessuten i utgangspunktet bestemt at det skulle være sentrale politikkere helst i fra fylkesutvalget (…). Så da har du folk som ikke bare skal ta hensyn til smal forvaltning, men du skal ta et samfunnsansvar bredere enn som så.
> Braut: Og da er det helt greit at Naturvernforbundet kommer med sine klare oppfatninger til beslutninger, på lik linje med at Bonde- og småbrukarlaget kommer med sine, men da er det noen som skal vekte det og det må være politisk. (…) Du vil aldri få alle fornøyd, men det er avgjørende for at du skal få mest mulig aksept for rovdyrforvaltning og politikk. (…) Jeg tror de fleste innenfor det norske samfunnet har tillit til at det er demokratiet og folkestyret som er viktig for å få aksept for mye av det som skal skje, og da vil du jo også få engasjement som gjenspeiler det. Liker dere ikke det vi politikere beslutter så kvitt dere med oss da, og få inn nye.

Det pekes på en sentral mekanisme. Folkestyret har bred oppslutning i Norge. Folkevalgte politikere er folkets representanter og folket kan selv «kaste dem i valg» hvis de er misfornøyd med innsatsen. Derfor kan selv beslutninger som er upopulære i noen leire bli møtt med aksept og forståelse siden det er demokratiet som har fått virke.

Dette er synspunkter som målbæres av nemndsmedlemmer. Vi har ikke hatt noen mulighet til å undersøke om det at det er politikere som fatter beslutningene virkelig bidrar til økt legitimitet for rovviltforvaltningen i den alminnelige befolkningen, men et hovedinntrykk er at konfliktene rundt rovdyrspørsmålene fortsatt er sementert i kjente mønstre. Enkelt sagt er situasjonen sånn at nemndenes egen legitimitet (input legitimacy) og kanskje særlig beslutningenes legitimitet (output legitimacy) varier med hvem du spør. Nær samtlige vedtak påklages, enten fra den ene eller andre siden.

Legitimitet handler også om aksept for beslutninger man selv ikke er enig i. Slik aksept kan man oppnå fordi folk mener at beslutningene fattes av riktig organ. Selv om man er uenig i innholdet kan man for eksempel akseptere et skatteforlik, rett og slett fordi man syns det er riktig at Stortinget skal bestemme slikt. Når det gjelder aksepten for nemndene er nok vurderingene også på dette nivået delt. Det er ingen entusiasme rundt beslutninger om for eksempel soner og gaupekvoter, men enkelte grupperinger kan ha god forståelse for at det måtte bli som det ble.

Informantene fra næringene ga likevel uttrykk for forståelse (om ikke aksept) for de beslutningene som nemndene fatter. De er uenige, men forstår nemndenes begrensede innflytelse. Og det er mulig at dette innebærer en type aksept som fylkesmennenes miljøvernavdelinger har større problemer med å oppnå. Nemndene er kontroversielle, og særlig verneorganisasjonene er kritiske til dem, både til måten de opptrer på og til selve systemet. På vernesida har ikke nemdene sterk legitimitet. Der etterspør man gjerne mer biologifaglig kunnskap som grunnlag for forvaltningen. Sitatet nedenfor er fra et intervju med Tage Vedal, Sverre Lundemo og Zanete Andersone-Lilley i WWF. Utgangspunktet er diskusjon av forvaltningsplanen til Region 7, men poenget er mer generelt.

> Vedal: Det er ikke faglig forvaltning, det er politisk hestehandel.

> Lundemo: Det er jo ikke biologisk begrunnet i det hele tatt. Et så oppstykket forvaltningsområde gir ikke mening…
> Intervjuer: …, men syns dere man bare skal legge vekt på rovdyras biologi?
> Andersone-Lilley: Forvaltningen bør være mest mulig biologisk begrunnet.

En forvaltning som i sterkere grad var begrunnet ut fra biologi kunne helt sikkert oppnådd større oppslutning blant folk som representerer verneinteressene. Problemet er selvsagt at en rent biologifaglig forvaltning ville blitt ansett som mindre legitim i næringskretser. Det er altså en relativ dimensjon når det gjelder spørsmålet om legitimitet. Man kan spørre om alternativene hadde oppnådd større grad av legitimitet. Det er slett ikke sikkert. Åsmund Ystad fra Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk svarer:

> Ystad: Det motsatte hadde vært eksperter. Poenget er at de ikke er eksperter. Ingen tvil om at intensjonen var å skape mer legitimitet blant folk og interesser i distriktene. Og da er det jo ikke noe skup å hente inn enda flere eksperter.

Dette kan Ystad ha rett i. Biologi og forskningsbasert kunnskap blir stadig vekk møtt med sterk skepsis blant folk som mener at vi har for mange rovdyr her i landet. En forvaltning som mer ensidig la vekt på biologisk kunnskap vil fort tape legitimitet, særlig hvis målet er «å skape mer legitimitet blant folk og interesser i distriktene». Jon Petter Løvstad mente at vi trenger et folkevalgt organ til å styre rovviltforvaltningen, og ser begge sider i dette.

> Intervjuer: Hva er grunnen til at vi trenger et folkevalgt organ?
> Løvstad. Grunnen er at det er ingen tillit i det hele tatt til forvaltninga. Og aller minst tillit til forvaltinga sentralt. Tok man vekk det folkevalgte organet, så ville det bli oppfattet som at man gir all makta til et miljøbyråkrati som man ikke har tillit til.
> Intervjuer: Men hvis man la det i landbrukssektoren i stedet for da?
> Løvstad: Jeg tror fortsatt det ville bli reaksjoner på å fjerne den folkevalgte biten. (…) Da ville vernesida si at; 'nå har de [landbruksinteressene] fått all makt'.

Poenget er at nemndenes legitimitet vil variere med hvem du spør, men alternativet med å la eksperter og rene forvaltningsorganer gjøre jobben uten innblanding, er ikke nødvendigvis noe godt grep det heller.

3.4.5 Politisk skjønn

På spørsmålet om det er fornuftig at nemndmedlemmene er rekruttert fra politikk er det mange som vektlegger at rovdyrfeltet er svært politisert, preget av at ulike interesser står mot hverandre og at ulike former for kunnskap er relevante. I slike situasjoner, hvor løsninger som gjør alle til lags er umulige, er politiske skjønn beste medisin. I de fleste nemndene er det motsetningene mellom rovviltvernet og beitenæringene som får størst oppmerksomhet. Her er det først Ragnar Nordgreen, vara til nemnda i Region 3 (nå nestleder i samme nemnd) som ut fra begrepet om skjønn begrunner hvorfor folkevalgte bør ha forvaltningsansvaret.

> Nordgreen: Ja, det er noe unikt med den rollen folkevalgte spiller, nemlig ikke som fagfolk, men som forvaltere av alminnelig sunt vett. Det er en oppskrift på suksess når det skjer i samspill nettopp med fagfolks understøttende virksomhet. Det går godt i Rovviltnemnda i Oppland. Når det gjelder avveiningene mellom utmarksbeite og viltvern er det, når det kommer til stykket, også et skjønnsspørsmål. Da mener jeg at ingen er bedre forvaltere av et alminnelig godt fornuftsbasert skjønn enn folkevalgte politikere.

Det sentrale stikkordet er avveining. Motsetningen mellom utmarksbeite og viltvern er i substans en materiell motsetning. På nasjonalt politisk nivå har man bestemt at vi skal ha begge deler. Det er en konflikt som må håndteres på praktisk nivå. Man står i et dilemma og ingen ekspert, verken biologifaglig eller landbruksfaglig, kan diktere noen løsning. Et skjønn må til, og Nordgreen mener at folkevalgte politikere er best egnet. Arne Braut er inne på tilsvarende tanker.

> Intervjuer: Jeg tror at hvis man gikk veldig langt ned på bestandsmålene så tror jeg at den delen av den doble målsettingen som handler om at det heller ikke skulle være så stor konflikt mot verneinteressene, den vil kanskje blomstre opp da. Det er jo veldig mange forskjellige grupperinger som har meninger om rovdyr og rovdyrforvaltning.
> Braut: Det er da jeg mener at til syvende og sist, på lik linje med alle andre viktige samfunnsoppdrag, så er det det politiske skjønnet som skal bestemme. Hvor du skal ha sykehuset i Møre og Romsdal for eksempel, det er en politisk beslutning. Du skal få innspill fra forskjellige parter, men det er noen som sitter med et mandat til å ta en beslutning. Forvaltningen av rovdyr og rovdyrpolitikken bør i sterkere grad enn i dag få bruke det politiske skjønnet og få mandatet til å ta den (beslutningen), for hvis fagfolkene skal sitte og vurdere fram og tilbake, hvem er da som til syvende og sist skal slå gjennom å si at sånn gjør vi det?

På spørsmålet om det er fornuftig at nemndmedlemmene er rekruttert fra politikk er det mange som vektlegger nettopp dette at rovdyrfeltet er svært politisert og preget av at ulike interesser står mot hverandre. Utgangspunktet er en spenning mellom de to målene i den todelte målsettingen. Etter svært mange nemndsmedlemmers oppfatning gjelder det særlig i relasjonen til beitenæringene, og kanskje aller helst sauenæringen. I avveiningen mellom vernet av rovdyr og opprettholdelsen av levedyktige beitenæringer anser man at et politisk skjønn må til for å finne den rette balansen.

En annen side ved dette handler om kunnskap. Enkelte nemndmedlemmer legger vekt på at fagmiljøene er for ensidige i sitt kunnskapstilfang. Mattias Jåma, representant fra Sametinget til nemnda i Region 6 uttrykker det slik:

> Intervjuer: Er det noen fordeler med at nemda er et politisk organ, selv om det er lite politisk handlingsrom?
> Jåma: I forhold til det rene fagmiljøet som bare snakker om rovviltets ve og vel, så har vi en bredere innfallsvinkel. Vi bidrar til å ivareta andre interesser også. Vi kan for eksempel ta historikken i betraktning. Fagmiljøene starter på scratch hver gang. Her mener jeg at jervebestanden, som beregnes ut av antall hi, "nulles ut" på høsten og det antall jerv estimert utifra forrige hiregistrering ikke er gyldige lengre. For reindrift og beitenæring er det ikke antall ynglinger som utgjør et problem, men det antallet jerv som tar beitedyr ynglingen representerer. De vet liksom ikke noe før tallene kommer. Men vi vet jo egentlig at situasjonen er omtrent som før.

Det er et utbredt synspunkt at ren rovdyrbiologisk kunnskap gir et for snevert perspektiv. Innsikt i rovdyrbiologien gir begrensede handlingsanvisninger når det gjelder målsettingen om bærekraftige beitenæringer. Derfor må forvaltningen suppleres fra andre kunnskapskilder. Enkelte informanter legger for eksempel vekt på at også lokalt basert erfaringskunnskap må legges til grunn, i tillegg til at forskning fra andre forskningsfelt kan trekkes inn. Nemnda i Region 6 har for eksempel bestemt at de vil vektlegge den nasjonale målsettingen om økt matproduksjon. Slike ulike kunnskapskilder peker ikke nødvendigvis i samme retning når forvaltningsplanene skal utarbeides, jaktkvoter fastsettes og FKT-midler fordeles. Stilt overfor slike dilemmaer framholdes det at politisk skjønn er rett medisin, og en form for styring som kan bidra til bedre forståelse, og større legitimitet for beslutningene som fattes, mener flere.

Et tredje moment som også dreier seg om utøvelsen av politisk skjønn handler om at nemndsmedlemmer opplever at de kan ha en annen type relasjon til overordnet myndighet (først og fremt KLD), enn det byråkratiene hos fylkesmennene kan ha. I region 2 fortalte de for eksempel at de hadde fått gaupekvoten halvert av departementet, samtidig lå de langt over bestandsmålet. Dette mente de ville føre til en utvikling hvor de ikke kom til å nærme seg bestandsmålet for sin region. Vurderingen ble etter dette å sette kvoten så høyt som de mente det var mulig, høyere en sekretariatets innstilling, uten at departementet ville gripe inn. Dermed oppstår det et slags

politisk spill om kvotefastsettelsen for gaupe, som byråkratene hos fylkesmennene ikke kan inngå i.

Her er poenget at nemnda i Region 2 bruker et politisk skjønn når de øker gaupekvotene utover sekretariatets innstilling, og for å kunne utøve et slikt skjønn er det nødvendig at en ikke selv er ansatt i byråkratiet. Historien om denne praksisen kunne like gjerne vært fortalt under avsnittet om at nemndene utvider grensene for mandatet sitt eller også det om ombudsrollen. Det er helt klart innenfor nemndas mandat å vedta «gaupekvoter», men det er ikke like sikkert at det å drive et politisk spill overfor KLD er det, selv om man gjør det som ombud for de som driver med sau og har tap til gaupe.

Hvordan man vurderer slik forvaltningspraksis henger åpenbart nøye sammen med hva man ellers mener om rovdyr, rovdyrpolitikk og forvaltning. Ikke overaskende er det blant informantene fra verneorganisasjonene vi har støtt på den kraftigste kritikken mot at nemndene driver politikk og skjønnsutøvelsen. Her Håpnes fra Naturvernforbundet og Lundemo fra WWF:

> Håpnes: Det politiske skjønnet ligger i Stortinget og er avgjort gjennom to forlik (2004 og 2011). Nemndene driver politikk i større grad enn et faglig skjønn.
> ---
> Lundemo: Det er klart det trengs skjønnsutøvelse, men det er ikke sikkert disse er de beste til å utøve skjønn.

Flere nemndsmedlemmer mener at det politiske skjønnet er viktig og det eneste riktige når man i et demokratisk samfunn som det norske skal håndtere interessemotsetninger og dilemmaer av den typen som oppstår i forbindelse med forvaltningen av store rovdyr. Men ikke alle oppfatter skjønnsvurderingen som en praktisk mulighet i dette arbeidet, at det begrensede handlingsrommet også begrenser muligheten for skjønnsutøvelse. Nedenfor setter Siri Hov Eggen, medlem i nemnda i region 4 ord på akkurat det.

> Eggen: Det å være folkevalgt politiker i en regional nemnd, det har vært en veldig vanskelig oppgave, fordi den viktigste jobben er den vi gjør med skjønnsutøvelse som politikere. Det å utøve skjønn i rovviltforvaltning er ikke mulig. Så det er jo en gisselposisjon dette. Vi har ikke noe handlingsrom. Stortinget har bestemt, og så hører vi jo på fagmyndighetene og på forskningsmiljøene om bestandstall og alle de tingene der. Det har vært nesten umulig. Jeg har følt meg som i en slags politisk bytteposisjon. Jeg skal bare være der fordi noen har funnet på at der skal det sitte politikere, helt uten å være folkevalgt.

3.4.6 Avslutning: Har det noen hensikt i at nemndene er politisk oppnevnt?

Det er en klar tendens i intervjumaterialet at forhold som trekkes fram som positivt i noen grupper av informanter er de samme som andre trekker fram som særlig negative. Mye av dette stammer nok fra den litt hybridaktig konstruksjonen som rovviltnemndene er. Nemndsmedlemmene er politikere som har tatt på seg forvaltningsoppgaver, og i intervjuene har de fortalt at de også opptrer som politikere når de opererer i rollen som nemndsmedlemmer. Ombudsrollen og utøvelse av politisk skjønn og vektlegging av ulike (ikke bare biologifaglige) former for kunnskap er også hva vi kan kalle et tveegget sverd. Å handle politisk i en rolle som styringsdokumentene beskriver som en forvalterrolle kan oppfattes som kontroversielt. Dette som en del nemndsmedlemmer selv har trukket fram som positive sider ved nemndkonstruksjonen er kilde til kritikk fra verneinteressene.

Nemndsmedlemmene selv peker på paradokset at de er politikere uten særlig politisk innflytelse. Det virker rimelig å spørre om det da er noen hensikt i at nemndene er politisk oppnevnt. Dagfinn Olsen, nestleder i for nemnda i Region 7 fikk spørsmål om akkurat det.

> Intervjuer: Men er det likevel noe vits i? Konklusjonen på det du sier kunne jo være at det bare er tull.

> Olsen. Nja, nei jeg vet ikke om jeg skal si at det bare er tull. Men det kan godt være at konklusjonen, når dere er ferdig med deres arbeid, blir at dette kan organiseres på en annen måte. Men så lenge som det er en todelt oppgave, og det er konflikter, så må det være et slags forhold i det her, men om det er nødvendig at det skal være politikere er jeg sannelig ikke helt sikker på. For jeg føler at det har ingen praktisk betydning. For det er ikke politikk i dette. Selv om jeg kjenner landbruksministeren ganske godt[6] så er det ikke mye påvirkningskraft jeg har, for det ligger så mye forlik i det og det er to departementer og til syvende og sist miljøverndepartementet som bestemmer, så jeg er ikke så sikker på om det trenger å være noe politisk, det er vel der jeg havner, at det kunne være organisert på en annen måte.

Olsen er inne på det samme som informantene fra Region 4. Han ser for seg at organiseringen av rovviltforvaltningen i Norge godt kan bli en annen. Han ser ikke poenget med at det skal være politikere som har den rollen nemndsmedlemmene har i dag, så lenge som det ikke er politikk den virksomheten nemndene driver. Det er en utbredt oppfatning blant nemndsmedlemmer at nemndene har for lite makt, men flere argumenterer ut fra andre grunner at avgjørelsene som nemdene fatter nettopp bør tas av politikere.

At den formelle strukturen her er uvanlig, og på sett og vis bryter med alminnelig forvaltningsmåte, fører med seg at det oppstår en uenighet om hva som er nemndenes oppdrag. Dette bidrar til frustrasjon, både blant nemndenes skarpeste kritikere (verneorganisasjonene), blant nemndsmedlemmene selv og næringene som de fleste nemndene har satt seg fore å bistå. Det er viktig å understreke at nemndene og nemndsmedlemmene er en uensartet forsamling, også når det gjelder graden av frustrasjon, men det later til at det finnes en viss enighet om at noe av poenget med politisk oppnevnte nemnder faller bort når de ikke har politisk makt og innflytelse. Det finnes to åpenbare konklusjoner på denne erkjennelsen. Den ene er kanskje mest utbredt og er en appell om mer makt og innflytelse, men den er ikke like sterk i alle nemnder. Den andre konklusjonen er å erstatte nemndene med en annen forvaltningsmodell, for eksempel å gå tilbake til den vi hadde før forliket fra 2004. Begge disse synspunktene finnes blant informantene vårt materiale. Enkelte fokuserer på andre deler av virksomheten. Ombudsrollen, det politiske skjønnet og de valgbare politikernes mulige legitimerende virkning, er elementer som flere vurderer som positive sider ved dagens ordning, og som gode grunner til å la politikere fylle posisjonene som nemndsmedlemmer. Men også i utøvelsen av slike funksjoner møter nemndene, som vi har sett, kritikk fra vernehold.

Men man kan også se seg blind på problemer med uvanlige og til dels motsetningsfylte ordninger og strukturer. Kritikken kan ende i snusfornuftig formalisme. Nemdene gjør jo jobben. Noen mener at de utfører oppdraget på helt gal måte, at nemndene opererer som rovviltfiendtlige agenter for beitenæringene. Andre mener at de skulle fått anledning til å gjøre mer, få større kontroll med bestandsmålene for eksempel. Men det er tvilsomt om det finnes måter å organisere seg vekk fra slike motsetninger. Konfliktene har andre årsaker. De er motsetninger hvor de stridende partene kjemper om hvordan landets arealer skal brukes. Slik sett gjør det neppe noen stor forskjell om det er en nemnd som består av fylkespolitikere som har «hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv», som det heter i forskriften, eller om man innfører systemer som likner dem man har i Sverige eller Finland. Studier derfra viser, som vi har sett, at lignende problemer gjør seg gjeldende der.

3.5 Samarbeid og relasjoner i forvaltningsapparatet

Rovviltnemndenes arbeid krever utstrakt grad av samarbeid i mange ulik relasjoner. Det samarbeides på tvers av forvaltningsnivåer, mellom avdelinger hos fylkesmannen og i flere regioner

[6] Olsen er Frp-politiker i Nordland. Sylvi Listhaug var landbruksminister da intervjuet med nemnda i Region 7 fant sted.

mellom ulike fylkesmannsembeter, mellom nemnda og sekretariatet og også på tvers av regiongrensene. I dette kapitlet skal vi ta for oss informantenes vurderinger av hvordan samarbeidet fungerer.

3.5.1 Nemda og sekretariatet

Helt sentralt for arbeidet i rovviltnemndene er samarbeidet med sekretariatet. Generelt gir nemndsmedlemmene sekretariatene meget gode skussmål. Det skrytes av ryddige prosesser, og ikke minst har mange nemndsmedlemmer fortalt om gode og oversiktlige saksframlegg. De fleste politikerne i nemndene er tross alt politiske generalister som ikke har rovdyr og rovdyrpolitikk som spesialfelt. For å fatte fornuftige beslutninger er de avhengige av den kunnskapsoverføringen sekretariatene står for. Nemndsmedlem fra Buskerud i region 2, Anne Sandum (nestleder i inneværende periode) ga uttrykk for noe vi oppfatter som en gjengs vurdering:

> Sandum: Jeg er veldig fornøyd. Det er kunnskapsrike folk som bruker et språk man ikke trenger å være ekspert for å forstå. Dessuten stiller SNO nesten hver gang

I forbindelse med våre møter med nemndene har SNO svært ofte vært til stede, og rapportert om rovviltsituasjonen. SNO prioriterer å stille på nemndsmøtene så fremt de ikke går utover feltvirksomhet. De deltar som observatør, formidler sine kunnskaper når nemnda har behov for det og bidrar slik til nemndenes kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det selvsagt også enn anledning for SNO til å holde seg orientert om hva som foregår i forvaltningen. Gjennom rovviltnemndenes 11-årige historie kan det nok ha variert litt hvor ønsket SNO har vært som observatør, men det Sandum gir uttrykk for er nok den dominerende holdningen i dag.

Før 2005 hadde fylkesmennenes miljøvernavdelinger ingen erfaringer med å være sekretariat for noe politisk oppnevnt organ. Det var nytt og mange byråkrater hadde mye å lære. Nemndsmedlemmene var på sin side sentrale fylkespolitikere, og vant med å forholde seg til et byråkrati som sekretariat. I en tidlig fase var det trolig en skjevhet i forholdet mellom nemnd og sekretariat når det gjaldt kunnskapen om rollene og hvordan samarbeidet burde ordnes. Toril Melheim Strand har lang fartstid fra rovviltnemda i Region 6. Hun satt fra den første nemnda ble opprettet i 2005 til og med januar 2016. I først periode var hun vanlig nemndsmedlem (2005 – 2008), så ble hun leder (2008 – 2012) for så å være nestleder (2012 – 2016) i siste periode. Hun kommenterte prosessen slik den forløp i en tidlig fase:

> Strand: (…) vi har måttet stille de kravene [krav til sekretariatets forståelse av sin rolle] helt i starten for at vi skulle få det til å fungere. Det som var typisk for de nye nemndene [da nemndene var nye] var at du hadde de tre fylkesmannsembetene på miljøvernsida som skulle samarbeide, og de var ikke vant til å ha politikere i det hele tatt. Landbrukssida har på en måte hatt det hele tiden gjennom fylkeslandbruksstyrene, og har vært vant til å legge fram saker, men at miljøvernmyndighetene skulle gjøre det var svært uvant for dem. Og vi følte oss av til som hår i suppa.
> Intervjuer: De var vant til å ordne opp sjøl?
> Strand: Ja, og de var vant til regelstyring og det var folk vant til også. Og det er en av grunnene til at nemdene ble godt mottatt i starten, fordi da følte folk at de hadde noen som skjønte språket de snakka og noen som ville høre på dem, bare det at du ble møtt av noen du visste hvem var, for miljøvernavdelingene har vært et sånt lukket område - før. Og det syns jeg har blitt mye bedre. Det har gått framover skritt for skritt.

Ordningen med fylkeslandbruksstyrer ble opphevet fra og med 2010. I mange fylker kan nok folk fra landbruksavdelingene ha hatt erfaring med å samarbeide med en politisk nemnd, men for de ansatte i miljøvernavdelingene var dette i bunn og grunn helt nytt. Sitatet over tyder på at nemnda selv måtte stå for en betydelig del av opplæringen. Også lederen i nemnda (Region 6) Arne Braut mente at sekretariatet nå forstår sine rolle godt. Han ga en utdypende forklaring og pekte på forholdet mellom byråkratisk praksis og politiske skjønnsvurderinger som særskilt utfordrende:

> Braut: Rovviltnemda er en politisk nemd, politisk oppnevnt. Byråkratiene forholder seg først og fremst til rammene, mens vi for vår del forsøker å legge inn en del vurderinger. Vi har tross alt en skjønnsvurdering i dette. Det kan sikkert diskuteres hvor mye den skal være, men i alle fall forsøker vi å legge inn et handlingsrom i forhold til det som vi oppfatter som Stortingets intensjon, at vi tross alt også skal bedrive politikk oppi det her. Og der har vi hatt noen runder i forhold til sekretariatet, men det med roller og forståelse det syns jeg fungerer bra nå. (…) Jeg føler at det som gjelder roller og forståelse fungerer brukbart nå.

Som vi har sett varier vurderingene av nemndenes politiske muligheter og ambisjoner nemdene imellom. Region 6 var en av nemndene hvor lederen la stor vekt på betydningen av politisk skjønnsvurdering. Fylkesmannens folk har mye av det daglige operative ansvaret for forvaltningen. Dermed får nemdas politiske ambisjon også betydning for dem:

> Braut: (…) i forbindelse med vår forvaltningsplan har jo vi lagt inn noen politiske føringer. Som vi forventer at byråkratiet vårt, fylkesmennene, også skal hensynta. Vi har sagt at vi skal hensynta rovviltforliket når det gjelder den todelte målsettingen, vi tar innover oss ambisjonene i landbruks- og matmeldinga – om økt matproduksjon, og blant annet i forhold til sonefordeling som går på reindrift innenfor et yngelområde for jerv har vi sagt at i kalvingstida skal det område forvaltes som et beiteprioritert område, det krever en samhandling mellom reindriftsutøverne og forvaltningen, og der kommer det inn politikk, en skjønnsvurdering som vi forventer at byråkratiet også ser at det er rom for. Så lenge det er nedfelt i forvaltningsplanen er jo det også en marsjordre til forvaltninga, og det er litt uvant tenker jeg, for det er jo der politikken må utøves. Jeg velger å tro det at så lenge som Stortinget har sagt at vi skal ha regionale rovviltnemnder og stortingsforliket sier at nemndene skal få større makt og myndighet så må det avstedkomme en praksis i forhold til det vi gir uttrykk for i vår forvaltningsplan, som hensyntar de utfordringene som vi ser på vårt område, på samme måte som andre nemnder må ta sine vurderinger ut fra sitt ståsted.

Braut forventet at forvaltningen følger opp og utfører de politiske vedtakene, selv om det nok var uvant for dem. Marsjordren ligger nedfelt i forvaltningsplanen. Vi har tidligere sett at Inge Hafstad og Lina Nøstvold (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag - Miljøvernavdelingen), mente at nemnda ikke skiller klart nok mellom politisk og forvaltningsmessig virksomhet. I spørsmålet om sekretariatet skal utføre nemdas politiske virksomhet råder det kanskje enn viss uenighet. Det er en mulighet for at det fremdeles finnes et behov for avklaring.

Den sentrale fortellingen fra Region 6 er at sekretariatene har hatt mye å lære, at de har lært og at de har lært godt. Nemndsmedlemmene selv har vært de sentrale sosialiseringsagentene. Dette betyr imidlertid ikke at «all makt ligger i nemnda». Det følger selvsagt stor innflytelse med saksforberedelsene. I tillegg har fylkesmannens folk også det rent operative ansvaret for mye av den praktiske rovviltforvaltningen som utgår fra nemndenes myndighet. Astrid Buset og Marianne Aas Halse, fra hhv miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen hos fylkesmannen i Møre og Romsdal trakk opp grensene:

> Buset: Det de gjør er egentlig å lage forvaltningsplanen, tildele kvoten og den potten til FKT-midler.
> Halse: Hovedfordelingen. Det er vi som gjør finfordelingen. De er som et styre det blir rapportert til i etterkant. (…).

Vi har tidligere beskrevet hvordan nemndsmedlemmene oppfatter den nasjonale politikken som innskrenkende for deres egen innflytelse. Her er vi inne på en annen «maktlekkasje», nemlig den som ligger i at kunnskap er makt – at «ekspertene» i sekretariatene oftest får det som de foreslår. Christian Hillmann fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, miljøvernavdelingen, sa det slik:

> Hillmann: Vi er veldig fornøyd med nemnda. Jeg kommer ikke på et eneste saksfremlegg der de har endret [noe vesentlig] eller fattet vedtak som er noe annet enn det vi har anbefalt. Det er noen justeringer, men når det gjelder det essensielle, som kvotestørrelse og slike ting, så har vår nemnd respekt for faglige råd. Den tidligere lederen, Eirik Milde, som ble valgt inn på Stortinget for Høyre og derfor gikk ut av nemnda, var veldig opptatt av kunnskap og at forvaltningen skulle være kunnskapsbasert. Og akkurat det kan nesten tilsidesette nemnda litt (…) og det øker på en måte vår utfordring litt: Vi må ha et ganske høyt presisjonsnivå. Og det er jo fordeler og ulemper. Vi kan jo se på det som en fordel, men selvsagt, hvis det er sånn at det skal være politisk styring og hvis det er de politiske hensynene som skal veie tungt, så kan man jo se på det som litt uheldig at man aldri endrer på [våre forslag]. Nemnda blir jo kanskje litt passiv av det. (…) For vår del er det jo en trygghet i å ha omstridte saker til en politisk behandling – personlig synes jeg jo det. Og en gang i blant har vi jo omstridte vedtak.

Region 4, som Hillman representerer, er spesiell når det gjelder sekretariatets gjennomslagskraft. Tallene fra vår gjennomgang av antallet saker hvor sekretariatets innstilling overprøves av nemnda er færrest der (se vedlegg 2).

Sekretariatene har altså, om enn i noe varierende grad, innflytelse gjennom sin saksforberedende virksomhet. I tillegg kan de fungere som viktige sosialiseringsagenter. I historien om Toril H Strands lange fartstid som nemndsmedlem, så vi en dynamikk hvor nemnda og sekretariatet lærte seg oppgaven sammen og samtidig. Og politikeren som er vant til samspillet mellom byråkrati og politikk hadde kanskje et kunnskapsmessig overtak. I 2005 var rollen ny for begge parter, men sånn er det ikke lenger. Når det nå kommer inn nye nemndsmedlemmer, kommer de til et sekretariat med erfaring, som driver en allerede etablert forvaltningspraksis. Trond Løfsgaard fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus sa det slik:

> Løfsgaard: Om, og i hvilken grad, nemnda har mulighet til å fungere optimalt og politisk, det er veldig (…) avhengig av at sekretariatet gir opplæring. For (…) dette er et stort område, det er jo tre fylker. Det er noen politiske partier som får sende en representant inn i ei nemnd, det blir ganske tilfeldig hvordan den blir sammensatt, og det blir veldig avhengig av i hvilken grad den representanten som kommer inn har innsikt i rovviltforvaltning, og i husdyrbruk for den saks skyld. Så man kan få inntrykk av at når de har sittet i fire år, så har de fått såpass innsikt at de kan gjøre selvstendige vurderinger. Det er jo litt symptomatisk (…) at vi er så fornøyd med dem, for de gjør stort sett det som sekretariatet innstiller. Så jeg tenker at det viktigste kanskje må være at ved å sitte i regionale rovviltnemnder, som politiker, så har du mulighet til å få større innsikt i et fagområde, og dermed også (bidra) til politikkutforming nasjonalt.

Flere nemndsmedlemmer i region 4, og dessuten representanter for fylkesmennene i regionen, beskriver rovviltforvaltningen som ekstremt komplisert, med et innviklet og omfattende regelverk og et ditto forvaltningsapparat. Å sette seg inn i dette tar lang tid, og den tida har ikke fylkespolitikere som er hentet fra fylkesutvalgene i Østfold og Akershus, eller fra Oslos travle bystyre. I flere av gruppeintervjuene i andre regioner er nemndsmedlemmene inne på det samme. Særlig de (ganske mange) som ikke hadde noe spesielt forhold til rovviltpolitikk fra før, understreker at det har vært en «bratt læringskurve» og at det tok tid før de følte at de kunne gi et meningsfullt bidrag. Mest utdypet ble imidlertid dette i intervjuene fra Region 4. Dette sier f.eks. Erik Unaas, Østfold:

> Unaas: Alle som sitter i rovviltnemnda er jo legfolk, vanlige politikere, kanskje noen er veldig jaktinteresserte, men jeg opplever at det er alle typer … det er hele spekteret, både partimessig og som mennesker. Jeg tror det innimellom kan være noen der som ikke har sett en ulv eller tatt i en elg eller jerv eller sau noen gang. Det er for så vidt greit nok. Nå kom jo jeg inn midt i en periode, men det var også en del andre skifter, for det blir endret sammensetning når det er stortingsvalg [hvis et medlem av nemnda blir valgt inn på Stortinget]. Men det var liksom bare å stupe inn i det. Jeg opplevde ingen form for

> skolering for eksempel, det var bare å møte på første møte, og så var du fullverdig medlem. (…) Og du blir veldig fort henvist til et meget omfattende regelverk, og vanvittig mange organisasjoner og direktorater og departement og hensyn å ta. Jeg har en mistanke om at det ikke bare er jeg som føler litt sånn oppgitthet, på en måte fra starten av. Hvis man skal se litt på framtida, og i hvert fall hvis man skal beholde noenlunde lik struktur så [bør det bli forandringer]. Jeg tror det er få utvalg jeg har gått inn i som politiker hvor jeg fra oppdragsgivers side har blitt tilført så lite kompetanse og orientering om den verden [vi går inn i] og hva oppdraget går ut på, og om arbeidsform. Du må bare venne deg til det.

Nemndsmedlemmene får opplæring. En av denne rapportens forfattere, Skogen, var tilstede på det første møtet i den nemnda som ble oppnevnt i Region 4 i 2016, og på en del av det kurset som ble holdt for alle nye nemndsmedlemmer på Gardermoen i mai. Hensikten med dette var nettopp å observere hvordan nye nemndsmedlemmer (og i Region 4 ble hele nemnda skiftet ut, kun en hadde vært med for en del år tilbake) får innføring i et krevende arbeidsområde. Vi kan trygt si at både Fylkesmannen i Oslo og Akershus (på nemndas konstituerende møte) og de mange foredragsholderne på Gardermoen, ga de nyoppnevnte en mengde informasjon. Så vidt vi kan bedømme, var dette også både utfyllende og nyttig informasjon, for det meste presentert på en oversiktlig og velforberedt måte. Men det er store mengder. Man kan spørre seg om det er mulig å få nødvendig oversikt uten å ha en viss bakgrunnskunnskap, før man bli kastet ut i viktige beslutningsprosesser. En annen observasjon var at den nye nemnda, på sitt konstituerende møte, skulle vedta budsjett for 2016. Nemnda hadde valgt Andreas Lervik fra Østfold som leder. Han har sittet i nemnda for en del år siden, men var ikke tilstede på møtet. Derfor måtte nyvalgt nestleder, Øyvind Solum fra Akershus, uten erfaring fra dette feltet, trå til som møteleder fra det øyeblikk nemda var konstituert. Han presiderte da over fordeling av ganske store beløp til forebyggende og konfliktdempende tiltak, både mellom disse to innsatsområdene og dessuten mellom de to fylkesmannsembetene. Det er ikke å undres over at sekretariatets forslag ble vedtatt uten store endringer. Riktignok flyttet man på en mindre sum, men det var etter en diskusjon som utspilte seg mellom representanter for de to fylkesmennene.

Kanskje det ikke var noen grunn til å endre på sekretariatets innstilling. Den virket gjennomarbeidet og ble presentert på en utmerket måte. Men når man vet at fordeling av midler til konfliktdempende og skadeforebyggende tiltak er et av få verktøy nemdene har, kan det virke uheldig at helt ferske nemnder må fatte beslutninger etter å vært konstituert i under en time. Budsjettet får de ikke mer befatning med før etter at deres første år i nemda er tilbakelagt.

Selvsagt er det uvanlig at hele nemda skiftes ut. Men i situasjoner der det bare er noen få nye, vil til gjengjeld de erfarne medlemmene ha uforholdsmessig stor innflytelse – såfremt de nye medlemmene ikke har med seg betydelig kompetanse og engasjement inn i nemda.

Rovviltforvaltningsfeltet *er* uhyre komplekst når det gjelder regelverk, administrative systemer, og fordeling av ansvar mellom forvaltningsorganer og myndighetsnivåer. Fordeling av myndighet varierer til og med etter bestandsutvikling og på ulike måter for ulike arter. Selvsagt er det sekretariatets jobb å holde orden på dette og opplyse nemnda om det de trenger å vite for fatte beslutninger. Det er likevel et tankekors at nemndsmedlemmer selv synes at de blir passivisert av dette og at de først begynner å få grep om feltet mot slutten av oppnevningsperioden.

Et annet forhold som for så vidt også angår samarbeidet mellom nemndene og sekretariatet handler om den regionale rovviltforvaltningens kontaktflate utad. Åsmund Fjellbakk fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Østfold sier:

> Fjellbakk: Men nemndene (…) har på en måte vært en lynavleder for oss, fordi nå ligger mye av beslutningene formelt i nemndene. Fylkesmennene, og særlig sekretariatet, kan sitte og pusle med forvaltningsplaner og drive med ting stille og rolig administrativt, og så er det andre som får ta debatten, og stort sett så gjør de vedtak som følger [våre

> innstillinger]. Så på en måte går all kritikken rett på nemnda (…) som gjør at vår hverdag blir litt roligere sånn sett.

Astrid Buset og Marianne Aas Halse hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal har erfart motsatt arbeidsdeling mellom nemnd og sekretariat når det gjelder kommunikasjonen med omverden i Region 6.

> Intervjuer: Føler dere at nemndas vedtak møter god forståelse og får legitimitet for eksempel blant brukere?
> Buset: Jeg opplever at nemnda er ganske usynlig hos oss. Det er Fylkesmannen som får henvendelsene. Det er vi som blir det organet som kanaliserer spørsmål til rett mottaker.
> Halse: Det er jo også fordi det bare er et medlem fra Møre og Romsdal.

Temaene som er tatt opp her handler i stor grad om en arbeidsdeling som springer ut av det forholdet at nemndene og sekretariatene har ulike roller og ulik kompetanse. At nemndenes rolle og mandat i praksis er ganske uavklart kan selvsagt påvirke relasjonen, men hovedinntrykket etter en serie med nemndsbesøk, og en rekke intervjuer, er at deltakerne vurderer samarbeidet som velfungerende.

3.5.2 Dokumentgjennomgang: Innstillinger og vedtak

I dokumentanalysen har vi sett på hvor ofte nemndene i siste oppnevningsperiode har endret på innstillinger fra sekretariatene. Det vi først og fremst ser, er at det er betydelig variasjon mellom nemndene (slik intervjumaterialet også har vist). At nemndene fatter vedtak som avviker fra innstillingene, er et uttrykk for at nemndene benytter seg av det handlingsrommet de mener at de har. Om de tøyer det for mye, er tema andre steder i rapporten.

Tabell 8 *Antall vedtak hvor nemndene har gått imot eller tilføyd noe til innstillingen fra sekretariatet i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015, sammenstilt med totalt antall vedtak.*

Rovviltnemnd	Nemnda går imot eller tilføyer noe til innstilling fra sekretariatet	Totalt antall vedtak	Andel vedtak som har blitt endret eller tilføyd noe %
Region 1	8	23	35
Region 2	4	45	9
Region 3	5	61	8
Region 4	0	19	0
Region 4 og 5	4	11	36
Region 5	11	25	44
Region 6	10	35	29
Region 7	6	39	15
Region 8	5	48	10
Totalt	**53**	**306**	**17**

Totalt har nemndene gått imot eller tilføyd noe til innstillingen fra sekretariatet i 53 av 306 vedtak. Dette utgjør 17 % av vedtakene. Prosentandelen av vedtak hvor nemndene har endret innstillingene varierer relativt mye mellom nemndene. Nemnda i region 4 har ikke gjort noen endringer på innstillingene, og nemndene i region 2 og 3 ligger begge under 10 %. Til sammenligning har nemnda i region 5 gjort endringer i 44 % av vedtakene sine. Her er det imidlertid viktig å presisere at en endring av innstillingen kan bestå i både en liten justering av en formulering og en fordobling av en jaktkvote. Det er også viktig å presisere at ikke alle vedtakene er gjort med utgangspunkt i en innstilling. Dersom nemnda på egen hånd har vedtatt en sak som ikke sekretariatet på forhånd hadde vurdert, har dette ikke blitt registrert som en endring av innstillingen. Til slutt

er det også viktig å påpeke at nemndene har noe ulik praksis når det gjelder hva de gjør vedtak om. Mens noen nemnder godkjenner saksliste og møteprotokoll fra forrige møte som vedtak, gjør andre ikke det. Dette utgjør noe av variasjonen mellom nemndene i totalt antall vedtak. Til tross for disse begrensningene gir **Tabell 8** et innblikk i nemndenes forhold til sine respektive sekretariat.

Fellesmøtene mellom regionene 4 og 5 om ulveforvaltningen ligger nest høyest i andel vedtak som avviker fra innstillingen. I kapitel 3.7 kommer vi tilbake til ulvesonen og de særskilte reglene som gjelder for forvaltning av den. Som man vil se der, er det systematiske forskjeller i stemmegivning på fellesmøtene, slik at dobbeltstemmen til lederen i «vertskapsnemnda» blir utslagsgivende. Vi må anta at de vedtakene som avviker fra sekretariatets forslag for det meste er fattet på møte avholdt i Hedmark.

Vi har ikke intervjuer med sekretariatet i Region 5 og kun gruppeintervju med nemnda. Vi kan derfor ikke si om nemndas praksis med omgjøring av vedtak avspeiler et anstrengt forhold mellom nemnd og sekretariat. Vi har ingen holdepunkter for å anta noe slikt. Nemnda i region 6, som vi vet oppfatter sitt forhold til sekretariatet som godt, omgjør også 29 prosent av innstillingene. Her konstaterte vi også at sekretariatets representant mente at nemnda driver for mye politikk, og er for mye påvirket av landbruksinteressene.

Generelt kan vi likevel ikke si at omgjøringspraksisen rokker ved inntrykket av gode samarbeidsforhold. Om nemndene aldri gjorde vedtak som avviker fra innstillingen, ville poenget med et politisk nivå være helt fraværende. At praksisen er så ulik fra nemnd til nemd er imidlertid tankevekkende. I og med at nemndenes handlingsrom er så lite (de kan f.eks. ikke sette høyere bestandsmål hvis de skulle ønske det) ser det ut til at de nemndene som endrer på mest, også er de som har tatt en noe aktivistisk rolle i retning av å redusere «rovdyrtrykket», i noen tilfeller kanskje ut over det mandatet tilsier. Vi kommer tilbake til hvordan det har gått med vedtak som påklages. Omgjøring kan være en indikasjon på at KLD mener at nemndene har gått lenger enn mandatet tillater, og da i en næringsvennlig retning som er negativ for rovdyrbestandene.

3.5.3 Samarbeid mellom avdelinger hos fylkesmennene

Det er miljøvernavdelingene hos fylkesmennene som er sekretariat for nemndene, men landbruksavdelingene er aktivt involvert. Begge avdelinger er tilstede på nemndsmøtene og begge deltar i produksjonen av saksframleggene. Også i fylker som ikke har sekretariatsansvar, er det samarbeid mellom avdelingene, både om bidrag til saksframlegg, og om søknadsbehandling (FKT-midler) som skjer fylkesvis. Til en viss grad har reindriftsavdelingene kommet med i regionene hvor det er aktuelt. Også når det gjelder dette samspillet fortalte informantene om et samarbeid som fungerer godt, selv om utgangspunktet er at de representerer ulike interesser. Kjell Vidar Seljevold fra miljøvernavdelingen og Eva Alstad fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har denne lille dialogen:

> Seljevoll: Vi representerer ulike interesser. Det er jobben vår, men vi diskuterer her og blir enige.
> Alstad: Jeg ser det som en styrke at vi spiller inn fra mange sider.
> Seljevoll: Vi tar uenighetene internt. Utad er vi enige, men vi kan også ta dilemmaer fram på nemndsmøtene, og nemnda tar beslutningene.

Når nemnda i Region 6 snakker om den todelte målsetting handler det om motsetninger mellom levedyktige rovviltbestander på den ene siden og levedyktig næringsvirksomhet (det vil si beitenæringer) på den andre. Avdelingsstrukturen hos fylkesmennene korresponderer med dette skillet, og siden det er en motsetning mellom målene representerer avdelingene på sett og vis også dette motsetningsforholdet. Strukturelt finnes det med andre ord en spenning i relasjonen mellom avdelingene som deltar sekretariatet. Og det er nok dette Alstad og Seljevoll viser til i sitatet over.

Et eksempel på ulikt perspektiv ser vi i dette sitatet:

> Seljevoll: Jeg syns de tar for lite naturvernhensyn. For sterkt preget av bondeinteresser. Verneinteressene er ikke like tungt inne. Fylkespolitikere er opptatt av næring. Arbeidsplassene som generes er viktigere for fylkespolitikere.
> Alstad: Men vedtakene er jo til fordel for rovdyra.

Seljevoll (miljøvernavdelingen) etterlyser at nemnda tar større naturvernhensyn og Alstad (landbruksavdelingen) iler til med å understreke at vedtakene tross alt er «til fordel for rovdyra». Men de er oppmerksomme på motsetningen, og ser det altså som en fordel, «en styrke» for forvaltningen. Begge sidene blir representert. Sammen kan de se sakene fra flere sider. Når avveiningene mellom de ulike hensynene innebærer at man uansett må falle ned på anbefalinger som gir like uønskede resultater, og det oppstår et dilemma, overlates beslutningen til nemndene selv.

Samtlige informanter som har uttalt seg om samarbeidet mellom avdelingene understreker at samarbeidet fungerer utmerket. Det gjelder også i «finfordelingen» av FKT-midler. De kommer fra hver sine avdelinger, har ulik ekspertise og i mange av fylkene har de delt arbeidet mellom avdelingene (gjelder i fylkene vi har spurt om akkurat dette). Landbruksavdelingen står for fordelingen av skadeforebyggende midler, mens miljøavdelingene håndterer fordelingen av de konfliktdempende midlene.

Blant representantene for landbruksnæringene er den generelle oppfatningen at miljø- eller verneinteressene har størst innflytelse i rovviltpolitikken. I flere av intervjuene med næringsorganisasjonene har vi støtt på synspunktet at dette også forplanter seg til relasjonen mellom avdelingen hos avdelingene. Her gir Tone Våg i NSG uttrykk for akkurat det:

> Våg: Landbruksavdelingen må følge miljøvernavdelingen. Fylkesmannen kan ikke ha to forskjellige synspunkt, det forstår jeg godt, men man burde kunne møtes på midten.

Sekretærene kommer fra miljøvernavdelingene og posisjonen er selvsagt ikke uten innflytelse. Men når det oppstår dilemmaer, er det nemndene selv som «tar beslutningene». Utfallet avhenger åpenbart da av hvor nemnda står; hvordan de ser på saken og sitt eget handlingsrom.

3.5.4 Om samarbeidet mellom fylkene

Fem av de åtte regionene består av mer enn ett fylke (Unntak region 3, 5 og 7). Direktoratet (den gangen Direktoratet for naturforvaltning) bestemte hvilket fylkesmannsembete som skulle være sekretær for de enkelte rovviltnemndene. Forskriften pålegger sekretariatet å «samarbeide nært med de andre fylkesmennene innenfor samme region». Selvsagt kan dette innebære en utfordring. Ansatte i de respektive fylkesmannsembetene har et særlig ansvar for eget fylke, og på et så pass kontroversielt saksområde kan det åpenbart medføre at man forvalter interesser som står i motstrid til hverandre. Det er et inntrykk at dette ikke er noe stort problem. Fra fylkesmannsansatte som ikke selv innehar sekretærrollen har vi imidlertid blitt fortalt at også dette har vært et område for læring – at man i en tidlig fase ble for lite involvert, men at det nå har bedret seg. Lederen i nemnda region 6, Arne Braut, har et sammenfallende syn:

> Braut: Jeg syns også at samhandlingen mellom de respektive fylkesmenn har blitt betraktelig bedre enn det det var i utgangspunktet, for nemnda krever at når sekretariatet kommer med en innstilling skal det være en innstilling der alle tre fylkesmennene er enige og hvis det da er en uenighet dem imellom så vil også nemnda bli gjort oppmerksom på det.

Nemnda ser altså helst at sekretariatet legger fram saker med de involverte fylkesmannsembetenes omforente syn på de enkelte sakene. Uenighet aksepteres for så vidt, men den må i så fall synliggjøres for nemnda. De ansatte hos fylkesmennene legger liten vekt på uenighet, og

beskriver samarbeidet som meget godt. Kjell Vidar Seljevoll fra miljøvernavdelingen, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag trakk fram to forhold.

> Seljevoll: Det er en stor styrke med flere fylker. Det blir større areal å fordele. Og så er det nyttig for oss å treffe de andre fylkesmennene. Det er nyttig for rovviltarbeidet at vi treffer saksbehandlere i andre fylker. Det er interessant, lærerikt og artig.

For det første anser han at det er bedre for selve forvaltningsoppdraget. For det andre er det et element, og vi får tro nyttig, av læring. Medlemmer i nemndene og de som jobber tettest på dem konkluderer med at samarbeidet mellom fylkene går bra. Fra sauenæringen har vi støtt på en mer kritisk holdningen til forholdet mellom fylker i samme region. Tone Våg, Styreleder i Norsk Sau og Geit (NSG), ser ikke bare harmoni:

> Våg: Det er i kjernen av all rovviltforvaltning i Norge det, det å klare å splitte, så her er det tre fylker som blir splitta.
> Intervjuer: Sånn splitt og hersk…?
> Våg: Ja, så hvis du går ned på fylkesnivå eller helt ned på brukernivå, og har store problemer med rovdyr, så kan du få tilbud om omstilling, rovdyrsikre gjerder, tidlig nedsanking, seint slepp, og det kan en bruker få eller to eller tre. Det og vil jo øke belastningen på dem som ikke får det. Du reduserer belastningen til de som får og øker belastningen til de som ikke får, for du har ikke tatt bort noen skadegjørere.

Våg ser strukturen i regioninndelingen, med flere fylker i samme region, i sammenheng med noe hun anser som et generelt trekk ved norsk rovviltforvaltningen – man forsøker å splitte de som egentlig har felles interesser. Det minner om den velkjente maktstrategien «splitt og hersk». Intervjuet ble foretatt i Steinkjer i Nord-Trøndelag og bakgrunnen for sitatet over er en del av intervjuet som handlet om de tre fylkene som inngår i region 6. Våg anså at belastningen for beitebrukerne i de tre fylkene er skjevt fordelt, og etter hennes vurderingen er den størst i Nord-Trøndelag. Det mer generelle ved dette, som hun anser å gjelde hele rovviltforvaltningen, er at det som er en fordel for noen (nesten) alltid er en ulempe for noen andre. Våg illustrerte dette på den «lille skalaen» ved å sammenligne enkeltbrukere og fordelingen av FKT-midler, men det samme poenget kunne like gjerne vært framsatt om den «store skalaen», for eksempel i sammenligning mellom regioner. Så lenge bestandstallene ligger fast innebærer et lavere rovvilttrykk et sted et tilsvarende høyrere trykk et annet: «… kjernen av all rovviltforvaltning i Norge det, det å klare å splitte». Her gjaldt det også på fylkesnivå.

Byrdeforskjeller av den typen Våg beskriver kan godt oppstå også uten intensjoner om å splitte interessegrupper. Vi har alt nevnt at nemda i Region 6 ikke helt har forlatt byrdefordelingsprinsippet (til tross for departementets tydelige formaning om at det skal lages soner), og Lisbeth Rannem, fylkesagronom i landbruksavdelingen hos fylkesmannen i Nord-Trøndelag, forklarer at dette får konsekvenser for byrdefordelingen mellom fylkene i regionen:

> Rannem: Landbruksministeren har ikke helt skjønt det der med soner når det kommer til Nord-Trøndelag. Her er det i praksis ikke prioriterte beiteområder, men kun prioriterte yngleområder for fredet rovvilt over hele fylket. Greit at departementene ikke henger seg opp i det dette med soneforvaltning, men ser på en praktisk tilnærming når det gjelder fylket vårt. Saueholdet øker. Forvaltningen av jerv og gaupe er ikke like enkel som forvaltningen av bjørn. Nemnda har valgt å holde på byrdefordelingsprinsippet. Forståelig, men dette skaper store byrdeforskjeller mellom fylkene og Nord-Trøndelag må ta en vesentlig større byrde enn de andre i vår region.

Vi kan ikke gå dypt inne i dette her, men slike mekanismer er noe å være oppmerksom på i det videre arbeidet merd forvaltning av rovdyr her i landet. For mange erfaringer av denne typen er utvilsomt noe som kan danne grunnlag for konflikt. Samarbeidet mellom nemndsmedlemmer og ansatte hos fylkesmannen roses fra de involverte, og vi har grunn til å tro at de allerede er klar over dette potensielle problemet. Rannem som siteres er jo tross alt en av dem.

3.5.5 På tvers av forvaltningsnivåer: Nemndene, Miljødirektoratet, departementene (KLD og LMD) og Stortinget

Forholdet mellom nasjonalt og regionalt nivå i rovviltforvaltningen er stort tema, som også handler om samarbeid. Vi har alt skrevet en del om temaet i [kapittel 3.4 «Forvaltning og politikk»]. Vi har for eksempel vist at mange nemndsmedlemmer erfarer at den egentlige makta finnes utenfor nemndene, nettopp på nasjonalt nivå. Og dette har ført med seg en politisk kamp for å utvide eget mandat, fra enkelte nemnders side. På en fundamentalt nivå viser dette at forholdet mellom regionalt og nasjonalt nivå i rovviltforvaltningen er komplisert og i noen henseender et ganske anstrengt forhold. Nedenfor kommer vi til å løfte fram noen litt andre og litt mer praktiske sider ved forholdet.

Når vi har spurt informantene om hvem som har den egentlige makta i norsk rovviltforvaltningen, svarer svært mange Miljødirektoratet. Fra representantene for landbruksnæringene er den vurderingen helt gjennomgående. Med nemnder som i stor grad bekymrer seg for beitenæringenes vilkår kunne man anta at samarbeidet mellom nemndene og direktoratet var preget av dette.

Her er hvordan Susanne Hanssen, Seniorrådgiver ved Viltavdelingen i Miljødirektoratet, vurdere kontakten med nemdene:

> Intervjuer: Hvis du skulle vurdere kontakten dere har med nemndene, er den bra?
> Hanssen: Altså, - man har noen formelle strukturer når det gjelder den kontakten. Jeg syns det fungerer relativt bra, de kommer med mange spørsmål som de ber om innspill på. Men det er klart at den uformelle kontakten er veldig ad hoc. Da handler det om akuttsituasjoner hvor det må gå fort. Jeg kan for eksempel ringe en nemndleder for å diskutere noe akutt, og det fungerer stort sett bra. De er veldig tilgjengelige, med selvsagt finnes rom for forbedringer på begge sider.
> Intervjuer: Hva slags forbedringer kunne det vært?
> Hanssen: Flere møtepunkter på mer fast basis – at man møttes en gang hvert år for eksempel. Vi er på en del nemndsmøter, men det er ikke formalisert på noen måte. Det hadde vært en fordel med litt hyppigere kontakt.
> Intervjuer: Er det nemndlederen som har kontakt med dere i direktoratet?
> Hanssen: Ja det er ofte lederen vi forholder oss til, men også sekretariatet selvsagt.
> Intervjuer: Syns du det er god tillit mellom dere?
> Hanssen: Ja, det vil jeg egentlig si. Nå har jeg deltatt lenge i dette og en del nemndledere og andre personer i nemndene har også opparbeidet seg mye erfaring. Så i utgangspunktet er det relativt bra tillit, i den forstand at vi kan snakke veldig åpent. De kan jo ha synspunkter på at vi tar feil i våre vurderinger, men dialogen er stort sett bra.

Her er det en fra direktoratet som uttaler seg, men inntrykket medlemmer i nemndene gir er egentlig ikke så ulikt. Selv om Miljødirektoratet kritiseres av mange, og ganske ofte identifiseres som den mektigste av alle forvaltningsorganer i rovviltforvaltningen, er inntrykket vårt at i den praktiske kommunikasjonen mellom nemnd og direktorat går det tålelig bra. Det typiske synes å være at når man møtes og snakker sammen blir motsetninger mindre aksentuert. Kanskje er det en god ide som Hanssen kommer med her, å etablere flere faste møtepunkter.

En viktig side ved forholdet mellom nemnder og det nasjonale nivået er styringsdokumentene som regulerer nemndenes virksomhet. Et slikt dokument som mange har trukket fram i intervjuene er det såkalte rovviltforliket (Representantforslag 163 S (2010–2011)). Flere informanter peker på enkelte formuleringer og hevder at forvaltningen konsekvent bryter forliket på akkurat disse punktene. Andre, særlig de som selv jobber i forvaltningen, framholder om at man ikke kan lese forliket på den måten. Dokumentet må leses i sammenheng sier de. Uavhengig av hva som er rett lesemåte, er det en observasjon at forliksdokumentet brukes som argument fra folk som er involvert i rovviltkonfliktene på ulike måter. Man kan ikke si at dokumentet i seg selv er årsak til konfliktene, som har tydelige materielle, sosiale og politiske årsaker. Men kompromisset som

rovviltforliket uttrykker inneholder noe for enhver smak, og en del informanter etterlyser at forvaltningen styrer etter det, og på den måten de selv mener er riktig. For mange av dem danner dokumentet et utgangspunkt for å kritisere forvaltningen for ikke å gjøre det den er pålagt av Stortinget.

Men det er tvilsomt om rovviltforliket bør betraktes som et konkret forvaltningsverktøy. Kjell Vidar Seljevoll og Eva Alstad (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag) mente at forliksteksten fungerer dårlig som styringsdokument.

> Seljevoll: Det er styringssignal, men rundt formulert og egentlig ikke et godt styringsdokumentet.
>
> Alstad: Stortinget kan jo vedta lover og forskrifter og sånn. Det hadde vært en fordel om de hadde tatt det skrittet videre og forankret det skikkelig, på forvaltningssida i alle fall. For det er jo det vi henviser til når vi fatter vedtak. Vi kan for eksempel ikke hjemle fellingsvedtak i rovviltforliket. Vi må bruke lovverket, som Naturmangfoldloven.

Alstad etterspør bedre styringsredskaper for utøvelsen av den praktiske forvaltningen.

Landbruks- og miljøvernavdelingene hos fylkesmennene samarbeider godt. Enkelte ansatte i landbruksavdelingene etterlyste en tilsvarende relasjon på høyre forvaltningsnivåer. De opplevde at verken Landbruksdirektoratet eller Landbruks- og matdepartementet tilbyr noen støtte for dem når de deltar i rovviltforvaltningen. Arne Braut har gjort en lignende observasjon:

> Braut: Ja, hvor er landbruksdepartementet i vurderingene som regjeringen gjør? De er ikke med der? Det er definert ut fra miljøinteressene, og der har regjeringen og de som skal forvalte Stortingets politikk en jobb å gjøre. Du må ha en bedre samordning mellom disse konfliktområdene også på regjeringsnivå. (…) Så lenge som regjerninga er ansvarlige for en nasjonal politikk, så kan ikke vi som prøver å ivareta Stortingets todelte målsetting akseptere at det kun er Miljødepartementet som bestemmer. Ja det er litt … jeg sier ikke at de ikke har noen konsultasjoner, men det kommer i alle fall ikke fram i de vedtakene vi får, at det er noen andre enn Miljøverndepartementet som behandler sakene.

Poenget for Braut er vel at landbruksdepartementets fravær i rovdyrforvaltningen fører til at miljøinteressene får for sterk innflytelse, og at det går utover nemndas mulighet til å forfølge målsettingen som handler om at mans skal «ivareta hensynet til næringsutøvelse».

I sitatet nedenfor forteller Siri Hov Eggen, nemndsmedlem i region 4, om en negativ erfaring som hun har hatt med politikere på nasjonalt nivå. Her gjelder det Stortingspolitikere.

> Hov Eggen: Jeg ble kalt inn til høring i forbindelse med at rovviltforliket ble reforhandlet, og jeg oppfatte vel ikke at Stortinget var spesielt interessert i å høre hva regionale rovviltnemnder hadde å bringe inn av erfaringer der, verken på stortingskomitenivå eller på partinivå. Jeg møtte jo stortingskomiteen mens de jobbet med det, men der hadde de vel bestemt seg før de hadde noen høring. Og så hadde vi en parti-intern erfaringsdeling. Der var det liten forståelse for at man kunne mene noe regionalt om rovvilt overhodet. Men dette lå jo som en del av regionreformforslaget til Stoltenberg II-regjeringen. Jeg var sterk forkjemper for at dette kunne man legge til fylkeskommune, så kunne det være en regionalpolitisk oppgave å forvalte rovvilt i Norge. Men da var man jo i regjeringskontorene redd for at det ville bryte med Bern-konvensjonen. Det var på det nivået. Og forståelsen i Stortinget for at her fantes det regional kompetanse: Fullstendig fraværende. Og da får Stortinget ta ansvaret selv. Det å ha masse regionale nemnder som ikke får lov til å gjøre noen ting, det er jeg … ja. Nå har jeg ikke ønsket gjenvalg, så jeg tar ikke en tredje runde.

Eggens historie er beslektet med en erfaring vi har hørt om fra mange nemndsmedlemmer, og som vi har vært inne på flere ganger – nemlig den at man som nemndsmedlem egentlig har svært liten innflytelse over den faktiske forvaltningen av rovdyra. Hun var blitt invitert til høring av Stortinget, men opplevde at ingen der egentlig var interessert i den kompetansen hun hadde som nemndsmedlem i sin region. Stortingskomiteen hadde allerede trukket sine konklusjoner, var hennes inntrykk. Hvis beskrivelsen er riktig er innkallelsen til høring rent symbolsk, og ikke del av prosessen som førte fram til forliket. Når man heller ikke i hennes egen partigruppe vist noen egentlig interesse, lar det seg forstå at hun uttrykker i en viss oppgitthet.

Leder i nemnda Region 5, Arnfinn Nergård, setter i mer destillert form ord på rovviltnemndas relasjon til Stortinget:

> Nergård: Rovviltnemnda er den mest spesielle nemnda jeg sitter i. Det er ei politisk nemnd som er pålagt å mene det som det sittende flertallet på Stortinget mener.

Det er et gjennomgående problem i forholdet mellom nemndene og det nasjonale nivået at politikerne i nemndene føler at all virkelig innflytelse befinner seg høyere opp i systemet. Noen trekker den konklusjonen at mer makt bør overføres til nemndene, mens andre (trolig et mindretall av nemndsmedlemmene) mener som Eggen at så lenge de «der oppe» ikke interesserer seg for hva folk på regionalt nivå mener, så kan de like godt gjøre jobben selv.

På den annen side har noen av de som har vært med lenge, også erfart at noen viktige ting har bedret seg. Arnfinn Nergaard gjør følgende betraktning som vi må anta handler om både relasjonene til fylkesmennene og til Miljødirektoratet:

> Nergård: Noe har jo skjedd [i den tida nemdene har eksistert]. Det er mer effektivt uttak nå enn det var før. I perioden før jeg ble med i nemnda – det tror jeg at jeg tør å si – da var det trenering fra det som da het DN i Trondheim. Søkte du om fellingstillatelse da, så skulle det vurderes ei stund. Og da var jo bjørnen som var skadegjører borte. Jeg ser ikke bort fra at systemet med rovviltnemnder har virket positivt i forhold til å få mer informasjon og kunnskap inn til beslutningstakere, fra folk, om hva som faktisk skjer der ute.

Denne forbedrede informasjonsflyten som nemndene har medvirket til har da, etter Nergårds oppfatning, medført et mer konfliktfritt forhold ikke bare mellom nemnda selv og statlige forvaltningsmyndigheter, men formodentlig også mellom disse myndighetene og folk «der ute».

3.5.6 Dokumentgjennomgang: Nemndsvedtak som berører mandatet. Kommunikasjon med sentrale myndigheter

Her presenterer vi noe eksempler på brev og vedtak som på ulik måte illustrerer nemndenes – mer eller mindre anstrengte – forhold til sentrale myndigheter, eller som på ulike måter signaliserer misnøye med handlingsrom, kvoter, bevilgninger, etc. Dette er på ingen måte uttømmende, men gir et overflatisk inntrykk av hva som har foregått i noen nemnder. Siden vi ikke har hatt mulighet til å gå like grundig gjennom alle dokumenter (som ville være en gigantisk oppgave) er dette bare ment som illustrerende smakebiter.

Nemnda i Region 1 vedtok i 2014 forvaltningsplan til tross for at Miljødirektoratet mente at hovedmålet i planen var i strid med nasjonal politikk (sak 4/14). Direktoratet uttalte at det ikke var mulighet til å ha som mål at regionen skulle være fri for alle rovpattedyr med skadepotensiale. Dette etter at nemnda, i samsvar med innspill fra beitenæringen, hadde vedtatt følgende endring i hovedmålet til forvaltningsplanen: «Det skal ikkje vere årlege ynglingar eller skadegjerande rovpattedyr i region 1.» (sak 13/13). Her kan det se ut til at nemnda forsøker å utvide mandatet sitt, ved å gå ut over de forvaltningsmessige rammene de er tilskrevet. Nemnda tar i flere tilfeller kontakt med Miljødirektoratet for å oppfordre til ekstraordinære uttak av jerv (for eksempel sak 18/14 og 4/15).

Nemnda i Region 2 ser ut til å ha god kommunikasjon med miljømyndighetene. Ett unntak er at nemnda var misfornøyd med at Miljødirektoratet ikke utførte ekstraordinært uttak av ulv i 2013, og advarte mot at dette skulle gjenta seg i 2014 (sak 5/14).

Nemnda i Region 3 synes til dels å være i konflikt med sentrale miljømyndigheter når det gjelder ekstraordinære uttak av jerv og størrelsen på FKT-bevilgningene. Nemnda har ofte søkt om økte FKT-midler til ulike formål. Et eksempel er søknaden til Miljødirektoratet om midler til effektivisering av lisensjakt på jerv i form av tilskudd til materialutlegg og motivasjonsmidler til jaktlagene (sak 6/15). Et annet eksempel er at nemnda ønsket økning i FKT-midlene med utgangspunkt i økningen i erstatningsutbetalinger (sak 15/14). I denne forbindelse uttalte et av nemndsmedlemmene følgende: «Dette er heilt uakseptabelt at vi ikkje får styrka vår FKT-middelpott. Med bakgrunn i dei store tapstall og konfliktnivå i fjor burde dette minst tatt inn tillegget vi fekk i fjor frå statsråden. Ingenting tyder på at noko anna vil bli realiteten i år heller, difor bør dette gjevast ein protest på!» Også i sak 54/13, 20/14 og 15/15 søker nemnda å øke FKT-bevilgningene. Nemnda henvender seg i flere tilfeller til Miljødirektoratet med ønske om at de skal ta ut restkvotene av jerv (ekstraordinært uttak) (sak 5/14, 12/14, 13/14, 23/14, 29/14, 4/15 og 14/15). Dette relateres også til diskusjoner om beitenekt fra Mattilsynets side (sak 13/14). Tonen er tidvis ganske krass, og i sak 23/14 beskrives kommunikasjonen med Miljødirektoratet som vanskelig.

Nemnda vedtok i ett tilfelle (sak 41/13) å stryke følgende formulering fra sekretariatets innstilling: "Av hensyn til bestandssituasjonen og den genetiske variasjonen i bestanden, bør det sikres at en ikke feller et individ som stammer fra den finsk – russiske bestanden". Også en omformulering av setningen fra sekretariatets side under møtet ble vedtatt strøket. Dette ble begrunnet med at «… bestandsnivået for ulv i både i Skandinavia som helhet og på norsk side av grensen er sterkere enn noen gang i nyere tid. Det vektlegges også de utfordringer og skadeomfang region 3/Oppland har hatt som beiteprioritert område i forbindelse ulv i de siste to årene» (sak 41/13).

I sak 31/14 synes nemnda å overprøve fagligheten til sekretariatet. Dette når de begrunner en økning av kvoten for lisensfelling av jerv på følgende måte: «Begrunnelse for en økning av kvoten i forhold til innstillingen er en økt vekt på at jervebestanden ligger nærmere det matematiske utregnede bestandsnivå i en gjennomsnittsbestand. Dette er antall ynglinger siste år multiplisert med antall individer (7 x 6,4=45 dyr).»

I sak 48/14, hvor nemnda blir forespurt av Klima- og miljødepartementet om å ta på seg et samordningsoppdrag for jerv i Sør- Norge, ble det uttrykt skepsis fra enkelte nemndsmedlemmer på grunn av at oppdraget ikke innebar noen reduksjon av nasjonalt eller regionalt bestandsmål. Et medlem argumenterte som følger: «Hovedutfordringen for region 3 er overoppfyllelse av bestandsmålet, samt for lite uttak av jerv – det vil derfor bli en utfordring å arbeide for «større» utveksling av jerv, samt styrking av den sør-vestlige bestanden. Konsekvensene ved å motsi seg oppdraget er derimot store. Ved å ta oppdraget vil en «ta litt styring» og kunne legge noen premisser for framtidig forvaltning.» Her er det tydelig at nemndsmedlemmet ønsker å påvirke forvaltningen i større grad enn det som man med rimelighet kan si ligger i mandatet.

Nemnda ser ut til å være mer aktiv i forvaltningen enn noen av de andre nemndene. Dette gir seg blant annet uttrykk i relativt mange vedtak som ikke er utarbeidet av sekretariatet på forhånd. For eksempel i sak 4/15, hvor et av nemndsmedlemmene foreslo følgende vedtak: «Jervebestanden i region 3 har siste åra vore over bestandsmål. Siste året med 7 ynglingar av jerv i Oppland. Med bakgrunn i nemnda sitt vedtak i sak 31/14 og med liten uttelling så langt i lisensjakt på jerv, ber nemnda fylkesmannen iverksetja frå dags dato uttak av jerv på skadepotensielt grunnlag i Oppland. Dette for å sikre reguleringa av jervebestanden ned mot bestandsmålet på 4 ynglingar og redusere skadepotensialet for komande beitesesong.» Forslaget ble vedtatt.

Nemnda i Region 5 argumenterer mot slutten av perioden vi har undersøkt for at skadeproblemene med jerv er økende (sak 7/15 og 8/15). Dette i forbindelse med at kvoten for betinget skadefelling og lisensfelling av jerv settes høyere enn innstillingen fra sekretariatet tilsier.

Nemnda ønsker også et prøveprosjekt der tilsyn med jervebås helt eller delvis kan gjøres med elektronisk overvåkning. (Sak 6/15) Videre bemerker nemnda «at det er sterkt beklagelig at Klima- og Miljødepartementet ikke samtidig går inn for å endre startdato for lisensfelling av jerv til 20. august, i tråd med framlegg som nemnda tidligere har fremmet for departementet.» (Sak 6/15)

Nemnda i region 7 har i noen tilfeller kontaktet Miljødirektoratet med ønske om ekstraordinære uttak av jerv (sak 4/14 og 18/14). Nemnda uttrykte også følgende i forbindelse med planleggingen av et seminar: «Ønske om bedre dialog mellom Miljødirektoratet og rovviltnemnda i forhold til ekstraordinære uttak» (sak 14/18).

Det ble gitt klare signaler på et møte med LMD og KLD om at forvaltningsplanen til nemnda burde revideres (sak 22/14). I forkant av dette møtet uttrykte nemnda ønske om å ta opp fordelingen av myndighet mellom Miljødirektoratet og rovviltnemndene. Dette kan tyde på at nemnda har ønsket å utvide mandatet sitt i forhold til Miljødirektoratet.

I Region 8, sak 26/13, hvor rovviltnemnda tar stilling til Miljødirektoratets uttalelse til forvaltningsplanen, skriver sekretariatet følgende i saksfremlegget: «Miljødirektoratet mener kapittel 10 ikke bør inngå i forvaltningsplanen, men heller legges ved som et vedlegg til planen. Dette da kapittelet beskriver hvilke rammer rovviltnemnda ønsker å jobbe politisk for å endre, og ikke hvilke rammer rovviltnemnda har å forholde seg til i dag. Sekretariatet er ikke enig med Miljødirektoratet her. Rovviltnemnda er en politisk nemnd som skal jobbe for å løse sine oppgaver på en best mulig måte. Når rovviltnemnda mener den best kan løse sine oppgaver gjennom endringer i forvaltningssystemet, da bør nemnda i forvaltningsplanen vise til hvilke endringer den vil jobbe for, det er å spille med åpne kort, og vil bidra til større forståelse.» Her er det tydelig at mandatet til rovviltnemnda ønskes utvidet. Imidlertid er det sekretariatet (ved Fylkesmannen i Troms) som interessant nok argumenterer for at mandatet bør utvides, og at nemnda bør kunne jobbe for dette som del av sitt nåværende mandat. I samme sak (26/13) kommer det også frem at Miljødirektoratet kritiserer sekretariatets metodikk for å omregne bestandsmålet fra antall årlige ynglinger til antall individer. Her siteres brev til Miljødirektoratet fra sekretariatet i Region 8: «Miljødirektoratet viser til at det er resultatene fra det nasjonale overvåkingsprogrammet som skal ligge til grunn for forvaltning av rovvilt, og at det å presentere andre, ikke vitenskapelig forankrede måter å beregne antallet ynglinger på, kun bidrar til å skape konflikt rundt bestandstallene. Sekretariatet mener det i forvaltningsplanen går tydelig frem hvilke metode som avgjør hvilken beregningsmetode som avgjør om bestanden er på bestandsmålet eller ikke. Miljødirektoratet skriver at det blir feil å omregne bestandsmålet fra antall årlige ynglinger til antall individer, basert på kjente forholdstall i en kjent og stabil bestand. Dette da bestandsmålet i rovviltforskriften er satt i antall ynglinger og ikke i antall individer. Sekretariatet viser til at vi ofte får spørsmål om hvor mange individer disse ynglingene tilsvarer. Det er også nødvendig å regne om til individer når en gir kvote for lisensfelling/kvotejakt eller kvote for skadefellingstillatelser.»

3.5.7 Kort oppsummering

Vi avslutter dette kapitlet om samarbeid og relasjoner i forvaltningen her. Inntrykket er at informantene vurderte at samarbeidet går bra i de fleste relasjonene. Selvsagt finnes de strukturelle motsetninger, som i relasjonen mellom fylkesmennenes to involverte avdelinger. Det finnes nok også en fare for at motsetninger mellom fylker innenfor regioner, som Tone Våg fra NSG pekte på, kan utvikle seg fra å bli mer manifeste enn de er i dag. Men vurderingene er alt overveiende positive. Unntaket er den regionale forvaltningens forhold til sentrale statlige myndigheter. I denne relasjonen er det store utfordringer.

I neste kapittel tar vi opp et tema som også berører behovet for samarbeid, men på en annen måte. Dette handler om regioninndeling og grenser.

3.6 Regiongrenser

I Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004), Rovvilt i norsk natur, lå det inne et forslag om seks forvaltningsregioner for rovvilt. Grensene fulgte ikke fylkesgrensene. Blant annet lå store deler av fjellregionen på grensen mellom fylkene Sør-Trøndelag, Hedmark og Oppland innenfor den foreslåtte region 4, Midt-Norge. Det vil for eksempel si at Forollhogna, Dovre og Reinheimen lå innenfor samme region, uten at sammenhengende fjellområder ble splittet opp av fylkesgrenser. Stortinget endte med å vedta 8 regioner hvor grensene mellom dem fulgte fylkesgrenser. Det er en utbredt oppfatning at den opprinnelige regioninndelingene, i sterkere grad enn den som endelig ble vedtatt, tok hensyns til rovdyras biologi. En som gir uttrykk for det er Lars Bendik Austmo, seksjonsleder Seksjon for rovvilt – Statens naturoppsyn (SNO):

> Austmo: Ser man på forslaget fra stortingsmeldingen så er det noen tanker der, som man har valgt å gå bort fra. Man hadde tenkt mye mer økologi i forslaget med 6 regioner sammenlignet med det som ble resultatet med 8 regioner. Man hadde der en plan med et større økologisk perspektiv.

Fra flere hold hevedes det at regioninndelingen, som følger fylkesgrensene, ikke er ideell. At regioninndelingen medfører praktiske problemer og er «unaturlig» vurdert ut fra rovdyras biologi, er noe også flere nemndmedlemmer peker på. Som et eksempel refereres her Ragnar Nordgreen og Ivar Odnes fra nemnda i Region 3:

> Nordgreen: Jeg er ikke sikkert at på akkurat fylkesgrenser er så ideelle. Hvor hovedstrømningene [hvor dyra beveger seg] er jo det som bør være retningsgivende, og jeg er ikke sikker på om Opplands fylkesgrenser nødvendigvis er det beste.
> Odnes: Det kan jo være litt ut fra rovviltet. Vi har jo en fjellregion som vi deler med andre fylker eks. Rondane, Jotunheimen, Reinheimen, der du har i stor grad jerv. Og det kunne vært en mer naturlig region for jerveforvaltning for eksempel. Og så har vi en gaupesonering, som går mot Buskerud og Hallingdal spesielt. Forvaltningen burde sett noe mer over de grensene. Men jeg tenker at det kan gjøres selv om du har den regioninndelingen du har i dag, og få til noe bedre samarbeid. Slik som det er lagt opp til nå med den samordningen av den sørvestnorske jervestammen.

Odnes trekker nettopp fram den store fjellregionen hvor Oppland grenser mot andre fylker og mener at den kunne vært en mer naturlig avgrensning av et forvaltningsområde for jerv. Her peker Odnes med andre ord på muligheten for en regioninndeling som ligner mer på grensene som de var i det «opprinnelige» forslaget med seks regioner.

Oppland ligger midt i Sør-Norge. Deres soner for jerv- og gaupeyngling grenser mot andre forvaltningsregioner. I forbindelse med datainnsamlingen til denne evalueringen har vi hørt mange historier om regiongrenser som skaper problemer. Typisk fortelles det om en jerv som herjer i en sauebesetning. Det søkes om fellingstillatelse, men slik kan ikke gis. Etter noen uker og store tap for bonden vandrer jerven over til naboregionen, hvor bestandsmålet er nådd og det er dyr igjen på kvoten. Der gis det fellingstillatelse og jerven blir skutt. Jerven fikk ikke leve, men før den ble skutt skapte den store problemer for en enkeltbruker. Ingen, verken næringssida eller vernesida, blir fornøyd. Vi kan ikke si noe om utbredelsen av slike hendelser, men at de fortelles illustrerer at informantene oppfatter at regionsgrensene kan få absurde utslag.

En side ved dette er at de som skal forklare hvorfor vedtakene blir som de blir, ofte fylkesmannens ansatte, får store pedagogiske utfordringer. Her siteres Astrid Buset og Marianne Aas Halse hos fylkesmannen i Møre og Romsdal:

> Buset: Vi får jo aldri de tre ynglingene på vår side [Jerv i Sunndalsfjella og Reinheimen].
> Halse: Nei, for når den blir den skutt på andre sida av grensa.
> Intervjuer: Man kan godt forstå at folk syns det der er helt høl i huet?

> Halse: Ja det er jo det. Ja vi og forstår jo det, men så er vi lojale byråkrater. En ting vi har vært opptatt av er den pedagogiske utfordringen vi har. Som du sier, folk kan jo oppfatte forvaltningen som helt høl i huet, og så skal jo vi forklare hvorfor det er sånn. Og det er noe vi bruker en del tid på. Forklare til organisasjoner og næringsutøvere hvorfor vedtak blir som de blir.

Man kan nok forklare at vedtakene – som får konsekvenser av den typen som illustreres med jerven om «springer over til Oppland» og blir skutt – er nødvendige konsekvenser av systemet. Men å forklare til «organisasjoner og næringsutøvere» at dette er fornuftig forvaltning er nok svært vanskelig.

Naturvernorganisasjonene vurderer regioninndelingen i sammenheng med et av sine viktigste kritikkpunkter mot dagens rovviltforvaltning, nemlig at rovdyras biologi i alt for liten grad ligger til grunn for rovviltforvaltningen. Arnodd Håpnes i Naturvernforbundet formulerte det slik:

> Håpnes: Et av de store problemene er at de ikke ser rovdyrområdene i sammenheng. Verken innenfor regionen eller på tvers av dem. Som biolog så syns jeg det er helt skammelig forvaltning.

Poenget som trekkes fram er at regioner og soner deler landet opp i områder som både er for små og som i svært liten grad samsvarer med grensene for rovdyras naturlige leveområder. Med litt andre ord peker han på det samme problemet som også Nordgreen og Odnes tok opp, at det «ikke er sikkert at akkurat fylkesgrenser er så ideelle». Også i WWF er man enig i at regioninndelingen er problematisk. Her er siteres rådgiver Sverre Lundemo i WWF.

> Lundemo: Oppdelingen av rovviltforvaltningen i regioner gjør at bestandene ikke forvaltes på populasjonsnivå. Slik situasjonen er i dag er det mange problemer med forvaltningen i grenseområdene mellom regionene. Det virker som om nemndene er lite interessert i å samarbeide med hverandre i den konkrete forvaltningen. Hadde vi vært medlem av EU og hatt Habitatdirektivet skulle jo rovdyra vært forvalta på populasjonsnivå, men regionene er nærmest det motsatte av det. Når regjeringen og rovviltforliket er opptatt av tydelig soneforvaltning er oppdelingene i regioner som deler opp leveområder skikkelig kontraproduktivt.

Forvaltningsmodellen med regioner som følger fylkesgrenser er åpenbart ikke konstruert utfra rovdyras leveområder. Dermed forvaltes ikke bestandene på populasjonsnivå, som Lundemo mener ville være det rette nivået. Han peker videre på at grensene kan være som de er fordi Norge som står utenfor EU ikke behøver å forholde oss til habitatdirektivet. I sammenheng med regjeringens oppfølging av rovviltforliket, hvor soneforvaltning er hovedgrepet man tar for å løse konflikter, blir hele systemet «kontraproduktivt», som WWF ser det. Synspunktet står i skarp kontrast til vedtatt politikk, men korresponderer bedre med enkelte nemnders anstrøk av opprør mot regjeringens krav om streng soneinndeling, som man for eksempel kan lese ut av forvaltningsplanene i regionene 2 og 6.

Som vist ser man også i nemndene utfordringene som følger av at regionsgrensene følger fylkesgrensene. Så lenge regionsgrensene går der de går stiller det ekstra store krav til samarbeid mellom nemndene. Det ser også nemndsmedlemmene. Medlemmene i region 2, Jørund Ruud (leder), Anne Sandum, og Unni Hanson samarbeidet med tilgrensende regioner.

> Ruud: Veldig viktig.
> Sandum: Vi har hatt noe kontakt med region 3. (…) Vi har tenkt at vi burde hatt litt mer kontakt. Vi har bare så vidt begynt på det, men det er bedring på gang.
> Hanson: Det klart det er viktig med samarbeid. Våre grenser er jo ikke grenser for rovdyra.

Her oppsummerer medlemmer av nemnda i region 2 synspunkter som går igjen i samtlige av nemndene vi har besøkt: Samarbeid over regiongrenser er viktig, det har vært for lite av det fram til nå, men at situasjonen er i ferd med å bedre seg.

Det er ikke særlig overaskende at nemndsmedlemmene er positive til å samarbeide over regionsgrenser, men nemndene har fungert i over ti år uten at et slikt samarbeidet er kommet ordentlig i gang. Det finnes formelle unntak som at region 7 forvalter områdene nord for Foldafjord i Nord-Trøndelag. Et annet eksempel er at region 3 har fått i oppdrag å koordinere forvaltning av den den vestlige delen av den sørnorske jervebestanden.

Også Terje Bø fra Viltseksjonen i Miljødirektoratet ga også uttrykk for at mer samarbeid er under utvikling.

> Bø: Ja de [nemndene] har nok blitt flinkere til å titte litt på hva de andre gjør. Det tror jeg. Og ikke minst følger sekretariatene opp det der. Men de samme dilemmaene oppstår når region 3 får et sånt koordinerende oppdrag, dilemmaer som egentlig ikke er løsbare. I region 3 er det bare en del av fylket hvor de kan nå målsettingen på jerv og når region 1 da vil flytte den grensa for hvor jerven skal få være til E6 i Gudbrandsdalen, så klarer ikke Oppland å tilfredsstille det.

Alle ser behovet for samarbeid, men Bø pekte også på et problem som ligger nedfelt i selve regionstrukturen. Han tok som eksempel jervekoordineringsoppgaven som nemda i Region 3 har fått ansvaret for. Region 1 skal ikke ha ynglinger av noen rovdyrart og vil holde jerven borte fra sine områder. Region 3 har jervehabitater i fjellområdene som grenser mot region 1. Nemdene har først og fremst sin egen region å ta hensyn til og dermed oppstår dilemmaet Bø peker på – begge nemndene kan ikke løse sitt oppdrag samtidig.

En som er enda mer kritisk til hele regionstrukturen og som etterlyser andre tiltak enn økt samarbeid er Inge E. Danielsen i Norske reindriftsamers landsforbund (NRL):

> Danielsen: Vi ønsker at byrdene [med rovdyr] skal fordels på flere. Vi mener jo blant annet at deler av Norge har sluppet ganske billig fra det, og ei stor belastning er lagt på reindrifta. (…) Jeg vet at mange i reindrifta reagerer på at noen av villreinområdene og prioriterte beiteområder for sau slipper forholdsvis billig unna. Og de mener det er urettferdig. Det er jo mest dette her med rovdyrfrie kalvingsområder som vi er opptatt av, med tanke på tap av rein.
> Intervjuer: Når du sier at dere er skeptiske til soneinndeling, er det selve rovviltregionene du tenker på da?
> Danielsen: Da tenker vi på at Norge er delt opp i regioner. Men vi har jo et forbehold og det gjelder ulv. Vi innser at det er umulig å forvalte ulven om man ikke har en sone. Men for alle andre rovdyr synes vi soneinndeling er en forfeilet politikk.
> Int.: Er dette organisasjonens offisielle standpunkt i denne saken?
> Danielsen: Det er dette vi har gitt uttrykk for, også før sonene [regionene] ble etablert, og det er det vi har framført overfor politiske myndigheter.
> Int.: Men hvis den løsningen dere vil ha skulle bli innført, med en ulvesone og kanskje rovdyrfrie kalvingsområder, og ellers tiltak der behovet oppstår: Hvem skulle ha ansvaret for forvaltningen da?
> Danielsen: Vi ser vel for oss en modell med et delt ansvar mellom staten og regionale myndigheter, men der staten har hovedansvaret. Vi ser absolutt behov for lokal medvirkning i forvaltningen. Vi ønsker jo en så kunnskapsbasert forvaltning som mulig, men da må hensynet til reindrifta inngå, og det synes vi ikke alltid er tilfelle. I bunn og grunn så mener vi at både forvaltningsorganene og ikke minst politikerne som har bestemt at slik skal det være, har vist for lite hensyn til reindrifta og de utfordringene vi sliter med (…).

Her handler det ikke bare om at regioninndelingen skaper kunstige grenser, store forvaltningsutfordringer og krav til samarbeid mellom regionene, men også at om systemet medfører urettferdige byrdefordelinger mellom de to store beitenæringene. Danielsen og NRL gir et unntak for ulvesonen, men mener ellers at hele systemet med regioner og soner er «forfeilet politikk». Dagens ordning tar i for liten grad hensyn til reindriftas utfordringer. I stedet vil de ha et system hvor staten tar et mer direkte ansvar. Lokal medvirkning er likevel helt nødvendig, men mest for å sikre at man forvalter på et kunnskapsmessige relevant og riktig grunnlag.

Alle ser at dagens regioninndeling svarer dårlig til rovdyras biologi, og at en forvaltning som ikke ser over grensene mellom regioner vil lykkes dårlig. Men hvilke konsekvenser dette bør få er man ikke like enige om. Flere, særlig blant nemndsmedlemmene, legger vekt på at samarbeidet mellom regionene må styrkes. De vektlegger også at det arbeidet har begynt, at det er bedring på gang. Andre, som Danielsen i NRL, mener at forvaltningen bør overføres til staten. Det har ikke bare med regiongrensene å gjøre, men også representasjonen i nemndene og det problemfokuset de har. En strategi som går ut på å endre grensene, for eksempel i tråd med Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004), kan være en konsekvens av et krav om at rovdyra burde forvaltes på populasjonsnivå, men det er faktisk ingen som har etterlyst et konkret alternativ til dagens regioninndeling – bortsett fra å fjerne den helt, slik NRL og Folkeaksjonen Ny Rovdyrpolitikk vil. Til tross for dette synes det åpenbart at strukturen med de åtte regionene og grensene mellom dem, skaper så mye problemer for nesten alle grupper av aktører i dette feltet, at en diskusjon om saken bør komme.

3.7 Ulvesonen

Som beskrevet i kapittel 1 er det opprettet en egen forvaltningssone for ulv i Norge. Denne sonen, og forvaltningen av den, medfører flere ulike utfordringer som fortjener en egen omtale. Dels fordi de er alvorlige i seg selv, og dels fordi de framhever generelle utfordringer knyttet til samarbeid på tvers av regioner – i dette tilfellet regioner som på viktige måter er ulike.

Det er få om noen sider ved den regionale forvaltningen som vekker like sterke følelser som ulvesonen. For mange (også blant våre informanter) som bor på Østlandet, er ulvesonen det første og nesten det eneste de tenker på når det blir snakk om soner i rovviltforvaltningen. Dette henger naturligvis sammen med at ulveforvaltningen er mer kontroversiell enn forvaltningen av de andre artene, noe som også understrekes tydelig av våre informanter, uansett hvilket ståsted de har i forhold til rovviltforvaltningen. NJFF påpeker at ulven egentlig er det eneste rovdyret som skaper problemer for deres medlemmer, og representanter for landbruk og reindrift framhever ulven som langt mer problematisk å håndtere enn de andre artene. Også nemndene i regionene 4 og 5, som har ulven, snakker om ulven som en særskilt utfordring, og det samme gjør sekretariatet i Region 4 (vi har ikke gjennomført noe eget intervju med sekretariatet i region 5). Naturvernorganisasjonene legger vekt på at selve sonen er alt for liten, bare en liten brøkdel av Norges landareal. Etter deres oppfatning bør mye større områder være ulvehabitat såfremt effektive skadeforebyggende tiltak iverksettes. Det finnes derfor sterke oppfatninger om dagens ulvesone (om vi skal ha en slik sone eller ikke), størrelse og avgrensing, samt forvaltningen av den.

3.7.1 Soneprinsippet, avgrensing og størrelse

Innenfor rammen av denne rapporten har vi ikke mulighet til å gå i dybden på hva de ulike interesseorganisasjonene mener om selve ulvesonen. I grove trekk kan man si at deres posisjoner er relativt forutsigbare på bakgrunn av interessene de representerer. Organisasjonenes offisielle standpunkter er også lett tilgjengelige for den som vil gjøre seg kjent med dem. En svært rask oppsummering kan likevel være på sin plass: Naturvernorganisasjonene har ikke inntatt noe prinsipielt standpunkt mot å ha en forvaltningssone for ulv, men går inn for en vesentlig større sone, som kan ha plass til langt flere ulver enn i dag. Landbruksorganisasjonene har som sitt primære standpunkt at det ikke skal være ynglende ulv i Norge, og ulvesonen var ikke et spesifikt

tema i våre intervjuer med deres representanter. Vi må anta at det er lite aktuelt for disse organisasjonene å gå inn for oppheving av ulvesonen så lenge Stortinget står fast på at vi skal ha ynglende ulv, ettersom det meste av utmarksbeitet foregår utenfor ulvesonen. Det betyr at beitebrukere utenfor sonen faktisk nyter godt av at sonen finnes.

NRL går ikke inn for regional forvaltning av store rovdyr, og heller ikke for soneforvaltning generelt, slik vi så i kapittel 3.5. For NRL utgjør imidlertid ulven et unntak: NRL mener at denne arten, på grunn av sin atferd, ikke kan forvaltes uten en sone, hvis vi først skal ha ulv i Norge.

To av organisasjonene som ikke representerer verken naturvern- eller beiteinteresser, gikk i våre intervjuer mer inn på ulvesonen som et særskilt problem enn de øvrige informantene gjorde. Dette avspeiler nok at det først og fremst er jaktinteressene de direkte eller indirekte representerer her. Både NJFF og Norskog går inn for å oppheve ulvesonen, men uten at dette berører prinsippet om regional forvaltning for øvrig. For NJFF er ulven det eneste rovdyret som i særlig grad berører deres medlemmer, og ut fra et byrdefordelingsprinsipp ønsker man heller å forvalte ulven som en jaktbar art uten en spesiell sone. NJFF mener at man kan holde seg på et bestemt bestandsmål også på denne måten. Men om sonen skal beholdes (og det innser NJFF at blir situasjonen i hvert fall på kort sikt), er det viktig for NJFF at det åpnes for jakt innenfor sonen mest mulig på samme måte som utenfor (gitt at bestandsmålet er oppfylt). Da vil sonen føles mindre som en sone, og den behøver ikke utvides. For å imøtekomme ønsket om byrdefordeling, kunne en jo tenkt seg at en større sone også ville virke i en slik retning. NJFF avviser imidlertid at dette er nødvendig.

Norskog representerer skogeierinteressene i denne evalueringen, og også de er opptatt av ulvens virkning for jakta. Jaktuteleie er en inntektskilde for mange skogeiere, og dette er en viktig grunn til at også Norskog er mot å ha en egen ulvesone. Styreleder i Norskog, Anne Delphin, uttrykte seg slik i vårt intervju med henne:

> Delphin: Vi mener at ulven er en art som må forvaltes. Vi mener at man burde gjort som i Finland, og ikke hatt kunstige forvaltningsgrenser. (…) Norskog er mot ulvesonen. Soneforvaltningen legger mer begrensinger enn det løser problemer. Og det krever store overvåkningsressurser for eksempel å hele tiden skulle dokumentere om ynglinger skjer utenfor eller innenfor sonen. Sonen er nok skjerpende på konfliktnivået. Ikke minst for skognæringen hvor det ikke finnes noen kompensasjonsordninger.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk sier konsekvent nei til soner som virkemiddel i rovviltforvaltningen, og dette omfatter selvsagt også ulvesonen. Her er begrunnelsen fra daglig leder Åsmund Ystad:

> Ystad: Et av våre fire faste punkter er nei til prioriterte rovviltsoner. Du må spille på lag med biologien og ikke mot den. Soneringspolitikken er konfliktreduserende bare i forhold til beitebrukere utenfor rovdyrsonene, men konfliktskapende innenfor. Skal du ha ti ynglinger innenfor et yngleområde blir det selvsagt fire utenfor også. (…) Vi sier nei til soner fordi vi har ingen arealer å dele ut bare til rovdyra. Men det vil skape administrative problemer for hvem skal ha rett på forebyggende tiltak uten soner? Men at soneringspolitikken er konfliktreduserende, nei.

Nemdene i region 4 og 5, samt deres sekretariater, forholder seg lojalt til at sonen finnes. Vi har ikke hørt kritikk av prinsippet med soneforvaltning for ulv fra noen med tilknytning til de to nemndene.

3.7.2 Forvaltningsansvaret for ulvesonen

I kapittel 1 har vi redegjort for hvordan myndighet i ulveforvaltningen er fordelt mellom Miljødirektoratet og nemndene i region 4 og 5, under hvilke betingelser nemndene kan få råderett over lisensjakt, og hvordan kvotene for skadefelling fastsettes. Forvaltningsansvaret på regionalt nivå

ligger hos de to nemndene i fellesskap. Dette ordnes ved at sekretariatene utarbeider felles innstillinger, og nemndene har felles møter når ulven er tema.

Her skal vi redegjøre for noen utfordringer dette fører til. Noen av disse er knyttet til formelle retningslinjer som dels har hatt konsekvenser som vi må anta er utilsiktet, og som dels synes å være uklare. Vel så viktig er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom nemndene. Nettopp denne konstellasjonen innebærer samarbeid mellom politiske nemnder med medlemmer fra områder som har ulik forekomst av store rovdyr (både antall og artssammensetning), ulik næringsstruktur, ulik urbaniseringsgrad og ulik befolkningssammensetning for øvrig. Vi har inntrykk av at mange har stereotype forestillinger om befolkningen, rovviltforvaltningen og holdningene til rovdyr i Region 4 og Region 5, som går ut på at de representerer ytterpunkter i Norge. Som vi skal se, er dette forestillinger som også gjør seg gjeldende blant nemndsmedlemmene selv. Siden dette vedvarer, og faktisk avspeiles i mange vedtak og diskusjoner over år, med skiftende sammensetning av nemndene, er slike forestillinger åpenbart ikke helt grunnløse. Vi begynner med en presentasjon av hvordan nemndene selv ser på samarbeidsrelasjonen, og kommer etter hvert inn på formelle forhold som skaper problemer på den måten at uenighet mellom nemndene får konsekvenser på utilsiktede måter.

Vi har bare gruppeintervju med nemnda i Region 5, og ikke intervjuer med sekretariatet. Dette skyldes som forklart tidligere at vi måtte prioritere to regioner som våre «case», og det ble Region 4 og Region 6. Vi mener likevel at vi har godt bilde av både samarbeidsrelasjonen og typiske trekk ved de to nemndene, men det innebærer at nemnda og sekretariatet i Region 4 er overrepresentert med sitater.

Her lar vi informantene fra de to nemndene slippe til med ganske omfangsrike beskrivelser av både den andre nemnda og av samarbeidsrelasjonen. Til sammen gir dette et bilde som etter vår oppfatning er både levende og dekkende.

Først et par sekvenser fra gruppeintervjuet med nemnda i Region 5. Først Jon Anders Mortensson som representerer Sametinget, og deretter leder Arnfinn Nergård:

> Mortensson: Men det er kanskje litt større utfordringer når vi har fellesmøter med region Oslo, da blir det litt by og land mot hverandre. Det føler jeg har ligget der. Det har kanskje blitt bedre i det siste, men i hvert fall i starten så var det litt mer spisset enn det er nå.
>
> (…)
>
> Intervjuer: Men framveksten av sånne organisasjoner som Bygdefolk for rovdyr – selv om vi ikke vet så mye om deres oppslutning – tyder vel på at det finnes noen som vil bli provosert om rovdyrpolitikken blir mer restriktiv, for å bruke et sånt uttrykk?
> Nergård: Jeg skjønner hvor du vil. Men, nok en gang, jeg mener at vi fatter våre vedtak ut fra det som er vedtatt statlig politikk, og vi fatter dem ut fra de bestandsmål som er satt. For eksempel på jerv, så ligger vi nå på to-og-en-halv-gangen, kanskje, i forhold til bestandsmålet. Så når vi skal følge opp vedtatt statlig politikk, så må vi sette høye kvoter – for at vi skal følge opp nettopp det som Stortinget har sagt. Det er det som er det styrende. (…) Bygdefolk for rovdyr? Jeg tror ikke de har veldig mange medlemmer. Men kanskje det er her at vi ser en forskjell på region 5 og region 4; at det er flere i region 4 som vil ha større rovdyrbestander.

Så lar vi medlemmer av nemda i region 4 slippe til, dels fra gruppeintervju med hele nemnda og dels fra intervjuer med enkelte nemndsmedlemmer.

> Limi: Hedmark har jo en tendens til å ønske at det skal tas ut flere [ulver]. Og det som er den store diskusjonen (…) da, er å vedta noe som er i tråd med reglene, og det synes jeg belyses veldig godt i [saksframleggene fra sekretariatet vårt]. Det gir meg en trygghet for at det vi lander på i vår nemnd er riktig. Selv om jeg nok kan forstå Hedmark enkelte

ganger, at de ønsker å få sende et politisk signal for å få gjennomslag for å ta ut flere. Men så er det jo noen andre av oss som mener at vi må leve med mangfoldet og at det kanskje burde være større. Så det er klart det er noen etiske dilemmaer her.
Int: Men blir det også diskutert her i denne nemnda?
Ophaug: Grunnen til at det ble litt lite diskusjon i dag [på fellesmøtet med Region 5] er vel at vi hadde en ganske heftig runde for et år siden. Jeg må jo si jeg synes måten vi håndhever ulvesonen på er problematisk, fordi vi er to nemnder med fem medlemmer hver. Når vi møtes er vi ti medlemmer, og da kan det hende at det ikke blir noe flertall. Da tipper flertallet i favør av der hvor vi holder møte. Hvis vi har møte i Hedmark, har Hedmarks leder dobbeltstemme, og har vi møte her så er det vår leder som har dobbeltstemme.

(…)

Jacobsen (leder): Jeg oppfatter generelt ikke at det er konflikter i vår nemnd, uansett partibakgrunn. Og det som er veldig viktig for meg, er at vi ikke bare skal ha myndighet, men at vi skal få myndighet. Det vil si at de vedtakene vi fatter blir stående, og at de ikke blir endret i klagebehandlingen hos høyere myndighet. Sånn at vi ikke fatter demonstrasjonsvedtak eller provokasjonsvedtak, men at våre vedtak blir stående gjennom en klagebehandling.

(…)

Limi: Bor du litt grisgrendt, du har hørt at det er ulv i nærheten, du tør ikke ha bikkja ute … noen tror jo at ungene omtrent skal stjeles ut av barnevognen, og det er vel den redselen som blant annet pressen bidrar til å hausse oppunder, som for noen [fører til] en konflikt. Og det merker vi i Akershus også, litt avhengig av hvor du drar. Hissigheten rundt ulvespørsmålet på landsbygda er mye, mye sterkere enn den er i Bærum. Der er den jo totalt fraværende, der vil man helst importere ulv for det ville vært litt eksotisk. Så det er på en måte to vidt forskjellige diskusjoner. Men for meg som har hytte i Hedmark, og som har bønder innpå meg, der titalls … kanskje hundre … sauer er revet i hjel i løpet av et par dager; jeg skjønner jo godt at de hater ulv. Hvorfor skulle de ikke det? Det vil jeg påstå er en pågående konflikt fordi det blir så nært og de rammes virkelig selv. De du har rundt deg stiller selvfølgelig lojalt opp [når slike ting skjer]. Men så har du jo andre grupper igjen som representerer det motsatte og mener at dette må vi kunne leve med, og så må vi gjøre de konfliktdempende tiltakene som er mulig.
Ophaug: Det gjenspeiles jo litt i … jeg vil nok tro at våre konfliktdempende tiltak ville de le av i Hedmark. Vi har jo gitt penger til informasjonssenter, og til tiltak for barn og unge for å gi dem kunnskap om rovdyr sånn at de skal bli trygge. Jeg tror vel at det ikke anses som et veldig viktig tiltak å prioritere i Hedmark. Der vil de nok prioritere … ja … felling. (Latter i gruppa)

Erik Unaas, medlem av nemnda fra Østfold, snakker om behovet for opplæring av nemndsmedlemmer (se for øvrig kapittel 3.5), og bruker forholdet til nemda i Hedmark som eksempel:

Unaas: Jeg mener ikke nødvendigvis at du skal ha noen omfattende rovvilthøyskole med tre ukers pliktkursing, men du blir veldig fort fanget. Det var liksom bare å henge etter, for det var jo en del som var ganske erfarne. Særlig når du kommer lenger nordover på Østlandet, og vi har jo en del møter sammen [med Hedmark]. Og det å begynne å bryne seg på kompetanse, erfaring og samhold blant dem, det var ikke så lett.

Også NJFF Akershus, som rimeligvis er engasjert i ulveforvaltningen, har synspunkter på det de – i hvert fall i nemndenes barndom – oppfattet som et ujevnt styrkeforhold mellom regionene.

Eide: Det var en periode der det ble snakk om lisensjakt [på ulv] og det skulle være møte på Hamar med Region 5. Så ble det vedtatt at det skulle være lisensjakt utenfor sona i

> Hedmark, men ikke i Akershus. Og det pågikk ei stund. Da virket det som om det var Hedmark som bestemte. De regionpolitikerne herfra var ikke helt på banen. Men etter at vi prata med noen av dem, så gikk det i orden. Å ha lisensjakt på ulv i Stange og ikke i Eidsvoll, det er [meningsløst]. Men det er i orden nå. Så sånn sett så synes jeg det har gått seg til.

Så skal vi se på et forhold som viser at nemdene har noe ulike perspektiver på ulveforvaltningen, men som også framhever en uheldig konsekvens av ordningen med at lederen i «vertsnemnda» har dobbeltstemme når det er fellesmøter.

> Ophaug: [Da jeg begynte i nemnda] visste jeg at vi skulle samarbeide med Hedmark om ulveforvaltning. Og det er kanskje den største utfordringen vi har hatt. Den forvaltningen vi har sjøl, den er stort sett ikke problematisk. Der følger vi rovviltforliket … det gjør vi jo hele veien. Vi har jo noen nasjonale pålegg, vi skal ha et visst antall ynglinger, slingringsmonnet vårt er ikke fryktelig stort. Men når det gjelder ulveforvaltninga så mener jeg at den må revurderes. Det har jo faktisk vært … ikke utpressing men … jo, jeg vil kalle det utpressing. For et par år siden hadde sekretariatet foreslått å ta ut fire eller fem ulv, jeg husker ikke nøyaktig tall. Jeg mente at det ikke var faglig forsvarlig å ta ut mer enn fire. Men da sa lederen i Hedmark … vi hadde møte der, så da har lederen i Hedmark dobbeltstemme … da sa han at hvis jeg foreslo fire, så ville de foreslå sju, og da ville sju bli vedtatt. Og da var spørsmålet: skal jeg demonstrere og vise at Venstre bare vil ha fire, og så blir vedtaket sju, men hvis jeg ikke forslår fire så blir vedtaket fem. Det er fullstendig uholdbart. Det går ikke an å ha en rovviltforvaltning som baserer seg på utpressing for å hindre medlemmer i å fremme sitt primærstandpunkt. Men fra nemnda i Hedmark sin side så forstår jeg det, fordi de sier at hvis du og Venstre skal fronte deres primærstandpunkt om å ta ut færre ulv, så må vi fronte vårt primærstandpunkt, som er å ta ut flere ulv. Men at forvaltningen skal være basert på at vi er i Hedmark og at lederen der har dobbeltstemme, er uholdbart. Da kan han bare si at uansett hva dere fra nemnda i Akershus og Oslo og Østfold gjør, så blir det sånn som vi vil. Det synes jeg er en veldig stor svakhet ved ulveforvaltninga. Det er jo ikke sånn at vi i nemnda i Oslo, Akershus, Østfold er enige i alt nødvendigvis. Det er jo forskjeller mellom medlemmene fra Oslo og Akershus og Østfold. Men det er ingen tvil om at uansett partifarge så er man mer skeptisk til ulv i Hedmark enn man er i Oslo og Akershus og Østfold.
> Int.: Ja ofte er det sånn.
> Ophaug: Ofte er det sånn.
> Int.: Men omvendt også, det er jo mange i Hedmark som liker ulv …
> Ophaug: Ja da. Men de havner ikke i rovviltnemnda.

Det vi ser her er at de formelle rammene skaper en lotteripreget beslutningsprosess, pga. de systematiske forskjellene mellom nemndene med hensyn til ønsket kvotestørrelse o.l. Slik Ophaug beskriver dette, gir det rom for udemokratiske beslutningsprosesser, her beskrevet som «utpressing». Dette er konsekvenser som neppe kan være tilsiktet, og som i høy grad fortjener oppmerksomhet når endringer i systemet skal vurderes.

Et beslektet forhold kom til syne da en av rapportens forfattere (Skogen) var til stede under det første fellesmøtet mellom de nye nemndene som ble oppnevnt i 2016. Alle medlemmene i nemnda i Region 4 ble skiftet ut, slik at samtlige var nye og bare hadde sitt første konstituerende møte bak seg. Nemdas leder Andreas Lervik hadde riktig nok sittet i nemnda i en tidligere periode. Dette er altså ikke de nemndsmedlemmene vi har intervjuet i forbindelse med denne rapporten.

På dette møtet, der Region 5 var «vertskap» (selv om møtet foregikk på Gardermoen), dukket det opp en sak som viste at de formelle rammene rundt samarbeidet er uklare. Møtets formål var å komme med en tilråding til Miljødirektoratet om kvote for skadefelling. Ettersom nemndene formelt måtte forholde seg til bestandstall fra 2015 (bestandsmålet ikke nådd), hadde den ikke

selv myndighet over dette. Utfallet av møtet var således mindre viktig enn det ville vært i en situasjon der nemndene hadde beslutningsmyndighet.

Det var uklarheter rundt vararepresentanter og stemmerett som kom til syne. Siden møtet av praktiske grunner var lagt til samme sted og dag som opplæringssamling for nye nemndsmedlemmer, benyttet også varamedlem fra Oslo, Per-Trygve Hoff, anledningen til å være til stede. Han skulle på samlingen, men var ikke innkalt til nemnda, siden han er vara for Sunniva Holmås Eidsvoll, som var tilstede. Spørsmålet var så om Hoff ville ha stemmerett, ettersom det manglet et medlem fra Østfold. Alle de nye medlemmene hadde trodd – på bakgrunn av formuleringer i oppnevningsbrevet som egentlig ikke var til å misforstå – at det er personlige varamedlemmer i nemndene, slik at Hoff ikke kunne stemme. Men det viste seg at dette ikke hadde vært praktisert slik tidligere, uten at det på møtet kom klart fram hvem som hadde avgjort hvilke varamedlemmer som skulle møte med stemmerett. Departementet hadde øyensynlig heller ikke gitt noe klart svar på dette, så det ble besluttet å insistere på en definitiv avklaring med tanke på senere møter. Det interessante her er at Hoff hadde kunngjort at han eventuelt ville stemme med Hedmark, og hadde informert om at han har en skogeiendom på Finnskogen som han driver aktivt, og at han lett kunne identifisere seg med et «Hedmarks-standpunkt».

På tross av uenighet på møtet, gikk flertallet etter forslag fra lederen i Region 4 inn for en pragmatisk løsning, der Hoff fikk stemme «siden det ikke ville ha noen betydning for utfallet». Årsaken til det ikke ville bety noe, var nettopp ordningen med dobbeltstemme til lederen i «vertskapsnemnda», som var Hedmark. Dette må uansett betegnes som en uheldig situasjon, og det faktum at dette ikke er avklart etter ti år med nemnder, men tvert imot har vært praktisert på en tilsynelatende tilfeldig måte, er rett og slett besynderlig. Man kan anta at årsaken til dette også er å finne i den systematiske ulikheten mellom nemdene, som har gjort at de gjennomgående har stemt som blokker uansett hvem som har møtt. Et varamedlem fra Oslo med skogeiendom i Solør var det som skulle til for å bryte mønstret, og synliggjøre en svakhet i systemet.

3.7.3 Kort oppsummering

Vi kan trygt si at ulvesonen er en «hotspot» for konflikter og uenighet om rovviltforvaltningen i Norge. Det skyldes at ulven og forvaltningen av den berører flere interesser, og på en sterkere måte, enn de andre artene gjør. At sonen er såpass trang og dekker et såpass begrenset areal, gjør også at både de som ikke vil ha ulv i Norge og de som vil ha mer ulv, ser store problemer med sonen. Synes man det er mer enn nok ulv, synes man gjerne sonen påfører de menneskene som bor inne i den urimelige belastninger. Mener man at ulvebestanden må få øke, er det naturlig å se på sonen som for liten for ulven. I tillegg kommer at den ekstreme presisjonsforvaltningen som kreves for å nå et eksakt bestandsmål innenfor sonen, med kompliserte beregninger av innenfor og utenfor, osv., også er svært ressurskrevende – og etter noens oppfatning også etisk tvilsom. Til overmål har kanskje ulven og forvaltningen av den blitt viklet enda mer inn i dypere konflikter i samfunnet, f.eks. slike som har med økonomisk og sosial utvikling i distriktene å gjøre, enn de andre artene har (se Skogen et al. 2013, Skogen 2015).

Når det også er to nemnder som har noe ulike perspektiver på ulven og ulveforvaltningen, som opererer i regioner med svært ulik næringsstruktur, urbaniseringsgrad, osv., er det ikke overraskende at man støter på utfordringer. At de formelle ordningene dette samarbeidet foregår innenfor også ser ut til å være beheftet med svakheter, gjør det ikke enklere.

3.8 Samforvaltning i Norge?

Som vi redegjorde for i kapittel 3.1, kan desentralisering av forvaltningsansvar gjennomføres på flere måter enn den vi har valgt i Norge. Finland og Sverige har valgt andre veier, og i den internasjonale forskningslitteraturen legges det vekt på at en må involvere interessegrupper på mer direkte måter om en skal styrke forvaltningens legitimitet og utvide beslutningenes kunnskapsgrunnlag. Også Norge har forsøkt å slippe interessegrupper inn i forvaltningsorganene,

særlig i Rådgivende utvalg for rovviltforvaltning, men også i den partssammensatte gaupenemnda man forsøkte i Hedmark. Den forskningen som foreløpig er tilgjengelig fra våre nordiske naboland, har påvist viktige utfordringer for modeller med «stakeholder»-representasjon i forvaltningsorganer, enten disse har beslutningsmyndighet eller ikke. Østlandsforskning (Guldvik & Arnesen 2001) konkluderte med at partssammensatte organer med beslutningsmyndighet ikke er veien å gå i Norge, men anbefalte å beholde slike rådgivende organer som et supplement til nemder av den typen vi har fått. Vår evaluering påviser betydelige utfordringer også knyttet til systemet med politiske nemder. Det samme gjorde Sandström et al. (2009) i sin komparative studie av Norge, Sverige og Finland.

Her er det altså flere mulige modeller, som er beheftet med ulike problemer, men som også har ulike fortrinn. Hva mener så våre informanter om dette spørsmålet? Er den modellen vi har nå den beste, eller bør man velge noe annet? Her utkrystalliserer det seg tre ulike muligheter, som vi kort kan oppsummere slik: 1) Beholde dagens system, 2) innføre en ny type nemnd med interessegrupper representert, enten sammen med politikere eller med bare «stakeholders», og 3) gå tilbake til en rent faglig-administrativ forvaltning på regionalt nivå.

I nemndene selv er det neppe mange som går inn for å erstatte dagens system med et der interessegrupper har plass i nemnda. Ikke alle som deltok i våre gruppeintervjuer valgte å si noe om akkurat dette, men vi må anta at folk med sterke meninger om temaet ville ha latt dem komme til uttrykk. Som vi var inne på i kapittel 3.4, var det flere nemndsmedlemmer som stilte spørsmålstegn ved berettigelsen av dagens system, men ingen foreslo å erstatte det med noen form for partsrepresentasjon. Det samme gjaldt fylkesmennenes representanter, som var overveidende positive til systemet som sådant, selv om flere av dem også kunne se svakheter – f.eks. at noen nemnder går for langt i retning av å drive politikk. Vårt inntrykk fra intervjuene med ansatte hos fylkesmennene er at de mener at nemnder med en form for partsrepresentasjon ville føre til kaos og fastlåste posisjoner, som ville gjøre det vanskelig, tidkrevende, eller umulig å komme fram til beslutninger.

En representant for Sametinget i region 8 sluttet seg imidlertid ikke til den ellers dominerende oppfatningen i nemndene om at dagens modell er bra.

Blant interesseorganisasjonenes representanter var meningene langt mer delte. Hvis vi begynner med de som klart og entydig støtter dagens modell, så er dette først og fremst representantene for Bondelaget, Småbrukarlaget og NJFF. Folkeaksjonen Ny Rovviltpolitikk argumenterer også for forvaltningsorganer som ikke består av «eksperter». Siden argumentene for politisk sammensatte nemnder også får mye plass i kapittel 3.4, går vi ikke mye inn på det her. Vi tar likevel med noen sitater for å minne om hovedlinjene i argumentasjonen. Først seniorrådgiver Finn Erlend Ødegård fra Bondelaget:

> Ødegård: [Nemndene] ble opprettet etter forliket i 2004, og vi synes at det er et positivt grep, at du får en folkevalgt forankring på et regionalt nivå. Fordi det som preger rovdyrforvaltninga i Norge er at det er en veldig stor konflikt, og det er delvis mangel på tillit. At du da har folkevalgte politikere som er ansvarlige for å gjennomføre rovdyrforvaltninga, det er viktig. Så det synes vi i utgangspunktet er veldig positivt.
>
> (…)
>
> Ødegård: I praksis er det Fylkesmannen i det fylket som har sekretariatet som har en veldig stor innflytelse på hva slags vedtak nemnda gjør. Men politikere hører jo på andre også, så de tar i større grad hensyn til andre interesser. Så vi har større tiltro til at vedtakene blir bedre når du har politikere og vi synes at de skulle hatt enda mer makt enn de har i dag.

NJFF ved administrasjonen (Siri Parmann, Espen Farstad, Roar Lundby) framholder:

> NJFF: Vi støttet jo den tanken om å etablere et sånt system, og mente det var et riktig grep den gangen Stortinget gjorde vedtak om dette. Det ville ansvarliggjøre politikerne og det ville gi en mer lokal og regional forankring som vi mener er viktig. Vår holdning har hele tiden vært at vi må bidra til å alminneliggjøre rovviltforvaltningen i størst mulig grad. Derfor var dette et riktig grep: At man ikke satt ovenfra og gjorde alt, men at man regionaliserte sånn som man gjør gjennom nemdene, og at man trakk inn politikerne. (…) Vi mener at systemet etter hvert har satt seg litt, og at det er riktig å ha et sånt system. Vi mener vel at nemndene burde fått enda mer ansvar og myndighet enn de har i dag. Det er viktig at de faktisk får et handlingsrom (…) for de skal uansett forholde seg til nasjonalt fastsatte rammer. Så i utgangspunktet støtter vi systemet, selv om vi selvsagt ser at det har vært noen utfordringer underveis, men vi mener at det stort sett har gått seg til, så vi ser positivt på hele ordningen.
> Intervjuer: Hva er de viktigste gevinstene da, i forhold til det systemet vi hadde før?
> NJFF: Det er å få en (…) alminneliggjøring av rovviltforvaltningen. Selvsagt må det være innenfor de rammene som Stortinget trekker opp, fordi vi forvalter ikke fullt ut levedyktige bestander her, vi driver med en annen type forvaltning. Men at den kan skje mest mulig som annen forvaltning, det er viktig. Ikke minst i forhold til konfliktdemping er det viktig, og vi har derfor vært pådrivere for f.eks. å få til at bestandsregulering skal skje gjennom jakt, og mener at det er veldig viktig. Hvis vi ser tilbake på den første ulvefellingen i Stor-Elvdal, som skapte en furore av en annen verden og en medieoppmerksomhet som ingen var tjent med, [og sammenligner med] hvordan man nå fastsetter kvoter og feller ulv i henhold til kvotene, så [ser man] at dette er et viktig grep.

NJFF avviser kontant partssammensatte utvalg og den svenske modellen. De mente at dette ville føre til en form for rolleblanding, som ville være uheldig for en interesseorganisasjon. I tillegg til de nå kjente argumentene for den politiske nemndsmodellen, trekker NJFF fram «alminneliggjøring» av rovviltforvaltningen. Dette argumentet er rent logisk ikke knyttet til at man har politiske nemnder (som ikke finnes i den «alminnelige» viltforvaltningen), men heller til at forvaltningen er regional og at man bruker de virkemidlene som ellers er vanlige, nemlig først og fremst jakt. Når det gelder behovet for politiske nemnder, støtter NJFF seg på de samme argumentene som andre har gjort, men tilføyer et viktig moment: Det er ikke levedyktige bestander som forvaltes her, så det trengs en myndighetsutøvelse som er annerledes enn f.eks. i elgforvaltningen, der det statlige forvaltningsapparatet har en langt mer tilbaketrukket rolle[7].

De to andre mulige posisjonene vi presenterte, nemlig statlig styring (evt. på regionalt nivå) og forvaltningsorganer med representasjon fra interesseorganisasjoner, er typiske for naturvernorganisasjonene, men i «blandingsforhold» som kan være litt utydelige. Det er da viktig å si at ingen av våre informanter som på en eller annen måte er kritisk til (deler av) dagens ordning har helstøpte alternativer å komme med. Det er det heller ikke rimelig å forlange, ettersom enhver endring av systemet vil måtte ta hensyn til en mengde faktorer (bl.a. politiske) som ingen kan ha oversikt over i dag. De fleste kan nok også tenke seg flere ulike varianter, som de mener kan bøte på problemene med dagens system. Et fellestrekk ved naturvernorganisasjonenes argumentasjon, er at de ønsker et tydeligere biologifaglig fundament i forvaltningen, på bekostning av «politisk skjønn», som i dagens situasjon alltid går i rovdyra disfavør. I våre intervjuer kommer særlig Våre Rovdyr inn på en alternativ modell for samforvaltning, nemlig den svenske. De argumenter dessuten, i likhet med WWF og Naturvernforbundet, for en mer biologifaglig basert forvaltning, med sterkere statlig ansvar for «nasjonale verdier». Her er Ingvild Else Ihle og Berit Lind:

[7] Vi kan nevne her, selv om det kanskje er litt på siden av kapittelets tema, at verken NRL eller Bondelaget er tilhengere av alt for mye «alminneliggjøring». Bondelagets representant framholder at mest mulig av uttaket må skje rett før eller i beitesesongen, og altså ikke i jakttida. NRLs representant er skeptisk til bestrebelser på å «markedsføre» rovdyr som attraktivt jaktbart vilt, ettersom «jaktbare» bestander ikke er i reindriftas interesse.

> Ihle: Man vet jo at regjeringa i dag er veldig opptatt av å få spredd makt utover, og helt sikkert vil ha det ned på i hvert fall regionalt nivå, om ikke lavere. Det er i hvert fall det man ser når det gjelder utmarksforvaltninga. Men vi mener at Fylkesmannen er særdeles viktig. Det er Fylkesmannen som klarer å være objektiv og klarer å hente inn det kunnskapsgrunnlaget som det er behov for.
> Lind: Og burde hatt mer myndighet.
> Ihle: Så vi er mer positive til at Fylkesmannen får en større rolle, enn at regionale politikere med egne interesser skal inn i nemnder.
> Lind: Det er altfor lokalt styrt, mener vi, når det gjelder rovviltnemndene. Vi ønsker ikke at det skal være på det nivået som det er i dag. Det blir veldig mye bukken og havresekken og det blir lokale politikere som snakker for seg, i sitt område. Og er de imot rovdyr, så går alle avgjørelser i den retningen. Det lider hele rovviltforvaltningen under.
> Ihle: Om man skal ha en differensiert forvaltning, så bør bestandsmål, lisensfelling og kvoter fastsettes av et organ som ikke er politisk, som Fylkesmannen, mens fordeling av for eksempel konfliktdempende midler og andre tiltak; der er det mer rom for politisk skjønn. Da kan de prioritere mellom områder, de kan bestemme hva de vil prøve ut; forsøksordninger med gjerder og gjetere, osv. Der ser jeg et mye større rom for politisk skjønn, enn når det gjelder bestandsmål og felling, for det har så stor innvirkning på arten.
> Lind: Det bør være sentralt styrt. Når disse artene er rødlistet og sterkt truet, så blir det veldig feil at det skal styres lokalt. Det er jo nasjonale verdier, og de bør styres sentralt og ikke lokalt.
>
> (…)
>
> Lind: Vi har tidligere orientert oss om hvordan viltforvaltningsdelegasjonene var satt sammen i Sverige. Blant annet fikk vi informasjon fra vår svenske søsterorganisasjon Svenska Rovdjursforeningen. De kunne ikke skjønne hvordan man kunne gjøre det som i Norge. For her er det en veldig ensrettet gruppe, mens der har de tatt inn (representanter) fra både vernesiden, fra naturinteressene, og fra næringssiden (…) Der hadde man et veldig bredt spekter. Og det syntes vi er helt nødvendig for at det skal bli en rettferdig, fornuftig og balansert vurdering som ligger til grunn for de avgjørelser som blir tatt.

Vi merker oss at Våre Rovdyr foreslår at man kan ha nemnder som fordeler midler til skadeforebygging og konfliktdemping, men uten myndighet over kvoter, felling, osv. Dette bør etter deres oppfatning være et rent statlig ansvar. Det som sies om den svenske modellen må betraktes som en alternativ til sterkere statlig styring, som også vil rette opp noen av skjevhetene i dagens system.

Det er på ingen måte vår hensikt å koble viltforvalter Åsmund Fjellbakk hos Fylkesmannen i Østfold til naturvernorganisasjonenes posisjon, men synes likevel hans betraktninger rundt konsekvensene av en hypotetisk tilbakeføring av myndighet til Fylkesmannen er interessant her:

> Intervjuer: [Om beslutningene ble tatt på et rent faglig grunnlag av Fylkesmannen, innenfor rammer fastsatt av Stortinget,] tror du det systemet ville hatt noe større legitimitetsproblemer enn det systemet vi har i dag?
> Fjellbakk: Nei. Noen nyanser kunne man jo se for seg, men legitimiteten tror jeg hadde vært grei. I alle fall hos oss. Vi opplevde også ganske tidlig (…) på 90-tallet at folk forsto det når vi forklarte at dette er bestemt av andre. Dette er bestemt politisk for oss alle, det er ikke noe vi står her og finner på. Jeg vet at en del andre fylker slet veldig med at de fikk på pukkelen for alt hele tida, men vi opplevde egentlig at folk skjønte det når vi hadde gjentatt det [en stund]: At det var ikke noe vi fant på, at vi hadde ikke noen egen mening om dette. Hvis de sentralt [bestemte] at vi skulle fjerne alle [rovdyr], så OK, da hadde vi iverksatt det. Det tror jeg folk skjønte at vi mente når vi sa det. At vi gjorde bare en jobb, og iverksatte det som var bestemt sentralt. Så det tror jeg hadde gått greit.

Naturvernforbundets representanter kom ikke mye inn på dette i intervjuet vi hadde med dem, men vi siterer her fra et brev forbundet sendte til KLD som innspill til evalueringen før de ble iverksatt (24.03.2014): «Vi ber særlig om en kritisk vurdering av behovet for en annen og bredere sammensetning av nemndene. Vi tillater oss i den forbindelse å minne om at sammensetningen i svensk viltforvaltning er mye bredere, der både organisasjoner, fagpersoner og politikere sitter i viltnemndene.»

Det er imidlertid ikke bare naturvernorganisasjonene som er åpne for nemnder med representasjon fra ulike interessegrupper. Også to av reindriftas talspersoner, nemlig Inge Even Danielsen fra NRL og Mathis Oskal, som representere Sametinget i nemnda i Region 8, ga uttrykk for at de ville fortrekke nemnder med en annen sammensetning enn i dag. Først Oskal, og deretter Danielsen:

> Oskal: Jeg mener det er viktig at nemnda som sådan har kompetanse på dette, og som det ble sagt tidligere i dag, er det jo et vanskelig tema. Per i dag er jo nemnda politisk oppnevnt. Nå er det jo – litt tilfeldig – folk både fra sauenæringa og reindrifta inne her. Men du kan komme i en situasjon der du ikke har det. Og jeg tror jo, for å finne en løsning på rovvilt kontra beitenæring, så må de involverte partene komme inn. Hvis man fortsetter med en løsning med politisk oppnevnte [nemnder], så bør man i alle fall ha en ordning der [man får med] de øvrige … de berørte partene, også for så vidt fra friluftssida. Jeg har veldig sans for den modellen vi hadde tidligere, rovviltutvalgene – de vi hadde fylkesvis. De var partssammensatt, med næringsutøvere og [andre interesser].
> Intervjuer: Det er interessante synspunkter. Mener du da at de skulle erstatte dagens nemnder, eller at de skulle være et supplement, som et slags fagråd, eller noe sånt?
> Oskal: I alle fall på en eller annen måte dra inn de øvrige mer systematisk. Om man erstatter [dagens nemnder], så synes jeg for så vidt at det også er greit, fordi mitt hovedpoeng er at du må sikre at du har kompetanse og førstehånds kunnskap i nemnda. Det nytter ikke for andre som kanskje ikke er berørt å sitte og bestemme i ei nemd, hvis næringene som er en stor del av det her, ikke får komme til orde, ikke får være med. Jeg tror ikke du klarer å løse det her hvis du ikke får bygget opp en god tillit mellom næring og forvaltning og øvrige … jegere og naturvern og alle de her. Derfor mener jeg at den modellen vi hadde tidligere var mye bedre sånn sett. Fordi da hadde man samlet alle forskjellige parter rundt et bord og kunne prate.
>
> (…)
>
> Danielsen: Jeg registrerer jo at noen, blant annet Bondelaget og Kommunenes sentralforbund har brukt det at det er medlemmer fra reindrifta i nemnda som et argument for å få inn sine egne. Og det er jo forståelig, men jeg mener at reindrifta på mange måter står i en særstilling. Den er den tyngste brukeren, og er den som gir rovdyra matfatet, og dermed er berørt i en helt annen grad enn andre interesser. Og for reindrifta sin del, så finnes det heller ikke noen skadeforebyggende tiltak som fungerer. Mens det derimot gjør det for andre bufeholdere. Nå har jeg for så vidt ingen ting imot at aktive representanter fra beitenæringen kommer inn. Sau og geit for eksempel – heller dem enn Bondelaget. Det er fordi jeg ser på dem som mer representative for beitenæringa enn Bondelaget er. Bondelaget, de er store, og de har en agenda hele tida. Og det er klart, en agenda skal man jo for så vidt ha i ei slik nemnd, men samtidig er det veldig viktig å holde seg til de føringene som er lagt for nemnda og ha den riktige hatten på. (…) Jeg ser jo at det kan virke inkonsekvent og at man kan bli beskyldt for å møte seg sjøl i døra. Men det en også må huske på, er at de samiske interessene, og reindrifta spesielt, ikke har hatt noen innflytelse før de siste ti-femten åra, når det gjelder forvaltning av områdene. Den dag i dag nekter for eksempel kommunene å ta med oss i flere fjellstyrer, selv om vi kjemper for å komme inn. Vi [har ingen rett til] å være med i forvaltningen av våre områder. Mens de derimot er veldig påpasselige med å få med folk fra den øvrige landbruksnæringa. (…) Og jeg mener at en reindriftsutøver kan bidra med veldig mye. Jeg må si at sjøl om et slikt utvalg har parter med stikk motsatt oppfatning – som ofte ønsker det

> motsatte – så har jeg veldig ofte greid å samarbeid godt med folk fra Naturvernforbundet eller andre miljøorganisasjoner.

Heller ikke Oskal og Danielsen legger fram komplette alternative forslag til hvordan forvaltningen bør organiseres. Som nevnt har ingen informanter gjort det. Oskal og Danielsen peker imidlertid på det de ser som vesentlige svakheter i dagens system, og da primært at de landbruksbaserte beiteinteressene får dominere (se kapittel 3.3), og framholder at mer direkte involvering av berørte interessegrupper er nødvendig. Ikke minst fordi man da får fram kunnskap fra parter som nå har for liten innflytelse – særlig reindrifta selv, men også andre.

Den siste av våre informanter som støtter partssammensatte nemnder, er leder i Norsk Sau og Geit, Tone Våg:

> Våg: Partssammensatt, det har jeg tro på, for da vil du kunne få diskutert realitetene og da må du kunne føye deg for å finne en balanse. Det er jo det du gjør hvis du sitter i et partssammensatt utvalg. Da må du gi og ta, og så må du komme fram til løsninger. Men med forliket vi har nå så er det ikke nubbsjans. Det har ikke noe hensikt. Da må vi begynne fra begynnelsen og da må vi begynne å se på: Hva tåler dette området?

Våg forutsetter at partssammensatte utvalg måtte få videre rammer enn i dag; de måtte ikke være bundet av rovviltforliket. Men under den forutsetning ville slike nemder, etter hennes oppfatning, ha større forutsetninger for å ta alle relevante hensyn i betraktning i en åpen forhandlingssituasjon der alle posisjoner er kjent.

Om vi skal driste oss til å trekke fram et mønster her, må det være at de interessegruppene som – av ganske ulike grunner – mener at de kommer dårlig ut med dagens system, gjerne vil ha en modell der de får direkte innpass. Dette har den omkostning at også deres rake motsetninger må få komme til, men det er de villige til å akseptere. Enten fordi de mener det prinsipielt riktig, eller fordi de skjønner at det ikke er noen vei utenom. Hva de ulike tenker om muligheten for faktisk å få gjennomslag for sitt syn i en slik situasjon, kan vi ikke si. Men et viktig poeng – som kanskje kommer tydeligst fram i sitatene fra reindriftas representanter her – er at kunnskapene de sitter på, og dermed også deres grunnperspektiv, ikke vil kunne ignoreres. Som vi har vært inne på flere ganger, er det nettopp organer med en slik sammensetning man argumenterer for i mye av den internasjonale forskningslitteraturen. Tanken er at samtale og overlegninger i et forum der ingen har mer makt enn andre («deliberation»), kan føre til en felles forståelsesramme, om ikke til enighet i alle spørsmål. Hvorvidt forutsetning om jevn maktfordeling er realistisk, er en annen sak. Mye av den forskningen som så langt foreligger fra Sverige og Finland (kapittel 3.1), tyder på at maktskjevhet finnes også i slike grupper, og at konfliktnivået utenfor ikke vil påvirkes mye av eventuell tilnærming mellom gruppenes medlemmer. Vi finner det uansett svært interessant at nettopp den konstellasjonen av aktører vi ser her, som man kanskje kan betegne som «underdogs» i dagens system, har sammenfallende syn på et så viktig spørsmål.

3.9 Nemndenes kontakt og dialog med sin omverden

Målet med desentralisering av rovviltforvaltningen har vært å bringe beslutninger nærmere de som blir berørt og øke forvaltningens legitimitet, for på den måten å holde konfliktene på et lavest mulig nivå. I Norge har vi forsøkt å oppnå dette gjennom å desentralisere myndighet i rovviltforvaltningen til «allmennpolitiske» nemnder på et regionalt nivå, et nivå som i noen tilfeller faller sammen med fylkesnivå. Kontakten med berørte interesser og befolkningen i sin alminnelighet antas dermed ivaretatt på samme måte som i det øvrige representative demokrati: ved at politikere har kontakt med folk rundt seg og med ulike interessegrupper. For noen nemndsmedlemmer inngår virket i nemda i et helhetlig politisk prosjekt, mens det ikke gjør det for andre. Det er et klart inntrykk at dette for det meste har dreid seg om en identifikasjon med beitenæringene og

deres problemer med rovdyr, som vi må ha anta har gitt noen fylkespolitikere en ekstra motivasjon for å sitte i nemnda. Dette igjen påvirker uten tvil deres kontaktflate utad, både i egenskap av nemndsmedlem og ellers.

I rovviltforskriften, som regulerer nemdenes virksomhet, heter det at nemndene skal ha «nær kontakt med berørte kommuner og organisasjoner» (§ 5). Dette nevnes dessuten særskilt i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplaner (§ 6). Det er altså et krav at nemndene skal sørge for slik kontakt. Det gis imidlertid ingen føringer med hensyn til hvor hyppig, på hvilken måte, eller med hvilke organisasjoner.

I den internasjonale litteraturen, og i det vi kjenner til av praktiske forsøk på utdelegering av ansvar, er fokuset som beskrevet i kapittel 3.1 på varianter av «collaborative management» eller samforvaltning («deliberation», «adaptive co-management», osv). Det betyr at ulike stemmer, fra ulike deler av befolkningen trekkes aktivt inn i forvaltningen. Det er altså ikke snakk om kun desentralisering av makt innenfor det representative demokratiets hierarki, eller innenfor staten selv. Hvor stor makt aktørene fra sivilsamfunn og næringsliv på den måten får, kan variere, men det er nok et hovedmønster at de organene folk får være med i har begrenset direkte makt. De synes ofte å være rådgivende, ha ansvar for utarbeidelse av mer generelle planer, osv., slik som f.eks. i Sverige. Dette kan være en begrensing, men behøver ikke nødvendigvis ødelegge mulighetene for å få til dialog og konstruktive overlegninger.

Denne tilnærmingen er sjelden i norsk naturforvaltning, og ble ikke foreslått i forbindelse med behandlingen av St.meld. 15 2003-04. Men nemndenes og nemndsmedlemmenes kontakt med sin omverden er av stor betydning, enten man ser på dem som vanlige politiske organer (hvor kontakten mellom valgte representanter og folk flest, interessegrupper etc. anses som en grunnpilar) eller man tar høyde for at nemndene *ikke* er slike vanlige politiske organer, men organer som er konstruert *nettopp* for å bedre kontakt og informasjonsflyt, men uten vanlige politiske koblinger og ansvar for sitt virkefelt.

Det er en gjennomgående konklusjon både i norsk og internasjonal forskning at mangel på tillit mellom viktige aktører er et stort problem i rovviltforvaltningen, og i mange deler av naturforvaltningen ellers. Dette understrekes også av flere av våre informanter i denne evalueringen, og kommer tydelig fram gjennom de svært ulike virkelighetsbeskrivelsene som gis av informanter med forskjellig ståsted. En nærliggende framgangsmåte i en slik situasjon, er å forsøke å bøte på dette gjennom å legge til rette for dialog. At det er krevende på dette politikkområdet, har all erfaring vist, og forskning har bidratt til å forklare hvordan rovdyrproblematikken dras inn i andre motsetningsforhold mellom ulike samfunnsinteresser og mellom sosiale grupper. Vi antar likevel at dialog og informasjonsutveksling må være et mål, om ikke for å løse konfliktene, så for å gi – i dette tilfellet – nemndene en mer helhetlig forståelse av hvordan rovdyrproblematikken fortoner seg fra ulike perspektiver. Dette kan bedre deres muligheter til fatte velinformerte og balanserte beslutninger. En kan forhåpentligvis heller ikke utelukke at aktiv dialog rundt nemndenes arbeid – på sikt – kan bidra til å utvikle mer omforente forståelsesrammer mellom viktige aktører på feltet.

Vi anerkjenner selvsagt viktigheten av den kontaktflate og dialog nemndsmedlemmene har med sine velgere, næringsaktører, medier og politiske miljøer i kraft av å være fylkespolitikere. Men for å fylle rollen de er pålagt i nemnda, vil det sjelden være tilstrekkelig å basere seg på dette.

3.9.1 Generelt om nemdenes kontakt utad

Det er betydelige variasjoner mellom nemndene når det gjelder måten de holder kontakt med sin omverden på. Vi ser også at det er ganske forskjellige oppfatninger blant medlemmer i nemndene om hvor god kontakten er i dag, hvor nødvendig det er med utstrakt kontakt og med hvem, og om behovet for endringer. Også blant øvrige informanter er det ulike syn på dette. Vi skal først gi noen eksempler på generelle vurderinger av nemndenes kontakt og dialog med sine omgivelser, før vi ser mer på hva nemndene gjør for å ha kontakt og få input.

I de fleste nemnder framheves det, ofte av lederen og av representanter for sekretariatet, at kontakten utad er god. Det synes å være en ganske utbredt – men ikke unison – oppfatning at dette håndteres godt i dag, uavhengig av hvordan den enkelte nemnd faktisk håndterer det. I noen nemnder fikk vi en ganske detaljert oversikt over hvordan kontakten ivaretas, mens dette andre steder var noe vagere. En utbredt oppfatning var imidlertid at det er nemndsmedlemmenes generelle oversikt og politiske kontaktflater som gjør dem i stand til å utøve et nødvendig skjønn, og avveie ulike interesser mot hverandre. Ikke alle syntes å legge like stor vekt på at nemnda som sådan, eller dens medlemmer, skal ta konkrete skritt for å holde en dialog med ulike interessegrupper. Ikke alle legger vekt på at behovet for slik kontakt er stort, ettersom nemndene opererer innenfor trange rammer og vet hva de skal ta hensyn til i de få beslutningene de tar. Blant de som mener slik kontakt bør være relativt omfattende, er det noen som legger vekt på at den allerede er det, i hvert fall for ledernes vedkommende og at deres utadvendte virksomhet kommer hele nemnda til gode. De fleste ser et forbedringspotensial, som kan være større eller mindre.

Det er også viktig å se på *hvem* nemndsmedlemmene mener det er viktigst å ha kontakt med. Ikke overraskende er det også her næringsutøvere og deres organisasjoner som er mest i fokus. Det er gjerne slike som nevnes spontant, selv om også andre gjerne kommer opp etter hvert i en samtale. Det kan virke som om man har ett fokus i hverdagen, og som styrer nemndas virksomhet, og et prinsipielt syn som egentlig krever en videre inkludering av interessegrupper, men som ikke har store praktiske konsekvenser. Dette sier John Karlsen, leder i nemnda region 8:

> Karlsen: Og så må man ha faste dialogmøter med næringene, sånn som vi har. I fjor hadde vi [møte med] reindrifta der alle var innkalt, og det samme på sauenæringssida. Vi har faste dialogmøter med næringene.
> Int.: Men bare med næringene?
> Karlsen: Med næringene. Hvem andre tenkte du på?
> Int.: Vel, i den grad dette er en konflikt mellom ulike samfunnsinteresser, eller ulike oppfatninger i samfunnet av hvordan rovdyr skal forvaltes …
> Karlsen: Og organisasjonene. Jeg kan bare nevne som eksempel, når det gjelder interesseorganisasjoner, i forbindelse med evalueringen av forvaltningsplanen så har vi en referansegruppe med tjue personer. Som representerer forskjellige interesser.

Arnfinn Nergård, leder i nemnda i region 5, sier det slik:

> Nergård: Og dette med kontakt med beitenæringer, folk rundt omkring i området vårt, dialogmøter … det kan hende at jeg har vært med på mer av det enn resten av nemnda, men det er et område [en arbeidsoppgave] vi kanskje skulle ha brukt mer tid på.
> Intervjuer: Hvor mange slike møter kan det være at du er med på?
> Nergård: Det var mer før enn det er nå. Hva skal jeg si … tre-fire i året, kanskje.
> Int.: Med noen bestemte interessegrupper, da?
> Nergård: Jeg blir jo invitert på en del møter. Og det blir nok forresten mer enn tre-fire. Det er jo en del regioner [i fylket] som skal møte nemnda, i alle fall meg da, som leder. Vi har blant annet en problematikk omkring jerv i grenseområdet til region 6. Begge nemndene der blir nesten årlig invitert til møter med brukere, særlig på sørsida.
> Int.: De andre møtene du blir invitert til; er det hovedsakelig næringsorganisasjoner som står bak dem?
> Nergård: Ja. Og så er det vel mer i valgår enn ellers.

Det er i denne sammenhengen også viktig å huske på at det er mye i nemdenes oppdrag og sammensetning av virkemidler som peker i retning av å prioritere næringen (jfr. kapittel 3.3), og at det derfor kan kreve en ganske offensiv tilnærming fra nemndsmedlemmene å aktivt involvere andre enn næringene. Vi er selvsagt klar over, slik vi også kommer tilbake til nedenfor, at nemndene har fått mange innspill og har hatt kontakt og dialog med andre interessegrupper, som naturvern- og jegerorganisasjoner.

Blant aktører utenfor nemndene er det – ikke overraskende – ulike oppfatninger av nemndenes kontakt utad, og av informasjonsflyten inn til nemdene. Bondelaget (ved seniorrådgiver Finn Erlend Ødegård) legger for eksempel stor vekt på at nemndene i kraft av sin sammensetning har gode forutsetninger for å holde oversikt over hva som rører seg der ute, og hvilke hensyn som må tas når de utøver sitt skjønn.

> Intervjuer: Hvis nemndene skal reflektere det som foregår og de oppfatningene som finnes i regionen, burde de ikke da ha en mer systematisk kontakt med ulike … stemmer?
>
> Ødegård: Det regner jeg med at de har. De er jo politikere, og det er dét all politikk handler om – og det tror jeg politikere vet veldig godt – at politikere må fange opp det som finnes av opinion og meninger, folkemeninga, i de kommunene eller fylkene de er valgt inn fra. Og de treffer mye folk i ulike sammenhenger. De som sitter i rovviltnemndene møter jo folk i veldig mange andre sammenhenger enn der hvor rovdyr er tema. For rovdyrpolitikk er bare en del av det disse politikerne jobber med. Politikerne beveger seg i mange lag av befolkningen og er flinke til å fange opp hva folk mener. De leser lokalaviser og de hører på radio, og de følger med på hvilke debatter som går. Og slik er det jo på mange andre politikkområder, som eldreomsorg, veibygging, skolepolitikk og ting som skal bestemmes – der tror vi ikke rovdyr skiller seg ut i forhold til andre politikkområder.

NJFF er av den oppfatning at nemndenes dialog med ulike interesser varierer for mye, og at en mer offensiv tilnærming er nødvendig. NJFF framholder at det bør være opp til nemndene *hvordan* de skal ha kontakt med berørte interesser (bl.a. fordi behovene er svært ulike i ulike deler av landet), men at de må pålegges å faktisk ha slik kontakt, og på en systematisk måte. Formuleringene i rovviltforskriften er altså etter NJFFs oppfatning for lite forpliktende. NJFF ser på dette som en svært viktig del av nemndens virke, som man ikke kan være fornøyd med i alle regioner i dag. I intervjuet med NJFFs administrasjon (Siri Parmann, Espen Farstad og Roar Lundby) sa man:

> NJFF: Men det vi ser, er at nemndene har varierende grad av kontakt og dialog inn mot de ulike organisasjonene, og der kunne vi ønske oss at det hadde vært mer fokus på å trekke organisasjonene på regionnivå mer med. Noen gjør det nok på en helt grei måte, andre gjør det i mindre grad. Det er vårt generelle inntrykk. Og der mener vi nemndene kunne vært mer bevisste på å ha en tettere og mer løpende dialog og kontakt med de ulike grupperingene, ikke minst vår organisasjon. (…) Vi tror at det er et viktig poeng, at man [realiserer] tanken om involvering og deltakelse.
>
> NJFF: Men vi ser at det er ganske store forskjeller på de ulike nemndene. Og det har mye å si hvem som sitter [der]. Noen er veldig flinke til å høre på andre og involvere bl.a. organisasjonene, og det har litt å gjøre med [hva slags innstilling de har til] det politiske. Noen står på at de er politisk oppnevnt, og fronter sin politikk selv om de sitter i nemnda, mens andre er veldig forsiktige med det, og forholder seg bare til de føringene som er lagt, og tør ikke uttale seg om noe ut over det.
>
> (…)
>
> Intervjuer: Dere har jo etterlyst en mer vedvarende og systematisk kontakt mellom nemndene – i hvert fall noen nemnder – og ulike interesseorganisasjoner. Burde denne kontakten formaliseres på en eller annen måte, og hvordan skulle det eventuelt gjøres?
>
> NJFF: Dette ble faktisk diskutert da man etablerte nemndene. (…) Jeg tror at her vil det være ulike løsninger som er best i ulike deler av landet. Det er veldig forskjell på disse områdene. (…) Jeg er ikke sikker på at man må ha det samme systemet. Men at det skal være en forventning overfor nemndene, om at de legger til rette for en god kontakt, men

at de må kunne velge hvordan de gjør dette. (…) Jeg tror ikke det trenger å være en mal på hvordan de skal gjøre det.

NJFF: Men der er jo nemnder som har en- og todagersmøter og inviterer inn organisasjoner og gjør dette ordentlig, så bildet er vel litt variabelt.

NJFF: Bildet er variabelt, men det må ikke være opp til hver sittende nemnd å bestemme om de skal gjøre dette eller ikke.

Intervjuer: Sånn er det jo i praksis nå…

NJFF: Ja, men jeg mener at sånn burde det ikke være. Her burde det vært en klar forventning …. det burde vært [nedfelt] som en del av oppgavene til nemndene, at de skal ha en dialog med de ulike aktørene i sine områder.

Vi har fått et klart inntrykk av at slike variasjoner mellom regioner og over tid i betydelig grad kan knyttes til lederens engasjement og forståelse av sin egen og nemndas rolle. I Region 4 var det for eksempel flere informanter, både i nemnd, sekretariat og interesseorganisasjoner, som framhevet tidligere leder Eirik Milde (nå stortingsrepresentant fra Østfold) som særlig utadvendt og aktivt kontaktsøkende, og derfor ansvarlig for den mer «proaktive» rollen nemnda ble ansett å ha i hans lederperiode. Hjalmar Eide, fagkonsulent i NJFF Akershus sa for eksempel:

Eide: Det skjedde noe da Milde kom inn. Den første nemnda … det var mye prøving og feiling og politikere som var uerfarne på temaet. Og da Milde kom inn, så kjørte de noen grasrotmøter. Jeg husker jeg var på ett der det bare var et par frammøtte. Men han stilte for det. Han fikk nok fanget opp grasrota på en mye bedre måte enn den nemda som var før, og tok nok dem mer på alvor. Det gjorde at det ble slutt på at vi dro på møter [i nemnda] for å høre på og fikk komme med innlegg. (…) Jeg så han presenterte ting som jeg tror han hadde laget sjøl, som det ikke var et sekretariat som hadde laget.

Intervjuer: Hvordan så du det?

Eide: Det kunne en se både på innhold og utforming. Ikke fordi det var amatørmessig, men han fanget opp ting som byråkratiet ikke tar med seg alltid.

Int.: Så du mener at det var positivt?

Eide: Ja. Han skjøv ikke under en stol at det var problematisk å skulle ha ulv i nærmiljøet f.eks., at det var folk som sleit med det. Han la det fram som et problem … at det var et problem for noen.

Både NJFF og Bondelaget viser forståelig nok til sine regionale organisasjonsledd når det gjelder faktisk kontakt med de regionale nemndene. Dette er ikke den sentrale organisasjonens oppgave. NJFF sentralt mener at det varierer hvor mye kontakt deres fylkesledd og lokallag har med nemndene, noe som bekreftes av vårt inntrykk fra Region 4. Bondelaget gir uttrykk for at denne kontakten gjennomgående er god.

I intervjuene er det en del eksempler på at informanter fra nemndene og sekretariatene ikke tar opp problematikken selv, men hvis vi forfølger temaet kan de si seg enig at noen grep bør tas for å forbedre kontakten utad. I noen tilfeller kunne man få inntrykk av at dette skjedde litt motstrebende, både fra nemndmedlemmer og representanter for sekretariatene. En kunne nok få inntrykk av at noen fryktet at dette ville virke forstyrrende på en relativt velfungerende arbeidsform. Dette er ikke vanskelig å forstå, siden temaet er konfliktfylt og både forvaltning og politikere får nok kritikk som det er, og siden både forvaltning og politikere har mer enn nok oppgaver allerede, og derfor kvier seg for å utvide aktiviteten.

Her må vi imidlertid igjen understreke at det alt forekommer til dels omfattende kontakt utad, ikke minst fra Fylkesmennene og nemndledere, selv om det altså er variasjoner, og selv om kontakten ofte synes å være noes skjev.

Noen representanter for fylkesmannsembeter, og da folk som har vært med siden før nemndenes tid, peker imidlertid på at kontakten var bedre og bredere før, sett fra forvaltningens synsvinkel. Dels har nemndene kommet inn som et filter mellom folk der ute og forvaltningen, på godt og vondt, og dels er det ikke lenger formaliserte, permanente møteplasser slik man hadde med Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen (RUR). Vi gjengir noen utsagn her, som begge kommer fra erfarne medarbeidere hos fylkesmenn i Region 4. Først Åsmund Fjellbakk, viltforvalter hos Fylkesmannen i Østfold:

> Fjellbakk: Før vi fikk rovviltnemndene, så hadde vi jo sånne partsutvalg, som vi dekket utgiftene for og holdt møter med, og der satt både for og mot ulv, og ymse næringer, og Jeger- og fisk og Naturvernforbundet og forskjellige. De hadde for så vidt en parallell funksjon til de gruppene som dere [i Sverige] nå har. Og det var litt frustrasjoner når de så at det var nemndene som skulle overta. Men nemndene (…) har på en måte vært en lynavleder for oss, fordi nå ligger mye av beslutningene formelt i nemndene. Fylkesmennene, og særlig sekretariatet, kan sitte og pusle med forvaltningsplaner og drive med ting stille og rolig administrativt, og så er det andre som får ta debatten, og stort sett så gjør de vedtak som følger [våre innstillinger]. Så på en måte går all kritikken rett på nemnda (…) som gjør at vår hverdag blir litt roligere sånn sett. Pluss at vi ikke har det partssammensatte utvalget å forholde oss til.
> Fjellbakk: [Organisasjonene] savner nok litt at nemnda er mer tilgjengelig. Men de prøver jo, men disse politikerne er jo blant de travleste vi har på fylkestinget, det er veldig vanskelig for dem å stille opp på alt mulig. Pluss at de har som politikere ikke noen spesialkompetanse, og føler at dette blir veldig vanskelig og de blir avhengige av sekretariatet og Fylkesmannen (…) for å svare på spørsmål og så videre. Så det er ikke noen lett jobb å være politiker der, og skulle være aktiv.

Trond Løfsgaard, underdirektør i landbruksavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, sa det slik:

> Løfsgaard: Ikke for å si at alt var bedre før, men akkurat på dette punktet her, så har jeg inntrykk av at det vi hadde før, RUR – Rådgivende utvalg for rovviltforvaltningen, ga forvaltningen veldig god kontakt med de ulike interessegruppene. Ikke minst at de også møtte hverandre i dette utvalget. Og da var det egne interesser den [enkelte] grupperingen var opptatt av, og de kunne fortelle om konsekvensen av det ene og det andre [sett fra sitt ståsted] til forvaltningen. Det er nok et element som har gått litt tapt i den modellen [vi har nå]. [Nå er det] sånn at det er opp til nemnda. [Så] man må jobbe mer aktivt og på en annen måte for bringe disse interessegruppene sammen, for å uttale seg til politikerne, men også til forvaltningen.

Den skarpeste kritikken av nemdenes relasjoner til sin omverden, kommer fra representanter for naturvernorganisasjonene og reindrifta (NRL og nemndsmedlem fra Sametinget i Region 8). Som vi redegjorde for i kapittel 3.3 og 3.6, fokuserer ikke disse informantene spesielt mye på nemndenes praktisering av kontakt og dialog, men mer på deres generelle mangel på kunnskap (om henholdsvis reindrift og økologi), og skjevheter i nemndenes sammensetning og prioriteringer, som i alt for stor grad favoriserer landbruket og jaktinteressene. Nemndenes kontaktflate utad ble for disse informantene en sekundært tema, som de imidlertid var villige til å diskutere når det gjaldt konkrete praksiser, som vi skal se nedenfor. Som vi har redegjort for, var også NJFF svært opptatt av at kontakt og dialog må forbedres, men NJFF så på dette som et endringspotensial i en modell de støtter.

Vi skal nå gå gjennom de aktuelle formene for kontakt og dialog mellom nemndene, interesseorganisasjoner og allmennheten, og gjengi viktige betraktninger som kom fram i intervjuene.

3.9.2 Rovviltnemndas møter

Rovviltnemndas møter er åpne for tilhørere, og det er anledning til å be om innlegg («deputasjon») før nemndas formelle møte. Det synes å variere ganske mye i hvilken grad organisasjoner, næringsaktører og allmennheten benytter seg av dette, både mellom nemnder og over tid. Det er også stor forskjell på hvor institusjonalisert ordningen er, dvs. om nemdene jevnt over er forberedt på å få besøk, og har rutiner for å håndtere det.

Det synes å være en tendens til at i de nemndene som jevnlig får besøk, dreier dette seg mest om organisasjoner fra beitenæringene. Vi viser i denne forbindelse også til oversikten i kapittel 3.3. I noen regioner har NJFF møtt regelmessig i perioder, f.eks. i Region 4 i nemndas første år, men dette ser ut til å være langt mer sporadisk i dag. I Region 2 har landbruksorganisasjoner (faglagene) så vidt vi forstår deltatt fast på møtene over lang tid, og i Region 7 har landbrukets folk til og med fått delta i nemndas diskusjoner (noe som er uvanlig i et politisk utvalg). Her er noen refleksjoner fra Øyvind Skogstad, Fylkesmannen i Nordland (Region 7):

> Skogstad: Jeg vil si at nemndsmøtet vi hadde i dag egentlig var litt utypisk. Det var ingen representanter fra beitenæringa her. Riktig nok var Saltdal kommune tilstede, men de er jo et forvaltningsorgan og ikke ei interessegruppe. Normalt så møter både Bondelaget og Sau og geit og de er særdeles taleføre, og har fått lov til å få en veldig synlig rolle i nemndsmøtene. Det er jo opp til nemnda hvordan man vil gjøre det, men her får de lov til å kommentere saker underveis og påvirke i sin retning. Og i samme slengen kan jeg si at jeg har aldri sett noen verneorganisasjoner i et nemndsmøte. På fylkesnivå er de ikke på banen. På landsplan er de jo på banen. Som jeg sa i forbindelse med forvaltningsplanen tror jeg det er synd, for jeg tror nemnda hadde hatt godt av å bli bryna litt fra den sida, for det er ikke noe tvil om at man føler et press på hvert eneste møte fra en den siden av en definitivt todelt sak. Det tror jeg hadde vært sunt for nemda og måtte hørt direkte på (…), men det har vi ikke fått til i Nordland. Vi får se når vi skal etablere arbeidsgrupper i forbindelse med forvaltningsplanen, om vi kan få dem på banen da. Det hadde vært bra og utfordrende og fått en konstruktiv diskusjon.

I region 4 fikk vi vite at det var vanligere med tilhørere og innlegg fra disse tidligere, selv om det har dukket opp noen også i senere tid, når spesielle saker har kommet opp (f.eks. i forbindelse med ulven i Østmarka, som har skapt stort engasjement i regionen). Her er en meningsutveksling fra nemnda:

> Ophaug: Men møtene våre er jo åpne. Så her kan folk dukke opp.
> Intervjuer: Gjør de det?
> Limi: Det var mer tidligere. Det var veldig mye mer tidligere.
> Jacobsen: [Før] var bondelaget og jeger- og fisk jevnt og trutt inne, egentlig.
> Limi: Men jeg tror kanskje at de synes det er litt vanskelig at de ikke fikk si noe, at de bare fikk lytte.
> Flere: Ja, mmm…
> Hillmann (fra sekretariatet): Så tror jeg også at man etter hvert innså at handlingsrommet for nemndene ikke var så stort.
> Flere: Ja, mmm…
> Løfsgaard (landbruksavdelingen): Men de fikk jo holde sine innlegg da, i starten av møtene. (…)
> Flere: Jada, ja…
> Limi: Da fikk de lov til å få ordet først, men ikke under behandlingen av sakene.

NJFF Akershus kunne fortelle at de holdt god kontakt med nemnda i en tidligere periode, bl.a. ved å stille på møter, men det var i forbindelse med en bestemt sak: Det var i et par år lisensjakt

på ulv bare i Hedmark og ikke i Akershus, noe NJFF Akershus fant urimelig. De la derfor betydelig trykk på denne saken, og fikk etterhvert gjennomslag. Siden har det ikke kommet opp saker som har gjort det aktuelt for dem å stille på møter. Her er fagkonsulent Hjalmar Eide.

> Intervjuer: Du sa at da den første nemda var i ferd med å finne sin form, så hadde dere en del kontakt med dem.
> Eide: Vi har jo hatt litt kontakt hele tida, men da var vi mye mer på. Og [vi benyttet] denne [ordningen] med treminutters innlegg på nesten hvert møte.
> Int.: Men det har det blitt mindre av, eller?
> Eide: Det er lenge siden vi har vært av gåre. Jeg skal ikke si om Østfold har vært av gåre. Vi koordinerte jo det også, til å begynne med.
> Int.: Jeg har vært på to møter i nemnda, og da har det ikke vært noen tilhørere der.
> Eide: Det var full sal de første åra. Og mange som ba om ordet.
> Int.: Fra alle slags [interessegrupper]
> Eide: Ja, ja.

Også nemnda i region 5 kunne fortelle om mindre interesse enn før, mens region 8 jevnlig har besøk. På det møtet vi overvar i region 8, kom det en reineier som privatperson med PowerPoint-presentasjon (som han på forhånd hadde bedt om å få vise) og en representant for Miljøvernforbundet. Denne nemnda kunne fortelle at det var vanlig med tilhørere og «deputasjoner».

Vårt inntrykk er at flere aktører med interesser i rovviltforvaltningen betrakter nemndene som lite relevante for de to aspektene av rovviltforvaltningen som opptar dem mest, nemlig de praktiske konsekvensene og de store politiske linjene. Detaljerte rammer for utøvelsen av mandatet legges på høyere myndighetsnivå, slik vi har vært inne på flere ganger. Det er også, etter manges oppfatning, disse rammene som gir konkrete effekter lokalt, og i mindre grad nemndenes beslutninger. For de som ser det slik, kan det være liten grunn til å bruke knappe ressurser på å stille på møtene – og kanskje særlig i de nemndene som ikke engasjerer seg i de store linjene i rovviltpolitikken (se kapittel 3.4), men holder seg til en strammere tolkning av sitt mandat. Noen aktører mener at de ikke kommer i inngrep med nemndas diskusjoner, uansett hva de handler om, fordi de må nøye seg med sine forberedte innlegg før møtet. Dette var blant annet noe som ble understreket av Våre Rovdyr. Som vi så ovenfor, mente medlemmer av nemnda i Region 4 også at dette var en årsak til dalende interesse. Bondelaget i Østfold hadde følgende si om sine prioriteringer i forhold til nemnda:

> Intervjuer: Har dere hatt noe særlig kontakt med nemnda, eller eventuelt med medlemmene fra Østfold?
> Uvaag: Nei. Som jeg sa, etter [ulveproblemene i Degernes], har det blitt veldig rolig. Og det blir jo til at en jobber med det en er mest opptatt av og som gjelder der og da. Så det har vi ikke hatt, men det hadde sikkert vært en idé å ha mer jevnlig kontakt.
> Johansen: Vi har såpass mange ulike fagområder som vi skal dekke opp, og da blir det til at man setter inn innsatsen der det brenner mest.
>
> (…)
>
> Uvaag: Det er jo sånn at vi må kjenne på hva vi har igjen for innsatsen vår. Hvor klarer vi å påvirke hen. For det er jo nasjonale linjer her (…). Jeg vil vel si at vi bruker mer det sentrale leddet i Bondelaget og påvirker den veien. Men en god dialog lokalt eller regionalt er helt sikkert smart.

Det er også åpenbart at ulike organisasjoner har ulik mulighet til å stille på møtene, fordi de foregår på dagtid og – særlig i regioner som omfatter flere fylker – kan innebære lange reiser. Slik ser NJFF sentralt på dette:

> Intervjuer: Nemndsmøtene er jo åpne for alle….

> NJFF: Ja, det er de. Men de skjer på dagtid, og det er ikke mulig for alle å komme fra for å overvære nemndsmøtene. Og det å sitte som en tilhører på et nemndsmøte; det mener jeg ikke kan defineres som å ha oppfylt en forpliktelse til å ha en dialog med de ulike aktørene og brukerinteressene.
> Int.: [I noen nemder er enkelte organisasjoner, særlig fra landbruket, nesten alltid til stede. Andre steder kommer det noen når det er spesielle saker som skal opp.]
> NJFF: Ja, men det blir mer tilfeldig. Jeg mener at her bør det være et pålegg om at det skal legges til rette for en involvering og en dialog, og det må være [mer enn] å sitte å høre på i disse møtene. Det må være noe mer enn det, og det må legges til rette for at alle kan ha den muligheten.

Jevnt over har nok landbruksorganisasjonene bedre forutsetninger for å komme på møtene enn miljøorganisasjonene på regionalt nivå. Finn Erlend Ødegård fra Bondelaget viser til fylkeslagene når det gjelder kontakt med den enkelte nemnd, men sier på generelt grunnlag:

> Ødegård: Vi oppfatter at vi har god kontakt med rovviltnemndene, men der er det forskjell mellom regionene. I region 4 er det mange urbane politikere som er valgt inn, og som har liten forståelse for eller kunnskap om beitenæring og den sida der, så (…) det er den regionen der vi har dårligst kontakt med rovviltnemnda. Men ellers, i de andre fylkene, så synes vi at vi blir hørt på. De er interessert i å høre på hva vi mener om saker, og der er dialogen i alle fall god. Vi får bringe våre synspunkter til torgs, og de hører på oss.

Regionale miljøorganisasjoner har vanligvis ingen ansatte, i motsetning til næringsorganisasjonene. NJFF har ansatte i fylkene, men det varierer mye – ikke minst over tid – om de prioriterer nemndsmøtene. En kunne tenke seg at naturvern- og friluftslivsorganisasjonene ble representert av fylkessekretærene til de fylkesvise Forum for natur og friluftsliv (FNF), som er paraplyorganisasjoner for naturvern- og friluftsorganisasjoner (inkludert DNT og NJFF) i hvert fylke, men dette ser ut til å skje i beskjeden utstrekning. Vi fanget ikke opp informasjon om at FNF har vært på noen møter, men det betyr ikke at det ikke har skjedd. Region 8 har regelmessig besøk av en representant for Norges Miljøvernforbund, som også stilte opp på det møtet vi overvar. I region 6 har også representanter for Naturvernforbundet i regionen stilt på møter i nemnda, og mener de både har fått god informasjon i forkant av møtene og har blitt tatt godt imot. Her er talsperson Øystein Folden fra fylkeslaget i Møre og Romsdal:

> Folden: Vi bruker en del ressurser siden vi bor på hotell før møtedagen og ofte blir det en natt til. Vi bruker betydelig med tid på møtene og på å sette oss inn i sakene. Flere hundre timer per år som går med – forberedelser og møter, jobbe med sakspapirer, databaser osv.
> Intervjuer: Du snakker om sakspapirer, er de lett tilgjengelige for deg, står du for eksempel på en mailliste?
> Folden: Jeg får møteinnkalling og sakspapirer samtidig med at nemdas medlemmer får det. Også når det sendes ut brev som sekretariatet har fått. Det har fungert eksemplarisk de siste fire-fem åra. Hvis det er dokumneter vi ikke finner, får vi dem hvis vi spør.
> Int.: Er du på mange møter?
> Folden: Mer enn halvparten av møtene, og det hender vi er flere fra oss på møtene.
> Int.: Så i Region 6 er dere på alle møtene?
> Folden: De savner oss når vi ikke er der, hehe.

Naturvernforbundet har gode erfaringer med å delta på møtene i Region 6. Generelt beskriver imidlertid fagleder Arnodd Håpnes situasjonen slik:

> Håpnes: Våre medlemmer er lærere og rørleggere og møter skjer på tidspunkter da våre frivillige ofte ikke kan delta. Vi har ikke kapasitet til å ha kontakt med politikere på lokalt nivå i samme grad som næringsorganisasjonene med lønna næringspolitikere.

Jon Petter Løvstad fra Småbrukarlaget sier seg enig i at muligheten til å delta på møtene er ujevnt fordelt:

> Løvstad: Jordbruket er godt organisert. Det mener jeg man må kunne si. Vi har lokallag, vi har fylkeslag, vi har tillitsvalgte på alle disse nivåene, og vi har – ikke mye – men litt penger til godtgjørelse. For WWF å møte opp i hvert eneste nemndsmøte, det har de ikke ressurser til. Så jeg skjønner at verneorganisasjonene opplever at næringene har et utilbørlig innpass ovenfor nemndene, fordi de er på alle møtene. Vi prioriterer dette. Vi har ikke noe valg. Medlemmene aksepterer ikke noe annet.

Det er for øvrig lite trolig at ordningen med åpne møter er allment kjent, og det virker ikke som om systemet for å ivareta tilhørere er like godt utviklet over alt. Dette kan ha flere årsaker, men én er sannsynligvis at Fylkesmennene ikke har hatt tradisjon for avholde åpne møte i politiske utvalg, og at interessen for ordningen oppfattes som beskjeden, basert på erfaringer med få tilhørere. Vi har også inntrykk av at de som faktisk benytter seg en del av muligheten (for det meste landbruksorganisasjoner, men også andre) er, eller har blitt, godt kjente med nemnda og sekretariatet, slik at de på sett og vis inngår i et «fast oppsett» for møtene, og i hva vi kanskje kan kalle den «sosiale gruppa» rundt nemndsmøtene. Dette kan være positivt for de det gjelder, men kan også bidra til å sementere en forestilling om nemndenes arbeid som lite tilgjengelig for andre.

Erik Unaas fra nemnda i Region 4 sa det slik:

> Intervjuer: Møtene i rovviltnemnda er jo åpne, så hvem som helst kan komme og høre på, og fremme sine synspunkter før møtet. Vi har blitt fortalt at det har skjedd av og til på møter i denne nemnda. Har du opplevd det?
> Unaas: Det første møtet jeg var på, det var vel i Moss, da var det en der, jeg trodde han var … han kjente dem nok godt da. Han var tilhører skjønte jeg etter hvert. (Ler)
> Man sitter liksom sånn om hverandre. Det er vel den eneste … og så var det en journalist en gang hos Fylkesmannen i Oslo. Men jeg tror ikke den muligheten eller det instituttet er særlig kjent heller.
> Int.: Eller lett tilgjengelig for den saks skyld. Det er jo møter i arbeidstida, man må ha folk og ressurser…
> Unaas: Vi hadde et møte i Moss klokka tre, husker jeg. Da var det andre møter på dagen, og da kom jeg ett minutt for seint til Fylkeshuset. Og brukte 20 minutter på å komme inn. For jeg hadde ikke telefonnumrene til Torbjørn og Åsmund. Du skal være særdeles interessert både for å vite når møtene er og at det i det hele tatt er åpne møter, og formen de har og sånt. (…) Dette er noe en virkelig kunne gjort noe med.

For de fleste frivillige organisasjoner framstår det som åpenbart at denne typen deltakelse avhenger av enkeltpersoners engasjement og praktiske mulighet til å dra på møtene. Jevnt over er det vårt inntrykk at næringsorganisasjonene har større praktisk mulighet til å møte, og det er nok dessuten to andre faktorer som medvirker til at næringsorganisasjonene oftere enn andre kommer på møtene i en del nemnder. Det ene er at de har stor interesse av de beslutningene som nemdene faktisk kan fatte, som når det gjelder kvoter, soner og fordeling av midler mellom skadeforebyggende og konfliktdempende tiltak. Men i tillegg er det et klart inntrykk – slik vi også har redegjort for i kapittel 3.3 – at de fleste nemndene har medlemmer – ofte ledere – som har god kontakt med landbruket og dets organisasjoner, og at nemndenes etablerte «verdensbilde» og tilgjengelige virkemidler i betydelig grad er innrettet mot å avdempe landbrukets problemer. De nemndene som har lagt seg på en aktiv linje i forhold til den nasjonale rovviltpolitikken, har også diskusjoner som er av stor interesse for landbruksorganisasjonene, blant annet fordi initiativ fra disse nemndene oftest har handlet om behovet for å komme beitenæringer og utmarksnæringer ellers i møte.

3.9.3 Dialogmøter, folkemøter, møter med organisasjoner

Nemndene, og ikke minst deres sekretariater og øvrige fylkesmenn, har også i varierende utstrekning kontakt med sin omverden utenfor nemndsmøtene. Det som oftest nevnes, er åpne møter («folkemøter») som ofte holdes i forbindelse med spesielle hendelser, som rovdyrangrep, endringer i jaktkvoter, etc. Dialogmøter med inviterte deltakere nevnes også. Dette er møter som holdes mer eller mindre regelmessig (med betydelige variasjoner fra region til region), som kan ha ulikt innhold, og involvere ulike typer deltakere.

Det varierer også mye om nemndas medlemmer deltar (og i så fall hvem), både over tid og fra region til region. Det vanligste er – rimeligvis – at om nemnda er representert på folkemøter og dialogmøter, er det ved lederen. Men i noen regioner er det ansatte hos Fylkesmannen som tar seg av dette. Om det i det hele tatt er med noen fra nemnda, varierer fra region til region, over tid, og fra møte til møte. Vi må anta at det kan være uklart – eller irrelevant – for andre møtedeltakere om fylkesmannens folk stiller som nemndas sekretariat eller bare som «vanlige» representanter for miljøvernavdelingen, som uansett har det operative ansvaret for rovviltforvaltningen – både for de beslutninger nemnda tar, og for den betydelige andel av rovviltforvaltningen som fastlegges av høyere myndighet. I noen fylker er heller ikke Fylkesmannen nemndssekretariat, og har dermed en enda løsere forbindelse til det politiske nivået nemnda representerer. I hvilken grad deltakelse på ulike møter utenfor nemnda bidrar til å forbedre nemndas kontakt med sin omverden er uklart, ettersom mye av denne virksomheten synes å involvere kun lederen, og dessuten i noen regioner forekommer sporadisk. Hvilket bilde man får med seg fra slike møter vil selvsagt også avhenge av hvem møtedeltakerne er. Det gjelder i enda høyere grad møter med bestemte interesseorganisasjoner. Dette er møter som nemdene, for det meste ved leder, inviteres til av organisasjonene selv. Dette forekommer en del i noen regioner, og vårt inntrykk er at det primært er beitenæringenes organisasjoner som inviterer, slik det også framgår av noen av sitatene overfor. I Region 2 sier nemndas leder, Jørund Ruud, at han også har møter med lokale JFF og med Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk.

> Ruud: Jeg deltar på møter, for eksempel med landbruksorganisasjonene, som Bondelaget, Sau og geit og Bonde- og småbrukarlaget. Også jeger- og fiskerforeninger og Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk, og bidratt til å flytte debatten innpå folkelige arenaer. Det er ikke så viktig om jeg er enig eller uenig med dem, men møtene er hyggelige når vi kan snakke sammen, og jeg opplever dem også som svært nyttige.

3.9.4 Høringer, møter om bestemte saker

Nemndene har sendt forvaltningsplanene på høring, i tråd med retningslinjene i rovviltforskriften, der dette nevnes spesielt. Vårt inntrykk er at dette er blitt gjort i alle regionene, men vi har ikke undersøkt om det gjelder alle versjoner av planene – om det gjelder opprinnelig forvaltningsplan og alle revisjoner. I disse prosessene har det også blitt avholdt møter, som har vært åpne for alle interesserte.

3.9.5 Studieturer, besøk hos næringsutøvere.

De fleste nemndene har vært på ulike studieturer, i noen tilfeller over flere dager og til utlandet (Sverige og Tyskland). Utflukter til beitebrukere med problemer har også vært gjennomført i noen nemnder. Disse turene har uten tvil gitt viktig læring for mange nemndsmedlemmer, men de har rimeligvis et begrenset omfang. Studieturer til utlandet, for de som har gjennomført slike, har sannsynligvis gitt et variert bilde av situasjonen der, både når det gjelder forvaltningens virkemåte, konflikter og ulike forsøk på løsninger. Når det gjelder nemndenes utflukter i Norge har vi et klart inntrykk av at disse har vært ganske problemorienterte. Vi har ikke fått høre om besøk for å se på vellykkede løsninger for beitebruket, overvære opplegg for skoleklasser, e.l. Det betyr ikke at dette aldri har skjedd.

3.9.6 Referansegrupper

Noen nemnder, som i region 8, har etablert faste referansegrupper i forbindelse med utarbeidelse og revisjon av forvaltningsplan. I region 8 besto denne av 20 medlemmer med bakgrunn fra ulike interesseorganisasjoner under revisjon av forvaltningsplanen i 2014. Det er planer om å gjøre det samme når planen igjen skal revideres i 2016. Også region 7 har nå etablert en bredt sammensatt arbeidsgruppe som skal i aksjon når forvaltningsplanen skal revideres. Også andre regioner har involvert organisasjoner i arbeidet med forvaltningsplaner, men så vidt vi har erfart ikke som faste grupper. Dette har skjedd gjennom åpne høringer, men også ved at nemnda (oftest ved sekretariatet) har invitert til møter med organisasjonene.

Vi har ikke fått informasjon om at noen nemnder har eller har hatt faste referansegrupper, fagråd, eller lignende. Det ligger ikke noen forventning om dette i mandatet eller i andre føringer fra høyere myndighet. I rovviltforskriften omtales som nevnt nemndenes kontakt ned berørte interessegrupper i generelle ordelag.

3.9.7 Kort oppsummering

Åpne møter med «deputasjoner» fra publikum, studieturer, møter med organisasjoner og høringer er alt sammen typisk for politiske utvalg. Det er med andre ord denne modellen nemndene anvender, selv om deres mandat og politiske myndighet avviker fra de fleste andre politiske utvalg i Norge. Det er få spesielle grep i retning av ordninger som kan gi elementer av samforvaltning slik en har forsøkt i andre land, med unntak av referansegrupper eller arbeidsgrupper slik Region 8 og Region 7 har praktisert. Dette er det heller ikke rimelig å forvente at nemndsmedlemmer som primært er fylkespolitikere, og som ikke har fått føringer i den retningen, skal iverksette av eget tiltak. At en det ikke har skjedd, er likevel en relevant observasjon, sett på bakgrunn av formålet med nemndene (som blant annet er konfliktreduksjon), det åpenbare behovet for dialog, løsninger en har valgt i andre land, og den internasjonale forskningslitteraturen om konfliktreduksjon i naturforvaltningen.

3.9.8 Utviklingsmuligheter

Det er som nevnt ikke alle nemndsmedlemmer som snakker om behov for vesentlige endringer i måten nemndene håndterer sin kontakt med omverdenen på. Det samme gjelder flere av våre informanter fra forvaltningen og fra organisasjonene, selv om de fleste sier seg enig i at det finnes mulighet for justeringer. Det er imidlertid også en del som peker på et ikke ubetydelig endringspotensial, med tanke på å rette opp svakheter de ser i dagens praksis.

Her skal vi ta vi for oss mulige alternative strategier rundt dette temaet, og redegjøre for synspunkter fra forskjellig hold. Her forutsetter vi at selve nemnda beholdes omtrent som i dag. Hva informanter med forskjellig bakgrunn mener om mulige endringer i systemet (om de heller vil ha partssammensatte nemnder, osv.) diskuteres i kapittel 3.8.

Videreutvikle dagens praksis

En del informanter som ikke så behovet for store endringer, pekte likevel på et forbedringspotensial innenfor dagens system. Det kan dreie seg om å gjøre ordningen med åpne nemndsmøter bedre kjent, at nemnda tar mer aktivt og regelmessig initiativ til ulike åpne møter (temamøter, fagmøter, e.l.) og/eller dialogmøter med interessegrupper. Noen pekte også på at nemnda burde forskyve sitt fokus til å drive mer utadrettet informasjonsarbeid i tillegg til sine interne drøftinger og vedtak. Dette ble da sett på som viktig i seg selv, men også en måte å gjøre nemnda mer relevant på, ved at den får en rolle og funksjon som er mer synlig utad – og som kan oppfattes som konstruktiv av flere som i dag er kritiske til nemndene. Erik Unaas, nemnda i Region 4, sa:

> Unaas: Vi kunne hatt «Rovviltdagen i Østfold», satt i system, og samlet alle aktørene i fylket. (…) Jeg er helt sikker på at det ville blitt vellykket, og samlet mange. Ikke at man skulle tatt noen beslutninger, men at rovviltnemnda hadde inntatt en posisjon gjennom å arrangere det, og at man hadde fått et samlet blikk, et overblikk. Og det er jo ekstremt

> mange aktører, så da kunne man jo fått fram [faglige synspunkter] selv om de ikke ville ha samme forståelse av alt, for eksempel alle disse organisasjonene som jobber med vilt og naturforvaltning i bredeste forstand.

Naturvernorganisasjonene etterlyste generelt en utadvendt kommunikasjon fra nemndene som er mer positiv på rovdyras vegne, og der rovdyras verdi for oss mennesker og deres økologiske betydning vektlegges tydelig. Som vi så i kapittel 3.3, mener naturvernorganisasjonene at nemndene er alt for opptatt av *problemer* med rovdyr, også i sin kommunikasjon utad, og for det meste ignorerer rovdyr som et verdifullt og nødvendig innslag i norsk natur. Her er et utsagn fra WWF:

> Lundemo: Jeg savner at nemndene kunne gjort en jobb i forhold til konfliktdemping. For eksempel når det kommer en del påstander fra andre aktører, kunne de sagt 'nei det vil være brudd på forliket', 'nei det der er bare tull' eller 'nei det er sånn og ikke sånn'. Det er noe som nemdene egentlig kunne tatt litt ansvar for. Jeg syns de kunne tatt litt mer ansvar for å opplyse offentligheten. Da hadde de blitt mer synlige også.

Formalisert dialog: Rådgivende utvalg, fagråd.
Som vi skrev innledningsvis i rapporten, foreslo Østlandsforskning i 2001 (Guldvik & Arnesen 2001) å videreføre ordningen med rådgivende utvalg. Dette gikk ikke regjeringen inn for, og Stortinget fulgte regjeringen i den saken. Derfor er slike bredt sammensatte, rådgivende organer ikke en del av rovviltforvaltningen i Norge i dag. Som vi har poengtert flere ganger, er dette i kontrast til situasjonen i Sverige og Finland, og innebærer en avvisning av sentrale elementer i den internasjonale litteraturen om konfliktdemping i naturforvaltningen.

Som vi også har redegjort for, er det imidlertid lite som tyder på at bredt sammensatte forvaltningsorganer, uansett type og myndighet, er noen sikker vei til konfliktreduksjon. At det likevel kan være grunn til tenke nøye over argumentene for slike ordninger, er noe vi kommer tilbake til.

Ansatte hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus og i Østfold som hadde erfaring med RUR, tok selv opp positive erfaringer med disse. Se sitater på i kapittel Åsmund Fjellbakk fra miljøvernavdelingen i Østfold sa dessuten:

> Fjellbakk: Vi har ikke så mange politikere i nemnda som har vært noe særlig engasjert i rovviltspørsmål. I og med at de fleste her er generelt politikere, som sitter i en endeløs rekke av råd og utvalg (…), og må mene noe om alt mulig. Så vi har fått inn en type mennesker som ikke [har] spesifikk [kompetanse] på temaet. Så det er mulig at et sånt supplement som det utvalget vi hadde, som var partssammensatt … at hvis vi hadde kjørt noen rutinemessige møter med dem, at det på en måte hadde vært bedre for folk ute. Men da som et mer faglig forum, om praktiske løsninger (…) og ikke om politikken som sådan.

De færreste av våre andre informanter hadde erfaring med RUR (Hjalmar Eide fra NJFF Akershus hadde sittet i et), men ideen om utvalg eller referansegrupper med ulike interesser representert, kom opp i mange intervjuer. I de fleste tilfeller var det intervjuerne som reiste problemstillingen, og da med referanse både til utlandet (en svensk forsker var med på mange av intervjuene, i forbindelse med det svenske forskningsprosjektet vi nevnte innledningsvis) og til ordningen med RUR. I de intervjuene der temaet kom opp, ble ideen aldri avvist. Noen informanter understreket at det absolutt kunne være en forbedring i forhold til dagens system. Det gjaldt ikke minst de som heller ville ha partssammensatte utvalg enn dagens ordning (se kapittel 3.8), men som kunne tenke seg et fagråd knyttet til nemndene som en nest beste løsning. Mange ser et behov for bringe ulike perspektiver fram for nemnda og resten av forvaltningen, og at dette må skje på en systematisk måte – jfr. det som ble sagt av NJFFs administrasjon på et mer generelt grunnlag. Det skal likevel ikke stikkes under en stol at noen informanter gikk med på at ideen

kunne være prinsipielt god, men uten å gi uttrykk for noen spesiell entusiasme. Dette var hovedsakelig de samme informantene som var ganske fornøyde med nemndenes kontakt med sin omverden slik den er i dag.

4 Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Naturvitenskapelig del

Den regionale forvaltningen er et samspill mellom fylkesmenn, rovviltnemnder, Miljødirektorat og Klima- og miljødepartementet. Vi har i denne naturvitenskapelige delen av evalueringen identifisert noen utfordringer knyttet til den regionale rovviltforvaltningen. De fleste av disse utfordringene er knyttet til rammebetingelsene, og i mindre grad til hvem som tar avgjørelsene. Her er noen av de viktigste momentene fra evalueringen.

En **hovedutfordring** er at det i dag er forventninger om et nøyaktig antall rovdyrindivider som skal leve innenfor små og avgrensede soner. Dette kommer i konflikt med de naturgitte usikkerhetene som alltid vil være knyttet til forvaltning av små rovdyrbestander og arealbruken ti store rovdyr.

Måloppnåelse innenfor rovdyrsoner varierer mye mellom region og arter. De fleste regionene, med unntak av Region 7 (alle rovviltarter) og Region 8 (kun gaupe), har satt av store nok areal til å kunne nå målsettingene, men utforming og plassering av rovdyrsonene kan i mange av tilfellene være lite hensiktsmessige. Uten naturlige avgrensninger, kommer rovdyr å forflytte seg over grensene og inn i beiteprioriterte områder. Et godt utgangspunkt er å unngå lange og smale areal, og sette av areal i sammenheng med andre regioner og naboland. Norske rovdyr er helt avhengig av våre naboland for å overleve. Utfordringene med manglende koordinering mellom regioner skyldes i stor grad at de åtte rovviltregionene følger administrative grenser, og ikke biologisk funderte grenser. Færre og større rovviltregioner vil føre til bedre koordinering over store areal.

En forutsetning for å **redusere tap** av sau til store rovdyr er at møter mellom rovdyr og sau reduseres. Dette kan gjennomføres ved at rovdyr og sauehold skilles på stor skala eller gjennom omlegging av driftsformen.

Geografisk differensiering på stor skala (mellom rovviltregionene) har lykkes i å beskytte viktige beiteområder i Vest-Norge (Region 1) fra negative konsekvenser av store rovdyr. Ulvesonen og bjørneområdene har også svært lite sau på utmarksbeite. Småskala geografisk differensiering for gaupe og jerv fungerer ikke, og forventinger om at små beiteprioriterte områder skal være helt fritt for rovvilt vil ikke være mulig å oppnå.

Manglende sektor-samarbeid gjør at regional forvaltning ikke har hatt tilgang til de nødvendig virkemidler for å oppnå de nødvendig endringer i sauehold som må til for å redusere tapstall og konflikten med beitenæring. I områder med ynglende ulv og bjørn har rovdyrtrykket på sau tvunget fram strukturelle endringer. De fleste ser ut til å slutte, flytte sauen ut av rovdyrsonen, omstille til annen landbruksvirksomhet, eller ha sau bak rovviltavisende gjerder. Dette har ført til en situasjon der det finnes store områder med relativt lite konfliktpotensial. Her er det mulig å ha flere rovdyrarter uten store konflikter med sau. Tap av sau til ulv og bjørn skjer i stor grad utenfor de fastsatte bjørnesonene og ulvesonen, og svært ofte dreier det seg om unge individer på spredning. I områder med mål om yngling av gaupe og jerv er antall sau på utmarksbeite, og tapene til gaupe og jerv, relativt stabilt. Lavere tap i disse gaupe- og jervesonene forutsetter må driftsformene endres over store areal. Alternativet er at dagens tapsnivå aksepteres og kompenseres som i dag.

Ynglinger av ulv har blitt effektivt ekskludert fra **reinbeiteområder**, men det har ikke blitt foretatt et storskala geografisk skille mellom tamreinområdene med høyst tetthet av rein (f.eks. deler av Finnmark) og målsettinger om rovvilt. Biologien til rovdyrene tilsier at det er vanskelig å oppfylle dagens målsettinger om rovdyrbestander i reinbeiteområder uten samtidig å tillate rovdyr i kalvingsland.

Bruken av **eksakte bestandsmål** har ikke fungert for jerv og gaupe, og rovviltnemndene har fått en oppgave som ikke er mulig å gjennomføre i praksis. Antallet familiegrupper av gaupe har fluktuert i alle regioner, og har vært både over og under bestandsmålet i alle regioner med unntak av Region 2. Årsakene til svingningene i antall familiegrupper kan forklares med størrelsen på jaktkvotene, men biologisk mekanismer påvirker også svingene i antall familiegrupper i tillegg til høsting. Små bestander påvirkes av tilfeldigheter i større grad enn store bestander. Forvaltning av større regioner med større måltall vil gjøre at usikkerheten blir mindre og stabiliteten høyere, men det vil fremdeles aldri være mulig å holde gaupebestanden helt stabil. Eksakte bestandsmål bør erstattes med mer realistiske minimumstall eller bestandsintervall (minimums- og maksimumstall) for antall ynglinger per region.

Verdien av **jakt** som et verktøy for å kontrollere bestander av jerv, og til dels gaupe i nord, er i dag begrenset. Alle regioner sliter med å holde jervebestandene nede på det eksakte bestandsmålet, til tross for bruk av lisensfelling og ustrakt bruk av skadefelling. I områder der jakten er ineffektiv kan det være behov for å institusjonalisere **ekstraordinær felling** som et verktøy for å regulere bestander av jerv, og muligens gaupe, gitt at man fortsatt betrakter bestandsmål både som minimum og maksimum mål. Fastsettelse av kvoter er en omstridt prosess, hvor det ikke alltid er lett å se den faglig begrunnelse for de ulike kvotestørrelsene. Som et resultat er innstillinger ofte endret, og vedtakene ofte klaget på.

Fordeling av de regionale bestandsmålene for bjørn og ulv er logiske, og vi kommer kun med anbefalinger om små justeringer som kan øke sannsynligheten for måloppnåelsen for bjørn. Dagens bestandsmål for gaupe er spredt over store arealer, og det kan være argumenter for å allokere noe av den nordlige målsettingen til sørlige deler av landet. Gaupenes arealbruk og reproduksjon tilsier at man relativt sett trenger betydelig større arealer og flere gauper for å nå målsetting om ynglinger i nord sammenlignet med rådyrrike områder i sør. Hvis forvaltningen ønsker å lette trykket på tamreinområder kunne man også økt målsettingen i Sør-Norge og tilsvarende minsket målsettingen i Nord-Norge. Det er også betydelig rom for å omfordele bestandsmål for jerv mellom ulike regioner, men dette krever en klar beslutning om hvilke interessegrupper og hensyn som skal prioriteres. Momenter som må vurderes er den genetiske verdien av den sør-norske jervebestanden, og ønsker om jerv i sør-norske nasjonalparker for å oppnå verneformålene. I sørøstre deler av Norge kan jerven potensielt sameksistere med gaupe, ulv og bjørn uten å komme i konflikt med sau på utmarksbeite.

4.2 Samfunnsvitenskapelig del

4.2.1 Politikere som forvaltere – et paradoks

Nemndene består av erfarne politikere med mange jern i ilden og som har tunge verv i fylkestinget. De oppnevnes til å sitte i nemnder der de ikke skal drive politikk, men utøve statlig forvaltning, innenfor svært eksakte rammer som Stortinget har fastsatt. Nemndenes medlemmer er ikke ansvarlige overfor sine velgere, eller overfor det representative organ de er utpekt fra, kun overfor Klima- og miljødepartementet som har oppnevnt dem. I rovviltforskriften heter det at «Rovviltnemnden er et statlig viltorgan underlagt Klima- og miljødepartementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet». På samlingen for nye nemndsmedlemmer i mai 2016 understreket politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet at de ikke ville se flere avisoppslag der nemndsledere står fram og kritiserer sentrale myndigheter.

Nemdenes handlingsrom og verktøykasse er svært begrenset, noe samtlige informanter fra nemdene påpekte, til dels med betydelig frustrasjon. Dette er selvsagt ikke minst frustrerende for aktive politikere som i hele sin virksomhet for øvrig nettopp driver politikk. De er hentet til nemnda nettopp fordi de er politikere, men her skal de utøve statlig viltforvaltning innenfor strikse rammer. Noen gikk så langt som til å avvise hele modellen som irrelevant. Andre har forsøkt å

utvide mandatet på egenhånd, ved å spille en aktiv politisk rolle, både regionalt og på det rikspolitiske plan. Denne «ulydigheten» har – ikke overraskende – støtte i interessegrupper som gjerne vil skyve politikken i samme retning som de mer aktivistiske nemdene prøver på, men blir – like selvfølgelig – sett på som illojal undergravingsvirksomhet av interessegrupper med motsatt syn.

Den norske modellen med nemnder som skal ivareta «allmennpolitiske hensyn» bygger på en annen logikk enn forvaltningsorganer med partsrepresentasjon, som er vanligere i andre land. Nemndene er sammensatt av erfarne politikere, som er forutsatt å ha et godt overblikk og dessuten mangle koblinger til bestemte interessegrupper. Derfor skal de kunne utøve et nøkternt politisk skjønn som tilgodeser de hensyn de er satt til å ivareta, på en balansert måte. Det kan imidlertid ikke være tvil om at nemndenes sammensetning i betydelig grad påvirker det «allmennpolitiske skjønn» de utøver, selv innenfor et snevert mandat. Når noen nemder også tøyer dette mandatet, er det desto tydeligere at deres innretning er sterkt preget av nemndsmedlemmenes – og særlig ledernes – bakgrunn både politisk og i forhold til næringene. Dette er åpenbart en utfordring knyttet til den formen for desentralisering av forvaltningsansvar som er valgt i Norge. Det gjør også at å øke nemndenes handlingsrom, slik både toneangivende nemndsmedlemmer og noen interesseorganisasjoner går inn for, vil være sterkt konfliktdrivende om det medfører myndighet til å øke uttak av rovdyr, eller på andre måter ensidig drive forvaltningen i retninger som kan oppfattes som negative for «viktige samfunnsinteresser» (jfr. rovviltforskriftens formålsparagraf). Vi minner om at det ikke bare er naturvernorganisasjonenes medlemmer og internasjonale konvensjoner som representerer slike samfunnsinteresser, men alle de norske borgere som ønsker bestander av store rovdyr i norsk natur.

4.2.2 Konfliktene er upåvirket

Det er en utbredt oppfatning blant nemndsmedlemmene at de såkalte «verneinteressene» er ivaretatt gjennom bestandsmålene. Vernet av rovdyr er dermed sikret gjennom nasjonal politikk – en politikk som beitenæringene må bære hele belastningen med. Dessuten har verneinteressene Bern-konvensjonen og Naturmangfoldloven på sin side. Når også Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet, som er de som virkelig har makt i norsk rovviltforvaltning, står på naturvernets side, står beitebrukeren over for en mektig allianse, mener mange nemndmedlemmer. I dette perspektivet har rovdyra og naturvernet alt seiret, og nemndenes fokus bør ligge på beitenæringenes problemer.

Representanter for næringene, og et flertall blant nemndsmedlemmene, mener at nemndene burde få anledning til å gjøre mer. Det betyr i bunn og grunn å få innflytelse over bestandsmålene i den enkelte regionen. Men blant våre øvrige informanter er dette sterkt omstridt. Naturvernorganisasjonene mener at rovdyra ikke forvaltes på bærekraftig nivå, at nemndene utfører oppdraget på helt gal måte og at de opererer som rovviltfiendtlige agenter for beitenæringene.

Rovdyrkonfliktene er mangfoldige. Ulike grupperinger har ulike interesser og mål. Man kan velge å se på nemndene som beitenæringas ombud, som flere nemndsmedlemmer gjør. Men hvis man reduserer rovdyrkonfliktene til et spørsmål om beitebrukets problemer, og overser mangfoldet i rovdyrproblematikken, bidrar man samtidig til å konservere sentrale konfliktdimensjoner.

Naturvernet og landbruksinteressene står ofte mot hverandre i spørsmål som dreier seg om rovdyr. I og med at nemndene anser at verneinteressene alt har «fått sitt», og retter det meste av sin oppmerksomhet mot beitenæringenes problemer, faller også de ulike aktørenes bedømmelse av nemndene inn i dette kjente mønsteret. Dermed kan vi ikke se at opprettelsen av rovviltregioner og rovviltnemnder har påvirket konfliktnivået i særlig grad. Verneorganisasjonene er like kritiske til norsk rovviltforvaltning som før, men de har fått et nytt nivå å kritisere. Også landbrukets organisasjoner er like kritiske, men de retter ikke skytset mot rovviltnemndene som de ser på som allierte, men mot Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet og Stortinget.

Det er tvilsomt om det er mulig å organisere seg vekk fra slike konflikter. Konfliktene har helt andre årsaker. De er uttrykk for dype motsetninger hvor de stridende partene, utfra ulike interesser, kjemper om hvordan landets arealer skal brukes. Slik sett gjør det neppe noen stor forskjell om det er en nemnd som består av fylkespolitikere som har «hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv», som det heter i forskriften, eller om man innfører systemer som likner dem man har i Sverige eller Finland. Studier derfra viser, som vi har sett, at konfliktnivået er høyt der også.

4.2.3 Hva nemndene kan utrette

Mange av våre informanter mente at nemndene fungerer vesentlig bedre enn andre forvaltningsmodeller, særlig sammenlignet med den statlige forvaltningen man hadde før. Flere nemndsmedlemmer ga uttrykk for at de ser seg som bindeledd mellom folket og rovdyrpolitikken. De ser nemda som en slags sentral som bidrar til toveis kommunikasjon, et organ som formidler både oppover og nedover i systemet. Nemndsmedlemmene trekker ofte fram ombudsrollen som en viktig side ved det at det er politikere og ikke byråkrater som styrer. Folk som er berørt av rovviltforvaltningen kan henvende seg til nemndene og bli hørt, og nemndene kan formidle folks erfaringer videre, ikke minst til det nasjonale politiske nivået, der rovviltpolitikken utformes.

Mange informanter, både fra nemndene selv og fra noen organisasjoner, mener det er avgjørende at nemndene kan utøve et allment politisk skjønn. De er ikke byråkrater eller biologer, og styres ikke av snevre faglige vurderinger. Utgangspunktet er at spenningen mellom de to målene i den todelte målsettingen nettopp krever slik skjønnsutøvelse. Etter mange nemndsmedlemmers oppfatning gjelder det særlig i relasjonen til beitenæringene, og kanskje aller mest sauenæringen. I avveiningen mellom vernet av rovdyr og opprettholdelsen av levedyktige beitenæringer anser man at et politisk skjønn må til for å finne den rette balansen.

4.2.4 Regioner og soner

Det er åtte rovviltregioner, og åtte nemnder som styrer forvaltningen innenfor hver region. I tillegg strekker forvaltningssonen for ulv seg over regionene 4 og 5. Nemndene der samarbeider om forvaltningen av den.

Regionene følger fylkesgrenser. Ganske uavhengig av hva man ellers mener i rovdyrspørsmålene, framholder mange informanter at slike grenser ikke er begrunnet i rovdyras biologi. Vi har støtt på denne vurderingen blant nemndsmedlemmer, representanter for landbruket, informanter fra reindrifta og fra naturvernorganisasjonene. Inndelingen får praktiske konsekvenser som mange oppfatter som lite heldige, både for beitedyr og rovdyr. Et eksempel er Forollhogna der beiteprioriterte områder i Region 5 (Hedmark) grenser mot Region 6 (Midt-Norge) midt oppe på fjellet, og da mot et område som av gode grunner er prioritert som yngleområder for jerv.

En konklusjon kan være at så lenge regiongrensene går der de går, stilles det ekstra store krav til samarbeid mellom nemndene. En alminnelig oppfatning er at nemndene har vært dårlige til å samarbeide, men at man ser problemene, og at situasjonen bedrer seg. Nemnda i Region 3 (Oppland) har for eksempel fått i oppdrag å koordinere forvaltningen av den sørnorske jervebestanden med de andre berørte regionene.

En annen mulighet er å se på regiongrensene på nytt. Da kan man for eksempel ta fram igjen Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) «Rovvilt i norsk natur». Der lå det inne et forslag om seks forvaltningsregioner for rovvilt, som ikke fulgte fylkesgrensene. Områder som Forollhogna, Dovre og Reinheimen lå innenfor samme region, uten at sammenhengende fjellområder ble splittet opp av fylkesgrenser.

En fordel med å følge fylkesgrenser er selvsagt at det er veletablerte grenser. Mange av organisasjonene som engasjerer seg i rovviltpolitikken er organisert i fylkeslag. De ulike organene i politikk og offentlig forvaltningen finnes også på fylkesnivå. Det er mulig at regioninndelingen

som den er i dag gjør det lettere for organisasjonene å holde kontakt med rovviltnemndene, og at den er enklere å forholde seg til for offentlige myndigheter og fylkespolitikere enn en situasjon med «spesialgrenser». Vi tror imidlertid at de praktiske problemene med dagens grenser er så vesentlige at man må vurdere dette meget nøye.

Ulvesonen er en «hotspot» for konflikter og uenighet om rovviltforvaltningen i Norge. Retningslinjene for samarbeidet mellom Region 4 og Region 5, som forvalter ulvesonen sammen, har noen svakheter, slik vi gjorde rede for i kapittel 3.7. De to nemndene representerer regioner som har svært ulik næringsstruktur, urbaniseringsgrad, og befolkningssammensetning for øvrig. I tillegg representerer de to nemndene kanskje de klareste ytterpunktene blant alle nemndene når det gjelder perspektivet på rovdyr og rovviltforvaltning. Nemndene er vertskap for fellesmøter annenhver gang, og vertsnemndas leder har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Det er ikke sikkert at ordningen til nå har hatt store konsekvenser for ulven, men beslutninger om ulveforvaltningen bør uansett ikke være avhengig av tilfeldigheter, som hvor møtet avholdes. Ulven er den mest kontroversielle av de store rovdyra, og forvaltningen av den er uansett svært utfordrende. At de formelle rammene for samarbeidet mellom regionene 4 og 5 ser ut til å være beheftet med svakheter, gjør det ikke enklere.

Problemene med forvaltningen av ulvesonen er i seg selv et argument for å se på regioninndelingen på nytt. Også her kan Stortingsmelding nr. 15 (2003-04) være et utgangspunkt. I forslaget ligger det meste av dagens ulvesone innenfor det som der er Region 3, Øst-Norge, og man ville unngått problemet med to nemnder som trekker i hver sin retning. At gemyttene rundt ulveforvaltningen ville roet seg er uansett tvilsomt. Uansett i hvilken retning en ny nemnd hadde beveget forvaltningen, ville den ha meningsmotstandere med evne til høylytt protest.

4.2.5 Samforvaltning

Desentralisering av forvaltningsansvar kan gjennomføres på flere måter enn den vi har valgt i Norge. Det er f.eks. mulig (og internasjonalt mer vanlig) å involvere interessegrupper på mer direkte måter, for å styrke forvaltningens legitimitet og utvide beslutningenes kunnskapsgrunnlag («samforvaltning»). Forskningen i våre nordiske naboland har imidlertid påvist viktige utfordringer knyttet til slike modeller. Vår undersøkelse har på samme måte påvist problemer med den norske modellen. Her er det altså flere mulige modeller, som er beheftet med ulike problemer, men som også har ulike fortrinn. En av våre viktige konklusjoner er at det regionale nivået har relativt liten betydning for utviklingen av konfliktpanoramaet rundt rovviltforvaltning i Norge, og at det heller ikke oppfattes som særlig viktig av sentrale aktører i feltet. Noen interessegrupper forsvarer nemndene av prinsipielle grunner, f.eks. fordi de har et potensial til å bli mer betydningsfulle om de får større myndighet, eller fordi den regionale modellen representerer en «normalisering» av rovviltforvaltningen. Få mener at den har stor betydning for praktisk forvaltning i dag.

Vi foreslår ikke noen konkret forandring av systemet med «allmennpolitiske» nemnder, blant annet fordi vi ikke tror slike endringer vil føre til vesentlige endringer i konfliktbildet under det rådende nasjonale rovviltregimet. Vi vil likevel påpeke at valg av modell kan avspeile hvilke aspekter ved konfliktene man anser som viktigst. En videreføring av dagens modell, med omtrent uendret mandat og med dagens bestandsmål, vil vinne gehør hos landbruksinteressene og trolig hos jegerinteressene (her tenker vi på nemndsystemet og ikke f.eks. den kontroversielle ulvesonen). Det er et mulig politisk valg å prioritere disse interessene, og særlig næring, rett og slett fordi en mener de er viktigst. Da kan man åpent gå inn for et system som primært har som mål å ivareta deres interesser, innenfor et nasjonalt rammeverk.

Vi har i denne rapporten framholdt at dette likevel bare er en del av konfliktbildet, og vi har observert at det finnes interessegrupper som absolutt ikke ser seg tjent med nemndene slik de fungerer i dag. Både naturvernorganisasjonene og NRL ser store problemer med nemndene, som de mener systematisk favoriserer den landbruksbaserte beitenæringa. De åpner for en type forvaltningsorgan der interesseorganisasjonene selv har plass, hvor ingen standpunkter kan ignoreres og hvor man kan ha åpne diskusjoner. De godtar at også deres meningsmotstandere

da må få være med, men antar at de tross alt vil komme bedre ut – om ikke annet så på den måten at kritiske røster og ny kunnskap aldri kan ignoreres. I vårt materiale ser vi at også lederen i Sau og Geit uttaler seg positivt om en modell med en form for partsrepresentasjon, fordi hun har tro på forhandlinger i åpenhet.

Slike organer ville sikkert bli mindre effektive enn dagens system (om man tenker på beslutninger), og vi tror neppe at de vil påvirke konfliktnivået «der ute» i vesentlig grad (jfr. Sverige). En slik løsning ville imidlertid være et signal om at man anerkjenner kompleksiteten i rovviltproblematikken, og ikke betrakter bestemte aktører som mer legitime deltakere enn andre. Det ville nok bli verdsatt blant de som i dag føler seg som «underdogs» i det norske forvaltningssystemet. Spørsmålet er rett og slett om man mener det er et viktig signal å sende, eller om man tvert imot åpent velger å prioritere bestemte interesser.

4.2.6 Kontakt og dialog

Mangel på tillit mellom viktige aktører er et stort problem i rovviltforvaltningen, og i mange deler av naturforvaltningen ellers. Som vi har forklart, er en av årsakene at rovdyrproblematikken dras inn i andre motsetningsforhold mellom ulike samfunnsinteresser. Likevel må dialog og informasjonsutveksling være et mål, om ikke for å løse konfliktene, så for å gi forvaltningen (inkludert nemndene) en mer helhetlig forståelse av hvordan rovdyrproblematikken fortoner seg fra ulike perspektiver. Dette kan bedre deres muligheter til å fatte velinformerte og balanserte beslutninger. En kan heller ikke utelukke at aktiv dialog – på sikt – kan bidra til å utvikle mer omforente forståelsesrammer mellom viktige aktører i feltet.

Vi konstaterer at det er store variasjoner når det gjelder hvordan nemndene ivaretar kontakt og dialog med ulike interessegrupper og med allmennheten. Som flere organisasjoner har påpekt, ikke minst NJFF, er dette ikke tilfredsstillende. Om konfliktreduksjon (i noen annen betydning enn å fysisk redusere antall rovdyrindivider) er et mål, må kommunikasjon og dialog være noe man i det minste forsøker. Vi er fullt klar over at noen nemnder håndterer dette på en god måte i dag, selv om det i de fleste tilfellene er betydelig skjevhet når det gjelder hvilke interessegrupper de har kontakt med. Vi mener imidlertid at dette ikke bør være opp til den enkelte nemnd, men at de bør få pålegg om å ha systematisk og bred kontakt mot ulike interessegrupper. De formuleringene som finnes i rovviltforskriften i dag, er åpenbart ikke nok til å sikre dette.

Noen tiltak kan være relativt enkle, som å informere mer aktivt om nemndenes møter og legge til rette for gjester. Møter på kveldstid bør også vurderes, og ikke minst videostrømming av møtene – noe som etter hvert er vanlig i mange kommuner.

Nemndene, selvsagt med støtte av sekretariatene, bør også sørge for at det avholdes flere møter med ulike grupper, og gjerne åpne møter. De bør også informere mer aktivt om sin virksomhet, f.eks. gjennom sosiale medier og på annen måte. I denne sammenheng viser vi også til kritikken som er framført av naturvernorganisasjonene, som går ut på at nemndene har et konsekvent negativt fokus på rovdyr: De er bare opptatt av problemer, og man får – ifølge organisasjonene - inntrykk av at deres eneste mål er å holde bestandene nede. Dette bør i stedet balanseres med et positivt fokus, og nemndene burde se det som sin oppgave å framheve at rovdyr er nødvendige i norsk natur, og at de kan være et positivt bidrag til menneskers livskvalitet. Her har naturvernorganisasjonene utvilsomt et poeng. Hvis det er et mål å dempe andre konfliktdimensjoner enn tap av beitedyr, kan man ikke ha et så ensidig fokus som nemndene for det meste har i dag. Dette gjelder ikke minst i deres utadvendte virksomhet – som vi altså mener bør trappes opp. Det bør ikke være mulig for nemndene å kutte ut konfliktdempende tiltak (slik det finnes eksempler på), som ofte nettopp handler om informasjon og dialog.

Vi foreslår også at Østlandsforsknings forslag fra 2001 (Guldvik og Arnesen 2001) om å etablere rådgivende utvalg ved siden av nemndene, tas opp igjen. Det er lite trolig at et slikt grep vil redusere de samfunnsmessige konfliktene, men de kan gjøre at flere stemmer kan gjøre seg

gjeldende og insistere på å bli hørt. Vi kan ikke utelukke en viss harmonisering av perspektiver, og heller ikke at nemndene faktisk begynner å se i nye retninger i sitt virke.

Alle vil ha mer kunnskap inn i forvaltningen. Men det er ikke den samme kunnskapen, fra de samme kildene, de etterlyser. «Kunnskapsbasert forvaltning» betyr som regel forvaltning basert på kunnskap en selv stoler på. Det være seg biologi (naturvernorganisasjonene), kunnskap om reindrifta, om utmarksbeitet, økologisk kunnskap om plantemangfold og beite, osv. Utveksling av ulik kunnskap, med ulike kilder, er noe som kan skje i permanente dialogfora, som fagråd, referansegrupper, faste dialogmøter, o.l. Våre informanter fra fylkesmennene som hadde erfaring med rådgivende utvalg, pekte på at en viktig side av disse utvalgene var at interessegruppene møtte hverandre og ble kjent – vel så mye som at de ga råd til fylkesmennene.

De fleste av disse forslagene vil kreve tilførsel av ressurser. Sett på bakgrunn av de store summer som brukes på norsk rovviltforvaltning, primært gjennom erstatningsutbetalinger, bør dette likevel være overkommelig.

Økt aktivitet, med en bredere tilnærming til feltet, harmonerer også dårlig med at det er fylkenes travleste politikere som sitter i nemndene. Om grunntrekkene i dagens modell opprettholdes, kan det være grunn til å se nærmere på kravet om at nemndsmedlemmene må sitte i fylkesutvalget – særlig siden flere fylker allerede kan se bort fra dette fordi de ikke har fylkesutvalg.

5 Referanser

Aagedal, O. & Å. Brottveit. 1999. Jakta på elgjaktkulturen. Oslo: Abstrakt forlag.

Aarnes, S. G., Tobiassen, C., Brøseth, H., Bakke, B. B., Eiken. H. G. & Hagen, S. B. 2016. Populasjonsovervåking av brunbjørn. DNA-analyse av prøver innsamlet i Norge i 2015 - NIBIO RAPPORT 2016 VOL. 2, NR. 56.

Almås, R. 1989 . Characteristics and conflicts in Norwegian agriculture. Agriculture and Human Values 6(1): 127–36.

Andersen, R., Linnell, J. D. C. & Hustad, H. 2003. Rovvilt og samfunn i Norge: en veileder til sameksistens i det 21. århundre. – NINA Temahefte 22: 1-48.

Andersen, R., Linnell, J. D. C. & Solberg, E. J. 2006. The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view. - I Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. & Pastor, J., red. Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation. Cambridge University Press, Cambridge. s. 413-448.

Andrén, H., Linnell, J. D. C., Liberg, O., Andersen, R., Danell, A., Karlsson, J., Odden, J., Moa, P. F., Ahlqvist, P., Kvam, T., Franzen, R. & Segerstrom, P. 2006. Survival rates and causes of mortality in Eurasian lynx (Lynx lynx) in multi-use landscapes. - Biological Conservation 131:23-32.

Anonym. 1987. Landsplan for forvaltning av Bjørn, jerv og ulvRapport nr 6 - 1987. Direktoratet for naturfovatning

Anonym. 1992. Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen). - St. meld. St meld nr 27 (1991-92). St. meld. 1-54 s.

Anonym. 1997. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt-forvaltning St meld nr 35 (1996-97). - Innst. S. nr 301.

Anonym. 1997. Om rovviltforvaltning. - Stortingsmelding 35 (1996- 1997). Miljøverndepartementet.

Anonym. 2003. Rovvilt i norsk natur. - St.meld. nr. 15 (2003-2004)

Anonym. 2004. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur St meld nr 15 (2003-2004). - Innst. S. nr. 174 (2003-2004).

Anonym. 2011. Innstilling fra ekspertutvalg vedrørende endringer i erstatningsordningen for rovviltskade på husdyr. - Rapport fra Direktoratet for naturforvaltning.

Anonym. 2011. Rovviltforliket. - Representantforslag 163 S (2010-2011).

Anonym. 2011. UTREDNING – ERSTATNINGSORDNING FOR TAMREIN. Prosjektgruppen som utredet erstatningsordning for tap av tamrein til rovvilt. - Rapport levert Miljøverndepartement 15.4.201. http://www.rovviltportalen.no/multimedia/48468/Utredning---erstatningsordning-for-tamrein.pdf&contentdisposition=attachment

Anonym. 2015. Bestandsovervåking av jerv i 2015. - Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 3 -2015, Trondheim og Grimsö. 31 s. s.

Anonym. 2015. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2014-2015. - Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2015. Rovdata, Evenstad og Grimsö. 52 s.

Anonym. 2015. Inventering av järv 2015. - Bestandsstatus för stora rovdjur i Skandinavien 3-2015: 1-31.

Anonym. 2016. Rovbase. - Miljødirektoratet. www.rovbase.no. Nedlastet 1.5.2016.

Anonym. 2016. Ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone. - Klima- og miljødepartementet Meld St 21 (2015-2016).

Aronsson, M., Low, M., López-Bao, J. V., Persson, J., Odden, J., Linnell, J. D. C. & Andrén, H. 2016. Intensity of space use reveals conditional sex-specific effects of prey and conspecific density on home range size. - Ecology and Evolution 6 (9): 2957-2967.

Barker, R. 1990. Political Legitimacy and the State. Oxford: Clarendon Press.

Berkes, F., N. Doubleday, D.R. Armitage. 2007. *Adaptive co-management: collaboration, learning and multi-level governance*: UBC Press.

Bischof, R; Swenson, J E 2010. Estimating the number of annual reproductions based on the number of female brown bears documented in Norway in 2008 and 2009. Report No. 2010:1 from the Scandinavian Brown Bear Research Project 2010.

Bischof, R., Nilsen, E. B., Brøseth, H., Mannil, P., Ozolins, J. & Linnell, J. D. C. 2012. Implementation uncertainty when using recreational hunting to manage carnivores. - Journal of Applied Ecology 49 (4): 824-832.

Boitani, L. & Linnell, J. D. C. 2015. Bringing large mammals back: large carnivores in Europe. - I Pereira, H. & Navarro, L., red. Rewilding European Landscapes. Springer. s. 67-84.

Borgstrom, S. 2012. Legitimacy Issues in Finnish Wolf Conservation. Journal of Environmental Law 24(3):451-476.

Braa, J. T., Brainerd, S., Brøseth, H., Knutsen, E. & Linnell, J. D. C. 2000. Forslag til Nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr. - Utredning for Directoretet for naturforvaltning 2000-1: 1-31.

Brøseth, H., Tovmo, M. & Nilsen, E. B. 2015. Antall familiegrupper, bestandsestimat og bestandsutvikling for gaupe i Norge 2015. - NINA Rapport 1179: 1-23.

Chapron, G., Kaczensky, P., Linnell, J. D. C., von Arx, M., Huber, D., Andren, H., Lopez-Bao, J. V., Adamec, M., Alvares, F., Anders, O., Balciauskas, L., Balys, V., Bedo, P., Bego, F., Blanco, J. C., Breitenmoser, U., Broseth, H., Bufka, L., Bunikyte, R., Ciucci, P., Dutsov, A., Engleder, T., Fuxjager, C., Groff, C., Holmala, K., Hoxha, B., Iliopoulos, Y., Ionescu, O., Jeremic, J., Jerina, K., Kluth, G., Knauer, F., Kojola, I., Kos, I., Krofel, M., Kubala, J., Kunovac, S., Kusak, J., Kutal, M., Liberg, O., Majic, A., Mannil, P., Manz, R., Marboutin, E., Marucco, F., Melovski, D., Mersini, K., Mertzanis, Y., Myslajek, R. W., Nowak, S., Odden, J., Ozolins, J., Palomero, G., Paunovic, M., Persson, J., Potocnik, H., Quenette, P. Y., Rauer, G., Reinhardt, I., Rigg, R., Ryser, A., Salvatori, V., Skrbinsek, T., Stojanov, A., Swenson, J. E., Szemethy, L., Trajce, A., Tsingarska-Sedefcheva, E., Vana, M., Veeroja, R., Wabakken, P., Wofl, M., Wolfl, S., Zimmermann, F., Zlatanova, D. & Boitani, L. 2014. Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes. - Science 346 (6216): 1517-1519.

Dahle, B. & Swenson, J. E. 2003. Home ranges in adult Scandinavian brown bears (Ursus arctos): effect of mass, sex, reproductive category, population density and habitat type. - Journal of Zoology 260 (4): 329-335.

Estes, J. A., Terborgh, J., Brashares, J. S., Power, M. E., Berger, J., Bond, W. J., Carpenter, S. R., Essington, T. E., Holt, R. D., Jackson, J. B. C., Marquis, R. J., Oksanen, L., Oksanen, T., Paine, R. T., Pikitch, E. K., Ripple, W. J., Sandin, S. A., Scheffer, M., Schoener, T. W., Shurin, J. B., Sinclair, A. R. E., Soule, M. E., Virtanen, R. & Wardle, D. A. 2011. Trophic Downgrading of Planet Earth. - Science 333 (6040): 301-306.

Fryxell, J. M., Packer, C., McCann, K., Solberg, E. J. & Saether, B. E. 2010. Resource Management Cycles and the Sustainability of Harvested Wildlife Populations. - Science 328 (5980): 903-906.

Gaillard, J. M., Nilsen, E. B., Odden, J., Andren, H. & Linnell, J. D. C. 2014. One size fits all: Eurasian lynx females share a common optimal litter size. - Journal of Animal Ecology 83 (1): 107-115.

Gervasi, V., Brøseth, H., Gimenez, O., Nilsen, E. B., Odden, J., Flagstad, Ø. & Linnell, J. D. C. 2016. Sharing data improves monitoring of trans-boundary populations: the case of wolverines in central Scandinavia. - Wildlife Biology 22 (3): 95-106.

Gervasi, V., Brøseth, H., Nilsen, E. B., Ellegren, H., Flagstad, O. & Linnell, J. D. C. 2015. Compensatory immigration counteracts contrasting conservation strategies of wolverines (Gulo gulo) within Scandinavia. - Biological Conservation 191: 632-639.

Gervasi, V., Nilsen, E. B., Odden, J., Bouyer, Y. & Linnell, J. D. C. 2014. The spatio-temporal distribution of wild and domestic ungulates modulates lynx kill rates in a multi-use landscape. - Journal of Zoology 292 (3): 175-183.

Gruber, J.S. 2010. Key principles of community-based natural resource management: a synthesis and interpretation of identified effective approaches for managing the commons. *Environmental Management* 45(1):52-66.

Guldvik, I. & Arnesen, T. 2001. Med rovdyr og politikk i utmarka: evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder. - Østlandsforskning rapport 02/2001. Østlandsforskning, Lillehammer, Norway.

Haglund, B. 1966. De stora rovdjurens vintervanor II. - Viltrevy 5 (6): 1-??

Haglund, B. 1966. De stora rovdjurens vintervanor I. - Viltrevy 4 (3): 1-311.

Hallgren, L. & L. Westberg 2015. Adaptive management? Observations of knowledge coordination in the communication practice of Swedish game management. Wildlife Biology 21(3):165-174.

Hansen, I. & Carlsen, T. H. 2007. Tapsårsaker hos lam på beite i Rode 1, Saltdal kommune 2007. - Bioforsk Rapport 2 (Nr 164 2007).

Hansen, I. 2006. Tapsårsaker hos lam på østre Malangshalvøya 2005. - Bioforsk Rapport 1 (9-2009).

Hansen, I. 2006. Tapsårsaker hos lam på Tjongsfjordhalvøya 2006. - Bioforsk Rapport 1 (Nr. 162 2006).

Hansen, I. 2007. Tapsårsaker hos lam i Ørpen-Redalen beiteområde, Krødsherad 2007. - Bioforsk Rapport 2 (Nr. 165 2007).

Hansen, I. 2007. Tapsårsaker hos lam på østre Malangshalvøya 2006. - Bioforsk Rapport 2 (Nr. 22 2007).

Hansen, I. 2009. Tapsårsaker hos lam på beite i Ørpen-Redalen, 2007 og 2008. - Bioforsk Rapport 4 (Nr. 19 2009.).

Hansen, I., Bråten, S. E., Sjulstad, K., Odden, J. & Linnell, J. D. C. 2012. Arealbruk og tapsårsaker hos lam i Hallingdal. Årsrapport 2011. - Bioforsk Rapport vol. 7 nr. 18 2012.

Herfindal, I., Brøseth, H., Kjørstad, M., Linnell, J. D. C., Odden, J., Persson, J., Stien, A. & Tveraa, T. 2011. Modellering av risikobasert erstatning for tap av tamrein til rovvilt - En vurdering av ulike datasetts egnethet. - NINA Minirapport 329: 1-24.

Herfindal, I., Brøseth, H., Kjørstad, M., Linnell, J. D. C., Odden, J., Persson, J., Stien, A., Tveraa, T. & Ersson, L. 2012. Modellering av tap av tamrein til rovvilt - en risikomodell. - NINA Rapport 819. 33 s. s.

Herfindal, I., Linnell, J. D. C., Odden, J., Nilsen, E. B. & Andersen, R. 2005. Prey density, environmental productivity and home-rancre size in the Eurasian lynx (Lynx lynx). - Journal of Zoology 265: 63-71.

Hiedanpaa, J. 2013. Institutional Misfits: Law and Habits in Finnish Wolf Policy. *Ecology and Society 18(1).*

Hustad, H., Andersen, R. & Linnell, J. D. C. 2005. Rovvilt og samfunn (RoSa) - Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvalning? Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur. - NINA Rapport 28: 1-18.

Kaczensky, P. 1999. Large carnivore depredation on livestock in Europe. - Ursus 11: 59-72.

Kindberg, J., Swenson, J. E., Ericsson, G., Bellemain, E., Miquel, C. & Taberlet, P. 2011. Estimating population size and trends of the Swedish brown bear Ursus arctos population. - Wildlife Biology 17 (2): 114-123.

Krange, O., C. Sandström, T. Tangeland, & G. Ericsson. 2015. Attitudes towards wolves in Scandinavia: A Comparison between Norway and Sweden. *Conservation Biology* Submitted.

Krange, O., T. Tangeland, & K. Skogen. 2011. Bestandsmål for store rovdyr: Hva mener folk om bestandsmål og om hvem som skal bestemme i rovviltforvaltningen? NINA Rapport. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.

Kvam, T. & Nilsen, M. Ø. 2006. Tap av sau i Tydal 2004 og 2005. - HiNT Utredning 72: 1-35.

Kvam, T., Aune, A., Brøndbo, K., Moa, P. F. & Rosendal, K. M. 2002. Sluttrapport fra prosjektet Telemetribasert undersøkelse av sauetap i Meråker 2001. - HiNT Rapport 39: 1-37.

Kvam, T., Rosvold, E. M., Rosendal, K. M., Brøndbo, K., Aune, A., Rosendal, S. M., Moa, P. F., Gifstad, T. & Holøymoen, I. 2004. Tap av sau i et bynært område-Vestmarka ved Oslo, 2002 og 2003. - HiNT Utredning 55: 1-59.

Kvam, T., Strand, O. & Sørensen, O. J. 1987. Jereinventering i Snøhetta-området våren 1986. - Direktoratet for naturforvaltning rovviltrapport 1: 1-13.

Landa, A., Strand, O., Linnell, J. D. C. & Skogland, T. 1998. Home-range sizes and altitude selection for arctic foxes and wolverines in an alpine environment. - Canadian Journal of Zoology-Revue Canadienne De Zoologie 76 (3): 448-457.

Lande, U. S., Linnell, J. D. C., Herfindal, I., Salvatori, V., Brøseth, H., Andersen, R., Odden, J., Andrén, H., Karlsson, J., Willebrand, T., Persson, J., Landa, a., May, R., Dahle, B. & Swenson, J. E. 2003. [Potensielle leveområder for store rovdyr i skandinavia: GIS - analyser på et økoregionalt nivå. 1-31 s.

Lindhjem, H., Solberg, E. J., Linnell, J. D. C. & Skogen, K. 2010. Mulige konsekvenser av rovdyrsikre gjerder for friluftsliv og hjortevilt. - NINA Rapport 611: 1-34.

Linnell, J. D. C. & Tveraa, T. 2015. Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov for forvaltning av rovvilt i Norge. - NINA Rapport 1195: 78 s.

Linnell, J. D. C., Andersen, R., Kvam, T., Andren, H., Liberg, O., Odden, J. & Moa, P. F. 2001. Home range size and choice of management strategy for lynx in Scandinavia. - Environmental Management 27 (6): 869-879.

Linnell, J. D. C., Breitenmoser, U., Breitenmoser-Wuersten, C., Odden, J. & von Arx, M. 2009. Recovery of Eurasian lynx in Europe: what part has reintroduction played? Hayward, M. W. & Somers, M. J., red. Reintroduction of top-order predators. [Conservation Science and Practice No 5.].

Linnell, J. D. C., Broseth, H., Odden, J. & Nilsen, E. B. 2010. Sustainably Harvesting a Large Carnivore? Development of Eurasian Lynx Populations in Norway During 160 Years of Shifting Policy. - Environmental Management 45 (5): 1142-1154.

Linnell, J. D. C., Fiske, P., Herfindal, I., Odden, J., Broseth, H. & Andersen, R. 2007. An evaluation of structured snow-track surveys to monitor Eurasian lynx Lynx lynx populations. - Wildlife Biology 13 (4): 456-466.

Linnell, J. D. C., Flagstad, Ø., Odden, J., Vang, S. & Mattisson, J. I trykk. Samordning av forvaltning av jerv i Sør-Norge - en kunnskapsoversikt. - NINA Rapport 1255.

Linnell, J. D. C., Lande, U. S., Skogen, K., Hustad, H. & Andersen, R. 2003. Forvaltningsscenarier for store rovdyr i Norge. - NINA Fagrapport 65: 1-43.

Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. & Breitenmoser, U. 2005. Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality. - I Woodroffe, R., Thirgood, S. & Rabinowitz, a., red. People & Wildlife: conflict or coexistence. Cambridge University Press, Cambridge

Linnell, J. D. C., Odden, J. & Mertens, A. 2012. Mitigation methods for conflicts associated with carnivore depredation on livestock. Boitani, L. & Powell, R. A., red. Carnivore ecology and conservation: a handbook of techniques. [Techniques in Ecology & Conservation Series.].

Linnell, J. D. C., Odden, J., Andersen, R., Andersen, R. & Landa, A. 2001. Den biologiske bakgrunnen for forvaltning av gaupe og jerv i Norge. - I Guldvik, I. & Arnesen, T., red. Med rovdyr og politikk i utmarka: evaliering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder. Østlandsforskning rapport nr 02/2001. s. 165-191.

Linnell, J. D. C., Odden, J., Smith, M. E., Aanes, R. & Swenson, J. E. 1999. Large carnivores that kill livestock: do "problem individuals" really exist? - Wildlife Society Bulletin 27 (3): 698-705.

Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. & Andersen, R. 2005. The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the "half-full" forests of Europe. - I Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. & Berger, J., red.

Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other? Island Press, Washington. s. 381-398.

Linnell, J. D. C., Smith, M. E., Odden, J., Kaczensky, P. & Swenson, J. E. 1996. Strategies for the reduction of carnivore - livestock conflicts: a review. - NINA Oppdragsmelding 443: 1-118.

Linnell, J. D. C., Smith, M. E., Odden, J., Kaczensky, P. & Swenson, J. E. 1996. Rovvilt og sauenæring i Norge. 5 Strategier for å redusere rovdyr - husdyr konflikter: en litteraturoversikt. - NINA Oppdragsmelding 444: 1-30.

Linnell, J. D. C., Støen, O.-G., Hansen, I., Eilertsen, S., Flagstad, Ø., Gervasi, V., Brøseth, H., Swenson, J. & Odden, J. 2015. Utredning om endring i yngleområdene for jerv og bjørn i rovvilt region 6. - NINA Rapport 36: 36.

Lund, P. M., Hansen, E. S. & Bay, C. 2000. Græsningsvurdering af dværgbuskheder i Eqaluit ilorlitt og Qasigiannguit, i Ameralik-fjord, jagtområde Kujataa. - Pinngortitaleriffik, Grønlands Naturinstitut Teknisk Rapport 36: 1-32.

Lundmark, C., S. Matti, & A. Sandstrom. 2014. Adaptive co-management: How social networks, deliberation and learning affect legitimacy in carnivore management. European Journal of Wildlife Research 60(4):637-644.

Mabille, G., Stien, A., Tveraa, T., Mysterud, A., Brøseth, H. & Linnell, J. D. C. 2015. Mortality and lamb body mass growth in free-ranging domestic sheep – environmental impacts including lethal and non-lethal impacts of predators. - Ecography: n/a-n/a.

Mattisson, J., Andrén, H., Persson, J. & Segerström, P. 2011. The influence of intraguild interactions on resource use by wolverine and Eurasian lynx. - Journal of Mammalogy 92 (6): 1321-1330.

Mattisson, J., Arntsen, G. B., Nilsen, E. B., Loe, L. E., Linnell, J. D. C., Odden, J., Persson, J. & Andren, H. 2014. Lynx predation on semi-domestic reindeer: do age and sex matter? - Journal of Zoology 292 (1): 56-63.

Mattisson, J., Odden, J. & Linnell, J. D. C. 2014. A catch-22 conflict: Access to semi-domestic reindeer modulates Eurasian lynx depredation on domestic sheep. - Biological Conservation 179: 116-122.

Mattisson, J., Odden, J., Nilsen, E. B., Linnell, J. D. C., Persson, J. & Andren, H. 2011. Factors affecting Eurasian lynx kill rates on semi-domestic reindeer in northern Scandinavia: Can ecological research contribute to the development of a fair compensation system? - Biological Conservation 144 (12): 3009-3017.

Mattisson, J., Odden, J., Strømseth, T. H., Rauset, G. R., Flagstad, Ø. & Linnell, J. D. C. 2015. Gaupe og jerv i reinbeiteland. Sluttrapport for Scandlynx Troms og Finnmark 2007-2014.. - NINA Rapport 1200: 45 s.

Mattisson, J., Odden, J., Strømseth, T. H., Rauset, G. R., Flagstad, O. & Linnell, J. D. C. 2015. Gaupe og jerv i reinbeiteland. Sluttrapport for Scandlynx Troms og Finnmark 2007-2014. - NINA rapport 1200. 45pp s.

Mattisson, J., Persson, J., Andren, H. & Segerström, P. 2011. Temporal and spatial interactions between an obligate predator, the Eurasian lynx (Lynx lynx), and a facultative scavenger, the wolverine (Gulo gulo). - Canadian Journal of Zoology-Revue Canadienne De Zoologie 89 (2): 79-89.

Mattisson, J., Persson, J., Andrén, H. & Segerström, P. 2011. Temporal and spatial interactions between an obligate predator, the Eurasian lynx (*Lynx lynx*), and a facultative scavenger, the wolverine (*Gulo gulo*). - Canadian Journal of Zoology 89: 79-89.

Mattisson, J., Persson, J., Karlsson, J. & Andrén, H. 2007. Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. - Report to the Swedish Government, Swedish Wildlife Damage Centre pp. 1-24. .

Mattisson, J., Sand, H., Wabakken, P., Gervasi, V., Liberg, O., Linnell, J. D. C., Rauset, G. R. & Pedersen, H. C. 2013. Home range size variation in a recovering wolf population: evaluating the effect of environmental, demographic, and social factors. - Oecologia 173 (3): 813-825.

May, R., van Dijk, J., Landa, A. & Andersen, R. 2010. Spatio-temporal ranging behaviour and its relevance to foraging strategies in wide-ranging wolverines. - Ecological Modelling 221 (6): 936-943.

Mysterud, I. 2001. Lammedødeligheten i et alveld-område i Halsa/Surnadal, Møre og Romsdal 2000. - Utmarksnæring i Norge 3-01: 1-65.

Mysterud, I., Swenson, J. E., Linnell, J. D. C., Gautestad, A. O., Mysterud, I., Odden, J., Smith, M. E., Aanes, R. & Kaczensky, P. 1996. Rovvilt og sauenæring in Norge 1. Kunskapsoversikt og evaluering av forbyggende tiltak. - Report, University of Oslo. Report, University of Oslo. 1-18 s.

Mysterud, I., Vang, M. & Nortveit, S. 2003. Lammedødelighet 2001 og tapssituasjon 1999-2001 i et alveld-område i Halsa/Surnadal, Møre og Romsdal. Med oversikt over hypoteser i alveldforskningen. - Utmarksnæring i Norge 1-03: 1-127.

Nilsen, E. B., Broseth, H., Odden, J. & Linnell, J. D. C. 2010. The cost of maturing early in a solitary carnivore. - Oecologia 164 (4): 943-948.

Nilsen, E. B., Broseth, H., Odden, J. & Linnell, J. D. C. 2012. Quota hunting of Eurasian lynx in Norway: patterns of hunter selection, hunter efficiency and monitoring accuracy. - European Journal of Wildlife Research 58 (1): 325-333.

Nilsen, E. B., Brøseth, H., Odden, J., Andrén, H. & Linnell, J. D. C. 2011. Prognosemodell for bestanden av gaupe i Norge. - NINA Rapport 774. 1-26 s.

Nilsen, E. B., Linnell, J. D. C., Odden, J., Samelius, G. & Andren, H. 2012. Patterns of variation in reproductive parameters in Eurasian lynx (Lynx lynx). - Acta Theriologica 57 (3): 217-223.

Odden, J., Herfindal, I., Linnell, J. D. C. & Andersen, R. 2008. Vulnerability of domestic sheep to lynx depredation in relation to roe deer density. - Journal of Wildlife Management 72 (1): 276-282.

Odden, J., Linnell, J. D. C. & Andersen, R. 2006. Diet of Eurasian lynx, Lynx lynx, in the boreal forest of southeastern Norway: the relative importance of livestock and hares at low roe deer density. - European Journal of Wildlife Research 52 (4): 237-244.

Odden, J., Mattisson, J., Gervasi, V. & Linnell, J. D. C. 2014. Gaupas predasjon på sau – en kunnskapsoversikt. - NINA Temahefte 57: 71 s.

Odden, J., Nilsen, E. B. & Linnell, J. D. C. 2013. Density of main prey modulates lynx kill rates on free-ranging domestic sheep. - PlosOne 8 (11): e79261.

OECD 2012 . Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012. OECD Publishing.

Organisert-beitebruk. 2016. Organisert beitebruk -NIBIO. http://www.skogoglandskap.no/temaer/beitebruk_og_seterdrift. Nedlastet 1.3.16.

Pattison, J. 2010. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?* Oxford: Oxford University Press.

Pearce, W. B., & S. W. Littlejohn 1997. *Moral conflict: When social worlds collide.*

Pellikka, J.& C. Sandström. 2011. The Role of Large Carnivore Committees in Legitimising Large Carnivore Management in Finland and Sweden. *Environmental Management* 48(1):212-228.

Persson, J. & Brøseth, H. 2011. The Scandinavian wolverine population - status and distribu-tion 1996-2010. - NINA Report 732.: 39 pp.

Persson, J., Wedholm, P. & Segerstrom, P. 2010. Space use and territoriality of wolverines (Gulo gulo) in northern Scandinavia. - European Journal of Wildlife Research 56 (1): 49-57.

Peterson, T. R. 2003. Social control frames: Opportunities or constraints. Environmental Practice, 5: 232-238.

Plummer, R.& J. Fitzgibbon. 2004. Co-management of Natural Resources: A Proposed Framework. *Environmental Management* 33(6):876-885.

Plummer, R., B. Crona, D.R. Armitage, P. Olsson, M. Tengö, & O. Yudina. 2012. Adaptive comanagement: a systematic review and analysis. *Ecology and Society* 17(3):11.

Pohja-Mykrä, M. 2016) Felony or act of justice? Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities. *Journal of Rural Studies,* 44, 46-54.

Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., Berger, J., Elmhagen, B., Letnic, M., Nelson, M. P., Schmitz, O. J., Smith, D. W., Wallach, A. D. & Wirsing, A. J. 2014. Status and Ecological Effects of the World's Largest Carnivores. - Science 343 (6167): 151-+.

Robson, D. S. & Regier, H. A. 1964. Sample size in Petersen mark-recapture experiments. - Transactions of the American Fishery Society 93 (3): 215-226.

Sæther, B. E., Engen, S., Persson, J., Brøseth, H., Landa, A. & Willebrand, T. 2005. Management strategies for the wolverine in Scandinavia. - Journal of Wildlife Management 69 (3): 1001-1014.

Sæther, B. E., Engen, S., Swenson, J. E., Bakke, Ø. & Sandegren, F. 1998. Viability of Scandinavian brown bear Ursus arctos populations: the effects of uncertain parameter estimates. - Oikos 82: 403-416.

Samelius, G., Andren, H., Liberg, O., Linnell, J. D. C., Odden, J., Ahlqvist, P., Segerstrom, P. & Skold, K. 2012. Spatial and temporal variation in natal dispersal by Eurasian lynx in Scandinavia. - Journal of Zoology 286 (2): 120-130.

Sandstrom, C., J. Pellikka, O. Ratamaki, & A. Sande. 2009. Management of large carnivores in Fennoscandia: new patterns of regional participation. *Human Dimensions of Wildlife* 14(1):37-50.

Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schwilch, G., F. Bachmann, S. Valente, C. Coelho, J. Moreira, A. Laouina, M. Chaker, M. Aderghal, P. Santos, & M.S. Reed. 2012. A structured multi-stakeholder learning process for sustainable land management. *Journal of Environmental Management* 107:52-63.

Selin, S. & D. Chavez. 1995. Developing a Collaborative Model for Environmental-Planning and Management. *Environmental Management* 19(2):189-195.

Sjölander-Lindqvist, A. 2007. Local Identity, Science and Politics Indivisible: The Swedish Wolf Controversy Deconstructed. *Journal of Environmental Policy & Planning* 10(1):71-94.

Skogen, K. & O. Krange 2003 . A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community. *Sociologia Ruralis* 43 (3): 309–25.

Skogen, K., O. Krange, & H. Figari. 2013. *Ulvekonflikter. En sosiologisk studie*. Oslo: Akademika forlag.

Sørby, J. G. & Hansen, I. 2009. Tapskartlegging og bruk av gaupeklaver på lam i Nordreisa kommune 2009. - Bioforsk Rapport 4 (180/2009).

Sørby, J. G. & Hansen, I. 2010. Tapsårsaker hos lam på beite i Vingeråsheii 2009. - Bioforsk Rapport 5 (31/2010).

SSB. 2016. Statistisk sentralbyrå. http://www.ssb.no/. Nedlastet 1.5.2016.

Støen, O. G. 2012. Metodeutvikling for studier av bjørners predasjon på klauvdyr. INA fagrapport 21. Institutt for naturforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås 2012

Støen, O. G., Zedrosser, A., Saebo, S. & Swenson, J. E. 2006. Inversely density-dependent natal dispersal in brown bears Ursus arctos. - Oecologia 148 (2): 356-364.

Strand, G. H. r. 2016. Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser -NIBIO Rapport 63/2016.

Sunde, P., Kvam, T., Moa, P., Negard, A. & Overskaug, K. 2000. Space use by Eurasian lynxes Lynx lynx in central Norway. - Acta Theriologica 45 (4): 507-524.

Swenson, J. E. & Støen, O.-G. 2008. Possibilities to estimate the population size of brown

Swenson, J. E., Wabakken, P., Sandegren, F., Bjärvall, A., Franzén, R. & Söderberg, A. 1995. The near extinction and recovery of brown bears in Scandinavia in relation to the bear management policies of Norway and Sweden. - Wildlife Biology 1: 11-25.

Swenson, J., Støen, O. G., Zedrosser, A., Kindberg, J., Brunberg, S., Arnemo, J. M. & Sahlén, V. 2010. Bjørnens status og økologi i Skandinavia. Rapport 2010–3 Det skandinaviske bjørneprojektet.

Tangeland, T., K. Skogen, & O. Krange. 2010. Om rovdyr på landet og i byen. Den urban-rurale dimensjonen i de norske rovviltkonfliktene. NINA rapport. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.

Tufto, J., Sæther, B. E., Engen, S., Swenson, J. E. & Sandegren, F. 1999. Harvesting strategies for conserving minimum viable populations based on World Conservation Union criteria: brown bears in Norway. - Proceedings of the Royal Society of London B 266: 961-967.

Tveraa, T., Ballesteros, M., Bårdsen, B.-J., Fauchald, P., Lagergren, M., Langeland, K., Pedersen, E. & Stien, A. 2013. Beregning av produksjon og tap i reindriften. - NINA Rapport 938: 38s.

Tveraa, T., Fauchald, P., Henaug, C. & Yoccoz, N. G. 2003. An examination of a compensatory relationship between food limitation and predation in semi-domestic reindeer. - Oecologia 137: 370-376.

Tveraa, T., Fauchald, P., Yoccoz, N. G., Ims, R. A., Aanes, R. & Hogda, K. A. 2007. What regulate and limit reindeer populations in Norway? - Oikos 116 (4): 706-715.

Tveraa, T., Stien, A., Bardsen, B. J. & Fauchald, P. 2013. Population Densities, Vegetation Green-Up, and Plant Productivity: Impacts on Reproductive Success and Juvenile Body Mass in Reindeer. - Plos One 8 (2).

Tveraa, T., Stien, A., Brøseth, H. & Yoccoz, N. G. 2014. The role of predation and food limitation on claims for compensation, reindeer demography and population dynamics. - Journal of Applied Ecology.

van Dijk, J., Gustavsen, L., Mysterud, A., May, R., Flagstad, O., Broseth, H., Andersen, R., Steen, H. & Landa, A. 2008. Diet shift of a facultative scavenger, the wolverine, following recolonization of wolves. - Journal of Animal Ecology 77 (6): 1183-1190.

Vangen, K. M., Persson, J., Landa, A., Andersen, R. & Segerstrom, P. 2001. Characteristics of dispersal in wolverines. - Canadian Journal of Zoology 79: 1641-1649.

von Essen, E.& H. Hansen. 2015. How Stakeholder Co-management Reproduces Conservation Conflicts: Revealing Rationality Problems in Swedish Wolf Conservation. *Conservation and Society,*. 13(4), 332-344.

Wabakken, P., Svensson, L., Kojola, I., Maartmann, E., Strømseth, T. H., Flagstad, Ø. & Åkesson, M. 2014. Ulv i Skandinavia og Finland. Sluttrapport for bestandsovervåking av ulv vinteren 2013-2014. . - Høgskolen i Hedmark Oppdragsrapport Rovdata, Høgskolen i Hedmark, Viltskadecenter, Grimsö forskningsstation, Vilt- og fiskeriforskningen Oulu. 40 s.

Wabakken, P., Svensson, L., Maartmann, E., Åkesson, M. & Flagstad, Ø. 2016. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. - Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016. Rovdata og Viltskadecenter, SLU, Evenstad og Grimsö.

Wabakken, P., Svensson, L., Maartmann, E., Åkesson, M. & Flagstad, Ø. 2016. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2015-2016. - Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia 1-2016. Rovdata, Høgskolen i Hedmark og Viltskadecenter, SLU, Evenstad og Grimsö. 49 s.

Walters, C. 1986. *Adaptive management of renewable resources*.

Warren, J. J. & Mysterud, I. 2001. Mortality of lambs in free-ranging domestic sheep (Ovis aries) in northern Norway. - Journal of Zoology, London 254: 195-202.

Warren, J. T. & Mysterud, I. 1995. Mortality of domestic sheep in free-ranging flocks in southeastern Norway. - Journal of Animal Science 73: 1012-1018.

Warren, J. T., Mysterud, I. & Skatter, H. G. 1999. Lammedødeligheten i Suldal, Rogaland 1998 med forvaltningsrelevante kommentarer. - Utmarksnæring i Norge 2-99: 1-34.

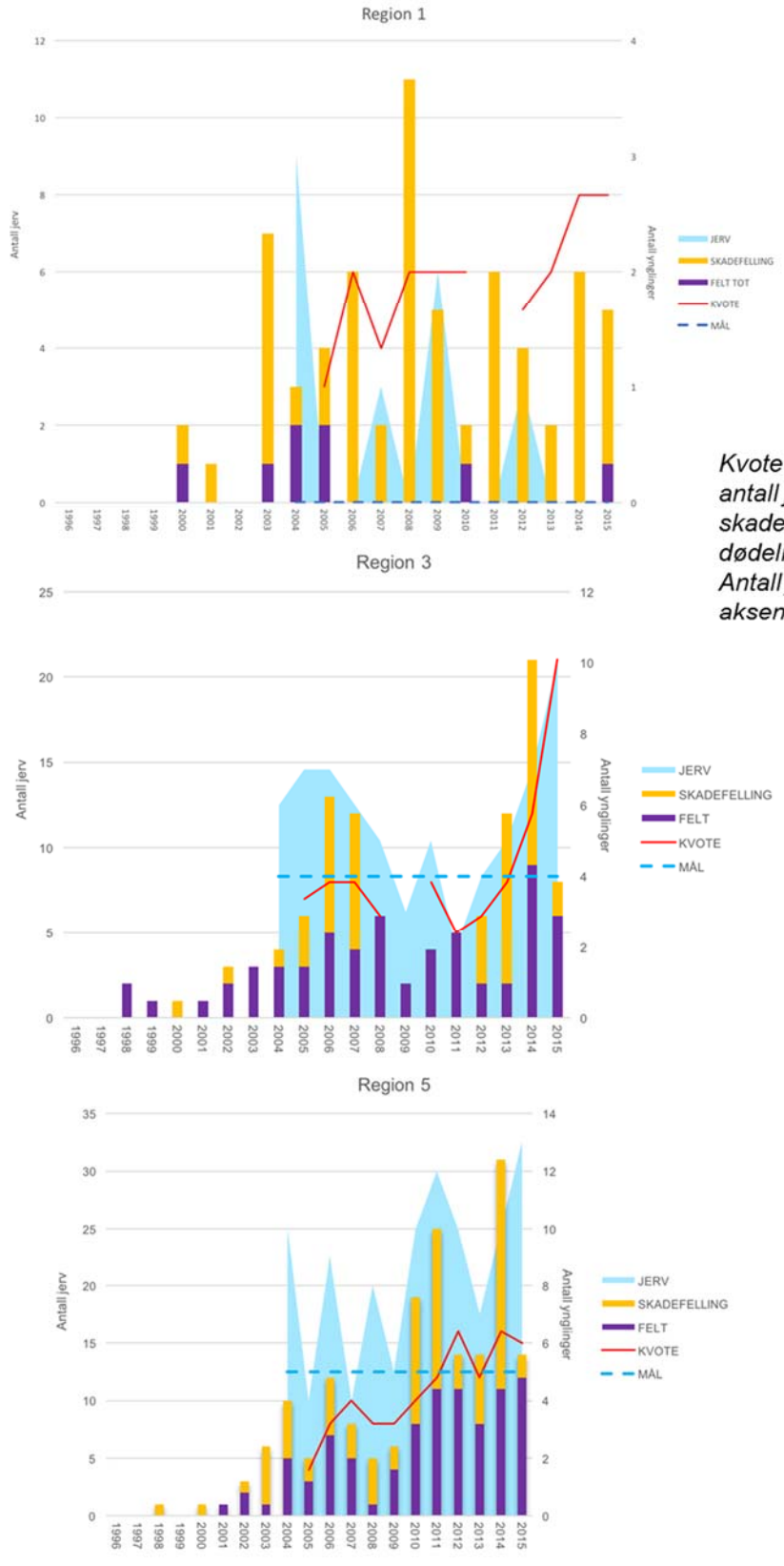
Wikenros, C., Berg, L., Brendryen, S. A., Flagstad, Ø., Jonsson, B., Larsson, P., Strømseth, T. H., Svensson, L. & Liberg, O. 2014. Förslag till samordning av inventering av varg i Norge och Sverige. - NINA Rapport 993: 83.

Wikenros, C., Sand, H., Ahlqvist, P. & Liberg, O. 2013. Biomass Flow and Scavengers Use of Carcasses after Re-Colonization of an Apex Predator. - PLoS ONE 8 (10): e77373.

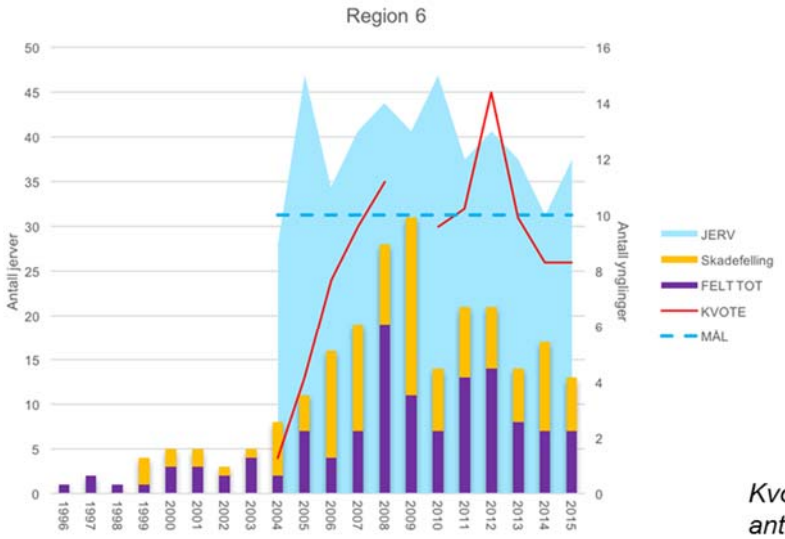
Zedrosser, A., Stoen, O.-G., Saebo, S. & Swenson, J. E. 2007. Should I stay or should I go? Natal dispersal in the brown bear. - Animal Behaviour 74: 369-376.

Zimmermann, A., Baker, N., Linnell, J. D. C., Inskip, C., Marchini, S., Odden, J., Rasmussen, G. & Treves, A. 2010. Contemporary views of human-carnivore conflicts on wild rangelands. - I Du Toit, J. T., Kock, R. & Deutsch, J., red. Wild rangelands - conserving wildlife while maintaining livestock in semi-arid ecosystems. Blackwells, UK. s. 129-151.

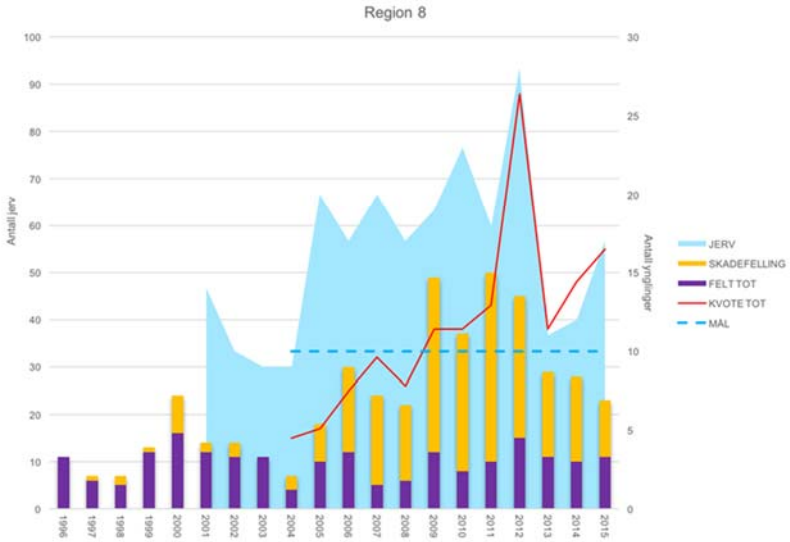
Vedlegg 1: Bestandsutvikling og felling av jerv i de ulike regionene



Kvote for lisensfelling (rød linje), antall jerv felt i lisensjakt, skadefelling, og annen registrert dødelighet i Norge i 1996–2015. Antall jerveynglinger er vist på aksen til høyre



Kvote for lisensfelling (rød linje), antall jerv felt i lisensjakt, skadefelling, og annen registrert dødelighet i Norge i 1996–2015. Antall jerveynglinger er vist på aksen til høyre



Vedlegg 2: Nemndenes næringsfokus i konfliktdempingen og kontaktflaten utad

Dokumentanalysen viser at nemndenes forhold til interesseorganisasjoner i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015 har vært dominert av de forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark. Det generelle inntrykket er at nemndenes kontaktflate samt arbeid for å dempe konflikter i all hovedsak har vært rettet mot næringene. I nesten alle tilfellene (12 av 13) hvor nemndene har vedtatt eksterne forslag eller fulgt klager fra privatpersoner eller interesseorganisasjoner, har vedtakene hovedsakelig tatt hensyn til næring og utmarksutnyttelse. Videre ser det ut til at interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark dominerer kontaktflaten til de fleste nemndene ut mot samfunnet. Samlet sett har det vært langt flere deltagelser på nemndsmøtene fra slike organisasjoner samt næringsutøvere (101) enn fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt (15). Førstnevnte har også kommet med flere innspill, og holdt flere innlegg på møtene enn sistnevnte.

Tabell 9 *Antall deltagelser fra interesseorganisasjoner på nemndsmøtene i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015. Interesseorganisasjonene er inndelt i tre kategorier; de som forbindes med vern av rovvilt, de som forbindes med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark, og en restkategori for de som forbindes med jakt samt de som ikke tilhører en av de to førstnevnte kategoriene. I kategorien for interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark er det også inkludert et mindre antall næringsutøvere som deltok direkte på møtene.*

Region	Deltagelser fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt	Deltagelser fra interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark	Deltagelser fra interesseorganisasjoner for jakt og annet
1	0	9	0
2	0	0	0
3	0*	24*	1*
4	0	0	0
4 og 5	0*	1*	0*
5	0	5	0
6	13	30	0
7	0	20	1
8	2	12	0
Totalt	**15**	**101**	**2**

** Antallet representanter fra ulike interesseorganisasjoner som har vært tilstede på nemndsmøtene er ikke nødvendigvis komplett. For noen møter ble kun antallet av eksterne tilhørere registrert i møteprotokollene, uten at det ble spesifisert hvem disse var.*

Møtedeltagelsen fra interesseorganisasjoner i perioden har vært dominert av de forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark. (**Tabell 9**) I 101 tilfeller har representanter fra disse (inkludert et mindre antall næringsutøvere) vært tilstede på nemndsmøtene. Til sammenligning har representanter fra interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt deltatt på møtene i 15 tilfeller, og representanter fra interesseorganisasjoner for jakt og annet i 2 tilfeller. Her kan man også merke seg at i 13 av de 15 førstnevnte tilfellene deltok representantene på møter til nemnda i region 6. Dermed var det i løpet av hele perioden bare 2 tilfeller hvor interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt deltok på møter i de 7 resterende nemndene.

Møtedeltagelsen fra interesseorganisasjoner har variert relativt mye mellom nemndene. Enkelte nemnder har hatt svært lite slik deltagelse, for eksempel har ingen interesseorganisasjoner vært tilstede på møtene til nemndene i region 2 og 4 i perioden. For andre nemnder, som de i region 3 og 7, har interesseorganisasjoner vært representert i mer enn 20 tilfeller. Nemnda i region 6 har oftest hatt møtedeltagelse fra interesseorganisasjoner med 43 tilfeller.

Tabell 10 *Antall ganger rovviltnemndene vedtok eksternt forslag eller fulgte klage i perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015. Eksterne forslag viser til formelle innspill fra enkeltpersoner eller interesseorganisasjoner, for eksempel angående endringer i forvaltningsplanen eller videreformidling av ønsker til overordnede institusjoner. Vedtakene er differensiert etter om de hovedsakelig har tatt hensyn til henholdsvis næring og utmarksutnyttelse eller vern av rovvilt.*

Region	Vedtak etter eksternt forslag eller klage som hovedsakelig tok hensyn til næring og utmarksutnyttelse	Vedtak etter eksternt forslag eller klage som hovedsakelig tok hensyn til vern av rovvilt
1	3	0
2	1	0
3	0	0
4	0	0
4 og 5	2	0
5	1	0
6	4	1
7	0	0
8	1	0
Totalt	**12**	**1**

I løpet av perioden 1. juli 2013 – 1. juli 2015 har nemndene i 13 tilfeller vedtatt eksterne forslag eller fulgt klager fra interesseorganisasjoner eller enkeltpersoner. (**Tabell 10**) I 12 av de 13 tilfellene tok vedtakene hovedsakelig hensyn til næring og utmarksutnyttelse, mens vedtaket i det siste tilfellet hovedsakelig tok hensyn til vern av rovdyr. Antall tilfeller hvor eksterne forslag ble vedtatt, eller klager ble fulgt, varierte fra 0 til 5 mellom nemndene.

Det er ikke gjort opptelling av antall uformelle innspill og innlegg fra interesseorganisasjoner på nemndsmøtene, men hovedinntrykket er at et klart flertall av disse har kommet fra interesseorganisasjoner forbundet med næringsutøvelse og utnyttelse av utmark. Blant annet har slike interesseorganisasjoner holdt flere innlegg på møtene til nemnda i region 3, mens nemnda i region 1 har gjort flere vedtak basert på uformelle innspill fra slike organisasjoner. Mulighetene for å ha holdt innlegg på nemndsmøtene begrenses også av den lave møtedeltagelsen for interesseorganisasjoner forbundet med vern av rovvilt og interesseorganisasjoner for jakt og annet.

Videre ser det ut til at utfordringer i næringene har blitt prioritert i de tilfellene hvor nemndene har vært involvert direkte i fordelingen av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak. Ett eksempel på dette er nemnda i region 8 sin støtte til prosjektene *Næring og rovvilt i Finnmark* og *Dyr i drift* i Troms. Disse prosjektene beskrives som «et viktig bindeledd mellom forvaltning og næring» (sak 24/14).

Næringsfokuset i kontaktflaten ut mot samfunnet kommer også tydelig til syne i noen av nemndenes rolleforståelse. Et eksempel på dette er at nemnda i region 1, i samsvar med innspill fra beitenæringen, vedtok følgende endring i hovedmålet til forvaltningsplanen: «Det skal ikkje vere

årlege ynglingar eller skadegjerande rovpattedyr i region 1.» (Sak 4/14) Dette til tross for at Miljødirektoratet mente at hovedmålet i planen var i strid med nasjonal politikk. Direktoratet uttalte at det ikke var mulighet til å ha som mål at regionen skulle være fri for alle rovpattedyr med skadepotensiale. Et annet eksempel er en sak hvor nemnda i region 8 reflekterte over sin egen rolle og myndighet. (Sak 6/15) Her ble det blant annet vedtatt at rovviltnemnda skulle være et talerør fra næring til departement: «Det er viktig at rovviltnemnda er talerør fra næring til departement, samtidig må rovviltnemnda være bevisste sitt forvaltningsansvar, og formidle dette tydelig.»

www.nina.no

1268

NINA Rapport

Norsk institutt for naturforskning (NINA) er et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter innen naturforskning. Vår kompetanse utøves gjennom forskning, utredningsarbeid, overvåking og konsekvensutredninger.

NINAs primære aktivitet er å drive anvendt forskning. Stikkord for forskningen er kvalitet og relevans, samarbeid med andre institusjoner, tverrfaglighet og økosystemtilnærming. Offentlig forvaltning, næringsliv og industri samt Norges forskningsråd og EU er blant NINAs oppdragsgivere og finansieringskilder.

Virksomheten er hovedsakelig rettet mot forskning på natur og samfunn, og NINA leverer et bredt spekter av tjenester gjennom forskningsprosjekter, miljøovervåking, utredninger og rådgiving.

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-2925-8

Norsk institutt for naturforskning
NINA Hovedkontor
Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, 7485 Trondheim
Besøks/leveringsadresse: Høgskoleringen 9, 7034 Trondheim
Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01
E-post: firmapost@nina.no
Organisasjonsnummer 9500 37 687
http://www.nina.no

Samarbeid og kunnskap for framtidas miljøløsninger